

ANALIZA RADA PRIVREMENOG ISTRAŽNOG POVJERENSTVA ZASTUPNIČKOGA DOMA ZA UTVRĐIVANJE STANJA U PRAVOSUDNIM INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE

Sažetak: Autor u radu analizira ulogu i značaj parlamentarnih istražnih povjerenstava, prezentirajući znanstveno-teorijske odrednice i usporedno-pravni prikaz, a fokusirajući se na postupak osnivanja, način rada i rezultate rada koje je ostvarilo privremeno istražno povjerenstvo Zastupničkoga doma za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, kao i predložene preporuke i reforme, te imajući na umu da se prvi put u povijesti Bosne i Hercegovine kroza sustav parlamentarnoga nadzora vršilo ispitivanje/analiza stanja pravosudnoga sustava. Istražno povjerenstvo počelo je s radom u lipnju 2020. godine. Izvještaj o radu, koji se sastoji od 15 preporuka i koji zajedno s priložima ima više od tisuću stranica, usvojen je 9. lipnja 2022. Izvještaj o radu privremenog istražnog povjerenstva ide na usvajanje Zastupničkom domu Parlamenta Bosne i Hercegovine nakon čega bi trebalo inzistirati na implementaciji danih preporuka. Jedna od preporuka iz predmetnog Izvještaja odnosi se na uvođenje „vettinga“, odnosno Zakona o provjeri članova Visokoga sudskog i tužiteljskoga vijeća, predsjednika sudova i glavnih tužitelja. U radu je posebno izdvojen i analiziran ovaj institut koji je već neko vrijeme u primjeni u Albaniji i prema mnogim istraživanjima dao je odlične rezultate.

Ključne riječi: Privremeno istražno povjerenstvo, Izvještaj o radu, „vetting“, preporuke, parlamentarni nadzor

* Dragan Glibo, dipl. iur., Doktorand Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, draganglibo85@gmail.com

1. Uvodne napomene

Učinkovit parlamentarni nadzor nad aktivnostima i politikama rada izvršnih vlasti ključan je dio demokratskog upravljanja, vladavine prava i odgovornoga rada predstavnika vlasti.¹

U teoriji je uglavnom zauzet stav da su parlamentarni odbori i povjerenstva proizvod praktične potrebe, tj. potrebe da bi se osigurala kvalificiranost i racionalnost u radu parlamenta, odnosno njegovih domova. Navedeno predstavlja zapravo razlog njihova postojanja.²

Parlamentarni odbori osnivaju se, u principu, kao pomoćni organi parlamenta, najčešće njegovih domova. Parlamentarni odbori predstavljaju pomoćna interna radna tijela.³

Uloga odbora razlikuje se od države do države i na mnogo načina ovisi o društveno-političkom sustavu, snazi i organiziranosti političkih stranaka, financijskoj situaciji i o drugim političkim uzrocima.

Ključna uloga odbora, predstavlja razmatranje zakonskih prijedloga vlade ili drugih ovlaštenih predlagača zakona, ali odbori su često opskrbljeni i nadzornim, kontrolnim i istražnim nadležnostima.⁴

Malcolm Shaw⁵ razlikuje sljedeće razloge za osnivanje parlamentarnih odbora i to u cilju sprovođenja: zakonodavne, financijske, istražne, upravno-nadzorne i housekeeping⁶ funkcije.

Osim njezine prvenstvene uloge u zakonodavnom postupku, odbori, u okviru svojih nadležnosti mogu imati i šire i drugačije funkcije. Druge funkcije predstavljaju prije svega provođenje anketa, političku kontrolu nad radom izvršne vlasti, istražne aktivnosti itd.

¹ Vidi: OSCE Ured za demokratske institucije i ljudska prava, Mišljenje o nacrtu zakona o parlamentarnom nadzoru u Bosni i Hercegovini, ožujak 2017., str. 4, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/322431.pdf> (12. 11. 2022.).

² Vidi: NIKOLIĆ, P., *Ustavno pravo*, Prosveta, Beograd, 1995., str. 474.

³ Vidi: BARTHELEMY, J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Delagrave, Paris, 1934., str. 10-15.

⁴ Vidi: DR. NIKOLIĆ, O., Institut za uporedno pravo, Beograd, „Parlamentarni odbori - uporedno-pravni pregled“, dostupno na: <https://www.stranipravnizivot.rs/index.php/SPZ/article/view/400/396> (10. 10. 2023.).

⁵ Vidi: Malcolm Shaw u poglavlju *Conclusions*, u knjizi: D. LEES, J., Malcolm Shaw, *Committees in legislatures: a comparative analysis*, Duke University Press, Durham, N.C., 1979., str. 361-434.

⁶ Odbori s „housekeeping“ funkcijom su oni odbori koji uživaju veliki ugled u parlamentu i posjeduju značajne nadležnosti, npr. Odbor za pitanja poslovnika (*Rules committee*) u Zastupničkom domu Kongresa SAD-a, Glavni odbor Nacionalnoga vijeća Austrije ili Savjet starješina (*Ältestenrat*) Bundestaga Njemačke. Inače, Savjet starješina nije klasičan parlamentarni odbor, nego savjetodavno tijelo koje pomaže Predsjedniku Bundestaga da što bolje i učinkovitije obavlja svoju dužnost, posreduje u pronalaženju kompromisa između poslaničkih grupa i donosi odluke u svezi financija vezanih za Bundestag.

U teoriji postoje različite klasifikacije parlamentarnih odbora. Ipak su neke od njih prihvaćene kao osnovne kao što je podjela parlamentarnih odbora na stalne i privremene (*ad hoc*).⁷

Stalni odbori osnivaju se za duže razdoblje (najčešće legislaturu) dok se privremeni odbori osnivaju za određeno razdoblje ili je njihovo osnivanje vezano za razmatranje određenoga pitanja i takvi odbori nazivaju se i *ad hoc* parlamentarnim odborima.

U svakom slučaju, parlamentarni odbori postali su neophodan instrument u funkcioniranju parlamenta i ostvarivanju njegovih funkcija, pa se u teoriji čak i označavaju kao bitna tijela parlamentarnoga rada.⁸ Usvajanjem Zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine⁹ ostvaren je pozitivan napredak, te su stvoreni svi preduvjeti da bi se mogla uspostaviti ravnoteža između izvršne i zakonodavne vlasti.

Zakon se sastoji od ukupno pet poglavlja. Prvo poglavlje čine „opće odredbe“, drugo poglavlje „ovlaštenja tijela koje provodi parlamentarni nadzor“, treće poglavlje „načini provođenja parlamentarnoga nadzora“, četvrto poglavlje odnosi se na „kaznene odredbe“ dok posljednje peto poglavlje predstavljaju „prijelazne i završne odredbe“. Zakon je predvidio veliki broj instrumenata parlamentarnoga nadzora, među kojima prvenstveno izdvajamo istrage i saslušanja kao i postavljanje usmenih i pisanih pitanja koja se šalju tijelima izvršne vlasti.¹⁰

Zakonom o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine uređena je nadležnost tijela koje provodi parlamentarni nadzor, postupak provođenja parlamentarnoga nadzora, suradnja na području parlamentarnoga nadzora, način izvještavanja Parlamentarne skupštine BiH kao i sankcije koje se mogu poduzeti u postupcima parlamentarnoga nadzora.

Budući da se raniji parlamentarni nadzor provodio preko parlamentarnih poslovnika, usvajanjem Zakona isti je nadzor itekako dobio na važnosti jer sada Zakon nameće obveze svim rukovodećim osobama državnih izvršnih tijela da surađuju s Parlamentarnom skupštinom u dobroj volji. To uključuje obveze odgovaranja na zahtjeve parlamenta za informacijama, svjedočenje pred parlamentarnim istražnim povjerenstvima kao i omogućavanja nesmetanoga pristupa dokumentaciji.

⁷ Vidi: GREY, J. E., La procédure législative, u Informations constitutionnelles et parlementaires, br. 131, 1982., str. 136 i dalje.

⁸ Vidi: SHAW, M. u poglavlju Conclusions, u knjizi: D. LEES, J., Malcolm Shaw, Committees in legislatures: a comparative analysis, Duke University Press, Durham, N.C., 1979., str. 361-434.

⁹ Zakon o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine, Službeni Glasnik BiH, br. 25/18.

¹⁰ Zakon o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine propisuje širok niz sredstava nadzora, jača i povezuje nadzorne nadležnosti parlamentarnih povjerenstava, definira nadležnosti tijela koja provode pozivanja svjedoka i zahtjeva za dostavu dokumenata i informacija.

