



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA

**PROJEKT PRAVOSUĐE PROTIV KORUPCIJE  
U BOSNI I HERCEGOVINI**

# PROCJENA INTEGRITETA KANDIDATA ZA PRAVOSUDNE FUNKCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Septembar 2021. godine

# Procjena integriteta kandidata za pravosudne funkcije u Bosni i Hercegovini

**Septembar 2021. godine**

**Izjava o ograničenju odgovornosti:**

Stavovi i mišljenja koji su izneseni u ovom dokumentu ne odražavaju nužno stavove i mišljenja USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

# Sadržaj

<b>SKRAĆENICE .....</b>	<b>6</b>
<b>PREDGOVOR.....</b>	<b>7</b>
<b>1. SAŽETAK.....</b>	<b>9</b>
<b>2. ZAKLJUČCI O PRAVOSUĐU U BIH .....</b>	<b>10</b>
<b>3. UVOD .....</b>	<b>13</b>
3.1 Integritet: ključ za pravosudne reforme.....	13
3.2 Međunarodni trend.....	14
a.    ESLJP .....	14
b.    Venecijanska komisija.....	14
c.    Evropska unija .....	16
d.    GRECO .....	17
e.    Komitet ministara Vijeća Evrope .....	18
3.3 Opseg studije .....	20
3.3.1 Pojmovi .....	20
a.    CCJE.....	20
3.3.2 Regije .....	21
<b>4. INTEGRITET .....</b>	<b>23</b>
4.1 Značenje „integriteta“ .....	23
4.2 Pokazatelji .....	24
4.2.1 Krivični aspekt.....	25
4.2.2 Etički aspekt.....	26
a.    Opšte.....	26
b.    Sukob interesa.....	27
c.    Nezavisnost i nepristrasnost.....	27
4.2.3 Finansijski aspekt .....	28
a.    Neobjašnjivo bogatstvo .....	28
b.    Nivo skrivenog dohotka.....	28
c.    Formula .....	29
d.    Legitimni dohodak.....	29
e.    Odgovarajuće oporezivanje.....	30
f.    Solventnost .....	31
g.    Relevantnost porodice.....	31

4.2.4	Aspekt poštovanja propisa .....	32
a.	Podnošenje izjave .....	32
b.	Tačni podaci .....	32
c.	Sprečavanje korupcije .....	33
4.2.5	Veze sa organizovanim kriminalom .....	33
4.2.6	Povjerenje javnosti .....	35
4.3	Bez vremenskog ili prostornog ograničenja .....	36
4.4	Referentna vrijednost: 100% .....	37
4.5	Prag .....	38
4.6	De minimis .....	38
4.7	Opšti profil .....	39

## **5. FAZA UTVRĐIVANJA ČINJENICA..... 40**

5.1	Ko ih prikuplja? .....	40
5.1.1	Teret dokazivanja .....	40
a.	Opšti principi .....	40
b.	Međunarodni standardi .....	40
c.	Venecijanska komisija .....	41
d.	ESLJP .....	42
e.	Osnovana sumnja .....	43
f.	Primjeri iz država .....	43
5.1.2	Kandidati .....	44
5.1.3	Tijelo za integritet .....	48
5.1.4	Međunarodni akteri .....	48
a.	Albanija .....	48
b.	Armenija .....	50
c.	Ukrajina .....	50
5.1.5	Vijeća civilnog društva .....	51
5.2	Izvori .....	53
5.2.1	Podaci .....	53
5.2.2	Psihološki testovi .....	55
a.	Venecijanska komisija .....	56
b.	Armenija .....	56
c.	Hrvatska .....	57
d.	Francuska .....	57
e.	Moldavija .....	58
f.	Nizozemska .....	58
g.	Ukrajina .....	58
5.3	Privatnost: utvrđivanje činjenica .....	60

## **6. FAZA ODLUČIVANJA..... 62**

6.1	Nadležno tijelo .....	62
6.2	Međunarodni akteri .....	63
6.3	Vijeća civilnog društva.....	64
6.4	Postupak.....	65
6.4.1	Bez presedana .....	65
6.4.2	Pravo na odbranu .....	65
6.4.3	Obrazloženje .....	66
6.4.4	Žalba .....	67
6.5	Privatnost: stigma.....	68
<b>7.</b>	<b>PRISTUP JAVNOSTI .....</b>	<b>69</b>
7.1	Sastanci .....	69
7.2	Dokazi .....	69
7.3	Ishod.....	70
<b>8.</b>	<b>PRAVNI OSNOV .....</b>	<b>71</b>
8.1	Preporuke za Bosnu i Hercegovinu.....	72
8.1.1	Pokazatelji integriteta.....	72
8.1.2	Utvrđivanje činjenica .....	73
8.1.3	Odlučivanje .....	73
8.1.4	Civilno društvo.....	73
8.1.5	Međunarodni akteri .....	73
8.1.6	Javni pristup podacima .....	73
8.1.7	Pravni osnov .....	74

# Skraćenice

CCJE	Konsultativno vijeće evropskih sudija
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EUACI	EU Anti-korupcijska inicijativa
FBI	Federalni istražni biro
GRECO	Grupa država protiv korupcije
HACC	Visoki antikorupcijski sud Ukrajine
JACA	USAID-ov projekt Pravosuđe protiv korupcije u BiH
JVI	Javno vijeće za integritet
JVMC	Javno vijeće međunarodnih stručnjaka
MOP	Međunarodna operacija praćenja
SAD	Sjedinjene Američke Države
SV	Sudsko vijeće
USKOK	Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta RH
VE	Vijeće Evrope
Venecijanska komisija	Evropska komisija za demokratiju kroz pravo
VKKS	Visoka kvalifikacijska komisija sudija Ukrajine
VSTV	Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine

# Predgovor

**USAID-ov projekt Pravosuđe protiv korupcije** (Projekt), 2019-2024.g., u svom programu ima niz aktivnosti koje se odnose na sprečavanje pojave korupcije u sudovima i tužilaštvima, unapređenje etičnosti, integriteta i sprečavanja sukoba interesa u pravosuđu. Jedna od aktivnosti usmjerenih u tom pravcu je i razmatranje inicijative za uspostavu sistema imenovanja sudija i tužilaca koji bi omogućio da prilikom imenovanja sudija i tužilaca, bez obzira da li se radilo o prvom imenovanju ili kasnijem napredovanju ili promjeni radne sredine, u obzir budu uzeti i podaci o pridržavanju kandidata međunarodnih i domaćih standarda etičnosti, ličnog i profesionalnog integriteta, uključujući ponašanja vezana za mogući i stvarni sukob interesa, ukoliko su takve situacije postojale. Posebnu pažnju, prilikom uspostavljanja ovog sistema, potrebno je usmjeriti na to kako uključiti podatke o eventualnoj pravosnažno utvrđenoj krivičnoj odgovornosti kandidata u prošlosti, i kako ti podaci mogu ili treba da utiču na eventualno imenovanje kandidata na sudijsku ili tužilačku funkciju.

Pravosuđe u Bosni i Hercegovini je Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine<sup>1</sup>, 2004.g. dobilo ovlaštenja da potpuno nezavisno provodi izbor kandidata za sudijske i tužilačke funkcije. Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (VSTV BiH, Vijeće) ima punu slobodu da bira i imenuje najbolje kandidate koji u interesu građana i društva trebaju provoditi zakon, štiti prava i slobode, živote i imovinu građana Bosne i Hercegovine (BiH). Pa ipak, brojne analize i provedene ankete javnog mijenja, pokazuju da postojeći mehanizmi i na njima zasnovani rezultati imenovanja sudija i tužilaca još uvijek ne uspijevaju da umanje nezadovoljstvo javnosti radom pravosuđa. Jedan dio kritika ukazuje na odnosi nedosljednost pri izboru kandidata na sudijske i tužilačke pozicije kao jedan od uzroka slabosti sistema imenovanja koji rezultira pojavom percepcije neetičnosti, pa i korupcije u samom pravosuđu. Ovakva situacija stvara potrebu da se na što je moguće više nivoa izvrše promjene koje će doprinijeti jačanju nivoa etičnosti, integriteta i sprečavanja sukoba interesa u pravosuđu. Izbor i imenovanje kompetentnih kandidata sa besprijekornim integritetom je jedna od ključnih oblasti za unapređenje. Pravosuđe i država u koju njeni građani vjeruju pruža mogućnost za napredak ekonomije i poboljšanje svih životnih uslova. Zato je definisanje kriterija za izbor, imenovanje i napredovanje sudija i tužilaca, odnosno dopunjavanje postojećih kriterija, preduslov za iskorak na ovom planu.

---

<sup>1</sup> Službeni glasnik BiH“, broj 25/04, 93/05, 48/07, 15/8

Ova analiza sadrži pregled komparativnih iskustava i prakse država regije i članica Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država (SAD) kao i prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Također, daje se osvrt na zemlje gdje su u toku ili se privode kraju uspostavljanje sistema koji omogućuju detaljniju provjeru kandidata, uključujući i provjeru iz oblasti etičnosti, integriteta i sprečavanja sukoba interesa. Analiza uključuje i pitanje razmatranja podataka vezano za kazne za počinjena krivična djela ili prekršaje.

U zadnje vrijeme, u okviru stručnih rasprava, pažnja se daje i na pitanje procjene imovine kandidata, tj. da li postoji sumnja u način sticanja imovine, i nesrazmjera između zakonitih primanja kandidata i njegove/njene postojeće imovine.

Što se tiče Bosne i Hercegovine, ovakve prakse još nisu ni u razvojnoj fazi. Ova analiza pruža mogućnost sagledavanja koje bi to najadekvatnije prakse bile prihvatljive da budu razvijane u bosansko-hercegovačkom kontekstu, uz prioritarno rješavanje dilema koje se javljaju u diskusijama o tretiranju izrečene krivične ili prekršajne sankcije aplikantu/kandidatu za pravosudnu funkciju - bilo koja kazna iz prošlosti, samo ona koja nije brisana, uvođenje obaveznog pitanja u aplikacioni materijal da li je aplikant bio kažnjavao - „da“ ili „ne“, uz druga značajna pitanja.

Namjera analize je da doprinese budućim eventualnim razmatranjima zakonskog regulisanja ove oblasti. Projekt se posebno zahvaljuje konsultantima dr. Tilmanu Hoppeu i gospođi Viktoriji Henley na njihovom doprinosu u izradi ove analize.



# I. Sažetak

Važnost provjera integriteta naglašena je u sve većem broju međunarodnih smjernica na ovu temu. Nedavna sveobuhvatna presuda Evropskog suda za ljudska prava od 110 strana pruža pravnu sigurnost provjerama integriteta iz perspektive ljudskih prava. Kao rezultat, ESLJP je utvrdio da je smjena sutkinje ustavnog suda jer nije uspješno prošla **provjeru integriteta** (provjera) bila opravdana.<sup>2</sup> Ova ponuda isto tako omogućava donošenje različitih zaključaka vezano za provjeru kandidata za pravosudne funkcije. Slična podrška provjerama integriteta prisutna je u nedavnim mišljenjima Venecijanske komisije ili Grupe država Vijeća Evrope protiv korupcije (GRECO).

U **međunarodnoj** usporedbi, Albanija, Armenija i Ukrajina su države koje daju najupečatljivije primjere. Korisni elementi se mogu naći i u Evropskoj uniji ili Sjedinjenim Američkim Državama. Međutim, kako problemi s integritetom u pravosuđu nisu ozbiljni u ovim državama, „integritet“ ili „etika“ često ne predstavljaju eksplicitan uslov za kandidate za pravosudne funkcije.

Ne postoji međunarodna **definicija** integriteta (još uvijek). Međutim, na primjerima iz država se vidi da se pokazatelji integriteta vežu za krivična djela, etiku, način života s finansijskog aspekta, opšte poštivanje propisa, veze sa organizovanim kriminalom i povjerenje javnosti uopšte. Osobine se više mjere sa „da ili ne“ nego u procentima (ne postoji djelimični integritet, nego samo potpuni ili nepostojeći).

Sa **procesnog** stanovišta, polako se uvodi standard prema kojem tijela koja vrše provjere moraju utvrditi samo osnovanu sumnju, nakon čega se teret dokazivanja prebacuje na kandidata za pravosudnu funkciju. ESLJP nije izrazio nikakve značajne bojazni vezano za prikupljanje podataka za provjeru kandidata (ili sudija na položajima). Sve više se smatra da učešće međunarodnih aktera u procedurama provjera unapređuje ili stvara povjerenje u integritet tog procesa.

---

<sup>2</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

## 2. Zaključci o pravosuđu u BiH

GRECO je 2016. godine proces imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija ocijenio kao specifičan aspekt osiguranja integriteta pravosuđa:

“Sistem imenovanja, kao i kvalitet imenovanih osoba pitanje je koje se prati s velikim interesom u BiH. [...] GET [evaluacijski tim GRECO-a] je čuo **snažne kritike** u pogledu površnosti tog sistema, nedostatka transparentnosti i podložnosti privatnim i političkim vezama. [...] Dalje kritike su iznesene u vezi s procesom inicijalnog zapošljavanja i napredovanja, posebno zato što se čini da se pri ispitivanju kandidata ne obraća mnogo pažnje na pitanja etike i **integriteta** [...]”<sup>3</sup>

U Izvještaju stručnjaka o pitanjima vladavine prava u BiH („Priebe izvještaj“) iz 2019. godine se navodi:

„71. Imenovanja, unapređenja i karijerna napredovanja sudija i tužilaca koje provodi VSTV prvenstveno trebaju slijediti nenacionalni pristup i temeljiti se na stručnosti. [...] Odluke o imenovanju moraju biti detaljnije obrazložene prema unaprijed utvrđenim kriterijima.”<sup>4</sup>

Vrijedi napomenuti da se u Zakonu o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (Zakon o VSTV-u)<sup>5</sup> ne koristi pojam „integritet“ nego „profesionalna nepristrasnost“ u verziji na lokalnom jeziku. Međutim, u prevodu prečišćenog teksta Zakona na engleski jezik za internu upotrebu,<sup>6</sup> član 22. „Profesionalni ugled“ sudija i tužilaca glasi:

„Sudije i tužioci su osobe koje posjeduju **integritet, visok moralni ugled** i dokazane stručne sposobnosti, te odgovarajuću obuku i stručnu spremu.”

---

<sup>3</sup> Greco Eval IV Rep (2015) 2E, stav 94, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c4999>.

<sup>4</sup> Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini (2019.), <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>.

<sup>5</sup> Zakon o VSTV BiH, <https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=8236> (bosanski, srpski, hrvatski).

<sup>6</sup> Zakon o VSTV BiH, [https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=8236&vijesti\\_jezik=E](https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=8236&vijesti_jezik=E) (prevod na engleski).

Sudijska i tužilačka **etika** spominje se u kontekstu mandata VSTV-a za usvajanje kodeksa sudijske i tužilačke etike, te kao tema natječajnog ispita kojim se provjeravaju kvalifikacije kandidata u skladu s kriterijima za imenovanje, koji su regulisani članom 43. Zakona o VSTV-u i uključuju, između ostalog:

„Sposobnost da nepristrasno, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavlja dužnosti u okviru funkcije za koju se prijavljuje; [...] Odnosi sa radnim kolegama, ponašanje van posla, **integritet i ugled**; [...]“<sup>7</sup>

Pojam „**dostojnost**“ se koristi samo kao jedini mogući razlog za razrješenje nosioca pravosudne funkcije, odnosno ako se utvrdi da je “nedostojan da dalje vrši dužnost” (član 59.).<sup>8</sup>

Poslovnik VSTV-a<sup>9</sup> sadrži neke specifične pokazatelje koji su relevantni za provjere kandidata. Članom 48. je regulisana „podobnost“ kandidata za imenovanje. Član 46. Poslovnika sadrži kriterije za **rangiranje kandidata**:

„Stručnost; sposobnosti pravne analize; sposobnosti kandidata da odgovorno, nezavisno i nepristrasno obavlja funkciju za koju se prijavio; profesionalna nepristrasnost i ugled, te ponašanje van posla; dosadašnje radno iskustvo; edukacija i usavršavanje, objavljivanje naučnih radova, te druge aktivnosti u struci; komunikativnost.“

Nadovezujući se na ove kriterije, u postupku imenovanja se uzimaju u obzir

„okolnosti koje su relevantne za ocjenu podobnosti kandidata, poput podataka o ranijim **disciplinskim** prekršajima, ranijim **krivičnim** osudama i druge okolnosti koje bi kandidata mogle učiniti nepodobnim za sudijsku odnosno tužilačku funkciju.“

Dakle, **krivična evidencija** i **raniji** disciplinski **prekršaji** su pokazatelji za provjeru kandidata za sudijsku ili tužilačku funkciju i spadaju u „druge okolnosti.“ U Poslovniku je navedeno da komisija za obavljanje razgovora procjenjuje okolnosti relevantne za ocjenu podobnosti kandidata. Ukoliko komisija utvrdi da postoje okolnosti koje dovode u pitanje podobnost kandidata, to će navesti u

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Poslovnik VSTV-a, <https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorijevijesti.jsp?ins=141&modul=1172&kat=1178&kolona=4570> (bosanski, srpski, hrvatski).

obrascu za bodovanje uz odgovarajuće obrazloženje. Prema članu 59.b Poslovnika, „nadležno podvijeće“ vrši finalno rangiranje kandidata i daje prijedlog VSTV-u. Prilikom predlaganja kandidata VSTV-u, podvijeće također razmatra okolnosti koje su relevantne za procjenu podobnosti kandidata, u skladu s navedenim odredbama. Međutim, nekoliko pitanja je i dalje neregulisano:

- Kako se provjerava eventualna ranija osuđivanost? Da li je ta provjera vremenski i prostorno ograničena?
- Da li se provjera disciplinske evidencije dosljedno vrši i da li je vremenski i prostorno ograničena?
- Koje su to „druge okolnosti“ koje bi kandidata mogle učiniti nepodobnim za sudijsku odnosno tužilačku funkciju?
- Može li VSTV pristupiti podacima drugih institucija za potrebe vršenja provjera?

**Finansijski aspekt** provjere prošlosti nije regulisan Zakonom o VSTV-u, niti Poslovníkom, barem ne za **kandidate** za sudijske i tužilačke funkcije. Član 86. Zakona o VSTV-u propisuje obavezu već imenovanih sudija i tužilaca da Vijeću dostavljaju 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. Procedure za provjeru godišnjih finansijskih izvještaja i utvrđivanje neobjašnjivog bogatstva i legitimnog prihoda nisu propisane. Stoga se poštovanje ove zakonske obaveze od strane sudija i tužilaca provjerava samo sa aspekta blagovremenog podnošenja ili nepodnošenja finansijskog izvještaja i njegove minimalne formalne potpunosti.

**Veze s organizovanim kriminalom** se ne provjeravaju kao pokazatelj za provjere prošlosti kandidata. VSTV ne traži sigurnosne provjere na osnovu sigurnosnih provjera agencija za provođenje zakona i obavještajnih agencija. Zakon o zaštiti tajnih podataka predviđa sigurnosne provjere samo u svrhu odobravanja pristupa različitim nivoima zaštićenih podataka, koji ne odgovaraju kriterijima provjere integriteta za obavljanje određenih dužnosti.

Preporuke za uspostavu odgovarajućeg sistema provjere kandidata za pravosudne funkcije u Bosni i Hercegovini nalaze se na kraju ove analize.

# 3. Uvod

## 3.1 Integritet: ključ za pravosudne reforme

Pravosuđu je potrebno:

“da se zaštiti od pošasti korupcije koja bi, ako se ne riješi, mogla u potpunosti **uništiti** njegov **pravosudni** sistem.”<sup>10</sup>

Ova izjava Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) data 2016. godine u vezi s Albanijom postala je prilično poznata. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) citirao ju je dva puta.<sup>11</sup>

U tom kontekstu, donatori širom svijeta potrošili su stotine miliona eura na pravosudne reforme. Međutim, napredak u najboljem slučaju oklijeva u mnogim zemljama: Frustrirana zapažanja nacionalnih i međunarodnih promatrača simptomatična su u vezi s balkanskim regionom i šire, poput:

“Tokom izvještajnog perioda **nije postignut napredak**. [...] **Korupcija je široko rasprostranjena** i borba protiv nje nije napredovala.”<sup>12</sup>

U jednom nedavnom slučaju iz regije, ESLJP sumirao je tešku situaciju u pravosuđu na sljedeći način:

“Izvještaj o procjeni odnosio se na niz ispitivanja javnog mnjenja i anketa korisnika suda provedenih između 2009. i 2015. godine, prema kojima je u javnosti bila široko rasprostranjena percepcija da je pravosudni sistem prekomjerno opterećen **korupcijom**, neprimjerenim vanjskim utjecajem, nedostatkom transparentnih praksi, prekomjerno

---

<sup>10</sup> CDL-AD (2016)009, § 52, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e) (naglasak autora - isto u svim ostalim citatima ovog dokumenta).

