



Strazbur, 23.3.2020.godine

CDL-AD(2021)015

Mišljenje br. 1015/2021

Original na engleskom jeziku.

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM ZAKONA
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

BOSNA I HERCEGOVINA

MIŠLJENJE

**O NACRTU ZAKONA
O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA
O VISOKOM SUDSKOM I TUŽILAČKOM VIJEĆU**

**koje je Venecijanska komisija usvojila
na svojoj 126. plenarnoj sjednici
(*online*, 19-20. marta 2021. godine)**

**na osnovu komentara koje su dali
gđa Veronika BÍLKOVA (članica, Češka Republika)
g. Nicolae EȘANU (zamjenski član, Republika Moldavija)
g. James HAMILTON (bivši član, Irska)**

Opinion co-funded
by the European Union



Sadržaj

I.	Uvod.....	3
II.	Opće napomene	3
	A. Prethodna mišljenja Venecijanske komisije	4
	B. Ostali relevantni izvještaji	5
III.	Relevantni međunarodni standardi	6
	A. Univerzalni standardi.....	6
	B. Standardi Vijeća Evrope	7
IV.	Analiza.....	7
	A. Sukob interesa i transparentnost	8
	B. Disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca.....	12
	C. Sudsko preispitivanje odluka VSTV-a.....	16
	D. Razrješenje članova VSTV-a.....	18
V.	Zaključak	19

I. Uvod

1. Dopisom od 15. decembra 2020. godine, Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine zatražilo je mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (CDL-REF (2020) 003, u daljem tekstu: "nacrt Zakona"). U zahtjevu se navodi da je nacrt Zakona izrađen u skladu s preporukama Evropske komisije na osnovu nekoliko misija stručne procjene provedenih u kontekstu dijaloga između Evropske unije (EU) i Bosne i Hercegovine (BiH), nakon stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2015. godine i podnošenja zahtjeva BiH za članstvo u EU 2016. godine.
2. Premda je dugoročna namjera izraditi novi sveobuhvatni propis o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (u daljem tekstu: VSTV), nacrt Zakona je izrađen kao kratkoročno (privremeno) rješenje. U nacrtu Zakona daje se niz izmjena i dopuna usmjerenih na rješavanje najhitnijih pitanja koja se tiču četiri glavne oblasti, a to su: a) sukob interesa i transparentnost; b) disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca; c) sudsko preispitivanje odluka VSTV-a; i d) razrješenje članova VSTV-a.
3. Gđa Veronika Bilkova, g. Nicolae Eșanu i g. James Hamilton su bili izvjestioci za ovo Mišljenje.
4. Zbog zdravstvene situacije uzrokovane pandemijom virusa Covid-19 nije se mogla organizirati posjeta BiH. Stoga je 28. i 29. januara 2021. godine organiziran niz virtualnih sastanaka sa: ministrom pravde BiH, ministrom pravde Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), ministrom pravde Republike Srpske (RS), predstavnicima VSTV-a i njegovog Sekretarijata, Zajedničkim koordinacionim tijelom udruženja sudija i tužilaca, Pravosudnom komisijom Brčko distrikta i Centrima za obuku sudija i tužilaca oba entiteta, predstavnicima međunarodnih organizacija i civilnog društva. Komisija je zahvalna organima vlasti i Uredu Vijeća Evrope u Sarajevu na podršci pruženoj u organizaciji ovih virtualnih sastanaka.
5. Ovo je mišljenje pripremljeno oslanjajući se na prijevod nacrtu Zakona na engleski jezik. Prijevod možda tačno ne odražava originalnu verziju u svim tačkama.
6. Ovo je mišljenje sastavljeno na osnovu komentara izvjestilaca i rezultata virtualnih sastanaka te pisanih komentara zainteresiranih strana. Nakon razmjene mišljenja s ministrom pravde Bosne i Hercegovine, Venecijanska komisija je usvojila mišljenje na svom 126. plenarnom zasjedanju (online, 19. i 20. marta 2021. godine).

II. Opće napomene

7. Visoko sudsko i tužilačko vijeće je osnovano Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Zakon o VSTV-u) kojeg je usvojio Parlament BiH 2004. godine.¹ Osnovano je kao jedno vijeće na državnom nivou za sudije i tužioce sa zadatkom da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe u BiH. Ustavnost Zakona o VSTV-u potvrdio je Ustavni sud BiH 2009. godine.²
8. Osnivanje VSTV-a omogućeno je Sporazumom o prenošenju određenih odgovornosti entiteta³ koji su u martu 2004. godine zaključila dva entiteta, Federacija BiH i Republika Srpska. U preambuli Sporazuma stoji da:

"Strane potpisnice žele da objedine nadležnost nad entitetskim pravosuđima kako bi ojačale nezavisnost pravosuđa utemeljenjem jednog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine. /.../ Vijeće ima primarnu odgovornost, u skladu s ovim sporazumom, za pravosuđe na svim nivoima u cijeloj Bosni i Hercegovini i nadgleda sudije i tužioce na način koji javnosti ulijeva povjerenje i vjeru u pravosuđe."

¹ Vidjeti Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Zakon br. 25/04, Zbirka, sa izmjenama i dopunama.

² Predmet br. U11/08.

³ Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 11.03. 2004. godine.

9. Uspostavljanje VSTV-a bilo je dio šire reforme pravosuđa koja se u Bosni i Hercegovini provodi od zaključenja Daytonskog sporazuma (1995). To je bio i jedan od zahtjeva koje je postavila EU u okviru strukturiranog dijaloga između EU i Bosne i Hercegovine. Ovaj je zahtjev jasno formuliran u Studiji izvodljivosti za BiH iz 2003. godine, u kojoj se BiH poziva da "usvoji zakon kojim se uspostavlja jedno Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH u cilju ujedinjavanja organa za imenovanje u entitetskim pravosudnim organima i jačanja nezavisnosti pravosuđa u cijeloj BiH".⁴

10. VSTV je jedinstveno samostalno tijelo za pravosuđe na cijeloj teritoriji BiH (sa svoja četiri pravna i pravosudna sistema). Sastoji se od 15 članova s četverogodišnjim mandatom (koji se može jednom obnoviti) koji postupaju u svom ličnom svojstvu. Jedanaest članova su predstavnici različitih sudova i tužilaštava, a četiri člana biraju druga tijela (Vijeće ministara, Parlament i advokatske komore). Glavni zadaci VSTV-a su zaštititi pravosuđe od političkog uplitanja, osigurati njegovu nezavisnost, zajamčiti njegovu profesionalnost i promovirati pravosudne reforme. VSTV imenuje i ocjenjuje rad sudija i tužilaca i vrši ovlaštenja u vezi s disciplinskom odgovornošću sudija i tužilaca. Svojim podzakonskim aktima koji se primjenjuju u sva četiri pravosudna sistema, doprinosi smanjivanju rascjepkanosti i dosljednosti pravosudne politike.

A. Prethodna mišljenja Venecijanske komisije

11. Zakon o VSTV-u nije bio predmet razmatranja Venecijanske komisije u vrijeme njegovog usvajanja (2004.). Od tada je, međutim, Komisija imala više prilika za razmatranje zakona, kao i nekih izmjena i dopuna koje su predlagane za usvajanje (iako nisu uvijek i usvojene), te je u tom smislu formulirala opsežne, a ponekad i ponavljajuće preporuke.

12. U Mišljenju o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini iz 2012. godine, Venecijanska komisija potvrdila je da „VSTV u praksi igra izuzetno važnu ulogu u jačanju nezavisnosti pravosuđa i unapređenju kontakata i saradnji sudija i tužilaca”⁵ Također je utvrdila određene nedostatke u pravnom okviru i stvarnom radu VSTV-a, te je u tom pravcu dala četiri glavne preporuke.

13. Prva se odnosila na status – da se u dogledno vrijeme VSTV-u da izričita ustavna osnova. Druga se odnosila na sastav - Venecijanska komisija naglasila je potrebu da se osigura da dvije glavne grupe zastupljene u VSTV-u, sudije i tužioc, ne mogu nadglasavati jedna drugu (posebno u pogledu imenovanja i disciplinskih postupaka). Komisija je također predložila da se uspostave mehanizmi koji će osigurati da međuinstitucionalna i ličnasuparništva u pravosuđu, kao i etničke napetosti ne ugrožavaju nezavisnost i nepristranost VSTV-a. Trećom je, u odnosu na strukturu VSTV-a, predloženo stvaranje dva podvijeća u okviru VSTV-a, jednog za sudije a drugog za tužioce. Učinila je to na osnovu shvatanja da je postojanje zajedničkog vijeća za sudije i tužioce dogovoreno Sporazumom o prenošenju odgovornosti i da se to ne može promijeniti bez ponovnih pregovora o ovom sporazumu. Četvrta, koja se odnosi na aktivnosti VSTV-a, je između ostalog naglasila potrebu za pronalaskom djelotvorne strategije za rješavanje pitanja zaostalih neriješenih predmeta i unapređenjem postupka imenovanja sudija i tužilaca. Većina ovih preporuka je i danas relevantna.

14. U *Mišljenju o nacrtu Zakona o sudovima Bosne i Hercegovine* iz 2013. godine nije se uopće bavila VSTV-om, ističući ipak da će se poštivati nadležnosti VSTV-a te da će se drugi pravni akti o pravosuđu uskladiti s Zakonom o VSTV-u.⁶

15. U *Mišljenju o nacrtu Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine* iz 2014. godine, Venecijanska komisija je razmatrala sveobuhvatne izmjene i dopune Zakona o VSTV-u iz 2014. godine. Pozdravila je plan formiranja dva odvojena podvijeća unutar VSTV-a

⁴ COM(2003)692, *Izveštaj Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, Brisel, 18.11.2003.godine.*

⁵ *Mišljenje br. 648/2011, Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini, CDL-AD(2012)014, tačka 85.*

⁶ *Mišljenje br.2013, Mišljenje o nacrtu Zakona o sudovima Bosne i Hercegovine, 15.06.2013, CDL-AD(2013)015, tačka 71.*

(u skladu s preporukom iz 2012.godine). Ipak, kritički je ocijenila druge planove, posebno one usmjerene na jačanje nadležnosti zakonodavne vlasti u odnosu na VSTV (za imenovanja ili razrješenja članova VSTV-a) i uvođenje nacionalnih kvota za članstvo u VSTV-u. Komisija je također preporučila uvođenje prava na žalbu sudu na odluke VSTV-a povezane s imenovanjima ili disciplinskim pitanjima.⁷ Komisija je svjesna da nacrt izmjena i dopuna ocijenjenih u Mišljenju iz 2014. godine na kraju nije usvojen i da Zakon o VSTV-u nije formalno revidiran još od 2008. godine.

