

Alena Kurspahić Nadarević i Mirza H. Omerović*

Funkcionalna nezavisnost sudija i tužilaca u svjetlu disciplinske prakse VSTV-a BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Normativni okvir
3. Funkcionalni imunitet sudija – disciplinska praksa
4. Funkcionalni imunitet tužilaca – disciplinska praksa
5. Zaključak

1. Uvod

Sudijska nezavisnost¹ je jedan od ključnih elemenata potrebnih za uspješnu uspostavu vladavine prava, a njena glavna komponenta je nezavisnost sudije u donošenju odluka prilikom obavljanja vlastite dužnosti. Sudija mora biti slobodan od svih neprimjerenih uticaja, pa i od bojazni od vlastitog neosnovanog sankcionisanja za odluku koju je donio ili mišljenje koje je istakao u odluci.

U uporednom pravu se često susreće tužilački sistem kao dio izvršne vlasti (najčešće ministarstva pravde) u okviru koje uživa visoke garancije samostalnosti u postupanju. Ona ipak ne dostiže garancije nezavisnosti *sudske* vlasti u ovim zemljama. Preporuke međunarodnih strukovnih tužilačkih organizacija teže ka približavanju sudske i tužilačke funkcionalne nezavisnosti i postepeno pronalaze razumijevanje drugih grana vlasti. U preporuci Vijeća ministara Vijeća Evrope br. 19/2000 od 6.10.2000, čl. 11, navedeno je: „*Države članice će preduzeti adekvatne mjere kako bi obezbijedile javnim tužiocima da obavljaju svoje profesionalne dužnosti bez neopravdanog utjecaja ili neopravdane izloženosti krivičnoj, građanskoj i drugoj vrsti odgovornosti*“².

*Autori su Alena Kurspahić Nadarević, glavna disciplinska tužiteljica i Mirza H. Omerović, zamjenik glavnog disciplinskog tužioca u Uredu disciplinskog tužioca Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine.

¹ Američki sudija, Anthony Kennedy, jednom je izjavio da „sudijska nezavisnost nije utvrđena da bi sudije radile što žele“, nego da bi „sudije uradile ono što moraju“. W. C. Hubbard, The organized bar must address attacks on the judiciary“ ABA, 31. 05. 2018. <https://www.abajournal.com/news/article/the-organized-bar-must-address-attacks-on-the-judiciary>.

² Dostupna na web stranici: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/Display-DCTMContent?documentId=09000016804be55a>.

Pomenuta garancija sudijske funkcionalne nezavisnosti u etabiliranim pravosudnim sistemima je u našem pravosudnom sistemu normativno proširena i na tužilaštva. Sistemskim tumačenjem Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH³ može se zaključiti da je status sudija i tužilaca u našoj zemlji izjednačen, ako posmatramo uslove za obavljanje funkcije, način imenovanja i prestanka mandata. Ova jednakost ogleda se i u jednakom imunitetu za mišljenje i odluke donesene u okviru službenih dužnosti. Bez visokih garancija nezavisnosti bila bi dovedena u pitanje motivisanost za obavljanje pravosudne funkcije u zemlji u kojoj je masovnim i nekažnjenim zloupotrebama instituta krivične prijave ili podnošenjem tužbi u građanskom postupku⁴ moguće gotovo neograničeno šikanirati bilo koga. Pri tome pravosudni sistem ne pruža djelotvoran odgovor na rašireno kverulantsko ponašanje.

2. Normativni okvir

Imunitet sudija propisan je entitetskim ustavima: „*Sudije sudova Federacije neće biti krivično gonjeni niti odgovorni u građanskom postupku za bilo koju radnju učinjenu u vršenju svoje funkcije*“⁵, odnosno „*Niko ko učestvuje u suđenju ne može biti pozvan na odgovornost u krivičnom ili građanskom postupku za mišljenje izraženo prilikom donošenja sudske odluke, a u postupku pokrenutom zbog krivičnog djela učinjenog u vršenju sudijske funkcije, ne može biti pritvoren bez odobrenja Visokog sudskog i tužilačkog savjeta*“⁶.

