

# **Sukob interesa u pravosuđu – pregled propisa i preporuke**

*Analizu finansijski podržali:*



## 1. Uvod

Uprkos jačanju tehničkih i organizacionih kapaciteta, snažni politički pritisci, nedostatak integriteta i odgovornosti onemogućava pravosuđe da ostvaruje svoje Ustavom i zakonima propisane nadležnosti. Gotovo da postoji opšti konsenzus da ne postoji dovoljan stepen integriteta u djelovanju pravosuđa u BiH. Prema rezultatima Globalnog barometra korupcije Transparency International za 2013. godinu, građani smatraju da je u BiH pravosuđe po korumpiranosti na drugom mjestu, odmah iza političkih partija. Čak 67% građana BiH smatra da je prisutna korupcija u pravosuđu.

Sukob interesa, kao pojava u kojoj privatni interesi mogu uticati na odluke nosilaca pravosudne vlasti u obavljanju svojih sudskih ili tužilačkih dužnosti, dodatno može urušiti već poljuljano povjerenje građana. Zato je neophodno da bosanskohercegovačko pravosuđe posjeduje normativne i institucionalne mehanizme, koji će na efikasan način prevenirati pojavu sukoba interesa sa ciljem jačanja integriteta, objektivnosti, nepristrasnosti, transparentnosti i povjerenja građana u pravosudnu vlast.

Sprečavanje sukoba interesa u pravosuđu u Bosni i Hercegovini je u posljednje vrijeme tema kojoj se razmjerno daje značajna pažnja, kako od strane međunarodnih aktera,<sup>1</sup> tako i od samih pravosudnih institucija, prvenstveno od Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (u daljnjem tekstu VSTV) koje, između ostalog, ima funkciju regulacionog tijela za uspostavljanje etičkih i profesionalnih standarda za pravosudnu profesionalnu zajednicu. VSTV je jedino tijelo koje ima monopol u imenovanju i unapređenju, kao i nadzoru, te sankcionisanju nosilaca pravosudne vlasti u Bosni i Hercegovini. Sa svojim ovlastima i institucionalnom pozicijom, VSTV predstavlja tijelo koje bez presedana uživa najveću nezavisnost u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast poredeći sa drugim zemljama na evropskom tlu<sup>2</sup>. Iako je formalno dužno podnositi izvještaje o svom radu Parlamentarnoj skupštini BiH i Vijeću ministara, ipak *de facto* samoregulatorno tijelo. VSTV je ključna institucija koja reguliše rad cijelog pravosuđa, čijih jedanaest od ukupno petnaest članova čine sudije i tužioci, te sama imenovanja i odluke o napredovanju ne podliježu sudskoj reviziji.

Pitanje sprečavanja sukoba interesa nije regulisano jedinstvenim propisima, već su odredbe koje se tiču sprečavanja sukoba interesa regulisane i sadržane dijelom u pozitivnim entitetskim procesnim zakonima, dijelom u Zakonu o VSTV-u, dijelom u Etičkim kodeksima za sudije, i Etičkim kodeksima za tužioce, dok određene odredbe nisu niti regulisane. Pitanje objavljivanja imovine nosilaca pravosudne vlasti, odnosno imovinski kartoni kao nesumnjivo

---

<sup>1</sup> Vidi *preporuke Evropske komisije u sklopu strukturiranog dijaloga iz maja 2014. godine.*

<sup>2</sup> Vidi *Rezime zaključaka Evropske komisije TAIEX-ovog seminara „Sukob interesa u pravosuđu“, održanog 04. i 05. Februara 2015. Godine, Sarajevo*

snažan instrument u jačanju transparentnosti pravosuđa u cjelosti, također nisu u dovoljnoj mjeri djelotvorni i regulisani.

Sa gore navedenim u vezi, namjera ove analize jeste da se izvrši pregled u postojeći pravni i institucionalni okvir za sprečavanje i praćenje sukoba interesa u pravosuđu u Bosni i Hercegovini, sa naglaskom na njegove ključne slabosti. U analizi će se izvršiti i komparativni pregled mjera za sprečavanja sukoba interesa i objavljivanja imovinskih kartona u zemljama regiona i članicama Evropske unije, sa posebnim osvrtom na GRECO preporuke iz četvrtog kruga evaluacije, koje između ostaloga posebno analiziraju mjere za sprečavanje sukoba interesa pravosuđa u zemljama članicama. Namjera ovog pregleda jeste da se identificiraju određeni međunarodni standardi u sprečavanju sukoba interesa i objavljivanja imovinskih kartona i uporede se sa trenutnim zakonskim i institucionalnim rješenjima u Bosni i Hercegovini, kako bi se mogle identifikovati ključne preporuke i koraci neophodni za unapređenje integriteta pravosuđa. Na osnovu identifikovanih ključnih nalaza ove analize, formulirane su preporuke za unapređenje normativnih i institucionalnih rješenja za sprečavanje sukoba interesa i objavljivanja imovinskih kartona, kao i preporuke za rješenja njihovog nadzora. Uzimajući u obzir činjenicu institucionalne nezavisnosti i pozicije samoregulacije VSTV-a, posebno će se analizirati pretpostavke za sprečavanje sukoba interesa u VSTV-u.

