
Varšava, 30. oktobar 2020. godine
Bilješka br.: JUD-BiH/389/2020 [AIC]

BILJEŠKA O PARLAMENTARNIM ISTRAGAMA PRAVOSUDNIH AKTIVNOSTI

BOSNA I HERCEGOVINA

Doprinos ovoj bilješci su dali dr. Marta Achler iz Centra za pravosudnu saradnju Evropskog univerzitetskog instituta iz Italije; profesor Laurent Pech, šef Odsjeka za pravo i politiku Univerziteta Middlesex u Londonu i profesor evropskog prava; i Jens Woelk, profesor komparativnog i ustavnog prava Trento Univerziteta iz Italije.

Bilješka je pripremljena u saradnji sa i na osnovu informacija dobijenih od Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini.



OSCE Ured za demokratske institucije i ljudska prava

Miodowa 10, PL-00-251 Varšava
Ured: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

SAŽETAK

Parlamentarne istražne komisije (PIK), formirane i uspostavljene u skladu s postojećim zakonom i dobrim praksama, predstavljaju važan alat u funkcionisanju zdrave demokratije. Kada se takvim istragama ispituje rad pravosudne vlasti, one se trebaju pridržavati utvrđenih pravila koja ne remete podjelu vlasti i podržavaju nezavisnost pravosuđa. Uprkos postojanju cijelog spektra zakona širom regije OSCE-a koji uređuju uspostavljanje i postupanje PIK-a - uključujući i Bosnu i Hercegovinu (BiH) - malo je onih koji su jasno uspostavili smjernice za istražni rad u oblasti pravosuđa. Iako se pravila i prakse koje postoje u cijeloj regiji OSCE-a u nekim aspektima razlikuju, uporedna studija nadležnosti ispitivanih u ovoj bilješci otkriva da svaka PIK koja se bavi pravosuđem mora pažljivo uravnotežiti javni interes i opći mandat parlamenta s jedne strane, a s druge strane podjelu vlasti i nezavisnost pravosuđa. Nadalje, nedostatak propisa ne oslobađa državu obaveze poštivanja normi i standarda međunarodnog prava.

Međunarodni standardi, preporuke i prakse zemalja koji su iznijeti u ovoj bilješci pokazuju da PIK-e mogu, a povremeno i trebaju, direktno stupiti u kontakt sa članovima pravosudne vlasti kako bi razvili jasno razumijevanje sistemskih izazova i razvili odgovarajuća zakonodavna rješenja u skladu s njihovim mandatom. U nekim okolnostima, članovi pravosudne vlasti imaju pravo, pa čak i dužnost da igraju aktivnu ulogu u davanju procjena i prijedloga za sistemski poboljšanja koja su u javnom interesu. Međutim, u takvim slučajevima, PIK-e moraju posebno paziti da osiguraju da njihove aktivnosti ne narušavaju nezavisnost pravosuđa, uključujući poštivanje jasnih pravila za ispitivanje članova pravosuđa. Osnovne funkcije PIK-a - tijela zaduženog za identificiranje sistemskih problema u javnim institucijama i predlaganje mjera za ispravljanje takvih nedostataka - jasno se razlikuju od funkcija pravosudne vlasti koja je zadužena za istraživanje i utvrđivanje individualne odgovornosti za određene radnje i utvrđivanje odgovarajućih sankcija.

Istražni rad PIK-a može, u izuzetnim okolnostima, obuhvatiti pitanja koja podliježu tekućem paralelnom sudskom postupku. Međutim, u takvim slučajevima PIK-e moraju osigurati da svojim postupcima ne riskiraju vršenje bilo kakvog stvarnog ili percipiranog neprimjerenog utjecaja na *sub judice* pitanja, to jest, PIK-e se moraju suzdržati od komentiranja ili poduzimanja radnji ili provođenja istraga koje bi mogle prejudicirati ili utjecati na ishod tekućih slučajeva ili istraga ili suđenja koja se trebaju pokrenuti. Krajnji domet za djelovanje PIK-e je to da li bi njene aktivnosti mogle rezultirati neprimjerenim utjecajem na ishod tekućeg postupka; u takvoj situaciji PIK mora prekinuti takve aktivnosti i potencijalno istragu u cijelosti.

Sljedeći principi, izrađeni u skladu s međunarodnim standardima, preporukama i dobrim praksama, uzimajući u obzir Zakon o parlamentarnom nadzoru BiH (ZoPN BiH), predloženi su u cilju usmjeravanja rada Privremene istražne komisije Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (PIK) za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama BiH:

- (1) Istraga se treba voditi u skladu s poslovníkom i mora imati jasne zadatke, koji bi trebali biti javno dostupni, u skladu s međunarodnim dobrim praksama koje su također odražene i u ZoPN BiH.

- (2) Da bi promovirala otvorenost i transparentnost i ojačala povjerenje javnosti u nadzorni proces, PIK treba otvoriti rasprave za javnost kad god je to moguće i osigurati objavljivanje izvještaja o istragama na službenoj web-stranici Parlamentarne skupštine, kao i drugih dokumenata povezanih s istragama, uključujući dnevne redove, svjedočenja svjedoka, transkripte i evidencije aktivnosti komisije, osim ako sadrže povjerljive informacije ili informacije obuhvaćene profesionalnom tajnom sudija ili zaštićene pravom na poštivanje privatnog i porodičnog života.
- (3) U skladu sa svojim mandatom i ZoPN BiH, PIK treba nastojati da prikupi informacije o funkcioniranju pravosuđa iz što šireg spektra relevantnih izvora kako bi se sačinile i vladi preporučile učinkovite intervencije. Kroz istragu treba voditi opsežne konsultacije o ovim pitanjima sa svim relevantnim akterima, uključujući članove pravosudnih upravnih organa, kao i pojedine članove pravosuđa, kada je to prikladno, i organizacijama civilnog društva, kako bi se osigurala sveobuhvatna i tačna procjena.
- (4) U svojim aktivnostima PIK treba da se pridržava principa stvorenih da podržavaju poštovanje nezavisnosti pravosuđa i podjele vlasti. Ako istraga dovede do pokretanja krivične ili građanske istrage i slučaj se iznese pred sud i smatra se prihvatljivim, istraga PIK-e može se nastaviti; međutim, kako bi se izbjeglo bilo kakvo stvarno i/ili percipirano miješanje u sudski postupak, istraga bi trebala biti u skladu sa *sub judice* pravilom, koje nalaže da parlamentarne istrage nikada ne smiju vršiti neprimjeren utjecaj na pitanja u tekućim sudskim postupcima. Da bi osigurali poštivanje ovih principa, PIK i njeni članovi trebaju učiniti sljedeće:
- prilikom pozivanja i ispitivanja svjedoka i zahtijevanja odgovarajuće dokumentacije, fokusirati se isključivo na ispitivanje proceduralnih, strukturnih i sistemskih pitanja u pravosuđu;
 - u procjeni sistemskih pitanja ili trendova ilustriranih kroz prethodne sudske i tužilačke radnje i odluke, uzdržavati se od sljedećeg:
 - izravnih kritika pojedinačnih nosilaca pravosudnih funkcija i drugih ovlaštenih službenika, kao i merituma pojedinačnih odluka;
 - propitivanja karaktera ili sposobnosti pojedinačnih nosilaca pravosudnih funkcija i drugih ovlaštenih službenika;
 - podsticanja nepoštivanja ili nepridržavanja sudskih odluka;
 - radnji, izjava ili drugih oblika izražavanja koji mogu predstavljati napad, neprimjeren pritisak ili neprimjerenu kritiku ili uvredu usmjerenih na pravosudne organe i/ili pojedinačne sudije, na primjer, kritikovanjem pojedinih sudskih odluka na način da se podriva sudska vlast, iskazujući neutemeljene destruktivne napade ili poticanjem nasilja ili drugih nezakonitih radnji protiv sudija;
 - uzdržavati se od izražavanja mišljenja ili davanja izjava i osporavanja ili odobravanja svjedočenja bilo kojeg svjedoka u odnosu na meritum, zakonitost i primjerenost pojedinačnih presuda i sudskih postupaka;
 - prekinuti sve one aktivnosti za koje se utvrdi da imaju ili da mogu imati štetni utjecaj na tekuće sudske postupke, uključujući i procesni status ili presumpciju nevinosti za bilo koju osobu koja je osumnjičena ili svjedoka u krivičnom postupku; i

- uzdržavati se od bilo koje druge aktivnosti koja može imati namjerni ili nenamjerni učinak vršenja stvarnog ili percipiranog utjecaja na bilo koju sudsku odluku.
- (5) U skladu s međunarodnim preporukama, dobrim praksama iz drugih zemalja i ZoPN BiH, i kako bi se na odgovarajući način istraga potkrijepila širokim spektrom relevantnih podataka, PIK može pozvati svjedoke iz bilo koje institucije u BiH, uključujući članove pravosudne vlasti. Međutim, kako bi se osiguralo poštivanje sudske nezavisnosti i podjela vlasti, PIK bi trebala voditi posebnu brigu i osigurati da se svjedočenja pojedinih sudija, tužilaca i drugih ovlaštenih službenika odnose isključivo na proceduralna, strukturna i sistemska pitanja, čak i kada se raspravlja o pojedinačnim slučajevima. Iz tog razloga, PIK ne bi trebala zahtijevati ili primorati suca ili tužioca da raspravljaju i odgovaraju na pitanja o bilo kojem od sljedećeg:
- pitanja obuhvaćena profesionalnom tajnom, pravom na poštovanje privatnog i porodičnog života ili zakonom o zaštiti podataka ili povjerljive podake pribavljene tokom obavljanja njihovih dužnosti, uključujući tajne podatke iz tekućih ili završenih postupaka;
 - meritumu tekuće ili okončane istrage ili suđenja - bez obzira da li je sudija koji je svjedočio presudio o tom slučaju, uključujući, na primjer, ali ne ograničavajući se na:
 - meritum, zakonitost ili prikladnost određene preliminarne ili tekuće istrage, uključujući kvalitet ili zakonitost dokaza;
 - tačnost i dosljednost optužbi u određenoj krivičnoj prijavi ili optužnici;
 - učinak bilo kojeg pojedinačnog istražitelja, pravnog službenika, tužioca, sudije ili drugog ovlaštenog službenog lica u određenom postupku;
 - kvalitet argumentacije tužioca ili drugog ovlaštenog službenog lica tokom određenog sudskog postupka;
 - kvalitet obrazloženja ili pravna tačnost bilo koje konkretne odluke suda, uključujući, ali ne ograničavajući se na: naredbe za posebne istražne mjere, mjere pritvora, mjere zabrane, presude, odluke o odmjernavanju kazne i žalbene presude; i
 - kvalitet ili postupak bilo kojeg konkretnog imenovanja sudija ili tužilaca (za razliku od sistemskih problema u postupcima imenovanja, ako je na osnovu određenog položaja, rukovodne odgovornosti i uloge predstavnika spomenuti sudija ili tužilac mogao dati komentar na takvo pitanje).
- (6) Međutim, općenito nije neprikladno za sudije da se pozovu na zaključene predmete kao primjere iz prakse kada se diskutuju ili objašnjavaju opći principi zakona ili prakse; ili, da komentiraju meritum nacрта politike ili zakona koji direktno utječe na rad sudova ili nezavisnost pravosuđa ili aspekte provođenja pravde u određenom području sudske odgovornosti ili stručnosti sudija. U određenim okolnostima sudije su čak dužne da se oglase i o politički kontroverznoj temi, ako je to za cilj ima odbranu ustavnog poretka i obnovu demokratije u sredinama gdje su demokratija, integritet i nezavisnost pravosuđa i vladavine prava ugroženi.

- (7) PIK može od sudija zahtijevati informacije i dokumente kako bi potkrijepila svoje nalaze, a u kojem slučaju se informacije i dokumenti pokriveni profesionalnom tajnom ne dostavljaju.
- (8) Rezultati i preporuke pripremljene tokom istrage se trebaju objaviti i također dostaviti Parlamentu i izvršnoj vlasti. Podnesak treba sadržavati rok do kojeg izvršna vlast može odgovoriti i svoj odgovor učiniti javno dostupnim.

Ovi vodeći principi, istaknuti podebljanim slovima, uključeni su u čitav tekst ove bilješke.

Kao dio svog mandata da pomaže državama članicama OSCE-a u provođenju OSCE-ovih obaveza, OSCE / ODIHR na zahtjev razmatra nacрте i postojeće zakonodavstvo radi ocjene njihove usklađenosti s međunarodnim standardima ljudskih prava i OSCE-ovim obavezama, te daje konkretne preporuke za poboljšanja.

SADRŽAJ

I. UVOD	6
II. OBIM BILJEŠKE	6
III. RELEVANTNI MEĐUNARODNI STANDARDI I OBAVEZE OSCE-A	7
IV. PREGLED DOBRIH DRŽAVNIH PRAKSI	12
1. Opće napomene o parlamentarnom nadzoru i parlamentarnim istražnim komisijama	12
2. Presjek mandata istražnih komisija	15
3. Pravila i dobre prakse za rad komisija za istrage u vezi sa pravosuđem.....	16
3.1. Pravilo <i>sub judice</i>	16
3.2. Pravila o zahtjevu za dostavljanje dokumentacije i pojavljivanju sudija pred istražnim komisijama.....	18
3.3. Otvorenost i transparentnost rada i saslušanja istražnih komisija	21

I. UVOD

1. U maju 2020. godine, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (BiH) je na osnovu Zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine (ZoPN BiH),¹ uspostavio Privremenu istražnu komisiju (PIK) za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama BiH. Postavljeni cilj PIK-e je da se identificiraju nedostaci u pravosudnom sistemu BiH i predlože koraci za rješavanje ovih nedostataka. U junu 2020. godine, PIK je usvojila svoj Poslovnik o radu,² u kojem su navedena osnovna područja njenog djelovanja, uključujući analizu Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV), u odnosu na “...uspostavu potpune nezavisnosti pravosuđa i potpuno otklanjanje političkog uticaja na pravosuđe.”, i procjenu bh. sistema imenovanja u pravosuđu u smislu, između ostalog, institucionalnog odgovora na korupciju. U svom Programu rada PIK je dalje ukazala na svoju namjeru da “Privremena istražna komisija razmatra pojedinačne slučajeve samo u onoj mjeri i obimu u kojim je to neophodno kako bi se sagledali sistemski problemi s kojim se suočava pravosuđe u Bosni i Hercegovini”, referirajući se na šest konkretnih aktuelnih slučajeva i jedan slučaj iz domena - “Politički pritici na nosioce pravosudnih funkcija” – koji spada u opseg njenog istraživanja.
2. U julu 2020. godine, Misija OSCE-a u BiH je, u sklopu svog programskog fokusa na reformu pravosudnog sektora u BiH i jačanje kapaciteta za parlamentarni nadzor, zatražila od ODIHR-a da sačini pregled relevantnih međunarodnih standarda i OSCE-ovih obaveza, kao i uporednih dobrih praksi iz oblasti parlamentarnih istraga o radu pravosuđa.
3. Ova bilješka je pripremljena kao odgovor na gore navedeni zahtjev. ODIHR je zaključio ovaj pregled u okviru svog mandata da pomaže državama članicama u implementaciji ključnih OSCE-ovih obaveza iz oblasti ljudske dimenzije.

