

Sigurnosne provjere u sistemu provjere integriteta nosilaca pravosudnih funkcija

Sadržaj

1. Uvod

2. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i integritet nosilaca pravosudnih funkcija

2.1. Članstvo u političkoj stranci kandidata za pravosudnu funkciju

2.2. Krivična osuda kandidata za pravosudnu funkciju

2.3. Finansijski izvještaji sudija i tužilaca

3. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH

4. Sigurnosne provjere u BiH

5. Zaključak - mogućnosti primjene Zakona o zaštiti tajnih podataka na nosioce pravosudnih funkcija

1. Uvod

Tokom 2017. godine, započeo je tzv. *vetting* proces, odnosno lustracija u pravosuđu u Republici Albaniji. Počevši od 2014. godine, izvještaji Evropske komisije o napretku ove zemlje naglašavali su potrebu intervencije u pravosuđu. Visok nivo korumpiranosti, postojanje „kulture nekažnjivosti“ i nedostatak povjerenja građana u pravosudni sistem su predstavljali glavne slabosti albanskog pravosudnog sistema. Lustracija je podrazumijevala vršenje sigurnosnih i imovinskih provjera sudija i tužilaca, kao i reviziju njihovog radnog učinka. Nakon potrebnih izmjena albanskog Ustava i donošenja potrebnog *lex specialis*, formirana je nezavisna komisija koja je bila zadužena da provede lustraciju, kao i posebno Apelaciono vijeće Ustavnog suda Albanije, koje će odlučivati po izjavljenim žalbama, a proces je nadgledalo međunarodno tijelo za monitoring koje su predstavljale sudije iz zemalja članica EU. Proces je započeo 2017. godine, nakon što je Ustavni sud odlučio o apelacijama kojima je dovođeno u pitanje nadležnosti novoformiranih tijela.¹

Imajući u vidu komparativno slično stanje pravosudnog sistema u Bosni i Hercegovini i regionu, koji su takođe demonstrirali „*sindrom zarobljene države*“², lustracija u Albaniji je

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

¹ I. Xhepa, XHOXHAI V. ALBANIA: The aftermath of the vetting process in Albania. Dostupno na: <https://strasbourgobservers.com/2021/06/25/xhoxhaj-v-albania-the-aftermath-of-the-vetting-process-in-albania/>, očitavanje 17. 05. 2022.

² Vetting procedure u pravosuđu: iskustvo Albanije i mogućnost primjene u BiH, Transparency International BiH; https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/12/Vetting-procedure-u-pravosudju_10.12.2018.pdf.

privukla pažnju stručne i šire javnosti i u našoj zemlji, te su postavljena i pitanja mogućnosti i obima primjene albanskog modela kod nas.³

Ovdje je potrebno napraviti ključnu razliku između oba pravosudna sistema: prije provođenja lustrativnog procesa u Republici Albaniji, iako su postojali mehanizmi disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, oni se nisu pokazali efikasnim. Neefikasnost redovnih korektivnih mehanizama nametala je potrebnu upotrebu vanrednog sredstva. S druge strane, i u vrijeme početka *vettinga*, a i sad, BiH je u samom vrhu zemalja članica Vijeća Evrope prema broju pokrenutih disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca. Jedno od pitanja kojima ću se ovdje baviti je da li je isključivo sistem disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca dovoljan i efikasan instrument za osiguranje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija i pravosudnog sistema?

2. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i integritet nosilaca pravosudnih funkcija

Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH⁴ (Zakon o VSTV) propisani su razlozi za prestanak mandata sudije i tužioca, kao i rukovodilaca pravosudnih institucija⁵. Pored isteka ograničenih mandata predsjednika suda i glavnog tužioca, ostavke, penzionisanja i trajnog gubitka radne sposobnosti, propisano je i razrješenje u disciplinskom postupku⁶.

Zakon o VSTV-u sadrži i paradoksalno rješenje prema kojem osuda u krivičnom postupku nije razlog za prestanak mandata sudije ili tužioca. Naime, čl. 56 tačka 14 i čl. 57 tačka 13 ovog zakona propisan je poseban *disciplinski prekršaj* sudija i tužilaca „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“. Nespretnim zakonskim rješenjem, *objektivna* činjenica pravosnažne krivične osude nosioca pravosudne funkcije postaje disciplinski prekršaj sudije i tužioca za koji je, u smislu čl. 54 Zakona o VSTV-u, potrebno dokazati umišljaj ili nehat kao stepen *subjektivne* disciplinske odgovornosti. Potrebno je navesti da preostali zakoni koji regulišu status zaposlenih u javnim institucijama predviđaju krivičnu osudu, za određenu vrstu krivičnih djela ili za određenu vrstu izrečene krivičnopravne sankcije, kao razlog za automatski prestanak radnog odnosa, što je logičnije rješenje⁷.

Čl. 43 Zakona o VSTV-u propisani su kriteriji za imenovanje određene osobe za sudiju i tužioca. Pored kriterija koji se odnose na stručnost i kompetentnost, propisani su i kriteriji koji se odnose na podobnost kandidata da obavlja funkciju za koju aplicira: „*sposobnost da nepristrasno, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavlja dužnosti u okviru*

³Ibid.

