

Očitovanje Zajedničkog koordinacionog tijela udruženja sudija i tužilaca u BiH o Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine

Sarajevo, 09. 11. 2020. godine

Zajedničko koordinaciono tijelo udruženja sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini (ZKT) je na radnom sastanku održanom 02. 11. 2020. godine analiziralo Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (Nacrt Zakona) Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine od 25. 09. 2020. godine.

Jednoglasan stav ZKT-a je da principijelno podržava Nacrt Zakona Ministarstva pravde BiH kao krajnje nužan i pozitivan iskorak u jačanju odgovornosti i integriteta, kako članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV) tako i nosilaca pravosudnih funkcija, te ispunjavanju preporuka iz Izvještaja eksperata o stanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini (Priebe izvještaj) iz decembra 2019. godine. Istovremeno, ZKT ukazuje da određena zakonska rješenja, kako su predložena, zahtijevaju preciznije uređenje s ciljem postizanja većeg stepena jasnoće i postizanja što kvalitetnijih rješenja, te skreće pažnju na sljedeće odredbe Nacrta Zakona:

1. Razrješenje članova Vijeća (član 4)

ZKT pozdravlja taksativno nabrojane situacije uslijed čijeg nastupanja dolazi do razrješenja dužnosti člana Vijeća. Međutim, ZKT smatra da situacije opisane u članu 6a. stav 1 tač. c) i e) kriju u sebi određene nedostatke. Kada je riječ o stavu 1 tačka c), smatramo da je izraz „povreda dužnosti koja **ozbiljno narušava ugled Vijeća**“ nejasan i preširok, te može uključivati veliki broj ponašanja. U Nacrtu Zakona nisu razrađeni kriteriji za njegovo definisanje. Nadalje, ostaje nejasno pod kojim okolnostima se pokretač razrješenja može pozvati na ovu odredbu. Može se samo pretpostaviti da „ozbiljno narušavanje ugleda Vijeća“

ne podrazumijeva pravomoćnu osuđivanost za krivična djela jer za to postoji posebna zakonska odredba, niti ostale situacije nabrojane u predloženom članu 6a. Nedorečenost Nacrta Zakona po pitanju činjenica koje konstituišu *ozbiljno narušavanje ugleda Vijeća* a na osnovu kojih se razmatra razrješenje članova Vijeća otvara veliki diskrecijski prostor za tumačenje, te bi shodno mogao poslužiti nanošenju neprimjerenih pritisaka na članove VSTV-a putem proizvoljnog gonjenja za navodne povrede dužnosti. Sa druge strane, neupitno je da propisana norma mora osigurati da povrede dužnosti člana Vijeća koje objektivno i ozbiljno narušavaju ugled Vijeća i pravosuđa u cjelini rezultiraju razrješenjem. Premda je VSTV regulatorna institucija za pravosuđe, mogu se primjeniti slični standardi i kriteriji kao za razrješenje nosilaca pravosudnih funkcija u disciplinskom postupku. U tom smislu, trenutno važeći član 59. Zakona o VSTV-u i VSTV-ove Smjernice za određivanje disciplinskih mjera mogu poslužiti kao osnov za jasnije definisanje ove situacije.

Drugo, pošto predloženi član 6a. isključivo predviđa razrješenje od dužnosti kao mjeru, postavlja se pitanje potrebnog stepena intenziteta situacije, to jest ponašanja koje dovodi do razrješenja člana Vijeća, pogotovo u smislu tumačenja odredbi člana 6a. stav 1) tač. a) i c) te potencijalni izostanak bilo kakve sankcije u slučaju da potrebni intenzitet nije utvrđen, čime se stvara izostanak bilo kakve sankcije za neadekvatno ponašanje manjeg stepena intenziteta koji ne dovodi do razrješenja, a koji opet može imati negativne posljedice po ugled Vijeća i pravosuđa. Ovo je dodatni razlog zašto se izraz u stavu 1 tačka c) mora jasnije definisati, te razmisliti na koji način postupiti u situacijama kada ponašanje člana Vijeće ne doseže stepen intenziteta koji opravdava razrješenje.