II OBIM BILJEŠKE

4. U svom obimu, ova bilješka se bavi isključivo pitanjima parlamentarnih istraga o radu pravosuđa s ciljem utvrđivanja relevantnih međunarodnih standarda i obaveza OSCE-a u ljudskoj dimenziji. Tako ograničen, ona ne predstavlja cjelovit i sveobuhvatan pregled Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH, niti cjelokupnog pravnog i institucionalnog okvira koji regulira rad Parlamenta i pravosuđa u BiH.

¹ Takva istraga može se uspostaviti prema Zakonu o parlamentarnom nadzoru BiH (ZoPN BiH), Službeni glasnik BiH 25/58. Član 6. stav 1. Zakona predviđa: „Parlamentarni nadzor provodi Parlamentarna skupština BiH posredstvom svojih domova, stalnih radnih tijela, a po potrebi i ad hoc radnih tijela koja imaju određene zadatke u provođenju nadzora (u daljnjem tekstu: tijelo koje provodi parlamentarni nadzor)”. Član 28. predviđa: „(1) Tijelo koje provodi parlamentarni nadzor može provoditi javne istrage. (2) U okviru tijela koje provodi parlamentarni nadzor, a zbog specifičnih potreba, mogu se na privremenoj osnovi formirati posebne komisije za istrage, koje uključuju istražne komisije, potkomisije i radne grupe”. (dodan naglasak, op.a.)

² Glavna područja aktivnosti PIK-e koja se pominju u Poslovniku o radu su: (i) analiza Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV) [koji se trenutno revidira u Ministarstvu pravde BiH] da bi se ocijenila njegova adekvatnost; (ii) utvrđivanje propisa i kazni koji se odnose na sukob interesa za nosioce funkcija u pravosuđu i članove njihovih porodica; (iii) analiza adekvatnosti Zakona o krivičnom postupku BiH i Krivičnog zakona BiH u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala; (iv) “...uspostava potpune nezavisnosti pravosuđa i potpunog otklanjanja političkog uticaja na pravosuđe”; (v) uspostavljanje saradnje sa međunarodnim organizacijama, kao što je OSCE (uključujući ODIHR), Vijeće Evrope (uključujući GRECO i Venecijansku komisiju), EUSR-om i organizacijama civilnog društva koje su aktivne u području prevencije korupcije i vladavine prava; i, (vi) uporedna procjena sistema imenovanja na pravosudne funkcije u BiH.

5. Rezultirajuća bilješka je bazirana na međunarodnim i regionalnim standardima, normama i preporukama, kao i relevantnim obavezama OSCE-a u području ljudske dimenzije, a također pruža i pregled dobrih praksi u ovoj oblasti iz drugih zemalja članica OSCE-a.
6. Nadalje, u skladu sa *Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama* (u daljem tekstu: CEDAW)³ i *OSCE-ovim Akcionim planom za promociju jednakosti spolova*⁴ iz 2004. godine i obavezama da se rodna perspektiva uvrsti u aktivnosti, programe i projekte OSCE-a, ova bilješka integrira rodnu perspektivu i perspektivu raznolikosti u mjeri u kojoj je to moguće.
7. U pogledu gore navedenog, ODIHR želi naglasiti da ovaj pregled ne sprječava ODIHR da ubuduće formulira dodatne pisane ili usmene preporuke ili komentare po ovom pitanju.

III. RELEVANTNI MEĐUNARODNI STANDARDI I OBAVEZE OSCE-a

8. U funkcionalnim demokratijama, postojanje učinkovitog sistema uzajamne kontrole i ravnoteže i poštivanje vladavine prava su od suštinske važnosti da bi se osigurao odgovarajući balans između tri stuba vlasti, a to su sudska, izvršna i zakonodavna vlast. Evropska komisija je u svom „*Godišnjem izvještaju o vladavini prava za 2020. godinu: Situacija sa vladavinom prava u Evropskoj uniji*” navela da “...učinkoviti pravni sistemi i robusne institucionalne uzajamne kontrole i ravnoteže u srži principa poštivanja vladavine prava u našim demokratijama”, ali da vladavina prava također “zahtijeva stimulirajući ekosistem baziran na poštivanju nezavisnosti pravosuđa, učinkovitim antikoruptivnim politikama, slobodnim i pluralističkim medijima, transparentnoj i visokokvalitetnoj javnoj administraciji i slobodnom i aktivnom civilnom društvu.”⁵ Već je *OSCE-ovim Dokumentom iz Kopenhagena iz 1990. godine* naglašeno da “vladavina prava ne označava nužno samo formalnu zakonitost koja osigurava pravilnost i konzistentnost u dostizanju i primjeni demokratske uređenosti, već pravičnost utemeljenu na prepoznavanju i potpunom prihvatanju vrhovnih vrijednosti ljudske osobnosti, koju garantiraju institucije pružajući okvir za njihovo maksimalno ispoljavanje” (par. 2). Zemlje članice OSCE-a složile su se da je “dužnost vlasti i javnih uprava da se pridržavaju ustava i ponašaju u skladu sa zakonom”.⁶
9. Nezavisnost pravosuđa je temeljni princip i osnovni element svake demokratske države zasnovane na vladavini prava i sastavni je dio temeljnog demokratskog principa podjele vlasti.⁷ Princip nezavisnosti pravosuđa je također presudan za poštivanje drugih međunarodnih standarda ljudskih prava⁸, uključujući pravo na pravično suđenje.

³ UN-ovu *Konvenciju o eliminiranju svih oblika diskriminacije nad ženama* (u daljem tekstu: CEDAW), usvojila je Generalna skupština Rezolucijom 34/180, 18. decembra 1979. godine. Ukrajina je deponirala svoje instrumente za ratifikaciju ove Konvencije 12. marta 1981. godine.

⁴ Pogledati *OSCE-ov Akcioni plan za promociju jednakosti spolova*, usvojen Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par 32.

⁵ Evropska unija, Komunikacija komisije Evropskom parlamentu, the Council, Evropski ekonomski i društveni odbor i Evropski odbor regija, *Izveštaj o vladavini prava u 2020. godini - Situacija sa vladavinom prava u Evropskoj uniji*, Brisel, 30. septembar 2020. godine, COM(2020) 580 konačna verzija, strana 4.

⁶ CSCE/OSCE, *Dokument sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a u Kopenhagenu*, Kopenhagen, 29. juni 1990. godine, paragrafi 5.3 i 5.5.

⁷ ibid. CSCE/OSCE, *Dokument iz Kopenhagena 1990. godine*, paragraf 2.

⁸ Pogledati npr., *Odluka Ministarskog vijeća OSCE-a br. 12/05 o podržavanju ljudskih prava i vladavine prava u sistemima krivičnog prava*, 6. decembar 2005. godine.

10. Pravo na nezavisno i nepristrasno suđenje je zagaranovano članom 14 Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima (MKGPP) i članom 6 Evropske povelje o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EPLJP). Institucionalni odnosi i mehanizmi potrebni za uspostavljanje i održavanje nezavisnog pravosuđa predmet su [UN-ovih Osnovnih principa nezavisnosti pravosuđa](#) (1985),⁹ a dalje su elaborirana u [Bangalorškim principima o ponašanju sudija](#) (2002).¹⁰ Razumijevanje praktičnih zahtjeva nezavisnosti pravosuđa i dalje se oblikuje radom međunarodnih tijela, uključujući Komitet UN-a za ljudska prava¹¹ i Specijalnog izvjestioca UN-a o nezavisnosti sudija i advokata. Na evropskom nivou, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) također naglašava posebnu ulogu pravosuđa u društvu kao „garanta pravde, temeljne vrijednosti države u kojoj se poštuju zakoni, [koje] mora uživati povjerenje javnosti ako želi uspješno izvršavati svoje dužnosti”.¹² Da bi se odredilo da li tijelo može biti smatrano “nezavisnim” u skladu sa članom 6, paragrafom 1 EPLJP-a, ESLJP razmatra različite elemente, uključujući postojanje garancija za onemogućavanje vanjskih uticaja (uključujući i onemogućavanje direktnog ili indirektnog miješanja od strane izvršne vlasti) i da li tijelo predstavlja *privid nezavisnosti*.¹³ Odbor ministara Vijeća Evrope je također formulisao bitne i osnovne principe sudske nezavisnosti u svojoj *Preporuci CM/Rec(2010)12 o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti*.¹⁴
11. Sudska nezavisnost znači da i pravosuđe kao grana vlasti, kao i pojedinačne sudije moraju biti u mogućnosti da izvršavaju profesionalne dužnosti bez utjecaja ili straha od arbitrarnih disciplinskih istraga, postupaka i/ili sankcija izvršne ili zakonodavne vlasti, kao i vanjskih faktora. U tom pogledu, osiguravanje odgovornosti,¹⁵ transparentnosti i integriteta u pravosuđu predstavlja “bitan element nezavisnosti sudstva i koncept svojstven vladavini prava”, pod uslovom da se provodi u skladu s normama, principima i standardima ljudskih prava.¹⁶
12. Koncept parlamentarnog nadzora također proizilazi iz širih načela demokratije i vladavine prava, kao i načela podjele vlasti.¹⁷ Parlamentarni nadzor je osnovna komponenta sistema

⁹ [Osnovni principi UN-a o nezavisnosti pravosuđa](#), koje je donijela Generalna skupština UN-a kroz rezolucije 40/32 od 29. novembra 1985. godine i 40/146 od 13. decembra 1985. godine.

¹⁰ [Bangalorški principi o ponašanju sudija](#), usvojeni od strane Sudske grupe za jačanje pravosudnog integriteta, koja je nezavisno, autonomno, neprofitno i volontersko tijelo sastavljeno od glavnih ili viših sudija iz raznih zemalja, revidirani na Okruglom stolu sastanka glavnih sudija u Hagu (25-26. novembar 2002. godine) i podržan od strane UN-ovog Ekonomskog i socijalnog vijeća kroz Rezoluciju 2006/23 od 27. jula 2006. godine. Pogledati također [Mjere za učinkovitu primjenu Bangalorških principa o ponašanju sudija](#) (2010), koje je pripremila Sudska grupa za jačanje pravosudnog integriteta (u daljem tekstu: „[Mjere za primjenu Bangalorških principa](#)”).

¹¹ Posebno pogledati, Odbor za ljudska prava UN-a (OLJPP), [Opći komentar br. 32 na član 14. MKGPP: Pravo na jednakost pred sudovima i tribunalima i na pravično suđenje](#), 23. august 2007. godine, paragraf 19., gdje je Odbor izričito odredio da države trebaju osigurati „stvarnu nezavisnost pravosuđa od političkog miješanja izvršne i zakonodavne vlasti” i „[poduzeti konkretne mjere koje garantuju nezavisnost pravosuđa, zaštitu sudija od bilo kojeg oblika političkog uticaja na njihovo donošenje odluka kroz ustav ili usvajanje zakona](#)”.

¹² Pogledati npr., ESLJP, [Mustafa Erdoğan i drugi protiv Turske](#) (Prijava br. 346/04 i 39779/04, presuda od 27. maja 2014. godine), paragraf 42.

¹³ Pogledati Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), [Ramos Nunes de Carvalho i drugi protiv Portugala](#) [Velika komora] (Prijave br. 55391/13, 57728/13 i 74041/13, presuda od 6. novembra 2018. godine), paragraf 144.; [Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#) (Prijava br. 7819/77, 7878/77, presuda od 28. juna 1984. godine), paragraf 78.; i [Incal protiv Turske](#) [Velika komora] (Prijava br. 22678/93, presuda od 9. juna 1998. godine), paragraf 71., gdje ESLJP smatra da “[pojavlivanje može biti od određene važnosti \[budući da je\] u pitanju povjerenje koje sudovi u demokratskom društvu moraju potaknuti u javnosti i, prije svega, što se tiče krivičnih postupaka, kod optuženih \(...\)](#)”. Pogledati također [Olujić protiv Hrvatske](#) (Prijava br. 22330/05, presuda od 5. maja 2009. godine), paragraf 38.; i [Oleksandr Volkov protiv Ukrajine](#) (Prijava br. 21722/11, presuda of 25. maja 2013. godine), paragraf 103.

¹⁴ Vijeće Evrope, [Preporuka CM/Rec\(2010\)12 Odbora ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti](#), 17. novembar 2010. godine.

¹⁵ Kao što je naglasilo Konsultativno vijeće evropskih sudija (KVES), “[u] kontekstu pravosuđa, ‘odgovoran/na’ mora biti shvaćeno tako da se očekuje da se: navedu razlozi i objasne odluke i postupanje u vezi sa predmetima o kojima sudije moraju odlučivati. ‘Odgovoran/na ne znači da je pravosuđe odgovorno ili podređeno bilo kojoj drugoj moći države, jer bi to iznevjerilo njegovu ustavnu ulogu kao nezavisnog tijela čija funkcija je da odlučuje o slučajevima nezavisno, nepristrasno i u skladu sa zakonom” (pogledati KVES, [Mišljenje br. 18 \(2015\) o položaju pravosuđa i njegovom odnosu sa ostalim granama državne vlasti u modernoj demokratiji](#), 16. oktobar 2015. godine, paragraf 20.). Odgovornost pravosuđa potrebna je samo na dva nivoa: (i) potrebna je u odnosu na određene partijske stranke koje traže pravdu u određenim sudskim postupcima (ii) i u odnosu na društvo u cjelini, putem ostalih državnih ovlasti (ali ne, opet, na način koji čini sudstvo podređenim); vidi navedeno djelo, fusnota 19, paragrafi 25-26 (KVES [Mišljenje br. 18 \(2015\)](#)).

¹⁶ Pogledati npr. Vijeće za ljudska prava UN-a, [Rezolucija o nezavisnosti i nepristrasnosti sudija, porotnika i sudskih pomoćnika i nezavisnosti advokata](#), A/HRC/29/L.11, 30. juni 2015. godine, koja naglašava “[važnost osiguranja odgovornosti, transparentnosti i integriteta u pravosuđu kao bitnog elementa sudske nezavisnosti i koncepta svojstvenog vladavini prava, kada se provodi u skladu s Osnovnim principima o nezavisnosti sudstva i drugim relevantnim normama, principima i standardima ljudskih prava](#)”.