⁴ *Sl. gl. BiH* 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08.

⁵ Čl. 88 st. 1 Zakona o VSTV-u.

⁶ Posebna je tema jedna od temeljnih manjkavosti ovog zakonskog rješenja: nemogućnost da sudija, odnosno tužilac budu razriješeni zbog nekompetentnosti, koja se manifestuje u lošim ostvarenim radnim rezultatima i ocjeni rada.

⁷ Npr. čl. 50 st. 1. tačka k) Zakona o državnoj službi 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) propisano je da radni odnos državnom službeniku prestaje „ako je osuđen za krivično djelo zbog kojeg se upućuje na izdržavanje kazne zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci“.

funkcije za koju se prijavljuje“, i „odnosi sa radnim kolegama, ponašanje van posla, profesionalna nepristrasnost i ugled“.

Čl. 44 st. 2 istog zakona je propisano: *„Vijeće može poništiti odluku o imenovanju ako nakon donošenja odluke o imenovanju, a prije nego što imenovani sudija ili tužilac preuzme dužnost, dobije podatke koji bi, da su bili poznati u vrijeme imenovanja, predstavljali razlog da Vijeće ne donese odluku o imenovanju. Vijeće može, ako to smatra neophodnim, odgoditi datum preuzimanja dužnosti sudije ili tužioca na koga se odnose navedeni podaci, kako bi te podatke moglo na odgovarajući način provjeriti“.* VSTV je donijelo svega nekolicinu ovakvih odluka u periodu svog rada od stupanju na snagu Zakona o VSTV-u 2004. godine. Ukoliko pak VSTV primi ovakve podatke (ili informacije) nakon što je nosilac pravosudne funkcije stupio na dužnost, oni mogu samo predstavljati disciplinski prekršaj i ne mogu predstavljati osnov za poništenje odluke o imenovanju.

Navedene moralno-etičke karakteristike kandidata teoretski predstavljaju branu korupciji u pravosuđu i održavaju integritet sistema i povjerenje javnosti u njega. Naravno, pod pretpostavkom da postoje načini njihove provjere u praksi.

Čl. 35 st. Poslovnika⁸ VSTV-a propisano je koje je dokumente kandidat dužan dostaviti uz popunjeni prijavni obrazac. Pored traženih dokumenata, kandidat je dužan da popuni prijavni obrazac. Prema trenutnoj formi obrasca⁹, potrebno je izdvojiti sljedeće informacije koje su značajne za ocjenu njegove podobnosti: članstvo u političkim organizacijama, vojna služba (uključujući ratni period), sudska, tužilačka ili druga pravna djelatnost u periodu od 1991 – 1996. godine, aktivnost u javnim i privatnim preduzećima, osuđivanost za krivično djelo ili prekršaj, uključujući i brisane osude, vođenje disciplinskog postupka i *„ozbiljnije finansijske poteškoće“.*

Čl. 35 st. 6 Poslovnika VSTV je propisano: *„Ukoliko se u toku konkursne procedure do donošenja odluke o imenovanju utvrdi da je kandidat u prijavnom materijalu dao pogrešne ili neistinite informacije, on se isključuje iz konkursne procedure, o čemu se kandidat obavještava elektronskom poštom ili na drugi odgovarajući način“.* Imajući u vidu ranije citiranu odredbu čl. 44 st. 2 Zakona o VSTV, ovakvu odluku je moguće donijeti samo do trenutka stupanja na dužnost sudije ili tužioca.

U suprotnom, protiv kandidata koji je već počeo da obavlja pravosudnu funkciju, može se jedino pokrenuti disciplinski postupak zbog prekršaja propisanog čl. 56 i 57 tačke 19 Zakona o VSTV-u: *„namjerno davanje lažne, obmanjive ili nedovoljne informacije u vezi s prijavama za radno mjesto, disciplinskim stvarima, pitanjima unapređenja i napredovanja u službi ili bilo kojim drugim pitanjima koja su u nadležnosti Vijeća“.* Radi se o jedinom disciplinskom prekršaju koji ne zastarijeva u materijalnom smislu, odnosno u odnosu na kojeg je čl. 72 st. 1 Zakona o VSTV napravljen izuzetak od zastarnog roka od pet godina od izvršenog disciplinskog prekršaja, pa se disciplinski postupak može pokrenuti i kada se u toku obavljanja funkcije ustanovi da je sudija ili tužilac dao lažne podatke prilikom prvog apliciranja ili kasnijeg napredovanja u pravosudnoj karijeri.

⁸ *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, 64/18, 12/21, 26/21, 35/21, 68/21 i 1/22

⁹ Dostupne na linku: <https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/47779>

Praktični problem koji se javlja prilikom apliciranja kandidata na sudijske i tužilačke pozicije predstavlja nepostojanje sistemskog institucionalnog mehanizma provjere dostavljenih dokumenata i informacija aplikanta. VSTV u suštini poklanja povjerenje informacijama i podacima koje su ponudili kandidati. Naime, Zakon o VSTV-u koncipiran je prema zakonodavnim rješenjima zemalja razvijenih demokratija, čije pravne tradicije podrazumijevaju visok stepen razvijene svijesti pripadnika pravne struke, kao i primjerenih i odvraćajućih sankcija za one koji pokušaju da prevarnim radnjama napreduju u okviru sistema. Kao što ću pokazati na konkretnim primjerima, ovakav stepen povjerenja i nedostatak kontrolnih mehanizama ne odgovara trenutnom stanju u našem pravosudnom sistemu.