16. U periodu između 2014-2020. godine, Venecijanska komisija nije imala priliku ponovo se baviti ovom temom. Međutim, Zakon o VSTV-u i stvarni rad VSTV-a redovno ocjenjuju druga međunarodna tijela, uglavnom u okviru dijaloga između EU i BiH. Dok su ocjene koju su ta tijela davala u prvim godinama rada VSTV-a bile uglavnom pozitivne,⁸ posljednjih godina izvještaji imaju sve kritičniji prizvuk.⁹

B. Ostali relevantni izvještaji

17. U *Mišljenju Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji* iz 2019. godine i *Analitičkom izvještaju* (prateći dokument) identificirani su slični nedostaci kao i u mišljenjima Venecijanske komisije u periodu 2012-2014, a date su i slične preporuke. Stoga Evropska komisija ("EK") preporučuje da: a) VSTV-u treba dati izričitu ustavnu osnovu; b) Zakon o VSTV-u treba revidirati kako bi se bolje regulisala imenovanja, ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija i disciplinski postupci protiv njih i osigurali odgovarajući pravni lijekovi protiv konačnih odluka VSTV-a i c) potrebno je usvojiti Zakon o sudovima u Bosni i Hercegovini kako bi se spriječio sukob nadležnosti u krivičnim stvarima i osigurala potrebna pravna sigurnost.¹⁰ U *Analitičkom izvještaju* se izričito navodi da BiH nije revidirala Zakon o VSTV-u na način kojim bi se u potpunosti realizovale preporuke koje je dala Venecijanska komisija, te se potiče da to uradi.¹¹

18. Od druge polovine 2019.godine, ocjene koje daju EU i stručnjaci postaju sve kritičnije. Ovo je evidentno iz *Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini* kojeg je donio izvjestilac za pravosuđe EU 5.12.2019.godine (Priebeov izvještaj).¹² U Priebeovom izvještaju se navodi "proteklih godina VSTV je sam postao dio problema"¹³ kao i da je "u postojećem pravosudnom poretku VSTV neophodan. Međutim VSTV je potrebna ozbiljna reforma i radikalna promjena ponašanja"¹⁴ Sadrži i preporuke koje se jednim dijelom preklapaju s onima koje su prethodno sročile Venecijanska komisija i EU (odvojena podvijeća, sudsko preispitivanje odluka VSTV-a, itd.), a jednim dijelom ih prevazilaze (nova pravila za izbor članova VSTV-a, novi sistem ocjene rada sudija, itd.).

19. Dana 6.10.2020.godine Evropska komisija je izradila Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu.¹⁵ Nadovezujući se na Priebeov izvještaj, i ovaj izvještaj Evropske komisije je kritičan prema VSTV-u te navodi "Tokom izvještajnog perioda pokazali su se brojni nedostaci u pogledu nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV), čime je povjerenje javnosti u pravosuđe dodatno narušeno".¹⁶ U izvještaju Evropske komisije se

⁷ Mišljenje br. 712/2013, CDL-AD(2014)008, *op. cit.*, tačka 125-126.

⁸ Vidjeti, na primjer, COM (2005)529, *Komunikacija Komisije Vijeću o napretku Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom*, Brisel, 21.10.2006.

⁹ Vidjeti, naročito, *Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini* (Priebeov izvještaj), Brisel, 5.12. 2019; COM (2019) 261, *Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji*, Brisel, 29.05.2019; SWD (2019) 222, Radni dokument osoblja Komisije, *Analitički izvještaj uz dokument Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Mišljenje Komisije o prijavi Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji*, Brisel, 29. 05.2019; i SWD (2020) 350 konačni, Radni dokument osoblja Komisije, *Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020.godinu* uz Komunikaciju Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Brisel, 6.11.2020. Vidjeti također odjeljak B u nastavku, Ostali relevantni izvještaji.

¹⁰ COM(2019)261, *op. cit.*, str. 8.

¹¹ SWD(2019)222, *op. cit.*, p. 32.

¹² Priebe Report, *op. cit.*

¹³ *Ibidem*, tačka 85.

¹⁴ *Ibidem*, tačka 85.

¹⁵ SWD(2020) 350 final, *op. cit.*

¹⁶ *Ibidem*, str. 17.

naglašava:

*“Kao.../ ključni prioritet, Bosna i Hercegovina treba da usvoji novi Zakon o VSTV-u na osnovu zakonodavne inicijative iz 2018., a u cilju jačanja nezavisnosti i odgovornosti VSTV-a kao garanta nezavisnosti pravosuđa. Ovaj zakon treba da bude usklađen sa evropskim standardima po pitanju sastava VSTV-a, izbora i disciplinske odgovornosti njegovih članova, te njime treba reformisati sistem imenovanja, napredovanja, ocjenjivanja rada, disciplinske odgovornosti, sukoba interesa i integriteta nosilaca pravosudnih funkcija i uvesti pravni lijek protiv svih konačnih odluka VSTV-a”.*¹⁷

20. Kao odgovor na ove preporuke, vlasti u BiH započele su rad na usvajanju potpuno novog pravnog akta o VSTV-u. Zapravo, nacrt takvog zakona, pod nazivom Inicijativa za izmjenu Zakona o VSTV-u, već je i sam VSTV podnio 2018. godine. Ministarstvo pravde je u te svrhe 2019. godine osnovalo Radnu grupu. Budući da izrada novog pravnog akta zahtijeva, prema organima vlasti BiH, duži vremenski period, Ministarstvo pravde odlučilo je podnijeti, kao privremeno rješenje, izmjenu postojećeg Zakona o VSTV-u kojom bi se odgovorilo na glavnu kritiku upućenu VSTV-u i pokušalo ispraviti neke nedostatke u pravnom okviru. Upravo je ova izmjena predmet razmatranja u ovom mišljenju.

III. Relevantni međunarodni standardi

21. Osnivanje i funkcioniranje visokih sudskih vijeća, kao i aktivnosti koje su u nadležnosti VSTV-a (imenovanje sudija, disciplinski postupci itd.), podliježu međunarodnim standardima. Standardi su sadržani u instrumentima usvojenim i na univerzalnom i na evropskom nivou. Neki od ovih instrumenata pravno su obavezujući, drugi su *meko pravo*, ali često kodificiraju postojeća uobičajena pravila ili sažimaju najbolje prakse.

A. Univerzalni standardi

22. Na univerzalnom nivou, Međunarodna povelja o ljudskim pravima, koja obuhvata Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima ("UDLJP", 1948.) i dva Međunarodna pakta (1966.), uspostavlja osnovne standarde ljudskih prava, uključujući i one koji se odnose na pravosuđe. UDLJP navodi da *“svako ima jednako pravo na pravično i javno saslušanje od strane nezavisnog i nepristrasnog suda, pri utvrđivanju njegovih prava i obaveza i bilo koje krivične optužbe protiv njega”* (član 10.). Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP) potvrđuje ovaj princip dajući detaljniji popis različitih procesnih prava (član 14-15). Osim toga, i UDLJP i MPGPP zabranjuju diskriminaciju (član 7. UDLJP-a, član 3, 14, 25. i 26. MPGPP-a).

23. Osnovni standardi sadržani u Međunarodnoj povelji o ljudskim pravima dalje su precizirani i razrađeni nizom neobavezujućih instrumenata mekog prava koji se bave različitim aspektima rada sudova i tužilaštava. Ti standardi uključuju: Osnovne principe UN-a o nezavisnosti pravosuđa (1985),¹⁸ Osnovne principe o ulozi advokata (1990),¹⁹ *Smjernice o ulozi tužilaca* (1990),²⁰ *Univerzalnu povelju o sudijama* (1999),²¹ *Standarde profesionalne odgovornosti i izjavu o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca* (1999),²² *Bangalorske principe sudijskog ponašanja* (2002),²³ *Principe iz Cape Town-a o ulozi nezavisnih komisija u izboru i imenovanju*

¹⁷ *Ibidem*, str. 17.

¹⁸ *Osnovni principi o nezavisnosti pravosuđa, Sedmi kongres UN-a o sprečavanju kriminaliteta i postupanju s počiniocima* (Milano, 26. augusta - 6. septembra 1985.), potvrđeni rezolucijama Generalne skupštine UN-a 40/32 od 29. novembra 1985. i 40/146 od 13. decembra 1985. godine.

¹⁹ *Osnovni principi o ulozi advokata, Osmi kongres UN-a o sprečavanju kriminaliteta i postupanju s počiniocima*, Havana, Kuba, 27. augusta do 7. septembra 1990.

²⁰ *Smjernice o ulozi tužitelja, usvojene na Osmom kongresu UN-a o sprečavanju kriminala i postupanju s počiniteljima*, Havana, Kuba, 27. augusta do 7. septembra 1990.

²¹ *Univerzalna povelja o sudijama, Međunarodno udruženje sudija*, 17. novembra 1999.

²² *Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca, Međunarodno udruženje tužilaca (IAP)*, 23. aprila 1999.

²³ *Bangalorski principi sudijskog ponašanja*, Grupa za jačanje sudijskog integriteta, revidirani na okruglom stolu predsjednika sudova održanog u Palati pravde u Hagu, 25. i 26. novembra 2002. godine, i odobreni rezolucijom UN-ovog socijalnog i ekonomskog vijeća 2006/23.

sudija (2016),²⁴ rezolucije Komisije za ljudska prava UN-a 2003/39: *Integritet pravosudnog sistema* i 2004/33: *Nezavisnost i nepristrasnost sudija, porotnika i procjenitelja i nezavisnost advokata* odnosno Izvještaj specijalnog izvjestioca o nezavisnosti sudija i advokata (2018).²⁵

B. Standardi Vijeća Evrope

24. Na evropskom nivou, Evropska konvencija o ljudskim pravima ("EKLJP" ili "Evropska konvencija", 1950.) kaže da "svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom" (član 6). Prema članu II (2) Ustava Bosne i Hercegovine, EKLJP se primjenjuje direktno na teritoriju BiH i ima prioritet nad svim ostalim zakonima.

25. Standardi Evropske konvencije ponovo su precizirani i razrađeni u nizu neobavezujućih instrumenata *mekog prava*. Neke od ovih instrumenata usvojilo je Vijeće Evrope (Preporuka Rec (2000) 19 o ulozima javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu, Preporuka CM/Rec (2010)12 Komiteta ministara Vijeća Evrope državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost, Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1703(2010) o korupciji u pravosuđu, nekoliko mišljenja Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca (CCPE), naročito Mišljenje br. 9 (2014) o evropskim normama i principima koji se tiču tužilaca, i Mišljenje br. 13 (2018): o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaštva,) i Venecijanske komisije Vijeća Evrope (Izvještaj o imenovanju sudija i tužilaca).²⁶ Izvještaj o nezavisnosti pravosudnog sistema²⁷). Usvojeni su i drugi instrumenti od strane profesionalnih udruženja, posebno Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) – Mišljenje br. 1(2001),²⁸ br. 3(2002),²⁹ br. 7(2007)³⁰ i br. 12(2009)³¹ i CCJE-ova Magna Carta sudija (2010).³²

IV. Analiza

26. Venecijanska komisija podsjeća da nacrt zakona koji se razmatra nije i ne treba biti novi sveobuhvatni propis o VSTV-u koji BiH, uz podršku EU, namjerava usvojiti u kontekstu procesa integracija u EU. Takav bi novi propis, na osnovu člana 21. nacrta Zakona, trebalo da usvoji Parlament BiH u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu nacrta Zakona. Svrha nacrta Zakona je, kako se navodi u obrazloženju, „ciljano poboljšati postojeći zakonodavni okvir /.../ i ponuditi hitne ispravke“. Nacrtom Zakona se te hitne ispravke nastoje izvršiti u četiri glavne oblasti. Te oblasti su: a) sukob interesa i transparentnost; b) disciplinski postupak protiv sudija i tužilaca; c) sudsko preispitivanje odluka VSTV-a i d) razrješenje članova VSTV-a.