Za razliku od zakona o sudovima, koji ne sadrže ovakve odredbe, organizacionim zakonima tužilaštava entiteta propisano je da entiteti mogu da od tužilaca traže naknadu štete isplaćene zbog „*nepravilnog i nezakonitog rada*“ ukoliko je šteta učinjena „*namjerno ili iz krajnje nepažnje*“⁷, iako isti zakoni sadrže i odredbu kojom je propisano da „*glavni tužioci, zamjenici glavnih tužilaca i tužioci ne mogu biti pozvani na krivičnu ni građanskopravnu odgovornost ni za jedno djelo učinjeno u vršenju službe*“⁸. Ovakve zakonske odredbe su naizgled neusaglašene i u međusobnoj suprotnosti. Međutim, iako generalno ne podliježe građanskopravnoj odgovornosti, tužilac može izuzetno odgovarati zbog štete pričinjene *nepravilnim i nezakonitim radom*. Nepravilnosti i nezakonitosti bi se eventualno mogli utvrditi pravosnažnom sudskom odlukom ili odlukom Ustavnog suda BiH, konačnom odlukom disciplinskih komisija (s obzirom da se u disciplinskom postupku protiv tužilaca utvrđuju povrede dužnosti), ili aktom nadređenog tužilaštva, imajući u vidu da i Republičko tužilaštvo RS i Federalno tužilaštvo FBiH imaju prerogative da vrše nadzor „*u cilju garantovanja zakonitosti i efikasnosti postupaka*“⁹. Autori

³ Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 48/07, 15/08.

⁴ Npr. Zakonom o parničnom postupku FBiH (Sl. n. FBiH 53/03, 73/05, 19/06, 98/15), čl. 357 st. 1 tač. 4) propisano je da sudija ne može vršiti dužnost ukoliko „*između sudije i stranke teče neka druga parnica*“. U praksi su poznate zloupotrebe ovog instituta podnošenjem tužbi protiv sudije kako bi bio isključen od daljeg postupanja u predmetu. Identičnu odredbu sadrži i čl. 357 st. 1 tač. 4) Zakona o parničnom postupku RS, Sl. gl. RS 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09, 61/13.

⁵ Poglavlje IV Struktura federalne vlasti C. Sudska vlast Federacije Ustava Federacije Bosne i Hercegovine čl. 5 st. 2, Sl. n. FBiH 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/5, 72/05, 88/08.

⁶ Čl. 126 Ustava Republike Srpske, Sl. gl. RS 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05.

⁷ Čl. 27 st. 1 i 2 Zakona o Federalnom tužilaštvu FBiH, Sl. n. FBiH 19/03, i čl. 30 st. 1 i 2 Zakona o tužilaštvima RS, Sl. gl. RS 55/02, 85/03, 115/03, 37/06, 68/07.

⁸ Čl. 26 Zakona o Federalnom tužilaštvu FBiH i čl. 29 Zakona o tužilaštvima RS (bilj. 7).

⁹ Čl. 9 st. 1 Zakona o Federalnom tužilaštvu FBiH i čl. 9 st. 1 Zakona o tužilaštvima RS (bilj. 7).

nisu upoznati s konkretnom situacijom u kojoj je država tražila naknadu isplaćene štete od tužilaca.

Zakonom o Tužilaštvu BiH¹⁰, čl. 22 st. 2, predviđena je mogućnost da država traži „odštetu od strane službenika ako se procijeni da je službenik namjerno preduzeo radnje s ciljem da izazove štetu ili povredu, odnosno šteta ili povreda jeste posljedica nesavjesnog obavljanja poslova službenika“. Ostaje nejasno da li je zakonodavac namjeravao da isključi tužioce Tužilaštva BiH od ovakve vrste odgovornosti i izdvoji samo službenike ove institucije ili se pak radi o nespretnoj zakonskoj formulaciji.