<sup>11</sup> ESLJP, 9. februar 2021. godine, 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, §§ 92, 392, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

<sup>12</sup> Evropska komisija, Bosna i Hercegovina, Izvještaj za 2020. godinu, SWD(2020) 350 konačno, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia\\_and\\_herzegovina\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia_and_herzegovina_report_2020.pdf)

dugim postupcima i neprovođenjem pravosnažnih sudskih odluka. Prema javnom mnjenju, neke sudije i tužiocima morali su plaćati **proviziju** da bi bili imenovani ili premješteni na upražnjena mjesta u glavnom gradu ili drugim većim gradovima. Neslužbeni podaci ukazuju da je ciklus plaćanja provizije – uglavnom uz učešće '**posrednika**', poput člana porodice, prijatelja ili advokata – bio raširen među glavnim interesnim stranama, poput sudskih policajaca, tužilaca i sudija. Slijedom toga, ovo je kočilo izvršenje pravde: korumpirani sudski policajci uzimali su **mito** kako bi uništili dokaze povezane sa mjestom zločina, korumpirani tužiocima prihvatili su **plaćanja** kako bi se izbjeglo pokretanje krivičnog postupka ili podizanje optužnice, a korumpirane sudije odgađale su održavanje ročišta ili uslovljavale donošenje odluke primanjem provizije.”<sup>13</sup>

## 3.2 Međunarodni trend

Važnost provjera integriteta ogleda se u sve većem broju međunarodnih smjernica o ovoj temi. To se tiče kako imenovanih sudija, tako i kandidata za tu funkciju. Iako se ovaj rad fokusira na integritet **kandidata** za tu funkciju, zaključci se mogu izvući iz smjernica o provjerama integriteta **sadašnjih sudija i tužilaca**. Budući da uživaju daleko više garancija od kandidata, svaka provjera integriteta koja je moguća prema međunarodnim standardima na sadašnjem sudiji bit će utoliko moguća na kandidatu. Smjernice su date u sljedećem:

### a. ESLJP

ESLJP: Sveobuhvatna, nedavna presuda od 110 stranica podupire provjere integriteta s pravnom sigurnošću iz perspektive ljudskih prava. Kao rezultat toga, ESLJP je razrješenje ustavnog sudije smatrao opravdanim na osnovu toga što nije prošla **provjeru integriteta** („provjera“, eng. *vetting*).<sup>14</sup> Ova odluka omogućava takođe niz zaključaka za provjeru kandidata za pravosudne funkcije.

### b. Venecijanska komisija

Komisija je ukazala na povećanu potrebu za provjerom integriteta u pravosuđu:

---

<sup>13</sup> ESLJP, 9. februar 2021. godine, 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, § 4, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

<sup>14</sup> ESLJP, 9. februar 2021. godine, 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

„Sistemu dobijenom široko rasprostranjenom korupcijom možda će trebati više vanjskih kontrolnih mehanizama nego zdravijem sistemu. Ukratko, Venecijanska komisija je spremna smatrati prihvatljivom predloženu institucionalnu strukturu [za provjeru integriteta sudija] onakvu kakva je.”<sup>15</sup>

„Što se tiče vanrednih mjera za provjeru sudija i tužilaca, Venecijanska komisija ostaje pri stavu da takve mjere nisu samo opravdane već i nužne da bi se Albanija zaštitila od pošasti korupcije koja bi, ako se ne riješi, mogla u potpunosti uništiti njen pravosudni sistem.”<sup>16</sup>

„Venecijanska komisija razumije da veličina problema korupcije u Albaniji zahtijeva posebne mjere nadzora u vezi sa finansijskim poslovanjem nosilaca pravosudnih i tužilačkih funkcija, te da bi isti trebali biti spremni da se izlože većoj transparentnosti i dodatnim provjerama.”<sup>17</sup>

„Imajući na umu hitnost stvari, nema se vremena čekati završetak trenutne pravosudne reforme - koja uključuje **provjeru** svih redovnih sudija i očito je **obećavajući proces** ka zdravijem pravosudnom tijelu.”<sup>18</sup>

Venecijanska komisija takođe je odobrila učešće **međunarodnih stručnjaka** u procesima odabira sudija:

„[P]rivremeno, međunarodne organizacije i donatori aktivni u pružanju podrške antikorupcijskim programima u Ukrajini trebali bi dobiti **presudnu ulogu** u tijelu nadležnom za odabir specijaliziranih sudija za borbu protiv korupcije“;<sup>19</sup>

„Takav [mješoviti nacionalni i međunarodni] **sastav** njeguje povjerenje javnosti i može pomoći u prevladavanju bilo kakvih problema korporativizma“;<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> CDL-AD (2016)009, § 11, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e).

<sup>16</sup> CDL-AD (2016)009, § 52, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e).

<sup>17</sup> CDL-AD (2016)009, § 51, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e).

<sup>18</sup> CDL-AD(2017)020-e, § 28, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)020-e).

<sup>19</sup> CDL-AD(2017)020-e, § 73, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)020-e) (naglasak dodat).

<sup>20</sup> CDL-AD(2020)022-3, § 41, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)022-e) (naglasak dodat).

„Provjera kandidata za funkciju sudija Ustavnog suda mogla bi se povjeriti tijelu sa sličnom - ili čak istom – **međunarodnom komponentom**“.<sup>21</sup>

Takođe treba napomenuti da je predsjednik Međunarodnog udruženja sudija bio koautor članka koji zahtijeva ovu praksu i opovrgnuo obmanjujući narativ zloglasnih protivnika reformi da uključivanje međunarodnih zainteresovanih strana ne bi bilo u skladu s nacionalnim **suverenitetom**.<sup>22</sup>

„U četiri uzastopna mišljenja, **Venecijanska komisija** je u potpunosti odobrila međunarodno učešće u odabiru sudija [...]. Kao što je prikazano, „**presudna** uloga“ međunarodnih stručnjaka u odabiru kandidata i provjeri njihovog integriteta u skladu je s **ustavnim** standardima, posebno sa suverenom moći odlučivanja državnih tijela i, za pravosudne zvaničnike, s načelom sudske samouprave. Odlučujuća uloga međunarodnih stručnjaka je i direktna primjena **evropskih standarda**.“

### c. Evropska unija

Izveštaj o napretku Albanije za 2019. napominje da je

„privremena ponovna ocjena svih sudija i tužilaca (postupak provjere) neprekidno napredovala, dajući opipljive rezultate. Pod pokroviteljstvom **Evropske komisije**, Međunarodna nadzorna operacija nastavila je nadgledati ovaj proces. Obradeno je više od 140 dosijea, što je rezultiralo sa **88** razrješenja/ostavki sudija i 53 potvrde. Većina razrješenja odnosila se na pitanja u vezi s neopravdanom imovinom. Ovi **konkretni i vjerodostojni rezultati** značajno su ojačali ovaj sektor i konsolidovali nezavisnost, nepristrasnost, profesionalizam i odgovornost pravosuđa.“<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> CDL-PI(2020)019, § 79, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)019-e) (naglasak dodat); takođe CDL-AD(2021)006, § 84, <https://rm.coe.int/opinion-constitutional-procedures/1680a1e084>.

<sup>22</sup> Anthony Hooper/Tilman Hoppe/José Igreja Matos, To Trust is to Choose //Vjerovati znači birati//, Blog, april 2021. godine <https://verfassungsblog.de/to-trust-is-to-choose/> (naglasak djelimično dodat).

<sup>23</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Albaniju za 2019. godinu, 29. maj 2019. godine SWD(2019) 215 konačno, str.3, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf> (naglasak dodao autor).



Evropska komisija podnijela je intervenciju pred ESLJP na sljedeći način:

„Cilj postupka provjere bio je boriti se protiv široko rasprostranjene korupcije, neprofesionalizma i veza s organizovanim kriminalom među sudijama i tužiocima, ponovo uspostaviti nezavisni i nepristrasni pravosudni sistem i u isti **vratiti povjerenje javnosti**.”<sup>24</sup>

#### d. GRECO

GRECO je preporučio, na primjer:

„da se preduzmu odgovarajuće mjere, uzimajući u obzir nezavisnost pravosuđa, kako bi se izbjeglo imenovanje i napredovanje na pravosudne funkcije onih **kandidata** koji predstavljaju **rizik za integritet** [...]”;<sup>25</sup>

„da se nezavisnost pravosuđa dodatno ojača [...] uvođenjem posebne metodologije za **rigoroznu** i detaljnu **ocjenu** kvalifikacija, **integriteta**, sposobnosti i efikasnosti sudije u svrhu sticanja doživotnog mandata”;<sup>26</sup>

„da svi kandidati za pravosudne funkcije budu podvrgnuti **provjerama** svog etičkog ponašanja i **integriteta**, na osnovu preciznih i objektivnih kriterijuma koji su otvoreni za javnost i u skladu s evropskim standardima.”<sup>27</sup>

Praksa provjere integriteta odražava neke starije standarde. Princip I.2.c Preporuke br. R (94) 12 Komiteta ministara Vijeća Evrope glasi:

---

<sup>24</sup> ESLJP, 9. februar 2021. godine, 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, § 272, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

<sup>25</sup> GrecoRC4(2020)9 (Moldavija), §§ 59, 65, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fec2b>.

<sup>26</sup> GrecoRC4(2019)24 (Bugarska), § 17, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809981f2>.

<sup>27</sup> GrecoRC4(2019)7 (Turska), § 46, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168095417c>.

„Sve odluke u vezi sa profesionalnom karijerom sudija trebale bi se temeljiti na objektivnim kriterijumima, a izbor i karijera sudija trebali bi se temeljiti na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, **integritet**, sposobnost i efikasnost.”<sup>28</sup>

## e. Komitet ministara Vijeća Evrope

U svom Mišljenju br. 1 (2001) o standardima koji se odnose na nezavisnost pravosuđa i zabranu premještaja sudija, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) sugerije da

„vlasti odgovorne u državama članicama za donošenje i savjetovanje o imenovanjima i unapređenjima trebale bi sada uvesti, objaviti i primijeniti objektivne **kriterijume**, s ciljem osiguravanja da se izbor i karijera sudija temelje na 'zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, **integritet**, sposobnost i efikasnost'. Jednom kada se to učini, ona tijela ili organi odgovorni za bilo koje imenovanje ili unapređenje bit će dužni da postupaju u skladu s tim, a tada će biti moguće barem proučiti sadržaj usvojenih kriterijuma i njihov praktični učinak.”<sup>29</sup>

Ipak treba napomenuti da

„CCJE **ne preporučuje** provjere podobnosti koje prevazilaze opšteprihvaćene provjere kaznene evidencije i finansijske situacije kandidata.”<sup>30</sup>

Međutim, čini se da se protivljenje CCJE uglavnom oslanja na činjenicu da provjere podobnosti provode sigurnosne službe:

“Ipak, neke zemlje provode vrlo temeljite provjere osnovnih podataka o integritetu koje uključuju lično, porodično i socijalno porijeklo kandidata. Ove provjere obično provode **sigurnosne službe**.”<sup>31</sup>

---

28

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804c84e2>

29 <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-n-1-on-independence-of-judges-and-opinion-n-2-on-funding-of-courts>

30 CCJE Mišljenje br. 21 (2018), Sprečavanje korupcije među sudijama, § 26, <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>.

31 CCJE Mišljenje br. 21 (2018), Sprečavanje korupcije među sudijama, § 26, <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>.

U tom smislu, čini se da su zabrinutosti CCJE-a osnovane a, na primjer, Ustavni sud Slovačke utvrdio je da su provjere podobnosti koje vrše sigurnosne službe neustavne.<sup>32</sup> Međutim, u **Hrvatskoj**, Zakon o Državnom sudbenom vijeću<sup>33</sup> (čl. 55.a i 56. u odjeljku o vrednovanju kandidata u postupku imenovanja sudija) i dalje predviđa obavezu Vijeća da od „nadležne sigurnosno-obavještajne agencije“ zatraži temeljnu sigurnosnu provjeru za kandidate sa najvećim brojem bodova za onoliko sudijskih mjesta koja treba popuniti. U slučaju da kandidat odbije dati saglasnost za provođenje sigurnosne provjere ili istu ne prođe, Vijeće podnosi zahtjev za kandidata koji je ostvario sljedeći najveći broj bodova. Sigurnosna provjera vrši se u skladu sa Zakonom o sigurnosnim provjerama. Isti postupak primjenjuje se za državne tužioce u skladu sa članom 97. Zakona o državnom odvjetništvu.<sup>34</sup> Obaveza sigurnosnih provjera odnosi se na direktora Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta RH (USKOK), na osoblje tužilaštva i sudsku policiju dodijeljenu USKOK-u (takođe su dužni predati izjave o imovini), kao i na sudije i sudsko osoblje koje radi na slučajevima USKOK-a.<sup>35</sup> Ustavni sud je nekoliko puta razmatrao sigurnosne provjere sudija, ali Sud je presudio da ovim zakonskim odredbama nije povrijeđena ustavna autonomija i nezavisnost Državnog sudbenog vijeća.<sup>36</sup>

U svakom slučaju, CCJE čak i takve provjere sigurnosnih službi smatra **prihvatljivim** u sljedećim okolnostima:

„U zemljama u kojima dolazi do takvih provjera, iste treba da se izvrše prema **kriterijumima** koji se mogu objektivno **vrednovati**. Kandidati bi trebali imati pravo **pristupa** svim dobijenim informacijama. Kandidat koji je odbijen na osnovu takve kontrole

---

<sup>32</sup> UNDP/Tilman Hoppe, Specijalizovani sudovi/vijeća za borbu protiv korupcije (2021), str. 56-57, [https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective\\_governance/sanc\\_iuni-disuasive-pentru-acte-de-corupie--instane-specializate.html](https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/sanc_iuni-disuasive-pentru-acte-de-corupie--instane-specializate.html).

<sup>33</sup> Zakon o državnom sudbenom vijeću, <https://www.zakon.hr/z/127/Zakon-o-Dr%C5%BEavnom-sudbenom-vije%C4%87u> (hrvatski).

<sup>34</sup> Zakon o državnom odvjetništvu, <http://www.dorh.hr/ZakonODrzavnom> (hrvatski).

<sup>35</sup> Članovi 3, 4, 12 i 20. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009\\_07\\_76\\_1834.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_07_76_1834.html) (hrvatski), i član 32. Zakona o sudovima, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_11\\_122\\_3172.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_11_122_3172.html) (hrvatski).

<sup>36</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3684/2015 od 22. maja 2018. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018\\_06\\_57\\_1183.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_06_57_1183.html) (hrvatski).

mora imati pravo **žalbe** nezavisnom tijelu i u tu svrhu imati pristup rezultatima takve kontrole.”<sup>37</sup>

Stoga, gore navedena izjava CCJE-a ne smeta opsežnijim provjerama podobnosti od onih koje se odnose samo na kaznenu evidenciju i finansije:

- Prvo, ako ove provjere vrši **nezavisno vijeće** s (bivšim) članovima pravosuđa, zabrinutost CCJE-a zbog umiješanosti izvršne vlasti i njenog najtajanstvenijeg organa nije bitna.
- Drugo, neodoljiv trend od strane drugih međunarodnih tijela kao što je gore navedeno, uključujući **ESLJP**, podržava procjene integriteta kandidata za pravosudne funkcije.
- Treće, moramo imati na umu da neki promatrači doživljavaju mišljenja CCJE-a kao rezultat toga što su **profesionalci** u dilemi da sami sebi moraju nametnuti standarde, pa su stoga ponekad i kolebljivi.

## 3.3 Opseg studije

### 3.3.1 Pojmovi

Ne postoji međunarodno dogovorena definicija pojma „provjere integriteta“ ili „procjene integriteta“. Naročito se nalaze sljedeća značenja:

- **Disciplinske** istrage po žalbama na kršenje integriteta;

#### a. CCJE

- Testiranje integriteta u smislu **tajnih** ispitivača, koji se pretvaraju da su obični građani, koji obilaze zemlju i traže javne usluge. Kao rezultat toga, javni službenici mogu oklijevati u traženju mita, jer je svaki građanin ispred njih bio potencijalni ispitivač integriteta. Javni službenici takođe

---

<sup>37</sup> CCJE Mišljenje br. 21 (2018), Sprečavanje korupcije među sudijama, § 26, <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>.

mogu početi prijavljivati ponude mita od građana: sumnjaju da su te ponude test integriteta i žele pokazati svoj integritet;<sup>38</sup>

- Provjera (*eng. vetting*) javnih službenika (dugo) nakon što su zaposleni, kako bi se očistili redovi visoko korumpiranog javnog sektora;<sup>39</sup>
- Procjena integriteta **kandidata** za funkciju tokom postupka odabira i zapošljavanja. Ovo posljednje značenje izraza „provjera integriteta“ je ono koje proučava ova Studija. Međutim, metodologija procjene integriteta kandidata i imenovanih javnih službenika preklapa se u mnogim aspektima. Dakle, metodologije korištene za provjeru imenovanih javnih službenika mogu takođe poslužiti za zaključke o ocjeni kandidata.

### 3.3.2 Regije

Venecijanska komisija i ESLJP sve više prepoznaju da zemlje s visokim nivoom korupcije zahtijevaju različite mjere i da su radikalnije mjere opravdane u zemljama s višim nivoima korupcije nego u zemljama s nižim nivoima korupcije:

„U Ukrajini se ne možete boriti protiv korupcije kao u Švedskoj. Potrebno je skinuti rukavice. Ili, u smislu ustavnog zakona: „hitna socijalna potreba“ može opravdati mjere provjere u zemlji kao što je Albanija, ali koje bi bile nesrazmjerne u zemlji kao što je Švedska. Jer: Bez početnih **radikalnih mjera** neće ostati ni pravosuđe, ni ljudska prava. Riječima Venecijanske komisije: Korupcija bi, ‘ako se ne riješi, mogla u potpunosti uništiti [...] pravosudni sistem.’ S tim u vezi, mora se praviti razlika između zemalja s niskim i visokim nivoom korupcije. Venecijanska komisija već je koristila ovaj **dvorazredni pristup** – ‘opravdava i zahtijeva izuzetne mjere’ – u svom mišljenju iz 2017. godine o davanju prava na veto vijeću međunarodnih stručnjaka prilikom izbora sudija u Ukrajini.”<sup>40</sup>

U tu svrhu, ova studija u velikoj mjeri se oslanja na zemlje u kojima je integritet od veće praktične važnosti i gdje postoji više iskustva s metodologijama, poput **Albanije, Jermenije** ili **Ukrajine**. Oni se dopunjuju korisnim navodima iz zemalja Evropske unije ili Sjedinjenih Američkih Država (SAD).

---

<sup>38</sup> Tilman Hoppe, Integrity testing: Too effective for corrupt countries?, //Ispitivanje integriteta: Previše efektivno za korumpirane zemlje?// Blog, 2015, <https://uncaccoalition.org/integrity-testing-too-effective-for-corrupt-countries/>.

<sup>39</sup> Tilman Hoppe, Money talks //Novac govori//, Blog, 2021, <https://verfassungsblog.de/money-talks/>.

<sup>40</sup> Tilman Hoppe, Money talks //Novac govori//, Blog, 2021, <https://verfassungsblog.de/money-talks/>.

Međutim, kako izazovi integriteta nisu glavno pitanje u tim zemljama, „integritet“ ili „etika“ često nisu izričiti uslovi za kandidate za pravosudne funkcije.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Na primjer, njemački Zakon o sudijama ne spominje nijedan termin, <https://www.gesetze-im-internet.de/drig/BJNR016650961.html> (njemački).

# 4. Integritet

## 4.1 Značenje „integriteta“

Ne postoji opšta **međunarodna** definicija pojma „integritet“. Međutim, postoje neke prilično uopštene formulacije:

- „iskrenost i pouzdanost državnih službenika u izvršavanju njihovih zadataka“;<sup>42</sup>
- „primjena vrijednosti, principa i normi u svakodnevnom poslovanju organizacija javnog sektora“;<sup>43</sup>
- „iskrenost, istinitost i sloboda od korumpirajućih uticaja“;<sup>44</sup>

Prema **sudskim** odlukama, pojam „integritet“

„označava moralnu ispravnost, čestitost i postojano pridržavanje etičkog kodeksa. Osobi nedostaje integritet ako nije u stanju da prepozna razliku između onoga što je pošteno ili nepošteno prema uobičajenim standardima“.<sup>45</sup>

Sve gore navedene tri tačke odnose se na etičke vrijednosti i na odsustvo korupcije. Sažimajući sve gore navedene tačke u više legalističku formulaciju, „integritet“ bi se mogao **definisati** kao

„Poštovanje propisa o sprečavanju i zabrani korupcije, kao i profesionalnih etičkih standarda.“

---

<sup>42</sup> UNPAN, citirano iz: D'Alterio, ICON (2017), Knjiga 15 br. 4, 1013, <https://academic.oup.com/icon/article/15/4/1013/4872577>.

<sup>43</sup> OECD, Government at a Glance 2009 //Vlada ukratko 2009//, 105, citirano iz: D'Alterio, ICON (2017), Knjiga 15 br. 4, 1014.

