



Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Представнички дом

ИЗВЈЕШТАЈ О РАДУ
ПРИВРЕМЕНЕ ИСТРАЖНЕ КОМИСИЈЕ
ЗА УТВРЂИВАЊЕ СТАЊА У
ПРАВОСУДНИМ ИНСТИТУЦИЈАМА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

ЈУНИ 2022.

Садржај

Сажетак.....	2
I. Увод.....	6
II. Формирање и функционисање Истражне комисије.....	10
1. Правни оквир.....	10
2. Конституисање Истражне комисије.....	15
3. Оспоравање легитимитета и рада Истражне комисије.....	17
4. Стратегија организовања саслушања.....	27
5. Избјегавање и одбијање сарадње.....	29
6. Стратегија јачања утицаја Истражне комисије и међународна сарадња.....	35
III. Уочени проблеми у правосуђу у Босни и Херцеговини.....	41
1. Спрега политике и правосуђа.....	46
2. Сукоб интереса носилаца правосудних функција.....	48
3. Конформизам.....	54
4. Канцеларија дисциплинског тужиоца.....	58
5. Некоришћење и злоупотребе ЦМС система при додјели предмета.....	67
6. Критеријуми за именовања на правосудне функције.....	73
7. Улога судија у именовању тужиоца и обрнуто.....	77
8. Присуство адвоката у ВСТС-у.....	80
9. Неограничено трајање мандата на руководећим функцијама.....	82
10. Однос правосуђа према медијима.....	83
11. Институт супсидијарног тужиоца.....	93
12. Процесуирања за неовлаштена снимања.....	96
13. Јавне набавке.....	102
14. Неадекватност Институције омбудсмена за људска права БиХ.....	104
IV. Предложене реформе.....	110
V. Будућност парламентарног надзора.....	116

Прилози I – VIII 34

Сажетак

„Оптимизам овом народу политика тешко може вратити. Али ако се тужитељи или тужилаштво охрабре и збаце с леђа тегове погрешног сервисирања политике, они могу бити нови друштвени хероји. У пандемији COVID то су били доктори, а у епидемији корупције, природно, то су тужитељи.“ – Сегмедина Срна Бајрамовић, in memoriam.

Дјеловање Истражне комисије

Овај извјештај је резултат интензивног рада најактивнијег тијела у историји Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и парламентарног дјеловања у Босни и Херцеговини уопште. Током прве године рада, Истражна комисија је у просјеку одржала три сједнице мјесечно, а у идућој се фокусира на детаљну анализу свих свједочења, са посебним освртом на заједничке нити, разговоре са додатним свједоцима, прикупљање бројних материјала, те израду овог извјештаја. Овај рад произвео је најдетаљнију анализу и најопсежнији извјештај икада урађен о стању у правосуђу у Босни и Херцеговини, са конкретним препорукама за санацију уочених проблема.

Извјештај је први ове врсте који је у потпуности домаћи производ, резултат блиске и интензивне сарадње посланика из шест политичких странака из оба ентитета. Истовремено, рад Истражне комисије је поздрављен и подржан од ОЕБС-а, Савјета Европе, те бројних других међународних партнера, на равноправној основи. Најбитније, Истражна комисија уживала је значајно повјерење некорумпираног дијела правосудне заједнице и грађана из свих дијелова Босне и Херцеговине, те се захваљујући тој подршци и одлучности својих чланова одупрла бројним притисцима који су долазили од корумпираних особа из правосуђа и њихових политичких покровитеља.

Политика и правосуђе

Спрега између политике и правосуђа је евидентна, дубоко присутна на највишим правосудним нивоима, те представља највећу препреку аспирацијама Босне и Херцеговине за чланство у Европској унији. Свједоци су уједињени да напредовање на највише правосудне позиције, па чак и у одређене правосудне институције, није могуће без директне политичке подршке или пристајања на сервисирање политичких интереса и одржавање оваквог стања. Корупција се, стога, у правилу не манифестује кроз класичне облике, попут тражења и примања мита, већ кроз утицај политике на именовања на највише правосудне функције, непримјерене везе између носилаца правосудних функција и политичара, укључујући именовања блиских сродника судија и тужилаца на политичке позиције, те пролонгирање овог стања или кроз директан утицај или конформизам.

Манифестација проблема

Утицај политике на правосуђе почиње именовањима и контролом носилаца правосудних функција, а у оперативном дијелу се манифестује кроз конкретне злоупотребе, попут некоришћења или манипулације ЦМС система за додјелу предмета, непроцесуирање

случајева „високе корупције“ или особа које остварују политички утицај на правосуђе, агресивно процесуирање политичких противника таквих особа и странака, односно оних које се усуде указати на наведене проблеме, интервенисање у предметима који могу разоткрити спрегу политике и правосуђа, укључујући притиске за изузеће судија који не учествују у коруптивним радњама, процесуирање минорних дјела попут „неовлашћеног снимања“ с циљем прикривања озбиљних кривичних дјела забиљежених на таквим снимцима, те сличне примјере трговине утицајем, злоупотребе положаја, примања дара или других облика користи, или пак уцјена и других видова корупције.

Институционални механизми

Законски оквир у Босни и Херцеговини, као такав, предњачи у односу на бројне државе Европске уније и друге напредне демократије. Истражна комисија је проблем детектовала у неспровођењу тог оквира, односно непроцесуирању и благом или никаквом санкционисању коруптивних појава, како по питању дисциплинских, тако и кривичних санкција. Канцеларија дисциплинског тужиоца има значајне алате на располагању, који нису довољно искоришћени, дијелом због недостатка пуне независности КДТ-а и ограничених ресурса, дијелом због притисака на сам КДТ, али дијелом и због ослањања КДТ-а на задовољавајуће статистичке показатеље квантитативне природе на уштрб квалитативних резултата.

Истражна комисија види потенцијалну улогу КДТ-а, уз пратеће јачање институционалне, финансијске и професионалне независности ове институције, као једно од кључних рјешења идентификованих проблема. Истовремено, неопходно је да сам КДТ заузме знатно више проактивну улогу, чак и унутар постојећег система, с циљем сузбијања коруптивних појава, укључујући и бројне конкретне такве појаве које су потцртане у овом извјештају.

Конформизам

Истражна комисија сматра да су судије и тужиоци у свим дијеловима Босне и Херцеговине у значајној већини поштени, вриједни, стручни професионалци, који свој посао раде етично, те да су идентификовани проблеми примарно плод коруптивног дјеловања бројчане мањине, која је, међутим, несразмјерно распоређена на кључним руководним позицијама, односно на вишим правосудним инстанцама. Истовремено, Истражна комисија сматра да та мањина свој несразмјеран утицај дугује и конформизму који влада унутар већинског дијела правосудне заједнице, а који је резултат комбинације идентификованих проблема институционалне природе и избјегавања замјерања круговима који уживају перцепцију моћи или чак недодирљивости.

У вези с тим, Истражна комисија је уочила да други дио тог проблема нестаје када се некорумпирани правосудни званичници суоче са институционалним механизмом у којем могу слободно и ефикасно указати на корупцију унутар правосуђа. Управо је Истражна комисија успјела понудити такав форум, који је свакако био неопходан у описаним околностима, али који по дефиницији не може надомјестити редовне механизме. Истражна комисија стога потцртава улогу коју КДТ може и треба играти у смислу дугорочног регулатора правосудног система.

Алтернативни механизми

Ситуација у правосуђу би била мање проблематична када би постојали адекватни и ефикасни алтернативни механизми за потраживање основних права. У европским земљама, укључујући земље у окружењу, примарни такав механизам је Омбудсмен за људска права. Како је из свједочења, међутим, видљиво, та институција у Босни и Херцеговини представља једнако заробљен апарат, који у политички осјетљивим инстанцама служи као сервис или заштитник политичких интереса, док у случајевима које немају те конотације представља неефикасан бирократски механизам. Истражна комисија, стога, сматра да је реформа ове институције, те законског оквира на којим је заснована, неопходна карика у оздрављењу самог правосудног система.

Односи са медијима

Сарадња између правосуђа и медија, посебно истраживачких, јесте на забрињавајуће ниском нивоу. Управо су такви медији, наиме, најзаслужнији за откривање и указивање на бројна дјела високе корупције, као и на дисциплинске прекршаје и коруптивна понашања унутар правосуђа, али дјеловање по тим сазнањима није ни на приближно истом нивоу или потпуно изостаје. Примјера ради, Истражна комисија је своју серију упита везану за некоришћење ЦМС система од стране бивше главне тужитељке Тадић базирала на медијским сазнањима, док је КДТ дисциплинску тужбу покренуо тек након тих дјеловања Истражне комисије и њених званичних упита према КДТ-у и ВСТС-у по том питању. Штавише, свједоци су указали на чињеницу да надлежна тужилаштва не процесуирају коруптивна дјела ни након опсежних и документованих медијских извјештаја.

Такође, култура анимозитета према медијима је примјетна унутар правосудног система, што се огледа и у ниском проценту поступања на основу медијских сазнања, агресивном процесуирању за „неовлашћена снимања“, инсистирању на откривању извора, захтјевима за упознавање тужилаштва о конкретним сазнањима прије објављивања, и слично.

Предложене реформе

С обзиром на све наведено, те на основу анализе свих свједочења описаних у овом извјештају, која су и детаљно садржана у прилогу, Истражна комисија даје следеће препоруке, образложење које је садржано у засебном поглављу овог извјештаја:

1. Провјера свих чланова ВСТС-а, председника судова и главних тужилаца
2. Механизам сукоба интереса проширити на носиоце правосудних функција и њихове блиске сроднике
3. Значајно унаприједити критеријуме за правосудне функције и чланство у ВСТС-у
4. Осигурати изузећа чланова ВСТС-а при именовањима на истом нивоу
5. Одстранити адвокате из ВСТС-а
6. Значајно унаприједити статус и овлашћења КДТ-а

7. Појачати истраге за дисциплинске прекршаје етичке и коруптивне природе
8. Успоставити засебан механизам за одлучивање о дисциплинским прекршајима чланова ВСТС-а
9. Ономогућити напредовање након изречене дисциплинске мјере
10. Фокус оцјењивања/врједновања рада судија и тужилаца пребацити са остварене норме на проценат оборених пресуда и палих оптужница
11. Осигурати досљедну употребу CMS sistema за додјелу предмета у ВСТС-у
12. Успоставити/вратити институт оштећеног као супсидијарног тужиоца
13. Осигурати потпуну независност и дјелотворност Институције омбудсмена
14. Значајно сузити дефиницију неовлашћеног фотографисања и снимања
15. Значајно унаприједити транспарентност и сарадњу са медијима.

Будућност парламентарног надзора

Описани проблеми су толико актуелни и озбиљни да налажу наставак парламентарног надзора над правосуђем, али позитиван примјер ове истражне комисије сугерише и ширење таквог надзора над другим проблематичним питањима.

Привремена истражна комисија Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине за утврђивање стања у правосудним институцијама Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Истражна комисија) основана је Закључком Представничког дома на 2. хитној сједници од 14. и 26. јуна 2019.¹ Хитна сједница је сазвана на захтјев четрнаест посланика, из различитих политичких странака из оба ентитета.²

Директан повод за сазивање ове хитне сједнице, као и за оснивање Истражне комисије, био је видео-снимак који се у медијима појавио крајем маја те године, а на којем је приказан тадашњи предсједник Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине (у даљем тексту: ВСТС) Милан Тегелтија како са странком у поступку води разговор о активном предмету, у присуству свог кума, те службеника Државне агенције за истраге и заштиту (у даљем тексту: СИПА).³

Због блокаде рада Парламентарне скупштине БиХ током 2019. године, али и због бројних опструкција, Истражна комисија је конституисана једанаест мјесеци након оснивања, те је своју конститутивну сједницу одржала 26. маја 2020.

Истражна комисија је у првих годину дана свог рада одржала 32 сједнице,⁴ саслушала исто толико свједока, одржала састанке са члановима Конгреса Сједињених Америчких Држава, амбасадорима Мисије ОЕБС-а, Сједињених Америчких Држава и Уједињеног Краљевства, те бројним представницима медија, невладиних организација и организација цивилног друштва. Истражна комисија је након тога приступила изради Извјештаја, те одржала још три сједнице, односно укупно 35 сједница. Истражна комисија је на тим додатним сједницама саслушала још два додатна свједока, односно укупно 34 свједока. Истражна комисија је усвојила 110 закључака, те упутила 41 питање и захтјев за достављање информација Савјету министара Босне и Херцеговине, ВСТС-у, судовима и тужилаштвима, те органима за спровођење закона у цијелој Босни и Херцеговини.⁵ Истражна комисија запримила је укупно 39 одговора, док на два упита одговор није достављен.⁶

Истражна комисија је запримила укупно 68 представки грађана. Све представке су прослијеђене различитим институцијама на надлежно поступање. Истражна комисија је

¹ Листинг гласања Наставка 2. хитне сједнице, <https://www.parlament.ba/session/OSessionDetails?id=1907&ConvernerId=1>.

² Захтјев за сазивање хитне сједнице су, у складу са чл. 27. и 68. Пословника Представничког дома, упутили посланици: Предраг Којовић, Мира Пекић, Бранислав Бореновић, Енвер Биједић, Нада Младина, Мирјана Маринковић-Лепић, Саша Магазиновић, Нермин Никшић, Едита Ђапо, Драган Мектић, Аида Баручија, Мирсад Кукић, Јасмин Емрић и Дамир Арнаут. Записник са 2. хитне сједнице, [http://static.parlament.ba/doc/121727_\(B\)%20Zapisnik.pdf](http://static.parlament.ba/doc/121727_(B)%20Zapisnik.pdf)

³ Стенограм Наставка 2. хитне сједнице, http://static.parlament.ba/doc/116592_Nastavak%20.hitne%20sjednice%20PD%2026.06.2019..pdf.

⁴ У периоду између 26.05.2020. и 17.06.2021. године. Поређења ради, Представнички дом је за готово четири године свог мандата одржао тек 29 сједница.

⁵ Званична интернет презентација Истражне комисије, <https://www.parlament.ba/Content/Read/72?title=Privremene/Adhockomisije>. Такођер, Прилог I.

⁶ Министарство унутрашњих послова Републике Српске није доставило информацију о поднесеним кривичним пријавама о кривичним дјелима привредног криминала и корупције у протеклих пет година. Адвокатска комора Адвокатска комора Федерације БиХ и Републике Српске нису доставиле информације о њиховом виђењу стања у правосудју Босне и Херцеговине са евентуалним приједлозима мјера.

добила обавјештење тих институција о поступању у вези са 55 представки, док за 13 представки, све упућене Канцеларији дисциплинског тужиоца (у даљем тексту: КДТ), информација о надлежном поступању није достављена.

Једини свједок за којег је Истражна комисија закључила да је одбио да се појави пред Истражном комисијом, а тиме и сарадњу с њом, јесте министар правде Босне и Херцеговине Јосип Грубеша. Из тог разлога је Истражна комисија усвојила закључак којим је затражена смјена министра правде. Захтјев за смјену министра правде је разматран на 17. сједници Представничког дома, 25. фебруара 2021. године,⁷ на којој уз 14 гласова „за“, 17 гласова „против“ и једним гласом „уздржан“ није усвојен.⁸

Све сједнице Истражне комисије су отворене за јавност, а у правилу им присуствују бројни представници медија. Истражна комисија све материјале,⁹ укључујући тонске записе свих сједница, усвојене закључке, упућене упите и достављене одговоре, те све друге информације чини доступним јавности, објављујући их на својој званичној интернет презентацији. Штавише, директном подршком *National Democratic Institute (NDI)*, урађени су стенограми свих сједница Истражне комисије, који су такође објављени на званичној интернет презентацији.¹⁰ Истражна комисија ће наставити у потпуности дјеловати у складу са принципима транспарентности.

Истражна комисија је у свом раду увијек дјеловала у складу са Законом о парламентарном надзору, Пословником Представничког дома, Пословником Истражне комисије, те Програмом рада Истражне комисије. Истражна комисија је такође примјењивала најбољу праксу сличних тијела за парламентарни надзор која дјелују у другим земљама региона, Европе и свијета, као и Смјернице о парламентарним истрагама, које су ОЕБС и ОДИХР израдили управо за потребе ове истражне комисије.¹¹

Готово свих 180 одлука, закључака и других питања о којим се Истражна комисија изјашњавала усвојено је једногласно.¹² Истражна комисија је водила рачуна да сједнице, поред кворума, садрже и довољан број чланова из оба ентитета, узимајући у обзир да су готово све одлуке Истражне комисије коначног карактера, те да је за усвајање таквих одлука потребна и општа и ентитетска већина.¹³

Истражна комисија је, судећи према количини и карактеру запримљених представки, изјашњењу грађана, те медијским извјештајима, задобила значајно повјерење јавности.

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

⁸ Листинг гласања 17. сједнице Представничког дома, http://static.parlament.ba/doc/138258_Rezultati%20glasanja%20za%2017.%20sjednicu%20PD%20od%2025.02.2021..pdf.

⁹ Једини изузетак је документ који је Истражна комисија запримила са ознаком тајности. Чланови Истражне комисије могли су увид у наведени документ остварити у за то предвиђеној просторији, у складу са Законом о заштити тајних података Босне и Херцеговине и Пословником Представничког дома.

¹⁰ Званична интернет презентација Истражне комисије, *supra* фн. 5.

¹¹ Босна и Херцеговина: Биљешка о парламентарним истрагама правосудних активности, <https://www.osce.org/bs/odhr/473511>.

¹² Није било гласова против по питању било које предложене одлуке, док је било укупно 4 уздржана гласа: два на 16. сједници, један на 24. сједници и један на 33. сједници.

¹³ Пословник Представничког дома, чл. 36, везано за чл. 85. и 86.

Истражна комисија је такође предмет великог занимања медија и цивилног друштва,¹⁴ те је често цитирана као примјер успјешног парламентарног дјеловања.¹⁵

У вези с тим, дјеловање Истражне комисије је у значајној мјери допринијело слабљењу утицаја, те пратећој оставци бившег председника ВСТС-а Милана Тегелтије, а управо је признање бивше главне тужитељке Тужилаштва БиХ Гордане Тадић пред Истражном комисијом да не користи ТЦМС систем за додјелу предмета резултирало тиме да је КДТ покренуо дисциплински поступак, а ВСТС изрекао дисциплинску мјеру удаљавања с позиције.

Истовремено, Истражна комисија је за мање од двије године свог дјеловања одржала више сједница од Представничког дома током готово четири године мандата тог тијела.¹⁶ Узимајући у обзир и бројне састанке, семинаре, те друге видове сарадње остварене између Истражне комисије и домаћих и међународних тијела и званичника, Истражна комисија је, без премца, најактивније тијело Парламентарне скупштине БиХ у мандату 2018-2022, укључујући оба њена дома и све остале комисије.

Коначно, Истражна комисија је све активности обавила без било каквог додатног оптерећења по буџет институција Босне и Херцеговине. Истражна комисија је све своје сједнице и друге званичне активности обављала током радног времена, што према Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ искључује могућност накнаде за њене чланове¹⁷, а стручну помоћ Истражној комисији пружали су редовни запосленици Парламентарне скупштине БиХ. Такође, путни трошкове за чланове Истражне комисије за потребе учешћа на семинарима, савјетовањима и другим сусретима нису исплаћивани из буџета. Укратко, иако је без премца била најактивније тијело у овом сазиву Парламентарне скупштине БиХ, дјеловање Истражне комисије није резултирало било каквим трошковима по буџет институција Босне и Херцеговине.

У вези с тим, поред већ наведене подршке НДИ-ја везано за стенограме сједница, ова организација осигурала је Истражној комисији значајну помоћ у виду стручних семинара по бројним питањима од значаја за Истражну комисију, а ти семинари су коришћени и за додатне консултације између чланова Истражне комисије у вези са организацијом рада. Штавише, у периоду састављања овог извјештаја, Истражна комисија је запримила значајну помоћ и подршку Школе за политичке студије Алумни фондације Савјета Европе у БиХ, у виду организације бројних семинара и савјетовања у

¹⁴ За само годину дана, током којих су одржане 32 сједнице Истражне комисије, она је била предмет више од 10.000 медијских текстова у Босни и Херцеговини и региону.

¹⁵ Види, примјера ради, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30712398.html>, <https://www.aa.com.tr/ba/politika/psbih-privremena-istra%C5%BEEna-komisija-predstavlja-va%C5%BEenu-prekretnicu-ka-uspostavljanju-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 Како је наведено, Истражна комисија је од краја маја 2020. до средине јуна 2021. одржала 32 сједнице, док је Представнички дом од свог конституисања у децембру 2018. до јуна 2022. одржао тек 29 редовних сједница. Истражна комисија је такође одржала више сједница од сваке друге комисије Парламентарне скупштине БиХ.

¹⁷ Закон о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине, чл. 39. <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/Pa6cZcppKAU=>.

различитим дијеловима Босне и Херцеговине, током којих су чланови Истражне комисије усаглашавали нацрте овог извјештаја, али и одржали предавања о свом раду, те разговарали са правосудним званичницима и стручњацима из цијеле Босне и Херцеговине. Ова организација је, такође, пружила услуге лекторисања коначног нацрта Извјештаја, израду промотивног материјала, те превод извјештаја на енглески језик.¹⁸

С обзиром на све наведено, Истражна комисија представља успјешан механизам парламентарног дјеловања који је добио изузетне резултате, продубио институционалну сарадњу између законодавне, извршне и судске власти, детектирао проблеме у правосудним институцијама у Босни и Херцеговини кроз директну интеракцију са представницима тих институција и других укључених страна, установио редослијед приоритета за санирање постојећих проблема, те предложио рјешења за унапређење рада, интегритета и квалитета правосуђа у Босни и Херцеговини.

Истражна комисија је истовремено успоставила модел за парламентарни надзор у Босни и Херцеговини, те се ово искуство треба примијенити на друга поља у којима су примјетни проблеми или недостатак резултата, укључујући по питању изостанка напретка Босне и Херцеговине ка чланству у Европској унији, имплементацији пресуда Европског суда за људска права, недовољне заштите интереса Босне и Херцеговине и њених ентитета по питању планираног одлагалишта нуклеарног отпада од стране Републике Хрватске на Трговској гори, борби против корупције, те другим темама од директног интереса за грађане.

Од стратешке важности је и чињеница да је Истражна комисија поставила изузетно висок стандард по питању сарадње између посланика из оба ентитета, те из различитих политичких странака, о темама од заједничког интереса за све грађане. Искуство чланова Истражне комисије, као и опсервације представника медија, међународне заједнице и других посматрача на сједницама Истражне комисије, указују да се ради о тијелу које функционише на принципу професионализма, међусобног уважавања, поштовања различитих надлежности Босне и Херцеговине и ентитета, досљедне примјене релевантних уставних, законских и пословничких правила, те изналагања рјешења унутар тих оквира усмјерених ка побољшању стања у сегменту који је од изузетног значаја за свакодневни живот грађана.

Све ове теме ће бити детаљно разрађене у наставку.

II. Формирање и функционисање Истражне комисије

1. Правни оквир

¹⁸ Истражна комисија изражава захвалност особљу НДИ-ја и школи Савјета Европе не само на наведеној подршци већ и на визији везано за значај рада Истражне комисије на пољу борбе против корупције у Босни и Херцеговини, међустраничкој сарадњи и слично.

Истражна комисија је основана Закључком Представничког дома,¹⁹ који гласи:

На основу члана 29. став (1) б) Пословника Представничког дома, предлажем оснивање привремене истражне комисије Представничког дома чији ће циљеви бити да истражи стање у правосудним институцијама у Босни и Херцеговини, са посебним освртом на способност Високог судског и тужилачког савјета БиХ (ВСТС) да учествује у процесима неопходним на путу Босне и Херцеговине ка чланству у Европској унији. Истражна комисија има задатак да спроведе све радње потребне за остварење ових циљева, у складу са Законом о парламентарном надзору и Пословником.

У складу са чланом 29. став (3) Пословника, комисија броји најмање пет, а највише девет чланова. Сваки клуб који жели учествовати у раду комисије може доставити једног члана комисије најкасније у року од седам дана од дана усвајања овог закључка.

У случају да по истеку наведеног рока нису испоштоване одредбе члана 30. став (2) Пословника, у смислу ентитетске заступљености, клуб који је већ доставио чланове из датог ентитета може доставити недостајући број чланова из истог ентитета у додатном року од три (3) дана.²⁰

Узимајући у обзир отпор унутар одређених политичких и правосудних кругова који је изазван самим сазивањем ове сједнице, а поготово најавом успостављања Истражне комисије, највећа пажња је повећана стриктном поштивању свих пословничких одредаба. У вези с тим, у приједлогу закључка су експлицитно идентификовани „циљеви“ и „задатак“ Истражне комисије, како то Пословник налаже. Такође, узимајући у обзир најаве одређених странака да неће узети учешће у раду Истражне комисије, прописана је могућност накнадног достављања додатних чланова у случају неравномјерне ентитетске заступљености.²¹

С циљем давања Истражној комисији најширих дозвољених овлашћења, експлицитно је прописано да је задатак Истражне комисије да предвиђене циљеве оствари у складу са Законом о парламентарном надзору, а не искључиво Пословником Представничког дома, узимајући у обзир да наведени закон парламентарном тијелу даје знатно шира овлашћења од оних која су прописана Пословником.

¹⁹ За овај закључак посланика Арнаута гласала су 23 посланика (18 из Федерације БиХ и 5 из Републике Српске), док је 5 посланика (сви из Федерације БиХ) било уздржано. Није било гласова против. Листинг гласања 2. хитне сједнице, http://static.parlament.ba/doc/116371_Glasanja%20za%20nastavak%202.%20hitne%20sjednice%20PD%20od%2026-06-2019.pdf

²⁰ Записник са 2. хитне сједнице Представничког дома, [http://static.parlament.ba/doc/121727_\(B\)%20Zapisnik.pdf](http://static.parlament.ba/doc/121727_(B)%20Zapisnik.pdf).

²¹ С циљем правичног приступа, те како би се избјегла могућност да ова одредба погодује клубовима који унутар првог рока нису уопште доставили чланове или су доставили чланове из другог ентитета, могућност накнадног достављања чланова из датог ентитета је остављена само оним клубовима који су унутар првог рока доставили чланове из тог истог ентитета.

Конкретно, Закон о парламентарном надзору²² прописује изузетно широка општа овлашћења сваког тијела које спроводи надзор, укључујући комисије за истраге, попут:

- „- позивати и постављати питања свједоцима из било које институције у БиХ;
- захтијевати извјештај од било којег изабраног и именованог званичника, службеника или институције;
- захтијевати помоћ ревизора;
- затражити помоћ независних стручњака ван институција у БиХ;
- водити интерактивну комуникацију и обављати посјете надзираним институцијама;
- имати приступ и увид у документацију потребну за спровођење парламентарног надзора независно од тога над киме се спроводи надзор;”²³

Штавише, прописано је и да:

„Тијело које спроводи парламентарни надзор може позивати и саслушати свједоке из било које институције у БиХ и може од њих захтијевати да одговоре на сва питања и изнесу све чињенице и информације, као и оне које се сматрају тајним податком. На позив тијела које спроводи парламентарни надзор, свако лице из надзиране институције дужно је одазвати се позиву и присуствовати сједницама тијела које спроводи парламентарни надзор и у оквиру својих овлашћења дати информације и одговорити на питања планова тијела које спроводи парламентарни надзор. У оквиру својих овлашћења, позвано лице дужно је говорити истину, приложити тражену документацију, дати информације и одговорити на питања чланова тијела које спроводи парламентарни надзор.”²⁴

Тијело које спроводи парламентарни надзор такође „може затражити подношење посебног извјештаја о одређеном питању, одређеној области или за одређени период од било којег изабраног или именованог званичника, службеника или институције”, а таква особа дужна је да „усмено образлаже извјештај, односно информацију...” и да „одговара на питања чланова тијела које спроводи парламентарни надзор.”²⁵ Тијело које спроводи надзор, према овом закону, такође је „овлашћено да приступи и оствари увид у све доступне информације и документе у вези са радом надзираних институција, а које је сачинило било које лице у надзираној институцији”, укључујући „директним увидом током радне посјете” или „прибављањем документације од

²² Закон о парламентарном надзору, „Службени гласник БиХ“ бр. 25/18, <http://sluzbenilist.ba/page/akt/Snv92cpgztz5k76kjin45hw3U=> .

²³ *Ибид.*, чл. 10.

²⁴ *Ибид.*, чл. 11.

²⁵ *Ибид.*, чл. 12.

надзиране институције”, укључујући овлашћење да прибави документацију са свим ознакама тајности.²⁶

Комисије за истраге имају и додатне прописане надлежности и овлашћења, које укључују:

- „да позове лица да се појаве пред њом, те да предоче информације и документе потребне за обављање њене функције.
- Позвана лица дужна су одазвати се позиву, свједочити, дати појашњења и одговорити на питања.
- Информације и документи које комисија затражи на увид морају бити достављени до датума који она утврди.
- Надзиране институције обавезне су сарађивати са комисијом за истраге и пружати јој сву потребну помоћ и информације у обављању њених послова и задатака у складу са одредбама овог закона и Закона о заштити тајних података.“²⁷

Узимајући у обзир да Закон о парламентарном надзору прописује ужа овлашћења и надлежности Истражне комисије у односу на само пет експлицитно наведених институција,²⁸ тврдња бивше главне тужитељке Гордане Тадић која гласи: „ја нисам била дужна да дођем на ову комисију, али ипак одлучила сам да дођем...“²⁹ представља један од примјера неразумијевања самог института парламентарног надзора, али и непознавање конкретне легислативе од стране носитељице једне од највиших правосудних функција у том тренутку.

На ово непознавање надлежности и овлашћења Истражне комисије, односно обавеза особа које Истражна комисија позове да свједоче, главну тужитељку Тадић упозорио је предсједавајући Истражне комисије, цитирањем члана 29. и других одредаба Закона о парламентарном надзору.³⁰

Узимајући у обзир изузетно широка овлашћења и надлежности које јој пружа Закон о парламентарном надзору, Истражна комисија се на Пословник Представничког дома ослања примарно по питању општих одредаба које се односе на организацију рада комисија дома, укључујући кворум, гласање, јавност рада, улогу и овлашћења предсједавајућег у усмјеравању тока сједница Истражне комисије, те сличних питања.

²⁶ *Ибид.*, чл. 16.

²⁷ *Ибид.*, чл. 29, став (3)-(6).

²⁸ Предсједништво БиХ, Уставни суд БиХ, Институција омбудсмена за људска права БиХ и Канцеларија за ревизију институција БиХ, које се надзиру искључиво у погледу финансијског пословања, односно Централну банку БиХ која се надзире у складу са чланом 64. Закона о Централној банци БиХ.

²⁹ Свједочење бивше главне тужитељке Тужилаштва БиХ Гордане Тадић, 17. сједница Истражне комисије, 14. 10. 2020, у прилогу са материјалима са 17. сједнице. Материјали са свих сједница Истражне комисије су садржани у Прилогу VIII, под редним бројем дате сједнице.

³⁰ *Ибид.*

Истражна комисија је, управо у складу са Законом о парламентарном надзору,³¹ на својој 2. сједници усвојила и свој пословник о раду, у којем је прописала одредбе у вези са доказима, поступак позивања свједока, права и дужности свједока, ангажман вјештака, програм рада, и извјештавање Представничког дома, те друга питања која нису никако или нису прецизно регулисана Пословником Представничког дома.³²

Истражна комисија је на својој 3. сједници усвојила и Програм рада,³³ којим је, *inter alia*, прописала методологију рада, временске оквире за саслушања и друге активности, конкретну тематику за истрагу, конкретна јавна саслушања и истраге, те друге активности.

Истражна комисија је у Програму рада прецизирала да ће, не ограничавајући се само на њих, разматрати и сљедеће конкретне теме:

- Закон о Високом судском и тужилачком савјету БиХ (ВСТС). Привремена истражна комисија ће критички оцијенити постојећа законска рјешења, укључујући адекватност тренутног начина избора чланова ВСТС-а у односу на независност овог тијела, адекватност тренутних дисциплинских мјера и процедура, са посебним освртом на потребу успостављања јасних правила за дисциплинску одговорност чланова ВСТС-а од независног тијела, ширу провјеру кандидата за правосудне функције, евентуално раздвајање ВСТС-а на судски и тужилачки сегмент, евентуално другачији начин избора главних тужилаца и слично;
- Прописивање јасних правила, те одговарајућих санкција, по питању сукоба интереса носилаца правосудних функција, укључујући њихове блиске сроднике, а по моделу правила која се односе на неспојивост функција и сукоб интереса, укључујући ангажман блиских сродника, који је прописан за изабране и именоване званичнике, те савјетнике;
- Закон о кривичном поступку и Кривични закон БиХ. Привремена истражна комисија разматраће адекватност постојећих законских рјешења по питању борбе против корупције и других најтежих облика организованог криминала, с циљем њиховог побољшања у

³¹ Закон о парламентарном надзору, чл. 29. став (2), налаже да свака комисија за истраге усвоји свој пословник, те прописује његов обавезни садржај.

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

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

свјетлу потребе приближавања Босне и Херцеговине чланству у Европској унији;

- Успостављање потпуне независности правосуђа и потпуног отклањања политичког утицаја на правосуђе. Привремена истражна комисија размотриће могућност поштравања санкција за непримјерене контакте између носилаца правосудних функција и представника политичких странака, као и за непримјерено дјеловање политичких странака и њихових представника према правосудним институцијама и носиоцима правосудних функција;
- Успостављање сарадње између Привремене истражне комисије и међународних организација и тијела која су задужена за независност правосуђа, борбу против корупције и других облика организованог криминала, односно која су релевантна за напредак Босне и Херцеговине ка чланству у Европској унији, укључујући, али се не ограничавајући на: Европску комисију, Савјет Европе (укључујући ГРЕКО и Венецијанску комисију), ОЕБС (укључујући ОДИХР), те друге;
- Поређење регионалних и европских рјешења по питању избора носилаца правосудних функција, постојања и дјело круга регулаторног тијела, односно избора и смјене чланова таквих тијела, одговорности за њихов рад и слично. Привремена истражна комисија ће за потребе овог, те других својих приоритета, користити ресурсе Истраживачког сектора Секретаријата Парламентарне скупштине БиХ.³⁴

Истражна комисија је обавила све планиране конкретне активности, те додатно проширила своје дјеловање, што је детаљно разрађено у наредним поглављима.

Истражна комисија је својим програмом рада такође прописала да ће, не ограничавајући се само на њих, обавити јавна саслушања и разговоре са свједоцима из сљедећих институција:

- Високог судског и тужилачког савјета БиХ,
- Суда БиХ,
- Правобранилаштва БиХ,
- Тужилаштва БиХ,
- Министарства правде БиХ,
- Управе за индиректно опорезивање БиХ,

³⁴ *Ибид*, Поглавље III

- ентитетских и кантоналних судова,
- ентитетских и кантоналних тужилаштава,
- ентитетских и кантоналних МУП-ова,
- адвокатских комора и сличних струковних удружења,
- са еминентним академским радницима,
- међународних организација, у складу са Бечком конвенцијом о дипломатским односима,
- организација цивилног друштва које се баве стањем у правосуђу, борбом против корупције, ефикасношћу правосуђа (попут *Transparency International*, *Trial International* и слично).³⁵

Са изузетком Правобранилаштва БиХ и ентитетских и кантоналних МУП-ова, са којим је сарадњу остварила писаним путем, Истражна комисија је саслушања обавила са представницима свих изнад наведених институција. Детаљи ових саслушања ће такође бити детаљно обрађени у даљим поглављима.

2. Конституисање Истражне комисије

Сљедећи чланови су достављени унутар првог рока: Алма Чоло, Златан Бегић, Мирјана Маринковић Лепић, Зукан Хелез и Дамир Арнаут из Федерације БиХ, те Драган Мектић из Републике Српске. Како овакав сазив није задовољавао одредбу о ентитетској заступљености,³⁶ Клуб СДС-ПДП је у прописаном року доставио још два члана из Републике Српске: Миру Пекић и Бранислава Бореновића.

Упркос чињеници да је Закључак конципиран на начин да клубови не предлажу, већ доставља чланове Истражне комисије, што доводи до испуњења услова за конституисање комисије одмах по достави довољног броја чланова, укључујући равномјерну ентитетску заступљеност, секретар Представничког дома одбио је да сазове конститутивну сједницу Истражне комисије, инсистирајући да је непходно да Дом именује достављене чланове.³⁷

Закључак је, међутим, циљано конципиран на наведени начин с обзиром на чињеницу да се Представнички дом у наведеном периоду није састајао,³⁸ те с циљем избјегавања било каквог даљег одгађања конституисања Истражне комисије. Одбијање секретара да конститутивну сједницу сазове, међутим, довело је до управо таквог одгађања, те се прва прилика за Дом да потврди достављене чланове указала тек шест мјесеци касније. Након што је Дом то одбио урадити на својој 2, односно 3. сједници,³⁹ захтјев за потврду

³⁵ Ибид, Поглавље IV

³⁶ Чл. 30. став (2) Пословника Представничког дома прецизира да се двије трећине чланова сваке комисије бира са територије Федерације БиХ, а једна трећина са територије Републике Српске.

³⁷ Посланичко питање Дамира Арнаута од 26.08.2019. и Одговор секретара Представничког дома од 06.09.2019, Прилог II.

³⁸ Током цијеле 2019. године Представнички дом одржао је тек једну редовну сједницу, 18. 12. 2019, готово шест мјесеци након сједнице на којој је основана Истражна комисија.

³⁹ Ове сједнице Представничког дома су одржане 18. 12. 2019, односно 16. 01. 2020. године.

достављених чланова је прихваћен на 8. сједници Дома, готово годину дана након што је Истражна комисија основана.⁴⁰

Истражна комисија је на конституирајућој сједници изабрала Дамира Арнаута за предсједавајућег и Драгана Мектића за првог замјеника предсједавајућег. Како нити један клуб посланика у Представничком дому у којем дјелују посланици из реда хрватског народа није именовано те посланике у Истражну комисију, Истражна комисија је на конституирајућој сједници усвојила Закључак којим је констатовала „да тренутно не постоје услови за именовање другог замјеника предсједавајућег Привремене истражне комисије. Привремена истражна комисија наставит ће радити до избора другог замјеника предсједавајућег, у складу с чланом 188. Пословника Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.“⁴¹

Наиме, члан 30. став (5) прецизира да „Комисије међу својим члановима бирају предсједавајућег, те првог и другог замјеника предсједавајућег. Они се бирају из три конститутивна народа.“ Истражна комисија је у складу с тим чланом именовала предсједавајућег и првог замјеника из два различита конститутивна народа. Да је Истражна комисија именовала другог замјеника из једног од та два конститутивна народа, директно би прекршила одредбу која експлицитно прецизира да те три особе долазе из три народа.

Како Пословник нити једном својом одредбом не прописује начин поступања у ситуацијама у којим у некој комисији недостају чланови из неког конститутивног народа,⁴² Истражна комисија је закључила да се ради о питању „које није никако или није прецизно регулисано овим пословником,”⁴³ те је ово питање регулисала изнад наведеним закључком, у складу са својим овлашћењима у таквим ситуацијама.⁴⁴

Такође, ниједна комисија нема ингеренције да именује додатне чланове у свој састав, већ те ингеренције припадају искључиво Дому који је комисију формирао. Представнички дом није, међутим, обавио именовање додатног члана Истражне комисије из хрватског

⁴⁰ Ова сједница је одржана 15.05.2020. године, те је на њој усвојен приједлог закључка Бранислава Бореновића, којим је Представнички дом потврдио именовање чланова Истражне комисије које су клубови раније доставили, у складу са Закључком о оснивању Истражне комисије. За потврђивање именовања чланова Истражне комисије гласало је 26 посланика (21 из Федерације БиХ и 5 из Републике Српске), пет посланика је било против и два уздржана. Листинг гласања 8. сједнице Представничког дома, http://static.parlament.ba/doc/126899_Rezultati%20glasanja%20za%208%20sjednicu%20PD_objedinjeni.pdf.

⁴¹ Записник Конституирајуће сједнице Истражне комисије, у прилогу с материјалима са конститутивне сједнице.

⁴² Штавише, за разлику од одредбе која експлицитно налаже наведени ентитетски омјер у комисијама, Пословник чак не прописује обавезу именовања припадника сва три конститутивна народа у сваку комисију. Истовремено, тај ентитетски омјер није испоштован код чак пет комисија које су формиране у сазиву 2018-2022: Двије комисије за именовање директора, односно замјеника директора, Агенције за заштиту личних података, двије комисије за именовање чланова Уреда за разматрање жалби, те Комисије за именовање генералног ревизора. У прве четири комисије омјер чланова из Федерације БиХ и Републике Српске је 3:3, док је у случају пете комисије тај омјер чак 5:1 у корист Федерације БиХ.

⁴³ Члан 187. Пословника Представничког дома.

⁴⁴ Члан 188., везано за члан 187., Пословника Представничког дома.

народа, нити су такву иницијативу покренули посланици који су у расправама или у јавности критиковали недостатак таквих чланова у Истражној комисији.⁴⁵

У сваком случају, у Истражној комисији су заступљени сви клубови који дјелују у Представничком дому,⁴⁶ осим три клуба који нису доставили своје чланове.⁴⁷ Пет чланова Истражне комисије су из Федерације БиХ и три из Републике Српске, а по четири члана Истражне комисије су из бошњачког и српског народа.