27. Zbog svoje ograničene svrhe i opsega, nacrt Zakona izostavlja rješavanje mnogih pitanja koja su više puta pokrenuta u prethodnim mišljenjima Venecijanske komisije i u stavovima drugih stručnjaka. Ta pitanja obuhvataju: a) davanje ustavne osnove VSTV-u; b) uspostavljanje dvaju podvijeća u okviru VSTV-a; c) osiguravanje odgovarajuće zastupljenosti nepravosudnih tijela u VSTV-u; d) onemogućavanje međusobnog nadglasavanja sudija i tužilaca u VSTV-u; e) preispitivanje nacionalnih kvota prilikom imenovanja u VSTV; f) poboljšanje postupka imenovanja i ocjenjivanja rada sudija i tužilaca; i g) pokretanje drugih reformi potrebnih za efikasan i nepristrasan rad pravosuđa u zemlji (rješavanje zaostalih predmeta, itd.).

28. Venecijanska komisija žali što u tako dugom vremenskom periodu (2014-2020.) vlasti u BiH nisu uspjele riješiti ove nedostatke koji jako utiču na cjelokupni pravosudni sistem te će i dalje nastaviti ograničavati uticaj i djelotvornost novih predloženih izmjena i dopuna. Komisija

²⁴ Binghamov centar za vladavinu zakona, Principi iz Cape Town-a o ulozima nezavisnih komisija u izboru i imenovanju sudija, 2016.

²⁵ UN Doc. HRC/38/38, *Izvještaj specijalnog izvjestioca o nezavisnosti sudija i advokata*. Napomena Sekretarijata, 2. maja 2018. godine.

²⁶ Mišljenje br. 403/2003, *Mišljenje o imenovanju sudija i tužilaca*, CDL-AD(2007)028, 22.06. 2007. godine.

²⁷ Studija br. 494/2008, *Izvještaj o nezavisnosti pravosudnog sistema*. Dio I: *Nezavisnost sudija* + Dio II: *Tužilaštvo*, CDL-AD(2010)004 i CDL-AD(2010)040, 16.03.2010. + 03.01. 2011. godine.

²⁸ CCJE, Mišljenje br. 1 o *standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmjernivosti sudija*, 23.11.2001.

²⁹ CCJE, Mišljenje br. 3 o *etici i odgovornosti sudija*, 19.11.2002.

³⁰ CCJE, Mišljenje br. 7 o *pravdi i društvu*, 27.11.2005.

³¹ CCJE, Mišljenje br. 12 o *odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu*, 8.12. 2009.

³² CCJE, *Magna Carta sudija*, 17.11. 2010.

pretpostavlja da će se svim tim pitanjima baviti novi sveobuhvatni propis o VSTV-u, u skladu sa preporukama koje je ranije utvrdila Venecijanska komisija, EU i stručnjaci. Iz te perspektive, Venecijanska komisija nacrt Zakona vidi samo kao prvi korak u sveobuhvatnom revidiranju pravnog okvira pod kojim VSTV radi i snažno potiče vlasti u BiH na brzo postupanje po ovom drugom pitanju. Venecijanska komisija naglašava spremnost da pomogne vlastima BiH u ovom procesu.

29. Venecijanska komisija također primjećuje da će skup izmjena i dopuna koje se razmatraju zahtijevati izmjenu više postojećih regulatornih instrumenata (podzakonskih akata). Venecijanska komisija primjećuje da član 19. nacrta Zakona predviđa rok od 45 dana od dana stupanja na snagu nacrta Zakona tokom kojeg VSTV mora ili donijeti nove ili uskladiti postojeće propise. Komisija smatra da je to nedovoljno vremena za pripremu dobrih nacrta i osiguranje pravog participatornog procesa. Ovo je pitanje pokrenuto tokom pripreme nacrta, ali su ga autori odbacili, kako je navedeno u Obrazloženju, pozivajući se na činjenicu da rok od 45 dana započinje nakon isteka 90 dana od dana stupanja na snagu nacrta Zakona. Premda član 22. nacrta Zakona zaista predviđa da će se zakon primjenjivati istekom 90 dana od dana stupanja na snagu, član 19. jasno navodi da će se rok od 45 dana računati od dana *stupanja na snagu* zakona. Kako bi se izbjegli bilo kakvi sporovi, Venecijanska komisija preporučuje izmjenu člana 19. i izričitu odredbu prema kojoj se rok od 45 dana računa od dana primjene zakona ili da rok bude 135 dana od dana stupanja na snagu nacrta Zakona.

A. Sukob interesa i transparentnost

30. Većinom odredbi koje su uvedene u nacrt Zakona nastoje se postaviti pravila koja bi doprinijela otkrivanju sukoba interesa i povećala transparentnost rada VSTV-a i pravosuđa (sudija i tužilaca) u širem smislu. U ove svrhe, nacrt Zakona:

- a) sprječava članove VSTV-a da se tokom mandata i godinu dana nakon njegovog završetka prijave ili biraju na određena mjesta u pravosuđu i državnoj službi (nacrt člana 5. stav 3.);
- b) definira situacije u kojima postoji sukob interesa članova VSTV-a (nacrt člana 10a);
- c) zabranjuje sudijama i tužiocima vršenje nespojivih dužnosti (nacrt člana 82-84.) i uspostavlja postupak za procjenu nespojivih dužnosti (nacrt člana 85.);
- d) uvodi obavezu za sudije i tužioce da VSTV-u podnose godišnje izvještaje o imovini i interesima radi provjere i objavljivanja (nacrt člana 86, 86a-e), uspostavlja novu Jedinicu za integritet u VSTV-u odgovornu za tu oblast (nacrt člana 86f) i utvrđuje nove prekršaje u vezi s tom oblašću (nacrt člana 86h).

31. Venecijanska komisija pozdravlja napore na povećanju transparentnosti i sprečavanju sukoba interesa kako unutar VSTV-a tako i među sudijama i tužiocima u širem smislu. Ti su napori u principu u skladu sa međunarodnim standardima i uzimaju u obzir neke preporuke koje je Venecijanska komisija formulisala u svojim prethodnim mišljenjima. Na primjer, nacrt Zakona sada jasno propisuje da se „*akademske, nastavne, naučne, stručne, kulturne i druge aktivnosti, koje su spojive sa sudijskom ili tužilačkom dužnosti*“ (nacrt člana 83. stav 1.) ne mogu podvesti pod zabranu vršenja nespojivih dužnosti iz člana 82.

32. Što se tiče nacrta člana 5. stav 3, Venecijanska komisija pozdravlja odredbu kojom je članovima VSTV-a zabranjeno da se prijavljuju ili budu birani na upražnjena mjesta u pravosuđu tokom trajanja njihovog mandata i godinu dana nakon isteka mandata. Kao što je pojašnjeno u Obrazloženju, ovom odredbom se želi umanjiti opasnost od pojave sukoba interesa i korištenja položaja u Vijeću za dobivanje unapređenja. Međutim, čini se da ova opcija također isključuje mogućnost prijavljivanja na upražnjena mjesta u nižim sudovima, što se čini neopravdanim. Uz to, nacrtom se zabranjuje prijavljivanje na upražnjena radna mjesta „*rukovodećeg državnog službenika*“ u Uredu disciplinskog tužioca ili Sekretarijatu VSTV-a, koji pojam nije jasno definiran.

33. U pogledu nacrtu člana 10a, Venecijanska komisija napominje da su situacije u kojima se članovi VSTV-a mogu naći u sukobu interesa prilično nejasno i općenito definirane. Također zapaža da posljedice sukoba interesa opisane u nacrtu člana 10a (1) (b) nisu propisane u nacrtu Zakona i da će se regulirati Poslovníkom Vijeća. Bilo bi bolje da je uredba sadržana u nacrtu Zakona, a ne samo u internom aktu VSTV-a.

34. Osim toga, čini se da sukobi interesa opisani u nacrtu član 10a (1) (a) vode do prestanka mandata članova *po sili zakona*, prema nacrtu člana 6 (1) (a). Međutim, nejasno je kako se može postaviti pitanje postojanja sukoba interesa zbog prijave na upražnjeno mjesto u pravosuđu od strane srodnika člana VSTV-a u momentu podnošenja same prijave. Kada bi to bio slučaj, mandat člana VSTV-a bi prestao po sili zakona iako on ili ona ne učestvuju u postupku razmatranja prijave. Venecijanska komisija preporučuje izmjenu nacrtu člana propisivanjem obaveze člana VSTV-a da prijavi potencijalni sukob interesa i njegovog/njenog naknadnog isključenja iz razmatranja prijave (Vidjeti u nastavku i tačku 81, u pogledu odluke prihvatanja prestanka mandata i tačku 76. u pogledu prava na žalbu).

35. Što se tiče nacrtu člana 82, uprkos tvrdnji iz Obrazloženja da se nacrtom Zakona „*poboljšavaju odredbe o zabrani sudijama i tužiocima da obavljaju nespojive dužnosti*“, izmjene su prilično skromne. U stvari, zadržan je koncept važećeg zakona, a sudijama i tužiocima, osim par izuzetaka izričito predviđenih zakonom, bit će dopušteno baviti se bilo kojom dužnošću ili aktivnošću, ako se poštuju nejasni uvjeti predviđeni zakonom (i to: „*koja je nespojiva s njegovom dužnosti, ili za koju se može smatrati da ometa ispravno i nepristrasno vršenje dužnosti sudije ili tužioca, ili koja može imati negativan utjecaj na nezavisnost ili ugled sudijske ili tužilačke dužnosti, dovesti u sumnju njegovu sposobnost da postupa nepristrasno ili štetiti ugledu sudijske ili tužilačke dužnosti*“). S obzirom na nefunkcionalnost pravosudnog sistema BiH i VSTV-a o kojima su izvijestili stručnjaci,³³ Venecijanska komisija smatra da će vlasti BiH propustiti priliku ako ne ograniče opseg aktivnosti koje mogu obavljati sudije, tužioc i članovi VSTV-a, što bi moglo dovesti do čestog i neopravdanog odgađanja vršenja njihovih dužnosti. Venecijanska komisija preporučuje da se izričito utvrdi da nije dozvoljeno obavljati bilo koju dužnost ili aktivnost, plaćenu ili neplaćenu, osim naučnih, nastavnih ili kreativnih i eventualno nekih drugih specifičnih aktivnosti koje zakonodavac možda bude želio dodati, poput onih opisanih u nacrtu člana 83.