## ***2. Sprečavanje sukoba interesa u bosanskohercegovačkom pravosuđu – neuređena materija (komparativni pregled)***

Sprečavanje sukoba interesa u bosanskohercegovačkom pravosuđu nije normirana posebnim propisom za nosioce pravosudne vlasti, već je ta materija djelomično uređena procesnim zakonima, Zakonom o VSTV-u i dijelom etičkim kodeksima za sudije i tužioce. Većina država članica Vijeća Evrope također ne posjeduje zasebne propise za sprečavanje sukoba interesa u pravosuđu i oni su sadržani u sličnim sopstvenim nacionalnim propisima kao u BiH. Međutim, određene zemlje, poput Srbije, Crne Gore, Makedonije i Slovenije, generalnim propisom o sukobu interesa za sve javne službenike normiraju i pitanje sukoba interesa za nosioce pravosudne vlasti.

### ***2.1. Sprečavanje sukoba interesa u VSTV-u Bosne i Hercegovine***

Posebnim pravilnikom<sup>3</sup>, koji proizilazi iz Zakona o VSTV-u, sprečavanje sukoba interesa je uređeno jedino za članove VSTV-a. Naime, u maju 2014. godine, Strukturirani dijalog o pravosuđu je proširen na dodatna pitanja vladavine prava, uključujući borbu protiv korupcije, borbu protiv diskriminacije i sprečavanje sukoba interesa. Na osnovu toga, u maju 2014.

---

<sup>3</sup> *Pravilnik o sukobu interesa za članove Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, broj 08-02-1949/2014 od 29. maja 2014. godine*

godine, Evropska komisija je donijela konkretnu listu relevantnih preporuka sa naglaskom na sprečavanje sukoba interesa. Između ostalog, ove preporuke uključuju i zahtjev za donošenjem Pravilnika o sprečavanju sukoba interesa u VSTV-u, kao početnog koraka ka širem i jasnijem regulisanju pitanja sukoba interesa u cjelokupnom sektoru pravosuđa. Njime se sukob interesa definira kao situacija u kojoj članovi VSTV, njihovi srodnici ili druge osobe usko povezane s njima (prijatelji, poslovne veze) imaju privatni interes koji utječe ili može utjecati na zakonitost, transparentnost, objektivnost i nepristranost u vršenju njihovih funkcija, ili kada privatni interes šteti ili može naštetiti javnom interesu ili povjerenju građana. Sukob interesa nastaje, između ostalog, i kada član VSTV ili netko od njegovih srodnika, aplicira na poziciju u sudstvu. U takvom slučaju, taj član mora podnijeti ostavku na rad u VSTV<sup>4</sup>. U drugim slučajevima sukoba interesa, član VSTV mora tražiti izuzeće. Upravo odredba pravilnika koja se odnosi na aplikaciju srodnika člana VSTV-a, je bila predmet pokušaja izmjene od strane pojedinih članova VSTV-a koji su svoj zahtjev argumentirali činjenicom da ta odredba nije u skladu sa Zakonom o VSTV-u, te da je treba predefinirati na način da se samo izuzme iz komisije osoba koja je srodnik kandidatu za određenu pravosudnu vlast. Nakon lobiranja međunarodne zajednice, prvenstveno Evropske komisije putem TAIEX-ovog seminara na temu „Prevenција sukoba interesa u pravosuđu“, te uticajem nevladinih organizacija i medija, ovakav pokušaj je zaustavljen<sup>5</sup>. Neki od zaključaka sa TAIEX-ovog seminara su da je VSTV u Bosni i Hercegovini tijelo koje je po svom sastavu u potpunosti nezavisno od zakonodavne i izvršne vlasti, te da sam pravilnik treba da bude takav da zahtijeva maksimalnu odgovornost i integritet članova VSTV-a, kao i da spriječi bilo kakav mogući sukob interesa.

Na sastancima sa predstavnicima EU zaključeno je da i sam Pravilnik o sukobu interesa za članove VSTV-a, nije u potpunosti identifikovao i zabranio sve mogućnosti sukoba interesa. Između ostalog je problematiziran i sam sastav članova VSTV-a koji se odnosi na članove advokate VSTV-a, i moguće pojave sukoba interesa uzimajući u obzir činjenicu da oni odlučuju o upošljavanju i napredovanju nosilaca pravosudnih institucija, te da samim time mogu imati određeni uticaj u postupcima gdje se advokati koji su ujedno članovi VSTV-a pojavljuju kao zastupnici stranaka u postupku. U Njemačkoj je riješen ovaj problem na način da advokati sačinjavaju komisiju unutar Visokog sudskog vijeća za izbor novouposlenih nosilaca pravosudne vlasti, ali ne mogu participirati u komisijama koja provodi procedure unapređenje nosilaca pravosudne vlasti. Dok je npr. u Hrvatskoj pravosudnom reformom uvedeno da advokati ne mogu biti članovi Visokog sudbenog vijeća i Visokog tužiteljskog vijeća, te time i pojava eventualnog sukoba interesa od strane advokata spriječena.