Treba svakako napomenuti da na ostalim nižim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini: entiteta Federacije BiH i Republike Srpske kao i Brčko Distrikta u Bosni i Hercegovini, te na razinama županija ne postoje jedinstveni Zakoni koji reguliraju predmetno područje nego su oni regulirani najčešće kroz Poslovnike o radu Parlamentata.¹¹

Parlamentarna istražna povjerenstva, formirana i osnovana u skladu s postojećim zakonom i dobrim praksama, predstavljaju važan alat u funkcioniranju zdrave demokracije. Kada se takvim istragama ispituje rad pravosudne vlasti, one se trebaju pridržavati utvrđenih pravila koja ne remete podjelu vlasti i podržavaju neovisnost pravosuđa.¹²

U ovom radu analizirat ćemo ulogu i značaj parlamentarnih istražnih povjerenstava, prezentirajući znanstveno-teorijske odrednice i usporedno-pravni prikaz, a fokusirajući se na postupak osnivanja, način rada i rezultate rada koje je ostvarilo privremeno istražno povjerenstvo Zastupničkoga doma za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine.

2. Parlamentarna istražna povjerenstva

„Ako želite da nešto ne uspije, osnujte povjerenstvo.“¹³ Često se prilikom osnivanja različitih povjerenstava spominje navedena izjava koja svakako izaziva sumnje u namjere osnivanja i rada povjerenstava. Mediji obično koriste navedenu izjavu da bi u samom početku omalovažili bilo kakvu mogućnost ostvarivanja zacrtanih ciljeva od strane novoosnovanih istražnih povjerenstava.

Parlamentarna istražna povjerenstva mogu se osnivati za pitanja koja su od javnog interesa a obično se odnose na temeljne vrijednosti Ustava temeljne slobode i prava čovjeka i građanina.

„Suštinska karakteristika svih istražnih povjerenstava jest to da su ona primarno (što je i jedino bitno) politička tijela. Nikakva druga kvalifikacija njihove biti nije potrebna niti može s približnom točnošću ukazati na njihove kvalitete.“¹⁴

¹¹ *Poslovnik zastupničkog doma Parlamenta Federacije BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 79/14, 81/15, 78/19 i 26/20.

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 60/20.

Poslovnik o radu skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 50/18 i 20/10.

¹² Vidi: OSCE Ured za demokratske institucije i ljudska prava, Bilješka o parlamentarnim istragama pravosudnih aktivnosti, studeni 2020. godine, str. 2, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/4/473511.pdf> (10. 8. 2022.).

¹³ Izreka koja se pripisuje sir Winstonu Churchillu (1874.-1965.), koji je često govorio kako se treba kloniti kolektivnog odlučivanja o bitnim stvarima.

¹⁴ STANIŠIĆ, F., ČAČIJA, M., Kontrola koju provode istražna povjerenstva Hrvatskog sabora, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 2/2016., str. 439-466, str. 463, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/232417> (15. 1. 2023.).

Navedena izreka sir Winstona Churchilla ipak se ne može poistovjetiti s osnivanjem parlamentarnih istražnih povjerenstava.

Osnivanje Parlamentarnih istražnih povjerenstava obično prati medijska pozornost jer se najčešće osnivaju u trenutcima određenih afera. Istražna povjerenstva trebala bi imati veliki značaj budući da imaju ovlasti da izvrše uvid u dokumente koji su klasificirani kao tajni, te imaju pravo pozvati bilo koga za svjedoka. Proučavajući parlamentarna povjerenstva komparativnom metodom uočavamo njihove sličnosti i razlike u različitim državama. Tako u Njemačkoj Linn i Sobolewski naglašavaju da „prema članku 44. temeljnog zakona, Bundestag ima pravo osnovati istražne odbore za istraživanje konkretnih pitanja; to je dužan učiniti na prijedlog jedne četvrtine njegovih zastupnika. Ovo je vrlo važno manjinsko pravo koje posebno koristi oporba da bi osigurala istragu slučajeva navodne pronevjere, nepravilnosti u postupanju ili neprimjerenog ponašanja od strane pojedinih političara“.¹⁵

U Njemačkoj su prava istražnih odbora¹⁶ i postupci koje moraju slijediti sadržani u Zakonu o istražnim odborima.¹⁷ Prema Njemačkom zakonodavstvu svjedok može odbiti iskaze koji ga u trajućem ili prijetećem kazneno-procesnom istražnom postupku mogu opteretiti.¹⁸

Gore navedeno je na sličan način regulirano i u Republici Hrvatskoj gdje je rad istražnih povjerenstava reguliran Zakonom o istražnim povjerenstvima.¹⁹ Zakonom o istražnim povjerenstvima propisano je kako se svjedočenje pred parlamentarnim istražnim povjerenstvom može uskratiti ako bi osoba njime sebe neposredno izvrgla kaznenom progonu što ukazuje na sličnosti ova dva primjera.

U anglosaksonskoj pravnoj literaturi često se analiziraju i porede dva suprotstavljena sustava odbora koji postoje u Sjedinjenim Američkim Državama, odnosno, u Ujedinjenom Kraljevstvu. Navedena usporedba poznatija je kao jaki i slabi sustav odbora. Karakteristike jakoga sustava odbora prije svega pretpostavlja postojanje velikog broj stalnih parlamentarnih odbora; točno određena nadležnost odbora koja se poklapa sa strukturom vlade i njezinih organa, mandate članova odbora traje koliko i legislature. Dugogodišnje članstvo u odborima omogućava kontinuitet, stabilnost i razvija veliku stručnost po pojedinim pitanjima.

Nasuprot navedenim karakteristikama u slabom sustavu odbora koji dominira u Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj odbori se osnivaju s ciljem proučavanja točno određenog zakonskog prijedloga ili grupe prijedloga i nakon tog se raspuštaju. Za

¹⁵ LINN, S. & SOBOLEWSKI, F., *The German Bundestag: Function and procedures*, 2015., str. 50.

¹⁶ *Ibid*, str. 50.

¹⁷ *Zakon o istražnim odborima Njemačkog Bundestaga*, BGLB. 1142I.

¹⁸ PABEL, K., *Verhängung von Beugehaft durch einen Untersuchungsausschuß*, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 2000., str. 788.

¹⁹ *Zakon o istražnim povjerenstvima*, *Narodne Novine Republike Hrvatske*, br. 24/96.

razliku od jakih odbora u slabim odborima članstvo je kratkotrajno zbog čega se ono u odborima ne može usavršiti u pojedinim oblastima što ih dovodi u inferiorniji položaj u odnosu na predstavnike vlade.

Demokratsko upravljanje javnim poslovima u zakonodavnim institucijama osnaženo je pravom formiranja *ad hoc* istražnih povjerenstava na nivou jednog od doma ili oba doma parlamenta u cilju prikupljanja podataka, informacija, dokumenata, iskaza, svjedočenja neophodnih za ostvarenje cjelovitog uvida u domene poslovanja izvršne vlasti u kojima su uočene grube povrede zakonskih procedura i nepravilnosti u radu koje proizvode ili bi mogle prouzrokovati negativne društvene posljedice.²⁰

Ovaj instrument kontrole izvršne vlasti koristi se u slučaju razmatranja složenih pitanja koja parlament ne može detaljno istražiti na plenarnim zasjedanjima. U načelu, efikasnost rada istražnih povjerenstava cijeni se na osnovi javno objavljenih zaključaka po završenim aktivnostima.

Izvjestaji parlamentarnih istražnih povjerenstava u praksi dugoročno ne doprinose trajnom otklanjanju uočenih problema²¹ što je dokazano kroz istraživanja ove problematike u britanskom parlamentu koja su pokazala da manje od pet posto svih izvještaja istražnih povjerenstava bude predmet rasprave u Domu komunala.

Parlamentarna praksa u Velikoj Britaniji također pokazuje da su se premijeri rijetko pojavljivali pred izabranim povjerenstvima i da su ovo sredstvo kontrole prepuštali ministrima.