¹⁷ Kako je Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) ukazala, vladavina prava je „[koncept univerzalne valjanosti](#)” (Venecijanska komisija, [Kontrolna lista vladavine prava](#), 11-12. mart 2016. godine, paragraf 9). Za pregled međunarodnih i regionalnih instrumenata koji se pozivaju na načelo vladavine prava, pogledati paragrafe 9-23.

provjera i ravnoteže, koji je karakteristika demokratskih režima zasnovanih na vladavini prava.¹⁸

13. U svom *Mišljenju br. 18 (2015) o položaju pravosuđa i njegovom odnosu sa ostalim granama državne vlasti u modernoj demokratiji*, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) naglašava da se odnos između tri moći transformirao i da je komunikacija između tri grane vlasti “presudna za poboljšanje učinkovitosti svake od grana vlasti i njene saradnje sa druge dvije grane”.¹⁹ CCJE je posebno naglasilo važnost da sudije učestvuju u raspravama o politici nacionalnog pravosuđa i igraju aktivnu ulogu u pripremi zakona koji se odnose na njihov status i funkcionisanje pravosudnog sistema,²⁰ što je također u skladu sa preporukama Specijalnog izvjestioca UN-a o nezavisnosti sudija i advokata.²¹
14. U svom *Mišljenju br. 18*, CCJE je također naglasilo da izvršna i zakonodavna vlast **ne bi trebale „kritikovati pravosudne odluke na način koji podriva autoritet pravosuđa i podstiče neposluš, pa čak i nasilje nad sudijama”**.²² Nadalje, političari se **moraju suzdržavati od “nepoštipanja i neprimjerenog pritiska na pravosuđe”, i “ne smiju nikada podsticati neposluš u vezi sudskih odluka, a kamoli nasilje nad sudijama”**.²³ Ovo uključuje i **suzdržavanje od direktnog kritikovanja pojedinih sudija**,²⁴ propuštajući ono što rizikuju, ozbiljno podrivanje nezavisnost i „sliku” nezavisnosti sudstva.
15. Pored toga, CCJE je posebno razmatralo uspostavljanje parlamentarnih istražnih komisija (PIK) s ciljem istraživanja pojava u društvu ili navodnih kršenja zakona, kao i nedosljednih primjena zakona. CCJE je podcrtalo da parlamentarne istrage i drugi slični procesi **„nikada ne smiju biti korišteni da bi se utjecalo na određene sudske odluke ili podstaklo nepoštipanje sudskih odluka”**²⁵ i da se trebaju vršiti **„imajući u vidu ograničenja koja nameće nezavisnost pravosuđa i (ako to predviđa zakon) tajnost sudskih istraga”**.²⁶ Štaviše, kako bi se poštivalo načelo podjele vlasti, CCJE preporučuje da **„općenito izveštaji istražnih komisija nikada ne smiju da se miješaju u istrage ili suđenja koja su ili koja će uskoro započeti organi sudske vlasti”** i da **„ako takvi izvještaji moraju komentarisati postojeće sudske odluke u pojedinačnim slučajevima, to moraju činiti s odgovarajućim poštovanjem i trebaju se suzdržavati od iznošenja bilo kakve kritike koja bi dovela do revizije donešenih odluka”**.²⁷ Nadalje se navodi da **sudije pojedinačno nikada ne bi trebale biti predmet ličnih napada**.²⁸ Međutim, ako se istragom **“istražuju mogući nedostaci u provođenju pravde koji su proizašli iz određenog slučaja, ti postupci se mogu ispitati, uz dužnu pažnju”**.²⁹ Stoga, da bi se očuvala nezavisnost pravosuđa, PIK mora uzeti u obzir potrebu da se izbjegne utisak (ili stvarno) miješanje u nezavisnost pravosuđa. Međutim, u skladu s načelom podjele vlasti, parlamenti su također autonomne institucije koje se ne mogu spriječiti u provođenju vlastitih istraga.³⁰
16. O balansu između prava na slobodu izražavanja i zaštite nezavisnosti pravosuđa, ESLJP je

¹⁸ Pogledati npr. Parlamentarna skupština OSCE-a, *Sankt Peterburg Deklaracija – Rezolucija o ispravljanju demokratskog deficita OSCE-a* (1999), strana 5, paragrafi 2-3, koja naglašava „ključnu ulogu parlamenata i parlamentaraca kao čuvara demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava na nacionalnom i međunarodnom nivou” i podcrtava da su „demokratski nadzor i odgovornost ključni elementi transparentnosti, kredibiliteta i efikasnosti”.

¹⁹ Pogledati Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE), *Mišljenje br. 18 (2015) o položaju pravosuđa i njegovom odnosu sa ostalim granama državne vlasti u modernoj demokratiji*, 16. oktobar 2015. godine, paragraf 1.

²⁰ Navedeni izvor, fusnota 19, paragraf 31 (CCJE *Mišljenje br. 18 (2015)*), naglašavajući da “davanjem dokaza parlamentarnim komisijama, predstavnici pravosuđa (npr. najviša vlast u pravosuđu ili Visoko vijeće pravde) mogu izraziti zabrinutost u vezi sa zakonodavnim projektima i dati perspektivu pravosuđa o raznim praktičnim pitanjima. Neke države članice izvjestile su o pozitivnim iskustvima u takvim razmjenama”.

²¹ Pogledati, Posebni izvjestila UN-a o nezavisnosti sudija i advokata, *Izveštaj o ostvarivanju prava na slobodu izražavanja, udruživanja i mimog okupljanja od strane sudija i tužilaca iz 2019. godine*, A/HRC/41/48, 29. april 2019. godine, paragraf 69.

²² Navedeni izvor, fusnota 19, paragraf 36 (CCJE *Mišljenje br. 18 (2015)*).

²³ *ibid.* paragraf 52 (CCJE *Mišljenje br. 18 (2015)*).

²⁴ *ibid.* paragraf 52 (CCJE *Mišljenje br. 18 (2015)*).

²⁵ *ibid.* paragraf 36 (CCJE *Mišljenje br. 18 (2015)*).

²⁶ *ibid.* paragraf 49 (CCJE *Mišljenje br. 18 (2015)*).

²⁷ *ibid.* paragraf 46 (CCJE *Mišljenje br. 18 (2015)*).

²⁸ *ibid.* paragraf 52 (CCJE *Mišljenje br. 18 (2015)*).

²⁹ *ibid.* paragraf 46 (CCJE *Mišljenje br. 18 (2015)*).

³⁰ Venecijanska komisija, *‘Amicus curiae’ podnesak u slučaju Rywin protiv Poljske pred ESLJP (o parlamentarnim istražnim komisijama)* (2014), CDL-AD(2014)013.

posebno napomenuo da “*članovi pravosuđa koji djeluju u službenom svojstvu (...) mogu (...) biti izloženi širim granicama prihvatljive kritike nego obični građani*” tako naglašavajući da njihova posebna uloga opravdava da su **zaštićeni “od destruktivnih napada koji su neutemeljeni”, uključujući “bilo koji oblik izražavanja (čija jedina namjera) je da vrijeđa sud ili članove tog suda”**.³¹

17. Može se dogoditi da iste činjenice budu uporedo predmet i parlamentarne istrage i sudskog postupka, iako je cilj ovih procesa različit. Sudski postupci imaju za cilj utvrđivanje krivične, administrativne ili građanske odgovornost pojedinca i dovešće do pojedinačnih pravnih mjera, dok je rezultat rada PIK-e informisanje parlamenta i u konačnici, da se osigura da javnost bude obaviještena o pitanjima od javnog interesa, ali nikada da bi se utvrdila odgovornost pojedinaca.³² Kada se ovakvi procesi dešavaju paralelno, **parlamentarna istraga treba biti u skladu sa *sub judice* pravilom, to jest, suzdržavati se od davanja komentara ili preduzimanja radnji ili provođenja istražnih radnji koje bi mogle prejudicirati ili utjecati na ishod tekućeg slučaja ili istraga ili suđenja koja se trebaju pokrenuti**.³³

18. S tim u vezi, Evropski sud za ljudska prava smatra da „*kada se otvori sudski postupak koji se odnosi na iste činjenice kao i one koje ispituje [PIK], ona mora održavati potrebnu distancu između vlastitih istraga i paralelnog postupka*“ a posebno „*se mora suzdržati od davanja bilo kakvih izjava o meritumu odluka koje su donijeli sudovi ili o načinu vođenja sudskih postupaka*“.³⁴ ESLJP je nadalje naglasio da PIK **ne bi trebala “adresirati (nečiju) krivičnu odgovornost i zaključivati da to krši (nečije) pravo presumpcije nevinosti”**.³⁵ U tom pogledu, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) smatra dobrom praksom da „*otkrivanje mogućih krivičnih djela samo po sebi ne bi trebalo zaustaviti inače legitiman parlamentarni postupak istrage*“ i da „*komisija treba nastaviti razmatrati slučaj i sačiniti svoju vlastitu (političku) procjenu*“, dok je „*slobodna istraživati činjenice slučaja, čak i ako ove činjenice mogu također biti od značaja i za krivični postupak*“.³⁶ Međutim, ovo opće načelo je predmetom važne napomene: članovi PIK-e **moraju biti oprezni kako ne bi davali ocjene ili izjave po pitanju krivice ili da na drugi način ne prekrše princip presumpcije nevinosti**, posebno „*poduzimanje(m) velike pažnje i osiguravanje(m) da njene istrage ne ometaju ili na bilo koji drugi način se neprimjereno ne upliću u krivične istrage ili postupke*“.³⁷ Istovremeno, mora se naglasiti da je Venecijanska komisija, kada je iznijela svoj stav, preispitivala rad PIK-e koja ispituje korupcijski skandal unutar izvršne vlasti, a nije istraživala funkcioniranje samog pravosuđa.

19. U kontekstu parlamentarne istrage tekućeg prvostepenog postupka za korupciju protiv aktuelnog političara, Grupa država protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO) je obznanila da „*uspostavljanje parlamentarne istražne komisije može funkcionirati kao oblik parlamentarne kontrole nad pitanjima od javnog značaja*“.³⁸ Međutim, GRECO je dalje naglasila da kada je usmjerena prema pravosuđu u tekućim pojedinačnim predmetima, „*može potencijalno ometati podjelu vlasti i poštivanje nezavisnosti sudstva*“ uz „*rizik od hladnog efekta za sudsku nezavisnost u tekućim postupcima, kao i u budućim sličnim postupcima, i potencijalni utjecaj na krivične istrage i postupke koji se odnose na korupciju protiv utjecajnih ili politički povezanih osoba*“.³⁹

³¹ Pogledati ESLJP, [Mustafa Erdoğan i drugi protiv Turske](#) (Prijava br. 346/04 i 39779/04, presuda od 27. maja 2014. godine), paragrafi 42 i 44.

³² ibid. paragrafi 28-30 ('Amicus curiae' podnesak Venecijanske komisije iz 2014. godine u slučaju [Rywin protiv Poljske](#)).

³³ tj. pravilo kojim se ograničavaju komentari i objelodanjivanja u vezi sa sudskim postupcima, kako se ne bi prejudiciralo ili utjecalo na ishod određenog slučaja ili predmeta nad kojim se sudi ili koji sudija ili sud razmatra.

³⁴ ESLJP, [Rywin protiv Poljske](#) (Prijava br. 6091/06, 4047/07 i 4070/07, presuda od 18. februara 2016. godine), paragraf 225.

³⁵ ibid. pars 114 and 118 and 226 (2016 ECtHR [Rywin protiv Poljske](#)).

³⁶ Venecijanska komisija, 'Amicus Curiae' podnesak u slučaju [Rywin protiv Poljske pred ESLJP \(o parlamentarnim istražnim komisijama\)](#) (2014), CDL-AD(2014)013, paragraf 31.

³⁷ ibid. paragraf 31.

³⁸ GRECO, ['Ad Hoc' Izvještaj o Sloveniji](#) (Pravilo 34), usvojen od strane GRECO-a na 84-tom plenarnom sastanku (Strazbur, 2- 6. decembar 2019. godine) Greco- AdHocRep(2019)3, paragraf 16.

³⁹ ibid. paragraf 17 (2019 GRECO-ov ['Ad Hoc' Izvještaj o Sloveniji](#)).

20. U svakom slučaju, kada se sudije pozivaju da svjedoče pred PIK-om, kao što je naglašeno u [UN-ovim osnovnim principima o nezavisnosti pravosuđa](#) (1985), oni ne bi trebali biti prisiljeni da svjedoče o pitanjima koja su pokrivena profesionalnom tajnom s obzirom na njihova promišljanja i poverljive informacije stečene tokom obavljanja drugih dužnosti mimo javnih postupaka.⁴⁰ Slična načela također mogu biti relevantna, prema potrebi, u cilju zaštite nezavisnosti tužilaštva.
21. Što se tiče otvorene ili zatvorene prirode saslušanja PIK-e, odnosno da li su otvorena ili zatvorena za javnost, tvrdilo se da „osobe kojima su povjerene javne ovlasti trebale bi biti spremne da prihvate viši stepen otvorenosti i transparentnosti od privatnih osoba. To se barem odnosi na ministre u vladi i druge političare, ako ne i na državne službenike. Ograničavanje pristupa javnosti u vezi s tim ljudima trebalo bi biti izuzetak i ispunjavati specifične ciljeve, kao što su nacionalna sigurnost ili zaštita tajnih ili povjerljivih podataka.”⁴¹
22. Konačno, države članice OSCE-a su se obavezale da će poduzeti „posebne mjere za postizanje cilja rodne izbalansiranosti (...) u svim pravosudnim i izvršnim tijelima” (Atina, 2009)⁴² i da će osigurati „da su sudije pravilno kvalifikovane, obučene i odabrane na nediskriminatornom osnovu” (Moskva, 1991).⁴³ U tom pogledu, organizaciona raznolikost pravosuđa se dovodi u vezu sa smanjenom korupcijom.⁴⁴ Akcioni plan za rodno osjetljive parlamente Međuparlamentarne unije (IPU) također izričito preporučuje da se rodna ravnopravnost integrira „u cjelokupan parlamentarni rad” i “u sve parlamentarne komisije, kako bi svi članovi komisija – muškarci i žene – imali mandate da adresiraju rodne implikacije politika, zakonodavnih ili budžetskih pitanja koja razmatraju”.⁴⁵ Ovi ciljevi i načela bi trebali voditi rad PIK-e, posebno kada se identificiraju postojeći nedostaci u pogledu rodne zastupljenosti i razmatranja raznolikosti u vezi sa odabirom i zapošljavanjem, zadržavanjem, unapređenjem, radnim okruženjem i kulturom⁴⁶ i prevencijom korupcije unutar pravosuđa. Također je važno da **istrage o funkcioniranju pravosuđa uključuju inkluzivne konsultacije sa svim relevantnim akterima, uključujući članove pravosudnih upravnih organa, kao i pojedinačne članove pravosuđa, kada je to prikladno, i organizacije civilnog društva, kako bi se osigurala sveobuhvatna i tačna procjena.**⁴⁷

⁴⁰ [UN-ovi osnovni principi o nezavisnosti pravosuđa](#), podržani od strane Generalne skupštine UN-a kroz rezolucije 40/32 od 29. novembra 1985. godine i 40/146 od 13. decembra 1985. godine, paragraf 15.