<sup>44</sup> STO uslovi za obavljanje rada, citirano iz: D'Alterio, ICON (2017), Knjiga 15 br. 4, 1014.

<sup>45</sup> Kao jedan primjer: Ujedinjeno Kraljevstvo, Hoodless & Blackwell protiv FSA (2003), [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5752915ded915d3c89000004/G\\_A\\_Hoodless\\_\\_S\\_M\\_Blackwell.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5752915ded915d3c89000004/G_A_Hoodless__S_M_Blackwell.pdf).

Ova se definicija poklapa s **jezičkim** značenjem pojma „integritet“ kao „kvalitetom cjelovitosti i potpunosti”.<sup>46</sup>

U tom kontekstu, postavlja se pitanje kako se pojam „integritet“ razlikuje od pojma „**etika**“. U stvari, oba pojma mogu biti zamjena jedan za drugi. Kao i u prethodnom pasusu, „integritet“ se može definisati pozivanjem na „profesionalne etičke standarde“. Istovremeno, profesionalna etika se često definiše uključivanjem integriteta. Na primjer, Bangalorski principi sudijskog ponašanja navode kao „Vrijednost 3: Integritet“, navodeći da je „Integritet od suštinske važnosti za pravilno vršenje pravosudne funkcije“. Stoga nije moguće razgraničiti gdje jedan pojam započinje, a drugi završava, ili ako na kraju krajeva nisu ni sinonimi, barem funkcionalno. Dakle, oba pojma vrednuju se prema jednom te istom skupu pokazatelja.

## 4.2 Pokazatelji

Važnost dobro definisanih pokazatelja naglašena je u sljedeće dvije izjave međunarodnih tijela:

- „U zemljama u kojima dolazi do takvih provjera, iste treba da se izvrše prema **kriterijumima** koji se mogu objektivno vrednovati“ (CCJE);
- „[Provjera] se sastoji od procjene **tri kriterijuma** [§ 299] [...]. Da bi zakon ispunio zahtjev predvidivosti, mora s dovoljno **preciznosti** utvrditi uslove pod kojima se mjera može primijeniti, kako bi dotična osoba – ako je potrebno, uz odgovarajuće savjete – mogla regulisati svoje ponašanje [§ 384] [...]. Po mišljenju Suda, međututjecaj ovih kriterijuma je zadovoljio kvalitativne zahtjeve pristupačnosti i predvidljivosti [§ 386]“ (ESLJP).<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/integrity>; <https://www.merriam-webster.com/dictionary/integrity>.

<sup>47</sup> ESLJP, 9. februar 2021. godine, 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.



### 4.2.1 Krivični aspekt

„[P]rovjere kaznene evidencije kandidata“ su „opšteprihvaćene“, prema CCJE. U tu svrhu, obično se provjerava formalno uvjerenje iz kaznene evidencije kandidata o tome da li postoji pravosnažna **osuda** za krivično djelo.<sup>48</sup>

Na primjer, u Sjedinjenim Državama, kandidati za savezne pravosudne funkcije podvrgavaju se opsežnoj provjeri podobnosti koju provodi Federalni istražni biro (FBI) koja obuhvata više od kaznene evidencije. FBI zahtijeva otiske prstiju podnosioca prijave, umjesto da se oslanjaju na ime podnosioca zahtjeva, kako bi bili sigurni da bilo koja upotreba pseudonima ne sprečava potpuno otkrivanje evidencije podnosioca zahtjeva. FBI ima pristup kaznenim evidencijama iz cijele zemlje i može upoređivati **otiske prstiju** sa svim hapšenjima, potjernicama, osudama, privođenjima, pa čak i **odbačenim optužbama**, policijskim evidencijama i žalbama. Oni takođe imaju pristup kaznenim evidencijama koje su zapečaćene ili **izbrisane**.<sup>49</sup>

Naročito u sredinama s povećanim izazovima integriteta, provjera mora ići dalje od formalnih upisa u registar kaznenih evidencija. U tu svrhu, Javno vijeće međunarodnih stručnjaka (JVMS), sastavljeno od međunarodno priznatih viših članova pravosuđa, primijenilo je sljedeći „Pokazatelj 5 (kršenje drugih pravila)“ na kandidate za Visoki antikorupcijski sud **Ukrajine** (HACC):

„Kandidat nije počinio korupciju ili krivična djela povezana s korupcijom, niti prekršio druga ograničenja i zahtjeve za borbu protiv korupcije, druga etička pravila ili profesionalno ponašanje, bez obzira **da li je kršenje sankcionisano ili ne.**“

Ovaj aspekt je dalje istražen u nastavku u poglavlju 2.4.2.

Komisija za imenovanje sudija **Ujedinjenog Kraljevstva** uzima u obzir nekoliko faktora prilikom odlučivanja da li se može nastaviti postupak za kandidata za pravosudnu funkciju: a. priroda, broj i datum (i) krivičnog djela; b. starost kandidata na datum počinjenja krivičnog djela/krivičnih djela; c. okolnosti i ozbiljnost krivičnog djela/krivičnih djela; d. izrečena kazna; e. vrijeme koje je proteklo od

---

<sup>48</sup> Vidjeti na primjer § 19 njemačkog Zakona o sudijama, koji se poziva na pravosnažne presude za krivična djela ili zločine, <https://www.gesetze-im-internet.de/drig/BJNR016650961.html> (njemački).

<sup>49</sup> Dawna M. Roberts, What is Included in an FBI Background Check? //Šta je uključeno u provjeru podobnosti koju vrši FBI?/, 17. novembar 2020. godine, <https://infotracer.com/infocenter/what-is-included-in-an-fbi-background-check>.

osude ili upozorenja.<sup>50</sup> Smjernice Komisije o dobrom karakteru sugerišu da je manje vjerovatno da će Komisija dopustiti da se postupak nastavi ako je kandidat za pravosudnu funkciju počinio krivična djela koja uključuju prevaru ili nepošteno radnje. Slično tome, Komisija primjenjuje kriterijume za odmjerenje saobraćajnih prekršaja i ozbiljno tretira prekršaje koji se odnose na vožnju pod utjecajem **alkohola** ili droga, kao i **prekoračenje brzine** ili upotrebu ručnog **mobilnog telefona** ili uređaja.<sup>51</sup>

## 4.2.2 Etički aspekt

### a. Opšte

Poštovanje etičkih normi u prošlosti takođe je standardna karakteristika kriterijuma integriteta. Na primjer, ukrajinski zakon zahtijeva da kandidati za pravosudne funkcije imaju „integritet“ i „profesionalnu etiku“:<sup>52</sup>

„[K]andidat se pridržava kriterijuma **integriteta** ili profesionalne **etike** ili drugih okolnosti koje mogu imati negativan uticaj na povjerenje javnosti u pravosuđe u pogledu takvog imenovanja”.

Nadalje, ukrajinski skup pokazatelja integriteta dva puta se odnosi na etiku:

- „Pokazatelj 4 Kandidat se pridržavao pravila sudske **etike** (za kandidate s iskustvom u pravosuđu), etičkih pravila za advokate (za kandidate s advokatskim iskustvom) ili etičkih pravila za akademske radnike (za kandidate s akademskim iskustvom).
- Pokazatelj 5 Kandidat nije [...] prekršio [...] pravila **etike** ili profesionalnog ponašanja, bez obzira da li je kršenje sankcionisano ili ne “(Ukrajina, JVMS/HACC, Pokazatelji integriteta).

Slično tome, **jermenska** studija integriteta kandidata za pravosudne funkcije takođe će se dotaknuti svakog mogućeg „nepoštovanja **pravila ponašanja**“ (Zakon o Komisiji za sprečavanje korupcije, član 26.1 stav 5 (2)). Komisija za imenovanja sudija **Ujedinjenog Kraljevstva** traži od kandidata za pravosudne funkcije da otkriju informacije u vezi sa svim profesionalnim ponašanjem (regulisano profesionalno ponašanje, sudsko ponašanje, ponašanje tokom bilo kojeg drugog zaposlenja ili

---

<sup>50</sup> Komisija za imenovanja sudija, Smjernice o dobrom karakteru, § 22, <https://judicialappointments.gov.uk/wp-content/uploads/2020/10/good-character-guidance-jan2019.pdf>.

<sup>51</sup> Ibid., § 26.

<sup>52</sup> Zakon o pravosuđu i statusu sudija Ukrajine, član 69. stav 1. i Odjeljak XII, 48. i 76.

dobrovoljnog rada, regulisano ili ne), bez obzira na to da li je plaćeno ili na dobrovoljnoj osnovi. Ako je kandidat ikada smijenjen sa pravosudne funkcije ili bilo koje druge profesionalne prakse iz bilo kog razloga neprimjerenog ponašanja, neće se razmatrati za daljnji izbor za imenovanje sudije. Komisija će generalno ozbiljnije posmatrati nalaze u vezi s nedoličnim ponašanjem od nalaza koji se odnose samo na neadekvatnu profesionalnu službu, ali oba moraju biti prijavljena.

## b. Sukob interesa

U Albaniji su prethodna kršenja **sukoba interesa** relevantan nalaz tokom postupka provjere („subjekt pronađen u situaciji sukoba interesa“, član 33. stav 5. tačka 3. Zakona o provjeri Albanije).<sup>53</sup> Proučavanje integriteta kandidata za pravosudne funkcije u Jermeniji dotaknut će se i svakog mogućeg „sukoba interesa, kršenja zahtjeva za **nespojivost**“ (Zakon o Komisiji za sprečavanje korupcije, član 26.1 stav 5 (2)).

## c. Nezavisnost i nepristrasnost

U Ukrajini, izričit je zahtjev integriteta da „prethodno ponašanje kandidata ne ukazuje na nedostatak **nezavisnosti** i **nepriistrasnosti** kao što je potrebno za sudiju“ (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelj integriteta 3). Ovaj se pokazatelj odnosi na prošle političke zavisnosti u pravosuđu, posebno u režimu visoko korumpiranog i kriminalnog predsjednika Janukoviča (do 2014. godine), koji se trenutno skriva u Rusiji.<sup>54</sup>

Kao dio postupka potvrde u Senatu Sjedinjenih Država, od federalnih kandidata za pravosudne funkcije traže se informacije o **političkim** kampanjama u kojima su zauzimali funkciju ili imali ulogu. Takođe se traže informacije o poslovnim klubovima, društvenim klubovima ili bratskim organizacijama kojima su pripadali od pravnog fakulteta u svjetlu komentara Američke advokatske komore na Kodeks sudskog ponašanja u kojem se navodi da je neprimjereno da sudija ima članstvo u bilo kojoj organizaciji koja vrši **diskriminaciju** na osnovu rase, spola ili vjere.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> CDL-REF(2016)062, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)062-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)062-e).

<sup>54</sup> <https://www.nytimes.com/2019/01/24/world/europe/viktor-yanukovych-russia-ukraine-treason.html>.

<sup>55</sup> Internet stranica sudova Sjedinjenih Država, Upitnik za pravosuđe Senata - Proces imenovanja, <https://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/senate-judiciary-questionnaire-nomination-process>.

### 4.2.3 Finansijski aspekt

#### a. Neobjašnjivo bogatstvo

Tamo gdje je finansijska situacija kandidata problem, pokazatelji iz drugih zemalja uglavnom se odnose na postojanje neobjašnjivog bogatstva:

- „Osobe koje treba provjeriti otkrivaju svoju imovinu i ista se vrednuje kako bi se identifikovale osobe koje posjeduju ili koriste **više imovine** nego što to može biti zakonito **opravdano** ili one koje nisu uspjele tačno i potpuno otkriti svoju imovinu i imovinu povezanih osoba“ (Ustav Albanije, Aneks, član D.1).
- „Usklađenost **imovinskog** stanja osobe sa stvarnim ostvarenim **dohotkom**“ (Jermenija, Zakon o Komisiji za sprečavanje korupcije, član 26.1 stav 5).
- „Porijeklo izvora imovine kandidata je zakonito, a **životni standard** kandidata ili članova njegove/njene porodice odgovara prijavljenom **dohotku**“ (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelj integriteta 1).

#### b. Nivo skrivenog dohotka

Većina pokazatelja govori o **jednostavnoj neravnoteži** između legitimnog dohotka i stvarnih izdataka, kao gore navedeni jermenski i ukrajinski pokazatelji. Međutim, na prvi pogled Albanija je izuzetak:

„Ako osoba koja se **provjerava** ima [ukupnu] imovinu veću od dvostruke vrijednosti zakonite imovine, osoba se smatra krivom [...] za disciplinsku povredu, osim ako [ona ili ona] ne dostavi dokaze o suprotnom“ (Ustav Albanije, Aneks, član D.4).

Međutim, ovu odredbu treba gledati u kontekstu provjere, odnosno razrješenja aktivnih sudija, možda i desetljećima nakon njihovog imenovanja. Odgovarajući standard za **kandidate** za pravosudnu funkciju toliko je niži i isto tako jednostavna neravnoteža:

“[L]egitimni finansijski izvori kandidata **ne opravdavaju** njegovu/njenu imovinu” (Albanija, Zakon o statusu sudija i tužilaca (2016.), član 32. stav. 4).<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> [www.legislationline.org/download/id/7432/file/Albania\\_law\\_status\\_judges\\_prosecutors\\_2017\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/id/7432/file/Albania_law_status_judges_prosecutors_2017_en.pdf).

### c. Formula

Odluka ESLJP postavlja novi standard u tom pogledu:

„Pristup podnosioca zahtjeva '**metodologiji** koja se koristi za izračunavanje' njenog neobjašnjivog bogatstva bio je jedan od argumenata ESLJP-a (§ 332) za pravičnost postupka iz člana 6. Stoga, nije samo preporuka, već i potreba da tijela za nadzor prijavljivanja imovine usvoje dosljednu metodu izračuna. Sud je slijedio **metodu novčanog toka**: Novac/štednja do kraja date kalendarske godine, plus svi troškovi (izlazni novčani tokovi) tokom godine jednaki su životnom stilu službenika; ovo se upoređuje s gotovinom/štednjom na početku date kalendarske godine, plus svi legalni dolazni novčani tokovi (= finansijska sredstva). Ako način života premašuje finansijske mogućnosti, logično je da razlika mora doći iz sumnjivih izvora (fusnota 1, stranica 8).

**Metoda neto vrijednosti**, koja se uglavnom koristi u SAD-u, u principu dolazi do istog rezultata. Međutim, često zbunjuje pravnike oko toga kako u jednačinu staviti poklone, promjenjive tržišne vrijednosti ili neplaćene zajmove. Suprotno tome, metoda novčanog toka ide pravo na stvar: koliko ste potrošili i odakle je taj novac? Novinari i nevladine organizacije (koje su obučavali američki stručnjaci) počeli su koristiti metodu novčanog toka u Albaniji 2015. godine. Rezultati njihove analize osramotili su pravosuđe već 2016. godine. Državne institucije su to preuzele. Sada metoda novčanog toka konačno ima pečat ESLJP-a.”<sup>57</sup>

Ukrajinski JVMS u praksi je takođe slijedio metodu novčanog toka. Odgovarajući podindikator u Ukrajini u ovom pogledu navode:

„c. Pojam 'životni standard' odnosi se na svu imovinu u vlasništvu, posjedu ili korištenju kandidata ili članova njegove/njene porodice, kao i na njihove izdatke i druge **izlazne finansijske tokove**, poput zajmova datih trećim stranama.”

### d. Legitimni dohodak

Kada se poredi način života s legitimnim dohotkom, ostaje pitanje kako se definiše „legitiman“. Albanski standardi navode:

„Osoba koja se provjerava mora pružiti uvjerljiva objašnjenja u vezi sa zakonitim izvorom svoje imovine i dohotka. Za potrebe ovog zakona, imovina će se smatrati **zakonitom** ako

---

<sup>57</sup> Tilman Hoppe, Money talks //Novac govori//, Blog, 2021, <https://verfassungsblog.de/money-talks/>.

je dohodak prijavljen i podliježe plaćanju **poreza**. Dodatni elementi zakonite imovine utvrđuju se zakonom” (Ustav Albanije, Aneks, član D.4).

„'Legitimnim' dohotkom smatra se dohodak osobe koja se procjenjuje i njegovih ili njenih povezanih lica prema izvoru dohotka predviđenom zakonom 'O **porezu na dohodak**“ (član 3. br. 19. Zakon o provjeri Albanije).<sup>58</sup>

Ukrajinski podindikator navode sljedeće:

“d. Dohodak koji državnim vlastima **nije prijavljen** kao neophodan prema važećim zakonima (poput zakona o oporezivanju ili antikorupcijskom zakonu) ili koji je prijavljen, ali čini se da je posebno instrument ili rezultat nezakonitih ili neprijavljenih aktivnosti, ne bi se trebao smatrati zakonitim.

e. Ako je stavka načina života primljena **besplatno**, prethodni vlasnik koji ju je finansirao morao ju je finansirati iz legalnog dohotka.

f. Pokazatelji nedostatka zakonitosti porijekla dohotka uključuju, ali nisu ograničeni na sredstva finansiranja koja dolaze iz **stranog** dohotka; pokloni, nasljedstva, slični **iznenadni dobici** ili zajmovi; sumnjiv dohodak od nedovoljno dokumentovanog i neupitnog poslovanja ili od prodaje imovine. Izvor je upitan ako postoji osnovana sumnja u njegov legitimitet.

g. **Podaci** iz bilo kojeg vjerodostojnog i pouzdanog izvora mogu se koristiti za procjenu usklađenosti s ovim pokazateljem, uključujući, ali ne ograničavajući se na prethodne izjave o imovini ili poreske prijave“ (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelj integriteta 1, podindikator)

## e. Odgovarajuće oporezivanje

Komisija za imenovanja sudija Ujedinjenog Kraljevstva smatra da dobar karakter zahtijeva da svi poreski poslovi budu **uredni** i da su kandidati direktno i transparentno ispoštovali svoje obaveze u vezi s oporezivanjem. To znači da su barem u toku sa svojim uplatama poreza ili da imaju uspostavljen odgovarajući sporazum s Poreskom i carinskom upravom Ujedinjenog Kraljevstva [HMRC] kako bi osigurali izvršenje plaćanja i dokazanu evidenciju o vršenju tih plaćanja.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> CDL-REF(2016)062, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)062-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)062-e).

<sup>59</sup> Komisija za imenovanja sudija, Smjernice o dobrom karakteru, § 37, <https://judicialappointments.gov.uk/wp-content/uploads/2020/10/good-character-guidance-jan2019.pdf> (naglasak autora).

## f. Solventnost

Komisija za imenovanja sudija Ujedinjenog Kraljevstva koristi takođe još jedan pokazatelj finansijskog integriteta - stečaj i dug. Biti stečajni **dužnik** ili neko ko ima sporazum za plaćanje neizvršenog **formalnog duga** obično će ih spriječiti da budu izabrani na pravosudne funkcije. Ako je kandidat na drugi način nesolventan ili nije u stanju da ispuni svoje finansijske obaveze, to takođe može spriječiti njegov/njen izbor za imenovanje na pravosudne funkcije.<sup>60</sup>

## g. Relevantnost porodice

Za neobjašnjivo bogatstvo nisu bitni samo kandidat, već i njegova/njena porodica i druge povezane osobe:

- „Povezane osobe' označavaju krug pojedinaca povezanih s osobom koju treba provjeriti, javnog povjerenika ili sudiju, koji obuhvata supružnika, nevjenčanog partnera, punoljetnu djecu, kao i bilo koju drugu osobu čije se ime pojavljuje u porodičnom dokumentu koji je matični ured dostavio osobi koju treba provjeriti, povjerenicima, javnim povjerenicima ili sudijama za vrijeme ponovne ocjene;
- 'Ostale povezane osobe' znači svaka fizička ili pravna osoba za koju se čini da ima ili je imala interesne veze sa osobom koju treba provjeriti, povjerenicima, javnim povjerenicima ili sudijama, a koje proizlaze iz bilo kojeg vlasničkog interesa ili poslovnog odnosa“ (član 3. br. 13. i 14. Zakon o provjeri Albanije).<sup>61</sup>
- „Sažeti podaci o imovinskom stanju — imovini i dohotku — kandidata i članova njegove/njene porodice u smislu Zakona 'O javnoj službi'“ (Jermenija, Zakon o Komisiji za sprečavanje korupcije, član 26.1, stav 2 (1)).
- „Kandidat ne ispunjava ovaj pokazatelj kada bi razumni posmatrač imao osnovanu sumnju u to da je porijeklo izvora imovine kandidata zakonito i da je životni standard kandidata ili članova njegove/njene porodice u skladu s prijavljenim dohotkom u periodu za koje su dostupne finansijske informacije“ (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelj integriteta 1, podindikator a).

---

<sup>60</sup> Ibid., § 33 (naglasak autora).

<sup>61</sup> CDL-REF(2016)062, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)062-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)062-e).