2.1. Članstvo u političkoj stranci kandidata za pravosudnu funkciju

Krajem 2016. godine, aplikant je popunio prijavni obrazac za mjesta sudija, tužilaca i stručnih saradnika, kojim je aplicirao na upražnjeno mjesto stručnog saradnika u općinskom sudu. Na pitanje u obrascu „*Da li ste bili/ili ste još uvijek član političke stranke odnosno da li ste obavljali neke dužnosti u organima političke stranke, ili u udruženjima ili fondacijama povezanim sa političkim strankama*“, kandidat je odgovorio odrično, upisivanjem kose horizontalne crte. Kandidat je potpisao obrazac, uključujući i izjavu koja glasi: „*Pod materijalnom i krivičnom odgovornošću potvrđujem da su informacije navedene u ovom obrascu, kao i u svim dokumentima podnesenim kao njegov sastavni dio, istinite i tačne. Shvatam da sam pod trajnom obavezom da ispravim svaku netačnu informaciju i da dostavim svaku drugu relevantnu informaciju koju saznam nakon podnošenja ovog obrasca. Isto tako razumijem da mogu biti isključen(a) iz razmatranja za imenovanje na položaj za koji sam se prijavio(la), odnosno da mogu biti razriješen(a) sa sudijske ili tužilačke funkcije ukoliko se ustanovi da neki od podataka koje sam dostavio(la) nije tačan ili navodi na pogrešno zaključivanje.*“

Nakon imenovanja kandidata, jedan od protivkandidata je VSTV-u uputio žalbu u kojoj je dostavio informaciju o njegovoj političkoj angažovanosti i obavljanju dužnosti sekretara lokalnog ogranka političke stranke. Imenovani kandidat je dostavio odgovor na u kojem je naveo da nisu tačni navodi da je bio član bilo koje političke stranke u trenutku imenovanja za nosioca pravosudne funkcije kao i u trenutku prijave na konkurs. Zbog toga što ni u prijavnom obrascu ni u kasnijim podnescima, upućenim VSTV-u, kandidat nije naveo informaciju da je obavljao dužnost sekretara političke stranke, VSTV nije imalo u vidu ovu informaciju prilikom razmatranja informacije o njegovom imenovanju, koje je potvrđeno.

Kako je u disciplinskoj istrazi koja je uslijedila utvrđeno da je sada već stručni suradnik općinskog suda obavljao političku dužnost, podnesena je disciplinska tužba i zatraženo razrješenje od dužnosti tuženog. Odlukom Prvostepene disciplinske komisije¹⁰, stručni suradnik je razriješen dužnosti. Ova odluka preinačena je odlukom Drugostepene disciplinske komisije¹¹, kojom je odbijen dio disciplinske tužbe koji se odnosi na naknadnu izjavu tuženog dostavljenu VSTV-u, te mu je izrečene disciplinska mjera smanjenja plate

¹⁰ Odluka br. 04-07-6-1752-6/2018 od 29. 08. 2018.

¹¹ Odluka br. 04-07-6-1752-10/2018 od 06. 12. 2018.

u iznosu od 30%, na period od šest mjeseci. Obrazlažući izrečenu disciplinsku mjeru, žalbeni organ je, *inter alia*, naveo:

„Obzirom da je ova Komisija tuženog oglasila odgovornim za davanje podataka koji nisu tačni ili navode na pogrešno zaključivanje u prijavnom obrascu za mjesta sudija, tužilaca i stručnih saradnika, kao i za propust da naknadno ispravi netačne podatke u prijavnom obrascu, a koji se odnose na njegovo radno iskustvo, prema stavu i ocjeni ove Komisije, ne predstavljaju takvu ozbiljnost i težinu učinjenog disciplinskog prekršaja da bi tuženi bio nepodoban ili nedostojan da dalje vrši dužnost stručnog saradnika“¹².

VSTV je odbilo žalbu Ureda disciplinskog tužioca (UDT) na odluku Drugostepene disciplinske komisije¹³, ističući u ključnom dijelu obrazloženja sljedeće:

„Kada je u pitanju žalbeni argument UDT-a da su informacije koje kandidati dostavljaju jedini izvor saznanja o kandidatu koje VSTV ima prilikom odlučivanja da li oni ispunjavaju sve potrebne uslove, propisane članom 22. Zakona o VSTV-u, te da VSTV nije u mogućnosti da vrši pojedinačnu provjeru svakog dostavljenog podatka ili informacije svih pojedinačnih kandidata, pa je samim tim i značaj ispravnosti i istinitosti dostavljenih podataka od ključnog značaja, Vijeće se slaže sa istaknutim argumentom. Međutim, Vijeće je uvjerenja da svako davanje lažne, obmanjive ili nedovoljne informacije u prijavnom obrascu po automatizmu povlači disciplinsku odgovornost, te da ovisno o kojoj se informaciji radi zavisi i sankcija koja će se izreći za taj disciplinski prekršaj (...). S tim u vezi cijeneći ovaj konkretan slučaj Vijeće je uvjerenjeno da nije opravdano izricanje teže disciplinske mjere u odnosu na onu koja je izrečena, te Vijeće nalazi da je izrečena disciplinska mjera adekvatna i u srazmjeri sa težinom disciplinskog prekršaja, kao i stepenom utvrđene disciplinske odgovornosti tuženog“.