Bačić A. navodi sljedeće „za one koji su ‘samo’ predstavnici u parlamentu i kojima je zadaća kontrola egzekutive, preostaju jedino one informacije koje škrto distribuiraju ministri. Prije svega, postoji jedan poduži popis pitanja na koja zastupnici ma kako postavili pitanja, bilo pismeno bilo usmeno, jednostavno ne dobijaju odgovore“.²²

Isensee J. naglašava da „Istražno povjerenstvo nastupa sa zahtjevom da je njemu stalo do otkrivanja istine i samo istine. Ono se ponaša kao kazneni sud, dakako kao

²⁰ Prema Poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije, anketni odbori osnivaju se radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima, osnivaju se iz reda narodnih zastupnika, dok se povjerenstva osnivaju iz reda narodnih poslanika, predstavnika organa i organizacija, znanstvenika i stručnjaka. Anketni odbor, odnosno komisija, ne može vršiti istražne i druge sudske radnje, ali ima pravo tražiti od državnih organa i organizacija podatke, isprave i obavještenja, kao i uzimati izjave od pojedinaca koje su mu potrebne.

²¹ U 16 godina od donošenja Zakona o istražnim povjerenstvima u Republici Hrvatskoj, parlamentarna istražna povjerenstva nisu gotovo nikada ostvarila cilj kojim im nalaže utvrđivanje pravog stanja, svih odlučnih i drugih činjenica, važnih za utvrđivanje istine. Upravo suprotno, rad istražnih povjerenstava najčešće je ocjenjivan kao „politički igrokaz“.

²² BAČIĆ, A., Pisani ustav za Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske - kraj jedne epohe, Politička misao, vol. 2000., (1994), No. 2, str. 147, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/163590> (9. 11. 2022.).

takav iz razdoblja inkvizicijskih procesa, u kojima su iste osobe bili tužitelji i suci“.²³ Također navodi: „Mnogi svjedoci, koji odbijaju iskazivati pred istražnim povjerenstvom, prigovaraju predsjedniku pristranost. Prigovor je vjerojatno gotovo uvijek opravdan. Ali on pogađa povjerenstvo kao instituciju.“²⁴

Problem istražnih povjerenstava je realizacija zaključaka i mjera koja u svojim izvještajima utvrde istražna povjerenstva. Mnogi smatraju da je zadaća istražnih povjerenstava dokazivanje političke odgovornosti a ne kaznene odgovornosti. Možda uloga istražnih povjerenstava u javnosti još uvijek nije dovoljno prepoznata i mnogi smatraju da ona predstavljaju političku borbu a da bi primarna zadaća stvarno trebala biti otvaranje pojedinih pitanja za koja je javnost zainteresirana.

Tijekom posljednjih nekoliko desetljeća promijenio se odnos između triju državnih vlasti (zakonodavne, izvršne i sudbene). Izvršna i zakonodavna vlast postale su više međusobno ovisne. Smanjena je ovlast zakonodavne vlasti da poziva izvršnu vlast na odgovornost.²⁵

Istodobno su određeni politički i medijski krugovi stvorili dojam da sudbene vlasti nisu dovoljno odgovorne prema društvu.

Međunarodni standardi, preporuke i prakse zemalja pokazuju da parlamentarna istražna povjerenstva mogu direktno stupiti u kontakt s članovima pravosudne vlasti da bi razvili jasno razumijevanje sustavnih izazova i razvili odgovarajuća zakonodavna rješenja u skladu s njihovim mandatom. U nekim okolnostima članovi pravosudne vlasti imaju pravo, pa čak i dužnost da igraju aktivnu ulogu u davanju procjena i prijedloga za sustavna poboljšanja koja su u javnom interesu. Parlamentarna istražna povjerenstva u svome radu moraju posebno paziti da osiguraju da njihove aktivnosti ne narušavaju neovisnost pravosuđa, uključujući poštivanje jasnih pravila za ispitivanje članova pravosuđa.

Osnovna zadaća parlamentarnog istražnog povjerenstva zaduženog za identificiranje sustavnih problema u javnim institucijama i predlaganje mjera za ispravljanje takvih nedostataka, moraju se jasno razlikovati od funkcija pravosudne vlasti koja je zadužena za istraživanje i utvrđivanje individualne odgovornosti za određene radnje i utvrđivanje odgovarajućih sankcija.

Često se dovodi u pitanje opasnost od preklapanja uloge parlamentarnih istražnih povjerenstava i pravosuđa. Savjetodavno vijeće europskih sudaca priznaje da

²³ ISENSEE, J., Između etosa službe i stranačke vezanosti - odluke parlamenta u vlastitoj stvari, *Politička misao*, vol. XXXVII., (2000.). br. 4, str. 27, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/42520> (12. 11. 2022.).

²⁴ *Ibid.*, str. 27.

²⁵ Vidi: Gardbaum, Separation of Powers and the Growths of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy mostly Been Withdrawn From Sale?), *American Journal of Comparative Law*, 2014., str. 613-639, dostupno na: <https://www.jstor.org/stable/43669514?typeAccessWorkflow=login> (12. 10. 2023.).

nacionalna ili lokalna parlamentarna tijela mogu, u skladu sa zakonodavstvom mnogih država članica, osnovati odbora za istraživanje društvenih pojava, navodnih kršenja zakona ili loše primjene zakona. Ovlaсти tih odbora često su slične ovlastima pravosudnih tijela kao što su pravo na pozivanje svjedoka, naređivanje objavljivanja ili oduzimanja dokumentacije s dokazima itd. Prema mišljenju savjetodavnog vijeća europskih sudaca da bi se očuvala odgovarajuća dioba vlasti, izvješćima odbora za istraživanje općenito se ne bi smjelo ometati istrage ili suđenja koja su pravosudna tijela pokrenula ili će uskoro pokrenuti. Ako se u takvim izvješćima moraju komentirati postojeće sudske odluke u pojedinim slučajevima, to je potrebno napraviti s odgovarajućim poštovanjem te je potrebno suzdržati se od upućivanja bilo kakve kritike u smislu koji bi doveo do revizije donesenih odluka.

Međutim, ako se tijekom istrage ispituju mogući nedostaci u sudovanju koji su istaknuti u pojedinom slučaju, ti se postupci mogu, s dužnom pažnjom, ispitati. Istraga nikada ne može zamijeniti pravi sudski postupak.²⁶

U cilju očuvanja primjerene diobe vlasti, parlamentarna istražna povjerenstva se u svome radu nikada ne bi smjeli miješati u istrage ili suđenja koja su pravosudna tijela pokrenula ili će ih uskoro pokrenuti. Istrage koje provode parlamentarna istražna povjerenstva nikada ne mogu biti zamjena za sudski postupak.

3. Privremeno istražno povjerenstvo Zastupničkoga doma za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine

3.1. Osnivanje privremenog istražnog povjerenstva

Zaključkom²⁷ Zastupničkoga doma Parlamentarnoga vijeća Bosne i Hercegovine na 2. hitnoj sjednici od 14. i 26. lipnja 2019. osnovano je Privremeno istražno povjerenstvo Zastupničkoga doma za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine.²⁸ Sazivanje hitne sjednice Zastupničkoga doma tražilo je 14 zastupnika Zastupničkoga doma iz oba entiteta Bosne i Hercegovine kao i iz različitih političkih stranaka. Povod za osnivanje istražnoga povjerenstva bila je afera potkivanje, odnosno video snimak u kojem tadašnji predsjednik Visokoga sudskog

²⁶ Vidi: Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE), Položaj sudbene vlasti i njezin odnos s drugim državnim vlastima u modernoj demokraciji, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680748229> (11. 10. 2023.).

²⁷ Zapisnik 2. hitne sjednice Zastupničkog doma, dostupno na: [http://static.parlament.ba/doc/121727_\(B\)%20Zapisnik.pdf](http://static.parlament.ba/doc/121727_(B)%20Zapisnik.pdf) (8. 3. 2023.).

²⁸ Na 6. sjednici Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (tematska sjednica) raspravljalo se o stanju u pravosuđu Bosne i Hercegovine i radu Visokoga sudskoga i tužiteljskoga vijeća (VSTV) Bosne i Hercegovine. Nakon rasprave usvojen je zaključak kojim Zastupnički dom zadužuje tajnika Doma da u roku od 10 dana od dana usvajanja ovog zaključka sazove konstituirajuću sjednicu Privremenog istražnog povjerenstva Doma.

i tužiteljskoga vijeća Bosne i Hercegovine vodi razgovor o aktivnom predmetu. Istražno povjerenstvo je svoju konstituirajuću sjednicu održalo 26. svibnja 2020. Na dnevnom redu konstituirajuće sjednice bila je samo jedna točka dnevnog reda „1. Izbor predsjedatelja, prvog i drugog zamjenika Privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine“.²⁹ Dnevni red je na prijedlog člana Povjerenstva Branislava Borenovića dopunjen drugom točkom Razno, pod kojom je navedeni član Povjerenstva tražio da se za narednu sjednicu Privremenog istražnog povjerenstva pripremi prijedlog Poslovnika koji treba sadržavati program i plan rada Privremenog istražnog povjerenstva što je jednoglasno usvojeno.

