

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

ПРЕДСТАВНИЧКИ ДОМ

Привремена истражна комисија за утврђивање стања
у правосудним институцијама Босне и Херцеговине



BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA
BOSNE I HERCEGOVINE

PREDSTAVNIČKI DOM / ZASTUPNIČKI DOM

Privremena istražna komisija za utvrđivanje stanja u
pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine
Privremeno istražno povjerenstvo za utvrđivanje stanja
u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine

Broj: 01-50-4-237 -35/22

Sarajevo, 8. 6. 2022.

PREDSTAVNIČKOM DOMU
PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BiH
n/r predsjedavajućeg Predstavničkog doma

BOSNA I HERCEGOVINA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
PRIMLJENO:	08-06-2022		LATINICA
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01-50-4		306/22	1

Predmet: Dostavljanje Izvještaja o radu Privremene istražne komisije Predstavničkog doma za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine.

Poštovani,

Na osnovu člana 7. stav (1) Poslovnika Privremene istražne komisije Predstavničkog doma za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, usvojenog na 2. sjednici, održanoj 4. 6. 2020. , u prilogu Vam dostavljamo Izvještaj o radu Privremene istražne komisije, usvojenog na 35. sjednici Privremene istražne komisije od 8.6. 2022. godine.



Predsjedavajući Privremene istražne komisije

Damir Arnaut

Dostaviti:

- naslovu
- a/a

Prilog:

- Izvještaj o radu Privremene istražne komisije

7. 100-100-100



Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Predstavnički dom

IZVJEŠTAJ O RADU
PRIVREMENE ISTRAŽNE KOMISIJE
ZA UTVRĐIVANJE STANJA U
PRAVOSUDNIM INSTITUCIJAMA
BOSNE I HERCEGOVINE

JUNI 2022.

Sadržaj

Sažetak.....	2
I. Uvod.....	5
II. Formiranje i funkcionisanje Istražne komisije.....	8
1. <i>Pravni okvir.....</i>	8
2. <i>Konstituisanje Istražne komisije.....</i>	13
3. <i>Osporavanje legitimiteta i rada Istražne komisije.....</i>	14
4. <i>Strategija organizovanja saslušanja.....</i>	23
5. <i>Izbjegavanje i odbijanje saradnje.....</i>	25
6. <i>Strategija jačanja uticaja Istražne komisije i međunarodna saradnja.....</i>	31
III. Uočeni problemi u pravosuđu u Bosni i Hercegovini.....	36
1. <i>Sprega politike i pravosuđa.....</i>	41
2. <i>Sukob interesa nosioca pravosudnih funkcija.....</i>	43
3. <i>Konformizam.....</i>	48
4. <i>Ured disciplinskog tužioca.....</i>	52
5. <i>Nekorištenje i zloupotrebe CMS sistema pri dodjeli predmeta.....</i>	60
6. <i>Kriteriji za imenovanja na pravosudne funkcije.....</i>	65
7. <i>Uloga sudija u imenovanju tužioca i obrnuto.....</i>	70
8. <i>Prisustvo advokata u VSTV-u.....</i>	72
9. <i>Neograničeno trajanje mandata na rukovodećim funkcijama.....</i>	73
10. <i>Odnos pravosuđa prema medijima.....</i>	74
11. <i>Institut supsidijarnog tužioca.....</i>	84
12. <i>Procesuiranja za neovlaštena snimanja.....</i>	87
13. <i>Javne nabavke.....</i>	92
14. <i>Neadekvatnost Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH.....</i>	94
IV. Predložene reforme.....	100
V. Budućnost parlamentarnog nadzora.....	106
Prilozi I. – VIII.	34

Sažetak

„Optimizam ovom narodu, politika teško može vratiti. Ali, ako se tužitelji ili tužilaštvo ohrabre i zbaciti s leđa tegove pogrešnog servisiranja politike, oni mogu biti novi društveni heroji. U pandemiji COVID-a su to bili doktori, a u epidemiji korupcije, prirodno, to su tužitelji.“ – Segmedina Srna-Bajramović, in memoriam.

Djelovanje Istražne komisije

Ovaj Izvještaj je rezultat intenzivnog rada najaktivnijeg tijela u historiji Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i parlamentarnog djelovanja u Bosni i Hercegovini uopšte. Tokom prve godine rada, Istražna komisija je u prosjeku održala blizu tri sjednice mjesečno, a u idućoj se fokusirala na detaljnu analizu svih svjedočenja, sa posebnim osvrtom na zajedničke niti, razgovore sa dodatnim svjedočima, prikupljanje brojnih materijala, te izradu ovog Izvještaja. Ovaj rad proizveo je najdetaljniju analizu i najopsežniji izvještaj ikada urađen o stanju u pravosuđu u Bosni i Hercegovini, sa konkretnim preporukama za sanaciju uočenih problema.

Izvještaj je prvi ove vrste koji je u potpunosti domaći proizvod, rezultat bliske i intenzivne saradnje poslanika iz šest političkih stranaka iz oba entiteta. Istovremeno, rad Istražne komisije je pozdravljen i podržan od OSCE-a, Vijeća Evrope, te brojnih drugih međunarodnih partnera, na ravnopravnoj osnovi. Najbitnije, Istražna komisija uživala je značajno povjerenje nekorumpiranog dijela pravosudne zajednice i građana iz svih dijelova Bosne i Hercegovine, te se zahvaljujući toj podršci i odlučnosti svojih članova oduprijela brojnim pritiscima koji su dolazili od strane korumpiranih osoba iz pravosuđa i njihovih političkih pokrovitelja.

Politika i pravosuđe

Sprega između politike i pravosuđa je evidentna, duboko prisutna na najvišim pravosudnim nivoima, te predstavlja najveću prepreku aspiracijama Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. Svjedoci su ujedinjeni da napredovanje na najviše pravosudne pozicije, pa čak i u određene pravosudne institucije, nije moguće bez direktne političke podrške ili pristajanja na servisiranje političkih interesa i održavanje ovakvog stanja. Korupcija se, stoga, u pravilu ne manifestuje kroz klasične oblike, poput traženja i primanja mita, već kroz uticaj politike na imenovanja na najviše pravosudne funkcije, neprimjerene veze između nosilaca pravosudnih funkcija i političara, uključujući imenovanja bliskih srodnika sudija i tužilaca na političke pozicije, te prolongiranje ovog stanja bilo kroz direktan uticaj ili konformizam.

Manifestacija problema

Uticaj politike na pravosuđe počinje sa imenovanjima i kontrolom nosilaca pravosudnih funkcija, a u operativnom dijelu se manifestuje kroz konkretne zloupotrebe, poput nekorisćenja ili manipulacije CMS sistema za dodjelu predmeta, neprocesuiranje slučajeva „visoke korupcije“ ili osoba koje ostvaruju politički uticaj na pravosuđe, agresivno procesuiranje političkih protivnika takvih osoba i stranaka, odnosno onih koje se usude ukazati na navedene probleme, intervenisanje u predmetima koji mogu razotkriti spregu politike i pravosuđa, uključujući pritiske za izuće sudija koji ne učestvuju u koruptivnim radnjama, procesuiranje minornih djela poput „neovlaštenog snimanja“ s ciljem prikrivanja ozbiljnih krivičnih djela

zabilježenih na takvim snimcima, te slične primjere trgovine uticajem, zloupotrebe položaja, primanja dara ili drugih oblika koristi, ili pak ucjena i drugih vidova korupcije.

Institucionalni mehanizmi

Zakonski okvir u Bosni i Hercegovini, kao takav, prednjači u odnosu na brojne države Evropske unije i druge napredne demokratije. Istražna komisija je problem detektovala u neimplementaciji istog, odnosno neprocesuiranju i blagom ili nikakvom sankcionisanju koruptivnih pojava, kako po pitanju disciplinskih, tako i vezano za krivične sankcije. Ured disciplinskog tužioca ima značajne alate na raspolaganju, koji nisu dovoljno iskorišteni, dijelom zbog nedostatka pune nezavisnosti UDT-a i ograničenih resursa, dijelom zbog pritisa na sam UDT, ali dijelom i zbog oslanjanja UDT-a na zadovoljavajuće statističke pokazatelje kvantitativne prirode nauštrb kvalitativnih rezultata.

Istražna komisija vidi potencijalnu ulogu UDT-a, uz prateće jačanje institucionalne, finansijske i profesionalne nezavisnosti ove institucije, kao jedno od ključnih rješenja identifikovanih problema. Istovremeno, neophodno je da sam UDT zauzme znatno više proaktivnu ulogu, čak i unutar postojećeg sistema, s ciljem suzbijanja koruptivnih pojava, uključujući i brojne konkretne takve pojave koje su podcrtane u ovom Izvještaju.

Konformizam

Istražna komisija je stanovišta da su sudije i tužioci u svim dijelovima Bosne i Hercegovine u značajnoj većini poštteni, vrijedni, stručni profesionalci, koji etično rade svoj posao, te da su identifikovani problemi primarno plod koruptivnog djelovanja brojčane manjine, koja je, međutim, nesrazmjerno raspoređena na ključnim rukovodnim pozicijama, odnosno na višim pravosudnim instancama. Istovremeno, Istražna komisija smatra da ta manjina svoj nesrazmjeran uticaj duguje i konformizmu koji vlada unutar većinskog dijela pravosudne zajednice, a koji je rezultat kombinacije identifikovanih problema institucionalne prirode i izbjegavanja zamjeranja krugovima koji uživaju percepciju moći ili čak nedodirljivosti.

S tim u vezi, Istražna komisija je uočila da drugi dio tog problema nestaje kada se nekorumpirani pravosudni dužnosnici suoče sa institucionalnim mehanizmom u kojem mogu slobodno i efikasno ukazati na korupciju unutar pravosuđa. Upravo je Istražna komisija uspjela ponuditi takav forum, koji je svakako bio neophodan u opisanim okolnostima, ali koji po definiciji ne može nadomjestiti redovne mehanizme. Istražna komisija stoga podcrtava ulogu koju UDT može i treba igrati u smislu dugoročnog regulatora pravosudnog sistema.

Alternativni mehanizmi

Situacija u pravosuđu bi bila manje problematična kada bi postojali adekvatni i efikasni alternativni mehanizmi za potraživanje osnovnih prava. U evropskim zemljama, uključujući zemlje u okruženju, primarni takav mehanizam je Ombudsmen za ljudska prava. Kako je iz svjedočenja, međutim, vidljivo, ta institucija u Bosni i Hercegovini predstavlja jednako zarobljen aparat, koji u politički osjetljivim instancama služi kao servis ili zaštitnik političkih interesa, dok u slučajevima koje nemaju te konotacije predstavlja neefikasan birokratski mehanizam. Istražna komisija, stoga, smatra da je reforma ove institucije, te zakonskog okvira na kojim je zasnovana, neophodna karika u ozdravljenju samog pravosudnog sistema.

Odnosi sa medijima

Saradnja između pravosuđa i medija, posebno istraživačkih, je na zabrinjavajuće niskom nivou. Upravo su takvi mediji, naime, najzaslužniji za otkrivanje i ukazivanje na brojna djela visoke korupcije, kao i na disciplinske prekršaje i koruptivna ponašanja unutar pravosuđa, ali djelovanje po tim saznanjima nije ni na približno istom nivou ili potpuno izostaje. Primjera radi, Istražna komisija je svoju seriju upita vezanu za nekorištenje CMS sistema od strane bivše glavne tužiteljice Tadić bazirala na medijskim saznanjima, dok je UDT disciplinsku tužbu pokrenuo tek nakon tih djelovanja Istražne komisije i njenih zvaničnih upita prema UDT-u i VSTV-u po tom pitanju. Štaviše, svjedoci su ukazali na činjenicu da nadležna tužilaštva ne procesuiraju koruptivna djela ni nakon opsežnih i dokumentovanih medijskih izvještaja.

Također, kultura animoziteta prema medijima je primjetna unutar pravosudnog sistema, što se ogleda i kroz nizak procenat postupanja na osnovu medijskih saznanja, agresivna procesuiranja za „neovlaštena snimanja“, insistiranja na otkrivanju izvora, zahtjevima za upoznavanje tužilaštva o konkretnim saznanjima prije objavljivanja, i slično.

Predložene reforme

S obzirom na sve navedeno, te na osnovu analize svih svjedočenja opisanih u ovom Izvještaju, koja su i detaljno sadržana u prilogu istog, Istražna komisija daje iduće preporuke, obrazloženje za koje je sadržano u zasebnom poglavlju ovog Izvještaja:

1. *Vetting* svih članova VSTV-a, predsjednika sudova i glavnih tužioca
2. Mehanizam sukoba interesa proširiti na nosioce pravosudnih funkcija i njihove bliske srodnike
3. Značajno unaprijediti kriterije za pravosudne funkcije i članstvo u VSTVu
4. Osigurati izuzeća članova VSTV-a pri imenovanjima na istom nivou
5. Odstraniti advokate iz VSTV-a
6. Značajno unaprijediti status i ovlasti UDT-a
7. 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
10. Fokus ocjenjivanja/vrjednovanja rada sudija i tužilaca prebaciti sa ostvarene norme na procenat oborenih presuda i palih optužnica
11. Osigurati dosljednu upotrebu CMS sistema za dodjelu predmeta u VSTVu
12. Uspostaviti/vratiti institut oštećenog kao supsidijarnog tužioca
13. Osigurati potpunu nezavisnost i djelotvornost Institucije ombudsmena
14. Značajno suziti definiciju neovlaštenog fotografisanja i snimanja
15. Značajno unaprijediti transparentnost i saradnju sa medijima

Budućnost parlamentarnog nadzora

Opisani problemi su toliko aktuni i ozbiljni da nalažu nastavak parlamentarnog nadzora nad pravosuđem, ali pozitivan primjer ove Istražne komisije sugerira i širenje takvog nadzora nad drugim problematičnim pitanjima.

I. Uvod

Privremena istražna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Istražna komisija) osnovana je Zaključkom Predstavničkog doma na 2. hitnoj sjednici od 14. i 26. juna 2019.¹ Hitna sjednica je sazvana na zahtjev četrnaest poslanika, iz različitih političkih stranaka iz oba entiteta.²

Direktan povod za sazivanje ove hitne sjednice, kao i za osnivanje Istražne komisije, bio je video snimak koji se u medijima pojavio krajem maja te godine, a na kojem je prikazan tadašnji predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: VSTV) Milan Tegeltija kako sa strankom u postupku vodi razgovor o aktivnom predmetu, u prisustvu svog kuma, te službenika Državne agencije za istrage i zaštitu (u daljem tekstu: SIPA).³

Zbog blokade rada Parlamentarne skupštine BiH tokom 2019. godine, ali i zbog brojnih opstrukcija, Istražna komisija je konstituisana jedanaest mjeseci nakon osnivanja, te je svoju konstituirajuću sjednicu održala 26. maja 2020.

Istražna komisija je u prvim godinu dana svog rada održala 32 sjednice,⁴ saslušala isto toliko svjedoka, održala sastanke sa članovima Kongresa Sjedinjenih Američkih Država, ambasadorima Misije OSCE-a, Sjedinjenih Američkih Država i Ujedinjenog Kraljevstva, te brojnim predstavnicima medija, nevladinih organizacija i organizacija civilnog društva. Istražna komisija je nakon toga pristupila izradi Izvještaja, te održala još tri sjednice, odnosno ukupno 35 sjednica. Istražna komisija je na tim dodatnim sjednicama saslušala još dva dodatna svjedoka, odnosno ukupno 34 svjedoka. Istražna komisija je usvojila 110 zaključaka, te uputila 41 pitanje i zahtjev za dostavu informacija Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, VSTV-u, sudovima i tužilaštvima, te organima za provođenje zakona u cijeloj Bosni i Hercegovini.⁵ Istražna komisija zaprimila je ukupno 39 odgovora, dok na dva upita odgovor nije dostavljen.⁶

Istražna komisija je zaprimila ukupno 68 predstavlki građana. Sve predstavke su prosljeđene različitim institucijama na nadležno postupanje. Istražna komisija je dobila obavještenje tih institucija o postupanju u vezi 55 predstavlki, dok za 13 predstavlki, sve upućene Uredu

¹ Listing glasanja Nastavka 2. hitne sjednice, <https://www.parlament.ba/session/OSessionDetails?id=1907&ConvernerId=1>.

² Zahtjev za sazivanje hitne sjednice su, u skladu sa čl. 27. i 68. Poslovnika Predstavničkog doma, uputili poslanici: Predrag Kojović, Mira Pekić, Branislav Borenović, Enver Bijedić, Nada Mladina, Mirjana Marinković-Lepić, Saša Magazinović, Nermin Nikšić, Edita Đapo, Dragan Mektić, Aida Baručija, Mirsad Kukić, Jasmin Emrić i Damir Arnaut. Zapisnik 2. hitne sjednice, [http://static.parlament.ba/doc/121727_\(B\)%20Zapisnik.pdf](http://static.parlament.ba/doc/121727_(B)%20Zapisnik.pdf)

³ Stenogram Nastavka 2. hitne sjednice, http://static.parlament.ba/doc/116592_Nastavak%202.hitne%20sjednice%20PD%2026.06.2019..pdf.

⁴ U periodu između 26.05.2020. i 17.06.2021. godine. Poređenja radi, Predstavnički dom je za gotovo četiri godine svog mandata održao tek 29 sjednica.

⁵ Zvanična internet prezentacija Istražne komisije, <https://www.parlament.ba/Content/Read/72?title=Privremene/Adhockomisije>. Također, Prilog I.

⁶ Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske nije dostavilo informaciju o podnesenim krivičnim prijavama o krivičnim djelima privrednog kriminala i korupcije u proteklih pet godina. Advokatska komora Advokatska komora Federacije BiH i Republike Srpske nisu dostavile informacije o njihovom viđenju stanja u pravosuđu Bosne i Hercegovine s eventualnim prijedlozima mjera.

disciplinskog tužioca (u daljem tekstu: UDT), informacija o nadležnom postupanju nije dostavljena.

Jedini svjedok za kojeg je Istražna komisija zaključila da je odbio da se pojavi pred Istražnom komisijom, a time i saradnju s njom, je ministar pravde Bosne i Hercegovine Josip Grubeša. Iz tog razloga je Istražna komisija usvojila Zaključak kojim je zatražena smjena ministra pravde. Zahtjev za smjenu ministra pravde je razmatran na 17. sjednici Predstavničkog doma od 25. februara 2021. godine,⁷ na kojoj uz 14 glasova za, 17 glasova protiv i jednim suzdržanim glasom, nije usvojen.⁸

Sve sjednice Istražne komisije su otvorene za javnost, a u pravilu im prisustvuju brojni predstavnici medija. Istražna komisija sve materijale,⁹ uključujući tonske zapise svih sjednica, usvojene zaključke, upućene upite i dostavljene odgovore, te sve druge informacije, čini dostupnim javnosti, objavljujući ih na svojoj zvaničnoj internet prezentaciji. Šta više, direktnom podrškom *National Democratic Instituta* (NDI), urađeni su stenogrami svih sjednica Istražne komisije, koji su također objavljeni na zvaničnoj internet prezentaciji.¹⁰ Istražna komisija će nastaviti u potpunosti djelovati u skladu s načelima transparentnosti.

Istražna komisija je u svom radu uvijek djelovala u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru, Poslovníkom Predstavničkog doma, Poslovníkom Istražne komisije, te Programom rada Istražne komisije. Istražna komisija je također primjenjivala najbolju praksu sličnih tijela za parlamentarni nadzor koja djeluju u drugim zemljama regiona, Evrope i svijeta, kao i Smjernice o parlamentarnim istragama, koje su OSCE i ODIHR izradili upravo za potrebe ove Istražne komisije.¹¹

Gotovo svih 180 odluka, zaključaka i drugih pitanja o kojim se Istražna komisija izjašnjavala usvojeno je jednoglasno.¹² Istražna komisija je vodila računa da sjednice, pored kvoruma, sadrže i dovoljan broj članova iz oba entiteta, uzimajući u obzir da su gotovo sve odluke Istražne komisije konačnog karaktera, te da je za usvajanje takvih odluka potrebna i opća i entitetska većina.¹³

Istražna komisija je, sudeći prema količini i karakteru zaprimljenih predavki, očitovanju građana, te medijskim izvještajima, zadobila značajno povjerenje javnosti. Istražna komisija je

⁷ <https://www.parlament.ba/session/OSessionDetails?id=2143&ConvernerId=1>

⁸ Listing glasanja 17. sjednice Predstavničkog doma, http://static.parlament.ba/doc/138258_Rezultati%20glasanja%20za%2017.%20sjednicu%20PD%20od%2025.02.2021..pdf.

⁹ Jedini izuzetak je dokument koji je Istražna komisija zaprimila sa oznakom tajnosti. Članovi Istražne komisije mogli su uvid u navedeni dokument ostvariti u za to predviđenoj prostoriji, u skladu sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka Bosne i Hercegovine i Poslovníkom Predstavničkog doma.

¹⁰ Zvanična internet prezentacija Istražne komisije, *supra* fn. 5.

¹¹ Bosna i Hercegovina: Bilješka o parlamentarnim istragama pravosudnih aktivnosti, <https://www.osce.org/bs/odihr/473511>.

¹² Nije bilo glasova protiv po pitanju bilo koje predložene odluke, dok je bilo ukupno 4 suzdržana glasa: dva na 16. sjednici, jedan na 24. sjednici i jedan na 33. sjednici.

¹³ Poslovník Predstavničkog doma, čl. 36., vezano za čl. 85. i 86.

također predmet velikog zanimanja medija i civilnog društva,¹⁴ te je često citirana kao primjer uspješnog parlamentarnog djelovanja.¹⁵

S tim u vezi, djelovanje Istražne komisije je u značajnoj mjeri doprinijelo slabljenju uticaja, te pratećoj ostavci bivšeg predsjednika VSTV-a Milana Tegeltije, a upravo je priznanje bivše glavne tužiteljice Tužilaštva BiH Gordane Tadić pred Istražnom komisijom da ne koristi TCMS sistem za dodjelu predmeta rezultiralo time da je UDT pokrenuo disciplinski postupak, a VSTV izrekao disciplinsku mjeru udaljivanja s pozicije.

Istovremeno, Istražna komisija je za manje od dvije godine svog djelovanja održala više sjednica od Predstavničkog doma tokom gotovo četiri godine mandata tog tijela.¹⁶ Uzimajući u obzir i brojne sastanke, seminare, te druge vidove saradnje ostvarene između Istražne komisije i domaćih i međunarodnih tijela i zvaničnika, Istražna komisija je, bez premca, najaktivnije tijelo Parlamentarne skupštine BiH u mandatu 2018-2022, uključujući oba njena doma i sve ostale komisije.

Konačno, Istražna komisija je sve aktivnosti obavila bez bilo kakvog dodatnog opterećenja po budžet institucija Bosne i Hercegovine. Istražna komisija je sve svoje sjednice i druge zvanične aktivnosti vršila tokom radnog vremena, što prema Zakonu o platama i naknadama u institucijama BiH isključuje mogućnost naknade za njene članove¹⁷, a stručnu pomoć Istražnoj komisiji pružali su redovni uposlenici Parlamentarne skupštine BiH. Također, putni troškove za članove Istražne komisije za potrebe učešća na seminarima, savjetovanjima i drugim susretima nisu isplaćivani iz budžeta. Ukratko, iako je bez premca bila najaktivnije tijelo u ovom sazivu Parlamentarne skupštine BiH, djelovanje Istražne komisije nije rezultiralo bilo kakvim troškovima po budžet institucija Bosne i Hercegovine.

S tim u vezi, pored već navedene podrške NDI-a vezano za stenograme sjednica, ova organizacija osigurala je Istražnoj komisiji značajnu pomoć u vidu stručnih seminara po brojnim pitanjima od značaja za Istražnu komisiju, a ti seminari su korišteni i za dodatne konsultacije između članova Istražne komisije vezano za organizaciju rada. Šta više, u periodu sastavljanja ovog Izvještaja, Istražna komisija je zaprimila značajnu pomoć i podršku *Škole za političke studije Alumni fondacije Vijeća Evrope u BiH*, u vidu organizacije brojnih seminara i savjetovanja u različitim dijelovima Bosne i Hercegovine, tokom kojih su članovi Istražne komisije usaglašavali nacрте ovog Izvještaja, ali i održali predavanja o svom radu, te razgovarali sa pravosudnim dužnosnicima i stručnjacima iz cijele Bosne i Hercegovine. Ova

¹⁴ Za samo godinu dana, tokom kojih su održane 32 sjednice Istražne komisije, ista je bila predmet preko 10.000 medijskih tekstova u Bosni i Hercegovini i regionu.

¹⁵ Vidi, primjera radi, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30712398.html>, <https://www.aa.com.tr/ba/politika/psbih-privremena-istra%C5%BEna-komisija-predstavlja-va%C5%BEnu-prekretnicu-ka-ustopostavljanju-sistema-kontrole/2069854>, <https://antikorupcija.info/ix-2020-sta-je-do-sada-utvrdila-istrazna-komisija-za-stanje-u-pravosudju-bih-postajemo-mafijasko-drustvo-latinoamerickog-tipa/>.

¹⁶ Kako je iznad navedeno, Istražna komisija je od kraja maja 2020. do sredine juna 2021. održala 32 sjednice, dok je Predstavnički dom od svog konstituisanja u decembru 2018. do juna 2022. održao tek 29 redovnih sjednica. Istražna komisija je također održala više sjednica od svake druge komisije Parlamentarne skupštine BiH.

¹⁷ Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, čl. 39. <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/Pa6cZcppKAU> = .

organizacija je, također, pružila usluge lektorisanja konačnog nacrtu Izvještaja, izradu promotivnog materijala, te prevod Izvještaja na engleski jezik.¹⁸

S obzirom na sve navedeno, Istražna komisija predstavlja uspješan mehanizam parlamentarnog djelovanja koji je polučio izuzetne rezultate, produbio institucionalnu saradnju između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, detektirao probleme u pravosudnim institucijama u Bosni i Hercegovini kroz direktnu interakciju sa predstavnicima tih institucija i drugih uključenih strana, ustanovio redosljed prioriteta za saniranje postojećih problema, te predložio rješenja za unapređenje rada, integriteta i kvaliteta pravosuđa u Bosni i Hercegovini.

Istražna komisija je istovremeno uspostavila model za parlamentarni nadzor u Bosni i Hercegovini, te se ovo iskustvo treba primijeniti na druga polja u kojima su primjetni problemi ili nedostatak rezultata, uključujući po pitanju izostanka napretka Bosne i Hercegovine ka članstvu u Evropskoj uniji, implementaciji presuda Evropskog suda za ljudska prava, nedovoljne zaštite interesa Bosne i Hercegovine i njenih entiteta po pitanju planiranog odlagališta nuklearnog otpada od strane Republike Hrvatske na Trgovskoj gori, borbi protiv korupcije, te drugim temama od direktnog interesa za građane.

Od strateške važnosti je i činjenica da je Istražna komisija postavila izuzetno visok standard po pitanju saradnje između poslanika iz oba entiteta, te iz različitih političkih stranaka, oko tema od zajedničkog interesa za sve građane. Iskustvo članova Istražne komisije, kao i opservacije predstavnika medija, međunarodne zajednice i drugih posmatrača na sjednicama Istražne komisije, ukazuju da se radi o tijelu koje funkcioniše na principu profesionalizma, međusobnog uvažavanja, poštivanja različitih nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta, dosljedne primjene relevantnih ustavnih, zakonskih i poslovnčkih pravila, te iznalaženja rješenja unutar tih okvira usmjerenih ka poboljšanju stanja u segmentu koji je od izuzetnog značaja za svakodnevni život građana.

Sve ove teme će biti detaljno razrađene u nastavku.

II. Formiranje i funkcionisanje Istražne komisije

1. Pravni okvir

Istražna komisija je osnovana Zaključkom Predstavničkog doma,¹⁹ koji glasi:

Na osnovu člana 29. stav (1) b) Poslovnika Predstavničkog doma, predlažem osnivanje privremene istražne komisije Predstavničkog doma čiji će ciljevi biti da istraži stanje u pravosudnim institucijama u Bosni i Hercegovini, s posebnim osvrtom na sposobnost Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV) da

¹⁸ Istražna komisija izražava zahvalnost osoblju NDI i Školi Vijeća Evrope ne samo na navedenoj podršci, već i na viziji vezano za značaj rada Istražne komisije na polju borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini, međustranačkoj saradnji i slično.

¹⁹ Za ovaj Zaključak poslanika Arnauta glasala su 23 poslanika (18 iz Federacije BiH i 5 iz Republike Srpske), dok je 5 poslanika (svi iz Federacije BiH), bilo suzdržano. Nije bilo glasova protiv. Listing glasanja 2. hitne sjednice,

http://static.parlament.ba/doc/116371_Glasanja%20za%20nastavak%202.%20hitne%20sjednice%20PD%20od%2026-06-2019.pdf

učestvuje u procesima neophodnim na putu Bosne i Hercegovine ka članstvu u Evropskoj uniji. Istražna komisija ima zadatak da provede sve radnje potrebne za ostvarenje ovih ciljeva, u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru i Poslovnikom.

U skladu sa članom 29. stav (3) Poslovnika, komisija broji najmanje pet, a najviše devet članova. Svaki klub koji želi učestvovati u radu komisije može dostaviti jednog člana komisije najkasnije u roku od sedam dana od dana usvajanja ovog zaključka.

U slučaju da po isteku navedenog roka nisu ispoštovane odredbe člana 30. stav (2) Poslovnika, u smislu entitetske zastupljenosti, klub koji je već dostavio članove iz datog entiteta može dostaviti nedostajući broj članova iz istog entiteta u dodatnom roku od tri (3) dana.²⁰

Uzimajući u obzir otpor unutar određenih političkih i pravosudnih krugova koji je izazvan samim sazivanjem ove sjednice, a pogotovo najavom uspostave Istražne komisije, najveća pažnja je povećana striktnom poštivanju svih poslovnčkih odredbi. S tim u vezi, u prijedlogu zaključka su eksplicitno identifikovani „ciljevi“ i „zadatak“ Istražne komisije, kako to Poslovnik nalaže. Također, uzimajući u obzir najave određenih stranaka da neće uzeti učešće u radu Istražne komisije, propisana je mogućnost naknadnog dostavljanja dodatnih članova u slučaju neravnomjerne entitetske zastupljenosti.²¹

S ciljem davanja Istražnoj komisiji najširih dozvoljenih ovlasti, eksplicitno je propisano da je zadatak Istražne komisije da predviđene ciljeve ostvari u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru, a ne isključivo Poslovnikom Predstavničkog doma, uzimajući u obzir da navedeni zakon parlamentarnom tijelu daje znatno šira ovlaštenja od onih koja su propisana Poslovnikom.

Konkretno, Zakon o parlamentarnom nadzoru²² propisuje izuzetno široka opća ovlaštenja svakog tijela koje provodi nadzor, uključujući komisije za istrage, poput:

- „- pozivati i postavljati pitanja svjedocima iz bilo koje institucije u BiH;
- zahtijevati izvještaj od bilo kojeg izabranog i imenovanog zvaničnika, službenika ili institucije;
- zahtijevati pomoć revizora;
- zatražiti pomoć nezavisnih stručnjaka van institucija u BiH;
- voditi interaktivnu komunikaciju i obavljati posjete nadziranim institucijama;
- imati pristup i uvid u dokumentaciju potrebnu za provođenje parlamentarnog nadzora nezavisno od toga nad kime se provodi nadzor;”²³

²⁰ Zapisnik 2. hitne sjednice Predstavničkog doma, [http://static.parlament.ba/doc/121727_\(B\)%20Zapisnik.pdf](http://static.parlament.ba/doc/121727_(B)%20Zapisnik.pdf).

²¹ S ciljem pravičnog pristupa, te kako bi se izbjegla mogućnost da ova odredba pogoduje klubovima koji unutar prvog roka nisu uopće dostavili članove ili su dostavili članove iz drugog entiteta, mogućnost naknadnog dostavljanja članova iz datog entiteta je ostavljena samo onim klubovima koji su unutar prvog roka dostavili članove iz tog istog entiteta.

²² Zakon o parlamentarnom nadzoru, „Službeni glasnik BiH“ br. 25/18, <http://sluzbenilist.ba/page/akt/Snv92cpgztz5k76kjin45hw3U>.

²³ *Ibid.*, čl. 10.

Šta više, propisano je i da:

„Tijelo koje provodi parlamentarni nadzor može pozivati i saslušati svjedoke iz bilo koje institucije u BiH i može od njih zahtijevati da odgovore na sva pitanja i iznesu sve činjenice i informacije, kao i one koje se smatraju tajnim podatkom. Na poziv tijela koje provodi parlamentarni nadzor, svako lice iz nadzirane institucije dužno je odazvati se pozivu i prisustvovati sjednicama tijela koje provodi parlamentarni nadzor i u okviru svojih ovlaštenja dati informacije i odgovoriti na pitanja planova tijela koje provodi parlamentarni nadzor. U okviru svojih ovlaštenja, pozvano lice dužno je govoriti istinu, priložiti traženu dokumentaciju, dati informacije i odgovoriti na pitanja članova tijela koje provodi parlamentarni nadzor.”²⁴

Tijelo koje provodi parlamentarni nadzor također „može zatražiti podnošenje posebnog izvještaja o određenom pitanju, određenoj oblasti ili za određeni period od bilo kojeg izabranog ili imenovanog zvaničnika, službenika ili institucije”, a takva osoba dužna je da „usmeno obrazlaže izvještaj, odnosno informaciju...” i da „odgovara na pitanja članova tijela koje provodi parlamentarni nadzor.”²⁵ Tijelo koje provodi nadzor, prema ovom zakonu, također je „ovlašteno da pristupi i ostvari uvid u sve dostupne informacije i dokumente u vezi s radom nadziranih institucija, a koje je sačinilo bilo koje lice u nadziranoj instituciji”, uključujući „direktnim uvidom tokom radne posjete” ili „pribavljanjem dokumentacije od nadzirane institucije”, uključujući ovlaštenje da pribavi dokumentaciju sa svim oznakama tajnosti.²⁶

Komisije za istrage imaju i dodatne propisane nadležnosti i ovlaštenja, koje uključuju:

- „da pozove lica da se pojave pred njom, te da predоче informacije i dokumente potrebne za obavljanje njene funkcije.
- Pozvana lica dužna su odazvati se pozivu, svjedočiti, dati pojašnjenja i odgovoriti na pitanja.
- Informacije i dokumenti koje komisija zatraži na uvid moraju biti dostavljeni do datuma koji ona utvrdi.
- Nadzirane institucije obavezne su sarađivati s komisijom za istrage i pružati joj svu potrebnu pomoć i informacije u obavljanju njenih poslova i zadataka u skladu s odredbama ovog zakona i Zakona o zaštiti tajnih podataka.”²⁷

Uzimajući u obzir da Zakon o parlamentarnom nadzoru propisuje uža ovlaštenja i nadležnosti Istražne komisije u odnosu na samo pet eksplicitno navedenih institucija,²⁸ tvrdnja bivše glavne tužiteljice Gordane Tadić koja glasi: „ja nisam bila dužna da dođem na ovu Komisiju, ali ipak

²⁴ *Ibid*, čl. 11.

²⁵ *Ibid.*, čl. 12.

²⁶ *Ibid.*, čl. 16.

²⁷ *Ibid.*, čl. 29, stav (3)-(6).

²⁸ Predsjedništvo BiH, Ustavni sud BiH, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH i Ured za reviziju institucija BiH, koje se nadziru isključivo u pogledu finansijskog poslovanja, odnosno Centralnu banku BiH koja se nadzire u skladu sa članom 64. Zakona o Centralnoj banci BiH.

odlučila sam da dođem...“²⁹ predstavlja jedan od primjera nerazumijevanja samog instituta parlamentarnog nadzora, ali i nepoznavanje konkretne legislative od strane nositeljice jedne od najviših pravosudnih funkcija u tom trenutku.

Na ovo nepoznavanje nadležnosti i ovlaštenja Istražne komisije, odnosno obaveza osoba koje Istražna komisija pozove da svjedoče, glavnu tužiteljicu Tadić upozorio je predsjedavajući Istražne komisije, citiranjem člana 29. i drugih odredbi Zakona o parlamentarnom nadzoru.³⁰

Uzimajući u obzir izuzetno široka ovlaštenja i nadležnosti koje joj pruža Zakon o parlamentarnom nadzoru, Istražna komisija se na Poslovnik Predstavničkog doma oslanja primarno po pitanju općih odredbi koje se odnose na organizaciju rada komisija doma, uključujući kvorum, glasanje, javnost rada, ulogu i ovlaštenja predsjedavajućeg u usmjeravanju toka sjednica Istražne komisije, te sličnih pitanja.

Istražna komisija je, upravo u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru,³¹ na svojoj 2. sjednici usvojila i svoj poslovnik o radu, u kojem je propisala odredbe u vezi s dokazima, postupak pozivanja svjedoka, prava i dužnosti svjedoka, angažman vještaka, program rada, i izvještavanje Predstavničkog doma, te druga pitanja koja nisu nikako ili nisu precizno regulisana Poslovnikom Predstavničkog doma.³²

Istražna komisija je na svojoj 3. sjednici usvojila i Program rada,³³ kojim je, *inter alia*, propisala metodologiju rada, vremenske okvire za saslušanja i druge aktivnosti, konkretnu tematiku za istragu, konkretna javna saslušanja i istrage, te druge aktivnosti.

Istražna komisija je u Programu rada precizirala da će, ne ograničavajući se samo na njih, razmatrati i sljedeće konkretne teme:

- Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (VSTV). Privremena istražna komisija će kritički ocijeniti postojeća zakonska rješenja, uključujući adekvatnost trenutnog načina izbora članova VSTV-a u odnosu na nezavisnost ovog tijela, adekvatnost trenutnih disciplinskih mjera i procedura, s posebnim osvrtom na potrebu uspostave jasnih pravila za disciplinsku odgovornost članova VSTV-a od strane nezavisnog tijela, širu provjeru kanidata za pravosudne funkcije, eventualno razdvajanje VSTV-a na sudski i tužilački segment, eventualno drugačiji način izbora glavnih tužilaca i slično;

²⁹ Svjedočenje bivše glavne tužiteljice Tužilaštva BiH Gordane Tadić, 17. sjednica Istražne komisije, 14.10.2020., u prilogu sa materijalima sa 17. sjednice. Materijali sa svih sjednica Istražne komisije su sadržani u Prilogu VIII., pod rednim brojem date sjednice.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Zakon o parlamentarnom nadzoru, čl. 29. stav (2), nalaže da svaka komisija za istrage usvoji svoj poslovnik, te propisuje njegov obavezni sadržaj.

³² Poslovnik Istražne komisije, <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/Poslovnik%20o%20radu%20ad%20hoc%20Priv.istr.kom.-4.6.2020-B.pdf>.

³³ Program rada Istražne komisije, <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/Program%20rada%20privr.istr.kom.%20za%202020.-D.Arnaut-predsj.B-%20I.pdf>.

- Propisivanje jasnih pravila, te odgovarajućih sankcija, po pitanju sukoba interesa nosilaca pravosudnih funkcija, uključujući njihove bliske srodnike, a po modelu pravila koja se odnose na nespojivost funkcija i sukob interesa, uključujući angažman bliskih srodnika, koji je propisan za izabrane i imenovane zvaničnike, te savjetnike;
- Zakon o krivičnom postupku i Krivični zakon BiH. Privremena istražna komisija razmatrat će adekvatnost postojećih zakonskih rješenja po pitanju borbe protiv korupcije i drugih najtežih oblika organiziranog kriminala, s ciljem njihovog poboljšanja u svjetlu potrebe približavanja Bosne i Hercegovine članstvu u Evropskoj uniji;
- Uspostava potpune nezavisnosti pravosuđa i potpunog otklanjanja političkog uticaja na pravosuđe. Privremena istražna komisija razmotrit će mogućnost pooštavanja sankcija za neprimjerene kontakte između nosilaca pravosudnih funkcija i predstavnika političkih stranaka, kao i za neprimjereno djelovanje političkih stranaka i njihovih predstavnika prema pravosudnim institucijama i nosiocima pravosudnih funkcija;
- Uspostava saradnje između Privremene istražne komisije i međunarodnih organizacija i tijela koja su zadužena za nezavisnost pravosuđa, borbu protiv korupcije i drugih oblika organiziranog kriminala, odnosno koja su relevantna za napredak Bosne i Hercegovine ka članstvu u Evropskoj uniji, uključujući, ali se ne ograničavajući na: Evropsku komisiju, Vijeće Evrope (uključujući GRECO i Venecijansku komisiju), OSCE (uključujući ODIHR), te druge;
- Usporedba regionalnih i evropskih rješenja po pitanju izbora nosilaca pravosudnih funkcija, postojanja i djelokruga rada regulatornog tijela, odnosno izbora i smjene članova takvih tijela, odgovornosti za njihov rad i slično. Privremena istražna komisija će za potrebe ovog, te drugih svojih prioriteta, koristiti resurse Istraživačkog sektora Sekretarijata Parlamentarne skupštine BiH.³⁴

Istražna komisija je obavila sve planirane konkretne aktivnosti, te dodatno proširila svoje djelovanje, što je detaljno razrađeno u narednim poglavljima.

Istražna komisija je svojim Programom rada također propisala da će, ne ograničavajući se samo na njih, obaviti javna saslušanja i razgovore sa svjedocima iz sljedećih institucija:

³⁴ *Ibid.*, Poglavlje III.

- Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH,
- Suda BiH,
- Pravobranilaštva BiH,
- Tužilaštva BiH,
- Ministarstva pravde BiH,
- Uprave za indirektno oporezivanje BiH,
- entitetskih i kantonalnih sudova,
- entitetskih i kantonalnih tužilaštava,
- entitetskih i kantonalnih MUP-ova,
- advokatskih komora i sličnih strukovnih udruženja,
- s eminentnim akademskim radnicima,
- međunarodnih organizacija, u skladu s Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima,
- organizacija civilnog društva koje se bave stanjem u pravosuđu, borbom protiv korupcije, efikasnošću pravosuđa (poput Transparency International, Trial International i slično).³⁵

Sa izuzetkom Pravobranilaštva BiH i entitetskih i kantonalnih MUP-ova, sa kojim je saradnju ostvarila pisanim putem, Istražna komisija je saslušanja obavila sa predstavnicima svih iznad navedenih institucija. Detalji ovih saslušanja će također biti detaljno obrađeni u daljim poglavljima.

2. Konstituisanje Istražne komisije

Sljedeći članovi su dostavljeni unutar prvog roka: Alma Čolo, Zlatan Begić, Mirjana Marinković-Lepić, Zukan Helez i Damir Arnaut iz Federacije BiH, te Dragan Mektić iz Republike Srpske. Kako ovakav saziv nije zadovoljavao odredbu o entitetskoj zastupljenosti,³⁶ Klub SDS-PDP je u propisanom roku dostavio još dva člana iz Republike Srpske: Miru Pekić i Branislava Borenovića.

Uprkos činjenici da je Zaključak koncipiran na način da klubovi ne predlažu, već *dostavljaju*, članove Istražne komisije, što dovodi do ispunjenja uslova za konstituisanje komisije odmah po dostavi dovoljnog broja članova, uključujući ravnomjernu entitetsku zastupljenost, sekretar Predstavničkog doma odbio je sazvati konstituirajuću sjednicu Istražne komisije, insistirajući da je neophodno da Dom imenuje dostavljene članove.³⁷

Zaključak je, međutim, ciljano koncipiran na navedeni način s obzirom na činjenicu da se Predstavnički dom u navedenom periodu nije sastajao,³⁸ te s ciljem izbjegavanja bilo kakvog daljeg odgađanja konstituisanja Istražne komisije. Odbijanje sekretara da konstituirajuću

³⁵ *Ibid.*, Poglavlje IV.

³⁶ Čl. 30. stav (2) Poslovnika Predstavničkog doma precizira da se dvije trećine članova svake komisije bira sa teritorije Federacije BiH, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske.

³⁷ Poslaničko pitanje Damira Arnauta od 26.08.2019. i Odgovor sekretara Predstavničkog doma od 6.9.2019., Prilog II.

³⁸ Tokom cijele 2019. godine Predstavnički dom održao je tek jednu redovnu sjednicu, 18.12.2019., gotovo šest mjeseci nakon sjednice na kojoj je osnovana Istražna komisija.

sjednicu sazove, međutim, dovelo je do upravo takvog odgađanja, te se prva prilika za Dom da potvrdi dostavljene članove ukazala tek šest mjeseci kasnije. Nakon što je Dom to odbio uraditi na svojoj 2., odnosno 3., sjednici,³⁹ zahtjev za potvrdu dostavljenih članova je prihvaćen na 8. sjednici Doma, gotovo godinu dana nakon što je Istražna komisija osnovana.⁴⁰

Istražna komisija je na konstituirajućoj sjednici izabrala Damira Arnauta za predsjedavajućeg i Dragana Mektića za prvog zamjenika predsjedavajućeg. Kako niti jedan klub poslanika u Predstavničkom domu u kojem djeluju poslanici iz reda hrvatskog naroda nije imenovao te poslanike u Istražnu komisiju, Istražna komisija je na konstituirajućoj sjednici usvojila Zaključak kojim je konstatovala „da trenutno ne postoje uslovi za imenovanje drugog zamjenika predsjedavajućeg Privremene istražne komisije. Privremena istražna komisija nastaviti će raditi do izbora drugog zamjenika predsjedavajućeg, u skladu s članom 188. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.“⁴¹

Naime, član 30. stav (5) precizira da „Komisije među svojim članovima biraju predsjedavajućeg, te prvog i drugog zamjenika predsjedavajućeg. Oni se biraju iz tri konstitutivna naroda.“ Istražna komisija je u skladu s tim članom imenovala predsjedavajućeg i prvog zamjenika iz dva različita konstitutivna naroda. Da je Istražna komisija imenovala drugog zamjenika iz jednog od ta dva konstitutivna naroda, direktno bi prekršila odredbu koja eksplicitno precizira da te tri osobe dolaze iz tri naroda.

Kako Poslovnik niti jednom svojom odredbom ne propisuje način postupanja u situacijama u kojim u nekoj komisiji nedostaju članovi iz nekog konstitutivnog naroda,⁴² Istražna komisija je zaključila da se radi o pitanju „koje nije nikako ili nije precizno regulirano ovim poslovníkom,”⁴³ te je ovo pitanje regulisala iznad navedenim zaključkom, u skladu sa svojim ovlaštenjima u takvim situacijama.⁴⁴

Također, niti jedna komisija nema ingerencije da imenuje dodatne članove u svoj sastav, već te ingerencije pripadaju isključivo Domu koji je komisiju formirao. Predstavnički dom nije, međutim, obavio imenovanje dodatnog člana Istražne komisije iz reda hrvatskog naroda, niti

³⁹ Ove sjednice Predstavničkog doma su održane 18.12.2019., odnosno 16.1.2020. godine.

⁴⁰ Ova sjednica je održana 15.05.2020. godine, te je na njoj usvojen prijedlog zaključka Branislava Borenovića, kojim je Predstavnički dom potvrdio imenovanje članova Istražne komisije koje su klubovi ranije dostavili, u skladu sa Zaključkom o osnivanju Istražne komisije. Za potvrđivanje imenovanja članova Istražne komisije glasalo je 26 poslanika (21 iz Federacije BiH i 5 iz Republike Srpske), pet poslanika je bilo protiv i dva suzdržana. Listing glasanja 8. sjednice Predstavničkog doma,

http://static.parlament.ba/doc/126899_Rezultati%20glasanja%20za%208%20sjednicu%20PD_objedinjeni.pdf.