Mišljenja Venecijanske komisije kao i zaključci sa TAIEX-ovog seminara, ali i preporuke drugih relevantnih tijela, navode da nisu svi instrumenti za sprečavanje pojave sukoba interesa propisani. Pa tako se između ostaloga navodi da nisu adekvatno propisani sljedeći instrumenti za sprečavanje sukoba interesa za članove VSTV-a:

---

<sup>4</sup> Član 4. *Pravilnik o sukobu interesa za članove Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, broj 08-02-1949/2014 od 29. maja 2014. godine*

<sup>5</sup> Vidi <http://ti-bih.org/sprijeciti-ukidanje-pravilnika-o-sukobu-interesa-vstv/>

- **Nije ograničeno napredovanja članova VSTV-a u toku samog mandata.** Naime, članovi VSTV-a, kao tijela sa monopolom u nadležnosti za imenovanjem osoba na nosioce pravosudne vlasti, kao i monopolom u odlučivanju o napredovanju nosilaca pravosudne vlasti, nisu ograničeni da se tokom svog mandata prijave ne neku rukovodnu ili polurukovodnu poziciju unutar pravosuđa. Ovakva pojava nedvosmisleno može dovesti do sukoba interesa među članovima VSTV-a, što je standard u većini zemalja;
- **Nije ograničeno napredovanje članova na određeni period nakon isteka mandata** u VSTV-a. S obzirom na to da Pravilnikom o sukobu interesa nije ograničeno napredovanje članova tokom njihovog mandata, uzročna je posljedica da ono nije ograničeno ni nakon prestanka mandata,
- **Predsjednici sudova i glavni tužioc i istovremeno mogu biti i članovi VSTV-a,** te njihova pozicija kao rukovodnih kadrova određene pravosudne institucije može dovesti do sukoba interesa.
- **Članstvo advokata u VSTV-u,** a posebno njihov angažman u izboru i napredovanju nosilaca pravosudnih institucija jeste pojava koja **može dovesti do sukoba interesa.**

## ***2.2.Sprečavanje sukoba interesa za ostale nosioce pravosudnih funkcija***

Sukob interesa za nosioce pravosudne vlasti je relativno parcijalno uređena sa više zakonskih rješenja i nije propisan posebnim propisom, već je sadržano u postojećim procesnim zakonima u okviru odredbi o izuzeću, dok Zakon o VSTV-u reguliše pitanja nespojivosti funkcija sa dužnostima sudija i pitanja zabrane vršenja javnih i drugih dužnosti. VSTV planira da Pravilnik o sukobu interesa VSTV proširi na cjelokupnu pravosudnu zajednicu, pa tako Strateški plan VSTV-a za period od 2014 – 2018<sup>6</sup> godine predviđa proširenje primjene Pravilnika o sukobu interesa na pravosuđe u cjelini, a očekuje se da će propisi o sukobu interesa postati i dijelom novog Zakona o VSTV-u. S tim u vezi, pri VSTV-u je i formirana radna grupa sa zadatkom da uradi prijedlog proširivanja i normiranja sprečavanja pojave sukoba interesa za sve članove pravosudne zajednice.

### *Izuzeće iz postupanja*

Procesni zakoni, a posebno pozitivno krivičnoprocesno<sup>7</sup> i građanskoprocesno zakonodavstvo<sup>8</sup> je uredilo instrumente nespojivosti nosilaca pravosudnih institucija u učešću u krivičnim i parničnim postupcima, odnosno uredili razloge za izuzeće nosilaca pravosudnih vlasti iz postupaka u kojima imaju ili mogu imati porodični, bračni, privatni, finansijski ili neki drugi

<sup>6</sup> Strateški program 2.5. *Strateškog plana VSTV za period 2014-2018.* Dostupno na: [www.pravosudje.ba](http://www.pravosudje.ba)

<sup>7</sup> Član 29. *Zakona o krivičnom postupku BiH.* Istu odredbu sadrže i *Zakona o krivičnom postupku RS, FBiH i BD.*

<sup>8</sup> Član 357-361. *Zakona o parničnom postupku FBiH.* Iste odredbe sadrži i *Zakon o parničnom postupku RS*

interes sa nekim od subjekata, ili procesnih stranaka u postupku. Pitanje izuzeća nosioca pravosudne vlasti može pokrenuti sam nosilac pravosudne funkcije ili neka od stranaka u postupku. Pitanje izuzeća je regulisano i Kodeksom sudske etike<sup>9</sup>, kao i Kodeksom tužilačke etike,<sup>10</sup> gdje su navedena precizna pravila o izuzeću, a Zakonom o VSTV-u je regulisano da propust nosioca pravosudne vlasti da sam traži izuzeće predstavlja disciplinski prekršaj<sup>11</sup>. Ovakve odredbe su na sličan način uređene i u drugim zemljama u regionu i u zemljama članicama Vijeća Evrope.