3. Оспоравање легитимитета и рада Истражне комисије

Осим наведених опструкција везаних за конституисање Истражне комисије, оспоравање њеног успостављања, дјеловања и ингеренција је почело нетом по њеном формирању, те никада није престало. Осим очекиваних оспоравања од политичких противника, озбиљни настрјаји су забиљежени из правосудних кругова, укључујући не само од носилаца највиших правосудних функција већ и од самих правосудних институција.

Високи судски и тужилачки савјет усвојио је на својој сједници од 18. јула 2019. – непуних мјесец дана од оснивања Истражне комисије – званичне закључке:

- „Закључак Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине којим се оснива истражна комисија тог дома за истраживање стања у правосуђу, а посебно ВСТСБиХ, суштински представља парламентарни надзор над радом правосуђа који, као такав, није предвиђен и допуштен позитивним прописима у Босни и Херцеговини. На овај начин Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине излази изван надлежности Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, те представља грубо мијешање и недопуштен притисак законодавне власти на рад правосуђа, те као такав нарушава демократски уставни систем тродиобне подјеле власти;
- Чланови ВСТСБиХ, те судије и тужиоци у Босни и Херцеговини ни на који начин неће учествовати у раду ове истражне комисије Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине;
- ВСТСБиХ позива Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине да сва питања у вези са правосуђем разматра у партнерском односу са ВСТСБиХ, на основу поштовања демократског принципа подјеле власти.⁴⁸

⁴⁵ С обзиром да Истражна комисија има осам чланова, а да Пословник Представничког дома прецизира да привремене комисије „могу имати до девет чланова“, постојали су услови да Дом именује додатног члана из хрватског народа да се то сматрало потребним, односно да су такву иницијативу покренули посланици који су о овом питању иступали.

⁴⁶ СДС-ПДП, ДФ, СДА, СДП и НС-НБ.

⁴⁷ СНСД, ХДЗ и Српски клуб.

⁴⁸ Закључци ВСТС-а од 18. 07. 2019., <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/81361> .

Како је судија Горан Незировић касније потврдио у свом свједочењу пред Истражном комисијом, нити један члан ВСТС-а није гласао против ових закључака.⁴⁹ Истакао је да је он био уздржан⁵⁰ јер се није слагао „са овим дијелом да не учествује у овој комисији“, а „са неким се слагао“.⁵¹ Из овог јасно произлази да Незировић није изразио противљење првом закључку, којим је ВСТС експлицитно заузео неколико у цјелини неоснованих ставова правне природе, те који је тиме значајно штетнији по репутацију правосуђа од наредна два. Штавише, ВСТС тај правно потпуно погрешан закључак никада није ставио ван снаге, што изазива оправдане сумње Истражне комисије у независност и стручност и овог, тренутног, састава ВСТС-а.

Незировић је, на инсистирање чланова Истражне комисије да појасни шта је мотивисало ВСТС да судијама и тужиоцима забрани сарадњу са комисијом, истакао да се радило о „погрешном разумијевању независности.“⁵² Чињеница да је у том тренутку у највишем правосудном тијелу у Босни и Херцеговини не само постојала већина са „погрешним разумијевањем независности“, већ да је такво (не)разумијевање у готово свим сегментима било једногласно, указује или да се ради о озбиљној некомпетентности у самом врху правосуђа или, пак, о циљаном покушају опструкције парламентарног надзора над проблемима у правосуђу. На неоснованост таквих ставова ВСТС-а тада је указала и Амбасада САД-а, која је истакла:

„Данашњи закључци ВСТС-а показују недостатак разумијевања улоге и значаја парламентарног надзора. Здраве демократије требају провјеру и равнотежу. Не ради се само о праву Парламента, него о обавези да судство буде одговорно грађанима БиХ.“⁵³

Иако је судија Незировић истакао да је дио тих закључака који се односи на сарадњу са Истражном комисијом био „грешка ВСТС-а“, те иако је ВСТС годину дана касније – на својој сједници из јуна 2020. – уклонио забрану појединачним носиоцима правосудних функција да сарађују са Истражном комисијом, чињеница је да је ВСТС на истој сједници једногласно „потврдио своје закључке поводом Привремене истражне комисије“ који се односе на оспоравање њених ингеренција у складу са Законом о парламентарном надзору и који су, како је изнад наведено, потпуно правно неосновани.⁵⁴

⁴⁹ Свједочење Горана Незировића, судије Врховног суда Федерације БиХ и члана Високог судског и тужилачког савјета БиХ, 9. сједница Истражне комисије од 03. 09. 2020, у прилогу са материјалима са 9. сједнице.

⁵⁰ Незировић није индицирао да је иједан други члан ВСТС-а осим њега био уздржан. Истражна комисија није успјела прибавити независну верификацију Незировићеве тврдње да је био уздржан.

⁵¹ Свједочење судије Горана Незировића, *supra* фн. 49. Како је Незировић навео, о закључцима се није гласало појединачно.

⁵² Ибид.

⁵³ Саопштење Амбасаде САД-а од 19. 07. 2019. везано за Закључке ВСТС-а од 18. 07. 2019, https://twitter.com/USEmbassySJJ/status/1151797139170893825?ref_src=twsrc%5Etfw.

⁵⁴ Закључци ВСТС-а од 24. и 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-suzdrzati-komentarisanja-predmeta/>.

Штавише, Милан Тегелтија је приликом обраћања медијима након те сједнице ВСТС-а поново довео у питање јасне надлежности Истражне комисије, устврдивши:

„Наш став је да не постоји надлежност те комисије да врши над нама надзор и над функционисањем правосудног система и његове регулације.”⁵⁵

Тада изабрана потпредсједница ВСТС-а Санела Горушановић Бутиган истакла је том приликом „да се слаже са свиме што је Тегелтија изнио, јер су одлуке усвојене једногласно.”⁵⁶ Коначно, сам Незировић је током свједочења Закон о парламентарном надзору описао као „контроверзан”.⁵⁷

Такође је чињеница да је ВСТС одлуку да поништи забрану сарадње са Истражном комисијом донио тек након још једног оштро интонираног упозорења Амбасаде САД-а, у којем се истиче:

„ВСТС би требао имати на уму да су провјере и равнотеже сами темељ слободног и демократског друштва. Инструисање званичника у правосудном сектору да не сарађују са комисијом законодавног органа дјелује и против правосудне одговорности и против њене независности”.⁵⁸

Но и тада, седам дана након овог саопштења Амбасаде САД-а, ВСТС је уклањање забране сарадње формулисао на начин да сарадњу остави на вољу појединачних судија и тужиоца, „који самостално одлуче да се одазову на позив Истражне комисије”,⁵⁹ игноришући обавезу сарадње и одазивања коју Закон о парламентарном надзору експлицитно прописује.⁶⁰

С обзиром на све наведено, све закључке ВСТС-а је неопходно посматрати и у временском и у суштинском контексту њиховог доношења.

Наиме, како је изнад наведено, директан мотив за оснивање Истражне комисије је био непримјерен контакт тадашњег предсједника ВСТС-а Милана Тегелтије са странком у поступку, као и сама суштина разговора са том странком, о чему је јавност сазнала крајем маја 2019.

⁵⁵ Детектор, 24.6.2020., <https://detektor.ba/2020/06/24/vstv-sudije-i-tuzioci-se-pred-istraznom-komisijom-trebaju-suzdrzati-komentarisanja-predmeta/>. Тегелтијино одбијање сарадње са Истражном комисијом описао је и *Freedom House* у свом Извјештају за Босну и Херцеговину за 2021, у којем је Босна и Херцеговина добила проценат демократичности од само 39,29%. *Freedom House*, Nations in Transit 2021 - Bosnia and Herzegovina, <https://www.ecoi.net/de/dokument/2069405.html> .

⁵⁶ Ибид.

⁵⁷ Свједочење судије Горана Незировића, *supra* фн. 49. Закон о парламентарном надзору усвојен је уз изузетну подршку ОЕБС-а, те било каква „контроверза“ није могла постојати са становишта међународних стандарда.

⁵⁸ Саопћење Амбасаде САД-а од 19. 06. 2020.

<https://twitter.com/USEmbassySJJ/status/1274017143424720896>

⁵⁹ Закључци ВСТС-а од 24. и 25. 06. 2020, *supra* фн. 54.

⁶⁰ Закон о парламентарном надзору, чл. 11.

Само два дана након тих сазнања, међутим, ВСТС је једногласно усвојио закључак који гласи: „Савјет даје пуну подршку и повјерење председнику Савјета Милану Тегелтији, у даљем обављању његових дужности.”⁶¹ Овакво априори одбацивање Тегелтијине одговорности било је проблематично не само због недопустиве интимизације Савјета као тијела са својим председником већ, нарочито, због јасног сукоба интереса у који се ВСТС тиме упустио, узимајући у обзир да су, према важећем закону, дисциплинске комисије у свим степенима поступка против свих носилаца правосудних дужности састављене од чланова ВСТС-а, укључујући цијели ВСТС по питању жалби на евентуалну дисциплинску мјеру.

Само три дана након што је КДТ поднио дисциплинску тужбу против Тегелтије и затражио привремено удаљавање са дужности до окончања дисциплинског поступка,⁶² првостепена дисциплинска комисија ВСТС-а је тужбу прогласила недопуштеном и одбацила је,⁶³ а ту одлуку је већ након додатних осам дана потврдила и другостепена дисциплинска комисија.⁶⁴ Читав дисциплински поступак против Тегелтије је тако правоснажно окончан у његову корист за мање од петнаест дана,⁶⁵ а обје дисциплинске комисије ВСТС-а су одлуке донијеле на потпуно погрешним правним основама.

Те дисциплинске комисије, чији су чланови три седмице раније Тегелтији дали „пуну подршку и повјерење“, своје су одлуке засновале на правној фикцији да им Закон о ВСТС-у не даје надлежност да одлучују о дисциплинској одговорности председника ВСТС-а јер „председник ВСТС-а, као члан Савјета у сталном радном ангажману, не може сносити дисциплинску одговорност јер све радње предузима у својству председника Савјета, а не судије“.⁶⁶

Дисциплинске комисије су тако потпуно игнорисале низ чињеница, укључујући да Закон о ВСТС-у прописује дисциплинске прекршаје судија,⁶⁷ да је Тегелтија неоспорно био судија јер је за члана ВСТС-а изабран између судија окружних или основних судова из Републике Српске⁶⁸ и да би му престанком судачке дужности аутоматски престала и дужност у ВСТС-у,⁶⁹ те да је КДТ тужбу против Тегелтије поднио на основу одредбе која као дисциплински прекршај судије прописује и дјела која нису нужно радње почињене у

⁶¹ Закључци ВСТС-а са ванредне сједнице од 23. 05. 2019, <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/80326>.

⁶² *Двоструки аршини ВСТС-а*, Ослобођење, 15. 06. 2019., <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/dvostruki-arsini-vstv-a-465533>.

⁶³ ВСТСБиХ, Првостепена дисциплинска комисија за судије, Одлука, 3. јуни 2019.

⁶⁴ ВСТСБиХ, Другостепена дисциплинска комисија за судије, Одлука, 11. јуни 2019.

⁶⁵ УДТ је дисциплинску тужбу покренуо 31. 05. 2019, првостепена дисциплинска комисија је одлуку донијела 03. 06. 2019, а другостепена дисциплинска комисија ју је потврдила 11. 06. 2019. Узимајући у обзир да је јавност за Тегелтијине непримјерене контактe са странком у поступку сазнала 21. 05. 2019, све је било окончано за три седмице.

⁶⁶ *Трећи годишњи извјештај о одговору правосуђа на корупцију: Синдром некажњивости*, ОЕБС, новембар 2020, стр. 28-30, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/9/471006.pdf>. Дисциплинске комисије су се такође упустиле у додатну правну фикцију, попут тврдње да

⁶⁷ Закон о ВСТС-у, члан 56.

⁶⁸ Ибид, члан 4. (1) (и)

⁶⁹ Ибид, члан 6. (1) (а).

својству судије, већ укључују и „било какво друго понашање које представља озбиљно кршење службене дужности или доводи у питање повјерење јавности у непристрасност и кредибилитет судства.“⁷⁰

Нема никакве сумње да је Тегелтијино понашање у овом случају довело у питање повјерење готово комплетне јавности у Босни и Херцеговини у непристрасност и кредибилитет судства, узимајући у обзир да се судија који је притом био и предсједник највишег правосудног органа у земљи упустио у непримјерену комуникацију на непримјереном мјесту и под другим непримјереним околностима. То неповјерење је, уосталом, било толиких размјера да је получило сазивање хитне сједнице државног парламента, те да је та сједница резултирала формирањем прве истражне комисије у Босни и Херцеговини на основу Закона о парламентарном надзору.

Толико правно погрешно тумачење Закона о ВСТС-у од стране двије различите комисије састављене искључиво од правника који су носиоци највиших правосудних дужности не може, стога, бити резултат некомпетентности. Напротив, како је ОЕБС истакао у свом извјештају:

„Овај апсурдан исход сигнализира толико крајње погрешно тумачење закона да разумно изазива сумњу да је донесено намјерно да би се постигао жељени резултат. У сваком случају, ова одлука представља нечувен напад на судску одговорност.“⁷¹

Упоредо са оваквим поступањем ВСТС-а, Тужилаштво БиХ је Тегелтију саслушало искључиво у својству свједока, а кривични поступак је покренуло против особе која је снимала наведену интеракцију и против инспектора СИПА-е који је снимљен како од те особе узима новац. Против њих двојице су чак подигнуте и оптужнице, које су у коначници резултирале ослобађајућим пресудама пред Судом БиХ.⁷²

Ово је временски и чињенични контекст у ком је ВСТС усвојио закључке којим је не само забранио сарадњу носилаца правосудних функција са Истражном комисијом већ је упутио експлицитну пријетњу кривичним гоњењем члановима Истражне комисије, кроз констатације да рад Истражне комисије представља „недопуштен притисак законодавне власти на рад правосуђа“.

У том смислу, не може се прихватити мишљење судије Незировића да је примарни разлог усвајања таквих закључака плод „грешке“ или „погрешног разумијевања независности.“ Узимајући у обзир да су закључци усвојени тек мјесец дана након што је ВСТС у експресном поступку осигурао „апсурдан исход“⁷³ дисциплинског поступка против

⁷⁰ Ибид., члан 56. (23).

⁷¹ ОЕБС Трећи годишњи извјештај, *supra* фн. 66., стр. 29. На ове чињенице указао је и судија Милан Благојевић током свједочења пред Истражном комисијом. Свједочење судије Благојевића, Стенограм 5. сједнице Истражне комисије, у прилогу с материјалима са 5. сједнице.

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

⁷³ ОЕБС Трећи годишњи извјештај, *supra* фн. 66., стр. 29.

Милана Тегелтије, а да је Истражна комисија формирана управо због неповјерења грађана у правосуђе изазваног таквим начином поступања ВСТС-а, то разумно изазива сумњу да је циљ наведених закључака био управо да осујети парламентарну истрагу и јавну расправу о питању корупције у правосуђу у Босни и Херцеговини, укључујући у самом његовом врху.

Штавише, иако је ВСТС накнадно укинуо забрану носиоцима правосудних функција да се појаве пред Истражном комисијом, чињеница је да је то урађено пуних годину дана касније, те је и тај закључак формулисан на начин који није у складу са Законом о парламентарном надзору, док су закључци којим се експлицитно оспоравају ингеренције Истражне комисије за надзор над радом правосуђа, те којим се доводи у питање законитост самог дјеловања Истражне комисије, не само остали на снази већ су и реафирмисани једногласном одлуком ВСТС-а.

Све ово не значи да је Истражна комисија стекла дојам да је судија Незировић био неискрен у свом свједочењу, већ да наведени контекст није довољно или уопште узео у обзир приликом свједочења о овом конкретном случају. Истражна комисија је стекла дојам о искренности судије Незировића кроз дио његовог свједочења у ком је истакао:

„Дакле, када је то у оваквој ситуацији, да имамо овакав степен неповјерења, дакле, ја сам овдје дошао са осјећајем стида. Наши грађани изгледа више вјерују политичарима него судијама или тужиоцима. То је за мене као судију поражавајуће, ја вам кажем за мене је то поражавајуће.”⁷⁴

Оцјена је Истражне комисије да свједочење судије Незировића указује на проблем који ће се прожимати кроз овај комплетан извјештај, јер је потврђен и у свједочењима бројних других свједока: да у правосуђу у Босни и Херцеговини, укључујући и његово највише тијело, влада култура страха и конформизма, те да и носиоци правосудних функција којима је стало до етичких и професионалних стандарда често игноришу контекст у којем корумпирана мањина намеће доношење одређених одлука. За разлику од припадника те корумпирани мањине, који арогантно инстистирају на оправданости таквих одлука, етична већина у правосуђу, суочена са посљедицама таквих одлука на стање у правосуђу или пак перцепцију јавности о томе, истиче нелагоду, али и кајање, јер им се нису одлучније одупрли. Истовремено, у адекватном форуму су спремни указати на те проблеме. Стога се чини да је пружање форума за такве гласове био један од главних разлога за посебно агресиван отпор формирању и дјеловању Истражне комисије од стране особа у правосудним и политичким круговима на који се указује у овом Извјештају.

С тим у вези, посебно је индикативно свједочење Берине Алихоџић, чланице ВСТС-а, која је била и чланица првостепене дисциплинске комисије ВСТС-а у поступку против

⁷⁴ Свједочење судије Горана Незировића, *супра* фн. 49. Да је судија Незировић и те како свјестан проблема конформизма у правосуђу у Босни и Херцеговини уопште документовано је у поглављу овог извјештаја који се односи на ту тему. Види *инфра* фн. 175. и пратећи текст.

Милана Тегелтије, а везано за тај поступак. Било какво парафразирање тог свједочења не би адекватно дочарало његов значај, те га је неопходно предочити у интегралном облику:

„Берина Алихоџић:

Ево ја ћу вам одмах рећи, ја сам била у првостепеној дисциплинској комисији, у три и петнаест сам лично ја, та дисциплинска комисија је састављена, ја сам тај дан имала дисциплински предмет, нечији, од 9 сати, а у 11 сати ми је речено да сам члан дисциплинске комисије која мора данас одлучити.

Дамир Арнаут:

Извињавам се, речено од стране?

Берина Алихоџић:

Речено од стане онога који ме је именовао. Знате шта, ја чим напуним 65 година идем у пензију јер се мени штошта згадило, ја вам то поштено кажем, пошто видим да пуно ствари не могу помоћи и ја идем, сад вам причам искрено.

Значи дошла сам, дошла сам на дисциплинску у 9, излазим на паузу, каже члан си дисциплинске комисије. Које? У том и том предмету. Ја кажем па има наставак дисциплинског поступка али имам само 10 минута паузе. У три и петнаест се завршила моја дисциплинска, и чекају мене два члана, е овакав предмет, каже ово је дисциплинска ми смо то разматрали, ја кажем станите само да дођем себи, четири – пет сати је трајао дисциплински овај, каже, тачно знам ко је члан, каже у пола четири ми завршавамо.

Ја сам сјела тада, имала сам петнаест минута буквално и заиста сам погледала и заиста по мени је било недовољно јасно, недовољно јасно, рекох, дајте ми члан, у три и петнаест сам дошла у пола четири је завршена, и реко дајте ми члан на шта ћу се позвати и три сам пута прочитала тај члан, врло је нејасан, по ономе како је написано заиста је округло па на ћоше. Е то би било то, е то је довољно.

Мирјана Маринковић Лепић:

Зар се може уопште тако одлучивати да вам неко нареди да тај дан предмет мора бити завршен који нисте ни стигли погледати, да знате ја сам у привреди била овај у својству тужиоца када је у питању дисциплинска комисија и знам колико ми је требало да се припремим за предмет и да потрошим цијели дан на неколико предмета, значи у једној фабрици, а камоли, значи мени је несхватљиво да вам је неко могао наредити да тај

дисциплински поступак треба да буде завршен и да је завршен у петнаест минута.

Берина Алихоџић:

Речено, овако значи, два члана су засједала тај дан, ја нисам никада ни погледала тај касније. Тај дан пошто је било хитно, не хитно, него је 24 сата био рок, 24 стата је био рок да се одговори, значи зато је то било. Једноставно се тај дан морало.

Дамир Арнаут:

Чиме је прописан тај рок?

Берина Алихоџић

Не знам вјерујте ми али када ми је речено, онда сам ја рекла па шта, па не могу. Каже па двадесет и четири сата када је у питању да ли суспензија не знам тачно, не знам, ево поштено вам кажем, не знам. Тако да је то истина, то је истина и ја сам имала петнаест минута и ја сам након тога први пут у животу сам добила високи притисак управо зато што сам се насикирала јер је то све било хо рук, ето тад сам добила притисак и почела први пут у животу таблете пити, и то је истина. Значи хо рук је било и ја сам пристала на хо рук, јер су њих двије сједиле, објасниле да је то тако, ја сам заиста ишчитала тај члан, њих су двије биле за тако, уреду, слажеш се, слажем се и то је истина. Значи хо рук сам урадила и признајем.⁷⁵

Везано за расправу у ВСТС-у по питању сарадње са Истражном комисијом, тужитељка Алихоџић је истакла: „Никада се нисам јавила када су та питања, јер не знам, зато што се читав живот бавим кривичним правом. Знам да су одређени устали, образложили, ево ја сам слушала сјећам се они су рекли нема право власт да нас контролише, они су то образложили и јавили су се они који се као разумију.“

Свједочења судије Незировића и тужитељке Алихоџић стога јасно указују да у правосуђу у Босни и Херцеговини, укључујући на највишим нивоима, постоји одређени број званичника који су спремни упуштати се у неодрживе правне интерпретације или пак вршити притисак на своје колеге, с циљем заштите својих или интереса повезаних лица. Та свједочења истовремено откривају да такви званичници – који нису у већини – успијевају у тим насртајима на интегритет правосудног система искључиво захваљујући

⁷⁵ Свједочење тужитељке Берине Алихоџић, 25. сједница Истражне комисије, у прилогу са материјалима са 25. сједнице.

недостатку адекватног отпора, па и конформизма, од стране критичне масе која не учествује у коруптивним радњама.

Како је из ових и других свједочења видљиво, управо је изостанак адекватног отпора унутар самог правосуђа спрам нетачних правних интерпретација резултирао оспоравањем ингеренција Истражне комисије, које је трајало преко годину дана. Истовремено, инсистирање чланова Истражне комисије на правилном тумачењу Закона о парламентарном надзору, те истрајавање на конзумацији свог мандата, упркос бројним и озбиљним пријетњама из самог правосуђа, довело је до успоставе форума у ком су носиоци правосудних функција могли јавно и пред ауторитативним тијелом указати на притиске на које наилазе, што је консекветно довело до пребацивања притиска на корумпиране правосудне званичнике.

Штавише, управо је одлучност Истражне комисије да оствари надзор над стањем у правосуђу због све јаче перцепције јавности да је правосудни систем дубоко корумпиран, упркос нимало прикривеним пријетњама чланова ВСТС-а усмјереним како према члановима Истражне комисије тако и према носиоцима правосудних функција, срушила својеврсни мит о недодирљивости и моћи председника ВСТС-а, али и неких његових најближих сарадника, који је до тада постојао.

У том смислу, неопходно је подсјетити да је немали број чланова ВСТС-а изрекао тврдње из којих се могло протумачити да сматрају да оснивање и дјеловање Истражне комисије подлијеже кривичном гоњењу чланова државног парламента, те се не може искључити могућност да су таквим изјавама настојали исходити управо такав епилог. Примјера ради, председник ВСТС-а је у изјави медијима истакао: „Ова истражна комисија је заиста неприхватљива. Она је грубо мијешање у рад правосуђа”.⁷⁶ Његова тадашња замјеница Ружица Јукић је закључила да „Парламент не може да има надзор над правосуђем. То нема нигдје на свијету”,⁷⁷ док је чланица ВСТС-а Моника Мијић успостављање Истражне комисије назвала „директном контролом правосуђа”.⁷⁸

Узимајући у обзир експлицитну терминологију коју су ови највиши правосудни званичници користили, те коју су уврстили у званичне закључке ВСТС-а, нема никакве сумње да су такву терминологију изабрали с циљем карактеризације да дјеловање Истражне комисије представља „Ометање рада правосуђа”, како је званичан назив једног од поглавља Кривичног закона БиХ,⁷⁹ а што је Истражна комисија схватила као директну пријетњу кривичним процесуирањем њених чланова.

Штавише, тадашњи председник ВСТС-а је још експлицитније пријетње упутио према носиоцима правосудних функција, те директно позвао КДТ да покрене дисциплински

⁷⁶ Тегелтији смета Истражна комисија, Арнаут открива да ће саслушања бити јавна, НАП, 17. 07. 2019, <https://nap.ba/news/56431>.

⁷⁷ ВСТС: Истражна комисија Парламента представља притисак на правосуђе, ВОА, 18. 07. 2019, <https://ba.voanews.com/a/vstv-istra%C5%BEa-komisija-parlamenta-predstavlja-pritisak/5005333.html>.

⁷⁸ Ибид.

⁷⁹ Кривични закон БиХ, Ометање рада правосуђа, чл. 240-241б.

поступак против свих судија и тужилаца који успоставе сарадњу са Истражном комисијом:

„Судије и тужиоци не могу да бирају које ће одлуке ВСТС поштовати а које неће, све одлуке су једноставно обавезујуће. Непоштовање одлука ВСТС-а представља дисциплински прекршај и то важи за све одлуке, не само ову. Питање дисциплинског поступка и његовог покретања је питање за Канцеларију дисциплинског тужиоца.“⁸⁰

У оваквом окружењу, била је одговорност Истражне комисије да својим примјером покаже одлучност, те да тиме охрабри чланове правосудне заједнице да јој се придруже у побољшању стања у правосуђу. У том смислу се Истражна комисија циљано одлучила да правно неосноване изјаве правосудних челника не оповргава путем медија, већ институционалним дјеловањем. Предсједавајући Истражне комисије је управо на тај начин у самом старту одбацио могућност било какве јавне полемике са особама које су оспоравале ингеренције Истражне комисије, али и одлучност у остваривању својих циљева, те трасирао метод дјеловања Истражне комисије. На упит медија да коментарише изјаве чланова ВСТС-а, предсједавајући Истражне комисије је тада рекао:

„С обзиром да сам и сам члан ове комисије, која је већ оформљена, не би било примјерено да у медијима коментаришем изјаве званичника из институција чији ће рад, према одлуци Представничког дома, ова комисија сада истраживати и који су том одлуком потпали под мандат ове комисије. Према Пословнику, сва саслушања ће бити јавна и медији ће у том званичном окружењу - какав БиХ до сада није видјела - имати приступ свим информацијама“.⁸¹

Управо у овом контексту треба посматрати и дио свједочења судије Незировића, у ком је истакао да је примијетио да је код дјеловање Истражне комисије дошло до ситуације у којој „Наши грађани изгледа више вјерују политичарима него судијама или тужиоцима.“⁸² Судија Незировић је тада истакао да је за њега то „поражавајуће” јер „мислим да грађани од вас не очекују нешто много, а од судија и тужилаца и правосуђа очекују истину, правду, слободу, равноправност као највеће вриједности правне државе.“⁸³

Сврха оснивања и дјеловања Истражне комисије није, наравно, била да политичари од правосуђа преузму примат на повјерење грађана, јер је повјерење јавности у правосуђе темељ јаког демократског друштва. Но, када правосуђе абдицира ту одговорност према грађанима, управо је задатак изабраних званичника као директних представника грађана

⁸⁰ Због дописа судијама и тужиоцима, Милан Тегелтија би могао добити по цену, Ослобођење, 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 НАП, *супра* фн. 76.

⁸² Свједочење судије Незировића, *супра* фн. 49.

⁸³ Ибид.

да предузму мјере које ће водити ка враћању повјерења у правосуђе. У том смислу, истражне комисије су неопходан алат који се у демократским друштвима употребљава када све друге опције не успију, када само правосуђе није у стању да се носи с коровом у својим редовима, те чија је примарна сврха да помогну носиоцима правосудних функција да се врате на врх љествице повјерења јавности.

Сама истрага, стога, није довољна, као што ни побољшање законског оквира није dostatно за поправљање стања у правосуђу. Иако су те мјере од значајне помоћи, искорјењивање корупције унутар правосудног система ће бити могуће оног тренутка када се критична маса судија и тужилаца активно супротстави корумпираним индивидуама у својим редовима и одбије бити асоцирана са њиховим активностима.

Истражна комисија је, без сумње, пружила форум за такво дјеловање, напредак је видљив, те ће бити третиран у наредним поглављима. Истовремено, сврха овог извјештаја није да прогласи потпуни успјех, већ да представи реалну слику. У том смислу, посао још увијек није завршен.

4. Стратегија организовања саслушања

У свјетлу отворених пријетњи како носилаца правосудних функција тако и политичких званичника у институцијама Босне и Херцеговине,⁸⁴ Истражна комисија је заузела агресиван приступ по питању заштите својих ингеренција. Истражна комисија је тако сазвала сједницу по хитном поступку након писма Милана Тегелтије упућеног свим судијама и тужиоцима у Босни и Херцеговини, у којем их подсећа на закључке ВСТС-а да не сарађују са Истражном комисијом, те је на тој сједници усвојила закључке којим, *inter alia*, „осуђује изјаву председника ВСТС-а од 19. јуна 2020, којом се носиоцима правосудних функција налаже да не сарађују са Привременом истражном комисијом”, али и “охрабрује носиоце правосудних функција да сарађују са Привременом истражном комисијом, у правцу испуњења циљева и задатака које је утврдио Представнички дом...у складу са Законом о парламентарном надзору”.⁸⁵

Истражна комисија је потом одлучила да за свједоке првенствено позове оне правосудне званичнике који су јавно истакли своје опредјељење за сарадњу са Комисијом. Чланови Истражне комисије су, наиме, били свјесни да, у свјетлу отворених пријетњи председника ВСТС-а, многе судије и тужиоци неће бити спремни ризиковати евентуалне дисциплинске санкције у случају сарадње са Истражном комисијом. С тим у вези, неопходно је напоменути да је и сам председник Суда Босне и Херцеговине у изјави за медије наговјестио могућност таквих санкција:

⁸⁴ Један од чланова/чланица Колегијума Представничког дома упутио је у овом периоду отворену пријетњу једном члану/чланици Истражне комисије, која гласи „Шта ви тамо нешто саслушавате, сви ћете одговарати“. Конверзација председавајућег Истражне комисије са чланом/чланицом Истражне комисије.

⁸⁵ Закључци Истражне комисије са 4. сједнице од 25. 06. 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>.

„Одлуку је донио ВСТС још прошле године, а недавно је од стране Предсједништва ВСТС-а послана свим предсједницима судова и главним тужиоцима. Ја сам, сходно својој обавези предсједника суда, ту обавијест и *e-mail* послао свим судијама Суда БиХ. Ја нисам у прилици да ишта забрањујем судијама Суда БиХ, јер ће свако поступити у складу са својим виђењем ситуације и правним схватањима члана 56. Закона о ВСТС-у, у којем се као један од дисциплинских прекршаја судија наводи и ‘непоштовање и непридржавање одлука ВСТС-а’”⁸⁶

Истражна комисија је, стога, усагласила стратегију да први позиви буду упућени судијама и тужиоцима за које је – на основу њихових јавних иступа – било сигурно да ће се одазвати. Ова стратегија је имала четири повезана циља:

1. Успостављање ауторитета Истражне комисије на самом почетку њеног дјеловања, осигурањем поштовања њених позива;
2. Охрабривање оних носилаца правосудних функција који су евентуално имали задршке везано за појављивање пред Истражном комисијом;
3. Предочавање најбоље праксе парламентарног надзора, по узору на демократске земље, медијима и широј јавности, уз пратеће осигурање подршке академске заједнице из оба ентитета и међународних институција за рад Истражне комисије;
4. Стављање јавног притиска на судије и тужиоце који одбију да свједоче пред Истражном комисијом.

У складу са овом стратегијом, Истражна комисија је за своје прве свједоке позвала званичнике из институција Босне и Херцеговине, те судије Милана Благојевића, Бранка Перића и Горана Незировића, који су у јавним иступима још раније најавили своју спремност да сарађују са Истражном комисијом. Саслушања ових пет свједока обављена су током прва два мјесеца након што је Истражна комисија конституисана, те су, уз пратеће медијско интересовање, значајно помогла успостављању ауторитета Истражне комисије у почетној фази њеног дјеловања.

Ова саслушања су истовремено послала јасну слику да интенција Истражне комисије није да дјелује на инквизиторски начин, већ да са носиоцима правосудних дужности осигура платформу за изношење проблема са којим се правосудни сектор суочава, као и приједлоге рјешења. Овакав приступ је не само изоловао корумпиране снаге у правосуђу и додатно делигитимизовао њихов отпор спрам сарадње са Истражном комисијом, већ је такође охрабрио прогресивне снаге да у Истражној комисији пронађу сарадника у борби против корупције унутар правосудног система.

Коначно, иницијална саслушања, која су била изузетно медијски пропраћена, поставила су притисак на оне званичнике који су указивали да одбијају или избјегавају сарадњу са Истражном комисијом.

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

С тим у вези, Истражна комисија је оваквим приступом остварила прва три претходно наведена циља већ током прва три мјесеца свог дјеловања, те је тек тада покренула активности с циљем осигурања свједочења оних носилаца правосудних функција који су јавно доводили у питање или директно оспоравали њене ингеренције.

Оваква стратегија се показала изузетно успјешном, јер су јавна оспоравања Истражне комисије и њеног дјеловања од стране носилаца правосудних функција готово у потпуности престала након октобра 2020. (четири мјесеца од њеног конституисања), а Истражна комисија је тада почела добијати директне захтјеве од судија и тужилаца да свједоче пред комисијом. Пријетње према члановима Истражне комисије и правосудним званичницима који су остварили сарадњу са Комисијом су у истом периоду прекинуте. С тим у вези, Истражна комисија је забиљежила само по један случај избјегавања, односно одбијања сарадње.

5. Избјегавање и одбијање сарадње

Једине двије ситуације у којим је Истражна комисија наишла на неспремност за сарадњу су везане за бившу главну тужитељку Гордану Тадић и министра правде БиХ Јосипа Грубешу. Док се тужитељка Тадић у коначници појавила пред Истражном комисијом, околности које су том саслушању претходиле указују на намјеру тужитељке Тадић да избјегне сарадњу.

Истражна комисија је на 6. сједници од 06. 07. 2020. одлучила да позове тужитељку Тадић, те је задужила секретаријат Комисије да са њеним кабинетом размотри најоптималније датуме за њено свједочење. Како је одговор кабинета на упите секретаријата изостао, председавајући Истражне комисије се главној тужитељки обратио директно,⁸⁷ с молбом да Истражну комисију обавијести о расположивим терминима, у периоду између 24. 08. 2020. и 11. 09. 2020. године.

Главна тужитељка није одговорила на тај захтјев, те је Истражна комисија њено свједочење заказала за конкретан датум, 14. 09. 2020.⁸⁸ Тужитељка је на овај позив одговорила да „због раније преузетих, а неодложних обавеза није у могућности приступити сједници,“ те је Истражна комисија свједочење заказала за 24. 09. 2020. Главна тужитељка се само три дана прије те сједнице поново позвала на „раније преузете, а неодложне обавезе“, те је чак навела „потребно је да у наредном периоду пошаљете више расположивих како бих могла ускладити своје радне обавезе...“,⁸⁹ иако је одговор изостао на два покушаја Истражне комисије да са главном тужитељком усагласи датум свједочења.

⁸⁷ Акт Истражне комисије број: 01-50-4-986-7/20 од 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 Ибид.

⁸⁹ Акт Тужилаштва БиХ бр. А-217/20 од 21.09.2020., линк *supra* фн. 87.

Овакво поступање главне тужитељке током три мјесеца покушаја да с њом успостави контакт и закаже њено свједочење није оставило сумњу међу члановима Истражне комисије да се ради о очитом избјегавању свједочења. Истражна комисија је стога одлучила да главној тужитељки не остави могућност било каквог изговора за одбијање сарадње, те је на 12. сједници одлучила да главној тужитељки на избор достави било који од наведених једанаест датума,⁹⁰ са отвореним термином на било који од тих датума, те захтјевом да о избору термина обавијести Истражну комисију најкасније пет дана раније.

Дана 14. октобра, задњег од једанаест понуђених датума, секретаријат Истражне комисије запримио је е-mail поруку сљедећег садржаја:

„У складу са закључком Привремене истражне комисије Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине за утврђивање стања у правосудним институцијама Босне и Херцеговине бр. 01-50-4-986-12/20 од 24. 09. 2020. године, покушао сам да путем остављеног броја телефона 033/286-068 остварим контакт са Вама ради данашње реализације позива на саслушање који сте упутили главној тужитељки Тужилаштва БиХ, гђи Тадић.“⁹¹

Предсједавајући Истражне комисије је у кратком року обавио консултације са другим члановима, те је затражио од секретаријата да главну тужитељку обавијести да је Истражна комисија одлучила да њено свједочење закаже за 14.30 часова. Истражна комисија је могла одбацити понуду главне тужитељке јер није запримљена пет дана раније како је затражено, већ задњег понуђеног дана, с приједлогом да се саслушање одржи унутар наредних шест сати. Чланови Истражне комисије су, међутим, били једногласни у оцјени да је управо то био циљ главне тужитељке: да у јавности представи да је она била вољна одазвати се позиву, али да је Истражна комисија одбила да је саслуша. Истражна комисија је стога одлучила да је за испуњење циљева комисије знатно корисније да овом питању приступи мудро, умјесто са сујетом.

Само неколико минута након што је секретаријат Истражне комисије обавијестио кабинет главне тужитељке о заказаном термину, главна тужитељка је лично упутила *e-mail* поруку секретаријату Истражне комисије са захтјевом да „служба Вашег протокола најави долазак на ВИП улаз Парламентарне скупштине БиХ“, али и с приједлогом да сједници не присуствује један од чланова Истражне комисије.”⁹² Истражна комисија

⁹⁰ Понуђени датуми: 30. 09 почев од 12.00, 01.10, почев од 15.00, 02.10 почев од 12.00, 05. 10 почев од 15.00, 06. 10 почев од 12.00, 07.10 почев од 12.00, 08.10 почев од 15.00, 09.10 почев од 12.00, 12. 10 почев од 15.00, 13. 10 почев од 12.00, те 14. 10 почев од 12.00. Акт Истражне комисије бр. 01-50-4-986-12/20, линк *супра* фн. 87.

⁹¹ *E-mail* порука Дарка Солдата, стручног сарадника-правника у канцеларији главног тужиоца од 14. 10. 2020. у 9.51. На поруци је у копији и главна тужитељка Тадић. Секретаријат Истражне комисије обавијестио је предсједавајућег да је Солдат у телефонском разговору истакао да су за главну тужитељку расположиви термини између 12.00 и 16.00. Копије *e-mail* порука, Прилог III.

⁹² *E-mail* порука Гордане Тадић од 14. 10. 2020. у 12.29 упућена секретаријату Истражне комисије, у прилогу с материјалима са 17. сједнице. Нити један од десетина других свједока који су се појавили пред Истражном комисијом није тражио протоколарни или ВИП третман. Копије *E-mail* порука, Прилог III.

није упозната како су надлежне службе Парламентарне скупштине БиХ одговориле на захтјев за ВИП третман, но захтјев главне тужитељице везано за присуство свог пуноправног члана Истражна комисија је једногласно одбацила.⁹³

Све изнад наведено, посебно посматрано у цјелини, не оставља било какву сумњу да је главна тужитељица на све начине покушала ескивирати појављивање пред Истражном комисијом, али на начин да себи остави могућност за тврдњу да је за непојављивање одговорна Истражна комисија, а не она сама. Мишљење је Истражне комисије да се главна тужитељица у тим покушајима служила стратегијом игнорисања упита, потом правдањем „раније преузетим обавезама“, да би у коначници покушала понизити чланове Истражне комисије и исходити исхитрену реакцију којом се не прихвата њена понуда да свједочи у наредна четири сата.

Када јој ни то није успјело, главна тужитељица – која је пуна три мјесеца избјегавала било какав контакт са Истражном комисијом – чак је сама написала е-маил поруку секретаријату у којој је тражила да Истражна комисија свог члана одстрани са саслушања. Истражна комисија је и по том питању поступила мудро: предсједавајући је инструктирао секретаријат да главну тужитељицу обавијести да ће се о том њеном захтјеву Истражна комисија очитовати на почетку сједнице, те је изјашњавање уврштено као прва тачка дневног реда.⁹⁴ Истражна комисија је након кратке расправе тај захтјев одбацила, чиме је главној тужитељици оставила избор да се повинује вољи Истражне комисије или да у присуству представника десетина медија напусти сједницу.

Ова епизода вјерно осликава размјере отпора највиших правосудних званичника спрам сарадње са Истражном комисијом. Поступање главне тужитељице стога није изолован инцидент, већ представља слијед поступања цијелог ВСТС-а, које је у претходном поглављу детаљно описано. Наиме, у свјетлу њених потеза, Истражна комисија нема сумње да би главна тужитељица експлицитно одбила сарадњу да су закључци ВСТС-а којим се забрањује судијама и тужиоцима да сарађују са Истражном комисијом и даље били на снази у тренутку када јој је Комисија доставила позив за саслушање. Истовремено, Истражна комисија нема сумње да је одустајање ВСТС-а од саме забране, али уз пратећу реафирмацију закључака којим се доводи у питање мандат Истражне комисије, био јасан сигнал за главну тужитељку да је слободна да сарадњу покуша ескивирати.