Nakon što je uspostavljeno VSTV, čl. 87 st. 1 Zakona o VSTV-u, proširene su ustavne garancije nezavisnosti sudija i na tužioce i postale zakonska kategorija: „Sudija ili tužilac ne može biti krivično gonjen, uhapšen ili zadržan u pritvoru niti može odgovarati u građanskom postupku za mišljenja koja daje ili za odluke koje donese u okviru svojih službenih dužnosti“. U dopisu koje je uputilo stranci koja se obraćala VSTV-u, br. 08-50-728-4/2014 od 18. 07. 2014, VSTV je dalo vlastito (ekstenzivno) tumačenje ove zakonske odredbe: „Član 87. Zakona o Vijeću propisuje funkcionalni imunitet nosilaca pravosudnih funkcija u krivičnom i parničnom postupku i to u odnosu na mišljenje koje daju ili odluke koju donese u okviru svoje službene dužnosti, a što predstavlja jednu od garancija njihove nezavisnosti. Dakle, zakonodavac je dao imunitet svim nosiocima pravosudnih funkcija u svakom predmetu u kojem postupaju, bez bilo kakve mogućnosti da Vijeće ili Ured disciplinskog tužioca, odlukom, odobrenjem ili stavom utiču na primjenu ovog instituta u praksi.“

Ograničenja imuniteta propisana su narednim stavom istog člana zakona: „Posjedovanje imuniteta neće spriječiti ili odgoditi istragu u krivičnom ili građanskom postupku koja se o nekoj stvari u skladu sa zakonom vodi protiv sudije ili tužioca“. Drugim riječima, generalni imunitet, koji je brana pokušajima vršenja pritiska na sudije i tužioce zloupotrebom pravosudnih procesa, neće spriječiti proces utvrđivanja odgovornosti propisan posebnim zakonima. Krivičnim zakonima u našoj zemlji propisana su posebna krivična djela koja prema njihovim zakonskim obilježjima mogu počinuti samo sudije i tužioci¹¹, obavljajući svoju službenu dužnost. Zajedničko svim propisanim krivičnim djelima, prema njihovim zakonskim obilježjima, je da se *de facto* radi o posebnoj vrsti zloupotrebe položaja koju mogu počinuti samo sudije i tužioci, u namjeri da pribavi sebi ili drugom korist ili da drugom nanese štetu. Prag dokazivanja je izrazito visok, jer je potrebno dokazati umišljajno postupanje čiji je cilj pribavljanje koristi/nanošenje štete, pri čemu treba jasno razlikovati zloupotrebu od svakodnevne greške počinjene u dobroj vjeri a koja može nastati pogrešnom interpretacijom činjenica ili primjenom propisa u pravosudnim postupcima. No, ovaj prag nije i nedostižan.

3. Funkcionalni imunitet sudija – disciplinska praksa

Jedan od takvih izuzetaka od pravila takođe je i disciplinski prekršaj sudija propisan čl. 56 tačka 10 Zakona o VSTV-u: „donošenje odluka kojim se očigledno krši zakon ili uporno i neopravdano kršenje pravila postupka“.

¹⁰ Sl. gl. BiH 49/09 – prečišćeni tekst.

¹¹ Interesantno je spomenuti da je jedino Krivičnim zakonikom RS (Sl. gl. RS 64/17, 104/18, 15/21) propisano i krivično djelo tužilaca – čl. 346 – povreda zakona od strane sudije ili javnog tužioca.

U Mišljenju o nacrtu Zakona o VSTV-u, broj 712/2013 od 24. 03. 2014, Venecijanska komisija dala je osvrt na ovaj prekršaj, naglašavajući da ga treba revidirati tako da se odnosi na presude donesene u lošoj vjeri ili kao rezultat ponovljenog nemara: *“Najbolje je u svim ostalim slučajevima ograničiti takva pitanja na žalbeni postupak. Sudije moraju imati slobodu u interpretaciji zakona. Prema tome, presuda ukinuta u žalbenom postupku ne može dovesti do disciplinskih mjera protiv sudije suda nižeg stepena.”* Vjerovatno je ovo mišljenje Venecijanske komisije uzeto u obzir prilikom izrade izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u, koji je odbijen u parlamentarnoj proceduri ove godine.¹² Njime je u potpunosti revidiran katalog disciplinskih prekršaja za sudije i tužioce, među kojima se nije našao i pomenuti disciplinski prekršaj. No, ovdje nije cilj da se razmatre neuspješni i/ili eventualne buduće zakonodavne intervencije, nego primjena aktuelnih propisa.