#### *Dodatne profesionalne (vansudske i vantuzilačke) aktivnosti*

Zakonom o VSTV-u<sup>12</sup>, nosiocima pravosudnih funkcija zabranjeno je vršenje bilo kakve javne funkcije ili aktivnosti u privatnom sektoru uz naknadu. Također je zabranjeno sudjelovanje u svojstvu rukovoditelja ili člana nadzornog odbora državnih ili privatnih poduzeća, kao i bilo koje pravne osobe. Pored toga, zabranjuje se političko djelovanje nosilaca pravosudne vlasti u smislu članstva u političkim partijama i udruženjima, te se oni moraju uzdržati od angažmana u bilo kakvoj javnoj političkoj aktivnosti. **Međutim, nosiocima pravosudne vlasti je dopušteno** da budu angažovani na vršenje naučnih i kulturnih aktivnosti, da sudjeluju u javnim raspravama u vezi s pravnim i sudbenim pitanjima i da budu članovi državnih komisija i savjetodavnih tijela, ako takvo članstvo ne šteti percepciji javnosti o nepristranosti i političkoj neutralnosti. Za sve navedene aktivnosti nosioci pravosudne vlasti su u mogućnosti da primaju finansijsku naknadu koju su dužni prikazati u godišnjem izvještaju. Visina finansijskih iznosa dodatnih stručnih aktivnosti koje mogu naplatiti nosioci pravosudne vlasti nije ograničena, te ne postoji ograničenja da dodatne aktivnosti rade tokom redovnog radnog vremena. Primjer dobre prakse je Njemačka gdje su dodatne stručne aktivnosti ograničene na način da se mogu naplatiti u maksimalnom iznosu od 30% od osnovne plaće. Uzimajući u obzir da određene konsultanske usluge mogu biti izuzetno visoke, neophodno je da se iznos dozvoljenih naplaćenih finansijskih sredstava ograniči kako bi se smanjila mogućnost pojave sukoba interesa.

#### *Ograničenja obavljanja određenih aktivnosti nakon prestanka obavljanja pravosudne funkcije*

Ne postoje ograničenja o profesionalnom angažmanu nosilaca pravosudne vlasti **nakon prestanka rada** u pravosuđu, tako je osoba koja je radila kao sudija i tužilac u mogućnosti da se zaposli u bilo kojem sektoru, odnosno moguće je imenovati na bilo koju drugu zvaničnu poziciju ili je čak moguće da se zaposli u bilo kojem pravnom licu. Identifikovanje i ograničavanje zapošljavanja kod pravnih subjekata sa kojim je nosilac pravosudne vlasti imao kontakt u svom obavljanju pravosudne funkcije bi bio snažan instrument za sprečavanje

---

<sup>9</sup> *Kodeks sudijske etike* ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj: 13/06 i 24/15), *Kodeks tužilačke etike* („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 13/06 i 32/15).

<sup>10</sup> *Kodeks tužilačke etike* („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 13/06 i 32/15).

<sup>11</sup> Član 56 *Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću* („Službeni glasnik BiH“ 25/04, 93/05, 48/07, 15/08)

<sup>12</sup> Članovi -82-85 *Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću* („Službeni glasnik BiH“ 25/04, 93/05, 48/07, 15/08)

mogućeg neprimjerenog uticaja. Pitanje ograničenja zaposlenja nakon prestanka pravosudne funkcije je regulisano u Crnoj Gori i Sloveniji na način da postoji period od dvije godine mirovanja za javne službenike, uključujući i sudije, odnosno zabrana zapošljavanja u ovom periodu u pravnim subjektima sa kojom je dolazio u bilo kakav poslovni odnos tokom službe. U Republici Hrvatskoj je navedeno da nakon napuštanja funkcije sudije, osoba ne može raditi na slučajevima u kojima je radila za vrijeme dok je bila nosilac pravosudne funkcije.

### *Pokloni*

Kodeksima sudske i tužilačke etike zabranjeno je primanje poklona na način da je **zabranjeno tražiti ili prihvatati darove**, oporuke, pozajmice i druge usluge i prednosti vezane za postupanje ili propuštanje u obavljanju pravosudne funkcije<sup>13</sup>. Ta zabrana se odnosi i na članove njihove uže obitelji i sudske zaposlenike ili druge osobe koje su pod njihovim nadzorom. Dopušteni su simbolični darovi, nagrade ili korist, u skladu s posebnom prilikom u kojoj se daju, pod uvjetom da se taj poklon, nagrada ili korist ne mogu opravdano smatrati za pokušaj utjecaja na suca ili na drugi način stvarati utisak u javnosti o pristranosti suca. Zakonom o VSTV disciplinski prekršaj predstavlja prihvatanje poklona ili nagrada čija je namjena neprimjerenog utjecanja na odluke ili postupke sudije, uključujući i slučajeve kada poklon ili nagrada samo odaju utisak neprimjerenog uticaja<sup>14</sup>. Savjeti koje će pojasniti šta predstavlja dopušten, a šta nedopušten poklon koji može dovesti do neprimjerenog uticaja nije dostupan nosiocima pravosudnih funkcija. Primanje poklona je slično regulisano i u ostalim zemljama u regionu, kao i u drugim zemljama članica Vijeća Evrope.