Na konstituirajućoj sjednici Damir Arnaut izabran je za predsjedatelja Privremenog istražnog povjerenstva dok je Dragan Mektić izabran za prvog zamjenika predsjedatelja Privremenog istražnog povjerenstva. Za imenovanje drugog zamjenika predsjedatelja Privremenog istražnog povjerenstva nisu postojali uvjeti pa je imenovanje odgođeno za sljedeću sjednicu.

3.2. Poslovnik i Program rada Privremenog istražnog povjerenstva

Na drugoj sjednici Privremenog istražnog povjerenstva održanoj 4. lipnja 2020. Privremeno istražno povjerenstvo usvojilo je „Poslovnik privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine“.³⁰

Navedenim Poslovníkom utvrđena su pitanja propisana člankom 29. stavak (2) Zakona o parlamentarnom nadzoru,³¹ kao i pitanja koja nisu nikako ili nisu precizno propisana Poslovníkom Zastupničkoga doma, a tiču se rada Privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine.

Poslovníkom su regulirani zadaća, ovlasti, stručna i administrativna podrška, dokazi, svjedoci, Izvješća, javnost rada, te program rada Privremenog istražnog povjerenstva.

²⁹ Dnevni red konstituirajuće sjednice Privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, dostupno na: <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/Konstituirajucaa%20sjednica%20Ad%20hoc%20-%20pred.%20D.Arnaut-svi%20pripadajuci%20materijali%20uz%20sjednicu-26.5.2020-H.pdf> (20. 2. 2023.).

³⁰ Poslovnik Privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, dostupno na: <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hockomisije/Poslovnik%20o%20radu%20ad%20hoc%20Priv.istr.kom.-4.6.2020-H.pdf> (11. 12. 2022.).

³¹ Čl. 29. stavak 2. Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH: „Povjerenstvo za istrage donijet će svoj poslovnik u kojem će propisati odredbe u vezi s dokazima, postupak pozivanja svjedoka, prava i dužnosti svjedoka, angažman vještaka, te između ostalog, i izvještavanje tijela koje provodi parlamentarni nadzor.“

Na trećoj sjednici Privremeno istražno povjerenstvo usvojilo je i svoj Program rada.³² Na taj je način Privremeno istražno povjerenstvo u skladu s odredbama Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH regulirao sva pitanja³³ koja nisu bila precizno regulirana niti Zakonom niti Poslovníkom Zastupničkoga doma.

3.3. Rad Privremenog istražnog povjerenstva

Privremeno istražno povjerenstvo održalo je ukupno 37 sjednica, dok je samo u razdoblju prve godine svoga rada odnosno od 26. 5. 2020. do 17. 6. 2021. održalo 32 sjednice.

Istražno povjerenstvo je tijekom prve godine rada u prosjeku održavalo po tri sjednice mjesečno. Ovo je pokazatelj da je Privremeno istražno povjerenstvo posvećeno pristupu zadaći koja je pred njega stavljena. Usporedbe radi Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine je u četiri godine mandata održao tek 29 sjednica.

Tijekom održanih 37 sjednica Privremeno istražno povjerenstvo saslušalo je brojne svjedoke, održalo sastanke s članovima Kongresa Sjedinjenih Američkih Država,³⁴ ambasadorima Misije OSCE-a, predstavnicima nevladinih organizacija kao i predstavnicima medija. Privremeno istražno povjerenstvo je tijekom svoga rada zaprimilo ukupno 68 podnesaka građana. Isto povjerenstvo usvojilo je 110 zaključaka i uputilo 41 pitanje i zahtjev za dostavu informacija Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, VSTV-u, sudovima i tužiteljstvima. Koliko je ozbiljno shvaćen rad

³² Program rada Privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine BiH za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, dostupno na: <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/Program%20rada%20privr.istr.kom.%20za%202020.-D.Arnaut-predsj.H-%20I.pdf> (11. 12. 2022.).

³³ Programom rada privremenog istražnog povjerenstva utvrđene su sljedeće pojedinosti a to su: metoda rada, vremenski okvir, konkretna tematika, konkretna javna saslušanja i svjedočenja, razmatranje pojedinačnih slučajeva (afera „Respiratori - Srebrena malina“, afera „Respiratori - Medietic“, afera „Pandora“, političke pritiske na nositelje pravosudnih funkcija, ubojstvo Davida Dragičevića, ubojstvo Dženana Memića, privatizaciju i područje stečajnih postupaka te druge po potrebi), djelovanje izvan okvira programa rada.

³⁴ Video sastanak održan je s članovima Kongresa SAD-a i predstavnicima Ambasade SAD-a u Sarajevu na kome su razmijenjene informacije o radu Privremenog istražnog povjerenstva i iskustva sličnih istražnih povjerenstava Kongresa SAD-a u provođenju parlamentarnog nadzora. Na sastanku su govorili član Potkomiteta za nadzor i istrage Komiteta Kongresa SAD-a za energetiku i trgovinu, kongresmen Markwayne Mullin i potpredsjednik Potkomiteta za nadzor i istrage Komiteta za energetiku i trgovinu Kongresa SAD-a Alan Slobodin. Fokus sastanka bio je na balansiranju političkoga pritiska s kojim su suočeni članovi parlamentarnih istražnih povjerenstava s potrebom da se izradi značajan, koristan i utjecajan izvještaj kojemu bi rezultat trebao imati konkretne pozitivne reforme u društvu. Naglasili su također da Privremeno istražno povjerenstvo Zastupničkoga doma PS-a BiH predstavlja povijesni presedan i priliku da se uspostavi temelj za buduća parlamentarna istražna povjerenstva, kao i da javnost kroz uspostavljanje smjernica, načina sačinjavanja izvještaja, metodologije rada i postupka istrage, prihvati i podrži snažnu nadzornu ulogu državnoga parlamenta u BiH.

Privremenog istražnog povjerenstva od strane drugih institucija govori i činjenica da je Povjerenstvo zaprimilo ukupno 39 odgovora.

Zbog transparentnosti svoga rada ali i velikog interesa javnosti i medija, Privremeno istražno povjerenstvo je svoj rad učinilo javnim, te omogućilo javno sudjelovanje na svim sjednicama koje su održane. Također je to isto povjerenstvo na internet stranici učinilo dostupnim svu dokumentaciju koju su koristili u svome radu odnosno akte koje su usvojili.³⁵

Privremeno istražno povjerenstvo je u svome radu uvijek djelovalo u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru, Poslovníkom Zastupničkoga doma, Poslovníkom istražnog povjerenstva kao i Programom rada istražnog povjerenstva.³⁶

Treba također naglasiti da članovi Privremenog istražnog povjerenstva nisu dobivali naknade za svoj rad u Povjerenstvu.

Rezultat svega navedenog jest usvojeni Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva koje sadrži analizu o stanju pravosudnoga sustava u Bosni i Hercegovini, unutar kojega se nalaze i konkretne preporuke za poboljšanje i reformu trenutnoga stanja.

3.4. Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva

U skladu s člankom 7 Poslovníka Privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine³⁷ Privremeno istražno povjerenstvo je na svojoj 35. sjednici, održanoj 8. lipnja 2022., usvojilo Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva. Važno je naglasiti da je Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva usvojen jednoglasno.³⁸

Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva ima 107 stranica i podijeljeno je u sljedećih pet poglavlja:

³⁵ Dostupno na: Privremena / ad hoc povjerenstva (parlament.ba) (8. 2. 2023.).

³⁶ Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva zastupničkog doma za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, lipanj 2022., dostupno na: <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/35.%20sjednica%20PIK-a%20-%20spojeni%20kompleteirani-8.6.2022.-H.pdf> (20. 12. 2022.).

³⁷ *Poslovník* privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, članak 7.: „(1) Nakon što obavi zadaću, Privremeno istražno povjerenstvo dostavlja izvješće Zastupničkom domu. (2) Dnevni redovi, svjedočenja svjedoka, transkripti, zapisnici i izvješća obvezno se objavljuju na internetskoj stranici Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, sukladno Zakonu o zaštiti tajnih podataka i Zakonu o zaštiti osobnih podataka. (3) Svaki član Privremenog istražnog povjerenstva koji je sudjelovao u odlučivanju o izvješću Povjerenstva ima pravo iskazati svoje izdvojeno mišljenje u posebnom izvješću ili u obliku izdvojenog mišljenja priloženog osnovnom izvješću Povjerenstva koje odražava rezultate izjašnjavanja većine.“

³⁸ Istražno povjerenstvo je više od 100 svojih odluka donijelo jednoglasno i samo četiri puta imali su suzdržane glasove koji su se ticali tehničkih pitanja.