36. Što se tiče nacrtu člana 83, Venecijanska komisija primjećuje da se ova odredba (i ostale u nacrtu Zakona, vidjeti primjere u dijelu o disciplinskoj odgovornosti) odnosi na sudije i tužioce kao zaposlenike obuhvaćene hijerarhijskom strukturom. Prema definiciji, od zaposlenika se očekuje da pružaju neke usluge, pod nadzorom svog pretpostavljenog koji ima diskreciono pravo da odluči da li će dopustiti zaposleniku da napusti svoj ured tokom radnog vremena. Ova je kategorizacija sudija i tužilaca problematična, jer zaposlenik, odnosno podređena osoba, nije nužno (ili se nužno ne mora smatrati) istinski nezavisna osoba. Sudije i tužioc i su nosioci dužnosti, a ne zaposlenici, pa se čak i u hijerarhijski organiziranom sistemu očekuje da svoje profesionalne dužnosti izvršavaju koristeći svoju nezavisnu prosudbu, a podliježu isključivo zakonu.

37. Venecijanska komisija stalno naglašava da pitanje unutrašnje nezavisnosti u pravosuđu nije ništa manje važno od pitanja vanjske nezavisnosti.³⁴ Jedan od važnih aspekata unutrašnje nezavisnosti sudija je njihova nezavisnost od predsjednika sudova u donošenju sudskih odluka. Nacrt člana 83. stav 3. predviđa da sudije, tokom radnog vremena, mogu učestvovati u radu stručnih tijela i skupova formiranih ili organiziranih u svrhu pripreme nacrtu propisa ili za razmatranje pitanja i pripreme ili prezentiranje materijala od značaja za pravosuđe samo po prethodnom odobrenju predsjednika suda. To se teško može smatrati doprinosom nezavisnosti sudija od predsjednika sudova, jer iako direktno ne utiče na samu aktivnost donošenja sudskih odluka, ipak doprinosi stvaranju i jačanju odnosa podređenosti u kontekstu profesionalnih aktivnosti. Isto tako, iako tužioc i možda nemaju isti stepen unutrašnje nezavisnosti kao sudije,

³³ Priebeov izvještaj, *op. cit.*, tačka 36. i 74.

³⁴ CDL-AD(2010)004, *op. cit.*, tačka 68.

Venecijanska komisija neprestano naglašava potrebu za odgovarajućim garancijama protiv neprimjerenog miješanja u rad tužilaca.³⁵ Stoga se preporučuje izmjena ove odredbe kojom bi se tražilo ispunjavanje jednostavne obaveze sudije ili tužioca da obavijesti predsjednika suda ili glavnog tužioca o aktivnostima koje namjerava preduzeti. (U pogledu razlike u odnosu na traženje odobrenja na osnovu radnog vremena, pogledajte i dio B) o disciplinskoj odgovornosti).

38. Što se tiče zabrane primanja bilo kakve naknade za ovaj posljednji skup aktivnosti, čak i ako se čini da se zasniva na pretpostavci da se plata može smatrati dovoljnom naknadom, zabrana se ne može smatrati optimalnim rješenjem. Produktivno učešće u aktivnostima pomenutim u nacrtu člana 83. stav 2. tačka (b) zahtijevat će od sudija i tužilaca da ulože dodatne napore, a zabrana primanja bilo kakve naknade, čak i za takve dodatne napore, očito neće motivirati sudije ili tužioce da budu najproduktivniji.

39. U svom Mišljenju iz 2014. godine Venecijanska komisija navodi:

„97. [...] nacrt Zakona treba osigurati opća ograničenja za vrstu nagrađenog rada koji nije spojiv sa sudijskim ili tužilačkim položajem. Svaka ponuda za nagrađivanje rada koja može dovesti do ili izgledati da vodi ka nepropisnom uticaju mora biti odbijena. [...] Na primjer, u slučajevima gdje je strana u postupku student na nekom univerzitetu, ili je u radnom odnosu sa univerzitetom ili nekom naučnom institucijom u kojoj je sudija ili tužilac uključen u akademski rad, bilo bi nerazumno zahtijevati od sudije ili tužioca da u potpunosti napusti akademski rad. Međutim, ovo može (i u nekim slučajevima mora) dovesti do samoizuzeća i/ili izjave o sukobu interesa.“³⁶

Stoga bi trebalo preispitati zabranu iz člana 83.

40. Što se tiče nacrtu člana 85, Venecijanska komisija primjećuje, kao što je već utvrdila u jednom od svojih prethodnih mišljenja, da „*prilikom provedbe etičkog kodeksa treba uključiti mogućnost da sudije traže savjete od tijela unutar svoje organizacije(a)*“.³⁷ Nacrt člana 85. omogućava sudiji ili tužiocu da zatraži mišljenje VSTV-a o spojivosti njegove/njene aktivnosti s njegovim položajem i Zakonom o VSTV-u. Ovo je mišljenje obavezujuće, kako se navodi u nacrtu člana 85. stav 4. Venecijanska komisija pretpostavlja da obavezujući učinak štiti sudiju ili tužioca od rizika disciplinskog postupka za prekršaje propisane u nacrtu člana 56. (1) (p) i člana 57. (1) (r). Čini se da je to potrebno izričito naznačiti.

41. U odnosu na nacrtu člana 86. i 86a-i, Venecijanska komisija pozdravlja uvođenje detaljnih pravila koja se odnose na obavezan izvještaj o imovini i interesima i njegovu dostupnost javnosti. Čini se da je ovaj skup odredbi u skladu s preporukom GRECO-a: da se razvije efikasan sistem za pregled godišnjih finansijskih izvještaja i osigura objavljivanje i lak pristup finansijskim podacima.³⁸

42. Venecijanska komisija pretpostavlja da je u nacrtu člana 86. stav 1. došlo do greške u prijevodu, te da bi tekst trebalo da glasi kako slijedi: „*sudije i tužioci dužni su dostavljati Vijeću svoj početni i godišnji izvještaj o imovini i interesima, uključujući i način i vrijeme sticanja i nabavnu vrijednost, o prihodima, interesima, obavezama, troškovima i garancijama za sebe, bračnog i vanbračnog partnera i roditelje i djecu i druga lica sa kojima oni žive u zajedničkom domaćinstvu*“ (dodan naglasak). Komisija ovu odredbu shvata na način da se njome zahtijeva podnošenje izvještaja o imovini za navedene srodnike, nezavisno od činjenice da žive s podnosiocem izvještaja o imovini i svim drugim osobama s kojima podnosilac izvještaja o

³⁵ CDL-AD(2010)040, tačka 53-60.

³⁶ Mišljenje br. 712/2013, Mišljenje o nacrtu Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću *Bosne i Hercegovine*, CDL-AD(2014)008, 24.03. 2014.godina, tačka 97.

³⁷ Mišljenje br. 739/2013, Mišljenje o nacrtu Kodeksa sudijske etike *Republike Tadžikistan*, CDL-AD(2013)035, 10.12. 2013, tačka 16.

³⁸ Izvještaj o ocjeni GRECO-a, *Sprečavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima*, Izvještaj Greco IV krug evaluacije (2015) 2E, usvojen 4.12. 2015. i objavljen 22. 02. 2016, Preporuka xiii.

imovini živi u zajedničkom domaćinstvu. Komisija smatra da bi možda bilo pretjerano zahtijevati da sudija ili tužilac podnese izvještaj i za roditelje i odraslu djecu koja s podnosiocem izvještaja o imovini ne žive u zajedničkom domaćinstvu.

43. Nacrt člana 86. stav 2. tačka (b) propisuje da izvještaj o imovini sadrži podatke o prihodima „od obavljanja osnovne djelatnosti za bračni drug i djecu sa kojom živi u istom domaćinstvu“. Ovom odredbom se pokreće nekoliko pitanja. Prvo, Venecijanska komisija pita se zašto se spominju samo bračni drug i djeca, a isključuju ili zanemaruju životni partneri, roditelji i druge osobe s kojima bi sudija ili tužilac mogao živjeti u zajedničkom domaćinstvu. Drugo, činjenica da su te osobe pomenute samo u ovoj tački može poslužiti kao osnova za suprotno tumačenje tj. da sudije i tužiocu nisu dužni prijaviti za ostale osobe koje se pominju u stavu (1) informacije koje se traže u svim ostalim tačkama. Treće, nije jasno šta znači „osnovna djelatnost“ i bilo bi poželjno pojasniti da prijava treba sadržavati podatke o *svim* prihodima tih osoba. Shodno tome, Venecijanska komisija preporučuje da se ova odredba preformuliše kako bi bilo jasno da prijava treba sadržavati podatke o svim prihodima svih osoba pomenutih u stavu (1).

44. Stav (7) predviđa sljedeće: „U izvještaju se navode promjene nastale u izvještajnom periodu u odnosu na prethodno podneseni izvještaj“. U Obrazloženju, u kojem se pogrešno referiše na stav (6), navodi se da je ovaj stav primjenjiv na dio izvještaja koji se tiče imovine. Predložena opcija će otežati ne samo široj javnosti, već i specijaliziranim agencijama da stvore jasnu sliku o imovini i načinu sticanja imovine, jer će svaki put biti potrebno otvoriti sve prethodne izvještaje određene osobe i pažljivo ih porediti kako bi se shvatilo stvarno stanje u vrijeme procjene. Bilo bi uputno zatražiti podnošenje sveobuhvatnog izvještaja koji se može mijenjati na godišnjem nivou.

45. Venecijanska komisija priznaje složenost pitanja odbijanja davanja potrebnih podataka od strane osoba za koje je sudija ili tužilac dužan podnijeti izvještaj (nacrt člana 86. stav 10.). Bilo koje rješenje bi rezultiralo prebacivanjem previše nezgodnog zadatka na podnosioca izvještaja ili prevelikim slabljenjem mehanizma kontrole. Ipak, ne može se smatrati da se predloženim rješenjem, prema kojem bi sudija ili tužilac u svom izvještaju jednostavno naveli ovakvo odbijanje, postiže razumna ravnoteža između suprotstavljenih interesa. Komisija predlaže da se zahtijeva da se podnesu barem neke vrste dokaza o odbijanju ili stvarnom pokušaju dobivanja podataka.