### *Povjerljivost i odnosi sa trećim licima*

Odavanje povjerljivih informacija u vezi sa dužnostima sudije i tužioca predstavlja disciplinski prekršaj prema Zakonu o VSTV-u.<sup>15</sup> Međutim u javnosti, kako laičkoj tako i stručnoj, posebno je problematiziran odnos nosilaca pravosudne vlasti sa trećim licima, kako o predmetima koji su u proceduralnoj fazi, tako i u svakodnevnoj komunikaciji. **Načelo povjerljivost postupka treba da bude na znatno višem nivou, te je potrebno propisati posebno snažne sankcije za kršenje takvog načela, kao i za ostale kontakte sa trećim licima izvan sudskog postupka koje ugrožavaju povjerenja javnosti u integritet pravosudne vlasti.** Pitanje odnosa sa trećim licima je na sličan način uređeno i u drugim pravnim sistemima u regionu, s tim da su oni dodatno regulisani i u etičkim kodeksima kao npr. u Srbiji ili u Hrvatskoj.

### *Finansijski izvještaji i imovinski kartoni*

---

<sup>13</sup> Vidi *Kodeks sudijske etike* ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj: 13/06 i 24/15), *Kodeks tužilačke etike* („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 13/06 i 32/15)

<sup>14</sup> Član 56 *Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću* („Službeni glasnik BiH“ 25/04, 93/05, 48/07, 15/08)

<sup>15</sup> Član 56 i 57 *Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću* („Službeni glasnik BiH“ 25/04, 93/05, 48/07, 15/08)

Sudije i tužioci dostavljaju VSTV-u godišnji finansijski izvještaj u kojem navode, između ostalog, aktivnosti koje su obavili izvan svoje dužnosti sudije odnosno tužioca uključujući iznose koje su naplatili. Finansijski izvještaj uključuje informacije o bračnom drugu i djeci s kojom žive u istom domaćinstvu, a koji posjeduju dionice ili učestvuju u rukovođenju privatnim ili javnim preduzećima i udruženjima, uključujući političke partije. Vijeće šalje obrasce za finansijske izvještaje, a može tražiti i dodatne informacije<sup>16</sup>. Međutim, **Vijeće nema kapaciteta da provjerava tačnosti navoda iz finansijskih izvještaja, te takve finansijske izvještaje samo arhivira.** Kao što je već navedeno, dodatne aktivnosti nisu ograničene u smislu visine finansijske koristi koju mogu ostvariti nosioci pravosudne vlasti putem dodatnih aktivnosti. Čak i ukoliko bi se primijetile određene nepravilnosti i netačnosti u dostavljanju finansijskih izvještaja, **ne postoji mehanizmi da se nosilac pravosudne vlasti sankcioniše za takve nepravilnosti, i samo nepodnošenje finansijskih i imovinskih podataka VSTV-u nije kažnjivo.**

Važno je napomenuti da finansijski izvještaj nije isto što i imovinski karton koji je mnogo širi pojam i obuhvata i informacije o sticanju pokretne i nepokretne imovine u većem iznosu. Pored toga što je pitanje dostavljanja imovinskih kartona neuređeno, samo objavljivanje finansijskih izvještaja i imovine nije javno dostupno. **Venecijanska komisija proglašava ovu odredbu manjkavom upravo zato što ne obavezuje nosioce pravosudne vlasti da otkriju svoju ukupnu imovinu.** Ona naglašava da se potpuno otkrivanje imovine dokazalo važnim oružjem u borbi protiv korupcije u drugim zemljama. Objavljivanje finansijskih izvještaja i imovine nosilaca pravosudne vlasti i njihovih srodnika treba da bude obavezno (UNDODCP, 1999), na takav način se dolazi do jakog alata u sprečavanju nezakonitog bogaćenja i sprečavanja sukoba interesa.

Dostavljanje i javna dostupnost finansijskih izvjava i imovinskih kartona je obaveza u zemljama okruženja, kao i u većini zemalja članica Vijeća Evrope. S tim u vezi neophodnim se smatra čim prije da se uspostavi institucionalni okvir za javno objavljivanje finansijskih primanja i imovine nosilaca pravosudne vlasti, kao i institucionalni mehanizmi za njihovu kontrolu i provjeru. Odnosno da se izvrše odgovarajuće izmjene Zakona o VSTV-u BiH, kao i donijeti podzakonske akte koje će regulisati jedinstvenu metodologiju za dostavljanje i izvještavanje finansijskih prihoda i imovine nosilaca pravosudne vlasti.