1. Uvod
2. Osnivanje i funkcioniranje istražnog povjerenstva
3. Uočeni problemi u pravosuđu u Bosni i Hercegovini
4. Predložene reforme
5. Budućnost parlamentarnoga nadzora.

Usvojeni Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva dostavljen je Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kao i svim osobama koje su svjedočile pred Privremenim istražnim povjerenstvom.

Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva rezultat je rada po mnogima rečeno „najaktivnijeg tijela u povijesti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine“. Sastavni dio Izvještaja o radu čine i prilozi na više od 1429 stranica. Prilozi sadrže sve pisane materijale koje su članovi Privremenog istražnog povjerenstva imali na uvid i po kojem su djelovali. U Izvještaju su navedeni svi problemi koji su detektirani na osnovi svjedočenja sudaca, tužitelja, članova Visokog sudskog i tužiteljskog vijeća BiH.³⁹ Izvještaj sadrži probleme aktera koji godinama vode borbu s pravosudnim institucijama u Bosni i Hercegovini s ciljem da se pokrenu ili riješe slučajevi najtežih kaznenih djela među kojima su i ubojstva.

Predmetni Izvještaj trebao bi se naći pred Zastupničkim domom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine gdje se očekuje njegovo usvajanje. Također, Privremeno istražno povjerenstvo nada se da će preporuke koje su navedene u Izvještaju biti realizirane da bi se popravilo sveukupno stanje u pravosuđu u Bosni i Hercegovini.

Radom Privremenog istražnog povjerenstva istaknut je značaj parlamentarnog nadzora kao važnog alata. Izvještaj o radu ima jedno poglavlje kojim je dotaknuta budućnost parlamentarnoga nadzora u Bosni i Hercegovini.⁴⁰ Na ovaj način je Privremeno istražno povjerenstvo kroza svoj rad sveukupnoj zainteresiranoj javnosti približilo pojam parlamentarnog nadzora, te pokazalo da ono predstavlja snažan elemenat kako za vladajuće, tako i za opoziciju jer je znanstveno dokazano da u stvarima u kojima postoji parlamentarni nadzor, vlast u pravilu bolje radi svoj posao.

Nadamo se da će se ovakva praksa osnivanja i ozbiljnog rada istražnih povjerenstava u parlamentima na svim razinama nastaviti, te da će se na učinkovit način

³⁹ Nositelji pravosudnih funkcija tijekom svjedočenja ocijenili su stanje u pravosuđu u Bosni i Hercegovini sa sljedećim nazivima „alarmantno“, „katastrofalno“, „situacija da pravosuđa gotovo i nema“, „dotakli smo dno da dalje ne možemo“.

⁴⁰ Posebni predstavnik Europske unije u Bosni i Hercegovini, ambasador Johann Sattler, izjavio je da europski predstavnici „snažno ohrabruju članove Privremenog istražnog povjerenstva da nastave rad s ciljem stvaranja i ubrzanja reformi u pravosuđu u Bosni i Hercegovini“, te upozorio da bez napretka na planu vladavine prava, Bosna i Hercegovina ne će moći dobiti status kandidata za članstvo u Europskoj uniji.

omogućiti upotreba parlamentarnoga nadzora koja svim zastupnicima stoji na raspolaganju.

4. Predložene reforme

Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva u poglavlju IV. sadrži sljedeće predložene reforme:

1. „Vetting“ svih članova VSTV-a, predsjednika sudova i glavnih tužitelja,
2. Uvesti nositelje pravosudnih funkcija i njihove bliske srodnike u institut zabrane sukoba interesa,
3. Značajno unaprijediti kriterije za imenovanje na pravosudne funkcije i članstvo u VSTV-u,
4. Osigurati izuzeća VSTV-a pri imenovanjima na istom nivou,
5. Odstraniti odvjetnike iz VSTV-a,
6. Značajno unaprijediti status i ovlasti Ureda disciplinskoga tužitelja (UDT-a),
7. Značajno pojačati istrage za disciplinske prekršaje etičke i koruptivne prirode,
8. Uspostaviti zaseban mehanizam za odlučivanje o disciplinskim prekršajima članova VSTV-a,
9. Onemogućiti napredovanje nakon izrečene disciplinske mjere tijekom određenog razdoblja, ovisno o ozbiljnosti disciplinskoga prekršaja,
10. Fokus ocjenjivanja/vrednovanja rada sudaca i tužitelja prebaciti s ostvarene norme na postotak oborenih presuda i palih optužnica,
11. Osigurati dosljednu uporabu CMS sustava za dodjelu predmeta u VSTV-u i svim tužiteljstvima i sudovima u Bosni i Hercegovini,
12. Uspostaviti/vratiti institut oštećenog kao supsidijarnoga tužitelja,
13. Osigurati potpunu neovisnost i djelotvornost Institucije ombudsmana,
14. Značajno suziti definiciju neovlaštenog fotografiranja i snimanja,
15. Značajno unaprijediti transparentnost i suradnju s medijima.

Kod predstavljanja Izvještaja o radu Privremenog istražnog povjerenstva naglašena je sprega između politike i pravosuđa koja je evidentna, duboko prisutna na najvišim razinama, te predstavlja najveću prepreku aspiracijama Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji.

Na osnovi donesenih preporuka/reformi evidentno je da na nezadovoljstvo stanjem u pravosudnom sustavu Bosne i Hercegovine osim nevladinog sektora i građana Bosne i Hercegovine sada ukazuje i zakonodavna vlast.

Ovo je prvi put u povijesti Bosne i Hercegovine da se kroza sustav parlamentarnog nadzora vršilo ispitivanje/analiza stanja pravosudnoga sustava.

Treba svakako napomenuti kako je nakon formiranja Privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkoga doma o stanju u pravosuđu u Bosni i Hercegovini, VSTV

na sjednici 18. lipnja 2019. donio zaključak kojim je odbacio poziv Zastupničkoga doma i odbacio suradnju s povjerenstvom za nadzor s obrazloženjem da osnivanje povjerenstva predstavlja „grubo miješanje i nedopušten pritisak zakonodavne vlasti na rad pravosuđa, koji kao takav narušava demokratski i ustavni sustav trodiobe vlasti“.⁴¹ Potpredsjednica VSTV-a Ružica Jukić istakla je da Parlament ne može imati nadzor nad pravosuđem. Na navedeni zaključak VSTV-a reagirala je ambasada SAD-a u BiH na način da zdrave demokracije trebaju provjeru i ravnotežu (*checks and balances*) i da se ne radi samo o pravu parlamenta nego i obvezi da sudstvo bude odgovorno građanima Bosne i Hercegovine.

Budući da će prva predložena reforma „vettinga“ biti zasebno analizirana u posebnom Poglavlju, ukratko ćemo proći kroz ostalih četrnaest preporuka.

4.5. Uvesti nositelje pravosudnih funkcija i njihove bliske srodnike u institut zabrane sukoba interesa

Preporuka Privremenog istražnog povjerenstva jest da se propiše da postoji sukob interesa nositelja pravosudnih funkcija u situacijama u kojima oni ili njihovi bliski srodnici budu imenovani u članstvo u upravnom odboru, nadzornom odboru, skupštini, upravi ili menadžmentu, ili u svojstvu ovlaštene osobe u javnom poduzeću, odnosno u „članstvo u upravnom ili nadzornom odboru, ili obavljanju dužnosti direktora direkcije ili agencije za privatizaciju“, kao i kada su oni ili njihovi bliski srodnici „članovi skupštine, nadzornog odbora, uprave ili menadžmenta“, ili „u svojstvu ovlaštene osobe bilo kojeg privatnog poduzeća koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje, sa institucijama koje se financiraju iz budžeta na bilo kojem nivou“, kada je vrijednost ugovora veća od 10.000,00 KM godišnje a sve po uzoru na Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH.⁴²

4.6. Značajno unaprijediti kriterije za imenovanje na pravosudne funkcije i članstvo u VSTV-u

Privremeno istražno povjerenstvo predložilo je da treba unaprijediti kriterije za sve pravosudne funkcije i za članstvo u VSTV-u. Također su tražili da se značajno poveća broj godina iskustva potrebnih za članstvo u VSTV-u kao i da se za imenovanje na više pozicije uvedu mjerljivi rezultati kao što su redovna ocjenjivanja, postotak potvrđenih presuda, potvrđenih optužnica itd.

