

*Dr Igor Milinković**
Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci
ORCID: 0000-0002-7804-3866

ŠTA DONOSE IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O VISOKOM SUDSKOM I TUŽILAČKOM SAVJETU BOSNE I HERCEGOVINE?*

SAŽETAK: Nezavisnost sudstva predstavlja jedan od ključnih preduslova vladavine prava. Neophodno je, međutim, da njegovanje „kulture“ sudske nezavisnosti bude praćeno konstantnim naporima ka unaprijeđenju mehanizama i „kulture“ odgovornosti i integriteta nosilaca sudijske funkcije. Takva potreba naročito je naglašena u postautoritarnim društvima, u kojima nezavisnost sudstva počiva na nestabilnim temeljima autoritarne prošlosti, prožete sistematskim podrivanjem sudske nezavisnosti.

Posljednjih decenija, sredstvo za jačanje sudske nezavisnosti prepoznaje se u osnivanju savjeta sudstva. Savjeti sudstva, nezavisna tijela u kojima većinu članova čine predstavnici sudske vlasti, „osmišljeni su da izdvoje funkcije imenovanja, odlučivanja o napredovanju i disciplinskog kažnjavanja sudija iz stranačkog političkog procesa, obezbjeđujući istovremeno izvjestan nivo odgovornosti“ (Garoupa, Ginsberg, 2009). Posljednjih godina, međutim, sve češća postaju upozorenja da obrazovanje savjeta sudstva može dovesti do pojave novih kanala politizacije sudske vlasti, što u prvi plan stavlja pitanje odgovornosti članova ovih tijela.

U radu se analiziraju odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i

* e-mail: igor.milinkovic@pf.unibl.org, redovni profesor.

** Rad je primljen 12. 1. 2024, izmjenjena verzija rada dostavljena je 29. 4. 2024, a prihvaćen je za objavljivanje 29. 11. 2024. godine.

Hercegovine (VSTS BiH), usvojenog 2023. godine, koje se odnose na disciplinsku odgovornost sudija i članova Savjeta, kao i postupak razrješenja članova VSTS BiH. U radu će biti upozoreno i na druge odredbe ovog zakona koje imaju za cilj suzbijanje korupcije u pravosuđu i jačanje integriteta nosilaca sudijske funkcije.

Ključne reči: sudstvo, nezavisnost sudstva, sudijska odgovornost, sudska samouprava, savjeti sudstva, Bosna i Hercegovina, Visoki sudski i tužilački savjet, korupcija, izvještaji o imovini i interesima

SUDSKA SAMOUPRAVA: PANACEJA ILI PLACEBO (SA NUSPOJAVAMA)

Nezavisnost sudstva predstavlja jedan od bitnih preduslova vladavine prava. Vladavina prava „zahtijeva efikasan sistem horizontalne odgovornosti koji sačinjavaju institucije vlasti koje jedna drugu čine odgovornim pravu i javnosti“.¹ Da bi se afirmisalo kao relevantan element sistema horizontalne odgovornosti, samim tim i činilac jačanja vladavine prava, sudstvo „ne smije biti podređeno drugim granama vlasti, vojsci, ili moćnim elementima iz privatnog sektora“.² Sudovi obezbjeđuju odgovornost nosilaca vlasti u skladu sa demokratskim pravilima igre i imaju ključnu ulogu u ostvarivanju zaštite ljudskih prava, ustanovljenih ustavima, konvencijama i zakonima.³ Pretpostavka ostvarivanja navedene funkcije jeste nezavisnost sudstva. „Sudovi predstavljaju ključni element vladavine prava“, upozorava Voldron (Waldron), ali samo kao „nezavisne institucije koje funkcionišu u skladu sa priznatim standardima pravičnog postupka“.⁴

Nezavisnost sudstva, međutim, ne podrazumijeva apsolutnu autonomnost sudijskog djelovanja. Jačanje „kulture“ sudske nezavisnosti treba da bude praćeno naporima da se, paralelno, kreiraju i unapređuju mehanizmi i „kultura“ sudijske odgovornosti. Takva potreba naročito je naglašena u državama koje nezavisno sudstvo konstruišu na nestabilnim temeljima autoritarne

¹ Chavez, R. B. (2008). The Rule of Law and Courts in Democratizing Regimes. *The Oxford Handbook of Law and Politics*, eds. Whittington, K. E., Kelemen, R. D., Caldeira, G. A. Oxford University Press, 65.

² *Ibid.*, 65.

³ Gloppen, S., Gargarella, R., Skaar, E. (2004). Introduction: The Accountability Function of the Courts in New Democracies. *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*, eds. Gloppen, S., Gargarella, R., Skaar, E. London – Portland, Oregon: Frank Cass, 1.

⁴ Waldron, J. (2023). *Thoughtfulness and the Rule of Law*. Cambridge, Massachusetts – London, England: Harvard University Press, 2.

prošlosti, u kojoj za sudske nezavisnost nije bilo sluha. Jedan od najvećih izazova za zakonodavca jeste da obezbijedi adekvatan nivo odgovornosti nosilaca sudijske funkcije a da, pritom, ne ugrozi njihovu nezavisnost.

Posljednjih decenija sredstvo za unapređenje sudske nezavisnosti prepoznaje se u jačanju institucija sudske samouprave (koja se nerijetko, kako upozoravaju pojedini autori, tretira kao univerzalni lijek (panaceja) za sve probleme upravljanja sudstvom).⁵ Kao najznačajniji oblik realizovanja sudske samouprave vremenom su se afirmisali savjeti sudstva,⁶ nezavisna tijela u kojima većinu članova čine predstavnici sudske vlasti, osmišljena

„...da izdvoje funkcije imenovanja, odlučivanja o napredovanju i disciplinskog kažnjavanja sudija iz stranačkog političkog procesa, obezbjeđujući istovremeno izvjestan nivo odgovornosti“.⁷

Osnovni cilj koji se osnivanjem ovih tijela želi postići jeste da se „osigura spoljna nezavisnost sudstva, a posebno nezavisnost sudstva u odnosu na izvršnu vlast“.⁸ Slabeći svojim djelovanjem, ili ukidajući veze u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, savjeti sudstva predstavljaju korak bliže dosljednoj podjeli vlasti, u skladu sa klasičnim Monteskejeovim modelom, obezbjeđujući potpunije realizovanje principa sudske nezavisnosti kao suštinskog preduslova vladavine prava.

Podizanje zaštitnog bedema u odnosu na političke grane vlasti, međutim, može za posljedicu imati podrivanje tzv. unutrašnje sudske nezavisnosti, odn. rezultirati stvaranjem „sistema zavisnih sudija unutar nezavisnog sudstva“.⁹ Posljednjih godina, sve veći broj autora upozorava na činjenicu da formiranje savjeta sudstva može da dovede do nastanka novih kanala politizacije sudske vlasti, shodno tome i novih mehanizama vršenja pritiska na nosioce sudijske funkcije (od strane članova savjeta sudstva, ili neformalnih centara

⁵ Kosař, D. (2018). Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. *German Law Journal*, 19 (7), 1567.

⁶ Pojedini autori sugerišu prihvatanje šire definicije sudske samouprave, koja ne bi bila ograničena isključivo na savjete sudstva. Kozar (Kosar) pod organima sudske samouprave podrazumijeva organe u čijem sastavu se nalazi najmanje jedan sudija, a čija primarna funkcija, zasnovana na pravnim normama, jeste da: a) odlučuju o pitanjima koja se odnose na sudske administraciju i/ili karijeru sudija, i b) savjetuju organe koji odlučuju o takvim pitanjima (*Ibid.*, 1571).

⁷ Garoupa, N., Ginsburg, T. (2009). Guarding the guardians: Judicial councils and judicial independence. *The American Journal of Comparative Law*, 57 (1), 106.

⁸ Pérez, A. T. (2018). Judicial self-government and judicial independence: The political capture of the general council of the judiciary in Spain. *German Law Journal*, 19 (7), 1770.

⁹ Kosař, D. (2016). *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 19.

uticaja). Stoga se nameće dilema da li savjete sudstva treba posmatrati kao panaceju, univerzalni lijek za slabosti u funkcionisanju sudske vlasti, ili kao puki placebo, koji osim što ispoljava neefikasnost u liječenju osnovne bolesti (ne obezbjeđujući, u dovoljnoj mjeri, depolitizovanje sudstva), može proizvesti i ozbiljne nuspojave. Umanjujući mogućnosti spoljne kontrole nad radom sudstva, obrazovanje savjeta sudstva otvara put ka narušavanju unutrašnje nezavisnosti sudske vlasti, koje se može pokazati jednako pogubnim po očuvanje sudske nezavisnosti kao i njeno ugrožavanje spolja. Široka ovlašćenja savjeta sudstva, u uslovima slabljenja/eliminisanja kontrole od strane političkih grana vlasti, potencira značaj problema odgovornosti članova ovih tijela, što je problem koji se nalazi u fokusu ovog rada.