---

<sup>16</sup> Član 86 Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću („Službeni glasnik BiH“ 25/04, 93/05, 48/07, 15/08)



Tabela 1. Pregled instrumenata za sprečavanje sukoba interesa

Instrument za sprečavanje sukoba interesa	Propisi i način na koji je uređeno u Bosni i Hercegovini	Preporuka na koji način treba urediti	Zemlje koje su uredile prema preporuci
<b>Izuzete nosioca pravosudne vlasti iz postupka</b>	Procesnim zakonima, Etičkim kodeksima i drugim zakonima	Procesnim zakonima, Etičkim kodeksima i drugim zakonima	Crna Gora, Hrvatska, Srbija, Makedonija, Slovenija i Zemlje članice VE
<b>Ograničavanje dodatnih (vanpravosudnih) aktivnosti nosilaca pravosudne vlasti</b>	Zakon o VSTV-u, dozvoljeno u okviru pravne struke vršiti dodatne aktivnosti neograničeno	Ograničiti finansijsku dobit odobrenih dodatnih (vanpravosudnih) aktivnost	Njemačka ograničen iznos do maksimalno 30%
<b>Zabrana primanja poklona</b>	Zakon o VSTV-u i tužilačkim kodeksima; zabrana primanja poklona ako ugrožavaju pravosudnu funkciju	Tačno određeno zabranjeno primanje poklona, kao i postojanje savjetodavnog tijela koje daje savjete kod postojanja dileme kod pravosudne vlasti	Srbija, Crna Gora, Slovenija, Hrvatska, Makedonija i većina zemalja članica Vijeća Evrope
<b>Povjerljivosti i odnosi sa trećim licima</b>	Zakonom o VSTV-u; određeno da su zabranjene sve aktivnosti koje otkrivaju informacije sa postupka	Dodatno i preciznije propisati odnose sa trećim licima posebno izvan postupka. Dodatno propisati etičkim kodeksima	Srbija, Crna Gora, Slovenija, Hrvatska, Makedonija i većina zemalja članica Vijeća Evrope
<b>Izjava o ličnim finansijskim primanjima, i finansijska primanja srodnika i javno objavljivanje finansijskog izvještaja</b>	Zakon o VSTV; Nosioci pravosudnih funkcija su dužni godišnje dotavljati finansijske izvještaje, nedostavljanje istih nije kažnjivo; nije dostupno javno objavljivanje	Detaljnije urediti na način da se propiše jasna sankcija za nedostavljanje i lažne finansijske izvještaje; omogućiti javno objavljivanje finansijskih izvještaja	Srbija, Crna Gora, Slovenija, Hrvatska, Makedonija i većina zemalja članica Vijeća Evrope
<b>Imovinski kartoni nosilaca pravosudne vlasti i njihovih srodnika javno objavljivanje istih</b>	Zakon o VSTV-u; ne postoji efikasno dostavljanje i efikasan nadzor da imovinskim podacima, ne postoje unificirani imovinski kartoni te ne postoji mogućnost javnog objavljivanja imovinskih kartona	Neophodno propisati jedinstvenu metodologiju prikupljanja imovinskih kartona i omogućivanje javnog objavljivanja istih	Srbija, Crna Gora, Slovenija, Hrvatska, Makedonija i većina zemalja članica Vijeća Evrope

### **3. Nadzor nad sprečavanjem sukoba interesa u pravosuđu**

Institucionalni mehanizmi za nadzor nad instrumentima za sprečavanje sukoba interesa su u regionu i Evropi različito uređeni zavisno od promatrane zemlje, te ne postoji određen standard koji preporučuje kriterije na koji način treba biti uređeno i koje tijelo treba vršiti nadzor, osim preporuka da nadzor treba biti efikasan. Pod tijelom za nadzor se za potrebe ova analize smatra tijelo/la koje vrši kontrolu, otkrivanje, procesuiranje i sankcionisanje nosilaca pravosudne vlasti u slučaju pojave sukoba interesa. Osnovne razlike između institucionalnih mehanizama se odnose na samu institucionalnu poziciju tijela koje vrši nadzor, odnosno da li je to tijelo unutar pravosudnog sistema ili je ono izvan pravosudnog sistema, ili je ipak prisutan kombinovani pristup u nadzoru između internog i eksternog tijela. Pozicija tijela za nadzor sukoba interesa ovisi od činjenice da li je sukob interesa definisan posebno za svaki stub vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudsku) kao i za javnu upravu, ili za svako profesiju, ili je jednim zakonom pod nazivom „javni službenik“ obuhvatio sve stubove i nivoe vlasti.

**U bosanskohercegovačkom pravosudnom sistemu tijela za nadzor sukoba interesa su isključivo interne prirode** i jedinu nadležnost ima VSTV, kako u kontroli i prevenciji pojava sukoba interesa, tako i u procesuiranju i u sankcionisanju eventualne pojave sukoba interesa kod nosilaca pravosudne vlasti. Dok zakoni o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini, ne prepoznaju nosioce pravosudne vlasti pod pojmom javni službenik<sup>17</sup>, na sličan način je uređeno i u Hrvatskoj.