#### 4.2.4 Aspekt poštovanja propisa

Poštovanje zakonodavstva o sprečavanju korupcije takođe se vidi kao aspekt integriteta:

##### a. Podnošenje izjave

Podnošenje izjave kao što je ona o imovini dio je integriteta:

- „Ako osoba koja se procjenjuje ne podnese pravilno popunjenu izjavu o podobnosti na vrijeme u skladu sa zakonom, biće razriješen“ (Ustav Albanije, Aneks, član DH § 4).
- „Kandidat se pridržavao važećih zahtjeva za finansijsku kontrolu definisanih antikorupcijskim zakonodavstvom, uključujući ali ne ograničavajući se na pravovremeno podnošenje izjava o imovini, obavještavanje o značajnim promjenama u imovini, obavještavanje o otvaranju stranih računa [...]“ (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelj integriteta 2).

##### b. Tačni podaci

Zanemarujući neobjašnjivo bogatstvo ili sukob interesa, podnošenje pogrešnih podataka samo po sebi predstavlja kršenje integriteta:

- „[Kandidat neće biti primljen ako] **nije prijavio/prijavila** vlasništvo ili imovinu ili je dostavio/dostavila **lažnu** ili **netačnu** izjavu o imovini“ (Albanija, Zakon o statusu sudija i tužilaca (2016.), član 32. stav. 4).<sup>62</sup>
- Dio provjere integriteta je i „provjera vjerodostojnosti podataka dostavljenih u upitniku o integritetu“ (Jermenija, Zakon o Komisiji za sprečavanje korupcije, član 26.1 stav.5 (1)).
- „[...] i pružanje **potpunih** i **tačnih** informacija u izjavama o imovini“ (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelj integriteta 2).

U državi Kalifornija u Sjedinjenim Državama, namjerno lažno prikazivanje činjenica u Upitniku za lične podatke sudija prilikom prijavljivanja za pravosudnu funkciju, čak i bez izjave pod prijetnjom kazne zbog krivokletstva ili potvrde tačnosti informacija, opravdalo je **razrješenje** sudije s funkcije „radi zaštite javnosti, za provođenje rigoroznih standarda ponašanja sudija i za održavanje povjerenja javnosti u integritet pravosuđa.“<sup>63</sup> Slično tome, propust sudije da otkrije dohotke od advokata, koji se pred njim pojavljuje, u godišnjoj Izjavi o ekonomskom interesu sudija opravdao je

---

<sup>62</sup> [www.legislationline.org/download/id/7432/file/Albania\\_law\\_status\\_judges\\_prosecutors\\_2017\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/id/7432/file/Albania_law_status_judges_prosecutors_2017_en.pdf).

<sup>63</sup> Istraga o Couwenbergu, 48 Cal 4<sup>th</sup> CJP Supp 205, 226, august 2001. godine



najstrožu mjeru koja se mogla nametnuti tadašnjem sudiji – javna kritika i **zabrana da ikada više** vrši pravosudnu funkciju.<sup>64</sup>

### c. Sprečavanje korupcije

Ukrajinski skup pokazatelja takođe sadrži opštu klauzulu u vezi sa zakonodavstvom o sprečavanju korupcije:

„Kandidat nije [...] prekršio **druga** ograničenja i obaveze za borbu protiv korupcije”  
(Ukrajina, PCIE/HACC, pokazatelj integriteta 5).

#### 4.2.5 Veze sa organizovanim kriminalom

Veze između članova pravosuđa i organizovanog kriminala bitne su za integritet. Povećani rizik od korupcije proizlazi iz takvih veza. Studija koju je naručila **Evropska komisija** je za države članice EU utvrdila sljedeće:

“Kriminalne grupe kvare pravosuđe pristupajući sudijama putem društvenih, političkih, profesionalnih i porodičnih mreža. Elitne društvene mreže omogućavaju kriminalcima da imaju direktan kontakt sa članovima pravosuđa. Profesionalne mreže takođe olakšavaju takve kontakte, gdje advokati odbrane (često bivši tužioc) posreduju između organizovanog kriminala i pravosuđa [...]”<sup>65</sup>

Iz perspektive međunarodnih standarda, sljedeći argumenti bi mogli podržati upotrebu „nepostojanja veza s organizovanim kriminalom“ kao pokazatelja integriteta: Jednostavni kontakti sa kriminalnim grupama mogu imati ozbiljne pravne posljedice prema zakonodavstvu „starih“ država članica **Evropske unije**. Na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu se može oduzeti bilo čije neobjašnjivo bogatstvo ako je ta osoba „**povezana**“ s nekim ko „je tako umiješan ili je bio tako umiješan“ u „teški zločin“.<sup>66</sup> U Francuskoj je krivično djelo čak i imati neobjašnjivo bogatstvo „dok

---

<sup>64</sup> Istraga br. 195 Komisije za ispitivanje sudskog učinka Kalifornije, u vezi s bivšim sudijom Markom A. Garciom, Odluka i nalog kojim se izriče javna kritika i isključenje na osnovu sporazuma, 18. maja 2015. godine

<sup>65</sup> EC/CSD, Ispitivanje veza između organizovanog kriminala i korupcije (2014), strana 16, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

<sup>66</sup> Odjeljci 362A-362I Zakona o nelegalno stečenoj imovini iz 2002. godine, [www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents).

ste u **uobičajenim odnosima** s jednim ili više ljudi koji su uključeni u počinjenje [profitabilnih] zločina ili prekršaja koji se kažnjavaju sa najmanje pet godina zatvora“ (čl. 326 -6 Code pénal).<sup>67</sup>

**ESLJP** je odobrio zapljenu na osnovu čl. 326-6 Krivičnog zakona, nakon relevantne osuđujuće presude, i nije našao razlog za prigovor dok je razmatrao element „uobičajeni odnosi“.<sup>68</sup>

Očigledno je da, u svjetlu ovih aspekata, Albanija i Jermenija smatraju da neprimjerene veze s organizovanim kriminalom predstavljaju pitanje integriteta:

- „[Proučavanje integriteta kandidata uključuje] razmatranje mogućnosti uključivanja osobe u **kriminalnu potkulturu**“ (Jermenija, Zakon o Komisiji za sprečavanje korupcije (2020), član 26.1 stav 5).
- „[Kandidat neće biti primljen ako] Izvještaji Nacionalnog istražnog biroa ili Državne obavještajne službe pokazuju da je kandidat povezan sa **organizovanim kriminalom** prema odredbama zakona 'O organizaciji i funkcionisanju institucija za borbu protiv korupcije i organizovani kriminal' (Zakon o statusu sudija i tužilaca Albanije (2016.), član 32. stav 4.); Ustav takođe spominje „**neprijemeren kontakt** s pojedincima koji su uključeni u organizovani kriminal“ (Aneks, član DH, § 1).

Pojmovi su definisani na sljedeći način:

- „'Neprikladan kontakt' znači čak i jedan sastanak, telekomunikaciju ili bilo koju drugu vrstu namjernog kontakta koji nije u skladu s preuzimanjem funkcije, bez obzira da li je poslovanje iz br. 11. ovog člana ili bilo koji drugi odnos utvrđen za osobu koja se procjenjuje. [...]
- 'Organizovani kriminal, nedopuštena trgovina i korupcija' uključuje krivične prijave iz člana 75/a Zakona o krivičnom postupku koje spadaju u nadležnost suda za teška krivična djela [...]“ (član 3. br. 6. i 8. Zakona o provjeri Albanije).<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006418244/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006418244/) (francuski); postoje i druga krivična djela u Krivičnom zakonu Francuske koja se odnose na „uobičajene odnose“ sa počiniocima. „Učestalost povezivanja“ odlučujući je faktor za utvrđivanje „uobičajenog odnosa“ prema francuskoj presudi, Apelacioni sud Pau, prvo vijeće, 29. januara 2002. godine, citat iz Clavierie-Rousset, L'habitude en droit pénal, 2011, str. 120, <https://www.theses.fr/2011BOR40045.pdf> (francuski).

<sup>68</sup> Aboufadda c. France, odluka od 4. novembra 2014. godine, 28457/10, §§ 25 et seq., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-148499> (samo francuski).

<sup>69</sup> CDL-REF(2016)062, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)062-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)062-e).

U Hrvatskoj, detaljna sigurnosna provjera koja se traži za kandidate za pravosudne funkcije uključuje pitanja:

- Jeste li kontaktirali s osobama (organizacijama) koje ugrožavaju ili su **ugrožavali sigurnost** Republike Hrvatske, sigurnost drugih država ili vrijednosti zaštićene međunarodnim pravom?
- Jeste li kontaktirali s osobama (organizacijama) koje se bave **kriminalnim djelatnostima**?

Potrebno je navesti detalje poput prirode kontaktiranja, okolnosti, vremena i mjesta.<sup>70</sup>

U BiH, kodeksi sudske i tužilačke etike sadrže sljedeću odredbu koja se može povezati s ovim pokazateljem.

„Sudija se treba uzdržavati od posjećivanja onih mjesta za koja postoji sumnja da su mjesta odvijanja **kriminalne aktivnosti** ili da ih posjećuju lica koja bi mogla biti uključena u kriminalne aktivnosti.” (tačka 4.6.a Kodeksa sudijske etike).

Iako se veze sa organizovanim kriminalom sistematski ne provjeravaju, takvo ponašanje moglo bi biti predmet disciplinskog postupka (i do sada je to bilo barem u jednom slučaju).<sup>71</sup>

#### 4.2.6 Povjerenje javnosti

Kao neki oblik nadoknađujuće klauzule, Albanija i Ukrajina upućuju na ponašanje, koje podriva povjerenje javnosti:

„Ako se ukupnom procjenom [...] utvrdi da osoba koja se procjenjuje ugrožava **povjerenje javnosti** u pravosudni sistem, a nedostaci se ne mogu otkloniti obukom” (član 65 br. 5 Zakona o provjeri Albanije).<sup>72</sup>

„Kandidat nije počinio/počinila nijedno drugo djelo koje ga/je čini **nedostojnim/nedostojnom** vršenja pravosudne funkcije u HACC-u ili podriva **autoritet pravosuđa**” (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelj integriteta 6).

---

<sup>70</sup> Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost [National Security Council Office], <https://www.uvns.hr/UserDocsImages/dokumenti/preuzimanje-dokumenata/Upitnik-III.pdf> (hrvatski).

<sup>71</sup> Na primjer, tužilac je disciplinski odgovarao zbog direktnog ili indirektnog kontakta sa osobom pod sankcijama Vijeća sigurnosti UN -a za nelegalnu trgovinu oružjem (predmet br. 04-02-448-19/2012).

<sup>72</sup> CDL-REF(2016)062, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)062-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)062-e).

U tom smislu, u Sjedinjenim Državama većina jurisdikcija takođe koristi sveobuhvatno pitanje na kraju upitnika za podnosiocima zahtjeva za pravosudne funkcije kako bi se raspitale o **bilo kojim okolnostima** koje već nisu iznesene na vidjelo i koje bi mogle pokrenuti značajno pitanje o kvalifikaciji ili sposobnosti podnosioca zahtjeva da služi kao sudija.

### 4.3 Bez vremenskog ili prostornog ograničenja

Za utvrđivanje neobjašnjivog bogatstva posebno je važno da se mogu koristiti podaci iz inostranstva i podaci iz prošlih perioda. Albanija, Jermenija i Ukrajina uzimaju ovo u obzir na sljedeći način:

- „Komisija i Žalbeno vijeće mogu koristiti kao dokaz sve [...] izjave o privatnim interesima koje su **prethodno** podnesene HIDAACI-u“ (Albanija, član 32. stav 5. ...).
- „[Proučavanje integriteta kandidata uključuje] razmatranje **prethodno** podnesenih izjava“ (Jermenija, Zakon o Komisiji za sprečavanje korupcije (2020), član 26.1 stav 5 (4)).
- „Kandidat ne ispunjava ovaj pokazatelj kada bi razumni posmatrač imao osnovanu sumnju u to da je porijeklo izvora imovine kandidata zakonito i da je životni standard kandidata ili članova njegove/njene porodice u skladu s prijavljenim dohotkom u **periodu** za koje su dostupne finansijske informacije“ (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelj integriteta 1, podindikator a); „Procjena usklađenosti s pokazateljima temelji se na informacijama **bez vremenskog ograničenja** [...]“ (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelji integriteta, Opšta pravila za primjenu pokazatelja, Pravilo 3).

**ESLJP** je gore navedene pokazatelje potkrepio pravnom sigurnošću. Finansijska provjera, kao osnova za razrješenje, može ići desetljećima unazad:

“[S] obzirom na to da se lična ili porodična imovina obično akumulira tokom radnog vijeka, postavljanje **strogih vremenskih ograničenja** za procjenu imovine uveliko bi ograničilo i ugrozilo sposobnost vlasti da procijene zakonitost ukupne stečene imovine [...] Ovo je tim više istina u albanskom kontekstu gdje prethodna provjera izjava o imovini **nije** bila naročito **djelotvorna** [...]. Tijela za provjeru ispitala su imovinu od koje su osnovni finansijski izvori osigurani tokom **1990-ih** ili **2000-ih**. Razumljivo je da je podnosilac zahtjeva stavljen u donekle težak položaj da opravda zakonitu prirodu finansijskih izvora zbog protoka vremena i potencijalnog odsustva prateće dokumentacije. Međutim, ova je situacija dijelom bila posljedica toga što podnosilac zahtjeva nije otkrio relevantnu imovinu

u trenutku stjecanja, što je bilo vremenski mnogo bliže periodu tokom kojeg su ona i njen partner osigurali osnovne finansijske izvore.”<sup>73</sup>

Uključivanje dohotka i imovine iz inostranstva standardna je karakteristika sistema prijavljivanja. Tako se u Ukrajini „procjena usklađenosti sa pokazateljima temelji na informacijama **bez ograničenja na [...] teritoriju**“ (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelji integriteta, Opšta pravila za primjenu pokazatelja, pravilo 3).

## 4.4 Referentna vrijednost: 100%

Jedno od dva lingvistička značenja izraza „integritet“ je „kvalitet cjelovitosti i potpunosti“. Stoga, ne postoji djelimični integritet. Neko ili ima integritet, ili nema. U ovom smislu, integritet je sličan drugim uslovima za imenovanje, poput „izbrisane osude“, „starosti najmanje trideset godina“ ili „govori jezik države“. Svi ovi kriterijumi su „ili/ili“. Na primjer, činilo bi se smiješnim smatrati kandidate čija osuda „samo što nije“ izbrisana, koji će imati trideset godina nekoliko mjeseci nakon imenovanja ili zna ukrajinski jezik oko 80%. Slično tome, kandidate nije moguće rangirati prema njihovom procentu integriteta, a zatim uzeti one sa najvišim procentom (na primjer 80% i 70%): Nedostajućih 20% ili 30% su upravo razlog zašto se ne želi ovakva vrsta ličnosti na pravosudnoj funkciji. Prema tome, Bangalorski principi sudijskog ponašanja (2002) navode pod „Vrijednost 3 Integritet“: „Sudija će voditi računa da njegovo ili njeno ponašanje bude besprijekorno u očima **razumnog posmatrača**“.

U tom pogledu, albanski zakon daje dobru ilustraciju kako je integritet u suprotnosti sa profesionalnim vještinama. Integritet je **apsolutni** kriterijum „sve unutra-sve van“, dok su profesionalne vještine **relativni** kriterijum koji se može bodovati i rangirati:

„Podnosioci prijava, koji ne ispunjavaju kriterijume ili ne prođu procjenu imovine i provjeru podobnosti, biće izuzeti iz postupka“ (Albanija, Zakon o statusu sudija i tužilaca (2016.), član 49. stav 5.).

---

<sup>73</sup> ESLJP, 9. februar 2021. godine, 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, §§ 349, 351, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

„Na osnovu procjene profesionalnih vještina, Vijeće utvrđuje uži izbor najbolje rangiranih kandidata koji ispunjavaju uslove” (Albanija, Zakon o statusu sudija i tužilaca (2016.), član 49. stav 7).<sup>74</sup>

U Ukrajini je zakon slično formulisan:

- „Visoka komisija za kvalifikacije sudija Ukrajine **rangira** kandidate za poziciju sudije prema bodovima koje su kandidati postigli na ispitu za **kvalifikaciju**“ (član 78. stav 9. Zakona o pravosuđu i statusu sudija).
- „**[U]sklađenost** sudije sa kriterijumom **integriteta**“ (član 85. stav 4. br. 12. Zakona o pravosuđu i statusu sudija).

## 4.5 Prag

Pitanje praga usko je povezano s pitanjem potpunog/djelimičnog integriteta: Da li je potrebno ozbiljno kršenje integriteta da bi kandidat (ili provjereni sudija) bio razriješen ili su dovoljna manje ozbiljna kršenja integriteta? ESLJP se odlučio za prilično nizak prag i s tim u vezi podvukao:

„da se, prema Bangalorskim principima sudijskog ponašanja, od sudija koji se po prirodi posla smatraju garantima vladavine zakona, mora tražiti da zadovoljavaju **naročito visoke standarde** integriteta u vršenju svojih privatnih poslova van suda - „**besprijekorno** prema gledištu razumnog posmatrača” - kako bi se održalo i ojačalo povjerenje javnosti i 'potvrdila vjera ljudi u integritet pravosuđa'.”<sup>75</sup>

## 4.6 De minimis

U provjeri integriteta primjenjuje se princip proporcionalnosti. S tim u vezi, član 4. Zakona o provjeri Albanije izričito navodi „proporcionalnost“ kao vodeći princip. Ukrajinske smjernice navode:

---

<sup>74</sup> [www.legislationline.org/download/id/7432/file/Albania\\_law\\_status\\_judges\\_prosecutors\\_2017\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/id/7432/file/Albania_law_status_judges_prosecutors_2017_en.pdf).

<sup>75</sup> Xhoxhaj protiv Albanije, br. 15227/19, 9. februar 2021. godine, § 351, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053> (naglasak autora).

„Pri utvrđivanju poštovanja kriterijuma integriteta, PCIE će razmotriti **težinu** bilo kakvog nedoličnog ponašanja” (Ukrajina, JVMS/HACC, pokazatelji integriteta, Opšta pravila za primjenu indikatora, pravilo 6).

Dakle, manja kršenja, čak i ako su formalno kažnjiva, sama po sebi ne mogu dovesti do zaključka o nepoštovanju pokazatelja integriteta. Međutim, u slučaju **ponovljenih** manjih kršenja ili u **kombinaciji** s drugim kršenjima, tijelo za odabir to može smatrati dovoljnim da odbije kandidata.

## 4.7 Opšti profil

Treba napomenuti da je opšti profil i pregled života kandidata od ključne važnosti za sve gore navedene tačke. To znači da su opseg porodičnih odnosa, promjene imena i adrese polazna osnova za svako značajno istraživanje pokazatelja integriteta. Stoga, na primjer, u Sjedinjenim Državama provjera podobnosti koju vrši FBI takođe, između ostalog, uključuje provjeru promjena **adresa** podnosioca zahtjeva, zakonske promjene **imena, razvode** i brakove.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Dawna M. Roberts, What is Included in an FBI Background Check? //Šta je uključeno u provjeru podobnosti koju vrši FBI?/, 17. novembar 2020. godine, <https://infotracer.com/infocenter/what-is-included-in-an-fbi-background-check>.

# 5. Faza utvrđivanja činjenica

## 5.1 Ko ih prikuplja?

### 5.1.1 Teret dokazivanja

#### a. Opšti principi

Nosioci bilo koje pravosudne funkcije trebaju uživati besprijekoran ugled i **povjerenje javnosti**. Takav ugled i povjerenje će podrivati ne samo stvarne povrede formalnog integriteta ili etičkih pravila, nego čak i dojam ili utisak o činjenju prijestupa. U očima javnosti ne treba biti nikakve sumnje u integritet, vjerodostojnost i druge lične osobine sudija. Sudije trebaju poštovati visoke standarde integriteta, standarde koji su viši nego kod većine drugih javnih zvaničnika. To je naročito slučaj u državama u kojima je nivo povjerenja u pravosuđe i novije pravosudne reforme i dalje vrlo nizak.

Tijela pravosudne samouprave imaju zadatak da biraju sudije/kandidate koji su bez zamjerke i dostojni visoke sudijske funkcije. Taj zadatak **ne podrazumijeva dokazivanje** počinjenog kršenja zakona, nego osiguravanje da ne postoji nikakva osnovana sumnja u integritet i druge lične osobine i vještine sudije/kandidata.