Све наведено додатно потврђује да је конформизам некорумпираних правосудних званичника омогућио корумпираној мањини да наметне своје ставове с циљем избјегавања парламентарног надзора, али и да је комбинација одлучности Истражне комисије да истраје на свом мандату и храброст дословно неколико судија и тужилаца који су на почетку дјеловања Истражне комисије јавно истакли своју спремност за сарадњу значајно сузила простор корумпираној мањини да сарадњу избјегне. Такође,

⁹³ Стенограм 17. сједнице Истражне комисије, у прилогу с материјалима са 17. сједнице.

⁹⁴ Дневни ред 17. сједнице Истражне комисије, акт бр. 01-50-4-986/20 од 14. 10 .2020, у прилогу с материјалима са 17. сједнице.

Истражна комисија је својим надасве професионалним и неемотивним приступом успјела не само исходити повјерење шире јавности већ је и потврдила да се ради о тијелу које се искључиво држи институционалног приступа, умјесто уобичајене и надасве неефикасне медијске препирке. Овакав приступ је добио два битна резултата: довео је до несналажења оних који су се у медијским препиркама испраксирани,⁹⁵ те је охрабрио оне носиоце правосудних функција који су били спремни подијелити своја запажања, али нису имали адекватан институционални форум да то ураде.

Колико је горе описани приступ Истражне комисије био новина у јавном простору у Босни и Херцеговини указује и неповјерење које је један медиј у том тренутку исказао везано за мотиве Истражне комисије по питању околности саслушања бивше главне тужитељке Тадић, објавивши текст под насловом „Прихватањем услова Тадић, Истражна комисија отворила питање властите транспарентности“.⁹⁶ Иако је, након указивања на чињенице од стране председавајућег Истражне комисије,⁹⁷ сам текст вјерно осликао све детаље свједочења главне тужитељке, иницијални текст и наслов указују да су чак и медији који редовно прате рад Истражне комисије довели у питање мотиве Истражне комисије.

У сваком случају, накнадни догађаји су потврдили правилност приступа Истражне комисије овом питању. Наиме, управо је током свједочења пред Истражном комисијом главна тужитељка признала да се тада у Тужилаштву БиХ није користио ТЦМС систем за додјелу предмета, а то признање је довело до покретања дисциплиноског поступка против ње, те у коначници и њене смјене са позиције главне тужитељке.⁹⁸ Да је та чињеница о самовољном додјеливању предмета од стране главне тужитељке до тада била непозната ВСТС-у потврђује и свједочење бројних свједока, укључујући чланицу ВСТС-а Берину Алихоџић и тадашњу потпредседницу ВСТС-а (која је у том тренутку обављала дужности председника ВСТС-а) Санелу Горушановић Бутиган.

Наиме, како је тужитељка Алихоџић истакла у свом свједочењу, „некако се провлачи како одређена тужилаштва не додјелују се предмети код ЦМС-а, међутим, ја сам буквално сазнала недавно, можда не знам када сте ви покренули, када је ова истражна комисија покренула питање тад смо се почели на неки начин почели бавити, јер никад није речено.“⁹⁹

У вези са истим питањима чланова Истражне комисије, потпредседница ВСТС-а Санела Горушановић Бутиган је истакла:

⁹⁵ Истражна комисија подсећа на бројне непримјерене медијске и иступе на друштвеним мрежама бившег председника ВСТС-а Милана Тегелтије и чланице ВСТС-а Ружице Јукић и слично.

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

⁹⁷ *E-mail* председавајућег Истражне комисије уреднику БИРН-а од 16. 10. 2020., Прилог IV.

⁹⁸ Свједочење главне тужитељке Гордане Тадић, *supra* фн. 29.

⁹⁹ Свједочење тужитељке Алихоџић, *supra* фн. 75.

„А права истина је да ја до данас нисам имала званични састанак, јесам се упознала приликом именовања са главном државном тужитељком, међутим, нисам имала времена да обавим с њом састанак нити сам сад у тој позицији, на крају крајева чекам предсједништво, сматрам сасвим нормалним слиједом да ту буду и сви чланови савјета, не могу, кратак је период био због тога кажем, не могу вам давати праве резултате јер нисам имала времена да дјелујем. Нисам ниједан састанак имала са главном државном тужитељком и да је питам на који начин правда да једина у држави не користи ЦМС систем. Ево не могу ни рећи, ја сам у криву што сматрам да га треба користити, молим да прихватите овакве одговоре јер ми је требао временски период, морам разговарати са главном државном тужитељком.“¹⁰⁰

Три мјесеца након ових свједочења покренут је дисциплински поступак против Гордане Тадић због, *inter alia*, некоришћења ТЦМС система при додјели предмета, а резултирао је њеном смјеном са мјеста главне тужитељке у октобру 2021, тачно годину дана од њеног признања пред Истражном комисијом да тај систем за те потребе не користи.¹⁰¹

Што се тиче министра правде Јосипа Грубеше и његовог експлицитног одбијања сарадње, Истражна комисија је ту чињеницу констатовала на основу контрадикторности у његовим одговорима на позиве за саслушање, а неопходно је напоменути да је Истражна комисија према званичнику којег именује Представнички дом имала значајно нижу толеранцију по питању избјегавања сарадње него према званичницима из правосудног сектора.

Конкретно, Истражна комисија је закључила да је секретаријат Истражне комисије с кабинетом министра Грубеше усагласио термин свједочења за 25. 01. 2021. у 14 часова, те је одмах након тога сазвана 23. сједница Истражне комисије за наведени датум, а министру је достављен и званичан позив. Пола сата прије почетка сједнице, министар Грубеша је обавијестио Истражну комисију да није у могућности да присуствује сједници.

Истражна комисија је стога на тој сједници одлучила да министра Грубешу позове да се појави на свједочењу пред Истражном комисијом 02. 02. 2021. у 12 часова, а у складу са писаним обавјештењем запримљеном из кабинета министра Грубеше да му наведени датум одговара. Упркос томе, Истражна комисија је запримила акт из кабинета министра Грубеше да министар није у могућности да присуствује свједочењу, с образложењем у којем се наводи да свједочење „није заказано нити у једном термину које смо вам доставили...“¹⁰²

¹⁰⁰ Свједочење потпредсјенице ВСТС-а Горушановић Бутиган, 23. сједница Истражне комисије, 25. 01. 2021, у прилогу с материјалима са 23. сједнице.

¹⁰¹ Свједочење главне тужитељке Гордане Тадић, *supra* фн. 29.

¹⁰² Записник са 24. сједнице Истражне комисије, у прилогу с материјалима са 24. сједнице. У прилогу је такође комплетна кореспонденција између секретаријата Истражне комисије и кабинета министра Грубеше, Прилог V.

С обзиром на све наведено, Истражна комисија је констатовала да није остварена сарадња министра правде са Истражном комисијом, те је усвојила закључак који је упутила Представничком дому и којим се предлаже његова смјена „због лоших резултата рада те неодрживања на саслушање пред Истражном комисијом...“¹⁰³ Захтјев за смјену министра правде БиХ разматран је на 17. сједници Представничког дома, на којој је за смјену гласало 14 посланика, док је 17 посланика гласало против и један уздржан.¹⁰⁴

Како претходно описане околности не остављају сумњу да је одсуство сарадње главне тужитељке умногоме било охрабривано, ако не и понукао сигнаlima из ВСТС-а усмјереним против легитимности Истражне комисије, такође је јасно да је министар правде БиХ био мотивисан политичким порукама којима су оспораване ингеренције Истражне комисије. Примјера ради, током расправе о смјени министра Грубеше, тадашња предсједавајућа Представничког дома је устврдила да се „захтјев за смјену...темељи на закључку које је усвојила скупина заступника који себе називају Привременим истражним повјеренством“.¹⁰⁵

Овакав приступ, како челника из правосудне заједнице тако и политичких званичника, јасно није утемељен на позитивним законским прописима, а што је Истражна комисија својим дјеловањем и сарадњом коју је остварила са домаћим и међународним званичницима у више наврата и конкретно доказала. Истовремено, истрајавање тих правосудних и политичких званичника на уједначеној поруци није показатељ непознавања основних правних постулата, већ напротив, индицира раширену спрегу између политике и правосудја, који је највећи број свједока пред Истражном комисијом идентификовао као примарни проблем у правосудном систему у Босни и Херцеговини.

У коначници, чињеница да нико од званичника који су оспоравали легитимитет и законски основ за дјеловање Истражне комисије није оспорио уставност одлуке којом је она успостављена, односно покренуо било какав кривични поступак против њених чланова, те да чак није покушано заустављање пружања стручне и логистичке помоћи Истражној комисији од стране секретаријата Парламентарне скупштине БиХ, указује да су протагонисти оспоравања њених ингеренција у потпуности свјесни неупитног уставног и законског утемељења за оснивање и дјеловање Истражне комисије.

С тим у вези, покушаји оспоравања су се фокусирали на пријетње, медијски притисак, те незаконите наредбе носиоцима правосудних функција да са Истражном комисијом не сарађују, с циљем обесхрабривања како појединачних судија и тужилаца, тако и самих чланова Истражне комисије. Ти напори нису успјели из два разлога: пуне

¹⁰³ Ибид.

¹⁰⁴ 17. сједница Представничког дома, 25.2.2021., листинг гласања: http://static.parlament.ba/doc/138258_Rezultati%20glasanja%20za%2017.%20sjednicu%20PD%20od%2025.02.2021..pdf.

¹⁰⁵ 17. сједница Представничког дома, 25.2.2021., стенограм: http://static.parlament.ba/doc/138564_17.%20PD%2025.02.2021_.pdf

опредијељености чланова Истражне комисије да истрају у испуњавању свог мандата и циљева Комисије, укључујући и солидарност која превазилази страначке, етничке и ентитетске линије и усмјерена је ка једном заједничком циљу који се односи на независност правосуђа, те храбрости неколицине судија и тужилаца који су својим примјерима дали мотив „тихој већини“ својих колега да се појаве пред Истражном комисијом и изнесу своја запажања везано за коруптивне радње „гласне мањине“ у својим редовима.

6. Стратегија јачања утицаја Истражне комисије и међународна сарадња

Упоредо са првим саслушањима, Истражна комисија је уприличила јавне састанке са амбасадорима Мисије ОЕБС-а, САД-а, те Уједињеног Краљевства, који су сви поздравили конституисање Истражне комисије као важан фактор јачања система провјере и надзора у Босни и Херцеговини. Амбасадор САД-а је током састанка посебан акценат ставио на позитивну улогу коју Истражна комисија може играти у јачању правосудне одговорности и унапређења владавине закона у Босни и Херцеговини, а амбасадори ОЕБС-а и Уједињеног Краљевства су истакли да подржавају институционални и парламентарни надзор над радом правосудних институција, те су нагласили да је реформа правосуђа и успостављање владавине закона у врху листе приоритета међународне заједнице, а изразили су и оптимизам да управо дјеловање Истражне комисије има капацитет да врати повјерење грађана у правосудне институције.

Ови састанци су задобили значајну медијску пажњу,¹⁰⁶ те су несумњиво представљали јасну поруку свима који су покушали оспорити или ометати рад Истражне комисије да њен рад има снажну подршку међународне заједнице. Такође, афирмација система провјера и равнотежа – као до тада релативно непознатог и неупотребљаваног концепта у Босни и Херцеговини – од стране амбасадора демократски развијених земаља, односно амбасадорице ОЕБС-а, чија је примарна мисија у Босни и Херцеговини промоција владавине права, значајно су умањиле критике које су до тада долазиле из одређених академских, медијских или аналитичарских кругова и које су примарно биле засноване на погрешном поимању концепта тродиобе власти.

С тим у вези, Истражна комисија је остварила блиску сарадњу са Конгресом САД-а и ОЕБС-овом Канцеларијом за демократске институције и владавину права (ОДИХР), с циљем прибављања конкретних препорука за поштовање најбољих стандарда везано за позивање свједока, осигурање сарадње, организације свједочења, транспарентности, рјешавање представки грађана, односе с медијима и широм јавности, одговарања на критике, припрему извјештаја, те других питања од значаја за испуњење мандата и циљева Истражне комисије.

¹⁰⁶ Нелсон: *Истражна комисија Парламента БиХ може појачати одговорност правосуђа*, РСЕ, 07. 07. 2020., <https://www.slobodnaevropa.org/a/30712398.html>. Амбасадори Фиелд и Кавалец подржали рад Истражне комисије ПСБиХ, ФЕНА, 08.10. 2020., <https://fena.ba/article/1177373/ambasadori-field-i-kavalec-podrzali-rad-privremene-istragne-komisije-psbih>.

Конкретно, Истражна комисија је одржала низ састанака са члановима и савјетницима Комитета за демократска партнерства, те Поткомитета за истраге Комитета за енергетику и трговину, Представничког дома Конгреса САД-а, током којих су развијена искуства и прибављени савјети о наведеним питањима.¹⁰⁷

На иницијалном састанку, конгресмен Дејвид Прајс, предједавајући Комитета за демократска партнерства, истакао је значај институционалног и нестраначког приступа као најбоље основе за дјелотворне парламентарне истраге и надзор, те је такође понудио помоћ и сарадњу Конгреса САД у том послу.¹⁰⁸

Током наредних састанака, конгресмен Марквејн Мулин из наведеног Поткомитета за истраге је истакао да Истражна комисија „представља историјски преседан и прилику да се успостави темељ за будуће парламентарне истражне комисије, као и да јавност прихвати и подржи снажну надзорну улогу парламента.” Представници Конгреса САД-а су том приликом изразили увјерење да ће „пионирски подухват” Истражне комисије допринијети поправљању стања у правосудју БиХ и успоставити нове стандарде у области парламентарног надзора, с циљем да снажан парламентарни надзор постане добра пракса у БиХ и у бројним другим областима.

У вези с тим, представници Конгреса су указали на потребу избјегавања политички мотивисаних истрага, као и на важност прикупљања истинитих доказа и чињеница које треба да доведу до конкретних резултата истраге. Нагласили су и важност начина презентације резултата истраге и извјештаја циљним групама и широј јавности.¹⁰⁹

Током једног од наредних састанка, који се фокусирао на аспекте саме припреме овог извјештаја, представници Конгреса САД-а су нагласили потребу да Извјештај буде максимално прецизан, конкретан и јасан не само члановима домова Парламентарне скупштине БиХ него и широј јавности, односно да језик којим извјештај буде написан буде једноставан и лако разумљив те да буде одраз фокусирања на конкретне чињенице и закључке Истражне комисије и пренесе врло јасне поруке.¹¹⁰

По питању сарадње са ОДИХР-ом, Истражна комисија је, кроз контакте са Мисијом ОЕБС-а у Босни и Херцеговини, исходила израду Биљешке о парламентарним истрагама правосудних активности, које ће бити од користи и другим државама чланицама ОЕБС-

¹⁰⁷ Представници Конгреса САД-а поздравили рад Истражне комисије Парламента БиХ, РСЕ, 12. 01. 2021., <https://www.slobodnaevropa.org/a/31044095.html>.

¹⁰⁸ Конгресмен Дејвид Прајс понудио помоћ Конгреса САД Привременој истражној комисији Парламента БиХ, ВОА, 20. 10. 2020, <https://ba.voanews.com/a/kongres-sad-parlament-bih-privremena-istrzna-komisija/5628252.html>.

¹⁰⁸ <https://www.parlament.ba/Publication/Read/16476?pageId=238>.

¹⁰⁸ <https://bhrt.ba/parlamentarna-istrzna-komisija-za-pravosudje-sa-predstavnicima-kongresa-sad->

а. Осим представника ОДИХР-а и Мисије ОЕБС-а у БиХ, састанку на којем су Биљешке презентоване члановима Истражне комисије присуствовали су и амбасадори и други представници Делегације Европске уније у БиХ, САД-а, Уједињеног Краљевства, Италије, Њемачке, Шведске, Холандије и Словачке.¹¹¹

У Биљешкама је истакнуто да парламентарне истражне комисије, формиране и успостављене у складу са постојећим законом и добрим праксама, представљају важан алат у функционисању здраве демократије, а у њиховој изради су учествовали др Марта Ашлер из Центра за правосудну сарадњу Европског универзитетског института из Италије, професор Лорен Пеш, шеф Одсјека за право и политику Универзитета Мидлсекс у Лондону и професор европског права и Јенс Велк, професор компаративног и уставног права Универзитета Тренто из Италије. Биљешке су припремљене у сарадњи са и на основу информација добијених од Мисије ОЕБС-а у Босни и Херцеговини.¹¹²

Том приликом, амбасадорка Мисије ОЕБС-а у БиХ Кетлин Кавалец оцијенила је да Истражна комисија, прва те врсте у бх. парламентарној демократији, представља важну прекретницу ка успостављању система контроле, равнотеже и међусобне одговорности између три гране власти, истовремено осигуравајући поштовање принципа подјеле власти. Амбасадорка Кавалец је истакла да је сврха Биљешке да „употпуни досадашњи пионирски рад Истражне комисије, као и да пружи информације и усмјери активности неких будућих парламентарних истражних комисија.“¹¹³

Наглашавајући да Делегација Европске уније у БиХ подржава рад Истражне комисије, шеф Делегације и специјални представник Европске уније у БиХ, амбасадор Јохан Сатлер, истакао је да европски званичници „снажно охрабрују чланове Истражне комисије да наставе рад с циљем стварања и убрзавања реформи у правосудју БиХ.“¹¹⁴ Амбасадор Сатлер је упозорио и да без прогреса на плану владавине права, БиХ неће моћи добити статус кандидата за чланство у Европској унији.¹¹⁵

Замјеница шефа мисије у Амбасади САД Елен Жермен рекла је да је поносна што Влада САД подржава рад Истражне комисије, те нагласила да „када се појаве проблеми у правосудној или извршној власти, законодавна власт треба имати способност да подигне глас, постави неопходна питања и захтијева промјене.“¹¹⁶

Презентујући Биљешку о парламентарним истрагама правосудних активности, представници и експерти ОДИХР-а истакли су да је „Привремена истражна комисија у

¹¹¹ Истражна комисија добила још једну потврду исправности свог рада и дјеловања, Фокус, 08. 12. 2020, <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/istrazna-komisija-dobila-jos-jednu-potvrdu-ispravnosti-svoga-rada-i-djelovanja/1941809/>.

¹¹² Биљешка о парламентарним истрагама правосудних активности, Биљешка бр. ЈУД-БиХ/389/2020, Варшава 30.10.2020., https://www.legislationline.org/download/id/8926/file/389_JUD_BiH_30Oct2020_bs.pdf

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

¹¹⁴ Ибид.

¹¹⁵ Ибид.

¹¹⁶ Ибид.

свом раду поштовала танку границу између три стуба власти, као и стандард да се, приликом вођења парламентарне истраге, у потпуности поштује принцип независности правосуђа.¹¹⁷ Експерти ОДИХР-а указали су и на транспарентност рада Привремене истражне комисије, као и њену отвореност према представницима правосуђа, цивилног друштва и медија.¹¹⁸

На свим овим састанцима, чланови Истражне комисије су потенцирали њен мултиетнички састав, као и чињеницу да је творе посланици из оба ентитета – Федерације БиХ и Републике Српске – из шест различитих странака, укључујући позицију и опозицију, те да је омјер мушкараца и жена готово идентичан, али да су се сви окупили око заједничког циља: искорјењивања корупције из правосудног система у Босни и Херцеговини и пратећи напредак ка чланству у ЕУ. Ове информације су члановима Конгреса САД-а, представницима ОДИХР-а, те страним амбасадорима дале дојам да се ради о истински озбиљном и пионирском тијелу у Босни и Херцеговини, те да је корупција, а не национализам, примарни проблем Босне и Херцеговине.

Истовремено, чињеница да су ови састанци били изузетно широко и детаљно пропраћени од медија у Босни и Херцеговини представљала је значајну помоћ при успостављању и даљем јачању кредибилитета Истражне комисије у домаћим круговима, те је додатно поспијешила сарадњу са Истражном комисијом, али и значајно умањила и ублажила атаке усмјерене према Истражној комисији из правосудних и политичких кругова.

С тим у вези, предности ове сарадње су за Истражну комисију имали двојни карактер. Првенствено, чланови Истражне комисије су имали значајну корист од искустава која су им пренесена од особа и институција са дугом традицијом парламентарних истрага и саслушања, са посебним освртом на осјетљивост спровођења надзора над правосудним органима и званичницима и додатним правилима који се примјењују у демократским системима када су такви надзори у питању.

Истовремено, способност Истражне комисије да исходи и продуби сарадњу на овако високом нивоу и себи прискрби тако широк међународни легитимитет је био од изузетног значаја за њену афирмацију у домаћим круговима, али и за јачање значаја самог концепта парламентарног надзора у политичком животу Босне и Херцеговине и њених ентитета. Истражна комисија је стога у великој мјери потенцирала ову сарадњу и њену медијску промоцију, што је за исход имало повећан интерес и медија и шире јавности за редовне активности Истражне комисије.

Неопходно је, међутим, истаћи чињеницу да је Истражна комисија у потпуности домаћи производ, не само по питању свог оснивања већ и цјелокупног правца дјеловања, те да је остварена међународна сарадња плод захтјева Истражне комисије према међународним званичницима с једне стране, те њихове спознаје да се ради о

¹¹⁷ Ибид.

¹¹⁸ Ибид.

кредибилном, озбиљном и ауторитативном тијелу које је способно промијенити парадигму стања у правосуђу у Босни и Херцеговини, али и самих политичких односа у земљи, уз пуно поштовање надлежности различитих нивоа власти.

С тим у вези, подршка међународне заједнице успостављању и активностима Истражне комисије је у сваком тренутку зависила од континуиране предвиђености Истражне комисије да у свом дјеловању у потпуности и у сваком сегменту прати најбољу демократску праксу, уздржи се од било каквог политиканства, те не прави компромисе по питању транспарентности, али и да колегијалне и складне односе међу својим члановима одржи на највишем могућем нивоу.

С обзиром да је Истражна комисија у више наврата показала да је у потпуности предвиђена за управо овакав начин дјеловања, међународна заједница је није посматрала као институцију с којом се сарадња остварује из протоколарних или прагматичних разлога, већ као тијело истински способно да донесе потребне промјене у правосудном сектору, те успостави стандарде за будуће инстанце парламентарног надзора, а које одражава све комплексности бх. друштва, попут равномјерне ентитетске и вишестраначке заступљености.

Истражна комисија стога потцртава да је њена сарадња са међународним званичницима представљала истински партнерски однос у складу са праксом демократских земаља, укључујући све земље у региону, које црпе најбоља искуства од страних партнера, уз истовремено инсистирање на домаћим рјешењима за интерне проблеме. Такав потпуно партнерски однос који је Истражна комисија остварила са међународном заједницом је ријетко виђен било гдје у Босни и Херцеговини, у чијим је свим дијеловима пристајање на интервенционизам правило, а не изузетак, те је овакво дјеловање Истражне комисије добар примјер за бројна друга питања.

Судија Бранко Перић је током свог свједочења говорио о потреби управо таквог приступа, те је у начину рада и приступа Истражне комисије препознао модел и потенцијал за дјеловање у правцу који је од користи и за Босну и Херцеговину и за међународну заједницу. Судија Перић је том приликом истакао:

„Дакле, видите да данас нема институцију која може да води, и оно што ја желим да предложим је да формирате једно парламентарно тијело, комисију, било шта сталну или привремену која ће радити на реформи правосуђа. Која ће се бавити питањима, која ће сарађивати са Европском комисијом, која ће сарађивати са ВСТС-ом... Дакле, формирајте неко тијело које ће замијенити ово вршљање донатора који долазе са добром намјером, али не могу да нам предложе како, јер не познају нашу проблематику. Тешко је схватљива и нама, а камо ли њима који долазе. То би био доказ способности Босне и Херцеговине, надлежних институција да се заиста баве реформом правосуђа. Ја мислим да би странци то једва чекали, да ви знате шта треба

да знате на који начин спроводити реформе, не да то зависи од неке групе људи који долазе...“¹¹⁹

Истражна комисија је током своје обимне сарадње са међународном заједницом стекла јасну слику да је такав начин рада оно што су „странци једва дочекали“, јер су за домаћег партнера коначно добили тијело које је у потпуности свјесно проблема с којим се суочавају и рјешења прикладних за домаће прилике, потпуно определијелено да проблеме ријеше, да то ураде на транспарентан начин и у интересу грађана, те да од међународне заједнице искључиво очекују партнерску подршку на том путу.

Судија Перић је определијеленост међународне заједнице за сарадњу са домаћим партнерима који биљеже резултате, попут Истражне комисије, сумирао и кроз властито искуство, истакавши:

„Недавно сам разговарао са америчким амбасадором, њемачком амбасадорком, они изгледа планирају да од сада механизме подршке усмјере на институције које нешто раде, да то више не иде преко ВСТС-а и ових њихових шема, него једноставно изабраће институцију, тужилаштва, које показују озбиљност, знање, способност и тако даље.... Видио сам да наметање било чега није више њихова политика... Дакле, ми морамо показати шта хоћемо, да то знамо и да можемо то да урадимо. А то сте ви. ... Имате суве чињенице, само треба да покажете да сте преузели ствар у своје руке и да знате шта треба радити.“¹²⁰

Коначно, Истражна комисија је значајну пажњу посветила пуној транспарентности и сарадњи са медијима, а чланови Истражне комисије су сваки појединачно имали десетине гостовања на тему рада Истражне комисије. Током свих тих гостовања потенциран је специфичан начин рада Истражне комисије, те чињеница да је корупција у правосуђу универзалан проблем у Босни и Херцеговини, без обзира на националност или ентитет.

Овакав приступ Истражне комисије, нарочито по питању међународне и сарадње са медијима, те очувања унутрашње кохезије између чланова Истражне комисије, довела је до дословно свакодневне афирмације и јачања утицаја Истражне комисије, што је истовремено водило ка конкретном и видљивом побољшању односа врха правосуђа према Истражној комисији, као и значајно смањеној негативној реторици од оних политичких снага које су наставиле оспоравати легитимитет и дјеловање Истражне комисије.

¹¹⁹ Свједочење судије Бранка Перића, 6. сједница Истражне комисије, 06. 07. 2020, у прилогу са материјалима са 6. сједнице.

¹²⁰ Ибид.

Све то је омогућило Истражној комисији да се све више готово искључиво фокусира на свој рад и остваривање утврђених циљева, без потребе за оповргавањем негативних ставова. Конкретни резултати тог рада су како слиједи.

III. Уочени проблеми у правосуђу у Босни и Херцеговини

Готово универзална оцјена свједока је да је стање у правосуђу у Босни и Херцеговини „лоше“, а значајна већина свједока је у свједочењима изразила изузетно висок степен забринутости. Термини и констатације попут „алармантно“,¹²¹ „катастрофално“,¹²² „ситуација да правосуђа готово и нема“,¹²³ „дотакли смо дно да даље не можемо“,¹²⁴ „одвојеност ВСТС-а од стручне заједнице“,¹²⁵ „перцепција јавности и грађана да немају повјерење у цјелокупно правосуђе“,¹²⁶ „цијели живот проведете у правосуђу...и стање у коме се...правосуђе налази је лошије него кад ...сте почињали. Што практично значи да себи постављате питање гдје сте провели 40 година?“¹²⁷ су коришћени од бројних правосудних званичника из самог врха правосудног сектора.

Неки свједоци су, штавише, били изразито песимистични по питању могућности санирања посљедица таквог стања, барем без посезања за опсежним мјерама попут смјене комплетног сазива ВСТС-а, пуне провјере свих судија и тужилаца, попут оне спроведене у Албанији, или су пак истицали да у овом тренутку не виде могућност за поправљање стања у правосуђу.

Истражна комисија је на самом почетку свог рада била и те како свјесна изузетно негативне перцепције јавности о стању у правосуђу, али је ипак била затечена чињеницом да су и бројни носиоци правосудних функција на истовјетан, па чак и у неким случајевима песимистичнији начин, доживљавали своју професију. Иако су поједини званичници били умјеренији у својим оцјенама стања у правосуђу – на начин да су га описали блажом терминологијом – нити један свједок стање није описао као добро, задовољавајуће или било којим другим позитивним термином.

У сваком случају, перцепција судија и тужилаца који су свједочили пред Комисијом о стању у правосуђу је идентична перцепцији шире јавности. Различита – блажа и оштрија – терминологија коју су свједоци користили да то стање опишу је била изражена у истој мјери у којој су те различитости присутне у јавном дискурсу, те се прије могу приписати стилу него суштинским разликама. С тим у вези, Истражна комисија је увјерена да

¹²¹ Свједочење председника суда Ранка Дебевета, 15. сједница Истражне комисије, 08. 10. 2020, у прилогу с материјалима са 15. сједнице.

¹²² Свједочење судије Благојевића, *супра* фн. 71.

¹²³ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

¹²⁴ Свједочење Недељка Табаковића, судије Основног суда Брчко Дистрикта, 19. сједница Истражне комисије, 07. 12. 2020, у прилогу с материјалима са 19. сједнице.

¹²⁵ Свједочење Божидарке Додик, суткиње Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине, 21. сједница Истражне комисије, 15. 12. 2020, у прилогу с материјалима са 21. сједнице.

¹²⁶ Свједочење Биљане Симеуновић, тужитељке Тужилаштва БиХ, 25. сједница Истражне комисије, 24. 02. 2021, у прилогу с материјалима са 25. сједнице.

¹²⁷ Свједочење Мирослава Марковића, бившег тужиоца Тужилаштва БиХ, 8. сједница Истражне комисије, 26. 08. 2020, у прилогу с материјалима са 8. сједнице.

перцепција грађана и медија о стању у правосуђу у потпуности одговара перцепцији самих актера правосудног система, те да тиме даје надасве реалну слику правосуђа у свим дијеловима Босне и Херцеговине.

Негативна перцепција је барем једним дијелом изазвана и изузетно честим и крајње непримјереним јавним иступима највидљивијих и најутицајнијих људи у правосуђу, укључујући и донекле бизарне коментаре на друштвеним мрежама по питању званичних тема од стране бившег предсједника и чланова ВСТС-а.¹²⁸ Штавише, јавне препирке између носилаца правосудних функција, укључујући чланове ВСТС-а, између себе путем медија и друштвених мрежа,¹²⁹ па и руководиоца различитих правосудних органа, попут предсједника Суда БиХ и главне тужитељке Тужилаштва БиХ,¹³⁰ у једном тренутку су постале правило у јавном простору у Босни и Херцеговини. Само постојање таквих непримјерених расправа званичника од којих грађани, али и страни инвеститори,¹³¹ очекују разборитост, умјереност, разумност и уздржаност као неопходан фактор за осјећај правне сигурности, у значајној је мјери нарушило повјерење у правосудни систем.

С тим у вези, Истражна комисија је такође увјерена да општа перцепција не даје довољно нијансирану слику, која се може стећи тек детаљном анализом, односно саслушањем великог броја свједока, попут броја који се појавио пред Истражном комисијом. Конкретно, јавност слику о правосуђу генерално формира на основу медијских информација, које су доминантно негативне јер су иступи попут изнад описаних знатно учесталији од иступа трезвених правосудних дјелатника, иако су први у очитој мањини у односу на ове друге. Како је то сликовито описала суткиња Божидарка Додик:

„Значи, једно је то што се у чланове ВСТС-а гледа као на представнике свих нас и онда они јесу ти...који су медијски највише изложени и онда кад имате ситуацију да се у медијима неко од чланова ВСТС-а, без обзира о коме се ради, експонира на начин на који се експонира аутоматски је негативан ефекат на све представнике правосуђа, значи сви ми се аутоматски почнемо посматрати као неко ко је нерадник и у најмању руку лопов, и ево сада да мало карикирам, ја када одем мами, па сједимо на кафи, па јој дођу

¹²⁸ Примјера ради, *Тегелтија се објашњава на Facebooku*, Бљесак, 13. 06. 2019.

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

Ружица Јукић о Миси за Блајбург: Стјечем дојам да су сви Хрвати злочинци по рођењу, Радио Сарајево, 09. 05. 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 Примјера ради, *Четири члана ВСТС-а оградиле се од писма Ружице Јукић*, Фокус, 11. 06. 2019.

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

¹³⁰ Примјера ради, *Суд БиХ: Тужилаштво БиХ прави медијски спектакл*, Радио Сарајево, 04. 08. 2020.

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

¹³¹ О овим јавним распадама у самом врху правосудног сектора у нашој земљи извјестили су и бројни страни медији. Примјера ради, *Драма у БиХ: Води се „рат“ у врху правосуђа*, Јутарњи лист, 06. 08. 2020.

<https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/drama-u-bih-vodi-se-rat-u-vrhu-pravosuda-pod-istragom-je-i-predsjednik-drzavnog-suda-15012219>

комшинице то је та јавност, то је та перцепција јавности и сваки пут чујем Боже судије лопови...“¹³²

Након одржаних 35 сједница, саслушања десетина свједока, учествовања на бројним семинарима и консултација са домаћим и међународним експертима, Истражна комисија је увјерена да су поштене, некорумпиране судије и тужиоци правило, а не изузетак у правосуђу у свим дијеловима Босне и Херцеговине, те да свој свакодневни посао (појединачна суђења, поступање по пријавама, вођење истрага, подизање оптужница и слично) обављају у складу са највишим етичким стандардима.

Истовремено, Истражна комисија након свега наведеног такође нема сумње да огромна већина таквих правосудних дјелатника није - у оквиру који им је тренутно на располагању – спремна указати на неправилности корумпиране мањине, а поготово се не усуђује предузети конкретне активности да се таква дјеловања зауставе.

Напротив, Истражна комисија налази да су носиоци правосудних функција који у свом, како је изнад наведено, „свакодневном“ раду – раду са странкама у поступку – поступају у складу са свим етичким стандардима и начелима законитости, спремни занемарити те стандарде по питању односа са својим колегама, за које и сами сматрају да се упуштају у коруптивне радње.

С тим у вези, свједоци попут судије Вукоје су указали на посебно забрињавајуће појаве. У свједочењу пред Истражном комисијом, Вукоје је, наиме, истакао да је стекао утисак да поједини носиоци правосудних функција „користе инструменте“ који су им на располагању „за међусобне обрачуне“.¹³³ Посебно забрињава да је судија Вукоје то изрекао у контексту чињенице да се ради о злоупотреби алата који су креирани и намијењени за борбу са криминалом, али их појединци у правосуђу користе за личне обрачуне:

„Закон је моћан инструмент који је дат у руке да се обрачунавају са разним друштвеним преступима, са дакле, са организованим криминалом, са криминалом итд. Међутим, имам утисак можда баш због ове незрелости појединих носилаца правосудних функција, о чему причам, да они користе те инструменте, да ли из каријеристичких разлога, да ли разлога суревњивости, сујета, фрустрација, ја не знам, дакле ја ово причам о дојму, о мом дојму, за међусобне обрачуне.“¹³⁴

Истражна комисија, међутим, не може занемарити чињеницу да је судија Вукоје у том тренутку био члан ВСТС-а, али да није ово питање отворио нити на једној сједници тог тијела, нити га је – у званичном или приватном својству – упутио КДТ-у на разматрање.

¹³² Свједочење судије Додик, *супра* фн. 125.

¹³³ Свједочење Драгомира Вукоје, судије Суда БиХ и члана ВСТС-а, 19. сједница Истражне комисије, 18. 12. 2020, у прилогу с материјалима са 19. сједнице.

¹³⁴ Ибид.

У истом смислу, судија Додик своја запажања о непримјереним јавним иступима чланова ВСТС-а није делегирала на надлежно поступање КДТ-а, иако су јој такви иступи, према сопственом свједочењу, стварали нелагоду и у јавном и у личном простору, а из њеног свједочења је јасно да је говорила о примјерима¹³⁵ који се могу окарактерисати барем као „понашање које ... доводи у питање повјерење јавности у непристрасност и кредибилитет судства.“¹³⁶

Слични примјери су бројни – неки су већ наведени изнад, а неки ће бити додатно третирани у наредим поглављима овог извјештаја. Како год, непријављивање таквих примјера од стране највиших званичника у правосудном сектору, као и изостанак било какве реакције по службеној дужности од стране КДТ-а или ВСТС-а, као регулаторних тијела, на овакве бројне јавне иступе и препирке указује да се ради о системском проблему широких размјера, чији су узроци мултидимензионалне природе.

У том смислу, Истражна комисија је охрабрена чињеницом да су носиоци правосудних функција на ове и сличне радње слободно, отворено и детаљно указивали током својих свједочења. То, наиме, указује да разлог њиховог непријављивања таквих појава надлежним тијелима није и сам коруптивне природе, већ да се прије ради о ситуацији у којој они редовне механизме нису схватили као форум који може изњедрити конкретне резултате.

Било би преједноставно осудити те званичнике због непоступања у склопу тих редовних механизма. Чињеница да су своја запажања слободно и детаљно изнијели пред Истражном комисијом указује да су они истовремено свјесни свих неправилности о којим су говорили, те да желе да се те неправилности зауставе. С тим у вези, разлоге за њихово раније непоступање треба тражити у њиховом поимању адекватности постојећих механизма. У том смислу, нема сумње да је такво поимање постојећих правосудних механизма од носилаца правосудних функција идентично поимању које шира јавност има спрам тих механизма: да они нису дјелотворни, те да било какво пријављивање неће довести до рјешења проблема, а истовремено пријавитељима може отежати живот.

Ово је дефиниција заробљене државе. Наиме, корупција каква је присутна у свим демократским земљама,¹³⁷ диспропорционално погађа најрањивије слојеве популације, али у правилу заобилази ситуиране, образоване и на други начин утицајне особе у таквом друштву. Запажања Истражне комисије, на основу претходно наведених и бројних других примјера, међутим, указују да корупција у Босни и Херцеговини негативно утиче и на номинално највише позициониране особе у друштву, које нису или одбијају да буду дио неформалних, клијентелистичких мрежа. У том смислу, стање у Босни и

¹³⁵ Види *супра* фн. 132. и пратећи текст.

¹³⁶ Закон о ВСТС-у, члан 56. (23).

¹³⁷ Нити једна држава у свијету није у потпуности слободна од корупције. Напротив, према Индексу перцепције корупције који *Transparency International* објављује сваке године, нити једна земља на свијету у 2021. години није била рангирана у распону 90-100. Најбоље рангирана земља је била Данска, са индексом 88. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

Херцеговини, укључујући њено правосуђе, у потпуности одговара дефиницији Свјетске банке за термин „заробљена држава“, који се односи на ситуације у којим „мале, корумпиране групе користе свој утицај на владине структуре да преузму доношење одлука како би ојачали сопствену економску позицију“.¹³⁸

У том смислу треба посматрати свједочења пред Истражном комисијом. Како је судија Перић истакао:

„Дакле ја ово што износим не износим да дигнемо руке, наравно морамо покушати све, ја ово што радим, трпим штету али не жалим да ћутим по цијену да стално трпим штету. Дакле, морамо учити све да се поправи и та храброст је оно што недостаје овом друштву и један поштен однос према свему. Мислим да сте онда у правом друштву када су у питању чланови ове комисије. Ја вам се још једном захваљујем на тој храбрости и на изузетно отвореним разговорима...“¹³⁹

Ситуација у којој судија на највишој судској инстанци, након четири деценије каријере, осјећа да „трпи штету“ јер указује на корупцију у правосуђу, те има потребу да честита члановима највишег законодавног тијела „на храбрости“ што пропитују исте теме у склопу својих законских овласти, указује на све елементе заробљене државе. То додатно потврђује и чињеница да - док су неке од саслушаних судија и тужилаца и раније у јавности износили своје критике везано за неправилности унутар правосудног система – већина свједока се на то одлучила тек код појављивања пред Истражном комисијом.¹⁴⁰

У таквом окружењу је разумљиво да се грађани који немају никакав утицај на политичке и друштвене токове, приступ медијима, или било какав вид заштите, у правилу не одлучују на пријављивање корупције.

Запажања свједока по питању проблема и изазова са којим се правосуђе суочава, као и сугестија за санирање тих проблема и потребних одговора на те изазове, тема је наредних поглавља.

1. Спрега политике и правосуђа

Најчешћи одговор свједока на питања чланова Истражне комисије шта представља највећи проблем у правосуђу у Босни и Херцеговини је био „спрега политике и правосуђа“.

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

¹³⁹ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

¹⁴⁰ То такође додатно објашњава и зашто је Истражна комисија запримила изузетно велики број представки грађана одмах по свом оснивању, па су бројни грађани у тим представкама експлицитно и навели да су у Истражној комисији препознали наду.

Један од првих свједока пред Истражном комисијом, судија Бранко Перић је истакао:

„Добили смо у једном моменту у ВСТС-у људе без знања, без интегритета, без етичких квалитета и систем је срушен за неких шест година тотално. Данас наше правосуђе контролишу неке владајуће политике... Ви то вјероватно знате, али ја то изнутра посматрам и тачно видим како се одвијају ствари. Могли сте да видите да је Додик, кад је Тегелтија, који је као политички пројекат инсталиран у ВСТС, у Републици Српској одмах укинуо Специјално тужилаштво које му је дотад служило као механизам који ће се бринути о томе да владајућа политика буде изузета из одговорности за њихов криминал буде изван домаћаја правосуђа. Дакле, Тегелтија му је био довољан, Специјално тужилаштво је укинуто...”¹⁴¹

Неопходно је напоменути да је судија Перић ову тврдњу истакао пуну годину дана прије одласка Милана Тегелтије са мјеста председника ВСТС-а, те његовог постављања за савјетника члана Предсједништва БиХ Милорада Додика, те тај развој догађаја представља својеврсну потврду тадашњих навода судије Перића.