Potrebno je napraviti jasnu razliku između disciplinskog prekršaja *„donošenje odluka kojim se očigledno krši zakon ili uporno i neopravdano kršenje pravila postupka“* i krivičnih djela sudija počinjenih donošenjem odluka o kojima je ranije bilo govora. Naime, čl. 54 Zakona o VSTV-u propisano je da sudije i tužioci odgovaraju za disciplinske prekršaje koji su izvršeni iz nehata ili umišljajno, dok je navedena krivična djela moguće izvršiti samo direktnim umišljajem. U relativno starijem primjeru iz disciplinske prakse, disciplinska komisija je propustila da uzme u obzir ovu razliku i previše je ekstenzivno tumačila elemente disciplinskog prekršaja¹³: *“(…) zbog pravnog tumačenja norme materijalnog prava (...) za koje je tuženi dao svoje razloge u ukidnom rješenju, tuženi se ne može izložiti disciplinskoj odgovornosti, jer se radi o poimanju i tumačenju pravne norme materijalnog prava, a ne o namjernom kršenju zakona od strane tuženog, gdje je potreban umišljaj i namjera kao subjektivna okolnost da se zakon očigledno prekrši”* (odluka Prvostepene disciplinske komisije VSTV br. 04-02-1498-9/2012 od 27. 08. 2012). Dakle, iako je prekršaje moguće učiniti i nehatno, što je i logično jer predstavljaju povredu radne dužnosti, u konkretnom predmetu disciplinska komisija je za njegovo ispunjenje zahtjevala umišljaj i namjeru.

Međutim, i u disciplinskom postupku trebao bi biti zadržan standard da sudija ne bi trebao biti izložen disciplinskom postupku zbog uobičajene pogreške kakve se svakodnevno dešavaju u sudovima: *“svaka povreda pravila postupka ne znači automatski i disciplinski prekršaj, već svaku povredu pravila postupka od strane sudije treba suštinski vrednovati u svakom konkretnom postupku”* (odluka Drugostepene disciplinske komisije VSTV br. 04-02-197-5/2013 od 25. 03. 2013).

Prema već ranije spomenutom mišljenju Venecijanske komisije, najbolje je pogreške sudije ispravljati u postupcima po izjavljenim pravnim lijekovima, što je logično stajalište koje su preuzele i disciplinske komisije, osim ukoliko je u pitanju eklatantna pogreška:

- *„(…) i prema stavu ove komisije sama činjenica da je odluka suda ukinuta ili preinačena ne prezumpira postojanje disciplinske odgovornosti sudije odnosno stručnog saradnika koji je odluku donio. Upravo svrha podnošenja pravnih lijekova jeste preispitivanje odluka od strane više instance u cilju donošenja pravilnije odluke suda. U suprotnom, svaka odluka drugostepenog suda kojom se ne potvrđuje prvostepena odluka,*

¹² Dostupan je na web stranici Parlamentarne skupštine BiH: <https://www.parlament.ba/olaw/OLaw-Details?lawId=92598>.

¹³ Svi citati su preuzeti bez ispravljanja stilskih i jezičkih pogreški.

predstavljala bi osnov za eventualno pokretanje disciplinskog postupka protiv osobe koja postupa u navedenom predmetu. Ovakvim tumačenjem stavio bi se prevelik teret na sve nosioce pravosudne funkcije u pravosuđu BiH, a sigurno bi bilo i u suprotnosti sa osnovnim ciljem i funkcijom zbog koje je Ured i uspostavljen“ (odluka Drugostepene disciplinska komisija br. 04-07-6-532-8/2017 od 02. 10. 2017);

- *„PDK je pravilno utvrdila da je tužena prilikom donošenja Rješenja o zaključivanju likvidacionog postupka, s obzirom na odredbu člana 87. Zakona o VSTV-u BiH u kojoj je propisano da sudija ne može biti odgovoran za odluke koje donese u okviru službenih dužnosti, te posebno jer je postojala mogućnost izjavljivanja pravnog lijeka na Rješenje o zaključivanju likvidacionog postupka, pa ukoliko je eventualno postupajuća sutkinja napravila neki propust to se moglo ispraviti kroz žalbeni postupak na navedeno rješenje...“ (Odluka Drugostepene disciplinske komisije br. 04-07-6-154-15/2020 od 01. 09. 2020).*