⁴¹ Zapisnik Konstituirajuće sjednice Istražne komisije, u prilogu s materijalima sa Konstituirajuće sjednice.

⁴² Štaviše, za razliku od odredbe koja eksplicitno nalaže navedeni entitetski omjer u komisijama, Poslovnik čak ne propisuje obavezu imenovanja pripadnika sva tri konstitutivna naroda u svaku komisiju. Istovremeno, taj entitetski omjer nije ispoštovan kod čak pet komisija koje su formirane u sazivu 2018-2022: Dvije komisije za imenovanje direktora, odnosno zamjenika direktora, Agencije za zaštitu ličnih podataka, dvije komisije za imenovanje članova Ureda za razmatranje žalbi, te Komisije za imenovanje generalnog revizora. U prve četiri komisije omjer članova iz Federacije BiH i Republike Srpske je 3:3, dok je u slučaju pete komisije taj omjer čak 5:1 u korist Federacije BiH.

⁴³ Član 187. Poslovnika Predstavničkog doma.

⁴⁴ Član 188., vezano za član 187., Poslovnika Predstavničkog doma.

su takvu inicijativu pokrenuli poslanici koji su u raspravama ili u javnosti kritikovali nedostatak takvih članova u Istražnoj komisiji.⁴⁵

U svakom slučaju, u Istražnoj komisiji su zastupljeni svi klubovi koji djeluju u Predstavničkom domu,⁴⁶ osim tri kluba koji nisu dostavili svoje članove.⁴⁷ Pet članova Istražne komisije su iz Federacije BiH i tri iz Republike Srpske, a po četiri člana Istražne komisije su iz reda bošnjačkog i srpskog naroda.

3. Oспорavanje legitimiteta i rada Istražne komisije

Pored gore navedenih opstrukcija vezanih za konstituisanje Istražne komisije, osporavanje njenog uspostavljanja, djelovanja i ingerencija je počelo netom po njenom formiranju, te nikada nije prestalo. Osim očekivanih osporavanja od strane političkih protivnika, ozbiljni nasrtaji su zabilježeni iz pravosudnih krugova, uključujući ne samo od nosilaca najviših pravosudnih funkcija, već i od samih pravosudnih institucija.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće usvojilo je na svojoj sjednici od 18. jula 2019. – nepunih mjesec dana od osnivanja Istražne komisije – zvanične zaključke:

- „Zaključak Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojim se osniva istražna komisija tog doma za istraživanje stanja u pravosuđu, a posebno VSTV BiH, suštinski predstavlja parlamentarni nadzor nad radom pravosuđa koji, kao takav, nije predviđen i dopušten pozitivnim propisima u Bosni i Hercegovini. Na ovaj način Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine izlazi izvan nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te predstavlja grubo miješanje i nedopušten pritisak zakonodavne vlasti na rad pravosuđa, te kao takav narušava demokratski ustavni sistem trodiobne podjele vlasti;
- Članovi VSTV BiH, te sudije i tužioci u Bosni i Hercegovini ni na koji način neće učestvovati u radu ove istražne komisije Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine;
- VSTV BiH poziva Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine da sva pitanja u vezi pravosuđa razmatra kroz partnerski odnos sa VSTV BiH na bazi poštovanja demokratskog principa podjele vlasti.⁴⁸

Kako je sudija Goran Nežirović kasnije potvrdio u svom svjedočenju pred Istražnom komisijom, niti jedan član VSTV-a nije glasao protiv ovih zaključaka.⁴⁹ Istakao je da je on bio

⁴⁵ S obzirom da Istražna komisija broji osam članova, a da Poslovnik Predstavničkog doma precizira da privremene komisije „mogu imati do devet članova“, postojali su uslovi da Dom imenuje dodatnog člana iz reda hrvatskog naroda da se to smatralo potrebnim, odnosno da su takvu inicijativu pokrenuli poslanici koji su po ovom pitanju istupali.

⁴⁶ SDS-PDP, DF, SDA, SDP i NS-NB.

⁴⁷ SNSD, HDZ i Srpski klub.

⁴⁸ Zaključci VSTV-a od 18.07.2019., <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/81361>.

⁴⁹ Svjedočenje Gorana Nežirovića, sudije Vrhovnog suda Federacije BiH i člana Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, 9. sjednica Istražne komisije od 3.9.2020., u prilogu s materijalima sa 9. sjednice.

suzdržan⁵⁰ jer se nije slagao „sa ovim dijelom da ne učestvuje u ovoj Komisiji“, a „sa nekim se slagao“. ⁵¹ Iz ovog jasno proizlazi da Nezirović nije izrazio protivljenje prvom zaključku, kojim je VSTV eksplicitno zauzeo nekoliko u cjelosti neutemeljenih stavova pravne prirode, te koji je time značajno štetniji po reputaciju pravosuđa od naredna dva. Šta više, VSTV taj pravno potpuno pogrešan zaključak nikada nije stavio van snage, što izaziva opravdane sumnje Istražne komisije u nezavisnost i stručnost i ovog, trenutnog, sastava VSTV-a.

Nezirović je, na insistiranje članova Istražne komisije da pojasni šta je motivisalo VSTV da sudijama i tužiocima zabrani saradnju sa komisijom, istakao da se radilo o „pogrešnom razumijevanju nezavisnosti.“⁵² Činjenica da je u tom trenutku u najvišem pravosudnom tijelu u Bosni i Hercegovini ne samo postojala većina sa „pogrešnim razumijevanjem nezavisnosti“, već da je takvo (ne)razumijevanje u gotovo svim segmentima bilo jednoglasno, ukazuje ili da se radi o ozbiljnoj nekompetentnosti u samom vrhu pravosuđa ili, pak, o ciljanom pokušaju opstrukcije parlamentarnog nadzora nad problemima u pravosuđu. Na neosnovanost takvih stavova VSTV-a tada je ukazala i Ambasada SAD-a, koja je istakla:

„Današnji zaključci VSTV-a pokazuju nedostatak razumijevanja uloge i značaja parlamentarnog nadzora. Zdrave demokratije trebaju provjeru i ravnotežu. Ne radi se samo o pravu Parlamenta, nego o obavezi da sudstvo bude odgovorno građanima BiH.“⁵³

Iako je sudija Nezirović istakao da je dio tih zaključaka koji se odnosi na saradnju sa Istražnom komisijom bio „greška VSTV-a“, te iako je VSTV godinu dana kasnije – na svojoj sjednici iz juna 2020. – uklonio zabranu pojedinačnim nosiocima pravosudnih funkcija da sarađuju sa Istražnom komisijom, činjenica je da je VSTV na istoj sjednici jednoglasno „potvrdio svoje zaključke povodom Privremene istražne komisije“ koji se odnose na osporavanje njenih ingerencija u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru i koji su, kako je iznad navedeno, potpuno pravno neutemeljeni.⁵⁴

Šta više, Milan Tegeltija je prilikom obraćanja medijima nakon te sjednice VSTV-a ponovo doveo u pitanje jasne nadležnosti Istražne komisije, ustvrdivši:

„Naš stav je da ne postoji nadležnost te komisije da vrši nad nama nadzor i nad funkcionisanjem pravosudnog sistema i njegove regulacije.“⁵⁵

⁵⁰ Nezirović nije indicirao da je ijedan drugi član VSTV-a osim njega bio suzdržan. Istražna komisija nije uspjela pribaviti nezavisnu verifikaciju Nezirovićeve tvrdnje da je bio suzdržan.

⁵¹ Svjedočenje sudije Gorana Nezirovića, *supra* fn. 49. Kako je Nezirović naveo, o zaključcima se nije glasalo pojedinačno.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Saopćenje Ambasade SAD-a od 19.7.2019. vezano za Zaključke VSTV-a od 18.7.2019., https://twitter.com/USEmbassySJJ/status/1151797139170893825?ref_src=twsrc%5Etfw.

⁵⁴ Zaključci VSTV-a od 24. i 25.6.2020., <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/Sc/141/article/92147> . <https://detektor.ba/2020/06/24/vstv-sudije-i-tuzioci-se-pred-istraznom-komisijom-trebaju-suzdržati-komentarisanja-predmeta/> .

⁵⁵ Detektor, 24.6.2020., <https://detektor.ba/2020/06/24/vstv-sudije-i-tuzioci-se-pred-istraznom-komisijom-trebaju-suzdržati-komentarisanja-predmeta/> . Tegeltijino odbijanje saradnje sa Istražnom komisijom opisao je i

Tada izabrana potpredsjednica VSTV-a Sanela Gorušanović-Butigan istakla je tom prilikom „da se slaže sa svime što je Tegeltija iznio, jer su odluke usvojene jednoglasno.”⁵⁶ Konačno, sam Nezirović je tokom svjedočenja Zakon o parlamentarnom nadzoru opisao kao „kontroverzan”.⁵⁷

Također je činjenica da je VSTV odluku da poništi zabranu saradnje sa Istražnom komisijom donio tek nakon još jednog oštro intoniranog upozorenja Ambasade SAD-a, u kojem se ističe:

„VSTV bi trebao imati na umu da su provjere i ravnoteže sami temelj slobodnog i demokratskog društva. Instruisanje zvaničnika u pravosudnom sektoru da ne sarađuju sa komisijom zakonodavnog tijela djeluje i protiv pravosudne odgovornosti i protiv njene nezavisnosti”.⁵⁸

No i tada, sedam dana nakon ovog saopćenja Ambasade SAD-a, VSTV je uklanjanje zabrane saradnje formulisao na način da saradnju ostavi na volju pojedinačnih sudija i tužioca, „koji samostalno odlučuje da se odazovu na poziv Istražne komisije”,⁵⁹ ignorišući obavezu saradnje i odazivanja koju Zakon o parlamentarnom nadzoru eksplicitno propisuje.⁶⁰

S obzirom na sve navedeno, sve zaključke VSTV-a je neophodno posmatrati i u vremenskom i u suštinskom kontekstu njihovog donošenja.

Naime, kako je iznad navedeno, direktan motiv za osnivanje Istražne komisije je bio neprimjeren kontakt tadašnjeg predsjednika VSTV-a Milana Tegeltije sa strankom u postupku, kao i sama suština razgovora s tom strankom, o čemu je javnost saznala krajem maja 2019.

Samo dva dana nakon tih saznanja, međutim, VSTV je jednoglasno usvojio zaključak koji glasi: „Vijeće daje punu podršku i povjerenje predsjedniku Vijeća Milanu Tegeltiji, u daljem obavljanju njegovih dužnosti.”⁶¹ Ovakvo *a priori* odbacivanje Tegeltijine odgovornosti bilo je problematično ne samo zbog nedopustive intimizacije Vijeća kao tijela sa svojim predsjednikom, već poglavito zbog jasnog sukoba interesa u koji se VSTV time upustio, uzimajući u obzir da su, prema važećem zakonu, disciplinske komisije u svim stepenima postupka protiv svih nosilaca pravosudnih dužnosti sastavljene od članova VSTV-a, uključujući cijeli VSTV po pitanju žalbi na eventualnu disciplinsku mjeru.

Freedom House u svom Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2021., u kojem je Bosna i Hercegovina dobila procenat demokracije od samo 39,29%. *Freedom House*, Nations in Transit 2021 - Bosnia and Herzegovina, <https://www.ecoi.net/de/dokument/2069405.html>.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Svjedočenje sudije Gorana Nezirovića, *supra* fn. 49. Zakon o parlamentarnom nadzoru usvojen je uz izuzetnu podršku OSCE-a, te bilo kakva „kontroverza“ nije mogla postojati sa stanovišta međunarodnih standarda.

⁵⁸ Saopćenje Ambasade SAD-a od 19.6.2020., <https://twitter.com/USEmbassySJJ/status/1274017143424720896>

⁵⁹ Zaključci VSTV-a od 24. i 25.6.2020., *supra* fn. 54.

⁶⁰ Zakon o parlamentarnom nadzoru, čl. 11.

⁶¹ Zaključci VSTV-a sa vanredne sjednice od 23.5.2019., <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/80326>.

Samo tri dana nakon što je UDT podnio disciplinsku tužbu protiv Tegeltije i zatražio privremeno udaljavanje sa dužnosti do okončanja disciplinskog postupka,⁶² prvostepena disciplinska komisija VSTV-a je tužbu proglasila nedopuštenom i odbacila je,⁶³ a tu odluku je već nakon dodatnih osam dana potvrdila i drugostepena disciplinska komisija.⁶⁴ Čitav disciplinski postupak protiv Tegeltije je tako pravosnažno okončan u njegovu korist za manje od petnaest dana,⁶⁵ a obje disciplinske komisije VSTV-a su odluke donijele na potpuno pogrešnim pravnim osnovama.

Te disciplinske komisije, čiji su članovi tri sedmice ranije Tegeltiji dali „punu podršku i povjerenje“, svoje su odluke zasnovale na pravnoj fikciji da im Zakon o VSTV-u ne daje nadležnost da odlučuju o disciplinskoj odgovornosti predsjednika VSTV-a jer „predsjednik VSTV-a, kao član Vijeća u stalnom radnom angažmanu, ne može snositi disciplinsku odgovornost jer sve radnje preduzima u svojstvu predsjednika Vijeća, a ne sudije.“⁶⁶

Disciplinske komisije su tako potpuno ignorisale niz činjenica, uključujući da Zakon o VSTV-u propisuje disciplinske prekršaje sudija,⁶⁷ da je Tegeltija nesporno bio sudija jer je za člana VSTV-a izabran iz reda sudija okružnih ili osnovnih sudova iz Republike Srpske⁶⁸ i da bi mu prestankom sudačke dužnosti automatski prestala i dužnost u VSTV-u,⁶⁹ te da je UDT tužbu protiv Tegeltije podnio na osnovu odredbe koja kao disciplinski prekršaj sudije propisuje i djela koja nisu nužno radnje počinjene u svojstvu sudije, već uključuju i „bilo kakvo drugo ponašanje koje predstavlja ozbiljno kršenje službene dužnosti ili dovodi u pitanje povjerenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet sudstva.“⁷⁰

Nema nikakve sumnje da je Tegeltijino ponašanje u ovom slučaju dovelo u pitanje povjerenje gotovo kompletne javnosti u Bosni i Hercegovini u nepristrasnost i kredibilitet sudstva, uzimajući u obzir da se sudija koji je pritom bio i predsjednik najvišeg pravosudnog tijela u zemlji upustio u neprimjerenu komunikaciju na neprimjerenom mjestu i pod drugim neprimjerenim okolnostima. To nepovjerenje je, uostalom, bilo tolikih razmjera da je polučilo sazivanje hitne sjednice državnog parlamenta, te da je ta sjednica rezultirala formiranjem prve istražne komisije u Bosni i Hercegovini na osnovu Zakona o parlamentarnom nadzoru.

⁶² *Dvostruki aršini VSTV-a*, Oslobođenje, 15.6.2019., <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/dvostruki-arsini-vstv-a-465533>.

⁶³ VSTV BiH, Prvostepena disciplinska komisija za sudije, Odluka, 3. juni 2019.

⁶⁴ VSTV BiH, Drugostepena disciplinska komisija za sudije, Odluka, 11. juni 2019.

⁶⁵ UDT je disciplinsku tužbu pokrenuo 31.5.2019., prvostepena disciplinska komisija je odluku donijela 3.6.2019., a drugostepena disciplinska komisija je istu potvrdila 11.6.2019. Uzimajući u obzir da je javnost za Tegeltijine neprimjerene kontakte sa strankom u postupku saznala 21.5.2019., sve je bilo okončano za tri sedmice.

⁶⁶ *Treći godišnji izvještaj o odgovoru pravosuđa na korupciju: Sindrom nekažnjivosti*, OSCE, novembar 2020., str. 28-30, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/9/471006.pdf>. Disciplinske komisije su se također upustile u dodatnu pravnu fikciju, poput tvrdnje da

⁶⁷ Zakon o VSTV-u, Član 56.

⁶⁸ *Ibid.*, član 4. (1) (i)

⁶⁹ *Ibid.*, član 6. (1) (a).

⁷⁰ *Ibid.*, član 56. (23).

Toliko pravno pogrešno tumačenje Zakona o VSTV-u od strane dvije različite komisije sastavljene isključivo od pravnika koji su nosioci najviših pravosudnih dužnosti ne može, stoga, biti rezultat nekompetentnosti. Naprotiv, kako je OSCE istakao u svom izvještaju:

„Ovaj apsurdan ishod signalizira toliko krajnje pogrešno tumačenje zakona da razumno izaziva sumnju da je doneseno namjerno da bi se postigao željeni rezultat. U svakom slučaju, ova odluka predstavlja nečuven napad na sudsku odgovornost.”⁷¹

Uporedo sa ovakvim postupanjem VSTV-a, Tužilaštvo BiH je Tegeltiju saslušalo isključivo u svojstvu svjedoka, a krivični postupak je pokrenulo protiv osobe koja je snimala navedenu interakciju i protiv inspektora SIPA-e koji je snimljen kako od te osobe uzima novac. Protiv njih dvojice su čak podignute i optužnice, koje su u konačnici rezultirale oslobađajućim presudama pred Sudom BiH.⁷²

Ovo je vremenski i činjenični kontekst u kom je VSTV usvojio zaključke kojim je ne samo zabranio saradnju nosilaca pravosudnih funkcija sa Istražnom komisijom, već je uputio eksplicitnu prijetnju krivičnim gonjenjem članovima Istražne komisije, kroz konstatacije da rad Istražne komisije predstavlja „nedopušten pritisak zakonodavne vlasti na rad pravosuđa“.

U tom smislu, ne može se prihvatiti mišljenje sudije Nezirovića da je primarni razlog usvajanja takvih zaključaka plod „greške“ ili „pogrešnog razumijevanja nezavisnosti.“ Uzimajući u obzir da su zaključci usvojeni tek mjesec dana nakon što je VSTV u ekspresnom postupku osigurao „apsurdan ishod“⁷³ disciplinskog postupka protiv Milana Tegeltije, a da je Istražna komisija formirana upravo zbog nepovjerenja građana u pravosuđe izazvanog takvim načinom postupanja VSTV-a, to razumno izaziva sumnju da je cilj navedenih zaključaka bio upravo da osujeti parlamentarnu istragu i javnu raspravu o pitanju korupcije u pravosuđu u Bosni i Hercegovini, uključujući u samom njegovom vrhu.

Štaviše, iako je VSTV naknadno ukinuo zabranu nosiocima pravosudnih funkcija da se pojave pred Istražnom komisijom, činjenica je da je to urađeno punih godinu dana kasnije, te je i taj zaključak formulisan na način koji nije u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru, dok su zaključci kojim se eksplicitno osporavaju ingerencije Istražne komisije za nadzor nad radom pravosuđa, te kojim se dovodi u pitanje zakonitost samog djelovanja Istražne komisije, ne samo ostali na snazi, već su i reafirmisani jednoglasnom odlukom VSTV-a.

Sve ovo ne znači da je Istražna komisija stekla dojam da je sudija Nezirović bio neiskren u svom svjedočenju, već da navedeni kontekst nije dovoljno ili uopće uzeo u obzir prilikom

⁷¹ OSCE Treći godišnji izvještaj, *supra* fn. 66., str. 29. Na ove činjenice ukazao je i sudija Milan Blagojević tokom svjedočenja pred Istražnom komisijom. Svjedočenje sudije Blagojevića, Stenogram 5. sjednice Istražne komisije, u prilogu s materijalima sa 5. sjednice.

⁷² <https://ba.n1info.com/vijesti/marko-pandza-i-nermin-alesevic-pravosnazno-oslobodjeni-optuzbi/>.

⁷³ OSCE Treći godišnji izvještaj, *supra* fn. 66, str. 29.

svjedočenja o ovom konkretnom slučaju. Istražna komisija je stekla dojam o iskrenosti sudije Nezirovića kroz dio njegovog svjedočenja u kom je istakao:

„Dakle, kada je to u ovakvoj situaciji, da imamo ovakav stepen nepovjerenja, dakle, ja sam ovdje došao sa osjećajem stida. Naši građani izgleda više vjeruju političarima nego sudijama ili tužiocima. To je za mene kao sudiju poražavajuće, ja vam kažem za mene je to poražavajuće.”⁷⁴

Ocjena je Istražne komisije da svjedočenje sudije Nezirovića ukazuje na problem koji će se prožimati kroz ovaj kompletan Izvještaj, jer je potvrđen i kroz svjedočenja brojnih drugih svjedoka: da u pravosuđu u Bosni i Hercegovini, uključujući i njegovo najviše tijelo, vlada kultura straha i konformizma, te da i nosioci pravosudnih funkcija kojima je stalo do etičkih i profesionalnih standarda često ignorišu kontekst u kojem korumpirana manjina nameće donošenje određenih odluka. Za razliku od pripadnika te korumpirane manjine, koji arogantno instistiraju na opravdanosti takvih odluka, etična većina u pravosuđu, suočena sa posljedicama takvih odluka na stanje u pravosuđu ili pak percepciju javnosti o istom, ističe nelagodu, ali i kajanje, jer im se nisu odlučnije oduprijeli. Istovremeno, u adekvatnom forumu su spremni ukazati na te probleme. Stoga se čini da je pružanje foruma za takve glasove bio jedan od glavnih razloga za posebno agresivan otpor formiranju i djelovanju Istražne komisije od strane osoba u pravosudnim i političkim krugovima na koji se ukazuje u ovom Izvještaju.

S tim u vezi, posebno je indikativno svjedočenje Berine Alihodžić, članice VSTV-a, koja je bila i članica prvostepene disciplinske komisije VSTV-a u postupku protiv Milana Tegeltije, a vezano za taj postupak. Bilo kakvo parafraziranje tog svjedočenja ne bi adekvatno dočaralo njegov značaj, te ga je neophodno predložiti u integralnom obliku:

„Berina Alihodžić:

Evo ja ću vam odmah reći, ja sam bila u prvostepenoj disciplinskoj komisiji, u tri i petnaest sam lično ja, ta disciplinska komisija je sastavljena, sastavljena, ja sam taj dan imala disciplinski predmet, nečiji, od 9 sati, a u 11 sati mi je rečeno da sam član disciplinske komisije koja mora danas odlučiti.

Damir Arnaut:

Izvinjavam se, rečeno od strane?

Berina Alihodžić:

Rečeno od strane onoga koji me je imenovao. Znači šta, ja čim napunim 65 godina

⁷⁴ Svjedočenje sudije Gorana Nezirovića, *supra* fn. 49. Da je sudija Nezirović itekako svjestan problema konformizma u pravosuđu u Bosni i Hercegovini uopće dokumentovano je u poglavlju ovog Izvještaja koji se odnosi na tu temu. Vidi *infra* fn. 175. i prateći tekst.

idem u penziju jer se meni štošta zgađilo, ja vam to pošteno kažem, pošto vidim da puno stvari ne mogu pomoći i ja idem, sad vam pričam iskreno.

Znači došla sam, došla sam na disciplinsku u 9, izlazim na pauzu, kaže član si disciplinske komisije. Koje? U tom i tom predmetu. Ja kažem pa ima nastavak disciplinskog postupka ali imam samo 10 minuta pauze. U tri i petnaest se završila moja disciplinska, i čekaju mene dva člana, e ovakav predmet, kaže ovo je disciplinska mi smo to razmatrali, ja kažem stanite samo da dođem sebi, četiri – pet sati je trajao disciplinski ovaj, kaže, tačno znam ko je član, kaže u pola četiri mi završavamo.

Ja sam sjela tada, imala sam petnaest minuta bukvalno i zaista sam pogledala i zaista po meni je bilo nedovoljno jasno, nedovoljno jasno, reko, dajte mi član, u tri i petnaest sam došla u pola četiri je završena, i reko dajte mi član na šta ću se pozvati i tri sam puta pročitala taj član, vrlo je nejasan, po onome kako je napisano zaista je okruglo pa na čoš. E to bi bilo to, e to je dovoljno.

Mirjana Marinković-Lepić:

Zar se može uopće tako odlučivati da vam neko naredi da taj dan predmet mora biti završen koji niste ni stigli pogledati, da znate ja sam u privredi bila ovaj u svojstvu tužioca kada je u pitanju disciplinska komisija i znam koliko mi je trebalo da se pripremim za predmet i da potrošim cijeli dan na nekoliko predmeta, znači u jednoj fabrici, a kamo li, znači meni je neshvatljivo da vam je neko mogao narediti da taj disciplinski postupak treba da bude završen i da je završen u petnaest minuta.

Berina Alihodžić:

Rečeno, ovako znači, dva člana su zasjedala taj dan, ja nisam nikada ni pogledala taj kasnije. Taj dan pošto je bilo hitno, ne hitno, nego je 24 sata bio rok, 24 sata je bio rok da se odgovori, znači zato je to bilo. Jednostavno se taj dan moralo.

Damir Arnaut:

Čime je propisan taj rok?

Berina Alihodžić

Ne znam vjerujte mi ali kada mi je rečeno, onda sam ja rekla pa šta, pa ne mogu. Kaže pa dvadeset i četiri sata kada je u pitanju da li suspenzija ne znam tačno, ne znam, evo pošteno vam kažem, ne znam. Tako da je to istina, to je istina i ja sam imala petnaest minuta i ja sam nakon toga prvi put u životu sam dobila visoki pritisak upravo zato što sam se nasikirala jer je to sve bilo ho ruk, eto tad sam

dobila pritisak i počela prvi put u životu tablete piti, i to je istina. Znači ho ruk je bilo i ja sam pristala na ho ruk, jer su njih dvije sjedile, objasnile da je to tako, ja sam zaista išćitala taj član, njih su dvije bile za tako, uredu, slažeš se, slažem se i to je istina. Znači ho ruk sam uradila i priznajem.“⁷⁵

Vezano za raspravu u VSTV-u po pitanju saradnje sa Istražnom komisijom, Tužiteljica Alihodžić je istakla: „Nikada se nisam javila kada su ta pitanja, jer ne znam, zato što se čitav život bavim krivičnim pravom. Znam da su određeni ustali, obrazložili, evo ja sam slušala sjećam se oni su rekli nema pravo vlast da nas kontroliše, oni su to obrazložili i javili su se oni koji se kao razumiju.“

Svjedočenja sudije Nezirovića i tužiteljice Alihodžić stoga jasno ukazuju da u pravosuđu u Bosni i Hercegovini, uključujući na najvišim nivoima, postoji određeni broj zvaničnika koji su spremni upuštati se u neodržive pravne interpretacije ili pak vršiti pritisak na svoje kolege, s ciljem zaštite svojih ili interesa povezanih lica. Ta svjedočenja istovremeno otkrivaju da takvi zvaničnici – koji nisu u većini – uspijevaju u tim nasrtajima na integritet pravosudnog sistema isključivo zahvaljujući nedostatku adekvatnog otpora, pa i konformizma, od strane kritične mase koja ne učestvuje u koruptivnim radnjama.

Kako je iz ovih i drugih svjedočenja vidljivo, upravo je izostanak adekvatnog otpora unutar samog pravosuđa spram netačnih pravnih interpretacija rezultirao osporavanjem ingerencija Istražne komisije, koje je trajalo preko godinu dana. Istovremeno, insistiranje članova Istražne komisije na pravilnom tumačenju Zakona o parlamentarnom nadzoru, te istrajavanje na konzumaciji svog mandata, uprkos brojnim i ozbiljnim prijetnjama iz samog pravosuđa, dovelo je do uspostave foruma u kom su nosioci pravosudnih funkcija mogli javno i pred autoritativnim tijelom ukazati na pritiske na koje nailaze, što je konsekvnetno dovelo do prebacivanja pritiska na korumpirane pravosudne zvaničnike.

Štaviše, upravo je odlučnost Istražne komisije da ostvari nadzor nad stanjem u pravosuđu zbog sve jače percepcije javnosti da je pravosudni sistem duboko korumpiran, uprkos nimalo prikrivenim prijetnjama članova VSTV-a usmjerenim kako prema članovima Istražne komisije tako i prema nosiocima pravosudnih funkcija, srušila svojevrsni mit o nedodirljivosti i moći predsjednika VSTV-a, ali i nekih njegovih najbližih saradnika, koji je do tada postojao.

U tom smislu, neophodno je podsjetiti da je nemali broj članova VSTV-a izrekao tvrdnje iz kojih se moglo protumačiti da smatraju da osnivanje i djelovanje Istražne komisije podliježe krivičnom gonjenju članova državnog parlamenta, te se ne može isključiti mogućnost da su takvim izjavama nastojali ishoditi upravo takav epilog. Primjera radi, predsjednik VSTV-a je u izjavi medijima istakao: „Ova istražna komisija je zaista neprihvatljiva. Ona je grubo miješanje u rad pravosuđa”.⁷⁶ Njegova tadašnja zamjenica Ružica Jukić je zaključila da

⁷⁵ Svjedočenje tužiteljice Berine Alihodžić, 25. sjednica Istražne komisije, u prilogu s materijalima sa 25. sjednice.

⁷⁶ *Tegeltiji smeta Istražna komisija, Arnaut otkriva da će saslušanja biti javna*, NAP, 17.7.2019., <https://nap.ba/news/56431>.

„Parlament ne može da ima nadzor nad pravosuđem. To nema nigdje na svijetu”,⁷⁷ dok je članica VSTV-a Monika Mijić uspostavu Istražne komisije nazvala „direktnom kontrolom pravosuđa”.⁷⁸

Uzimajući u obzir eksplicitnu terminologiju koju su ovi najviši pravosudni zvaničnici koristili, te koju su uvrstili u zvanične zaključke VSTV-a, nema nikakve sumnje da su takvu terminologiju izabrali s ciljem karakterizacije da djelovanje Istražne komisije predstavlja „Ometanje rada pravosuđa”, kako je zvaničan naziv jednog od poglavlja Krivičnog zakona BiH,⁷⁹ a što je Istražna komisija shvatila kao direktnu prijetnju krivičnim procesuiranjem njenih članova.

Štaviše, tadašnji predsjednik VSTV-a je još eksplicitnije prijetnje uputio prema nosiocima pravosudnih funkcija, te direktno pozvao UDT da pokrene disciplinski postupak protiv svih sudija i tužilaca koji uspostave saradnju sa Istražnom komisijom:

„Sudije i tužioci ne mogu da biraju koje će odluke VSTS poštovati a koje neće, sve odluke su jednostavno obavezujuće. Nepoštovanje odluka VSTS predstavlja disciplinski prekršaj i to važi za sve odluke, ne samo ovu. Pitanje disciplinskog postupka i njegovog pokretanja je pitanje za Ured disciplinskog tužioca.”⁸⁰

U ovakvom okruženju, bila je odgovornost Istražne komisije da svojim primjerom pokaže odlučnost, te da time ohrabri članove pravosudne zajednice da joj se pridruže u poboljšanju stanja u pravosuđu. U tom smislu se Istražna komisija ciljano odlučila da pravno neosnovane izjave pravosudnih čelnika ne opovrgava putem medija, već institucionalnim djelovanjem. Predsjedavajući Istražne komisije je upravo na taj način u samom startu odbacio mogućnost bilo kakve javne polemike sa osobama koje su osporavale ingerencije Istražne komisije, ali i odlučnost u ostvarivanju svojih ciljeva, te trasirao metod djelovanja Istražne komisije. Na upit medija da komentira izjave članova VSTV-a, predsjedavajući Istražne komisije je tada rekao:

„S obzirom da sam i sam član ove Komisije, koja je već oformljena, ne bi bilo primjereno da u medijima komentarišem izjave zvaničnika iz institucija čiji će rad, prema odluci Predstavničkog doma, ova Komisija sada istraživati i koji su tom odlukom potpali pod mandat ove Komisije. Prema Poslovniku, sva saslušanja će biti javna i mediji će u tom zvaničnom okruženju - kakav BiH do sada nije vidjela - imati pristup svim informacijama”.⁸¹

Upravo u ovom kontekstu treba posmatrati i dio svjedočenja sudije Nezirovića, u kom je istakao da je primijetio da je kod djelovanje Istražne komisije došlo do situacije u kojoj „Naši

⁷⁷ VSTV: Istražna komisija Parlamenta predstavlja pritisak na pravosuđe, VOA, 18.7.2019., <https://ba.voanews.com/a/vstv-istra%C5%BEna-komisija-parlamenta-predstavlja-pritisak/5005333.html>.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Krivični zakon BiH, Ometanje rada pravosuđa, čl. 240-241b.

⁸⁰ Zbog dopisa sudijama i tužiocima, Milan Tegeltija bi mogao dobiti po džepu, Oslobođenje, 19.6.2020., <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/zbog-dopisa-sudijama-i-tuziocima-milan-tegeltija-bi-mogao-dobiti-po-dzepu-poznato-i-koliko-566478>.

⁸¹ NAP, *supra* fn. 76.

građani izgleda više vjeruju političarima nego sudijama ili tužiocima.”⁸² Sudija Nežirović je tada istakao da je za njega to „poražavajuće” jer „mislim da građani od vas ne očekuju nešto mnogo, a od sudija i tužilaca i pravosuđa očekuju istinu, pravdu, slobodu, ravnopravnost kao najveće vrijednosti pravne države.”⁸³

Svrha osnivanja i djelovanja Istražne komisije nije, naravno, bila da političari od pravosuđa preuzmu primat na povjerenje građana, jer je povjerenje javnosti u pravosuđe temelj jakog demokratskog društva. No, kada pravosuđe abdicira tu odgovornost prema građanima, upravo je zadatak izabranih zvaničnika kao direktnih predstavnika građana da preduzmu mjere koje će voditi ka vraćanju povjerenja u pravosuđe. U tom smislu, istražne komisije su neophodan alat koji se u demokratskim društvima upotrebljava kada sve druge opcije ne uspiju, kada samo pravosuđe nije u stanju da se nosi s korovom u svojim redovima, te čija je primarna svrha da pomognu nosiocima pravosudnih funkcija da se vrate na vrh ljestvice povjerenja javnosti.

Sama istraga, stoga, nije dovoljna, kao što ni poboljšanje zakonskog okvira nije dostatno za popravljivanje stanja u pravosuđu. Iako su te mjere od značajne pomoći, iskorjenjivanje korupcije unutar pravosudnog sistema će biti moguće onog trenutka kada se kritična masa sudija i tužitelja aktivno suprotstavi korumpiranim individuama u svojim redovima i odbije biti asocirana s njihovim aktivnostima.

Istražna komisija je bez sumnje pružila forum za takvo djelovanje, napredak je vidljiv, te će biti tretiran u narednim poglavljima. Istovremeno, svrha ovog Izvještaja nije da proglasi potpuni uspjeh, već da predstavi realnu sliku. U tom smislu, posao još uvijek nije završen.

4. Strategija organizovanja saslušanja

U svjetlu otvorenih prijetnji kako nosilaca pravosudnih funkcija, tako i političkih zvaničnika u institucijama Bosne i Hercegovine,⁸⁴ Istražna komisija je zauzela agresivan pristup po pitanju zaštite svojih ingerencija. Istražna komisija je tako sazvala sjednicu po hitnom postupku nakon pisma Milana Tegeltije upućenog svim sudijama i tužiocima u Bosni i Hercegovini, u kojem ih podsjeća na zaključke VSTV-a da ne sarađuju sa Istražnom komisijom, te je na toj sjednici usvojila zaključke kojim, *inter alia*, „osuđuje izjavu predsjednika VSTV od 19. juna 2020., kojom se nosiocima pravosudnih funkcija nalaže da ne sarađuju sa Privremenom istražnom komisijom,” ali i “ohrabruje nosioce pravosudnih funkcija da sarađuju sa Privremenom istražnom komisijom, u pravcu ispunjenja ciljeva i zadataka koje je utvrdio Predstavnički dom...u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru”.⁸⁵

⁸² Svjedočenje sudije Nežirovića, *supra* fn. 49.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Jedan od članova/članica Kolegija Predstavničkog doma uputio je u ovom periodu otvorenu prijetnju jednom članu/članici Istražne komisije, koja glasi „Šta vi tamo nešto saslušavate, svi ćete odgovarati“. Konverzacija predsjedavajućeg Istražne komisije sa članom/članicom Istražne komisije.

⁸⁵ Zaključci Istražne komisije sa 4. sjednice od 25.6.2020., <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/4%20Privremena%20istrazna%20komisija%20PD%20-%20stanje%20u%20pravosudu%2025%2006%202020.pdf-B.pdf>.

Istražna komisija je potom odlučila da za svjedoke prvenstveno pozove one pravosudne zvaničnike koji su javno istakli svoje opredijeljenje za saradnju s Komisijom. Članovi Istražne komisije su, naime, bili svjesni da, u svjetlu otvorenih prijetnji predsjednika VSTV-a, mnoge sudije i tužioci neće biti spremni rizikovati eventualne disciplinske sankcije u slučaju saradnje sa Istražnom komisijom. S tim u vezi, neophodno je napomenuti da je i sam predsjednik Suda Bosne i Hercegovine u izjavi za medije nagovijestio mogućnost takvih sankcija:

„Odluku je donio VSTV još prošle godine, a nedavno je od strane Predsjedništva VSTV-a poslana svim predsjednicima sudova i glavnim tužiocima. Ja sam shodno svojoj obavezi predsjednika suda, tu obavijest i e-mail poslao svim sudijama Suda BiH. Ja nisam u prilici da išta zabranjujem sudijama Suda BiH, jer će svako postupiti u skladu sa svojim viđenjem situacije i pravnim shvatanjima člana 56. Zakona o VSTV-u, u kojem se kao jedan od disciplinskih prekršaja sudija navodi i ‘nepoštovanje i nepridržavanje odluka VSTV-a’”⁸⁶

Istražna komisija je, stoga, usaglasila strategiju da prvi pozivi budu upućeni sudijama i tužiocima za koje je – na osnovu njihovih javnih istupa – bilo sigurno da će se odazvati. Ova strategija je imala četiri povezana cilja:

1. Uspostavu autoriteta Istražne komisije na samom početku njenog djelovanja, kroz osiguranje poštivanja njenih poziva;
2. Ohrabivanje onih nosilaca pravosudnih funkcija koji su eventualno imali zadržke vezano za pojavljivanje pred Istražnom komisijom;
3. Predočavanje najbolje prakse parlamentarnog nadzora, po uzoru na demokratske zemlje, medijima i široj javnosti, uz prateće osiguranje podrške akademske zajednice iz oba entiteta i međunarodnih institucija za rad Istražne komisije;
4. Stavljanje javnog pritiska na sudije i tužioce koji odbiju da svjedoče pred Istražnom komisijom.

U skladu sa ovom strategijom, Istražna komisija je za svoje prve svjedoke pozvala zvaničnike iz institucija Bosne i Hercegovine, te sudije Milana Blagojevića, Branka Perića i Gorana Nezirovića, koji su u javnim istupima još ranije najavili svoju spremnost da sarađuju sa Istražnom komisijom. Saslušanja ovih pet svjedoka obavljena su tokom prva dva mjeseca nakon što je Istražna komisija konstituisana, te su ,uz prateće medijsko interesovanje, značajno pomogla uspostavi autoriteta Istražne komisije u početnoj fazi njenog djelovanja.

Ova saslušanja su istovremeno poslala jasnu sliku da intencija Istražne komisije nije da djeluje na inkvizitorski način, već da sa nosiocima pravosudnih dužnosti osigura platformu za iznošenje problema sa kojim se pravosudni sektor suočava, kao i prijedloge rješenja. Ovakav pristup je ne samo izolirao korumpirane snage u pravosuđu i dodatno deligitimizirao njihov otpor spram saradnje sa Istražnom komisijom, već je također ohrabrio progresivne snage da u Istražnoj komisiji pronađu saradnika u borbi protiv korupcije unutar pravosudnog sistema.

⁸⁶ Detektor, 22.6.2020., <https://detektor.ba/2020/06/22/dvostruki-kriteriji-kada-sudije-mogu-pred-milorada-dodika-a-ne-pred-drzavne-parlamentarce/> .

Konačno, inicijalna saslušanja, koja su bila izuzetno medijski praćena, postavila su pritisak na one zvaničnike koji su ukazivali da odbijaju ili izbjegavaju saradnju sa Istražnom komisijom.

S tim u vezi, Istražna komisija je ovakvim pristupom ostvarila prva tri prethodno navedena cilja već tokom prva tri mjeseca svog djelovanja, te je tek tada pokrenula aktivnosti s ciljem osiguranja svjedočenja onih nosilaca pravosudnih funkcija koji su javno dovodili u pitanje ili direktno osporavali njene ingerencije.

Ovakva strategija se pokazala izuzetno uspješnom, jer su javna osporavanja Istražne komisije i njenog djelovanja od strane nosilaca pravosudnih funkcija gotovo u potpunosti prestala nakon oktobra 2020. (četiri mjeseca od njenog konstituisanja), a Istražna komisija je tada počela dobivati direktne zahtjeve od sudija i tužilaca da svjedoče pred komisijom. Prijetnje prema članovima Istražne komisije i pravosudnim zvaničnicima koji su ostvarili saradnju s Komisijom su u istom periodu prekinute. S tim u vezi, Istražna komisija je zabilježila samo po jedan slučaj izbjegavanja, odnosno odbijanja saradnje.

5. Izbjegavanje i odbijanje saradnje

Jedine dvije situacije u kojim je Istražna komisija naišla na nespремnost za saradnju su vezane za bivšu glavnu tužiteljicu Gordanu Tadić i ministra pravde BiH Josipa Grubešu. Dok se tužiteljica Tadić u konačnici pojavila pred Istražnom komisijom, okolnosti koje su tom saslušanju prethodile ukazuju na namjeru tužiteljice Tadić da izbjegne saradnju.

Istražna komisija je na 6. sjednici od 6. 7. 2020. odlučila da pozove tužiteljicu Tadić, te je zadužila sekretarijat Komisije da s njenim kabinetom razmotri najoptimalnije datume za njeno svjedočenje. Kako je odgovor kabineta na upite sekretarijata izostao, predsjedavajući Istražne komisije se glavnoj tužiteljici obratio direktno,⁸⁷ s molbom da Istražnu komisiju obavijesti o raspoloživim terminima, u periodu između 24.08.2020. i 11.09.2020. godine.

Glavna tužiteljica nije odgovorila na taj zahtjev, te je Istražna komisija njeno svjedočenje zakazala za konkretan datum, 14.9.2020.⁸⁸ Tužiteljica je na ovaj poziv odgovorila da „zbog ranije preuzetih, a neodložnih obaveza nije u mogućnosti pristupiti sjednici,“ te je Istražna komisija svjedočenje zakazala za 24.9.2020. Glavna tužiteljica se samo tri dana prije te sjednice ponovo pozvala na „ranije preuzete, a neodložne obaveze“, te je čak navela „potrebno je da u narednom periodu pošaljete više raspoloživih kako bih mogla uskladiti svoje radne obaveze...“,⁸⁹ iako je odgovor izostao na dva pokušaja Istražne komisije da sa glavnom tužiteljicom usaglasi datum svjedočenja.

⁸⁷ Akt Istražne komisije broj: 01-50-4-986-7/20 od 23.07.2020., <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/12.%20sjednica%20-%20poziv%20sa%20Dnevnim%20r.%20-%20Privr.istra.kom.%20PDPSBiH%20za%20utvr.stanja%20u%20pravos.instit.%20BiH%20-%20OBJEDINJENI%20SVI%20DOKUMENTI%20-%2018.05.2020.%20-%20B.pdf>.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Akt Tužilaštva BiH br. A-217/20 od 21.09.2020., link *supra* fn. 87.

Ovakvo postupanje glavne tužiteljice tokom tri mjeseca pokušaja da s njom uspostavi kontakt i zakaže njeno svjedočenje nije ostavilo sumnju među članovima Istražne komisije da se radi o očitom izbjegavanju svjedočenja. Istražna komisija je stoga odlučila da glavnoj tužiteljici ne ostavi mogućnost bilo kakvog izgovora za odbijanje saradnje, te je na 12. sjednici odlučila da glavnoj tužiteljici na izbor dostavi bilo koji od navedenih jedanaest datuma,⁹⁰ sa otvorenim terminom na bilo koji od tih datuma, te zahtjevom da o izboru termina obavijesti Istražnu Komisiju najkasnije pet dana ranije.

Dana 14.10., zadnjeg od jedanaest ponuđenih datuma, sekretarijat Istražne komisije zaprimio je e-mail poruku sljedećeg sadržaja:

„U skladu sa zaključkom Privremene istražne komisije Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine br. 01-50-4-986-12/20 od 24.09.2020. godine, pokušao sam da putem ostavljenog kontakt telefona broj 033/286-068 ostvarim kontakt sa Vama radi današnje realizacije poziva na saslušanje koji ste uputili glavnoj tužiteljici Tužilaštva BiH gđi Tadić.“⁹¹

Predsjedavajući Istražne komisije je u kratkom roku obavio konsultacije sa drugim članovima, te je zatražio od sekretarijata da glavnu tužiteljicu obavijesti da je Istražna komisija odlučila da njeno svjedočenje zakaže za 14:30 sati. Istražna komisija je mogla odbaciti ponudu glavne tužiteljice jer nije zaprimljena pet dana ranije kako je zatraženo, već zadnjeg ponuđenog dana, s prijedlogom da se saslušanje održi unutar narednih šest sati. Članovi Istražne komisije su, međutim, bili jednoglasni u ocjeni da je upravo to bio cilj glavne tužiteljice: da u javnosti predstavi da je ona bila voljna odazvati se pozivu, ali da je Istražna komisija odbila da je sasluša. Istražna komisija je stoga odlučila da je za ispunjenje ciljeva komisije znatno korisnije da ovom pitanju pristupi mudro, umjesto sa sujetama.

Samo nekoliko minuta nakon što je sekretarijat Istražne komisije obavijestio ured glavne tužiteljice o zakazanom terminu, glavna tužiteljica je *lično* uputila e-mail poruku sekretarijatu Istražne komisije sa zahtjevom da „služba Vašeg protokola najavi dolazak na VIP ulaz Parlamentarne skupštine BiH“, ali i s prijedlogom da sjednici ne prisustvuje jedan od članova Istražne komisije.”⁹² Istražna komisija nije upoznata kako su nadležne službe Parlamentarne

⁹⁰ Ponuđeni datumi: 30.09 počev od 12h, 01.10 počev od 15h, 02.10 počev od 12h, 05. 10 počev od 15h, 06. 10 počev od 12h, 07.10 počev od 12h, 08.10 počev od 15h, 09.10 počev od 12h, 12. 10 počev od 15h, 13. 10 počev od 12h, te 14. 10 počev od 12h. Akt Istražne komisije br. 01-50-4-986-12/20, link *supra* fn. 87.

⁹¹ E-mail poruka Darka Soldata, stručnog saradnika-pravnika u kancelariji glavnog tužioca od 14.10.2020. u u 9:51h. Na poruku je kopirana i glavna tužiteljica Tadić. Sekretarijat Istražne komisije je predsjedavajućeg obavijestio da je Soldat u telefonskom razgovoru istakao da su za glavnu tužiteljicu raspoloživi termini između 12 i 16h. Kopije e-mail poruka, Prilog III.

⁹² E-mail poruka Gordane Tadić od 14.10.2020. u 12:29h upućena sekretarijatu Istražne komisije, u prilogu s materijalima sa 17. sjednice. Niti jedan od desetina drugih svjedoka koji su se pojavili pred Istražnom komisijom nije tražio protokolarni ili VIP tretman. Kopije e-mail poruka, Prilog III.

skupštine BiH odgovorile na zahtjev za VIP tretman, no zahtjev glavne tužiteljice vezano za prisustvo svog punopravnog člana Istražna komisija je jednoglasno odbacila.⁹³

Sve iznad navedeno, posebno posmatrano u cjelini, ne ostavlja bilo kakvu sumnju da je glavna tužiteljica na sve načine pokušala eskivirati pojavljivanje pred Istražnom komisijom, ali na način da sebi ostavi mogućnost za tvrdnju da je za nepojavljivanje odgovorna Istražna komisija, a ne ona sama. Mišljenje je Istražne komisije da se glavna tužiteljica u tim pokušajima služila strategijom ignorisanja upita, potom pravdanjem „ranije preuzetim obavezama“, da bi u konačnici pokušala poniziti članove Istražne komisije i ishoditi ishitrenu reakciju kojom se ne prihvata njena ponuda da svjedoči u naredna četiri sata.