ZKT pozdravlja predloženo rješenje da svaki sudija, tužilac ili član Vijeća, koji raspolaže informacijama o taksativno propisanim razlozima, može podnijeti prijedlog za pokretanje postupka razrješenja člana/ova VSTV. ZKT smatra da prijedlog za pokretanje postupka razrješenja mora biti obrazložen, kako bi se spriječila zloupotreba pokretanja postupka razrješenja pred Komisijom. ZKT istovremeno predlaže preciziranje odredbe člana 6a. stav 2 u slučaju pokretanja postupka po službenoj dužnosti tako da se tačno navedu lica/organi u VSTV-u koji imaju ovo ovlaštenje.

U pogledu formiranja komisije ovlaštene za provođenje postupka razrješenja, ZKT ističe da je neophodno precizno propisati Zakonom uslove njenog formiranja (broj članova, ko su ostali članovi osim onih propisanih u članu 6a. st. (4) i (5), način izbora članova i mandat), a ne Poslovnikom. Regulisanjem ovog pitanja u zakonskom tekstu smanjila bi se mogućnost zloupotreba i sumnja pristrasnosti u samom provođenju postupka razrješenja člana/ova VSTV-a, naročito ako se ima u vidu da Nacrt propisuje da većinu članova Komisije čine članovi Vijeća. Pošto je postupak koji provodi Komisija predstavlja svojevrstni disciplinski postupak, moraju se obezbjediti procesni standardi koji će osigurati da se postupak razrješenja provede u skladu sa zahtjevima pravičnog suđenja, uključujući standarde dokazivanja koji će se primjenjivati, prava na informiranost da je postupak razrješenja pokrenut protiv člana Vijeća, prava na odbranu. Mora se osigurati najveći stepen transparentnosti rada Komisije radi jačanja ugleda i povjerenja u rad Vijeća i pravosuđa.

2. Sukob interesa (član 5)

Kada je riječ o situaciji opisanoj u članu 10a. stav 1) tačka a), ZKT predlaže da se normira i situacija postojanja sukoba interesa kada član Vijeća odlučuje u disciplinskim postupcima protiv osoba obuhvaćenih u ovoj tački.

ZKT pozdravlja odredbu člana 10.a stav 1) tačka b), te podsjeća još jednom na zaključke i preporuke TAIEX seminara na temu "Sukob interesa u pravosuđu", koji je održan 4.-5. februara 2015. godine, a koji se odnose na sukob interesa članova Vijeća, u kontekstu daljnjeg regulisanja pitanja sukoba interesa pravilnikom Vijeća.

3. Način glasanja (član 6)

ZKT podržava izmjenu načina glasanja u VSTV-u. Uvođenje zabrane da članovi VSTV-a prilikom glasanja budu suzdržani obezbijedit će transparentniji i efikasniji rad VSTV-a.

4. Odgovornost za disciplinski prekršaj (član 8)

ZKT pozdravlja član 8. kojim se reguliše odgovornost za disciplinske prekršaje i članova Vijeća. Međutim, postavlja se pitanje posljedica po članstvo u VSTV-u (u vezi sa članom 4. Nacrta Zakona) u slučaju kada disciplinski organi VSTV-a članu Vijeća odrede disciplinsku mjeru u situaciji kada član Vijeća izvršava dužnosti nosioca pravosudne funkcije u pravosudnoj instituciji. U slučaju razrješenja od dužnosti posljedice su jasne i po članstvo u Vijeću. Međutim, da li član Vijeća, koji istovremeno obavlja funkciju nosioca pravosudne funkcije u pravosudnoj instituciji iz koje dolazi i koji je disciplinski sankcionisan zbog disciplinskog prekršaja zaslužuje da i dalje obavlja dužnosti u Vijeću? Da li eventualno izrečene mjere propisane važećim odredbama člana 58. tač. d), e) i f) opravdavaju razrješenje člana Vijeća? Ova situacija nije predviđena Nacrtom Zakona, te ju je potrebno normirati u članu 4. Nacrta Zakona.