46. Nacrt člana 86. stav 11. bavi se složenim pitanjem kontrole držanja gotovine. Izbor bh. vlasti je da zabrane držanje gotovine u iznosu većem od 5.000 KM (oko 2.555 eura) za pravdanje finansiranja svojih troškova. Na osnovu argumenata i podataka datih u Obrazloženju, uključujući pozivanje na međunarodne propise i praksu, čini se da autori nacrtu miješaju dva različita pitanja, naime, s jedne strane, korištenje gotovinskih transakcija radi utaje poreza i, s druge strane, prijavljivanje većeg potencijalno nepostojećeg iznosa gotovine za pravdanje troškova i komplikacije u procesu kontrole istinitosti informacija u izvještajima o imovini. Problem vezan uz upotrebu gotovinskih transakcija radi utaje poreza nije relevantan za ovaj nacrt Zakona, dok bi se pitanje vještački napuhanog novca za pravdanje troškova moglo riješiti propisivanjem takvog ograničenja za prvi izvještaj, jer će se i sve dalje gotovinske transakcije svakako trebati pravdati. Ne čini se primjerenim nametati trajno ograničenje s obzirom na to da je u BiH legalno držati više od 5.000 KM gotovine, da ne postoje ograničenja za gotovinske transakcije i da je plaćanje robe gotovinom u skladu sa nacionalnim propisima.

47. Venecijanska komisija napominje da bi na osnovu člana 86.a stav 6. trebalo ograničiti vremenski period dostupnosti izvještaja javnosti na jednu godinu za sudije i tužioce čiji mandat prestaje. Kako se pojašnjava u Obrazloženju, „u drugim zemljama su izvještaji dostupni javnosti bez vremenskog ograničenja. U tom smislu, stav (6) prilično je skroman i minimalno invazivan pristup.“ Razlozi za odabir ovakvog „minimalističkog“ pristupa nisu potpuno jasni. Osim toga, izvještaj koji je bivši sudija ili tužilac dužan podnijeti za prvu godinu nakon isteka mandata u skladu s nacrtom člana 86. stav (9), nikada neće postati javan. Kako bi se riješio ovaj problem

i izbjegao rizik od narušavanja transparentnosti izvještaja, Venecijanska komisija preporučuje uvođenje dužeg perioda tokom kojeg će izvještaji svih podnosilaca izvještaja biti dostupni javnosti. Vlasti bi također mogle razmotriti mogućnost uvođenja sistema filtriranja kojim bi se osiguralo poštovanje privatnog života.

48. Nacrt člana 86b (5) propisuje da u svrhu provjere izjava VSTV donosi i redovno revidira kriterije rizika koji su povjerljive prirode. Dok se s jedne strane čini opravdanim da VSTV ima nadležnost za usvajanje nekih propisa koji se odnose na kriterije rizika, s druge strane se čini diskutabilnim da mu se da potpuno diskreciono pravo po tom pitanju. Venecijanska komisija preporučuje da se osnovna pravila formulišu zakonom, a VSTV ih može dodatno razraditi u granicama predviđenim zakonom. Nadalje, Komisija dovodi u pitanje povjerljivu prirodu kriterija rizika jer to može širom otvoriti vrata zloupotrebama, čime bi se omogućilo korištenje ovog instrumenta za vršenje pritiska na nepodobne sudije. Osim toga, Venecijanska komisija razumije izbor nacrta člana 86b (7) kojim se omogućava da postupak provjere izvještaja bude zatvoren za javnost, ali preporučuje da se izričito navede da će korišteni kriteriji i rezultati provjere biti javno objavljeni.

49. Što se tiče nacrta člana 86f, Venecijanska komisija pozdravlja uspostavu Jedinice za integritet. Razumije da su razlozi zbog kojih je ova Jedinica osnovana kao dio Sekretarijata VSTV-a prvenstveno povezani s teritorijalnim područjem primjene koju Sporazum o prenošenju daje VSTV-u i bilo kojem unutrašnjem tijelu uspostavljenom unutar VSTV-a. Međutim, Komisija ističe važnu ulogu koju će Jedinica za integritet imati u procjeni izvještaja o imovini i interesima, te stoga ukazuje na potrebu osiguravanja nezavisnosti ove jedinice i na potrebu uspostavljanja zaštitnih mjera kako bi se zaštitila od mogućeg uplitanja samog VSTV-a i rukovodstva Sekretarijata. S tim u vezi, Venecijanska komisija preporučuje da se izričito osiguraju preciznija pravila o sastavu, radu Jedinice, uključujući prethodnu (*ex ante*) provjeru integriteta i drugih informacija o njenim članovima, zajedno sa djelotvornim zaštitnim mjerama, uključujući moguće vanjsko praćenje procesa zapošljavanja.

50. Komisija pozdravlja nacrt člana 86f (2), koji zahtijeva da VSTV angažuje stručnjake koji će imati savjetodavnu ulogu u svrhu praćenja rada Jedinice za integritet u pogledu njenog funkcionisanja i primjene sistema za izvještaje o imovini. Ipak, Komisija primjećuje da uloga ovih stručnjaka nije definisana ni u nacrtu Zakona ni u obrazloženju. Stoga potiče vlasti u BiH da u nacrtu Zakona izričito utvrde njihove nadležnosti, koji bi minimalno trebalo da obuhvate mogućnost pristupa svim izvještajima o imovini i pratećim dokumentima, u skladu sa mjerama zaštite povjerljivosti, da daju pojedinačne preporuke za postupanje sa izjavama/procjenu izjava, omoguće dalje radnje ako Jedinica za integritet ne uzme u obzir preporuke bez opravdanog obrazloženja (jer stručnjaci nemaju izvršnu, već samo savjetodavnu funkciju), te da javno izvijeste o cjelokupnom funkcionisanju i primjeni sistema izvještavanja o imovini. U svjetlu gore navedenog, Venecijanska komisija preporučuje da se u samom nacrtu Zakona predvide preciznija pravila o funkcionalnoj nezavisnosti, sistemu i radu Jedinice, te ulozi stručnjaka angažovanih na nadzoru, a ne da to bude regulisano podzakonskim aktima.

B. Disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca

51. Zakon o VSTV-u sadrži čitav dio, poglavlje VI, koje se bavi disciplinskom odgovornošću sudija i tužilaca. Nacrtom zakona ovaj dio je revidiran na način da je kao prvo njegova primjena proširena na članove VSTV-a (u njihovom svojstvu članova VSTV-a), drugo, onemogućeno je izbjegavanje disciplinske odgovornosti prenošenjem na drugo tijelo, treće, konsolidiran je spisak disciplinskih prekršaja sudija i tužilaca i uvedeni su dodatni prekršaji za predsjednike sudova i glavne tužioce i, četvrto, precizirane su odredbe o zastari.

52. Venecijanska komisija pozdravlja proširenu primjenu ovog dijela na članove VSTV-a (izmijenjeni član 54.). Ipak, napominje da ovo proširenje nije popraćeno odredbom kojom bi se utvrdili konkretni prekršaji za koje bi članovi VSTV-a mogli biti disciplinski odgovorni u tom svojstvu. Nije jasno da li su i kako odredbe o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca sadržane u Poglavlju VI povezane s izmijenjenim članom 6. i nacrtom člana 6.a (Prestanak mandata i razrješenje članova Vijeća). Također je nejasno na koji način bi se određene odredbe u ovom

poglavlju (na primjer član 58: Vrste disciplinskih mjera) za koje se čini da su izrađene posebno za sudije i tužioce, mogle primijeniti na članove VSTV-a. Tokom *online* diskusija neki od bh. sagovornika sugerisali su da bi članovi VSTV-a iz reda sudija i tužilaca mogli biti disciplinski odgovorni prema odredbama koje definiraju disciplinske prekršaje sudija i tužilaca (član 56. i 57., izmijenjeni nacrtom Zakona), koje bi se primijenile po analogiji.

53. Venecijanska komisija smatra ovaj prijedlog problematičnim. Prvo, prijedlog ne uzima u obzir razliku između dvije dužnosti koje vrše članovi VSTV-a, tj. između njihove primarne dužnosti (sudija, tužilac, državni službenik, itd.) i njihove dužnosti u VSTV-u (članovi VSTV-a). Ove dvije dužnosti podrazumijevaju različite zadatke i različite odgovornosti, pa je stoga diskutabilno u kojoj se mjeri disciplinski prekršaji povezani sa prvom dužnosti mogu primijeniti na osobe koje vrše drugu dužnost. Na primjer, da li bi se disciplinski prekršaj odavanja povjerljive informacije koja proizilazi iz vršenja dužnosti sudije ili tužioca (nacrt člana 56. stav 1. tačka (a) i člana 57. stav 1. tačka (a)) odnosio i na odavanje povjerljive informacije koja proizilazi iz vršenja zadataka člana VSTV-a? Drugo, s tim u vezi Komisija smatra da je potencijalna primjena *analogije* u disciplinskom postupku problematična. Zakoni koji propisuju obavezu čija povreda može rezultirati sankcijom moraju biti jasno i nedvosmisleno napisani. Treće, po ovom prijedlogu bi različiti članovi VSTV-a podliježali različitim disciplinskim prekršajima, a neki od njih, oni čija primarna dužnost nije dužnost sudije ili tužioca, bi bili izuzeti od disciplinskih postupaka. Venecijanska komisija stoga preporučuje da se u nacrt Zakona uvrsti nova odredba, u kojoj će se navesti konkretni disciplinski prekršaji članova VSTV-a.

54. Venecijanska komisija podsjeća da je u nizu nedavnih presuda povezanih s radom sudskog vijeća u Sjevernoj Makedoniji („Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija“ u vrijeme donošenja presuda),³⁹ Evropski sud za ljudska prava jasno stavio do znanja da je prilikom odlučivanja u disciplinskim stvarima koje su rezultirale razrješenjem sudije, sudsko vijeće moralo ispuniti uslove predviđene članom 6. EKLJP.

55. Venecijanska komisija je sama utvrdila detaljna pravila u pogledu disciplinske odgovornosti sudija u svom mišljenju iz 2015. godine koje se odnosi na „Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju“.⁴⁰ Neke preporuke iz tog mišljenja su primjenjive i u konkretnom slučaju. Te preporuke su sljedeće: a) sudije ne odgovaraju disciplinski za situacije koje su izvan njihove kontrole i koje se mogu razumno objasniti nepravilnim funkcioniranjem pravosudnog sistema u cjelini; b) disciplinske sankcije ne bi trebale uticati na nezavisnost sudija u odlučivanju i nikada se ne bi trebale proširiti na razlike u pravnom tumačenju zakona ili sudske pogreške; c) samo namjerna zloupotreba sudske vlasti ili ponovljeni i grubi nemar bi trebalo da dovedu do disciplinskog prekršaja; d) disciplinski sistem bi trebao koristiti manje drastične sankcije za manje prekršaje; e) razrješenje sudija bi trebalo da bude određeno samo u izuzetno ozbiljnim slučajevima; f) nezadovoljavajući rezultati rada se ne bi trebali automatski poistovjećivati s disciplinskim prekršajem.⁴¹ Premda se ove preporuke prvenstveno odnose na sudije, one se odnose i na tužioce i na članove VSTV-a.