Судија Перић је у свом излагању истакао и везу између политичких оспоравања улоге Истражне комисије и покушаја контроле над правосуђем:

„Јер сад политичким структурама које су покопиле правосуђе, а ви знате ко су, то не треба. Они имају интерес да ово стање остане. Зато у овој групи нема представника СНСД-а и ХДЗ-а, њих ово не интересује, њима ово одговара. Тако да је мени то сасвим јасно.”¹⁴²

Колико је то озбиљан проблем, судија Перић је указао и констатацијом да су у Босни и Херцеговини све независне институције „пропале“, те да су „политичари схватили да то могу да ураде преко групе својих људи који су то прихватили и предали правосуђе у њихове руке. Зато нема ни истрага ни озбиљних предмета. Шта вам то говори има наравно проблем некомпетнеције, незнанања, али кључни проблем је политички утицај.”¹⁴³

Судија Незировић је по овом питању такођер био експлицитан, те је потврдио изнад наведена запажања Истражне комисије да је Босна и Херцеговина у стању заробљене државе :

„У Босни и Херцеговини је живот без политике и ван политике готово немогућ. Дакле, евидентна је спрега власти са капиталом, правосуђем, медијима, здравством, образовањем, културом, дакле нема сегмента друштва који није у зависности од политике, да га политика не жели покушати манипулисати, инструментализовати...”¹⁴⁴

¹⁴¹ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

¹⁴² Ибид.

¹⁴³ Ибид.

¹⁴⁴ Свједочење судије Незировића, *супра* фн. 49.

Судија Додик је истакла да је „евидентан политички утицај на ВСТС“,¹⁴⁵ а тужилац Марковић је указао и на конкретне модалитетете таквог утицаја:

„Тај политички утицај, значи он није израван, директан, он је дифузан, један дифузан систем предлагања, награђивања, кажњавања на један сасвим посредан начин гдје се шаљу одеђени сигнали. То политичари знају, на који начин ће то пласирати, а правосудни дјелатници знају ухватити те сигнале.“¹⁴⁶

Тужитељка Симеуновић је експлицитно указала да се политички утицај не огледа искључиво кроз директне интервенције, већ да се носиоци правосудних функција унапријед „боје“ да предузму кораке из своје надлежности којим би се могли замјерити политичарима, те да из тог разлога неке истраге и не покрећу:

„Заиста мислим и да је утицај политике велики, а кад кажем утицај политике, негдје вјероватно постоји директно али прије мислим да су сви у правосуђу као и грађани већ створили неку, како би се то рекло, аутоцензуру и то је нешто што блокира рад. Могу и то да дам, да мислим да се многи у правосуђу на неки начин прибојавају јер, па може се и тако рећи, иза нас свих правосудних функција тешко је рећи да неко стоји. Мислим никог неће заштитити кад гања било које право или лични интерес мало ко ће очекивати да ће му како би рекла неко помоћи када се нађе у невољи. Вјероватно зато та аутоцензура.“¹⁴⁷

Ова опсервација тужитељке Симеуновић додатно осликава оцјену Истражне комисије да је корупција у Босни и Херцеговину ушла у све поре друштва, те да је број особа које се не суочавају са корупцијом, или прибојавају корупције, на изузетно ниском нивоу, што је једна од основних одлика заробљеног друштва. Уколико се људи у правосуђу – судије и тужиоци – прибојавају да неће бити заштићени када траже неко своје право, онда је јасно да грађани на ширем нивоу не могу очекивати бољи третман.

2. Сукоб интереса носиоца правосудних функција

ОЕБС је у свом извјештају који се односи на „синдром некажњивости“¹⁴⁸ указао да се кључне позиције у правосуђу врло често распоређују по систему награђивања, а не заслуга и стручних квалификација. ОЕБС је конкретно истакао:

„Додјелјивање кључних позиција у правосуђу као „награда“, а не на основу заслуга, шаље веома снажну поруку појединачним судијама и тужиоцима који још увијек покушавају да се придржавају етичких и професионалних стандарда у БиХ. Другим ријечима, чини се да за каријерно и лично

¹⁴⁵ Свједочење судије Додик, *супра* фн. 125.

¹⁴⁶ Свједочење тужиоца Марковића, *супра* фн. 127.

¹⁴⁷ Свједочење тужитељке Симеуновић, *супра* фн. 126.

¹⁴⁸ ОЕБС Трећи годишњи извјештај, *супра* фн 66.

напредовање у бх. правосуђу, везе могу бити од већег утицаја него резултати.”¹⁴⁹

Свједоци пред Истражном комисијом су потврдили ове наводе: „Дакле, некада се зна да је неко најбољи кандидат за неку позицију, некада то заиста може да буде и питање колегијалног погодовања, пријатељског трговања утицајима и тако даље.”¹⁵⁰

На питање зашто се судије и тужиоци нису спремни супротставити неправилностима у врху правосуђа, Судија Перих је, пак, конкретизовао да се награде могу очекивати само ако особа претходно заузме приступ „незамјерања“:

„Не бих ја рекао да је то неки страх, него неће да се замјерају. Јер они од система очекују корист. Ако неко каже нешто против система и ВСТС-а и председника ВСТС-а, он зна да неће бити изабран. Јер ови имају толику моћ (онда је то дио корупције) јесте, интерна корупција. Систем има моћ која се не контролише и онда они могу да корумпирају људе. Ти ћеш бити именован, да обећају сваком напредовање. Зато људи неће да говоре, и мисле да сам ја нешто рђаво прилагођен човјек па се буним против система. Буним се зато што знам проблеме, радим цио живот у правосуђу, због тога говорим да буде боље...”¹⁵¹

Тужитељка Симеуновић такође није имала дилеме да такве појаве представљају „корупцију“, те је истакла: „Корупција није само искључиво, како бих рекла, примање дара и користи него и трговина утицајем и разнорани други елементи. Дакле, ја мислим да је то утицај, да такав утицај када се о таквом политичком утицајем, ја мислим да се ту у суштини ради о корупцији.”¹⁵²

Такође, на констатацију председavajuћег Истражне комисије да је „било храбро изнијети ове неке ствари,” те којом јој се захвалио “на врло искреном свједочењу”, тужитељка Алихоџић није оставила дилему да јој је такав приступ наштетио у каријери, али и у личном животу: „Око напредовања, само... са 39 година сам остала на истом нивоу само зато што сам управо таква била. Зна и Алма и знате шта су ми рекли у Савјету, па каже твоје дијете једино нема посла са два факултета и 9 просјеком.”¹⁵³

Ови налази и свједочења постају посебно забрињавајући када се сагледају у свјетлу додатних закључака ОЕБС-а везано за ниско процесуирање и висок проценат ослобађајућих пресуда у случајевима који укључују „моћне и утицајне“ особе у друштву. Наиме, комбинација именовања и напредовања на основу веза, те таквог поступања према „утицајним“ особама, указује да се не ради само о „колегијалном

¹⁴⁹ Ибид, стр.

¹⁵⁰ Свједочење судије Незировића, *супра* фн. 49.

¹⁵¹ Свједочење судије Периха, *супра* фн. 119.

¹⁵² Свједочење тужитељице Симеуновић, *супра* фн. 126.

¹⁵³ Свједочење тужитељице Алихоџић, *супра* фн. 75. Тужитељица Алихоџић је током свједочења истакла да је самохрана мајка, да јој је муж погинуо током рата, те да њена кћерка и поред одличног просјека у Босни и Херцеговини није могла наћи посао и да је усљед тога отишла у иностранство.

погодавању или пријатељској трговини утицајем“, како је то описао судија Незировић,¹⁵⁴ већ да те везе укључују својеврсну обавезу оних који буду именовани или унапријеђени према тим „утицајним“ особама, а посредством оних кругова у правосуђу који именовања или напредовања потврђују.¹⁵⁵

Како је у ОЕБС-овом извјештају експлицитно наведено:

„Мала вјероватноћа изрицања осуђујућих пресуда у тешким и сложеним предметима указује на бројне мањкавости у правосудном систему и сугерише пропуст да се закон примијени у односу на оне појединце који имају моћ и утицај у друштву. Једна скупина проблема односи се на мањкавости у тужилачкој припреми предмета, док друга указује на нејасну или непредвидиљиву примјену закона од стране судова. Иако је правна несигурност редовно уочавана негативна одлика законодавног и правосудног система у БиХ, посљедице ове системске сметње посебно су акутне у процесуирању предмета високе и корупције средњег нивоа. Ово није изненађујуће с обзиром на то да управо у овим предметима постоји већи ризик од тумачења закона у складу са жељама моћника умјесто примјене метода правног тумачења предвиђених у демократским друштвима у којима је на снази владавина права.“¹⁵⁶

С тим у вези, Истражна комисија је кроз готова сва саслушања добила потврду да се утицај „моћних појединаца у друштву“ унутар правосуђа остварује и кроз политичка именована блиских сродника на највише руководеће функције у владама, министарствима, јавним предузећима или другим лукративним позицијама на свим нивоима власти. Свједоци су по том питању били јасни да се ради о неспорном сукобу интереса који је неопходно забранити и санкционисати кроз легислативу, те да таква именована носиоце правосудних функција стављају у зависан положај у односу на политичаре и друге утицајне особе, те да у сваком случају значајно утичу на перцепцију корупције у правосуђу.

У том смислу, Истражна комисија констатује да тренутне забране запошљавања блиских сродника судија и тужилаца у истим судовима и тужилаштвима у којима они обављају дужност није довољна, те да забрану треба проширити да укључује забрану политичких именована блиских сродника судија и тужилаца. Таква именована, без икакве сумње, могу имати знатно већи коруптивни утицај на носиоце правосудних функција, али и на саму перцепцију корупције када је у питању шира јавност.

Наиме, док би запошљавања блиских сродника судија и тужилаца унутар институција у којима они већ раде јасно довела до јаза и неповјерења унутар тих конкретних колектива, као и до јачања перцепције корупције, политичка именована блиских сродника носилаца

¹⁵⁴ Свједочење судије Незировића, *супра* фн. 49.

¹⁵⁵ Види фн. 167-69 *инфра* и пратећи текст.

¹⁵⁶ ОЕБС Трећи годишњи извјештај, *супра* фн. 66, стр. 6.

правосудних функција оправдано изазивају сумњу да они који о таквим именованима одлучују имају повлашћен положај унутар правосуђа у случају било каквих истрага или судских поступака који би се против њих евентуално водили. Штавише, перцепција јавности код сваког таквог именовања је да се ради о очигледној корупцији и трговини утицајем који је дугорочног карактера и који значајно превазилази породичне односе.

Колико је то озбиљно питање указује и чињеница да легислатива која се односи на сукоб интереса изабраних и именованих званичника и савјетника на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини тренутно забрањује именовања блиских сродника таквих званичника на руководне или надзорне функције у јавним предузећима или агенцијама за приватизацију на било ком нивоу власти, те чак прописује и могућност смјене таквих званичника у случају именовања те врсте. Такође, блиски сродници тих званичника не могу склапати уговоре или обављати послове са било којим органом власти у Босни и Херцеговину у вриједности вишој од 5.000 КМ годишње.¹⁵⁷ Да ни овај ниво заштите од корупције није довољан за потребе задовољавања европских стандарда указује чињеница да је Европска комисија условила кандидатски статус Босне и Херцеговине за чланство у Европској унији усвајањем, између осталог, још конкретнијег Закона о сукобу интереса.¹⁵⁸

Упркос томе, Босна и Херцеговина још увијек није прописала било какве рестрикције на политичка именовања блиских сродника правосудних званичника. Услјед тога, пракса таквих именовања је све примјетнија, те има изузетно негативан ефекат на независност правосуђа, корупцију унутар правосуђа, те перцепцију шире јавности по питању трговине утицајем између „моћних особа у друштву“ и носилаца правосудних функција.

Свједоци су око овог питања били потпуно уједињени у смислу заговарања забране политичких именовања блиских сродника судија и тужилаца, а њихова конкретна запажања су како слиједи:

„За именовања на руководне функције у јавним предузећима или јавним установама требало прописати да не може и да је то сукоб интереса ако је брачни друг или блиски сродник, блиски сродник, овај, судија или тужилац.”¹⁵⁹

„А шта је то друго него сукоб интереса.”¹⁶⁰

„А то што кажете да је такав једна носилац правосудне функције на неки начин под утицајем уколико неко запосли његово дијете и тако даље,

¹⁵⁷ Види, примјера ради, Закон о сукобу интереса у институцијама власти Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“ бр. 16/02, 14/03, 12/04, 63/08 и 18/12). Готово идентичне одредбе садржане су и у ентитетским законима.

¹⁵⁸ Мишљење о захтјеву БиХ за чланство у ЕУ, Делегација Европске уније у Босни и Херцеговини, https://europa.ba/?page_id=63863.

¹⁵⁹ Свједочење судије Благојевића, *супра* фн. 71.

¹⁶⁰ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

несумњиво да јесте, без обзира не то што можда и није, али перцепција јавности је сигурно таква.”¹⁶¹

„За високе позиције се потпуно слажем.”¹⁶²

„Па сматрам да се о значајном питању ако се деси може имати негативне реперкусије, перцепција јавности, онај тамо политичка функција, онај тамо судија и тужилац. Е сад до које мјере, како до којег степена али треба то питање уредити па нека бирају, је ли. Треба законом прецизно направити то, шта, како, шта искључује, који степен сродства, које функције, ја сам за то да сродници бирају или нек овај не буде судија или овај нека не буде на политичкој функцији. Ја бих то уредио законом да сам законодавац на такав начин.”¹⁶³

„Па ми смо дисциплински тужиоци и када нас питате треба ли нешто третирати строжије ми ћемо се по дифолту сложити да треба. Дакле, све оно што може довести у сумњу пристрасност или створити перцепцију пристрасности у раду једног судије или тужиоца треба отклонити уколико постоји воља и могућност за то. Значи, ми смо на становиштву што више јасно дефинисаних ограничења, онда ће људима бити јасније да то не могу радити.”¹⁶⁴

„То је, по мени већ, хајмо рећи, иако не законски, неки етички сукоб интереса. Према томе, такве ситуације, такве појаве би требало регулисати прописима и, чак и без њих вријеђају нека етичка правила, етичке кодексе, требало би избјегавати.”¹⁶⁵

„Дефинитвно постоји опасност да то, може се повезати са одређеним утицајем на правосуђе и притиском колико политика има утицај на правосуђе, разноврзне су онда то конекције које би заиста могле довести у сукоб, сумњу и да буде оправдано...”¹⁶⁶

Консензус унутар правосудне заједнице који је овим исказан је неоспоран. Како је из цитираних свједочења видљиво, тај консензус је дијелом заснован на етичким принципима, али се у значајној мјери заснива на повећаној опасности по независност правосуђа која се таквим именованима остварује, као и самој перцепцији јавности о

¹⁶¹ Свједочење тужиоца Марковића, *супра* фн. 127.

¹⁶² Свједочење судије Додик, *супра* фн. 125.

¹⁶³ Свједочење председника ВСТС-а Халила Лагумџије, 29. сједница Истражне комисије, 11. 05. 2021, у прилогу са материјалима са 29. сједнице.

¹⁶⁴ Свједочење Алене Курспахић Надаревић, главне дисциплинске тужитељке, и Мирзе Омеровића, замјеника главне дисциплинске тужитељке, 13. сједница Истражне комисије, 01. 10. 2020. у прилогу са материјалима са 13. сједнице.

¹⁶⁵ Свједочење председника Суда БиХ Дебевеца, *супра* фн. 121.

¹⁶⁶ Свједочење потпредседнице ВСТС-а Горушановић Бутиган, *супра* фн. 100.

утицају који политичари и друге утицајне особе у друштву остварују над правосуђем таквим поступањем.

Овакви ставови правосудне заједнице свакако нису засновани искључиво на теоретским могућностима, јер су појаве политичких именовања блиских сродника судија и тужилаца све учесталије у Босни и Херцеговини, на свим нивоима власти. Та пракса не даје било какве знакове јењавања.

У том смислу, конкретни примјери попут именовања супруга замјенице главне тужитељке Тужилаштва БиХ Дијане Кајмаковић за директора јавног предузећа у стопроцентном власништву ентитета Федерације Босне и Херцеговине,¹⁶⁷ сина бивше тужитељке и чланице ВСТС-а Јадранке Локмић Мисирача за директора институције истог ентитета,¹⁶⁸ брата судије Суда БиХ Амеле Хускић за директора Агенције за приватизацију Федерације Босне и Херцеговине, супруге судије Суда БиХ Даворина Јукића за омбудсменку у Институцији омбудсмена за људска права БиХ, супруга судије Општинског суда у Сарајеву Азре Кривић за члана управног одбора јавног предузећа,¹⁶⁹ те неки други указују да се ради о појави која је широко распрострањена у правосуђу у Босни и Херцеговини.

Како је током наведених и других свједочења прецизирано, забрана оваквих именовања треба пратити рестрикције које се тренутно односе на блиске сроднике изабраних и именованих званичника, те обухватити сва именовања која потврђује или на која сагласност дају Предсједништво БиХ, Савјет министара БиХ, Парламентарна скупштина БиХ или пак законодавна и извршна тијела ентитета и кантона, односно управни или надзорни одбори које таква тијела постављају. Такав приступ би онемогућио било какве приговоре да се ради о оспоравању права на рад,¹⁷⁰ јер би била погођена искључиво именовања на руководне функције.

Истражна комисија такође сматра да, узимајући у обзир широку распрострањеност оваквих појава, постоји основ за КДТ истражи да ли је код ових и сличних именовања дошло до било каквих дисциплинских прекршаја од стране судија и тужилаца чији су блиски сродници именовани на руководеће функције над којим политичке странке имају контролу, те у складу са резултатима евентуално предузме даље радње из своје надлежности.

Истражна комисија такође сматра да, у свјетлу консензуса који је међу свједоцима по овом питању постигнут, Парламентарна скупштина БиХ треба да усвоји измјене и допуне Закона о ВСТС-у БиХ, којим се за носиоце правосудних функција експлицитно прописује постојање сукоба интереса у свим ситуацијама у којим њихови блиски

¹⁶⁷ Види <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-karjeru-417246>.

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

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

¹⁷⁰ Свједочење судије Благојевића, *супра* фн. 71.

сродници буду именовани на позиције у руководећим или надзорним структурама у јавним предузећима, јавним установама, агенцијама за приватизацију на било ком нивоу власти у Босни и Херцеговини, или пак приватним предузећима која са органом власти на било ком нивоу у Босни и Херцеговини склапају уговоре или послују у износу већем од 5.000 КМ годишње.

Овакав приступ би не само елиминисао могућност остваривања политичког утицаја на судије и тужиоце путем оваквих именовања већ би и значајно вратио повјерење јавности у правосуђе и отклонио перцепцију корупције када је барем ова област у питању. Коначно, овакве измјене и допуне Закона о ВСТС-у не би налагале било какве напоре или трошкове финансијске и друге природе, узимајући у обзир да идентичне рестрикције по питању ангажмана блиских сродника изабраних и именованих званичника и савјетника већ дужи низ година постоје у Босни и Херцеговини.

Овакви прописи су још увијек неопходни у Босни и Херцеговини, узимајући у обзир и чињеницу да су бројни свједоци истакли да у уређеним друштвима неке рестрикције није неопходно ни кодификовати, јер у њима постоји висок степен разумијевања шта је прихватљиво са становишта интереса јавности, али да у Босни и Херцеговини долази и до злоупотреба принципа који су јасно прописани законом, а поготово оних који нису.

3. Конформизам

Како је и изнад наведено и детаљно образложено, Истражна комисија сматра да се у активну корупцију у правосуђу упушта низак проценат судија и тужилаца у односу на њихов укупан број. Истражна комисија, међутим, сматра да такве особе имају диспропорционалан утицај у односу на своје релативно ниске бројке, јер значајна већина правосудних дјелатника не жели или не смије да јавно говори о коруптивним појавама. Такође је став Истражне комисије да та већина таква дјела не пријављују углавном из разлога што постојеће механизме не сматрају адекватним за рјешавање тих проблема, односно сматрају их неефикасним. Статистике које се тичу покренутих дисциплинских поступака против судија и тужилаца за дјела која се могу окарактерисати као коруптивна,¹⁷¹ а поготово правоснажно изречених дисциплинских санкција,¹⁷² то потврђују.

Истовремено, Истражна комисија примјећује да су свједоци о овим питањима изузетно отворено, конкетно и детаљно говорили пред Истражном комисијом, из чега произлази да се некорумпирани правосудни дјелатници не боје у мјери која превазилази њихову жељу да допринесу санацији правосудног сектора у Босни и Херцеговини, већ да су надасве спремни о тим питањима говорити ако препознају ефикасност самог форума у којем своја запажања износе, а такав потенцијал су очито препознали у Истражној комисији, узимајући у обзир квалитет цитираних свједочења. У том смислу, примарни

¹⁷¹ Дакле дјела која се не тичу неиспуњавања норме, изостанака са посла, пропуштање покретања поступка или жалбе због немара, и слично.

¹⁷² Види Поглавље III 4 *инфра*.

ефекат Истражне комисије лежи у чињеници да је пружила професионалан и сигуран форум за критичну масу правосудних дјелатника да – једни за другим – говоре о проблемима у правосудју, чиме су истовремено увјерили себе, али и одаслали поруку другима, да нису изоловани.

Истражна комисија стога сматра да конформизам који влада међу значајном већином правосудних дјелатника није узрокован било каквом жељом да корумпиран систем задрже ради властитог комфора, већ радије спознајом да појединачним дјеловањем унутар таквог система не могу учинити ништа да стање побољшају, а истовремено могу сносити штету и друге посљедице уколико проговоре.

С тим вези, чини се да су судије и тужиоци који су свједочили пред Истражном комисијом и те како свјесни да овакав систем не може дуго опстати, те да ће се у коначници неминовно урушити,¹⁷³ што ће имати изузетно негативне посљедице и по њих и по друштво у цјелини. Стога не изненађује примјетна апатија и потреба да из таквог система побјегну, када су већ немоћни да га промијене. Истражна комисија, наиме, примјећује да је неколико свједока с олакшањем говорило о пензионисању или одласку дјецe да живе ван Босне и Херцеговине, иако се кроз то олакшање неминовно прожима и разочарење због система који је „у потпуном распадању.“¹⁷⁴

Да је конформизам тихе већине судија и тужилаца у свјетлу корупције мањег дијела њихових колега један од примарних разлога за урушеност правосудног система, односно зачарани круг у којем корупција подстиче конформизам, а конформизам одржава коруптивно стање, потврдили су и бројни свједоци. Судија Незировић је, тако, истакао:

„Наравно да постоје покушаји утицаја, манипулације, питање је само колико смо подложни и колико смо спремни да се томе одупремо. На крају крајева, не ради се само о директном утицају него се ради о аутоцензури. Дакле, влада конформизам, влада страх, непослушност, напредовања, дакле људи се прилагоде режиму. Дакле, сами тужиоци без притиска на судије знају шта је пожељно понашање или пожељна одлука у неком предмету. Не утичу само политичари, него могу утицати и људи из правосудја, такође... да врше одређене притиске. Дакле, то је попут трговине позицијама, напредовањем, путем оцјенивања, погодовања разних или вођењем дисциплинских поступака против непослушних и тако даље.“¹⁷⁵

Судија Вукоје је проблем конформизма предочио као питање „успаваности“, те је одговорност за непроцесуирање дјела високе корупције примарно ставио на тужиоце:

¹⁷³ Види, *интер алиа*, свједочење судије Перића, *супра* фн. 119: “Зато сам ја мрачан и мислим да нема перспективе... Кад гледате како су пропадали Римско царства и Византијско, видите да је то систем кад се изгуби морална основа друштва, корупција и криминал и систем пропада.”

¹⁷⁴ Ибид.

¹⁷⁵ Свједочење судије Незировића, *супра* фн. 49.

„...то је питање, ја нећу рећи храбрости, некако ми то не иде уз носиоце правосудних функција, ја бих прије рекао питање интегритета и оног моралног интегритета. Јер ако су људи прихватили да носе ту функцију и ако су плаћени за ту функцију, ... е онда ... пољуби или остави, нема друге... Мислим... то је... моја импресија, али нажалост има и тих носилаца правосудних функција који су се онако мало успавали. Ви знате за ову тужитељку из Румуније... која је заиста направила... један револуционарни скок тамо, ако је ријеч о обрачуну са носиоцима тих коруптивних радњи... Нажалост, таквих профила ми у БиХ немамо и то је оно што је лоше, та чињеница да нема ама баш ниједне оптужнице за дјела високе корупције, нема ни за дјела средње корупције, то остаје углавном за ниску корупцију. Дакле, ја као судија, судија државног суда, овај, ја се не сјећам у скорије вријеме или можда и неко дуже вријеме да сам примио такав предмет...“¹⁷⁶

У овако поједностављено пребацивање одговорности за недостатак предмета високе и средње корупције није се упустио само судија Вукоје, већ и друге судије, попут судије Дебевета који је рекао: „...ми смо спремни као Суд да одговоримо том изазову. Међутим, чињеница је да таквих оптужница на одређен начин недостаје.“¹⁷⁷ Истражна комисија у томе види донекле шаблонску примјену принципа да нема суђења без оптужнице, на који су се судије ослањале, али који представља формализацију и својеврсну банализацију изузетно комплексног питања.

Истражна комисија, стога, сматра да, умјесто претјераног позивања на „*nemo iudex sine auctore*“ и друге латинске изреке као ауторитативног плашта¹⁷⁸, судије које сматрају да је конформизам проблем који се односи искључиво на тужилаштва требају детаљно консултовати дио ОЕБС-овог извјештаја који проблем посматра мултидимензионално:

„Ипак, кривити само тужилаштва за сваки од идентификованих проблема било би нетачно и обмањујуће. Друга скупина проблема у предметима високе и корупције средњег нивоа односи се на нејасну или непредвидљиву примјену закона од стране судова. ... Висока стопа пресуда укинutih по жалби указује на одређени ниво 'изненађења' или непредвидљивости у примјени закона, и то не само за судије на првом степену већ и за тужиоце и оптужене. Имајући ово у виду, стопа укинutih пресуда по жалби у БиХ је отрежњујућа. У предметима високе корупције окончаним у 2019... двије од четири првостепене пресуде укинute су по жалби док су преостале двије само дјелимично потврђене, што значи да ниједна од ових првостепених пресуда није потврђена у цијелости. За предмете корупције средњег нивоа у 2019. од укупно 22 првостепене пресуде, 15 је пресуда (68 процената)

¹⁷⁶ Свједочење судије Вукоје, *супра* фн. 133.

¹⁷⁷ Видјети, примјера ради, свједочење судије Дебевета, *супра* фн. 121.

¹⁷⁸ Ибид.

укинуто, три пресуде (14 процената) су само дјелимично потврђене, и тек четири пресуде (18 процената) потврђене су у цијелости.¹⁷⁹

Из овог јасно произлази да су тужиоци дијелом обесхрабрани од подизања оптужница за високу и средњу корупцију и због високог нивоа непредвидивости стајалишта жалбених судова, што посљедично онемогућава ниже судове да своје пресуде доносе у складу са прецизним стандардима.

Управо свједочење судије Перића указује да се проблем конформизма не може приписати искључиво или примарно тужилаштвима, јер кроз конкретне примјере осликава идентично стање унутар Суда БиХ:

„Да ти видиш да нико није заинтересован да прави систем на неким моралним вриједностима. То моје колеге не желе да јавно говоре, не желе да дискутују, да разговарају о проблемима. Мој суд има 56 судија, толико, требао би бити правосудна академија, највећа правосудна памет на коју се можеш ослонити сутра и ријешити сваки проблем. Не, тамо нико неће да разговара. Нисам никад добио подршку да на сједници сви сагну главе, стотину сам приједлога упутио да заузимамо правна мишљења, правне ставове који ће помоћи, цијелом правосудном систему да дођемо до неких стандарда. Нико неће да разговара. Сви дођу у канцеларију па ме тапшу по рамену, био си у праву, свака част, али да јавно каже нешто, неће нико. Иако судији нико не може ништа одузети. Шта може председник суда, може га пребацити на неки споредни реферат, али и то је суђење. Али не, људи неће.”¹⁸⁰

Судија Благојевић је истакао је да је на овај проблем указивао и члановима ВСТС-а приликом поступања тог тијела по питању утврђивања дисциплинске одговорности бившег председника ВСТС-а Тегелтије. Уз експлицитну напомену да судију Незировића и „његово знање изузетно цијени”, те да сматра да је „то један врхунски судија”, Благојевић каже да је, након правно потпуно неутемељеног поступања и образложења ВСТС-а и дисциплинских комисија у вези с Тегелтијом, питао Незировића: „Горане, болан, пошто сам ја са њим на ти, Горане, болан, како можеш бити члан Високог судског савјета послјије свега овог, како можеш? И ево ја му то сад опет јавно кажем.”¹⁸¹

Овакав исказ судије Благојевића одговара и налазима Истражне комисије по питању тврдњи да су одређена поступања ВСТС-а у датом периоду били плод „грешке” или „погрешног разумијевања независности”. Истражна комисија, напротив, сматра да у ВСТС-у у том тренутку није постојала воља било којег појединца да се одлучно успротиви потезима бившег председника Тегелтије и њему оданих или интересно повезаних чланова. Ово потврђује и свједочење потпредседнице ВСТС-а Санеле

¹⁷⁹ ОЕБС - Трећи годишњи извјештај, *супра* фн. 66., стр. 19.

¹⁸⁰ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

¹⁸¹ Свједочење судије Благојевића, *супра* фн. 71.

Горушановић Бутиган, која је, као и судија Незировић, гласала за закључке из јуна 2020. којима је потврђено оспоравање легитимитета и надлежности Истражне комисије,¹⁸² а која је на питање предсједавајућег Истражне комисије да ли се тада радило о системском проблему истакла да „претпоставља да је то ипак била доминација предсједника Савјета“.¹⁸³

Истражна комисија, међутим, сматра да сама могућност „доминације“ предсједника ВСТС-а, или било којег појединачног члана или групе чланова тог тијела, управо и представља проблем системске природе. Тај проблем је неопходно адресирати и санирати како би се осигурала пуна независност и непристрасност правосуђа у Босни и Херцеговини у цјелини. Ово је поготово случај узимајући у обзир чињеницу која произлази из свих свједочења: Тегелтија је такву доминацију успио остварити и правно потпуно неутемељене одлуке готово једногласно исходити у тијелу у ком су се и у том тренутку налазили врхунски правни стручњаци.

Систем ВСТС-а, тијела састављеног од петнаест чланова именованих од њихових колега из петнаест различитих институција или групе институција, није као такав дизајниран да омогући конформизам. Како је из свега наведеног видљиво, међутим, тај систем се у потпуности распао, што је имало ефекат на правосуђе у цјелини. Ово је проблем суштинске и системске природе, који захтијева највећу пажњу Истражне комисије, али и цијеле Парламентарне скупштине БиХ и правосудне заједнице, и након усвајања овог извјештаја.

4. Канцеларија дисциплинског тужиоца

Конформизам судија и тужилаца описан у претходним поглављима укључује и изостанак њиховог отпора по питању уочених прекршаја, односно непријављивање КДТ-у бројних неправилности о којима су отворено говорили пред Истражном комисијом. То, међутим, не објашњава разлоге због којих КДТ није покренуо поступке по тим и бројним другим питањима по службеној дужности, на основу сазнања из медија или других извора, али и по самим пријавама особа ван правосудног сектора.¹⁸⁴

Према информацијама предоченим Истражној комисији од стране КДТ-а, та канцеларија је током 2019. ријешила 1036 притужби, од чега је 969 одбацила, 67, односно 6,5%, прихватила као основане, а у 46 случајева покренула дисциплински поступак.¹⁸⁵ У 2020.

¹⁸² Види *supra* фн. 57-61. и пратећи текст.

¹⁸³ Свједочење потпредсједнице ВСТС-а Санеле Горушановић Бутиган, *supra* фн. 100.

¹⁸⁴ Истражна комисија се и сама у ово увјерила јер је КДТ-у доставила десетине предмета на даље поступање (било на основу питања изнесених пред Истражном комисијом или представки за примљених од стране грађана), али су на основу истих покренуте тек двије тужбе.

¹⁸⁵ Свједочење главне дисциплинске тужитељке Курспахић Надаревић, *supra* фн. 164. и Извјештај о раду КДТ-а за 2019, <https://udt.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/65350>.

години су регистроване 722 притужбе, 49 (5,5%) су прихваћене као основане, а покренут је 31 дисциплински поступак.¹⁸⁶

Истражна комисија прихвата као утемељен став КДТ-а да је проценат покренутих поступака у односу на број притужби, као такав, не само задовољавајући већ да надилази европске и свјетске просјеке, а што потврђују конкретни упоредни подаци приказани у извјештајима КДТ-а.¹⁸⁷ Истовремено, Истражна комисија констатује да се преко двије трећине покренутих дисциплинских тужби у 2019. односи на дјела немара или непажње, односно кашњења у изради одлука или другим радњама,¹⁸⁸ док се мање од једне трећине односи на посебно забрињавајућа дјела, попут понашања које штети угледу судске или тужилачке функције, намјерно давање лажне или обмањиве информације, пропуштање тражења изузећа код сукоба интереса, доношење одлука којима се очигледно крши закон и слично.¹⁸⁹ Тај несразмјер је у 2020. био још израженији, када се преко 75% тужби односило на немар и кашњења, а тек 20% на наведена озбиљнија дјела.¹⁹⁰

Чини се да управо овај несразмјер ствара перцепцију о неефикасности КДТ-а, чак и када се та перцепција артикулише кроз укупне проценте.¹⁹¹ Међутим, за разлику од проблема детектованих по питању носилаца правосудних функција који су детаљно описани у другим дијеловима овог извјештаја, Истражна комисија не сматра да извор овог проблема лежи у руководству или особљу КДТ-а, већ да је проузрокован изразито неравноправним и неповољним положајем КДТ-а у односу на правосуђе у цјелини, укључујући како институционалну тако и професионалну неравноправност.

Конкретно, Истражна комисија сматра да, за разлику од налаза везаних за судије и тужиоце, укључујући чланове ВСТС-а, гдје корупција, изражена кроз спрегу између политике и правосуђа, те конформизам, представљају кључ проблема, неадекватна

¹⁸⁶ Извјештај о раду УДТ-а за 2020., <https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/73666>.

¹⁸⁷ Ибид., стр. 11. и Извјештај УДТ-а за 2019., *супра* фн. 185., стр. 10. Штавише, Државно судбено вијеће Републике Хрватске, током 2019. покренуло је само 12 дисциплинских поступака. Извјешће о раду Државног судбеног вијећа за 2019., стр. 3.

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

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

Иако ово тијело има надлежност да покреће поступке искључиво над судијама, а не и над тужиоцима, број судија је у Републици Хрватској већи (укупно 1712, <https://sudovi.hr/hr/statistike/rezultati-rada-sudova>) од броја судија у Босни и Херцеговини (укупно 1383, <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/63649>).

¹⁸⁸ Оваква дјела судија Перић је описао као „ситне преступе“. Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119. Чак и уколико се избјегне експлицитно градирање, чињеница је да описана дјела по свом карактеру имају обиљежја нехата умјесто намјере.

¹⁸⁹ Извјештај КДТ-а за 2019., *супра* фн. 185., стр. 13-14.

¹⁹⁰ Извјештај КДТ-а за 2020., *супра* фн. 186., стр. 14.

¹⁹¹ Примјера ради, адвокат Ферагет је истакао да „од хиљаду поднијетих притужби подигне се чини ми се десетак или двадесетак тужби, а случај буде окончан осуђујућом пресудом или одлуком можда два, три или пет случајева“, Свједочење адвоката Ифета Ферагета, 14. сједница Истражне комисије, 05. 10. 2020, у прилогу са материјалима са 14. сједнице. Како ове бројке у великој мјери одступају од званичних и стварних података, њихово паушално изношење указује на лошу перцепцију ефикасности КДТ-а. Истражна комисија, међутим, сматра да проблем није у укупном проценту покренутих поступака, већ по питању удјела подигнутих тужби за дјела која се односе на дисциплинске прекршаје етичке и коруптивне нарави у односу на она која су у бити почињена из нехата или немарности.

активност КДТ-а произлази из комбинације оправданог страха, недостатка институционалне и професионалне независности, неадекватних ресурса, неравноправног положаја особља КДТ-а у односу на носиоце правосудних функција, те донекле и неадекватног професионалног статуса који закон налаже.

Штавише, када је овај оправдани страх у питању, Истражна комисија је задовољена да је он изазван управо потезима и понашањем судија и тужилаца, а такви потези и понашања су у овом извјештају идентификовани као посебно проблематични. У том смислу је посебно илустративан дио свједочења главне дисциплинске тужитељке који се односи на непримјерене сугестије, недозвољене притиске, па чак и пријетње које су она и друго особље КДТ-а добијали од највиших носиоца правосудних функција. Главна тужитељица је тако, примјера ради, истакла:

„Ја сам заиста, ево ја лично осјетила ту врсту притиска код свог претпоследњег оцјењивања, када сам имала у разговору са једним од чланова Савјета ситуацију да ми је отворено речено: 'Ти не радиш добро свој посао, ниси поступила по притужбама тим, тим, тим и тим које сам ја лично поднијела'. Имала сам примједбу да у нашим рукама је моћ коју ми не контролишемо на прави начин, а прави начин би био да се морају разријешити, па сад именом и презименом побројани одређене судије и тужиоци. Имала сам захтјев да се тој комисији достави увид у све наше притужбе које имамо, што комисија нити појединачни члан Савјета не може тражити.“¹⁹²

Нема никакве сумње да овакве примједбе и захтјеви представљају отворен притисак, те да је постојао сваки основ да КДТ покрене дисциплински поступак против наведене чланице ВСТС-а. Чињеница да КДТ то није урадио, међутим, не може се приписати конформизму какав је описан изнад у контексту носиоца правосудних функција. Како је, наиме, детаљно истакнуто, конформизам се код судија и тужиоца – чија је сигурност радних мјеста готово неупитна – примарно огледа кроз жељу да не отежају своје радне услове. Код особља КДТ-а, с друге стране, које има статус државних службеника, овакве пријетње и притисци су заправо дизајнирани да створе осјећај овисности и забринутости за властиту егзистенцију,¹⁹³ а све са циљем да се исходе радње које државни службеник не би смио учинити, односно зауставе оне које је обавезан учинити.

Да ово нису биле једине пријетње и притисци, главна дисциплинска тужитељка је потврдила указавши на идућу ситуацију:

„И имала сам конкретно ситуацију да ми се спомиње један предмет, који је тад већ био текући, покренут дисциплински поступак, гдје је речено 'радите

¹⁹² Свједочење главне дисциплинске тужитељке Курспахић Надаревић, *супра* фн. 164.

¹⁹³ Једна негативна оцјена налаже да државни службеник „пролази посебан програм“, док двије узастопне негативне оцјене изискују мјеру разрјешења дужности. Закон о државној служби у институцијама БиХ, чл. 31.

незаконите ствари, мијешате се у неке истраге, видјећете на шта ће то изаћи, шта ће вам се десити кад се то заврши.' И тако поентирано у том разговору било је 'не треба тебе оцјењивати, нек' те Бог оцјењује.' Ја сам то све написала у својим коментарима и доставила ВСТС-у, међутим изостала је било каква реакција Савјета на то. Тако да, ако то није притисак, ја не знам шта је, да неко отворено каже шта је требало урадити да би та оцјена била добра."¹⁹⁴

Истражна комисија сматра ове наводе кредибилним, укључујући и због чињенице да су чланови ВСТС-а јавно износили идентичне или сличне тврдње о Истражној комисији и њеним члановима по питању њене успоставе и рада, како је детаљно описано у претходним поглављима. Истовремено, Истражна комисија подсећа да КДТ није иницирао отварање истраге нити у једном случају који је главна тужитељица описала,¹⁹⁵ нити је отворио истрагу или поднио дисциплинску тужбу у случајевима наведених пријетњи Истражној комисији.

Истражна комисија, међутим, сматра да је управо комбинација тих пријетњи и притисака – упућених од челних људи у правосуђу паралелно према Истражној комисији и КДТ-у – у том конкретном периоду имала ефекат стварања културе страха у бројним сегментима бх. друштва. Наиме, у околностима у којим највиши правосудни званичници, али и њихови политички сарадници, отворено пријете члановима највишег законодавног органа у земљи због тога што проводе закон, није ни у ком случају зачуђујуће за државне службенике да испоље посебан опрез. У том смислу, Истражна комисија није изненађена чињеницом да КДТ у наведеном периоду није покренуо бројне поступке за које је било и више него довољно индиција да представљају не само дисциплинске прекршаје, већ и конкретна кривична дјела.

Те околности, међутим, више не постоје. Напротив, управо је рад ове истражне комисије омогућио спознају да у друштву нема и не смије бити недодирљивих. Тако је инсистирање Истражне комисије, како је изнад описано, да се бивша главна тужитељка појави пред Комисијом и одговори на питања о коришћењу ТЦМС система довело до њеног признања да га не користи, што је резултирало пратећим дисциплинским поступком и њеном коначном смјеном.¹⁹⁶ КДТ сада треба на исти начин дјеловати против свих носилаца правосудних функција за које постоји индиција да су починили дисциплинске прекршаје, поготово у ситуацијама у којим КДТ има директна сазнања и доказе о недозвољеним активностима.

¹⁹⁴ Свједочење главне дисциплинске тужитељке Курспахић Надаревић, *супра* фн. 164.

¹⁹⁵ Закон о ВСТС-у, чл. 64. став (4) предвиђа начин поступања када постоји сукоб интереса унутар КДТ-а или од стране саме главне дисциплинске тужитељке.

