

ANALIZA EFIKASNOSTI I INTEGRITETA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV SUDIJA I TUŽILACA U BOSNI I HERCEGOVINI

Ova analiza je urađena u okviru projekta "Unapređenje odgovornosti kroz jačanje mreža organizacija civilnog društva – SANCUS", koji implementiraju Transparency International u BiH (TI BiH) i Balkanska istraživačka mreža Bosne i Hercegovine (BIRN BiH) uz finansijsku podršku Evropske unije. Stavovi izneseni u analizi predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Evropske unije.



ANALIZA EFIKASNOSTI I INTEGRITETA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV SUDIJA I TUŽILACA U BOSNI I HERCEGOVINI

Disciplinska odgovornost je ključna komponenta nezavisnosti pravosuđa, te se kroz monitoring disciplinskih postupaka nastoji procijeniti efikasnost i integritet postojećih mehanizama za osiguranje odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija u BiH. Disciplinsko materijalno i procesno pravo protiv sudija i tužilaca i praksa disciplinskih organa su pred dvadesetogodišnjicom postojanja, što je dovoljno dug period da se mogu izvesti određeni zaključci o brojnim izazovima koji su se javili u toj oblasti.

Predmet ove analize je **efikasnost i integritet disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca zasnovanih na praćenju disciplinskih postupaka** koji su vođeni u periodu od godinu dana, od 01. 03. 2022. godine do 29. 03. 2023. godine, u različitim fazama postupka u trenutku posmatranja.

Efikasnost disciplinskog postupka bila bi zadovoljena ukoliko se disciplinski prekršaji **istraže, procesuiraju i sankcionišu u dovoljnom broju i u razumnom roku**. Integritet disciplinskog postupka bio bi očuvan ukoliko su **disciplinski postupci vođeni transparentno, efikasno, na zakonom propisan način, stručno, profesionalno i pravično uz poštovanje prava stranaka i jednako postupanje prema učesnicima u postupku i uz sprečavanje zloupotrebe njihovih prava**.

STATISTIČKI PODACI

U periodu od 01. 03. 2022. godine zaključno sa 31. 03. 2023. godine posmatrano je ukupno 36 disciplinskih postupaka.

36 Ukupno posmatranih disciplinskih postupaka

38 Ukupno nosilaca pravosudnih funkcija obuhvaćenih postupcima

26 Ukupno sudija obuhvaćenih postupcima

12 Ukupno tužilaca obuhvaćenih postupcima

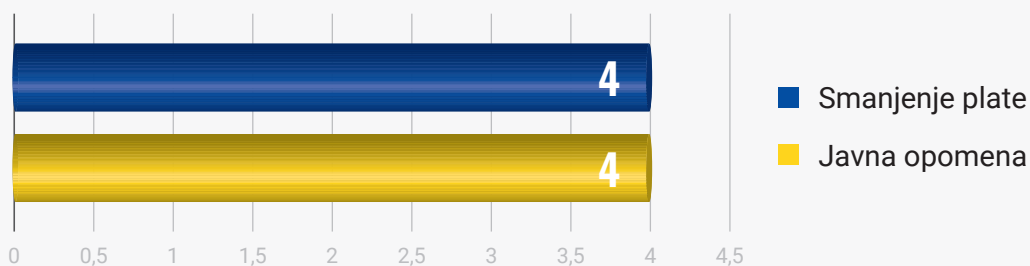
U pogledu disciplinskih postupaka koji su vođeni protiv **sudija**, struktura statusa predmeta je:

Disciplinski postupci protiv sudija (Broj postupaka)

| Disciplinski postupci protiv sudija | Broj postupaka |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| Odbijena tužba | 5 |
| Obustava zbog prestanka mandata | 5 |
| Utvrđena disciplinska odgovornost | 9 (1 sporazum, 3 priznanja) |
| Postupci u toku | 5 |

Sudijama su izrečene sljedeće disciplinske mjere:

Disciplinske mjere za sudije (Broj predmeta)