56. Liste disciplinskih prekršaja za sudije i tužioce su revidirane i objedinjene. Neki osnovi su ispušteni, tj. povrede dužnosti nepristrasnosti (član 56. stav 1. i član 57. stav 1.), postupanje sa pristrasnošću i predrasudama (član 56. stav 2. i član 57. stav 2.), iako razlozi za to nisu jasni, a ni u Obrazloženju se ne navode razlozi za to. Čini se da su ovi osnovi relevantni i da bi se trebali ponovo uvesti. S druge strane, ostali osnovi su zadržani, iako je Venecijanska komisija u prethodnom mišljenju preporučila njihovu reviziju. Ovo je, na primjer, slučaj sa nacrtom člana 56. stav 1. tačka (g) i člana 57. stav 1. tačka (g) koji se odnosi na „*miješanje u postupanje sudije ili tužioca s namjerom opstruiranja ili onemogućavanja njegovih aktivnosti ili uticaja na njegov*

³⁹ ESLJP, *Mitrinovski protiv "Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije"*, Zahtjev br. 6899/12, 30.04.2015; ESLJP, *Gerovska-Popcevska protiv "Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije"*, Zahtjev br. 48783/07, 07.01.2016.; ESLJP, *Poposki i Duma protiv "Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije"*, Zahtjev br. 69916/10 i 36531/11, 07.01.2016.

⁴⁰ Mišljenje br. 825/2015, Mišljenje o zakonima o disciplinskoj odgovornosti i evaluaciji sudija "Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije", CDL-AD(2015)042, 21.12. 2015.

⁴¹ *Ibidem*, tačka 113.

rad". U svom mišljenju iz 2014. godine Venecijanska komisija je primijetila da odredba nije jasna i naglasila potrebu da se „treba *pojasniti šta se podrazumijeva pod „opstruiranjem“ u svrhu ovog nacrtu Zakona.*“⁴² Nikakvo pojašnjenje nije sadržano ni u tekstu odredbe, a ni u obrazloženju. Isto tako, nacrt člana 56. stav 1. tačka (f) odnosi se na „*omogućavanje vršenja dužnosti sudije osobi koja za to nije zakonom ovlaštena*“, uprkos činjenici da je Venecijanska komisija u svom mišljenju iz 2014. godine smatrala da je značenje ove odredbe nejasno, kao i okolnosti pod kojima bi sudije mogle učestvovati u takvoj radnji (odnosi se i na nacrt člana 57. stav 1. tačka (f) za tužioce).⁴³ Venecijanska komisija u tom pogledu ponavlja svoju prethodnu preporuku.

57. Dodati su i novi osnovi, a čini se da su neki od njih napisani prilično nejasno. Na primjer, „*povreda prava na suđenje u razumnom roku*“ (nacrt člana 56. stav 1. tačka (e) i član 57. stav 1. tačka (f)) bi se trebala definisati na takav način da sudija ili tužilac ne bude sankcioniran za odgađanja koja su izvan njegove/njene kontrole (npr. ona koja je uzrokovao podnosilac zahtjeva). Venecijanska komisija shvata da bi ova odredba mogla imati za cilj zaustavljanje pretjerano dugih postupaka koji bi mogli ugroziti efikasnost i kredibilitet vršenja pravosudne funkcije.⁴⁴ Ipak, ovo pitanje bi se trebalo rješavati sveobuhvatnom reformom procesnog prava, a ne disciplinskim postupkom, osim ako odgađanja nisu prouzrokovana nemarom ili namjerno.

58. Nadalje, neki od već postojećih osnova su revidirani na problematičan način. Na primjer, Zakon o VSTV-u sadrži prekršaj „*davanje bilo kakvih komentara, dok se predmet ne riješi na sudu, za koje se opravdano može očekivati da mogu ometati ili štetiti pravičnom postupku ili suđenju, ili nepoduzimanje odgovarajućih koraka kako bi se osiguralo da se njemu podređeni uposlenici suda također suzdrže od davanja komentara*“ (postojeći član 56. stav 15. i član 57. stav 14.).⁴⁵ U svom mišljenju iz 2014. godine, Venecijanska komisija je preporučila da se ova odredba pojasni.

Nacrt Zakona ne daje takvo pojašnjenje, već vrši zamjenu prekršaja sa sljedećim „*davanje bilo kakvih komentara, dok se predmet ne riješi na sudu*“ (nacrt član 56. (1) (i) i člana 57. (1) (i)). Međutim, u ovoj novoj verziji odredba je još nejasnija i neodređenija u odnosu na svoju prvobitnu formulaciju. Venecijanska komisija podsjeća na svoje prethodne nalaze u pogledu slobode izražavanja sudija:

“*80. Evropske zakonske i ustavne odredbe i relevantna sudska praksa pokazuju da se garancije koje se odnose na slobodu izražavanja odnose i na državne službenike, uključujući sudije. Ipak, specifičnost dužnosti i odgovornosti koje pripadaju sudijama, kao i potreba da se osigura nepristrasnost i nezavisnost sudstva, smatraju se legitimnim ciljevima u uvođenju konkretnih ograničenja na slobodu izražavanja, udruživanja i okupljanja sudija, uključujući i njihove političke aktivnosti.*

81. Evropski sud za ljudska prava, međutim, smatra da imajući u vidu sve veći značaj koji se pridaje podjeli vlasti i zaštiti nezavisnosti sudstva, svako miješanje u slobodu izražavanja sudije iziskuje pomni nadzor.“⁴⁶

59. U skladu sa nacrtom člana 56. stav 1. tačka (h), pravosnažna presuda za krivično djelo predstavlja disciplinski prekršaj. Premda prepoznaje ozbiljnost takve okolnosti koja bi trebala spriječiti sudiju da zadrži sudijsku funkciju i koja može dovesti čak i do prestanka njegovog/njenog mandata, Venecijanska komisija osporava da se sudija za to može smatrati disciplinski odgovornim. U stvari, ne postoji konkretna radnja ili propust za koji se sudija tereti, već činjenica da je osuđivan (za krivično djelo ili propust koji se ne može miješati sa samom osuđujućom presudom). Stoga nije jasno šta se tačno mora uraditi tokom disciplinskog postupka i o kojim će pitanjima raspravljati disciplinsko tijelo. Komisija podsjeća, kako je to već i ranije pojasnila, da bi krivična i disciplinska odgovornost trebalo da budu jasno razdvojene.⁴⁷

⁴² Mišljenje br. 712/2013, CDL-AD(2014)008, *op. cit.*, tačka 104.

⁴³ *Ibidem*, tačka 102.

⁴⁴ ESLJP, *Scordino protiv Italije* (br. 1) [GC], Zahtjev br. 36813/97, 29.03.2006.

⁴⁵ Mišljenje br. 712/2013, CDL-AD(2014)008, *op. cit.*, tačka 105.

⁴⁶ Mišljenje br. 806/2015, *Izveštaj o slobodi izražavanja sudija*, CDL-AD(2015)018, tačka 80-81.

⁴⁷ Mišljenje br. 755/2014, CDL-AD(2014)006, *op. cit.*, tačka 27-28.

60. Prema nacrtu člana 56. stav 1. (i), disciplinski prekršaj postoji u slučaju da je ocjena rada „nezadovoljavajuće obavlja funkciju“. Komisija se slaže da ako rad sudije bude ocijenjen kao nezadovoljavajući, on ili ona nije podoban za vršenje dužnosti sudije te se u tom slučaju mogu predvidjeti različita rješenja, uključujući prestanak mandata kao krajnju mjeru. Međutim, Venecijanska komisija naglašava da su nezadovoljavajuće obavljanje funkcije i disciplinski prekršaj dvije različite stvari i da se ne bi trebale tretirati na isti način. Venecijanska komisija je i ranije u više navrata kritikovala praksu miješanja ove dvije stvari.⁴⁸

61. Slično tome, kada se radi o disciplinskoj odgovornosti za kršenje principa Etičkog kodeksa iz tačke (u), Venecijanska komisija je već ranije odbacila ideju disciplinske odgovornosti u slučaju *per se* kršenja etičkih normi.

*“Etički kodeks se ne bi trebao direktno primjenjivati kao osnov za kritiku ili disciplinske sankcije. Smjernice pružaju principe koji sudijama omogućavaju procjenu načina rješavanja određenih pitanja koja se javljaju u obavljanju svakodnevnog posla, dok su disciplinski postupci osmišljeni za upravljanje prekršajima i neprimjerenim ponašanjem koji zahtijevaju određeni oblik disciplinske sankcije.”*⁴⁹

Međutim, u ovom slučaju Venecijanska komisija smatra da je odredba razumna utoliko što predviđa disciplinsku odgovornost samo za kršenja „koja ugrožavaju ugled i integritet pravosuđa“. Također smatra da upućivanje na „ugled i integritet pravosuđa“ zadovoljava zahtjev predvidivosti zakona jer se odredba odnosi na sudije od kojih se očekuje da razumiju puno značenje ovih pojmova, posebno na osnovu domaće sudske prakse koja se bavi tim pitanjem. S tim u vezi, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je, u slučaju protiv Poljske, da se sudija smatra „dobro upućenim u zakon i svjesnim odredbi koje za cilj imaju održavanje integriteta i dostojanstva sudijske funkcije“.⁵⁰

62. Isto obrazloženje vrijedi i za disciplinsku odgovornost predsjednika sudova (nacrt člana 56. stav 2. tačka (e)). U ovom slučaju je međutim upitno predvidjeti disciplinsku odgovornost u slučaju „obavljanja poslova rukovođenja sudom i poslova sudske uprave suprotno propisima“ (nacrt člana 56. stav 2. tačka (a)), čija se formulacija čini neodređenom i za koju je teško utvrditi koje bi radnje ili propusti poslužili kao osnova za disciplinsku odgovornost. Problem prevelikog broja zaostalih neriješenih predmeta i lošeg upravljanja sudskim predmetima bi prije svega trebalo rješavati kroz reformu procesnih zakona, a ne disciplinskim propisima.

63. Kao što je prethodno navedeno (vidjeti dio A) o sukobu interesa i transparentnosti), uvođenje disciplinske odgovornosti sudija samo za „nepoštivanje radnog vremena i odsustva s dužnosti“ predviđeno u nacrtu član 56 (1) (t) potvrđuje koncept sudija kao zaposlenika, što je teško spojivo sa statusom osoba koje obavljaju sudsku funkciju. Iako Venecijanska komisija potvrđuje da sudije moraju poštovati raspored suda i ročišta, tekst ove odredbe u pogledu radnog vremena može biti problematičan. Kontrola poštivanja rasporeda suda i sudskih ročišta od strane sudija mora biti dio kontrole vršenja sudijske funkcije i samo ako nepoštivanje radnog vremena i odsustvo s dužnosti utiču na vršenje sudijske funkcije, to može biti osnova za disciplinsku odgovornost. Ovu odredbu bi trebalo preispitati.