¹⁹⁶ Такође, немогућност бившег председника ВСТС-а да заустави рад Истражне комисије или оствари своје пријетње нарушила је унутар ВСТС-а мит о његовој недодирљивости, а што је постепено довело до губитка подршке која у тренутку када је Истражна комисија формирана била једногласна, упркос експлицитним доказима о његовом учешћу у непримјереним радњама.

С тим у вези, свједочење главне дисциплинске тужитељке пред овом комисијом у којем је истакла: „Имали смо и од једног члана Савјета, је ли тако, упуту да не би било добро да се неки поступак покреће“, не смије остати без дисциплинског епилога. У противном, и овај извјештај и стенограми који су његов саставни дио неће имати ефекат одвраћања од будућих коруптивних радњи, већ ће служити као тестамент да најозбиљнија кршења закона и судијске и тужилачке етике могу проћи некажњено. Истражна комисија у истом свјетлу посматра чињеницу да је против особља дисциплинског тужиоца „поднесено више кривичних пријава“, укључујући против замјеника дисциплинског тужиоца Омеровића од једног тужиоца „након што је Канцеларија покренула дисциплински поступак против тог тужиоца.“¹⁹⁷ Носиоци правосудних функција, наиме, по природи свог посла знају, или треба да знају, која су овлашћења КДТ-а, те било каква кривична пријава у оваквим ситуацијама треба или садржавати утемељене наводе чињеничне и правне природе о постојању кривичне одговорности особља КДТ-а, или у противном налаже барем истрагу о потенцијалној дисциплинској, па и кривичној одговорности подносиоца.¹⁹⁸

Истражна комисија такође сматра да званичници КДТ-а имају добро познавања правне материје, укључујући релевантне европске праксе,¹⁹⁹ те је с тим у вези јасно да њихове квалификације не представљају било какву препреку агилнијем поступању у вези с озбиљнијим и комплекснијим предметима. Напротив, бројни примјери указују да је мањак знања, у комбинацији са намјерама коруптивне природе, био присутан код чланова дисциплинских комисија при ВСТС-у, док су саме дисциплинске тужбе сачињене од КДТ-а биле у потпуности правно утемељене, што је обоје у коначници експлицитно потврдио и ОЕБС у свом Трећем годишњем извјештају.²⁰⁰

Међутим, на конкретан упит предједавајућег Истражне комисије о могућности агилнијег реаговања на понашања која штете угледу судијске и тужилачке функције,²⁰¹ замјеник главне тужитељке је истакао да је „унисони став Канцеларије... да је добар дио јавних наступа људи који обављају одговорне функције у суду и тужилаштву најалост изашао изван оквира етичких стандарда,“ а главна дисциплинска тужитељка је истакла да „у односу на судије у прошлој години било је таквих 8 дисциплинских поступака, а за тужиоце је било пет, дакле укупно 13 поступака који се односе на повреде ове врсте, на ове двије врсте прекршаја, понашање у суду и изван суда које штети угледу судијске функције и тужилачке функције.“²⁰²

¹⁹⁷ Свједочење главне дисциплинске тужитељице Курспахић Надаревић, *супра* фн. 164.

¹⁹⁸ Користећи, наравно, механизме које Закон о ВСТС-у прописује у ситуацијама у којим постоји сукоб интереса, *супра* фн. 195.

¹⁹⁹ Током свједочења, званичници КДТ-а су у више наврата вјерно цитирали и правилно анализирали бројне пресуде ЕСЛП-а, а њихове констатације правне природе су биле надасве утемељене.

²⁰⁰ ОЕБС, *Трећи годишњи извјештај*, *супра* фн. 66., стр. 29.

²⁰¹ У складу са чл. 56. и 57. Закона о ВСТС-у.

²⁰² Свједочење главне дисциплинске тужитељке Курспахић Надаревић и замјеника главне дисциплинске тужитељке Омеровића, *супра* фн. 164.

С тим у вези, када се ова бројка дода изнад наведеном броју дисциплинских тужби везаних за немар и кашњења, долази се до податка о изузетно ниском броју покренутих дисциплинских тужби за још озбиљнија дјела, попут пропуштања тражења изузећа код постојања сукоба интереса, намјерног давања лажне или обмањујуће информације, доношења одлука којим се очигледно крши закон, повреде принципа непристрасности и слично, а којих је у тој 2019. години било укупно 7 за судије и тужиоце заједно.²⁰³ Тај број се у 2020. години, штавише, спустио на само 5, а чак се и број дисциплинских тужби за понашање које штети угледу судијске и тужилачке функције смањио на само 2 (обје за судије, нити једна за тужиоце).²⁰⁴ Истражна комисија подсјећа да је управо током 2020. било највише јавних иступа од стране чланова ВСТС-а у којима су отворено атаковали на конституисање и рад Истражне комисије, а што је Мисија ОЕБС-а у више наврата осудила.

Ови подаци указују на основаност навода судије Перића, који је истакао да је оправдано постојање тијела на највишем нивоу „које се не би бавило ситним преступима.“²⁰⁵ Судија Перић је истакао да би „та снага ауторитета вјероватно утицала на људе или да то признају на вријеме, поднесу оставку, или да се то једноставно рјешава на ефикаснији начин.“²⁰⁶ Када је ефикасност у питању, судија Перић је указао на чињеницу да „дисциплински поступци трају преко годину дана на неким предметима“,²⁰⁷ да се „судија који дође у дисциплински поступак понаша као оптужени на суду. Може да не учествује, да опструише на разне начине, да је долазио да се брани ћутањем“, те да то „не одговара ни природи дисциплинског поступка.“²⁰⁸

Истражна комисија стога подржава приједлог судије Перића да носиоци правосудних функција у дисциплинском поступку треба да имају обавезу „да учествују у том поступку на начин да се објективно утврде чињенице и истина“, те да „не смију да имају она права која има оптужени у кривичном поступку“, већ да буду обавезни „да учествују да се то разјасни на правичан, свеобухватан и поштен начин, а не да он избјегава утврђивање правде на све могуће начине, као што то чине оптужени и осумњичени у свим кривичним поступцима.“²⁰⁹

Примјер управо таквог понашања током дисциплинског поступка, уосталом, забиљежен је у случају против бивше главне тужитељке Гордане Тадић, који је обиловао бројним процесним радњама које нису примјерене функцији главне тужитељке, нити су оправдане у дисциплинским поступцима. На ту чињеницу је указао и Кес ван дер Вајде, холандски судија и савјетник Делегације Европске уније при ВСТС-у, који је критиковао захтјев за

²⁰³ Извјештај о раду КДТ-а за 2019., *супра* фн. 185., стр. 13-14.

²⁰⁴ Извјештај о раду КДТ-а за 2020., *супра* фн. 186., стр. 14.

²⁰⁵ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

²⁰⁶ Ибид.

²⁰⁷ Ибид., што потврђују и извјештаји КДТ-а.

²⁰⁸ Ибид.

²⁰⁹ Ибид.

„изузеће два од три члана другостепене комисије ВСТС-а”, као и “изузеће председника и оба потпредседника ВСТС-а. То је очигледна злоупотреба правила поступка, у покушају да нико у ВСТС-у не може одлучивати о било ком од захтјева за изузеће, покушавајући тако блокирати дисциплински поступак, али и надлежности Савјета”, истакао је Ван дер Вајде.²¹⁰

Истражна комисија је, међутим, посебно забринута чињеницом да је главна тужитељка, посредством свог браниоца, инсистирала на изузећу чланова комисије због њихове етничке припадности, захтјев који је судија Ван дер Вајде посебно оштро критиковао:

“Чињенично образложење захтјева за изузеће једног од судија из комисије је нечувено: бошњачки судија не може неовисно одлучивати јер медији шпекулирају да је њено (она је Хрватица) уклањање политички потез бошњачке завјере, тако да је он под притиском одлучивати у складу са својом етничком припадношћу. Када поразмислимо о овоме, то заправо значи да је главни тужилац мишљења да нити један бошњачки судија – којих има много – не може непристрасно судити ни у једном предмету у који је она укључена. Значи ли то да све бошњачке судије треба уклонити или је можда вријеме да ова главна тужитељица нађе другу позицију?”²¹¹

Иако је свједочио годину дана раније, Истражна комисија нема сумње да је судија Перић мислио управо на овакве потезе када је упоредио понашање носиоца правосудних функција и њихових бранилаца пред дисциплинским комисијама са понашањем оптужених у кривичном поступку, те када је указао на чињеницу да такво понашање само по себи наноси додатну штету угледу судачке, односно тужилачке функције.²¹² Истовремено, чини се да ни судија Перић није могао предвидјети овако непримјерену аргументацију попут захтјева за изузеће носиоца правосудне функције искључиво на основу националне припадности те особе.²¹³

²¹⁰ Кес ван дер Вајде, *Како високорангирани носиоци правосудних функција дефинишу интегритет и како су медији у БиХ изиграни и не успијевају преузети своју улогу у друштву*, 24. 08. 2021, <https://www.linkedin.com/pulse/kako-visokorangirani-nosioci-pravosudnih-funkcija-i-su-van-der-weide>. Види такође Ламија Гребо, *Интервју – Кес ван дер Вајде: Односи у поступцима против Дебецеца и Тадић алармирајући*, <https://detektor.ba/2021/09/15/intervju-kees-van-der-weide-odnosi-u-postupcima-protiv-debevca-i-tadic-alarmirajuci/>.

²¹¹ Ибид.

²¹² Судија Перић је то илустрирао случајем судије у Сједињеним Америчким Државама који је одбио сарадњу током дисциплинског поступка, и та несарадња је потом и сама квалификована као дисциплински прекршај. Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

²¹³ Истражна комисија, стога, сматра да је КДТ имао обавезу размотрити могућност утврђивања дисциплинске одговорности због такве аргументације, а да су и КДТ и ВСТС ту информацију требали доставити Адвокатској комори Федерације БиХ на надлежно поступање у односу на браниоца Гордане Тадић, Адамовића, који је такву аргументацију, која без сумње може имати ефекат расприривања националне мржње, предочио и активно заступао пред ВСТС-ом.

На овај проблем указао је и холандски судија Ван дер Вајде, у свом осврту на дисциплинске поступке који се воде пред ВСТС-ом:

“Носиоци правосудних функција, када се терете за дисциплинске прекршаје, показују тенденцију да се бране у складу са мотом: Све пролази, потпуно игноришући границе пристојности које треба да поштује судија или тужилац. Генерално, полагање рачуна за понашање тешко да је дио одговора. Умјесто тога, чини се да је игра убити све на нивоу процедуре, избегавајући што је више могуће да се уђе у оно о чему се заправо ради.”²¹⁴

Судија Перић је у контексту јачања ауторитета говорио и о повећању критеријума за функцију главног дисциплинског тужиоца:

„Мало је несхватљиво да ви имате за дисциплинског тужиоца човјека који није судија, није прошао, бар дио своје каријере није био у правосудном систему, сад отвара на примјер дисциплински поступак против судије врховног суда, или против њега заступа предмет пред дисциплинским комисијама.“²¹⁵

Чињеница је да Закон о ВСТС-у прописује релативно ниске критеријуме за позицију главног дисциплинског тужиоца: на ту позицију може бити именована особа која је судија или тужилац или особа „која испуњава минимум услова...за именовање судије или тужиоца...“²¹⁶ То конкретно подразумијева да за дисциплинског тужиоца може бити именована особа која има „најмање три године радног искуства у раду на правним пословима, након положеног правосудног испита.“²¹⁷

С тим у вези, Истражна комисија сматра становишта судије Перића утемељеним, али у ширем контексту општег јачања критеријума, што је детаљно обрађено у идућим поглављима. У конкретном случају, квалификација за главног дисциплинског тужиоца. Истражна комисија сматра да критеријуми за именовање на ову функцију треба да буду изједначени са критеријумима за именовање на највише функције у правосудју у Босни и Херцеговини.

„Снага ауторитета“ о којој је судија Перић говорио,²¹⁸ и коју би главни дисциплински тужилац добио оваквим јачањем критеријума за именовање би, међутим, био лимитиран у одсуству пратећег повећања независности самог КДТ-а. С тим у вези, Истражна

²¹⁴ Ван дер Вајде, *супра* фн. 210. В Ван дер Вајде је такође критиковао чињеницу да је током дисциплинског поступка председник Суда БиХ оспоравао законитост доказа предочених против њега: „председник овдје није појаснио да је теорија о незаконито прибављеним доказима заснована на правилима кривичног поступка, која се не примјењују у дисциплинским предметима. Даље, како није оспоравао да се наводни састанак одиграо, зашто је играо на карту која показује основну претпоставку да није спреман отворено положити рачун за понашање које доводи у питање његов интегритет?” *Ибид.*

²¹⁵ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

²¹⁶ Закон о ВСТС-у, чл. 64. став (3).

²¹⁷ *Ибид.*, чл. 28.

²¹⁸ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

комисија такође сматра да КДТ треба да буде „самостално тијело“;²¹⁹ у оној мјери у којој је то могуће остварити у оквиру постојећег споразума о преносу надлежности.²²⁰ У том смислу, постоји простор за значајан напредак унутар тог системског оквира, укључујући физичко одвајање КДТ-а од ВСТС-а, што подразумијева и одвојене и потпуно засебне стручне службе, успостављање потпуне финансијске независности КДТ-а од ВСТС-а (укључујући засебне евиденције о трошковима, службеним путовањима и слично), јачање ресурса КДТ-а, укључујући повећање људских ресурса,²²¹ те успостављање надлежности за превентивно, односно инспекцијско дјеловање.²²²

Истражна комисија је такође сматра да питања која је судија Перић оцијенио као „ситне прекршаје“ у сваком случају могу имати ефекат одвлачења пажње КДТ-а са проблема који примарно доприносе негативној перцепцији правосуђа, због каквих је ова истражна комисија у коначници и основана. Фокус на та питања доприноси позитивним статистичким показатељима КДТ-а у односу на сличне институције у региону и остатку Европе, али њихов допринос у квалитативном смислу је непостојећи. Ово, међутим, није грешка самог КДТ-а, јер Закон о ВСТС-у прописује надлежност те институције и за ове прекршаје. С тим у вези, Истражна комисија сматра да се та врста прекршаја треба адресирати путем предсједника судова и главних тужилаца кроз процес оцјењивања, уз пратеће упућивање КДТ-у само најозбиљнијих таквих случајева на додатно поступање.

Такав приступ би не само ослободио ресурсе КДТ-а да се активније фокусира на најозбиљније дисциплинске прекршаје – етичке и коруптивне природе – што би, у комбинацији са другим предложеним реформама, допринијело јачању перцепције о КДТ-у као моћном и ефикасном тијелу које је усмјерено ка сузбијању коруптивних, неетичких и сличних појава у правосуђу, док се питања немара и нехата рјешавају у склопу административних поступака гдје, у складу са компаративном праксом, и припадају.

Штавише, јачање фокуса КДТ-а на предмете посебно озбиљне природе би довело до устаљеније праксе унутар самог ВСТС-а и дисциплинских комисија те институције. Наиме, како је главна дисциплинска тужитељка и истакла, чак ни унутар самог ВСТС-а и његових комисија не постоји уједначена пракса везана за дисциплинске прекршаје:

„Оваква пракса, неконзистентна политика, неконзистентност у утврђивању одговорности, изрицању дисциплинских санкција није добра. Није добра, ми би требали да послѣје 16 година постојања Уреда већ имамо профилиране случајеве, да је судијама и тужиоцима већ јасно које је то забрањено понашање или поступање, шта то представља дисциплински прекршај, шта то не представља. Ми смо сада у једној ситуацији да ни ми

²¹⁹ Свједочење главне дисциплинске тужитељке Курспахић Надаревић, *супра* фн. 164.

²²⁰ Свједочење судије Незировића, *супра* фн. 49.

²²¹ Осим главне дисциплинске тужитељке и њеног замјеника, КДТ тренутно има само пет запослених дисциплинских тужилаца и двије особе које раде на административно-техничким пословима. Свједочење замјеника главне дисциплинске тужитељке Омеровића, *супра* фн. 164.

²²² Свједочење главне дисциплинске тужитељке Курспахић Надаревић, *супра* фн. 164.

сами у Уреду не можемо претпоставити исход неког дисциплинског поступка.²²³

Упркос јасној политизованости самог ВСТС-а у протеклим годинама, а што несумњиво доприноси креирању одлука на основу идентитета особе против које је дисциплинска тужба поднесена, умјесто на основу релевантних околности и прописаних норми, такође је чињеница да је уједначену праксу тешко успоставити са два до пет озбиљних предмета годишње, поготово када се узме у обзир да унутар ВСТС-а дјелују различите дисциплинске комисије у првостепеном и другостепеном поступку.

С тим у вези, Истражна комисија сматра да КДТ треба значајно појачати поступања по службеној дужности, узимајући у обзир да сазнања о прописаним дјелима попут понашања које штети угледу судијске/тужилачке функције, односно „било какво друго понашање“ које „доводи у питање повјерење јавности у непристрасност и кредибилитет“ судства/тужилаштва,²²⁴ по својој природи не овисе од достављања пријаве, већ су јавна и примјетна свима, укључујући особље КДТ-а. Та дјела су истовремено толико широко постављена да дозвољавају КДТ-у да примијени тест јавности за који је судија Врховног суда Норвешке на састанку са предсједавајућим Истражне комисије²²⁵ указала да се примјењује у тој земљи:

„Ми прво погледамо да ли је нешто законито. Ако јесте, сагледамо је ли етично. Ако јесте, размотримо да ли би прошло Афтенпостен тест, односно да ли би умањило повјерење јавности у правосуђе уколико би било објављено.“²²⁶

Истражна комисија сматра да КДТ, али и дисциплинске комисије ВСТС-а које одлучују по дисциплинским тужбама, требају размишљати на сличан начин, односно ослободити се „формалистичке правне културе“ о чијој је претјераној присутности говорио и замјеник главне дисциплинске тужитељке Омеровић.²²⁷ С тим у вези, Истражна комисија сматра да КДТ треба по службеној дужности реаговати по свим примјерима који не би прошли наведени тест у уређеној земљи попут Норвешке, укључујући бројне такве примјере идентификоване у овом извјештају.

5. Некоришћење и злоупотребе ЦМС система при додјели предмета

Надовезујући се на проблеме са којим се КДТ суочава, а као дио шире негативне појаве, Истражна комисија указује на проблем успоставе дисциплинских комисија и додјеле предмета истим. Наиме, Законом о ВСТС-у је прописано да чланове дисциплинских

²²³ Ибид.

²²⁴ Закон о ВСТС-у, чл. 56. став (22) и (23) и 57. став (22) и (23).

²²⁵ Састанак предсједавајућег Истражне комисије Арнаута са Цецилије Остенсен Берглунд, суткињом Врховног суда Краљевине Норвешке и предсједавајуће Управног одбора судске администрације Краљевине Норвешке, Сарајево 12. 11. 2021.

²²⁶ Ибид. Афтенпостен тест је назван по другој најтиражнијој дневној новини у Норвешкој (најтиражнија је таблоид).

²²⁷ Свједочење замјеника главне дисциплинске тужитељке Омеровића, *supra* фн. 164.

комисија именује предсједник ВСТС-а,²²⁸ а Пословником ВСТС-а је прецизирано да је предсједник ВСТС-а обавезан формирати најмање четири првостепене и три другостепене дисциплинске комисије, али и додатне по потреби.²²⁹ Закон детаљно прописује састав дисциплинских комисија и друге услове, али ни Закон нити Пословник не обавезују предсједника ВСТС-а да било коју дисциплинску комисију формира користећи се ЦМС системом или неком другом методом случајног узорка, а што је на експлицитан упит предсједавајућег Истражне комисије потврдио замјеник главне дисциплинске тужитељке Омеровић.²³⁰

Истражна комисија сматра да је ово недостатак суштинске природе, који је неопходно санирати у што скоријем року. Узимајући у обзир значај ове теме, предсједавајући Истражне комисије је током самог саслушања тражио и експлицитан став званичника КДТ-а по овом питању:

„Да ли би ваша препорука била да се ту, или у Закону, или у неком подзаконском акту онда прецизира та обавеза, осим у изнимним случајевима, који би били јасно дефинисани? Само ради записника, ако можете одговорити, видим да се слажете, али...“²³¹

Одговор замјеника главне дисциплинске тужитељке је био не само потврдан, већ је додатно указао и на превасходан значај коришћења овог система и у дисциплинским и у свим осталим поступцима:

„Могу вам рећи генерално, али одговорићу конкретно. Постоје бројни међународни документи који прописују право странке на такозваног природног судију, насумично изабраног судију. Сматрамо да је подједнако важно у овим дисциплинским поступцима гдје се одлучује о одговорности људи који обављају функције у правосуђу. Дакле наш одговор је, да поједностављено кажемо, да.“²³²

С тим у вези, иако су званичници КДТ-а истакли да имају незваничне информације да ВСТС у пракси користи ДКЦМС²³³ систем за додјелу предмета, исти званичници су такође прецизирали да „ми се појавимо пред комисијом и не знамо начин на који је она формирана“, односно да је ЦМС унутар ВСТС-а „да тако кажемо фактичка категорија

²²⁸ Закон о ВСТС-у, чл. 61.

²²⁹ Пословник ВСТС-а, чл. 76., <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/kategorije-vijesti/1172/1180/4570>.

²³⁰ Свједочење замјеника главне дисциплинске тужитељице Омеровића, *супра* фн. 164.

²³¹ Упит предсједавајућег Истражне комисије Арнаута челницима УДТ-а, свједочење главне дисциплинске тужитељке Курспахић Надаревић и замјеника главне дисциплинске тужитељке Омеровића, *супра* фн. 164.

²³² Свједочење замјеника главне дисциплинске тужитељке Омеровића, *супра* фн. 164.

²³³ ЦМС је скраћеница термина на енглеском језику „Court Management System“, односно „Систем судског управљања“. Примјетно је да се у правосуђу у Босни и Херцеговини те скраћенице надограђују те је ДКЦМС скраћеница за „Дисциплинска комисија ЦМС,“ као што је ТЦМС скраћеница за „Тужилаштво ЦМС“.

која није прописана Пословником“.²³⁴ Истражна комисија сматра да је такав, у суштини, ад хок приступ подложен манипулацијама, поготово узимајући у обзир да је за потребе повјерења јавности, али и странака у поступку, небитно који проценат дисциплинских комисија се формира путем ЦМС система уколико се иједна успостави на нетранспарентан начин.

С обзиром на наведено, Истражна комисија сматра да ВСТС треба одмах успоставити обавезу именовања свих комисија, те сигналирања свих предмета истим, путем ДКЦМС система,²³⁵ а да Савјет министара у што скоријем року треба у процедуру доставити нови закон о ВСТС-у који ће, *inter alia*, ово прописати као законску обавезу.

Тужилаштво БиХ није уопште користило ЦМС систем за потребу додјеле предмета појединачним тужиоцима за вријеме цјелокупног мандата бивше главне тужитељке Гордане Тадић. Потврдила је то сама Тадић током свједочења пред Истражном комисијом,²³⁶ потврдио је то ВСТС званичним одговором на упит Истражне комисије о томе,²³⁷ а предсједник Суда БиХ је то описао на идући начин: „из руке у руку, али не иде путем ЦМС-а, то сви знамо“.²³⁸

Још више забрињавајући био је одговор тадашње в.д. предсједнице ВСТС-а:

„Ја, молим вас, када сам на интервјуима интервјуисала тужиоце, управо сам их питала да ли добијају предмете из ЦМС система или по захтјеву, сигналира се руком спорим путем. И они су заиста објашњавали како се предмети додјељују, не ЦМС ситемом него додјелом и то су бранили да постоје дугогодишњи искусни тужиоци који су за ту област, па је најбољи начин да они раде то. Значи ја имам информацију, не могу сад рећи да ли сви предмети иду на тај начин...Ако могу још само додати да су ми то рекли кандидати који су конкурисали за одређену позицију шефа и тако даље.“²³⁹

Овај одговор указује да таква потпуно незаконита пракса Тужилаштва БиХ била не само предмет нагађања или „отворена тајна“ већ да се о њој отворено разговарало у тако званичним окружењима попут интервјуисања кандидата за руководне тужилачке функције, те да су сами тужиоци Тужилаштва БиХ ту незакониту праксу оправдавали, рационализовали, па чак и отворено бранили и заговарали. Наиме, када тужилац највишег тужилаштва у некој земљи каже да је, упркос чињеници да је законом другачије прописано, „најбољи начин“ да ипак раде другачије, онда то значајно превазилази и иницијални проблем самог некоришћења ЦМС система.

²³⁴ Свједочење замјеника главне дисциплинске тужитељке Омеровића, *супра* фн. 164.

²³⁵ Уз есплицитно прописане изузетке у случајевима попут сукоба интереса и слично, када ће и алтернативни поступак (пресигнација опет путем ДКЦМС-а или вишечлане комисије ако то није могуће) бити детаљно прописан и транспарентно проведен.

²³⁶ Свједочење бивше главне тужитељке Гордане Тадић, *супра* фн. 29.

²³⁷ Акт ВСТС бр. 02-29-2-1673-4/2020 од 15.7.2020., у прилогу с материјалима са 3. сједнице Истражне комисије.

²³⁸ Свједочење предсједника Суда БиХ Дебевица, *супра* фн. 121.

²³⁹ Свједочење потпредсједнице ВСТС-а Горушановић Бутиган, *супра* фн. 100.

Такође, када потпредсједница ВСТС-а која те тужиоце интервјуише за још одговорније позиције одмах по таквом сазнању не поднесе дисциплинске и кривичне пријаве против њих, већ барем неке од њих, за претпоставити је, препоручи за те одговорније позиције, а касније дође и на чело ВСТС-а, нема сумње да се ради о проблему који је толико системске нарави да налаже корјените промјене у правосуђу, како легислативне, тако и културолошке природе.

Штавише, сама мотивација тужилаца да бране такав систем указује да њихови мотиви уопште нису беневољентни или руковођени општим интересом, попут истинске бриге за што бољи рад правосуђа, већ да су били примарно личне и каријеристичке природе. У том смислу, потпредсједница ВСТС-а је истакла:

“Када мени дође на интервју и каже тужилац сам 10 година и ја могу изнијети тако тешку оптужницу, тако тешку истрагу, а неко је дошао прије двије године и сад ће ЦМС додијелити њему предмет...”²⁴⁰

С тим у вези, неопходно је напоменути да тадашња в.д. предсједнице ВСТС-а ни у ком случају није дијелила мишљење тих тужилаца. Напротив, нагласила је да сматра „да то није оправдано”, те је посебно указала на значај ЦМС система:

Значи, ЦМС систем је најбољи систем што је правосуђе добило. Ја сам била судија 12 година и радила сам када ЦМС систем није постојао и након што постоји. Значи ЦМС систем нам омогућава да све судије имају исти број предмета. Да у сваком моменту, на крају крајева, знамо колико имамо припремних рочишта, рочишта за главну расправу.²⁴¹

Овдје се, дакле, није радило о некоме ко је подржавао злоупотребе или пак дијелио негативно мишљење о ЦМС систему, те ко би, као такав, био предиспониран да затаји сазнања о некоришћењу истог или помогне афирмацији таквог приступа. Напротив, чини се да је непријављивање наведених злоупотреба у овом случају била лакша опција у конкретном периоду у којем су – према ријечима самог предсједника Суда БиХ – „то сви знали“, у којем је ВСТС био спреман званично потврдити – у одговору овој истражној комисији – да главна тужитељка крши закон, у којем су тужиоци кандидати за шефове отворено заговарали некоришћење, те у којем је, уосталом, сама главна тужитељка такав свој приступ пред овом комисијом рационализовала и оправдавала непостојећом посебношћу, како је истакла, „њеног тужилаштва“.

Истражна комисија стога наглашава важност одбацивања конформизма у правосуђу, те сматра инсистирање на досљедном спровођењу законских и етичких норми, укључујући кроз пријављивање и процесуирање свих њихових кршења од свих носилаца правосудних функција, основним предусловом за успостављање истински независног и професионалног правосудног сектора у Босни и Херцеговини.

У том смислу, Истражна комисија посебно поздравља свједочење Недељка Табаковића, судије Основног суда Брчко Дистрикта БиХ, који је у свом свједочењу поновио тврдње

²⁴⁰ Ибид.

²⁴¹ Ибид.

о злоупотребама ЦМС система у том суду, а на које је у више наврата указивао и пријављивао. За разлику од одбијања бивше главне тужитељке Тужилаштва БиХ да ЦМС уопште користи, судија Табаковић је указао на праксу манипулисања истим у предметима у којим се настоји утицати на исход предмета из различитих мотива, личне или политичке природе.²⁴²

Судија Табаковић је детаљно описао модалитете путем којих се то постиже:

„То није истина да ЦМС бира предмете - а како се то ради? Ево, једноставно, ИТ техничари, који постоје у сваком суду, искључе све судије, укључе судију код којег желите да оде предмет, особа која уноси предмет треба јој само минута да унесе тужилац, тужени, врста спора, оде том судији, врати, поново укључи друге судије и готово. Ето вам како се то ради. Јесте знали да се то тако ради? Не.“²⁴³

Судија Табаковић је указао и на чињеницу да је манипулације ЦМС системом врло тешко прикрити:

“А ово ако мислите да ово није истина, једноставно можете провјерити, нека уђе ОСА, нека уђе СИПА, нека уђе било ко нека узме те компјутере, ту све унутра има похрањено у меморији, све ће да види кад је и шта је то урађено и за кога.”²⁴⁴

Истражна комисија је ову констатацију судије Табаковића схватила изузетно озбиљно, те је на истој сједници усвојен закључак да се стенограм његовог свједочења достави „КДТ-у на даље поступање, узимајући у обзир дио тог свједочења који се односи на употребу ЦМС система.“²⁴⁵ КДТ је дисциплинску тужбу против предсједника Основног суда Брчко Дистрикта због, *inter alia*, злоупотреба ЦМС система подигао годину дана касније.²⁴⁶

Неспорна је, наиме, чињеница да рачунарски системи биљеже готово све радње изведене на њима, те да информатички стручњаци у већини случајева могу идентификовати не само те радње већ и конкретне локације са којих је систему приступљено, као и особе које су све такве радње предузеле. Уколико КДТ није тражио истрагу надлежних агенција за спровођење закона по овом питању, укључујући вјештачење релевантних рачуналних система, то у свјетлу овако озбиљних оптужби представља абдицирање одговорности, посебно узимајући у обзир да је судија Табаковић, на конкретан упит чланице Истражне комисије, указао на предсједника Основног суда Брчко Дистрикта БиХ као починиоца. Штавише, узимајући управо те околности у обзир, укључујући чињеницу да су тврдње судије Табаковића на сједници Истражне комисије опсежно

²⁴² Свједочење судије Табаковића, супра фн. 124.

²⁴³ Ибид.

²⁴⁴ Ибид.

²⁴⁵ Ибид.

²⁴⁶ Зинаида Ђелиловић, *УДТ окончао истрагу: Подигнута дисциплинска тужба против Јадранка Грчевића, предсједника Основног суда Брчко Дистрикта*, <https://zurnal.info/clanak/podignuta-disciplinska-tuzba-protiv-jadranka-grcevica-predsjednika-osnovnog-suda-brcko-distrikta/24605>.

третиране у медијима,²⁴⁷ несхватљив је изостанак кривичне истраге од полицијских агенција и тужилаштва.

Истражна комисија налази одређену потврду навода судије Табаковића и у свједочењу адвоката Ифета Ферагета, који је говорио о конформизму међу носиоцима правосудних функција, којом приликом је указао да је један метод дисциплинирања и стављања притиска на судије и тужиоце додјела тежих или незахвалнијих предмета. Ферагет је, конкретно, истакао да примарна мотивација судија и тужилаца за политичку овисност, корупцију и конформизам, лежи у њиховом страху да ће трпити посљедице у случају неиспуњавања захтијева надређених:

„Имате двије опције, једна опција је да радите оно што вам је рекао председник суда или главни тужилац, друга опција је да опонирате. Ако опонирате, онда ћете бити задужени можда са најтежим предметима, ваш колега неће имати тако тешке предмете, он ће отићи кући у један, а ви ћете радити, своје списе носити кући. ... Е сад, ако желите да избјегнете ту ситуацију, ви ћете се врло радо приклонити неком мишљењу које можда и не дијелите да не бисте радили на тако тешким предметима. Тако да ту негдје треба тражити мотив, тај некакав страх, можда секнударни, који каже боље ти је играти онако како већина игра, како те струја носи, него опонирати. Није то увијек новац, али своди се то на неки лагоднији живот, комотнији живот.“²⁴⁸

Ако је тачна, ова констатација баца свјетло на тврдње других свједока о некоришћењу или злоупотребама ЦМС система. Наиме, ако судија или тужилац за казну буде „задужен можда са најтежим предметима“, то захтијева или потпуно одсуство употребе ЦМС система за додјелу предмета, или његову злоупотребу кроз различите недозвољене методе, попут оних које је описао судија Табаковић.

У коначници, и тадашња в.д. председнице ВСТС-а је експлицитно потврдила постојање најгрубљих манипулација ЦМС системом:

“Значи, имали смо ми у Сарајеву, па подигнута је и оптужница за кривично дијело да су одређени упосленици искључивали ЦМС систем да би он ишао, одређени предмет другом.“²⁴⁹

Истражна комисија констатује да су примјери кривичног или пак дисциплинског гоњења, а поготово санкционисања, за злоупотребу ЦМС система били изузетно ријетки до отварања ових питања пред Истражном комисијом, када је пуни опсег ове пошасте изашао на видјело и пред суд јавности. С тим у вези, Истражна комисија подсјећа да је КДТ дисциплинске тужбе против бивше главне тужитељке Тадић и председника

²⁴⁷ Види, интер алиа, Зинаида Ђелиловић, Журнал, *Отишао Милан, дошао Халил: Зашто ВСТС не реагира на свједочења о злоупотребама ЦМС-а?*, <https://zurnal.info/clanak/zasto-vstv-ne-reagira-na-svjedocenja-o-zloupotrebama-cms-a/23802>.

²⁴⁸ Свједочење адвоката Ферагета, *супра* фн. 191.

²⁴⁹ Свједочење в.д. председнице ВСТС-а Горушановић-Бутиган, *супра* фн. 100.

Основног суда Брчко Дистрикта БиХ Грчевића подигао тек након што су детаљи о некоришћењима и злоупотребама ЦМС система разматрани пред Истражном комисијом. Истражна комисија, међутим, нема податак да је било каква кривична истрага покренута по овим или сличним питањима везаним за злоупотребе ЦМС система, било кроз одбијање коришћења или пак манипулацију системом.

Истражна комисија стога сматра да је неопходно у кривичном законодавству прописати знатно строже санкције за све злоупотребе ЦМС система, као и успоставити нулти степен толеранције унутар КДТ-а за било какво одбијање или избјегавање његовог кориштења у свим судовима и тужилаштвима, као и у самом ВСТС-у. Искључиво такав приступ може створити културу потпуне примјене овог система, који не само гарантује право на „природног“ судију или тужиоца, а тиме на својење могућности било какве субјективности на минимум, већ и стриктно поштивање закона, укључујући пријављивање кршења истих. Овај процес би био додатно убрзан и унапријеђен уколико би КДТ и надлежна тужилаштва размотрила информације о свим ранијим неправилностима и злоупотребама по питању ЦМС система.

6. Критеријуми за именовања на правосудне функције

Међу свједоцима који су о овој теми говорили, већина је истакла да је неопходно значајно унаприједити критеријуме за именовања на судијске и тужилачке функције, поготово руководеће, те за чланство у ВСТС-у и КДТ-у. Такође се створило већинско мишљење и око два наизглед контрадикторна, али заиста комплементарна закључка: да у Босни и Херцеговини има и више него довољно изузетно квалитетних кадрова, те да такви у правилу не завршавају на вишим или руководећим позицијама, што потом постепено доводи до опадања квалитета на свим нивоима. С тим у вези, на конкретан упит сматра ли да ВСТС именује најквалитетније кадрове, тужилац Марковић је одговорио:

“Питање је веома једноставно одговорити. Не бирају се. Значи, могу говорити за тужитељство, мада могу говорити и о суду на основу тога, али ако ви у тужитељству БиХ изаберете човјека или људе, има их више, који немају дана тужитељског искуства, дана једнога, апсолутно ни у суду ни у адвокатури, нигдје, шта ви очекујете од тих тужитеља. И онда имате ситуацију да они и даље напредују па се та једна опет дифузна, капиларна некомпетенција. Значи ти људи касније представљају БиХ у међународним организацијама. И до чега то доводи? Мислим да је кадровска политика кључ свега. Не бирају се компетентни људи, а онда из тога произлази све остало о чему говоримо и неефикасност, некомпетентност и све остало.”²⁵⁰

²⁵⁰ Свједочење тужиоца Марковића, *супра* фн. 127.

Чињеница је да је Закон о ВСТС-у прописао да тужиоци Тужилаштва БиХ требају имати „најмање пет (5) година искуства у раду као судије, тужиоци, адвокати или у раду на сличним правним пословима,”²⁵¹ од чега је ова задња категорија без сумње претјерано широка за потребе именовања на тужилачку функцију у највишем тужилаштву у Босни и Херцеговини. Критеријуми су идентични за тужиоце два ентитетска тужилаштва, док је услов за тужиоце окружних и кантоналних тужилаштава три године искуства на било којим правним пословима.²⁵²

Критеријуми за судије Суда БиХ су виши – 8 година искуства, али такође „као судије, тужиоци, адвокати или у раду на сличним правним пословима,” што је идентично условима за судије врховних судова ентитета и Апелационог суда Брчко Дистрикта БиХ, док се на судије окружних и кантоналних судова примјењује правило од 5 година. Судије општинских и основних судова требају имати 3 године искуства, али на било којим правним пословима.²⁵³

За предсједнике судова вриједи опште правило да долазе из реда судија тог суда и да имају „доказане руководне и организацијске способности битне за рад тог суда,”²⁵⁴ без било каквих посебно прописаних додатних година радног искуства. Главни тужиоци, с друге стране, не долазе нужно из редова тужилаца датог тужилаштва, али је за њих прописан дужи период искуства, односно 8 година за главног тужиоца Тужилаштва БиХ и ентитетских тужилаштава, те 5 година за окружна и кантонална тужилаштва и Тужилаштво Брчко Дистрикта БиХ, све такођер уз „доказане руководне и организационе способности битне за рад тог тужилаштва.”²⁵⁵

Овакви услови јасно остављају могућност да за тужиоца или чак на чело било којег тужилаштва у Босни и Херцеговини дође особа са довољно година радног искуства, но не нужно као судија, тужилац или адвокат, већ са било којих правних послова које ВСТС оцијени као „сличне”. Иако су критеријуми за избор предсједника судова донекле строжији, јер су позиције ограничене на судије из тих судова, такође је чињеница да на чело било којег суда може доћи особа која претходно постане судија тог суда и која има одређени број година радног искуства, опет не нужно на пословима у правосуђу.

Истражна комисија сматра да је могућност именовања на више и руководне судијске и тужилачке функције особа које немају било каквог искуства у правосуђу кључни проблем када су у питању критеријуми за именовања и напредовања. С тим у вези, Истражна комисија сматра да је за све позиције у судовима и тужилаштвима у Босни и Херцеговини, осим за основне и општинске судове, односно за окружна, кантонална и Тужилаштво Брчко Дистрикта БиХ, те за све руководне позиције, неопходно прописати да од укупног броја година радног искуства који се за дату позицију тражи, најмање пола

²⁵¹ Закон о ВСТС-у, чл. 29. ст. (2). Након положеног правосудног испита, што је општи критеријум за све судијске и тужилачке функције.

²⁵² Ибид., чл. 30. и 31.

²⁵³ Ибид., чл. 23.-28.

²⁵⁴ Ибид.

²⁵⁵ Ибид., чл. 29.-32.

тог периода нужно треба бити на пословима судије или тужиоца. Примјера ради, уколико се услов за именовање на позицију судије Суда БиХ постави на 10 година радног искуства на правним пословима, најмање 5 година треба бити на позицији судије или тужиоца.

У том смислу, неопходно је повисити и минималан број година укупног радног искуства за све судијске и тужилачке позиције. Детаљна препорука о конкретном броју година који је оптималан за сваки ниво треба доћи из правосуђа, а коначан приједлог утврдити Министарство правде и Савјет министара БиХ, узимајући у разматрање најбољу компаративну праксу, но неспорна је чињеница да на позицијама судија и тужилаца на свим нивоима требају бити особе са више година радног искуства у струци него што је то случај, примјера ради, за позиције попут помоћника директора Агенције за државну службу БиХ или помоћника министра на ентитетском нивоу (8 година), односно помоћника министра у Савјет министара БиХ (5 година), и слично.