Imajući u vidu ovakve pojave, jasno je da manifestacija kršenja pravila postupka mora biti eklatantna, kao u sljedećim primjerima:

- *postupajući u predmetima (...) Općinskog suda u (...), nakon što su u navedenim predmetima ukinute ranije odluke Općinskog suda u (...), u ponovljenim postupcima, suprotno članu 228. Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, svjesno donio presude bez održavanja glavne rasprave, nakon čega je Kantonalni sud u (...) u žalbenom postupku ukinuo sve donesene presude i odredio da se glavna rasprava u ponovljenom postupku ima održati pred drugim sudijom (...). (Odluka Prvostepene disciplinske komisije br. 04-02-1806-9/2014 od 26. 09. 2014);*
- *(...) uputio predmete Općinskog suda u (...) Vrhovnom sudu FBiH, radi „rješavanja sukoba nadležnosti“ između Općinskog i Kantonalnog suda u (...), suprotno članovima 20. stav 1. i 21. stav 1. ZPP, iako u navedenim predmetima nije donio rješenja kojim se oglasio nenadležnim, niti je u ovim predmetima Kantonalni sud u (...) izazvao sukob nadležnost, čega je tuženi bio svjestan, pa je Vrhovni sud sve navedene predmete, bez donošenja odluke o „sukobu nadležnosti“ vratio tuženom na dalje postupanje. (Odluka Prvostepene disciplinske komisije br. 04-02-1806-9/2014 od 26. 09. 2014);*
- *Tužena je, suprotno čl. 182. st. 1. ZPP-a donijela presudu po propuštanju, iako u smislu čl. 70. st. 1. ZPP-a, nije prošlo 30 dana za dostavljanja tužbe na odgovor, nakon čega je propustila da provede postupak prvostepenog suda po žalbi, propisan čl. 213. – 215. ZPP-a, te donijela rješenje da je presuda van pravnog dejstva, iako mogućnost donošenja ovakve odluke nije propisana ZPP-om, odnosno uporno i neopravdano kršila pravila parničnog postupka i izvršila disciplinski prekršaj propisan čl. 56. tačka 9. Zakona o VSTV-u: „donošenje odluka kojim se očigledno krši zakon ili uporno i neopravdano kršenje pravila postupka“ (Odluka Prvostepene disciplinske komisije br. 11-07-6-4014-4/2021 od 14. 12. 2021).*

Prva dva primjera su sadržana u istoj disciplinskoj odluci: sudija je neslaganje sa stajalištima višeg suda ispoljio kapricioznim postupanjem u predmetima, što se može podvesti pod postupanje u lošoj vjeri, ali i ponovljeni nemar koji se navodi u mišljenju Venecijanske komisije. Treći primjer ukazuje na znatno benignije kršenje pravila postupka, ali koje i dalje predstavlja

propuste koji se ne viđaju svakodnevno u sudskoj praksi, pogotovo imajući u vidu njihov kontinuitet u istom predmetu.

4. Funkcionalni imunitet tužilaca – disciplinska praksa

Analogni disciplinski prekršaj nije propisan i za tužioce, vjerovatno imajući u vidu različite uloge suda i tužilaštava u pravosudnim postupcima. Tužilaštvo je stranka u postupku i njegove optužnice razmatra i potvrđuje sud i donosi pravosnažnu odluku o krivičnoj odgovornosti optuženog. Njihovi prijedlozi i zahtjevi su podložni sudskom preispitivanju. Eventualne grube nepravilnosti tužilaca prilikom postupanja, u ograničenim i eklatantnim situacijama mogli bi eventualno predstavljati druge disciplinske prekršaje tužilaca propisane čl. 57 Zakona o VSTV-u. Jedan od takvih prekršaja je i prekršaj propisan tačkom 8 ovog člana: „*nemar ili nepažnja u vršenju službenih dužnosti*“. Kao što je već ranije rečeno, entitetska tužilaštva su nadležna da ispituju zakonitost i pravilnost postupanja podređenih okružnih javnih i kantonalnih tužilaštava. Tužilaštvo Brčko distrikta BiH i Tužilaštvo BiH, s druge strane nemaju nadređena tužilaštva, zbog čega bi Ured glavnog tužioca trebao imati aktivniju ulogu u ovim tužilaštvima kada su u pitanju *post festum* utvrđeni propusti u radu tužilaca. Takođe, propusti tužilaštava mogu biti konstatovani pravosnažnim odlukama redovnih sudova ili, u ograničenom broju slučajeva, Ustavnog suda BiH. Međutim, kao što ćemo vidjeti, granice ovog prekršaja su u odlukama disciplinskih komisija postavljene prilično visoko.