#### b. Međunarodni standardi

Međunarodni standardi jasno govore o „povjerenju“, „dojmu“ i „utisku“: „Sudije, kao dio društva kojem služe, ne mogu učinkovito suditi bez povjerenja javnosti“ (Preporuka Vijeća Evrope CM/Rec (2010.) 12, br. 20; pogledati i br. 18, 30, 72). Sa sudijama koje ostavljaju pogrešan utisak ili dojam, takvo povjerenje javnosti u pravosuđe je nemoguće, da i ne spominjemo sud specijaliziran za predmete korupcije. Stoga su „dojam“ i „utisak“ lajtmotiv međunarodnih standarda koji se odnose na sudijski integritet. Na primjer, u Bangalorškim principima ponašanja sudija (2002.), nekoliko puta se koristi riječ „ostaviti dojam“ ili „dojam“ (npr. Vrijednost 4. „Dolično ponašanje i *dojam* o doličnom ponašanju ključni su za izvršavanje svih aktivnosti sudije“). Na sličan način, u Mišljenju br. 3 (2002.) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE), u tački br. 50 iii i xii navedeno je da sudije „u svakom trenutku trebaju zauzimati pristup koji je nepristran i *ostavlja dojam* o nepristranosti“; „trebaju se uzdržavati od bilo kakvog političkog djelovanja koje bi moglo [...] naškoditi njihovom *imidžu* nepristranosti.“ Odbor ministara Vijeća Evrope svojom „Preporukom VM/Rec (2010) 12 o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti“ poziva sudije da „izbjegavaju stvarni sukob



interesa ili *dojam* sukoba interesa“ (pod br. 21). Venecijanska komisija preporučuje izuzeće ako postoji „opravdan utisak o pristrasnosti ili sukobu interesa, bez obzira na to da li je sudija pristrasan u praksi“ (CDL-AD(2010)004 pod br. 63). Evropska mreža pravosudnih vijeća smatra da je „utisak ljudi o nepristrasnosti“ „ključan za pravično suđenje“ (Londonska deklaracija o sudijskoj etici). Osim toga, u Rezoluciji o sudijskoj etici ESLJP (2008.) se navodi: „Sudije će svoju funkciju obavljati nepristrano i osigurati *dojam* o nepristrasnosti. Pazit će da izbjegavaju sukobe interesa i situacije za koje se opravdano može steći *utisak* da predstavljaju sukob interesa“ (pod br. II). Osim toga, domaći kodeksi sudijske etike obično se pozivaju i na utisak. Na primjer, ukrajinski Kodeks sudijske etike preuzima ove međunarodne standarde u članu 3.: U njemu se sudije pozivaju da njihovo „ponašanje *ostavlja dojam* besprijekornog razumnoj i dobro obaviještenoj osobi koja poštuje zakon.“

Treba napomenuti da kodeksi sudijske i tužilačke etike u BiH isto tako smatraju dojmove, javni utisak i povjerenje u pravosuđe važnim. Za ilustraciju, neke od formulacija su:

„Sudija, kao predmet stalnog nadzora javnosti, slobodno i voljno prihvata ograničenja koja mu nameće funkcija koju obavlja.“ (Tačka 4.1. Kodeks sudijske etike).

„Sudija se uzdržava od članstva u grupama i organizacijama ili učešća u javnim diskusijama kojima se, po mišljenju javnosti, podriva povjerenje u nepristrasnost sudije i pravosuđe uopšte.“ (tačka 2.2.2. Kodeks sudijske etike).

„Sudija se uzdržava od svih aktivnosti koje bi u javnosti mogle biti percipirane kao podrška političkoj aktivnosti člana njegove uže porodice.“ (Tačka 2.2.5. Kodeks sudijske etike).<sup>77</sup>

### c. Venecijanska komisija

Venecijanska komisija je jasno odobrila koncept prebacivanja tereta dokazivanja nakon preliminarnih nalaza:

„Međutim, možda će biti vrlo teško dokazati nezakonit karakter određene imovine ili transakcija, pa postoje dobri razlozi za različitu **raspodjelu tereta dokazivanja**. Na primjer, Sudsko vijeće (SV) može utvrditi da, ako troškovi sudije znatno premašuju njegove zvanične prihode, on ili ona mora pružiti razumno objašnjenje njihovog zakonitog porijekla; u protivnom se može smatrati da krši pravila ponašanja. Nadležni organi imaju diskreciono pravo da odluče hoće li donijeti takvu upitnu pretpostavku ili ne, ali bar SV (a

---

<sup>77</sup> Kodeks sudijske etike, [https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=7861&vijesti\\_jezik=B](https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=7861&vijesti_jezik=B) (bosanski/srpski/hrvatski).

ne drugi zakoni) mora biti jasnije u pogledu načina raspodjele tereta dokazivanja u takvim slučajevima. Najbolje prakse drugih država mogu dati korisne smjernice u ovim stvarima, a armenski nadležni organi mogu zatražiti savjet GRECO eksperata u tom smislu.”<sup>78</sup>

#### d. ESLJP

U ovom kontekstu, treba spomenuti i odluku Evropskog suda za ljudska prava, Zdanoka protiv Latvije [VV], br. 58278/00, od 16. marta 2006. Prema mišljenju Suda, dovoljne su samo **sumnje** ili **dojam** o nedostatku integriteta da se isključi kandidat koji nosi **teret dokazivanja**:

„Protiv podnositeljice predstavke nikad nije pokrenut krivični postupak. Da je to bio slučaj, koristila bi prednosti zaštitnih mjera poput pretpostavke nevinosti i rješavanja sumnji u njenu korist u vezi s takvim postupkom. Izuzeće izrečeno prema članu 5. (6) Zakona iz 1995. godine predstavlja posebnu javnopravnu mjeru kojom se reguliše pristup političkom procesu na najvišem nivou. U okviru takvog postupka, **sumnje** bi se mogle tumačiti protiv osobe koja želi biti kandidat, **teret dokazivanja** mogao bi se prebaciti na njega ili nju, a **dojmovi** bi se mogli smatrati važnim. Kao što je ranije primijećeno, Sud smatra da su latvijske vlasti imale pravo, u okviru svoje slobodne procjene, da pretpostave da je osoba na položaju podnosioca predstavke imala mišljenja nespojiva sa potrebom da se osigura integritet demokratskog procesa, i da proglaše tu osobu nepodobnom da se kandiduje na izborima. Podnositeljica predstavke **nije osporila** valjanost tih **dojmova** pred domaćim sudovima; niti je to učinila u okviru ovog postupka.”<sup>79</sup>

Iz ove odluke proizlazi da sudije/kandidati ne ostvaruju korist od pretpostavke nevinosti; sudije/kandidati nemaju koristi od prava da se ne inkriminišu („pravo na šutnju“); negativne pretpostavke mogu se formulirati protiv sudija/ kandidata; test objektivnosti („dojmovi“) može se primijeniti kako bi se utvrdila valjanost bilo koje pretpostavke; sve u svemu, položaj sudije/kandidata tokom odabira ili ocjenjivanja ne treba izjednačavati sa položajem stranke u krivičnom ili drugom sudskom postupku.

Nedavna odluka Suda u predmetu Xhoxhaj protiv Albanije potvrđuje ovaj zaključak čak i u mnogo spornijoj oblasti provjere sudija na položajima: Na osnovu „preliminarnih nalaza“ o neobjašnjivom

---

<sup>78</sup> CDL(2019)030 § 52, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)030-e).

<sup>79</sup> Zdanoka protiv Latvije [Veliko vijeće], br. 58278/00, od 16. marta 2006., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72794> (naglasak autora).

bogatstvu, teret dokazivanja se može prebaciti na nosioca funkcije „**da dokaže suprotno**“.<sup>80</sup> Ako nosilac funkcije ne uspije dokazati suprotno, to je dovoljno da mu se doživotno zabrani obavljanje javne funkcije.

#### **e. Osnovana sumnja**

Iz navedene sudske prakse **ESLJP-a** slijedi da su „preliminarni nalazi“, ili, pravničkim riječima, „osnovane sumnje“ dovoljne da se na kraju utvrdi nepoštivanje bilo kojeg kriterija integriteta. „Osnovana sumnja“ znači da razuman i nepristrasan posmatrač može posumnjati da sudija/kandidat ne ispunjava kriterije i da postoje adekvatne i dovoljne informacije za stvaranje takve sumnje. Pronalaženje razumnih osnova za osporavanje sudije/kandidata zasnivat će se na najboljoj prosudbi članova tijela za odabir. Analiza informacija trebala bi pokazati uvjerljive i dovoljne veze između prikupljenih informacija i zaključaka do kojih se došlo kao rezultat. Zaključci se trebaju zasnivati na dovoljnim i adekvatnim informacijama. Informacije se smatraju adekvatnim ako su relevantne, valjane i pouzdane. Informacije se smatraju dovoljnim ako su dovoljne da uvjere upućenu osobu da su nalazi osnovani.

**Primjeri: 1.** Tijelo za odabir možda neće moći dokazati da je izvor imovine sudije/kandidata nezakonit (npr. da potiče od korupcije); međutim, osnovana i potkrijepljena sumnja u pogledu prijavljenog izvora takvog prihoda i njegovog iznosa trebala bi biti dovoljna za osporavanje sudije/kandidata. **2.** Ako se upoređivanjem zakonitih prihoda sudije/kandidata i članova njegove porodice sa stvarnom vrijednošću imovine u njihovom vlasništvu ili upotrebi stvori osnovana i potkrijepljena sumnja u istinitost prijavljenih podataka, tijelo za izbor može odbiti da prihvati takvog sudiju/kandidata.

#### **f. Primjeri iz država**

U ukrajinskom zakonodavstvu je utvrđen prag za ispitivanje sudije/kandidata u slučaju „osnovanih sumnji“:

„postojanje **osnovane sumnje** u vezi sa mogućnošću da kandidat ne ispunjava kriterije integriteta ili profesionalne etike ili drugim okolnostima koje mogu imati negativan uticaj na povjerenje javnosti u pravosuđe zbog takvog imenovanja” (Zakon o pravosuđu i statusu sudija, Član XII, stav 48., br. 1), lit. a).

---

<sup>80</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, § 347., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

U albanskom zakonodavstvu je utvrđen ovaj koncept kroz eksplicitno prebacivanje tereta dokazivanja:

„osim ako on ili ona ne dostavi dokaze kojima se **dokazuje suprotno**” (Albanski ustav, Aneks, član DH § 4.).

Izričito je navedeno da je ovo prebacivanje ograničeno samo na provjeru:

„Prebacivanje tereta dokazivanja na osobu koja je predmet procjene odnosi se samo na ovu procjenu, isključujući bilo koji drugi postupak, posebno krivični postupak” (Albanski ustav, Aneks, član DH § 4.).

### 5.1.2 Kandidati

Kao prvi korak, kandidati su dužni popuniti **imovinske kartone**. U većini država, oni se uglavnom odnose na finansije i udjele, a u nekim državama i na porodične odnose (Armenija, Ukrajina) ili veze s organizovanim kriminalom (Armenija, Albanija).

U Sjedinjenim Državama, uz službene osnovne provjere, i savezni i državni sistemi se intenzivno oslanjaju na **upitnik** koji popunjava kandidat, bilo u okviru prijave ili kao njen dodatak. Prijava za mjesto sudije se obično potpisuje uz ovjeru - ponekad pod zakletvom pred notarom - kojom se potvrđuje istinitost, tačnost i/ili potpunost navedenih informacija. U nekim državama se ova ovjera vrši „pod prijetnjom kazne za krivokletstvo.“ Zahtijevanjem ovjere se kandidatu za sudiju daje do znanja kolika je važnost davanja istinitih odgovora u upitniku. Također se stvara osnov za uključivanje disciplinskog tijela ako se svjesno daju neistinite informacije, a ako su potvrđene pod kaznom za **krivokletstvo**, postoji čak i osnova za krivičnu prijavu.

U saveznom sistemu i većini država, ovaj upitnik je sveobuhvatan. Upitnik New Yorka ima **45 strana**; havajski ima 34.<sup>81</sup> Preliminarno, većina država traži informacije o eventualnim drugim imenima koje je kandidat koristio i razlogu za promjenu imena. Kandidat obično mora nabrojati adrese koje je koristio u prethodnih pet do deset godina. Pored pitanja o kvalifikacijama i profesionalnom iskustvu kandidata, upitnici obično traže detaljne informacije o širokom spektru tema.

---

<sup>81</sup> New York, Državni upitnik za imenovanja sudija u državi New York, <https://www.governor.ny.gov/judicial-screening>; Komisija za izbor sudija države Havaji, Prijava za mjesto sudije <https://www.courts.state.hi.us/docs/form/jsc/JSP084.pdf>.

Neke od tema koje su često prisutne u upitnicima koje popunjavaju kandidati za sudije:

- **Porodica:** Države se obično raspituju za članove porodice kandidata, njihova zanimanja i poslodavce.
- **Poslovne** pozicije, izvori **prihoda, imovina** i obaveze, darovi: Jedna od najdetaljnijih oblasti u kojoj se postavljaju pitanja kandidatima za sudije u Sjedinjenim Državama odnosi se na poslovne pozicije, izvore prihoda, imovinu i obaveze. Zbog važnosti detaljnih finansijskih podataka u provjeri kandidata, brojne države zahtijevaju da kandidati za sudije podnesu poseban finansijski izvještaj, koji se obično potpisuje pod zakletvom pred javnim notarom. U ovim izjavama se zahtijeva otkrivanje širokog spektra finansijskih podataka. Na primjer, Finansijska izjava u Connecticutu mora sadržavati: pregled bruto i neto godišnjeg prihoda od osnovnog zaposlenja, kao i iz svih ostalih izvora prihoda; godišnje troškove, uključujući iznos hipoteka i stambenih kredita, poreze na nekretnine, premije osiguranja prema vrsti pokrića, medicinske i stomatološke troškove; izdržavanje za dijete i/ili alimentaciju; čuvanje djece i ostalo; sve obaveze, zajedno ili pojedinačno; svu imovinu, bilo da je u zajedničkom ili individualnom posjedu, uključujući nekretnine, bankovne račune, dionice, obveznice, zajednička sredstva i sve odložene planove kompenzacije, te svu drugu imovinu.<sup>82</sup> Država Indiana zahtijeva da kandidati za tužioca ili sudiju popune i dostave istu Izjavu o ekonomskim interesima koju izabrani sudije i tužioci podnose na godišnjoj osnovi.<sup>83</sup>
- Čak i kada se ne koristi zaseban finansijski obrazac, u skoro svim državama se traže detaljne informacije o finansijskim udjelima. Period za koji se informacije traže je različit. Na primjer, kada se radi o izvorima prihoda, Delaware traži podatke za prethodnih **deset godina**.<sup>84</sup> Razlikuje se i prag za prijavljivanje određenih udjela. New York zahtijeva da se navedu podaci o svim darovima vrijednosti preko 1,000 dolara koji su poklonjeni kandidatu, supružniku kandidata ili djetetu koje kandidat izdržava.<sup>85</sup> Indiana zahtijeva da se navedu podaci o svim

---

<sup>82</sup> Komisija za odabir sudija države Connecticut, Prijava za imenovanje sudija, Finansijska izjava, <https://portal.ct.gov/JSC/Forms/Applications/Applications>.

<sup>83</sup> Komisija za izjave o sudijskim kvalifikacijama države Indiana, Izjava o ekonomskim interesima, <https://www.in.gov/courts/selection/appeals-february-2021/application/>.

<sup>84</sup> Komisija za nominaciju sudija Delaware, Upitnik za kandidate za sudijsku funkciju (revidirano u martu 2021.), strana 19., br. 19., <https://courts.delaware.gov/forms/download.aspx?id=126048>.

<sup>85</sup> New York, Državni upitnik za imenovanja sudija u državi New York, strana 33., br., E. 1.

darovima koje je kandidat dobio tokom prethodne godine, vrijednosti preko 100 dolara <sup>86</sup> Države obično traže informacije o eventualnom radu u svojstvu službenika, direktora ili rukovodioca ili vlasništvu u preduzećima.

- **Stečaj/Prenos** u korist povjerilaca/Izvršenja hipoteke: Kao sredstvo za daljnju istragu o potencijalnim finansijskim problemima, većina država u Sjedinjenim Državama traži informacije o prijavama stečaja kandidata ili nad njim, a neke također zahtijevaju informacije o bilo kakvim prijavama stečaja preduzeća ili nad preduzećem u kojem je kandidat radio kao službenik ili direktor, ili čiji je bio vlasnik. Nekoliko država također traži informacije o prenosima koje je kandidat izvršio u korist povjerilaca. Traže se i informacije o imovini u vlasništvu kandidata nad kojom je sudski ili vansudski izvršena hipoteka.
- **Porezne** informacije: Kao način za otkrivanje finansijskih i problema s integritetom, većina država traži informacije o poreskoj historiji kandidata, koja je također često dio službene policijske provjere kandidata. Države obično pitaju da li je kandidat blagovremeno podnio sve poreske prijave, da li je imao bilo kakve zaostale i neplaćene poreske obaveze, da li ga je ikad provjerila neka poreska uprava, da li je ikad imao bilo kakve državne terete ili druge postupke naplate vezano za porez, te da li su mu ikada utvrđene poreske kazne. Uz ove informacije o kandidatu, nekoliko država traži i informacije o privrednim subjektima u kojima kandidat ima vlasnički udio ili je radio kao službenik, bio direktor ili partner. Najmanje jedna država zahtijeva informacije o stečajevima koji uključuju bračnog druga kandidata.
- Povreda **službene dužnosti**/Disciplinske mjere/Dozvole: Kao način za otkrivanja problema vezano za kandidatovo poštivanje etičkih standarda, sve države postavljaju pitanja o eventualnim disciplinskim mjerama izrečenim dok je kandidat radio kao advokat, ili kao sudija, ako se radi o sudiji koji se prijavljuje za imenovanje u drugu instituciju. Kao što je navedeno, većina rutinski pribavlja evidenciju disciplinskog organa u okviru provjere kandidata. Uz disciplinske mjere, mnoge države pitaju o eventualnim pritužbama ili istragama pred disciplinskim tijelom ili drugom vladinom agencijom, upravnim tijelom ili službenim odborom, koje disciplinsko tijelo možda neće dostaviti komisiji za provjeru ako nisu rezultirale izricanjem disciplinskih mjera.

---

<sup>86</sup> Komisija za izjave o sudijskim kvalifikacijama države Indiana, Izjava o ekonomskim interesima, strana 2., br. 1. <https://www.in.gov/courts/selection/appeals-february-2021/application/>.

- Uz disciplinsku evidenciju, mnoge države postavljaju pitanja i o eventualnim istragama ili negativnim nalazima bilo kog suda o kandidatu. To može uključivati i da li je neki sud ikada utvrdio da je kandidat pružio neučinkovitu pomoć u svojstvu branioca, počinio povredu službene dužnosti, sankcioniran zbog nepropisnog ponašanja u vezi sa sudskim postupkom, pa čak i da li je ponašanje kandidata ikad bilo kritikovano u nekoj sudskoj odluci.
- Većina se država također raspituje da li je klijent ikada podnio žalbu, pritužbu ili pokrenuo tužbu protiv kandidata zbog zloupotrebe ili ponašanja koje navodno uključuje moralnu iskvarenost, korupciju ili nepoštenje.
- **Nepoštvanje** suda/kršenje sudskog naloga: U okviru istrage o integritetu kandidata, većina država želi znati da li je kandidat ikada spominjan zbog nepoštvanja suda, propustio da odgovori na sudski poziv ili drugi pravni postupak, te da li je utvrđeno da krši sudski nalog ili da nije izvršio plaćanje po presudi.
- **Disciplinske mjere** poslodavca: Države često traže informacije o tome da li je kandidat ikada otpušten iz radnog odnosa, uključujući vojsku, je li ikada dao ostavku na zahtjev poslodavca ili nakon što je obaviješten da poslodavac namjerava prekinuti ugovor o radu s njim, ili dok je optuživan za povredu službene dužnosti.
- **Dozvole:** Države se također rutinski raspituju da li je kandidatu ikada ukinuta ili opozvana neka profesionalna dozvola ili certifikat i koji su bili razlozi za tu mjeru. Neke traže informacije o ukidanju dozvole ili optužbama protiv bilo koje organizacije čiji je kandidat član. Kaliforniju zanima i da li je kandidat također pita je li kandidat ikad bio u poziciji obveznice i, ako jeste, je li neko nekada tražio isplatu ili otkaz obveznice i je li obveznica ikad odbijena.<sup>87</sup>
- **Krivične** optužbe: Iako države vrše provjeru ranije osuđivanosti kandidata, većina se šire raspituje o krivičnim presudama i istragama. Na primjer, Havaji traže informacije o tome je li kandidat ikad osuđen za bilo kakvo kršenje, ne samo zakona, pravila ili propisa Sjedinjenih Država, bilo koje druge države ili jedinice lokalne samouprave, nego i za kršenje zakona u stranoj zemlji.<sup>88</sup> Osim krivičnih presuda, države se raspituju o tome da li je kandidat ikada

---

<sup>87</sup> Ured guvernera države Kalifornije, Prijava za imenovanje za sudiju Višeg suda – Radni list, strana 12., br. 65., [https://www.gov.ca.gov/wp-content/uploads/2019/03/Judicial\\_worksheet.pdf](https://www.gov.ca.gov/wp-content/uploads/2019/03/Judicial_worksheet.pdf).