Истражна комисија се, наравно, слаже са општом опсервацијом бивше в.д. предсједнице ВСТС-а да „не требамо ићи логиком да неко је бољи и искуснији јер дуже времена ради”.²⁵⁶ У коначници, није потребно ићи даље од одлука двије дисциплинске комисије по питању тужбе против бившег предсједника ВСТС-а Тегелтије као доказ те тврдње. Обје те комисије су, наиме, биле састављене од судија и тужилаца од којих је сваки имао више од десет година радног искуства у правосуђу, но обје су донијеле правно потпуно погрешне и неутемељене одлуке. Како је то илустровао судија Благојевић:

„Видите, што се тиче кривичноправне сфере овог проблема, ја сам вам рекао с пуном професионалном одговорношћу да овдје имамо елементе кривичног дјела злоупотребе службеног положаја, искоришћавањем службеног положаја, јер се чланови 67. и 77. Закона о Високом судском и тужилачком савјету извршу у своју супротност. Дакле, каже се да у њима пише нешто што не пише, а не каже да пише оно што пише и то кажу не људи који нису образовани за обављање тога, него то су људи који су завршили правни факултет и положили правосудни испит и људи који имају и искуство у правосудном послу. Дакле, ја могу да кажем оно што сам већ рекао, по мени то што су урадиле првостепена и другостепена дисциплинска комисија, а и Високи судски савјет у цјелини у овом персоналном саставу, кад је видио на очи и уши шта је урађено у кафани у Бањалуци, да да подршку послуже тога, то је, то, то, то је злоупотреба положаја.”²⁵⁷

Уосталом, комплетан сазив ВСТС-а је изгласао подршку Тегелтији у јеку ове афере, као и забрану сарадње са Истражном комисијом. Било које од двоје је, само по себи, довољан доказ да године искуства не представљају никакву гаранцију да је особа – у овом конкретном случају чак 14 особа – етична или добар правник. Напротив, године искуства у таквим ситуацијама могу служити да дају легитимацију потпуно нелегитимним одлукама. Истражна комисија, стога, остаје при ставу да је комплетан тадашњи сазив

²⁵⁶ Свједочење в.д. предсједнице ВСТС-а Горушановић Бутиган, *супра* фн. 100.

²⁵⁷ Свједочење судије Благојевића, *супра* фн. 71.

ВСТС-а требао дати оставке, а у складу са закључком који је предложио замјеник предсједавајућег Истражне комисије Мектић и који је Представнички дом и усвојио.

Истражна комисија, стога, констатује да године радног искуства требају бити искључиво минимални, али ни у ком случају одлучујући фактор код избора, односно унапређења судија и тужилаца. У том смислу, поштравање критеријума по питању година радног искуства је само један од корака који би - у комбинацији једних са другим – дали додатну вриједност укупном напору за успоставу професионалног и независног правосуђа. Такав вишестран приступ би послао јасну поруку, те створио перцепцију да постоји јасна одређеност да се садашње стање побољша, да се у правосуђу подижу стандарди на свим пољима, те да ће могућност постављања супстандардних кадрова – медиокритета, заиста – бити сведена на минимум. Управо овај принцип илустровао је професор Шарчевић:

„Уколико би се критериј за кандидате поштрио, плус тајно гласање, то су два елемента која би, рецимо, према мојој садашњој прогнози, побољшала ситуацију у правосуђу. Међутим, ми знамо из неких непровјерених информација и разговора из ВСТС-а, о неком жријебању, неким лоптама, залеђеним хладним лоптама, да се тамо намијештао избор намјештених квота при ВСТС-у. Ја не знам да ли је то тачно, ја знам да уколико постоји нека криминогена структура која вам дође на руководно мјесто и нема тог модела и начина да спријечите изигравање правних процеса. То је свакако добар и проходан систем, али није апсолутна гаранција. Ви имате на челу данашњег ВСТС-а човјека које је дошао на то мјесто из основног суда без икаквих каријерних референтних тачака које је га пропоручују, уз све то је дошао на то мјесто остављајући иза себе негативан ревизорски извјештај у коме је показан низ прекршаја за које никада није одговарао. Ви сте заправо човјека довели на чело институције са менталитетом неког потенцијалног криминалца или не знам како бих ја назвао тај феномен. Персоналним рјешењима ту институцију доведете под контролу таквих особа, ви ћете само за годину двије дана имати атомску реакцију која ће умрежити криминалну енергију и имаћете стање какво данас имамо, да вам се нуди мјесто тужиоца у Бијелини да бисте напустили мјесто у ВСТС-у да на то мјесто дође човјек који ће ући да се даље могу аранжирати мјеста осталих судца, да бирате за суца БиХ човјека који је пласиран на 13 мјесто, свих 12 мјеста прескочите.”²⁵⁸

С тим у вези, неопходно је прописати да ће се у конкурсној процедури додатно цијенити морални квалитети кандидата, али и мјерљиви резултати рада постојећих судија и тужилаца који се кандидују за више позиције. За ово је, свакако, претходно потребно створити услове – кроз редовна оцјењивања, али и прибављање конкретних показатеља, попут процента потврђених пресуда. Неки од ових показатеља су објективни, док су

²⁵⁸ Свједочење професора Едина Шарчевића, 14. сједница Истражне комисије, 05.10.2020., у прилогу с материјалима са 14. сједнице.

други у потпуности субјективне природе, поготово када су у питању морални квалитети кандидата. Једини начин да се осигура досљедна и правовјерна примјена тих критеријума је да морални квалитети оних који су задужени да те критеријуме примјењују буду неупитни.

Истражна комисија стога сматра да критеријуми за чланство у ВСТС-у – институцији која је одговорна за сва именовања судија или тужилаца – требају бити посебно поштрени, у складу са сљедећим принципима:

- Чланови ВСТС-а требају имати најмање 15 година радног искуства у струци, од чега је најмање пола на позицији судије или тужиоца уколико се ради о члановима ВСТС-а из реда судија или тужилаца;
- Сви чланови ВСТС-а из реда судија и тужилаца се требају бирати тајним гласањем;
- Све индиције о трговини утицајем или било којим другим незаконитим или неетичним радњама при избору чланова ВСТС-а требају приоритетно бити истражене како од стране КДТ-а тако и од стране надлежних полицијских агенција;
- КДТ треба посебну пажњу посветити истрагама против чланова ВСТС-а у случају било каквих индиција о коруптивним или неетичним радњама истих;
- Сви чланови ВСТС-а који су те позиције обављали у вријеме дисциплинских поступака против Милана Тегелтије се требају повући из ВСТС-а, с циљем поновног јачања повјерења у правосуђе;
- Дисквалификовани од избора у ВСТС требају бити све судије и тужиоци којим је у пет година које претходе избору изречена дисциплинска мјера, односно којим је у протеклих десет година које претходе избору изречена дисциплинска мјера за прекршаје коруптивне или етичке природе, а који ће бити детаљно прецизирани;
- Имовински картони свих чланова ВСТС-а требају бити ажурирани најмање једанпут годишње и доступни на званичној интернет презентацији ВСТС-а;
- Чланови ВСТС-а не могу конкурисати на било коју позицију коју именује ВСТС током њиховог мандата у ВСТС-у и три године након његовог истека;
- Особе које ВСТС именује на било коју позицију не могу током наредне двије године бити изабране у чланство у ВСТС-у;
- Чланови ВСТС-а ће се изузети из свих одлучивања у којим постоји стварни сукоб интереса или се може јавити перцепција сукоба интереса;
- Формирати посебне дисциплинске комисије – састављене од судија и тужилаца који нису чланови ВСТС-а – које ће разматрати све дисциплинске тужбе које КДТ поднесе против чланова ВСТС-а;
- У случају правоснажне пресуде у дисциплинском поступку против члана ВСТС-а, изречена санкција може се умањити искључиво консензусом свих осталих чланова ВСТС-а;

- КДТ и ВСТС ће објављивати све детаље дисциплинских поступака, укључујући дисциплинске тужбе и пресуде. Јавни интерес у овим питањима значајно надилази било какво право на заштиту приватности.

7. Улога судија у именовану тужилаца и обрнуто

Свједоци који су о овом питању говорили пред Истражном комисијом немају уједначен став по питању тренутне ситуације по којој судије који су чланови ВСТС-а учествују у именовану тужиоца, те обрнуто, односно да ли та ситуација представља системску грешку у Закону о ВСТС-у, коју је неопходно отклонити.

Неки свједоци су истакли да се ово питање треба ријешити на начин да се, по узору на неке земље у региону, умјесто ВСТС-а успоставе два савјета – Високи судски савјет и Високи тужилачки савјет. Судија Перић је, примјера ради, био изразито јасан по том питању:

„Сада ћу говорити о судијама и тужиоцима јер је то тренутна структура Савјета, а то треба раздвојити, јер је просто неприхватљиво да то буде једна институција. Прво ... тужилац је странка у поступку и тужилаштво јест по природи државни орган, управна институција. Нелогично је да имају исти степен независности и да сједе заједно. Само због тога што су странке, јер је спољни утисак, а спољни утисак је такав да свако ће рећи: како можете бити независни, а сједите заједно у Савјету. То су статутарна питања судија и тужилаца. У овој структури је сад могуће да тужиоци изабере судију, зар то није апсурд то нема никакве везе са независношћу.”²⁵⁹

Идентичног става је био и предсједник Суда БиХ, који је истакао:

„Што се тиче Закона о измјени Закона о ВСТС-у, ја морам рећи да већина људи је јединственог става, нисам ја први који се овдје појављујем, приједлог је да се раздвоји судски и тужилачки савјет, то се мора урадити, у свим цивилизованим правно уређеним државама немогуће је тужилац је у овом адверсарном систему, тужилац је странка у поступку, он је потпуно изједначен са браниоцем, дакле не може тужилац да бира судије, то је апсолутно недопустиво, иако ја кажем ово није персонално, али говорим са аспекта перцепције јавности, то није персонално и сматрам да то под хитно треба да се уради.”²⁶⁰

Судија Благојевић такође сматра да је неопходно успоставити два савјета, а своје ставове је у свједочењу пред Истражном комисијом детаљно образложио:

²⁵⁹ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

²⁶⁰ Свједочење предсједника Суда БиХ Дебецеца, *супра* фн. 121.

„Мора се донијети ... два потпуно нова закона, један је Закон о Високом судском савјету БиХ, а други је Закон о Високом тужилачком савјету БиХ, напосто те двије сада нездраву спојене ствари морају бити раздвојене. Како ће ... онај ко је странка бити истовремено и члан тијела које одлучује ко ће бити судија, то је нездраву, не може. А ми имамо, ево, седамнаест година, овај, управо ту нездраву ситуацију и сутра, пазите, пред судију који евентуално се хоће кандидовати за вишу функцију, одлучује онај ко му дође као странка да заступа пред њим оптужницу. Како ми можемо очекивати од тог судије да буде независан? Не можемо ићи на оно што се често чује у нашој јавности, поготово нажалост у оној професионалној, да се донесе један закон нови, а да се унутар њега предвиде два подсавјета, једно тужилачко, једно судско. Није ни то рјешење, не може бити.“²⁶¹

Судија Вукоје такође мисли „да ту треба и структурно мијењати доста тога у начину функционисања Савјета и ово како су, како је и у препорукама речено, да се одвоји тужилачки дио од овога судијскога дијела у Савјету...“²⁶² Тужилац Марковић, с друге стране, сматра да „не треба раздвајати ВСТС“, те да су „битни људи који се тиме баве“,²⁶³ док потпредседница ВСТС-а Горушановић Бутиган сматра „да је добро рјешење да у оквиру јединственог савјета имамо ова подсавјета. И то је судски подсавјет и тужилачки подсавјет. Тако да када имамо интервјуе да имамо подсавјет само тужилаца и подсавјет само судија.“²⁶⁴ Председник ВСТС-а се, коначно, није одредио по овом питању, већ је само изнио различите могућности.²⁶⁵

Истражна комисија сматра да ово питање треба третирати са становишта споразума о преносу надлежности који су ентитети по овом питању постигли, те да тај споразум не дозвољава креирање два различита савјета – судског и тужилачког – како су неки свједоци предложили. Истражна комисија такође сматра да за таквим потезима у коначници нема ни потребе, јер постоје знатно једноставнија потенцијална рјешења, која неће мијењати природу ВСТС-а.

Такође, иако би креирање подсавјета унутар постојећег ВСТС-а било у складу са ентитетским споразумом о преносу надлежности, Истражна комисија не сматра да то представља задовољавајуће рјешење. Наиме, од петнаест чланова ВСТС-а, пет или шест долазе из реда судија, а исти тај број из реда тужиоца.²⁶⁶ Када би се прихватио приједлог о креирању судијских и тужилачких подсавјета, судије и тужиоце би бирало само по пет или шест њихових колега. Чак и када би се тај број проширио да укључује и екстерне

²⁶¹ Свједочење судије Благојевића, *супра* фн. 71.

²⁶² Свједочење судије Вукоје, *супра* фн. 133.

²⁶³ Свједочење тужиоца Марковића, *супра* фн. 127.

²⁶⁴ Свједочење потпредседнице ВСТС-а Горушановић-Бутиган, *супра* фн. 100.

²⁶⁵ Свједочење председника ВСТС-а Лагумције, *супра* фн. 163.

²⁶⁶ Закон о ВСТС-у, чл. 4. У ВСТС-у је најмање по пет судија и тужилаца, док члан којег бира Правосудна комисија Брчко Дистрикта БиХ може бити судија или тужилац.

чланове ВСТС-а,²⁶⁷ избор би вршило девет или десет чланова ВСТС-а, трећину мање него сада. Истражна комисија не сматра да би било која од те двије опције довела до јачања транспарентности или сузбијања сукоба интереса.

Штавише, Истражна комисија је мишљења да присни односи које тужиоци, односно судије, развију са својим колегама у истој бранши могу представљати већи проблем по питању сукоба интереса него што се у пракси може јавити између те двије бранше. Проблем, стога, треба примарно третирати са практичног, а не теоретског, стајалишта.

С тим у вези, Истражна комисија констатује да су све сугестије везане за раздвајање ВСТС-а, креирање подсавјета, и слично, мотивисане жељом да се редуцирају ситуације у којим поступање по именованима може довести до сукоба интереса, тренутног или у некој будућој ситуацији. Истражна комисија стога сматра да свако рјешење треба да тежи ефикасном сузбијању стварног сукоба интереса, али и перцепције која се по том питању разумно може очекивати у широј јавности.

Истражна комисија стога подсјећа да до стварног сукоба интереса, али и његове перцепције, може доћи искључиво уколико одређени тужилац који је учествовао у именовану неког судије поступа у предмету који се пред тим судијом води, те обрнуто. За разлику од адвоката, који у правилу могу наступати пред свим судовима у Босни и Херцеговини и као супарничка страна сваком тужиоцу, судије и тужиоци су везани искључиво за онај суд, односно тужилаштво, у који су именовани. С практичне тачке гледишта, дакле, не постоји, примјера ради, могућност сукоба интереса између члана ВСТС-а који је судија у Бања Луци, и тужиоца из Сарајева.²⁶⁸

Истовремено, Истражна комисија сматра да је неприхватљиво да судије или тужиоци учествују у именованима особа са којим је изгледно да могу доћи у додир у обављању свог посла. Конкретно, није прихватљиво да, примјера ради, тужилац Тужилаштва БиХ учествује у избору судије Суда БиХ и обрнуто, а исти примјер се може употријебити за сваку сличну ситуацију у Босни и Херцеговини. Такође је неприхватљиво да члан ВСТС-а који је тренутно у додиру са судијом или тужиоцем који се кандидује за другу позицију одлучује о том именовану. С тим у вези, Истражна комисија је становишта да је у Закону о ВСТС-у потребно увести апсолутну забрану учествовања у свим таквим именованима. Коначно, Истражна комисија сматра да чланови ВСТС-а не би требали поступати једни пред другима током и одређени период након мандата, а узимајући у обзир неизбјежну колегијалну блискост, те поготово перцепцију исте, до које чланство у ВСТС-у доводи.

²⁶⁷ Екстерни чланови ВСТС-а тренутно су: по један представник Парламентарне скупштине БиХ, Савјета министара БиХ, Адвокатске коморе Федерације Босне и Херцеговине и Адвокатске коморе Републике Српске. Ибид.

²⁶⁸ Будуће могућности се, наравно, не могу искључити, те се може десити да тај судија накнадно пређе на суд пред којим наведени тужилац поступа. Успотављање подсавјета те могућности не би, међутим, могла уклонити, јер би постојала могућност да тужилац члан ВСТС-а који је учествовао у именовану неког другог тужиоца накнадно постане судија на суду пред којим тај други тужилац наступа.

Овакав приступ би довео искључиво до изузимања појединачних чланова ВСТС-а у појединачним случајевима, те укупан број чланова ВСТС-а који учествују у именованима не би био промијењен у значајној мјери у односу на тренутну ситуацију.

Истражна комисија такође сматра да је неопходно поштрити дисциплинске санкције за сва кршења таквих забрана, као и за свако неизузимање у случају постојања сукоба интереса, или перцепције о истом, по било каквом другом основу.

8. Присуство адвоката у ВСТС-у

Како је изнад већ наведено, присуство адвоката у ВСТС-у, а конкретно њихово учешће у именованима судија и тужилаца, представља значајан проблем са становишта сузбијања сукоба интереса у правосуђу.

С тим у вези, свједоци који су се о овом питању изјаснили углавном су²⁶⁹ изнијели став да адвокати не требају уопште бити чланови ВСТС-а. Примјера ради, судија Благојевић је истакао да „Ми имамо потпуно изопачену ситуацију... да адвокати учествују у одлучивању ко ће бити судија... ко ће бити тужилац... Па... тај адвокат сутра дође са тужбом у парници или бранилац у кривичном поступку пред тог судију, зар треба даље причати о томе.”²⁷⁰ Судија Вукоје такође сматра „да нема мјеста ту ни адвокатима”.²⁷¹

Ово становиште дијеле не само носиоци правосудних функција већ и адвокати које је Истражна комисија саслушала. Адвокат Ферагет је, примјера ради, био експлицитан по овом питању:

„Ја преваходно мислим да адвокати немају шта тражити у ВСТС-у. Апсолутно немају шта да траже. ... Сто посто сам сигуран да чланство адвоката у ВСТС-у само доприноси корупцији, а никако борби против корупције.”²⁷²

Истражна комисија такође подсећа да, за разлику од судија и тужилаца који у контакт једни са другима долазе у јурисдикционо лимитираним и тиме предвидивим ситуацијама, адвокати и са једним и са другим могу доћи у контакт као страна у поступку у било ком тренутку, и везано за било који суд или тужилаштво на територији Босне и Херцеговине. Ситуације за изузеће би биле пречесте, а адвокати би тиме потенцијално доводили у своје клијенте у ситуацију да траже нове адвокате, чиме би њихови интереси били негативно погођени. Истражна комисија стога сматра да стварни сукоб интереса, а поготово његову перцепцију, није могуће избјећи на начин како је Истражна комисија

²⁶⁹ Од свих свједока који су говорили о овом питању, само је судија Марковић истакао да присуство адвоката у ВСТС-у не сматра спорним. Судија Марковић није, међутим, заговарао значај њиховог присуства као таквог, већ је искључиво истакао да није „имао неки отклон од тога да ли је у правосудној комисији, дали бира адвокат или не, битно је какав је као стручњак и као човјек. А то можемо установити само на темељу његовог рада.“ Свједочење судије Марковића, *супра* фн. 127.

²⁷⁰ Свједочење судије Благојевића, *супра* фн. 71.

²⁷¹ Свједочење судије Вукоја, *супра* фн. 133.

²⁷² Свједочење адвоката Ферагета, *супра* фн. 191.

то констатовала у претходном поглављу по питању судија и тужилаца. С тим у вези, Истражна комисија сматра да измјене и допуне Закона о ВСТС-у треба да осигурају искључивање адвоката из чланства у ВСТС-у.

Истовремено, Истражна комисија је становишта да та два упражњена мјеста не треба попуњавати додатним судијама или тужиоцима. Истражна комисија се у том смислу слаже са предсједником ВСТС-а „да је добро имати увијек поглед и извана, мимо бранше строго.”²⁷³ С обзиром да тренутно само четири члана ВСТС-а нису судије или тужиоци, тај број не треба смањивати. Постојећа два адвоката треба замијенити са два редовна професора правног факултета, једног чији је оснивач Република Српска, а другог чији је оснивач један од кантона у Федерацији Босне и Херцеговине. Оваквим приступом би се у потпуности избјегла могућност сукоба интереса између тих чланова ВСТС-а и судија и тужилаца у чијим именованима учествују.

9. Неограничено трајање мандата на руководећим функцијама у правосудним институцијама

Неколико свједока је указало да неограничени мандати на позицијама предсједника неких судова, односно главних тужилаца, имају негативан утицај на стање у правосуђу. Свједоци који су говорили о овом питању су као разлоге примарно истицали потребу за новом енергијом, смањење непотизма, али неки су указали и на додатне проблеме суштинске природе. Судија Перић је тако истакао:

„Ако их разријеше, изабраће поново исте представнике судова и главне тужиоце, свима су они обновили мандате да би они обновили своје мандате. Тегелтија је рекао, вама ће продужити мандате предсједницима судова, ви ћете осигурати да ми обновимо своје мандате. Узалуд разрјешавате чланове Савјета, када ће сутра њихови људи, могу њих изабрати, или ће изабрати ове који су њихови. Дакле, без рјешавања тог проблема је врло тешко нешто учинити што ће донијети резултат. Сјетите се шта значи кад вас је неко по трећи пут изабрао за предсједника суда или главног тужиоца. Имате неку обавезу према њему, нажалост. Е, то се мора ријешити, зато је закон о ВСТС-у важан, услов да се даље проводе реформе.”²⁷⁴

Судија Перић је овим указао на праксу да ВСТС, или барем неки његови чланови, користе свој утицај при обнављању мандата предсједника судова и главних тужилаца с циљем осигурања обнове својих мандата унутар ВСТС-а, али и осигурања именованих чланова у ситуацијама у којим мандат таквог члана ВСТС-а не може бити

²⁷³ Свједочење предсједника ВСТС-а Лагумције, *супра* фн. 163.

²⁷⁴ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

обновљен.²⁷⁵ Узимајући у обзир да чак 10 чланова ВСТС-а бирају њихове колеге из тијела у којим предсједници судова и главни тужиоци могу имати значајан утицај, ситуација на коју је судија Перић указао је крајње забрињавајућа. То је поготово случај јер Истражна комисија још увијек није задовољена да је актуелни сазив ВСТС-а у потпуности одбацио праксу која је довела до формирања Истражне комисије и овог извјештаја.

Са сличног становишта говорио је и судија Табаковић:

„Па нормално, праксу коју је Тегелтија смислио, разумијете, они то хоће сад да провуку кроз закон и да дезавуишу Правилник који је тражила ЕУ, тај члан 49. разумијете, они то желе да ураде. Али, нажалост, ми и даље имамо, требало би ограничити строго, мислим, мандат предсједника судова на 4 године и плус 4 године и готово, разумијете то би, то би заиста требало ограничити тај мандат и да то више се стане једном на пут томе.“²⁷⁶

Истражна комисија, међутим, сматра да ово питање захтијева знатно комплекснији приступ. Наиме, ниједан свједок није истакао да је проблем у дугогодишњим носиоцима руководећих функција као таквим, већ су се фокусирали на злоупотребе у овом сегменту. Неограничени мандати, међутим, нису извор корупције, већ у одређеним случајевима само једна од њених манифестација. С тим у вези, Истражна комисија сматра да тај проблем треба адресирати сузбијањем злоупотреба о којим су свједоци говорили, кроз оштро санкционисање таквих дјеловања, кроз стриктну примјену квалитативних критеријума при сваком продужењу мандата и слично. Наиме, ако неки главни тужилац има изузетне резултате, који су мјерљиви, у сузбијању посебно негативних појава, било би контрапродуктивно да их настави остваривати због ограничења броја мандата. Истовремено, ако неки главни тужилац резултате не остварује, треба бити смијењен и прије истека формалног мандата.

10. Однос правосуђа према медијима

Истражна комисија је значајну пажњу посветила разматрању проблема који се јављају између правосуђа и медија, како по питању односа правосудних институција према представницима медија и сарадње с њима, тако и везано за изостанак поступања правосудних органа по сазнањима из медија.

Оцјена Истражне комисије да је однос правосудних институција према медијима незадовољавајући, да је сарадња на ниском нивоу, те да правосудни органи дјелују недовољно или не дјелују никако на основу медијских извјештаја, укључујући најозбиљније видове истраживачког новинарства. Такође, пријетње и напади на

²⁷⁵ Због, примјера ради, потребе за особом другог спола или националности.

²⁷⁶ Свједочење судије Табаковића, *супра* фн. 124. Поред ових питања, судија Табаковић је указао и на конкретне примјере непотизма које је приписао релативној моћи коју може стећи особа која обавља дужност предсједника суда или главног тужиоца преко 20 година. Ибид.

новинаре често пролазе некажњено, а новинари и медијске куће су континуирано изложени притисцима у виду тужби за клевету, инсистирања на откривању извора, кривичних пријава, па и пријетњи кривичним гоњењем, инсистирања на необјављивању прибављених сазнања и слично.

Ово нису изоловани случајеви. Напротив, свједочења указују да се ради о широко распрострањеним појавама, које се у готово идентичној форми манифестују у свим дијеловима Босне и Херцеговине, на свим нивоима унутар правосуђа. Ово не оставља сумњу да је проблем системске природе, те да позитивни примјери представљају изузетке, умјесто обрнуто. Тај налаз илустровао је у свом свједочењу Фецад Форто, генерални секретар Друштва новинара БиХ, који је истакао:

„Ако је ишта јединствено у овој Босни и Херцеговини је видимо тај однос према медијима. Видјели смо случајеве из Бања Луке, Бијељине, Сарајева, Мостара када је тај негативан однос судства према медијима мање-више избалансиран“.²⁷⁷

Физички напади и пријетње насиљем усмјерени према новинарима представљају најдиректнији и најопаснији вид притисака са којим се медији сусрећу. Чињеница да такви притисци не долазе од стране самог правосуђа не значи да правосуђе не сноси одговорност за њихово постојање. Напротив, комбинација бројности и учесталости таквих притисака с једне, те минималног процесуирања тих дјела с друге стране, указује да је ефекат одвраћања минималан или чак непостојећи, из чега произлази да правосуђе не врши једну од својих основних задаћа.

С тим у вези, осврнувши се на „све учесталије нападе на представнике медија у БиХ“, Форто је истакао да је управо:

„неадекватно или никакво санкционирање напада ... је један од узрока тих напада. Захваљујући таквој казненој политици на новинаре, створена је атмосфера да је напад на њих безмало друштвено пожељно понашање.“²⁷⁸

Овакав став потврдио је и Сениша Вукелић, предсједника Клуба новинара Бања Лука, указујући да „Напади на новинаре се не кажњавају ефикасно, чак и када дође до суда казне су благе или непримјерено ниске“;²⁷⁹ те да:

„Однос према медијској заједници управо због горе наведених разлога које сам рекао је такав да сваки четврти испитаник у Републици Српској сматра да је оправдано некада ударити новинаре. То је страшно. Зашто, зато што се

²⁷⁷ Свједочење Фецада Форте, генералног секретара Друштва новинара БиХ, 20. сједница Истражне комисије, 08. 12. 2020, у прилогу са материјалима са 20. сједнице.

²⁷⁸ Ибид.

²⁷⁹ Свједочење Сенише Вукелића, 16. сједница Истражне комисије, 12. 10. 2020, у прилогу са материјалима са 16. сједнице.

не кажњавају напади, наша, нема ефекта због неефикасног тужилаштва, истраге...“²⁸⁰

Да се не ради искључиво о абдицирању одговорности од стране правосуђа, већ о циљаном избјегавању истраживања, процесуирања и кажњавања напада на новинаре, указује свједочење Вукелића, који је истакао да су новинари „од стране правосуђа третирани као непријатељи ове земље и неко кога треба исљеђивати, а не да будемо партнери у једном заједничком дијелу пута ка циљу да овдје буде боље друштво, да се ствари мијењају набоље”.²⁸¹

Свједоци су истакли бројне примјере физичких напада, пријетњи и застрашивања новинара који су прошли некажњено и поред бројних расположивих доказа и других елемената. Вукелић је, тако, говорио о пријетњама Душка Перовића, шефа представништва Републике Српске у Москви, упућеним новинарима портала *Capital.ba* због истраге коју је тај медиј водио у вези са инвестицијама Рашида Сердарова у Републици Српској. Иако су новинари снимили разговор у којем су пријетње изнесене и тај снимак предали тужилаштву, „послије два или три мјесеца“ тужилаштво је донијело одлуку „да нема основа за покретање истраге“.²⁸²

Форто је указао на овај и бројне друге случајеве, који „нису добили судски епилог“, попут упада „двје особе повезане са криминалним миљеом... у редакцију“ портала Фактор, „јаким и циљаним хакерским нападима који су према мишљењима стручњака имали за циљ онемогућавање објаве вијести“ на порталу Патриа, видео-клип уперен против Семира Дегирменџић, новинарке Фокуса, која је разоткрила аферу 'Респиратори', „пријетње смрћу“ уредници портала Е-трафика Вањи Сокић „од познатог криминалца из Братунца Горана Живановића“, пријетњу предсједавајућег Општинског вијећа Лукавац Мехмеда Суљића сниматељу РТВ Лукавац „разбит ћу ти ја ту камеру“,²⁸³ те бројне друге.

Вукелић и Форто су такође потцртали да и у ријетким ситуацијама у којим физички напади на новинаре буду процесуирани, правосуђе се фокусира искључиво на непосредне извршиоце, без покушаја да открије наредбодавце таквих атака. Илустровали су то случајем покушаја убиства новинара Владимира Ковачевића, који је резултирао тешким и озбиљним тјелесним повредама, гдје су непосредни починиоци ухапшени и процесуирани, али гдје „никада нећемо сазнати очито ко је налогодавац покушаја његовог убиства са металним шипкама”.²⁸⁴ Вукелић је с тим у вези истакао да тужилаштво није искористило ни покушај нагодбе од стране другооптуженог да сазна ко је тај напад „наредио, ко вам је дао новац“.²⁸⁵

²⁸⁰ Ибид.

²⁸¹ Ибид.

²⁸² Ибид.

²⁸³ Свједочење Фецада Форте, *супра* фн. 277.

²⁸⁴ Свједочење Синише Вукелића, *супра* фн. 279.

²⁸⁵ Ибид.

Свједоци су такође указали и на „инструмент пријетње кривичним пријавама како би зауставили медије у извјештавању“, укључујући од стране директора Цивилне заштите Федерације БиХ Фахрудина Солака и његове помоћнице Саните Алагић против новинара током афере 'Респиратори', те Фикрета Превљака „као један од разлога за смјену директорице ТВСА Душке Јуришић, те је указао и на случај кривичне пријаве од стране Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ против новинарке портала Рапорт, која је била присиљена „отићи одмах на испитивање у Тужилаштво БиХ које је експресно реаговало.“²⁸⁶

Овакво поступање, односно непоступање правосудних институција у случајевима притисака на медије Форто је осудио „као дио напада на медијске слободе“,²⁸⁷ док је Вукелић истакао да се „новинари и медијска заједница осјећају несигурно и незаштићено у овој држави.“²⁸⁸

Истражна комисија стога закључује да су ова свједочења готово идентична налазима Мисије ОЕБС-а да „однос Тужилаштва БиХ према медијима и цивилном друштву показује аверзију према надзору јавности када је ријеч о раду на политички осјетљивим предметима“.²⁸⁹ ОЕБС је приступ Тужилаштва БиХ чак описао као „анимозитет према новинарима“,²⁹⁰ уз констатацију да је и „Суд БиХ такође показао све већи отпор према надзору јавности“.²⁹¹ Штавише, свједочења о злоупотреби кривичних пријава и пријетњама кривичним гоњењем су у складу са отвореним пријетњама на које је и ОЕБС указао, конкретно на званично саопштење Тужилаштва БиХ да је у склопу афере 'Поткивање' покренуло и истрагу у којој ће се „испитати мотиви и разлози особа које путем медија шаљу јавности такве негативне поруке о раду правосуђа с циљем дестабилизације правосудног система.“²⁹²

Свједочења такође кореспондирају налазима ОЕБС-а по питању притисака на новинаре да открију своје изворе.²⁹³ Генерална секретарка Удружења БХ новинари Борка Рудић указала је на „привођење новинара мимо одредаба Закона о кривичном поступку и тражење од новинара да открију своје изворе информација“,²⁹⁴ као и на чињеницу да су БХ новинари реаговали у низу случајева у којим је од новинара тражено откривање извора информација.²⁹⁵ Вукелић је захтјеве правосудних органа да новинари открију изворе својих информација описао као „притиске“,²⁹⁶ те је истакао да је то један од

²⁸⁶ Свједочење Феада Форте, *супра* фн. 277.

²⁸⁷ Ибид.

²⁸⁸ Свједочење Сенише Вукелића, *супра* фн. 279.

²⁸⁹ ОЕБС Трећи годишњи извјештај, *супра* фн. 66., стр. 30.

²⁹⁰ Ибид., стр. 31.

²⁹¹ Ибид.

²⁹² Ибид. Видјети такође Информацију за јавност Тужилаштва БиХ од 01. 06. 2019.

<http://www.tuzilastvobih.gov.ba/index.php?id=4177&jezik=b>

²⁹³ ОЕБС Трећи годишњи извјештај, *супра* фн. 66., стр. 31.

²⁹⁴ Свједочење Борке Рудић, 16. сједница Истражне комисије, 12.10.2020. у прилогу с материјалима са 16. сједнице.

²⁹⁵ Ибид.

²⁹⁶ Свједочење Сенише Вукелића, *супра* фн. 279.

разлога због којих се представници медија осјећају „незаштићено и несигурно са оваквим правосуђем”.²⁹⁷ Вукелић је, штавише, истакао да „умјесто да истражују оне који су били предмет текста, ви истражујете онога ко пише о томе”.²⁹⁸

С тим у вези, свјedoци су сагласни по питању чињенице да правосудни органи ријетко или никако не поступају по сазнањима из медијских извјештаја. Вукелић – новинар реномираног портала са вишедеценијским искуством у истраживачком новинарству –на питање заменика предсједавајућег Истражне комисије да ли „након тих истраживачких текстова који врло аргументовано и чињенично доказују“ тужиоци траже додатне информације с циљем кривичног процесуирања, Вукелић је одговорио:

„За 23 године, ниједном. Никада, ми смо имали материјалне доказе, папире, снимке, достављене разговоре које добијемо на анониман начин. Нико није рекао хај'те да видимо има ли ту... Мени би било драго. То вам је највећи ниво патриотизма ако могу нешто помоћи да се смањи ниво криминала и побољша ситуација у друштву. Не, никада.”²⁹⁹

Осим недостатка проактивног приступа правосудних органа, Вукелић је указао и на чињеницу да потези изостају чак и када новинари преузму иницијативу, те доказе и друге материјале самоиницијативно доставе надлежном тужилаштву, уз напомену „није то само према мени, према многим колегама се тако односе, и то је тако.”³⁰⁰ У том контексту посебно забрињава Вукелићева експлицитна констатација да је перцепција међу представницима медија да су тужилаштва поистовјеђена са извршном влашћу, односно да правосудни органи циљано избјегавају процесуирање у ситуацијама у којима то нарушава интересе политичких центара:

„Тако да не знам шта бих вам рекао, то је, ми вјерујемо у новинарским круговима да је тужилаштво дио извршне власти, не желе се замјерити, шта ако заиста дођете до конкретних информација, боље тај камен не дизати, пустите га.”³⁰¹

Овај контекст баца свјетло на мотиве бивше главне тужитељке Тужилаштва БиХ Тадић када је медије позвала да сазнања прикупљена током обављања свог посла не објављују, већ да их доставе Тужилаштву:

„Зато мислим, када се раде такве ствари, истраживачко новинарство, да треба сарађивати са Тужилаштом, сва сазнања доставити нама, доћи директно нама, отворени смо за сарадњу. Ако имају одређена сазнања, одређене чињенице и доказе, они се доносе у Тужилаштво или полицијске агенције, а које би могле имати овакве реперкусије – а не да се објављују у

²⁹⁷ Ибид.

²⁹⁸ Ибид.

²⁹⁹ Ибид.

³⁰⁰ Ибид.

³⁰¹ Ибид.

медијима. Тек након провјере могло би доћи до објављивања тачних података. Ово сада је изазвало одређене нејасноће у земљи. Ја предлажем свим новинарима, и свима нама који радимо – видите да је тешка ситуација, сви треба да доприносимо да у БиХ имамо стабилност, стабилност у регији, морате вјеровати у Тужилаштво да ћемо поступати исправно без обзира ко био починилац кривичног дјела.”³⁰²

Овакви покушаји цензуре од руководиоца институције која на располагању има репресивне алате и овлашћења сами по себи су неприхватљиви у демократском друштву, те представљају директан притисак на медије, али и опасност по укупан демократски поредак у било којој земљи. Штавише, објављивање медијских текстова „тек након провјере“ од полицијских или правосудних органа је својствено ауторитарним режимима, те је несхватљиво да је по овом питању у потпуности изостала реакција Канцеларије дисциплинског тужиоца.

Узимајући у обзир све детаље изнад наведених свједочења, укључујући непоступање правосудних органа по сазнањима из медија, па чак и пријетње, застрашивања и процесуирања новинара, ови коментари главне тужитељке налагали су разматрање управо њених „мотива и разлога“³⁰³ да их изрекне.

Наиме, снимак разговора између главне тужитељке, њене замјенице Озренке Нешковић, која је у то вријеме руководила Одјелом за организовани криминал, привредни криминал и корупцију, те директора Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ, у којем Нешковић каже да се висока корупција „не може радити“,³⁰⁴ у потпуности потврђује перцепцију међу медијским дјелатницима, о којој је говорио Вукелић, да се тужилаштво „не жели замјерити“ извршној власти. Чак више од тога, захтјеви главне тужитељке да новинари текстове објављују „тек након провјере“ од стране полицијских и правосудних органа указује и на мотивацију не само да се извршној власти „не замјери“ већ да дијелове исте и директно заштити од сазнања до којих медији дођу.

С тим у вези, не само да је неразумно очекивати да ће медији, или било ко у овом друштву, „вјеровати у Тужилаштво да ће... поступати исправно без обзира ко био починилац кривичног дјела“,³⁰⁵ већ се у свјетлу свих детаља претходно наведених свједочења и чињеница оправдано намеће закључак да мотив главне тужитељке није био „да у БиХ имамо стабилност“,³⁰⁶ већ да заштити интересе самих починилаца кривичних дјела високе корупције. Истражна комисија стога сматра да изостанак реакције Канцеларије дисциплинског тужиоца на овакве притиске на медије од главне тужитељке

³⁰² *Савјет Гордане Тадић новинарима: Доказе донесите прво у Тужилаштво*, Н1 БиХ, 19. 04. 2019., <https://ba.n1info.com/vijesti/a339198-savjeti-gordane-tadic-novinarima/>.

³⁰³ Везано за Информацију за јавност Тужилаштва БиХ од 01. 06. 2019., *супра* фн. 292.

³⁰⁴ *Шта требате знати о објављеном разговору Тадић и Мехмедагића*, БИРН, 20. 09. 2021., <https://detektor.ba/2021/09/20/sta-trebate-znati-o-objavljenom-razgovoru-tadic-i-mehmedagica/>.

³⁰⁵ Н1 БиХ, *супра* фн. 302.

³⁰⁶ Ибид.

указује да се ради о системском проблему, а не само о изолованом ставу бивше главне тужитељке.

Додатни притисак на новинаре и медијске куће представљају тужбе за клевету од стране носилаца правосудних функција, које према тврдњама свједока постају све учесталије. Рудић је, с тим у вези, истакла да „отворио се један неуобичајен процес, или мода подизања оптужби против новинара од стране представника правосуђа.“³⁰⁷ Посебно је забрињавајућа тврдња Рудић да тужбе за клевету против новинара подносе носиоци највиших правосудних функција, укључујући „главни тужитељи у кантоналним тужитељствима ..., чланови Високог судског и тужилачког савјета...“,³⁰⁸ односно правосудни званичници који су без сумње јавне личности или, како је Рудић потцртала, „особе које могу кроз јавни дијалог, кроз своје јавне наступе, негирати све оно што су о њима писали медији...“³⁰⁹

Поред очигледног притиска који овим врше на новинаре, те у најмањој мјери перцепције сукоба интереса уколико се такви процеси воде пред судовима у којим и сами обављају функције, додатно је забрињавајуће да особе на најодговорнијим позицијама у правосуђу у овој земљи игноришу јасну праксу Европског суда за људска права (ЕСЉП) када су у питању тужбе за клевету од стране јавних личности. Напротив, како је Рудић истакла, „имамо у правосуђу особе које не могу поднијети легитимну новинарску критику као јавне особе ... и ... користе своје правосудне функције да подносе тужбе за клевету.“³¹⁰

На опште непознавање праксе ЕСЉП указао је Форто, који је истакао да је случај који се по тужби за клевету водио пред Општинским судом у Високом „први који ја знам ... да је неки судија донио пресуду цитирајући, дословно, праксу Европског суда за људска права када је слобода медија у питању.“³¹¹ Узимајући у обзир да је Удружење БХ новинари чак израдило „попис тужби за клевету против новинара“³¹², а да је случај тужбе бивше градоначелнице Високог против новинара локалног портала једини за који су представници струковних удружења упознати да је резултирао одбацивањем тужбе кроз примјену праксе ЕСЉП,³¹³ произилази да је познавање те праксе или на изузетно ниском нивоу у Босни и Херцеговини или да је судије циљано избјегавају примјењивати.

Без обзира да ли се ради о проблему прве или друге врсте, или њиховој комбинацији, надасве је јасно да је проблем системске нарави, те да одговорност сеже до самог ВСТС-а. Наиме, уколико се ради о непознавању основних постулата Европске конвенције за

³⁰⁷ Свједочење Борке Рудић, *супра* фн. 294.

³⁰⁸ Ибид.

³⁰⁹ Ибид.

³¹⁰ Ибид.

³¹¹ Свједочење Фецада Форте, *супра* фн. 277.