64. Venecijanska komisija također primjećuje da je lista disciplinskih prekršaja sudija i tužilaca (nacrt član 57.) gotovo identična te stoga skreće pažnju na činjenicu da se većina gore navedenih razmatranja o sudijama odnosi i na tužioce.

65. Venecijanska komisija primjećuje da postupci za disciplinska ročišta (postojeći članovi 60-

⁴⁸ Mišljenje br. 751/2013, *Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Uprave za ljudska prava pri Generalnoj upravi za ljudska prava i vladavinu zakona Vijeća Evrope, o nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Sudijskog kodeksa (sistem ocjenjivanja za sudije) Armenije*, CDL-AD (2014) 007, 24. marta 2014, tačka 102.

⁴⁹ Mišljenje br. 739/2013, CDL-AD (2013) 035, *op. cit.*, tačka 16; Mišljenje br. 755/2014, *Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Uprave za ljudska prava pri Generalnoj upravi za ljudska prava i vladavinu zakona (DGI) Vijeća Evrope, o nacrtu Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija Republike Moldavije*, CDL-AD (2014) 006, 24. marta 2014, tačka 35; Mišljenje br. 751/2013, CDL-AD (2014) 007, *op.cit.*, tačka 111.

⁵⁰ ESLJP, *Predmet Guz protiv Poljske*, Zahtjev br. 965/12, 15.01. 2021, tačka 79.

75.) ostaju nepromijenjeni u slučaju pritužbe protiv člana VSTV-a. To znači da bilo koju pritužbu o disciplinskom prekršaju protiv člana VSTV-a, uključujući i njegovog predsjednika, razmatra neko od disciplinskih vijeća koje, u skladu s važećim članom 61, imenuje sam predsjednik VSTV-a, bez ičijeg drugog doprinosa, čak ni doprinosa ostalih članova VSTV. Osim toga, disciplinski tužilac postupa u vezi s prekršajem, a njega s druge strane imenuje VSTV bez ičijeg drugog učešća. S tim u vezi, Komisija je u svom Mišljenju o BiH iz 2014. godine izjavila:

“Uzimajući u obzir da je ovaj ured dio institucije koja je odgovorna za razmatranje i primjenu disciplinskih kazni, presudno je osigurati da ne bude institucionalnog ili ličnog ometanja članova VSTV-a u radu Ureda disciplinskog tužioca”⁵¹

Venecijanska komisija preporučuje da se ovi postupci izmijene na način koji će omogućiti nezavisan vanjski doprinos postupku u slučaju pritužbe na rad člana VSTV-a, na primjer uspostavljanjem *ad hoc* nezavisnog tijela sastavljenog od advokata i članova pravosuđa sa različitih nivoa za ove specifične slučajeve ili zahtijevanjem da disciplinski tužilac odlučuje u koordinaciji sa vanjskim predstavnicima pravosudne zajednice. Komisija također preporučuje da se imenovanje članova disciplinske komisije vrši na transparentan način i nakon savjetovanja s članovima VSTV-a.

66. Nadalje, ako disciplinske prekršaje razmatraju komisije koje se uglavnom formiraju unutar VSTV-a, nacrt Zakona bi trebalo da sadrži odredbu u kojoj se izričito navodi da član VSTV-a protiv kojeg se vodi disciplinski postupak ne može biti član nijedne od ovih komisija (*nemo iudex in causa sua*). Venecijanska komisija također podsjeća da će odluke u disciplinskim stvarima biti predmet sudskog preispitivanja koje se neće ograničiti na dva osnova navedena u članu 60. stav 7. Zakona o VSTV-u (za više detalja o sudskom preispitivanju vidjeti dio C) u nastavku).

67. Čini se da je za slučajeve disciplinske odgovornosti zbog postojanja presude za krivično djelo uvedena odredba po kojoj se disciplinski postupak ne može pokrenuti u slučaju krivičnog djela po isteku jedne godine od pravosnažnosti odluke u krivičnom postupku. Kako se navodi u prethodnom tekstu, Venecijanska komisija preporučuje brisanje ovog disciplinskog prekršaja ili njegovu preformulaciju na način da se odnosi na slučajeve u kojima se radnja ili propust kvalifikuje i kao krivično djelo i kao disciplinski prekršaj. Komisija ponavlja, kako je prethodno već navedeno (tačka 58.), da ova dva postupka trebaju biti razdvojena, s tim da bi krivični postupak trebao imati prioritet.⁵²

C. Sudsko preispitivanje odluka VSTV-a

68. U Mišljenju iz 2014. godine, Venecijanska komisija preporučila je „*uvođenje prava na žalbu sudu za pismene odluke VSTV-a koje se tiču imenovanja i ocjenjivanja sudija i tužilaca kao i za odluke disciplinske komisije (na koje se može uložiti žalba VSTV-u) – barem za slučajeve gdje je izrečena ozbiljna kazna.*“⁵³ Važnost sudskog preispitivanja odluka koje donose sudska vijeća istaknuta je u različitim instrumentima. Stoga je Specijalni izvjestilac Ujedinjenih nacija za nezavisnost sudija i advokata u svom Izvještaju za 2018. godinu napomenuo da „odluke disciplinskog tijela trebaju biti obrazložene i podlijegati žalbi nadležnom sudu“.⁵⁴

69. Stoga Venecijanska komisija pozdravlja nacrt člana 44. u dijelu u kojem se propisuje da „*Odluka o imenovanju je konačan upravni akt institucije Bosne i Hercegovine prema članu 4. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10), te se protiv nje može tužbom pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine*“ (stav 4.). Međutim, Komisija pretpostavlja i predlaže da se jasno ukaže da bi se sudsko preispitivanje trebalo baviti ocjenom usklađenosti sa zakonom i poštivanja procesnih pravila za donošenje odluka, odnosno da su odluke obrazložene na način koji ukazuje da su zasnovane na objektivnim kriterijima nakon razmatranja svih razloga za odgovarajuću odluku, uz zadržavanje diskrecionog prava VSTV-a u pogledu ocjenjivanja kandidata i izbora za

⁵¹ Mišljenje br. 712/2013, CDL-AD (2014) 008, *op. cit.*, tačka 112.

⁵² Mišljenje br. 755/2014, CDL-AD (2014) 006, *op. cit.*, tačka 27-28.

⁵³ Mišljenje br. 712/2013, CDL-AD (2014) 008, *op. cit.*, tačka 126.

⁵⁴ UN Doc. HRC/38/38, *op cit.*, tačka 105.

imenovanje određenog kandidata.

70. Isto tako, Venecijanska komisija pozdravlja nacrt člana 44. stav 1. budući da naglašava da odluka VSTV-a o imenovanju „*obavezno sadrži obrazloženje o primjeni kriterija*“. Venecijanska komisija svjesna je nedostatka svakogznačajnog obrazloženja odluka o imenovanju, koji zajedno s očigledno nedosljednim karakterom tih odluka, predstavljaju jedan od dugogodišnjih problema u radu VSTV-a. Komisija stoga potiče VSTV na pažljivu primjenu ove odredbe.

71. Osim toga, Venecijanska komisija žali što u nacrtu Zakona nema drugih prijedloga za promjenu sistema imenovanja, unapređenja ili napredovanja u službi sudija ili tužilaca, naročito kada se radi o odredbama o jednakoj zastupljenosti konstitutivnih naroda u članu 43.(2) Zakona o VSTV-u. Venecijanska komisija ponavlja da pravosuđe ne bi trebalo biti organizirano po nacionalnom ključu. Multinacionalni sastav pravosuđa trebao bi sam po sebi biti dovoljan da osigura povjerenje javnosti.

72. U Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima visokog predstavnika, Venecijanska komisija posebno navodi sljedeće:

„20. (...) Mada nedostatak međuetničkog povjerenja nakon jednog krvavog rata nije iznenađujući, različite etničke grupe moraju živjeti i raditi zajedno, a ne samo jedne pored drugih. (...)

104. Dalje ustavne reforme, sa promjenom naglaska sa države zasnovane na jednakosti tri konstitutivna naroda, na državu zasnovanu na jednakosti građana, i dalje su poželjne srednjoročno i dugoročno. (...)“⁵⁵

73. S obzirom na organizaciju i sastav sudova, Venecijanska komisija je navela da „(...) *bi organiziranje sudova po nacionalnom ključu bilo pogrešno, kontraproduktivno i štetno za kredibilitet pravosudnih institucija. Takav pristup bi također bio protivan članu 14. o zabrani diskriminacije Evropske konvencije o ljudskim pravima i stoga bi se trebalo pristupati s velikim oprezom.*“⁵⁶

74. Venecijanska komisija uzgred predlaže i usklađivanje nacrtu člana 44. stav 1. koji predviđa objavljivanje odluke Vijeća na internetskoj stranici Vijeća, sa važećim članom 45, koji predviđa objavljivanje odluka o imenovanju u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, a Vijeće će odluku objaviti u svojim prostorijama na mjestu dostupnom javnosti, čime se određuje datum objavljivanja odluke.

75. Nacrtom Zakona se djelomično modificiraju i pravila koja se inače primjenjuju u upravnom postupku, uvodeći rok (od 8 dana) za pokretanje tužbe, zahtijevajući da Sud BiH riješi tužbu po hitnom postupku i omogućavanjem suspenzivnog dejstva tužbe u vezi sa stupanjem na dužnost novoimenovanog sudije ili tužioca (stav 5-6). Ova odredba odgovara na zabrinutost koju je, pored ostalih, izrazio i VSTV, koja ukazuje da bi žalbe na odluke VSTV-a u pogledu imenovanja mogle neopravdano usporiti postupke imenovanja. Venecijanska komisija odabrano rješenje smatra razumnim.

76. U Obrazloženju se dodaje: „*Na odluke Vijeća trebaju se primjenjivati i opšti propisi koji se primjenjuju na javne institucije, poput Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima koji predviđa sudsku zaštitu pokretanjem upravnog spora pred sudom.*“. Ova formulacija nije posve jasna. Da li se termin „odluke“ odnosi samo na odluke o imenovanju ili se odnosi i na druge odluke VSTV-a (na primjer u disciplinskim stvarima), kako to i sama riječ „i“ sugeriše? I, da li se Obrazloženje odnosi na isti postupak na koji se odnosi i izmijenjeni član 44. stav 4.?

⁵⁵ Mišljenje br. 308/2004, Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima visokog predstavnika, CDL-AD (2005) 004, 11. marta 2005, tačka 20. i 104; Mišljenje br. 712/2013, CDL-AD (2014) 008, op. cit., tačka 33.

⁵⁶ Mišljenje br. 712/2013, CDL-AD (2014) 008, op. cit., tačka 34.; vidjeti i Mišljenje br. 723/2013, CDL-AD (2013) 015, op. cit., tačka 23; i, Mišljenje br. 648/2011, CDL-AD (2012) 014, op. cit., tačka 89.