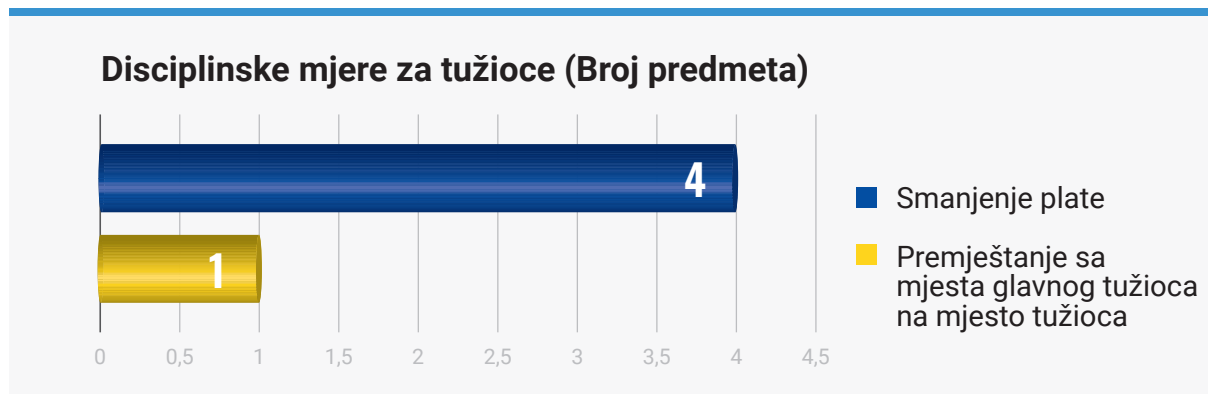


U pogledu disciplinskih postupaka koji su vođeni protiv **tužilaca**, struktura statusa predmeta je:

Disciplinski postupci protiv tužilača (Broj postupaka)

| Disciplinski postupci protiv tužilača | Broj postupaka |
|---------------------------------------|-------------------------|
| Odbijena tužba | 2 |
| Utvrđena disciplinska odgovornost | 5 |
| Postupci u toku | 5 (od toga 1 priznanje) |

Sudijama su izrečene sljedeće disciplinske mjere:



Statistički podaci VSTV i UDT-a, za jednogodišnji period pokazuju da se nesumnjivo može zaključiti da je UDT veoma ažuran po pitanju podnesenih pritužbi jer su sve podnesene pritužbe u periodu od godinu dana riješene, da je najveći broj pritužbi odbačen, ali i da je pokrenut veći broj disciplinskih postupaka protiv nosilaca pravosudnih funkcija, tako da razumni posmatrač ne može da iskaže zabrinutost po pitanju efikasnosti u postupanju UDT-a. Međutim, kada se navedeni podaci UDT-a dovedu u vezu sa podacima VSTV-a BiH, iz koga proizilazi da je 9 disciplinskih tužbi odbijeno, kao i da je 9 disciplinskih tužbi obustavljeno, razlozi za zabrinutost su dvojaki. U prvom redu odnose se na činjenicu da je UDT u većem broju slučajeva pokrenuo disciplinski postupak u kome nije mogao da dokaže da su nosioci pravosudnih funkcija izvršili disciplinske prekršaje, a drugo, što se odnosi na situacije kada su obustavljeni disciplinski postupci prema nosiocima pravosudnih funkcija zbog odlaska u penziju i drugih razloga, opravdano se postavlja pitanje da li su te okolnosti bile predvidljive i da li je mogao preduprijediti njihov uticaj na ishod disciplinskog postupka eventualno ažurnijim postupanjem, odnosno ranijim pokretanjem disciplinskog postupka ili odlukom da ih ne pokreće pred disciplinskim organima ukoliko se može osnovano predvidjeti da konačna odluka ne može biti donesena uprkos poštovanju propisanih rokova u kojima su disciplinski organi dužni da postupaju.

Statistika rada disciplinskih organa, posebno prvostepenih disciplinskih komisija, čije su odluke u najvećem broju potvrđene u postupku po žalbi, ostavlja utisak velike efikasnosti po pitanju kvaliteta koji doprinosi integritetu disciplinskih postupaka.

Poređenjem statistike iz monitoringa disciplinskih postupaka sa zvaničnom statistikom UDT-a i VSTV-a BiH, vidljivo je da su one saglasne po pitanju najčešćih disciplinskih prekršaja zbog kojih su pokretani disciplinski postupci protiv nosilaca pravosudnih funkcija, što dalje upućuje na zaključak da su osnovne slabe tačke pravosuđa u Bosni i Hercegovini **neuredno vršenje pravosudne funkcije i ponašanje u sudu ili tužilaštvu ili izvan tih organa koje nije dostojno nosilaca pravosudne funkcije**.