Potrebno je vratiti se u 2015. godinu da bismo našli značajniji primjer u kojem je utvrđena disciplinska odgovornost tužilaca: *postupajući u predmetu Kantonalnog tužilaštva (...) protiv (...), optuženog za krivično djelo lake tjelesne ozljede, na ročištu za glavni pretres u predmetu Općinskog suda u (...), održanom 28. 12. 2012, (tuženi je) odustao od daljeg krivičnog gonjenja optuženog, pa je sud istog dana donio presudu kojom se optužba odbija, pogrešno zaključivši da je nalaz i mišljenje vještaka o povredama nanesenim oštećenom, izrađen na osnovu neovjerene kopije dokumentacije, nezakonit dokaz, i iznoseći netačnu konstataciju da tužilaštvo ne raspolaže originalnom medicinskom dokumentacijom, propustivši da prethodno utvrdi koje materijalne dokaze je tužilaštvo pribavilo i uložilo u spis predmeta, a među kojima je bila i ovjerena kopija medicinske dokumentacije – nalaza i mišljenja ljekara specijaliste o povredama nanesenim oštećenom ... za koje postupanje je Federalno tužilaštvo Federacije Bosne i Hercegovine utvrdilo da nije pravilno, odnosno, propustio da utvrdi kojim materijalnim dokazima raspolaže tužilaštvo, a potom, bez opravdanog razloga, odustao od krivičnog gonjenja optuženog, za koje postupanje je nadređeno tužilaštvo utvrdilo da je nepravilno, čime je nemarno obavljao svoju službenu dužnost postupanja u predmetu i počinio disciplinski prekršaj iz člana 57. tačka 8. Zakona o VSTV: „nemar ili nepažnja u obavljanju službenih dužnosti“ (Odluka Prvostepene disciplinske komisije br. 04-02-126-13/2015 od 6.3.2015).*

U naredna dva primjera, disciplinska tužba je odbijena.

U prvom primjeru tužilac je podigao optužnicu za ratne zločine počinjene u logoru, koju je u više navrata sud vraćao na uređenje. U prvoj optužnici nije bila navedena nijedna tačka koja se odnosila na ubistva počinjena u logoru. U četvrtoj uređenoj optužnici, koja je i potvrđena, navedene su tačke kojima je obuhvaćeno ubistvo pet lica. U analizi koju je sud sačinio o optužnicama u predmetima ratnih zločina koje su mu u određenom vremenskom periodu dostavljene na potvrđivanje, okarakterisao je ovakvo postupanje tužilaštva „*najeklatantnijim*

primjerom“ postupanja u kojem „optužnicom nisu obuhvaćene sve radnje koje proizilaze iz dokaza koji su dostavljeni uz optužnicu“. Do okončanja dokaznog postupka u suđenju koje je slijedilo, postupajući tužilac je propustio da izvede dokaze za tačku optužnice koji se odnose na događaj u kojem su smrtno stradala dva lica. Međutim, u disciplinskom postupku koji je uslijedio, disciplinske komisije su se bavile pitanjem prerogativa suda da vraća optužnicu na uređenje tužilaštvu, pri čemu nije adresirano suštinsko pitanje eventualnih propusta tužioca. U pogledu merituma postupka komisija je lakonski zaključila da je Zakon o krivičnom postupku propisao “(...) slobodnu ocjenu dokaza, koja jasno propisuje da pravo tužioca da ocjenjuje postojanje ili nepostojanje činjenica nije vezano ni ograničeno posebnim formalnim dokaznim pravilima (...) Dužnost tužioca je da primjenjuje zakon onako kako ga on razumije i tumači, bez naklonosti prema bilo kome, i bez obzira na to da li je data odluka općeprihvaćena ili ne, a to je upravo temelj vladavine prava” (Odluka Prvostepene disciplinske komisije br. 04-07-6-345-1/2017 od 10. 01. 2017).