U ovom primjeru vidimo da kandidat koji namjerno nije prijavio članstvo u političkoj stranci, niti je kasnije, iako je imao priliku, ispravio dostavljene informacije nije razriješen funkcije. Postavlja se pitanje proporcionalnosti izrečene disciplinske mjere tuženom koji i dalje radi u pravosuđu.

2.2. Krivična osuda kandidata za pravosudnu funkciju

UDT je, tokom 2018. godine, pokrenuo disciplinski postupak protiv tužioca koji je pravosnažno osuđen za izvršno krivično djelo 2008. godine. Nakon što je osuda izbrisana iz zvaničnih evidencija, tužilac je prilikom apliciranja na pravosudne pozicije, u periodu 2013 – 2017. godina, na pitanje „*Da li ste osuđivani za krivična djela? Potrebno je dati potpune podatke, uključujući naziv suda, vrstu počinjenog djela i svaku izrečenu kaznu (uključujući brisane osude).*“ odgovorio: „*Ne*“. Kao i u prethodnom slučaju, UDT je zatražio izricanje disciplinske mjere razrješenja od dužnosti.

Prvostepena disciplinska komisija je donijela odluku¹⁴ kojom se tuženi oglašava odgovornim, te mu je izrekla disciplinsku mjeru smanjenja plate u iznosu od 50%, na period od šest mjeseci. Obrazlažući izrečenu disciplinsku mjeru, komisija je navela:

¹² Citati iz odluka su preuzeti u izvornom obliku, bez stilskih ili gramatičkih korekcija.

¹³ Odluka br. 04-07-6-226-2/2019 od 13. 02. 2019.

¹⁴ Odluka br. 04-07 -6-71-14/2019 od 03. 06. 2019.

„Od olakšavajućih okolnosti na strani tuženog, Komisija je prvenstveno imala u vidu, vrijeme i okolnosti pod kojima je tuženi (...) počinio krivično djelo za koje je pravosnažno osuđen, kao i prirodu krivičnih djela koje spada u grupu krivičnih djela protiv autorskih prava, te činjenicu da mu je za to izrečena novčana sankcija u iznosu od 900 KM. Komisija je kao relativno olakšavajuće okolnosti cijenila i materijalne okolnosti koje je tuženi izveo uvidom i čitanjem na glavnoj raspravi na okolnosti svojih radnih rezultata, kao i saslušanje svjedoka ... koji je izjavio da se radi o jednom od najboljih tužilaca u njegovom tužilaštvu koji je ocjenjivan izuzetno uspješnim za svoj rad.

Komisija je imala u vidu i dosadašnju politiku disciplinskog sankcionisanja, u istim ili sličnim disciplinskim predmetima te zaključila da se u ovom konkretnom slučaju ne radi o krivičnoj osuđivanosti za krivično djelo koje spada u istu grupu krivičnih djela, te da se radi o različitim okolnostim i vremenu u kojem je djelo počinjeno, pa je uzimajući u obzir otežavajuće i olakšavajuće okolnosti na strani tuženog, zaključila da će se izrečenom disciplinskom mjerom prema tuženom osigurati pravičnost i dosljednost disciplinskog sankcionisanja nosilaca pravosudnih funkcija od strane disciplinskih organa Vijeća“.

Dva mjeseca prije donošenja ove odluke, UDT pokrenuo i postupak protiv sudije koji je tokom 80-ih godina prošlog vijeka osuđivan za izvršena krivična djela lake tjelesne povrede i silovanja u pokušaju, koje osude nije naveo u svojim prijavnim obrascima koje je podnio prilikom apliciranja na pozicije sudije i tužioca u periodu 2003 – 2017. godine¹⁵.

Nakon velike polemike koja se o ova dva predmeta vodila u javnom prostoru, brojnih medijskih izvještaja o njima i reakcije međunarodne zajednice,¹⁶ Prvostepena disciplinska komisija donijela je odluku¹⁷ kojom se sudija privremeno udaljava od obavljanja dužnosti do okončanja disciplinskog postupka koji se vodio protiv njega.

Epilog ovih predmeta je da je tužilac razriješen dužnosti, nakon što je Drugostepena disciplinska komisija preinačila prvostepenu odluku, a VSTV potvrdilo drugostepenu odluku. U drugom predmetu sudija je dao ostavku u toku disciplinskog postupka koji se duži period vodio protiv njega. Kolebljivost disciplinskih organa i promjena mišljenja u prvom predmetu tek nakon javnog pritiska, kao i neefikasan postupak koji se vodio protiv sudije teško da mogu predstavljati rezolutni odgovor VSTV-a na neobavještavanje o krivičnoj osudi kandidata prilikom apliciranja na sudijske i tužilačke pozicije.