⁴¹ Venecijanska komisija, [‘Amicus Curiae’ podnesak u slučaju Rywin protiv Poljske pred ESLJP \(o parlamentarnim istražnim komisijama\)](#) (2014), CDL-AD(2014)013, paragraf 44.

⁴² Ministarsko vijeće OSCE-a, [Odluka br. 7/09, „Učešće žena u političkom i javnom životu”](#), Atina, 2. decembar 2009. godine, paragraf 1

⁴³ KEBS/OSCE, [Dokument Konferencije sa sastanka iz Moskve o ljudskoj dimenziji KEBS-a](#), Moskva, 10. septembar – 4. oktobar 1991. godine, paragraf 19.2 (iv).

⁴⁴ Pogledati npr. UN-ovu Ekonomsku i socijalnu komisiju za Zapadnu Aziju, [Kratki izvještaj o ženama u pravosuđu – odskočna daska ka rodnoj pravdi](#) (2018), strana 4.

⁴⁵ Međuparlamentarna unija (IPU), [Akcioni plan za rodno osjetljive parlamente](#) (2012), strana 15.

⁴⁶ Pogledati ODIHR, [Rod. raznolikost i pravda](#) (2019).

⁴⁷ Pogledati npr. ODIHR, [Mišljenje o pojedinim odredbama Zakona o Vrhovnom sudu Poljske](#) (od 26. septembra 2017. godine), 13. novembar 2017. godine, paragrafi 145-146; [Mišljenje o pojedinim odredbama Zakona o Vrhovnom sudu Poljske](#), 30. august 2017. godine, paragrafi 134-135 i 142; i [Konačno mišljenje o nacrtu izmjena i dopuna Zakona o Nacionalnom pravosudnom vijeću i određenim drugim aktima Poljske](#), 5. maj 2017. godine, paragraf 92. Pogledati također navedeni izvor, fusnota 19, paragraf 31 ([CCJE Mišljenje br. 18 \(2015\)](#)), u kojem se navodi da „pravosuđe treba konsultovati i igrati aktivnu ulogu u pripremi bilo kojeg zakona koji se odnosi na njihov status i funkcionisanje pravosudnog sistema”; [Evropska povelja o statutu sudija](#) (Strazbur, 8-10. juli 1998. godine), usvojena od strane Evropskog udruženja sudija, DAJ/DOC (98)23, paragraf 1.8.

Pogledati također CCJE, [Magna karta sudija](#) (2010), paragraf 9, u kojem se navodi da „pravosuđe će biti uključeno u sve odluke koje utječu na praksu pravosudnih funkcija (organizacija sudova, postupci, drugo zakonodavstvo)”; i ENCJ, [Deklaracija iz Viljnusa o izazovima i mogućnostima za pravosuđe u trenutnoj ekonomskoj klimi iz 2011. godine](#), Preporuka 5, u kojoj se navodi da “sudstva i sudije trebaju biti uključeni u neophodne reforme. Pogledati također Evropsku uniju, [Prijedlog odluke Vijeća o utvrđivanju očiglednog rizika od ozbiljnog kršenja vladavine prava od strane Republike Poljske](#), COM(2017) 835 konačna verzija, 2017/0360(NLE), član 2 (d) koji preporučuje Poljskoj da “osigura da se svaka reforma pravosuđa priprema u uskoj saradnji sa pravosuđem i svim zainteresovanim stranama”.

IV. PREGLED DOBRIH DRŽAVNIH PRAKSI

1. OPĆE NAPOMENE O PARLAMENTARNOM NADZORU I PARLAMENTARNIM ISTRAŽNIM KOMISIJAMA

23. Na početku je važno naglasiti da su zbog različitih institucionalnih okvira i historije, nacionalni pravosudni sistemi možda razvili različite vrste sistema provjere i ravnoteže različitih grana vlasti, ali svrha svakog i njegov krajnji cilj jeste poštivanje međunarodnih standarda. Interparlamentarna unija definiira parlamentarni nadzor kao „*reviziju, praćenje i nadgledanje rada vladinih i javnih organizacija, te provedbu politike rada i zakona*“⁴⁸ Parlamentarni nadzor predstavlja bitan element demokratskog upravljanja, vladavine prava i odgovornosti za postupke javnih tijela. Na državnom nivou temelji parlamentarnog nadzora (tj. demokratski izabrani parlament kao zakonodavna grana vlasti, vladavina prava, sistem provjere i ravnoteže u odnosu između tri grane vlasti) i, često, neki od njegovih modaliteta, obično su utvrđeni ustavom. Međutim, primarno zakonodavstvo i/ili parlamentarni poslovnik i slični propisi najčešće pružaju detaljniji, relativno sveobuhvatan okvir za vršenje nadzora,⁴⁹ iako često bez izričitog pozivanja na koncept „parlamentarnog nadzora“.
24. Parlamentarni nadzor može imati različite oblike, poput stalnih ili *ad hoc* komisija, plenarnih rasprava, sjednica na kojima ministri odgovaraju na pitanja, zastupničkih pitanja i interpelacija, itd. U mnogim parlamentima stalne parlamentarne komisije obično provode većinu nadzornih aktivnosti. Kao što je istakao ODIHR, praksi pribjegavanja uspostavljanju *ad hoc* komisija treba pristupiti s oprezom, jer ona može opteretiti resurse parlamenta i fragmentirati i preusmjeriti stručno znanje koje je dostupno u sklopu njegovih stalnih komisija, te bi stoga trebala biti izuzetak.⁵⁰
25. Većina parlamenata u državama članicama OSCE-a ima takve nadzorne ovlasti i može osnovati parlamentarne istražne komisije.⁵¹ Međutim, u nekoliko država zakonodavni okvir ne predviđa uspostavljanje parlamentarnih istražnih komisija.⁵² Unatoč postojanju zakona u skoro svim državama članicama OSCE-a koji uređuju osnivanje i postupak parlamentarnih istražnih komisija, malo je onih koje su jasno uspostavile smjernice za vođenje parlamentarnih istraga o pravosuđu. Jedna praksa koja je zajednička većini državnih parlamenata unutar Evropske unije je da parlamentarne istražne komisije mogu nastaviti istragu koja je u toku, iako je pokrenut sudski postupak o istom predmetu.⁵³ Iako ne postoji

⁴⁸ Vidjeti IPU, [Tools for Parliamentary Oversight \(Sredstva parlamentarnog nadzora\)](#) (2007), str. 9.

⁴⁹ U BiH, to je regulisano odredbama Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH. Član 4(a) definiira „nadzor“ kao „*skup mjera i postupaka opisanih u ovom zakonu i iz njega izvedenim podzakonskim aktima, koji se provode s ciljem ostvarivanja nadzornokorektivne uloge i funkcije Parlamentarne skupštine BiH*.“ Član 5. dalje definiira njegove principe, navodeći da „[P]rovođenje parlamentarnog nadzora zasnovano je na principima ustavnosti, zakonitosti, demokratičnosti, te poštivanju ljudskih prava i sloboda.“

⁵⁰ Vidjeti, npr. ODIHR, [Mišljenje o Nacrtu zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine](#) (29. mart 2017), paragraf 23.

⁵¹ Vidjeti, naprimjer, Resorni odjel Evropskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja, [Committees of Inquiry in National Parliaments – Comparative Survey](#) (Istražne komisije u nacionalnim parlamentima - komparativno ispitivanje) (mart 2020) (dalje u tekstu „Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020“); i IPU, [Sredstva parlamentarnog nadzora - Komparativna studija 88 nacionalnih parlamenata](#) (2007), str. 39, gdje se ističe da 76 od 88 anketiranih parlamenata imaju procedure za uspostavljanje istražnih komisija, koje mogu biti ili stalne komisije koje funkcioniraju kao istražne komisije za određene probleme, ili *ad hoc* komisije koje su posebno ustanovljene za provođenje parlamentarnih istraga, dok se u 10 od tih 76 parlamenata istražne komisije mogu osnovati u obliku stalnih ili *ad hoc* komisija. U BiH, kao što je navedeno iznad, osnivanje istražnih komisija izričito je predviđeno stavom 1. člana 6. Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH, a aktivnosti takve komisije nisu ograničene na nesudska javna tijela.

⁵² Vidjeti, naprimjer, u **Slovačkoj**, gdje je postojala mogućnost uspostavljanja istražne komisije do 1996. godine, ali je ukinuta presudom Ustavnog suda, kojom je proglašeno neustavnim zbog nepostojanja ovlaštenja (u skladu s Ustavom) za osnivanje takvog tijela (vidi *ibid.* str. 27. (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020.)).

⁵³ Vidjeti, naprimjer, **Bugarska, Hrvatska, Francuska i Rumunija**; vidjeti *ibid.* str. 15 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020). Osim toga, u **Rumuniji**, istražne komisije ne mogu istraživati pravosudni sektor ni vladanje sudija i tužilaca; vidjeti *ibid.* str. 27 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

jedan standardni model za parlamentarne istražne komisije, između njih postoji niz sličnosti.

26. Prva i najvažnija je da se primarna svrha parlamentarnih istražnih komisija u većini sistema sastoji od nadzora rada vlade ili administracije i predstavlja važan dio demokratskog nadzora. U mnogim parlamentima istražne komisije uspostavlja kvalificirana manjina članova parlamenta, a ne odluka većine.⁵⁴ Ovaj pristup osmišljen je kako bi osnažio parlamentarnu opoziciju koja, zauzvrat, pomaže u jačanju učinkovitosti sredstava za nadzor vladinih politika i aktivnosti. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope čak preporučuje kvorum od jedne četvrtine svih članova parlamenta za ovu vrstu odluka.⁵⁵ Uobičajena je praksa da parlamenti osiguravaju da članstvo u istražnim komisijama odražava zastupljenost političkih stranaka u domu.⁵⁶ Neki parlamenti čak idu dalje od jednake zastupljenosti i nastoje osigurati veću prisutnost opozicije, na primjer garantirajući jednaku zastupljenost većine i opozicije unutar parlamentarnih istražnih komisija ili na pozicijama predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg komisije.⁵⁷ U nekim državama parlamentarne istražne komisije imaju dodatnu dužnost osigurati poštivanje Ustava ili drugih zakonskih odredbi.⁵⁸ Te su provjere uspostavljene kako bi se osiguralo da sastav i funkcija istražnih komisija odražavaju njezinu ključnu funkciju demokratskog nadzornog mehanizma. Istražne komisije također, u principu, nemaju pravosudne ovlasti, iako se mogu naći neki primjeri gdje su istražnim komisijama dodijeljene jake kvazisudske ovlasti.⁵⁹
27. Zakonodavni okvir koji regulira uspostavljanje istražnih komisija obično proizilazi iz ustavnih odredbi, parlamentarnog poslovnika ili zakona. U nekim državama pravna osnova obuhvata sva tri nivoa.
28. Istražne komisije obično imaju ovlasti za provođenje saslušanja i pozivanje svjedoka i vještaka.⁶⁰ Međutim, nemaju sve parlamentarne istražne komisije ovlasti za sankcionisanje

⁵⁴ Vidjeti, naprimjer, ODIHR, *Mišljenje o Nacrtu zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine* (29. mart 2017), paragraf 43. Vidjeti također PACE, *Izveštaj Karima van Overmeirea - Procedural guidelines on the rights and the responsibilities of the opposition in a democratic parliament (Proceduralne smjernice o pravima i odgovornostima opozicije u demokratskom parlamentu)*, Doc. 11465 rev., 3. januar 2008, paragraf 67. Naprimjer, osnivanje istražne komisije može predložiti jedna desatina od ukupnog broja zastupnika, a osnivaju se većinom glasova svih zastupnika (naprimjer, u **Hrvatskoj**, član 5. *Zakona o istražnim povjerenstvima*); istražne komisije osnivaju se po zahtjevu jedne petine zastupnika u domu parlamenta (u **Portugal**u (član 2. *Zakona br. 5/93 od 1. marta 1993. godine o zakonskim odredbama koje reguliraju parlamentarne istrage*, **Češka Republika** (član 48. *Poslovnika o radu zastupničkog doma*); **Mađarska** (Dio 24(2) *Zakona XXXVI iz 2012. o Narodnoj skupštini*); ili jedne četvrtine od svih zastupnika u domu (**Albanija** (član 25. *Poslovnika Skupštine Republike Albanije*), **Armenija** (član 20. *Poslovnika Narodne skupštine*), **njemački Bundestag** (član 53. *Bundes-Verfassungsgesetz/Saveznog Ustava*); ili jedne trećine zastupnika (**Slovenija**, **Norveška** (jedna trećina članova Komisije za nadzor i ustavna pitanja), **Crna Gora** (član 79. *Poslovnika Skupštine Crne Gore*), **Latvija** (član 26. Ustava), **Rumunija** (član 73- 79 *Poslovnika Zastupničkog doma Rumunije*); 20 zastupnika od 123 (**Sjeverna Makedonija**); 15 zastupnika (**poljski Sejm**).

⁵⁵ Vidjeti Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (PACE), *Rezolucija 1601(2008) o „Proceduralnim smjernicama o pravima i odgovornostima opozicije u demokratskom parlamentu“*, paragraf 2.2.8.

⁵⁶ Vidjeti IPU, *Tools for Parliamentary Oversight (Sredstva parlamentarnog nadzora)* (2007), str. 41; i PACE, *Izveštaj Karima van Overmeirea - Procedural guidelines on the rights and the responsibilities of the opposition in a democratic parliament (Proceduralne smjernice o pravima i odgovornostima opozicije u demokratskom parlamentu)*, Doc. 11465 rev., 3. januar 2008, paragraf 68. Vidjeti također ODIHR, *Mišljenje o Nacrtu zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine* (29. mart 2017), paragraf 44. Naprimjer, u **BiH**, član 28(4) Zakona o parlamentarnom nadzoru predviđa „[P]rilikom formiranja komisije za istrage u tijelu koje provodi parlamentarni nadzor vodit će se računa o adekvatnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda, članova opozicije i uravnoteženoj zastupljenosti oba spola.“; u **Hrvatskoj**, član 8. *Zakona o istražnim povjerenstvima Republike Hrvatske*; u **Danskoj**, Dio 52. Ustava; u **Francuskoj**, član 142. i 143. *Poslovnika Narodne skupštine Francuske*; u **Italiji**, član 141. *Poslovnika Zastupničkog doma Italije*.

⁵⁷ Vidjeti *op. cit.* fusnota 55, paragraf 2.2.8 (PACE Rezolucija, 2008, 1601(2008)), u kojoj se predviđa da će se „član opozicije imenovati ili za predsjedavajućeg ili za izjestača svake istražne komisije uspostavljene po uspješnom zahtjevu članova opozicije ili političkih grupa“. Vidjeti također *ibid.* paragraf 68. (Izveštaj Karima van Overmeirea, PACE 2008) koji se referira na primjere parlamentarnata **Gruzije** i **Estonije** gdje je opoziciji i većini zagarantovana jednaka zastupljenost u istražnim komisijama; u **Francuskoj** i u **Sloveniji**, politička stranka čiji je zahtjev za formiranje istražne komisije odobren dobija poziciju predsjedavajućeg ili izvjestioca. Vidjeti također član 79. *Poslovnika Skupštine Crne Gore* (predsjednik je iz reda opozicionih poslanika); član 143. *Poslovnika Narodne Skupštine Francuske*.