UOČENI NEDOSTACI

Zakonom o VSTV-u BiH predviđena je transparentnost postupka i javnost glavnih rasprava kojima zainteresovani posmatrači mogu da prisustvuju, no suštinski posmatrano, u praksi postupajućih disciplinskih organa ovaj princip javnosti ima svojih ograničenja jer je primjenjiv samo na praćenje ročišta za glavnu raspravu pred prvostepenim disciplinskim organom i kroz pristup konačnim odlukama disciplinskih organa u anonimiziranoj formi, dok je **rad drugostepenih disciplinskih organa i Vijeća, kao trećestepenog disciplinskog organa, uvijek zatvoren za javnost**.

Praćenje rada UDT-a od strane javnosti svodi se samo na praćenje zastupanja disciplinske tužbe na ročištu za disciplinsku raspravu, izvođenje dokaza i davanje završnih riječi, dok **ostali akti kojima UDT učestvuje u disciplinskom postupku, kao što su izjavljene žalbe i odgovor na žalbu, nisu dostupni javnosti**, već se sa njima može upoznati samo kroz konačne anonimizirane odluke disciplinskih organa u kojima su citirani pojedini žalbeni navodi i dat odgovor na njih.

Eventualno neažurno objavljivanje konačnih odluka u anonimiziranoj formi na web-stranici VSTV-a BiH ugrožava praćenje efikasnosti disciplinskih organa i UDT.

NEPOTPUNOSTI I NEDOSTATACI ZAKONODAVNE REGULATIVE DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI SUDIJA I TUŽILACA KOJA UTIČE NA EFIKASNOST I INTEGRITET DISCIPLINSKOG POSTUPKA:

- **Nedostaju odredbe o postupanju prvostepenog disciplinskog organa u slučaju neurednosti disciplinske tužbe i nerazumljivosti podneska.**
- **Disciplinski postupak je hibridni, kombinujući odredbe građanskog procesnog prava i materijalnog krivičnog prava.**
- **Potrebna je jasna gradacija disciplinskih prekršaja kako bi se izbjegla neujednačena praksa.**
- **Zakon nejasno reguliše zastarjelost disciplinskog postupka, stvarajući određeni nivo pravne nesigurnosti.**
- **Normativni akti ne predviđaju obavezno javno objavljivanje odluka disciplinskog organa nakon glavne rasprave.**

Posmatrani disciplinski postupci su u velikom broju vođeni protiv **recidivista**, odnosno povratnika u izvršenju disciplinskih prekršaja, koje okolnosti su, kao otežavajuće, cijenjene prilikom donošenja odluke o vrsti i visini izrečene disciplinske mjere, ali bez čvrstih objektivnih mjerila u tom smislu.

U disciplinskim tužbama koje je podnio UDT, nedostaje jasnoća u vezi sa **subjektivnim elementima disciplinskog prekršaja, umišljaja ili nehata**. Treba razmotriti da li ovi elementi trebaju biti navedeni u tužbama, jer postoje razlike u praksi disciplinskih organa. Klarifikacija bi bila korisna kako bi se osigurala dosljednost u donošenju odluka u ovim slučajevima.

EFIKASNOST

Po pitanju efikasnosti disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca sumarni zaključak mogao bi se izvesti na način da javnosti nije poznat rad UDT nakon prijema pritužbe ili po službenoj dužnosti prije pokretanja disciplinskog postupka pred prvostepenim disciplinskim organom pa se efikasnost UDT, kao doprinos efikasnosti disciplinskog postupka, može pratiti samo kroz preduzimanje procesnih radnji, koje su određene Zakonom i podzakonskim aktima kako po vrsti tako i po rokovima u postupku u kojem je UDT stranka, što i ne može da predstavlja relevantne parametre za ocjenu efikasnosti. Sljedstveno tome, alat za procjenu efikasnosti UDT jesu statistički izvještaji o radu. Za razliku od efikasnosti UDT-a, kod efikasnosti disciplinskih organa rijetki su slučajevi da se morala izraziti zabrinutost po pitanju efikasnosti disciplinskih organa, ali oni postoje. Shodno tome, u pogledu efikasnosti disciplinskih postupaka nema ozbiljne zabrinutosti, s tim što još jednom treba naglasiti da je ovakav zaključak izveden na osnovu podataka dostupnih javnosti.