2.3. Finansijski izvještaji sudija i tužilaca

Čl. 86 Zakona o VSTV-u propisano je:

Sudije i tužioci dostavljaju Vijeću godišnji finansijski izvještaj u kojem navode, između ostalog, aktivnosti koje su obavili izvan svoje dužnosti sudije odnosno tužioca uključujući iznose koje su naplatili. Finansijski izvještaj uključuje informacije o bračnom drugu i djeci s kojom žive u istom domaćinstvu, a koji posjeduju dionice ili učestvuju u rukovođenju privatnim ili javnim preduzećima i udruženjima, uključujući

¹⁵ Disciplinska tužba br. UDT DD 009129 19 od 16. 04. 2019.

¹⁶ Postoje veliki broj medijskih izvještaja o ovom predmetu koje autor ne želi navesti jer sadrže imena pomenutih nosilaca pravosudne funkcije, čime bi se izgubila svrha anonimiziranja.

¹⁷ Odluka br. 04-07-6-1513-6/2019 od 06. 08. 2019.

političke partije. Vijeće šalje obrasce za finansijske izvještaje, a može tražiti i dodatne informacije.

Čl. 82 Zakona, prethodno je propisana je opća zabrana vršenja nespojivih dužnosti, a čl. 83 zabrana vršenja javnih dužnosti, dužnosti iz pravne oblasti i drugih dužnosti. Potrebno je navesti da sam obrazac koji je propisalo VSTV sadrži i informacije o imovini nosilaca pravosudne funkcije („može tražiti i dodatne informacije“), uključujući i članova njihovih porodica koji žive s njima. Međutim, obim postupnih radnji VSTV-a sa primljenim informacijama i podacima je vrlo ograničen. VSTV nema prerogative da utvrđuje porijeklo prijavljene imovine, niti da se bavi pitanjima njene srazmjernosti sa prijavljenim prihodima.

Neprijavlivanje aktivnosti izvan obavljanja funkcije, odnosno neprijavlivanje prihoda i imovine moglo bi predstavljati disciplinski prekršaj o kojemu je ranije bilo riječi: „namjerno davanje lažne, obmanjive ili nedovoljne informacije u vezi s prijavama za radno mjesto, disciplinskim stvarima, pitanjima unapređenja i napredovanja u službi ili bilo kojim drugim pitanjima koja su u nadležnosti Vijeća“. Disciplinski postupci po ovom osnovu su pokretani izuzetno rijetko,¹⁸ s obzirom na mali broj zaprimljenih informacija o neprijavljenim aktivnostima i imovini koji bi predstavljali osnov za dalje istraživanje eventualnih povreda dužnosti. Uslijed nepostojanja obaveze objave imovinskih kartona, teško je pretpostaviti kako bi potencijalni podnosilac prijave znao da sudija i tužilac nije prijavio imovinu. Stoga se prijave obično oslanjaju na nesigurne (rekla-kazala) izvore i/ili pretpostavke, pa i kvalitet navoda najčešće ne omogućava njihovo dalje istraživanje.

I ovakvo skromno polje djelovanja UDT-a i VSTV-a dalje je suženo odlukom disciplinske komisije donesenom prošle godine¹⁹. Drugostepenom odlukom preinačena je odluka Prvostepene disciplinske komisije kojom je sudija oglašen odgovornim za pomenuti disciplinski prekršaj jer od stupanja na funkciju 2004. godine nije prijavio nekretninu koja je bila u njegovom suvlasništvu. Svoju odluku drugostepena komisija obrazlaže ovako:

„(...) Drugostepena disciplinska komisija nalazi da Disciplinski tužilac nije dokazao, da je tuženi namjerno, svjesno dao nedovoljnu informaciju u godišnjim ličnim finansijskim izvještajima kad je propustio da navede imovinu (...) Ovo tim prije što Prvostepena disciplinska komisija nalazi da postoji namjera, tvrdeći da nije bitno kakav je motiv. Naime, pravilno se ukazuje žalbom tuženog, da nije moguće utvrditi namjeru, ukoliko nije utvrđen motiv“.

Radi ilustracije pogrešnosti ovakvog stava, potrebno je navesti da je tuženi bez sumnje morao biti svjestan činjenice da je suvlasnik nekretnine, te je duži niz godina popunjavao obrazac koji sadrži i izjavu o tačnosti i potpunosti dostavljenih informacija i podataka i prihvatanju odgovornosti u suprotnom. Kao što je vidljivo iz naziva ovog prekršaja, iz kojeg proizilaze i njegovi zakonski elementi potrebna je namjera, ali ne i motiv, što je i logično. Namjera upućuje na stepen disciplinske odgovornosti (umišljaj), koji je potrebno

¹⁸ Npr. odlukom br. 04-02-6649-3/09 od 2.10.2009. sudija je oglašen odgovornim što je obavljao funkciju člana Izvršnog odbora Nogometnog saveza BiH, što je kao aktivnost je nespojiva sa sudijskom funkcijom (čl. 83 st. 3 Zakona o VSTV-u: „Sudija ili tužilac ne smije biti član upravnog ili nadzornog odbora javnih ili privatnih preduzeća, ili drugih pravnih osoba“) i ostvario prihode koje nije prijavio u više godišnjih finansijskih izvještaja.