Zakon o VSTV-u je odredio da će se sva pitanja kontrole sukoba interesa prijavljivati VSTV-u, poput dostavljanja godišnjih finansijskih izvještaja i drugih pitanja. Ukoliko dođe do pojave sukoba interesa koje predstavlja disciplinski prekršaj koji su odedeni zakonom o VSTV-u ili kodeksima sudske i tužilačke etike, VSTV je nadležno za prijem žalbi protiv sudaca i tužitelja, pokretanje disciplinskog postupka, utvrđivanje odgovornosti, izricanje sankcija, odlučivanje po žalbama i o suspenzijama sudaca<sup>18</sup>. Disciplinske postupke pokreće Ured disciplinskog tužioca, a provode ih prvostepena i drugostuperna disciplinska komisija VSTV. Ured disciplinskog tužioca je nezavistan, ali je dio VSTV. Ured disciplinskog tužitelja (UDT) vodi glavni disciplinski tužitelj imenovan od VSTV na četiri godine, uz mogućnost obnove mandata<sup>19</sup>. Pomaže mu osoblje sastavljeno od disciplinskih tužilaca i istražitelja. UDT može postupati po službenoj dužnosti ili temeljem pritužbi u vezi s navodima o nepravilnom postupanju suca ili tužitelja, primljenim od bilo koje fizičke ili pravne osobe. VSTV, kao što je pomenuto, nema kapacitete da, osim što prikuplja imovinske kartone, vrši i sistematsku provjeru podataka, odnosno da ima sistem praćenja naglog povećanja (smanjenja) imovine, te

---

<sup>17</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine. i ostali zakoni entitetskim nivoiuma vlasti

<sup>18</sup> Čl 17. Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću („Službeni glasnik BiH“ 25/04, 93/05, 48/07, 15/08)

<sup>19</sup> Čl. 64 Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću („Službeni glasnik BiH“ 25/04, 93/05, 48/07, 15/08)

nema uspostavljenu saradnju sa nadležnim tijelima i organima za provjeru podataka (poput poreskih uprava).

U zemljama okruženja postoji relativno podijeljena uloga između internih i eksternih tijela u nadzoru sprečavanja sukoba interesa. Uzimajući u obzir da su većina zemalja iz regije posebnim zakonima o sukobima interesa definirale obaveze koje imaju javni službenici, među kojima se ubrajaju i nosioci pravosudne vlasti<sup>20</sup>, jedan dio nadzora nad sukobom interesa, posebno u fazi kontrole i otkrivanja, nad nosiocima pravosudne vlasti čine i eksterna tijela poput Državne komisije za sprečavanje sukoba interesa u Makedoniji, Agencije za prevenciju korupcije u Crnoj Gori, Agencije za borbu protiv korupcije u Srbiji i drugih.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) u Bosni i Hercegovini svojim zakonskim rješenjima ima veoma neodređenu ulogu u sprečavanju sukoba interesa u pravosuđu. Naime u Zakonu o APIK-u je javni službenik definisan kao *svako lice koje vrši javnu zakonodavnu, izvršnu, upravu ili tužilačku funkciju, bilo da li je imenovan ili izabrano, bilo da je funkcija stalna ili privremena, plaćena ili neplaćena, bez obzira na rang lica*<sup>21</sup>. Dok je u sljedećoj tački istog člana sukob interesa Zakona o APIK-u sukob interesa definisan kao pojava „u kojoj izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih dužnosti, savjetnici i/ili drugi zvaničnici sa javnim ovlaštenjima, imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, transparentnost, objektivnost i nepristranost u obavljanju javnih dužnosti, odnosno u kojima privatni interes šteti ili može štetiti javnom interesu“<sup>22</sup>. Ovakvom nedorečenom zakonskom odredbom je nadležnost APIK-a u slučajevima sukoba interesa kod nosilaca pravosudne vlasti isključena. Uzimajući u obzir činjenicu da je VSTV BiH tijelo koje posjeduje najviši nivo institucionalne nezavisnosti od strane izvršne i zakonodavne grane vlasti, kao i da jedanaest od petnaest članova VSTV-a čine predstavnici sudova i tužilaštava, kao i činjenicu da su sva pitanja vezana za imenovanje, napredovanje i sankcionisanje nosilaca pravosudne vlasti u nadležnosti upravo VSTV-a, omogućavanje dijela nadzora nad sukobom interesa u pravosuđu drugom eksternom tijelu bi bilo poželjno. Na taj način bi se pitanje pojava sukoba interesa i eventualnih koruptivnih ponašanja institucionalno izdvojilo iz samog pravosuđa, te bi potencijalno omogućilo veću transparentnost u jačanju povjerenja javnosti u kompletan sistem pravosuđa. Ranije navedeno da VSTV nema nadležnost da sprovodi nadzor nad sukobom interesa, niti ima mehanizme da sankcioniše takvo ponašanje ili kapacitete da sprovodi kontrolu tačnosti finansijskih izvještaja članova VSTV-a. Svakako da je jedno od rješenja, da se uz odgovarajuće izmjene Zakona o APIK-u i Zakona o VSTV-u, dio nadzora nad sprečavanjem sukoba interesa u pravosuđu dodijeli APIK-u kao tijelu koje je izvan pravosudnog sistema.

---

<sup>20</sup> Vidi Greco preporuke četvrti krug evaluacije „sprečavanje korupcije među članovima Parlamenta, tužiocima i sudijama“, za zemlje članice Vijeća Evrope. Dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp)

<sup>21</sup> Čl 3. stav 1, Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (Službeni glasnik BiH“ 103/09, 58/13 )

<sup>22</sup> Čl. 3. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (Službeni glasnik BiH“ 103/09, 58/13 )

Drugi dio rješenja jačanja nadzora i provođenja propisa o sukobu interesa u pravosuđu je da se jačaju kapaciteti VSTV-a, što iziskuje potrebu za osnivanjem posebnog tijela unutar VSTV-a, kao i donošenjem potrebnih izmjena Zakona o VSTV-u i donošenje potrebnih provedbenih podzakonskih akata.