U drugom predmetu, disciplinski postupak je pokrenut protiv tužioca koji je, iako osoba o kojoj je iznosio vrednosne sudove u dvije službene zabilješke uložene u predmet, nije obuhvaćena krivičnom prijavom, niti je registrovana u svojstvu osumnjičenog ili bilo kojem drugom svojstvu u ovom predmetu, pozivajući se na neutvrđene medijske navode i objave, koji nisu evidentirani u spisu, očigledno kršeći obavezu ispravnog postupanja prema ovoj osobi, preduzimao istražne radnje radi dostavljanje dokumenata odnosno vršenje drugih provjera nepovezanih sa navodima krivične prijave u ovom predmetu. Ovakvo postupanje kvalifikovano je u disciplinskoj tužbi kao disciplinski prekršaj propisan čl. 57 tačka 3 Zakona o VSTV-u: *„očigledno kršenje obaveze ispravnog postupanja prema sudiji u postupku, strankama, njihovim pravnim zastupnicima, svjedocima, ili drugim osobama“.*

U pravosnažnoj odluci Prvostepene disciplinske komisije br. 04-07-6-369-20/2020 od 29. 09. 2020. godine, navedeno je: *„Ova Komisija je zaključila da iz svega navedenog proizilazi neosnovanost činjeničnih navoda tužioca, da tuženi nije imao osnova da traži navedene informacije, obzirom da je nesporno da je tuženi donošenjem naredbi ... postupao u granicama svojih zakonskih ovlašćenja propisanih odredbom čl. 35. st. (1) ZKP-a BiH koji propisuje: „Osnovno pravo i osnovna dužnost Tužitelja je otkrivanje i gonjenje učinitelja krivičnih djela koja su u nadležnosti Suda“, odnosno čl. 35. st. 2. tačke a), b), d) i e): „Tužilac ima pravo i dužan je da a) odmah da po saznanju da postoje osnovi sumnje da je počinjeno krivično djelo preduzme potrebne mjere u cilju njegovog otkrivanja i sprovođenja istrage, pronalaženja osumnjičenog, rukovođenja i nadzora nad istragom, kao i radi upravljanja aktivnostima ovlaštenih službenih osoba vezanim za pronalaženje osumnjičenog i prikupljanje izjava i dokaza b) sprovede istragu u skladu sa zakonom d) zahtijeva dostavljanje informacija od strane državnih organa, preduzeća, pravnih i fizičkih osoba u Bosni i Hercegovini e) izdaje pozive i naredbe i predlaže izdavanje poziva i naredbi u skladu sa ovim zakonom (...) prije svega ova Komisija konstatuje da je predmet disciplinske tužbe zaveden pod oznakom KTAK što znači nepoznat počinilac odnosno nepoznato krivično djelo, te da je u tom smislu tuženi imao ovlaštenje da preduzima sve istražne radnje za koje je procijenio da mogu biti relevantne za predmet (...)“.*

Analizirajući ova dva predmeta, zaključujemo da je izostalo suštinsko i meritorno obrazloženje o razlozima donošenja odluka u disciplinskom postupku, imajući u vidu činjenične tvrdnje i pravne kvalifikacije iznesene u disciplinskoj tužbi, na koje nije pružen odgovor u donesenim odlukama.

Zajednička crta stajalištima u oba predmeta je da se disciplinske komisije uopšteno pozivaju na generalna ovlaštenja tužilaca propisana zakonima o krivičnom postupku, bez značajnijeg osvrta na konkretno postupanje koje bi trebalo da (ne)predstavlja disciplinski prekršaj. Zaključak koji se nameće u ovim predmetima je da se granice eventualne arbitrarnosti prilikom postupanja u tužilačkim predmetima ne naziru u disciplinskim odlukama VSTV-a.