Savjeti sudstva: geneza i opšta obilježja

Sve veći broj zemalja širom svijeta opredjeljuje se za uspostavljanje savjeta sudstva, nezavisnih tijela kojima se povjerava odlučivanje o izboru i napredovanju nosilaca sudijske funkcije, kao i sprovođenje postupka utvrđivanja njihove disciplinske odgovornosti. Za ekspanziju navedene ustanove velike zasluge imaju i međunarodne odnosno regionalne organizacije. „Četvrti talas“ širenja savjeta sudstva u evropskim zemljama, koji se javlja u drugoj polovini devedesetih godina prošlog vijeka, u literaturi se objašnjava uticajem institucija Savjeta Evrope i Evropske unije (EU).¹⁰ U Agendi 2000, usvojenoj od strane Evropske komisije 1997. godine, kao jedan od zahtjeva koji se postavljaju pred države kandidate za članstvo u EU, čija realizacija će biti obuhvaćena monitoringom Komisije, navedeni su sudska nezavisnost i samouprava.¹¹ Ustanovljeni nacionalni visoki savjeti sudstva razlikuju se u pogledu sastava i načina izbora njihovih članova, kao i u pogledu ovlašćenja koja su im povjerena, tako da se ne može govoriti o postojanju univerzalnog modela ove ustanove.

Osnivanje savjeta sudstva u evropskim državama započelo je u periodu nakon završetka Drugog svjetskog rata. Ideja o potrebi obrazovanja sudskih savjeta, kao instrumenta za unapređenje sudijske nezavisnosti, starijeg je datuma i javlja se već u devetnaestom vijeku (isprva u vezi sa problemom zaštite nosilaca sudijske funkcije od neopravdanog razrješenja). Prvi visoki savjeti sudstva uvedeni su u Francuskoj (1946. godine) i Italiji (1948. godine), sa ciljem da se „sudstvo izoluje od političkog uplitanja i da se osigura da

¹⁰ Kosař, D. (2016). *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 123.

¹¹ Bobek, M., Kosař, D. (2014). Global Solutions, local damages: a critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*, 15 (7), 1275–1276.

jednom od glavnih društvenih institucija ne mogu da manipulišu nedemokratske snage“¹². Novoosnovani savjeti razlikovali su se međusobno u pogledu sastava i ovlašćenja koja su im povjerena (u Francuskoj, magistrati, neposredno birani od strane njihovih kolega, činili su manjinu članova savjeta, tako da je cilj da se uvođenjem ove ustanove smanji uticaj političkih grana vlasti na izbor nosilaca sudijske funkcije bio samo djelimično realizovan).¹³ „Drugi talas“ osnivanja savjeta sudstva uslijedio je krajem sedamdesetih godina dvadesetog vijeka, kada je ova ustanova ustanovljena u Španiji, Portugalu i Grčkoj, nakon pada autoritarnih režima u navedenim državama. „Treći talas“ širenja savjeta sudstva odigraće se otprilike deceniju kasnije i prostiraće se na teritoriji dva kontinenta. Osim evropskih zemalja njime će biti obuhvaćene i države Latinske Amerike, što se može objasniti sličnim istorijsko-političkim kontekstom (pad komunizma u Evropi, odnosno rušenje autoritarnih režima u latinoameričkim državama). I na ovim primjerima potvrđeno je da se osnivanje savjeta sudstva tretira kao relevantan element jačanja sudske nezavisnosti, kao relevantnog preduslova za uspostavljanje sistema vladavine prava odnosno jačanje demokratskih institucija. Sredinom devedesetih godina prošlog vijeka, s aktualizovanjem teme proširenja EU, osnivanje savjeta sudstva postaje „transnacionalno pitanje“.¹⁴ „Sinergijsko dejstvo“ napora koje su u cilju promovisanja sudskih savjeta preduzimali Savjet Evrope i EU, počinje se snažnije ispoljavati nakon usvajanja tzv. Kriterijuma iz Kopenhagena (utvrđenih od strane Evropskog savjeta, 1993. godine). Inicijalna fleksibilnost u pogledu modela organizacije sudstva vremenom je napuštena, tako da je već prilikom proširenja EU 2004. godine, uvođenje savjeta sudstva postalo element tzv. „pretpristupnog uslovljavanja“.¹⁵ Rumunija i Bugarska, države čiji je prijem u članstvo EU bio odložen za 2007. godinu, suočile su se sa eksplisicnim zahtjevima Evropske komisije u pogledu reformisanja ove ustanove, u skladu sa evropskim standardima.¹⁶

Bobek (Bobek) i Kozar upozoravaju na činjenicu da pritisci usmjereni na uvođenje, odn. reorganizovanje pomenute ustanove, nisu zasnovani na

¹² Bell, J. (2006). *Judiciaries within Europe: A comparative review*. Cambridge – New York: Cambridge University Press, 27.

¹³ Garoupa, N., Ginsburg, T. (2009). The comparative law and economics of judicial councils. *Berkeley Journal of International Law*, 27 (1), 57.

¹⁴ Kosař, D. (2016). *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge: Cambridge University Press, 122–123.

¹⁵ Kao rezultat uslovljavanja, u Slovačkoj je Savjet sudstva Slovačke Republike osnovan 2002. godine, a iste godine je savjet sudstva ustanovljen i u Estoniji, uz izvjesno modifikovanje „evropskog modela“ ove institucije. Bobek, M., Kosař, D. (2014). Global Solutions, local damages: a critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*, 15 (7), 1261.

¹⁶ *Ibid.*

precizno definisanom „evropskom modelu“ savjeta sudstva. Umjesto toga, zahtjevi se odnose na primjenu postojećeg normativnog okvira, sastavljenog većinom od dokumenata „mekog prava“ usvojenih od strane savjetodavnih tijela (poput Konsultativnog savjeta evropskih sudija (KSES), Evropske mreže savjeta sudstva ili Venecijanske komisije). Ipak, prema mišljenju ovih autora, na osnovu analize relevantnih dokumenata moguće je identifikovati ključna obilježja „evropskog modela“ savjeta sudstva: 1) savjeti treba da budu ustanovljeni ustavom, 2) najmanje polovinu članova ovog tijela treba da sačinjavaju sudije, izabrane od strane njihovih kolega, 3) savjetima treba da bude povjereno donošenje odluka, a ne isključivo savjetodavna uloga, 4) savjeti treba da posjeduju značajne nadležnosti u pogledu svih pitanja koja se tiču karijere nosilaca sudijske funkcije, uključujući izbor, imenovanje, unapređenje, premještanje, razrješenje i utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija, i 5) savjetom treba da predsjedava predsjednik najvišeg suda ili („neutralni“) šef države. Navedena obilježja mogu biti prihvaćena samo uslovno, na šta upozoravaju i Bobek i Kozar (priznajući da spisak zahtjeva koje navode ne može da se smatra potpunim ili konačnim).¹⁷ U dokumentima koji sadrže odredbe posvećene organizaciji i nadležnostima savjeta sudstva, susreću se zahtjevi koji odstupaju od navedenih obilježja.¹⁸ Od opisanog „evropskog modela“ odstupaju i pojedina rješenja prihvaćena u nacionalnim pravnim porecima.¹⁹

¹⁷ Bobek, M., Kosař, D. (2014). Global Solutions, local damages: a critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*, 15 (7), 1263.

¹⁸ Preporuka Ministarskog komiteta Savjeta Evrope R (2010) 12 dopušta mogućnost da obrazovanje savjeta sudstva bude predviđeno i zakonom, a ne isključivo ustavom (Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12: “Judges: independence, efficiency and responsibilities” (dostupno na: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>; preuzeto: 21. 11. 2023. godine). Pojedini dokumenti sugerišu utvrđivanje šireg kruga nadležnosti ovog tijela. (v., npr., Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), Councils for the Judiciary Report 2010–2011, Rome (2011); dostupno na: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/report_project_team_councils_for_the_judiciary_2010_2011.pdf; preuzeto: 1. 10. 2023. godine).