<sup>88</sup> Komisija za izbor sudija države Havaji, Prijava za mjesto sudije, strana 25., br. 3-4., [https://www.courts.state.hi.us/courts/judicial\\_selection\\_commission\\_electronic\\_forms/judicial-selection-commission-application-for-judicial-office](https://www.courts.state.hi.us/courts/judicial_selection_commission_electronic_forms/judicial-selection-commission-application-for-judicial-office).

svjedočio pred velikom porotom u svojstvu stranke ili svjedoka ili da li mu je ikada naređeno da se pojavi pred tužiocem, istražnom agencijom, ili upravnim sudom. Država Maine postavlja pitanja o eventualnoj saveznoj, državnoj ili lokalnoj istrazi zbog mogućeg kršenja krivičnog zakona koja uključuje kandidata, članove njegove uže porodice i poslovne partnere ili saradnike.<sup>89</sup> Ovi su upiti očigledno usmjereni na otkrivanje kriminalnih aktivnosti kandidata i osoba s kojima je povezan, čak i kada ne postoji osuđujuća presuda.

- **Parnice:** Većina država traži informacije o parnicama u koje je bio uključen kandidat, ali ne u svojstvu advokata. To može uključivati sve pravne postupke u kojima je kandidat bio zainteresirana strana, materijalni svjedok ili proglašen saučesnikom ili jednom od tuženih strana. To često uključuje zabrane približavanja, zaštitu od uznemiravanja ili zlostavljanja ili neki drugi nalog izrečen protiv kandidata.

### 5.1.3 Tijelo za integritet

Često je centralno tijelo za integritet, poput agencije za borbu protiv korupcije, zaduženo da pregleda imovinske kartone, posebno finansijsku stranu (Albanija, Armenija, Ukrajina).

### 5.1.4 Međunarodni akteri

#### a. Albanija

U Albaniji je međunarodno vijeće sudija i tužilaca značajno doprinijelo uspjehu postupka provjere.

**Evropska komisija** je ovo sažela u svom podnesku ESLJP-u:

„Iz tih razloga, Evropska komisija je tvrdila da je postupak provjere bio neophodan za reformski proces i da ga je trebalo temeljito provoditi do njegovog završetka, pod neprekidnim bliskim i nezavisnim nadzorom Međunarodne operacije praćenja (MOP).

Prema Evropskoj komisiji, bitni elementi postupka provjere bili su trostruki: [...] (iii) MOP i međunarodni posmatrači bili su u poziciji da **prate** i izvještavaju o procesu provjere uz potpunu nezavisnost.

---

<sup>89</sup> Savjetodavni odbor guvernera savezne države Maine za sudijska imenovanja, Upitnik za kandidate, Dodatak upitniku, strana 13, br. III. B, [https://www.maine.gov/governor/mills/sites/maine.gov/governor.mills/files/inline-files/Q%20and%20App%20Revised%20July%202020%20%28FILLABLE%29%20%28P1781711x9F873%29\\_Long.pdf](https://www.maine.gov/governor/mills/sites/maine.gov/governor.mills/files/inline-files/Q%20and%20App%20Revised%20July%202020%20%28FILLABLE%29%20%28P1781711x9F873%29_Long.pdf).



Četvrto, zahvaljujući uspostavljanju i ulozi MOP-a, čiji je sekretarijat finansirala Evropska komisija, pružene su važne dodatne **zaštitne mjere** kojima se osigurava poštovanja prava na pravično saslušanje i osnovnih prava.“<sup>90</sup>

Odgovarajuća odredba Albanskog ustava (Aneks, član B) glasi:

Međunarodna operacija praćenja

„1. Međunarodna operacija praćenja podržava proces ponovne evaluacije praćenjem i **nadgledanjem čitavog procesa** ponovne evaluacije. Uključuje partnere u okviru procesa evropskih integracija i euroatlantske saradnje, a vodi je Evropska komisija.

2. Međunarodna operacija praćenja izvršava svoje zadatke u okviru međunarodnih aranžmana koji su na snazi. Međunarodna operacija praćenja imenuje međunarodne posmatrače nakon slanja obavijesti Vijeću ministara. Međunarodni posmatrači imenuju se iz reda **sudija** ili **tužilaca** sa najmanje 15 godina iskustva u pravosudnom sistemu svojih zemalja. Mandat međunarodnog posmatrača opozvat će Međunarodna operacija praćenja samo u slučaju grube povrede službene dužnosti.

3. Međunarodni posmatrači imaju sljedeća zaduženja:

a. Oni mogu izdavati **preporuke** Skupštini u vezi s kvalifikacijama i odabirom **kandidata** za članove Komisije, sudije Žalbenog vijeća i javne povjerenike;

b. Imaju pravo da podnesu **nalaze** i **mišljenja** o pitanjima koja su razmatrali Komisija i Žalbeno vijeće i doprinesu procjeni kandidata reguliranoj u članu DH. U navedenim nalazima, međunarodni posmatrači mogu zatražiti da Komisija ili Žalbeno vijeće razmotre dokaze ili mogu iznijeti dokaze pribavljene od državnih organa, stranih subjekata ili fizičkih lica, u skladu sa zakonom;

c. Imaju pravo da dostave pismenu preporuku javnim povjerenicima za podnošenje **žalbe**. Ako odluči da neće slijediti navedenu preporuku, javni povjerenik mora izdati pismeni izvještaj u kojem će navesti razloge odbijanja;

---

<sup>90</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, §§ 272-274., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

ç. Imaju pravo na trenutni **pristup** svim informacijama, podacima o osobama i dokumentima potrebnim za praćenje procesa ponovne evaluacije na svim nivoima i u svim fazama.“

## b. Armenija

Savjetodavni model koji je više opcionalnog karaktera prisutan je u Armeniji:

„Na osnovu odluke Komisije, **međunarodni stručnjaci** također mogu biti uključeni u proces studije integriteta“ (Armenija, Zakon o Komisiji za sprečavanje korupcije, član 26.1 stav 8.).

## c. Ukrajina

Za odabir sudija za antikorupcijski sud, Ukrajina je slijedila model intenzivnog nadzora, zasnovan na novom tijelu, Javnom vijeću međunarodnih stručnjaka (JVMS). Član 8. st. 4. Zakona Ukrajine o Visokom sudu za borbu protiv korupcije (HACC) definira **nadležnost** JVMS-a:

„Kako bi se pomoglo Visokoj kvalifikacijskoj komisiji sudija Ukrajine (VKKS) u utvrđivanju da li kandidati za pozicije sudija Visokog suda za borbu protiv korupcije ispunjavaju kriterije integriteta (moral, poštenje, nepotkupljivost) za potrebe procjene kvalifikacija, naime u pogledu zakonitosti porijekla izvora imovine kandidata, usklađenosti životnog standarda kandidata ili članova njegove porodice sa prijavljenim prihodom, usklađenosti načina života kandidata i njegovog/njenog statusa, [i] znanja i praktičnih vještina koje kandidat posjeduje za razmatranje predmeta iz nadležnosti Visokog suda za borbu protiv korupcije, formirat će se Javno vijeće međunarodnih stručnjaka.“

Sastav JVMS-a čine:<sup>91</sup>

„Šest članova JVMS-a su **stranci** koje preporučuju međunarodne organizacije s kojima Ukrajina ima sporazume o antikorupcijskim inicijativama. [...] JVMS je u početku osnovan na šestogodišnji mandat; članovi JVMS-a biraju se na dvogodišnje mandate bez mogućnosti ponovnog imenovanja.“<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Ovaj stav se u velikoj mjeri zasniva na UNDP/Tilman Hoppe, *Specialized anti-corruption courts/panels* (2021.), section 5.3.7, [https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective\\_governance/sanc\\_iuni-disuasive-pentru-acte-de-corupie--instane-specializate.html](https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/sanc_iuni-disuasive-pentru-acte-de-corupie--instane-specializate.html)

<sup>92</sup> U4 Brief 2020.:3, Visoki sud za borbu protiv korupcije Ukrajine – Inovacije za nepristrasno pravosuđe, strana 6., <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court.pdf> (naglasak autora).

Članovi su birani na sljedeći način:

„U julu 2018. godine, VKKS je poslao pismo na adresu 14 međunarodnih organizacija za koje je Ministarstvo vanjskih poslova utvrdilo da ispunjavaju uslove, pozivajući ih da svaka predloži dva ili više kandidata za JVMS. U septembru 2018. godine, pet od navedenih organizacija - EU, Vijeće Evrope, Evropski ured za borbu protiv prevara, Evropska banka za obnovu i razvoj i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj - djelovale su zajedno, zajednički dostavivši VKKS-u [Visokoj kvalifikacijskoj komisiji sudija] objedinjenu listu sa 12 kandidata. Dostavljanjem zajedničke liste onemogućeno je da **VKKS diskriminira** kandidate za JVMS na osnovu toga koja organizacija ih je preporučila. Čini se da nijedna druga organizacija nije nominirala dodatne kandidate.”<sup>93</sup>

VKKS je sa ove liste odabrao šest imena osoba koje su postale članovi JVMS. **Osnovna uloga** JVMS-a u odabiru je

„da izvrši provjeru kandidata za Visoki sud za borbu protiv korupcije u pogledu integriteta i etike. VKKS dostavlja JVMS-u dosje o svakom kandidatu koji prođe inicijalnu provjeru; ovaj dosje uključuje **imovinske kartone kandidata**, dopise Nacionalni antikorupcijski biro Ukrajine (NABU) i druge relevantne materijale. JVMS može zatražiti dodatne dokumentarne **dokaze** i saslušati svjedoke.“<sup>94</sup>

### 5.1.5 Vijeća civilnog društva

U tom pogledu, primjer Ukrajine je vjerovatno prilično jedinstven. Zakonodavac je 2016. godine formirao formalno savjetodavno vijeće civilnog društva, Vijeće za javni integritet:

„Zakonom o pravosuđu i statusu sudija iz 2016. godine formirano je dodatno tijelo, Javno vijeće za integritet (JVI), koje će pomoći VKKS-u utvrđivanju podobnosti kandidata za sudije putem ocjene profesionalne etike i integriteta kandidata. JVI je tijelo od 20 članova koje uključuje predstavnike civilnog društva, naučnike, novinara i druge stručnjake. VKKS može pozvati JVI da učestvuje u intervjuima sa kandidatima za sudije, iako to nije

---

<sup>93</sup> U4 Brief 2020.:3, Visoki sud za borbu protiv korupcije Ukrajine – Inovacije za nepristrasno pravosuđe, strana 7., <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court.pdf> (naglasak autora).

<sup>94</sup> U4 Brief 2020.:3, Visoki sud za borbu protiv korupcije Ukrajine – Inovacije za nepristrasno pravosuđe, strana 7., <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court.pdf> (naglasak autora).

obavezno. JVI može uložiti prigovor na kandidata iz etičkih razloga, ali VKKS može zanemariti takav prigovor ako 11 od 16 članova VKKS-a podrži tog kandidata.“<sup>95</sup>

JVI ima značajne zakonske ovlasti:

„6. Javno vijeće za integritet:

- 1) prikuplja, provjerava i analizira informacije o sudiji (kandidatu za sudiju);
- 2) dostavlja VKKS-u Ukrajine informacije o sudiji (kandidatu za sudiju);
- 3) iz opravdanih razloga, dostavlja VKKS-u Ukrajine zaključak o nepodobnosti sudije (kandidata za sudiju) u pogledu profesionalne etike i integriteta, koji se uvrštava u dosje kandidata za sudiju ili sudije;
- 4) delegira ovlaštenog predstavnika za učešće u sastanku VKKS Ukrajine za ocjenu kvalifikacija sudije (kandidatu za sudiju);
- 5) imaju pravo da kreira informativni portal za prikupljanje informacija o profesionalnoj etici i integritetu sudija i kandidata za sudije.

7. Za ispunjavanje dužnosti predviđenih ovim članom, članovima JVI osigurat će se pravo na slobodan i potpun pristup otvorenim državnim registrima“ (Zakon o pravosuđu i statusu sudija, član 87.).

Stalni odbor za savezno pravosuđe Američke advokatske komore dostavlja Senatskom odboru za pravosuđe nezvaničnu **ocjenu** profesionalnih kvalifikacija svakog sudijskog kandidata za savezne sudove.<sup>96</sup> U većini država postoji tijelo koje se koristi za ocjenjivanje kandidata za sudije, a obično se naziva komisija za nominacije ili provjere. Komisija za provjere ocjenjuje kandidate koje odabere guverner za moguće imenovanje u pravosuđe. Komisija za nominacije angažira i ocjenjuje potencijalne kandidate, a zatim nominira listu kandidata guverneru, sa koje on bira kandidate za imenovanje. Ove komisije su po strukturi i ovlastima vrlo slične JVI Ukrajine. Članove komisije obično imenuje guverner, a neke članove često nominira državna ili lokalna advokatska komora. U nekim državama, zakonodavna vlast i državna advokatska komora direktno imenuju neke članove

---

<sup>95</sup> U4 Brief 2020.:3, Visoki sud za borbu protiv korupcije Ukrajine – Inovacije za nepristrasno pravosuđe, strana 5., <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court.pdf> (naglasak autora).

<sup>96</sup> Stalni odbor za savezno pravosuđe Američke advokatske komore, *What It Is and How It Works*, 2020., [www.americanbar.org/groups/committees/federal\\_judiciary/](http://www.americanbar.org/groups/committees/federal_judiciary/).

komisije. Obično se komisije sastoje od kombinacije advokata i **ostalih**, od kojih se može zahtijevati da posjeduju dokazivo znanje o pravosudnom sistemu i određeno iskustvo koje je potrebno sudovima.

## 5.2 Izvori

### 5.2.1 Podaci

Informacije za procjenu integriteta kandidata obično se uzimaju iz sljedećih izvora:

- Državne baze podataka (krivična evidencija, raniji imovinski kartoni, poreske evidencije, registar nekretnina, registar vozila, registar preduzeća itd.);
- Privatne baze podataka (evidencije kompanija, bankovni podaci itd., po mogućnosti preko kandidata ili nakon njihovog pristanka);
- Svjedočenje (izjave građana, na primjer o приходima ili imovini u inostranstvu ili o kršenjima etičkih pravila; razgovori<sup>97</sup> sa prijateljima, porodicom, komšijama i poznanicima);
- Otvoreni izvori (internet, vijesti, društveni mediji itd.);
- Potpisane pritužbe (pritužbe građana na ponašanje kandidata u prošlosti);
- Anonimni izvori (informacije iz ovih izvora mogle bi samo pokrenuti prikupljanje podataka, ali bi se mogle koristiti samo ako su potkrijepljene direktnim dokazima);
- Kandidati (pojašnjenja o gore navedeno).

Navedeni izvori odgovaraju ovlastima koja tijela nadležna za imovinske kartone imaju u Albaniji, Armeniji ili Ukrajini. Ove ovlasti se mogu ilustrovati sljedećim odredbama:

- „U procesu ispitivanja integriteta, Komisija je nadležna da traži i prima (uključujući i e-zahtjeve) od državnih i lokalnih samoupravnih tijela, državnih organizacija ili njihovih službenika, informacije i dokumente o osobama vezano za pitanje koje Komisija razmatra, **uključujući** podatke koji sadrže **bankovnu tajnu**, službene podatke o transakcijama vrijednosnim papirima koje je izvršio Centralni depozitar u skladu sa Zakonom o tržištu vrijednosnih papira Republike

---

<sup>97</sup> Uporediti u tom smislu: Dawna M. Roberts, *What is Included in an FBI Background Check?*, 17. novembar 2020., <https://infotracer.com/infocenter/what-is-included-in-an-fbi-background-check>.

Armenije, podatke koji sadrže tajne podatke o osiguranju, kao i kreditne podatke ili kreditnu historiju od Kreditnog biroa (Armenija, Zakon o Komisiji za sprečavanje korupcije, član 26.1 stav 7.).

- „3. Službeni organi Republike Albanije saradivati će sa Komisijom i Žalbenim vijećem stavljajući im na raspolaganje potrebne informacije i odobravajući direktan pristup njihovim **bazama podataka**. Oni mogu davati mišljenja i konkretne prijedloge u skladu sa zakonom.
- 4. Po potrebi, Komisija ili Žalbeno vijeće, preko svog osoblja, javnih povjerenika ili međunarodnih posmatrača, pregleda popunjene izjave kandidata o njihovim kvalifikacijama i iskustvu, može intervjuisati osobe navedene u izjavi ili druge osobe, te traži saradnju sa drugim državnim ili stranim institucijama kako bi potvrdile istinitost i tačnost navedenih informacija. Komisija, Žalbeno vijeće i međunarodni posmatrači imaju direktan pristup svim relevantnim vladinim bazama podataka i spisima, osim onih koji su klasifikovani kao „državna tajna“, uključujući lične dosjee kandidata koji se ocjenjuju, statističke podatke, dosjee odabrane za ocjenjivanje, samoocjenjivanja, mišljenja nadređenih, evidencije o obukama i pritužbama, provjeru pritužbi, disciplinske odluke protiv kandidata koji se ocjenjuju, podatke o imovini kandidata koji se ocjenjuje, bankovne račune, poresku evidenciju, baze podataka o registraciji automobila, podaci o ulascima i izlascima na granici, kao i sve druge relevantne dokumente. Komisija ili Žalbeno vijeće može narediti fizičkim licima i kompanijama da svjedoče ili pruže dokaze u skladu sa zakonom” (Ustav Albanije, Aneks, član C).

U Ujedinjenom Kraljevstvu, Komisija za imenovanje sudija vrši provjere karaktera sa **različitim tijelima** uključujući, između ostalog, Ured za krivičnu evidenciju ACRO, Porezi i carine Ujedinjenog Kraljevstva, Službu za insolventnost i profesionalna regulatorna tijela (kao što su Odbor za advokatske standarde, Regulaciono tijelo za advokate, Ovlašteni institut slobodnih advokata i Opšte medicinsko vijeće). Ove provjere se generalno vrše pri kraju procesa odabira.

Komisije u Sjedinjenim Državama obično imaju široke ovlasti za istrage. Na primjer, na Havajima, „komisija može intervjuisati kandidate i podnosiocze zahtjeva i sprovesti istrage o iskustvu i kvalifikacijama.“<sup>98</sup> Mnoge države, poput Arizone, jasno stavljaju do znanja da se ne ograničavaju samo na istraživanje podataka navedenih u prijavi: „Koristeći prijavu kao polaznu tačku, povjerenici mogu kontaktirati onoliko pojedinaca i institucija koje poznaju kandidata koliko smatraju

---

<sup>98</sup> Pravila Komisije za izbor sudija Havaja, Pravilo 9., strana JSCR—3, [https://www.courts.state.hi.us/docs/court\\_rules/rules/jscr.pdf](https://www.courts.state.hi.us/docs/court_rules/rules/jscr.pdf).

korisnim.“<sup>99</sup> Da bi provele odgovarajuće istrage, većina država ima mogućnost zatražiti **pomoć**: „U provođenju ovih istraga, komisija može koristiti informacije ili pomoć koju pružaju: agencije za provedbu zakona; bilo koja organizacija advokata, sudije ili advokati pojedinci; ili bilo koja druga osoba ili udruženje“ (Indiana);<sup>100</sup> „Komisija može unajmiti usluge koje smatra potrebnim i primjerenim za provođenje istraga“ (Havaji).<sup>101</sup>

Kako bi se olakšala istraga, većina država zahtijeva da kandidati za sudijsku poziciju dostave potpisanu saglasnost za objavljivanje njihove evidencije i **odricanje** od povjerljivosti evidencije. Obično su te izjave vrlo široke, što govori o širini istrage koja se može poduzeti. Na primjer, obrazac iz Delawarea dopušta da evidenciju objavi bilo koja „osoba firma, kompanija, korporacija, vladina agencija, sudsko udruženje ili bilo koja institucija koja je u posjedu dokumenata, spisa, podataka o kandidatu“, kao i" bilo koja državna/savezna agencija za provođenje zakona, bilo koja administrativna ili disciplinska komisija Državne advokatske komore.“<sup>102</sup>

Veliki broj država u Sjedinjenim Državama aktivno traži **učesće javnosti** u procesu odabira sudija. Na primjer, na Aljasci, nakon isteka roka za prijavu, imena kandidata objavljuju se s datumima njihovog saslušanja. Javnost je **pozvana** da vijeću dostavlja komentare poštom, telefonom, email-om ili faksom. Održava se i javna rasprava tokom koje građani dostavljaju komentare. Aljaska provodi i ankete među članovima lokalnih advokatskih komora kako bi prikupila podatke o kandidatima za sudije u njihovom području.<sup>103</sup>

## 5.2.2 Psihološki testovi

Procjene „**usmjerene na prošlost**“, poput opisanih, ponekad se kritikuju iz sljedećih razloga:

- Ljude ne određuje samo njihova prošlost, nego i njihov sadašnji stav prema budućnosti.

---

<sup>99</sup> Jedinstveni Poslovník Arizone za komisije za imenovanja u žalbene i prvostepene sudove, Pravilo 7., strana 4., <https://www.azcourts.gov/Portals/75/Rules/UniformRulesofProcedure-2016.pdf>.

<sup>100</sup> Kodeks Indiane, Poglavlje 33., §33-27-3-2 (c).

<sup>101</sup> Pravila Komisije za izbor sudija Havaja, Pravilo 9., strana JSCR—3, [https://www.courts.state.hi.us/docs/court\\_rules/rules/jscr.pdf](https://www.courts.state.hi.us/docs/court_rules/rules/jscr.pdf).