Kada joj ni to nije uspjelo, glavna tužiteljica – koja je puna tri mjeseca izbjegavala bilo kakav kontakt sa Istražnom komisijom – čak je sama napisala e-mail poruku sekretarijatu u kojoj je tražila da Istražna komisija svog člana odstrani sa saslušanja. Istražna komisija je i po tom pitanju postupila mudro: predsjedavajući je instruirao sekretarijat da glavnu tužiteljicu obavijesti da će se o tom njenom zahtjevu Istražna komisija očitovati na početku sjednice, te je izjašnjavanje uvršteno kao prva tačka dnevnog reda.⁹⁴ Istražna komisija je nakon kratke rasprave taj zahtjev odbacila, čime je glavnoj tužiteljici ostavila izbor da se povinuje volji Istražne komisije ili da u prisustvu predstavnika desetina medija napusti sjednicu.

Ova epizoda vjerno oslikava razmjere otpora najviših pravosudnih zvaničnika spram saradnje sa Istražnom komisijom. Postupanje glavne tužiteljice stoga nije izolovan incident, već predstavlja slijed postupanja cijelog VSTV-a, koje je u prethodnom poglavlju detaljno opisano. Naime, u svjetlu njenih poteza, Istražna komisija nema sumnje da bi glavna tužiteljica eksplicitno odbila saradnju da su zaključci VSTV-a kojim se zabranjuje sudijama i tužiocima da sarađuju sa Istražnom komisijom i dalje bili na snazi u trenutku kada joj je Komisija dostavila poziv za saslušanje. Istovremeno, Istražna komisija nema sumnje da je odustajanje VSTV-a od same zabrane, ali uz prateću reafirmaciju zaključaka kojim se dovodi u pitanje mandat Istražne komisije, bio jasan signal za glavnu tužiteljicu da je slobodna da saradnju pokuša eskivirati.

Sve navedeno dodatno potvrđuje da je konformizam nekorumpiranih pravosudnih zvaničnika omogućio korumpiranoj manjini da nametne svoje stavove s ciljem izbjegavanja parlamentarnog nadzora, ali i da je kombinacija odlučnosti Istražne komisije da istraje na svom mandatu i hrabrost doslovno nekoliko sudija i tužilaca koji su na početku djelovanja Istražne komisije javno istakli svoju spremnost za saradnju značajno suzila prostor korumpiranoj manjini da saradnju izbjegne. Također, Istražna komisija je svojim nadasve profesionalnim i neemotivnim pristupom uspjela ne samo ishoditi povjerenje šire javnosti, već je i potvrdila da se radi o tijelu koje se isključivo drži institucionalnog pristupa, umjesto uobičajene i nadasve neučinkovite medijske prepirke. Ovakav pristup je polučio dva bitna rezultata: doveo je do

⁹³ Stenogram 17. sjednice Istražne komisije, u prilogu s materijalima sa 17. sjednice.

⁹⁴ Dnevni red 17. sjednice Istražne komisije, akt br. 01-50-4-986/20 od 14.10.2020., u prilogu s materijalima sa 17. sjednice.

nesnalaženja onih koji su se u medijskim prepirkama ispraksirali,⁹⁵ te je ohrabrio one nosioce pravosudnih funkcija koji su bili spremni podijeliti svoja zapažanja, ali nisu imali adekvatan institucionalni forum da to urade.

Koliko je gore opisani pristup Istražne komisije bio novina u javnom prostoru u Bosni i Hercegovini ukazuje i nepovjerenje koje je jedan medij u tom trenutku iskazao vezano za motive istražne komisije po pitanju okolnosti saslušanja bivše glavne tužiteljice Tadić, objavivši tekst pod naslovom „*Prihvatanjem uslova Tadić, Istražna komisija otvorila pitanje vlastite transparentnosti*“.⁹⁶ Iako je, nakon ukazivanja na činjenice od strane predsjedavajućeg Istražne komisije,⁹⁷ sam tekst vjerno oslikao sve detalje svjedočenja glavne tužiteljice, inicijalni tekst i naslov ukazuju da su čak i mediji koji redovno prate rad Istražne komisije doveli u pitanje motive Istražne komisije.

U svakom slučaju, naknadni događaji su potvrdili pravilnost pristupa Istražne komisije po ovom pitanju. Naime, upravo je tokom svjedočenja pred Istražnom komisijom glavna tužiteljica priznala da se tada u Tužilaštvu BiH nije koristio TCMS sistem za dodjelu predmeta, a to priznanje je dovelo do pokretanja disciplinskog postupka protiv nje, te u konačnici i njene smjene sa pozicije glavne tužiteljice.⁹⁸ Da je ta činjenica o samovoljnom dodjeljivanju predmeta od strane glavne tužiteljice do tada bila nepoznata VSTV-u potvrđuje i svjedočenje brojnih svjedoka, uključujući članicu VSTV-a Berinu Alihodžić i tadašnju potpredsjednicu VSTV-a (koja je u tom trenutku obavljala dužnosti predsjednika VSTV-a) Sanelu Gorušanić-Butigan.

Naime, kako je tužiteljica Alihodžić istakla u svom svjedočenju, „nekako se provlači kako određena tužilaštva ne dodjeljuju se predmeti kod CMS-a, međutim, ja sam bukvalno saznala nedavno, možda ne znam kada ste vi pokrenuli, *kada je ova Istražna komisija pokrenula pitanje tad smo se počeli na neki način počeli baviti*, jer nikad nije rečeno“.⁹⁹

Vezano za ista pitanja članova Istražne komisije, potpredsjednica VSTV-a Sanela Gorušanić-Butigan je istakla:

„A prava isitina je da ja do danas nisam imala zvanični sastanak, jesam se upoznala prilikom imenovanja sa glavnom državnom tužiteljicom, međutim nisam imala vremena da obavim s njom sastanak niti sam sad u toj poziciji, na kraju krajeva čekam predsjedništvo, smatram sasvim normalnim slijedom da tu budu i svi članovi vijeća, ne mogu, kratak je period bio zbog toga kažem, ne mogu vam davati, prave rezultate jer nisam imala vremena da djelujem. Nisam ni jedan sastanak obavila sa glavnom državnom tužiteljicom i da je pitam *na koji način pravda da jedina u državi ne koristi*

⁹⁵ Istražna komisija podsjeća na brojne neprimjerene medijske i istupe na društvenim mrežama bivšeg predsjednika VSTV-a Milana Tegeltije i članice VSTV-a Ružice Jukić i slično.

⁹⁶ <https://detektor.ba/2020/10/15/prihvatanjem-uslova-tadic-istrasna-komisija-otvorila-pitanje-vlastite-transparentnosti/>.

⁹⁷ E-mail predsjedavajućeg Istražne komisije uredniku BIRN-a od 16.10.2020., Prilog IV.

⁹⁸ Svjedočenje glavne tužiteljice Gordane Tadić, *supra* fn. 29.

⁹⁹ Svjedočenje tužiteljice Alihodžić, *supra* fn. 75.

CMS sistem. Evo ne mogu ni reći ja sam u krivu što smatram da ga treba koristiti, molim da prihvatite ovakve odgovore jer mi je trebao vremenski period, moram razgovarati sa glavnom državnom tužiteljicom.“¹⁰⁰

Tri mjeseca nakon ovih svjedočenja pokrenut je disciplinski postupak protiv Gordane Tadić zbog, *inter alia*, nekorištenja TCMS sistema pri dodjeli predmeta, a rezultirao je njenom smjenom sa mjesta glavne tužiteljice u oktobru 2021., tačno godinu dana od njenog priznanja pred Istražnom komisijom da taj sistem za te potrebe ne koristi.¹⁰¹

Što se tiče ministra pravde Josipa Grubeše i njegovog eksplicitnog odbijanja saradnje, Istražna komisija je tu činjenicu konstatovala na osnovu kontradiktornosti u njegovim odgovorima na pozive za saslušanje, a neophodno je napomenuti da je Istražna komisija prema zvaničniku kojeg imenuje Predstavnički dom imala značajno nižu toleranciju po pitanju izbjegavanja saradnje nego prema zvaničnicima iz pravosudnog sektora.

Konkretno, Istražna komisija je zaključila da je sekretarijat Istražne komisije s kabinetom ministra Grubeše usaglasio termin svjedočenja za 25.1.2021. u 14 sati, te je odmah nakon toga sazvana 23. sjednica Istražne komisije za navedeni datum, a ministru je dostavljen i zvaničan poziv. Pola sata prije početka sjednice, ministar Grubeša je obavijestio Istražnu komisiju da nije u mogućnosti prisustvovati sjednici.

Istražna komisija je stoga na toj sjednici odlučila da ministra Grubešu pozove da se pojavi na svjedočenju pred Istražnom komisijom 2.2.2021. u 12 sati, a u skladu s pisanom obavijesti zaprimljenom iz Kabineta ministra Grubeše da mu navedeni datum odgovara. Uprkos tome, Istražna komisija je zaprimila akt iz kabineta ministra Grubeše da ministar nije u mogućnosti prisustvovati svjedočenju, s obrazloženjem u kojem se navodi da svjedočenje „nije zakazano niti u jednom terminu koje smo vam dostavili...“¹⁰²

S obzirom na sve navedeno, Istražna komisija je konstatovala da nije ostvarena saradnja ministra pravde sa Istražnom komisijom, te je usvojila zaključak koji je uputila Predstavničkom domu i kojim se predlaže njegova smjena „zbog loših rezultata rada te neodazivanja na saslušanje pred Istražnom komisijom...“¹⁰³ Zahtjev za smjenu ministra pravde BiH razmatran je na 17. sjednici Predstavničkog doma, na kojoj je za smjenu glasalo 14 poslanika, dok je 17 poslanika glasalo protiv i jedan suzdržan.¹⁰⁴

Kako prethodno opisane okolnosti ne ostavljaju sumnju da je nesaradnja glavne tužiteljice umnogome bila ohrabrena, ako ne i ponukana, signalima iz VSTV-a usmjerenim protiv

¹⁰⁰ Svjedočenje potpredsjednice VSTV-a Gorušanović-Butigan, 23. sjednica Istražne komisije, 25.1.2021., u prilogu s materijalima sa 23. sjednice.

¹⁰¹ Svjedočenje glavne tužiteljice Gordane Tadić, *supra* fn. 29.

¹⁰² Zapisnik 24. sjednice Istražne komisije, u prilogu s materijalima sa 24. sjednice. U prilogu je također kompletna korespondencija između sekretarijata Istražne komisije i kabineta ministra Grubeše, Prilog V.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ 17. sjednica Predstavničkog doma, 25.2.2021., listing glasanja:

http://static.parlament.ba/doc/138258_Rezultati%20glasanja%20za%2017.%20sjednicu%20PD%20od%2025.02.2021..pdf.

legitimnosti Istražne komisije, također je jasno da je ministar pravde BiH bio motivisan političkim porukama kojima su osporavane ingerencije Istražne komisije. Primjera radi, tokom rasprave o smjeni ministra Grubeše, tadašnja predsjedavajuća Predstavničkog doma je ustvrdila da se „zahtjev za smjenu...temelji na zaključku koje je usvojila skupina zastupnika koji sebe nazivaju Privremenim istražnim povjerenstvom“.¹⁰⁵

Ovakav pristup, kako čelnika iz pravosudne zajednice tako i političkih dužnosnika, jasno nije utemeljen na pozitivnim zakonskim propisima, a što je Istražna komisija svojim djelovanjem i saradnjom koju je ostvarila sa domaćim i međunarodnim zvaničnicima u više navrata i konkretno dokazala. Istovremeno, istrajavanje tih pravosudnih i političkih zvaničnika na ujednačenoj poruci nije pokazatelj nepoznavanja osnovnih pravnih postulata, već naprotiv, indicira raširenu spregu između politike i pravosuđa, koji je najveći broj svjedoka pred Istražnom komisijom identificirao kao primarni problem u pravosudnom sistemu u Bosni i Hercegovini.

U konačnici, činjenica da niko od zvaničnika koji su osporavali legitimitet i zakonski osnov za djelovanje Istražne komisije nije osporio ustavnost odluke kojom je ona uspostavljena, odnosno pokrenuo bilo kakav krivični postupak protiv njenih članova, te da čak nije pokušano zaustavljanje pružanja stručne i logističke pomoći Istražnoj komisiji od strane sekretarijata Parlamentarne skupštine BiH, ukazuje da su protagonisti osporavanja njenih ingerencija u potpunosti svjesni neupitnog ustavnog i zakonskog utemeljenja za osnivanje i djelovanje Istražne komisije.

S tim u vezi, pokušaji osporavanja su se fokusirali na prijetnje, medijski pritisak, te nezakonite naredbe nosiocima pravosudnih funkcija da sa Istražnom komisijom ne sarađuju, s ciljem obeshrabrivanja kako pojedinačnih sudija i tužilaca, tako i samih članova Istražne komisije. Ti naponi nisu uspjeli iz dva razloga: pune opredijeljenosti članova Istražne komisije da istraju u ispunjavanju svog mandata i ciljeva Komisije, uključujući kroz solidarnost koja prevazilazi stranačke, etničke i entitetske linije i usmjerena je ka jednom zajedničkom cilju koji se odnosi na nezavisnost pravosuđa, te hrabrosti nekolicine sudija i tužilaca, koji su svojim primjerima dali motiv „tihoj većini“ svojih kolega da se pojave pred Istražnom komisijom i iznesu svoja zapažanja vezano za koruptivne radnje „glasne manjine“ u svojim redovima.

6. Strategija jačanja uticaja Istražne komisije i međunarodna saradnja

Uporedo s prvim saslušanjima, Istražna komisija je upriličila javne sastanke sa ambasadorima Misije OSCE-a, SAD-a, te Ujedinjenog Kraljevstva, koji su svi pozdravili konstituisanje Istražne komisije kao važan faktor jačanja sistema provjere i nadzora u Bosni i Hercegovini. Ambasador SAD-a je tokom sastanka poseban akcent stavio na pozitivnu ulogu koju Istražna komisija može igrati u jačanju pravosudne odgovornosti i unapređenja vladavine zakona u Bosni i Hercegovini, a ambasadori OSCE-a i Ujedinjenog Kraljevstva su istakli da podržavaju institucionalni i parlamentarni nadzor nad radom pravosudnih institucija, te su naglasili da je

¹⁰⁵ 17. sjednica Predstavničkog doma, 25.2.2021., stenogram:
http://static.parlament.ba/doc/138564_17.%20PD%2025.02.2021_.pdf

reforma pravosuđa i uspostavljanje vladavine zakona u vrhu liste prioriteta međunarodne zajednice, a izrazili su i optimizam da upravo djelovanje Istražne komisije ima kapacitet da vrati povjerenje građana u pravosudne institucije.

Ovi sastanci su zadobili značajnu medijsku pažnju,¹⁰⁶ te su nesumnjivo predstavljali jasnu poruku svima koji su pokušali osporiti ili ometati rad Istražne komisije da njen rad ima snažnu podršku međunarodne zajednice. Također, afirmacija sistema provjera i ravnoteža – kao do tada relativno nepoznatog i neupotrebljavanog koncepta u Bosni i Hercegovini – od strane ambasadora demokratski razvijenih zemalja, odnosno ambasadorice OSCE-a, čija je primarna misija u Bosni i Hercegovini promocija vladavine prava, značajno su umanjile kritike koje su do tada dolazile iz određenih akademskih, medijskih ili analitičarskih krugova i koje su primarno bile zasnovane na pogrešnom poimanju koncepta trodiobe vlasti.

S tim u vezi, Istražna komisija je ostvarila blisku saradnju s Kongresom SAD-a i OSCE-ovim Uredom za demokratske institucije i vladavinu prava (ODIHR), s ciljem pribavljanja konkretnih preporuka za poštivanje najboljih standarda vezano za pozivanje svjedoka, osiguranje saradnje, organizacije svjedočenja, transparentnosti, rješavanje predstavki građana, odnose s medijima i širom javnosti, odgovaranja na kritike, pripremu izvještaja, te drugih pitanja od značaja za ispunjenje mandata i ciljeva Istražne komisije.

Konkretno, Istražna komisija je održala niz sastanaka sa članovima i savjetnicima Komiteta za demokratska partnerstva, te Potkomiteta za istrage Komiteta za energetiku i trgovinu, Predstavničkog doma Kongresa SAD-a, tokom kojih su razmijenjena iskustva i pribavljeni savjeti o iznad navedenim pitanjima.¹⁰⁷

Na inicijalnom sastanku, kongresmen David Price, predsjedavajući Komiteta za demokratska partnerstva, istakao je značaj institucionalnog i nestranačkog pristupa kao najbolje osnove za djelotvorne parlamentarne istrage i nadzor, te je također ponudio pomoć i saradnju Kongresa SAD u tom poslu.¹⁰⁸

Tokom narednih sastanaka, kongresmen Markwayne Mullin iz navedenog Potkomiteta za istrage je istakao da Istražna komisija „predstavlja historijski presedan i priliku da se uspostavi temelj za buduće parlamentarne istražne komisije, kao i da javnost prihvati i podrži snažnu nadzornu ulogu parlamenta.” Predstavnici Kongresa SAD-a su tom prilikom izrazili uvjerenje da će „pionirski poduhvat” Istražne komisije doprinijeti popravljanju stanja u pravosuđu BiH i

¹⁰⁶ Nelson: *Istražna komisija Parlamenta BiH može pojačati odgovornost pravosuđa*, RSE, 7.7.2020., <https://www.slobodnaevropa.org/a/30712398.html> . Ambasadori Field i Kavalec podržali rad Istražne komisije PSBiH, FENA, 8.10.2020., <https://fena.ba/article/1177373/ambasadori-field-i-kavalec-podrzali-rad-privremene-istrasne-komisije-psbih> .

¹⁰⁷ Predstavници Kongresa SAD-a pozdravili rad Istražne komisije Parlamenta BiH, RSE, 12.1.2021., <https://www.slobodnaevropa.org/a/31044095.html> .

¹⁰⁸ Kongresmen David Price ponudio pomoć Kongresa SAD Privremenoj istražnoj komisiji Parlamenta BiH, VOA, 20.10.2020., <https://ba.voanews.com/a/kongres-sad-parlament-bih-privremena-istrasna-komisija/5628252.html> .

uspostaviti nove standarde u oblasti parlamentarnog nadzora, s ciljem da snažan parlamentarni nadzor postane dobra praksa u BiH i u brojnim drugim oblastima.

U vezi s tim, predstavnici Kongresa su ukazali na potrebu izbjegavanja politički motivisanih istraga, kao i na važnost prikupljanja istinitih dokaza i činjenica koje trebaju da dovedu do konkretnih rezultata istrage. Naglasili su i važnost načina prezentacije rezultata istrage i izvještaja ciljnim grupama i široj javnosti.¹⁰⁹

Tokom jednog od narednih sastanka, koji se fokusirao na aspekte same pripreme ovog Izvještaja, predstavnici Kongresa SAD-a su naglasili potrebu da Izvještaj bude maksimalno precizan, konkretan i jasan ne samo članovima domova Parlamentarne skupštine BiH nego i široj javnosti, odnosno da jezik kojim izvještaj bude napisan bude jednostavan i lako razumljiv te da bude odraz fokusiranja na konkretne činjenice i zaključke Istražne komisije i prenese vrlo jasne poruke.¹¹⁰

Po pitanju saradnje sa ODIHR-om, Istražna komisija je, kroz kontakte sa Misijom OSCE-a u Bosni i Hercegovini, ishodila izradu Bilješke o parlamentarnim istragama pravosudnih aktivnosti, koje će biti od koristi i drugim državama članicama OSCE-a. Osim predstavnika ODIHR-a i Misije OSCE-a u BiH, sastanku na kojem su Bilješke prezentovane članovima Istražne komisije prisustvovali su i ambasadori i drugi predstavnici Delegacije Evropske unije u BiH, SAD-a, Ujedinjenog Kraljevstva, Italije, Njemačke, Švedske, Nizozemske i Slovačke.¹¹¹

U Bilješkama je istaknuto da parlamentarne istražne komisije, formirane i uspostavljene u skladu s postojećim zakonom i dobrim praksama, predstavljaju važan alat u funkcionisanju zdrave demokratije, a u njihovoj izradi su učestvovali dr. Marta Achler iz Centra za pravosudnu saradnju Evropskog univerzitetskog instituta iz Italije, profesor Laurent Pech, šef Odsjeka za pravo i politiku Univerziteta Middlesex u Londonu i profesor evropskog prava i Jens Woelk, profesor komparativnog i ustavnog prava Univerziteta Trento iz Italije. Bilješke su pripremljene u saradnji sa i na osnovu informacija dobijenih od Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini.¹¹²

Tom prilikom, ambasadorica Misije OSCE-a u BiH Kathleen Kavalec ocijenila je da Istražna komisija, prva te vrste u bh. parlamentarnoj demokratiji, predstavlja važnu prekretnicu ka uspostavljanju sistema kontrole, ravnoteže i međusobne odgovornosti između tri grane vlasti, istovremeno osiguravajući poštovanje principa podjele vlasti. Ambasadorica Kavalec je istakla

¹⁰⁹ <https://www.parlament.ba/Publication/Read/16476?pageId=238> .

¹¹⁰ <https://bhrt.ba/parlamentarna-istrazna-komisija-za-pravosudje-sa-predstavnicima-kongresa-sad-a/> .

¹¹¹ Istražna komisija dobila još jednu potvrdu ispravnosti svog rada i djelovanja, Fokus, 8.12.2020., <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/istrazna-komisija-dobila-jos-jednu-potvrdu-ispravnosti-svoga-rada-i-djelovanja/1941809/> .

¹¹² Bilješka o parlamentarnim istragama pravosudnih aktivnosti, Bilješka br. JUD-BiH/389/2020, Varšava 30.10.2020., https://www.legislationline.org/download/id/8926/file/389_JUD_BiH_30Oct2020_bs.pdf .

da je svrha Bilješke da „upotpuni dosadašnji pionirski rad Istražne komisije, kao i da pruži informacije i usmjeri aktivnosti nekih budućih parlamentarnih istražnih komisija.“¹¹³

Naglašavajući da Delegacija Evropske unije u BiH podržava rad Istražne komisije, šef Delegacije i specijalni predstavnik Evropske unije u BiH, ambasador Johann Sattler, istakao je da evropski zvaničnici „snažno ohrabruju članove Istražne komisije da nastave rad s ciljem stvaranja i ubrzavanja reformi u pravosuđu BiH.“¹¹⁴ Ambasador Sattler je upozorio i da bez progresa na planu vladavine prava, BiH neće moći dobiti status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.¹¹⁵

Zamjenica šefa misije u Ambasadi SAD Ellen Germain rekla je da je ponosna što Vlada SAD podržava rad Istražne komisije, te naglasila da „kada se pojave problemi u pravosudnoj ili izvršnoj vlasti, zakonodavna vlast treba imati sposobnost da podigne glas, postavi neophodna pitanja i zahtijeva promjene.“¹¹⁶

Prezentujući Bilješku o parlamentarnim istragama pravosudnih aktivnosti, predstavnici i eksperti ODIHR-a istakli su da je „Privremena istražna komisija u svom radu poštovala tanku granicu između tri stuba vlasti, kao i standard da se, prilikom vođenja parlamentarne istrage, u potpunosti poštuje princip nezavisnosti pravosuđa.“¹¹⁷ Eksperti ODIHR-a ukazali su i na transparentnost rada Privremene istražne komisije, kao i njenu otvorenost prema predstavnicima pravosuđa, civilnog društva i medija.¹¹⁸

Na svim ovim sastancima, članovi Istražne komisije su potencirali njen multietnički sastav, kao i činjenicu da je tvore poslanici iz oba entiteta – Federacije BiH i Republike Srpske – iz šest različitih stranaka, uključujući poziciju i opoziciju, te da je omjer muškaraca i žena gotovo istovjetan, ali da su se svi okupili oko zajedničkog cilja: iskorjenjivanja korupcije iz pravosudnog sistema u Bosni i Hercegovini i prateći napredak ka članstvu u EU. Ove informacije su članovima Kongresa SAD-a, predstavnicima ODIHR-a, te stranim ambasadorima dale dojam da se radi o istinski ozbiljnom i pionirskom tijelu u Bosni i Hercegovini, te da je korupcija, a ne nacionalizam, primarni problem Bosne i Hercegovine.

Istovremeno, činjenica da su ovi sastanci bili izuzetno široko i detaljno praćeni od strane medija u Bosni i Hercegovini je predstavljala značajnu pomoć pri uspostavi i daljem jačanju kredibiliteta Istražne komisije u domaćim krugovima, te je dodatno pospješila saradnju sa Istražnom komisijom, ali i značajno umanjila i ublažila atake usmjerene prema Istražnoj komisiji iz pravosudnih i političkih krugova.

S tim u vezi, prednosti ove saradnje su za Istražnu komisiju imali dvojni karakter. Prvenstveno, članovi Istražne komisije su imali značajnu korist od iskustava koja su im prenesena od osoba

¹¹³ <https://www.parlament.ba/Publication/Read/16420?pageId=238> .

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

i institucija sa dugom tradicijom parlamentarnih istraga i saslušanja, sa posebnim osvrtom na osjetljivost provođenja nadzora nad pravosudnim tijelima i zvaničnicima i dodatnim pravilima koji se primjenjuju u demokratskim sistemima kada su takvi nadzori u pitanju.

Istovremeno, sposobnost Istražne komisije da ishodi i produbi saradnju na ovako visokom nivou i sebi priskrbi tako širok međunarodni legitimitet je bio od izuzetnog značaja za njenu afirmaciju u domaćim krugovima, ali i za jačanje značaja samog koncepta parlamentarnog nadzora u političkom životu Bosne i Hercegovine i njenih entiteta. Istražna komisija je stoga u velikoj mjeri potencirala ovu saradnju i njenu medijsku promociju, što je za ishod imalo povećan interes i medija i šire javnosti za redovne aktivnosti Istražne komisije.

Neophodno je, međutim, istaći činjenicu da je Istražna komisija u potpunosti domaći proizvod, ne samo po pitanju svog osnutka, već i cjelokupnog pravca djelovanja, te da je ostvarena međunarodna saradnja plod zahtjeva Istražne komisije prema međunarodnim zvaničnicima s jedne strane, te njihove spoznaje da se radi o kredibilnom, ozbiljnom i autoritativnom tijelu koje je sposobno promijeniti paradigmu stanja u pravosuđu u Bosni i Hercegovini, ali i samih političkih odnosa u zemlji, uz puno poštovanje nadležnosti različitih nivoa vlasti.

S tim u vezi, podrška međunarodne zajednice uspostavi i aktivnostima Istražne komisije je u svakom trenutku ovisila od kontinuirane opredjeljenosti Istražne komisije da u svom djelovanju u potpunosti i u svakom segmentu prati najbolju demokratsku praksu, suzdrži se od bilo kakvog politikanstva, te ne pravi kompromise po pitanju transparentnosti, ali i da kolegijalne i skladne odnose među svojim članovima održi na najvišem mogućem nivou.

S obzirom da je Istražna komisija u više navrata pokazala da je u potpunosti opredijeljena za upravo ovakav način djelovanja, međunarodna zajednica je nije posmatrala kao instituciju s kojom se saradnja ostvaruje iz protokolarnih ili pragmatičnih razloga, već kao tijelo istinski sposobno da donese potrebne promjene u pravosudnom sektoru, te uspostavi standarde za buduće instance parlamentarnog nadzora, a koje odražava sve kompleksnosti bh. društva, poput ravnomjerne entitetske i višestranačke zastupljenosti.

Istražna komisija stoga podcrtava da je njena saradnja s međunarodnim zvaničnicima predstavljala istinski partnerski odnos u skladu s praksom demokratskih zemalja, uključujući sve zemlje u regionu, koje crpe najbolja iskustva od stranih partnera, uz istovremeno insistiranje na domaćim rješenjima za interne probleme. Takav potpuno partnerski odnos koji je Istražna komisija ostvarila s međunarodnom zajednicom je rijetko viđen bilo gdje u Bosni i Hercegovini, u čijim je svim dijelovima pristajanje na intervencionizam pravilo, a ne izuzetak, te je ovakvo djelovanje Istražne komisije dobar primjer za brojna druga pitanja.

Sudija Branko Perić je tokom svog svjedočenja govorio o potrebi upravo takvog pristupa, te je u načinu rada i pristupa Istražne komisije prepoznao model i potencijal za djelovanje u pravcu koji je od koristi i za Bosnu i Hercegovinu i za međunarodnu zajednicu. Sudija Perić je tom prilikom istakao:

„Dakle, vidite da danas nema instituciju koja može da vodi, i ono što ja želim da predložim je da formirate jedno parlamentarno tijelo, komisiju, bilo šta stalnu ili privremenu koja će raditi na reformi pravosuđa. Koja će se baviti s pitanjima, koja će sarađivati sa Evropskom komisijom, koja će sarađivati sa VSTV-om... Dakle, formirajte neko tijelo koje će zamijeniti ovo vršljanje donatora koji dolaze sa dobrom namjerom, ali ne mogu da nam predlože kako, jer ne poznaju našu problematiku. Teško je shvatljiva i nama, a kamo li njima koji dolaze. To bi bio dokaz sposobnosti Bosne i Hercegovine, nadležnih institucija da se zaista bave reformom pravosuđa. Ja mislim da bi stranci to jedva čekali, da vi znate šta treba da znate na koji način provoditi reforme, ne da to zavisi od neke grupe ljudi koji dolaze...”¹¹⁹

Istražna komisija je tokom svoje obimne saradnje s međunarodnom zajednicom stekla jasnu sliku da je takav način rada ono što su „stranci jedva dočekali“, jer su za domaćeg partnera konačno dobili tijelo koje je u potpunosti svjesno problema s kojim se suočavaju i rješenja prikladnih za domaće prilike, potpuno opredijeljeno da probleme riješe, da to urade na transparentan način i u interesu građana, te da od međunarodne zajednice isključivo očekuju partnersku podršku na tom putu.

Sudija Perić je opredijeljenost međunarodne zajednice za saradnju sa domaćim partnerima koji bilježe rezultate, poput Istražne komisije, sumirao i kroz vlastito iskustvo, istakavši:

„Nedavno sam razgovarao sa američkim ambasadorom, njemačkom ambasadoricom, oni izgleda planiraju da od sad mehanizme podrške usmjere na institucije koje nešto rade, da to više ne ide preko VSTV-a i ovih njihovih šema, nego jednostavno izabrat će instituciju, tužilaštva, koje pokazuju ozbiljnost, znanje, sposobnost i tako dalje.... Vidio sam da nametanje bilo čega nije više njihova politika... Dakle, mi moramo pokazati šta hoćemo, da to znamo i da možemo to da uradimo. A to ste vi. ... Imate suve činjenice, samo treba da pokažete da ste preuzeli stvar u svoje ruke i da znate šta treba raditi.”¹²⁰

Konačno, Istražna komisija je značajnu pažnju posvetila punoj transparentnosti i saradnji s medijima, a članovi Istražne komisije su svaki pojedinačno imali desetine gostovanja na temu rada Istražne komisije. Tokom svih tih gostovanja potenciran je specifičan način rada Istražne komisije, te činjenica da je korupcija u pravosuđu univerzalan problem u Bosni i Hercegovini, bez obzira na nacionalnost ili entitet.

Ovakav pristup Istražne komisije, poglavito po pitanju međunarodne i saradnje sa medijima, te očuvanja unutarne kohezije između članova Istražne komisije, dovela je do doslovno svakodnevne afirmacije i jačanja uticaja Istražne komisije, što je istovremeno vodilo ka konkretnom i vidljivom poboljšanju odnosa vrha pravosuđa prema Istražnoj komisiji, kao i

¹¹⁹ Svjedočenje sudije Branka Perića, 6. sjednica Istražne komisije, 6.7.2020., u prilogu s materijalima sa 6. sjednice.

¹²⁰ *Ibid.*

značajno smanjenoj negativnoj retorici od strane onih političkih snaga koje su nastavile osporavati legitimitet i djelovanje Istražne komisije.

Sve to je omogućilo Istražnoj komisiji da se sve više gotovo isključivo fokusira na svoj rad i ostvarivanje utvrđenih ciljeva, bez potrebe za opovrgavanjem negativnih stavova. Konkretni rezultati tog rada su kako slijedi.

III. Uočeni problemi u pravosuđu u Bosni i Hercegovini

Gotovo univerzalna ocjena svjedoka je da je stanje u pravosuđu u Bosni i Hercegovini „loše“, a značajna većina svjedoka je u svjedočenjima izrazila izuzetno visok stepen zabrinutosti. Termini i konstatacije poput „alarmantno“,¹²¹ „katastrofalno“,¹²² „situacija da pravosuđa gotovo i nema“,¹²³ „dotakli smo dno da dalje ne možemo“,¹²⁴ „odvojenost VSTV-a od stručne zajednice“,¹²⁵ „percepcija javnosti i građana da nemaju povjerenje u cjelokupno pravosuđe“,¹²⁶ „cijeli život provedete u pravosuđu...i stanje u kome se...pravosuđe nalazi je lošije nego kad ...ste počinjali. Što praktično znači da, sebi postavljate pitanje gdje ste proveli 40 godina?“¹²⁷ su korišteni od strane brojnih pravosudnih zvaničnika iz samog vrha pravosudnog sektora.

Neki svjedoci su, štaviše, bili izrazito pesimistični po pitanju mogućnosti saniranja posljedica takvog stanja, barem bez posezanja za opsežnim mjerama poput smjene kompletnog saziva VSTV-a, pune provjere (*vetting*) svih sudija i tužilaca, poput one provedene u Albaniji, ili su pak isticali da u ovom trenutku ni ne vide mogućnost za popravljjanje stanja u pravosuđu.

Istražna komisija je na samom početku svog rada bila itekako svjesna izuzetno negativne percepcije javnosti o stanju u pravosuđu, ali je ipak bila zatečena činjenicom da su i brojni nosioci pravosudnih funkcija na istovjetan, pa čak i u nekim slučajevima pesimističniji način, doživljavali svoju profesiju. Iako su pojedini zvaničnici bili umjereniji u svojim ocjenama stanja u pravosuđu – na način da su ga opisali blažom terminologijom – niti jedan svjedok stanje nije opisao kao dobro, zadovoljavajuće ili bilo kojim drugim pozitivnim terminom.

U svakom slučaju, percepcija sudija i tužilaca koji su svjedočili pred Komisijom o stanju u pravosuđu je identična percepciji šire javnosti. Različita – blaža i oštrija – terminologija koju su svjedoci koristili da to stanje opišu je bila izražena u istoj mjeri u kojoj su te različitosti prisutne u javnom diskursu, te se prije mogu pripisati stilu nego suštinskim razlikama. S tim u vezi, Istražna komisija je uvjerena da percepcija građana i medija o stanju u pravosuđu u

¹²¹ Svjedočenje predsjednika suda Ranka Debevca, 15. sjednica Istražne komisije, 8.10.2020., u prilogu s materijalima sa 15. sjednice.

¹²² Svjedočenje sudije Blagojevića, *supra* fn. 71.

¹²³ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

¹²⁴ Svjedočenje Nedeljka Tabakovića, sudije Osnovnog suda Brčko Distrikta, 19. sjednica Istražne komisije, 7.12.2020., u prilogu s materijalima sa 19. sjednice.

¹²⁵ Svjedočenje Božidarke Dodik, sutkinje Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, 21. sjednica Istražne komisije, 15.12.2020., u prilogu s materijalima sa 21. sjednice.

¹²⁶ Svjedočenje Biljane Simeunović, tužiteljice Tužilaštva BiH, 25. sjednica Istražne komisije, 24.2.2021., u prilogu s materijalima sa 25. sjednice.

¹²⁷ Svjedočenje Miroslava Markovića, bivšeg tužioca Tužilaštva BiH, 8. sjednica Istražne komisije, 26.8.2020., u prilogu s materijalima sa 8. sjednice.

potpunosti odgovara percepciji samih sudionika pravosudnog sistema, te da time daje nadasve realnu sliku pravosuđa u svim dijelovima Bosne i Hercegovine.

Negativna percepcija je barem jednim dijelom izazvana i izuzetno čestim i krajnje neprimjerenim javnim istupima najvidljivijih i najuticajnijih ljudi u pravosuđu, uključujući i donekle bizarne komentare na društvenim mrežama po pitanju zvaničnih tema od strane bivšeg predsjednika i članova VSTV-a.¹²⁸ Štaviše, javne prepirke putem medija i društvenih mreža između nosilaca pravosudnih funkcija, uključujući članove VSTV-a između sebe,¹²⁹ pa i rukovodilaca različitih pravosudnih organa, poput predsjednika Suda BiH i glavne tužiteljice Tužilaštva BiH,¹³⁰ u jednom trenutku su postale pravilo u javnom prostoru u Bosni i Hercegovini. Samo postojanje takvih neprimjerenih rasprava zvaničnika od kojih građani, ali i strani investitori,¹³¹ očekuju razboritost, umjerenost, razumnost i uzdržanost kao neophodan faktor za osjećaj pravne sigurnosti, u značajnoj je mjeri narušilo povjerenje u pravosudni sistem.

S tim u vezi, Istražna komisija je također uvjerenjena da opća percepcija ne daje dovoljno nijansiranu sliku, koja se može steći tek detaljnom analizom, odnosno saslušanjem velikog broja svjedoka, poput broja koji se pojavio pred Istražnom komisijom. Konkretno, javnost sliku o pravosuđu generalno formira na osnovu medijskih informacija, koje su dominantno negativne jer su istupi poput iznad opisanih znatno učestaliji od istupa trezvenih pravosudnih djelatnika, iako su prvi u očitoj manjini u odnosu na ove druge. Kako je to slikovito opisala sutkinja Božidarka Dodik:

„Znači jedno je to što se u članove VSTV-a gleda kao na predstavnike svih nas i onda oni jesu ti...koji su medijski najviše izloženi i onda kad imate situaciju da se u medijima neko od članova VSTV-a bez obzira o kome se radi eksponira na način na koji se eksponira automatski je negativan efekat na sve predstavnike pravosuđa, znači svi mi se automatski počnemo posmatrati kao neko ko je neradnik i u najmanju ruku lopov, i evo sada da malo karikiram, ja kada odem mami, pa sjedimo na kavi, pa joj dođu komšinice to je ta javnost, to je ta percepcija javnosti i svaki put čujem Bože sudije lopovi...”¹³²

¹²⁸ Primjera radi, *Tegeltija se objašnjava na Facebooku*, Bljesak, 13.6.2019.,

<https://bljesak.info/vijesti/politika/tegeltija-se-objasnjava-na-facebooku/276182>,

Ružica Jukić o Misi za Bleiburg: Stječem dojam da su svi Hrvati zločinci po rođenju, RadioSarajevo, 9.5.2020., <https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/ruzica-jukic-o-misi-za-bleiburg-stjecem-dojam-da-su-svi-hrvati-zlocinci-po-rodenju/376486>.

¹²⁹ Primjera radi, *Četiri člana VSTV-a ogradila se od pisma Ružice Jukić*, Fokus, 11.6.2019.,

<https://www.fokus.ba/vijesti/bih/cetiri-clana-vstv-a-ogradila-se-od-izjava-ruzice-jukic/1482685/>.

¹³⁰ Primjera radi, *Sud BiH: Tužilaštvo BiH pravi medijski spektakl*, RadioSarajevo, 4.8.2020.,

<https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/sud-bih-tuzilastvo-bih-pravi-medijski-spektakl-i-zloupotrebljava-svoju-funkciju/385598>

¹³¹ O ovim javnim raspavama u samom vrhu pravosudnog sektora u našoj zemlji izvijestili su i brojni strani mediji. Primjera radi, *Drama u BiH: Vodi se „rat“ u vrhu pravosuđa*, Jutarnji list, 6.8.2020., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/drama-u-bih-vodi-se-rat-u-vrhu-pravosuda-pod-istragom-je-i-predsjednik-drzavnog-suda-15012219>

¹³² Svjedočenje sutkinje Dodik, *supra* fn. 125.

Nakon održanih 35 sjednica, saslušanja desetina svjedoka, sudjelovanja na brojnim seminarima i konsultacija sa domaćim i međunarodnim ekspertima, Istražna komisija je uvjerena da su poštene, nekorumpirane sudije i tužioci pravilo, a ne izuzetak u pravosuđu u svim dijelovima Bosne i Hercegovine, te da svoj svakodnevni posao (pojedinačna suđenja, postupanje po prijavama, vođenje istraga, podizanje optužnica i slično) obavljaju u skladu sa najvišim etičkim standardima.

Istovremeno, Istražna komisija nakon svega navedenog također nema sumnje da ogromna većina takvih pravosudnih djelatnika nije - u okviru koji im je trenutno na raspolaganju – spremna ukazati na nepravilnosti korumpirane manjine, a pogotovo se ne usuđuje poduzeti konkretne aktivnosti da se takva djelovanja zaustave.

Naprotiv, Istražna komisija nalazi da su nosioci pravosudnih funkcija koji u svom, kako je iznad navedeno, „svakodnevnom“ radu – radu sa strankama u postupku – postupaju u skladu sa svim etičkim standardima i načelima zakonitosti, spremni zanemariti te standarde po pitanju odnosa sa svojim kolegama, za koje i sami smatraju da se upuštaju u koruptivne radnje.

S tim u vezi, svjedoci poput sudije Vukoja su ukazali na posebno zabrinjavajuće pojave. U svjedočenju pred Istražnom komisijom, Vukoje je, naime, istakao da je stekao utisak da pojedini nosioci pravosudnih funkcija „koriste instrumente“ koji su im na raspolaganju „za međusobne obračune“.¹³³ Posebno zabrinjava da je sudija Vukoje to izrekao u kontekstu činjenice da se radi o zloupotrebi alata koji su kreirani i namijenjeni za borbu sa kriminalom, ali ih pojedinci u pravosuđu koriste za lične obračune:

„Zakon je moćan instrument koji je dat u ruke da se obračunavaju sa raznim društvenim prestupima, sa dakle, sa organizovanim kriminalom, sa kriminalom itd. Međutim, imam utisak možda baš zbog ove nezrelosti pojedinih nosilaca pravosudnih funkcija, o čemu pričam, da oni koriste te instrumente, da li radi karijerističkih razloga, da li razloga surevnjivosti, sujeta, frustracija, ja ne znam, dakle ja ovo pričam o dojmima, o mom dojmu, za međusobne obračune.“¹³⁴

Istražna komisija, međutim, ne može zanemariti činjenicu da je sudija Vukoje u tom trenutku bio član VSTV-a, ali da nije ovo pitanje otvorio niti na jednoj sjednici tog tijela, niti ga je – u zvaničnom ili privatnom svojstvu – uputio UDT-u na razmatranje. U istom smislu, sutkinja Dodik svoja zapažanja o neprimjerenim javnim istupima članova VSTV-a nije delegirala na nadležno postupanje UDT-a, iako su joj takvi istupi, prema sopstvenom svjedočenju, stvarali nelagodu i u javnom i u ličnom prostoru, a iz njenog svjedočenja je jasno da je govorila o primjerima¹³⁵ koji se mogu okarakterisati barem kao „ponašanje koje ... dovodi u pitanje povjerenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet sudstva.“¹³⁶

¹³³ Svjedočenje Dragomira Vukoja, sudije Suda BiH i člana VSTV-a, 19. sjednica Istražne komisije, 18.12.2020., u prilogu s materijalima sa 19. sjednice.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Vidi *supra* fn. 132. i prateći tekst.

¹³⁶ Zakon o VSTV-u, Član 56. (23).

Slični primjeri su brojni – neki su već navedeni iznad, a neki će biti dodatno tretirani u naredim poglavljima ovog Izvješćaja. Kako god, neprijavljivanje takvih primjera od strane najviših zvaničnika u pravosudnom sektoru, kao i izostanak bilo kakve reakcije po službenoj dužnosti od strane UDT-a ili VSTV-a, kao regulatornih tijela, na ovakve brojne javne istupe i prepirke ukazuje da se radi o sistemskom problemu širokih razmjera, čiji su uzroci multidimenzionalne prirode.

U tom smislu, Istražna komisija je ohrabrena činjenicom da su nosioci pravosudnih funkcija na ove i slične radnje slobodno, otvoreno i detaljno ukazivali tokom svojih svjedočenja. To, naime, ukazuje da razlog njihovog neprijavljivanja takvih pojava nadležnim tijelima nije i sam koruptivne prirode, već da se prije radi o situaciji u kojoj oni redovne mehanizme nisu shvatili kao forum koji može iznjedriti konkretne rezultate.

Bilo bi prejednostavno osuditi te zvaničnike zbog nepostupanja u sklopu tih redovnih mehanizama. Činjenica da su svoja zapažanja slobodno i detaljno iznijeli pred Istražnom komisijom ukazuje da su oni istovremeno svjesni svih nepravilnosti o kojim su govorili, te da žele da se te nepravilnosti zaustave. S tim u vezi, razloge za njihovo ranije nepostupanje treba tražiti u njihovom poimanju adekvatnosti postojećih mehanizama. U tom smislu, nema sumnje da je takvo poimanje postojećih pravosudnih mehanizama od strane nosilaca pravosudnih funkcija identično poimanju koje šira javnost ima spram tih mehanizama: da oni nisu djelotvorni, te da bilo kakvo prijavljivanje neće dovesti do rješenja problema, a istovremeno prijaviteljima može otežati život.

Ovo je definicija zarobljene države. Naime, korupcija kakva je prisutna u svim demokratskim zemljama,¹³⁷ disproportionalno pogađa najranjivije slojeve populacije, ali u pravilu zaobilazi situirane, obrazovane i na drugi način uticajne osobe u takvom društvu. Zapažanja Istražne komisije, na osnovu prethodno navedenih i brojnih drugih primjera, međutim, ukazuju da korupcija u Bosni i Hercegovini negativno utiče i na nominalno najviše pozicionirane osobe u društvu, koje nisu ili odbijaju da budu dio neformalnih, klijentelističkih mreža. U tom smislu, stanje u Bosni i Hercegovini, uključujući njeno pravosuđe, u potpunosti odgovara definiciji Svjetske banke za termin „zarobljena država“, koji se odnosi na situacije u kojim „male, korumpirane grupe koriste svoj uticaj na vladine strukture da preuzmu donošenje odluka kako bi ojačali sopstvenu ekonomsku poziciju“.¹³⁸

U tom smislu treba posmatrati svjedočenja pred Istražnom komisijom. Kako je sudija Perić istakao:

„Dakle ja ovo što iznosim ne iznosim da dignemo ruke, naravno moramo pokušati sve, ja ovo što radim, trpim štetu ali ne žalim da ćutim po cijenu da stalno trpim štetu. Dakle, moramo učiti sve da se popravi i ta hrabrost je ono što nedostaje

¹³⁷ Niti jedna država u svijetu nije u potpunosti slobodna od korupcije. Naprotiv, prema Indeksu percepcije korupcije koji Transparency International objavljuje svake godine, niti jedna zemlja na svijetu u 2021. godini nije bila rangirana u rasponu 90-100. Najbolje rangirana zemlja je bila Danska, sa indeksom 88. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

¹³⁸ John Crabtree i Francisco Durand, *Peru: Elite Power and Political Capture*. London: Zed Books Ltd, (2017).

ovom društvu i jedan pošten odnos prema svemu. Mislim da ste onda u pravom društvu kada su u pitanju članovi ove Komisije. Ja vam se još jednom zahvaljujem na toj hrabrosti i na izuzetno otvorenom razgovoru...”¹³⁹

Situacija u kojoj sudija na najvišoj sudskoj instanci, nakon četiri decenije karijere, osjeća da „trpi štetu“ jer ukazuje na korupciju u pravosuđu, te ima potrebu da čestita članovima najvišeg zakonodavnog tijela „na hrabrosti“ što propituju iste teme u sklopu svojih zakonskih ovlasti, ukazuje na sve elemente zarobljene države. To dodatno potvrđuje i činjenica da - dok su neke od saslušanih sudija i tužilaca i ranije u javnosti iznosili svoje kritike vezano za nepravilnosti unutar pravosudnog sistema – većina svjedoka se na to odlučila tek kod pojavljivanja pred Istražnom komisijom.¹⁴⁰

U takvom okruženju je razumljivo da se građani koji nemaju nikakav uticaj na političke i društvene tokove, pristup medijima, ili bilo kakav vid zaštite, u pravilu ne odlučuju na prijavljivanje korupcije.