*Tabela 2 Institucionalni modeli za sprečavanje sukoba interesa u pravosuđu*

<b>Model institucionalnog nadzora nad sukobom interesa</b>	<b>Karakersistike</b>	<b>Prednosti</b>	<b>Nedostatci</b>	<b>Zemlje</b>
<b>Interni</b>	Proces kontrole, otkrivanja, vođenja disciplinskog postupka vodi se unutar pravosudne zajednice.	Upoznati sa mogućnostim pojave sukoba interesa, članovi komisije koji odlučuju o povredi sukoba interesa su nosioci pravosudne vlasti	Moguća pojava subjektivnosti, nema eksternog nadzora, često institucije nemaju kapaciteta da se bave ovim pitanjem	Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Njemačka
<b>Kombinovani</b>	Proces kontrole i prijavljivanja vrši tijelo koje nije u pravosudnom sistemu. Takvo tijelo je nadležno za sukob interesa za sve javne službenike uključujući i pravosuđe	Specijalizacija iz oblasti sukoba interesa, neutralno tijelo, jačanje transparentnosti u samo sprečavanje sukoba interesa	Moguća nejasna podjela uloga	Crna Gora, Makedonija, Slovenija, Srbija, i ostale zemlje članice Vijeća Evrope

## 4. Preporuke

Bosanskohercegovačko pravosuđe je pojavu sukoba interesa, kao i ostale zemlje članice Vijeća Evrope normiralo u više zakonskih i podzakonskih rješenja, međutim jasno je vidljivo da svi instrumenti za sprečavanje pojave sukoba interesa nisu u potpunosti ustanovljeni, ili nisu u dovoljnoj mjeri uređeni da budu efikasni. Prvenstveno se tu misli na nepostojanja instrumenta ograničavanja zapošljavanja u određenim pravnim licima nakon prestanka pravosudne funkcije, nedostupnost finansijskih izvještaja i imovine i nedostatak ograničenja vanpravosudnih aktivnosti nosilaca pravosudne vlasti. Institucionalni nadzor nad pojavom sukoba interesa je interne prirode, u isključivoj nadležnosti VSTV-a, što može uzimajući u obzir institucionalne moći VSTV-a izazvati nepovjerenje građana u pravosudni sistem. VSTV nema kapaciteta da sprovodi efikasan nadzor nad instrumentima za sprečavanje sukoba interesa. Na osnovu analize formulisani su dva seta preporuka za upravljanjem pojave sukoba interesa u pravosuđu. Prvi set preporuka se odnosi na boljem normiranju instrumenata za sprečavanje sukoba interesa za nosioce pravosudne vlasti, dok se drugi set preporuka odnosi na preporuke nad nadzorom nad pojavom sukoba interesa, odnosno preporuke koje se baziraju na jačanju postojećeg institucionalnog sistema za sprečavanje sukoba interesa i/ili uspostavljanjem novog institucionalnog nadzora.

### a) *Preporuke za bolje normiranje instrumenata za sprečavanje sukoba interesa*

- Ograničiti napredovanje članova VSTV-a tokom, kao i na određeni period nakon isteka mandata, kako bi se smanjila mogućnost za korištenje uticaja u VSTV-u za sopstveno napredovanje.
- Pravilnik o sukobu interesa o VSTV-u proširiti na čitavu pravosudnu zajednicu, kako bi se uvela jedinstvena pravila za sve nosioce pravosudnih funkcija.
- Neophodno je finansijski ograničiti dodatne (vanudske aktivnosti) nosilaca pravosudne vlasti, po uzoru na evropsku praksu i regionalnu praksu.
- Propise koji se odnose na definisanje primanja poklona potrebno je detaljnije i jasnije definisati, na način da jasno određuju i opisuju nedozvoljene prakse.
- Neophodno je tačno propisati i zabraniti zapošljavanje sudija i tužilaca u određena pravna lica nakon prestanka vršenja pravosudne funkcije, kako bi se izbjegla mogućnost zapošljavanja u pravna lica s kojima su imali kontakt u okviru službe.
- Potrebno je jasno definisati načine i rokove dostavljanja finansijskih izvještaja i imovinskih kartica od strane nosilaca pravosudne vlasti, te ih učiniti dostupnim i uvesti kontrolu nad njihovom tačnošću.

b) *Preporuke za nadzor pojavom sukoba interesa*

- Izmjenama Zakona o VSTV-u i donešenjem provedbenih propisa uspostaviti tijelo u sklopu VSTV-a koje će vršiti kompletnu i efikasnu kontrolu nad imovinskim kartonima/finansijskim izvještajima i sukobom interesa; **ili**
- Izmjenama Zakona o VSTV-u i Zakona o APIK-u, dio nadležnosti oko kontrole i otkrivanja sukoba interesa u pravosuđu prenijeti na APIK, kao kontrolno tijelo koje dolazi izvan sistema pravosuđa.