⁵⁸ Vidjeti, npr., *op. cit.* fusnota 51, str. 6 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

⁵⁹ Npr., u **Grčkoj**, istražne ovlasti, slično onima koje imaju sudovi (član 145. *Poslovnika*, previđa da istražne komisije imaju sve ovlasti istražnih pravosudnih tijela kao i one javnog tužioca); **Irsk**a, istražne komisije imaju ovlasti slične onima koje imaju sudovi; **Italija**, istražne komisije, bilo da se sastoje od članova jednog ili oba Doma, vode svoje istrage i preglede uz iste ovlasti i ista ograničenja koja imaju i pravosudna tijela (vidjeti <https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=12>); **Portugal**, član 178(5) Ustava Portugala izričito predviđa da istražne komisije imaju istražne ovlasti pravosudnih tijela.

⁶⁰ Vidjeti npr., *op. cit.* fusnota 51, str. 72-87 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020). U **BiH**, Zakon o parlamentarnom nadzoru izričito dopušta takve aktivnosti; Član 11. propisuje sljedeće: „1) Tijelo koje provodi parlamentarni nadzor može pozivati i saslušati svjedoke iz bilo koje institucije u BiH i može od njih zahtijevati da odgovore na sva pitanja i iznesu se činjenice i informacije, kao i one koje se smatraju tajnim podatkom. 2) Na poziv tijela koje provodi parlamentarni nadzor, svako lice iz nadzirane institucije dužno je odazvati se pozivu i prisustvovati sjednicama tijela koje provodi parlamentarni nadzor i u okviru svojih ovlaštenja dati informacije i odgovoriti na pitanja članova tijela koje provodi parlamentarni nadzor. 3) U okviru svojih ovlaštenja, pozvano lice dužno je govoriti istinu, priložiti traženu dokumentaciju, dati informacije i odgovoriti na pitanja članova tijela koje provodi parlamentarni nadzor. 4) U slučaju spriječenosti, pozvano

nepojavljivanja pozvanog svjedoka ili nedostavljanja zatraženih dokumenata.⁶¹ Što se tiče svjedoka, u nekim državama im je nametnuta obaveza prisustvovanja saslušanju, dok su se druge odlučile na opciju dobrovoljnog pojavljivanja pred istražnom komisijom.⁶² U svakom slučaju, pozvani svjedoci obično su vladini dužnosnici i dokumenti koji se traže na uvid također obično dolaze od organa vlasti.

29. Mandati istražnih komisija ponekad su u temeljnom zakonodavstvu definirani vrlo široko, potencijalno obuhvatajući bilo koje pitanje od javnog interesa,⁶³ što parlamenti u praksi koriste za vođenje istraga o raznim pitanjima, uključujući korupciju ili druge nepravilnosti u funkcioniranju državnih organa, „skandale“, reviziju zakona, zdravstvene i sigurnosne standarde, klimatska pitanja, neispunjenje bankarskih obaveza i stečaj, između ostalog.⁶⁴ Rjeđe je slučaj da istražne komisije imaju ovlasti za istragu određenih pitanja koja se tiču nadzora vlade i/ili poštivanja Ustava i zakona i/ili učinkovitosti i adekvatnosti rada vladinih institucija.⁶⁵ **U svakom slučaju, od ključne je važnosti da se mandat istražne komisije utvrdi u skladu s važećim zakonima ili poslovníkom i da bude jasno utvrđen u opisu zadataka, a informacije o tome trebaju biti dostupne javnosti.**
30. Važno je da istražne komisije vode istragu o pitanjima od javnog interesa i nikada ne bi trebale imati za cilj utvrđivanje krivične, upravne ili građanske odgovornosti pojedinca, o čemu trebaju odlučivati sudovi. Istražne komisije ne mogu utvrđivati krivičnu odgovornost, iako informacije koje one prikupe mogu dovesti do toga da tužilaštvo inicira krivično gonjenje. Kao što je navedeno iznad, kada postoje paralelni postupci pred sudom i pred istražnom komisijom, trebalo bi poštivati pravilo *sub judice* koje nameće „*dodatnu*

lice obavezuje na pismenim putem obavijestiti tijelo koje provodi parlamentarni nadzor o razlozima sprječivosti najkasnije 48 sati prije početka sjednice.”

⁶¹ *ibid.* str. 72-87 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020). U **BiH**, Zakon o parlamentarnom nadzoru predviđa takve sankcije; vidjeti član 64, kojim se propisuju novčane kazne za odgovorno ili ovlašteno lice zaposleno u nadziranoj instituciji i za same takve institucije, ako na zahtjev tijela koje provodi parlamentarni nadzor ne pruži obavještenje i ne učini dostupnim tražene informacije i dokumente ili na niz drugih nabrojanih načina ne saraduje sa parlamentarnim nadzornim tijelom.

⁶² *ibid.* str. 72-87 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020). U **BiH**, član 11(1) Zakona o parlamentarnom nadzoru predviđa da: „*Tijelo koje provodi parlamentarni nadzor može pozivati i saslušati svjedoke iz bilo koje institucije u BiH i može od njih zahtijevati da odgovore na sva pitanja i iznesu sve činjenice i informacije, kao i one koje se smatraju tajnim podatkom.*”

⁶³ Vidjeti, npr., u **Belgiji**, član 56. Ustava odnosi se na istrage o „*pitanju koje ima negativne posljedice na vršenje nadležnost zajednica ili regija*“; u **Bugarskoj**, član 37. Pravila o organizaciji i postupku Narodne Skupštine propisuje da će *ad hoc* komisije „*biti formirane u konkretnim prilikama za nadzor određenih pitanja i vođenje istraga*“; u **Hrvatskoj**, član 2. Zakona o istražnim povjerenstvima odnosi se na „*svako pitanje od javnog interesa*“, te dalje precizira da se takvim pitanjima „*osobito smatra ostvarenje temeljnih vrednota Ustava Republike Hrvatske određenih člankom 3. Ustava, temeljne slobode i prava čovjeka i građanina iz glave III. Ustava, zakonitost rada državnih tijela, javnih službi i pravnih osoba javnog prava te pitanja koja se tiču javnog morala*“; u **Češkoj Republici**, član 30. Ustava govori o istragama o „*pitanjima od javnog interesa*“ kao i član 48. Poslovníka Zastupničkog Doma; u **Danskoj**, Dio 51. Ustava predviđa istrage o „*pitanjima od opšte važnosti*“; u **Estoniji**, član 20(1) Poslovníka i internih pravila Parlamenta Estonije (Riigikogu) predviđa da istražna komisija može biti osnovana radi provođenja istrage o okolnostima u vezi sa događajima od javnog interesa; u **Madarskoj**, Dio 24. XXXVI zakona iz 2012. godine o Narodnoj Skupštini odnosi se na „*svako pitanje od javnog interesa koje se otkrije u sklopu nadzornih ovlasti Narodne Skupštine ukoliko do razjašnjenja slučaja nije moguće doći putem interpelacije ili postavljanjem delegatskih pitanja*“; u **Italiji**, član 82. Ustava govori o „*pitanjima od javnog interesa*“; u **Latviji**, član 26. Ustava predviđa istražne komisije za „*specificirana pitanja*“; u **Poljskoj**, član 111. stav 1. Ustava predviđa osnivanje istražnih komisija „*za ispitivanje određenog pitanja*“; u **Rumuniji**, član 73. Poslovníka Zastupničkog doma Rumunije predviđa uspostavljanje istražnih komisija „*kada se smatra da je potrebno razjašnjenje uzroka i okolnosti pod kojima su se odvijali događaji ili radnje sa štetnim učinkom, kao i utvrđivanje zaključaka, odgovornosti i mjera koje treba preduzeti*“; u **Sloveniji**, član 93. Ustava i član 1(2) i 4(2) i (3) Zakona o parlamentarnoj istrazi predviđaju da Parlament može narediti provođenje istrage o „*pitanjima od javne važnosti*“; u **Španiji**, član 76.1 Ustava predviđa da istražne komisije mogu biti imenovane da rade na „*svakom pitanju od javnog interesa*“.

⁶⁴ Vidjeti, npr. Venecijanska komisija, *Amicus Curiae podnesak u predmetu Rywin protiv Poljske pred ESLJP (o parlamentarnim istražnim komisijama)* (2014), CDL-AD(2014)013, paragraf 10. Vidjeti također, npr. istražne komisije osnovane u **Francuskoj**, u Petoj Republici na: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/enquetes_Ve.asp>; u **Nizozemskoj** na: <<https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/parliamentary-inquiry>>; u **Belgiji** na: <https://www.senate.be/english/onderzoekcommissies_en.html>.

⁶⁵ Vidjeti, npr. u **BiH**, član 9(1) Zakona o parlamentarnom nadzoru nabraja sve nadležnosti parlamentarnog nadzornog tijela: „*a) provodi nadzor nad općom zakonitošću rada institucije ili organa javne uprave u BiH, ili nad zakonitošću postupanja odgovornog ili ovlaštenog lica u tim organima i institucijama; b) provodi nadzor nad stepenom u kojem institucije ili organi javne uprave u BiH primjenjuju konkretan zakon; c) provodi nadzor s ciljem utvrđivanja stanja u nekoj konkretnoj oblasti; d) provodi nadzor s ciljem provjere zakonitog trošenja finansijsko-materijalnih sredstava kojima raspolažu nadzirana tijela ili institucije; e) razmatra i usvaja izvještaje o radu nadziranih institucija u vezi s predmetom nadzora koji je u toku ili u vezi s ranije objavljenim nadzorom; f) pokreće inicijative i podnosi prijedloge za donošenje novih ili izmjene i dopune postojećih zakona iz nadležnosti nadziranih institucija; g) razmatra prijedloge i peticije upućene tijelu koje provodi parlamentarni nadzor u vezi s radom nadziranih institucija.*“; u **Francuskoj**, gdje član 51-2, u vezi sačlanom 24. Ustava predviđa nadzor nad „*djelovanjem vlade*“ i ocjenu „*javnih politika*“, dok član 6. Uredbe broj 58-1100 od 17. novembra 1958. godine o funkcioniranju parlamentarnih skupština predviđa da se istražne komisije „*osnivaju radi prikupljanja informacija o konkretnim pitanjima ili o upravljanju javnim službama ili kompanijama u državnom vlasništvu s ciljem podnošenja izvještaja o nalazima skupštini koja ih je osnovala*“; u **Portugalu**, član 233. Poslovníka Parlamenta Republike, predviđa da će „*[C]ilj parlamentarnih istraga biti ocjena poštivanja Ustava i zakona i razmatranje aktivnosti vlade i javne uprave*“, iako član 1. Zakona broj 5/933 (Zakonske odredbe koje reguliraju parlamentarne istrage) također se odnosi na „*sva pitanja od javnog interesa*“.

odgovornost svim uključenim stranama kako bi se osiguralo da se održi odgovarajuća distanca između parlamentarne (političke) istrage i krivične istrage i postupaka pred sudovima”.⁶⁶

2. PRESJEK MANDATA ISTRAŽNIH KOMISIJA

31. U većini država u kojima se komisije za istragu mogu osnivati, postoji izričito ili implicitno razumijevanje da se uloga komisija mora razlikovati od uloge sudova, iako komisije često imaju kvazisudske ovlasti koje su garant njihovog funkcioniranja,⁶⁷ iako su te obavezujuće ovlasti samo pomoćne u odnosu na glavni fokus komisija.
32. Na primjer, u Italiji je Ustavni sud donio mišljenje da zadaća istražnih komisija „nije suditi, već samo prikupljati informacije i podatke potrebne za vršenje funkcija Doma”.⁶⁸
33. Istražne komisije u Danskoj, iako imaju određene ovlasti slične ovlastima sudova, npr. u pogledu obaveznih svjedočenja i pisanih iskaza svjedoka, te u pogledu zahtjeva za dostavljanje dokumentacije, ne smatraju se sudom i nemaju ovlasti za donošenje presuda o bilo kojoj osobi ili subjektu.⁶⁹
34. U Sloveniji su različite uloge istražnih komisija i sudskih postupaka utvrđene Zakonom o parlamentarnoj istrazi, koji članom 1. definira svrhu parlamentarne istrage kao utvrđivanje i procjenu činjeničnog stanja koje može poslužiti kao osnova za Parlament (Državni zbor) da donese odluku o političkoj odgovornosti nositelja javnih funkcija, o izmjenama zakona ili o drugim odlukama u okviru njegovih ustavnih ovlasti. Ustavni temelj ograničenja parlamentarnih istraga u odnosu na pravosudne institucije leži u načelu nezavisnosti pravosuđa predviđenom članom 125. Ustava, što znači da se parlamentarna istraga ne može uplitati u (isključive) ovlasti pravosuđa. Član 2. Zakona o parlamentarnoj istrazi dopušta parlamentarnu istragu o pitanju koje je već predmet sudskog postupka, jer u svakom od tih postupaka država igra bitno drugačiju ulogu.⁷⁰ Iako problemi u funkcioniranju pravosuđa u cjelini i njegovi razvojni trendovi mogu biti predmet parlamentarne istrage, Državni parlament Slovenije u odgovoru na Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama naglasio je da načelo nezavisnosti suda „znači da je zabranjeno da druga grana vlasti donosi odluke koje se odnose na sudske postupke koji su u toku koje bi mogle imati bilo kakav uticaj na formiranje mišljenja u pojedinačnom predmetu” i da „predmet parlamentarne istrage ne može biti zakonitost i primjerenost pojedinačnih presuda i sudskih postupaka”.⁷¹
35. Istražna komisija se ne smije koristiti kako bi se pokazao neuspjeh pravosudnih institucija za koji mogu postojati različiti razlozi, uključujući i slučaj kada zakonodavna vlast usvoji izmjene i dopune nekog zakona bez održavanja adekvatne javne rasprave u koju su uključeni i javnost i nositelji pravosudnih funkcija.⁷² Konačno, istražne komisije ne bi trebale služiti ni kao zamjena za odgovarajuće mehanizme za ocjenu učinka i disciplinske postupke protiv pojedinih sudija ili tužitelja.

⁶⁶ Venecijanska komisija, *Amicus Curiae podnesak u predmetu Rywin protiv Poljske pred ESLJP (o parlamentarnim istražnim komisijama)* (2014), CDL-AD(2014)013, paragraf 30.

⁶⁷ Vidjeti, npr. u **Portugalu**, član 13. stav 1 i 2 *Zakona br. 5/93 od 1. marta 1993. godine o zakonskim odredbama koje reguliraju parlamentarne istrage*, propisuje da istražne komisije „imaju sve istražne ovlasti sudskih tijela” i da „imaju pravo na pomoć policijskih organa i upravnih tijela pod istim uslovima kao i sudovi”; u **Belgiji**, član 4-8 *Zakona od 3. maja 1880. godine o parlamentarnim istragama*; u **Italiji**, član 141. *Poslovnika Zastupničkog doma Italije*.