5. Zaključak

Kao što se vidi iz prikazanog normativnog okvira, sudije i tužioci uživaju visok stepen funkcionalne nezavisnosti, što je i u skladu sa međunarodnim standardima. Garancije sadržane u pravnim propisima možda su i potrebnije u našoj zemlji, nego što su u zemljama sa etabiliranim pravosudnim sistemima, sa razvijenom pravosudnom i akademskom zajednicom, čiji se glas uvažava u javnosti. U zadnje vrijeme primjetan je trend da i u ovakvim zemljama plima političkog populizma pokušava dovesti u pitanje nezavisnost pravosuđa.

Nažalost, bosanskohercegovačka stvarnost je mnogo sumornija. Pasivnost profesionalne zajednice i naizgled nezainteresiranost akademskih radnika za funkcionisanje pravosuđa otvorila je prostor da u javnom diskursu o odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija dominiraju glasovi laika, političara, ostrašćenih i zainteresiranih osoba koji nerijetko javno propagiraju teze da za svaku odluku koja se može percipirati pogrešnom ili nepovoljnom po njih sudija ili tužilac treba biti razriješen dužnosti i/ili krivično gonjen. Ovakve (populističke) tvrdnje nailaze na plodno tlo u široj laičkoj javnosti koja je generalno (i s pravom) nezadovoljna radom državnih organa sve tri grane vlasti.

Stoga je funkcionalna nezavisnost i imunitet sudija i tužilaca važan alat koji je neophodan za svakodnevno obavljanje dužnosti. U suprotnom sudije i tužioci za svaku donesenu odluku izlažu se optužbama da su zloupotrijebili položaj kako bi nekome nanijeli štetu ili omogućili korist. Međutim, ovi alati ne trebaju prerasti u štiti od odgovornosti za eklatantno kršenje zakona koje je van svih standarda prakse pravosudnih institucija.

S druge strane, praksa disciplinskih komisija VSTV-a ostaje nekonzistentna, naročito kada je u pitanju funkcionalna nezavisnost tužilaca. Kada su u pitanju sudije, osnov za izvršenje disciplinskih prekršaja je da se ne radi o uobičajenoj pogrešci sudija koja se može ispraviti u žalbenom postupku. To je i kompatibilno mišljenju Venecijanske komisije, prema kojem se treba fokusirati na odluke donesene u lošoj vjeri ili ponovljenim nemarom. U pogledu tužilaca, standardi su još uvijek nejasni i nakon 18 godina rada VSTV-a. Insistiranje disciplinskih komisija za tužioce na zakonskim ovlastima tužilaca, pri čemu nisu dati jasni odgovori u navedenim predmetima koji su pokrenuti zbog njihovog nepravilnog korištenja, ne daju jasnu sliku postupanja koje zalazi u sferu disciplinskog prekršaja.

Ne tako davno, u Izveštaj stručnjaka Evropske komisije o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini, objavljenom krajem 2019. godine¹⁴, utvrđeno je: „Kvalitet mnogih krivičnih istraga je na vrlo niskom nivou. U nekim slučajevima, tužioci ne pokreću gonjenje čak i kad postoje dokazi za to. Uočeno je da se bez odgovarajućeg obrazloženja propuštaju poduzeti očigledni koraci u istrazi, posebno u predmetima teških oblika krivičnih djela na visokom nivou ili koji se

¹⁴ Dostupnom na linku: <https://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/Izvjete%20C5%20A1taj-stru%20C4%20Dnjaka-o-pitanjima-vladavine-prava-u-BiH.pdf>.

odnose na „visokorangirane osobe“. Insistiranje na apsolutnim tužilačkim ovlastima, bez adekvatne odgovornosti, sigurno neće adresirati ustanovljene probleme.

Jedno je sigurno: visok stepen nominalne nezavisnosti sudija i tužilaca zahtijeva i adekvatne procese imenovanja i kontinuirane edukacije kako bi se obezbijedilo da su na važne funkcije izabrane osobe koje zaslužuju štit imuniteta. U suprotnom, broj pokrenutih disciplinskih i krivičnih postupaka protiv sudija i tužilaca ukazuje i na nedostatke ovih procesa.