¹⁹ Kao ilustracija može biti naveden način izbora članova savjeta sudstva u pojedinim evropskim državama. U Španiji, Generalni savjet sudstva čine predsjednik Vrhovnog suda Španije i dvadeset članova, od kojih osam bira parlament među pravnicima sa najmanje petnaest godina profesionalnog iskustva (i Kongres i Senat biraju po četiri člana, 3/5 većinom). Dvanaest članova čine sudije koje, prema Organskom zakonu br. 4 iz 2013. godine, takođe, bira parlament, što je u suprotnosti sa navedenim „evropskim modelom“. (Pérez, A. T. (2018). Judicial self-government and judicial independence: The political capture of the general council of the judiciary in Spain. *German Law Journal*, 19 (7), 1772–1775). I u Poljskoj, članove Nacionalnog savjeta sudstva iz reda sudija bira Sejm. (Mastracci, M. (2020). Judiciary Saga in Poland: An Affair Torn between European Standards and ECtHR Criteria. *Polish Review of International & European Law*, Vol. 9, 66)

I pored odsustva potpune saglasnosti o kriterijumima na kojima treba da budu zasnovani organizacija i nadležnosti savjeta sudstva, nesporno je da postoje snažne preferencije ka obrazovanju ovog tijela. Zagovornici obrazovanja ove ustanove smatraju da se njenim uvođenjem najpotpunije obezbjeđuje ostvarivanje principa sudijske nezavisnosti. Unapređujući organizacionu samostalnost sudskih organa, ova institucija omogućuje sudstvu da samostalno i nezavisno, oslobođeno od političkih uticaja, realizuje suštinsku funkciju koja mu kao grani vlasti pripada (koja se, prema Raselu (Russell), sastoji u nepristrasnom presuđivanju u sporovima koji se odnose na pravom propisana prava i obaveze građana, kako između njih samih, tako i u odnosu na javnu vlast).²⁰ Koncept vladavine prava, kao pravom ograničene i kontrolisane vlasti, zahtijeva da „o sporovima o tome da li su nesudske grane vlasti vršile svoja ovlašćenja na zakonom predviđen način, trebaju odlučivati sudije koje te grane ne kontrolišu“²¹.

Da bi savjeti sudstva ostvarili pomenutu ulogu, neophodno je da ova institucija bude uređena u skladu sa odgovarajućim standardima. Ukoliko su članovi savjeta iz reda sudija u manjini, ili organi zakonodavne i izvršne vlasti imaju dominantnu ulogu prilikom njihovog izbora, ili su nadležnosti ove ustanove skromne, ili svedene na savjetodavnu ulogu, doprinos koji ona može pružiti ostvarivanju principa sudijske nezavisnosti biće, u značajnoj mjeri, kompromitovan. Sudska nezavisnost zahtijeva odgovarajući nivo nezavisnosti savjeta sudstva. Kako je istaknuto i u presudi Suda pravde EU u spojenim predmetima C-585/18, C-624/18 i C-625/18:

„Stepen nezavisnosti koji uživa Nacionalni savjet sudstva (KRS) u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast u izvršavanju nadležnosti koje su mu dodijeljene nacionalnim zakonodavstvom, kao tijelo ovlašćeno, prema čl. 186. Ustava, da osigura nezavisnost sudova i sudstva, može postati relevantan prilikom utvrđivanja da li će sudije koje on bira biti sposobne da ispune zahtjeve nezavisnosti i nepristrasnosti koji proizilaze iz čl. 47. Povelje.“²²

Uspostavljanje savjeta sudstva i obezbjeđivanje njihovog nezavisnog položaja u odnosu na političke grane vlasti nesumnjivo doprinosi jačanju spoljne sudske nezavisnosti. Presijecanje veza u odnosu na izvršnu i

²⁰ Russell, P. H. (2001), *Toward a General Theory of Judicial Independence. Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World* (eds. Russell, P. H., O'Brien, D. M.). Charlottesville and London: University Press of Virginia, 10.

²¹ *Ibid.*

²² The Court of Justice of the European Union, Judgment in Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18 (*A. K. v. Krajowa Rada Sądownictwa, and CP and DO v. Sąd Najwyższy*) (2019). (dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0585>)

zakonodavnu vlast, međutim, podrazumijeva slabljenje mehanizama spoljne kontrole čime se povećava rizik od neprimjerenih uticaja od strane drugih sudija, odnosno drugih centara moći koji se unutar sudstva mogu obrazovati. Kada je o sastavu savjeta sudstva riječ, jedno od spornih pitanja odnosi se na moguću „dominaciju“ sudija najviših sudova među članovima savjeta, što omogućuje njihov preovlađujući uticaj pri donošenju odluka o pitanjima iz nadležnosti ovog tijela. Zakonom o Visokom savjetu magistrature Republike Italije iz 1958. godine, npr., bilo je predviđeno da šest članova Savjeta koji se biraju među nosiocima sudijske funkcije treba da budu sudije Vrhovnog suda (što je značilo da su, kada im se pridruže dva člana Savjeta po funkciji, predstavnici najvišeg sudskog organa činili većinu unutar ove kategorije članova). Iako Ustavni sud Republike Italije nije ocijenio navedeno rješenje kao protivustavno,²³ ono je podvrgnuto kritikama što je, naposljetku, dovelo do njegovog napuštanja. Primjer Italije govori o još jednom načinu na koji model savjeta sudstva može ugroziti unutrašnju sudsku nezavisnost. U literaturi se upozorava na potencijalno štetan uticaj „struja“ (ital. *correnti*), organizovanih sudijskih grupa unutar Nacionalnog udruženja magistrata (Associazione Nazionale Magistrati), prilikom izbora članova Savjeta. Počevši od šezdesetih godina prošlog vijeka, u okviru Udruženja dolazi do formalnog uspostavljanja „struja“ koje, iako nisu izričito povezane sa političkim partijama, imaju ideološko-politički predznak. Na izborima za članove Savjeta, pomenute frakcije nastupale su sa vlastitim kandidatskim listama, tako da je uspjeh na izborima često više zavisio od pripadnosti odgovarajućoj „struji“, nego od stručnosti i iskustva konkretnog kandidata. Pored toga, način odlučivanja u Savjetu, naročito u sferi imenovanja sudija, ukazivao je na postojanje neformalnog dogovora između „struja“ o međusobnoj raspodjeli upražnjenih mjesta u sudskim organima. Izmjenama izbornog sistema 2002. godine onemogućeno je kandidovanje lista, što bi, barem teoretski, trebalo da poboljša šanse za uspjeh „nezavisnih“ kandidata (iako njihovi izgledi za izbor bez podrške nacionalno organizovanih „struja“, kako upozoravaju pojedini autori, i dalje nisu naročito obećavajući).²⁴ Navedeni primjer govori o tome da i u onim slučajevima kada članove savjeta sudstva biraju sudije, postoji rizik od „politizacije“ navedenog procesa, što se neminovno odražava i na način funkcionisanja ovog tijela.

Izbor članova savjeta isključivo iz reda sudija, od strane njihovih kolega, predstavljao bi najpotpuniju realizaciju koncepta sudske samouprave. Međutim, takvo rješenje povećava rizik od korporativizma što, osim slabljenju

²³ U Odluci br. 168, od 2. decembra 1963. godine, Sud je konstatovao da je takvo zakonsko rješenje legitimno, imajući u vidu duže iskustvo kojim sudije Vrhovnog suda raspolažu (navedeno prema: Benvenuti, S., Paris, D. (2018). *Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model*. *German Law Journal*. 19 (7), 1654.