¹⁹ U pitanju je odluka Drugostepene disciplinske komisije br. 11-07-6-1497-25/2021 od 22. 09. 2021.

utvrditi u smislu čl. 54 Zakona o VSTV, jer se disciplinski prekršaji mogu izvršiti umišljajno i nehatno. S druge strane, iz naziva disciplinskog prekršaj ne proizilazi da je potrebno utvrđivati motiv njegovog izvršenja, jer se radi o olakšavajućoj ili otežavajućoj okolnosti koju je potrebno imati u vidu prilikom utvrđivanja disciplinske mjere, kako je propisano čl. 59 Zakona o VSTV-u. Konkretnom odlukom je prekoračena granica zakonske norme i njenog najekstenzivnijeg tumačenja i pooštren standard dokazivanja ovog prekršaja.

3. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH

Trenutno je u parlamentarnoj proceduri Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH.²⁰

Prijedlogom zakona predviđene su značajne izmjene u pogledu koncepta izvještavanja o imovini i interesima sudija i tužilaca, uključujući i članove VSTV-a, bez izuzetaka da li se radi o sudijama i tužiocima ili ne²¹. Propisan je detaljno obim informacija koje su nosioci pravosudnih funkcija dužni da dostave VSTV-u, uključujući i obavezu da „*navedu djelatnost njegovih srodnika koji rade u pravosuđu, advokaturi, pravobranilaštvu ili notarijatu. Srodnici uključuju srodnike po pravoj liniji, po bočnoj liniji do trećeg stepena srodstva, srodnike po tazbini do drugog stepena i dijete bračnog druga, bračne odnosno vanbračne partnere, usvojitelje i usvojenu djecu*“²².

Čl. 86a propisano je da se izvještaj „*objavljuje na internetskoj stranici Vijeća, u cilju jačanja integriteta, transparentnosti i povjerenja javnosti u rad pravosuđa, te radi sprečavanja sukoba interesa i drugih nedopuštenih uticaja u obavljanju dužnosti u pravosuđu*“.

Određene su vrste provjera dostavljenih izvještaja²³, koje ne postoje u važećem zakonu:

- formalne provjere, kojom se provjerava da li je izvještaj blagovremeno dostavljen i u potpunosti popunjen;
- redovne provjere, kojom se provjerava postojanje srazmjernosti podataka finansijskih priliva i odliva koji su navedeni u izvještaju sudije, odnosno tužioca;
- dodatne provjere, kojom se provjerava tačnost podataka navedenih u izvještaju, njihovim upoređivanjem sa naknadno prikupljenim podacima.

Dodatna provjera, kojom može biti obuhvaćen cijeli izvještaj ili pojedini navodi iz izvještaja se, između ostalog, provodi i ako se redovnom provjerom izvještaja utvrdi nesrazmjer podataka između finansijskog priliva i finansijskog odliva, a moguć je i nasumičan odabir²⁴. Provjere vrši posebna organizaciona jedinica VSTV-a - Jedinica za

²⁰ Više informacija o samom zakonu i njegovom trenutnom statusu dostupno je na web stranici Parlamentarne skupštine BiH: <https://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=92598>.

²¹ Čl 86k Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV.

²² Čl. 86 Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV.

²³ Čl. 86b st. 2 Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV.

²⁴ Čl. 86c st. 1 tačka c) Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV.

provođenje postupka po izvještajima, a u svrhu praćenja njenog rada, VSTV može angažovati i vanjske stručnjake²⁵.

Postupkom dodatne provjere izvještaja, mogu se utvrditi sljedeće nepravilnosti²⁶:

- a) nedostatak podataka u izvještaju;
- b) navođenje netačnih podataka u izvještaju;
- c) prikrivanje imovine, obaveza, prihoda ili rashoda;
- d) nesrazmjer između podataka finansijskog priliva i finansijskog odliva, koju sudija, tužilac, odnosno član Vijeća ne može objasniti;
- e) prikrivanje aktivnosti koja je nespojiva sa dužnošću sudije, tužioca odnosno člana Vijeća;
- f) prikrivanje informacija koje ukazuju na mogućnost postojanja sukoba interesa sudije, tužioca odnosno člana Vijeća.

Bilo koja od ovih nepravilnosti može predstavljati disciplinski prekršaj. Zanimljivo je predloženo rješenje da se teret dokazivanja u eventualnim disciplinskim postupcima prebacuje na tuženog sudiju/tužioca - da „*pruži dokaze kojim će osporiti informacije koje proizilaze iz provjere i osporiti postojanje nepravilnosti*“. Prebacivanje tereta dokazivanja, koji inače leži na UDT-u, odnosi se „*isključivo na disciplinske postupke koji su rezultat provjere izvještaja i ne može se koristiti ni u jednom drugom postupku*“²⁷.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH usvojio je zakon na sjednici održanoj 09. 03. 2022. godine. U prvom čitanju na sjednici Doma naroda prijedlog zakona nije dobio entitetsku većinu. Stoga je vraćen na razmatranje članovima Kolegija Doma, koji nisu postigli saglasnost o prijedlogu. Imajući u vidu dosadašnje odluke Doma naroda i njegovih tijela, opravdan je posumnjati u mogućnost njegovog usvajanja.