⁶⁸ Vidjeti Ustavni sud **Italije**, presuda broj 231 iz 1975. godine.

⁶⁹ Vidjeti *op. cit.* fusnota 51, str. 10 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

⁷⁰ *ibid.* str. 108-109 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

⁷¹ *ibid.* str. 70 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

⁷² Vidjeti, npr., *ibid.* paragraf 45 (*Mišljenje CCJE-a broj 18 (2015)*).

3. PRAVILA I DOBRE PRAKSE ZA RAD KOMISIJA ZA ISTRAGE U VEZI SA PRAVOSUĐEM

36. Praksa u različitim državama **sugerira da istražne komisije mogu, pa čak i trebaju saradivati sa pravosudnim sektorom kako bi steklo jasno razumijevanje proceduralnih, strukturnih i sistemskih pitanja i izazova u pravosuđu te pronašla odgovarajuća strateška i zakonodavna rješenja.**⁷³
37. Pravila i dobre prakse u odnosu na istražne komisije koje se posebno bave ispitivanjem stanja samog pravosuđa (ali i drugim pitanjima) mogu se opisati kako slijedi:
- (1) Pravilo *sub judice*;
 - (2) Pravila o zahtjevu za dostavljanje dokumenata i pojavljivanju sudija pred istražnim komisijama; i
 - (3) Otvorenost i transparentnost rada i saslušanja istražnih komisija.

3.1. Pravilo *sub judice*

38. Jedno važno pravilo koje se razvilo i primjenjuje se u mnogim jurisdikcijama je pravilo *sub judice*.⁷⁴ U Poslovniku Doma lordova Velike Britanije, pravilo se opisuje na sljedeći način: „Privilegija slobode govora u Parlamentu nalaže članovima odgovarajuću dužnost da tu slobodu koriste odgovorno. To je osnova pravila *sub judice*. U skladu s pravilom, oba se Doma suzdržavaju od rasprave o osnovanosti sporova o kojima će se suditi i odlučivati na sudovima.”⁷⁵
39. Rezultati nedavnog ispitivanja koje je naručio Evropski parlament⁷⁶ o istražnim komisijama pokazali su da postoje razlike među državama članicama EU-a u pogledu dopuštenosti paralelnih istraga,⁷⁷ s tim da su u većini država dopuštene.⁷⁸ Od 18 država koje su se odazvale anketi, 13 je potvrdilo da njihov sistem dopušta „*nastavak istrage koja je u toku kada se sudski postupak o istim činjenicama inicira nakon uspostavljanja komisije*“⁷⁹ (treba imati na umu da se pitanje ne odnosi na osnivanje parlamentarne istražne komisije *nakon* pokretanja sudskog postupka). Suprotno tome, u Hrvatskoj, Francuskoj,⁸⁰ Bugarskoj i Rumuniji takvi paralelni postupci izričito su zabranjeni i u tim državama obavezno je odmah nakon pokretanja sudskog postupka o istoj stvari obustaviti istragu parlamentarne istražne komisije.⁸¹ U državama koje su učestvovala u ispitivanju, a koje dopuštaju takve paralelne istrage, ključan je princip podjele vlasti. Generalno govoreći, **ako parlamentarna istraga**

⁷³ Vidjeti odgovore na upitnik u sklopu priprema Mišljenja CCJE-a broj 18 (2015), dostupno na <<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-n-18-on-the-position-of-the-judiciary-and-its-relation-with-the-other-powers-of-state-in-a-modern-democracy>>; i *op. cit.* fusnota 19, paragraf 31 i 41 (Mišljenje CCJE-a broj 18 (2015)).

⁷⁴ *ibid.* str 15 i 103-109 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020). Vidjeti također, u **Ujedinjenom Kraljevstvu**, *Judicial Executive Board* (Sudski izvršni odbor), *Guidance to Judges on Appearances before Select Committees* (Smjernice za sudije o pojavljivanju pred istražnim komisijama) (oktobar 2012), str. 2, u kojim se navodi da „[i]ako svaki Dom ima pravo u skladu sa vlastitim raspravljati o bilo kojoj temi, pravilo se primjenjuje kako bi se spriječili domovi da raspravljaju o temi i eventualno utiču na ili izgledaju kao da utiču na ishod takvog predmeta. Kao što je Predsjedavajući objasnio 1976. godine, „to je...važan princip koji znači da Parlament neće uticati, niti izgledati kao da želi uticati, na provođenje pravde. Pravilo *sub judice* je stoga samonametnuta uredba koju je Dom uveo kako bi zaštitio to načelo”. U BiH, iako se zakonima izričito ne propisuje pitanje paralelnih postupaka, jednostavnim čitanjem Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH može se zaključiti da su paralelne istrage dopuštene ukoliko se pitanja koja potpadaju pod nadležnost tužilaštva tretiraju kao takva; član 23(3) Zakon o parlamentarnom nadzoru BiH predviđa sljedeće: „Ako izvještaj iz stava (koji je sačinilo tijelo koje provodi parlamentarni nadzor i dostavilo nadležnom Domu) ovog člana sadrži sumnju u izvršenje krivičnog djela, tijelo koje provodi parlamentarni nadzor mora proslijediti izvještaj nadležnom tužilaštvu.”.

⁷⁵ Vidjeti Dom Lordova Ujedinjenog Kraljevstva, *Companion to Standing Orders (Dodatak Poslovniku)*, paragraf 4.60.

⁷⁶ Vidjeti *op. cit.* fusnota 51, str. 10 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

⁷⁷ Osim Švedske, koja nema pravila o istražnim komisijama.

⁷⁸ Vidjeti *op. cit.* fusnota 51, str. 10 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

⁷⁹ *ibid.* str. 10 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

⁸⁰ U **Francuskoj**, Uredba broj 58-1100 od 17. novembra 1958. godine o funkcionisanju parlamentarnih skupština propisuje sljedeće: „*Ne smije se osnovati istražna komisija radi istraživanja pitanja koja su već predmet pravosudnog postupka, sve dok taj postupak nije okončan. Ukoliko je komisija već formirana, njezina nadležnost prestaje nakon iniciranja pravosudne istrage o pitanjima koja je komisija trebala istražiti.*” Član 139. Poslovnika francuske Narodne skupštine dalje utvrđuje postupak za prethodnu konsultaciju skupštine sa ministrom pravde prije osnivanja istražne komisije, kako bi se izbjegla ova vrsta paralelnog postupka, za koji se smatra da ugrožava podjelu pravosudne i zakonodavne vlasti.

⁸¹ Vidjeti *op. cit.* fusnota 51, str. 15 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020). Isto vrijedi i, npr. u Crnoj Gori (vidjeti član 79. *Poslovnika Skupštine Crne Gore*).

prejudicira ili bi mogla prejudicirati sudski postupak, ona se mora obustaviti.⁸² Takav štetni učinak može proizaći iz izjava istražne komisije, njezinih članova ili nositelja javnih funkcija pozvanih da svjedoče, ili iz nalaza/izvještaja komisije, koji mogu odražavati mišljenje da je osoba protiv koje je pokrenut sudski postupak kriva, što predstavlja povredu presumpcije nevinosti,⁸³ i u slučaju kada oslobađajuća presuda postane pravomoćna,⁸⁴ ili koje prejudiciraju ocjenu činjenica od strane nadležnog pravosudnog tijela,⁸⁵ ili ako postoje konkretni dokazi, na primjer u obrazloženju suda, da je na sud utjecao rad istražne komisije, čime se dovodi u pitanje nepristrasnost suda.⁸⁶ U takvim sistemima relevantni zakoni i/ili sudska praksa također, općenito govoreći, ili izričito ili implicitno zabranjuju parlamentarnim komisijama ometanje obavljanja dužnosti i odgovornosti koje ima pravosudna vlast, ili ometanje vođenja sudskog postupka.⁸⁷

40. Međutim, postoje različiti pristupi kada je riječ o primjeni pravila *sub judice*, čija je namjera **da se izbjegne stvarno ili pretpostavljeno miješanje političkih tijela u predmet koji je u toku**. U mnogim državama parlamentarna istraga o istoj stvari može se ipak nastaviti ukoliko se komisija za istrage bavi određenim pitanjem od javnog interesa, a ne sudskim postupkom koji se tiče pojedinca (o čemu će biti govora u nastavku).⁸⁸ Također se može desiti da tokom svog rada istražna komisija otkrije dokaze zbog kojih tužilaštvo treba preduzeti određene korake i eventualno inicirati postupak, u kom slučaju propisi nekih država dopuštaju neke oblike saradnje s tužilaštvom.⁸⁹
41. Generalno govoreći, tamo gdje nacionalni sistem omogućava da istražne komisije vode istragu paralelno sa sudskim postupkom koji je u toku, često se ističe imperativ poštivanja načela podjele vlasti. Načela razvijena na nacionalnom nivou u velikoj mjeri odražavaju pravilo *sub judice* (vidi paragraf 17. iznad) i gore navedena načela istaknuta na međunarodnom nivou. U skladu s tim, u većini zemalja **rad istražnih komisija ostaje potpuno nezavisan i odvojen od pravosudnog postupka i ne može ometati sudske postupke niti se uplitati u pravosudne istrage na bilo koji način, uključujući i izražavanjem mišljenja o pitanjima o kojima se raspravljalo u sudskim istragama ili prejudiciranjem odluke suda ili uticanjem na procesni status osobe koja je optužena u krivičnom postupku.**⁹⁰

⁸² Npr., u **Estoniji**, parlamentarne istražne komisije u Parlamentu mogu istraživati pitanja „*ukoliko parlamentarna istraga ne ometa ni na kakav način istragu koju vode pravosudni organi*“; vidjeti *ibid.* str. 105 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

⁸³ Vidjeti, npr. ESLJP, *Rywin protiv Poljske* (zahtjev broj 6091/06, 4047/07 i 4070/07, presuda od 18. februara 2016, paragraf 203-219; I *Wloch protiv Poljske* (zahtjev broj 27785/95, odluka od 30. marta 2000).

⁸⁴ Vidjeti, npr. ESLJP, *Rushiti protiv Austrije* (zahtjev broj 28389/95, presuda od 21. marta 2000), paragraf 31.

⁸⁵ Vidjeti, npr., ESLJP, *Butkevičius protiv Litvanije* (zahtjev broj 48297/99, presuda od 26. marta 2002), paragraf 53; *Allenet de Ribemont protiv Francuske*, (zahtjev broj 15175/89, presuda od 10. februara 1995), paragraf 41.

⁸⁶ Vidjeti, npr. ESLJP, *Rywin protiv Poljske* (zahtjev broj 6091/06, 4047/07 i 4070/07, presuda od 18. februara 2016), paragraf 238.

⁸⁷ Vidjeti, npr. u **Belgiji**, član 1(2) Zakona iz 1880. godine propisuje da „[i]strage koje provodi Zastupnički dom nisu zamjena za istrage koje provode sudovi, sa kojima mogu postojati paralelno bez da, međutim, ometaju njihovo vođenje“.

⁸⁸ Vidjeti *op. cit.* fusnota 51, str. 10 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

⁸⁹ Vidjeti, npr. u **BiH**, član 23(3) Zakona o parlamentarnom nadzoru predviđa sljedeće: „[a]ko izvještaj [koji sačinjava tijelo koje provodi parlamentarnu istragu i dostavlja nadležnom domu] sadrži sumnju u izvršenje krivičnog djela, tijelo koje provodi parlamentarni nadzor mora prosljediti izvještaj nadležnom tužilaštvu“; u **Španiji**, član 76.1 Ustava predviđa da se „*rezultati istrage mogu prosljediti javnom tužiocu u svrhu preduzimanja potrebnih koraka kada god je to potrebno*“; vidjeti također **Estonija i Francuska**, gdje se zaključci istražne komisije mogu prosljediti tužilaštvu radi pokretanja krivičnog postupka; **Češka Republika**, gdje istražne komisije mogu obavijestiti organe za provođenje zakona ukoliko bilo koje činjenice pribavljene u toku istrage ukazuju na to da je možda počinjeno krivično djelo; i **Slovenija**, gdje se nalazi iz izvještaja mogu koristiti za utvrđivanje krivične, građanske i disciplinske odgovornosti koju će dalje istraživati i utvrđivati drugi nadležni javni organi (*op. cit.* fusnota 51, str. 16 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020). Vidjeti, npr. u **Latviji**, gdje tužilac može biti uključen uz dozvolu predsjedavajućeg (Dio 8-10 *Zakona o parlamentarnim istražnim komisijama*); u **Poljskoj** član 14 (3) *Zakona o parlamentarnim istražnim komisijama* predviđa sljedeće: „[n]a zahtjev suda ili javnog tužioca, istražna komisija će staviti materijale koje je prikupila na raspolaganje ovom organu, ukoliko se odnose na krivični postupak koji je u toku; komisija, uz pristanak predsjedavajućeg Sejma, može, ukoliko to smatra neophodnim za vođenje postupka koji je u toku, prikupljene materijale staviti na raspolaganje drugim organima javne vlasti“.

⁹⁰ Vidjeti *op. cit.* fusnota 51, str. 15, 17, 70-71, 103-109 (Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020); u **Estoniji**, u svom odgovoru na anketu, jednodomni Parlament istakao je da istražne komisije „*izbjegavaju iznošenje mišljenja o pitanjima koje su predmet pravosudnih istraga u skladu sa načelom podjele vlasti i načelom koje nalaže da pravdu provode isključivo sudovi*“ i da „[i]stražna komisija može djelovati paralelno sa sudskom istragom samo ako se parlamentarna istraga ne upliće ni na koji način u sudsku istragu“ (str. 15 i 105); u **Austriji**, *Poslovnik parlamentarnih istražnih komisija* predviđa specijalni konsultativni mehanizam ukoliko se istraga istražne komisije i pravosudnih organa preklapaju (u takvom slučaju, predsjedavajući istražne komisije prosljeđuje saveznom ministru pravde zahtjeve za dostavljanje dokaza i pozive za svjedoke; ako savezni ministar pravde smatra da ti zahtjevi i pozivi utiču na rad tužilaštva, može tražiti da predsjedavajući započne postupak konsultacija, koji vodi predsjedavajući uz pomoć predmetnog sudije; parlamentarne grupe su također uključene u postupak konsultacija) (str. 15 Izvještaja); u **Češkoj Republici**, u svom odgovoru na upitnik, ured predsjedništva Zastupničkog doma ističe da je „*rad istražnih komisija i rad organa uključenih u krivični postupak zavise jedan od drugog i rad istražnih komisija ne smije se*

3.2. Pravila o zahtjevu za dostavljanje dokumentacije i pojavljivanju sudija pred istražnim komisijama

42. Komparativne studije otkrile su da istražne komisije generalno imaju ovlasti da traže pristup dokumentaciji koju posjeduje izvršna vlast i pozivaju pojedince da svjedoče i budu saslušani.⁹¹ U određenim državama izričito se navodi da će sudovi dostavljati dokumente na uvid na zahtjev istražnih komisija.⁹²
43. Na primjer, u Bugarskoj, Kipru, Estoniji, Grčkoj, Mađarskoj, Irskoj, Latviji, Nizozemskoj, Španiji, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu, istražne komisije mogu pozvati na saslušanje fizičke i pravne osobe. Neke države daju istražnim komisijama ovlasti da sankcioniraju one subjekte koji nisu odgovorili na zahtjev za informacije ili se ne pojave pred komisijom,⁹³ iako važeći zakoni mogu izričito propisati da određene osobe mogu odbiti da svjedoče ako bi zbog toga bili izloženi krivičnom gonjenju i/ili su zakonom obavezani na čuvanje tajne.⁹⁴
44. U Ujedinjenom Kraljevstvu, za razliku od ostalih evropskih zemalja, Sudski izvršni odbor (*Judicial Executive Board*) izradio je izričite Smjernice za sudije koji su pozvani da daju iskaz pred istražnom komisijom.⁹⁵ U ovim Smjernicama detaljno se navode glavne odrednice o primjerenosti svjedočenja sudije pred istražnom komisijom, uključujući i to da li im se mogu postavljati pitanja na koja bi bilo neprimjereno odgovoriti s obzirom na pravila kojih se sudije moraju pridržavati, te koje opcije postoje da sudije mogu odgovoriti na postavljena pitanja, a da se limitira rizik od sukoba s legitimnom i zakonskom sudijskom ulogom, poput davanja pisanih iskaza ili usmenog svjedočenja bez prisustva javnosti.⁹⁶ Smjernice također sadrže načela koja određuju **o čemu sudije ne smiju govoriti pred istražnim komisijama, posebno o meritumu pojedinačnih okončanih predmeta ili predmeta koji su u toku - bez obzira je li sudija koji svjedoči vodio postupak u tom predmetu, o ličnosti ili sposobnostima sudija i drugih javnih ličnosti ili općenitije, o kvaliteti imenovanja i drugim pitanjima u vezi sa prijedlozima zakona i pravnim pitanjima o kojima se u tom trenutku odlučuje pred sudom.**⁹⁷ U isto vrijeme, Smjernice navode i neke izuzetke, ističući da „**generalno govoreći, nije neprimjereno da sudija govori o okončanim predmetima kao primjerima sudske prakse kada objašnjava ili govori o općim načelima zakona ili prakse**“ ili da određeni nosioci pravosudnih funkcija „**zbog svojih specifičnih funkcija, rukovodne odgovornosti i uloge predstavnika pravosudne vlasti, mogu imati opravdan razlog za iznošenje svog mišljenja o, na primjer, kvaliteti imenovanja sudija**“ ili da sudija može imati legitiman razlog da govori o kvaliteti zakona ili politike rada „**koji direktno utiču na rad sudova [ili na nezavisnost sudstva] ili na aspekte provođenja pravde u vezi s konkretnim područjem odgovornosti ili ekspertize datog sudije**“⁹⁸ (vidjeti paragraf 13. iznad).

uplitati u krivični postupak ni na kakav način”, posebno navodeći da istražna komisija „*može tražiti informacije o pitanju od organa uključenih u krivični postupak, uglavnom od javnog tužilaštva, oni mogu saradivati, alizahitjevi ne mogu biti takve vrste da se upliću u krivični postupak*” (str. 104); u Sloveniji, u svom odgovoru na upitnik, Državni parlament Slovenije (Državni Zbor) naglasio je potrebu da se „*osigura da postupak parlamentarne istrage ne prejudicira odluku suda u predmetu koji je u toku o istom pitanju i da ne utiče na procesni status optuženog u krivičnom postupku*“ (str. 70-71).

⁹¹ Vidjeti odgovore na upitnik u sklopu pripreme Mišljenja CCJE-a broj 18. (2015), dostupno na: <<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-n-18-on-the-position-of-the-judiciary-and-its-relation-with-the-other-powers-of-state-in-a-modern-democracy>>; i *op. cit.* fusnota 19, paragraf 46 (Mišljenje CCJE-a broj 18 (2015)). U BiH, kao što je istaknuto iznad, član 11. Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH predviđa da tijelo koje provodi nadzor može pozivati i saslušati svjedoke i tražiti dostavljanje relevantnih dokumenata na uvid.

⁹² Vidjeti, npr. u Austriji, Dio 25. *Poslovnika istražnih komisija*; u Belgiji, Dio 7.1 *Internog poslovnika parlamentarnih istražnih komisija*.

⁹³ Vidjeti, npr. Hrvatska, član 25. *Zakona o istražnim povjerenstvima*; Estonija, Dio 23. *Zakon o internim pravilima i poslovniku estonskog parlamenta Riigikogu*.

⁹⁴ Vidjeti, npr. u Hrvatskoj, član 16. *Zakona o istražnim povjerenstvima*, u vezi sa članom 307. *Kaznenog zakona Hrvatske* o povredi tajnosti postupka; u Njemačkoj, član 22. *Zakona koji regulira zakon o istražnim komisijama njemačkog Bundestaga*; Dio 7. paragraf 1. *Poslovnika za parlamentarne istražne komisije*. U BiH, kao što je istaknuto iznad, član 64. Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH eksplicitno predviđa sankcije protiv ovlaštenih lica i institucija koje se ne odazovu na poziv tijela koje provodi parlamentarni nadzor, koje ne dostave tražene dokumente ili koji ne saraduju s komisijom na neki od nabrojanih načina.

⁹⁵ **Ujedinjeno Kraljevstvo**, Sudski izvršni odbor, *Guidance to Judges on Appearances before Select Committees* (Smjernice za sudije o pojavljivanju pred istražnim komisijama) (oktobar 2012), str. 6, paragraf 23.

⁹⁶ *ibid.* str. 6, paragraf 23. (Smjernice za sudije, UK 2012).

⁹⁷ *ibid.* str. 2-5 (Smjernice za sudije, UK 2012).

⁹⁸ *ibid.* paragraf 7, 9 i 13 (Smjernice za sudije, UK 2012).

45. Važno je ponoviti da se općenito smatra dobrom praksom da se konsultuju sudije, sudijska udruženja i pravosudna vijeća tokom pripreme zakona koji se tiču statusa sudija, provođenja pravde, procesnih zakona i općenito, svih nacrti zakona za koje je vjerovatno da će imati uticaja na pravosuđe i funkcioniranje pravosudnog sistema.⁹⁹ Kao takve, javne rasprave predstavljaju sredstvo otvorene i demokratske uprave jer dovode do veće transparentnosti i odgovornosti javnih institucija i pomažu u identifikovanju potencijalnih kontroverznih rješenja prije donošenja zakona.¹⁰⁰ U isto vrijeme, mogu postojati okolnosti u kojima svako direktno učestvovanje sudija u pripremi zakona može biti dovoljno da dovede u sumnju njegovu/njezinu sudijsku nepristrasnost ako se naknadno pozovu da utvrde pravilno tumačenja zakona ili propisa ili da utvrde postoje li razlozi koji dopuštaju odstupanje od teksta navedenih odredbi.¹⁰¹ Osim toga, u skladu s Osnovnim načelima UN-a o nezavisnosti sudstva, prilikom davanja bilo kakvih iskaza pred parlamentarnim komisijama, „*sudije će se uvijek ponašati na način da se očuva dostojanstvo njihove funkcije i nepristrasnost i nezavisnost pravosuđa*“ kako bi se izbjeglo narušavanje percepcije javnosti o njihovoj nepristrasnosti i nezavisnosti.¹⁰²
46. U nekim državama postoje jasna ograničenja u pogledu pitanja koja se mogu postavljati sudijama ukoliko ih istražna komisija pozove na saslušanje.¹⁰³ Na primjer, Državni parlament Slovenije u svom odgovoru na Komparativno ispitivanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama ističe da „*u parlamentarnoj istrazi sudije ne mogu biti saslušani o pitanjima koja su trenutno ili su bila predmet odlučivanja u sudskom postupku*“ nadalje napominjući da „*takva zabrana proizilazi iz prvog stava člana 134. Ustava, koji predviđa sudijski imunitet od odgovornosti za mišljenje izraženo na sudu*“.¹⁰⁴
47. Neke države, poput Francuske i Portugala, imaju na snazi izričita **ograničenja istražnih ovlasti istražnih komisija kako bi se spriječilo ugrožavanje nezavisnosti pravosuđa**.¹⁰⁵ Do takvih situacija može doći ukoliko su tražene informacije **zaštićene kao poslovna tajna**

⁹⁹ Vidjeti, Specijalni izvjestilac za nezavisnost sudija i advokata UN-a, *Godišnji izvještaj za 2019. godinu o uživanju prava na slobodu izražavanja, udruživanje i mirno okupljanje sudija i tužilača*, A/HRC/41/48, 29. april 2019. godine, paragraf 69; i CCJE, *Mišljenje broj 3 (2002) o etici i odgovornosti sudija*, paragraf 34; *Mišljenje broj 10 (2007) o sudskom savjetu na usluzi društvu*, paragraf 87; *op. cit.* fusnota 19, paragraf 31 (Mišljenje CCJE-a broj 18 (2015)), u kojem se navodi da „*članove sudbene vlasti treba konzultirati i trebaju igrati aktivnu ulogu u izradi svih zakona vezanih za njihov status i za funkcioniranje pravosudnog sustava*“; 2010 CCJE *Magna Carta sudija*, paragraf 9, u kom se navodi da će „*[s]udstvo biti uključeno u sve odluke koje utiču na praksu pravosudnih funkcija (organizaciju sudova, procedure, druge zakone)*“; i Evropsko udruženje sudija, *Evropska povelja o zakonu za sudije* (Strasbourg, 8- 10. juli 1998), DAJ/DOC (98)23, paragraf 1.8. Vidjeti također, npr, ODIHR, *Mišljenje o određenim odredbama Zakona o Vrhovnom sudu Poljske* (zaključno sa 26. septembrom 2017), 13. novembar 2017, paragraf 145-146; *Mišljenje o određenim odredbama Zakona o Vrhovnom sudu Poljske*, 30. avgust 2017, paragraf 134-135 i 142; i *Konačno mišljenje o Nacrtu izmjena i dopuna Zakona o Nacionalnom pravosudnom vijeću i određenim drugim zakonima Poljske*, 5. maj 2017, paragraf 92. Vidjeti također Evropska Unija, *Prijedlog odluke Vijeća o utvrđivanju da postoji očita opasnost da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava*, COM(2017) 835 final, 2017/0360(NLE), član 2(d) u kojem se preporučuje da Poljska „*osigura da se svaka reforma pravosuđa priprema u bliskoj saradnji sa sudskim vlastima i svim zainteresiranim stranama*“;

¹⁰⁰ Vidjeti *ibid.* *Mišljenje o određenim odredbama Zakona o Vrhovnom sudu Poljske* (zaključno sa 26. septembrom 2017), 13. novembar 2017, paragraf 145-146; *Mišljenje o određenim odredbama Zakona o Vrhovnom sudu Poljske*, 30. avgust 2017, paragraf 134-135 i 142; and *Konačno mišljenje o Nacrtu izmjena i dopuna Zakona o Nacionalnom pravosudnom vijeću i određenim drugim zakonima Poljske*, 5. maj 2017, paragraf 92.

¹⁰¹ Vidjeti ODIHR, *Mišljenje o zakonima o sudovima, o sudskoj upravi i o pravnom statusu sudija Mongolije*, 3. mart 2020, paragraf 28-29.

¹⁰² *Osnovni principi nezavisnosti sudstva UN-a*, potvrđeni rezolucijama Generalne skupštine UN-a 40/32 od 29. novembra 1985. godine i 40/146 od 13. decembra 1985. godine, Princip 8.

¹⁰³ Npr, u **Sloveniji**, u svom odgovoru na upitnik, Državni parlament Slovenije (Državni Zbor) istakao je sljedeće „*u toku parlamentarne istrage, sudije se ne mogu saslušavati o pitanjima koja su bila predmet donošenja odluke u sudskom postupku*“, naglašavajući da „*[t]akva zabrana proističe iz prvog stava člana 134. Ustava koji predviđa imunitet za sudije u vezi sa mišljenjem koje iznesu na sudu*“. Dalje navode da „*[p]oštivanje principa podjele vlasti i nezavisnosti pravosuđa predviđa se također u članu 2. Zakona o parlamentarnim istragama koji dopušta parlamentarnu istragu po pitanju koje je već bilo predmet krivičnog postupka*“, ističući „*značajno različitu ulogu [ovih postupaka]*“ tj., da je „*[c]ilj parlamentarne istrage da otkrije neregularnosti u različitim područjima društvenog života i u funkcioniranju državnih organa*“, dok „*[s]udski postupak ima za cilj da krivično goni i osudi pojedinca za počinjenje krivičnog djela*“, tako zaključujući da „*parlamentarna istraga ne smije ometati sudski postupak*“ i da je „*[n]eophodno osigurati da parlamentarni postupak ne prejudicira odluku suda u predmetu koji je u toku o istim okolnostima i da ne utiče na procesni status lica koje je optuženo u sudskom postupku*“; „*[č]ak je i parlamentarna istražna komisija dakle vezana ustavnim garancijom ljudskih prava i temeljnih sloboda*“ (vidjeti *op. cit.* fusnota 51, str. 70-71 (Komparativno istraživanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

¹⁰⁴ Vidjeti *ibid.* str. 70-71 (Komparativno istraživanje Evropskog parlamenta o istražnim komisijama, 2020).

¹⁰⁵ Vidjeti, npr, u **Francuskoj**, Uredba broj 58-1100 od 17. novembra 1958. godine o funkcioniranju parlamentarnih skupština određuje granice istražnih ovlasti zastupnika navodeći da će „*[o]ni imati ovlasti da zahtjevaju dostavljanje na uvid svih službenih dokumenata, osim onih koji su predmet zaštite i koja se tiču nacionalne odbrane, vanjskih poslova ili unutrašnje državne sigurnosti, i predmet su poštivanja principa podjele vlasti između pravosuđa i drugih grana vlasti*“. U **Portugalu**, član 13. paragraf 6. *Zakona br. 5/93 od 1. marta 1993. godine o zakonskim odredbama koje reguliraju parlamentarne istrage*, predviđa da je „*[u] toku istrage, dozvoljeno odbiti dostavljanje dokumenata na uvid ili davanje iskaza samo ukoliko se radi o državnoj ili službenoj tajni*“.

prilikom njihovog razmatranja ili predstavljaju povjerljive informacije do kojih je sudija došao u toku obavljanja svojih dužnosti.

48. Još jedna važna praksa u vezi s aktivnostima istražnih komisija je način na koji se zahtijevaju dokumenti na uvid i pozivaju svjedoci na saslušanje, uključujući i sudije. Iako se praksa razlikuje od države do države, zajednički imenilac u svim sistemima je da, generalno govoreći, parlament može tražiti i primati informacije u obliku dokumenata i svjedočenja prvenstveno od izvršne vlasti, a rjeđe od članova pravosuđa.¹⁰⁶
49. Međutim, to ne znači da sudije i tužioci nemaju pravo izražavati svoje mišljenje i ostvarivati svoje pravo na slobodu izražavanja. Postoje legitimna ograničenja prava sudija na slobodu izražavanja, koja prvenstveno proizilaze iz načela povjerljivosti, obavezujući sudije na čuvanje poslovne tajne u vezi s vođenjem sudskog postupka i informacija dobijenih tokom obavljanja njihovih dužnosti.¹⁰⁷ Profesionalna tajna također znači da se sudije moraju suzdržati od izražavanja svojih stavova ili mišljenja u vezi sa predmetima koji su trenutno ili su ranije bili pred sudom, kako bi se održala percepcija nezavisnosti i nepristrasnosti.¹⁰⁸ Izvan konteksta konkretnih predmeta na kojima rade, legitimna ograničenja slobode izražavanja sudija utvrđena su obavezom koja proizilazi iz međunarodnog prava prema kojoj sudovi i tribunali moraju biti „nezavisni i nepristrasni“, što podrazumijeva da, osim što nemaju stvarnu pristrasnost „također se moraju činiti nepristrasnim razumnom posmatraču“.¹⁰⁹ Stoga sudije imaju obavezu „lojalnosti, rezervisanosti i diskretnosti“ prema javnosti, što znači da se od njih očekuje da „pokažu suzdržanost u ostvarivanju prava na slobodu izražavanja u svim predmetima u kojima će vjerovatno autoritet i nepristrasnost pravosuđa biti dovedeni u pitanje“.¹¹⁰
50. U određenim okolnostima, sudije su čak dužne izraziti svoje mišljenje i o politički kontroverznoj temi ako je to u svrhu odbrane ustavnog poretka i ponovnog uspostavljanja demokratije gdje su demokratija, integritet i nezavisnost sudstva i vladavine prava ugroženi.¹¹¹ Sofijska deklaracija Evropske mreže pravosudnih vijeća (ENCJ) konkretno kaže sljedeće: „Mudro pravilo ponašanja koje nalaže da se sudije ne trebaju izjašnjavati o politički kontroverznim pitanjima ne bi se trebalo primjenjivati kada su ugroženi integritet i nezavisnost pravosuđa“, te da „Evropsko pravosuđe sada ima kolektivnu dužnost da jasno i odlučno izrazi svoje protivljenje prijedlozima vlade koji imaju tendenciju da ugrožavaju nezavisnost pojedinih sudija ili pravosudnih vijeća“.¹¹²
51. Sudije također imaju pravo iznositi javne kritike zakonske reforme i pojedinih zakona, posebno kada se tiču funkcioniranja pravosudnog sistema i pitanja koja se odnose na podjelu vlasti, čak i ako to može imati takozvane političke implikacije, tim prije što bi

¹⁰⁶ Vidjeti, npr. Ujedinjeno Kraljevstvo, *Judicial Executive Board*, (Sudski izvršni odbor), *Guidance to Judges on Appearances before Select Committees* (Smjernice za sudije o pojavljivanju pred istražnim komisijama) (oktobar 2012), str. 2, koje kažu: „većinom se parlamentarni poslovi, uključujući i rad istražnih komisija, odvija bez uključivanja pravosuđa i bez pojavljivanja sudija pred njima. Takva pojavljivanja bi se trebala smatrati izuzetkom. Do pred kraj dvadesetog vijeka skoro da nije bilo slučaja da se sudija pojavio pred parlamentarnom komisijom.“ Vidjeti, međutim, u **Gruziji**, gdje je istražnim komisijama dozvoljeno da, uz odobrenje glavnog tužioca, imaju pristup spisima u krivičnim predmetima koji su u toku ako je to neophodno za rad komisije (vidjeti član 63. Poslovnika Parlamenta Gruzije).

¹⁰⁷ Vidjeti Specijalni izvjestilac za nezavisnost sudija i advokata UN-a, *Godišnji izvještaj za 2019. godinu o uživanju prava na slobodu izražavanja, udruživanje i mirno okupljanje sudija i tužiaca*, A/HRC/41/48, 29. april 2019, paragraf 53 i 89. Vidjeti *Osnovna načela nezavisnosti sudstva UN-a*, Generalna skupština UN-a 40/32 od 29. novembra 1985. i 40/146 od 13. decembra 1985, Načelo 15.

¹⁰⁸ *ibid.* paragraf 53. (*Godišnji izvještaj za 2019. godinu o uživanju prava na slobodu izražavanja, udruživanje i mirno okupljanje sudija i tužiaca*)

¹⁰⁹ Vidjeti, npr. Komitet za ljudska prava UN-a, *Opći komentar broj 32 o članu 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*, 23. avgust 2007, paragraf 21; *op. cit.* fusnota 19, paragraf 42. (*Mišljenje CCJE-a broj 18 (2015)*); *Mišljenje CCJE-a broj 3 (2002) o etici i odgovornosti sudija*, paragraf 27-36; *op. cit.* fusnota 107, Načelo 8 (1985 *Osnovni principi nezavisnosti sudstva UN-a*); *ibid.* paragraf 66, 89 i 110-111 (*Godišnji izvještaj za 2019. godinu o uživanju prava na slobodu izražavanja, udruživanje i mirno okupljanje sudija i tužiaca*); i Venecijanska komisija, *Izvještaj o slobodi izražavanja sudija*, 23. juni 2015.

¹¹⁰ *ibid.* paragraf 33. i 101. (*Godišnji izvještaj za 2019. godinu o uživanju prava na slobodu izražavanja, udruživanje i mirno okupljanje sudija i tužiaca*).

¹¹¹ *ibid.* paragraf 90. i 102. (*Godišnji izvještaj za 2019. godinu o uživanju prava na slobodu izražavanja, udruživanje i mirno okupljanje sudija i tužiaca*). Vidjeti također za usporedbu, Međuamerički sud za ljudska prava, predmet *Lopez Lone et al. protiv Hondurasa*, presuda od 5. oktobra 2015, paragraf 169-173, posebno paragraf 173. Vidjeti također, Evropska mreža sudskih vijeća (ENCJ), *Sofia Declaration on Judicial Independence and Accountability*, (Sofijska deklaracija o sudskoj nezavisnosti i odgovornosti), 7. juni 2013, Princip (vii) i kanadski *Etički principi za sudije*.

¹¹² ENCJ, *Sofijska deklaracija o sudskoj nezavisnosti i odgovornosti*, 7. juni 2013, Princip (vii).

javnost, generalno govoreći, imala legitimni interes da bude o tome obaviještena.¹¹³ Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Kövesi protiv Rumunije* je istakao sljedeće: „što se tiče slobode izražavanja nosilaca pravosudnih funkcija, Sud je prepoznao da se od javnih dužnosnika u pravosudnim institucijama može očekivati da pokažu suzdržanost u uživanju prava na slobodu izražavanja u svim predmetima u kojima će autoritet i nepristrasnost sudstva vjerovatno biti dovedeni u pitanje“ ... **U isto vrijeme** je Sud također naglasio da „pitanja koja se tiču funkcioniranja pravosudnog sistema spadaju u javni interes, i da diskusija o njima općenito uživa visok stepen zaštite u Članu 10. [...] **Čak i ako pitanje o kojem se raspravlja ima političke implikacije, to samo po sebi nije dovoljno da spriječi, na primjer, sudiju da dâ izjavu o tom pitanju** [...]. U demokratskom sistemu, djela ili propusti vlasti moraju biti pod pomnim nadzorom, ne samo zakonodavne i sudske vlasti, već i medija i javnosti.“¹¹⁴

3.3. Otvorenost i transparentnost rada i saslušanja istražnih komisija

52. Većina parlamentarnih istražnih komisija **trebala bi provoditi svoja saslušanja javno i na otvoren i transparentan način**, što može značiti i prisustvo televizije i drugih medija na saslušanju.¹¹⁵ Na primjer, Zastupnički dom Parlamenta Nizozemske smatra javnu prirodu istraga jednim od svojih bitnih obilježja.¹¹⁶ Načelo transparentnosti također zahtijeva da se **dokumenti u vezi s istragom, uključujući završni izvještaj** (vidjeti također paragraf 55 ispod), **objave**, osim ako sadrže povjerljive podatke **ili informacije obuhvaćene profesionalnom tajnom sudija ili zaštićene pravom na poštivanje privatnog i porodičnog života**.¹¹⁷ Kao što je ODIHR preporučio u svom [Mišljenju o nacrtu Zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine](#) iz 2017. godine, osim **objavljivanja izvještaja istražnih komisija na službenoj internetskoj stranici Parlamentarne skupštine, trebali bi se objaviti i drugi dokumenti koji se odnose na rad istražnih komisija, uključujući dnevne redove, saslušanja svjedoka, transkripte i zapisnike u vezi sa aktivnostima komisije**.¹¹⁸ Na primjer, nedavno je francuska Parlamentarna istražna komisija o preprekama za nezavisnost sudstva održavala sastanke otvorene za javnost i one koji su bili zatvoreni za javnost, ali je sve zapisnike s tih sastanaka objavila na svojoj internetskoj stranici.¹¹⁹
53. Ograničavanje javnosti saslušanja istražnih komisija trebalo bi biti izuzetak i trebalo bi se primjenjivati samo ako se žele postići posebni ciljevi poput državne sigurnosti ili zaštite tajnih ili povjerljivih podataka. Venecijanska komisija je, međutim, ukazala da „*to ne znači da parlamentarna komisija ima bilo kakvu zakonsku obavezu, u skladu sa međunarodnim ili evropskim pravom, da takve predmete tretira drugačije. Nadalje, ukoliko se fizičko lice pozove da svjedoči pred parlamentarnim komisijama, obično će to biti radi davanja informacija o njihovim odnosima i poslovima sa licima iz vladinih tijela. U takvim slučajevima javnost može imati legitimni interes u punoj otvorenosti i transparentnosti.*“¹²⁰
54. U isto vrijeme, pravo fizičkog lica na poštivanje njegovog/njezinog privatnog i porodičnog

¹¹³ *ibid.* paragraf 89. ([Izveštaj Specijalnog izvjestioca o nezavisnosti sudija i advokata za 2019](#)). Vidjeti također, npr. ODIHR, [Komentari o komentarima na Kodeksu sudske etike Kazahstana](#)), paragraf 42. Vidjeti također, za usporedbu, *op. cit.* fusnota 19, paragraf 42 ([Mišljenje CCJE-a broj 18 \(2015\)](#)); i ESLJP, [Baka protiv Mađarske](#) [GC] (Zahtjev broj 20261/12, presuda od 23. juna 2016), paragraf 162-167 i 171.

¹¹⁴ ESLJP, [Kövesi protiv Rumunije](#) (zahtjev broj 3594/19, presuda od 5. maja 2020), paragraf 201.

¹¹⁵ U **BiH**, član 8(b) Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH predviđa da „[z]apisnici komisija, kao i svi dokumenti u njihovom posjedu, mogu se pregledati nakon odobrenja saslušanje za javnost koristeći svoje diskreciono pravo.

¹¹⁶ Vidjeti <<https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/parliamentary-inquiry>>.

¹¹⁷ Vidjeti, npr. u **Portugalu**, član 15. paragraf 4(a) [Zakona br. 5/93 od 1. marta 1993. godine o zakonskim odredbama koje reguliraju parlamentarne istrage](#), predviđa da „[z]apisnici komisija, kao i svi dokumenti u njihovom posjedu, mogu se pregledati nakon odobrenja konačnog izvještaja, pod uslovom da: a) Ne otkrivaju pitanja koja su predmet državne tajne, službene tajne ili su predmet tajnosti radi privatnosti osobe; [...]“.

¹¹⁸ Vidjeti, npr. OSCE/ODIHR, [Mišljenje o Nacrtu zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine](#) (29. mart 2017), paragraf 49.

¹¹⁹ Vidjeti, npr. u **Francuskoj**, u vezi sa Parlamentarnom istražnom komisijom o preprekama za nezavisnost sudstva, ustanovljenoj 7. januara 2020. godine, svi zapisnici sa saslušanja mogu se naći na: <[http://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-les-obstacles-a-l-independance-du-pouvoir-judiciaire/\(block\)/69211](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-les-obstacles-a-l-independance-du-pouvoir-judiciaire/(block)/69211)>.

¹²⁰ Venecijanska komisija, [Amicus Curiae podnesak u predmetu Rywin protiv Poljske pred ESLJP \(o parlamentarnim istražnim komisijama\)](#) (2014), CDL-AD(2014)013.

života zaštićeno članom 8. EKLJP-a i članom 17. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima može jednostavno opravdati vođenje postupka iza zatvorenih vrata. Najbolji je pristup donošenju ove odluke ocijeniti ravnotežu interesa. To bi po mogućnosti trebalo izričito urediti propisima koji reguliraju vođenje istrage parlamentarnih komisija, bilo kroz zakon ili kroz parlamentarni poslovnik.

55. Konačno, što se tiče ishoda istrage, konačni izvještaj/nalazi istrage bi također trebali biti objavljeni.¹²¹ Osim toga, kao što je navedeno u tekstu iznad, na temelju odgovora na upitnik država članica Vijeća Evrope, CCJE preporučuje da „*generalno, izvještaji istražnih komisija se ne bi nikada trebali uplitati u istrage ili suđenja koja su pravosudna tijela već započela ili će ih uskoro započeti*“ i „*ako se u takvim izvještajima moraju iznijeti komentari na postojeće sudske odluke u pojedinačnim predmetima, to se mora činiti uz primjereno poštovanje i trebalo bi se suzdržati od iznošenja bilo kakve kritike na način koji bi predstavljao reviziju donesenih odluka*”.¹²²

[KRAJ TEKSTA]

¹²¹ Vidjeti, npr, u Belgiji, član 13. [Zakona o parlamentarnim istragama od 13. maja 1880. godine](#); u BiH, član 23. Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH predviđa da: „1) Tijelo koje provodi parlamentarni nadzor sačinjava i nadležnom domu dostavlja izvještaj o javnom saslušanju, koji sadrži suštinu izlaganja. 2) Tijelo koje provodi parlamentarni nadzor mora predložiti domu na usvajanje i odgovarajuće zaključke [...] 4) Izvještaj o saslušanju, zajedno sa zaključcima iz stava (2) ovog člana, objavljuje se na internetskoj stranici Parlamentarne skupštine BiH i na internetskoj stranici nadzirane institucije, u skladu sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka.“; u Albaniji, član 108. Poslovnika Skupštine Republike Albanije, predviđa da „izvještaji istražnih komisija će se prenositi na albanskoj javnoj televiziji u cijelosti“; vidjeti također u Španiji, Dio 52. [Poslovnika Zastupničkog doma](#).

¹²² Op. cit. fusnota 19, paragraf 46. ([Mišljenje CCJE-a broj 18 \(2015\)](#)).