²⁴ *Ibid.*, 1655–1658.

sudijske odgovornosti, može voditi i jačanju uticaja interesnih grupa. Jedan od načina da se pomenuti rizik ublaži predstavlja propisivanje „mješovitog“ sastava savjeta sudstva. Na potrebu da u sastav savjeta sudstva, osim nosilaca sudijske funkcije, budu uvršteni i članovi koji pripadaju drugim profesijama, upozoreno je i u pojedinim dokumentima KSES-a i Venecijanske komisije. U Mišljenju KSES-a br. 10 o savjetu sudstva u službi društva, konstatovano je da bi „mješoviti sastav“ savjeta donio izvjesne prednosti, umanjujući, s jedne strane, rizik od stvaranja utiska o stavljanju u prvi plan vlastitih interesa i kronizmu (imenovanju na sudijske funkcije bliskih saradnika i prijatelja), dok bi, s druge strane, bilo omogućeno održavanje različitih stavova u društvu, čime bi sudstvu bio osiguran dodatni izvor legitimiteta. Na značaj postojanja „mješovitog“ sastava savjeta sudstva, kao sredstva za sprečavanje korporativizma i politizacije unutar ove grane vlasti, upozorila je i Venecijanska komisija u većem broju svojih mišljenja odn. izvještaja. U Hitnom zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i Direktorata za ljudska prava i vladavinu prava Savjeta Evrope o nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona br. 947/1996 o Visokom savjetu sudstva Moldavije, istaknuto je da je, u cilju sprečavanja korporativizma i politizacije, potrebno obezbijediti nadzor nad sudstvom od strane članova savjeta koji nisu sudije. Protivtežu korporativizmu Komisija vidi u prisustvu članova savjeta iz reda drugih pravnih profesija, odnosno „korisnika“ sudskog sistema, poput advokata, tužilaca, notara, predstavnika akademske zajednice i civilnog društva i sl.²⁵

Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine (BiH): organizacija i nadležnosti

U BiH odlučivanje o izboru i karijeri sudija i utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti povjereno je Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH (VSTS BiH), regulatornom tijelu ustanovljenom sa ciljem da kao „nezavisni i samostalni organ ... obezbijedi nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe“²⁶. Osnivanje VSTS BiH nije predstavljalo iznenađenje, imajući

²⁵ Venice Commission, Opinion No.976/2019 (2020); dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)001-e); preuzeto: 29. 10. 2023. godine;

²⁶ Čl. 3 st. 1. Zakona o VSTS BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 25/04, 93/05, 48/07, 15/08. i 68/23). VSTS BiH osnovan je 2004. godine, usvajanjem Zakona o VSTS BiH od strane Parlamentarne skupštine BiH. Donošenju Zakona prethodilo je potpisivanje Sporazuma o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje VSTS BiH. Sporazumom je predviđeno uspostavljanje jedinstvenog VSTS BiH, kome je povjerena odgovornost za obezbjeđivanje samostalnosti, nezavisnosti, nepristrasnosti, stručnosti i djelotvornosti pravosuđa, uključujući i tužilaštva, u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, kao i na nivou

u vidu prethodno naglašene preferencije EU i Savjeta Evrope ka uvođenju ustanove savjeta sudstva. U Studiji izvodljivosti, koju je Evropska komisija usvojila 2003. godine, uspostavljanje VSTS BiH označeno je kao jedan od uslova za započinjanje pregovora za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH (obrazovanje ove ustanove ocijenjeno je kao značajan korak ka izgradnji sistema vladavine prava i unapređenju efikasnosti pravosuđa).²⁷

VSTS BiH se sastoji od petnaest članova: jedanaest sudija i tužilaca izabranih na nivou BiH, entiteta i u Brčko distriktu (dva člana sa nivoa BiH, po četiri iz svakog entiteta i jedan koga bira Pravosudna komisija Brčko distrikta), dva advokata (jednog koga bira Advokatska komora Federacije BiH i jednog koga bira Advokatska komora RS), jednog člana koga bira Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, koji ne obavlja pravosudnu funkciju i nije iz reda poslanika Parlamentarne skupštine, i jednog koga bira Savjet ministara BiH, na prijedlog Ministra pravde BiH, koji ne obavlja pravosudnu funkciju i nije član Savjeta ministara BiH (čl. 4 st. 1. Zakona o VSTS BiH). Postavlja se pitanje u kojoj mjeri navedeni sastav VSTS odgovara evropskim standardima (modelu) savjeta sudstva. Uslov koji se odnosi na većinu članova nosilaca pravosudne funkcije je ispunjen. Jedna od primjedbi koje se iznose u pogledu sastava Savjeta odnosi se na činjenicu da odluke o imenovanju sudija donosi Savjet u cjelini, što znači da u odlučivanju učestvuju i tužioci (što smanjuje uticaj sudija na donošenje odluka, imajući u vidu da nosioci sudijske funkcije čine samo 1/3 od ukupnog broja članova Savjeta). Pomenuti nedostatak mogao bi biti otklonjen obrazovanjem dva podsavjeta (odjeljenja) unutar ove ustanove, jednog za sudije i drugog za tužioce, što je rješenje koje su predviđali raniji nacrti novog Zakona o VSTS BiH (uspostavljanje takvog modela podržala je i Venecijanska komisija, kao

„...uravnoteženo rješenje koje, s jedne strane, sprječava prekomjerno miješanje jedne od pravnih profesija u rad druge, dok, s druge strane, omogućuje održavanje postojeće strukture VSTS, kao zajedničkog organa sudija i tužilaca“).²⁸

Bosne i Hercegovine. Osnivanjem VSTS BiH, prestali su da funkcionišu visoki sudski i tužilački savjeti entiteta i Bosne i Hercegovine, ustanovljeni 2002. godine.

²⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_03_1563

²⁸ Venice Commission, Opinion no. 712/2013 on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (paragraph 61) (2014) (dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2014)008-e)); Venice Commission, Opinion no. 648/2011 on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina (para. 93) (2012). (dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2012\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2012)039-e))

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o VSTS BiH (ZIDZVSTS BiH) iz 2023. godine, međutim, struktura Savjeta nije izmijenjena (i pored najava, Zakonom nije predviđeno formiranje podsavjeta za sudije i tužioce).²⁹

Čl. 17, st. 1. Zakona o VSTS BiH propisano je da Savjet imenuje sudije, uključujući predsjednike sudova, sudije porotnike i dodatne sudije u sve sudove na državnom, entitetskom, kantonalnom, okružnom, osnovnom i opštinskom nivou u BiH, uključujući Brčko distrikt BiH, sa izuzetkom ustavnih sudova entiteta. U cilju sprovođenja postupka imenovanja sudija, imenuju se četiri podsavjeta za predlaganje kandidata (u skladu sa složenim oblikom državnog uređenja BiH i organizacijom pravosuđa koja mu je prilagođena): Podsavjet na nivou BiH, Podsavjet Brčko distrikta BiH, Podsavjet Republike Srpske i Podsavjet Federacije BiH. Podsavjet za predlaganje kandidata na nivou BiH, koji imenuje predsjednik Savjeta, sastoji se od najmanje tri člana VSTS (među kojima ako je to moguće, treba da se nalaze barem jedan sudija ili tužilac sa nivoa BiH, jedan sudija ili tužilac iz Republike Srpske i jedan sudija ili tužilac iz Federacije BiH). Podsavjet obavlja razgovor sa kandidatima za upražnjena mjesta na nivou BiH i rang listu kandidata dostavlja Savjetu, koji donosi odluku o imenovanjima.³⁰ Entitetski podsavjeti se sastoje od po pet članova Savjeta iz odgovarajućeg entiteta. Podsavjeti imenuju komisije u sastavu od tri člana Savjeta, koje obavljaju razgovore sa kandidatima i vrše rangiranje kandidata za upražnjena mjesta na osnovu sposobnosti, podobnosti i stručnosti.³¹ Ukoliko je to moguće, većinu članova komisije treba da čine članovi nadležnog entitetskog podsavjeta, dok u sastavu komisije ne može učestvovati član Savjeta koji je sudija ili tužilac u istoj instituciji iz koje je i kandidat sa kojim se razgovor obavlja.³² Na osnovu rangiranja koje izvrši komisija, entitetski podsavjet dostavlja rang listu kandidata Savjetu, koji će donijeti konačnu odluku o svim imenovanjima (čl. 38, st. 5. Zakona). Podsavjet Brčko distrikta BiH, imenovan od strane predsjednika Savjeta, sačinjavaju najmanje tri člana Savjeta, od kojih je, ako je to moguće, barem jedan sudija ili tužilac iz Brčko distrikta, jedan sudija ili tužilac sa nivoa BiH i jedan sudija ili tužilac sa entitetskog nivoa. Ovaj podsavjet obavlja razgovor s kandidatima koji su se prijavili za upražnjena mjesta u Brčko distriktu, a konačnu odluku o imenovanjima na sudijsku funkciju, kao i u prethodnim slučajevima, donosi Savjet (čl. 37. Zakona).

²⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o VSTS BiH. *Službeni glasnik BiH*, br. 68/23.

³⁰ Čl. 37. Zakona o VSTS BiH.

³¹ Čl. 38. Zakona o VSTS BiH; čl. 41, st. 1. Poslovnika VSTS BiH (dostupno na: <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/Sc/141/kategorije-vijesti/1172/1180/4570>; preuzeto: 12. 12. 2023. godine);

³² Čl. 41, st. 2. i 3. Poslovnika VSTS BiH

U nadležnosti VSTS BiH nalazi se i sprovođenje postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti nosilaca sudijske funkcije. Disciplinska odgovornost sudija definiše se kao odgovornost „za povredu sudijske dužnosti propisanu zakonom, za koju se u propisanom postupku izriče zakonom određena kazna“.³³ Osnovni cilj disciplinske odgovornosti jeste

„...da osigura, prijetnjom i primjenom disciplinskih sankcija ... da sudije, u svojoj ulozi javnih službenika, iako posebne vrste, poštuju svoje službene dužnosti, tj. svoje javnopravne dužnosti prema državi i građanima“³⁴.