5. Disciplinski prekršaji sudija (član 9) / Disciplinski prekršaji tužilaca (član 10)

U cilju sprečavanja eventualnih zloupotreba predsjednika sudova ili glavnih tužitelja u formi podnošenja disciplinske prijave protiv sudije i tužilaca, ZKT predlaže da se odredba disciplinskog prekršaja koja glasi „*nepoštivanje radnog vremena, te odsustvo sa dužnosti suprotno odredbama ovog zakona*“, preformuliše i da glasi „*grubog i kontinuiranog nepoštivanje radnog vremena, te odsustvo sa dužnosti suprotno odredbama ovog zakona*“. ZKT podsjeća da važeći sistem normiranja rada obezbjeđuje kontrolu rada i prisustva sudija i tužilaca, stoga je mišljenja da će predložena formulacija predmetnog disciplinskog prekršaja umanjiti mogućnost zloupotrebe.

U kontekstu predmeta izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u, pretpostavlja se da se odredbe tač. l) i m) iz čl. 56. i 57. odnose na izvještaje o **imovini i interesima**, te bi bilo svrsishodno to i precizirati.

6. Zastarijevanje pokretanja disciplinskog postupka (član 11)

ZKT je stava da je objektivni rok za pokretanje disciplinskog postupka predugačak (7 godina), te predlaže da se zadrži ranije rješenje po kojem se disciplinski postupak protiv sudije ili tužioca ne može pokrenuti po isteku pet godina od dana kada je navodni prekršaj učinjen.

Zabrana vršenja nespojivih dužnosti (član 12)

ZKT predlaže da se zabrana vršenja nespojivih dužnosti sudija i tužilaca, pored advokature, notarijata, članstva u upravnom ili nadzornom odboru javnih ili privatnih preduzeća, ili drugih pravnih osoba ili preduzetništva proširi i na arbitražu u svim pravnim sporovima u kojima postoji nadležnost suda.

7. Dodatne aktivnosti (član 13)

ZKT pozdravlja zakonsko rješenje kojim je omogućeno sudijama i tužiocima koji učestvuju u radu organa strukovnih udruženja sudija i tužilaca do pet radnih dana u toku godine za obavljanje ovih aktivnosti. Ovo zakonsko rješenje će biti stvarni podsticaj za konstruktivniji i proaktivniji rad strukovnih udruženja.

8. Jedinica za integritet (član 17)

ZKT podržava predložena zakonska rješenja kojima je regulisano objavljivanje imovinskih kartona sudija i tužilaca (izvještaja o imovini i interesima) u cilju jačanja integriteta i transparentnosti bosanskohercegovačkog pravosuđa. Istovremeno, ZKT je mišljenja da pravni status, izbor rukovodstva i članova i mandat posebne Jedinice za integritet, koja bi se po Nacrtu Zakona nalazila u okviru Sekretarijata VSTV-a, mora biti detaljno propisan Zakonom, a ne Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Sekretarijatu. ZKT smatra da se Jedinici za integritet mora omogućiti visok stepen funkcionalne nezavisnosti i samostalnosti. Bilo kakvo uplitanje pojedinih članova Vijeća u rad Jedinice mora biti onemogućen. Jedino će na ovaj način bit eliminisane mogućnosti zloupotrebe veoma osjetljivih informacija.

ZKT pozdravlja redovno vanjsko nadgledanje rada Jedinice za integritet, s tim što „vanjsko nadgledanje“ treba da podrazumijeva stručni i nezavisni savjetodavni „vanjski monitoring“ (po mogućnosti eksperata iz Evropske unije), kako je vjerovatno i zamišljeno u Priebeovom izvještaju i Izvještaju Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu, te nikako „vanjski nadzor koji uključuje izvršni mandat budućih eksperata koji će vršiti monitoring“. Smatramo da je potrebno osigurati inicijalnu stručnu i nezavisnu podršku Vijeću u operacionalizaciji i primjeni odredbi koje obuhvataju izvještaji o imovini i interesima, koje će zasigurno imati i pozitivan efekat na osiguranje integriteta, efikasnosti, odgovornosti i transparentnosti procesa prikupljanja, provjere i analize podataka iz izvještaja, te vraćanja povjerenja javnosti u rad nosilaca pravosudnih funkcija, pravosuđa i Vijeća.