<sup>102</sup> Komisija za nominaciju sudija Delaware, Upitnik za kandidate za sudijsku funkciju, *Waiver of Confidentiality – Law Enforcement, Professional Disciplinary Bodies, Judicial Disciplinary Bodies* (revidirano u martu 2021.), <https://courts.delaware.gov/forms/download.aspx?id=126048>.

<sup>103</sup> Sudsko vijeće Aljasko, Procedure odabira sudija, III. A i B, [www.ajc.ak.us/selection/procedures.html](http://www.ajc.ak.us/selection/procedures.html).

- Mlađi kandidati imaju prednost u odnosu na starije jer su možda imali manje vremena za kršenje integriteta.
- Kršenja predstavljaju prilično nepotpun pogled na nečije vrijednosti (njihov nedostatak), dok bi psihološki test mogao otkriti više o cijelom opsegu vrijednosti, i to na sličan način za sve kandidate.

**Nedostaci** psiholoških testova od samog početka su:

- Ako se pravilno provode, zahtijevaju vrijeme, osoblje i novac.
- Psihološki testovi su sami po sebi nauka i nešto što se mora prepustiti vanjskim stručnjacima.
- Integritet samih testova može predstavljati problem, posebno kada ih provode vanjske kompanije.
- Dovoljna dostupnost ispitivača može predstavljati problem u okruženju u kojem se testovi ne koriste često kao alat za odabir kandidata.

Sve u svemu, takvi testovi su prihvaćeni na različite načine na međunarodnom nivou:

### **a. Venecijanska komisija**

Komisija je na osnovu nacrtu izmjena i dopuna Zakona o pravosuđu Armenije 2019. godine primijetila:

„Što se tiče „psiholoških testova“, Venecijanska komisija je uvijek bila skeptična oko njihove korisnosti i pouzdanosti. Stoga je pozitivno, iako postupak zapošljavanja i dalje uključuje takvo testiranje, što njegovi rezultati nisu obavezujući.“<sup>104</sup>

### **b. Armenija**

Vrhovno sudsko vijeće Armenije je 2020. godine odobrilo

„standarde za psihološko testiranje potencijalnih kandidata za sudijske pozicije i novu proceduru za provođenje testiranja, a psihološke karakteristike potencijalnih kandidata za sudijske pozicije će se ocjenjivati na osnovu tih standarda i procedure [...]. Prema novoj proceduri, samokontrola, integritet i ponašanje potencijalnog kandidata za sudijsku

---

<sup>104</sup> CDL-AD(2019)024, strana 16./fusnota 44., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)024-e).



poziciju, sposobnost umjerene upotrebe ovlasti, komunikacijske vještine i druge osobine ocjenjivat će se nakon psihološkog testiranja. Navedene osobine će se procjenjivati psihološkim testovima koji se smatraju prihvatljivim i primjenjuju u međunarodnoj praksi, i koji će pomoći da se provjeri emocionalna inteligencija, moralni sud i sistem vrijednosti kandidata. Neophodne uslove za testiranje mora osigurati Ministarstvo pravde, a testiranje se vrši putem elektronskog sistema. Psihološke testove koji su uključeni u program bira Vrhovno sudsko vijeće.”<sup>105</sup>

### c. Hrvatska

I Zakonom o državnom sudbenom vijeću (član 56.)<sup>106</sup> i Zakonom o državnom odvjetništvu (član 159.a)<sup>107</sup> propisano je obavezno psihološko testiranje kandidata za sudjske i tužilačke pozicije kao preduslov za dalji postupak imenovanja. Psihološki test se sastoji od pisanog dijela (kognitivne sposobnosti i emocionalna stabilnost) i kraćeg intervjua (testiranje psihopatoloških poremećaja).<sup>108</sup> Testiranje je povjereno ovlaštenom pravnom licu. Testiranje se vrši samo za prvo imenovanje. To je bilo predmetom kritika nekih javnih posmatrača.<sup>109</sup>

### d. Francuska

Skandal oko nezrelog sudije koji je postupao u predmetu lanca pedofila 2009. godine doveo je do uvođenja psiholoških testova u Francuskoj. Test se sastojao od upitnika sa oko 200 pitanja i polusatnog razgovora sa psihologom. Međutim, test su kritikovale profesionalne organizacije zbog pogrešnih rezultata, nametljivosti i diskriminatornosti. Test je **ukinut** 2017. godine.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> <https://news.am/eng/news/601128.html>.

<sup>106</sup> Zakon o državnom sudbenom vijeću, <https://www.zakon.hr/z/127/Zakon-o-Dr%C5%BEavnom-sudbenom-vije%C4%87u> (hrvatski).

<sup>107</sup> Zakon o državnom odvjetništvu, <http://www.dorh.hr/ZakonODrzavnom> (hrvatski).

<sup>108</sup> Pravila o sadržaju, metodama i načinu provedbe psihološkog testiranja, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_01\\_8\\_180.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_01_8_180.html) (Croatian).

<sup>109</sup> <https://zadarski.slobodnadalmacija.hr/zadar/kolona/zasto-sudac-s-psihijatrijskom-dijagnozom-poremecaja-licnosti-i-zlostavljacka-zena-donosi-odluke-o-nasilju-nad-zenama-moze-li-uopce-biti-sudac-1036080> (hrvatski).

<sup>110</sup> <https://www.ouest-france.fr/societe/justice/les-futurs-juges-n-auront-plus-passer-de-tests-psychologiques-4981452>.

## e. Moldavija

U Moldaviji, proces zapošljavanja sudija uključuje **poligrafsko** testiranje. Ustavni sud je ograničio relevantnost tog testiranja: Rezultati poligrafskog testiranja mogu se uzeti u obzir pri zapošljavanju sudija i tužilaca, ali ih ne mogu automatski diskvalifikovati.<sup>111</sup>

## f. Nizozemska

Nacionalna komisija za odabir sudija (LSR) koristila je **psihološke testove** za procjenu integriteta i podobnosti kandidata. Institut za psihologiju Univerziteta Erasmus u Rotterdamu je 2013. godine razmatrao pouzdanost ovih testova. Neki od najvažnijih zaključaka studije su bili:

- Postoji potreba za **empirijskim studijama** kako bi se provjerila valjanost ovih testova, posebno kada se radi o sudijama.
- Testovi se ne bi trebali fokusirati samo na pozitivne karakterne osobine (poput integriteta), nego i na **negativne osobine** poput zastrašivanja i zloupotrebe ovlasti.
- U studiji je naglašena važnost **kvaliteta** ispitivača, vođenja bilješki i rizika da ispitivač bude **pristrasan** prema kandidatima koji imaju slične karakteristike (idealno bi bilo da ista komisija vrši provjeru kandidata kako bi se intervjui mogli lakše uporediti).<sup>112</sup>

## g. Ukrajina

Jedan projekat EU je sažeo iskustvo na sljedeći način:

„Prvi proceduralni korak u 1. fazi je provjeravanje ličnih moralnih i psiholoških sposobnosti i opštih vještina („psihološko testiranje“). Psihološko testiranje kandidata za VS [Vrhovni sud] 2017. godine i kasnije, tokom ocjenjivanja sudija 2018. godine, provela je OS Ukrajina, nezavisni pružalac usluga upravljanja ljudskim resursima (HRM). Psihološki testovi razvijeni su nakon procesa validacije kako bi se osigurala njihova prikladnost za društveno-kulturni kontekst Ukrajine. Neke komponente psihološkog testiranja - kao što je BFQ-2 ili druga „gotova“ rješenja - službeno su certificirane od strane Ukrajinskog udruženja za psihodijagnostiku. Djelimična osnova za osmišljavanje psiholoških testova pronađena je u tzv.

---

<sup>111</sup> RFE/RL (2018.), *Moldovan Court Demotes, But Doesn't Abolish, Polygraphs in Anticorruption Hiring*, <https://www.rferl.org/a/moldova-polygraphs-anticorruption-hiring-demoted/29156927.html>.

<sup>112</sup> Institut za psihologiju (2013.), *Rapport van het Onderzoek Selectie Zittende Magistratuur*, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/bijlage-rapport-van-het-onderzoek-selectie-zittende-magistratuur.pdf>.

„Profesiogramu“ (Kvalifikacijski okvir) - istraživačkom dokumentu koji su razvili ukrajinski psiholozi za upotrebu od strane VKKS-a u vidu popisa poželjnih društveno-psiholoških vještina i kompetencija sudije (uključujući integritet itd.). Čini se da je stoga psihološko testiranje u ovom slučaju prilagođeno kontekstu odabira kandidata u pravosuđu, iako se mora naglasiti da takav obim i razmjere psihološkog testiranja sudija nisu prisutne nigdje drugdje u evropskim zemljama. Stoga bi pristup onome što je relevantno i potrebno mogao biti predmet daljnje rasprave. Tokom psihološkog testiranja, kandidati prolaze psiho-dijagnostičke testove, kao što su BFQ-2-tzv. „Model velikih pet dimenzija ličnosti“; HCS Provjera integriteta; MMPI-2-klinički instrument za identifikaciju patopsiholoških rizika; i Psihometrijski test - dva odvojena bloka stavki kojima se određuje nivo verbalnog i apstraktno-logičkog razmišljanja. Kandidat prolazi petosatnu samoprocjenu i tridesetominutni intervju sa psihologom radi potvrde. Testovi se obrađuju kompjuterski na internetu, zbog čega je taj proces relativno brz. Razgovor sa psihologom koristi se za razjašnjavanje i potvrđivanje rezultata i identifikaciju nivoa navedenih pokazatelja u slučaju nevažeg profila. Nakon intervjua, svaki ekspert-psiholog popunjava konačni izvještaj o svakom ispitaniku, označavajući nivoe pokazatelja prema unaprijed utvrđenom normativnom profilu, i piše narativni izvještaj na osnovu rezultata intervjua. Narativni izvještaj o psihološkom testiranju sadrži tri obavezne tačke:

- jake strane osobe (kao kandidata za određenu poziciju);
- zone za usavršavanje (slabe tačke kandidata koje ne govore ništa o nedostacima osobe, nego označavaju lične osobine koje ne odgovaraju određenom položaju ili profesiji);
- rizike.

Kako rezultat, VKK prima paket koji sadrži:

- Finalni izvještaj koji je potpisao i ovjerio pružalac usluga testiranja;
- Objedinjeni finalni i zasebni izvještaji u okviru svake komponente/alata koji je korišten za testiranje.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> EU/Pravostice (2018), Odabir i ocjenjivanje sudija u Ukrajini, strana 23.,

<https://www.pravostice.eu/storage/app/uploads/public/5c0/fcd/a31/5c0fcd3162ea473697034.pdf>.

## 5.3 Privatnost: utvrđivanje činjenica

Od odluke Velikog vijeća iz 2018. godine, ESLJP će „primjenjivati član 8.“ u predmetima „radnih sporova“

„bilo kada osoba izgubi posao zbog nečega što je uradila u privatnom životu (pristup zasnovan na razlozima) ili kada gubitak posla utiče na privatni život (pristup zasnovan na posljedicama).”<sup>114</sup>

Primjenjujući ovu sudsku praksu na imovinske kartone, Sud je došao do zaključka da se član 8. ipak ne primjenjuje:

„Ocjenjujući primjenjivost člana 8. u ovom predmetu, Sud nalazi da se ta odredba ne može primijeniti u okviru pristupa zasnovanog na razlozima: razrješenje podnositeljice sa sudijske funkcije bilo je vezano za njen položaj sudije i **nije imalo nikakve veze sa njenim privatnim životom**. Iako bi se sticanje ili stvaranje imovine moglo smatrati aspektom privatnog života, veličina ili broj komada imovine ili način života osobe kao takvi ne bi mogli dovesti do disciplinske odgovornosti, nego **nesposobnost osobe da opravda** zakonitost izvora koji je koristila za nabavku ili stvaranje takve imovine i da osigura povjerenja javnosti u svoj integritet. U svakom slučaju, Sud smatra da **revizija imovine ne uključuje intimni aspekt ponašanja u privatnom životu** koji se sam po sebi tretira kao kršenje etičkih pravila (za razliku od predmeta Özpınar protiv Turske, br. 20999/04, 19. oktobar 2010.)”<sup>115</sup>

Stoga, kao vodeći princip, svi podaci navedeni u imovinskom kartonu obično ne bi potpadali pod član 8., dok bi svi podaci koji se odnose na ponašanje u privatnom životu potpadali pod član 8. Tako bi, kao u predmetu Özpınar protiv Turske, tajna, neetička ljubavna veza kandidata sa podređenom osobom potpadala pod član 8., dok podaci o nekretninama sadržani u imovinskom kartonu ne bi.

Međutim, iako se radi o članu 8., gdje ponašanje u privatnom životu postaje predmet provjere integriteta kandidata, malo je vjerojatno da to u principu ne bi bilo opravdano prema sudskoj praksi ESLJP -a:

---

<sup>114</sup> ESLJP (2020.), Član 8. Vodič, § 83, [https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_8\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf).

<sup>115</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, § 362., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

„403. Sud dalje navodi da razrješenje predstavlja tešku - ako ne i najtežu - disciplinsku sankciju koja se može izreći osobi. Izricanje takve mjere, koja **negativno utiče** na privatni život osobe, zahtijeva razmatranje čvrstih dokaza koji se odnose na etiku, integritet i profesionalnu stručnost osobe. [...]

413. Sud dalje navodi da je, prema Zakonu o statusu sudija i tužilaca, razrješenje podnosioca predstavke podrazumijevalo **doživotnu zabranu** ponovnog ulaska u pravosudni sistem. S tim u vezi, Sud ponavlja da **sudije**, a posebno oni koji zauzimaju radna mjesta koja podrazumijevaju **visok stepen odgovornosti**, kao što su mjesta na kojima podnosilac predstavke želi ponovo raditi, nose dio suverene moći države. Doživotna zabrana koja je izrečena podnosiocu predstavke i drugim osobama koje su razriješene dužnosti zbog ozbiljnih kršenja etičkih pravila **nije** u neskladu, niti je **nesrazmjernan** s legitimnim ciljem države da osigura integritet pravosudne funkcije i **povjerenje javnosti** u pravosudni sistem [...].

414. Imajući u vidu navedene razloge, Sud smatra da **nije došlo do kršenja** člana 8. Konvencije u odnosu na razrješenje podnosioca predstavke s funkcije.”

Navedena razmatranja odnose se na aktualne sudije, čak i one sa najviših nivoa, koji su možda imenovani prije nekoliko decenija. Dakle, ova razmatranja se tim više odnose na **kandidate** koji još nisu ni ušli u pravosuđe: Negativan uticaj na uskraćivanje pristupa neuporedivo je manji od uticaja na aktualne sudije, jer - za razliku od aktualnih sudija - oni nemaju ništa više od očekivanja vezano za buduću poziciju, i nemaju nikakvo pravo koje bi se moglo uporediti sa pravima postojećeg sudije.

# 6. Faza odlučivanja

## 6.1 Nadležno tijelo

Tijelo koje donosi konačnu odluku o integritetu kandidata obično je tijelo sudske **samouprave** koje je generalno zaduženo za odabir kandidata. Stoga tijelo (ili mnoštvo njih) koje prikuplja informacije ili daje „savjetodavna mišljenja“ često nije identično onom koje odlučuje o kandidatu. Međutim, tijelo sudske samouprave koje donosi konačnu odluku obično ima pravo prikupljati vlastite podatke kako bi donijelo informisanu odluku o integritetu, na primjer u Ukrajini:

„Član 86. Pribavljanje informacija tokom ocjene kvalifikacija

1. Da bi formirala sudijski dosje (dosje kandidata za sudiju) i provela ocjenjivanje kvalifikacija sudije (kandidata za sudiju), VKKS Ukrajine ima **pravo pribaviti informacije** i kopije dokumenata i materijala (uključujući one sa ograničenim pristupom) vezanih za sudiju (kandidata za sudiju) i članove njegove/njene porodice ili rodbinu od bilo kojih osoba koje posjeduju ili upravljaju traženim informacijama (dokumenti i materijali), i to besplatno. Te osobe su **dužna da dostave** tražene podatke (dokumente i materijale) u **roku od deset dana** po primitku zahtjeva.
2. U slučaju da ih vlasnik (upravitelj) informacija (dokumenata i materijala) čuva u elektronskom obliku, one se dostavljaju VKKS Ukrajine u **elektronskom obliku** (ako je to tehnički izvedivo). [...]
4. Lice koje je primilo zahtjev VKKS Ukrajine (osim državnog organa) može odbiti da dostavi podatke (dokumente) koji sadrže državnu i profesionalnu tajnu, tajnu istražnog postupka, bankarsku ili medicinsku tajnu. Takve tajne se otkrivaju na zahtjev Komisije na osnovu **sudske odluke** u okviru postupka i na osnovama propisanim zakonom.
5. U slučaju da je potrebno poslati zahtjev iz prvog stava ovog člana, VKKS Ukrajine ima pravo da obustavi ocjenjivanje kvalifikacija na period koji je potreban za pribavljanje relevantnih informacija. U zavisnosti od značaja informacija za koje je utvrđeno da su **nepotpune** ili **netačne** tokom ocjenjivanja kvalifikacija, VKKS Ukrajine može podnijeti prijedlog Visokom pravosudnom vijeću [novo] za **suspenziju** sudije sa radnog mjesta do kraja procesa ocjenjivanja kvalifikacija. [...]
7. Nepružanje informacija VKKS-u Ukrajine i **svjesno davanje netačnih informacija** rezultirat će odgovornošću onih koji su to učinili, u skladu sa zakonom.”

## 6.2 Međunarodni akteri

Uticaj međunarodnih predstavnika vjerovatno je najsnažniji u Ukrajini:

„Ako najmanje tri člana JVMS-a imaju sumnje u integritet kandidata, JVMS može inicirati zajednički sastanak sa VKKS-om. Na ovom sastanku, 22 učesnika (16 članova VKKS -a plus šest članova JVMS-a) mogu zatražiti dodatne informacije i pozvati kandidate na dodatno ispitivanje. Članovi VKKS-a i JVMS-a potom glasaju o tome da li će odobriti kandidate, primjenjujući standard „**osnovane sumnje**“. (Odnosno, svaki član treba glasati u korist kandidata samo ako ne postoji osnovana sumnja u integritet ili etiku tog kandidata).”<sup>116</sup>

JVMS ima značajne **ovlasti** kada je u pitanju **veto**:

„Da bi prošao ovu fazu, kandidat mora dobiti najmanje 12 glasova „za“, od kojih najmanje tri glasa od članova JVMS-a, a devet od članova VKKS-a (tzv. „formula 3+9“). Dakle, ako **četiri od šest članova JVMS-a glasaju protiv** kandidata, VKKS ne može prosljediti ime tog kandidata VVP-u. Alternativno, ako kombinacija od tri ili manje članova JVMS-a i najmanje devet članova VKKS-a glasa protiv kandidata, i taj kandidat se blokira. Ova formula bi se mogla promijeniti ako se promijeni broj članova VKKS-a. [...]

JVMS je pozvao na **zajedničke sastanke** [sa VKKS-om] radi razmatranja 49 od 113 kandidata koji su prošli preliminarne procjene. Održano je šest sastanaka; 39 kandidata je **eliminirano**, a još tri su se povukla.”<sup>117</sup>

Sve u svemu, JVMS je zabilježen kao iskustvo s **pozitivnim uticajem**:

„Većina od 38 sudija odabranih za rad u Visokom sudu za borbu protiv korupcije (VSBPK) smatraju se **časnim** i **stručnim**, iako je civilno društvo izrazilo bojazni vezano za osam odabranih kandidata. Mnogi stručnjaci u povoljnom svjetlu upoređuju postupak odabira za VSBPK sa postupkom za Vrhovni sud. Dok JVI nije uspio spriječiti imenovanje sumnjivih

---

<sup>116</sup> U4 Brief 2020:3, Visoki sud za borbu protiv korupcije Ukrajine – Inovacije za nepristrasno pravosuđe, strana 7., <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court.pdf> (naglasak autora).