Specifičnost disciplinske odgovornosti sudija, koja proističe iz posebnog društvenog značaja sudijske funkcije, ogleda se u činjenici da dužnosti sudije, čije se povrede kvalifikuju kao disciplinski prekršaji, nisu nužno ograničene na ponašanje u sudu. Disciplinska odgovornost sudija

„...obično se proširuje na izvjesne nejasno definisane oblike ponašanja izvan sudnice, kao što su postupci za koje može da se smatra da narušavaju ugled sudstva ili povjerenje građana u nezavisnost sudije“³⁵.

Postojanje takvih disciplinskih prekršaja govori o posebnim, višim standardima ponašanja sudija, koji nisu striktno povezani sa obavljanjem sudijske funkcije.

Disciplinski postupak pokreće Kancelarija disciplinskog tužioca pred Prvostepenom disciplinskom komisijom, podnošenjem tužbe (čl. 67, st. 1. Zakona o VSTS BiH). Prvostepena disciplinska komisija sastavljena je od tri člana, od kojih su barem dva članovi Savjeta, a ukoliko se disciplinski postupak vodi protiv sudije, većina članova Komisije biće sudije (čl. 60, st. 3. i 5. Zakona). Protiv odluka Prvostepene disciplinske komisije uvijek je dopuštena žalba Drugostepenoj disciplinskoj komisiji. Protiv odluke Drugostepene disciplinske komisije o izricanju mjere može se uložiti žalba Savjetu kao cjelini, a ukoliko Savjet ne potvrdi mjeru razrješenja dužnosti, on može izreći drugu disciplinsku mjeru predviđenu Zakonom (čl. 60, st. 6. Zakona). Ukoliko Savjet potvrdi mjeru razrješenja dužnosti, sudija može uložiti žalbu Sudu BiH, ukoliko smatra da je: a) Savjet prilikom vođenja postupka učinio materijalnu povredu pravila postupka utvrđenih Zakonom o VSTS BiH, ili da je b) Savjet pogrešno primijenio zakon (čl. 60, st. 7). Sudijama kojima je izrečena disciplinska mjera na raspolaganju stoji još jedno pravno sredstvo. Ustavom BiH predviđeno je da Ustavni sud ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kog

³³ Galiot, M., Čović, S., Juras, D. (2013). Kaznena i stegovna (disciplinska) odgovornost sudaca. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 34 (2), 867.

³⁴ Cappelletti, M. (1983). Who Watches the Watchmen – A Comparative Study on Judicial Responsibility. *American Journal of Comparative Law*, Vol. 31 (1), 46.

³⁵ *Ibid.*, fn. 223.

suda u BiH (čl. VI/3.b). Ustavni sud BiH zauzeo je stav da su apelacionom nadležnošću Ustavnog suda obuhvaćene ne samo odluke Suda BiH, već i VSTS BiH. Stav Suda je

„...da VSTS, iako nije sud klasične vrste, može biti smatran 'nezavisnim i nepristrasnim tribunalom, obrazovanim na osnovu zakona' u smislu zahtjeva iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije“,

iz čega je izveden

„...zaključak da se odluke takvog tijela, donesene u disciplinskom postupku, moraju smatrati 'presudama, odnosno odlukama' u smislu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 15, stav 3. Poslovnika Ustavnog suda, koje Ustavni sud ima nadležnost razmatrati“.³⁶

BiH spada među zemlje koje predviđaju relativno složenu proceduru utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija. Preporukom Evropske komisije zasnovanoj na stručnoj analizi disciplinskih postupaka u BiH,³⁷ kao jedna od mjera predloženo je pojednostavljivanje disciplinskog postupka i njegovo svođenje na samo dvije faze: prvi stepen i žalbu (Preporukom se naglašava potreba da bude obezbijeđena sudska kontrola odluka prvostepene komisije). Dok razlozi zaštite sudijske nezavisnosti govore u prilog složenije procedure utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija, kako bi mogućnost zloupotrebe instituta odgovornosti bila svedena na minimum, efikasno sankcionisanje disciplinskih prekršaja zahtijeva jednostavniji i brži postupak. U literaturi se, kao model koji bi mogao osigurati veću efikasnost u utvrđivanju disciplinske odgovornosti nosilaca sudijske funkcije, navodi razvrstavanje disciplinskih prekršaja u više grupa, prema njihovoj težini. U prilog takvom rješenju, koje nije nepoznato u uporednom zakonodavstvu (u, npr., Španiji, Slovačkoj, Crnoj Gori, Albaniji), govore razlozi pravne sigurnosti (naročito u pogledu mogućnosti izricanja mjere razrješenja od dužnosti), ali i efikasnosti (budući da za lakše disciplinske prekršaje može biti predviđena manje složena procedura utvrđivanja disciplinske odgovornosti).³⁸ Pomenutom Preporukom Evropske komisije sugerisano je i preciznije definisanje disciplinskih prekršaja nosilaca sudijske funkcije. Iako su ZIDZVSTS BiH iz 2023. godine novelirane odredbe koje se odnose na disciplinske prekršaje sudija, njihova podjela prema težini je izostala.

³⁶ Odluka Ustavnog suda BiH, br. AP 633/04, *Službeni glasnik BiH*, br. 73/05.

³⁷ Preporuka Evropske komisije zasnovana na stručnoj analizi disciplinskih postupaka u BiH. Dostupno na: <https://pravosudje.ba/vstvfo/Sc/10001/kategorije-vijesti/10144/115100> (preuzeto 23. 11. 2023. godine)

³⁸ O tome v.: Milinković, I. (2021). *Ogledi iz pravne etike I: Sudijska etika*, Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 105–109.

IZMJENE I DOPUNE ZVSTS BIH: PUT KA VEĆOJ ODGOVORNOSTI I INTEGRITETU?

Odgovornost članova VSTS BiH

Postojanje širokih ovlaštenja VSTS BiH nameće pitanje kreiranja adekvatnog pravnog okvira odgovornosti članova ovog tijela. Iluzorno je očekivati da savjeti sudstva adekvatno realizuju funkciju jačanja odgovornosti i integriteta u sferi vršenja sudske vlasti, ako njihovi članovi i sami nisu podvrgnuti pravilima koja jemče poštovanje navedenih principa. Potreba za postojanjem odgovarajućih procedura utvrđivanja odgovornosti članova savjeta sudstva naročito je izražena u državama u kojima je povjerenje građana u sudsku vlast, uključujući i organe sudske samouprave, relativno nisko (u koje spada i BiH). U BiH situacija je bila dodatno pogoršana izbijanjem nekoliko afera u koje su bili umiješani članovi VSTS BiH, uključujući i predsjednika ovog tijela. Nakon što je 2019. godine objavljen snimak razgovora vođenog u jednom ugoštiteljskom objektu, čiji akter je bio i tadašnji predsjednik VSTS BiH M. T., u kome se stranka N. A. interesuje za stanje konkretnog krivičnog predmeta, a predsjednik Savjeta daje obećanje da će o tome razgovarati sa glavnom tužiteljicom Kantona Sarajevo D. B., postavljeno je pitanje njegove odgovornosti (u nastavku snimljenog razgovora, kome predsjednik Savjeta nije prisustvovao, poznanik stranke, inače pripadnik policijske agencije SIPA, od nje traži i uzima novac za „potkivanje“ (davanje mita); prema ovom izrazu, upotrebljenom u razgovoru, i pomenuta afera je dobila naziv „Potkivanje“). Kancelarija disciplinskog tužioca VSTS BiH pokrenula je disciplinski postupak protiv predsjednika Savjeta zbog disciplinskog prekršaja

„...bilo kakvo drugo ponašanje koje predstavlja ozbiljno kršenje službene dužnosti ili dovodi u pitanje povjerenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet sudstva“ (čl. 56. t. 23. Zakona o VSTS BiH),³⁹

ali je Prvostepena disciplinska komisija odbacila tužbu, uz obrazloženje da se odredbe Zakona koje propisuju disciplinske prekršaje sudija ne odnose na članove VSTS. Odluku Prvostepene komisije potvrdila je Drugostepena disciplinska komisija.⁴⁰ Čl. 54. Zakona o VSTS BiH („Opšte odredbe o disciplinskoj odgovornosti za disciplinske prekršaje“), koji je u to vrijeme bio na snazi, govorio je o disciplinskoj odgovornosti sudija, tužilaca, dodatnih sudija ili sudija-porotnika (uključujući i predsjednike sudova, glavne tužioce i njihove zamjenike) za prekršaje propisane Zakonom, ali odgovornost članova