4. Sigurnosne provjere u BiH

Svojevrсна provjera integriteta drugih zaposlenih u državnim institucijama propisana je Zakonom o zaštiti tajnih podataka²⁸.

Čl. 30 ovog zakona propisano je da „*Lica koja rade ili se prijavljuju za rad na radno mjesto na kojem se proizvode tajni podaci, u organu koji se bavi obavještajnim ili pitanjima iz oblasti odbrane i sigurnosti, bit će predmet osnovnog sigurnosnog provjeravanja u skladu s postupkom za izdavanje dozvole za pristup tajnim podacima stepena povjerljivo. Listu organa na koje se odnosi stav (1) ovog člana utvrđuje Vijeće ministara BiH.*“

Donesenom listom²⁹ obuhvaćene su praktično sve državne institucije, uključujući i sudove i tužilaštva svih nivoa. Proširene sigurnosne provjere i proširene sigurnosne provjere sa

²⁵ Čl. 86f i 86h Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV.

²⁶ Čl. 86c st. 8 Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV.

²⁷ Čl. 86d st. 4 i 5.

²⁸ Sl.gl.BiH 54/05 i 12/09.

²⁹ Sl.gl.BiH 97/06.

sigurnosnim istraživanjem predviđene su za osobe koje mogu pristupiti podacima označenim stepenom tajnosti tajno i vrlo tajno³⁰. Osnovni sigurnosni upitnik, koji je zaposleni dužan da popuni, sadrži, između ostalog, i podatke o identitetu, obrazovanju, prethodnom radnom iskustvu, krivičnim osudama i sudskim postupcima koji su u toku, i imovinskom stanju provjeravane osobe. Dodatnim upitnicima obuhvaćene su finansijske obaveze i preuzete garancije, kao i osobine, sklonosti i okolnosti iz života koje mogu biti motiv za ucjenjivanje ili druge oblike pritisaka na provjeravanu osobu³¹.

Čl. 59. Zakona o zaštiti tajnih podataka propisane su sigurnosne smetnje zbog kojih se odbija izdavanje dozvole za pristup tajnim podacima, među kojima treba izdvojiti:

- dokazano lažno navođenje podataka u upitniku za provjeru
- pravosnažne sudske presude od najmanje tri mjeseca zatvorske kazne
- vođenje postupka zbog krivičnih djela za koje se mogu izreći zatvorske kazne u trajanju od najmanje tri mjeseca
- neovlašten kontakt s pripadnicima organiziranih kriminalnih grupa, terorističkim organizacijama i organizacijama koje ih finansijski ili na drugi način podržavaju, odnosno članstvo u njima
- neovlaštenu saradnju s osobama iz obavještajno-sigurnosnih ili vojnih struktura drugih država
- iznošenje ili komentiranje tajnih informacija, dokumenata i aktivnosti neovlaštenim osobama, a naročito obavještajno-sigurnosnim službama drugih država ili sredstvima javnog informisanja
- prekomjerna zaduženost koja dovodi do finansijskih teškoća i predstavlja dokazanu mogućnost za ucjenu ili druge oblike pritisaka na provjeravanu osobu
- dokazano neobjašnjivo bogaćenje iz nepoznatog ili izvora koji je povezan s pripadnicima organiziranih kriminalnih grupa, terorističkim organizacijama i organizacijama koje ih finansijski ili na drugi način podržavaju, odnosno s s osobama iz obavještajno-sigurnosnih ili vojnih struktura drugih država
- odbijanje pružanja odgovora ili informacija ili dokazano sprečavanje drugih da pruže odgovore ili informacije

Sigurnosne provjere obavlja Obavještajno-sigurnosna agencija BiH³²(OSA), a izuzetno za policijske službenike i državne službenike i zaposlenike u policijskim i drugim sigurnosnim organima u Bosni i Hercegovini Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA).³³ Još jedan izuzetak napravljen je u pogledu vojnih osoba i državnih službenika koje provjerava unutarnja organizaciona jedinica u Ministarstvu odbrane BiH³⁴.

Protiv rješenja osoba nadležnih za izdavanje dozvola, kojima je odbijen zahtjev za izdavanje dozvole za pristup tajnim podacima, provjeravana osoba može u roku od 15 dana

³⁰ Čl. 38 Zakona o zaštiti tajnih podataka.

³¹ Čl. 49-51 Zakona o zaštiti tajnih podataka.

³² Čl. 30 st. 4 Zakona o zaštiti tajnih podataka.

³³ Čl. 33 st. 2 Zakona o zaštiti tajnih podataka.

³⁴ Čl. 33 st. 2 Zakona o zaštiti tajnih podataka.

od dana dostavljanja rješenja uložiti žalbu Komisiji koju će imenovati Vijeće ministara BiH. Protiv konačne odluke kojom se odbija izdavanje dozvole za pristup tajnim podacima može se pokrenuti upravni spor kod Suda BiH u roku od 30 dana³⁵.

Osobe kojima je konačnom odlukom nadležnog organa utvrđena sigurnosna smetnja ili koje su podnijele pismeni zahtjev za obustavu sigurnosne provjere ne mogu dalje obavljati dužnost, odnosno posao za koji je obavljena ili obustavljena sigurnosna provjera. Na njih se primjenjuju odredbe o prekobrojnosti u zakonima koji regulišu ovu oblast³⁶.