⁴¹ PERIĆ, B., *Pravosuđe u BiH, Stanje i perspektive*, Transparency International BiH, vidi. str. 26, dostupno na: https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2019/12/Pravosudje-u-BIH_Stanje-i-perspektive-2019.pdf (16. 1. 2023.).

⁴² *Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine*, Službeni Glasnik BiH, br.: 13/02, 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13 i 46/16.

4.7. Osigurati izuzeća VSTV-a pri imenovanjima na istom nivou

Ova preporuka odnosi se na zabranu da sudci u VSTV-u sudjeluju u imenovanjima tužitelja koji se kasnije mogu pojaviti pred njihovim sudovima kao i u obrnutim situacijama, kao i potrebu propisivanja apsolutne zabrane suparničkoga postupanja između dva člana VSTV-a, tijekom, te pet godina po isteku mandata u VSTV-u.

4.8. Odstraniti odvjetnike iz VSTV-a

Preporuka privremenog istražnog povjerenstva jest da postojeća dva mjesta koja se trenutno popunjavaju iz odvjetničkih komora FBiH/RS, trebaju biti popunjena redovnim profesorima koji bi bili imenovani s pravnih fakulteta javnih sveučilišta u FBiH, odnosno RS-a.

4.9. Značajno unaprijediti status i ovlasti UDT-a

Glavni značaj ove preporuke jest da se Ured disciplinskoga tužitelja fizički odvoji od VSTV-a kao i da mu se osigura potpuna institucionalna i proračunska neovisnost. Dodatni zahtjevi su da se unaprijedi profesionalni status glavnoga disciplinskog tužitelja/ice kao i njegova zamjenika/ice, te da se ojačaju ljudski, financijski i svi drugi resursi ureda disciplinskoga tužitelja.

4.10. Značajno pojačati istrage za disciplinske prekršaje etičke i koruptivne prirode

U cilju podizanja povjerenja javnosti u neovisnost i kredibilitet sudstva i tužiteljstva neophodno je posebno inzistirati na poštivanju najviših etičkih standarda, te suzbijanju bilo kakvog ponašanja koje štete ugledu pravosudnih i tužiteljskih funkcija.

4.11. Uspostaviti zaseban mehanizam za odlučivanje o disciplinskim prekršajima članova VSTV-a

Prijedlog Privremenog istražnog povjerenstva jest da se unutar VSTV-a formiraju zasebna povjerenstva, prvostupanijska i drugostupanijska, koja bi djelovala kao stalna ali neaktivna tijela i čije bi članove imenovao VSTV, a koja bi djelovala isključivo u situacijama u kojima ured disciplinskoga tužitelja pokrene postupak protiv članova VSTV-a.

4.12. Onemogućiti napredovanje nakon izrečene disciplinske mjere tijekom određenoga razdoblja, ovisno o ozbiljnosti disciplinskoga prekršaja

Predmetna preporuka predviđa propisivanje nemogućnosti napredovanja u određenom razdoblju pojedinim vršiteljima sudskih i tužiteljskih funkcija ukoliko im budu izrečene disciplinske sankcije od strane Ureda disciplinskoga tužitelja a kojim bi se unaprijedio postojeći mehanizam koji predviđa odbijanje određenog postotka mjesečne plaće.

4.13. Fokus ocjenjivanja/vrednovanja rada sudaca i tužitelja prebaciti s ostvarene norme na postotak oborenih presuda i palih optužnica

Istražno povjerenstvo je u svome radu zaključilo da bi postojeći sustav ostvarivanja normi trebalo zamijeniti sa sustavom u kojem bi se nositeljima sudskih i tužiteljskih funkcija ocjenjivao postotak oborenih presuda i palih optužnica.

4.14. Osigurati dosljednu uporabu CMS sustava za dodjelu predmeta u VSTV-u i svim tužiteljstvima i sudovima u Bosni i Hercegovini

Kao jedan od značajnijih problema tijekom rada istražnog povjerenstva i na osnovi saslušanja svjedoka pokazala se trenutna praksa korištenja CMS sustava (sustava za automatsko upravljanje predmetima u sudovima) koja je podložna zlouporabama.

Napomena: Na osnovi svjedočenja pred Privremenim istražnim povjerenstvom pokrenuta je i disciplinska tužba protiv Gordane Tadić, tada glavne tužiteljice Tužiteljstva Bosne i Hercegovine, koja je prijavljena za nemar i nepažnju u vršenju službenih dužnosti, odnosno za svjesno zanemarivanje obaveze i naloga VSTV-a da se predmeti tužiteljstva raspoređuju u rad tužiteljima preko automatskoga sustava raspodjele predmeta.⁴³ Ona je nakon provedenoga postupka smijenjena s dužnosti glavne tužiteljice Tužiteljstva Bosne i Hercegovine.

4.15. Uspostaviti/vratiti institut oštećenoga kao supsidijarnoga tužitelja

Prema mišljenju Privremenog istražnog povjerenstva potrebno je u Zakonu o kaznenom postupku Bosne i Hercegovine,⁴⁴ Zakonu o kaznenom postupku Federacije

⁴³ Dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/10/20/gordana-tadic-smijenjena-s-mjesta-glavne-tuziteljice-tuzilastva-bih> (17. 1. 2023.).

⁴⁴ *Zakon o kaznenom postupku Bosne i Hercegovine*, Službeni Glasnik BiH, br. 3/2003, 32/2003 - ispr., 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009,

Bosne i Hercegovine,⁴⁵ Zakonu o kaznenom postupku Republike Srpske⁴⁶ i Zakonu o kaznenom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine⁴⁷ uspostaviti mogućnost djelovanja oštećenoga kao supsidijarnog tužitelja, odnosno osigurati široku mogućnost oštećenoga da nastupa u ulozi tužitelja, a sve po uzoru na raniji sustav i najbolju svjetsku praksu.

4.16. Osigurati potpunu neovisnost i djelotvornost Institucije ombudsmana

Istražno povjerenstvo smatra da bi institucija ombudsmana trebala dodatno pojačati svoju neovisnost i unaprijediti efikasnost. Također povjerenstvo je mišljenja da se ona treba dodatno depolitizirati što je možda najlakše uraditi usvajanjem novoga Zakona o ombudsmanu.

Postojeći Zakon o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine⁴⁸ člankom 8 propisuje osnivanje *ad hoc* komisije koju osniva Parlamentarna skupština a čija je zadaća da objavi javni poziv i nakon provedenog postupka utvrdi listu kandidata koji ispunjavaju uvjete utvrđene zakonom na osnovi koje onda Parlamentarna skupština bira istodobno tri ombudsmana u Instituciju ombudsmana na mandat od šest godina.

4.17. Značajno suziti definiciju neovlaštenoga fotografiranja i snimanja

Možda jedna od najosjetljivijih preporuka istražnoga povjerenstva jest sužavanje definicije neovlaštenoga fotografiranja i snimanja na način da se potpuno dekriminalizira svako fotografiranje i snimanje na svakom javnom mjestu, ali i privatnim prostorima u situacijama u kojima su takvi prostori vidljivi s javnih površina, odnosno kada osoba nema očekivanje privatnosti, te u svim situacijama u kojima javni interes nadilazi interes zaštite privatnosti.

Ova bi se preporuka jedino mogla provesti kroz izmjene kaznenih zakonodavstva na svim razinama u Bosni i Hercegovini.

53/2009, - DR.ZAKON, 93/2009, 72/2013 I 65/2018.

⁴⁵ Zakon o kaznenom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Službene Novine FBiH, br. 35/2003, 56/2003, - ispravka, 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020.

⁴⁶ Zakon o kaznenom postupku Republike Srpske, Službeni Glasnik Republike Srpske, br. 53/12, 91/17 i 66/18.

⁴⁷ Zakon o kaznenom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 48/04,6/05, 14/07, 19/07, 21/07, 2/08, 17/09 i 9/13.

⁴⁸ Zakon o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 19/2002, 35/2004, 32/2006, 38/2006 - ispr. I 50/2008.