³⁹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/29974875.html>

⁴⁰ <https://www.slobodnaevropa.org/a/29999615.html>

Savjeta nije izričito pominjao. Zakon o VSTS BiH predviđao je mogućnost smjene s dužnosti člana Savjeta, na prijedlog najmanje jedne trećine članova Savjeta ili disciplinske komisije, dvotrećinskom većinom članova koji su prisutni i koji glasaju. Prema tada važećim zakonskim odredbama, član VSTS mogao je biti smijenjen: 1) ako ne obavlja svoje dužnosti na pravilan, djelotvoran ili nepristrasan način, 2) ako ne ispunjava obaveze koje proističu iz funkcije koju obavlja zbog bolesti ili drugih razloga, i 3) kada počini djelo zbog kojeg ne zasluđuje da obavlja dužnosti u Savjetu (čl. 6, t. d), e) i f) Zakona). Članovi VSTS BiH su ovom prilikom pružili podršku predsjedniku Savjeta, tako da zakonska mogućnost za smjenu nije bila iskorišćena (time je postala evidentna slabost navedenih zakonskih rješenja, budući da utvrđivanje odgovornosti članova Savjeta i izjašnjavanje o njihovoj smjeni može uslijediti samo na prijedlog članova Savjeta, omogućujući predsjedniku i članovima Savjeta da blokiraju bilo kakav pokušaj utvrđivanja njihove odgovornosti). Budući da je reakcija Savjeta izostala, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH formirao je Privremenu istražnu komisiju za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama BiH, sa zadatkom da ispita rad Savjeta (iako je takva odluka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH bila iznuđena postojećim zakonskim rješenjima, navedeni postupak bio je problematičan iz perspektive zaštite nezavisnosti VSTS od pritiska političkih grana vlasti, u ovom slučaju zakonodavne; predsjednik VSTS BiH ocijenio je obrazovanje Istražne komisije kao neustavno i protivzakonito,⁴¹ dok je VSTS usvojio zaključke u kojima je formiranje Komisije označeno kao nedopustivo miješanje u rad pravosuđa).⁴²

Na slabosti zakonskog okvira utvrđivanja odgovornosti članova VSTS BiH upozoreno je i u Ekspertskom izvještaju o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini (Expert Report on Rule of Law issues in Bosnia and Herzegovina) iz 2019. godine, u kome je naglašena potreba za unapređenjem odgovornosti i transparentnosti u radu VSTS, te uspostavljanjem odgovarajućeg nadzora nad postupcima članova Savjeta i procedure utvrđivanja njihove odgovornosti.⁴³

U ZIDZVSTS BiH, značajan prostor posvećen je, upravo, problemu odgovornosti članova Savjeta. Čl. 5. ZIDZVSTS predviđeno je da se iza čl. 6. Zakona dodaje čl. 6a, koji uređuje proceduru razrješenja članova Savjeta. Novi čl. 6a („Razrješenje članova Savjeta“) propisuje da se član Savjeta razrješava funkcije

⁴¹ <https://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=389753>

⁴² <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/VSTS-osudio-formiranje-istrazne-komisi-je-nece-ucestvovati-u-njenom-radu/548884>

⁴³ Dostupno na: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>, preuzeto 23. 11. 2023. godine.

ako kršenjem ovog zakona ili drugom radnjom ozbiljno naruši ugled Savjeta, u slučaju nespojivih funkcija i u slučaju odsustva s funkcije člana Savjeta u trajanju dužem od tri mjeseca neprekidno, odnosno u trajanju dužem od šest mjeseci neprekidno ukoliko je odsustvo izazvano bolešću. VSTS će, u navedenim slučajevima, formirati posebnu komisiju od pet članova, sa zadatkom da utvrdi relevantne činjenice i predloži Savjetu donošenje odluke, dok se odluka o razrješnju donosi dvotrećinskom većinom članova Savjeta koji su prisutni.

Prethodno je upozoreno na stav disciplinskih tijela VSTS da odredbe ZVSTS BiH o disciplinskoj odgovornosti sudija ne mogu analogno biti primijenjene na članove Savjeta. Čl. 13. ZIDZVSTS tekst Zakona se dopunjuje odredbama o disciplinskoj odgovornosti članova VSTS. ZIDZVSTS propisuje da se iza čl. 57. ZVSTS BiH dodaje čl. 57a, kojim su definisani disciplinski prekršaji članova Savjeta. Disciplinski prekršaji članova Savjeta uređeni su prema istom modelu kao i disciplinski prekršaji sudija. U čl. 57a, disciplinski prekršaji članova Savjeta taksativno su nabrojani. Nakon što su u trinaest tačaka opisani konkretni disciplinski prekršaji, u tački n) utvrđeno je da će se prekršajem smatrati i

„...ponašanje koje je dovelo do narušavanja ugleda i integriteta Savjeta i pravosuđa u cjelini, a koje ovim članom nije propisano kao zaseban prekršaj“ (čl. 57. tačka n).

Članom 15. ZIDZVSTS propisano je da se iza čl. 61. dodaju novi čl. 61a i 61b, koji uređuju proceduru sprovođenja disciplinskog postupka protiv članova Savjeta. Novim odredbama predviđeno je da disciplinski postupak protiv članova Savjeta vode Prvostepena i Drugostepena disciplinska komisija. Drugostepena disciplinska komisija odlučuje povodom žalbi na odluke Prvostepene disciplinske komisije, dok se protiv odluke Drugostepene disciplinske komisije, koja predstavlja konačan upravni akt, može pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH (čl. 61a, st. 7).

Prvostepena i Drugostepena disciplinska komisija sastavljene su od tri člana (čl. 61a, st. 4. i 5). U disciplinskom postupku koji se vodi protiv člana Savjeta koji je sudija, članovi komisije će i u prvom i u drugom stepenu biti sudije, a u disciplinskom postupku koji se vodi protiv člana Savjeta koji je tužilac, članovi komisije će i u prvom i u drugom stepenu biti tužioci. U disciplinskom postupku koji se vodi protiv člana Savjeta koji nije sudija ili tužilac, disciplinska komisija će i u prvom i u drugom stepenu biti sastavljena od jednog sudije, jednog tužioca i jednog člana Savjeta koji nije iz reda sudija i tužilaca (čl. 61a, st. 3).

Na osnovu prijedloga sudova i tužilaštava utvrđenih u skladu sa zakonom, VSTS formira listu sudija i tužilaca koji se imenuju za članove disciplinskih komisija. Članovi disciplinske komisije ne mogu biti ponovno

imenovani (čl. 61b, st. 4). S obzirom da adekvatno ostvarivanje nadležnosti VSTS BiH podrazumijeva zakonito i profesionalno odgovorno djelovanje članova ovog tijela, usvajanje odredbi o disciplinskoj odgovornosti članova Savjeta može se ocijeniti kao opravdano.

Prijavljivanje imovine sudija, tužilaca i članova VSTS

Jedna od izmjena predviđenih ZIDZVSTS BiH odnosi se na obavezu prijavljivanja imovine od strane sudija i tužilaca (kao i članova VSTS BiH). Riječ je o kontroverznoj mjeri, koja otvara pitanje adekvatnog balansiranja prava na privatnost nosilaca sudijske funkcije, odnosno članova njihovih porodica, s jedne strane, i javnog interesa, čija zaštita zahtijeva sprovođenje mjera usmjerenih ka suzbijanju korupcije i jačanju integriteta u pravosuđu, s druge. Na opravdanost uvođenja ove mjere ukazano je i u Mišljenju KSES-a br. 21 o sprečavanju korupcije među sudijama⁴⁴ iz 2018. godine. U Mišljenju je konstatovano da

„...jak sistem prijavljivanja imovine može da doprinese prepoznavanju, a potom i izbjegavanju sukoba interesa, ukoliko su preduzeti svi relevantni koraci, i time dovesti i do veće transparentnosti u pravosuđu i doprinijeti njegovanju klime sudijskog integriteta“.

Međutim, KSES u navedenom mišljenju upozorava i na neophodnost poštovanja principa proporcionalnosti prilikom balansiranja obaveze prijavljivanja imovine i prava na privatnost sudija i članova njihovih porodica. Mišljenjem se sugerše da odavanje informacija na koje se obaveza prijavljivanja odnosi treba da bude omogućeno isključivo na osnovu zahtjeva i samo ukoliko podnosilac zahtjeva dokaže da za to postoji opravdan interes, pri čemu privatnost trećih lica, poput članova porodice sudije, treba da uživa viši stepen zaštite.