<sup>117</sup> U4 Brief 2020:3, Visoki sud za borbu protiv korupcije Ukrajine – Inovacije za nepristrasno pravosuđe, strana 7., <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court.pdf> (naglasak autora).

kandidata u Vrhovni sud, JVMS je očigledno pomogao da se **spriječi** nekoliko **neprikladnih imenovanja**.”<sup>118</sup>

**Međunarodna pomoć** je bila od ključnog značaja za ovaj uspjeh:

„JVMS je morao djelovati u kratkom vremenu i pod **pretjerano tijesnim rokovima**. Članovi JVMS-a imenovani su tek početkom novembra 2018. godine, ali se očekivalo da će svoj posao završiti do kraja januara 2019. godine; imali su samo 30 dana u Kijevu da pregledaju dosjee, ispituju kandidate i donesu odluke. Uz tako zbijen raspored i činjenicu da članovi JVMS-a nisu govorili ukrajinski niti su posjedovali mnogo prethodnog znanja o Ukrajini, vijeće se suočilo sa zastrašujućim zadatkom. Srećom, Međunarodna organizacija za razvoj prava (IDLO) i Inicijativa EU za borbu protiv korupcije (EUACI) osnovale su **Sekretarijat** - sastavljen od pravnih analitičara, tumača i drugog pomoćnog osoblja - koji se pokazao ključnim za uspješnost rada JVMS-a. EUACI i drugi donatori također su podržavali **civilno društvo** u vršenju provjera integriteta kandidata, a rezultati provjera su dostavljeni JVMS-u.“<sup>119</sup>

## 6.3 Vijeća civilnog društva

U Ukrajini, JVI može intervenirati kako bi se povećao kvorum neophodan za **jednoglasnost** kojom ovo tijelo za odabir sudija mora potvrditi kandidata:

„Ako je JVI u svom zaključku utvrdilo da sudija (kandidat za sudiju) ne ispunjava kriterije profesionalne etike i integriteta, Visoka kvalifikacijska komisija sudija Ukrajine može donijeti odluku kojom se potvrđuje sposobnost sudije (kandidata za sudiju) da provodi pravdu u relevantnom sudu samo ako je najmanje [svih] njegovih 11 članova glasalo za tu odluku“ (član 88. stav 1. Zakona o pravosuđu i statusu sudija).

---

<sup>118</sup> U4 Brief 2020:3, Visoki sud za borbu protiv korupcije Ukrajine – Inovacije za nepristrasno pravosuđe, strana 8., <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court.pdf> (naglasak autora).

<sup>119</sup> U4 Brief 2020:3, Visoki sud za borbu protiv korupcije Ukrajine – Inovacije za nepristrasno pravosuđe, strana 8., <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court.pdf> (naglasak autora).



## 6.4 Postupak

### 6.4.1 Bez presedana

Izveštaji drugih tijela, poput agencija za borbu protiv korupcije ili poreskih vlasti, obično nisu obavezujući za pravosudno tijelo koje provjerava kandidate. U Armeniji se ovo naziva „savjetodavnim mišljenjem“, dok je primjer iz Ukrajine još eksplicitniji u tom smislu:

„Svaka informacija, nalaz ili procjena bilo kojeg domaćeg ili međunarodnog tijela može se smatrati relevantnom, ali **neće biti** konačna za JVMS“ (Ukrajina, JVMS/VSBPk, Pokazatelji integriteta, Opšta pravila za primjenu pokazatelja, Pravilo 4.)

U Albanskom ustavu je zauzet sličan stav o ovom pitanju, a u njemu se spominje samo „mišljenje“ drugih državnih agencija:

„Službeni organi Republike Albanije sarađivat će sa Komisijom i [...] oni mogu davati **mišljenja**“ (Aneks, C §3.).

Ovo je važan aspekt, budući da je **ESLJP** u kontekstu Albanije naveo da „prethodna provjera imovinskih kartona nije bila posebno djelotvorna.“<sup>120</sup> Na sličan način, procjena djelotvornosti revizija imovinskih kartona u Ukrajini je 2017. godine pokazala da

„sistem provjera trenutno može aktivirati tek manje od 5% potencijalnog **nivoa provjere** informacija koji bi prema zakonu mogao i trebao biti moguć.“<sup>121</sup>

### 6.4.2 Pravo na odbranu

U smislu člana 6. EKLJP -a, od suštinske je važnosti da se kandidat ne samo „sasluša“ pomoću inicijalnog upitnika, nego i da ima mogućnost pobiti sve dalje preliminarne negativne nalaze tijela za izbor. U kontekstu provjere, ESLJP smatra da je dovoljno sljedeće:

---

<sup>120</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, § 349., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

<sup>121</sup> EU-ACI/Tilman Hoppe (2017), *The Business Process of Verifying E-Assets Declarations at the National Agency on Corruption Prevention*, strana 6., <https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/FINAL%20Report%20business%20process%20for%20verifying%20declarations%20ENG.pdf>.

„Sud navodi da pravo na pravično suđenje zagantovano članom 6. stav 1. Konvencije uključuje pravo strana u sudskom postupku da **podnesu sva zapažanja** koja smatraju relevantnim za svoj predmet. [...]

Tokom postupka [...], posebno nakon prebacivanja tereta dokazivanja na podnositeljicu predstavke radi **pobijanja** njegovih **preliminarnih nalaza**, ona je dostavila opsežne argumente u svoju odbranu, kao i brojne pisane podneske.

Odobren joj je **pristup** predmetnom spisu i metodologiji koja se koristi za izračunavanje troškova kako bi se odbranila. Ostavljeno joj je vrijeme da dostavi svoje podneske [...].

Nema naznaka da joj je nedostajalo **vremena** i **resursa** da pripremi odgovarajuću odbranu, jer se čini da nije podnijela zahtjev niti izrazila bojazni u vezi s tim pred NKK-om (Nezavisnom kvalifikacijskom komisijom) ili Žalbenim vijećem.”<sup>122</sup>

Za kandidate će taj standard biti nešto niži u fazi pred tijelom za **izbor**. U osnovi, bit će važno da se kandidat sasluša u vezi sa svakim preliminarnim nalazom i navodnom inkriminacijom. Tek u fazi osporavanja odluke, tijelo za izbor mora odobriti pristup spisu i dokazima.

U Sjedinjenim Državama, kandidati za sudijsku funkciju **ne** dobivaju **odgovarajuću procesnu** zaštitu koja se pruža sudskim službenicima u disciplinskim postupcima. Radi pravednosti, dostavljaju im se opisi negativnih informacija i pruža im se mogućnost da odgovore. Budući da većina jurisdikcija tretira postupak imenovanja kao **povjerljiv**, podnosioci zahtjeva nemaju pravo znati ko je dao negativne informacije o njima.

### 6.4.3 Obrazloženje

Propisno obrazloženje je još jedna obaveza u kontekstu člana 6. EKLJP:

„Pošto svrha Konvencije nije da garantuje prava koja su teoretska ili iluzorna, nego ona koja su praktična i djelotvorna, ovo pravo se može smatrati djelotvornim samo ako se zapažanja zaista „čuju“, odnosno ako ih domaći sudovi **propisno razmotre**. Drugim riječima, svrha člana 6. je, između ostalog, da se utvrdi obaveza „tribunala“ da propisno **razmotri** podneske, argumente i dokaze koje su iznijele strane, ne dovodeći u pitanje njegovu ocjenu jesu li oni relevantni [...].

---

<sup>122</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, stavovi 326., 332., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

Iako član 6. zahtijeva od domaćih sudova da na odgovarajući način **navedu razloge** na kojima se zasnivaju njihove odluke, on **ne** zahtijeva **detaljan odgovor** na **svaki argument** koji je iznio podnositelj tužbe. Ipak, ova obaveza pretpostavlja da strana u sudskom postupku može očekivati konkretan i ekspresan odgovor na podneske koji su odlučujući za ishod predmetnog postupka [...]. „<sup>123</sup>

ESLJP je također izričito odobrio da druga tijela mogu pomoći tijelu za odabir sudija u procjeni određenih aspekata:

“Na kraju, Sud primjećuje da je NKK imao punu nadležnost u svim činjeničnim i pravnim pitanjima. [...] Za procjenu činjenica je bilo potrebno **specijalističko znanje** ili posebno profesionalno iskustvo, zbog čega su Zakonom o provjeri utvrđena **pomoćna tijela** koja bi pomagala NKK-u u izvršavanju njegovih dužnosti [...]. To je naglašeno i u odluci Ustavnog suda, koji je nadalje dodao da NKK donosi konačnu odluku [...].”<sup>124</sup>

#### 6.4.4 Žalba

ESLJP je smatrao da pravo na učešće u zakonitom i pravičnom postupku zapošljavanja u javnoj službi predstavlja „pravo“ u smislu člana 6. stav 1. EKLP.<sup>125</sup> Prema tome, prema članu 6. stav 1. Konvencije, svaki kandidat „ima pravo da ga se [...] sasluša [...] pred [a] sudom“ u „utvrđivanju njegovih građanskih prava“. Stoga je mogućnost žalbe na bilo koju odluku tijela za izbor na sudu neophodna (i standardna) opcija. Prema sudskoj praksi ESLJP -a, to „podrazumijeva pravo na **usmeno saslušanje pred najmanje jednom instancom**.“<sup>126</sup> Na primjer, albanskim zakonom je u tom smislu utvrđeno:

„Podnosioci predstavke imaju pravo da izvrše **uvid u spis** i podnesu **žalbu** na odluku Vijeća nadležnom sudu u roku od pet dana. Nadležni sud će odlučiti o žalbi u roku od

---

<sup>123</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, stavovi 326., 327., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

<sup>124</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, stav 333., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

<sup>125</sup> ESLJP, 8. novembar 2018., 2683/12, Frezadou protiv Grčke, stav 30., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187396>.

<sup>126</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, stav 339., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

dvije sedmice od njenog podnošenja“ (član 32. stav 6. Zakona o statusu sudija i tužilaca (2016.)).

## 6.5 Privatnost: stigma

Prema pristupu zasnovanom na posljedicama, **ESLJP** je utvrdio da je negativna stigma kojoj razrješenje može izložiti sudiju **prihvatljiva**:

„Što se tiče pristupa zasnovanog na posljedicama, Sud primjećuje sljedeće. Podnositeljica predstavke je razriješena dužnosti sudije u skladu sa Zakonom o provjeri, izgubivši svu svoju naknadu s trenutnim učinkom [...]. To je nesumnjivo imalo **ozbiljne posljedice** po njen „najuzi krug“, odnosno njenu dobrobit i članove porodice. Osim toga, tijela za provjeru dodatno su ispitala njenu profesionalnu stručnost i ustanovila da je narušila povjerenje javnosti u pravosudni sistem [...]. Još jedna posljedica ovog zaključka je da je u očima društva podnositeljica predstavke i dalje **stigmatizirana** kao **nedostojna** obavljanja sudijske funkcije.“<sup>127</sup>

Međutim, iz navedenih razloga, (pogledati dio 3.3) „Sud smatra da **nije došlo do kršenja** člana 8. Konvencije u odnosu na razrješenje podnosioca predstavke s funkcije.“<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, stav 363., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

<sup>128</sup> ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, § 414., <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

# 7. Pristup javnosti

## 7.1 Sastanci

U Ukrajini će se „sastanci VKKS Ukrajine i njenih vijeća održavati javno, osim u slučajevima predviđenim zakonom“ (član 98. stav 9. Zakona o pravosuđu i statusu sudija). Obično se sastanci **emituju**, a snimci su dostupni na platformi „YouTube“.

U Sjedinjenim Državama su saslušanja o potvrđivanju imenovanja saveznih sudija **javna**. Među državama postoje razlike u stepenu javnosti postupaka pred komisijama za provjeru. Kandidati na Aljasci mogu birati između privatnog i javnog intervjua. Vijeće vodi raspravu o kandidatima na povjerljivoj sjednici, ali se glasanje o kandidatima obavlja na javnoj sjednici.<sup>129</sup>

## 7.2 Dokazi

U Ukrajini su dosjei kandidata za sudije dostupni na internetu, uključujući sve informacije vezane za integritet, u skladu s članom 85. Zakona o pravosuđu i statusu sudija:

„7. Sudijski dosje (dosje kandidata za sudiju) će biti dostupan javnosti na **službenoj web stranici** VKKS Ukrajine, izuzev:

- 1) podataka o mjestu prebivališta ili boravišta, datumu rođenja fizičkih lica, njihovim adresama, telefonskim brojevima ili drugim sredstvima komunikacije, e-mailovima, registracijskim brojevima obrazaca za registraciju poreskih obveznika, serijama i brojevima pasoša, vojnim knjižicama, lokaciji nekretnina (osim oblasti, rejona, naselja u kojem se nalazi objekat) i registracijskim brojevima vozila;
- 2) podataka o rezultatima testiranja kojima se provjeravaju lične moralne i psihološke kvalitete sudije (kandidata za sudiju) i opštim sposobnostima sudije (kandidata za sudiju), i medicinskih podataka;
- 3) informacija i podataka o maloljetnim osobama, osim podataka o nekretninama, vlasničkim pravima, imovini i drugim predmetima iz imovinskog kartona za koje je u

---

<sup>129</sup> Sudsko vijeće Aljaskе, Procedure odabira sudija, V. A(2), VI. B i D, [www.ajc.ak.us/selection/procedures.html](http://www.ajc.ak.us/selection/procedures.html).

kartonu osobe ovlaštene za obavljanje funkcija državne i lokalne samouprave, koju podnosi sudija (kandidat za sudiju), navedeno da su u njegovom vlasništvu; i

4) informacija koje sadrže državnu tajnu.

Pristup materijalima sudijskog dosjea (osim onih navedenih u sedmom stavu ovog člana) kao javnim informacijama dozvoljen je samo putem web stranice Visoke kvalifikacijske komisije sudija Ukrajine.

8. Članovi i ovlašteni zaposlenici sekretarijata Visoke kvalifikacijske komisije sudija Ukrajine i Visokog pravosudnog vijeća [novo], kao i ovlašteni zaposlenici Državne pravosudne uprave Ukrajine imat će **potpun i izravan pristup** sudijskom dosjeu (dosjeu kandidata za sudiju). Sudije (**kandidati za sudije**) će imati potpuni pristup svom dosjeu.”

U Sjedinjenim Državama, postoje razlike u stepenu javnosti evidencije o postupcima provjere, u zavisnosti od zakona o javnoj evidenciji određene države. U Indijani, svi javni spisi (kako je utvrđeno) komisije za nominaciju sudija podliježu **javnoj kontroli i kopiranju**, uključujući istražne zapisnike i izvještaje komisiji u vrijeme kada su zapisnici podneseni, kada su predmetom rasprave ili razmatranja komisije, ili kada ih kandidat objavi. Kada komisija guverneru dostavi spisak predloženih kandidata, komisija objavljuje listu imena i pismenu ocjenu svakog kandidata.<sup>130</sup>

## 7.3 Ishod

Lista kandidata se često objavljuje. Građanima se omogućava da dostave eventualne nalaze ili komentare o kandidatima. Na kraju tog procesa, objavljuje se i lista primljenih kandidata.<sup>131</sup> Na osnovu oba spiska, javnost može zaključiti ko nije primljen. Međutim, detaljni razlozi za svakog kandidata, uključujući one koji se odnose na **integritet**, obično se **ne objavljuju**. Međutim, nalazi i odluke ukrajinskog JVI-a objavljuju se na njihovoj web stranici, uključujući i one koje se odnose na sve aspekte integriteta.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Zakon Indijane, Sudovi i sudski službenici, stav 33-27-3-2 (g)(f).

<sup>131</sup> Pogledati npr. član 32. stavove 1. i 7. albanskog Zakona o statusu sudija i tužilaca (2016.), [www.legislationline.org/download/id/7432/file/Albania\\_law\\_status\\_judges\\_prosecutors\\_2017\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/id/7432/file/Albania_law_status_judges_prosecutors_2017_en.pdf).

<sup>132</sup> <https://grd.gov.ua/conclusions/>.

## 8. Pravni osnov

Neophodan je čvrst regulatorni osnov za kriterija integriteta. U Kontrolnoj listi vladavine zakona, Venecijanska komisija je navela:

„Jesu li **imenovanje** i napredovanje sudija zasnovani na relevantnim faktorima, poput sposobnosti, **integriteta** i iskustva? Jesu li ovi **kriteriji** propisani zakonom?”<sup>133</sup>

GRECO je iznio slično zapažanje:

„da bi trebala postojati jasna, **predvidljiva** i sveobuhvatna **pravila** o tome kako pravosuđe provjerava **integritet** kandidata za sudije prije njihovog imenovanja i/ili unapređenja. Naravno, takva pravila se moraju dosljedno primjenjivati u praksi.”<sup>134</sup>

Iako se glavni zakonski kriteriji mogu spomenuti u **zakonu**, pojedinosti o njihovoj jednakoj i uporedivoj primjeni mogu se utvrditi u podzakonskom aktu ili **metodologiji**. ESLJP je očigledno bio zadovoljan albanskim modelom, gdje su dva glavna kriterija integriteta propisana zakonom<sup>135</sup> (procjena imovine, procjena kandidata), dok su dodatni detalji sadržani, između ostalog, u „metodologiji.”<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Kontrolna lista vladavine zakona, E 1 a vi,

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

<sup>134</sup> GrecoRC4(2020)9 (Moldavija), stavovi 59., 65., <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fec2b>.

<sup>135</sup> Uporediti stav 299. presude, ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

<sup>136</sup> Stav 332. presude, ESLJP, 9. februar 2021., 15227/19, Xhoxhaj protiv Albanije, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>.

## 8.1 Preporuke za Bosnu i Hercegovinu

### 8.1.1 Pokazatelji integriteta

Pokazatelji integriteta trebaju odražavati sljedeće tačke:

1. Vrijednosti integriteta:
  - a. Neobjašnjivo bogatstvo: Porijeklo izvora imovine kandidata/članova porodice je zakonito, a životni standard kandidata ili članova njegove/njene porodice u skladu je sa prijavljenim prihodom.
  - b. Nezavisnost i nepristrasnost: Kandidat je u svom prethodnom profesionalnom svojstvu radio kao sudija, arbitar, posrednik, advokat, tužilac ili akademik, u skladu sa procesnim pravilima ili pravilima profesionalne etike u pogledu nepristrasnosti i/ili nezavisnosti.
  - c. Etika: Kandidat je u prošlosti poštovao pravila sudijske etike.
  - d. Poštovanje zakona: Kandidat nije učestvovao u koruptivnim radnjama ili je izvršio krivična djela povezana sa korupcijom, niti je prekršio druga antikorupcijska ograničenja i obaveze, bez obzira na to je li prekršaj sankcionisan ili ne.
  - e. Povjerenje javnosti: Kandidat nije počinio nijedno drugo djelo koje ga čini nedostojnim obnašanja sudijske funkcije ili narušava autoritet pravosuđa.
2. Kandidati bi trebali u potpunosti ispuniti sve pokazatelje.
3. Za procjenu integriteta kandidata, relevantni su podaci o kandidatu, članovima njegove porodice i drugim osobama koje su u srodstvu s kandidatom.
4. Procjena usklađenosti s pokazateljima zasniva se na informacijama koje nisu vremenski ili teritorijalno ograničene.
5. Svaki nalaz ili procjena bilo kojeg domaćeg ili međunarodnog tijela indikativna je, ali nužno nema negativan uticaj na ocjenu VSTV -a.
6. Ozbiljnost povrede dužnosti može se uzeti u obzir u pojedinačnim slučajevima manjih prekršaja.
7. Kandidat ne ispunjava pokazatelj kada je nepoštovanje zakona dokazano ili kada postoje osnovane sumnje u poštovanje zakona.



### **8.1.2 Utvrđivanje činjenica**

VSTV treba imati sveobuhvatne ovlasti u prikupljanju podataka od državnih tijela, kao i od fizičkih i pravnih lica.

### **8.1.3 Odlučivanje**

U primjeni sudske prakse ESLJP-a, „sumnje bi se mogle tumačiti protiv osobe koja želi biti kandidat, teret dokazivanja mogao bi se prebaciti na njega ili nju, a dojmovi bi se mogli smatrati važnim.“

Posebno kada se radi o neobjašnjivom bogatstvu, na osnovu „preliminarnih nalaza“ o neobjašnjivom bogatstvu, teret dokazivanja se može prebaciti na nosioca funkcije „da dokaže suprotno“.

### **8.1.4 Civilno društvo**

Akteri iz civilnog društva trebali bi imati pravo da dostavljaju informacije o kandidatima, a VSTV bi trebao biti u obavezi da ih razmotri u pisanoj odluci. Akteri iz civilnog društva mogu dostavljati savjetodavna mišljenja.

### **8.1.5 Međunarodni akteri**

Međunarodni akteri trebali bi imati pravo da dostavljaju informacije, a VSTV bi trebao biti u obavezi da ih razmotri u pisanoj odluci. Međunarodni akteri mogu dostavljati savjetodavna mišljenja. Preporučljivo je da se zakonom predvidi formalno tijelo predstavnika koje predlože međunarodni akteri, a imenuje (domaće) državno tijelo (na primjer sa liste nominovanih međunarodnih predstavnika). Međunarodni akteri mogu uložiti veto, koji bi barem trebao obavezati VSTV da izrekne adekvatnu mjeru, poput sazivanja zajedničkog sastanka s međunarodnim akterima i podizanja kvoruma za donošenje odluka.

### **8.1.6 Javni pristup podacima**

Liste kandidata bi od početka trebale biti javne, kao i liste prihvaćenih kandidata. Trebalo bi omogućiti da se mišljenja civilnog društva i međunarodnih aktera i druge informacije o kandidatima tretiraju kao otvorene/javne informacije.

### **8.1.7 Pravni osnov**

Budući da postojeći pravni okvir u BiH nije pogodan za uvođenje neophodnih promjena u vršenju provjera kandidata, svim bitnim tačkama spomenutim u ovom prijedlogu potreban je izričit regulatorni osnov u zakonu.