³¹² Свједочење Борке Рудић, *супра* фн. 294.

³¹³ Пресуда Општинског суда у Високом у којој је судија Авдија Авдић правилно цитирао праксу ЕСЉП и одбацио тужбу бивше градоначелнице Високог Амре Бабић против новинара портала *Високо.цо.ба* Аднана Јашарспахића, указујући и да се радило о питањима од јавног интереса и да је тужилац јавна личност која подлијеже ширим границама прихватљиве критике него привате особе. Ову пресуду потврдио је Кантонални суд у Зеници. Свједочење Фецада Форте, *супра* фн. 277.

људска права, за коју Устав БиХ прописује да има „приоритет над свим осталим законима“,³¹⁴ те да је тај проблем распрострањен широм Босне и Херцеговине, ВСТС примјењује погрешне критеријуме при именовању носилаца правосудних функција, а посебно председника судова који су одговорни за оцјењивање рада судија. Уколико, пак, долази до циљаног избјегавања примјењивања праксе ЕСЉП, КДТ је обавезан да истражи тај проблем, те покрене поступак против одговорних лица, посебно у ситуацијама у којим долази до сукоба интереса или злоупотребе положаја када се ради о тужбама од стране носилаца правосудних функција.

Свједоци су такође указали на „практичне проблеме на које новинари наилазе на терену“,³¹⁵ укључујући „намјерно одређивање малих судница...за суђење у случајевима који су од великог јавног интереса“,³¹⁶ те на „различиту праксу, не знамо да ли се може снимати или дозвољавају снимање, али не и фотографисање.“³¹⁷ Вукелић је истакао да „можда ... ово изгледа банално“, но конкретни описи да „ви можете снимати, али не можете диктафоном снимати изјаве, ако снимате не можете да емитујете оно што је речено у судници, али можете записивати“³¹⁸ указују да се ради о каприциозним, непредвидивим и произвољним правилима, која не стријеме легитимном циљу, те у сваком случају не користе најмање рестриктивне мјере како би се било какав циљ постигао.

С тим у вези, Истражна комисија не може прихватити као валидно било какво правило које дозвољава новинарима да оловком записују ријечи изговорене у судници, али им не дозвољава да те исте ријечи типкају на преносним рачунарима. Штавише, чак и уколико би забрана објављивања тонских записа са суђења могла бити оправдана у одређеним ситуацијама, Истражна комисија не може као валидну прихватити општу забрану снимања тока суђења, узимајући у обзир да су снимци од помоћи новинарима у припреми текстова. Такође, забрана уношења мобилних телефона у зграде судова представља несразмјерну рестрикцију, узимајући у обзир потребу новинара да буду у контакту са уредницима, колегама и другим особама како би несметано могли обављати своје задатке.

Истражна комисија стога сматра да ВСТС треба увести једнообразна правила за све судове у Босни и Херцеговини, те инсистирати на њиховој досљедној и универзалној примјени, уз осигурање да та правила прописују најблаже могуће рестрикције које су неопходне за осигурање легитимних циљева (очување реда у судници, заштита свједока и слично). У супротном, одржавање постојећих рестрикција које су несразмјерне било каквом легитимном циљу, уз неуједначену праксу, указује да је примарни мотив иза тих

³¹⁴ Устав БиХ, чл. II.2.

³¹⁵ Свједочење Сенише Вукелића, *супра* фн. 279.

³¹⁶ Ибид.

³¹⁷ Ибид.

³¹⁸ Ибид.

рестрикција неспремност носилаца правосудних функција „да буду отворени према јавности“.³¹⁹

Још један сегмент опирања принципу транспарентности унутар правосудног сектора је погрешна и недоследна примјена закона о слободи приступа информацијама, како оног који се односи на институције Босне и Херцеговине, тако и ентитетских. Конкретно, примјетна је појава инсистирања правосудних тијела да медији достављају формалне захтјеве за приступ информацијама, на основу закона о слободи приступа информацијама, умјесто да на све медијске упите одговарају као дио редовних ПР активности. Истражна комисија стога сматра да таква формализација суштински нарушава сврху самог закона. Наиме, те како је Рудић истакла, закон о слободи приступа информацијама „није донесен за новинаре, већ за грађане, али у његовој примјени јавне институције су злоупотребиле тај закон да би отежале медијима.“³²⁰

Став је Истражне комисије да ВСТС треба успоставити јасна и једнообразна правила за све правосудне институције у Босни и Херцеговини, дизајнирана да олакшају приступ информацијама, те која потичу проактивно дјеловање правосудних институција по питању пружања информација, умјесто примарног или искључивог одговарања на конкретне упите. Истражна комисија с тим у вези подсјећа на властити примјер, узимајући у обзир да су све сједнице комисије биле у потпуности отворене за јавност, да нису постављене било какве рестрикције по питању снимања или дисеминације прикупљених информација, да се сви документи које Истражна комисија прибави објављују на веб-страници комисије, те да су на истој страници објављени сви тонски записи и стенограми са сједница Истражне комисије.

Такав транспарентан и проактиван приступ осигурава не само несметано обављање посла новинарима, већ смањује и административне, финансијске и друге институционалне трошкове, узимајући у обзир да значајно умањује потребу за медијским упитима. Не постоје било какве сметње за успостављање таквог начина дјеловања свих правосудних институција, укључујући по питању објављивања потврђених оптужница,³²¹ те је тачна констатација Рудић да „ако спроведете тест јавног интереса, свака информација се може дати новинару, с тим да се заштите лични подаци, да нема матичног броја..., адресе становања...“³²²

Ако ВСТС не успостави оваква правила и не осигура њихову примјену, медији и шира јавност ће наставити бити недопустиво ускраћивани за информације чије је објављивање не само допуштено, већ је и у јавном интересу, а правосудне институције ће се и даље

³¹⁹ Свједочење Борке Рудић, *супра* фн. 294.

³²⁰ Ибид. Рудић и Форто су, међутим, обоје истакли позитивна искуства представника медија са Тужилаштвом Кантона Сарајево када по питању транспарентности и сарадње са медијима. Ибид. и свједочење Фецада Форте, *супра* фн. 277.

³²¹ На избјегавање готово свих тужилаштава у Босни и Херцеговини да објављују потврђене оптужнице (уз редиговање личних података) указао је Форто. Свједочење Фецада Форте, *супра* фн. 277.

³²² Свједочење Борке Рудић, *супра* фн. 294. Са изузетком података који носе ознаку тајности, у складу са спроведеном процедуром.

излагати непотребним трошковима, укључујући и трошковима судских поступака које медији покрећу након ускраћивања информација. Рудић је, у вези с тим, истакла примјер Центра за истраживачко новинарство који је исходио дванаест пресуда за приступ траженим информацијама, уз напомену да такви поступци, који у правилу трају и више година, нису адекватни за медије који раде на дневним темама.³²³

С тим у вези, Истражна комисија сматра да Савјет министара БиХ треба успоставити иста правила за проактиван транспарентан приступ за све институције Босне и Херцеговине, да Парламентарна скупштина БиХ треба поштрити санкције за кршење Закона о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини, те да ентитетске институције треба да размотре увођење таквих санкција које у ентитетским законима тренутно уопште не постоје. У комбинацији са потезима који су претходно затражени од ВСТС-а, ово би значајно умањило потребу за званичним захтјевима за приступ информацијама, као и број судских поступака, а што би јасно проузроковало смањење трошкова и повећање ефикасности извршне и судске власти на свим нивоима.

Коначно, те не умањујући озбиљност описаних проблема, Истражна комисија је забринута потврдама свједока о постојању непрофесионалних односа између одређених представника медија и политичких странака. Наиме, узимајући у обзир већ описану спрегу између политике и правосуђа, учешће појединачних новинара или цијелих медијских кућа у негирању, минимализовању, камуфлирању или оправдавању таквих појава значајно доприноси одржавању те спреге, те отежава или потпуно спречава напоре других медија да допринесу њиховом сузбијању. Штавише, подршка медија корумпираним снагама у правосуђу с циљем заштите политичких интереса пријети да успори, угрози или чак заустави њихово санкционисање. Укратко, нема никакве сумње да спrega политике и правосуђа може само ојачати, уколико у томе постоји помоћ медија.

С тим у вези, Вукелић је указао да постоје инстанце у којим новинари „узимају мито или... рекетирају људе“, да су то „кривична дјела која треба санкционисати“, те да то требају урадити управо „они због којих сједимо овдје... истражни органи и правосуђе...“,³²⁴ те је потврдио и постојање институционалне политичке контроле над медијима:

„То показују и анализе и истраживања да је опозиција свуда много мање заступљена него што је власт и сви знамо, то је јавна тајна, контрола над јавним сервисима не да је контрола, то не више да се ради у рукавицама, то се ради на тако бруталан начин да је стварно све већи проблем ... људи траже алтернативне изворе информација и бјеже од ових...великих медија, који су

³²³ Ибид.

³²⁴ Свједочење Сенише Вукелића, *супра* фн. 279.

на неки начин увијек под нечијом контролом, да ли политичком или економском.“³²⁵

Сличну оцјену је дао и Форто, констатујући „генерална је појава да свако фаворизира неке 'своје', то није никаква тајна“,³²⁶ а одговарајући на питање за које је истакао да га разумије на начин да ли „постоји спрега политика, медији, правосуђе“,³²⁷ додао је да чак и колегијална подршка изостаје у ситуацијама у којим медији имају превасходни интерес да заштите интересе политичких странака у односу на права новинара:

„Када су у питању напади на новинаре, да ми као удружење и друга струковна удружења издамо саопштење за јавност, нешто осудимо, тражимо заштиту за некога, видјећете да је медиј који је хипотетички склон вашој странци да неће објавити, ако смо ставили у заштиту некога ко је из медија блиског СДА или обратно. Врло су ријетке ситуације да ће људи стати, да ће као медијска заједница сто посто у случају напада на новинара. Можда када је у питању када је нападач неки криминалац, припадник неке мафије, када нема то неку политичку конотацију.“³²⁸

Овакав одговор јасно превазилази спорадичне појаве о којим је говорио Вукелић, те указује на системску појаву политичког утицаја на медије, односно фаворизовања политичких опција од стране различитих медија. Та појава би, сама по себи, излазила изван оквира надлежности Истражне комисије, но контекст у којем је питање постављено и како га је свједок експлицитно и схватио – постојање спреге између политике, медија и правосуђа – указује да политички утицај на медије укључује и усмјеравање извјештавања по питању тема везаних за правосудне поступке и правосуђе у цјелини. Штавише, чињеница да је Форто истакао да су „врло ријетке“ ситуације у којим ће се медијска заједница у цјелини солидарисати, чак и у случају напада на неког од њихових колега, указује да је утицај политичких странака на медије широко распрострањена појава у Босни и Херцеговини. С тим у вези, конформизам унутар правосудне заједнице, који је детаљно описан изнад, без сумње је дијелом изазван и избјегавањем некорумпираних судија и тужилаца да се изложе медијским атацима у истрагама и предметима с политичким конотацијама.

11. Институт супсидијарног тужиоца

Истражна комисија је значајну пажњу посветила прибављању мишљења свједока по питању потребе враћања института супсидијарног тужиоца, односно оштећеног као тужиоца, у кривичноправни оквир у Босни и Херцеговини. Док је, наиме, тај институт

³²⁵ Ибид.

³²⁶ Свједочење Фецада Форте, супра фн. 277.

³²⁷ Ибид. Питање је поставио члан Истражне комисије Зукан Хелез.

³²⁸ Ибид.

постојао у бившој држави, када је у значајној мјери био коришћен, реформа правосуђа у Босни и Херцеговини с почетка овог вијека га је готово потпуно одстранила.

Након што је елиминисан из закона на нивоу БиХ, оба ентитета и Брчко Дистрикта, тај институт је само дјелимично враћен у Закон о кривичном поступку Републике Српске, док у осталим наведеним уопште не постоји. У свом изворном облику, овај институт дозвољава оштећеном да као тужилац преузме кривично гоњење у ситуацијама у којима изостане такво дјеловање тужилаштва. Закон о кривичном поступку Републике Српске сада поново прописује могућност оштећеног да као тужилац преузме кривично гоњење, али само „ако тужилац, након потврђивања оптужнице, изјави да одустаје од оптужнице.“³²⁹

Тужилац Марковић је свједочио о околностима у којима је дошло до ових измјена:

„Доношењем закона из 2003 године направљен је један микс континенталног и англосаксонског права. Према том новом закону, оштећени су избачени из система, мислим да се се тако најпростије изразим. Оштећени нема више никаквих права, што се тиче самог поступка. Према ранијим законским рјешењима, оштећени у случају обуставе, односно одбачаја пријаве, обуставе истраге, оштећени је имао право наставити поступак, сада он по новом закону то нема. Ја доиста не знам који су разлози мотивирали законодавца да тако нешто прихвати јер је то нешто што једноставно није смислено, да не кажем нешто друго. И иста је ствар и са захтјевом за заштиту законитости. Нема ни једног разлога, а нема ни једне државе без закона о заштити законитости. Тај институт је укинут.“³³⁰

Такође, на упит члана Истражне комисије Бореновића да ли сматра потребним враћање института супсидијарног тужиоца, судија Благојевић је имао готово идентичан став као и тужилац Марковић:

„Нажалост, оно што се зове реформа правосуђа у БиХ није то и вријеме је напросто показало све аномалије овог, ових закона о кривичном поступку и да будем прецизан, прије него што још нешто кажем апропо вашег питања, ја сам за то, да имам моћ ону законодавну и политичку, да се врати стари Закон о кривичном поступку и институт и истражног судије и оштећеног као тужиоца. Мислим да сам вам одговорио на ваше питање. Тужилац је странка, јавни тужилац у кривичном поступку и он ма колико, овај, вас увјеравали у супротно, он је заинтересован за одређену кривично-правну ствар само онолико колико њему годи из тужилачког угла посматрано, а истражни судија је, рецимо, имао дужност по старом Закону о кривичном

³²⁹ Закон о кривичном поступку Републике Српске, чл. 16.

³³⁰ Свједочење тужиоца Марковића, *supra* фн. 127. Истражна комисија констатује да је враћање института заштите законитости дјелимично предвиђено кроз предложене измјене и допуне Закона о ВСТС-у, које су тренутно у парламентарној процедури, те тражи од Дома народа да без одлагања тај закон усвоји.

поступку да у току истраге прибавља и изводи све доказе, не само оне који иду *in favorem akuzacionis* него и оне *in favorem defensionis*, односно не само у прилог оптужби него и у прилог одбрани, то је била дужност истражног судије и то је рађено.

Даље, по старом Закону о кривичном поступку, ако тужилац нађе да по њему нема основа, оштећени је, дакле лице које је оштећено у кривичном дјелу, кривичним дјелом имало у том случају временски оквир у коме је оно могло да преузме даље кривично гоњење и да поднесе било оптужницу као у својству оштећеног као тужиоца или ако је тужилац одустао од оптужнице након што је она већ подигнута да он настави кривично, даље кривично гоњење по тој оптужници тужилаштва или да је он евентуално мијења и тиме да се изађе у сусрет и потребама оштећеног, а све са циљем, ово што сте ви рекли, да кривично-правна ствар конкретна добије свој судски епилог. Какв ће он бити, то је сад друга ствар, али мора добити судски епилог, а не да заврши у списима тужилаштва.³³¹

Штавише, в.д. главног тужиоца Тужилаштва БиХ Кајганић је по овом питању указао и на контекст све већег фокуса на права оптужених, те на пратеће занемаривање или умањивање права оштећених:

„Све досадашње измјене кривичног закона у поступку су ишле у смјеру побољшања статуса осумњиченог или оптуженог и људских права и све одлуке Уставног суда, значи огроман број одлука Уставног суда, а ријетко када је предметна измјена кривичног закона био положај оштећеног. Положај оштећеног, односно жртве, у Босни и Херцеговини је на најнижем степену, евентуално постоје одређене формалне могућности гдје оштећени може да се заштити, међутим он нема стварне могућности да заштити своја права...

Из тог разлога ја сматрам да можда и супсидијарни тужилац... не би био лош институт да се поново врати у законодавство, међутим кажем сад, ако је то као у Републици Српској ситуација да он фактички долази након што тужилац на главном претресу одустане од оптужнице, то је заиста ријетка ситуација, али нама као руководиоцима и наравно нама као тужиоцима који савјесно радимо свој посао, апсолутно не смета било каква контрола... Значи није вишак и није наодмет да неко размишља о додатним правима оштећених. Наш је законодавни и правосудни систем постављен тако да значи да професионалци раде и значи тужиоци и судије и нама је у фокусу да дођемо до осуђујуће пресуде, а чињеница неспорно да је, да су права оштећеног склоњена у страну и то је нама видљиво, на примјер, и у нашим предметима, ево код досуђивања имовинско-правног захтјева, значи

³³¹ Свједочење судије Благојевића, *супра* фн. 71.

могућности да се оштећени наплати у кривичном поступку, а не да се пресудом он упути на парницу која ће трајати пет, шест, десет година и са неизвјесним исходом...“³³²

Коначно, чињеница је да су сви свједоци који су о овом питању говорили били уједињени у ставу да је корист од поновног успостављања овог система у кривично-правном оквиру у Босни и Херцеговини вишеструка. Примјера ради, предсједник Суда БиХ је истакао да „више пута је у правосудној заједници о томе расправљано да ли оштећеном треба вратити права која је некад имао и по мени треба“³³³, док је судија Шеледа нагласио да се ради о уобичајеној пракси у свијету: “Данас оштећени по сада важећем закону апсолутно није заступљен како је некада био заступљен. То је једна од ситуација, једна од могућности...у већини земаља у свијету, да оштећени настави да учествује активно у поступку.“³³⁴ Тужитељка Симеуновић је истакла „да треба оставити и ту могућност да, ако неко сумња у било шта, да му треба омогућити да сам проведе, јер мислим некад људи нису у праву, некад јесу, али их не треба онемогућити. Треба им дозволити да сами ако могу дођу до истине.“³³⁵

Узимајући у обзир да је око овог питања постигнут пуни консензус наведених и других свједока, али и бројне примјере кашњења или потпуног изостанка тужилачког поступања у ситуацијама гдје су евидентна обиљежја кривичног дјела, Истражна комисија сматра да је у законима о кривичном поступку на свим нивоима у Босни и Херцеговини неопходно успоставити широку могућност оштећеног да наступа у улози тужиоца, по узору на ранији систем и најбољу свјетску праксу по овом питању, укључујући и у складу с детаљним образложењима наведеним у овим свједочењима.³³⁶

12. Процесуирања за неовлашћена снимања

Истражна комисија је посветила значајну пажњу све присутнијем проблему кривичног процесуирања грађана и новинара за „неовлашћена снимања“ широм Босне и Херцеговине, поготово у контексту снимака на којим су забиљежене очито незаконите радње. Штавише, Истражна комисија је свјесна да, осим кривичног процесуирања за таква снимања, тужилаштва такође прибјегавају покретању кривичних поступака против особа које такве снимке објаве. Истражна комисија је становишта да свако такво

³³² Свједочење в.д. главног тужиоца Кајганића, 34. сједница Истражне комисије, 10. 03. 2022, у прилогу с материјалима са 34. сједнице.

³³³ Свједочење предсједника Суда БиХ Дебевца, *supra* фн. 121.

³³⁴ Свједочење Ненада Шеледе, судије Суда БиХ, 24. сједница Истражне комисије, 02. 02. 2021. <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/24.%20sjednica%20Priv.%20istrazne%20kom%20PD%20-%20poziv.%20obavijest.%20mail%20korespodencija.%20zakljucci.%20zapisnik%20-%20%20%2002.02.2021.%20godine%20-%20OBJEDINJENO%2019.05.2021.%20-%20B.pdf>.

³³⁵ Свједочење тужитељке Симеуновић, *supra* фн. 126.

³³⁶ Као модел за ово поступање може бити узет и Приједлог закона о измјени и допуни Закона о кривичном поступку Републике Српске, који је у јуну 2018. у законодавну процедуру у Народној скупштини Републике Српске упутила група посланика (Адам Шукало, Бранислав Бореновић, Мирослав Брчкало, Здравко Крсмановић, Недељко Гламочак, Драган Галић, Миланко Михајилица, Перица Бундало и Вукота Говедарица), Прилог VI.

поступање које темељито не размотри постојање јавног интереса за снимање или објављивање снимака, односно јавност саме локације на којој снимак настане, не само игнорише јасну праксу Европског суда за људска права већ и да значајно спутава откривање озбиљних кривичних дјела, као и аутоцензуру од стране одговорних грађана и представника медија.

Истражна комисија је свјесна да је тренутни законски оквир везан за питање снимања и фотографисања недопустиво ригидан и анахрон, те да није у складу са Европском конвенцијом, али је охрабрена чињеницом да су сви свједоци који су о том питању свједочили истакли јасно опредјељење да је релевантне законске одредбе неопходно измијенити, док су неки истакли и да их не треба примјењивати без истовремене примјене праксе Европског суда, односно детаљног разматрања јавног интереса, као и локације на којој је снимак настао, у свакој појединачној ситуацији.

Истовремено, релативно висок број процесуирања за наведена дјела указује да бројни други тужиоци не дијеле овакво мишљење, те да је неопходно ускратити им могућности – кроз измјене или потпуно брисање релевантних законских одредаба – да процесуирају особе које из разлога јавног интереса или на јавном мјесту снимају друге особе, односно оне који такве снимке објаве.

С тим у вези, Истражна комисија подсјећа да је ово питање регулисано Кривичним законима Босне и Херцеговине,³³⁷ Федерације БиХ,³³⁸ Републике Српске,³³⁹ те Брчко Дистрикта.³⁴⁰ Узимајући у обзир да Кривични закон БиХ искључиво третира неовлашћено прислушкивање и снимање од стране службених или одговорних лица у институцијама БиХ, односно да не прописује као кривично дјело било какво снимање од стране других особа, те да су релевантне одредбе кривичних закона Федерације БиХ и Брчко Дистрикта идентичне,³⁴¹ dostatно је фокусирати се на кривичне законе ентитета.

У Федерацији БиХ је, тако, забрањено да било ко:³⁴²

„прислушкује или звучно сними разговор или изјаву која му није намијењена или омогући непозваној особи да се упозна с разговором или изјавом која је неовлашћено прислушкивана или звучно снимљена...”³⁴³

У Републици Српској Закон, осим ових идентичних одредаба, такође прописује да ће се казнити:

³³⁷ Кривични закон Босне и Херцеговине, чл. 147а.

³³⁸ Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине, чл. 188. и 189.

³³⁹ Кривични закон Републике Српске, чл. 155. и 156.

³⁴⁰ Кривични закон Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 185. и 186.

³⁴¹ Види фн. 338. и 340. *supra*.

³⁴² Приватна или службена особа. Закон само прописује оштрије санкције за службене особе. Кривични закон ФБиХ, чл. 188. и 189.

³⁴³ Ибид., чл. 188.

„и ко тонски сними изјаву која је њему намијењена, без знања и одобрења онога ко је даје, у намјери да такву изјаву злоупотреби или ко омогући непозваном лицу да се упозна са таквом изјавом.“³⁴⁴

Када је у питању фотографисање, у Федерацији БиХ ће се казнити:

„Ко фотографски, филмски или на други начин сними другу особу без њезиног пристанка у њезиним просторијама или ко такав снимак директно пренесе трећем или ко му такав снимак покаже или му на други начин омогући да се с њим директно упозна...“³⁴⁵

Закон у Републици Српској по овом питању прописује да је забрањено да било ко:

„неовлашћено сачини фотографски, филмски или други снимак неког лица или његових просторија без његове сагласности, повређујући тиме посебно његову приватност, или ко такав снимак преда или показује трећем лицу или му на неки други начин омогући да се с њим упозна...“³⁴⁶

По питању тонског снимања, јасно је да је закон у Републици Српској донекле ригиднији, јер забрањује и учеснику у разговору да своје разговоре са другим особама снима „у намјери“ да снимак „злоупотреби“ или ако га подијели са неким трећим. Тужилаштво БиХ се позвало управо на ову одредбу када је подигло оптужницу против особе која је снимала свој разговор са Миланом Тегелтијом везано за интервенцију у текућем поступку.³⁴⁷ То, међутим, не значи да је закон у Федерацији БиХ усклађен са најбољим међународним стандардима. Напротив, у току је судски поступак против одговорне особе у медију који је објавио снимак разговора који индицира коруптивне радње у правосуђу.³⁴⁸

Истражна комисија подсећа да су судски поступци покренути иако су оба разговора вођена, те снимци настали, на јавном мјесту гдје учесници у тим разговорима нису имали било каква разумна очекивања приватности, те иако за објављивање снимака несумњиво постоји јавни интерес. Истовремено, судски поступци нису покренути против особа за које се из тих снимака чини да се упуштају у коруптивне радње. У том смислу, изузетно је илустративно свједочење директора Агенције за превенцију корупције и борбу против корупције БиХ Хасима Шаботића, који је по питању „неовлашћених“ снимања истакао:

„Ја подржавам свака снимања с којима се доказује коруптивно понашање, а не улази у повредивост приватности и тајност приватности да

³⁴⁴ Кривични закон РС, чл. 155. став (2). Истовремено, за наведено дјело у Федерацији БиХ прописана је казна до три године затвора, док је у Републици Српској казна затвора прописана до једне године.

³⁴⁵ Кривични закон ФБиХ, чл. 189.

³⁴⁶ Кривични закон РС, чл. 156. И у овом случају затворска казна је у Републици Српској запређена до једне године, док је у Федерацији БиХ до три године.

³⁴⁷ Види *супра* фн. 3. и пратећи текст. Разговор се водио и снимак је начињен у Републици Српској, конкретно у угоститељском објекту у Бањалуци.

³⁴⁸ Разговор се одвијао у Сарајеву, такође у угоститељском објекту.

то треба бити, на неки начин, уграђено у законе и бити као доказ на суду. Међутим, код нас у нашој земљи је сасвим нешто другачије. Ево, како је уважени посланик Арнаут рекао, навешћу вам примјер да буде то мало јасније – ако сам ја у мом подруму ухватио лопова сва је фрка око мене што сам ја ухватио лопова, а није што је он ушао у мој подрум. То имамо на терену.”³⁴⁹

Идентична је оцјена и судије Перића, који се у својој илустрацији конкретно дотакао другог горе наведеног снимљеног разговора, те истакао:

„А ми се бавимо ко је шта снимиио. Ко је снимиио Чавку са Ајановићем. Ствари су доведене до апсурда. И зато се повјерење јавности губи. Ми не размишљамо о посљедици, шта треба да радимо. Него, бавимо се неким периферним стварима да бисмо заштитили ситем од одговорности.”³⁵⁰

Овакав приступ је, без сумње, у великој мјери изазван недовољним познавањем релевантне европске судске праксе, као што је то случај по питању поступања судова по тужбама за клевету против медија, односно од стране јавних личности, а како је наведено у претходним поглављима. Истовремено, у ситуацији тако недостатног познавања праксе Европског суда посебно је потребно што више усагласити законски оквир са том праксом,³⁵¹ поготово када постоје индикације да сами правосудни дјелатници користе такав законски оквир како би „заштитили систем од одговорности“.³⁵²

С тим у вези, неопходно је законски оквир у Босни и Херцеговини, односно оба ентитетска кривична закона, по овом питању у потпуности ускладити са европским стандардима. Примјер тако усклађеног закона је Кривични закон Републике Хрватске, који експлицитно прописује да, када је у питању тонско снимање, „Нема казног дјела ако су радње из учињене у јавном интересу или другом интересу који је претежнији од интереса заштите приватности снимане или прислушкиване особе”,³⁵³ док је сликовно снимање и учињење доступним таквих снимака трећим особама забрањено само у ситуацијама у којим се особа коју се сликовно снима „налази у стану или простору посебно заштићеном од погледа”.³⁵⁴

³⁴⁹ Свједочење Хасима Шаботића, директора Агенције за превенцију корупције и борбу против корупције БиХ, 5. сједница Истражне комисије, 02. 07. 2020, у прилогу с материјалима са 5. сједнице.

³⁵⁰ Свједочење судије Перића, *supra* фн. 119. Такође, нема индикација да су истражни органи и тужилаштва предузели било какве радње по питању бројних медијских извјештаја о трговини утицајем од стране наведеног Ајановића везано за именовања и друге радње у правосудном сектору. Види, *интер алиа*, <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/tegeltija-ajanovic-co-u-kafani-dogovarali-koga-unaprijediti-kako-novinare-kamenovati/1678286/>.

³⁵¹ У ситуацијама у којим је познавање праксе Европског суда на довољно високом нивоу, судови ће исту примјењивати и упркос неповољном законском оквиру, јер је та пракса обавезујућа по сваку државу чланицу Савјета Европе, а што је посебно случај за Босну и Херцеговину, чији Устав експлицитно налаже да Европска конвенција „има приоритет над свим осталим законима.“ Устав БиХ, чл. II.2.

³⁵² Свједочење судије Перића, *supra* фн. 119.

³⁵³ Казнени закон Републике Хрватске, чл. 143. ст. 4.

³⁵⁴ Ибид., чл. 144.

Овако конципиран изузетак по питању не само јавног интереса већ и сваког другог интереса који превазилази интерес приватности снимљене особе изразито је експлицитан, а његов је опсег такође детаљно разрађен кроз праксу Европског суда за људска права.³⁵⁵ Такође, забрана сликовног снимања само у стану или простору који је иначе заштићен од погледа је знатно примјеренија од претјерано опште одредбе „у његовом простору“, како је прописано у Федерацији БиХ, па чак и од блаже, али широком тумачењу подложне одредбе у Републици Српској, која такво снимање забрањује само када посебно нарушава приватност неке особе.³⁵⁶ На могућности произвољног тумачења тако широко постављених одредаба указао је и тужилац Марковић, који је истакао: „То да ли ће тужитељ то третирати као неко посебно мјесто или приватно мјесто то је ствар тужитеља, иначе долазимо у ситуацију да се креира стварност.“³⁵⁷

Истражна комисија је у сваком случају охрабрена чињеницом да су сви свједоци који су о овом питању говорили истакли јасну подршку за измјену законског оквира како је наведено, односно уздржавање тужилаштва од процесуирања особа које се упусте у снимања ситуација од јавног интереса, као и процесуирање оних који на таквим снимцима буду забиљежени у незаконитим радњама.

Примјера ради, судија Благојевић је истакао да „се може рећи да не постоји то кривично дјело у оним ситуацијама у којима јавни интерес за објављивањем снимљеног садржаја превалира...то се може учинити врло једноставно, ево у овом текстуалном смислу одговарајућом интервенецијом допуном, то би била допуна Кривичног закона... И ви као Парламент БиХ на тај начин аутоматски кад би било среће да се то усвоји утичете и на ентитетске законодавце да и они у том правцу допуне Кривични закон и да се тиме изборимо са овом пошастом.“³⁵⁸

Замјеник главне дисциплинске тужитељке Мирза Омеровић је подржао прецизније нормирање, али је такође истакао да тужилаштва и судови већ сада имају на свом располагању могућност да оваква дјела уопште не процесуирају, нагласивши управо у овом контексту да „заиста преовладава у нашој земљи једна формалистичка правна култура гдје се често каже а гдје је то прописано, а гдје је то забрањено, иако би се неке ствари по природи требале разумијевати.“³⁵⁹

³⁵⁵ Видјети, *интер алиа*, Европски суд за људска права, *Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia v. Greece*, No. 72562/10 (2018), *Haldimann and Others v. Switzerland*, No. 21830/09 (2015).

³⁵⁶ У модерном добу, наиме, сателити имају могућност детаљног снимања готово сваке површине која није посебно заштићена од погледа, камере на улицама снимају и најмање детаље возила и путника у њима, те је неприхватљиво санкционисати сликовно снимање од стране грађана у ситуацијама у којој дата особа није заштићена од погледа те, стога, у данашње вријеме нити нема разумно очекивање приватности.

³⁵⁷ Свједочење тужиоца Марковића, *супра* фн. 127.

³⁵⁸ Свједочење судије Благојевића, *супра* фн. 71.

³⁵⁹ Свједочење главне дисциплинске тужитељке Алене Курспахић Надаревић и замјеника главне дисциплинске тужитељке Мирзе Омеровића, *супра* фн. 100.

Са аспекта интереса медија, Сениша Вукелић је истакао да се кривични процеси у оваквим случајевима често покрећу не с циљем да се исходи осуђујућа пресуда,³⁶⁰ већ да „је циљ да пошаљу поруку осталим новинарима да усаде аутоцензуру, да свако снимање и сваки покушај снимања, може имати последице по вас или редакцију и један период живота и зашто се упуштати у то.”³⁶¹ Вукелић је, штавише, подсјетио на праксу Европског суда да јавни интерес увијек има примат над заштитом приватности неке особе, те да „постоје праксе гдје је чак дозвољено у приватним просторијама снимати.”³⁶² Вукелић је с тим у вези указао на обавезу медија да буду у служби тог јавног интереса, без обзира на потенцијалне последице:

“Хајде да видим некога у приватним просторијама да је некоме уперео пиштољ у главу или да дила хероин, па наравно да ћу то објавити да је не знам шта, без обзира што је у приватним просторијама. Чак постоје изузеци у том случају. Овдје се покушава спријечити сваки покушај и неки то говоре из личног интереса или мотива зато што су сами у неким поступцима.”³⁶³

Коначно, главна тужитељка Кантона Сарајево Сабина Сарајлија је указала да Тужилаштво Кантона Сарајево води праксу какву Истражна комисија управо заговара, да се процесуирају особе за које снимци указују да се баве коруптивним радњама, умјесто особа које су такве радње снимиле, те да то раде чак и када судска пракса није јасна по питању допустивости таквог доказа:

„Везано за снимање, ми смо тужилаштво које је изузетно сензибилизовано по овом питању. Не би се требало ни смјело десити да се олако доносе такве одлуке гдје ће се заправо лице које је задокументовало одређени случај процесуирати и врло одговорно приступамо анализи таквих предмета и тамо гдје мислимо да јавни интерес иде у суђење и са таквим доказом који нисмо сигурни да ће проћи судску контролу, знали смо подизати оптужнице и процесуирати на суд.”³⁶⁴

Сарајлија је истовремено истакла да постоје и лимити у таквом приступу, у свјетлу постојећих рестриктивних законских одредаба које су изнад описане, те је подржала његову измјену, нагласивши да „свакако да не можемо рећи и не можемо против законодавца онако како је прописао. Можда је то прилика да се преиспитају та обиљежја кривичног дјела...моје мишљење је да оно што на јавном мјесту и што је доступно то је

³⁶⁰ Вукелић је истакао: „Наравно не сумњамо ми да ћемо то добити...и они то знају.” Свједочење Сенише Вукелића, *супра* фн. 279.

³⁶¹ Ибид. С тим у вези, Борка Рудић је подсјетила на „случај процесуирања новинара...Федералне телевизије, Витомир Поповић је поднио против њих тужбу због тајног снимања...” Свједочење Борке Рудић, *супра* фн. 294.

³⁶² Свједочење Сенише Вукелића, *супра* фн. 279.

³⁶³ Ибид. У вези с овим поменут је примјер бившег аустријског вицеканцелара Хајнц-Кристофера Страхеа, који је снимљен у несумњиво приватном простору, али чија је политичка каријера након тога окончана, јер је на наведеном снимку говорио о коруптивним радњама. *Ибид.*

³⁶⁴ Свједочење главне тужитељке Кантона Сарајево Сабине Сарајлије, 34. сједница Истражне комисије, 10. 03. 2022, у прилогу с материјалима са 34. сједнице.

свакако доступно грађанима тако да иако се снима онда не би требало бити проблематично поготово ако се документује неко неправило или незаконито понашање.”³⁶⁵

Истражна комисија подржава управо овакав приступ, те сматра да је измјенама релевантних закона могуће и потребно отклонити могућност за различите интерпретације, тако што ће се потпуно декриминализовати свако фотографисање и снимање на сваком јавном мјесту, али и на приватним просторима у ситуацијама у којим су такви простори видљиви са јавних површина, односно када особа нема очекивање приватности, те у свим ситуацијама у којим јавни интерес надилази интерес заштите приватности. Коначно, неопходно је да тужилаштва у свим дијеловима Босне и Херцеговине, осим обустављања кривичног гоњења особа које сниме ситуације од јавног или другог интереса, отпочну процесуирање особа чије су коруптивне или на други начин недозвољене радње забиљежене на таквим снимцима.

13. Јавне набавке

Истражна комисија је посебну сједницу посветила питању јавних набавки, узимајући у обзир бројне извјештаје, како медијске тако и међународних организација, о акутној корупцији на том пољу, али и пратећи низак ниво или потпуни изостанак тужилачког поступања. Узимајући у обзир комплексност и озбиљност тог питања, те у складу са својим пословничким овлашћењима, Истражна комисија је такође формирала Радну групу за јавне набавке, с циљем додатног проучавања те теме.³⁶⁶ С тим у вези, Радна група за јавне набавке је припремила детаљну информацију која је саставни дио овог извјештаја.³⁶⁷

Поред те информације, Истражна комисија посебно указује на свједочење бившег директора Агенције за јавне набавке Џенана Салчина,³⁶⁸ који је указао на бројне проблеме са јавним набавкама током пандемије вируса корона, а што даје додатну потврду ставовима Истражне комисије да је неопходно што прије усвојити опсежне измјене и допуне Закона о јавним набавкама. Директор Салчин је тако, између осталог, указао на бројне примјере за који постоје индиције да је „понуђач покретао поступак јавне набавке, што је, по нама, велика индиција за кривично дјело и договор.“³⁶⁹

³⁶⁵ Ибид.

³⁶⁶ Закључак са 7. сједнице Истражне комисије, у материјалима са 7. сједнице.

³⁶⁷ Истражна комисија, Радна група за јавне набавке, *Јавне набавке у Босни и Херцеговини*, 2021, Прилог VII.

³⁶⁸ Свједочење Џенана Салчина, бившег директора Агенције за Јавне набавке, 5. сједница Истражне комисије, 2.7.2020., у прилогу са материјалима са 5. сједнице.

<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>

³⁶⁹ Ибид.

Да проблем није само у незаконитом поступању јавних органа приликом поступка јавних набавки, већ и унутар правосуђа, Салчин је указао одговором на директан упит чланице Истражне комисије Чоло „да ли мисли да судови адекватно процесуирају незаконитости у домену јавних набавки?“:

„Апсолутно не, влада велико незнање судова. Морам истаћи чак да ево ми, пошто се појављујемо, ево кажем, у 40-ак предмета прекршајних пријава као тужиоци и припремимо озбиљну, и доказе изнесемо и познајемо Закон о јавним набавкама, те казне су смијешне, односно оне стимулишу тог неког ко је починио прекршај да сутра поново то ради. Чак сад имамо ситуацију да сами себе пријављују као би, је ли, знате, избјегли да сутра кривично не одговарају по том основу, односно, ево, одговараће прекршајно, да не би сутра одговарали кривично. ... У неким предметима на којима радимо, ево чак имамо сазнања да тужиоци одраде добар дио посла и савјетују се и са Агенцијом за јавне набавке, међутим онда судија уради нешто што ником није логично.“³⁷⁰

Везано за приоритете, директор Салчин је истакао сагласност са ставом Истражне комисије да је неопходно што прије усвојити измјене и допуне Закона о јавним набавкама, а који ће укључивати инспекцијски надзор, јачање могућности кривичног гоњења, онемогућавање сукоба интереса, те све друге услове које је Европска унија поставила за потребе кандидатског статуса Босне и Херцеговине.³⁷¹ Директор Салчин је, међутим, посебно нагласио значај досљедне и активне примјене било којег закона, укључујући адекватно санкционисање свих кршења:

„Усвајање закона је један вид рјешења. Други је да имамо адекватно одговор, да имамо да се појединци казне прекршајно, кривично, да држава пошаље поруку да се не може толерисати овакав вид понашања, да се не може оно што је јавно, и да не може приватни интерес бити испред јавног. ... Усвојити закон, казнити, послати поруку појединцима, јер вјерујте, ево ми, без обзира што подносимо прекршајне пријаве врло брзо се проширила вијест да Агенција подноси прекршајне пријаве, није никоме fino доћи на суд, поготово не, па и ако вас казни прекршајно 300 марака изађе ако ништа на пар портала да је начелник кажњен са неким ... али је кажњен и другачије се понашају, да не кажем ако се води истрага.“³⁷²

Директор Салчин је указао на чињеницу да је, у сарадњи са међународном заједницом, успостављен агресивнији приступ на нивоу неких кантона, али да је то изазвало значајан отпор јавних тијела у тим кантонима, који ни на који начин није заснован на јавном интересу, већ да је мотивисан комбинацијом интереса за клијентелизмом и утицајем:

³⁷⁰ Ибид.

³⁷¹ Ибид.

³⁷² Ибид.