U Mišljenju KSES-a br. 21 upućuje se na preporuke GRECO (Group of States against Corruption) iznesene u četvrtom krugu evaluacije, pod nazivom „Sprečavanje korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima“. U Evaluacionom izvještaju za BiH iz 2016. godine, GRECO je preporučio uspostavljanje efikasnog sistema za kontrolu godišnjih finansijskih izveštaja sudija i tužilaca, uz propisivanje odgovarajućih sankcija za slučajeve nepoštovanja pravila ili lažnog prijavljivanja. GRECO u Izvještaju sugerše i da se razmotri obezbjeđivanje objavljivanja i lakog pristupa navedenim finansijskim informacijama,

⁴⁴ Consultative Council of European Judges, Opinion no. 21 (2018) on preventing corruption among judges. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>, preuzeto 23. 11. 2023. godine.

uz poštovanje privatnosti i bezbjednosti sudija, tužilaca i njihovih bliskih rođaka.⁴⁵

Obaveza prijavljivanja imovine sudija i članova njihovih porodica nije nepoznata u uporednom zakonodavstvu. U Bugarskoj, na primer, čl. 175b. Zakona o sudskom sistemu⁴⁶ predviđena je obaveza sudija, tužilaca i istražnih sudija da dostave podatke o finansijskim interesima u Bugarskoj i inostranstvu (uključujući podatke o vlasništvu nad nepokretnostima, motornim vozilima, kao i drugim prevoznim sredstvima koja podliježu registraciji, svim novčanim iznosima, uključujući depozite, bankovne račune i potraživanja, ukupne vrijednosti veće od 10.000 bugarskih leva (BGN), uključujući i one u stranoj valuti, itd.).

Pokušaji da se uvede obaveza podnošenja finansijskih izvještaja od strane nosilaca sudijske funkcije u cilju suzbijanja korupcije i ispitivanja porijekla imovine, zabilježeni su u BiH i prije donošenja ZIDZVSTS. VSTS BiH usvojio je 2018. godine Pravilnik o podnošenju, provjeri i obradi finansijskih izvještaja sudija i tužilaca broj: 08-02-2-3186/2018, kojim su bila propisana pravila i procedure podnošenja finansijskih izvještaja sudija i tužilaca u BiH, kao i način provjere, obrade, objave, čuvanja i pristupa finansijskim izvještajima. Međutim, Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH donijela je po službenoj dužnosti rješenje kojim se zabranjuje VSTS BiH da vrši obradu ličnih podataka sudija i tužilaca na način propisan Pravilnikom, budući da su ovim aktom nametnute obaveze i izvršeno miješanje u pravo na privatnost sudija, tužilaca i njihovih srodnika, protivno odredbama Zakona o VSTS BiH, Zakona o jedinstvenom matičnom broju, kao i odredbama Konvencije protiv korupcije.⁴⁷ VSTS BiH je podnio tužbu Sudu BiH, kojom je traženo da se navedeno rješenje poništi. Sud BiH je tužbu odbio kao neosnovanu, zaključivši da se, suprotno navodima tužbe, osporeno rješenje Agencije temelji na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju, te pravilnoj primjeni pravila postupka koji je prethodio donošenju konačnog upravnog akta i pravilnoj primjeni zakona.⁴⁸

Čl. 21. ZIDZVSTS BiH, kojim je noveliran čl. 86. ZVSTS, propisana je obaveza sudija i tužilaca da Savjetu dostavljaju

„...početni i godišnji izvještaj o imovini i interesima, uključujući i način i vrijeme sticanja i nabavnu vrijednost, o prihodima, interesima, obavezama,

⁴⁵ GRECO – Group of States against Corruption, Evaluation Report: Bosnia and Herzegovina, 2016, 36.

⁴⁶ Judiciary System Act of the Republic of Bulgaria; dostupno na: <https://vss.justice.bg/en/page/view/2073> (preuzeto: 27. 11. 2023. godine).

⁴⁷ Rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH od 5. 3. 2019. godine. Dostupno na: http://www.azlp.ba/rjesenja/Archive.aspx?langTag=sr-SP-Cyrl&template_id=149&pageIndex=4 (preuzeto: 24. 11. 2023. godine).

⁴⁸ <https://www.azlp.ba/saopstenja/?id=2867>

troškovima i garancijama za sebe, bračnog i vanbračnog partnera, roditelje i djecu i druga lica s kojima žive u zajedničkom domaćinstvu“ (čl. 86, st. 1).

Zakonom je predviđena obaveza sudija da u izvještaju navedu, osim podataka o svim sopstvenim prihodima, i podatke o svim prihodima bračnog i vanbračnog partnera, roditelja, djece i drugih lica s kojima žive u zajedničkom domaćinstvu (čl. 86, st. 2, t. b). Zakon propisuje i obavezu prijavljivanja podataka o prihodima od drugih plaćenih aktivnosti, o pravu svojine nad nekretninama, uključujući način i vrijeme njihovog sticanja, te nabavnu vrijednost, kao i podataka o pravu svojine nad vozilima i drugim pokretnostima pojedinačne vrijednosti preko 5.000 KM (konvertibilnih maraka). Sudije su, takođe, obavezne da u izvještaj uvrste podatke o finansijskim sredstvima u bankama ili drugim finansijskim institucijama, uključujući elektronske valute, te gotovini u vrijednosti preko 5.000 KM. U kontekstu napora ka suzbijanju korupcije, poseban značaj imaju odredbe o obavezi prijavljivanja poklona i donacija. Zakonom je utvrđena obaveza prijavljivanja podataka o poklonima i donacijama primljenim u vezi s vršenjem sudijske funkcije u vrijednosti preko 25 KM, kao i podataka o poklonima i donacijama primljenim u privatnom svojstvu, ukoliko njihova pojedinačna vrijednost prelazi 500 KM ili 1.000 KM na godišnjem nivou (čl. 86, st. 2. t. i) i j)).

Čl. 22. ZIDZVSTS BiH utvrđeno je da se iza čl. 86 dodaju članovi od 86a do 86k, kojima se uređuju pristup podacima iz izvještaja o imovini i interesima, njihova provjera i analiza, te uspostavljanje registra izvještaja. Čl. 86a, st. 1. propisano je da se izvještaji o imovini i interesima objavljuju na internet stranici VSTS BiH,

„...s ciljem jačanja integriteta, transparentnosti i povjerenja javnosti u rad pravosuđa, te radi sprečavanja sukoba interesa i drugih nedozvoljenih uticaja u vršenju funkcije u pravosuđu“

(u st. 2. ovog člana navedeni su podaci iz izvještaja koji nisu dostupni javnosti: puno ime maloljetnih lica, za koja se navode samo inicijali njihovog imena, jedinstveni matični broj i adresa stanovanja sudije ili tužioca, kao i drugih lica koja se pominju u izvještaju, ulica i broj gdje se imovina nalazi, brojevi bankovnog računa i drugi finansijski identifikacioni brojevi pojedinačni iznos gotovog novca koji posjeduje sudija ili tužilac i pojedinačni iznos novca drugih članova domaćinstva, registarske oznake vozila, godišnja prijava poreza na dohodak, kao i drugi prilozi koje sudija ili tužilac dostavi uz izvještaj). Zakonom je predviđeno uspostavljanje Odjela za sprovođenje postupka po izvještajima u okviru Sekretarijata Savjeta, nadležnog za sprovođenje odredbi Zakona koje uređuju postupak po izvještajima, nezavisno, bez primanja bilo kakvih uputstava i bez miješanja u rad u konkretnim predmetima (čl. 86f, st. 1).

Članom 86k Zakona propisano je da se zakonske odredbe o izvještajima o imovini i interesima jednako primjenjuju na sve članove Savjeta. Takvo rješenje je opravdano, imajući u vidu da su posljedice koruptivnog djelovanja članova Savjeta potencijalno pogubnije po nezavisnost sudstva nego kada je o koruptivnim postupcima individualnih nosilaca sudijske funkcije riječ.