Zapažanja svjedoka po pitanju problema i izazova sa kojim se pravosuđe suočava, kao i sugestija za saniranje tih problema i potrebnih odgovora na te izazove, je tema narednih poglavlja.

1. Sprega politike i pravosuđa

Najčešći odgovor svjedoka na pitanja članova Istražne komisije šta predstavlja najveći problem u pravosuđu u Bosni i Hercegovini je bio „sprega politike i pravosuđa“.

Jedan od prvih svjedoka pred Istražnom komisijom, sudija Branko Perić, je istakao:

„Dobili smo u jednom momentu u VSTV-u ljude bez znanja, bez integriteta, bez etičkih kvaliteta i sistem je srušen za nekih šest godina totalno. Danas naše pravosuđe kontrolišu neke vladajuće politike... Vi to vjerovatno znate, ali ja to iznutra posmatram i tačno vidim kako se odvijaju stvari. Mogli ste da vidite kad je Tegeltija koji je kao politički projekat instaliran u VSTV u Republici Srpskoj Dodik je odmah ukinuo Specijalno tužilaštvo koje mu je do tad služilo kao mehanizam koji će se brinuti o tome da vladajuća politika bude izuzeta iz odgovornosti za njihov kriminal bude izvan domašaja pravosuđa. Dakle, Tegeltija mu je bio dovoljan, Specijano tužilaštvo je ukinuto...”¹⁴¹

Neophodno je napomenuti da je sudija Perić ovu tvrdnju istakao punu godinu dana prije odlaska Milana Tegeltije sa mjesta predsjednika VSTV-a, te njegovog postavljanja za savjetnika člana

¹³⁹ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

¹⁴⁰ To također dodatno objašnjava i zašto je Istražna komisija zaprimila izuzetno veliki broj predstavlki građana odmah po svom osnivanju, pa su brojni građani u tim predstavkama eksplicitno i naveli da su u Istražnoj komisiji prepoznali nadu.

¹⁴¹ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

Predsjedništva BiH Milorada Dodika, te taj razvoj događaja predstavlja svojevrsnu potvrdu tadašnjih navoda sudije Perića.

Sudija Perić je u svom izlaganju istakao i vezu između političkih osporavanja uloge Istražne komisije i pokušaja kontrole nad pravosuđem:

„Jer sad političkim strukturama koje su pokopile pravosuđe, a vi znate ko su ne treba. Oni imaju interes da ovo stanje ostane. Zato u ovoj grupi nema predstavnika SNSD-a i HDZ-a, njih ovo ne interesuje, njima ovo odgovara. Tako da meni je to sasvim jasno.“¹⁴²

Koliko je to ozbiljan problem, sudija Perić je ukazao i konstatacijom da su u Bosni i Hercegovini sve nezavisne institucije „propale“, te da su „političari shvatili da to mogu da urade preko grupe svojih ljudi koji su to prihvatili i predali pravosuđe u njihove ruke. Zato nema ni istraga ni ozbiljnih predmeta. Šta vam to govori ima naravno problem nekompetencije, neznanja, ali ključni problem je politički uticaj.“¹⁴³

Sudija Nezirović je po ovom pitanju također bio eksplicitan, te je potvrdio iznad navedena zapažanja Istražne komisije da je Bosna i Hercegovina u stanju zarobljene države :

„U Bosni i Hercegovini je život bez politike i van politike gotovo nemoguć. Dakle, evidentna je sprega vlasti sa kapitalom, pravosuđem, medijima, zdravstvom, obrazovanjem, kulturom, dakle nema segmenta društva koji nije u zavisnosti od politike, da ga politika ne želi pokušati manipulirati, instrumentalizovati...“¹⁴⁴

Sutkinja Dodik je istakla da je „evidentan politički uticaj na VSTV“,¹⁴⁵ a tužilac Marković je ukazao i na konkretne modalitete takvog uticaja:

„Taj politički utjecaj, znači on nije izravan, direktan on je difuzan, jedan difuzan sistem predlaganja, nagrađivanja, kažnjavanja na jedan način posredan sasvim gdje se šalju odedeni signali. To političari znaju, na koji način će to plasirati, a pravosudni djelatnici znaju uhvati te signale.“¹⁴⁶

Tužiteljica Simeunović je eksplicitno ukazala da se politički uticaj ne ogleda isključivo kroz direktne intervencije, već da se nosioci pravosudnih funkcija unaprijed „boje“ da poduzmu korake iz svoje nadležnosti kojim bi se mogli zamjeriti političarima, te da iz tog razloga neke istrage niti ne pokreću:

„Zaista mislim i da je uticaj politike veliki, a kad kažem uticaj politike, negdje vjerovatno postoji direktno ali prije mislim da su svi u pravosuđu kao i građani već stvorili neku, kako bi se to reklo, autocenzuru i to je nešto što blokira rad. Mogu i to da dam, da mislim da se mnogi u pravosuđu na neki način pribojavaju jer pa može se i tako reći, iza nas svih pravosudnih funkcija teško je reći da neko

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Svjedočenje sudije Nezirovića, *supra* fn. 49.

¹⁴⁵ Svjedočenje sutkinje Dodik, *supra* fn. 125.

¹⁴⁶ Svjedočenje tužioca Markovića, *supra* fn. 127.

stoji. Mislim nikog neće zaštititi kad ganja bilo koje pravo ili lični interes malo ko će očekivati da će mu kako bi rekla neko pomoći kada se nađe u nevolji. Vjerovatno zato ta autocenzura.“¹⁴⁷

Ova opservacija tužiteljice Simeunović dodatno oslikava ocjenu Istražne komisije da je korupcija u Bosni i Hercegovinu ušla u sve pore društva, te da je broj osoba koje se ne suočavaju sa korupcijom, ili pribojavaju korupcije, na izuzetno niskom nivou, što je jedna od osnovnih odlika zarobljenog društva. Ukoliko se ljudi u pravosuđu – sudije i tužioci – pribojavaju da neće biti zaštićeni kada traže neko svoje pravo, onda je jasno da građani na širem nivou ne mogu očekivati bolji tretman.

2. Sukob interesa nosioca pravosudnih funkcija

OSCE je u svom izvještaju koji se odnosi na „sindrom nekažnjivosti“¹⁴⁸ ukazao da se ključne pozicije u pravosuđu vrlo često raspoređuju po sistemu nagrađivanja, a ne zasluga i stručnih kvalifikacija. OSCE je konkretno istakao:

„Dodjeljivanje ključnih pozicija u pravosuđu kao „nagrada“, a ne na osnovu zasluga, šalje veoma snažnu poruku pojedinačnim sudijama i tužiocima koji još uvijek pokušavaju da se pridržavaju etičkih i profesionalnih standarda u BiH. Drugim riječima, čini se da za karijerno i lično napredovanje u bh. pravosuđu, veze mogu biti od većeg uticaja nego rezultati.“¹⁴⁹

Svjedoci pred Istražnom komisijom su potvrdili ove navode: „Dakle, nekada se zna da je neko najbolji kandidat za neku poziciju, nekada to zaista može da bude i pitanje kolegijalnog pogodovanja, prijateljskog trgovanja uticajima i tako dalje.“¹⁵⁰

Na pitanje zašto se sudije i tužioci nisu spremni suprotstaviti nepravilnostima u vrhu pravosuđa, Sudija Perić je, pak, konkretizirao da se nagrade mogu očekivati samo ukoliko osoba prethodno zauzme pristup „nezamjeranja“:

„Ne bih ja rekao da je to neki strah, nego neće da se zamjeraju. Jer oni od sistema očekuju korist. Ako neko kaže nešto protiv sistema i VSTV-a i Predsjednika VSTV-a, on zna da neće biti izabran. Jer ovi imaju toliku moć (onda je to dio korupcije) jeste, interna korupcija. Sistem ima moć koja se ne kontroliše i onda oni mogu da korumpiraju ljude. Ti ćeš biti imenovan, da obećaju svakom napredovanje. Zato ljudi neće da govore, i misle da sam ja nešto rđavo prilagođen čovjek pa se bunim protiv sistema. Bunim se zato što znam probleme, radim cio život u pravosuđu, zbog toga govorim da bude bolje...“¹⁵¹

¹⁴⁷ Svjedočenje tužiteljice Simeunović, *supra* fn. 126.

¹⁴⁸ OSCE Treći godišnji izvještaj, *supra* fn 66.

¹⁴⁹ *Ibid.*, str.

¹⁵⁰ Svjedočenje sudije Nezirovića, *supra* fn. 49.

¹⁵¹ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

Tužiteljica Simeunović također nije imala dileme da takve pojave predstavljaju „korupciju“, te je istakla: „Korupcija nije samo isključivo, kako bih rekla, primanje dara i koristi nego i trgovina uticajem i raznorani drugi elementi. Dakle, ja mislim da je to uticaj, da takav uticaj kada se o takvom političkom uticajem, ja mislim da se tu u suštini radi o korupciji.”¹⁵²

Također, na konstataciju predsjedavajućeg Istražne komisije da je „bilo hrabro iznijeti ove neke stvari,” te kojom joj se zahvalio “na vrlo iskrenom svjedočenju”, tužiteljica Alihodžić nije ostavila dilemu da joj je takav pristup naštetio u karijeri, ali i u ličnom životu: „Oko napredovanja, samo, sa 39 godina sam ostala na istom nivou samo zato što sam upravo takva bila. Zna i Alma i znate šta su mi rekli u Vijeću, pa kaže tvoje dijete jedino nema posla sa dva fakulteta i 9 prosjekom.”¹⁵³

Ovi nalazi i svjedočenja postaju posebno zabrinjavajući kada se sagledaju u svjetlu dodatnih zaključaka OSCE-a vezano za nisko procesuiranje i visok procenat oslobađajućih presuda u slučajevima koji uključuju „moćne i uticajne“ osobe u društvu. Naime, kombinacija imenovanja i napredovanja na osnovu veza, te takvog postupanja prema „uticajnim“ osobama, ukazuje da se ne radi samo o „kolegijalnom pogodovanju ili prijateljskoj trgovini uticajem“, kako je to opisao sudija Nezirović,¹⁵⁴ već da te veze uključuju svojevrsnu obavezu od strane onih koji budu imenovani ili unaprijeđeni prema tim „uticajnim“ osobama, a posredstvom onih krugova u pravosuđu koji imenovanja ili napredovanja potvrđuju.¹⁵⁵

Kako je u OSCE Izvještaju eksplicitno navedeno:

„Mala vjerovatnoća izricanja osuđujućih presuda u teškim i složenim predmetima ukazuje na brojne manjkavosti u pravosudnom sistemu i sugerise propust da se zakon primijeni u odnosu na one pojedince koji imaju moć i uticaj u društvu. Jedna skupina problema odnosi se na manjkavosti u tužilačkoj pripremi predmeta, dok druga ukazuje na nejasnu ili nepredvidljivu primjenu zakona od strane sudova. Iako je pravna nesigurnost redovno uočavana negativna odlika zakonodavnog i pravosudnog sistema u BiH, posljedice ove systemske smetnje posebno su akutne u procesuiranju predmeta visoke i korupcije srednjeg nivoa. Ovo nije iznenađujuće s obzirom na to da upravo u ovim predmetima postoji veći rizik od tumačenja zakona u skladu sa željama moćnika umjesto primjene metoda pravnog tumačenja predviđenih u demokratskim društvima u kojima je na snazi vladavina prava.”¹⁵⁶

S tim u vezi, Istražna komisija je kroz gotova sva saslušanja dobila potvrdu da se uticaj „moćnih pojedinaca u društvu“ unutar pravosuđa ostvaruje i kroz politička imenovanja bliskih srodnika

¹⁵² Svjedočenje tužiteljice Simeunović, *supra* fn. 126.

¹⁵³ Svjedočenje tužiteljice Alihodžić, *supra* fn. 75. Tužiteljica Alihodžić je tokom svjedočenja istakla da je samohrana majka, da joj je muž poginuo tokom rata, te da njena kćerka i pored odličnog prosjeka u Bosni i Hercegovini nije mogla naći posao i da je usljed toga otišla u inostranstvo.

¹⁵⁴ Svjedočenje sudije Nezirovića, *supra* fn. 49.

¹⁵⁵ Vidi fn. 167-69 *infra* i prateći tekst.

¹⁵⁶ OSCE Treći godišnji izvještaj, *supra* fn. 66, str. 6.

na najviše rukovodeće funkcije u vladama, ministarstvima, javnim preduzećima ili drugim lukrativnim pozicijama na svim nivoima vlasti. Svjedoci su po tom pitanju bili jasni da se radi o nespornom sukobu interesa koji je neophodno zabraniti i sankcionisati kroz legislativu, te da takva imenovanja nosioce pravosudnih funkcija stavljaju u ovisan položaj u odnosu na političare i druge uticajne osobe, te da u svakom slučaju značajno utiču na percepciju korupcije u pravosuđu.

U tom smislu, Istražna komisija konstatuje da trenutne zabrane zapošljavanja bliskih srodnika sudija i tužilaca u istim sudovima i tužilaštvima u kojim oni obavljaju dužnost nije dostatna, te da zabranu treba proširiti da uključuje zabranu političkih imenovanja bliskih srodnika sudija i tužilaca. Takva imenovanja, bez ikakve sumnje, mogu imati znatno veći koruptivni uticaj na nosioce pravosudnih funkcija, ali i na samu percepciju korupcije kada je u pitanju šira javnost.

Naime, dok zapošljavanja bliskih srodnika sudija i tužilaca unutar institucija u kojima oni već rade bi jasno dovele do jaza i nepovjerenja unutar tih konkretnih kolektiva, kao i do jačanja percepcije korupcije, politička imenovanja bliskih srodnika nosilaca pravosudnih funkcija opravdano izazivaju sumnju da oni koji o takvim imenovanjima odlučuju imaju povlašten položaj unutar pravosuđa u slučaju bilo kakvih istraga ili sudskih postupaka koji bi se protiv njih eventualno vodili. Štaviše, percepcija javnosti kod svakog takvog imenovanja je da se radi o očitoj korupciji i trgovini uticajem koji je dugoročnog karaktera i koji značajno prevazilazi porodične odnose.

Koliko je to ozbiljno pitanje ukazuje i činjenica da legislativa koja se odnosi na sukob interesa izabranih i imenovanih zvaničnika i savjetnika na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini trenutno zabranjuje imenovanja bliskih srodnika takvih zvaničnika na rukovodne ili nadzorne funkcije u javnim preduzećima ili agencijama za privatizaciju na bilo kom nivou vlasti, te čak propisuje i mogućnost smjene takvih zvaničnika u slučaju imenovanja te vrste. Također, bliski srodnici tih zvaničnika ne mogu sklapati ugovore ili obavljati poslove sa bilo kojim organom vlasti u Bosni i Hercegovinu u vrijednosti višoj od 5.000 KM godišnje.¹⁵⁷ Da ni ovaj nivo zaštite od korupcije nije dovoljan za potrebe zadovoljavanja evropskih standarda ukazuje činjenica da je Evropska komisija usloвила kandidatski status Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji usvajanjem, između ostalog, još konkretnijeg Zakona o sukobu interesa.¹⁵⁸

Uprkos tome, Bosna i Hercegovina još uvijek nije propisala bilo kakve restrikcije na politička imenovanja bliskih srodnika pravosudnih zvaničnika. Usljed toga, praksa takvih imenovanja je sve primjetnija, te ima izuzetno negativan efekat na nezavisnost pravosuđa, korupciju unutar pravosuđa, te percepciju šire javnosti po pitanju trgovine uticajem između „moćnih osoba u društvu“ i nosilaca pravosudnih funkcija.

¹⁵⁷ Vidi, primjera radi, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br. 16/02, 14/03, 12/04, 63/08 i 18/12). Gotovo identične odredbe sadržane su i u entitetskim zakonima.

¹⁵⁸ Mišljenje o zahtjevu BiH za članstvo u EU, Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini, https://europa.ba/?page_id=63863.

Svjedoci su oko ovog pitanja bili potpuno ujedinjeni u smislu zagovaranja zabrane političkih imenovanja bliskih srodnika sudija i tužilaca, a njihova konkretna zapažanja su kako slijedi:

„Za imenovanja na rukovodne funkcije u javnim preduzećima ili javnim ustanovama trebalo propisati da ne može i da je to sukob interesa ako je bračni drug ili bliski srodnik, bliski srodnik, ovaj, sudija ili tužilac.”¹⁵⁹

„A šta je to drugo nego sukob interesa.”¹⁶⁰

„A to što kažete da je takav jedna nositelj pravosudne funkcije na neki način pod utjecajem ukoliko neko zaposli njegovo dijete i tako dalje, nesumnjivo da jeste, bez obzira ne to što možda i nije ali percepcija javnosti je sigurno takva.”¹⁶¹

„Za visoke pozicije se potpuno slažem.”¹⁶²

„Pa smatram da se o značajnom pitanju ako se desi može imati negativne reperkusije, percepcija javnosti, onaj tamo politička funkcija, onaj tamo sudija i tužilac. E sad do koje mjere, kako do kojeg stepena ali treba to pitanje urediti pa neka biraju, je li. Treba zakonom precizno napraviti to, šta, kako, šta isključuje, koji stepen srodstva, koje funkcije, ja sam za to da srodnici biraju ili nek ovaj ne bude sudija ili ovaj neka ne bude na političkoj funkciji. Ja bih to uredio zakonom da sam zakonodavac na takav način.”¹⁶³

„Pa mi smo disciplinski tužioci i kada nas pitate treba li nešto tretirati strožije mi ćemo se po difoltu složiti da treba. Dakle, sve ono što može dovesti u sumnju pristrasnost ili stvoriti percepciju pristrasnosti u radu jednog sudije ili tužioca treba otkloniti ukoliko postoji volja i mogućnost za to. Znači mi smo na stanovištvu što više, jasno definisanih ograničenja, onda ljudima će biti jasnije da to ne mogu raditi.”¹⁶⁴

„To je, po meni već, hajmo reći, iako ne zakonski, neki etički sukob interesa. Prema tome, takve situacije, takve pojave bi trebalo regulisati propisima i, čak i bez njih vrijedaju neka etička pravila, etičke kodekse, trebalo bi izbjegavati.”¹⁶⁵

„Definitvno postoji opasnost da to, može se povazati sa određenim uticajem na i pravosuđe i pritiska koliko politika ima uticaj na pravosuđe, raznorazne su onda

¹⁵⁹ Svjedočenje sudije Blagojevića, *supra* fn. 71.

¹⁶⁰ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

¹⁶¹ Svjedočenje tužioca Markovića, *supra* fn. 127.

¹⁶² Svjedočenje sutkinje Dodik, *supra* fn. 125.

¹⁶³ Svjedočenje predsjednika VSTV-a Halila Lagumdžije, 29. sjednica Istražne komisije, 11.5.2021., u prilogu s materijalima sa 29. sjednice.

¹⁶⁴ Svjedočenje Alene Kurspahić-Nadarević, glavne disciplinske tužiteljice, i Mirze Omerovića, zamjenika glavne disciplinske tužiteljice, 13. sjednica Istražne komisije, 1.10.2020., u prilogu s materijalima sa 13. sjednice.

¹⁶⁵ Svjedočenje predsjednika Suda BiH Debevca, *supra* fn. 121.

to konekcije koje bi zaista mogle dovesti u sukob, sumnju i da bude opravdano...”¹⁶⁶

Konsenzus unutar pravosudne zajednice koji je ovim iskazan je nesporan. Kako je iz citiranih svjedočenja vidljivo, taj konsenzus je dijelom zasnovan na etičkim načelima, ali se u značajnoj mjeri temelji na povećanoj opasnosti po nezavisnost pravosuđa koja se takvim imenovanjima ostvaruje, kao i samoj percepciji javnosti o uticaju koji političari i druge uticajne osobe u društvu ostvaruju nad pravosuđem takvim postupanjem.

Ovakvi stavovi pravosudne zajednice svakako nisu bazirani isključivo na teoretskim mogućnostima, jer su pojave političkih imenovanja bliskih srodnika sudija i tužilaca sve učestalije u Bosni i Hercegovini, na svim nivoima vlasti. Ta praksa ne daje bilo kakve znakove jenjavanja.

U tom smislu, konkretni primjeri poput imenovanja supruga zamjenice glavne tužiteljice Tužilaštva BiH Diane Kajmaković za direktora javnog preduzeća u stoprocentnom vlasništvu entiteta Federacije Bosne i Hercegovine,¹⁶⁷ sina bivše tužiteljice i članice VSTV-a Jadranke Lokmić-Misirača za direktora institucije istog entiteta,¹⁶⁸ brata sutkinje Suda BiH Amele Huskić za direktora Agencije za privatizaciju Federacije Bosne i Hercegovine, supruge sudije Suda BiH Davorina Jukića za ombudsmenku u Instituciji Ombudsmena za ljudska prava BiH, supruga sutkinje Općinskog suda u Sarajevu Azre Krivić za člana upravnog odbora javnog preduzeća,¹⁶⁹ te neki drugi ukazuju da se radi o pojavi koja je široko rasprostranjena u pravosuđu u Bosni i Hercegovini.

Kako je tokom gore navedenih i drugih svjedočenja precizirano, zabrana ovakvih imenovanja treba pratiti restrikcije koje se trenutno odnose na bliske srodnike izabranih i imenovanih zvaničnika, te obuhvatiti sva imenovanja koja potvrđuje ili na koja saglasnost daju Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH ili pak zakonodavna i izvršna tijela entiteta i kantona, odnosno upravni ili nadzorni odbori koje takva tijela postavljaju. Takav pristup bi onemogućio bilo kakve prigovore da se radi o osporavanju prava na rad,¹⁷⁰ jer bi bila pogođena isključivo imenovanja na rukovodne funkcije.

Istražna komisija također smatra da, uzimajući u obzir široku rasprostranjenost ovakvih pojava, postoji osnov za UDT istraži da li je kod ovih i sličnih imenovanja došlo do bilo kakvih disciplinskih prekršaja od strane sudija i tužilaca čiji su bliski srodnici imenovani na rukovodeće funkcije nad kojim političke stranke imaju kontrolu, te u skladu s rezultatima eventualno preduzme dalje radnje iz svoje nadležnosti.

¹⁶⁶ Svjedočenje potpredsjednice VSTV-a Gorušanović-Butigan, *supra* fn. 100.

¹⁶⁷ Vidi <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/kome-je-namijenjena-vrela-fotelja-u-utrci-za-glavnog-tuzioca-tuzilastva-bih-11-kandidata-ovo-su-slucajevi-koji-su-obiljezili-njihovu-karijeru-417246>.

¹⁶⁸ Vidi <https://zurnal.info/clanak/direktor-misiraca-ne-radi-zakonito-eticno-i-odgovorno/22443>.

¹⁶⁹ Vidi <https://www.klix.ba/vijesti/bih/anis-krivic-je-savjetnik-ministra-vijecnik-i-clan-no-cesta-fbih-a-tvr-di-da-nije-u-sukobu-interesa/210219095>.

¹⁷⁰ Svjedočenje sudije Blagojevića, *supra* fn. 71.

Istražna komisija također smatra da, u svjetlu konsenzusa koji je među svjedocima po ovom pitanju postignut, Parlamentarna skupština BiH treba usvojiti izmjene i dopune Zakona o VSTV-u BiH, kojim se za nosioce pravosudnih funkcija eksplicitno propisuje postojanje sukoba interesa u svim situacijama u kojim njihovi bliski srodnici budu imenovani na pozicije u rukovodećim ili nadzornim strukturama u javnim preduzećima, javnim ustanovama, agencijama za privatizaciju na bilo kom nivou vlasti u Bosni i Hercegovini, ili pak privatnim preduzećima koja sa organom vlasti na bilo kom nivou u Bosni i Hercegovini sklapaju ugovore ili posluju u iznosu većem od 5.000 KM godišnje.

Ovakav pristup bi ne samo eliminisao mogućnost ostvarivanja političkog uticaja na sudije i tužioce putem ovakvih imenovanja, već bi i značajno vratio povjerenje javnosti u pravosuđe i otklonio percepciju korupcije kada je barem ova oblast u pitanju. Konačno, ovakve izmjene i dopune Zakona o VSTV-u ne bi nalagale bilo kakve napore ili troškove finansijske i druge prirode, uzimajući u obzir da identične restrikcije po pitanju angažmana bliskih srodnika izabranih i imenovanih zvaničnika i savjetnika već duži niz godina postoje u Bosni i Hercegovini.

Ovakvi propisi su još uvijek neophodni u Bosni i Hercegovini, uzimajući u obzir i činjenicu da su brojni svjedoci istakli da u uređenim društvima neke restrikcije nije neophodno ni kodificirati, jer u njima postoji visok stepen razumijevanja šta je prihvatljivo sa stanovišta interesa javnosti, ali da u Bosni i Hercegovini dolazi i do zloupotreba načela koja su jasno propisana zakonom, a pogotovo onih koja nisu.

3. *Konformizam*

Kako je i iznad navedeno i detaljno obrazloženo, Istražna komisija smatra da se u aktivnu korupciju u pravosuđu upušta nizak procenat sudija i tužilaca u odnosu na njihov ukupan broj. Istražna komisija, međutim, smatra da takve osobe imaju disproporcionalan uticaj u odnosu na svoje relativno niske brojke, jer značajna većina pravosudnih djelatnika ne želi ili ne smije da javno govori o koruptivnim pojavama. Također je stav Istražne komisije da ta većina takva djela ne prijavljuju uglavnom iz razloga što postojeće mehanizme ne smatraju adekvatnim za rješavanje tih problema, odnosno smatraju ih neučinkovitim. Statistike koje se tiču pokrenutih disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca za djela koja se mogu okarakterisati kao koruptivna,¹⁷¹ a pogotovo pravosnažno izrečenih disciplinskih sankcija,¹⁷² to potvrđuju.

Istovremeno, Istražna komisija primjećuje da su svjedoci o ovim pitanjima izuzetno otvoreno, konketno i detaljno govorili pred Istražnom komisijom, iz čega proizlazi da se nekorumpirani pravosudni djelatnici ne boje u mjeri koja prevazilazi njihovu želju da doprinesu sanaciji pravosudnog sektora u Bosni i Hercegovini, već da su nadasve spremni o tim pitanjima govoriti ako prepoznaju učinkovitost samog foruma u kojem svoja zapažanja iznose, a takav potencijal su očito prepoznali u Istražnoj komisiji, uzimajući u obzir kvalitet citiranih svjedočenja. U tom

¹⁷¹ Dakle djela koja se ne tiču neispunjavanja norme, izostanaka sa posla, propuštanje pokretanja postupka ili žalbe zbog nemara, i slično.

¹⁷² Vidi Poglavlje III.4 *infra*.

smislu, primarni efekat Istražne komisije leži u činjenici da je pružila profesionalan i siguran forum za kritičnu masu pravosudnih djelatnika da – jedni za drugim – govore o problemima u pravosuđu, čime su istovremeno uvjerali sebe, ali i odaslali poruku drugima, da nisu izolovani.

Istražna komisija stoga smatra da konformizam koji vlada među značajnom većinom pravosudnih djelatnika nije uzrokovan bilo kakvom željom da korumpiran sistem zadrži radi vlastitog komfora, već radije spoznajom da pojedinačnim djelovanjem unutar takvog sistema ne mogu učiniti ništa da stanje poboljšaju, a istovremeno mogu snositi štetu i druge posljedice ukoliko progovore.

S tim vezi, čini se da su sudije i tužioci koji su svjedočili pred Istražnom komisijom itekako svjesni da ovakav sistem ne može dugo opstati, te da će se u konačnici neminovno urušiti,¹⁷³ što će imati izuzetno negativne posljedice i po njih i po društvo u cjelini. Stoga ne iznenađuje primjetna apatija i potreba da iz takvog sistema pobjegnu, kada su već nemoćni da ga promjene. Istražna komisija, naime, primjećuje da je nekoliko svjedoka s olakšanjem govorilo o penzionisanju ili odlasku djece da žive van Bosne i Hercegovine, iako se kroz to olakšanje neminovno prožima i razočarenje zbog sistema koji je „u potpunom raspadanju.“¹⁷⁴

Da je konformizam tihe većine sudija i tužilaca u svjetlu korupcije manjeg dijela njihovih kolega jedan od primarnih razloga za urušenost pravosudnog sistema, odnosno začarani krug u kojem korupcija potiče konformizam, a konformizam održava koruptivno stanje, potvrdili su i brojni svjedoci. Sudija Nezirović je, tako, istakao:

„Naravno da postoje pokušaji utjecaja, manipulacije, pitanje je samo koliko smo podložni i koliko smo spremni da se tome odupremo. Na kraju krajeva ne radi se samo o direktnom uticaju nego se radi o autocenzuri. Dakle, vlada konformizam, vlada strah, neposlušnost, napredovanja, dakle ljudi se prilagode režimu. Dakle, sami tužioci bez pritiska na sudije da znaju šta je poželjno ponašanje ili poželjna odluka u nekom predmetu. Ne utiču samo političari, nego mogu uticati i ljudi iz pravosuđa, također da vrše određene pritiske. Dakle, to je poput trgovine pozicijama, napredovanjem, putem ocjenivanja, pogodovanja raznih ili vođenjem disciplinskih postupaka protiv neposlušnih i tako dalje.“¹⁷⁵

Sudija Vukoje je problem konformizma predočio kao pitanje „uspavanosti“, te je odgovornost za neprocesuiranje djela visoke korupcije primarno stavio na tužioce:

„...to je pitanje, ja neću reći hrabrosti, nekako mi to ne ide uz nosioce pravosudnih funkcija, ja bih prije rekao pitanje integriteta i onoga moralnog integriteta. Jer ako su se ljudi prihvatili da nose tu funkciju i ako su plaćeni za tu funkciju, ... e onda ... poljubi ili ostavi, nema druge... Mislim ... to je ... moja

¹⁷³ Vidi, *inter alia*, svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119: “Zato sam ja mračan i mislim da nema perspektive... Kad gledate kako su propadali Rimsko carstvo i Vizantijsko, vidite da je to sistem kad se izgubi moralna osnova društva, korupcija i kriminal i sistem propada.”

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Svjedočenje sudije Nezirovića, *supra* fn. 49.

impresija, ... ali nažalost da ima i tih nosilaca pravosudnih funkcija koji su se onako malo uspravili. Vi znate za ovu tužiteljicu iz Rumunije ... koja je zaista napravila ... jedan revolucionarni skok tamo, ako je riječ o obračunu sa nosiocima tih koruptivnih radnji... Nažalost, takvih profila mi u BiH nemamo i to je ono što je loše. ... ta činjenica da nema ama baš nijedne optužnice za djela visoke korupcije, nema ni za djela srednje korupcije, to ostaje uglavnom za nisku korupciju. Dakle, ja kao sudija, sudija državnoga suda, ovaj, ja se ne sjećam u skorije vrijeme ili možda i neko duže vrijeme da sam primio takav predmet...“¹⁷⁶

U ovako pojednostavljeno prebacivanje odgovornosti za nedostatak predmeta visoke i srednje korupcije nije se upustio samo sudija Vukoje, već i druge sudije, poput sudije Debevca koji je rekao: „...mi spremni kao Sud da odgovorimo tom izazovu. Međutim, činjenica je da takvih optužnica na određen način nedostaje.“¹⁷⁷ Istražna komisija u tome vidi donekle šablonsku primjenu principa da nema suđenja bez optužnice, na koji su se sudije oslanjali, ali koji predstavlja formalizaciju i svojevrsnu banalizaciju izuzetno kompleksnog pitanja.

Istražna komisija, stoga, smatra da – umjesto pretjeranog pozivanja na „*nemo iudex sine actore*“ i druge latinske izreke kao autoritativnog plašta¹⁷⁸ – sudije koje smatraju da je konformizam problem koji se odnosi isključivo na tužilaštva trebaju detaljno konsultovati dio OSCE-ovog izvještaja koji problem posmatra multidimenzionalno:

„Ipak, kriviti samo tužilaštva za svaki od problema identifikovanih ovdje bilo bi netačno i obmanjujuće. Druga skupina problema u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa odnosi se na nejasnu ili nepredvidljivu primjenu zakona od strane sudova. ... Visoka stopa presuda ukinutih po žalbi ukazuje na određeni nivo „iznenađenja“ ili nepredvidljivosti u primjeni zakona, i to ne samo za sudije na prvom stepenu već i za tužioce i optužene. Imajući ovo u vidu, stopa ukinutih presuda po žalbi u BiH je otrežnjujuća. U predmetima visoke korupcije okončanim u 2019. ... dvije od četiri prvostepene presude ukinute su po žalbi dok su preostale dvije samo djelimično potvrđene, što znači da nijedna od ovih prvostepenih presuda nije potvrđena u cijelosti. Za predmete korupcije srednjeg nivoa u 2019., od ukupno 22 prvostepene presude, 15 presuda (68 procenata) je ukinuto, tri presude (14 procenata) su samo djelimično potvrđene, i tek četiri presude (18 procenata) potvrđene su u cjelosti.“¹⁷⁹

Iz ovog jasno proizlazi da su tužioci dijelom obeshrabreni od podizanja optužnica za visoku i srednju korupciju i zbog visokog nivoa nepredvidivosti stajališta žalbenih sudova, što posljedično onemogućava niže sudove da svoje presude donose u skladu sa preciznim standardima.

¹⁷⁶ Svjedočenje sudije Vukoje, *supra* fn. 133.

¹⁷⁷ Vidjeti, primjera radi, svjedočenje sudije Debevca, *supra* fn. 121.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ OSCE Treći godišnji izvještaj, *supra* fn. 66., str. 19.

Upravo svjedočenje sudije Perića ukazuje da se problem konformizma ne može pripisati isključivo ili primarno tužilaštvima, jer kroz konkretne primjere oslikava identično stanje unutar Suda BiH:

„Da ti vidiš da niko nije zainteresovan da pravi sistem na nekim moralnim vrijednostima. To moje kolege ne žele da javno govore, ne žele da diskutuju, da razgovaraju o problemima. Moj sud ima 56 sudija toliko, trebao bi biti pravosudna akademija, najveća pravosudna pamet na koju se možeš osloniti sutra riješi svaki problem. Ne, tamo niko neće da razgovara. Nisam nikad dobio podršku da na sjednici svi sagnu glave, stotinu sam prijedloga uputio da zauzimamo pravna mišljenja, pravne stavove koji će pomoći, cijelom pravosudnom sistemu da dođemo do nekih standarda. Niko neće da razgovara. Svi dođu u kancelariju pa me tapšu po ramenu, bio si u pravu, svaka čast, ali da javno kaže nešto, neće niko. Iako sudiji niko ne može ništa oduzeti. Šta može Predsjednik suda, može ga prebaciti na neki sporedni referat, ali i to je suđenje. Ali ne ljudi neće.”¹⁸⁰

Sudija Blagojević je istakao je da je na ovaj problem ukazivao i članovima VSTV-a prilikom postupanja tog tijela po pitanju utvrđivanja disciplinske odgovornosti bivšeg predsjednika VSTV-a Tegeltije. Uz eksplicitnu napomenu da sudiju Nezirovića i „njegovo znanje izuzetno cijeni”, te da smatra da je „to jedan vrhunski sudija”, Blagojević kaže da je, nakon pravno potpuno neutemeljenog postupanja i obrazloženja VSTV-a i disciplinskih komisija u vezi Tegeltije, pitao Nezirovića: „Gorane bolan, pošto sam ja sa njim na ti, Gorane bolan kako možeš biti član Visokog sudskog savjeta poslije svega ovog, kako možeš? I evo ja mu to sad opet javno kažem.”¹⁸¹

Ovakav iskaz sudije Blagojevića odgovara i nalazima Istražne komisije po pitanju tvrdnji da su određena postupanja VSTV-a u datom periodu bili plod „greške” ili „pogrešnog razumijevanja nezavisnosti”. Istražna komisija, naprotiv, smatra da u VSTV-u u tom trenutku nije postojala volja bilo kojeg pojedinca da se odlučno usprotivi potezima bivšeg predsjednika Tegeltije i njemu odanih ili interesno povezanih članova. Ovo potvrđuje i svjedočenje potpredsjednice VSTV-a Sanele Gorušanović-Butigan, koja je, kao i sudija Nezirović, glasala za zaključke iz juna 2020. kojima je potvrđeno osporavanje legitimiteta i nadležnosti Istražne komisije,¹⁸² a koja je na pitanje predsjedavajućeg Istražne komisije da li se tada radilo o sistemskom problemu istakla da „pretpostavlja da je to ipak bila dominacija predsjednika Vijeća”.¹⁸³

Istražna komisija, međutim, smatra da sama mogućnost „dominacije” predsjednika VSTV-a, ili bilo kojeg pojedinačnog člana ili grupe članova tog tijela, upravo i predstavlja problem sistemske prirode. Taj problem je neophodno adresirati i sanirati kako bi se osigurala puna nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa u Bosni i Hercegovini u cjelini. Ovo je pogotovo slučaj

¹⁸⁰ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

¹⁸¹ Svjedočenje sudije Blagojevića, *supra* fn. 71.

¹⁸² Vidi *supra* fn. 57-61. i prateći tekst.

¹⁸³ Svjedočenje potpredsjednice VSTV-a Sanele Gorušanović-Butigan, *supra* fn. 100.

uzimajući u obzir činjenicu koja proizlazi iz svih svjedočenja: Tegeltija je takvu dominaciju uspio ostvariti i pravno potpuno neutemeljene odluke gotovo jednoglasno ishoditi u tijelu u kom su se i u tom trenutku nalazili vrhunski pravni stručnjaci.

Sistem VSTV-a, tijela sastavljenog od petnaest članova imenovanih od strane njihovih kolega iz petnaest različitih institucija ili grupe institucija, nije kao takav dizajniran da omogući konformizam. Kako je iz svega navedenog vidljivo, međutim, taj sistem se u potpunosti raspao, što je imalo efekat na pravosuđe u cjelini. Ovo je problem suštinske i sistemske prirode, koji zahtijeva najveću pažnju Istražne komisije, ali i cijele Parlamentarne skupštine BiH i pravosudne zajednice, i nakon usvajanja ovog Izvještaja.

4. Ured disciplinskog tužioca

Konformizam sudija i tužilaca opisan u prethodnim poglavljima uključuje i izostanak njihovog otpora po pitanju uočenih prekršaja, odnosno neprijavljivanje UDT-u brojnih nepravilnosti o kojima su otvoreno govorili pred Istražnom komisijom. To, međutim, ne objašnjava razloge zbog kojih UDT nije pokrenuo postupke po tim i brojnim drugim pitanjima po službenoj dužnosti, na osnovu saznanja iz medija ili drugih izvora, ali i po samim prijavama od strane osoba van pravosudnog sektora.¹⁸⁴

Prema informacijama predloženim Istražnoj komisiji od strane UDT-a, taj ured je tokom 2019. riješio 1036 pritužbi, od čega je 969 odbacio, 67, odnosno 6,5%, prihvatio kao osnovane, a u 46 slučajeva pokrenuo disciplinski postupak.¹⁸⁵ U 2020. godini su registrovane 722 pritužbe, 49 (5,5%) su prihvaćene kao osnovane, a pokrenut je 31 disciplinski postupak.¹⁸⁶

Istražna komisija prihvata kao utemeljen stav UDT-a da je procenat pokrenutih postupaka u odnosu na broj pritužbi, *kao takav*, ne samo zadovoljavajući, već da nadilazi evropske i svjetske prosjeke, a što potvrđuju konkretni uporedni podaci prikazani u izvještajima UDT-a.¹⁸⁷ Istovremeno, Istražna komisija konstatuje da se preko dvije trećine pokrenutih disciplinskih tužbi u 2019. odnosi na djela nemara ili nepažnje, odnosno kašnjenja u izradi odluka ili drugim radnjama,¹⁸⁸ dok se manje od jedne trećine odnosi na posebno zabrinjavajuća djela, poput

¹⁸⁴ Istražna komisija se i sama u ovo uvjerila jer je UDT-u dostavila desetine predmeta na dalje postupanje (bilo na osnovu pitanja iznesenih pred Istražnom komisijom ili predstavki zaprimljenih od strane građana), ali su na osnovu istih pokrenute tek dvije tužbe.

¹⁸⁵ Svjedočenje glavne disciplinske tužiteljice Kurspahić-Nadarević, *supra* fn. 164. i Izvještaj o radu UDT-a za 2019., <https://udt.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/65350>.

¹⁸⁶ Izvještaj o radu UDT-a za 2020., <https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/73666>.

¹⁸⁷ *Ibid.*, str. 11. i Izvještaj UDT-a za 2019., *supra* fn. 185., str. 10. Šta više, Državno sudbeno vijeće Republike Hrvatske, tokom 2019. pokrenulo je samo 12 disciplinskih postupaka. Izvješće o radu Državnog sudbenog vijeća za 2019., str. 3.

https://drzavnosudbenovijece.hr/sites/default/files/2021-12/Izvjescje%20o%20radu%20Dr%20C5%BEavnog%20sudbenog%20vijeca%20za%202019.%20godinu_0.pdf.

Iako ovo tijelo ima nadležnost da pokreće postupke isključivo nad sudijama, a ne i nad tužiocima, broj sudija je u Republici Hrvatskoj veći (ukupno 1712, <https://sudovi.hr/hr/statistike/rezultati-rada-sudova>) od broja sudija u Bosni i Hercegovini (ukupno 1383, <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/63649>).

¹⁸⁸ Ovakva djela sudija Perić je opisao kao „sitne prestupe“. Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119. Čak i ukoliko se izbjegne eksplicitno gradiranje, činjenica je da opisana djela po svom karakteru imaju obilježja nehata umjesto namjere.

ponašanja koje šteti ugledu sudske ili tužilačke funkcije, namjerno davanje lažne ili obmanjive informacije, propuštanje traženja izuzeća kod sukoba interesa, donošenje odluka kojima se očigledno krši zakon i slično.¹⁸⁹ Taj nesrazmjer je u 2020. bio još izraženiji, kada se preko 75% tužbi odnosilo na nemar i kašnjenja, a tek 20% na navedena ozbiljnija djela.¹⁹⁰

Čini se da upravo ovaj nesrazmjer stvara percepciju o neefikasnosti UDT-a, čak i kada se ta percepcija artikuliše kroz ukupne procenete.¹⁹¹ Međutim, za razliku od problema detektovanih po pitanju nosilaca pravosudnih funkcija koji su detaljno opisani u drugim dijelovima ovog Izvještaja, Istražna komisija ne smatra da izvor ovog problema leži u rukovodstvu ili osoblju UDT-a, već da je prouzrokovao izrazito neravnopravni i nepovoljni položaj UDT-a u odnosu na pravosuđe u cijelini, uključujući kako institucionalnu tako i profesionalnu neravnopravnost.

Konkretno, Istražna komisija smatra da, za razliku od nalaza vezanih za sudije i tužioce, uključujući članove VSTV-a, gdje korupcija, očitovana kroz spregu između politike i pravosuđa, te konformizam, predstavljaju ključ problema, neadekvatna aktivnost UDT-a proizlazi iz kombinacije opravdanog straha, nedostatka institucionalne i profesionalne nezavisnosti, neadekvatnih resursa, neravnopravnog položaja osoblja UDT-a u odnosu na nosioce pravosudnih funkcija, te donekle i neadekvatnog profesionalnog statusa koji zakon nalaže.

Štaviše, kada je ovaj opravdani strah u pitanju, Istražna komisija je zadovoljena da je isti izazvan upravo potezima i ponašanjem sudija i tužilaca, a takvi potezi i ponašanja su u ovom Izvještaju identifikovani kao posebno problematični. U tom smislu je posebno ilustrativan dio svjedočenja glavne disciplinske tužiteljice koji se odnosi na neprimjerene sugestije, nedozvoljene pritiske, pa čak i prijetnje koje su ona i drugo osoblje UDT-a dobivali od najviših nosioca pravosudnih funkcija. Glavna tužiteljica je tako, primjera radi, istakla:

„Ja sam zaista, evo ja lično osjetila tu vrstu pritska kod svog pretposljednog ocjenjivanja, kada sam imala u razgovoru sa jednim od članova Vijeća situaciju da mi je otvoreno rečeno: 'Ti ne radiš dobro svoj posao, nisi postupila po pritužbama tim, tim, tim i tim koje sam ja lično podnijela'. Imala sam primjedbu da u našim rukama je moć koju mi ne kontrolišemo na pravi način, a pravi način bi bio da se moraju razriješiti, pa sad imenom i prezimenom pobrojani određene

¹⁸⁹ Izvještaj UDT-a za 2019., *supra* fn. 185., str. 13-14.

¹⁹⁰ Izvještaj UDT-a za 2020., *supra* fn. 186., str. 14.

¹⁹¹ Primjera radi, advokat Feraget je istakao da „od hiljadu podnijetih pritužbi podigne se čini mi se desetak ili dvadesetak tužbi, a slučaj bude okončan osuđujućom presudom ili odlukom možda dva, tri ili pet slučajeva”, Svjedočenje advokata Ifeta Ferageta, 14. sjednica Istražne komisije, 5.10.2020., u prilogu s materijalima sa 14. sjednice. Kako ove brojke u velikoj mjeri odstupaju od zvaničnih i stvarnih podataka, njihovo paušalno iznošenje ukazuje na lošu percepciju učinkovitosti UDT-a. Istražna komisija, međutim, smatra da problem nije u ukupnom procentu pokrenutih postupaka, već po pitanju udjela podignutih tužbi za djela koja se odnose na disciplinske prekršaje etičke i koruptivne naravi u odnosu na ona koja su u biti počinjena iz nehata ili nemarnosti.

sudije i tužioci. Imala sam zahtjev da se toj komisiji dostavi uvid u sve naše pritužbe koje imamo, što komisija niti pojedinačni član Vijeća ne može tražiti.“¹⁹²

Nema nikakve sumnje da ovakve primjedbe i zahtjevi predstavljaju otvoren pritisak, te da je postojao svaki osnov da UDT pokrene disciplinski postupak protiv navedene članice VSTV-a. Činjenica da UDT to nije uradio, međutim, ne može se pripisati konformizmu kakav je opisan iznad u kontekstu nosioca pravosudnih funkcija. Kako je, naime, detaljno istaknuto, konformizam se kod sudija i tužioca – čija je sigurnost radnih mjesta gotovo neupitna – primarno ogleda kroz želju da ne otežaju svoje radne uslove. Kod osoblja UDT-a, s druge strane, koje ima status državnih službenika, ovakve prijetnje i pritisci su zapravo dizajnirani da stvore osjećaj ovisnosti i zabrinutosti za vlastitu egzistenciju,¹⁹³ a sve sa ciljem da se ishode radnje koje državni službenik ne bi smio učiniti, odnosno zaustave one koje je obavezan učiniti.