4.18. Značajno unaprijediti transparentnost i suradnju s medijima⁴⁹

Budući da mediji, a osobito istraživačko novinarstvo, ima ozbiljnu ulogu kod razotkrivanja brojnih kaznenih djela prije svega iz oblasti korupcije što je bio i slučaj u Bosni i Hercegovini, između ostalih treba spomenuti afere „potkivanje“ i „respiratori“, istražno povjerenstvo došlo je do zaključka da treba značajno unaprijediti transparentnost i suradnju s medijima.

5. „Vetting“

Kao posebna vrijednost Izvještaja o radu Privremenog istražnog povjerenstva može se izdvojiti prva predložena reforma/preporuka „vetting“ svih članova VSTV-a, predsjednika sudova i glavnih tužitelja. Riječ je svakako o novom institutu koji do sada nije bio poznat u Bosni i Hercegovini.

Pojam „vetting“ procedure ili lustracije karakterističan je za tranzicijske demokracije, kao mjera koja potpomaže integritet ključnih sektora kao što su policija, pravosuđe, vojska, javna uprava i kojom se svi nositelji funkcija u ovim zemljama podvrgavaju reviziji u pogledu njihovih kvalifikacija, radnih učinaka ili drugih značajnih svojstava.

Ukratko „vetting“ je metoda kojim se radi re-evaluacija kroz provjere kompetencija, imovine i pozadinskih veza s organiziranim kriminalom i korupcijom za sve nositelje pravosudnih funkcija. Obično se provodi nakon usvajanja Zakona o provjeri ili na engleskom „Vetting act“ kojim se osigurava pravna osnova za postupak izvanredne ponovne procjene svih sudaca i tužitelja kao dio reforme pravosudnoga sustava.

Privremeno istražno povjerenstvo je nakon donošenja Izvještaja o radu ocijenilo da je potrebno napraviti radikalnu reformu u pravosuđu Bosne i Hercegovine, te predložilo da se uradi „vetting“ po uzoru kako je to učinjeno u Albaniji.⁵⁰

⁴⁹ Europska unija je prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju uvjetovala Bosnu i Hercegovinu da usvoji zakon o elektronskim medijima. Potrebno je usvojiti Zakon o transparentnosti medijskoga vlasništva koji je glavna pretpostavka za izgradnju i razvoj pluralističkoga medijskog komuniciranja. Odvjetnica i ekspertica Vijeća Europe gđa. Vesna Alaburić ističe da „bez javnosti i transparentnosti vlasništva nije moguće osigurati pluralizam medijskih grupa, kontrolirati koncentracije medijskih poduzetnika i sprečavati stvaranje monopola“. Dostupno na: <https://media.ba/bs/magazin-novinarstvo/zakonski-okvir-o-transparentnosti-medijskog-vlasnistva-na-cekranju> (12. 2. 2023.).

⁵⁰ Transparency International BiH, Vetting procedure u pravosuđu: Iskustvo Albanije i mogućnost primjene u BiH, dostupno na: https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/12/Vetting-procedure-u-pravosudju_10.12.2018.pdf (30. 1. 2023.).

5.1. Zakon o provjeri ili engl. „vetting“ u Albaniji

Sam postupak „vettinga“ u Albaniji uveden je nakon što je Europska komisija u više navrata kroz svoje izvještaje ukazivala na stanje u pravosuđu koje je prema njezinim izvještajima bilo duboko korumpirano. Institut IDRA je kroz svoj izvještaj iz 2016. godine utvrdio da 76 % građana Albanije smatra da je pravosuđe njihove države korumpirano.

Nakon navedenih izvještaja uslijedile su izmjene Ustava Albanije koje su omogućile pravosudnu reformu. Re-evaluaciju odnosno „vetting“ u Albaniji obavlja novoformirana „Nezavisna kvalifikaciona komisija“. Treba svakako napomenuti da su među prvim osobama koje su prošle postupak re-evaluacije odnosno „vettinga“ u Albaniji prošli prvo nositelji najviših pravosudnih funkcija pa su tako odgovornost snosili između ostalih i član albanskoga Vrhovnog suda kao i sudac Apelacijskoga suda.

„Vetting“ propisi, koji su već u primjeni u Albaniji, omogućavaju nositeljima pravosudnih funkcija da ukoliko ne žele proći postupak „vettinga“, imaju mogućnost da odstupe sa svojih funkcija odnosno da izaberu tzv. „slobodan izlaz“ što je konkretno u Albaniji učinilo na desetine sudaca i tužitelja.

Važnu ulogu u radu Nezavisne kvalifikacione komisije u postupku prikupljanja informacija o pojedinim nositeljima pravosudnih institucija svakako imaju i građani koji mogu prijaviti svoja saznanja o određenim nositeljima pravosudnih funkcija kao i o određenim temama. Na ovaj način uveden je i dodatni pritisak od strane javnosti, koja je do sada u većini zemalja u regiji bila isključena.

Zakon o prelaznoj ponovnoj procjeni sudaca i tužitelja propisao je da se provjera sastoji od ponovne procjene tri kriterija:

- 1) Procjene imovine u vlasništvu osobe koja se provjerava i članova njezine ili njegove najuže obitelji;
- 2) Provjere integriteta osobe u pogledu povezanosti s organiziranim kriminalom,
- 3) Procjene profesionalnih kompetencija.

Kod procjene imovine svi nositelji pravosudnih funkcija dužni su prilikom imenovanja na funkciju popuniti i dostaviti Visokoj inspekciji za prijavu i reviziju imovine službenu izjavu o svojoj imovini. Potrebno je također pratećim dokumentima dokazati legitimnost sve prijavljene imovine. Sve navedeno je prilikom uvođenja „vettinga“ prošireno i na supružnika, izvanbračnoga partnera i punoljetnu djecu. Na ovaj način je znatno proširen krug osoba u odnosu na razdoblje prije uvođenja reformi.

Nakon provođenja postupka subjekt se može ocijeniti kao kompetentan, kada ispunjava sva tri kriterija, nedovoljan kada pokazuje neprihvatljivu kvalitetu rada,

ima loše prosuđivanje i neuobičajeno poštovanje prema pravu stranaka ili žrtava, ili je neefikasan ili neadekvatan kada ne zadovolji niti jedan od tri kriterija.⁵¹

Zakon o prelaznoj ponovnoj procjeni sudaca i tužitelja osigurao je dvostupanjsko odlučivanje kroz već spomenutu Nezavisnu kvalifikacionu komisiju u prvom stupnju te žalbeno vijeće u drugom stupnju.

U provođenju reformi u Albaniji značajan doprinos je dala i Venecijanska komisija koja je u svom mišljenju o nacrtima ustavnih amandmana i Zakona o provjeri zaključila da „provjeravanje sudaca i tužitelja je opravdano i neophodno da bi se Albanija zaštitila od počasti korupcije koja bi, ako se ne riješi, mogla potpuno da uništi pravosudni sustav“.⁵²

Treba svakako spomenuti da su reformu pravosudnoga sustava financirali zapadni partneri Albanije, a nadgledala je zajednička misija, čiji su članovi bili sudci i tužitelji iz država Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država. Isti partneri na temelju pozitivnih iskustava sada pokušavaju na mala vrata uvesti sličnu reformu u Bosni i Hercegovini.

Zanimljiva je činjenica da se nakon provođenja postupka „vettinga“ Europskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu⁵³ žalila bivša sutkinja Ustavnoga suda Albanije, gđa. Altini Xhoxhaj, koja je razriješena s funkcije 2018. godine. Navedena sutkinja smijenjena je nakon što je istraga pokazala da je posjedovala imovinu koju nije mogla opravdati zakonitim приходima. Također joj je zabranjeno da se prijavi na bilo koje mjesto u pravosuđu. Europski sud za ljudska prava utvrdio je da Albanija u ovom slučaju nije povrijedila pravo na pravično suđenje (čl. 6 Europske konvencije o ljudskim pravima).⁵⁴ Europski sud za ljudska prava je u svojoj presudi naglasio da je doživotna zabrana obavljanja pravosudnih funkcija izrečena na osnovu zakona. Ona je donesena zbog kršenja ozbiljnih etičkih principa i bila je u skladu s očekivanim mjerama osiguravanja integriteta nositelja pravosudnih funkcija i jačanja povjerenja javnosti u pravosudni sustav u Albaniji. Istaknuto je da su Nezavisna kvalifikaciona komisija i Žalbeno vijeće bili uspostavljeni na legitiman način i u skladu s Ustavom i Zakonom o provjeri, te da je imenovanje članova oba tijela sprovedeno u skladu s propisanim zakonskom procedurom. Važno je naglasiti da članovi navedena dva tijela nisu birani iz reda sudaca kako bi se izbjegao svaki mogući sukob interesa.