ZAKLJUČAK

Argumenti zaštite nezavisnosti sudstva i ostvarivanja vladavine prava govore u prilog osnivanju savjeta sudstva, kao organa sudske samouprave. Povjeravanje odlučivanja o izboru i napredovanju nosilaca sudijske funkcije, odnosno utvrđivanja njihove disciplinske odgovornosti, tijelima sastavljenim od predstavnika sudske vlasti čiji izbor vrše sudije, nesumnjivo unapređuje spoljnu nezavisnost sudstva. Presijecanje veza u odnosu na političke grane vlasti, međutim, može da dovede do nastanka novih centara neprimjerenog uticaja na nosioce sudijske funkcije, ovaj put unutar samog sudstva. Da bi se preduprijedilo narušavanje unutrašnje sudske nezavisnosti, neophodno je da uvođenje savjeta sudstva bude praćeno uspostavljanjem mehanizama koji garantuju odgovornost članova ovih tijela. Stoga se odredbe ZIDZVSTS BiH, kojima je kreiran adekvatniji pravni okvir za utvrđivanje odgovornosti članova Savjeta, mogu ocijeniti kao opravdane. Nedostatak ranijeg zakonskog teksta, kojim nisu bili propisani disciplinski prekršaji članova VSTS BiH i postupak njihovog utvrđivanja, usvajanjem ZIDZVSTS BiH je otklonjen.

Suzbijanje korupcije u pravosuđu, odnosno unapređivanje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija, opravdanim čini i uvođenje mjera koje se odnose na podnošenje izvještaja o imovini i interesima. Utoliko se kao adekvatne mogu označiti odredbe ZIDZVSTS BiH koje se odnose na obavezu podnošenja izvještaja o imovini i interesima od strane sudija, tužilaca i članova VSTS (što je kao legitimno rješenje označeno i u Mišljenju KSES-a br. 21). Neophodno je da se prilikom sprovođenja navedenih zakonskih odredbi posebna pažnja posveti zaštiti prava na privatnost lica obuhvaćenih izvještajima, naročito kada je o članovima zajedničkog domaćinstva nosilaca pravosudnih funkcija riječ.

ZIDZVSTS BiH nije ponudio odgovore na sva otvorena pitanja koja se nameću u vezi sa organizacijom i nadležnostima VSTS BiH, odnosno unapređenjem nezavisnosti, odgovornosti i integriteta nosilaca sudijske funkcije, čega je bio svjestan i sam zakonodavac.⁴⁹ Jedno od rješenja koja su pominjana

⁴⁹ U čl. 26ZIDZVSTS BiH predviđeno je da će u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, Parlamentarna skupština BiH donijeti Zakon o Visokom

u prethodnom periodu i bila predviđena ranijim nacrtima novog Zakona o VSTS BiH, odnosi se na uspostavljanje dva odjeljenja u okviru VSTS BiH: sudskog i tužilačkog (uspostavljanje takvog modela organizacije VSTS BiH podržala je i Venecijanska komisija, kao

„...uravnoteženo rješenje koje, s jedne strane, sprječava prekomjerno miješanje jedne od pravnih profesija u rad druge, dok, s druge strane, omogućuje održavanje sadašnje strukture VSTS, kao zajedničkog organa sudija i tužilaca“⁵⁰.

ZIDZVSTS BiH, međutim, nije predvidio obrazovanje podsavjeta. U tekstu rada je upozoreno i na opravdanost podjele disciplinskih prekršaja prema njihovoj težini na lakše i teže, što izmjenama ZVSTS BiH, takođe, nije izvršeno. Ipak, iako su navedene izmjene izostale, noveliranjem ZVSTS BiH otklonjene su neke od evidentnih slabosti navedenog zakona, što usvajanje ZIDZVSTS BiH, makar u formi nepotpunog odgovora na otvorena pitanja organizacije i funkcionisanja Savjeta, čini opravdanim.

LITERATURA

Knjige i članci

- Bell, J. (2006). *Judiciaries within Europe: A comparative review*. Cambridge – New York: Cambridge University Press.
- Benvenuti, S., Paris, D. (2018). Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model. *German Law Journal*, 19 (7).
- Bobek, M., Kosař, D. (2014). Global Solutions, local damages: a critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*, 15 (7).
- Chavez, R. B. (2008). The Rule of Law and Courts in Democratizing Regimes. *The Oxford Handbook of Law and Politics*, edited by Whittington, K. E., Kelemen, R. D., Caldeira, G. A. Oxford University Press.
- Cappelletti, M. (1983). Who Watches the Watchmen – A Comparative Study on Judicial Responsibility. *American Journal of Comparative Law*, Vol. 31 (1).

sudskom i tužilačkom savjetu koji će biti usklađen sa standardima EU, kako je predviđeno u Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU. Neefikasnost koju je Parlamentarna skupština BiH ispoljila prilikom ranijih pokušaja donošenja novog ZVSTS BiH, čini realizovanje navedene odredbe upitnom.

⁵⁰ Venice Commission, Opinion no. 712/2013 on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, paragraph 61 (2014). Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2014)008-e), preuzeto: 26. 10. 2023. godine; B. i Venice Commission, Opinion no. 648/2011 on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina, paragraph 93 (2012). Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2012\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2012)039-e), preuzeto 26. 10. 2023. godine.

- Galiot, M., Čović, S., Juras, D. (2013). Kaznena i stegovna (disciplinska) odgovornost sudaca. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 34 (2).
- Garoupa, N., Ginsburg, T. (2009). Guarding the guardians: Judicial councils and judicial independence. *The American Journal of Comparative Law*, 57 (1).
- Garoupa, N., Ginsburg, T. (2009). The comparative law and economics of judicial councils. *Berkeley Journal of International Law*, 27 (1).
- Gloppen, S., Gargarella, R., Skaar, E. (2004). Introduction: The Accountability Function of the Courts in New Democracies. *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*, edited by Gloppen, S., Gargarella, R., Skaar, E. London – Portland, Oregon: Frank Cass.
- Kosař, D. (2018). Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. *German Law Journal*, 19 (7).
- Kosař, D. (2016). *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mastracci, M. (2020). Judiciary Saga in Poland: An Affair Torn between European Standards and ECtHR Criteria. *Polish Review of International & European Law*, Vol. 9, No. 2.
- Milinković, I. (2021). *Ogledi iz pravne etike I: Sudijska etika*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci.
- Pérez, A. T. (2018). Judicial self-government and judicial independence: The political capture of the general council of the judiciary in Spain. *German Law Journal* 19 (7).
- Waldron, J. (2023). *Thoughtfulness and the Rule of Law*. Cambridge, Massachusetts – London, England: Harvard University Press.

Propisi, sudska praksa i praksa drugih organa

- Venice Commission, Opinion no. 648/2011 on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina (paragraph 93) (2012); dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)014-e); preuzeto: 28. 10. 2023. godine.
- Venice Commission, Opinion no. 712/2013 on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (2014); dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)008-e); preuzeto: 28. 10. 2023. godine.
- Venice Commission, Opinion No.976/2019 (2020); dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)001-e); preuzeto: 29. 10. 2023. godine.
- GRECO – Group of States against Corruption, Evaluation Report: Bosnia and Herzegovina, 2016.
- Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 25/2004, 93/2005, 48/2007, 15/08. i 68/23.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 68/23.

- Judiciary System Act of the Republic of Bulgaria, dostupno na: <https://vss.justice.bg/en/page/view/2073>, preuzeto: 27. 11. 2023. godine.
- Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), Councils for the Judiciary Report 2010-2011, Rome (2011), dostupno na: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/report_project_team_councils_for_the_judiciary_2010_2011.pdf, preuzeto: 1. 10. 2023. godine.
- Odluka Ustavnog suda BiH, br. AP 633/04, *Službeni glasnik BiH*, br. 73/05.
- Preporuka Evropske komisije zasnovana na stručnoj analizi disciplinskih postupaka u BiH; dostupno na: <https://pravosudje.ba/vstvfo/Sc/10001/kategorije-vijesti/10144/115100>, preuzeto 23. 11. 2023. godine.
- Poslovnika VSTS BiH – prečišćen tekst; dostupno na: <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/Sc/141/kategorije-vijesti/1172/1180/4570>, preuzeto: 12. 12. 2023. godine.
- Rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH od 5. 3. 2019. godine, dostupno na: http://www.azlp.ba/rjesenja/Archive.aspx?langTag=sr-SP-Cyrl&template_id=149&pageIndex=4, preuzeto: 24. 11. 2023. godine.
- The Court of Justice of the European Union, Judgment in Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18 (*A.K. v Krajowa Rada Sądownictwa*, and *CP and DO v. Sąd Najwyższy*). (2019), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CA0585>, preuzeto: 10. 10. 2023. godine.
- Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12: “Judges: independence, efficiency and responsibilities”; dostupno na: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>, preuzeto: 21. 11. 2023. godine.
- Consultative Council of European Judges, Opinion no. 21 (2018) on preventing corruption among judges; dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinion-s-and-magna-carta>, preuzeto 23. 11. 2023. godine.
- .