Da ovo nisu bile jedine prijetnje i pritisci, glavna disciplinska tužiteljica je potvrdila ukazavši na iduću situaciju:

„I imala sam konkretno situaciju da mi se spominje jedan predmet, koji je tad već bio tekući, pokrenut disciplinski postupak, gdje je rečeno 'radite nezakonite stvari, miješate se u neke istrage, vidjet ćete na šta će to izaći, šta će vam se desiti kad se to završi.' I tako poentirano u tom razgovoru bilo je 'ne treba tebe ocjenjivati, nek' te Bog ocjenjuje.' Ja sam to sve napisala u svojim komentarima i dostavila VSTV-u, međutim izostala je bilo kakva reakcija Vijeća na to. Tako da, ako to nije pritisak, ja ne znam šta je, da neko otvoreno kaže šta je trebalo uraditi da bi ta ocjena bila dobra.“¹⁹⁴

Istražna komisija nalazi ove navode kredibilnim, uključujući i zbog činjenice da su članovi VSTV-a javno iznosili identične ili slične tvrdnje o Istražnoj komisiji i njenim članovima po pitanju njene uspostave i rada, kako je detaljno opisano u prethodnim poglavljima. Istovremeno, Istražna komisija podsjeća da UDT nije inicirao otvaranje istrage niti u jednom slučaju koji je glavna tužiteljica opisala,¹⁹⁵ niti je otvorio istragu ili podnio disciplinsku tužbu u slučajevima navedenih prijetnji Istražnoj komisiji.

Istražna komisija, međutim, smatra da je upravo kombinacija tih prijetnji i pritisaka – upućenih od strane čelnih ljudi u pravosuđu paralelno prema Istražnoj komisiji i UDT-u – u tom konkretnom periodu imala efekat stvaranja *kulture straha* u brojnim segmentima bh. društva. Naime, u okolnostima u kojim najviši pravosudni zvaničnici, ali i njihovi politički saradnici, otvoreno prijetje članovima najvišeg zakonodavnog organa u zemlji zbog toga što provode zakon, nije ni u kom slučaju začuđujuće za državne službenike da ispolje poseban oprez. U tom smislu, Istražna komisija nije iznenađena činjenicom da UDT u navedenom periodu nije

¹⁹² Svjedočenje glavne disciplinske tužiteljice Kurspahić-Nadarević, *supra* fn. 164.

¹⁹³ Jedna negativna ocjena nalaže da državni službenik „prolazi poseban program“, dok dvije uzastopne negativne ocjene iziskuju mjeru razrješenja dužnosti. Zakon o državnoj službi u Institucijama BiH, čl. 31.

¹⁹⁴ Svjedočenje glavne disciplinske tužiteljice Kurspahić-Nadarević, *supra* fn. 164.

¹⁹⁵ Zakon o VSTV-u, čl. 64. stav (4) predviđa način postupanja kada postoji sukob interesa unutar UDT-a ili od strane same glavne disciplinske tužiteljice.

pokrenuo brojne postupke za koje je bilo i više nego dovoljno indicija da predstavljaju ne samo disciplinske prekršaje, već i konkretna krivična djela.

Te okolnosti, međutim, više ne postoje. Naprotiv, upravo je rad ove Istražne komisije omogućio spoznaju da u društvu nema i ne smije biti nedodirljivih. Tako je insistiranje Istražne komisije, kako je iznad opisano, da se bivša glavna tužiteljica pojavi pred Komisijom i odgovori na pitanja o korištenju TCMS sistema dovelo do njenog priznanja da isti ne koristi, što je rezultiralo pratećim disciplinskim postupkom i njenom konačnom smjenom.¹⁹⁶ UDT sada treba na isti način djelovati protiv svih nosioca pravosudnih funkcija za koje postoji indicija da su počinili disciplinske prekršaje, pogotovo u situacijama u kojim UDT ima direktna saznanja i dokaze o nedozvoljenim aktivnostima.

S tim u vezi, svjedočenje glavne disciplinske tužiteljice pred ovom Komisijom u kojem je istakla: „Imali smo i od jednog člana Vijeća, je li tako, uputu da ne bi bilo dobro da se neki postupak pokreće“, ne smije ostati bez disciplinskog epiloga. U protivnom, i ovaj Izvještaj i stenogrami koji su njegov sastavni dio neće imati efekat odvratanja od budućih koruptivnih radnji, već će služiti kao testament da najozbiljnija kršenja zakona i sudijske i tužilačke etike mogu proći nekažnjeno. Istražna komisija u istom svjetlu posmatra činjenicu da je protiv osoblja disciplinskog tužioca „podnesno više krivičnih prijava“, uključujući protiv zamjenika disciplinskog tužioca Omerovića od strane jednog tužioca „nakon što je Ured pokrenuo disciplinski postupak protiv tog tužioca.“¹⁹⁷ Nosioци pravosudnih funkcija, naime, po prirodi svog posla znaju, ili trebaju znati, koje su ovlasti UDT-a, te bilo kakva krivična prijava u ovakvim situacijama treba ili sadržavati utemeljene navode činjenične i pravne prirode o postojanju krivične odgovornosti osoblja UDT-a, ili u protivnom nalaže barem istragu o potencijalnoj disciplinskoj, pa i krivičnoj odgovornosti podnosioca.¹⁹⁸

Istražna komisija također smatra da zvaničnici UDT-a imaju dobro poznavanja pravne materije, uključujući relevantne evropske prakse,¹⁹⁹ te je s tim u vezi jasno da njihove kvalifikacije ne predstavljaju bilo kakvu prepreku agilnijem postupanju u vezi s ozbiljnijim i kompleksnijim predmetima. Naprotiv, brojni primjeri ukazuju da je manjak znanja, u kombinaciji sa namjerama koruptivne prirode, bio prisutan kod članova disciplinskih komisija pri VSTV-u, dok su same disciplinske tužbe sačinjene od strane UDT-a bile u potpunosti pravno utemeljene, što je oboje u konačnici eksplicitno potvrdio i OSCE u svom Trećem godišnjem izvještaju.²⁰⁰

¹⁹⁶ Također, nemogućnost bivšeg predsjednika VSTV-a da zaustavi rad Istražne komisije ili ostvari svoje prijetnje narušila je unutar VSTV-a mit o njegovoj nedodirljivosti, a što je postepeno dovelo do gubitka podrške koja u trenutku kada je Istražna komisija formirana bila jednoglasna, uprkos eksplicitnim dokazima o njegovom učešću u neprimjerenim radnjama.

¹⁹⁷ Svjedočenje glavne disciplinske tužiteljice Kurspahić-Nadarević, *supra* fn. 164.

¹⁹⁸ Koristeći, naravno, mehanizme koje Zakon o VSTV-u propisuje u situacijama u kojim postoji sukob interesa, *supra* fn. 195.

¹⁹⁹ Tokom svjedočenja, zvaničnici UDT-a su u više navrata vjerno citirali i pravilno analizirali brojne presude ESLJP-a, a njihove konstatacije pravne prirode su bile nadasve utemeljene.

²⁰⁰ OSCE, *Treći godišnji izvještaj*, *supra* fn. 66., str. 29.

Međutim, na konkretan upit predsjedavajućeg Istražne komisije o mogućnosti agilnijeg reagovanja na ponašanja koja štete ugledu sudijske i tužilačke funkcije,²⁰¹ zamjenik glavne tužiteljice je istakao da je „unisoni stav Ureda...da je dobar dio javnih nastupa ljudi koji obavljaju odgovorne funkcije u sudu i tužilaštvu nažalost izašao izvan okvira etičkih standarda,“ a glavna disciplinska tužiteljica je istakla da „u odnosu na sudije u prošloj godini bilo je takvih 8 disciplinskih postupaka, a za tužioce je bilo pet, dakle ukupno 13 postupaka koji se odnose na povrede ove vrste, na ove dvije vrste prekršaja, ponašanje u sudu i izvan suda koje šteti ugledu sudijske funkcije i tužilačke funkcije.“²⁰²

S tim u vezi, kada se ova brojka doda iznad navedenom broju disciplinskih tužbi vezanih za nemar i kašnjenja, dolazi se do podatka o izuzetno niskom broju pokrenutih disciplinskih tužbi za još ozbiljnija djela, poput propuštanja traženja izuzeća kod postojanja sukoba interesa, namjernog davanja lažne ili obmanjujuće informacije, donošenja odluka kojim se očigledno krši zakon, povrede načela nepristrasnosti i slično, a kojih je u toj 2019. godini bilo ukupno 7 za sudije i tužioce zajedno.²⁰³ Taj broj se u 2020. godini, štaviše, spustio na samo 5, a čak se i broj disciplinskih tužbi za ponašanje koje šteti ugledu sudijske i tužilačke funkcije smanjio na samo 2 (obje za sudije, niti jedna za tužioce).²⁰⁴ Istražna komisija podsjeća da je upravo tokom 2020. bilo najviše javnih istupa od strane članova VSTV-a u kojima su otvoreno atakovali na konstituisanje i rad Istražne komisije, a što je Misija OSCE-a u više navrata osudila.

Ovi podaci ukazuju na utemeljenost navoda sudije Perića, koji je istakao da je opravdano postojanje tijela na najvišem nivou „koje se ne bi bavilo sitnim prestupima.“²⁰⁵ Sudija Perić je istakao da bi „ta snaga autoriteta vjerovatno uticala na ljude ili da to priznaju na vrijeme, podnesu ostavku, ili da se to jednostavno rješava na efikasniji način.“²⁰⁶ Kada je efikasnost u pitanju, sudija Perić je ukazao na činjenicu da „disciplinski postupci traju preko godinu dana na nekim predmetima“,²⁰⁷ da „sudija koji dođe u disciplinski postupak se ponaša kao optuženi na sudu. Može da ne učestvuje, da opstruiše na razne načine, da je dolazio da se brani ćutanjem“, te da to „ne odgovara ni prirodi disciplinskog postupka.“²⁰⁸

Istražna komisija stoga podržava prijedlog sudije Perića da nosioci pravosudnih funkcija u disciplinskom postupku trebaju imati obavezu „da učestvuju u tom postupku na način da se objektivno utvrde činjenice i istina“, te da „ne smiju da imaju ona prava koja ima optuženi u krivičnom postupku“, već da budu obavezni „da učestvuju da se to razjasni na pravičan, sveobuhvatan i pošten način, a ne da on izbjegava utvrđivanje pravde na sve moguće načine, kao što to čine optuženi i osumnjičeni u svim krivičnim postupcima.“²⁰⁹

²⁰¹ U skladu sa čl. 56. i 57. Zakona o VSTV-u.

²⁰² Svjedočenje glavne disciplinske tužiteljice Kurspahić-Nadarević i zamjenika glavne disciplinske tužiteljice Omerovića, *supra* fn. 164.

²⁰³ Izvještaj o radu UDT-a za 2019., *supra* fn. 185., str. 13-14.

²⁰⁴ Izvještaj o radu UDT-a za 2020., *supra* fn. 186., str. 14.

²⁰⁵ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.*, što potvrđuju i izvještaji UDT-a.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*

Primjer upravo takvog ponašanja tokom disciplinskog postupka, uostalom, zabilježen je u slučaju protiv bivše glavne tužiteljice Gordane Tadić, koji je obilovao brojnim procesnim radnjama koje nisu primjerene funkciji glavne tužiteljice, niti su opravdane u disciplinskim postupcima. Na tu činjenicu je ukazao i Kees van der Weide, nizozemski sudija i savjetnik Delegacije Evropske unije pri VSTV-u, koji je kritikovao zahtjev za

„izuzeće dva od tri člana drugostepene komisije VSTV-a”, kao i “izuzeće predsjednika i oba potpredsjednika VSTV-a. To je očigledna zloupotreba pravila postupka, u pokušaju da niko u VSTV-u ne može odlučivati o bilo kom od zahtjeva za izuzeće, pokušavajući tako blokirati disciplinski postupak, ali i nadležnosti Vijeća”, istakao je van der Weide.²¹⁰

Istražna komisija je, međutim, posebno zabrinuta činjenicom da je glavna tužiteljica, posredstvom svog branitelja, insistirala na izuzeću članova komisije zbog njihove etničke pripadnosti, zahtjev koji je sudija van der Weide posebno oštro kritikovao:

“Činjenično obrazloženje zahtjeva za izuzeće jednog od sudija iz komisije je nečuveno: bošnjački sudija ne može neovisno odlučivati jer mediji špekuliraju da je njeno (ona je Hrvatica) uklanjanje politički potez bošnjačke zavjere, tako da je on pod pritiskom odlučivati u skladu sa svojom etničkom pripadnošću. Kada porazmislimo o ovome, to zapravo znači da je glavni tužilac mišljenja da niti jedan bošnjački sudija – kojih ima mnogo – ne može nepristrasno suditi ni u jednom predmetu u koji je ona uključena. Znači li to da sve bošnjačke sudije treba ukloniti ili je možda vrijeme da ova glavna tužiteljica nađe drugu poziciju?”²¹¹

Iako je svjedočio godinu dana ranije, Istražna komisija nema sumnje da je sudija Perić mislio upravo na ovakve poteze kada je uporedio ponašanje nosioca pravosudnih funkcija i njihovih branitelja pred disciplinskim komisijama sa ponašanjem optuženih u krivičnom postupku, te kada je ukazao na činjenicu da takvo ponašanje samo po sebi nanosi dodatnu štetu ugledu sudačke, odnosno tužilačke funkcije.²¹² Istovremeno, čini se da ni sudija Perić nije mogao predvidjeti ovako neprimjerenu argumentaciju poput zahtjeva za izuzeće nosioca pravosudne funkcije isključivo na osnovu nacionalne pripadnosti te osobe.²¹³

²¹⁰ Kees van der Weide, *Kako visokorangirani nosioci pravosudnih funkcija definiraju integritet i kako su mediji u BiH izigrani i ne uspijevaju preuzeti svoju ulogu u društvu*, 24.8.2021., <https://www.linkedin.com/pulse/kako-visokorangirani-nosioci-pravosudnih-funkcija-i-su-van-der-weide> . Vidi također Lamija Grebo, *Intervju – Kees van der Weide: Odnosi u postupcima protiv Debevca i Tadić alarmirajući*, <https://detektor.ba/2021/09/15/intervju-kees-van-der-weide-odnosi-u-postupcima-protiv-debevca-i-tadic-alarmirajuci/>.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² Sudija Perić je to ilustrirao slučajem sudije u Sjedinjenim Američkim Državama koji je odbio saradnju tokom disciplinskog postupka, i ta nesaradnja je potom i sama kvalifikovana kao disciplinski prekršaj. Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

²¹³ Istražna komisija, stoga, smatra da je UDT imao obavezu razmotriti mogućnost utvrđivanja disciplinske odgovornosti zbog takve argumentacije, a da su i UDT i VSTV tu informaciju trebali dostaviti Advokatskoj komori Federacije BiH na nadležno postupanje u odnosu na branitelja Gordane Tadić, Adamovića, koji je takvu

Na ovaj problem ukazao je i nizozemski sudija van der Weide, u svom osvrtu na disciplinske postupke koji se vode pred VSTV-om:

“Nosioći pravosudnih funkcija, kada se terete za disciplinske prekršaje, pokazuju tendenciju da se brane u skladu sa motom: *Sve prolazi*, potpuno ignorirajući granice pristojnosti koje treba poštovati sudija ili tužilac. Generalno, polaganje računa za ponašanje teško da je dio odgovora. Umjesto toga, čini se da je igra ubiti sve na nivou procedure, izbjegavajući što je više moguće da se uđe u ono o čemu se zapravo radi.”²¹⁴

Sudija Perić je u kontekstu jačanja autoriteta govorio i o povećanju kriterija za funkciju glavnog disciplinskog tužioca:

„Malo je neshvatljivo da vi imate za disciplinskog tužioca čovjeka koji nije sudija, nije prošao, bar dio svoje karijere nije bio u pravosudnom sistemu, sad otvara na primjer disciplinski postupak protiv sudije vrhovnog suda, ili protiv njega zastupa predmet pred disciplinskim komisijama.“²¹⁵

Činjenica je da Zakon o VSTV-u propisuje relativno niske kriterije za poziciju glavnog disciplinskog tužioca: na tu poziciju može biti imenovana osoba koja je sudija ili tužilac ili osoba „koja ispunjava minimum uslova...za imenovanje sudije ili tužioca...”²¹⁶ To konkretno podrazumijeva da za disciplinskog tužioca može biti imenovana osoba koja ima „najmanje tri (3) godine radnog iskustva u radu na pravnim poslovima, nakon položenog pravosudnog ispita.”²¹⁷

S tim u vezi, Istražna komisija smatra stanovišta sudije Perića utemeljenim, ali u širem kontekstu općeg jačanja kriterija, što je detaljno obrađeno u idućim poglavljima. U konkretnom slučaju kvalifikacija za glavnog disciplinskog tužioca, međutim, Istražna komisija smatra da kriteriji za imenovanje na ovu funkciju trebaju biti izjednačeni sa kriterijima za imenovanje na najviše funkcije u pravosuđu u Bosni i Hercegovini.

„Snaga autoriteta“ o kojoj je sudija Perić govorio,²¹⁸ i koju bi glavni disciplinski tužilac dobio ovakvim jačanjem kriterija za imenovanje bi, međutim, bio limitiran u odsustvu pratećeg povećanja nezavisnosti samog UDT-a. S tim u vezi, Istražna komisija je također stanovišta da UDT treba biti „samostalno tijelo“,²¹⁹ u onoj mjeri u kojoj je to moguće ostvariti u okviru

argumentaciju, koja bez sumnje može imati efekat raspirivanja nacionalne mržnje, predočio i aktivno zastupao pred VSTV-om.

²¹⁴ Van der Weide, *supra* fn. 210. Van der Weide je također kritikovao činjenicu da je tokom disciplinskog postupka predsjednik Suda BiH osporavao zakonitost dokaza predočenih protiv njega: „predsjednik ovdje nije pojasnio da je teorija o nezakonito pribavljenim dokazima zasnovana na pravilima krivičnog postupka, koja se ne primjenjuju u disciplinskim predmetima. Dalje, kako nije osporavao da se navodni sastanak odigrao, zašto je igrao na kartu koja pokazuje osnovnu pretpostavku da nije spreman otvoreno položiti račun za ponašanje koje dovodi u pitanje njegov integritet?” *Ibid.*

²¹⁵ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

²¹⁶ Zakon o VSTV-u, čl. 64. stav (3).

²¹⁷ *Ibid.*, čl. 28.

²¹⁸ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

²¹⁹ Svjedočenje glavne disciplinske tužiteljice Kurspahić-Nadarević, *supra* fn. 164.

postojećeg sporazuma o prenosu nadležnosti.²²⁰ U tom smislu, postoji prostor za značajan napredak unutar tog sistemskog okvira, uključujući fizičko odvajanje UDT-a od VSTV-a, što podrazumijeva i odvojene i potpuno zasebne stručne službe, uspostavu potpune finansijske neovisnosti UDT-a od VSTV-a (uključujući zasebne evidencije o troškovima, službenim putovanjima i slično), jačanje resursa UDT-a, uključujući povećanje ljudskih resursa,²²¹ te uspostavu nadležnosti za preventivno, odnosno inspekcijsko djelovanje.²²²

Istražna komisija je također stanovišta da pitanja koja je sudija Perić ocijenio kao „sitne prekršaje“ u svakom slučaju mogu imati efekat odvlačenja pažnje UDT-a sa problema koji primarno doprinose negativnoj percepciji pravosuđa, zbog kakvih je ova Istražna komisija u konačnici i osnovana. Fokus na ta pitanja doprinosi pozitivnim statističkim pokazateljima UDT-a u odnosu na slične institucije u regionu i ostatku Evrope, ali njihov doprinos u kvalitativnom smislu je nepostojeći. Ovo, međutim, nije greška samog UDT-a, jer Zakon o VSTV-u propisuje nadležnost te institucije i za ove prekršaje. S tim u vezi, Istražna komisija smatra da se ta vrsta prekršaja treba adresirati putem predsjednika sudova i glavnih tužilaca kroz proces ocjenjivanja, uz prateće upućivanje UDT-u samo najozbiljnijih takvih slučajeva na dodatno postupanje.

Takav pristup bi ne samo oslobodio resurse UDT-a da se aktivnije fokusira na najozbiljnije disciplinske prekršaje – etičke i koruptivne prirode – što bi, u kombinaciji sa drugim predloženim reformama, doprinijelo jačanju percepcije o UDT-u kao moćnom i efikasnom tijelu koje je usmjereno ka suzbijanju koruptivnih, neetičnih i sličnih pojava u pravosuđu, dok se pitanja nemara i nehata rješavaju u sklopu administrativnih postupaka gdje, u skladu s komparativnom praksom, i pripadaju.

Štaviše, jačanje fokusa UDT-a na predmete posebno ozbiljne prirode bi dovelo do ustaljenije prakse unutar samog VSTV-a i disciplinskih komisija te institucije. Naime, kako je glavna disciplinska tužiteljica i istakla, čak ni unutar samog VSTV-a i njegovih komisija ne postoji ujednačena praksa vezana za disciplinske prekršaje:

„Ovakva praksa, nekonzistentna politika, nekonzistentnost u utvrđivanju odgovornosti, izricanju disciplinskih sankcija nije dobra. Nije dobra, mi bi trebali da poslije 16 godina postojanja Ureda već imamo profilirane slučajeve, da je sudijama i tužiocima već jasno koje je to zabranjeno ponašanje ili postupanje, šta to predstavlja disciplinski prekršaj, šta to ne predstavlja. Mi smo sada u jednoj situaciji da ni mi sami u Uredu ne možemo pretpostaviti ishod nekog disciplinskog postupka.“²²³

²²⁰ Svjedočenje sudije Nezirovića, *supra* fn. 49.

²²¹ Osim glavne disciplinske tužiteljice i njenog zamjenika, UDT trenutno ima samo pet zaposlenih disciplinskih tužilaca i dvije osobe koje rade na administrativno-tehničkim poslovima. Svjedočenje zamjenika glavne disciplinske tužiteljice Omerovića, *supra* fn. 164.

²²² Svjedočenje glavne disciplinske tužiteljice Kurspahić-Nadarević, *supra* fn. 164.

²²³ *Ibid.*

Uprkos jasnoj politiziranosti samog VSTV-a u proteklim godinama, a što nesumnjivo doprinosi kreiranju odluka na osnovu identiteta osobe protiv koje je disciplinska tužba podnesena, umjesto na osnovu relevantnih okolnosti i propisanih normi, također je činjenica da je ujednačenu praksu teško uspostaviti sa dva do pet ozbiljnih predmeta godišnje, pogotovo kada se uzme u obzir da unutar VSTV-a djeluju različite disciplinske komisije u prvostepenom i drugostepenom postupku.

S tim u vezi, Istražna komisija smatra da UDT treba značajno pojačati postupanja po službenoj dužnosti, uzimajući u obzir da saznanja o propisanim djelima poput ponašanja koje šteti ugledu sudijske/tužilačke funkcije, odnosno „bilo kakvo drugo ponašanje“ koje „dovodi u pitanje povjerenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet“ sudstva/tužilaštva,²²⁴ po svojoj prirodi ne ovise od dostavljanja prijave, već su javna i primjetna svima, uključujući osoblje UDT-a. Ta djela su istovremeno toliko široko postavljena da dozvoljavaju UDT-u da primjeni test javnosti za koji je sutkinja Vrhovnog suda Norveške na sastanku sa predsjedavajućim Istražne komisije²²⁵ ukazala da se primjenjuje u toj zemlji:

„Mi prvo pogledamo da li je nešto zakonito. Ako jeste, sagledamo je li etično. Ako jeste, razmotrimo da li bi prošlo *Aftenposten* test, odnosno da li bi umanjilo povjerenje javnosti u pravosuđe ukoliko bi bilo objavljeno.“²²⁶

Istražna komisija smatra da UDT, ali i disciplinske komisije VSTV-a koje odlučuju po disciplinskim tužbama trebaju razmišljati na sličan način, odnosno osloboditi se „formalističke pravne kulture“ o čijoj je pretjeranoj prisutnosti govorio i zamjenik glavne disciplinske tužiteljice Omerović.²²⁷ S tim u vezi, Istražna komisija smatra da UDT treba po službenoj dužnosti reagovati po svim primjerima koji ne bi prošli navedeni test u uređenoj zemlji poput Norveške, uključujući brojne takve primjere identifikovane u ovom Izvještaju.

5. Nekorištenje i zloupotrebe CMS sistema pri dodjeli predmeta

Nadovezujući se na probleme sa kojim se UDT suočava, a kao dio šire negativne pojave, Istražna komisija ukazuje na problem uspostave disciplinskih komisija i dodjele predmeta istim. Naime, Zakonom o VSTV-u je propisano da članove disciplinskih komisija imenuje predsjednik VSTV-a,²²⁸ a Poslovnikom VSTV-a je precizirano da je predsjednik VSTV-a obavezan formirati najmanje četiri prvostepene i tri drugostepene disciplinske komisije, ali i dodatne po potrebi.²²⁹ Zakon detaljno propisuje sastav disciplinskih komisija i druge uslove, ali ni Zakon niti Poslovnik ne obavezuju predsjednika VSTV-a da bilo koju disciplinsku komisiju formira koristeći se CMS sistemom ili nekom drugom metodom slučajnog uzorka, a

²²⁴ Zakon o VSTV-u, čl. 56. stav (22) i (23) i 57. stav (22) i (23).

²²⁵ Sastanak predsjedavajućeg Istražne komisije Arnauta sa Cecilie Østensen Berglund, sutkinjom Vrhovnog suda Kraljevine Norveške i predsjedavajuće Upravnog odbora sudske administracije Kraljevine Norveške, Sarajevo 12.11.2021.

²²⁶ *Ibid.* *Aftenposten* test je nazvan po drugoj najtiražnijoj dnevnoj novini u Norveškoj (najtiražnija je tabloid).

²²⁷ Svjedočenje zamjenika glavne disciplinske tužiteljice Omerovića, *supra* fn. 164.

²²⁸ Zakon o VSTV-u, čl. 61.

²²⁹ Poslovnik VSTV-a, čl. 76., <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/kategorije-vijesti/1172/1180/4570>.

što je na eksplicitan upit predsjedavajućeg Istražne komisije potvrdio zamjenik glavne disciplinske tužiteljice Omerović.²³⁰

Istražna komisija smatra da je ovo nedostatak suštinske prirode, koji je neophodno sanirati u što skorijem roku. Uzimajući u obzir značaj ove teme, predsjedavajući Istražne komisije je tokom samog saslušanja tražio i eksplicitan stav zvaničnika UDT-a po ovom pitanju:

„Da li bi vaša preporuka bila da se tu, ili u Zakonu, ili u nekom podzakonskom aktu onda precizira ta obaveza, osim u iznimnim slučajevima, koji bi bili jasno definisani? Samo radi zapisnika, ako možete odgovoriti, vidim da se slažete, ali...“²³¹

Odgovor zamjenika glavne disciplinske tužiteljice je bio ne samo potvrđan, već je dodatno ukazao i na prevashodan značaj korištenja ovog sistema i u disciplinskim i u svim ostalim postupcima:

„Mogu vam reći generalno, ali odgovorit ću konkretno. Postoje brojni međunarodni dokumenti koji propisuju pravo stranke na takozvanog prirodnog sudiju, nasumično izabranog sudiju. Smatramo da je podjednako važno u ovim disciplinskim postupcima gdje se odlučuje o odgovornosti ljudi koji obavljaju funkcije u pravosuđu. Dakle naš odgovor je, da pojednostavljeno kažemo, da.“²³²

S tim u vezi, iako su zvaničnici UDT-a istakli da imaju nezvanične informacije da VSTV u praksi koristi DKCMS²³³ sistem za dodjelu predmeta, isti zvaničnici su također precizirali da „mi se pojavimo pred komisijom i ne znamo način na koji je ona formirana“, odnosno da je CMS unutar VSTV-a „da tako kažemo faktička kategorija koja nije propisana Poslovníkom“.²³⁴ Istražna komisija smatra da je takav, u suštini, *ad hoc* pristup podložan manipulacijama, pogotovo uzimajući u obzir da je za potrebe povjerenja javnosti, ali i stranaka u postupku, nebitno koji procenat disciplinskih komisija se formira putem CMS sistema ukoliko se iti jedna uspostavi na netransparentan način.

S obzirom na navedeno, Istražna komisija smatra da VSTV treba odmah uspostaviti obavezu imenovanja svih komisija, te signiranja svih predmeta istim, putem DKCMS sistema,²³⁵ a da

²³⁰ Svjedočenje zamjenika glavne disciplinske tužiteljice Omerovića, *supra* fn. 164.

²³¹ Upit predsjedavajućeg Istražne komisije Arnauta čelnicima UDT-a, svjedočenje glavne disciplinske tužiteljice Kurspahić-Nadarević i zamjenika glavne disciplinske tužiteljice Omerovića, *supra* fn. 164.

²³² Svjedočenje zamjenika glavne disciplinske tužiteljice Omerovića, *supra* fn. 164.

²³³ CMS je skraćena termina na engleskom jeziku „Court Management System“, odnosno „Sistem sudskog upravljanja“. Primjetno je da se u pravosuđu u Bosni i Hercegovini te skraćenice nadograđuju te je DKCMS skraćena za „Disciplinska komisija CMS“, kao što je TCMS skraćena za „Tužilaštvo CMS“.

²³⁴ Svjedočenje zamjenika glavne disciplinske tužiteljice Omerovića, *supra* fn. 164.

²³⁵ Uz eksplicitno propisane izuzetke u slučajevima poput sukoba interesa i slično, kada će i alternativni postupak (presnacija opet putem DKCMS-a ili višečlane komisije ako to nije moguće) biti detaljno propisan i transparentno proveden.

Vijeće ministara u što skorijem roku treba u proceduru dostaviti novi zakon o VSTV-u koji će, *inter alia*, ovo propisati kao zakonsku obavezu.

Tužilaštvo BiH nije uopće koristilo CMS sistem za potrebu dodjele predmeta pojedinačnim tužiocima za vrijeme cjelokupnog mandata bivše glavne tužiteljice Gordane Tadić. Potvrdila je to sama Tadić tokom svjedočenja pred Istražnom komisijom,²³⁶ potvrdio je to VSTV zvaničnim odgovorom na upit Istražne komisije o tome,²³⁷ a predsjednik Suda BiH je to opisao na idući način: „iz ruke u ruku, ali ne ide putem CMS-a, to svi znamo“.²³⁸

Još više zabrinjavajući bio je odgovor tadašnje v.d. predsjednice VSTV-a:

„Ja, molim vas, kada sam na intervjuima intervjuisala tužioce, upravo sam ih pitala da li dobijaju predmete iz CMS sistema ili po zahtjevu, signira se rukom sporim putem. I oni su zaista objašnjavali kako se predmeti dodjeljuju, ne CMS sitemom nego dodjelom i to su branili da postoje dugogodišnji iskusni tužioci koji su za tu oblast, pa je najbolji način da oni rade to. Znači ja imam informaciju, ne mogu sad reći da li svi predmeti idu na taj način...Ako mogu još samo dodati da su mi to rekli kandidati koji su konkurisali za određenu poziciju šefa i tako dalje.“²³⁹

Ovaj odgovor ukazuje da takva potpuno nezakonita praksa Tužilaštva BiH bila ne samo predmet nagađanja ili „otvorena tajna“, već da se o njoj otvoreno razgovaralo u tako zvaničnim okruženjima poput intervjuisanja kandidata za rukovodne tužilačke funkcije, te da su sami tužioci Tužilaštva BiH tu nezakonitu praksu opravdavali, racionalizirali, pa čak i otvoreno branili i zagovarali. Naime, kada tužilac najvišeg tužilaštva u nekoj zemlji kaže da je, uprkos činjenici da je zakonom drugačije propisano, „najbolji način“ da ipak rade drugačije, onda to značajno prevazilazi i inicijalni problem samog nekorištenja CMS sistema.

Također, kada potpredsjednica VSTV-a koja te tužioce intervjuiše za još odgovornije pozicije odmah po takvom saznanju ne podnese disciplinske i krivične prijave protiv njih, već barem neke od njih, za pretpostaviti je, preporuči za te odgovornije pozicije, a kasnije dođe i na čelo VSTV-a, nema sumnje da se radi o problemu koji je toliko systemske naravi da nalaže korjenite promjene u pravosuđu, kako legislativne, tako i kulturološke prirode.

Štaviše, sama motivacija tužilaca da brane takav sistem ukazuje da njihovi motivi uopće nisu benevolentni ili rukovođeni općim intersom, poput istinske brige za što bolji rad pravosuđa, već da su bili primarno lične i karijerističke prirode. U tom smislu, potpredsjednica VSTV-a je istakla:

“Kada meni dođe na intervju i kaže tužilac sam 10 godina i ja mogu iznijeti tako tešku optužnicu, tako tešku istragu, a neko je došao prije dvije godine i sad će CMS dodjeliti njemu predmet.”²⁴⁰

²³⁶ Svjedočenje bivše glavne tužiteljice Gordane Tadić, *supra* fn. 29.

²³⁷ Akt VSTV br. 02-29-2-1673-4/2020 od 15.7.2020., u prilogu s materijalima sa 3. sjednice Istražne komisije.

²³⁸ Svjedočenje predsjednika Suda BiH Debevca, *supra* fn. 121.

²³⁹ Svjedočenje potpredsjednice VSTV-a Gorušanović-Butigan, *supra* fn. 100.

²⁴⁰ *Ibid.*

S tim u vezi, neophodno je napomenuti da tadašnja v.d. predsjednice VSTV-a ni u kom slučaju nije dijelila mišljenje tih tužilaca. Naprotiv, naglasila je da smatra „da to nije opravdano”, te je posebno ukazala na značaj CMS sistema:

Znači, CMS sistem je najbolji sistem što je pravosuđe dobilo. Ja sam bila sutkinja 12 godina i radila sam kada CMS sistem nije postojao i nakon što postoji. Znači CMS sistem nam omogućava da sve sudije imaju isti broj predmeta. Da u svakom momentu, na kraju krajeva, znamo koliko imamo pripremljenih ročišta, ročišta za glavnu raspravu.²⁴¹

Ovdje se, dakle, nije radilo o nekome ko je podržavao zloupotrebe ili pak dijelio negativno mišljenje o CMS sistemu, te ko bi, kao takav, bio predisponiran da zataji saznanja o nekorištenju istog ili pomogne afirmaciji takvog pristupa. Naprotiv, čini se da je neprijavljivanje navedenih zloupotreba u ovom slučaju bila lakša opcija u konkretnom periodu u kojem su – prema riječima samog predsjednika Suda BiH – „to svi znali“, u kojem je VSTV bio spreman zvanično potvrditi – u odgovoru ovoj Istražnoj komisiji – da glavna tužiteljica krši zakon, u kojem su tužioci kandidati za šefove otvoreno zagovarali nekorištenje, te u kojem je, uostalom, sama glavna tužiteljica takav svoj pristup pred ovom komisijom racionalizirala i opravdavala nepostojećom posebnosću, kako je istakla, „njenog tužilaštva“.

Istražna komisija stoga naglašava važnost odbacivanja konformizma u pravosuđu, te smatra insistiranje na dosljednoj provedbi zakonskih i etičkih normi, uključujući kroz prijavljivanje i procesuiranje svih kršenja istih, od strane svih nosilaca pravosudnih funkcija, osnovnim preduslovom za uspostavu istinski nezavisnog i profesionalnog pravosudnog sektora u Bosni i Hercegovini.

U tom smislu, Istražna komisija posebno pozdravlja svjedočenje Nedeljka Tabakovića, sudije Osnovnog suda Brčko Distrikta BiH, koji je u svom svjedočenju ponovio tvrdnje o zloupotrebama CMS sistema u tom sudu, a na koje je u više navrata ukazivao i prijavljivao. Za razliku od odbijanja bivše glavne tužiteljice Tužilaštva BiH da CMS uopće koristi, sudija Tabaković je ukazao na praksu manipulisanja istim u predmetima u kojim se nastoji uticati na ishod predmeta iz različitih motiva, lične ili političke prirode.²⁴²

Sudija Tabaković je detaljno opisao modalitete putem kojih se to postiže:

„To nije istina da CMS bira predmete - a kako se to radi? Evo, jednostavno, IT tehničari, koji postoje u svakom sudu, isključe sve sudije, uključe sudiju kod kojeg želite da ode predmet, osoba koja unosi predmet treba joj samo minuta da unese tužilac, tuženi, vrsta spora, ode tom sudiji, vrati, ponovo uključi druge sudije i gotovo. Eto vam kako se to radi. Jeste znali da se to tako radi? Ne.“²⁴³

Sudija Tabaković je ukazao i na činjenicu da je manipulacije CMS sistemom vrlo teško prikriti:

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² Svjedočenje sudije Tabakovića, *supra* fn. 124.

²⁴³ *Ibid.*

“A ovo ako mislite da ovo nije istina, jednostavno možete provjeriti, neka uđe OSA, neka uđe SIPA, neka uđe bilo ko neka uzme te kompjutere, tu sve unutra ima pohranjeno u memoriji, sve će da vidi kad je i šta je to urađeno i za koga.”²⁴⁴

Istražna komisija je ovu konstataciju sudije Tabakovića shvatila izuzetno ozbiljno, te je na istoj sjednici usvojen zaključak da se stenogram njegovog svjedočenja dostavi „UDT-u na dalje postupanje, uzimajući u obzir dio tog svjedočenja koji se odnosi na upotrebu CMS sistema.”²⁴⁵ UDT je disciplinsku tužbu protiv predsjednika Osnovnog suda Brčko Distrikta zbog, *inter alia*, zloupotreba CMS sistema podigao godinu dana kasnije.²⁴⁶

Nesporna je, naime, činjenica da računalni sistemi bilježe gotovo sve radnje provedene na njima, te da informatički stručnjaci u većini slučajeva mogu identifikovati ne samo te radnje, već i konkretne lokacije sa kojih je sistemu pristupljeno, kao i osobe koje su sve takve radnje poduzele. Ukoliko UDT nije tražio istragu nadležnih agencija za provođenje zakona po ovom pitanju, uključujući vještačenje relevantnih računalnih sistema, to u svjetlu ovako ozbiljnih optužbi predstavlja abdiciranje odgovornosti, posebno uzimajući u obzir da je sudija Tabaković, na konkretan upit članice Istražne komisije, ukazao na predsjednika Osnovnog suda Brčko Distrikta BiH kao počinioca. Štaviše, uzimajući upravo te okolnosti u obzir, uključujući činjenicu da su tvrdnje sudije Tabakovića na sjednici Istražne komisije opsežno tretirane u medijima,²⁴⁷ neshvatljiv je izostanak krivične istrage od strane policijskih agencija i tužilaštva.

Istražna komisija nalazi određenu potvrdu navoda sudije Tabakovića i u svjedočenju advokata Ifeta Ferageta, koji je govorio o konformizmu među nosiocima pravosudnih funkcija, kojom prilikom je ukazao da je jedan metod discipliniranja i stavljanja pritiska na sudije i tužioce dodjela težih ili nezahvalnijih predmeta. Feraget je, konkretno, istakao da primarna motivacija sudija i tužilaca za političku ovisnost, korupciju i konformizam, leži u njihovom strahu da će trpiti posljedice u slučaju neispunjavanja zahtijeva nadređenih:

„Imate dvije opcije, jedna opcija je da radite ono što vam je rekao predsjednik suda ili glavni tužilac, druga opcija je da oponirate. Ako oponirate, onda ćete biti zaduženi možda sa najtežim predmetima, vaš kolega neće imati tako teške predmete, on će otići kući u jedan, a vi ćete raditi, svoje spise nositi kući. ... E sad, ako želite da izbjegnute tu situaciju, vi ćete se vrlo rado prikloniti nekom mišljenju koje možda i ne dijelite da ne bi radili na tako teškim predmetima. Tako da tu negdje treba tražiti motiv, taj nekakav strah, možda seknudarni, koji kaže bolje ti je igrati onako kako većina igra, kako te struja nosi, nego oponirati. Nije to uvijek novac, ali svodi se to na neki lagodniji život, komotniji život.”²⁴⁸

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Zinaida Đelilović, *UDT okončao istragu: Podignuta disciplinska tužba protiv Jadranka Grčevića, predsjednika Osnovnog suda Brčko Distrikta*, <https://zurnal.info/clanak/podignuta-disciplinska-tuzba-protiv-jadranka-grcevice-predsjednika-osnovnog-suda-brcko-distrikta/24605>.

²⁴⁷ Vidi, *inter alia*, Zinaida Đelilović, *Žurnal, Otišao Milan, došao Halil: Zašto VSTV ne reagira na svjedočenja o zloupotrebama CMS-a?*, <https://zurnal.info/clanak/zasto-vstv-ne-reagira-na-svjedocenja-o-zloupotrebama-cms-a/23802>.

²⁴⁸ Svjedočenje advokata Ferageta, *supra* fn. 191.

Ako je tačna, ova konstatacija baca svjetlo na tvrdnje drugih svjedoka o nekorištenju ili zloupotrebama CMS sistema. Naime, ako sudija ili tužilac za kaznu bude „zadužen možda sa najtežim predmetima“, to zahtijeva ili potpuno odsustvo upotrebe CMS sistema za dodjelu predmeta, ili njegovu zloupotrebu kroz različite nedozvoljene metode, poput onih koje je opisao sudija Tabaković.

U konačnici, i tadašnja v.d. predsjednice VSTV-a je eksplicitno potvrdila postojanje najgrubljih manipulacija CMS sistemom:

“Znači, imali smo mi u Sarajevu, pa podignuta je i optužnica za krivično djelo da su određeni uposlenici isključivali CMS sistem da bi on išao, određeni predmet drugom.”²⁴⁹

Istražna komisija konstatuje da su primjeri krivičnog ili pak disciplinskog gonjenja, a pogotovo sankcionisanja, za zloupotrebu CMS sistema bili izuzetno rijetki do otvaranja ovih pitanja pred Istražnom komisijom, kada je puni opseg ove pošasti izašao na vidjelo i pred sud javnosti. S tim u vezi, Istražna komisija podsjeća da je UDT disciplinske tužbe protiv bivše glavne tužiteljice Tadić i predsjednika Osnovnog suda Brčko Distrikta BiH Grčevića podigao tek nakon što su detalji o nekorištenjima i zloupotrebama CMS sistema razmatratni pred Istražnom komisijom. Istražna komisija, međutim, nema podatak da je bilo kakva krivična istraga pokrenuta po ovim ili sličnim pitanjima vezanim za zloupotrebe CMS sistema, bilo kroz odbijanje korištenja ili pak manipulaciju sistemom.

Istražna komisija stoga smatra da je neophodno u krivičnom zakonodavstvu propisati znatno strožije sankcije za sve zloupotrebe CMS sistema, kao i uspostaviti nulti stepen tolerancije unutar UDT-a za bilo kakvo odbijanje ili izbjegavanje njegovog korištenja u svim sudovima i tužilaštvima, kao i u samom VSTV-u. Isključivo takav pristup može stvoriti kulturu potpune primjene ovog sistema, koji ne samo garantuje pravo na „prirodnog“ sudiju ili tužioca, a time na svođenje mogućnosti bilo kakve subjektivnosti na minimum, već i striktno poštivanje zakona, uključujući prijavljivanje kršenja istih. Ovaj proces bi bio dodatno ubrzan i unaprijeđen ukoliko bi UDT i nadležna tužilaštva razmotrila informacije o svim ranijim nepravilnostima i zloupotrebama po pitanju CMS sistema.

6. Kriteriji za imenovanja na pravosudne funkcije

Među svjedocima koji su o ovoj temi govorili, većina je istakla da je neophodno značajno unaprijediti kriterije za imenovanja na sudijske i tužilačke funkcije, pogotovo rukovodeće, te za članstvo u VSTV-u i UDT-u. Također se stvorilo većinsko mišljenje i oko dva naizgled kontradiktorna, ali zaista komplementarna zaključka: da u Bosni i Hercegovini ima i više nego dovoljno izuzetno kvalitetnih kadrova, te da takvi u pravilu ne završavaju na višim ili rukovodećim pozicijama, što potom postepeno dovodi do opadanja kvaliteta na svim nivoima.

²⁴⁹ Svjedočenje v.d. predsjednice VSTV-a Gorušanović-Butigan, *supra* fn. 100.

S tim u vezi, na konkretan upit smatra li da VSTV imenuje najkvalitetnije kadrove, tužilac Marković je odgovorio:

“Pitanje je veoma jednostavno odgovoriti. Ne biraju se. Znači, mogu govoriti za tužiteljstvo, mada mogu govoriti i o sudu na osnovu toga, ali ako vi u tužiteljstvu BiH izaberete čovjeka ili ljude, ima ih više, koji nemaju dana tužiteljskog iskustva, dana jednoga, apsolutno ni u sudu ni u advokaturi, nigdje, šta vi očekujete od tih tužitelja. I onda imate situaciju da oni i dalje napreduju pa se ta jedna opet difuzna, kapilarna nekompetencija. Znači ti ljudi kasnije predstavljaju BiH u međunarodnim organizacijama. I do čega to dovodi? Mislim da je kadrovska politika ključa svega. Ne biraju se kompetentni ljudi, a onda iz toga proizlazi sve ostalo o čemu govorimo i neefikasnost, nekompetentnost i sve ostalo.”²⁵⁰

Činjenica je da je Zakon o VSTV-u propisao da tužioci Tužilaštva BiH trebaju imati „najmanje pet (5) godina iskustva u radu kao sudije, tužioci, advokati ili u radu na sličnim pravnim poslovima,”²⁵¹ od čega je ova zadnja kategorija bez sumnje pretjerano široka za potrebe imenovanja na tužilačku funkciju u najvišem tužilaštvu u Bosni i Hercegovini. Kriteriji su identični za tužioce dva entitetska tužilaštva, dok je uslov za tužioce okružnih i kantonalnih tužilaštava tri godine iskustva na bilo kojim pravnim poslovima.²⁵²

Kriteriji za sudije Suda BiH su viši – 8 godina iskustva, ali također „kao sudije, tužioci, advokati ili u radu na sličnim pravnim poslovima,” što je identično uslovima za sudije vrhovnih sudova entiteta i Apelacionog suda Brčko Distrikta BiH, dok se na sudije okružnih i kantonalnih sudova primjenjuje pravilo od 5 godina. Sudije općinskih i osnovnih sudova trebaju imati 3 godine iskustva, ali na bilo kojim pravnim poslovima.²⁵³

Za predsjednike sudova vrijedi opće pravilo da dolaze iz reda sudija tog suda i da imaju „dokazane rukovodne i organizacijske sposobnosti bitne za rad tog suda,”²⁵⁴ bez bilo kakvih posebno propisanih dodatnih godina radnog iskustva. Glavni tužioci, s druge strane, ne dolaze nužno iz redova tužilaca datog tužilaštva, ali je za njih propisan duži period iskustva, odnosno 8 godina za glavnog tužioca Tužilaštva BiH i entitetskih tužilaštava, te 5 godina za okružna i kantonalna tužilaštva i Tužilaštvo Brčko Distrikta BiH, sve također uz „dokazane rukovodne i organizacijske sposobnosti bitne za rad tog tužilaštva.”²⁵⁵

Ovakvi uslovi jasno ostavljaju mogućnost da za tužioca ili čak na čelo bilo kojeg tužilaštva u Bosni i Hercegovini dođe osoba sa dovoljno godina radnog iskustva, no ne nužno kao sudija, tužilac ili advokat, već sa bilo kojih pravnih poslova koje VSTV ocijeni kao „slične”. Iako su kriteriji za izbor predsjednika sudova donekle strožiji, jer su pozicije ograničene na sudije iz

²⁵⁰ Svjedočenje tužioca Markovića, *supra* fn. 127.