„Али ево, чисто да имате једну слику, нећу дужити, ми имамо са Свјетском банком и са УСАИД-ом један пројекат централизација јавних набавки на нивоу кантона. Ево, господин Хелез је спомињао кантон, ви не можете да вјерујете колики отпор ми имамо, нећу рећи од премијера ни владе, него колики отпор имамо од... централизоване јавне набавке подразумијевају, рецимо, да се набавља за сва министарства све оно што је исто, гуме, гориво, оловке, фасцикле, не знам, огрев, школе, значи свака... зашто је тај притисак, ево и школа које имају скромне буџете? Зато што онда они губе реално ту неку моћ. Значи, без обзира што школа има скроман буџет на нивоу године од 10 хиљада КМ, тај директор основне школе жели да је битан, па да и тих 10 хиљада марака подијели неком, јер он каже – неће они мени набавити, што значи толике опструкције ево већ двије године покушавамо кроз разне радионице и кроз разне притиске, ево и УСАИД-а и Свјетске банке да то заживи. Значи, друштво генерално није спремно, кажем вам, од директора основних школа, замислите онда сад ако имате директора јавних предузећа и сл. Значи, све се врти око тог буџета.“³⁷³

Истражна комисија такође указује на чињеницу да није упозната са епилогом свог закључка са наведене сједнице да упути КДТ-у на надлежно поступање информацију коју је изнио директор Салчин да је током једног суђења за кршење Закона о јавним набавкама судија оптуженог „ословио именом и рекао му је – ја ти предлажем да прихватиш кривљу, јер ако ти ово оде на вишу инстанцу, ја то не могу контролисати.“³⁷⁴

С обзиром на све наведено, Истражна комисија потцртава да је неопходно да Парламентарна скупштина БиХ без одгађања усвоји опсежне измјене и допуне Закона о јавним набавкама, са посебним фокусом на антикорупцијске одредбе, конкретно на 1.) Увођење инспекцијског надзора у област јавних набавки, 2.) Дефинисање одређених кршења Закона о јавним набавкама као кривично дјело, те 3.) Пооштравање услова везаних за сукоба интереса и адекватно санкционисање таквих појава.

14. Неадекватност Институције омбудсмена за људска права БиХ

Уочени проблеми у правосуђу који су изнад детаљно размотрени не утичу искључиво на исход покренутних поступака, већ је извјесно да негативна перцепција правосуђа у јавности има и ефекат одвраћања грађана од потраживања својих права пред судовима. Уколико грађани немају повјерења у правосудни систем, неће се само бојати неправедног исхода пред њим уколико поступак буде покренут против њих, већ ће такође унапријед одустајати од покретања спорова у ситуацијама у којим трпе кршења различитих права и слобода.

У таквој ситуацији би постојање било каквих адекватних алтернативних механизма било од значајне помоћи за грађане, те би позитивни потези од таквих механизма

³⁷³ Ибид.

³⁷⁴ Ибид. Види такође Закључак Истражне комисије са 5. сједнице.

представљали и додатан притисак на правосуђе да и само на адекватан начин адресира ускраћивање грађанских права и основних слобода. С тим у вези, Институција омбудсмена за људска права је примјер механизма који на располагању има законске и друге могућности да дјелује у таквом правцу. Искази свједока по овом питању, међутим, указују да је та институција потпуно абдицирала своју одговорност по овом питању, да ни у ком смислу не оправдава мандат и ресурсе који су јој на располагању, те да такво неадекватно дјеловање и само доприноси јачању неповјерења грађана у могућност остваривања права која су им загарантована законом.

Колико је сама могућност остваривања неког права које је Уставом или законом прописано битно за владавину права, из које произлази укупно повјерење у систем власти, говорио је адвокат Ферагет, који је истакао да „атрибут владавине права јесу гаранције, институционалне гаранције да ћемо неко право које је прописано моћи и остварити,³⁷⁵ детаљно указавши потом на дугогодишњу немогућност остваривања тих права од родитеља убијених Џенана Меммића и Давида Драгичевића³⁷⁶ у склопу правосудног система, те о бројним пропустима, опструкцијама, незаконитостима и неправилностима са којим се при заступању у та два случаја суочио.³⁷⁷ На истој сједници Истражне комисије професор Един Шарчевић се, пак, осврнуо на неспособност Институције омбудсмена БиХ да буде адекватан супститут неефикасном правосудном систему.

Професор Шарчевић је у том смислу подсјетио на снажне законске инструменте које омбудсмени имају на располагању, укључујући да могу „покретати поступке директно пред судовима и могу на тај начин утицати на доношење одлука“³⁷⁸, као и право омбудсмена да у управном поступку покрећу одговарајуће захтјеве.³⁷⁹ Даље свједочење професора Шарчевића, међутим, указује на идентичан проблем о којем је говорио адвокат Ферагет – немогућност остваривања прописаних права – с тим да се по овом питању ради о експоненцијално озбиљнијем проблему јер управо институција која „има примарну улогу заштите људских права... при том се не користи властитим овлашћењима у правном систему.“³⁸⁰ Професор Шарчевић је, штавише, истакао да „омбудсмени у правилу бјеже од било каквог уплитања у рад судова, не користе, дакле, овлаштења која су им дата у законима БиХ.“³⁸¹

Поред избјегавања коришћења комплетног дијапазона својих прописаних овлашћења с циљем робусне заштите права грађана, Омбудсмени неадекватно поступају и у ситуацијама у којим им грађани доставе представке. Професор Шарчевић је тако указао

³⁷⁵ Свједочење адвоката Ферагета, супра фн. 191.

³⁷⁶ Ибид.

³⁷⁷ Ибид.

³⁷⁸ Свједочење професора Шарчевића, супра фн. 258.

³⁷⁹ Ибид.

³⁸⁰ Ибид.

³⁸¹ Ибид.

да поступци пред Институцијом омбудсмена „трају неодмјерено дуго,³⁸² да су „њихове одлуке...у правилу неадекватне за проблеме који се пред њих постављају“,³⁸³ да „препоруке које доносе избегавају донијети у складу са утврђеним повредама људских права“, те да „образложења која пишу уз пресуде су несразмјерна у погледу описа чињеничног стања и цитирања прописа које се протеже на 4 до пет страница, а сама одлука на крају је врло круто сабрана на пола странице текста.“³⁸⁴

Сама Истражна комисија се у ову констатацију професора Шарчевића увјерила кроз представку М.Х. коју је упутила Истражној комисији, те коју је насловила као Жалбу на рад Институције омбудсмана.³⁸⁵ Управо како је професор Шарчевић прецизирао, Одлука у овом предмету се састоји од шест страница „описа“ чињеничног стања (заправо дословно преписаних навода жалитељке и одговора на те наводе) и цитирања (не и анализе) релевантних законских одредаба, мање од једне странице „Мишљења Институције омбудсмена“, те тек два кратка пасуса (укупно 55 ријечи) Одлуке, односно Препоруке.³⁸⁶ Штавише, те такође као потврда навода професора Шарчевића, цјелокупан поступак пред Институцијом омбудсмена је без сумње трајао „неодмјерено дуго“, односно дуже од 14 мјесеци.³⁸⁷

Узимајући у обзир да је жалитељка у овом предмету указивала на озбиљне повреде Закона о забрани дискриминације, да је Институција омбудсмена непобитно утврдила да „чињеница јесте да је у протекле двије године радно-правни статус притужитељке промијењен пет пута,³⁸⁸ као и да је то „имало директан утицај на њен положај у тијелу управе као упосленика“,³⁸⁹ али да су омбудсмени то приписали „нарушеним међуљудским односима“, те истакли да то код жалитељке искључиво „изазива осјећај кршења права и деградације њеног професионалног статуса“,³⁹⁰ овај примјер потврђује налаз професора Шарчевића да су одлуке омбудсмена „неадекватне за проблеме који се под њих постављају.“³⁹¹ Штавише, експлицитна констатација омбудсмена да се „не може доказати да је притужитељка жртва мобинга“³⁹² у потпуности потврђује

³⁸² Ибид. Професор Шарчевић је указао и на конкретан примјер који директно прати, те који „већ, мислим, седам година није ријешен“. Ибид.

³⁸³ Ибид.

³⁸⁴ Ибид.

³⁸⁵ Представка М.Х. од 24. 09. 2020., *Жалба на рад Институције омбудсмена за људска права БиХ*, с прилозима. Представка М.Х. је у архиви секретаријата Истражне комисије, те може бити достављена јавности у складу са Законом о заштити личних података.

³⁸⁶ Институција омбудсмена за људска права БиХ, Акт. бр. Ж-СА-06-708/19 од 06. 08. 2020., Препорука бр. П-134/20. Препорука је у архиви секретаријата Истражне комисије, те може бити достављена јавности у складу са Законом о заштити личних података.

³⁸⁷ Из достављене документације није могуће утврдити тачан датум када је М.Х. упутила Притужбу Институцији омбудсмена, али је из акта те институције јасно да је изјашњење на Притужбу затражено 01. 06. 2019. Одлука Институције омбудсмена донесена је тек 06. 08. 2020, односно више од 14 мјесеци касније. Вриједи напоменути да је одговор на притужбу запримљен већ 01. 07. 2019, што значи да је омбудсменима требало више од 13 мјесеци да израде одлуку сачињену од мање од 7 и по страница текста, од чега једва страница отпада на дијелове који нису дословно преписани из других извора. Ибид.

³⁸⁸ Препорука Омбудсмена, *супра* фн. 386, стр. 7.

³⁸⁹ Ибид.

³⁹⁰ Ибид.

³⁹¹ Свједочење професора Шарчевића, *супра* фн. 258.

³⁹² Препорука омбудсмена, *супра* фн. 386, стр. 7.

утемљеност навода професора Шарчевића да препоруке које омбудсмени „доносе избјегавају донијети у складу са утврђеним повредама људских права.“³⁹³

Законом о забрани дискриминације, наиме, експлицитно се прописује:

„У свим поступцима предвиђеним овим законом када особа или група особа, на основу њима расположивих доказа, учине вјероватним да је дошло до дискриминације, терет доказивања да није дошло до дискриминације лежи на супротној страни.“³⁹⁴

С обзиром да је мобинг овим законом јасно прописан као „посебан облик дискриминације“,³⁹⁵ да је жалитељка експлицитно на њега указала, те да су омбудсмени истакли да наводи из „притужбе указују на повреду Закона о забрани дискриминације... у смислу мобинга“,³⁹⁶ јасно је да су омбудсмени директно прекршили наведени закон стављањем терета на жалитељку да докаже „да је жртва мобинга“,³⁹⁷ умјесто да од јавне институције захтијевају да докаже „да није дошло до дискриминације“, како то тај закон експлицитно налаже.³⁹⁸

Штавише, чињеница да су омбудсмени утврдили да „чињеница јесте да је у протекле двије године радноправни статус притужитељке промијењен пет пута,“ као и да је то „имало директан утицај на њен положај у тијелу управе као упосленика“,³⁹⁹ а да Закон јасно прописује: „Мобинг је облик нефизичког узнемиравања на радном мјесту који подразумијева понављање радњи које имају понижавајући ефекат на жртву чија је сврха или посљедица деградација радних услова или професионалног статуса запосленог“,⁴⁰⁰ потпуно осликава констатацију професора Шарчевића да омбудсмени препоруке „избјегавају донијети у складу са утврђеним повредама људских права“.⁴⁰¹

Оно што посебно забрињава, међутим, јесте усаглашеност ове представке са наводима свједока о политизацији Институције омбудсмена. Конкретно, Борка Рудић је истакла да омбудсмени „имају проблем, ући у сукоб, бранити новинаре против политике је опасан посао...“,⁴⁰² а што даје кредибилитет представци М.Х. у којој наводи да „основано сумњам да је постојао утицај на Институцију омбудсмена“, а те сумње је и детаљно образложила.⁴⁰³

³⁹³ Свједочење професора Шарчевића, *супра* фн. 258.

³⁹⁴ Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник БиХ“ бр. 59/05 и 66/16, чл. 15.

³⁹⁵ Ибид., чл. 4. ст. (3).

³⁹⁶ Препорука Омбудсмена, *супра* фн. 386., стр. 4.

³⁹⁷ Ибид., чл. 7.

³⁹⁸ Закон о забрани дискриминације, чл. 15.

³⁹⁹ Препорука Омбудсмена, *супра* фн. 386., стр. 7.

⁴⁰⁰ Закон о забрани дискриминације, чл. 4.

⁴⁰¹ Свједочење професора Шарчевића, *супра* фн. 258.

⁴⁰² Свједочење Борке Рудић, *супра* фн. 294.

⁴⁰³ Представка М.Х., *супра* фн. 385. М.Х. је у Представци истакла да је „имала...састанак са стручним савјетницом која је водила поступак и која је изјавила да је у мом случају ријеч о чистом мобингу, те да ће Препорука у том смислу бити и припремљена,“ али да „када је Препорука дошла до омбудсмана

Такође, комбинација навода из ове представке и исказа свједока указује да омбудсмени активно ескивирају улогу која би имала ефекат заштите и промоције права грађана и институција од друштвеног значаја. Примјера ради, Рудић је, везано за иницијативу БХ новинара да се отвори „један реферат у оквиру Институције омбудсмена...за медије...што има у неким сусједним државама,“⁴⁰⁴ истакла да „они нису били расположени за то“.⁴⁰⁵ Штавише, Рудић је указала и да „инсистирали смо једно пет-шест година да добијемо мишљење омбудсмена о правима новинара и слободи изражавања, слободи медија у Босни и Херцеговини и у колико, 20 година, њиховог постојања добили смо само један тематски извјештај о медијским слободама.“⁴⁰⁶

У свјетлу свега наведеног, констатација професора Шарчевића да је „Институција омбудсмена потпуно сувишна у цијелој БиХ, да није у функцији заштите људских права него у функцији заштите позиција њиховог руководства и дијелом особља“⁴⁰⁷ представља конкретан и користан – ма колико директан – савјет по питању ове институције. Професор Шарчевић је такође истакао да се „ништа у систему омбудсмена неће промијенити до сљедећих избора омбудсмена...“⁴⁰⁸

У прилог овој тврдњи иде и чињеница да је Институција омбудсмена кадровски и материјално добро капацитирана, са бројним ресурсима на располагању, поготово у поређењу са таквим институцијама у региону. Наиме, у Уреду пучке правобранитељице у Републици Хрватској запослено је „50 државних службеника и 1 намјештеник“,⁴⁰⁹ док Институција омбудсмена за људска права БиХ има укупно 61 запосленог.⁴¹⁰ Штавише, иако Република Србија има дупло више становника од Босне и Херцеговине, у Канцеларији заштитника грађана било је у прошлој години 82 запослених.⁴¹¹

Овако висок број запослених у Институцији омбудсмена за људска права БиХ у односу на сусједне земље не доводи, међутим, до повећане ефикасности те институције. Док је, наиме, Уред пучке правобранитељице Републике Хрватске у 2021. години отворио 4562 нова предмета,⁴¹² Заштитник грађана Републике Србије 4501 предмет,⁴¹³ Институција омбудсмена за људска права БиХ је у истој години отворила тек 2946

Јасминке Џумхур долази до потпуног обрата, те од тврдње да је у мом случају у питању чисти мобинг, Препорука садржи експлицитан став да нема мобинга.“ Ибид.

⁴⁰⁴ Свједочење Борке Рудић, *супра* фн. 294.

⁴⁰⁵ Ибид.

⁴⁰⁶ Ибид.

⁴⁰⁷ Свједочење професора Шарчевића, *супра* фн. 258.

⁴⁰⁸ Ибид. Шарчевић је такође сугерисао Истражној комисији „прочитајте мало биографије самих омбудсмена, можда ће се ствари у битној мјери разјаснити“, *Ибид*.

⁴⁰⁹ *Извјешће Пучке правобранитељице за 2021.*, стр. 127., <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdmdl=13454&refresh=627acd15018a11652215061>.

⁴¹⁰ Годишњи извјештај о резултатима активности Институције омбудсмена за људска права БиХ за 2021., стр. 24., https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2022041413104027bos.pdf.

⁴¹¹ Редован годишњи извјештај Заштитника грађана за 2021., стр. 144,

<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7369/Redovan%20Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202021.%20godinu.pdf>.

⁴¹² *Извјешће Пучке правобранитељице за 2021.*, *супра* фн. 409., стр. 199.

⁴¹³ Извјештај Заштитника грађана, *супра* фн. 411., стр. 25.

предмета,⁴¹⁴ односно трећину мање. Ово није, међутим, спријечило ту институцију да тврди да се поступање по експлицитним законским одредбама „није десило због ограничених ресурса,⁴¹⁵ а ти изговори потврђују свједочење Борке Рудић да су омбудсмени одбили иницијативу медијских удружења да успоставе посебан реферат за медије и да је „њихово образложење да немају довољно средстава“.⁴¹⁶

С обзиром на све наведено, те у комбинацији са свједочењем Борке Рудић да „селективан приступ не би требао да буде начин рада Институције омбудсмана“,⁴¹⁷ односно професора Шарчевића да „Омбудсмени за људска права могу бити корисни потпуно новоформираном систему избора омбудсмена, успостављању новог система његове надлежности и евентуалне контроле његовог рада,“ те експлицитних навода из Представке М.Х., Истражна комисија је становишта да Закон о омбудсмену БиХ, који је од 2002. када је усвојен претрпио незнатне измјене,⁴¹⁸ треба бити темељито реформисан с циљем стратешког позиционирања ове институције да дјелује као корективни и мотивирајући фактор на правосудни систем да и сам стави приоритет на санкционисање кршења људских права у Босни и Херцеговини.

С тим у вези, Истражна комисија тражи од Савјета министара БиХ да усвоји и у парламентарну процедуру достави приједлог новог Закона о омбудсмену БиХ који ће, *inter alia*,

- Прописати знатно строже критеријуме за кандидате за омбудсмене, укључујући обавезу посједовања објављених ауторских радова у реномираним стручним публикацијама, обавезу посједовања најмање 15 (умјесто садашњих 10) година радног искуства у струци,⁴¹⁹ обавезу посједовања високих стручних квалитета и угледа особе као заштитника и промотора људских права и слобода, односно владавине права,⁴²⁰ забрану именовања особа које су осуђиване и против којих се води кривични поступак,⁴²¹ и друге;
- Продужити мандат омбудсмена са садашњих шест на осам година, али онемогућити поновни избор;⁴²²
- Ограничити могућност политичког утицаја на омбудсмене, укључујући забрану обављања политички изабраних или именованих функција у периоду од најмање десет година прије именовања на позицију омбудсмена,

⁴¹⁴ Извјештај Институције омбудсмена за људска права БиХ за 2021., *супра* фн. 410., стр. 265.

⁴¹⁵ Ибид., стр. 23.

⁴¹⁶ Свједочење Борке Рудић, *супра* фн. 294.

⁴¹⁷ Ибид.

⁴¹⁸ Закон о омбудсмену за људска права БиХ, „Сл. гласник БиХ“ бр. 32/00, 19/02, 35/04 и 32/06.

⁴¹⁹ По узору на Закон о пучком правобранитељу Републике Хрватске, „Народне новине“ бр. 76/2012, чл. 11.

⁴²⁰ По узору на Закон о заштитнику грађана Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 105/2021, чл. 7., односно Закон о пучком правобранитељу, *ибид*. Иако се ради о дијелом субјективним критеријима, експлицитно захтијевање истих значајно подиже стандарде за избор у односу на тренутну обавезу да особа посједује само „висок морални углед“, Закон о омбудсману., чл. 11.

⁴²¹ По узору на Закон о пучком правобранитељу РХ, чл. 11.

⁴²² По узору на Закон о заштитнику грађана РС, чл. 6.

односно забрану кандидовања и именовања на такве функције током обављања функције омбудсмена и у периоду од пет година након окончања исте;

- Прописати да препоруку за избор омбудсмена даје Заједничка комисија за људска права Парламентарне скупштине БиХ двотрећинском већином својих чланова, уз задржавање по најмање два гласа из сваког Дома и по једног из сваког конститутивног народа, како би се осигурала сагласност владајућих и опозиционих странака;⁴²³
- Појачати транспарентност у оквиру Институције омбудсмена, укључујући прописивање обавезе да службеници те институције обавијесте тијела Парламентарне скупштине БиХ о сумњама на политички или други утицај на омбудсмене;
- Прописати забрану сваког облика утицаја на рад Институције омбудсмена,⁴²⁴ као и могућност разрјешавања дужности омбудсмена у случају таквог утицаја;⁴²⁵
- Уједначити имунитет омбудсмена са имунитетом посланика и делегата у Парламентарној скупштини БиХ,⁴²⁶ односно омогућити имунитет само у погледу било којег чина извршеног у оквиру њихових дужности.⁴²⁷

IV. Предложене реформе

Сва рјешења треба да буду домаћи производ, резултат процеса унутар институција Босне и Херцеговине, уз стручну и техничку подршку међународне заједнице и разматрање најбоље међународне праксе. Рјешења која су се показала добрим у пракси у Босни и Херцеговини треба задржати, она која траже унапређења је потребно побољшати, с освртом на сличне напоре у земљама региона и другим европским земљама, а она која нису дала жељене резултате, или су получиле лошу праксу, треба потпуно замијенити.

Неки свједоци су указали на чињеницу да је међународна заједница била од огромне помоћи Босни и Херцеговини, али да није увијек могуће копирати страна рјешења:

⁴²³ Препоруку за избор омбудсмена тренутно даје ад хок комисија Парламентарне скупштине БиХ, која се састоји искључиво или доминантно од представника владајућих политичких странака. Закон о омбудсмену, чл. 8.

⁴²⁴ По узору на Закон о пучком правобранитељу РХ, чл. 7. и на Закон о заштитнику грађана РС, чл. 3. Према тренутном Закону о омбудсману, забрањено је давање „наредби“ и „упута“ омбудсменима (чл. 15.), али сам „утицај“ није забрањен, како је то случај у сусједним земљама.

⁴²⁵ По узору на законе Републике Хрватске и Републике Србије, чл. 14. у оба случаја.

⁴²⁶ По узору на законе Републике Хрватске и Републике Србије. Наиме, према чл. 16. тренутног Закона о омбудсмену за људска права БиХ, омбудсмени уживају неоправдано висок степен имунитета, јер закон прописује да „омбудсмен не може бити ухапшен или притворен, осим у случају *flagrante delicto* за кривично дјело за које се може изрећи казна затвора *преко пет година*”, те „само након што и Представнички дом и Дом народа Босне и Херцеговине донесу одлуку о томе.” Штавише, разрјешење с дужности у случају правоснажне пресуде је могуће искључиво у случају „правоснажног изрицања казне за *намјерно* учињен преступ”. Оваква рестрикција, примјера ради, по дефиницији искључује могућност разрјешења за кривична дјела попут несавјесног рада у служби или било која кривична дјела почињена из нехата.

⁴²⁷ Устав БиХ, чл. IV.3 j).

„Кад ви гледате туђи правосудни систем, то није компатибилно с правосудним системом да бисте сад могли извучити закључке хоће ли то бити примјениво на нас. То једноставно није, ми најбоље знамо шта су проблеми. Ако желимо да ријешимо, ми ћемо наћи рјешење. ... Само је питање добре воље и жеље да се ствари ријеше. То нама недостаје. За све се може наћи добро рјешење. А независно правосуђе је интерес свих и владајућих структура и опозиције.“⁴²⁸

У сличном контексту је говорио и судија Незировић, који је указао на чињеницу да чак и нека рјешења која су се показала јако добрима у државама са идентичном правном традицијом и сличном историјом, укључујући сусједне земље са којима је Босна и Херцеговина десетљећима била у заједничкој држави, није могуће примијенити у Босни и Херцеговини због надасве различитог система. Судија Незировић је тако истакао:

„Дакле, једни преписују законе из Републике Србије, други преписују из Хрватске, некритички прихватају рјешења која нису компатибилна са осталим законодавством. Дакле, не може се механички преписивати закони. Исто тако смо прихватили нека рјешења која су стучњаци и експерти међународне заједнице овдје наметали.“⁴²⁹

Судија Незировић је тако истакао да се у неким случајевима копирање ради по инерцији, угледањем на сусједне земље, али без уважавања свих специфичности домаћег система, што „без обзира на наше намјере да хармонизујемо систем, он се годинама дисхармонизује.“⁴³⁰ Истовремено, судија Незировић је указао и на појаву која такође налаже значајну пажњу, а тиче се донаторских средстава која су често условљена конкретним рјешењима: „Ко да новац, тај намеће и рјешења“.⁴³¹

Иако је разумљиво да земље које донирају средства Босни и Херцеговини неће трошити новац својих грађана без гаранције да ће он бити правилно употрејебљен, што оправдава њихово надгледање утрошка тих средстава, Истражна комисија сматра да је неопходно напредак који, примјера ради, Европска унија тражи од Босне и Херцеговине у некој области осигурати рјешењима за која су наши стручњаци увјерени да могу бити примјењена у Босни и Херцеговини. Истовремено је неопходно да та рјешења буду компатибилна са европском правном тековином, те да постојање компатибилности потврде институције ЕУ. Само на тај начин ће се успоставити спроводива рјешења у нашој земљи, омогућити њен европски пут, а дугорочно и уштедити новац европских грађана који неће требати наново улагати у поправљање лоших реформи. Овакав став Истражне комисије потврђује и сљедећа аргументација судије Незировића:

„Дакле, сигурно је да морамо прочистити наше процесне законе, одустати од оних рјешења која нису дала оправдање у досадашњој пракси и трагати за рјешењима која су у складу и са нашим потребама и са нашом правном

⁴²⁸ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

⁴²⁹ Свједочење судије Незировића, *супра* фн. 49.

⁴³⁰ Ибид.

⁴³¹ Ибид.

традицијом и тако даље. Али, наравно да та рјешења буду у складу и са европским стандардима...⁴³²

Истовремено, неопходно је нагласити да је међу свједоцима постојао готово универзалан консензус да је институционални оквир који постоји у правосуђу у Босни и Херцеговини у значајној мјери далеко напреднији од бројних земаља Европске уније, те да примарни проблем не лежи у институцијама и законима као таквим, већ начину на који се те институције користе и закони примјењују – односно злоупотребљавају. ВСТСБиХ, као независна институција, у теоретском смислу представља једну од најбољих пракси у цијелој Европи. У практичном смислу, ниво корупције који је произашао из тог ВСТС-а због горе описане корупције и конформизма је међу најгорим примјерима кад су у питању не само европске земље већ и пуно шире. Ситуација са ЦМС системом је идентична – готово савршен систем који је корумпиран људским фактором.

Истражна комисија је, стога, становишта да је потпуно домаће власништво над правосудним системом могуће искључиво уколико процесе са домаће стране воде стручне, компетентне и некорумпираније снаге, које ће моћи водити равноправне разговоре са међународним партнерима, али и које ће као такве уживати повјерење домаће јавности, али и бити кредибилан партнер на европском путу Босне и Херцеговине.

С тим у вези, Истражна комисија је увјерена да тренутна пракса у правосуђу у Босни и Херцеговини, укључујући и тренутни сазив ВСТС-а, не омогућава напредовање Босне и Херцеговине ка чланству у Европској унији. Поред минимума легислативних интервенција које су неопходне за само добијање кандидатског статуса, досљедно спровођење постојећих и нових закона, санкционисање било каквих кршења, те пратеће јачање свијести о понашању и дјеловању које је у складу са европском праксом, биће неопходни за почетак преговора, отварање нових поглавља, те у коначници за само чланство у Европској унији.

Стога, те на основу свих изнад наведених налаза, укупног садржаја стенограма саслушања свједока који су саставни дио овог извјештаја, за примљених одговора од правосудних и других институција, те како је изнад детаљно образложено, Истражна комисија је, осим хитног усвајања три закона на листи 14 приоритета Европске комисије,⁴³³ као приоритетне идентификовала реформе како слиједи:

1. Провјера свих чланова ВСТС-а, предсједника судова и главних тужиоца

Неопходно је усвојити посебан закон којим би се наложиле и омогућиле детаљне провјере (*vetting*) свих чланова ВСТС-а, те свих предсједника судова и главних тужилаца и њихових замјеника у Босни и Херцеговини, од стране различитих институција и агенција, укључујући КДТ, агенција за спровођење закона, али и евентуално за ове потребе посебно успостављеног тијела, а које провјере би обухватиле:

⁴³² Ибид.

⁴³³ Закон о ВСТС-у, Закон о спречавању сукоба интереса, те Закон о јавним набавкама.

- Истинитост свих података у имовинским картонима ових носилаца правосудних дужности, као и провјеру законитости стицања имовине, уз обавезу смјене са дужности за било каква одступања;
- Постојање било каквог односа зависности, узајамне користи, размјене услуга, или других околности које стварају или могу створити перцепцију непримјерених контаката између ових носилаца правосудних дужности и изабраних или именованих званичника на било ком нивоу власти у Босни и Херцеговини, укључујући и особе које су чланови органа политичких странака, уз обавезу смјене са дужности у случају постојања таквих околности;
- Постојање било каквих односа или контаката између ових носилаца правосудних дужности и особа осуђиваних или повезаних са организованим криминалом, уз обавезу смјене са дужности у случају постојања таквих околности.

Узимајући у обзир да би овај процес обухватио мање од стотину носилаца правосудних функција (за разлику од преко 800 који су обухваћени *vettingom* у Албанији), он не би изискивао захтјевне ресурсе временске или финансијске природе.

2. Увести носиоце правосудних функција и њихове блиске сроднике у институт забране сукоба интереса

По узору на Закон о сукобу интереса у институцијама БиХ, неопходно је прописати да сукоб интереса носилаца правосудних функција настаје у ситуацијама у којим они, или њихови блиски сродници, буду именовани у „чланство у управном одбору, надзорном одбору, скупштини, управи или менаџменту, или у својству овлашћеног лица у јавном предузећу,“ односно у „чланство у управном или надзорном одбору, или обављању дужности директора дирекције или агенције за приватизацију“, као и када су они или њихови блиски сродници „чланови скупштине, надзорног одбора, управе или менаџмента“, или „у својству овлашћеног лица било којег приватног предузећа које склапа уговоре, или на други начин послује, са институцијама које се финансирају из буџета на било којем нивоу“, када је вриједност уговора већа од 10.000 КМ годишње.

3. Значајно унаприједити критеријуме за именовање на правосудне функције и чланство у ВСТС-у

Неопходно је унаприједити критеријуме за све правосудне функције и за чланство у ВСТС-у, на начин да минимално укључују све услове који су детаљно прецизирани у Поглављу III 6. Ово подразумијева значајно повећање година искуства неопходних за чланство у ВСТС-у и највише судијске и тужилачке функције, укључујући да више од пола тог искуства буде проведено на судијским или тужилачким функцијама, али и детаљну процјену моралних квалитета кандидата, те мјерљивих резултати рада судија и тужилаца који се кандидују за више позиције. За то је, такође, потребно створити услове – кроз редовна оцјењивања, али и прибављање конкретних показатеља, попут процента потврђених пресуда, добијених оптужница и слично.

4. Обезбиједити изузећа чланова ВСТС-а при именованима на истом нивоу

Неопходно је прописати апсолутну забрану учешћа у именованима особа са којим постоји супарничко поступање или може доћи до тога. Конкретно, судије у ВСТС-у не смију учествовати у именованима тужилаца који се појављују пред њиховим судовима и обрнуто. Такође, прописати апсолутну забрану супарничког поступања између два члана ВСТС-а током, те пет година по истеку мандата у ВСТС-у.

5. Одстранити адвокате из ВСТС-а

Адвокати не треба да буду чланови ВСТС-а. Два мјеста која тренутно заузимају адвокати треба да буду попуњена редовним професорима са по једног правног факултета који је у власништву једног од кантона у Федерацији Босне и Херцеговине, односно Републике Српске.

6. Значајно унаприједити статус и овлашћења КДТ-а

Статус КДТ-а је неопходно ускладити са свим препорукама из поглавља III 4, укључујући следеће:

- Успоставити потпуну институционалну и буџетску независност КДТ-а
- Осигурати физичку одвојеност КДТ-а од ВСТС-а
- Унаприједити професионални статус главне дисциплинске тужитељке и њеног замјеника с циљем изједначавања тог статуса са статусом носиоца највиших правосудних функција. Користити статус омбудсмена као модел
- Значајно ојачати људске, финансијске и све друге ресурсе КДТ-а
- Успоставити могућност инспекцијског дјеловања КДТ-а
- Надлежност за мање озбиљне прекршаје пребацити на руководиоце судова и тужилаштва у склопу оцијењивања.

7. Значајно појачати истраге за дисциплинске прекршаје етичке и коруптивне природе

КДТ фокус свог дјеловања треба да пребаци на дисциплинске прекршаје етичке и коруптивне природе. У том смислу, неопходно је посебно инсистирати на поштовању највиших етичких стандарда, те сузбити понашања која штете угледу судијске и тужилачке функције, односно понашања која доводе у питање повјерење јавности у непристрасност и кредибилитет судства и тужилаштва, а кроз широку интерпретацију и примјену тих одредаба Закона о ВСТС-у. Ово укључује потребу процесуирања фратернизације и других непримјерених контаката судија и тужилаца са политичарима, односно свих непријављених контаката осим случајних сусрета на јавним догађајима, односно службених активности у објектима јавних институција.

8. Успоставити засебан механизам за одлучивање о дисциплинским прекршајима чланова ВСТС-а

ВСТС не треба да одлучује о дисциплинским прекршајима својих чланова, те је неопходно успоставити механизам који ће дјеловати у таквим ситуацијама. То подразумијева засебне комисије, првостепене и другостепене, чије чланове може именовати сам ВСТС. Ради заштите интегритета процеса, неопходно је да те комисије егзистирају као стална, али неактивна тијела, која би се активирала искључиво у ситуацијама у којим КДТ покрене поступак против члана ВСТС-а.

9. Онемогућити напредовање након изречене дисциплинске мјере током одређеног периода, зависно од озбиљности дисциплинског прекршаја

Тренутне санкције не представљају адекватан превентивни механизам, поготово за прекршаје лакше и средње природе који се у правилу санкционишу одбијањем одређеног постотка мјесечне плате. Неопходно је прописати немогућност напредовања у одређеном временском периоду након сваке изречене дисциплинске санкције, зависно од природе дисциплинског прекршаја.

10. Фокус оцјењивања/вредновања рада судија и тужилаца преbacити са остварене норме на проценат оборених пресуда и палих оптужница

Тренутни систем према којем се рад судија и тужилаца превасходно вреднује на основу остварене норме подстиче пролиферацију мање захтјевних оптужница за бенигнија кривична дјела, као и раздвајање поступака, док код судија отклања мотивацију за посебан труд при образложењу пресуда. Неопходно је фокус са ових квантитативних критеријума преbacити на квалитативне, конкретно на проценат оборених пресуда и палих оптужница.

11. Обезбиједити досљедну употребу ЦМС система за додјелу предмета у ВСТС-у и свим тужилаштвима и судовима у Босни и Херцеговини

Тренутна пракса коришћења ЦМС система је неуједначена и подложна злоупотребама, а у неким случајевима у потпуности изостаје. Неопходно је значајно поштрити санкције за свако одбијање коришћења ЦМС система за додјелу предмета, укључујући за сваки изузетак који није у потпуности документован у складу са стриктним и јасним правилима. Такође је неопходно појачати кривичне истраге у свим ситуацијама у којима постоје индикације о било каквој злоупотреби овог система.

12. Успоставити/вратити институт оштећеног као супсидијарног тужиоца

У законима о кривичном поступку Босне и Херцеговине, оба ентитета и Брчко Дистрикта успоставити могућност дјеловања оштећеног као супсидијарног тужиоца,

односно широку могућност оштећеног да наступа у улози тужиоца, по узору на ранији систем и најбољу свјетску праксу по овом питању.

13. Осигурати потпуну независност и дјелотворност Институције омбудсмена

С обзиром на важну потенцијалну улогу коју Институција омбудсмена може играти у оквиру или паралелно са правосудним системом с циљем заштите грађана, неопходно је усвојити нови Закон о омбудсмену којим ће се, *inter alia*, значајно појачати независност ове институције и самих омбудсмена, деполитизовати институција, те унаприједити њена ефикасност, а све у складу са детаљним препорукама из Поглавља III 14.

14. Значајно сузити дефиницију неовлашћеног фотографисања и снимања

Неопходно је потпуно декриминализовати свако фотографисање и снимање на сваком јавном мјесту, али и приватним просторима у ситуацијама у којим су такви простори видљиви са јавних површина, односно када особа нема очекивање приватности, те у свим ситуацијама у којим јавни интерес надилази интерес заштите приватности. Тужилаштва у свим дијеловима Босне и Херцеговине, осим обустављања кривичног гоњења особа које сниме ситуације од јавног или другог интереса, требају активно почети процесуирати особе чије су коруптивне или на други начин недозвољене радње забиљежене на таквим снимцима.

15. Значајно унаприједити транспарентност и сарадњу са медијима

У складу са међународним обавезама Босне и Херцеговине, али узимајући у обзир и изузетно позитивну улогу медија у разоткривању бројних коруптивних и других кривичних дјела, неопходно је значајно унаприједити транспарентност правосуђа и сарадњу правосудних институција са медијима, укључујући кроз:

- Стриктну примјену праксе Европског суда за људска права по свим тужбама за клевету од стране јавних личности против медија и представника медија
- Прописивање оштријих санкција за све физичке нападе на новинаре
- Објаву свих потврђених оптужница од стране свих тужилаштва у Босни и Херцеговину
- Објаву свих пресуда, првостепених и правоснажних, од стране свих судова у Босни и Херцеговини
- Успостављање детаљне и лако доступне базе свих пресуда свих судова у Босни и Херцеговини
- Објављивање свих дисциплинских тужби од стране КДТ-а
- Објављивање свих правоснажних одлука у дисциплинским поступцима од стране ВСТС-а
- Редиговање личних података са првенственим фокусом на јавни интерес

- Осигурање могућности праћења свих суђења на свим судовима у Босни и Херцеговини, укључујући путем монитора у недостатку адекватног простора
- Осигурање услова за рад представника медија, укључујући могућност употребе новинарских алата попут лаптопа, диктафона и слично током праћења суђења

V. Будућност парламентарног надзора

Мандат ове истражне комисије је везан за мандат овог сазива Представничког дома. Иако је Истражна комисија подношењем и усвајањем овог извјештаја остварила задате циљеве и испунила задатке које је пред њу поставио Представнички дом, сам садржај тог извјештаја јасно указује на неопходност даљег парламентарног надзора над радом правосуђа у Босни и Херцеговини, са посебним освртом на реализовање свих изнад наведених препорука.

Истражна комисија стога подржава став судије Перића да је неопходно „формирати једно парламентарно тијело, комисију, било сталну или привремену, која ће радити на реформи правосуђа. Која ће се бавити питањима, која ће сарађивати са Европском комисијом, која ће сарађивати са ВСТС-ом...“ те да би то „био доказ способности Босне и Херцеговине, надлежних институција да се заиста баве реформом правосуђа.“⁴³⁴

С тим у вези, Истражна комисија сматра да већ наредни сазив Парламентарне скупштине БиХ треба, у складу са Законом о парламентарном надзору, формирати Комисију за надзор над реформом правосуђа, која ће наставити рад ове истражне комисије с циљем реализације њених препорука, те што скоријим усклађивањем релевантне легислативе и правосудне праксе са легислативом и праксом земаља Европске уније. Узимајући у обзир ниво проблема описаних у овом извјештају, Истражна комисија сматра да таква комисија за надзор треба да дјелује барем током два наредна сазива Парламентарне скупштине БиХ, односно до окончања преговора везаних за Преговарачка поглавља 23. и 24. за приступ Европској унији.⁴³⁵

Истражна комисија такође сматра да сви будући сазиви Парламентарне скупштине БиХ треба да користе искуства ове истражне комисије, укључујући посебно овај извјештај, као модел за парламентарно дјеловање према друге двије гране власти (судској по потреби, те извршној по бројним питањима), с циљем изналагања рјешења и побољшања живота грађана Босне и Херцеговине. Модел ове истражне комисије будући сазиви Парламентарне скупштине БиХ такође треба да користе као примјер транспарентности, озбиљног и студиозног приступа, међуетничке и међуентитетске сарадње, те конкретног дјеловања око питања од суштинске важности за напредак Босне и Херцеговине на путу ка пуноправном чланству у Европској унији.

Како је Истражна комисија показала, Закон о парламентарном надзору представља изузетно моћан институционални алат путем којег Парламентарна скупштина БиХ – осим легислативних активности – може ефикасно остваривати и друге компетенције које су својствене законодавним тијелима у демократским земљама. Иако је ова истражна

⁴³⁴ Свједочење судије Перића, *супра* фн. 119.

⁴³⁵ Правосуђе и основна права, Поглавље 23., те Правда, слобода и безбједност, Поглавље 24.

комисија успјела остварити готово универзалну сарадњу и без репресивних механизма – комбинацијом наметања сопственог ауторитета и медијског притиска – неопходно је подзаконским актима чије усвајање овај закон налаже прописати модалитете наметања прекршајних санкција које су већ прописане за кршење одредаба тог закона. Истражна комисија такође сматра да Законом о парламентарном надзору треба прописати и оштрије санкције, укључујући кривичне, за посебно озбиљна дјела одбијања сарадње или опструисања рада тијела која спроводе парламентарни надзор, а по узору на најбољу демократску праксу на том пољу.

Овакав приступ ће не само појачати повјерење грађана у њихове изабране званичнике, отклонити постојеће оправдане разлоге за критику посланика који у правилу одржавају сједнице једанпут мјесечно или рјеђе, поставити више стандарде за извршну власт, већ ће такође створити услове за истински домаћа рјешења и за равноправан третман Босне и Херцеговине од стране међународних званичника.

Истражна комисија, стога, сматра да поред Комисије за надзор над реформом правосуђа, која је приоритетна у скором року, сваки наредни сазив Парламентарне скупштине БиХ на самом почетку мандата треба да успостави истражне комисије у складу са актуелним или посебно акутним проблемима који спадају у надлежности институција Босне и Херцеговине, односно везано за приоритете на европском путу Босне и Херцеговине, попут проблема са одлагањем нуклеарног отпада, услова за отпочињање или окончање преговора по појединачним поглављима за чланство у Европској унији и слично. Демократска пракса и вриједности у Босни и Херцеговини ће јачати са сваким таквим искуством.