⁵¹ Citat s web stranice, dostupno na: <https://ba.boell.org/en/2018/08/01/vetting-judges-and-prosecutors-albanian-experience> (23. 1. 2023.).

⁵² Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OESS-a/ODIHR-a od 11. prosinca 2020. o izmjenama albanskog Ustava od 30. srpnja 2020. i od 5. listopada 2020. o Izbornom zakonu, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0112> (29. 1. 2023.).

⁵³ Presuda *Xhoxhaj protiv Albanije* (15227/19), 9. 2. 2021., dostupno na: <https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/72335> (30. 1. 2023.).

⁵⁴ *Europska konvencija o ljudskim pravima*, izmijenjena Protokolima 11, 14 i 15 s Protokolima 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 16., dostupno na: https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/evropska-konvencija-hr_1638455085.pdf (29. 1. 2023.).

Iznijet ćemo nekoliko veoma važnih činjenica koje mogu poslužiti kao pokazatelj uspješnosti reforme pravosudnoga sustava u Albaniji. Tijekom provedenog postupka provjere, početkom veljače 2021. godine obrađeno je ukupno 226 sudaca i tužitelja, od kojih je 109 razriješeno s funkcije, 111 je ostalo na svojim radnim mjestima dok je 46 ispitanih odlučilo da sami daju ostavku što im dopušta zakon da bi izbjegli provjeru. Cilj je naravno provesti postupak provjere i za preostalih 534 sudaca i tužitelja od kojih je većina već u tijeku.

Ono što je plan u Albaniji s obzirom na uspješnost reforme jest proširenje samog postupka „vettinga“ prema članovima parlamenta, premijera, ministara, gradonačelnika i šefova pravnih ili ustavnih institucija. Naravno da je za provođenje postupka „vettinga“ za ovako širok broj ljudi potrebno i osiguranje dodatnih novčanih sredstava da bi Nezavisna kvalifikaciona komisija mogla proširiti svoje kapacitete i zaposliti nove članove.

5.2. Mogućnost uvođenja „vettinga“ u Bosni i Hercegovini

Prilikom predstavljanja Izvještaja o radu Privremenog istražnog povjerenstva u jednom od svojih medijskih nastupa Predsjedatelj Privremenog istražnog povjerenstva Damir Arnaut naglasio je da je uvođenje „vettinga“ prioritet broj jedan. Naglasio je također, što smo i ranije u članku spomenuli, da je Venecijanska komisija inicijalno bila protiv uvođenja „vettinga“ u Albaniji ali da se ona nakon uvođenja složila da je to bio zaista jedini način da se albansko pravosuđe reformira. Inače „vetting“ se u međunarodnim normama smatra kao zadnji korak u provođenju reformi. Prema mišljenju gosp. Arnauta potrebno je izvršiti „vetting“ svih članova VSTV-a, svih glavnih tužitelja i njihovih zamjenika i svih predsjednika sudova u Bosni i Hercegovini što predstavlja manje od 100 ljudi.

U Bosni i Hercegovini su uspostavljeni određeni mehanizmi za provjeru kompetencija sudaca i tužitelja, s tim što ih isključivo provodi VSTV, čije je članstvo većinski sastavljeno od aktivnih nositelja pravosudnih funkcija, što na određeni način dovodi u pitanje neovisnosti u postupanju ovoga tijela.⁵⁵

Europska komisija je u svojim ranijim izvještajima svakako predlagala velike reformske zahvate ili promjenu paradigme u oblasti pravosuđa a kao jedan od najpoželjnijih je osmišljavanje re-evaluacije svih nositelja pravosudnih funkcija.

Fond za otvoreno društvo Bosne i Hercegovine u suradnji s Institutom za europske politike je u svojoj publikaciji „Je li pravda u Bosni i Hercegovini zaista slijepa?

⁵⁵ Vetting procedure u pravosuđu: Iskustvo Albanije i mogućnost primjene u BiH, Transparency International BiH, vidi str. 4, dostupno na: https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/12/Vetting-procedure-u-pravosudju_10.12.2018.pdf (30. 1. 2023.).

- Izvještaj o zarobljenom pravosuđu u Bosni i Hercegovini⁵⁶ kao ključne preporuke navelo:

- sveobuhvatnu neovisnu provjeru sudaca i tužitelja sljedeći lekcije iz Albanije,
- osigurati punu institucionalnu i finansijsku neovisnost, odgovornost i transparentnost pravosuđa.

Ono što je sporno jest pitanje da li se ti isti postupci mogu lako uvesti kroz izmjenu postojećega propisa misleći na Zakon o VSTV-u kojim bi se predvidjela procedura „vettinga“ svih sudaca i tužitelja. Postojeće stanje u pravosudnom sustavu u Bosni i Hercegovini kao i Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva svakako sugeriraju da je potrebno izvršiti duboke reforme da bi se vratilo povjerenje javnosti u pravosudni sustav i da bi se on ojačao.

Naredno razdoblje pokazat će koliko je Bosna i Hercegovina spremna ići u velike reforme pravosuđa.

6. Zaključak

Istražna povjerenstva osnovana od strane parlamenata predstavljaju važan instrument u funkcioniranju zdrave demokracije kao i nadzorne funkcije parlamenta.

U slučajevima kada osnovana povjerenstva ispituju stanje u pravosuđu, treba se strogo pridržavati propisanih pravila da se ne bi remetilo načelo podjele vlasti. Važno je da sudska vlast ostane neovisna, ali također je važno da se može osigurati preispitivanje njezina djelovanja. Parlamentarna istražna povjerenstva moraju posebno paziti da osiguraju da njihove aktivnosti ne narušavaju neovisnost pravosuđa, uključujući poštivanje jasnih pravila za ispitivanje članova pravosuđa.

U cilju očuvanja primjerene diobe vlasti, parlamentarna istražna povjerenstva se u svome radu nikada ne bi smjeli miješati u istrage ili suđenja koja su pravosudna tijela pokrenula ili će ih uskoro pokrenuti. Istrage koje provode parlamentarna istražna povjerenstva nikada ne mogu biti zamjena za sudski postupak.

Osnivanje Privremenog istražnog povjerenstva Zastupničkog doma za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine izazvalo je veliku medijsku pažnju.

Izvještaj o radu Privremenog istražnog povjerenstva predstavlja konkretan dokument na osnovi kojega bi se mogla uraditi ozbiljna reforma u pravosudnom sustavu u Bosni i Hercegovini da bi se vratilo narušeno povjerenje.

Kroz sve navedeno jasno je kako veliki značaj u nadzoru rada imaju parlamentarna istražna povjerenstva.

⁵⁶ BLAGOVČANIN, S., HODŽIĆ, E., SALI-TERZIĆ, S., Je li pravda u Bosni i Hercegovini zaista slijepa? - Izvještaj o zarobljenom pravosuđu u Bosni i Hercegovini, Fond otvoreno društvo u Bosne i Hercegovine, Sarajevo, siječanj 2021., str. 11.

ANALYSIS OF THE WORK OF THE INTERIM COMMITTEE OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES FOR DETERMINING THE SITUATION IN THE JUDICIAL INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary: *Investigative commissions established by parliaments represent an important instrument in the functioning of a healthy democracy as well as the supervisory functions of parliament. In cases where established commissions examine the situation in the judiciary, the prescribed rules should be strictly followed so as not to disturb the principle of separation of powers. It is important that the judiciary remains independent, but it is also important that it can be ensured that its actions can be reviewed. Parliamentary commissions of inquiry must take particular care to ensure that their activities do not undermine the independence of the judiciary, including following clear rules for questioning members of the judiciary. In order to preserve the appropriate division of powers, parliamentary investigative commissions should never interfere in their work with investigations or trials that judicial bodies have initiated or will soon initiate. Investigations conducted by parliamentary commissions of inquiry can never be a substitute for court proceedings. The establishment of the Temporary Investigative Committee of the Chamber of Deputies to determine the situation in the judicial institutions of Bosnia and Herzegovina caused a lot of media attention. The report on the work of the Temporary Investigative Commission is a concrete document on the basis of which a serious reform could be made in the judicial system in Bosnia and Herzegovina in order to restore the broken trust. Through all of the above, it is clear how important parliamentary investigative commissions are in the supervision of work.*

Keywords: *Temporary Commission of Inquiry, work report, vetting, recommendations, parliamentary oversight*