²⁵¹ Zakon o VSTV-u, čl. 29. st. (2). Nakon položenog pravosudnog ispita, što je opći kriterij za sve sudijske i tužilačke funkcije.

²⁵² *Ibid.*, čl. 30. i 31.

²⁵³ *Ibid.*, čl. 23.-28.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ *Ibid.*, čl. 29.-32.

tih sudova, također je činjenica da na čelo bilo kojeg suda može doći osoba koja prethodno postane sudija tog suda i koja ima određeni broj godina radnog iskustva, opet ne nužno na poslovima u pravosuđu.

Istražna komisija smatra da je mogućnost imenovanja na više i rukovodne sudijske i tužilačke funkcije osoba koje nemaju bilo kakvog iskustva u pravosuđu ključni problem kada su u pitanju kriteriji za imenovanja i napredovanja. S tim u vezi, Istražna komisija smatra da je za sve pozicije u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, osim za osnovne i općinske sudove, odnosno za okružna, kantonalna i Tužilaštvo Brčko Distrikta BiH, te za sve rukovodne pozicije, neophodno propisati da od ukupnog broja godina radnog iskustva koji se za datu poziciju traži, najmanje pola tog perioda nužno treba biti na poslovima sudije ili tužioca. Primjera radi, ukoliko se uslov za imenovanje na poziciju sudije Suda BiH postavi na 10 godina radnog iskustva na pravnim poslovima, najmanje 5 godina treba biti na poziciji sudije ili tužioca.

U tom smislu, neophodno je povišiti i minimalan broj godina ukupnog radnog iskustva za sve sudijske i tužilačke pozicije. Detaljna preporuka o konkretnom broju godina koji je optimalan za svaki nivo treba doći iz pravosuđa, a konačan prijedlog utvrditi Ministarstvo pravde i Vijeće ministara BiH, uzimajući u razmatranje najbolju komparativnu praksu, no nesporna je činjenica da na pozicijama sudija i tužilaca na svim nivoima trebaju biti osobe sa više godina radnog iskustva u struci nego što je to slučaj, primjera radi, za pozicije poput pomoćnika direktora Agencije za državnu službu BiH ili pomoćnika ministra na entitetskom nivou (8 godina), odnosno pomoćnika ministra u Vijeću ministara BiH (5 godina), i slično.

Istražna komisija se, naravno, slaže sa općom opservacijom bivše v.d. predsjednice VSTV-a da „ne trebamo ići logikom da neko je bolji i iskusniji jer duže vremena radi”.²⁵⁶ U konačnici, nije potrebno ići dalje od odluka dvije disciplinske komisije po pitanju tužbe protiv bivšeg predsjednika VSTV-a Tegeltije kao dokaz te tvrdnje. Obje te komisije su, naime, bile sastavljene od sudija i tužilaca od kojih je svaki imao više od deset godina radnog iskustva u pravosuđu, no obje su donijele pravno potpuno pogrešne i neutemeljene odluke. Kako je to ilustrovao sudija Blagojević:

„Vidite, što se tiče krivično-pravne sfere ovog problema, ja sam vam rekao s punom profesionalnom odgovornošću da ovdje imamo elemente krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja, iskorišćavanjem službenog položaja, jer se članovi 67. i 77. Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu izvrću u svoju suprotnost. Dakle, kaže se da u njima piše nešto što ne piše, a ne kaže da piše ono što piše i to kažu ne ljudi koji nisu obrazovani za obavljanje toga, nego to su ljudi koji su završili pravni fakultet i položili pravosudni ispit i ljudi koji imaju i iskustvo u pravosudnom poslu. Dakle, ja mogu da kažem ono što sam već rekao, po meni to što su uradile Prvostepena i Drugostepena disciplinska komisija, a i Visoki sudski savjet u cjelini u ovom personalnom sastavu,

²⁵⁶ Svjedočenje v.d. predsjednice VSTV-a Gorušanović-Butigan, *supra* fn. 100.

kad je vidio na oči i uši šta je urađeno u kafani u Banja Luci, da da podršku posle toga, to je, to, to, to je zloupotreba položaja.”²⁵⁷

Uostalom, kompletan saziv VSTV-a je izglasao podršku Tegeltiji u jeku ove afere, kao i zabranu saradnje sa Istražnom komisijom. Bilo koje od dvoje je, samo po sebi, dovoljan dokaz da godine iskustva ne predstavljaju nikakvu garanciju da je osoba – u ovom konkretnom slučaju čak 14 osoba – etična ili dobar pravnik. Naprotiv, godine iskustva u takvim situacijama mogu služiti da daju legitimaciju potpuno nelegitimnim odlukama. Istražna komisija, stoga, ostaje pri stavu da je kompletan tadašnji saziv VSTV-a trebao dati ostavke, a u skladu sa Zaključkom koji je predložio zamjenik predsjedavajućeg Istražne komisije Mektić i koji je Predstavnički dom i usvojio.

Istražna komisija, stoga, konstatuje da godine radnog iskustva trebaju biti isključivo minimalni, ali ni u kom slučaju odlučujući faktor kod izbora, odnosno unapređenja sudija i tužilaca. U tom smislu, pooštavanje kriterija po pitanju godina radnog iskustva je samo jedan od koraka koji bi - u kombinaciji jednih sa drugim – dali dodatnu vrijednost ukupnom naporu za uspostavu profesionalnog i nezavisnog pravosuđa. Takav višestran pristup bi poslao jasnu poruku, te stvorio percepciju da postoji jasna opredijeljenost da se sadašnje stanje poboljša, da se u pravosuđu podižu standardi na svim poljima, te da će mogućnost postavljanja supstandardnih kadrova – mediokriteta, zaista – biti svedena na minimum. Upravo ovaj princip ilustrovao je profesor Šarčević:

„Ukoliko bi se kriterij za kandidate pooštrio, plus tajno glasanje, to su dva elementa koja bi, recimo, prema mojoj sadašnjoj prognozi, poboljšala situaciju u pravosuđu. Međutim, mi znamo iz nekih neprovjerenih informacija i razgovora iz VSTV-a, o nekom žrijebanju, nekim loptama, zaleđenim hladnim loptama, da se tamo namiještao izbor namještenih kvota pri VSTV-u. Ja ne znam da li je to tačno, ja znam da ukoliko postoji neka kriminogena struktura koja vam dođe na rukovodno mjesto i nema tog modela i načina da spriječite izigravanje pravnih procesa. To je svakako dobar i prohodan sistem, ali nije apsolutna garancija. Vi imate na čelu današnjeg VSTV-a čovjeka koje je došao na to mjesto iz osnovnog suda bez ikakvih karijernih referentih tačaka koje je ga proporučuju, uz sve to je došao na to mjesto ostavljajući iza sebe negativan revizorski izvještaj u kome je pokazan niz prekršaja za koje nikada nije odgovarao. Vi ste zapravo čovjeka doveli na čelo institucije sa mentalitetom nekog potencijalnog kriminalca ili ne znam kako bih ja nazvao taj fenomen. Personalnim rješenjima tu instituciju dovedete pod kontrolu takvih osoba, vi ćete samo za godinu dvije dana imati atomsku reakciju koja će umrežiti kriminalnu energiju i imaćete stanje kakvo danas imamo, da vam se nudi mjesto tužioca u Bjeljini da biste napustili mjesto u VSTV-u da na to mjesto dođe čovjek koji će ući da se dalje mogu aranžirati mjesta

²⁵⁷ Svjedočenje sudije Blagojevića, *supra* fn. 71.

ostalnih sudaca, da birate za suca BiH čovjeka koji je plasiran na 13 mjesto, svih 12 mjesta preskočite.”²⁵⁸

S tim u vezi, neophodno je propisati da će se u konkursnoj proceduri dodatno cijeniti moralni kvaliteti kandidata, ali i mjerljivi rezultati rada postojećih sudija i tužilaca koji se kandiduju za više pozicije. Za ovo je, svakako, prethodno potrebno stvoriti uslove – kroz redovna ocjenjivanja, ali i pribavljanje konkretnih pokazatelja, poput procenta potvrđenih presuda. Neki od ovih pokazatelja su objektivni, dok su drugi u potpunosti subjektivne prirode, pogotovo kada su u pitanju moralni kvaliteti kandidata. Jedini način da se osigura dosljedna i pravovjerna primjena tih kriterija je da moralni kvaliteti onih koji su zaduženi da te kriterije primjenjuju budu neupitni.

Istražna komisija stoga smatra da kriteriji za članstvo u VSTV-u – instituciji koja je odgovorna za sva imenovanja sudija ili tužilaca – trebaju biti posebno pooštreni, u skladu sa sljedećim principima:

- Članovi VSTV-a trebaju imati najmanje 15 godina radnog iskustva u struci, od čega je najmanje pola na poziciji sudije ili tužioca ukoliko se radi o članovima VSTV-a iz reda sudija ili tužilaca;
- Svi članovi VSTV-a iz reda sudija i tužilaca se trebaju birati tajnim glasanjem;
- Sve indicije o trgovini uticajem ili bilo kojim drugim nezakonitim ili neetičnim radnjama pri izboru članova VSTV-a trebaju prioritetno biti istražene kako od strane UDT-a, tako i od strane nadležnih policijskih agencija;
- UDT treba posebnu pažnju posvetiti istragama protiv članova VSTV-a u slučaju bilo kakvih indicija o koruptivnim ili neetičnim radnjama istih;
- Svi članovi VSTV-a koji su te pozicije obavljali u vrijeme disciplinskih postupaka protiv Milana Tegeltije se trebaju povući iz VSTV-a, s ciljem ponovnog jačanja povjerenja u pravosuđe;
- Diskvalifikovani od izbora u VSTV trebaju biti sve sudije i tužioci kojim je u pet godina koje prethode izboru izrečena disciplinska mjera, odnosno kojim je u proteklih deset godina koje prethode izboru izrečena disciplinska mjera za prekršaje koruptivne ili etičke prirode, a koji će biti detaljno precizirani;
- Imovinski kartoni svih članova VSTV-a trebaju biti ažurirani najmanje jedanput godišnje i dostupni na zvaničnoj internet prezentaciji VSTV-a;
- Članovi VSTV-a ne mogu konkurisati na bilo koju poziciju koju imenuje VSTV tokom njihovog mandata u VSTV-u i tri godine nakon njegovog isteka;
- Osobe koje VSTV imenuje na bilo koju poziciju ne mogu tokom naredne dvije godine biti izabrane u članstvo u VSTV-u;
- Članovi VSTV-a će se izuzeti iz svih odlučivanja u kojim postoji stvarni sukob interesa ili se može javiti percepcija sukoba interesa;

²⁵⁸ Svjedočenje profesora Edina Šarčevića, 14. sjednica Istražne komisije, 5.10.2020., u prilogu s materijalima sa 14. sjednice.

- Formirati posebne disciplinske komisije – sastavljene od sudija i tužilaca koji nisu članovi VSTV-a – koje će razmatrati sve disciplinske tužbe koje UDT podnese protiv članova VSTV-a;
- U slučaju pravosnažne presude u disciplinskom postupku protiv člana VSTV-a, izrečena sankcija može se umanjiti isključivo konsenzusom svih ostalih članova VSTV-a;
- UDT i VSTV će objavljivati sve detalje disciplinskih postupaka, uključujući disciplinske tužbe i presude. Javni interes u ovim pitanjima značajno nadilazi bilo kakvo pravo na zaštitu privatnosti.

7. Uloga sudija u imenovanju tužilaca i obrnuto

Svjedoci koji su o ovom pitanju govorili pred Istražnom komisijom nemaju ujednačen stav po pitanju trenutne situacije po kojoj sudije koji su članovi VSTV-a učestvuju u imenovanju tužioca, te obrnuto, odnosno da li ta situacija predstavlja sistemsku grešku u Zakonu o VSTV-u, koju je neophodno otkloniti.

Neki svjedoci su istakli da se ovo pitanje treba riješiti na način da se, po uzoru na neke zemlje u regionu, umjesto VSTV-a uspostave dva vijeća – Visoko sudsko vijeće i Visoko tužilačko vijeće. Sudija Perić je, primjera radi, bio izrazito jasan po tom pitanju:

„Sada ću govoriti o sudijama i tužiocima jer je to trenutna struktura Vijeća, a to treba razdvojiti, jer je prosto neprihvatljivo da to bude jedna institucija. Prvo ... tužilac je stranka u postupku i tužilaštvo jest po prirodi državni organ, upravna institucija. Nelogično je da imaju isti stepen nezavisnosti i da sjede zajedno. Samo zbog toga što su stranke, jer je spoljni utisak, a spoljni utisak je takav da svako će reći: kako možete biti nezavisni, a sjedite zajedno u Vijeću. To su statutarna pitanja sudija i tužilaca. U ovoj strukturi je sad moguće da tužioci izaberu sudiju, zar to nije apsurd to nema nikakve veze sa nezavisnošću.”²⁵⁹

Identičnog stava je bio i predsjednik Suda BiH, koji je istakao:

„Što se tiče Zakona o izmjeni Zakona o VSTV-u, ja moram reći da većina ljudi je jedinstvenog stava, nisam ja prvi koji se ovdje pojavljujem, prijedlog je da se razdvoji sudsko i tužilačko vijeće, to se mora uraditi, u svim civilizovanim pravno uređenim državama nemoguće je tužilac je u ovom adversarnom sistemu, tužilac je stranka u postupku, on je potpuno izjednačen sa braniocem, dakle ne može tužilac da bira sudije, to je apsolutno nedopustivo, iako ja kažem ovo nije personalno, ali govorim sa aspekta percepcije javnosti, to nije personalno i smatram da to pod hitno treba da se uradi.”²⁶⁰

²⁵⁹ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

²⁶⁰ Svjedočenje predsjednika Suda BiH Debevca, *supra* fn. 121.

Sudija Blagojević također smatra da je neophodno uspostaviti dva vijeća, a svoje stavove je u svjedočenju pred Istražnom komisijom detaljno obrazložio:

„Mora se donijeti ... dva potpuno nova zakona, jedan je Zakon o Visokom sudskom vijeću BiH, a drugi je Zakon o Visokom tužilačkom vijeću BiH, naprosto te dvije sada nezdravo spojene stvari moraju biti razdvojene. Kako će ... onaj ko je stranka biti istovremeno i član tijela koje odlučuje ko će biti sudija, to je nezdravo, ne može. A mi imamo, evo, sedamnaest godina, ovaj, upravo tu nezdravu situaciju i sutra, pazite, pred sudiju koji eventualno se hoće kandidovati za višu funkciju, odlučuje onaj ko mu dođe kao stranka da zastupa pred njim optužnicu. Kako mi možemo očekivati od tog sudije da bude nezavisan? Ne možemo ići na ono što se često čuje u našoj javnosti, pogotovo nažalost u onoj profesionalnoj, da se donese jedan zakon novi, a da se unutar njega predvide dva podvijeća, jedno tužilačko, jedno sudsko. Nije ni to rješenje, ne može biti.“²⁶¹

Sudija Vukoje također misli „da tu treba i strukturno mijenjati dosta toga u načinu funkcionisanja Vijeća i ovo kako su, kako je i u preporukama rečeno, da se odvoji tužilački dio od ovoga sudijskoga dijela u Vijeću...“²⁶² Tužilac Marković, s druge strane, smatra da „ne treba razdvajati VSTV“, te da su „bitni ljudi koji se time bave“,²⁶³ dok potpredsjednica VSTV-a Gorušanović-Butigan smatra „da je dobro rješenje da u okviru jedinstvenog vijeća imamo ova podvijeća. I to je sudsko podvijeće i tužilačko podvijeće. Tako da kada imamo intervju da imamo podvijeće samo tužilaca i podvijeće samo sudija.“²⁶⁴ Predsjednik VSTV-a se, konačno, nije odredio po ovom pitanju, već je samo iznio različite mogućnosti.²⁶⁵

Istražna komisija smatra da ovo pitanje treba tretirati sa stanovišta sporazuma o prenosu nadležnosti koji su entiteti po ovom pitanju postigli, te da taj sporazum ne dozvoljava kreiranje dva različita vijeća – sudskog i tužilačkog – kako su neki svjedoci predložili. Istražna komisija također smatra da za takvim potezima u konačnici nema ni potrebe, jer postoje znatno jednostavnija potencijalna rješenja, koja neće mijenjati prirodu VSTV-a.

Također, iako bi kreiranje podvijeća unutar postojećeg VSTV-a bilo u skladu sa entitetskim sporazumom o prenosu nadležnosti, Istražna komisija ne smatra da to predstavlja zadovoljavajuće rješenje. Naime, od petnaest članova VSTV-a, pet ili šest dolaze iz reda sudija, a isti taj broj iz reda tužioca.²⁶⁶ Kada bi se prihvatio prijedlog o kreiranju sudijskih i tužilačkih podvijeća, sudije i tužioce bi biralo samo po pet ili šest njihovih kolega. Čak i kada bi se taj broj proširio da uključuje i eksterne članove VSTV-a,²⁶⁷ izbor bi vršilo devet ili deset članova

²⁶¹ Svjedočenje sudije Blagojevića, *supra* fn. 71.

²⁶² Svjedočenje sudije Vukoje, *supra* fn. 133.

²⁶³ Svjedočenje tužioca Markovića, *supra* fn. 127.

²⁶⁴ Svjedočenje potpredsjednice VSTV-a Gorušanović-Butigan, *supra* fn. 100.

²⁶⁵ Svjedočenje predsjednika VSTV-a Lagumdžije, *supra* fn. 163.

²⁶⁶ Zakon o VSTV-u, čl. 4. U VSTV-u je najmanje po pet sudija i tužilaca, dok član kojeg bira Pravosudna komisija Brčko Distrikta BiH može biti sudija ili tužilac.

²⁶⁷ Eksterni članovi VSTV-a trenutno su: po jedan predstavnik Parlamentarne skupštine BiH, Vijeća ministara BiH, Advokatske komore Federacije Bosne i Hercegovine i Advokatske komore Republike Srpske. *Ibid.*

VSTV-a, trećinu manje nego sada. Istražna komisija ne smatra da bi bilo koja od te dvije opcije dovela do jačanja transparentnosti ili suzbijanja sukoba interesa.

Štaviše, Istražna komisija je mišljenja da prisni odnosi koje tužioci, odnosno sudije, razviju sa svojim kolegama u istoj branši mogu predstavljati veći problem po pitanju sukoba interesa nego što se u praksi može javiti između te dvije branše. Problem, stoga, treba primarno tretirati sa praktičnog, a ne teoretskog, stajališta.

S tim u vezi, Istražna komisija konstatuje da su sve sugestije vezane za razdvajanje VSTV-a, kreiranje podvijeća, i slično, motivisane željom da se reduciraju situacije u kojim postupanje po imenovanjima može dovesti do sukoba interesa, trenutnog ili u nekoj budućoj situaciji. Istražna komisija stoga smatra da svako rješenje treba težiti efikasnom suzbijanju stvarnog sukoba interesa, ali i percepcije koja se po tom pitanju razumno može očekivati u široj javnosti.

Istražna komisija stoga podsjeća da do stvarnog sukoba interesa, ali i percepcije istog, može doći isključivo ukoliko određeni tužilac koji je učestvovao u imenovanju nekog sudije postupa u predmetu koji se pred tim sudijom vodi, te obrnuto. Za razliku od advokata, koji u pravilu mogu nastupati pred svim sudovima u Bosni i Hercegovini i kao suparnička strana svakom tužiocu, sudije i tužioci su vezani isključivo za onaj sud, odnosno tužilaštvo, u koji su imenovani. S praktične tačke gledišta, dakle, ne postoji, primjera radi, mogućnost sukoba interesa između člana VSTV-a koji je sudija u Banja Luci, i tužioca iz Sarajeva.²⁶⁸

Istovremeno, Istražna komisija smatra da je neprihvatljivo da sudije ili tužioci učestvuju u imenovanjima osoba sa kojim je izgledno da mogu doći u dodir u obavljanju svog posla. Konkretno, nije prihvatljivo da, primjera radi, tužilac Tužilaštva BiH učestvuje u izboru sudije Suda BiH i obrnuto, a isti primjer se može upotrijebiti za svaku sličnu situaciju u Bosni i Hercegovini. Također je neprihvatljivo da član VSTV-a koji je trenutno u dodiru sa sudijom ili tužiocem koji se kandiduje za drugu poziciju odlučuje o tom imenovanju. S tim u vezi, Istražna komisija je stanovišta da je u Zakonu o VSTV-u potrebno uvesti apsolutnu zabranu učestvovanja u svim takvim imenovanjima. Konačno, Istražna komisija smatra da članovi VSTV-a ne bi trebali postupati jedni pred drugima tokom i određeni period nakon mandata, a uzimajući u obzir neizbježnu kolegijalnu bliskost, te pogotovo percepciju iste, do koje članstvo u VSTV-u dovodi.

Ovakav pristup bi doveo isključivo do izuzimanja pojedinačnih članova VSTV-a u pojedinačnim slučajevima, te ukupan broj članova VSTV-a koji učestvuju u imenovanjima ne bi bio promijenjen u značajnoj mjeri u odnosu na trenutnu situaciju.

²⁶⁸ Buduće mogućnosti se, naravno, ne mogu isključiti, te se može desiti da taj sudija naknadno pređe na sud pred kojim navedeni tužilac postupa. Uspotava podvijeća te mogućnosti ne bi, međutim, mogla ukloniti, jer bi postojala mogućnost da tužilac član VSTV-a koji je učestvovao u imenovanju nekog drugog tužioca naknadno postane sudija na sudu pred kojim taj drugi tužilac nastupa.

Istražna komisija također smatra da je neophodno pooštriti disciplinske sankcije za sva kršenja takvih zabrana, kao i za svako neizuzimanje u slučaju postojanja sukoba interesa, ili percepcije o istom, po bilo kakvom drugom osnovu.

8. *Prisustvo advokata u VSTV-u*

Kako je iznad već navedeno, prisustvo advokata u VSTV-u, a konkretno njihovo učešće u imenovanjima sudija i tužilaca, predstavlja značajan problem sa stanovišta suzbijanja sukoba interesa u pravosuđu.

S tim u vezi, svjedoci koji su se o ovom pitanju očitovali su uglavnom²⁶⁹ bili stanovišta da advokati ne trebaju uopće biti članovi VSTV-a. Primjera radi, sudija Blagojević je istakao da „Mi imamo potpuno izopačenu situaciju ... da advokati učestvuju u odlučivanju ko će biti sudija, ... ko će biti tužilac... Pa ... taj advokat sutra dođe sa tužbom u parnici ili branilac u krivičnom postupku pred tog sudiju, zar treba dalje pričati o tome.”²⁷⁰ Sudija Vukoje također smatra „da nema mjesta tu ni advokatima”.²⁷¹

Ovo stanovište dijele ne samo nosioci pravosudnih funkcija, već i advokati koje je Istražna komisija saslušala. Advokat Feraget je, primjera radi, bio eksplicitan po ovom pitanju:

„Ja prevashodno mislim da advokati nemaju šta tražiti u VSTV-u. Apsolutno nemaju šta da traže. ... Sto posto sam siguran da članstvo advokata u VSTV-u samo doprinosi korupciji, a nikako borbi protiv korupcije.”²⁷²

Istražna komisija također podsjeća da, za razliku od sudija i tužilaca koji u kontakt jedni s drugima dolaze u jurisdikciono limitiranim i time predvidivim situacijama, advokati i sa jednim i sa drugim mogu doći u kontakt kao strana u postupku u bilo kom trenutku, i vezano za bilo koji sud ili tužilaštvo na teritoriji Bosne i Hercegovine. Situacije za izuzeće bi bile prečeste, a advokati bi time potencijalno dovodili u svoje klijente u situaciju da traže nove advokate, čime bi njihovi interesi bili negativno pogođeni. Istražna komisija stoga smatra da stvarni sukob interesa, a pogotovo percepciju istog, nije moguće izbjeći na način kako je Istražna komisija to konstatovala u prethodnom poglavlju po pitanju sudija i tužilaca. S tim u vezi, Istražna komisija je stava da izmjene i dopune Zakona o VSTV-u trebaju osigurati isključivanje advokata iz članstva u VSTV-u.

Istovremeno, Istražna komisija je stanovišta da ta dva upražnjena mjesta ne treba popunjavati dodatnim sudijama ili tužiocima. Istražna komisija se u tom smislu slaže sa predsjednikom

²⁶⁹ Od svih svjedoka koji su govorili o ovom pitanju, samo je sudija Marković istakao da prisustvo advokata u VSTV-u ne smatra spornim. Sudija Marković nije, međutim, zagovarao značaj njihovog prisustva kao takvog, već je isključivo istakao da nije „imao neki otklon od toga da li je u pravosudnoj komisiji, dali bira advokat ili ne, bitno je kakav je kao stručnjak i kao čovjek. A to možemo ustanoviti samo na temelju njegovog rada.” Svjedočenje sudije Markovića, *supra* fn. 127.

²⁷⁰ Svjedočenje sudije Blagojevića, *supra* fn. 71.

²⁷¹ Svjedočenje sudije Vukoja, *supra* fn. 133.

²⁷² Svjedočenje advokata Ferageta, *supra* fn. 191.

VSTV-a „da je dobro imati uvijek pogled i izvana, mimo branše strogo.”²⁷³ S obzirom da trenutno samo četiri člana VSTV-a nisu sudije ili tužioci, taj broj ne treba smanjivati. Postojeća dva advokata treba zamijeniti sa dva redovna profesora pravnog fakulteta, jednog čiji je osnivač Republika Srpska, a drugog čiji je osnivač jedan od kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovakvim pristupom bi se u potpunosti izbjegla mogućnost sukoba interesa između tih članova VSTV-a i sudija i tužilaca u čijim imenovanjima učestvuju.

9. Neograničeno trajanje mandata na rukovodećim funkcijama u pravosudnim institucijama

Nekoliko svjedoka je ukazalo da neograničeni mandati na pozicijama predsjednika nekih sudova, odnosno glavnih tužilaca, imaju negativan uticaj na stanje u pravosuđu. Svjedoci koji su govorili o ovom pitanju su kao razloge primarno isticali potrebu za novom energijom, smanjenje nepotizma, ali neki su ukazali i na dodatne probleme suštinske prirode. Sudija Perić je tako istakao:

„Ako ih razriješe, izabraće ponovo iste predstavnike sudova i glavne tužioce, svima su oni obnovili mandate da bi oni obnovili svoje mandate. Tegeltija je rekao, vama će produžiti mandate predsjednicima sudova, vi ćete osigurati da mi obnovimo svoje mandate. Uzalud razrješavate članove Vijeća, kada će sutra njihovi ljudi, mogu njih izabrati, ili će izabrati ove koji su njihovi. Dakle, bez rješavanja tog problema je vrlo teško nešto učiniti što će donijeti rezultat. Sjetite se šta znači kad vas je neko po treći put izabrao za predsjednika suda ili glavnog tužioca. Imate neku obavezu prema njemu, nažalost. E, to se mora riješiti, zato je zakon o VSTV-u važan, uslov da se dalje provode reforme.”²⁷⁴

Sudija Perić je ovim ukazao na praksu da VSTV, ili barem neki njegovi članovi, koriste svoj uticaj pri obnavljanju mandata predsjednika sudova i glavnih tužilaca s ciljem osiguranja obnove svojih mandata unutar VSTV-a, ali i osiguranja imenovanja podobnih članova u situacijama u kojim mandat takvog člana VSTV-a ne može biti obnovljen.²⁷⁵ Uzimajući u obzir da čak 10 članova VSTV-a biraju njihove kolege iz tijela u kojim predsjednici sudova i glavni tužioci mogu imati značajan uticaj, situacija na koju je sudija Perić ukazao je krajnje zabrinjavajuća. To je pogotovo slučaj jer Istražna komisija još uvijek nije zadovoljena da je aktuelni saziv VSTV-a u potpunosti odbacio praksu koja je dovela do formiranja Istražne komisije i ovog Izvještaja.

S sličnog stanovišta govorio je i sudija Tabaković:

„Pa normalno, praksu koju je Tegeltija smislio, razumijete, oni to hoće sad da provuku kroz zakon i da dezavuišu Pravilnik koji je tražila EU, taj član 49. razumijete, oni to žele da urade. Ali, nažalost, mi i dalje imamo, trebalo bi

²⁷³ Svjedočenje predsjednika VSTV-a Lagumdžije, *supra* fn. 163.

²⁷⁴ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

²⁷⁵ Zbog, primjera radi, potrebe za osobom drugog spola ili nacionalnosti.

ograničiti strogo, mislim, mandat predsjednika sudova na 4 godine i plus 4 godine i gotovo, razumijete to bi, to bi zaista trebalo ograničiti taj mandat i da to više se stane jednom na put tome.“²⁷⁶

Istražna komisija, međutim, smatra da ovo pitanje zahtijeva znatno kompleksniji pristup. Naime, niti jedan svjedok nije istakao da je problem u dugogodišnjim nosiocima rukovodećih funkcija kao takvim, već su se fokusirali na zloupotrebe u ovom segmentu. Neograničeni mandati, međutim, nisu izvor korupcije, već u određenim slučajevima samo jedna od njenih manifestacija. S tim u vezi, Istražna komisija smatra da taj problem treba adresirati suzbijanjem zloupotreba o kojim su svjedoci govorili, kroz oštro sankcionisanje takvih djelovanja, kroz striktnu primjenu kvalitativnih kriterija pri svakom produženju mandata i slično. Naime, ukoliko neki glavni tužilac ima izuzetne rezultate, koji su mjerljivi, u suzbijanju posebno negativnih pojava, bilo bi kontraproduktivno da ih nastavi ostvarivati zbog ograničenja broja mandata. Istovremeno, ukoliko neki glavni tužilac rezultate ne ostvaruje, treba biti smijenjen i prije isteka formalnog mandata.

10. Odnos pravosuđa prema medijima

Istražna komisija je značajnu pažnju posvetila razmatranju problema koji se javljaju između pravosuđa i medija, kako po pitanju odnosa pravosudnih institucija prema predstavnicima medija i saradnje s njima, tako i vezano za izostanak postupanja pravosudnih organa po saznanjima iz medija.

Ocjena Istražne komisije da je odnos pravosudnih institucija prema medijima nezadovoljavajući, da je saradnja na niskom nivou, te da pravosudni organi djeluju nedovoljno ili ne djeluju nikako na osnovu medijskih izvještaja, uključujući najozbiljnije vidove istraživačkog novinarstva. Također, prijetnje i napadi na novinare često prolaze nekažnjeno, a novinari i medijske kuće su kontinuirano izloženi pritiscima u vidu tužbi za klevetu, insistiranja na otkrivanju izvora, krivičnih prijava, pa i prijetnji krivičnim gonjenjem, insistiranja na neobjavljivanju pribavljenih saznanja i slično.

Ovo nisu izolirani slučajevi. Naprotiv, svjedočenja ukazuju da se radi o široko rasprostranjenim pojavama, koje se u gotovo identičnoj formi manifestuju u svim dijelovima Bosne i Hercegovine, na svim nivoima unutar pravosuđa. Ovo ne ostavlja sumnju da je problem sistemske prirode, te da pozitivni primjeri predstavljaju izuzetke, umjesto obrnuto. Taj nalaz ilustrirao je u svom svjedočenju Fedžad Forto, generalni sekretar Društva novinara BiH, koji je istakao:

²⁷⁶ Svjedočenje sudije Tabakovića, *supra* fn. 124. Pored ovih pitanja, sudija Tabaković je ukazao i na konkretne primjere nepotizma koje je pripisao relativnoj moći koju može steći osoba koja obavlja dužnost predsjednika suda ili glavnog tužioca preko 20 godina. *Ibid.*

„Ako je išta jedinstveno u ovoj Bosni i Hercegovini je vidimo taj odnos prema medijima. Vidjeli smo slučajeve iz Banja Luke, Bijeljine, Sarajeva, Mostara kada je taj negativan odnos sudstva prema medijima manje-više izbalansiran“.²⁷⁷

Fizički napadi i prijetnje nasiljem usmjereni prema novinarima predstavljaju najdirektniji i najopasniji vid pritisaka sa kojim se mediji susreću. Činjenica da takvi pritisci ne dolaze od strane samog pravosuđa ne znači da pravosuđe ne snosi odgovornost za njihovo postojanje. Naprotiv, kombinacija brojnosti i učestalosti takvih pritisaka s jedne, te minimalnog procesuiranja tih djela s druge strane, ukazuje da je efekat odvracanja minimalan ili čak nepostojeći, iz čega proizlazi da pravosuđe ne vrši jednu od svojih osnovnih zadaća.

S tim u vezi, osvrnuvši se na „sve učestalije napade na predstavnike medija u BiH“, Forto je istakao da je upravo:

„neadekvatno ili nikakvo sancioniranje napada ... je jedan od uzroka tih napada. Zahvaljujući takvoj kazenoj politici na novinare, stvorena je atmosfera da je napad na njih bezmalo društveno poželjno ponašanje.“²⁷⁸

Ovakav stav potvrdio je i Siniša Vukelić, predsjednika Kluba novinara Banja Luka, ukazujući da „Napadi na novinare se ne kažnjavaju efikasno, čak i kada dođe do suda kazne su blage ili neprimjereno niske“,²⁷⁹ te da:

„Odnos prema medijskoj zajednici upravo zbog gore navedenih razloga koje sam rekao je takav da svaki četvrti ispitanik u Republici Srpskoj smatra da je opravdano nekada udariti novinare. To je strašno. Zašto, zato što se ne kažnjavaju napadi, naša, nema efekta zbog neefikasnog tužilaštva, istrage...“²⁸⁰

Da se ne radi isključivo o abdiciranju odgovornosti od strane pravosuđa, već o ciljanom izbjegavanju istraživanja, procesuiranja i kažnjavanja napada na novinare, ukazuje svjedočenje Vukelića, koji je istakao da su novinari „od strane pravosuđa tretirani kao neprijatelji ove zemlje i neko koga treba isljeđivati, a ne da budemo partneri u jednom zajedničkom dijelu puta ka cilju da ovdje bude bolje društvo, da se stvari mijenjaju na bolje“.²⁸¹

Svjedoci su istakli brojne primjere fizičkih napada, prijetnji i zastrašivanja novinara koji su prošli nekažnjeno i pored brojnih raspoloživih dokaza i drugih elemenata. Vukelić je, tako, govorio o prijetnjama upućenim novinarima portala *Capital.ba* od strane Duška Perovića, šefa predstavništva Republike Srpske u Moskvi, zbog istrage koju je taj medij vodio vezano za investicije Rašida Serdarova u Republici Srpskoj. Iako su novinari snimili razgovor u kojem

²⁷⁷ Svjedočenje Fedžada Forte, generalnog sekretara Društva novinara BiH, 20. sjednica Istražne komisije, 8.12.2020., u prilogu s materijalima sa 20. sjednice.

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ Svjedočenje Siniše Vukelića, 16. sjednica Istražne komisije, 12.10.2020., u prilogu s materijalima sa 16. sjednice.

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ *Ibid.*

su prijetnje iznesene i taj snimak predali tužilaštvu, „poslije dva ili tri mjeseca“ tužilaštvo je donijelo odluku „da nema osnova za pokretanje istrage“.²⁸²

Forto je ukazao na ovaj i brojne druge slučajeve, koji „nisu dobili sudski epilog“, poput upada „dvije osobe povezane sa kriminalnim miljeom...u redakciju“ portala *Faktor*, „jakim i ciljanim hakerskim napadima koji su prema mišljenjima stručnjaka imali za cilj onemogućavanje objave vijesti“ na portalu *Patria*, video klip uperen protiv Semire Degirmendžić, novinarku *Fokusa* koja je razotkrila aferu *Respiratori*, „prijetnje smrću“ urednici portala *E-trafika* Vanji Sokić „od poznatog kriminalca iz Bratunca Gorana Živanovića“, prijetnju predsjedavajućeg Opštinskog vijeća Lukavac Mehmeda Suljića snimatelju RTV Lukavac „razbit ću ti ja tu kameru“,²⁸³ te brojne druge.

Vukelić i Forto su također podcrtali da i u rijetkim situacijama u kojim fizički napadi na novinare budu procesuirani, pravosuđe se fokusira isključivo na neposredne izvršioce, bez pokušaja da otkrije naredbodavce takvih ataka. Ilustrovali su to slučajem pokušaja ubistva novinara Vladimira Kovačevića, koji je rezultirao teškim i ozbiljnim tjelesnim povredama, gdje su neposredni počinioци uhapšeni i procesuirani, ali gdje „nikada nećemo saznati očito ko je nalogodavac pokušaja njegovog ubistva sa metalnim šipkama“.²⁸⁴ Vukelić je s tim u vezi istakao da tužilaštvo nije iskoristilo ni pokušaj nagodbe od strane drugooptuženog da sazna ko je taj napad „naredio, ko vam je dao novac“.²⁸⁵

Svjedoci su također ukazali i na „instrument prijetnje krivičnim prijavama kako bi zaustavili medije u izvještavanju“, uključujući od strane direktora Civilne zaštite Federacije BiH Fahrudina Solaka i njegove pomoćnice Sanite Alagić protiv novinara tokom afere *Respiratori*, te Fikreta Prevljaka „kao jedan od razloga za smjenu direktorice TVSA Duške Jurišić, te je ukazao i na slučaj krivične prijave od strane Obavještajno-sigurnosne agencije BiH protiv novinarku portala Raport, koja je bila prisiljena „otići odmah na ispitivanje u Tužilaštvo BiH koje je ekspresno reagovalo“.²⁸⁶

Ovakvo postupanje, odnosno nepostupanje, pravosudnih institucija u slučajevima pritisaka na medije Forto je osudio „kao dio napada na medijske slobode“,²⁸⁷ dok je Vukelić istakao da „novinari i medijska zajednica se osjećaju nesigurno i nezaštićeno u ovoj državi.“²⁸⁸

Istražna komisija stoga zaključuje da su ova svjedočenja gotovo identična nalazima Misije OSCE-a da „odnos Tužilaštva BiH prema medijima i civilnom društvu pokazuje averziju prema nadzoru javnosti kada je riječ o radu na politički osjetljivim predmetima“.²⁸⁹ OSCE je pristup Tužilaštva BiH čak opisao kao „animozitet prema novinarima“,²⁹⁰ uz konstataciju da je

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Svjedočenje Fedžada Forte, *supra* fn. 277.

²⁸⁴ Svjedočenje Siniše Vukelića, *supra* fn. 279.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Svjedočenje Fedžada Forte, *supra* fn. 277.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Svjedočenje Siniše Vukelića, *supra* fn. 279.

²⁸⁹ OSCE Treći godišnji izvještaj, *supra* fn. 66., str. 30.

²⁹⁰ *Ibid.*, str. 31.

i „Sud BiH također pokazao sve veći otpor prema nadzoru javnosti”.²⁹¹ Štaviše, svjedočenja o zloupotrebi krivičnih prijava i prijetnjama krivičnim gonjenjem su u skladu sa otvorenim prijetnjama na koje je i OSCE ukazao, konkretno na zvanično saopštenje Tužilaštva BiH da je u sklopu afere *Potkivanje* pokrenulo i istragu u kojoj će se „ispitati motivi i razlozi osoba koje putem medija šalju javnosti takve negativne poruke o radu pravosuđa s ciljem destabilizacije pravosudnog sistema.”²⁹²

Svjedočenja također korespondiraju nalazima OSCE-a po pitanju pritisaka na novinare da otkriju svoje izvore.²⁹³ Generalna tajnica Udruženja *BH novinari* Borka Rudić ukazala je na „privođenje novinara mimo odredbi Zakona o krivičnom postupku i traženje od novinara da otkriju svoje izvore informacija”,²⁹⁴ kao i na činjenicu da su *BH novinari* reagovali u nizu slučajeva u kojim je od novinara traženo otkrivanje izvora informacija.²⁹⁵ Vukelić je zahtjeve pravosudnih organa da novinari otkriju izvore svojih informacija opisao kao „pritiske”,²⁹⁶ te je istakao da je to jedan od razloga zbog kojih se predstavnici medija osjećaju „nezaštićeno i nesiguno sa ovakvim pravosuđem”.²⁹⁷ Vukelić je, štaviše, istakao da „umjesto da istražuju one koji su bili predmet teksta, vi istražujete onoga ko piše o tome”.²⁹⁸

S tim u vezi, svjedoci su saglasni po pitanju činjenice da pravosudni organi rijetko ili nikako ne postupaju po saznanjima iz medijskih izvještaja. Vukelić – novinar renomiranog portala sa višedecenijskim iskustvom u istraživačkom novinarstvu – je na pitanje zamjenika predsjedavajućeg Istražne komisije da li „nakon tih istraživačkih tekstova koji vrlo argumentovano i činjenično dokazuju” tužiocima traže dodatne informacije s ciljem krivičnog procesuiranja, Vukelić je odgovorio:

„Za 23 godine, nijednom. Nikada, mi smo imali materijalne dokaze, papire, snimke, dostavljene razgovore koje dobijemo na anonimni način. Niko nije rekao haj'te da vidimo ima li tu. Meni bi bilo drago. To vam je najveći nivo patriotizma ako mogu nešto pomoći da se smanji nivo kriminala i poboljša situacija u društvu. Ne, nikada.”²⁹⁹

Osim nedostatka proaktivnog pristupa od strane pravosudnih organa, Vukelić je ukazao i na činjenicu da potezi izostaju čak i kada novinari preuzmu inicijativu, te dokaze i druge materijale samoinicijativno dostave nadležnom tužilaštvu, uz napomenu „nije to samo prema meni, prema mnogim kolegama se tako odnose, i to je tako.”³⁰⁰ U tom kontekstu posebno zabrinjava Vukelićeva eksplicitna konstatacija da je percepcija među predstavnicima medija da su

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² *Ibid.* Vidjeti također Informacija za javnost Tužilaštva BiH od 1.6.2019., <http://www.tuzilastvobih.gov.ba/index.php?id=4177&jezik=b>.

²⁹³ OSCE Treći godišnji izvještaj, *supra* fn. 66., str. 31.

²⁹⁴ Svjedočenje Borka Rudić, 16. sjednica Istražne komisije, 12.10.2020., u prilogu s materijalima sa 16. sjednice.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ Svjedočenje Siniše Vukelića, *supra* fn. 279.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ *Ibid.*

tužilaštva poistovjećena sa izvršnom vlašću, odnosno da pravosudni organi ciljano izbjegavaju procesuiranje u situacijama u kojima to narušava interese političkih centara:

„Tako da ne znam šta bih vam rekao, to je, mi vjerujemo u novinarskim krugovima da je tužilaštvo dio izvršne vlasti, ne žele se zamjeriti, šta ako zaista dođete do konkretnih informacija, bolje taj kamen ne dizati, pustite ga.“³⁰¹

Ovaj kontekst baca svjetlo na motive bivše glavne tužiteljice Tužilaštva BiH Tadić kada je medije pozvala da saznanja prikupljena tokom obavljanja svog posla ne objavljuju, već da ih dostave Tužilaštvu:

„Zato mislim, kada se rade takve stvari, istraživačko novinarstvo, da treba sarađivati sa Tužilaštvom, sva saznanja dostaviti nama, doći direktno nama, otvoreni smo za saradnju. Ako imaju određena saznanja, određene činjenice i dokaze, oni se donose u Tužilaštvo ili policijske agencije, a koje bi mogle imati ovakve reperkusije – a ne da se objavljuju u medijima. Tek nakon provjere moglo bi doći do objavljivanja tačnih podataka. Ovo sada je izazvalo određene nejasnoće u zemlji. Ja predlažem svim novinarima, i svima nama koji radimo – vidite da je teška situacija, svi treba da doprinosimo da u BiH imamo stabilnost, stabilnost u regiji, morate vjerovati u Tužilaštvo da ćemo postupati ispravno bez obzira ko bio počinitelj krivičnog djela.“³⁰²

Ovakvi pokušaji cenzure od strane rukovoditeljice institucije koja na raspolaganju ima represivne alate i ovlasti su sami po sebi neprihvatljivi u demokratskom društvu, te predstavljaju direktan pritisak na medije, ali i opasnost po ukupan demokratski poredak u bilo kojoj zemlji. Šta više, objavljivanje medijskih tekstova „tek nakon provjere“ od strane policijskih ili pravosudnih organa je svojstveno autoritarnim režimima, te je neshvatljivo da je po ovom pitanju u potpunosti izostala reakcija Ureda disciplinskog tužioca.

Uzimajući u obzir sve detalje iznad navedenih svjedočenja, uključujući nepostupanje pravosudnih organa po saznanjima iz medija, pa čak i prijetnje, zastrašivanja i procesuiranja novinara, ovi komentari glavne tužiteljice nalagali su razmatranje upravo njenih „motiva i razloga“³⁰³ da ih izrekne.

Naime, snimak razgovora između glavne tužiteljice, njene zamjenice Ozrenke Nešković, koja je u to vrijeme rukovodila Odjelom za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju, te direktora Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, u kojem Nešković kaže da se visoka korupcija „ne može raditi“,³⁰⁴ u potpunosti potvrđuje percepciju među medijskim djelatnicima, o kojoj je govorio Vukelić, da se tužilaštvo „ne želi zamjeriti“ izvršnoj vlasti. Čak više od toga, zahtjevi

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² *Savjet Gordane Tadić novinarima: Dokaze donesite prvo u Tužilaštvo*, N1 BiH, 19.4.2019., <https://ba.n1info.com/vijesti/a339198-savjeti-gordane-tadic-novinarima/>.

³⁰³ Vezano za Informaciju za javnost Tužilaštva BiH od 1.6.2019., *supra* fn. 292.

³⁰⁴ *Šta trebate znati o objavljenom razgovoru Tadić i Mehmedagića*, BIRN, 20.9.2021., <https://detektor.ba/2021/09/20/sta-trebate-znati-o-objavljenom-razgovoru-tadic-i-mehmedagica/>.

glavne tužiteljice da novinari tekstove objavljuju „tek nakon provjere“ od strane policijskih i pravosudnih organa ukazuje i na motivaciju ne samo da se izvršnoj vlasti „ne zamjeri“, već da dijelove iste i direktno zaštititi od saznanja do kojih mediji dođu.

S tim u vezi, ne samo da je nerazumno očekivati da će mediji, ili bilo ko u ovom društvu, „vjerovati u Tužilaštvo da će... postupati ispravno bez obzira ko bio počinilac krivičnog djela“, ³⁰⁵ već se u svjetlu svih detalja prethodno navedenih svjedočenja i činjenica opravdano nameće zaključak da motiv glavne tužiteljice nije bio „da u BiH imamo stabilnost“, ³⁰⁶ već da zaštititi interese samih počinilaca krivičnih djela visoke korupcije. Istražna komisija stoga smatra da izostanak reakcije Ureda disciplinskog tužioca na ovakve pritiske na medije od strane glavne tužiteljice ukazuje da se radi o sistemskom problemu, a ne samo o izolovanom stavu bivše glavne tužiteljice.