Čl. 5 Zakona o zaštiti tajnih podataka propisano je da pristup tajnim podacima svih stepena bez sigurnosne provjere, odnosno izdavanja dozvole za pristup tajnim podacima imaju sudije i tužioci svih nivoa. U praksi je prisutno korištenje tajnih podataka u pravosudnim postupcima, bilo da su ih tajnim označile druge institucije ili sudovi i tužilaštva. Teoretski, bilo koji sudija ili tužilac može doći u doticaj s ovim podacima. Da zakon nije napravio izuzetak u pogledu sudija i tužilaca, i oni bi morali proći prethodne sigurnosne provjere kao i drugi zaposleni u ovim institucijama prije nego što budu upoznati sa tajnim podacima.

5. Zaključak - mogućnosti primjene Zakona o zaštiti tajnih podataka na nosioce pravosudnih funkcija

Analizirajući trenutni pravni okvir može se zaključiti da Zakon o VSTV-u ne pruža dovoljne garancije za uspostavljanje potrebnog stepena integriteta nosilaca pravosudne funkcije koji bi povratio povjerenje javnosti u ispravno funkcionisanje pravosudnog sistema. Dokumenti i informacije koje kandidati dostavljaju VSTV-u prilikom apliciranja na upražnjenje pozicije u pravosuđu nisu podložni sistematskim provjerama. Saznanja o netačnim, nepotpunim ili lažnim informacijama su anegdotalna i obično dolaze od zainteresovanih lica – ukoliko takvih uopšte ima. Zakon o VSTV-u, *de lege lata*, ne omogućava provjeru proporcionalnosti prihoda i imovine sudija i tužilaca. Nosilac pravosudne funkcije koji uredno prijavi svoju potpunu imovinu ne snosi nikakve posljedice čak i ukoliko postoji nesrazmjer koji i laici mogu utvrditi. U rijetkim slučajevima saznanja za nepravilnosti disciplinski postupci su vodili krivudavim stazama, i nisu prikazali dovoljnu odlučnost disciplinskih organa ni odvrćajuće sankcije koje bi uspostavile generalnu prevenciju i obeshrabrile buduće zloupotrebe. Štaviše, stiče se utisak da se rizik u pojedinim situacijama isplati.

Dosljedna primjena propisa u disciplinskim postupcima koji se odnose na nepotpuno ili obmanjujuće dostavljanje informacija, kao i finansijskih izvještaja, 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.

Ako se pođe od potrebe vršenja sistemskog pročišćavanja pravosudnog sistema, kao u albanskom primjeru, zaključujem da Zakon o zaštiti tajnih podataka predstavlja potencijalno kvalitetan alat za ovu svrhu, zato što tangira mnoge potencijalne tačke integriteta provjeravanog kandidata: njegovo obrazovanje, radno iskustvo, raniju osuđivanost, neobjašnjivo bogaćenje, kontakte sa kriminalnim grupama. Naravno, ovakav

³⁵ Čl. 31 Zakona o zaštiti tajnih podataka.

³⁶ Čl. 32 Zakona o zaštiti tajnih podataka.

potencijal Zakona o zaštiti tajnih podataka bi bio ostvaren samo ukoliko bi se čl. 5 zakona izmijenio i uspostavila obaveza sudija i tužilaca da prođu sigurnosne provjere kako bi mogli pristupiti tajnim podacima.

Jedno od otvorenih pitanja je ko bi vršio sigurnosne provjere u slučaju zakonodavnih izmjena: OSA, što je generalno zakonsko rješenje, ili bi se za pravosuđe napravio izuzetak kao što je kad su u pitanju oružane snage i policijski organi. U svakom slučaju, trenutno zakonsko rješenje omogućava dvostepenost u odlučivanju i sudsku zaštitu u upravnom sporu.

Jedno je sigurno, izrečena disciplinska mjera ne može biti jedini alat da se iz pravosuđa uklone sudije i tužioci koji tu ne pripadaju. Ostvareni radni rezultati, kompetentnost i *integritet* morali bi vrlo brzo postati ključni preduslov za obavljanje pravosudne funkcije.

Progresivne izmjene i dopune postojećeg Zakona o VSTV-u, prema trenutnom stanju stvari, neće dobiti podršku zakonodavne vlasti. Stoga možemo očekivati da i druge zakonodavne inicijative, poput izmjena Zakona o zaštiti tajnih podataka, naiđu na sličnu prepreku, kojom se dokazuje sinergija različitih grana vlasti „zarobljene države“. U ovakvim situacijama, očekivanja se svode na eventualnu intervenciju Ureda visokog predstavnika u BiH, kakvih zadnjih godina nije bilo mnogo.

Iako Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u nudi izmjene koje predstavljaju unapređenje u odnosu na postojeće stanje, ipak se čini da sigurnosne provjere predstavljaju dosta širi osnov za prijeko potrebnu provjeru integriteta nosilaca pravosudnih funkcija. Stoga bi pored izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u bilo potrebno izmijeniti i Zakon o zaštiti tajnih podataka, kako bi sigurnosnim provjerama bili obuhvaćeni i sudije i tužioci.