77. Venecijanska komisija pozdravlja uvođenje prava na pokretanje tužbe pred Sudom Bosne i Hercegovine protiv odluka o imenovanju. Međutim, naglašava da pravo na pokretanje tužbe ne bi trebalo ostati ograničeno samo na te odluke. Pravo na pokretanje tužbe bi se u najmanju ruku trebalo odnositi i na odluke u disciplinskim predmetima, a eventualno i na odluke o razrješenju člana VSTV-a (ili o prestanku mandata). Iz tih razloga ove odluke uvijek moraju sadržavati obrazloženje u kojem se navode razlozi na osnovu kojih su donesene.

78. Član 60. stav 7. Zakona o VSTV-u sudijama i tužiocima koji su razriješeni dužnosti daje pravo na žalbu Sudu BiH. Međutim, ovo pravo obuhvata samo sudije i tužioce koji su bili predmet disciplinskog postupka koji je rezultirao njihovim razrješenjem, a njegov obim je i dalje ograničen na dva moguća žalbena osnova (materijalna povreda pravila postupka od strane VSTV-a i pogrešna primjena zakona od strane VSTV-a). Žalbeni osnovi propisani članom 11. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine su širi i nije jasno zašto je u Zakonu o VSTV-u izabrano drugačije rješenje.

79. Čini se da na odluke o razrješenju članova Vijeća (nacrt člana 6.a) uopšte ne postoji pravo žalbe.

80. *Venecijanska komisija preporučuje da sve bitne odluke koje donosi VSTV budu obrazložene te da podliježu sudskom preispitivanju u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine.*

D. Razrješenje članova VSTV-a

81. Prestanak mandata članova VSTV-a reguliran je članom 6. Zakona o VSTV-u. Do sada je odredbom bilo predviđeno sedam osnova za prestanak mandata. U nacrtu Zakona jedan od njih je odbačen, a druga dva su preformulisana. Venecijanska komisija pozdravlja odbacivanje osnova sadržanog u članu 6. stav 1. tačka (f), tj. prestanak mandata „kada počini djelo zbog kojeg ne zaslužuje da obavlja dužnosti u Vijeću“. Ovo je nejasna formulacija. Venecijanska komisija također pozdravlja preformulisane tačke (d) i (e) stava 1. - osnovi sadržani u ovim odredbama sada bi trebalo da budu jasno povezani s odredbom koja se odnosi na sukob interesa (stav 1. (d)) i postupkom razrješenja člana koji je regulisan u nacrtu člana 6a. Ove izmjene čine tekst Zakona o VSTV-u konzistentnijim i preciznijim.

82. Kao što je opisano u Obrazloženju, nacrt Zakona pravi razliku između prestanka mandata člana VSTV-a po sili zakona, u slučajevima predviđenim u izmijenjenom članu 6. i razrješenja po prijedlogu ili po službenoj dužnosti, odlukom koju donosi VSTV, u slučajevima predviđenim nacrtom član 6a. Radi jasnoće u pogledu tačnog datuma prestanka mandata, Venecijanska komisija predlaže da se izričito navede da će Vijeće čak i u slučajevima prestanka mandata po sili zakona donijeti rješenje o prestanku mandata, sa naznakom datuma prestanka mandata.

83. U nacrtu člana 6.a utvrđena su četiri osnova za razrješenje članova VSTV-a. Venecijanska komisija u principu pozdravlja ova četira osnova koji predstavljaju jasnu reakciju na određene dugotrajne probleme sa kojima se VSTV suočava. Radi se o sljedećim osnovima: a) član ne izvršava svoju dužnost u skladu sa ovim Zakonom i Poslovníkom o radu VSTV-a; b) u slučaju nespojivih dužnosti; c) ako član počini povredu dužnosti koja ozbiljno narušava ugled Vijeća; d) u slučaju odsustva sa funkcije člana Vijeća u trajanju dužem od tri mjeseca neprekidno, odnosno u trajanju dužem od šest mjeseci neprekidno ukoliko je odsustvo uzrokovano bolešću.

84. Razrješenje se može pokrenuti na prijedlog sudije, tužioca ili člana Vijeća ili po službenoj dužnosti. Po zaprimanju prijedloga ili po službenoj dužnosti, uspostavlja se posebna komisija sastavljena od pet članova VSTV-a koja utvrđuje relevantne činjenice i predlaže odluku. Komisija uključuje najmanje jednog člana iz reda sudija i tužilaca. Konačnu odluku o razrješenju donosi VSTV dvotrećinskom većinom glasova članova koji su prisutni i koji glasaju. Odluka mora sadržavati obrazloženje. Kao što je prethodno naglašeno, čini se da ne postoji mogućnost žalbe. Venecijanska komisija snažno preporučuje izmjenu ove odredbe kako bi se obuhvatilo pravo na žalbu.

85. U principu, čini se da osnovi za razrješenje i postupak nisu neusklađeni sa međunarodnim standardima. Više puta je naglašavano da se sudska vijeća moraju „držati visokih etičkih standarda“ i da prema tome zakoni i propisi moraju „uspostaviti jasne mehanizme odgovornosti”.⁵⁷ Istovremeno, neki osnovi za razrješenje su prilično nejasni i trebalo bi ih detaljnije opisati u nacrtu Zakona. To se naročito odnosi na nacrt člana 6a (1) (c) – „povreda dužnosti koja ozbiljno narušava ugled VSTV-a“, kao i na nacrt člana 6a (1) (a) „ne vrši dužnost u skladu sa Zakonom i Poslovníkom VSTV-a“ koji bi se trebali preformulisati da predvide razrješenje člana VSTV-a kao krajnje rješenje za vrlo ozbiljne povrede. Takva opcija može biti prihvatljiva samo u slučajevima flagrantnog kršenja odredbi zakona, što bi trebalo usko tumačiti, a ne i u slučajevima koji su u suprotnosti s Poslovníkom VSTV-a, što bi inače bilo u suprotnosti sa zahtjevom garancije nezavisnosti članova VSTV-a.

86. Venecijanska komisija također napominje da iako nacrt člana 54. stav 4. ukazuje da postupak razrješenja ne isključuje disciplinsku odgovornost, pod uslovom da se lista djela navedenih u nacrtu člana 6.a (1) i liste disciplinskih prekršaja predviđenih u nacrtu člana 56. i 57. umnogome razlikuju, mogućnosti za primjenu nacrta člana 54. (4) su ograničene. U tom pogledu, Venecijanska komisija ponavlja svoju preporuku da se uvede nova odredba o disciplinskim prekršajima za članove VSTV-a. Ova nova odredba bi mogla barem djelomično biti nadahnuta nacrtom člana 6a, kako bi nacrt člana 54. stav 4. postao operativan i kako bi se osiguralo da se u slučaju lakših povreda dužnosti, disciplinske sankcije mogu primijeniti kao zamjena za razrješenje, a ne kao njegova dopuna.

87. Venecijanska komisija također primjećuje da razlike između pokretanja disciplinskog postupka po prijedlogu i po službenoj dužnosti nisu potpuno jasne. Nacrt Zakona ne precizira kako i ko bi mogao pokrenuti postupak po službenoj dužnosti. Nacrt Zakona također ne navodi izričito da članovi VSTV-a koji podliježu postupku razrješenja ne mogu biti članovi posebne komisije osnovane prema nacrtu člana 6a (5), niti mogu glasati prema nacrtu člana 6a (8). Venecijanska komisija još jednom ponavlja da odluka o razrješenju iz VSTV-a treba biti predmet sudskog preispitivanja.

V. Zaključak

88. Venecijanska komisija pozdravlja napore bh. vlasti da odgovore na kritike na račun Zakona o VSTV-u i stvarnih rezultata rada VSTV-a putem hitnih ispravki u zakonodavnom okviru. Razumije da je nacrt Zakona usvojen radi donošenja ciljanih izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u te da nije postojala namjera zamijeniti ili spriječiti donošenje sveobuhvatnog propisa o VSTV-u koji bi bio u potpunosti usklađen s međunarodnim standardima. Prima na znanje da će takav novi propis biti usvojen u roku od jedne godine od usvajanja nacrta Zakona i snažno potiče vlasti u BiH da uzmu u obzir preporuke iz prethodnih mišljenja Venecijanske komisije donesenih u periodu od 2012-2014, kao i one iznesene u mišljenjima i izvještajima stručnjaka i EU.

89. Nacrtom Zakona uvode se nove odredbe koje se prvenstveno fokusiraju na četiri oblasti: a) sukob interesa i transparentnost; b) disciplinski postupak protiv sudija i tužilaca; c) sudsko preispitivanje odluka VSTV-a; i d) razrješenje članova VSTV-a. Venecijanska komisija pozdravlja detaljnije odredbe u ovim oblastima koje su predviđene nacrtom Zakona. Međutim, Komisija bi željela dati sljedeće glavne preporuke:

- a. Nekoliko odredbi nacrta Zakona je poprilično nejasno definirano (npr. nacrt člana 10a, nacrt člana 56. (1) (i) i člana 57. (1) (i)). Trebale bi se preciznije definirati.
- b. Potrebno je revidirati spisak disciplinskih prekršaja za sudije i tužioce u svjetlu preporuka koje su date u Mišljenju iz 2014.godine i u ovom mišljenju.
- c. U nacrtu Zakona bi se trebali navesti disciplinski prekršaji za koje bi članovi VSTV-a mogli biti odgovorni (kao članovi VSTV-a).
- d. Sve bitne odluke koje usvoji VSTV trebale bi biti obrazložene i podliježati

⁵⁷ V. Autheman i S. Elena, Najbolje prakse u svijetu: Sudska vijeća, Naučene lekcije iz Evrope i Latinske Amerike, IFES-ova Bijela knjiga o vladavini zakona, 2.dio, april 2004., str. 16.

sudskom preispitivanju u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine.

- e. Što se tiče Jedinice za integritet, preciznija pravila o funkcionalnoj nezavisnosti, sastavu i radu Jedinice te ulogi stručnjaka angažiranih za nadgledanje bi trebalo da budu predviđena u samom nacrtu Zakona, a ne prepuštena regulaciji kroz podzakonske akte. Nadležnosti vanjskih stručnjaka bi trebalo da obuhvate barem mogućnost pristupa svim izvještajima o imovini i pratećoj dokumentaciji, da se daju pojedinačne preporuke o načinu obrade/procjene izvještaja, uz omogućavanje daljnjih radnje u slučaju da Jedinica za integritet ne uzme u obzir preporuke bez odgovarajućeg opravdanja i da se javno izvještava o cjelokupnom funkcioniranju i primjeni sistema prijavljivanja imovine.

90. Ostale preporuke nalaze se u tekstu i ovdje se neće ponovo navoditi.

91. . Venecijanska komisija ostaje na raspolaganju vlastima BiH za dalju pomoć u ovom pitanju.