Dodatni pritisak na novinare i medijske kuće predstavljaju tužbe za klevetu od strane nosilaca pravosudnih funkcija, koje prema tvrdnjama svjedoka postaju sve učestalije. Rudić je, s tim u vezi, istakla da „otvorio se jedan neuobičajen proces, ili moda podizanja optužbi protiv novinara od strane predstavnika pravosuđa.“ ³⁰⁷ Posebno je zabrinjavajuća tvrdnja Rudić da tužbe za klevetu protiv novinara podnose nosioci najviših pravosudnih funkcija, uključujući „glavni tužitelji u kantonalnim tužiteljstvima ..., članovi Visokog sudskog i tužilačkog vijeća...“, ³⁰⁸ odnosno pravosudni zvaničnici koji su bez sumnje javne ličnosti ili, kako je Rudić podcrtala, „osobe koje mogu kroz javni dijalog, kroz svoje javne nastupe, negirati sve ono što su o njima pisali mediji...“ ³⁰⁹

Pored očitog pritiska koji ovim vrše na novinare, te u najmanjoj mjeri percepcije sukoba interesa ukoliko se takvi procesi vode pred sudovima u kojim i sami obavljaju funkcije, dodatno je zabrinjavajuće da osobe na najodgovornijim pozicijama u pravosuđu u ovoj zemlji ignorišu jasnu praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) kada su u pitanju tužbe za klevetu od strane javnih ličnosti. Naprotiv, kako je Rudić istakla, „imamo u pravosuđu osobe koje ne mogu podnijeti legitimnu novinarsku kritiku kao javne osobe ... i ... koriste svoje pravosudne funkcije da podnose tužbe za klevetu.“ ³¹⁰

Na opće nepoznavanje prakse ESLJP ukazao je Forto, koji je istakao da je slučaj koji se po tužbi za klevetu vodio pred Općinskim sudom u Visokom „prvi koji ja znam ... da je neki sudija donio presudu citirajući, doslovno, praksu Evropskog suda za ljudska prava kada je sloboda medija u pitanju.“ ³¹¹ Uzimajući u obzir da je Udruženje *BH novinari* čak izradilo „popis tužbi za klevetu protiv novinara“ ³¹², a da je slučaj tužbe bivše gradonačelnice Visokog protiv novinara lokalnog portala jedini za koji su predstavnici strukovnih udruženja upoznati da je

³⁰⁵ N1 BiH, *supra* fn. 302.

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ Svjedočenje Borke Rudić, *supra* fn. 294.

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ Svjedočenje Fedžada Forte, *supra* fn. 277.

³¹² Svjedočenje Borke Rudić, *supra* fn. 294.

rezultirao odbacivanjem tužbe kroz primjenu prakse ESLJP,³¹³ proizilazi da je poznavanje te prakse ili na izuzetno niskom nivou u Bosni i Hercegovini ili da je sudije ciljano izbjegavaju primjenjivati.

Bez obzira da li se radi o problemu prve ili druge vrste, ili njihovoj kombinaciji, nadasve je jasno da je problem sistemske naravi, te da odgovornost seže do samog VSTV-a. Naime, ukoliko se radi o nepoznavanju osnovnih postulata Evropske konvencije za ljudska prava, za koju Ustav BiH propisuje da ima „prioritet nad svim ostalim zakonima“,³¹⁴ te da je taj problem rasprostranjen širom Bosne i Hercegovine, VSTV primjenjuje pogrešne kriterije pri imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija, a posebno predsjednika sudova koji su odgovorni za ocjenjivanje rada sudija. Ukoliko, pak, dolazi do ciljanog izbjegavanja primjenjivanja prakse ESLJP, UDT je obavezan istražiti taj problem, te pokrenuti postupak protiv odgovornih osoba, posebno u situacijama u kojim dolazi do sukoba interesa ili zloupotrebe položaja kada se radi o tužbama od strane nosilaca pravosudnih funkcija.

Svjedoci su također ukazali na „praktične probleme na koje novinari nailaze na terenu,“³¹⁵ uključujući „namjerno određivanje malih sudnica...za suđenje u slučajevima koji su od velikog javnog interesa,“³¹⁶ te na „različitu praksu, ne znamo da li se može snimati ili dozvoljavaju snimanje, ali ne i fotografisanje.“³¹⁷ Vukelić je istakao da „možda ... ovo izgleda banalno“, no konkretni opisi da „vi možete snimati, ali ne možete diktafonom snimati izjave, ako snimate ne možete da emitujete ono što je rečeno u sudnici, ali možete zapisivati“³¹⁸ ukazuju da se radi o kapricioznim, nepredvidivim i proizvoljnim pravilima, koja ne strijeme legitimnom cilju, te u svakom slučaju ne koriste najmanje restriktivne mjere kako bi se bilo kakav cilj postigao.

S tim u vezi, Istražna komisija ne može prihvatiti kao validno bilo kakvo pravilo koje dozvoljava novinarima da olovkom zapisuju riječi izgovorene u sudnici, ali im ne dozvoljava da te iste riječi tipkaju na prenosnim računarima. Štaviše, čak i ukoliko bi zabrana objavljivanja tonskih zapisa sa suđenja mogla biti opravdana u određenim situacijama, Istražna komisija ne može kao validnu prihvatiti opću zabranu snimanja toka suđenja, uzimajući u obzir da su snimci od pomoći novinarima u pripremi tekstova. Također, zabrana unošenja mobilnih telefona u zgrade sudova predstavlja nesrazmjernu restrikciju, uzimajući u obzir potrebu novinara da budu u kontaktu sa urednicima, kolegama i drugim osobama kako bi nesmetano mogli obavljati svoje zadatke.

Istražna komisija stoga smatra da VSTV treba uvesti jednoobrazna pravila za sve sudove u Bosni i Hercegovini, te insistirati na njihovoj dosljednoj i univerzalnoj primjeni, uz osiguranje

³¹³ Presuda Općinskog suda u Visokom u kojoj je sudija Avdija Avdić pravilno citirao praksu ESLJP i odbacio tužbu bivše gradonačelnice Visokog Amre Babić protiv novinara portala *Visoko.co.ba* Adnana Jašarspahića, ukazujući i da se radilo o pitanjima od javnog interesa i da je tužitelj javna ličnost koja podliježe širim granicama prihvatljive kritike nego private osobe. Ova presuda je potvrđena od strane Kantonalnog suda u Zenici. Svjedočenje Fedžada Forte, *supra* fn. 277.

³¹⁴ Ustav BiH, čl. II.2.

³¹⁵ Svjedočenje Siniše Vukelića, *supra* fn. 279.

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ *Ibid.*

da ta pravila propisuju najblaže moguće restrikcije koje su neophodne za osiguranje legitimnih ciljeva (očuvanje reda u sudnici, zaštita svjedoka i slično). U suprotnom, održavanje postojećih restrikcija koje su nesrazmjerne bilo kakvom legitimnom cilju, uz neujednačenu praksu, ukazuje da je primarni motiv iza tih restrikcija nespremnost nosilaca pravosudnih funkcija „da budu otvoreni prema javnosti“.³¹⁹

Još jedan segment opiranja principu transparentnosti unutar pravosudnog sektora je pogrešna i nedosljedna primjena zakona o slobodi pristupa informacijama, kako onog koji se odnosi na institucije Bosne i Hercegovine, tako i entitetskih. Konkretno, primjetna je pojava insistiranja od strane pravosudnih tijela da mediji dostavljaju formalne zahtjeve za pristup informacijama, na osnovu zakona o slobodi pristupa informacijama, umjesto da na sve medijske upite odgovaraju kao dio redovnih PR aktivnosti. Istražna komisija stoga smatra da takva formalizacija suštinski narušava svrhu samog zakona. Naime, te kako je Rudić istakla, zakon o slobodi pristupa informacijama „nije donesen za novinare, već za građane, ali u njegovoj primjeni javne institucije su zloupotrijebile taj zakon da bi otežale medijima.“³²⁰

Stav je Istražne komisije da VSTV treba uspostaviti jasna i jednoobrazna pravila za sve pravosudne institucije u Bosni i Hercegovini, dizajnirana da olakšaju pristup informacijama, te koja potiču proaktivno djelovanje pravosudnih institucija po pitanju pružanja informacija, umjesto primarnog ili isključivog odgovaranja na konkretne upite. Istražna komisija s tim u vezi podsjeća na vlastiti primjer, uzimajući u obzir da su sve sjednice komisije bile u potpunosti otvorene za javnost, da nisu postavljene bilo kakve restrikcije po pitanju snimanja ili diseminacije prikupljenih informacija, da se svi dokumenti koje Istražna komisija pribavi objavljuju na web stranici komisije, te da su na istoj stranici objavljeni svi tonski zapisi i stenogrami sa sjednica Istražne komisije.

Takav transparentan i proaktivan pristup osigurava ne samo nesmetano obavljanje posla novinarima, već smanjuje i administrativne, finansijske i druge institucionalne troškove, uzimajući u obzir da značajno umanjuje potrebu za medijskim upitima. Ne postoje bilo kakve smetnje za uspostavu takvog načina djelovanja svih pravosudnih institucija, uključujući po pitanju objavljivanja potvrđenih optužnica,³²¹ te je tačna konstatacija Rudić da „ako provedete test javnog interesa, svaka informacija se može dati novinaru, s tim da se zaštite lični podaci, da nema matičnog broja..., adrese stanovanja...“³²²

Ukoliko VSTV ne uspostavi ovakva pravila i ne osigura njihovu primjenu, mediji i šira javnost će nastaviti biti nedopustivo uskraćivani za informacije čije je objavljivanje ne samo dopušteno, već je i u javnom interesu, a pravosudne institucije će se i dalje izlagati nepotrebnim troškovima, uključujući i troškovima sudskih postupaka koje mediji pokreću nakon

³¹⁹ Svjedočenje Borke Rudić, *supra* fn. 294.

³²⁰ *Ibid.* Rudić i Forto su, međutim, oboje istakli pozitivna iskustva predstavnika medija sa Tužilaštvom Kantona Sarajevo kada po pitanju transparentnosti i saradnje sa medijima. *Ibid.* i svjedočenje Fedžada Forte, *supra* fn. 277.

³²¹ Na izbjegavanje gotovo svih tužilaštava u Bosni i Hercegovini da objavljuju potvrđene optužnice (uz redigovanje ličnih podataka) ukazao je Forto. Svjedočenje Fedžada Forte, *supra* fn. 277.

³²² Svjedočenje Borke Rudić, *supra* fn. 294. Sa izuzetkom podataka koji nose oznaku tajnosti, u skladu s provedenom procedurom.

uskraćivanja informacija. Rudić je, s tim u vezi, istakla primjer Centra za istraživačko novinarstvo koji je ishodio dvanaest presuda za pristup traženim informacijama, uz napomenu da takvi postupci, koji u pravilu traju i više godina, nisu adekvatni za medije koji rade na dnevnim temama.³²³

S tim u vezi, Istražna komisija smatra da Vijeće ministara BiH treba uspostaviti istovjetna pravila za proaktivan transparentan pristup za sve institucije Bosne i Hercegovine, da Parlamentarna skupština BiH treba pooštriti sankcije za kršenje Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, te da entitetske institucije trebaju razmotriti uvođenje takvih sankcija koje u entitetskim zakonima trenutno uopšte ne postoje. U kombinaciji sa potezima koji su prethodno zatraženi od VSTV-a, ovo bi značajno umanjilo potrebu za zvaničnim zahtjevima za pristup informacijama, kao i broj sudskih postupaka, a što bi jasno prouzročilo smanjenje troškova i povećanje efikasnosti izvršne i sudske vlasti na svim nivoima.

Konačno, te ne umanjujući ozbiljnost gore opisanih problema, Istražna komisija je zabrinuta potvrdama svjedoka o postojanju neprofesionalnih odnosa između određenih predstavnika medija i političkih stranaka. Naime, uzimajući u obzir već opisanu spregu između politike i pravosuđa, učešće pojedinačnih novinara ili cijelih medijskih kuća u negiranju, minimaliziranju, kamufliranju ili opravdavanju takvih pojava značajno doprinosi održavanju te sprege, te otežava ili potpuno sprečava napore drugih medija da doprinesu njihovom suzbijanju. Štaviše, podrška medija korumpiranim snagama u pravosuđu s ciljem zaštite političkih interesa prijeti da uspori, ugrozi ili čak zaustavi njihovo sankcionisanje. Ukratko, nema nikakve sumnje da sprega politike i pravosuđa može samo ojačati, ukoliko u tome postoji pomoć medija.

S tim u vezi, Vukelić je ukazao da postoje instance u kojim novinari „uzimaju mito ili...reketiraju ljude“, da su to „krivična djela koja treba sankcionisati“, te da to trebaju uraditi upravo „oni zbog kojih sjedimo ovdje...istražni organi i pravosuđe...“,³²⁴ te je potvrdio i postojanje institucionalne političke kontrole nad medijima:

„To pokazuju i analize i istraživanja da je opozicija svuda mnogo manje zastupljena nego što je vlast i svi znamo, to je javna tajna, kontrola nad javnim servisima ne da je kontrola, to ne više da se radi u rukavicama, to se radi na tako brutalan način da je stvarno sve veći problem ... ljudi traže alternativne izvore informacija i bježe od ovih...velikih medija, koji su na neki način uvijek pod nečijom kontrolom, da li političkom ili ekonomskom.“³²⁵

Sličnu ocjenu je dao i Forto, konstatirajući „generalna je pojava da svako favorizira neke 'svoje', to nije nikakva tajna“,³²⁶ a odgovarajući na pitanje za koje je istakao da ga razumije na način da li „postoji sprega politika, mediji, pravosuđe“,³²⁷ dodao je da čak i kolegijalna podrška

³²³ *Ibid.*

³²⁴ Svjedočenje Siniše Vukelića, *supra* fn. 279.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ Svjedočenje Fedžada Forte, *supra* fn. 277.

³²⁷ *Ibid.* Pitanje je postavio član Istražne komisije Zukan Helez.

izostaje u situacijama u kojim mediji imaju prevashodni interes da zaštite interese političkih stranaka u odnosu na prava novinara:

„Kada su u pitanju napadi na novinare, da mi kao udruženje i druga strukovna udruženja izdamo saopštenje za javnost, nešto osudimo, tražimo zaštitu za nekoga, vidjećete da je medij koji je hipotetički sklon vašoj stranci da neće objaviti, ako smo stavili u zaštitu nekoga ko je iz medija bliskog SDA ili obratno. Vrlo su rijetke situacije da će ljudi stati, da će kao medijska zajednica sto posto u slučaju napada na novinara. Možda kada je u pitanju kada je napadač neki kriminalac, pripadnik neke mafije, kada nema to neku političku konotaciju.“³²⁸

Ovakav odgovor jasno prevazilazi sporadične pojave o kojim je govorio Vukelić, te ukazuje na sistemsku pojavu političkog uticaja na medije, odnosno favorizovanja političkih opcija od strane različitih medija. Ta pojava bi, sama po sebi, izlazila izvan okvira nadležnosti Istražne komisije, no kontekst u kojem je pitanje postavljeno i kako ga je svjedok eksplicitno i shvatio – postojanje sprege između politike, medija i pravosuđa – ukazuje da politički uticaj na medije uključuje i usmjeravanje izvještavanja po pitanju tema vezanih za pravosudne postupke i pravosuđe u cjelini. Štaviše, činjenica da je Forto istakao da su „vrlo rijetke“ situacije u kojim će se medijska zajednica u cjelini solidarizirati, čak i u slučaju napada na nekog od njihovih kolega, ukazuje da je uticaj političkih stranaka na medije široko rasprostranjena pojava u Bosni i Hercegovini. S tim u vezi, konformizam unutar pravosudne zajednice, koji je detaljno opisan iznad, bez sumnje je dijelom izazvan i izbjegavanjem nekorumpiranih sudija i tužilaca da se izlože medijskim atacima u istragama i predmetima s političkim konotacijama.

11. Institut supsidijarnog tužioca

Istražna komisija je značajnu pažnju posvetila pribavljanju mišljenja svjedoka po pitanju potrebe vraćanja instituta supsidijarnog tužioca, odnosno oštećenog kao tužioca, u krivično-pravni okvir u Bosni i Hercegovini. Dok je, naime, taj institut postojao u bivšoj državi, kada je u značajnoj mjeri bio korišten, reforma pravosuđa u Bosni i Hercegovini s početka ovog vijeka ga je gotovo potpuno odstranila.

Nakon što je eliminisan iz zakona na nivou BiH, oba entiteta i Brčko Distrikta, taj institut je samo djelimično vraćen u Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske, dok u ostalim navedenim uopšte ne postoji. U svom izvornom obliku, ovaj institut dozvoljava oštećenom da kao tužilac preuzme krivično gonjenje u situacijama u kojima izostane takvo djelovanje tužilaštva. Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske sada ponovo propisuje mogućnost oštećenog da kao tužilac preuzme krivično gonjenje, ali samo „ako tužilac, nakon potvrđivanja optužnice, izjavi da odustaje od optužnice.“³²⁹

Tužilac Marković je svjedočio o okolnostima u kojima je došlo do ovih izmjena:

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske, čl. 16.

“Donošenjem zakona iz 2003. godine napravljen je jedan mix kontinentalnog i anglosaksonskog prava. Prema tom novom zakonu, oštećeni su izbačeni iz sistema, mislim da se se tako najprostije izrazim. Oštećeni nema više nikakvih prava, što se tiče samog postupka. Prema ranijim zakonskim rješenjima, oštećeni u slučaju obustave, odnosno odbačaja prijave, obustave istrage, oštećeni je imao pravo nastaviti postupak, sada on po novom zakonu to nema. Ja doista ne znam koji su razlozi motivirali zakonodavca da tako nešto prihvati jer je to nešto što jednostavno nije smisljeno, da ne kažem nešto drugo. I ista je stvar i sa zahtjevom za zaštitu zakonitosti. Nema ni jednog razloga, a nema ni jedne države bez zakona o zaštiti zakonitosti. Taj institut je ukinut.”³³⁰

Također, na upit člana Istražne komisije Borenovića da li smatra potrebnim vraćanje instituta supsidijarnog tužioca, sudija Blagojević je imao gotovo identičan stav kao i tužilac Marković:

„Nažalost, ono što se zove reforma pravosuđa u BiH nije to i vrijeme je naprosto pokazalo sve anomalije ovog, ovih zakona o krivičnom postupku i da budem precizan, prije nego što još nešto kažem apropos vašeg pitanja, ja sam za to, da imam moć onu zakonodavnu i političku, da se vrati stari Zakon o krivičnom postupku i institut i istražnog sudije i oštećenog kao tužioca. Mislim da sam vam odgovorio na vaše pitanje. Tužilac je stranka, javni tužilac u krivičnom postupku i on ma koliko, ovaj, vas uvjeravali u suprotno, on je zainteresovan za određenu krivično-pravnu stvar samo onoliko koliko njemu godi iz tužilačkog ugla posmatrano, a istražni sudija je, recimo, imao dužnost po starom Zakonu o krivičnom postupku da u toku istrage pribavlja i izvodi sve dokaze, ne samo one koji idu in favorem akuzacionis nego i one in favorem defensionis, odnosno ne samo u prilog optužbi nego i u prilog odbrani, to je bila dužnost istražnog sudije i to je rađeno.

Dalje, po starom Zakonu o krivičnom postupku ako tužilac nađe da po njemu nema osnova, oštećeni je, dakle lice koje je oštećeno u krivičnom djelu, krivičnim djelom imalo u tom slučaju vremenski okvir u kome je ono moglo da preuzme dalje krivično gonjenje i da podnese bilo optužnicu kao u svojstvu oštećenog kao tužioca ili ako je tužilac odustao od optužnice nakon što je ona već podignuta da on nastavi krivično, dalje krivično gonjenje po toj optužnici tužilaštva ili da je on eventualno mijenja i time da se izađe u susret i potrebama oštećenog, a sve sa ciljem, ovo što ste vi rekli, da krivično-pravna stvar konkretna dobije svoj sudski epilog. Kakv će on biti, to je sad druga stvar, ali mora dobiti sudski epilog, a ne da završi u spisima tužilaštva.”³³¹

³³⁰ Svjedočenje tužioca Markovića, *supra* fn. 127. Istražna komisija konstatuje da je vraćanje instituta zaštite zakonitosti djelimično predviđeno kroz predložene izmjene i dopune Zakona o VSTV-u, koje su trenutno u parlamentarnoj proceduri, te traži od Doma naroda da bez odlaganja taj zakon usvoji.

³³¹ Svjedočenje sudije Blagojevića, *supra* fn. 71.

Šta više, v.d. glavnog tužioca Tužilaštva BiH Kajganić je po ovom pitanju ukazao i na kontekst sve većeg fokusa na prava optuženih, te na prateće zanemarivanje ili umanjivanje prava oštećenih:

„Sve dosadašnje izmjene krivičnog zakona u postupku su išle u smjeru poboljšanja statusa osumnjičenog ili optuženog i ljudskih prava i sve odluke Ustavnog suda, znači ogroman broj odluka Ustavnog suda, a rijetko kada je predmetna izmjena krivičnog zakona bio položaj oštećenog. Položaj oštećenog, odnosno žrtve, u Bosni i Hercegovini je na najnižem stepenu, eventualno postoje određene formalne mogućnosti gdje oštećeni može da se zaštiti, međutim on nema stvarne mogućnosti da zaštiti svoja prava...

Iz tog razloga ja smatram da možda i supsidijarni tužilac... ne bi bio loš institut da se ponovo vrati u zakonodavstvo, međutim kažem sad, ako je to kao u Republici Srpskoj situacija da on faktički dolazi nakon što tužilac na glavnom pretresu odustane od optužnice, to je zaista rijetka situacija, ali nama kao rukovodiocima i naravno nama kao tužiocima koji savjesno radimo svoj posao, apsolutno ne smeta bilo kakva kontrola... Znači nije višak i nije naodmet da neko razmišlja o dodatnim pravima oštećenih. Naš je zakonodavni i pravosudni sistem postavljen tako da znači da profesionalci rade i znači tužioci i sudije i nama je u fokusu da dođemo do osuđujuće presude, a činjenica nesporno da je, da su prava oštećenog sklonjena u stranu i to je nama vidljivo, na primjer, i u našim predmetima, evo kod dosuđivanja imovinsko-pravnog zahtjeva, znači mogućnosti da se oštećeni naplati u krivičnom postupku, a ne da se presudom on uputi na parnicu koja će trajati pet, šest, deset godina i sa neizvjesnim ishodom...“³³²

Konačno, činjenica je da su svi svjedoci koji su o ovom pitanju govorili bili ujedinjeni u stavu da je korist od ponovne uspostave ovog sistema u krivično-pravnom okviru u Bosni i Hercegovini višestruka. Primjera radi, predsjednik Suda BiH je istakao da „više puta je u pravosudnoj zajednici o tome raspravljano da li oštećenom treba vratiti prava koja je nekad imao i po meni treba“³³³, dok je sudija Šeleta naglasio da se radi o uobičajenoj praksi u svijetu: “Danas oštećeni po sada važećem zakonu apsolutno nije zastupljen kako je nekada bio zastupljen. To je jedna od situacija, jedna od mogućnosti...u većini zemalja u svijetu, da oštećeni nastavi da učestvuje aktivno u postupku.“³³⁴ Tužiteljica Simeunović je istakla „da treba ostaviti i tu mogućnost da, ako neko sumnja u bilo šta, da mu treba omogućiti da sam provede, jer mislim nekad ljudi nisu

³³² Svjedočenje v.d. glavnog tužioca Kajganića, 34. sjednica Istražne komisije, 10.3.2022, u prilogu s materijalima sa 34. sjednice.

³³³ Svjedočenje predsjednika Suda BiH Debevca, *supra* fn. 121.

³³⁴ Svjedočenje Nenada Šelete, sudije Suda BiH, 24. sjednica Istražne komisije, 2.2.2021., <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/24.%20sjednica%20Priv.%20istrasne%20kom%20PD%20-%20poziv,%20obavijest,%20mail%20korespodencija,%20zakljucci,%20zapisnik%20-%20%20%2002.02.2021.%20godine%20-%20OBJEDINJENO%2019.05.2021.%20-%20B.pdf> .

u pravu, nekad jesu, ali ih ne treba onemogućiti. Treba im dozvoliti da sami ako mogu dođu do istine.”³³⁵

Uzimajući u obzir da je oko ovog pitanja postignut puni konsenzus navedenih i drugih svjedoka, ali i brojne primjere kašnjenja ili potpunog izostanka tužilačkog postupanja u situacijama gdje su evidentna obilježja krivičnog djela, Istražna komisija smatra da je u zakonima o krivičnom postupku na svim nivoima u Bosni i Hercegovini neophodno uspostaviti široku mogućnost oštećenog da nastupa u ulozi tužioca, po uzoru na raniji sistem i najbolju svjetsku praksu po ovom pitanju, uključujući i u skladu s detaljnim obrazloženjima navedenim u ovim svjedočenjima.³³⁶

12. Procesuiranja za neovlaštena snimanja

Istražna komisija je posvetila značajnu pažnju sve prisutnijem problemu krivičnog procesuiranja građana i novinara za „neovlaštena snimanja“ širom Bosne i Hercegovine, pogotovo u kontekstu snimaka na kojim su zabilježene očito nezakonite radnje. Štaviše, Istražna komisija je svjesna da, osim krivičnog procesuiranja za takva snimanja, tužilaštva također pribjegavaju pokretanju krivičnih postupaka protiv osoba koje takve snimke objave. Istražna komisija je stanovišta da svako takvo postupanje koje temeljito ne razmotri postojanje javnog interesa za snimanje ili objavljivanje snimaka, odnosno javnost same lokacije na kojoj snimak nastane, ne samo ignoriše jasnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, već i da značajno sputava otkrivanje ozbiljnih krivičnih djela, kao i autocenzuru od strane odgovornih građana i predstavnika medija.

Istražna komisija je svjesna da je trenutni zakonski okvir vezan za pitanje snimanja i fotografisanja nedopustivo rigidan i anahron, te da nije u skladu sa Evropskom konvencijom, ali je ohrabrena činjenicom da su svi svjedoci koji su o tom pitanju svjedočili istakli jasno opredjeljenje da je relevantne zakonske odredbe neophodno izmijeniti, dok su neki istakli i da ih ne treba primjenjivati bez istovremene primjene prakse Evropskog suda, odnosno detaljnog razmatranja javnog interesa, kao i lokacije na kojoj je snimak nastao, u svakoj pojedinačnoj situaciji.

Istovremeno, relativno visok broj procesuiranja za navedena djela ukazuje da brojni drugi tužioci ne dijele ovakvo mišljenje, te da je neophodno uskratiti im mogućnosti – kroz izmjene ili potpuno brisanje relevantnih zakonskih odredbi – da procesuiraju osobe koje iz razloga javnog interesa ili na javnom mjestu snimaju druge osobe, odnosno one koji takve snimke objave.

³³⁵ Svjedočenje tužiteljice Simenuović, *supra* fn. 126.

³³⁶ Kao model za ovo postupanje može biti uzet i Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske, koji je u junu 2018. u zakonodavnu proceduru u Narodnoj skupštini Republike Srpske uputila grupa poslanika (Adam Šukalo, Branislav Borenović, Miroslav Brčkalo, Zdravko Krsmanović, Nedeljko Glamočak, Dragan Galić, Milanko Mihajilica, Perica Bundalo i Vukota Govedarica), Prilog VI.

S tim u vezi, Istražna komisija podsjeća da je ovo pitanje regulisano Krivičnim zakonima Bosne i Hercegovine,³³⁷ Federacije BiH,³³⁸ Republike Srpske,³³⁹ te Brčko Distrikta.³⁴⁰ Uzimajući u obzir da Krivični zakon BiH isključivo tretira neovlašteno prisluškivanje i snimanje od strane službenih ili odgovornih osoba u Institucijama BiH, odnosno da ne propisuje kao krivično djelo bilo kakvo snimanje od strane drugih osoba, te da su relevantne odredbe krivičnih zakona Federacije BiH i Brčko Distrikta identične,³⁴¹ dostatno je fokusirati se na krivične zakone entiteta.

U Federaciji BiH je, tako, zabranjeno da bilo ko:³⁴²

„prisluškuje ili zvučno snimi razgovor ili izjavu koja mu nije namijenjena ili omogući nepozvanoj osobi da se upozna s razgovorom ili izjavom koja je neovlašćeno prisluškivana ili zvučno snimljena...”³⁴³

U Republici Srpskoj Zakon, osim ovih identičnih odredbi, također propisuje da će se kazniti:

„i ko tonski snimi izjavu koja je njemu namijenjena, bez znanja i odobrenja onoga ko je daje, u namjeri da takvu izjavu zloupotrijebi ili ko omogući nepozvanom licu da se upozna sa takvom izjavom.”³⁴⁴

Kada je u pitanju fotografisanje, u Federaciji BiH će se kazniti:

„Ko fotografski, filmski ili na drugi način snimi drugu osobu bez njezinog pristanka u njezinim prostorijama ili ko takav snimak direktno prenese trećem ili ko mu takav snimak pokaže ili mu na drugi način omogući da se s njim direktno upozna...”³⁴⁵

Zakon u Republici Srpskoj po ovom pitanju propisuje da je zabranjeno da bilo ko:

„neovlašteno sačini fotografski, filmski ili drugi snimak nekog lica ili njegovih prostorija bez njegove saglasnosti, povređujući time posebno njegovu privatnost, ili ko takav snimak preda ili pokazuje trećem licu ili mu na neki drugi način omogući da se s njim upozna...”³⁴⁶

³³⁷ Krivični zakon Bosne i Hercegovine, čl. 147a.

³³⁸ Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine, čl. 188. i 189.

³³⁹ Krivični zakon Republike Srpske, čl. 155. i 156.

³⁴⁰ Krivični zakon Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, čl. 185. i 186.

³⁴¹ Vidi fn. 338. i 340. *supra*.

³⁴² Privatna ili službena osoba. Zakon samo propisuje oštrije sankcije za službene osobe. Krivični zakon FBiH, čl. 188. i 189.

³⁴³ *Ibid.*, čl. 188.

³⁴⁴ Krivični zakon RS, čl. 155. stav (2). Istovremeno, za navedeno djelo u Federaciji BiH propisana je kazna do tri godine zatvora, dok je u Republici Srpskoj kazna zatvora propisana do jedne godine.

³⁴⁵ Krivični zakon FBiH, čl. 189.

³⁴⁶ Krivični zakon RS, čl. 156. I u ovom slučaju zatvorska kazna je u Republici Srpskoj zapriječena do jedne godine, dok je u Federaciji BiH do tri godine.

Po pitanju tonskog snimanja, jasno je da je zakon u Republici Srpskoj donekle rigidniji, jer zabranjuje i učesniku u razgovoru da svoje razgovore sa drugim osobama snima „u namjeri“ da snimak „zloupotrijebi“ ili ako ga podijeli s nekim trećim. Tužilaštvo BiH se pozvalo upravo na ovu odredbu kada je podiglo optužnicu protiv osobe koja je snimala svoj razgovor sa Milanom Tegeltijom vezano za intervenciju u tekućem postupku.³⁴⁷ To, međutim, ne znači da je zakon u Federaciji BiH usklađen sa najboljim međunarodnim standardima. Naprotiv, u toku je sudski postupak protiv odgovorne osobe u mediju koji je objavio snimak razgovora koji indicira koruptivne radnje u pravosuđu.³⁴⁸

Istražna komisija podsjeća da su sudski postupci pokrenuti iako su oba razgovora vođena, te snimci nastali, na javnom mjestu gdje učesnici u tim razgovorima nisu imali bilo kakva razumna očekivanja privatnosti, te iako za objavljivanje snimaka nesumnjivo postoji javni interes. Istovremeno, sudski postupci nisu pokrenuti protiv osoba za koje se iz tih snimaka čini da se upuštaju u koruptivne radnje. U tom smislu, izuzetno je ilustrativno svjedočenje direktora Agencije za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije BiH Hasima Šabotića, koji je po pitanju „neovlašćenih“ snimanja istakao:

„Ja podržavam svaka snimanja s kojima se dokazuje koruptivno ponašanje, a ne ulazi u povredivost privatnosti i tajnost privatnosti da to treba biti, na neki način, ugrađeno u zakone i biti kao dokaz na sudu. Međutim, kod nas u našoj zemlji je sasvim nešto drugačije. Evo, kako je uvaženi poslanik Arnaut rekao, navešću vam primjer da bude to malo jasnije – ako sam ja u mom podrumu uhvatio lopova sva je frka oko mene što sam ja uhvatio lopova, a nije što je on ušao u moj podrum. To imamo na terenu.“³⁴⁹

Identična je ocjena i sudije Perića, koji se u svojoj ilustraciji konkretno dotakao drugog gore navedenog snimljenog razgovora, te istakao:

„A mi se bavimo ko je šta snimio. Ko je snimio Čavku sa Ajanovićem. Stvari su dovedene do apsurd. I zato se povjerenje javnosti gubi. Mi ne razmišljamo o posljedici, šta treba da radimo. Nego, bavimo se nekim perifernim stvarima da bismo zaštitili sitem od odgovornosti.“³⁵⁰

Ovakav pristup je, bez sumnje, u velikoj mjeri izazvan nedovoljnim poznavanjem relevantne evropske sudske prakse, kao što je to slučaj po pitanju postupanja sudova po tužbama za klevetu protiv medija, odnosno od strane javnih ličnosti, a kako je navedeno u prethodnim poglavljima. Istovremeno, u situaciji tako nedostatnog poznavanja prakse Evropskog suda

³⁴⁷ Vidi *supra* fn. 3. i prateći tekst. Razgovor se vodio i snimak je načinjen u Republici Srpskoj, konkretno u ugostiteljskom objektu u Banjaluci.

³⁴⁸ Razgovor se odvijao u Sarajevu, također u ugostiteljskom objektu.

³⁴⁹ Svjedočenje Hasima Šabotića, direktora Agencije za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije BiH, 5. sjednica Istražne komisije, 2.7.2020., u prilogu s materijalima sa 5. sjednice.

³⁵⁰ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119. Također nema indicija da su istražni organi i tužilaštva preduzeli bilo kakve radnje po pitanju brojnih medijskih izvještaja o trgovini uticajem od strane navednog Ajanovića vezano za imenovanja i druge radnje u pravosudnom sektoru. Vidi, *inter alia*, <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/tegeltija-ajanovic-co-u-kafani-dogovarali-koga-unaprijediti-kako-novinare-kamenovati/1678286/>.

posebno je potrebno što više usaglasiti zakonski okvir sa tom praksom,³⁵¹ pogotovo kada postoje indikacije da sami pravosudni djelatnici koriste takav zakonski okvir kako bi „zaštitili sistem od odgovornosti“.³⁵²

S tim u vezi, neophodno je zakonski okvir u Bosni i Hercegovini, odnosno oba entitetska krivična zakona, po ovom pitanju u potpunosti uskladiti sa evropskim standardima. Primjer tako usklađenog zakona je Kazneni zakon Republike Hrvatske, koji eksplicitno propisuje da, kada je u pitanju tonsko snimanje, „Nema kaznenog djela ako su radnje iz učinjene u javnom interesu ili drugom interesu koji je pretežniji od interesa zaštite privatnosti snimane ili prisluškivane osobe”,³⁵³ dok je slikovno snimanje i učinjenje dostupnim takvih snimaka trećim osobama zabranjeno samo u situacijama u kojim se osoba koju se slikovno snima „nalazi u stanu ili prostoru posebno zaštićenom od pogleda”.³⁵⁴

Ovako koncipiran izuzetak po pitanju ne samo javnog interesa, već i svakog drugog interesa koji prevazilazi interes privatnosti snimljene osobe, izrazito je eksplicitan, a njegov je opseg također detaljno razrađen kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava.³⁵⁵ Također, zabrana slikovnog snimanja samo u stanu ili prostoru koji je inače zaštićen od pogleda je znatno primjerenija od pretjerano opće odredbe „u njegovom prostoru“, kako je propisano u Federaciji BiH, pa čak i od blaže, ali širokom tumačenju podložne odredbe u Republici Srpskoj, koja takvo snimanje zabranjuje samo kada posebno narušava privatnost neke osobe.³⁵⁶ Na mogućnosti proizvoljnog tumačenja tako široko postavljenih odredbi ukazao je i tužilac Marković, koji je istakao: „To da li će tužitelj to tretirati kao neko posebno mjesto ili privatno mjesto to je stvar tužitelja, inače dolazimo u situaciju da se kreira stvarnost.”³⁵⁷

Istražna komisija je u svakom slučaju ohrabrena činjenicom da su svi svjedoci koji su o ovom pitanju govorili istakli jasnu podršku za izmjenu zakonskog okvira kako je navedeno, odnosno suzdržavanje tužilaštava od procesuiranja osoba koje se upuste u snimanja situacija od javnog interesa, kao i procesuiranje onih koji na takvim snimcima budu zabilježeni u nezakonitim radnjama.

Primjera radi, sudija Blagojević je istakao da „se može reći, da ne postoji to krivično djelo u onim situacijama u kojima javni interes za objavljivanjem snimljenog sadržaja prevladava...to se može učiniti vrlo jednostavno, evo u ovom tekstualnom smislu odgovarajućom

³⁵¹ U situacijama u kojim je poznavanje prakse Evropskog suda na dovoljno visokom nivou, sudovi će istu primjenjivati i uprkos nepovoljnom zakonskom okviru, jer je ta praksa obavezujuća po svaku državu članicu Vijeća Evrope, a što je posebno slučaj za Bosnu i Hercegovinu, čiji Ustav eksplicitno nalaže da Evropska konvencija „ima prioritet nad svim ostalim zakonima.“ Ustav BiH, čl. II.2.

³⁵² Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

³⁵³ Kazneni zakon Republike Hrvatske, čl. 143. st. 4.

³⁵⁴ *Ibid.*, čl. 144.

³⁵⁵ Vidjeti, *inter alia*, Evropski sud za ljudska prava, *Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia v. Greece*, No. 72562/10 (2018), *Haldimann and Others v. Switzerland*, No. 21830/09 (2015).

³⁵⁶ U modernom dobu, naime, sateliti imaju mogućnost detaljnog snimanja gotovo svake površine koja nije posebno zaštićena od pogleda, kamere na ulicama snimaju i najmanje detalje vozila i putnika u njima, te je neprihvatljivo sankcionisati slikovno snimanje od strane građana u situacijama u kojoj data osoba nije zaštićena od pogleda te, stoga, u današnje vrijeme niti nema razumno očekivanje privatnosti.

³⁵⁷ Svjedočenje tužioca Markovića, *supra* fn. 127.

intervenecijom dopunom, to bi bila dopuna Krivičnog zakona... I vi kao Parlament BiH na taj način automatski kad bi bilo sreće da se to usvoji utičete i na entitetske zakonodavce da i oni u tom pravcu dopune Krivični zakon i da se time izborimo sa ovom pošasti.”³⁵⁸

Zamjenik glavne disciplinske tužiteljice Mirza Omerović je podržao preciznije normiranje, ali je također istakao da tužilaštva i sudovi već sada imaju na svom raspolaganju mogućnost da ovakva djela uopšte ne procesuiraju, naglasivši upravo u ovom kontekstu da „zaista preovladava u našoj zemlji jedna formalistička pravna kultura gdje se često kaže a gdje je to propisano, a gdje je to zabranjeno, iako bi se neke stvari po prirodi trebale razumijevati.”³⁵⁹

Sa aspekta interesa medija, Siniša Vukelić je istakao da se krivični procesi u ovakvim slučajevima često pokreću ne s ciljem da se ishodi osuđujuća presuda,³⁶⁰ već da „je cilj da pošalju poruku ostalim novinarima da usade autocenzuru, da svako snimanje i svaki pokušaj snimanja, može imati posljedice po vas ili redakciju i jedan period života i zašto se upuštati u to.”³⁶¹ Vukelić je, štaviše, podsjetio na praksu Evropskog suda da javni interes uvijek ima primat nad zaštitom privatnosti neke osobe, te da „postoje prakse gdje je čak dozvoljeno u privatnim prostorijama snimati.”³⁶² Vukelić je s tim u vezi ukazao na obavezu medija da budu u službi tog javnog interesa, bez obzira na potencijalne posljedice:

“Hajde da vidim nekoga u privatnim prostorijama da je nekome uperio pištolj u glavu ili da dila heroin, pa naravno da ću to objaviti da je ne znam šta, bez obzira što je u privatnim prostorijama. Čak postoje izuzeci u tom slučaju. Ovdje se pokušava spriječiti svaki pokušaj i neki to govore iz ličnog interesa ili motiva zato što su sami u nekim postupcima.”³⁶³

Konačno, glavna tužiteljica Kantona Sarajevo Sabina Sarajlija je ukazala da Tužilaštvo Kantona Sarajevo vodi praksu kakvu Istražna komisija upravo zagovara, da se procesuiraju osobe za koje snimci ukazuju da se bave koruptivnim radnjama, umjesto osoba koje su takve radnje snimile, te da to rade čak i kada sudska praksa nije jasna po pitanju dopustivosti takvog dokaza:

„Vezano za snimanje, mi smo tužilaštvo koje je izuzetno senzibilizirano po ovom pitanju. Ne bi se trebalo ni smjelo desiti da se olako donose takve odluke gdje će se zapravo lice koje je zadokumentovalo određeni slučaj procesuirati i vrlo odgovorno pristupamo analizi takvih predmeta i tamo gdje mislimo da javni

³⁵⁸ Svjedočenje sudije Blagojevića, *supra* fn. 71.

³⁵⁹ Svjedočenje glavne disciplinske tužiteljice Alene Kurspahić-Nadarević i zamjenika glavne disciplinske tužiteljice Mirze Omerovića, *supra* fn. 100.

³⁶⁰ Vukelić je istakao: „Naravno ne sumnjamo mi da ćemo to dobiti... i oni to znaju.” Svjedočenje Siniše Vukelića, *supra* fn. 279.

³⁶¹ *Ibid.* S tim u vezi, Borka Rudić je podsjetila na „slučaj procesuiranja novinara...Federalne televizije, Vitomir Popović je podnio protiv njih tužbu zbog tajnog snimanja...” Svjedočenje Borke Rudić, *supra* fn. 294.

³⁶² Svjedočenje Siniše Vukelića, *supra* fn. 279.

³⁶³ *Ibid.* U vezi s ovim pomenut je primjer bivšeg austrijskog vicekancelara Heinz-Christophera Strachea, koji je snimljen u nesumnjivo privatnom prostoru, ali čija je politička karijera nakon toga okončana, jer je na navedenom snimku govorio o koruptivnim radnjama. *Ibid.*

interes ide u suđenje i sa takvim dokazom koji nismo sigurni da će proći sudsku kontrolu, znali smo podizati optužnice i procesuirati na sud.”³⁶⁴

Sarajlija je istovremeno istakla da postoje i limiti u takvom pristupu, u svjetlu postojećih restriktivnih zakonskih odredbi koje su iznad opisane, te je podržala izmjenu istog, naglasivši da „svakako da ne možemo reći i ne možemo protiv zakonodavca onako kako je propisao. Možda je to prilika da se preispitaju ta obilježja krivičnog djela...moje mišljenje je da ono što na javnom mjestu i što je dostupno to je svakako dostupno građanima tako da iako se snima onda ne bi trebalo biti problematično pogotovo ako se dokumentuje neko nepravilo ili nezakonito ponašanje.”³⁶⁵

Istražna komisija podržava upravo ovakav pristup, te smatra da je izmjenama relevantnih zakona moguće i potrebno otkloniti mogućnost za različite interpretacije, tako što će se potpuno dekriminalizirati svako fotografisanje i snimanje na svakom javnom mjestu, ali i na privatnim prostorima u situacijama u kojim su takvi prostori vidljivi sa javnih površina, odnosno kada osoba nema očekivanje privatnosti, te u svim situacijama u kojim javni interes nadilazi interes zaštite privatnosti. Konačno, neophodno je da tužilaštva u svim dijelovima Bosne i Hercegovine, osim obustavljanja krivičnog gonjenja osoba koje snime situacije od javnog ili drugog interesa, otpočnu procesuiranje osoba čije su koruptivne ili na drugi način nedozvoljene radnje zabilježene na takvim snimcima.

13. Javne nabavke

Istražna komisija je posebnu sjednicu posvetila pitanju javnih nabavki, uzimajući u obzir brojne izvještaje, kako medijske tako i međunarodnih organizacija, o akutnoj korupciji na tom polju, ali i prateći nizak nivo ili potpuni izostanak tužilačkog postupanja. Uzimajući u obzir kompleksnost i ozbiljnost tog pitanja, te u skladu sa svojim poslovnim ovlastima, Istražna komisija je također formirala Radnu grupu za javne nabavke, s ciljem dodatnog proučavanja te teme.³⁶⁶ S tim u vezi, Radna grupa za javne nabavke je pripremila detaljnu informaciju koja je sastavni dio ovog Izvještaja.³⁶⁷

Pored te Informacije, Istražna komisija posebno ukazuje na svjedočenje bivšeg direktora Agencije za javne nabavke Dženana Salčina,³⁶⁸ koji je ukazao na brojne probleme sa javnim nabavkama tokom pandemije Coronavirusa, a što daje dodatnu potvrdu stavovima Istražne komisije da je neophodno što prije usvojiti opsežne izmjene i dopune Zakona o javnim

³⁶⁴ Svjedočenje glavne tužiteljice Kantona Sarajevo Sabine Sarajlije, 34. sjednica Istražne komisije, 10.3.2022., u prilogu s materijalima sa 34. sjednice.

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ Zaključak sa 7. sjednice Istražne komisije, u materijalima sa 7. sjednice.

³⁶⁷ Istražna komisija, Radna grupa za javne nabavke, *Javne nabavke u Bosni i Hercegovini*, 2021., Prilog VII.

³⁶⁸ Svjedočenje Dženana Salčina, bivšeg direktora Agencije za Javne nabavke, 5. sjednica Istražne komisije, 2.7.2020., u prilogu sa materijalima sa 5. sjednice.

<https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/5.%20sjednica%20-%20poziv%20sa%20Dnevnim%20r.-Privr.istra.kom.PDPSBiH%20za%20utvr.stanja%20u%20pravos.instit.%20BiH-%20OBJEDINJENI%20sa%20transkriptom.-2.7.2020.B.pdf>

nabavkama. Direktor Salčin je tako, između ostalog, ukazao na brojne primjere za koji postoje indicije da je „ponuđač pokretao postupak javne nabavke, što je, po nama, velika indicija za krivično djelo i dogovor.“³⁶⁹

Da problem nije samo u nezakonitom postupanju javnih organa prilikom postupka javnih nabavki, već i unutar pravosuđa, Salčin je ukazao odgovorom na direktan upit članice Istražne komisije Čolo „da li misli da sudovi adekvatno procesuiraju nezakonitosti u domenu javnih nabavki?“:

„Apsolutno ne, vlada veliko neznanje sudova. Moram istaći čak da evo mi, pošto se pojavljujemo, evo kažem, u 40-ak predmeta prekršajnih prijava kao tužioci i pripremimo ozbiljnu, i dokaze iznesemo i poznajemo Zakon o javnim nabavkama, te kazne su smiješne, odnsono one stimuliraju tog nekog ko je počinio prekršaj da sutra ponovo to radi. Čak sad imamo situaciju da sami sebe prijavljuju kao bi, je li, znate, izbjegli da sutra krivično ne odgovaraju po tom osnovu, odnosno, evo, odgovaraće prekršajno, da ne bi sutra odgovarali krivično. ... U nekim predmetima na kojima radimo, evo čak imamo saznanja da tužioci odrade dobar dio posla i savjetuju se i sa Agencijom za javne nabavke, međutim onda sudija uradi nešto što nikom nije logično.“³⁷⁰

Vezano za prioritete, direktor Salčin je istakao saglasnost sa stavom Istražne komisije da je neophodno što prije usvojiti izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, a koji će uključivati inspekcijski nadzor, jačanje mogućnosti krivičnog gonjenja, onemogućavanje sukoba interesa, te sve druge uslove koje je Evropska unija postavila za potrebe kandidatskog statusa Bosne i Hercegovine.³⁷¹ Direktor Salčin je, međutim, posebno naglasio značaj dosljedne i aktivne provedbe bilo kojeg zakona, uključujući adekvatno sankcionisanje svih kršenja:

„Usvajanje zakona je jedan vid rješenja. Drugi je da imamo adekvatno odgovor, da imamo da se pojedinci kazne prekršajno, krivično, da država pošalje poruku da se ne može tolerisati ovakav vid ponašanja, da se ne može ono što je javno, i da ne može privatni interes biti ispred javnog. ... Usvojiti zakon, kazniti, poslati poruku pojedincima, jer vjerujte, evo mi, bez obzira što podnosimo prekršajne prijave vrlo brzo se proširila vijest da Agencija podnosi prekršajne prijave, nije nikome fino doći na sud, pogotovo ne, pa i ako vas kazni prekršajno 300 maraka izađe ako ništa na par portala da je načelnik kažnjen sa nekim ... ali je kažnjen i drugačije se ponašaju, da ne kažem ako se vodi istraga.“³⁷²

Direktor Salčin je ukazao na činjenicu da je, u saradnji s međunarodnom zajednicom, uspostavljen agresivniji pristup na nivou nekih kantona, ali da je to izazvalo značajan otpor od

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² *Ibid.*

strane javnih tijela u tim kantonima, koji ni na koji način nije zasnovan na javnom interesu, već da je motivisan kombinacijom interesa za klijentelizmom i uticajem:

„Ali evo, čisto da imate jednu sliku, neću dužiti, mi imamo sa Svjetskom bankom i sa USAID-om jedan projekat centralizacija javnih nabavki na nivou kantona. Evo, gospodin Helez je spominjao kanton, vi ne možete da vjerujete koliki otpor mi imamo, neću reći od premijera ni vlade, nego koliki otpor imamo od centralizovane javne nabavke podrazumijevaju, recimo, da se nabavlja za sva ministarstva sve ono što je isto, gume, gorivo, olovke, fascikle, ne znam, ogrjev, škole, znači svaka, zašto je taj pritisak, evo i škola koje imaju skromne budžete? Zato što onda oni gube realno tu neku moć. Znači, bez obzira što škola ima skroman budžet na nivou godine od 10 hiljada KM, taj direktor osnovne škole želi da je bitan, pa da i tih 10 hiljada maraka podijeli nekom, jer on kaže – neće oni meni nabaviti, što znači tolike opstrukcije evo već dvije godine pokušavamo kroz razne radionice i kroz razne pritiske, evo i USAID-a i Svjetske banke da to zaživi. Znači, društvo generalno nije spremno, kažem vam, od direktora osnovnih škola, zamislite onda sad ako imate direktora javnih preduzeća i sl. Znači, sve se vrti oko tog budžeta.“³⁷³

Istražna komisija također ukazuje na činjenicu da nije upoznata sa epilogom svog Zaključka sa navedene sjednice da uputi UDT-u na nadležno postupanje informaciju koju je iznio direktor Salčin da je tokom jednog suđenja za kršenje Zakona o javnim nabavkama sudija optuženog „oslovio imenom i rekao mu je – ja ti predlažem da prihvatiš krivnju, jer ako ti ovo ode na višu instancu ja to ne mogu kontrolisati.“³⁷⁴

S obzirom na sve navedeno, Istražna komisija podcrtava da je neophodno da Parlamentarna skupština BiH bez odlaganja usvoji opsežne izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, s posebnim fokusom na antikorupcijske odredbe, konkretno na 1.) Uvođenje inspeksijskog nadzora u oblast javnih nabavki, 2.) Definisane određene kršenja Zakona o javnim nabavkama, kao krivičnog djela, te 3.) Pooštavanje uslova vezanih za sukoba interesa i adekvatno sankcionisanje takvih pojava.

14. Neadekvatnost Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH

Uočeni problemi u pravosuđu koji su iznad detaljno razmotreni ne utiču isključivo na ishod pokrenutih postupaka, već je izvjesno da negativna percepcija pravosuđa u javnosti ima i efekat odvratanja građana od potraživanja svojih prava pred sudovima. Ukoliko građani nemaju povjerenja u pravosudni sistem, neće se samo bojati nepravdnog ishoda pred istim ukoliko postupak bude pokrenut protiv njih, već će također unaprijed odustajati od pokretanja sporova u situacijama u kojim trpe kršenja različitih prava i sloboda.

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴ Ibid. Vidi također Zaključak Istražne komisije sa 5. sjednice.

U takvoj situaciji bi postojanje bilo kakvih adekvatnih alternativnih mehanizama bilo od značajne pomoći za građane, te bi pozitivni potezi od strane takvih mehanizama predstavljali i dodatan pritisak na pravosuđe da i samo na adekvatan način adresira uskraćivanje građanskih prava i osnovnih sloboda. S tim u vezi, Institucija ombudsmena za ljudska prava je primjer mehanizma koji na raspolaganju ima zakonske i druge mogućnosti da djeluje u takvom pravcu. Iskazi svjedoka po ovom pitanju, međutim, ukazuju da je ta institucija potpuno abdicirala svoju odgovornost po ovom pitanju, da ni u kom smislu ne opravdava mandat i resurse koji su joj na raspolaganju, te da takvo neadekvatno djelovanje i samo doprinosi jačanju nepovjerenja građana u mogućnost ostvarivanja prava koja su im zagantovana zakonom.

Koliko je sama mogućnost ostvarivanja nekog prava koje je Ustavom ili zakonom propisano bitno za vladavinu prava, iz koje proizlazi ukupno povjerenje u sistem vlasti, govorio je advokat Feraget, koji je istakao da „atribut vladavine prava jesu garancije, institucionalne garancije da ćemo neko pravo koje je propisano moći i ostvariti,“³⁷⁵ detaljno ukazavši potom na dugogodišnju nemogućnost ostvarivanja tih prava od strane roditelja ubijenih Dženana Memića i Davida Dragičevića³⁷⁶ u sklopu pravosudnog sistema, te o brojnim propustima, opstrukcijama, nezakonitostima i nepravilnostima sa kojim se pri zastupanju u ta dva slučaja suočio.³⁷⁷ Na istoj sjednici Istražne komisije profesor Edin Šarčević se, pak, osvrnuo na nesposobnost Institucije ombudsmena BiH da bude adekvatan supstitut neefikasnom pravosudnom sistemu.

Profesor Šarčević je u tom smislu podsjetio na snažne zakonske instrumente koje Ombudsmeni imaju na raspolaganju, uključujući da mogu „pokretati postupke direktno pred sudovima i mogu na taj način uticati na donošenje odluka“³⁷⁸, kao i pravo Ombudsmena da u upravnom postupku pokreću odgovarajuće zahtjeve.³⁷⁹ Dalje svjedočenje profesora Šarčevića, međutim, ukazuje na identičan problem o kojem je govorio advokat Feraget – nemogućnost ostvarivanja propisanih prava – s tim da se po ovom pitanju radi o eksponencijalno ozbiljnijem problemu jer upravo institucija koja „ima primarnu ulogu zaštite ljudskih prava... pri tom se ne koristi vlastitim ovlaštenjima u pravnom sistemu.“³⁸⁰ Profesor Šarčević je, štaviše, istakao da „Ombudsmeni u pravilu bježe od bilo kakvog uplitanja u rad sudova, ne koriste, dakle, ovlaštenja koja su im data u zakonima BiH.“³⁸¹

Pored izbjegavanja korištenja kompletnog dijapazona svojih propisanih ovlasti s ciljem robusne zaštite prava građana, Ombudsmeni neadekvatno postupaju i u situacijama u kojim im građani dostave predstavke. Profesor Šarčević je tako ukazao da postupci pred Institucijom ombudsmena „traju neodmjereno dugo,“³⁸² da su „njihove odluke...u pravilu neadekvatne za

³⁷⁵ Svjedočenje advokata Ferageta, *supra* fn. 191.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ Svjedočenje profesora Šarčevića, *supra* fn. 258.

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² *Ibid.* Profesor Šarčević je ukazao i na konkretan primjer koji direktno prati, te koji „već, mislim, sedam godina nije riješen“. *Ibid.*

probleme koji se pred njih postavljaju“,³⁸³ da „preporuke koje donose izbjegavaju donijeti u skladu sa utvrđenim povredama ljudskih prava“, te da „obrazloženja koja pišu uz presude su nesrazmjerna u pogledu opisa činjeničnog stanja i citiranja propisa koje se proteže na 4 do pet stranica, a sama odluka na kraju je vrlo kruto sabrana na pola stranice teksta.“³⁸⁴

Sama Istražna komisija se u ovu konstataciju profesora Šarčevića uvjerila kroz predstavku M.H. koju je uputila Istražnoj komisiji, te koju je naslovila kao *Žalbu na rad Institucije ombudsmena*.³⁸⁵ Upravo kako je profesor Šarčević precizirao, Odluka u ovom predmetu se sastoji od šest stranica „opisa“ činjeničnog stanja (zapravo doslovno prepisanih navoda žaliteljice i odgovora na te navode) i citiranja (ne i analize) relevantnih zakonskih odredbi, manje od jedne stranice „Mišljenja Institucije ombudsmena“, te tek dva kratka pasusa (ukupno 55 riječi) Odluke, odnosno Preporuke.³⁸⁶ Štaviše, te također kao potvrda navoda profesora Šarčevića, cjelokupan postupak pred Institucijom ombudsmena je bez sumnje trajao „neodmjereno dugo“, odnosno duže od 14 mjeseci.³⁸⁷

Uzimajući u obzir da je žaliteljica u ovom predmetu ukazivala na ozbiljne povrede Zakona o zabrani diskriminacije, da je Institucija ombudsmena nepobitno utvrdila da „činjenica jeste da je u protekle dvije godine radno-pravni status pritužiteljice promijenjen pet puta“,³⁸⁸ kao i da je to „imalo direktan uticaj na njen položaj u tijelu uprave kao uposlenika“,³⁸⁹ ali da su Ombudsmeni to pripisali „narušenim međuljudskim odnosima“, te istakli da to kod žaliteljice isključivo „izaziva osjećaj kršenja prava i degradacije njenog profesionalnog statusa“,³⁹⁰ ovaj primjer potvrđuje nalaz profesora Šarčevića da su odluke Ombudsmena „neadekvatne za probleme koji se pod njih postavljaju.“³⁹¹ Štaviše, eksplicitna konstatacija Ombudsmena da se „ne može dokazati da je pritužiteljica žrtva mobinga“³⁹² u potpunosti potvrđuje utemeljenost navoda profesora Šarčevića da preporuke koje Ombudsmeni „donose izbjegavaju donijeti u skladu sa utvrđenim povredama ljudskih prava.“³⁹³

Zakon o zabrani diskriminacije, naime, eksplicitno propisuje:

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ Predstavka M.H. od 24.9.2020., *Žalba na rad Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH*, s prilogima. Predstavka M.H. je u arhivi sekretarijata Istražne komisije, te može biti dostavljena javnosti u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka.

³⁸⁶ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Akt. br. Ž-SA-06-708/19 od 6.8.2020., Preporuka br. P-134/20. Preporuka je u arhivi sekretarijata Istražne komisije, te može biti dostavljena javnosti u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka.

³⁸⁷ Iz dostavljene dokumentacije nije moguće utvrditi tačan datum kada je M.H. uputila Pritužbu Instituciji ombudsmena, ali je iz akta te Institucije jasno da je izjašnjenje na Pritužbu zatraženo 1.6.2019. Odluka Institucije ombudsmena donesena je tek 6.8.2020., odnosno više od 14 mjeseci kasnije. Vrijedi napomenuti da je odgovor na pritužbu zaprimljen već 1.7.2019., što znači da je Ombudsmenima trebalo više od 13 mjeseci da izrade Odluku sačinjenu od manje od 7 i pol stranica teksta, od čega jedva stranica otpada na dijelove koji nisu doslovno prepisani iz drugih izvora. *Ibid.*

³⁸⁸ Preporuka Ombudsmena, *supra* fn. 386, str. 7.

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ Svjedočenje profesora Šarčevića, *supra* fn. 258.

³⁹² Preporuka Ombudsmena, *supra* fn. 386, str. 7.

³⁹³ Svjedočenje profesora Šarčevića, *supra* fn. 258.

„U svim postupcima predviđenim ovim Zakonom kada osoba ili grupa osoba, na osnovu njima raspoloživih dokaza, učine vjerovatnim da je došlo do diskriminacije, *teret dokazivanja da nije došlo do diskriminacije leži na suprotnoj strani.*“³⁹⁴

S obzirom da je mobing ovim Zakonom jasno propisan kao „poseban oblik diskriminacije“,³⁹⁵ da je žaliteljica eksplicitno na njega ukazala, te da su Ombudsmeni istakli da navodi iz „pritužbe ukazuju na povredu *Zakona o zabrani diskriminacije*... u smislu mobinga“,³⁹⁶ jasno je da su Ombudsmeni direktno prekršili navedeni Zakon stavljanjem tereta na žaliteljicu da dokaže „da je žrtva mobinga“,³⁹⁷ umjesto da od javne institucije zahtijevaju da dokaže „da nije došlo do diskriminacije“, kako to taj Zakon eksplicitno nalaže.³⁹⁸

Štaviše, činjenica da su Ombudsmeni utvrdili da „činjenica jeste da je u protekle dvije godine radno-pravni status pritužiteljice promijenjen *pet puta*“, kao i da je to „imalo direktan uticaj na njen položaj u tijelu uprave kao uposlenika“,³⁹⁹ a da Zakon jasno propisuje da „Mobing je oblik nefizičkog uznemiravanja na radnom mjestu koji podrazumijeva *ponavljanje radnji* koje imaju ponižavajući efekat na žrtvu čija je svrha ili posljedica *degradacija radnih uslova ili profesionalnog statusa zaposlenog*“,⁴⁰⁰ potpuno oslikava konstataciju profesora Šarčevića da Ombudsmeni preporuke „izbjegavaju donijeti u skladu sa utvrđenim povredama ljudskih prava“. ⁴⁰¹

Ono što posebno zabrinjava, međutim, je usaglašenost ove predstavke sa navodima svjedoka o politizaciji Institucije ombudsmena. Konkretno, Borka Rudić je istakla da Ombudsmeni „imaju problem, ući u sukob, braniti novinare protiv politike je opasan posao...“,⁴⁰² a što daje kredibilitet predstavci M.H. u kojoj navodi da „osnovano sumnjam da je postojao utjecaj na Instituciju ombudsmena“, a te sumnje je i detaljno obrazložila⁴⁰³

Također, kombinacija navoda iz ove predstavke i iskaza svjedoka ukazuje da Ombudsmeni aktivno eskiviraju ulogu koja bi imala efekat zaštite i promocije prava građana i institucija od društvenog značaja. Primjera radi, Rudić je, vezano za inicijativu *BH novinara* da se otvori „jedan referat u okviru Institucije ombudsmena...za medije...što ima u nekim susjednim državama“,⁴⁰⁴ istakla da „oni nisu bili raspoloženi za to“. ⁴⁰⁵ Štaviše, Rudić je ukazala i da „insistirali smo jedno pet-šest godina da dobijemo mišljenje ombudsmena o pravima novinara

³⁹⁴ Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik BiH“ br. 59/05 i 66/16, čl. 15.

³⁹⁵ *Ibid.*, čl. 4. st. (3).

³⁹⁶ Preporuka Ombudsmena, *supra* fn. 386., str. 4.

³⁹⁷ *Ibid.*, čl. 7.

³⁹⁸ Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 15.

³⁹⁹ Preporuka Ombudsmena, *supra* fn. 386., str. 7.

⁴⁰⁰ Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 4.

⁴⁰¹ Svjedočenje profesora Šarčevića, *supra* fn. 258.

⁴⁰² Svjedočenje Borke Rudić, *supra* fn. 294.

⁴⁰³ Predstavka M.H., *supra* fn. 385. M.H. je u Predstavci istakla da je „imala...sastanak sa stručnom savjetnicom koja je vodila postupak i koja je izjavila da je u mom slučaju riječ o čistom mobingu, te da će Preporuka u tom smislu biti i pripremljena,“ ali da „kada je Preporuka došla do ombudsmana Jasminke Džumhur dolazi do potpunog obrata, te od tvrdnje da je u mom slučaju u pitanju čisti mobing, Preporuka sadrži eksplicitan stav da nema mobinga.“ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Svjedočenje Borke Rudić, *supra* fn. 294.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

i slobodi izražavanja, slobodi medija u Bosni i Hercegovini i u koliko, 20 godina, njihovog postojanja dobili smo samo jedan tematski izvještaj o medijskim slobodama.“⁴⁰⁶

U svjetlu svega navedenog, konstatacija profesora Šarčevića da su „Institucija ombudsmena je potpuno suvišna u cijeloj BiH, da nije u funkciji zaštite ljudskih prava nego u funkciji zaštite pozicija njihovog rukovodstva i dijelom osoblja“,⁴⁰⁷ predstavlja konkretan i koristan – ma koliko direktan – savjet po pitanju ove institucije. Profesor Šarčević je također istakao da se „ništa u sistemu ombudsmena neće promijeniti do sljedećih izbora ombudsmena...“⁴⁰⁸

U prilog ovoj tvrdnji ide i činjenica da je Institucija ombudsmena kadrovski i materijalno dobro kapacitirana, sa brojnim resursima na raspolaganju, pogotovo u poređenju sa takvim institucijama u regionu. Naime, u Uredu pučke pravobraniteljice u Republici Hrvatskoj zaposleno je „50 državnih službenika i 1 namještenik“,⁴⁰⁹ dok Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH ima ukupno 61 zaposlenog.⁴¹⁰ Štaviše, iako Republika Srbija ima duplo više stanovnika od Bosne i Hercegovine, u Uredu zaštitnika građana bilo je u prošloj godini 82 zaposlenih.⁴¹¹

Ovako visok broj zaposlenih u Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH u odnosu na susjedne zemlje ne dovodi, međutim, do povećane efikasnosti te institucije. Dok je, naime, Ured pučke pravobraniteljice Republike Hrvatske u 2021. godini otvorio 4562 nova predmeta,⁴¹² Zaštitnik građana Republike Srbije 4501 predmet,⁴¹³ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH je u istoj godini otvorila tek 2946 predmeta,⁴¹⁴ odnosno trećinu manje. Ovo nije, međutim, spriječilo tu instituciju da tvrdi da se postupanje po eksplicitnim zakonskim odredbama „nije desilo zbog ograničenih resursa“,⁴¹⁵ a ti izgovori potvrđuju svjedočenje Borke Rudić da su ombudsmeni odbili inicijativu medijskih udruženja da uspostave poseban referat za medije i da je „njihovo obrazloženje da nemaju dovoljno sredstava“.⁴¹⁶

S obzirom na sve navedeno, te u kombinaciji sa svjedočenjem Borke Rudić da „selektivan pristup ne bi trebao da bude način rada Institucije ombudsmana“,⁴¹⁷ odnosno profesora Šarčevića da „Ombudsmeni za ljudska prava mogu biti korisni potpuno novoformiranom sistemu izbora ombudsmena, uspostavljanju novog sistema njegove nadležnosti i eventualne

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ Svjedočenje profesora Šarčevića, *supra* fn. 258.

⁴⁰⁸ *Ibid.* Šarčević je također sugerisao Istražnoj komisiji „da pročitate malo biografije samih ombudsmena, možda će se stvari u bitnoj mjeri razjasniti“, *Ibid.*

⁴⁰⁹ *Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2021.*, str. 127., <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdmdl=13454&refresh=627acd15018a11652215061>.

⁴¹⁰ Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2021., str. 24., https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2022041413104027bos.pdf.

⁴¹¹ Redovan godišnji izvještaj Zaštitnika građana za 2021., str. 144, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7369/Redovan%20Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202021.%20godinu.pdf>.

⁴¹² *Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2021.*, *supra* fn. 409., str. 199.

⁴¹³ Izvještaj Zaštitnika građana, *supra* fn. 411., str. 25.

⁴¹⁴ Izvještaj Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2021., *supra* fn. 410., str. 265.

⁴¹⁵ *Ibid.*, str. 23.

⁴¹⁶ Svjedočenje Borke Rudić, *supra* fn. 294.

⁴¹⁷ *Ibid.*

kontrole njegovog rada,“ te eksplicitnih navoda iz Predstavke M.H., Istražna komisija je stanovišta da Zakon o ombudsmenu BiH, koji je od 2002. kada je usvojen pretrpio neznatne izmjene,⁴¹⁸ treba biti temeljito reformisan s ciljem strateškog pozicioniranja ove institucije da djeluje kao korektivni i motivirajući faktor na pravosudni sistem da i sam stavi prioritet na sankcionisanje kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.

S tim u vezi, Istražna komisija traži od Vijeća ministara BiH da usvoji i u parlamentarnu proceduru dostavi Prijedlog novog Zakona o ombudsmenu BiH koji će, *inter alia*,

- Propisati znatno strožije kriterije za kandidate za ombudsmene, uključujući obavezu posjedovanja objavljenih autorskih radova u renomiranim stručnim publikacijama, obavezu posjedovanja najmanje 15 (umjesto sadašnjih 10) godina radnog iskustva u struci,⁴¹⁹ obavezu posjedovanja visokih stručnih kvaliteta i ugleda osobe kao zaštitnika i promicatelja ljudskih prava i sloboda, odnosno vladavine prava,⁴²⁰ zabranu imenovanja osoba koje su osuđivane i protiv kojih se vodi krivični postupak,⁴²¹ i druge;
- Produžiti mandat ombudsmena sa sadašnjih šest na osam godina, ali onemogućiti ponovni izbor;⁴²²
- Ograničiti mogućnost političkog uticaja na ombudsmene, uključujući zabranu obavljanja politički izabranih ili imenovanih funkcija u periodu od najmanje deset godina prije imenovanja na poziciju ombudsmena, odnosno zabranu kandidovanja i imenovanja na takve funkcije tokom obavljanja funkcije ombudsmena i u periodu od pet godina nakon okončanja iste;
- Propisati da preporuku za izbor ombudsmena daje Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine BiH dvotrećinskom većinom svojih članova, uz zadržavanje po najmanje dva glasa iz svakog Doma i po jednog iz svakog konstitutivnog naroda, kako bi se osigurala saglasnost vladajućih i opozicionih stranaka;⁴²³
- Pojačati transparentnost u okviru Institucije ombudsmena, uključujući propisivanje obaveze da službenici te institucije obavijeste tijela Parlamentarne skupštine BiH o sumnjama na politički ili drugi uticaj na ombudsmene;
- Propisati zabranu svakog oblika uticaja na rad Institucije ombudsmena,⁴²⁴ kao i mogućnost razrješavanja dužnosti ombudsmena u slučaju takvog uticaja;⁴²⁵

⁴¹⁸ Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava BiH, „Sl. glasnik BiH“ br. 32/00, 19/02, 35/04 i 32/06.

⁴¹⁹ Po uzoru na Zakon o pučkom pravobranitelju Republike Hrvatske, „Narodne novine“ br. 76/2012, čl. 11.

⁴²⁰ Po uzoru na Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 105/2021, čl. 7., odnosno Zakon o pučkom pravobranitelju, *ibid.* Iako se radi o dijelom subjektivnim kriterijima, eksplicitno zahtijevanje istih značajno podiže standarde za izbor u odnosu na trenutnu obavezu da osoba posjeduje samo „visok moralni ugled“, Zakon o ombudsmanu, čl. 11.

⁴²¹ Po uzoru na Zakon o pučkom pravobranitelju RH, čl. 11.

⁴²² Po uzoru na Zakon o zaštitniku građana RS, čl. 6.

⁴²³ Preporuku za izbor ombudsmena trenutno daje *ad hoc* komisija Parlamentarne skupštine BiH, koja se sastoji isključivo ili dominantno od predstavnika vladajućih političkih stranaka. Zakon o ombudsmanu, čl. 8.

⁴²⁴ Po uzoru na Zakon o pučkom pravobranitelju RH, čl. 7. i na Zakon o zaštitniku građana RS, čl. 3. Prema trenutnom Zakonu o ombudsmanu, zabranjeno je davanje „naredbi“ i „uputa“ ombudsmenima (čl. 15.), ali sam „uticaj“ nije zabranjen, kako je to slučaj u susjednim zemljama.

⁴²⁵ Po uzoru na zakone Republike Hrvatske i Republike Srbije, čl. 14. u oba slučaja.

- Ujednačiti imunitet ombudsmena sa imunitetom poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH,⁴²⁶ odnosno omogućiti imunitet samo u pogledu bilo kojeg čina izvršenog u okviru njihovih dužnosti.⁴²⁷

IV. Predložene reforme

Sva rješenja trebaju biti domaći proizvod, rezultat procesa unutar institucija Bosne i Hercegovine, uz stručnu i tehničku podršku međunarodne zajednice i razmatranje najbolje međunarodne prakse. Rješenja koja su se pokazala dobrim u praksi u Bosni i Hercegovini treba zadržati, ona koja traže unapređenja je potrebno poboljšati, s osvrtnom na slične napore u zemljama regiona i drugim evropskim zemljama, a ona koja nisu dala željene rezultate, ili su polučile lošu praksu, treba potpuno zamijeniti.

Neki svjedoci su ukazali na činjenicu da je međunarodna zajednica bila od ogromne pomoći Bosni i Hercegovini, ali da nije uvijek moguće kopirati strana rješenja:

„Kad vi gledate tuđi pravosudni sistem to nije kompatibilno s pravosudnim sistemom da bi sad mogli izvlačiti zaključke hoće li to biti primjenjivo na nas. To jednostavno nije, mi najbolje znamo šta su problemi. Ako želimo da riješimo, mi ćemo naći rješenje. ... Samo je pitanje dobre volje i želje da se stvari riješe. To nama nedostaje. Za sve se može naći dobro rješenje. A nezavisno pravosuđe je interes svih i vladajućih stuktura i opozicije.“⁴²⁸

U sličnom kontekstu je govorio i sudija Nezirović, koji je ukazao na činjenicu da čak i neka rješenja koja su se pokazala jako dobrima u državama sa identičnom pravnom tradicijom i sličnom istorijom, uključujući susjedne zemlje sa kojima je Bosna i Hercegovina desetljećima bila u zajedničkoj državi, nije moguće primjeniti u Bosni i Hercegovini zbog nadasve različitog sistema. Sudija Nezirović je tako istakao:

„Dakle, jedni prepisuju zakone iz Republike Srbije, drugi prepisuju iz Hrvatske nekritički prihvataju rješenja koja nisu kompatibilna sa ostalim zakonodavstvom. Dakle, ne može se mehanički prepisivati zakoni. Isto tako smo prihvatili neka rješenja koja su stručnjaci i eksperti međunarodne zajednice ovdje nametali.“⁴²⁹

Sudija Nezirović je tako istakao da se u nekim slučajevima kopiranje radi po inerciji, ugledanjem na susjedne zemlje, ali bez uvažavanja svih specifičnosti domaćeg sistema, što „bez

⁴²⁶ Po uzoru na zakone Republike Hrvatske i Republike Srbije. Naime, prema čl. 16. trenutnog Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH, ombudsmeni uživaju neopravdano visok stepen imuniteta, jer isti propisuju da „ombudsman ne može biti uhapšen ili pritvoren, osim u slučaju *flagrante delicto* za krivično djelo za koje se može izreći kazna zatvora *preko pet godina*“, te „samo nakon što i Zastupnički dom i Dom naroda Bosne i Hercegovine donesu odluku o tome.“ Štaviše, razrješenje s dužnosti u slučaju pravosnažne presude je moguće isključivo u slučaju „pravosnažnog izricanja kazne za *namjerno* učinjen prijestup“. Ovakva restrikcija, primjera radi, po definiciji isključuje mogućnost razrješenja za krivična djela poput nesavjesnog rada u službi ili bilo koja krivična djela počinjena iz nehata.

⁴²⁷ Ustav BiH, čl. IV.3 j).

⁴²⁸ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

⁴²⁹ Svjedočenje sudije Nezirovića, *supra* fn. 49.

obzira na naše namjere da harmonizujemo sistem, on se godinama disharmonizuje.”⁴³⁰ Istovremeno, sudija Nezirović je ukazao i na pojavu koja također nalaže značajnu pažnju, a tiče se donatorskih sredstava koja su često uslovljena konkretnim rješenjima: „Ko da novac, taj nameće i rješenja”.⁴³¹

Iako je razumljivo da zemlje koje doniraju sredstva Bosni i Hercegovini neće trošiti novac svojih građana bez garancije da će on biti pravilno upotrijebljen, što opravdava njihovo nadgledanje utroška tih sredstava, Istražna komisija smatra da je neophodno napredak koji, primjera radi, Evropska unija traži od Bosne i Hercegovine u nekoj oblasti osigurati rješenjima za koja su naši stručnjaci uvjereni da mogu biti primijenjena u Bosni i Hercegovini. Istovremeno je neophodno da ta rješenja budu kompatibilna sa evropskom pravnom stečevinom, te da postojanje kompatibilnosti potvrde institucije EU. Samo na taj način će se uspostaviti provodiva rješenja u našoj zemlji, omogućiti njen evropski put, a dugoročno i uštediti novac evropskih građana koji neće trebati nanovo ulagati u popravljane loših reformi. Ovakav stav Istražne komisije potvrđuje i sljedeća argumentacija sudije Nezirovića:

„Dakle, sigurno je da moramo pročititi naše procesne zakone, odustati od onih rješenja koja nisu dala opravdanje u dosadašnjoj praksi i tragati za rješenjima koja su u skladu i sa našim potrebama i sa našom pravnom tradicijom i tako dalje. Ali, naravno da ta rješenja budu u skladu i sa evropskim standardima...”⁴³²

Istovremeno, neophodno je naglasiti da je među svjedocima postojao gotovo univerzalan konsenzus da je institucionalni okvir koji postoji u pravosuđu u Bosni i Hercegovini u značajnoj mjeri daleko napredniji od brojnih zemalja Evropske unije, te da primarni problem ne leži u institucijama i zakonima kao takvim, već načinu na koji se te institucije koriste i zakoni primjenjuju – odnosno zloupotrebljavaju. VSTV BiH, kao nezavisna institucija, u teoretskom smislu predstavlja jednu od najboljih praksi u cijeloj Evropi. U praktičnom smislu, nivo korupcije koji je proizašao iz tog VSTV-a zbog gore opisane korupcije i konformizma je među najgorim primjerima kad su u pitanju ne samo evropske zemlje, već i puno šire. Situacija sa CMS sistemom je identična – gotovo savršen sistem koji je korumpiran ljudskim faktorom.

Istražna komisija je, stoga, stanovišta da je potpuno domaće vlasništvo nad pravosudnim sistemom moguće isključivo ukoliko procese sa domaće strane vode stručne, kompetentne i nekorumpirane snage, koje će moći voditi ravnopravne razgovore sa međunarodnim partnerima, ali i koje će kao takve uživati povjerenje domaće javnosti, ali i biti kredibilan partner na evropskom putu Bosne i Hercegovine.

S tim u vezi, Istražna komisija je uvjerenjena da trenutna praksa u pravosuđu u Bosni i Hercegovini, uključujući i trenutni saziv VSTV-a, ne omogućava napredovanje Bosne i Hercegovine ka članstvu u Evropskoj uniji. Pored minimuma legislativnih intervencija koje su neophodne za samo dobivanje kandidatskog statusa, dosljedno provođenje postojećih i novih zakona, sankcionisanje bilo kakvih kršenja, te prateće jačanje svijesti o ponašanju i djelovanju

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² *Ibid.*

koje je u skladu sa evropskom praksom, će biti neophodni za otpočinjanje pregovora, otvaranje novih poglavlja, te u konačnici za samo članstvo u Evropskoj uniji.

Stoga, te na osnovu svih iznad navedenih nalaza, ukupnog sadržaja stenograma saslušanja svjedoka koji su sastavni dio ovog Izvještaja, zaprimljenih odgovora od pravosudnih i drugih institucija, te kako je iznad detaljno obrazloženo, Istražna komisija je, osim hitnog usvajanja tri zakona na listi 14 prioriteta Evropske komisije,⁴³³ kao prioritetne identifikovala reforme kako slijedi:

1. Vetting svih članova VSTV-a, predsjednika sudova i glavnih tužioca

Neophodno je usvojiti poseban zakon kojim bi se naložile i omogućile detaljne provjere (*vetting*) svih članova VSTV-a, te svih predsjednika sudova i glavnih tužioca i njihovih zamjenika u Bosni i Hercegovini, od strane različitih institucija i agencija, uključujući UDT, agencija za sprovođenje zakona, ali i eventualno za ove potrebe posebno-uspostavljenog tijela, a koje provjere bi obuhvatile:

- Istinitost svih podataka u imovinskim kartonima ovih nosioca pravosudnih dužnosti, kao i provjeru zakonitosti sticanja imovine, uz obavezu smjene sa dužnosti za bilo kakva odstupanja;
- Postojanje bilo kakvog odnosa zavisnosti, uzajamne koristi, razmjene usluga, ili drugih okolnosti koje stvaraju ili mogu stvoriti percepciju neprimjerenih kontakata između ovih nosioca pravosudnih dužnosti i izabranih ili imenovanih zvaničnika na bilo kom nivou vlasti u Bosni i Hercegovini, uključujući i osobe koje su članovi organa političkih stranaka, uz obavezu smjene s dužnosti u slučaju postojanja takvih okolnosti;
- Postojanje bilo kakvih odnosa ili kontakata između ovih nosioca pravosudnih dužnosti i osoba osuđivanih ili povezanih sa organizovanim kriminalom, uz obavezu smjene s dužnosti u slučaju postojanja takvih okolnosti.

Uzimajući u obzir da bi ovaj proces obuhvatio manje od stotinu nosioca pravosudnih dužnosti (za razliku od preko 800 koji su obuhvaćeni *vettingom* u Albaniji), isti ne bi iziskivao zahtjevne resurse vremenske ili finansijske prirode.

2. Uvesti nosioce pravosudnih funkcija i njihove bliske srodnike u institut zabrane sukoba interesa

Po uzoru na Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH, neophodno je propisati da sukob interesa nosioca pravosudnih funkcija nastaje u situacijama u kojim 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 preduzeću,“ 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 preduzeća koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje, sa institucijama koje se

⁴³³ Zakon o VSTV-u, Zakon o sprječavanju sukoba interesa, te Zakon o javnim nabavkama.

finansiraju iz budžeta na bilo kojem nivou“, kada je vrijednost ugovora veća od 10.000 KM godišnje.

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

Neophodno je unaprijediti kriterije za sve pravosudne funkcije i za članstvo u VSTV-u, na način da *minimalno* uključuju sve uslove koji su detaljno precizirani u Poglavlju III.6. Ovo podrazumijeva značajno povećanje godina iskustva neophodnih za članstvo u VSTV-u i najviše sudijske i tužilačke funkcije, uključujući da više od pola tog iskustva bude provedeno na sudijskim ili tužilačkim funkcijama, ali i detaljnu procjenu moralnih kvaliteta kandidata, te mjerljivih rezultati rada sudija i tužilaca koji se kandiduju za više pozicije. Za to je, također, potrebno stvoriti uslove – kroz redovna ocjenjivanja, ali i pribavljanje konkretnih pokazatelja, poput procenta potvrđenih presuda, dobivenih optužnica i slično.

4. Osigurati izuzeća članova VSTV-a pri imenovanjima na istom nivou

Neophodno je propisati apsolutnu zabranu učešća u imenovanjima osoba sa kojim postoji suparničko postupanje ili može doći do istog. Konkretno, sudije u VSTV-u ne smiju učestvovati u imenovanjima tužilaca koji se pojavljuju pred njihovim sudovima i obrnuto. Također propisati apsolutnu zabranu suparničkog postupanja između dva člana VSTV-a tokom, te pet godina po isteku mandata u VSTV-u.

5. Odstraniti advokate iz VSTV-a

Advokati ne trebaju biti članovi VSTV-a. Dva mjesta koja trenutno zauzimaju advokati trebaju biti popunjena redovnim profesorima sa po jednog pravnog fakulteta koji je u vlasništvu jednog od kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske.

6. Značajno unaprijediti status i ovlasti UDT-a

Status UDT-a je neophodno uskladiti sa svim preporukama iz poglavlja III.4, uključujući:

- Uspostaviti potpunu institucionalnu i budžetsku nezavisnost UDT-a
- Osigurati fizičku odvojenost UDT-a od VSTV-a
- Unaprijediti profesionalni status glavne disciplinske tužiteljice i njenog zamjenika s ciljem izjednačavanja tog statusa sa statusom nosioca najviših pravosudnih funkcija. Koristiti status Ombudsmena kao model
- Značajno ojačati ljudske, finansijske i sve druge resurse UDT-a
- Uspostaviti mogućnost inspekcijskog djelovanja UDT-a
- Nadležnost za manje ozbiljne prekršaje prebaciti na rukovodioce sudova i tužilaštava u sklopu ocjenjivanja

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

UDT fokus svog djelovanja treba prebaciti na disciplinske prekršaje etičke i koruptivne prirode. U tom smislu, neophodno je posebno insistirati na poštivanju najviših etičkih standarda, te

suzbiti ponašanja koja štete ugledu sudijske i tužilačke funkcije, odnosno ponašanja koja dovode u pitanje povjerenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet sudstva i tužilaštva, a kroz široku interpretaciju i primjenu tih odredbi Zakona o VSTV-u. Ovo uključuje potrebu procesuiranja fraternizacije i drugih neprimjerenih kontakata sudija i tužioca sa političarima, odnosno svih neprijavljenih kontakata osim slučajnih susreta na javnim događajima, odnosno službenih aktivnosti u objektima javnih institucija.

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

VSTV ne treba odlučivati o disciplinskim prekršajima svojih članova, te je neophodno uspostaviti mehanizam koji će djelovati u takvim situacijama. To podrazumijeva zasebne komisije, prvostepene i drugostepene, čije članove može imenovati sam VSTV. Radi zaštite integriteta procesa, neophodno je da te komisije egzistiraju kao stalna, ali neaktivna tijela, koja bi se aktivirala isključivo u situacijama u kojim UDT pokrene postupak protiv člana VSTV-a.

9. Onemogućiti napredovanje nakon izrečene disciplinske mjere tokom određenog perioda, ovisno o ozbiljnosti disciplinskog prekršaja

Trenutne sankcije ne predstavljaju adekvatan preventivni mehanizam, pogotovo za prekršaje lakše i srednje prirode koji se u pravilu sankcionišu odbijanjem određenog postotka mjesečne plaće. Neophodno je propisati nemogućnost napredovanja u određenom vremenskom periodu nakon svake izrečene disciplinske sankcije, ovisno o prirodi disciplinskog prekršaja.

10. Fokus ocjenjivanja/vrjednovanja rada sudija i tužilaca prebaciti sa ostvarene norme na procenat oborenih presuda i palih optužnica

Trenutni sistem prema kojem se rad sudija i tužioca prevashodno vrijednuje na osnovu ostvarene norme potiče proliferaciju manje zahtjevnih optužnica za benignija krivična djela, kao i razdvajanje postupaka, dok kod sudija otklanja motivaciju za poseban trud kod obrazloženja presuda. Neophodno je fokus sa ovih kvantitativnih kriterija prebaciti na kvalitativne, konkretno na procenat oborenih presuda i palih optužnica.

11. Osigurati dosljednu upotrebu CMS sistema za dodjelu predmeta u VSTV-u i svim tužilaštvima i sudovima u Bosni i Hercegovini

Trenutna praksa korištenja CMS sistema je neujednačena i podložna zloupotrebama, a u nekim slučajevima u potpunosti izostaje. Neophodno je značajno pooštriti sankcije za svako odbijanje korištenja CMS sistema za dodjelu predmeta, uključujući za svaki izuzetak koji nije u potpunosti dokumentovan u skladu sa striktnim i jasnim pravilima. Također je neophodno pojačati krivične istrage u svim situacijama u kojim postoje indikacije o bilo kakvoj zloupotrebi ovog sistema.

12. Uspostaviti/vratiti institut oštećenog kao supsidijarnog tužioca

U zakonima o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, oba entiteta i Brčko Distrikta uspostaviti mogućnost djelovanja oštećenog kao supsidijarnog tužioca, odnosno široku

mogućnost oštećenog da nastupa u ulozi tužioca, po uzoru na raniji sistem i najbolju svjetsku praksu po ovom pitanju.

13. Osigurati potpunu nezavisnost i djelotvornost Institucije ombudsmena

S obzirom na važnu potencijalnu ulogu koju Institucija ombudsmena može igrati u sklopu ili paralelno sa pravosudnim sistemom u cilju zaštite građana, neophodno je usvojiti novi Zakon o ombudsmenu kojim će se, *inter alia*, značajno pojačati nezavisnost ove institucije i samih ombudsmena, depolitizirati ista, te unaprijediti njena efikasnost, a sve u skladu sa detaljnim preporukama iz Poglavlja III.14.

14. Značajno suziti definiciju neovlaštenog fotografisanja i snimanja

Neophodno je potpuno dekriminalizirati svako fotografisanje i snimanje na svakom javnom mjestu, ali i privatnim prostorima u situacijama u kojim su takvi prostori vidljivi sa javnih površina, odnosno kada osoba nema očekivanje privatnosti, te u svim situacijama u kojim javni interes nadilazi interes zaštite privatnosti. Tužilaštva u svim dijelovima Bosne i Hercegovine, osim obustavljanja krivičnog gonjenja osoba koje snime situacije od javnog ili drugog interesa, trebaju aktivno otpočeti procesuiranje osoba čije su koruptivne ili na drugi način nedozvoljene radnje zabilježene na takvim snimcima.

15. Značajno unaprijediti transparentnost i saradnju sa medijima

U skladu sa međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine, ali uzimajući u obzir i izuzetno pozitivnu ulogu medija u razotkrivanju brojnih koruptivnih i drugih krivičnih djela, neophodno je značajno unaprijediti transparentnost pravosuđa i saradnju pravosudnih institucija sa medijima, uključujući kroz:

- Striktnu primjenu prakse Evropskog suda za ljudska prava po svim tužbama za klevetu od strane javnih ličnosti protiv medija i predstavnika medija
- Propisivanje oštrijih sankcija za sve fizičke napade na novinare
- Objavu svih potvrđenih optužnica od strane svih tužilaštava u Bosni i Hercegovinu
- Objavu svih presuda, prvostepenih i pravosnažnih, od strane svih sudova u Bosni i Hercegovini
- Uspostavu detaljne i lako dostupne baze svih presuda svih sudova u Bosni i Hercegovini
- Objavu svih disciplinskih tužbi od strane UDT-a
- Objavu svih pravosnažnih odluka u disciplinskim postupcima od strane VSTV-a
- Redigovanje ličnih podataka sa prvenstvenim fokusom na javni interes
- Osiguranje mogućnosti praćenja svih suđenja na svim sudovima u Bosni i Hercegovini, uključujući putem monitora u nedostatku adekvatnog prostora
- Osiguranje uslova za rad predstavnika medija, uključujući mogućnost upotrebe novinarskih alata poput laptopa, diktafona i slično tokom praćenja suđenja

V. Budućnost parlamentarnog nadzora

Mandat ove Istražne komisije je vezan za mandat ovog saziva Predstavničkog doma. Iako je Istražna komisija podnošenjem i usvajanjem ovog Izvještaja ostvarila zadate ciljeve i ispunila zadatke koje je pred nju postavio Predstavnički dom, sam sadržaj tog Izvještaja jasno ukazuje na neophodnost daljeg parlamentarnog nadzora nad radom pravosuđa u Bosni i Hercegovini, sa posebnim osvrtom na provođenje svih iznad navedenih preporuka.

Istražna komisija stoga podržava stav sudije Perića da je neophodno „formirati jedno parlamentarno tijelo, komisiju, bilo šta stalnu ili privremenu koja će raditi na reformi pravosuđa. Koja će se baviti s pitanjima, koja će sarađivati sa Evropskom komisijom, koja će sarađivati sa VSTV-om...” te da bi to „bio dokaz sposobnosti Bosne i Hercegovine, nadležnih institucija da se zaista bave reformom pravosuđa.”⁴³⁴

S tim u vezi, Istražna komisija smatra da već idući saziv Parlamentarne skupštine BiH treba, u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru, formirati Komisiju za nadzor nad reformom pravosuđa, koja će nastaviti rad ove Istražne komisije s ciljem implementacije njenih preporuka, te što skorijim usklađivanjem relevantne legislative i pravosudne prakse sa legislativom i praksom zemalja Evropske unije. Uzimajući u obzir nivo problema opisanih u ovom Izvještaju, Istražna komisija smatra da takva Komisija za nadzor treba djelovati tokom barem dva naredna saziva Parlamentarne skupštine BiH, odnosno do okončanja pregovora vezanih za Pregovaračka poglavlja 23. i 24. za pristup Evropskoj uniji.⁴³⁵

Istražna komisija također smatra da svi budući sazivi Parlamentarne skupštine BiH trebaju koristiti iskustva ove Istražne komisije, uključujući posebno ovaj Izvještaj, kao model za parlamentarno djelovanje prema druge dvije grane vlasti (sudskoj po potrebi, te izvršnoj po brojnim pitanjima), s ciljem iznalaženja rješenja i poboljšanja života građana Bosne i Hercegovine. Model ove Istražne komisije budući sazivi Parlamentarne skupštine BiH također trebaju koristiti kao primjer transparentnosti, ozbiljnog i studioznog pristupa, međuetničke i međuentitetske saradnje, te konkretnog djelovanja oko pitanja od suštinske važnosti za napredak Bosne i Hercegovine na putu ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji.

Kako je ova Istražna komisija pokazala, Zakon o parlamentarnom nadzoru predstavlja izuzetno moćan institucionalni alat putem kog Parlamentarna skupština BiH – osim legislativnih aktivnosti – može efikasno ostvarivati i druge kompetencije koje su svojstvena zakonodavnim tijelima u demokratskim zemljama. Iako je ova Istražna komisija uspjela ostvariti gotovo univerzalnu saradnju i bez represivnih mehanizama – kombinacijom nametanja sopstvenog autoriteta i medijskog pritiska – neophodno je podzakonskim aktima čije usvajanje ovaj Zakon nalaže propisati modalitete nametanja prekršajnih sankcija koje su već propisane za kršenje odredbi tog Zakona. Istražna komisija također smatra da Zakon o parlamentarnom nadzoru treba propisati i oštrije sankcije, uključujući krivične, za posebno ozbiljna djela odbijanja saradnje ili opstruisanja rada tijela koja provode parlamentarni nadzor, a po uzoru na najbolju demokratsku praksu na tom polju.

⁴³⁴ Svjedočenje sudije Perića, *supra* fn. 119.

⁴³⁵ Pravosuđe i osnovna prava, Poglavlje 23., te Pravda, sloboda i sigurnost, Poglavlje 24.

Ovakav pristup će ne samo pojačati povjerenje građana u njihove izabrane zvaničnike, otkloniti postojeće opravdane razloge za kritiku zastupnika koji u pravilu održavaju sjednice jedanput mjesečno ili rjeđe, postaviti više standarde za izvršnu vlast, već će također stvoriti uslove za istinski domaća rješenja i za ravnopravan tretman Bosne i Hercegovine od strane međunarodnih zvaničnika.

Istražna komisija, stoga, smatra da pored Komisije za nadzor reforme pravosuđa koja je prioritetna u skorom roku, svaki idući saziv Parlamentarne skupštine BiH na samom početku svog mandata treba uspostaviti istražne komisije u skladu sa aktuelnim ili posebno akutnim problemima koji spadaju u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, odnosno vezano za prioritete na evropskom putu Bosne i Hercegovine, poput problema sa odlaganjem nuklearnog otpada, uslova za otpočinjanje ili okončanje pregovora po pojedinačnim poglavljima za članstvo u Evropskoj uniji i slično. Demokratska praksa i vrijednosti u Bosni i Hercegovini će jačati sa svakim takvim iskustvom.