INTEGRITET

Drugačija je situacija po pitanju integriteta disciplinskih postupaka, koji „zavise“ od integriteta UDT-a i disciplinskih organa. Indikatori integriteta, opisani u metodologiji Analize, upućuju na to da je u većem broju slučajeva integritet UDT nižeg nivoa kada se govori o kvaliteti tužbe ili žalbe, te da je integritet PDK i DDK u nekim slučajevima upitan zbog nepreduzimanja mjera za održavanje reda na ročištu, upitnog isključenja javnosti, prekoračenja propisanih rokova za izradu odluke, nedosljedne disciplinske prakse i slično. Nasuprot tome, u velikom broju slučajeva disciplinski organi pokazali su integritet kroz sprečavanje zloupotrebe procesnih prava tuženog, pružanje svih procesnih garancija tuženom u disciplinskom postupku, kvalitetom izrađenih odluka i slično, čime su doprinijeli integritetu disciplinskog postupka.

Navedene opšte napomene upućuju na zaključak da nedovoljna transparentnost postupka i oscilacije integriteta UDT i disciplinskih organa od slučaja do slučaja, a posebno neujednačenost disciplinske prakse UDT-a prilikom pravne koncepcije disciplinske tužbe, ugrožavaju integritet disciplinskog postupka te je potrebno razlučiti primjere dobre prakse od slučajeva koji izazivaju zabrinutost, a potom predložiti mjere koje vode unapređenju rada UDT-a i disciplinskih organa i očuvanju integriteta.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI I INTEGRITETA DISCIPLINSKIH POSTUPAKA

1. Potrebno je izmijeniti normativne akte koji regulišu disciplinsku odgovornost radi povećanja transparentnosti i javnosti disciplinskih postupaka, te propisati javno objavljivanje odluke prvostepene disciplinske komisije odmah po zaključenju glavne rasprave ili najkasnije u roku tri dana od zaključenja glavne rasprave.
2. S obzirom na to da VSTV BiH nije odstupio od svoje ranije prakse da javno objavljuje samo konačne odluke u anonimiziranoj formi, te da je time transparentnost disciplinskih postupaka dovedena u pitanje, uvođenje veće transparentnosti moglo bi se postići i objavljivanjem nekih vrsta odluka u formi koja nije anonimizirana, na primjer, onih za teže disciplinske prekršaje (pri čemu kriterijum da li je neki disciplinski prekršaj teži može da predstavlja ozbiljnost i težina disciplinske mjere) ili onih koje su donesene prema recidivistima.
3. S obzirom na to da se koncentracija dokaza vrši na pripremnom ročištu i da se samo izuzetno dokazi mogu predložiti u daljem toku disciplinskog postupka, potrebno je češće zakazivanje disciplinskih ročišta kako ne bi došlo do prekoračenja roka od jedne godine za vođenje disciplinskog postupka.
4. Povreda Etičkog kodeksa treba da bude predmet razmatranja posebnih tijela sudija i tužilaca, nadležnih za razmatranje etičkih pitanja, izuzev u slučaju grubog kršenja principa i pravila ponašanja Etičkog kodeksa koja imaju obilježje disciplinskog prekršaja iz člana 56 tačka 22 i člana 57 tačka 22 Zakona o VSTV-u BiH, u kojem smislu bi trebalo usvajati nove standarde i mijenjati disciplinsku praksu da se kroz biće gotovo svih disciplinskih prekršaja obuhvataju i povrede Etičkog kodeksa.
5. S ciljem povećanja transparentnosti disciplinskog postupka i konzistentnosti rada disciplinskih organa potrebno je sistematizovati disciplinsku praksu i dati pregled usvojenih standarda disciplinske odgovornosti u dosadašnjoj praksi, u pisanoj formi, i uredno je ažurirati, koji bi bio dostupan javnosti, kako opštoj, tako i stručnoj, radi upoznavanja i lakšeg praćenja disciplinskih odluka, a disciplinskim organima, čiji se sastav redovno mijenja, pružio bi smjernice u radu s ciljem jačanja principa pravne sigurnosti.