Ako se dođe do zaključka da propisivanje vanjskog nadgledanja nije u skladu sa ustavno-pravnim zahtjevima, predlaže se uspostavljanje stručne i nezavisne monitoring misije, koja bi bila angažovana na osnovu sporazuma između Vijeća i Evropske unije.

Poziv donosiocima odluka

Predmetne izmjene i dopune Zakona o VSTV-u nose potencijal da pokrenu proces unaprijeđenja stanja u bosanskohercegovačkom pravosuđu u skladu sa preporukama i zahtjevima Evropske unije. ZKT insistira da izvršna i zakonodavna vlast osiguraju najviše standarde integriteta, odgovornosti, nezavisnosti, nepristrasnosti, stručnosti i transparentnosti unutar pravosuđa. Pozivamo VSTV BiH, Ministarstvo pravde BiH, Vijeće ministara BiH te Parlamentarnu skupštinu BiH da bez odlaganja osiguraju građanima zakonska rješenja koja će biti u stanju vratiti povjerenje građana u pravosuđe. Ovim putem pozivamo Ministarstvo pravde

BiH i VSTV BiH da nas aktivno uključe u proces izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u kao i u druge nadolazeće zakonodavne inicijative značajne za unaprijeđenje nezavisnosti i funkcionalnosti pravosuđa. Mnogo posla je još pred nama. Nacrt Zakona u članu 19. predviđa da će u roku od godinu dana od stupanja na snagu ovog zakona, Parlamentarna skupština BiH donijeti novi, sveobuhvatan Zakon o VSTV-u koji će biti usklađen sa standardima Evropske unije. To će biti naredni veliki ispit za donosiocje odluka, struku i akademsku zajednicu koji će naši građani posmatrati sa velikom pažnjom. ZKT, koji čine četiri udruženja sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini, a koji predstavljaju veliki broj sudija i

tužilaca, stoje na raspolaganju da se uključe u ove procese sa svim svojim kapacitetima, uključujući u rad Radne grupe Ministarstva pravde BiH koja je zadužena za pripremu novog, sveobuhvatnog Zakona o VSTV-u, kako bi i na taj način blagovremeno ponudili svoj doprinos u unaprjeđenju pravosuđa u Bosni i Hercegovini. Isto tako, pozivamo Evropsku uniju i ostale predstavnike međunarodne zajednice u BiH da svojim djelovanjem potpomognu ostvarivanje potpune i dosljedne primjene evropskih standarda u bosansko-hercegovačkom pravosuđu.

Na kraju, koristimo i ovu priliku da pozovemo druga strukovna udruženja, sudija Suda BiH, sudija i tužilaca iz Republike Srpske i Brčko distrikta BiH da se priključe ZKT-u s ciljem zajedničkog pružanja doprinosa u jačanju i unaprjeđenju nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, efikasnosti i transparentnosti bosansko-hercegovačkog pravosuđa i vraćanju povjerenja javnosti u naš rad.

Udruženje tužilaca FBiH, Udruženje sudija FBiH, Udruženje sudija u BiH i Udruženje žena sudija u BiH su u Sarajevu 12. oktobra 2020. godine potpisali Memoranduma o razumijevanju i saradnji između udruženja sudija i tužilaca Bosne i Hercegovine. Memorandumom je konstituirano Zajedničko koordinaciono tijelo (ZKT) koje će osigurati efikasniju i usklađeniju saradnju, te olakšati zauzimanje preciznih stavova po pitanjima reforme pravosuđa. Potpisnici Memoranduma, četiri od osam strukovnih udruženja koja djeluju na području Bosne i Hercegovine, iskazala su opredjeljenost za iniciranje zajedničkih aktivnosti koje će biti usmjerene na podizanje i zaštitu ugleda i dostojanstva sudija i tužilaca, na promoviranje njihove insitucionalne i individualne odgovornosti, na proaktivno i konstruktivno sudjelovanje u reformskim procesima.

ZKT je usaglasio tekst očitovanja 09. novembra 2020. godine i on će u ovoj formi biti dostavljen VSTV-u BiH, Ministarstvu pravde BiH, Delegaciji Evropske unije za BiH, OSCE-u, Ambasadi SAD-a u BiH i medijima.

S poštovanjem,

Zajedničko koordinaciono tijelo udruženja sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini