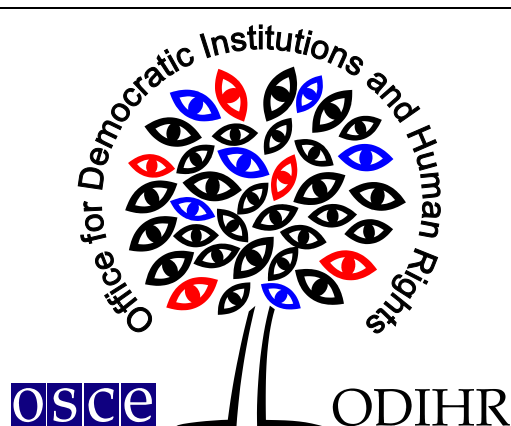


Varšava, 29. mart 2017. godine

Mišljenje br.: GEN-BiH/302/2017

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)



**MIŠLJENJE**

**O NACRTU ZAKONA**

**O PARLAMENTARNOM NADZORU**

**U BOSNI I HERCEGOVINI**

**na osnovu nezvaničnog engleskog prevoda Nacrta zakona  
koji je osigurala Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini**

*Ovo Preliminarno mišljenje izrađeno je na osnovu doprinosa koji su dali profesor St. John Bates, direktor firme „Bates Enterprises Ltd“ i umirovljeni počasni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Strathclyde u Škotskoj i dr. Riccardo Pelizzo, vršilac dužnosti pod-dekana za akademska pitanja i profesor javne politike rada na Univerzitetu Nazarbayev u Astani*

Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw tel: +48 22 520 06 00 faks: +48 22 520 0605

## **SADRŽAJ**

<b>I. UVOD .....</b>	<b>3</b>
<b>II. OBIM REVIZIJE.....</b>	<b>3</b>
<b>III. SAŽETAK.....</b>	<b>4</b>
<b>IV. ANALIZA I PREPORUKE.....</b>	<b>5</b>
1. Značaj parlamentarnog nadzora .....	5
2. Svrha i struktura Nacrta zakona .....	6
3. Obim parlamentarnog nadzora, uloga i nadležnosti parlamentarnih komisija i uloga parlamentarne opozicije .....	8
4. Uključivanje perspektive ravnopravnosti polova u parlamentarni nadzor.....	12
5. Nezavisna nadzorna tijela, uključujući ombudsmana za ljudska prava.....	13
6. Parlamentarne istrage.....	15
7. Parlamentarna saslušanja.....	20
8. Različite procedure.....	23
9. Odgovornost za nepoštivanje zahtjeva nadzornih tijela .....	23

**Aneks: Nacrt zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine**

## **I. UVOD**

1. Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (u daljnjem tekstu: OSCE/ODIHR) zaprimio je 18. maja 2016. godine zahtjev od Zajedničke ad hoc komisije zadužene za pripremu Nacrta zakona o parlamentarnom nadzoru Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za reviziju Nacrta zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Nacrt zakona). OSCE/ODIHR je 13. juna 2016. godine odgovorio na zahtjev od 18. maja, potvrdivši spremnost ovog Ureda da pripremi pravno mišljenje na usklađenost Nacrta poslovnika s obavezama prema OSCE-u, međunarodnim standardima ljudskih prava i demokratskim standardima.
2. Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini je 6. decembra 2016. godine, prosljedila OSCE/ODIHR-u tekst Nacrta zakona zajedno s nezvaničnim engleskim prevodom. OSCE/ODIHR je 16. decembra 2016. godine poslao odgovor i ponovo potvrdio spremnost da pripremi pravno mišljenje o Nacrtu zakona.
3. Ovo Mišljenje je pripremljeno kao odgovor na gore pomenuti zahtjev.

## **II. OBIM REVIZIJE**

4. Obim ovog Mišljenja odnosi se samo na Nacrt zakona koji je podnesen na reviziju. S obzirom na ovo ograničenje, Mišljenje ne predstavlja punu i sveobuhvatnu reviziju čitavog pravnog okvira za parlamentarni nadzor u Bosni i Hercegovini.
5. U Mišljenju su istaknuta ključna pitanja i glavna područja koja bi trebalo dalje razmotriti. U smislu konciznosti, težište Mišljenja je na onim odredbama koje je potrebno poboljšati, prije nego na pozitivnim aspektima nacrta izmjena i dopuna. Preporuke koje su proistekle iz toga utemeljene su na međunarodnim standardima i praksama parlamentarnog nadzora. U Mišljenju su takođe istaknuti, gdje je moguće, dobri primjeri iz prakse drugih država članica OSCE-a u ovoj oblasti. Štaviše, u skladu s Akcijskim planom OSCE-a za 2004. godinu u oblasti promocije rodne ravnopravnosti i obaveze uvođenja rodne perspektive u aktivnosti OSCE-a, Mišljenje daje analizu ukoliko postoji stepen integrisanosti rodne perspektive u Nacrt zakona.<sup>1</sup>
6. Ovo Mišljenje je utemeljeno na nezvaničnom engleskom prevodu Nacrta zakona koji je osigurala Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, a koji se nalazi u prilogu dokumenta kao Aneks, te su zato moguće pogreške.
7. U smislu gore navedenog, OSCE/ODIHR želi pomenuti da ovo Mišljenje ne sprečava OSCE/ODIHR da u budućnosti formuliše dodatne pisane ili usmene preporuke ili primjedbe na predmetni pravni akt ili srodni zakon, koje se odnose na pravni i institucionalni okvir koji reguliše parlamentarni nadzor u Bosni i Hercegovini.

<sup>1</sup> Stav 32. Akcijskog plana OSCE-a za 2004. godinu u oblasti promocije rodne ravnopravnosti, usvojenog Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), <http://www.osce.org/mc/23295?download=true>.

### **III. SAŽETAK**

8. Efektivan parlamentarni nadzor nad aktivnostima i politikama rada izvršnih vlasti suštinski je dio demokratskog upravljanja, vladavine prava i odgovornog rada predstavnika vlasti. U tom svjetlu, Zakon o parlamentarnom nadzoru može predstavljati pozitivan korak u razvoju i sazrijevanju političkog sistema u Bosni i Hercegovini. Ovakvim zakonom bi se uspostavio sveobuhvatan i efektivan okvir za sve nadzorne aktivnosti Parlamenta Bosne i Hercegovine (Parlamentarna skupština) u smislu njenih institucija izvršne vlasti. Izvjesni elementi parlamentarnog nadzora se mogu naći u poslovnicima oba doma Parlamentarne skupštine jer se temelje na ravnoteži nadležnosti, regulativi utjelotvorenoj u Ustavu Bosne i Hercegovine.
9. Ovim Nacrtom zakona se jačaju, razjašnjavaju i proširuju ti mehanizmi. Sadrži važne metode nadzora (npr., javno saslušanje i istražna komisija), te općenito jača i efikasnije povezuje nadzorne nadležnosti koje pripadaju parlamentarnim komisijama (nadzorna tijela). Iako se obično parlamentarni nadzor provodi putem parlamentarnih poslovnika, vrijednost usvajanja posebnog zakona o parlamentarnom nadzoru je u tome što nameće obavezu zvaničnicima državnih izvršnih tijela (moguće i drugim pojedincima) da poštuju zahtjeve parlamentarnih nadzornih tijela i, općenito, saraduju s Parlamentarnom skupštinom u dobroj volji. To se ne može postići poslovnicima domova Parlamentarne skupštine jer oni nisu 'zakoni'. Istovremeno, poslovnici, koji se lakše usvajaju i mijenjaju nego zakoni, daju Parlamentarnoj skupštini veći stepen fleksibilnosti pri razvoju i prilagodbi prakse nadzora. Zato je preporučljivo prepustiti reguliranje nekih konkretnijih proceduralnih detalja, kao što su standardi izvještavanja o nadziranim tijelima, poslovnici i praksama parlamentarnih komisija.
10. Nacrt zakona osigurava širok niz nadzornih instrumenata, kao što su saslušanja, istrage, revizije izvještaja koje podnose izvršna tijela, usmena i pisana pitanja koja se šalju izvršnim tijelima, interpelacije, te glasanja o nepovjerenju Vijeću ministara ili zahtjevi za njegovim preuređenjem. Ova nadzorna sredstva su u skladu s praksom mnogih država članica OSCE-a, kao što su i nadležnosti koje Nacrt zakona dodjeljuje parlamentarnim nadzornim tijelima. Međutim, Nacrt zakona bi trebao biti dosljedniji u definiranju tih nadležnosti, te razjasniti i ojačati nekoliko važnih prava nadzornih tijela, kao što je pravo na pozivanje svjedoka i pravo na pristup dokumentima i informacijama u vezi s radom nadziranih tijela. Detaljnije reguliranje nekih metoda parlamentarnog nadzora bi takođe unaprijedilo Nacrt zakona.
11. Iako je Nacrt zakona, općenito, dobro strukturiran, u trenutnoj verziji ima dosta dupliciranja i fragmentiranosti, ali i, što je najproblematičnije, nedosljednosti različitih odredaba. Ovo će se, najvjerovatnije, riješiti kako rad na Nacrtu zakona bude napredovao. Ipak, preporučuje se da sve odredbe od općeg značaja (posebno one koje se odnose na ukupne nadležnosti nadzornih tijela) budu efikasnije međusobno povezane i definirane na početku Nacrta zakona, što će pomoći u uklanjanju i izbjegavanju nedosljednosti i rupa u zakonu, te olakšati provedbu zakona nakon usvajanja.
12. Konkretnije, i kao dodatak gore navedenom, OSCE/ODIHR daje sljedeće preporuke za poboljšanje Nacrta zakona:

- A. Ojačati ulogu parlamentarne opozicije u procesu nadzora kako bi se osigurao rigorozniji nadzor nad radom vlade; [ tačke 31., 43., 44., 51. i 56.]
- B. Prepoznati specijalnu ulogu nezavisnih tijela koja provode parlamentarni nadzor, posebno, ombudsmana za ljudska prava, objasnivši do koje mjere mogu biti predmetom parlamentarnog nadzora bez podriivanja njihove nezavisnosti i osiguravši da su njihove specijalizirane istrage i tehnička ekspertiza na pravilan način uvedene u aktivnosti Parlamenta na provođenju nadzora; [tačke 34.-37.]
- C. Razjasniti nadležnosti tijela koja provode parlamentarni nadzor u smislu pozivanja svjedoka i zahtjeva za dokumentima i informacijama, naročito u kontekstu istraga i saslušanja, te razjasniti prirodu i visinu sankcija za neispunjenje pomenutih zahtjeva. Ove nadležnosti mogu se dalje ojačati omogućavanjem tijelima koja provode nadzor (barem, istražnim komisijama) da pozivaju i druge osobe osim zvaničnika iz nadziranih izvršnih tijela; [tačke 24.-28., 45.-48., 61. i 65-67.] i
- D. Ugraditi rodnu perspektivu u institucionalni okvir i materijalni opseg parlamentarnog nadzora promovisanjem pristupa utemeljenog na rodnom balansu sastava tijela koja provode parlamentarni nadzor i zahtijevanjem od svih tijela koja provode parlamentarni nadzor da uzmu u obzir pitanje ravnopravnosti polova u svim aspektima vršenja nadzora nad radom vlasti. [tačke 32. i 33.]

***Dodatne preporuke, naglašene crnim slovima, takođe su dijelom teksta mišljenja.***

#### **IV. ANALIZA I PREPORUKE**

##### **1. Značaj parlamentarnog nadzora**

- 13. Parlamentarni nadzor može biti definisan kao „revizija, praćenje i nadgledanje rada vladinih i javnih organizacija, te provedbe politika rada i zakona“.<sup>2</sup> Ovakav nadzor ima krucijalnu ulogu u demokratskom upravljanju jer pomaže da se unaprijedi kvalitet politika rada, programa i praksi izvršnih tijela, te daje veću legitimnost takvim politikama rada.<sup>3</sup> Prilikom vršenja funkcije nadzora, zakonodavstvo može otkriti i spriječiti zloupotrebu nadležnosti i nezakonite radnje u redovima vladinih i javnih organizacija, te, istovremeno, osigurati efikasno i transparentno trošenje javnog novca od strane izvršnih vlasti i pravilno provođenje politika rada.<sup>4</sup>
- 14. Koncept parlamentarnog nadzora proizilazi iz širokih principa demokratije i vladavine prava i principa razdvojenosti nadležnosti.<sup>5</sup> Države članice OSCE-a složile su se da je

<sup>2</sup> Hironori Yamamoto, *Sredstva parlamentarnog nadzora* (Interparlamentarna unija, 2007.), str. 9. Dostupno na: <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>.

<sup>3</sup> Riccardo Pelizzo i ostali, *Parlamentarni nadzor nad odgovornošću javnih vlasti* (2006.), str. 3., [http://ink.library.smu.edu.sg/sooss\\_research/13](http://ink.library.smu.edu.sg/sooss_research/13).

<sup>4</sup> Sredstva parlamentarnog nadzora, fusnota 2, str. 9.

<sup>5</sup> Kako ističe Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), vladavina prava je „koncept od univerzalne važnosti“ (Venecijanska komisija, Kontrolna lista (Checklist) vladavine prava, od 11. i 12. marta 2016., stav 9.). Radi pregleda međunarodnih i regionalnih instrumenata koji se tiču principa vladavine prava, pogledajte stavove 9.-23.).

„dužnost javnih vlasti da poštuju ustav i da djeluju u skladu sa zakonom“ i da se „aktivnosti vlasti, administracije i pravosuđa vrše u skladu sa sistemom uspostavljenim zakonom“.<sup>6</sup> Države članice OSCE-a posebno su se obavezale na oblik vlade koja je reprezentativna na pravilan i prihvatljiv način, *gdje je izvršna vlast odgovorna izabranoj zakonodavnoj vlasti ili biračkom tijelu*“.<sup>7</sup> Nadalje, relevantne obaveze OSCE-a tiču se parlamentarnog nadzora konkretno po pitanjima vojne i državne sigurnosti: „efektivni aranžmani zakonodavnog nadzora svih ovakvih snaga, [tj., vojnih i paravojnih snaga, službi unutrašnje sigurnosti i obavještajnih službi i policije] službi i aktivnosti“<sup>8</sup> i „odobrenje troškova odbrane od strane zakonodavne vlasti“.<sup>9</sup>

15. Na državnom nivou, osnove parlamentarnog nadzora (tj., demokratski izabran parlament kao zakonodavna grana vlasti, nadmoć zakona, ravnoteža u odnosu parlamenta i izvršne grane vlasti) i, često, neki od njegovih modaliteta (npr., glasanje o nepovjerenju i parlamentarne istrage) obično su definirane ustavom. Međutim, poslovnici parlamenta i slični propisi najčešće pružaju detaljniji i relativno sveobuhvatniji okvir za vršenje nadzora, iako često ne pozivajući se izričito na koncept ‘parlamentarnog nadzora’.

## **2. Svrha i struktura Nacrta zakona**

16. Bosna i Hercegovina je veoma decentralizovan savez sa jedinstveno složenim političkim ustrojem. Ovlaštenja ovog saveza vlasti (Institucije Bosne i Hercegovine) detaljno su nabrojane u Ustavu Bosne i Hercegovine (član III). Zakonodavnu vlast na nivou ovog saveza predstavlja Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština) koja se sastoji od dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom (član IV Ustava). Formiranje i izbor članova ova dva doma temelje se na principu pariteta: pariteta Entiteta (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) i, u pogledu Doma naroda, i pariteta konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Hrvata i Srba). Svaki dom ima određen broj stalnih komisija čiji su mandati i nadležnosti definisani poslovnicima domova kojima pripadaju. Poslovnici domova se usvajaju većinom glasova članova domova (član IV, stab 3.(b)). Međutim, usvajanje zakona zahtijeva odobrenje oba doma (član IV, stav 3.(c)).
17. Izvršnu vlast na nivou ovog saveza predstavlja Predsjedništvo (kolektivni šef države) i Vijeće ministara (član V Ustava). Imenovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara (kojeg nominira Predsjedništvo) zahtijeva odobrenje Predstavničkog doma. Sve ostale ministre nominuje predsjedavajući Vijeća ministara. Njihovo imenovanje takođe podliježe odobrenju od strane Predstavničkog doma. Sva tri konstitutivna naroda moraju biti zastupljena na sve tri pozicije, odnosno, poziciju predsjedavajućeg i njegova dva zamjenika. Ministarski portfelji se dodjeljuju na način da sva tri konstitutivna naroda imaju isti broj ministara i zamjenika u vladi.

<sup>6</sup> Kopenhaški dokument Konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE-a, Kopenhagen, 29. juni 1990., stavovi 5.3. i 5.5.

<sup>7</sup> Ibid, stav 5.2 (dodano u kurzivu).

<sup>8</sup> Moskovski dokument Konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE-a, Moskva, 3. oktobar 1991., stav 25.3.

<sup>9</sup> Završni dokument iz Budimpešte, 6. decembar 1994., stav 22.

18. Dva važna modaliteta parlamentarne kontrole nad radom izvršne vlasti izričito su predviđena Ustavom, a to su obaveza Predsjedništva da izvještava Parlamentarnu skupštinu o svojim troškovima (član IV(3)(g)) i pravo Parlamentarne skupštine da traži ostavku Vijeća ministara putem glasanja o nepovjerenju (član IV(4)(c)). Ovi i drugi elementi parlamentarnog nadzora dalje su regulirani poslovnica domova. Pored glasanja o nepovjerenju i glasanja o rekonstrukciji Vijeća ministara (članovi 157.-166. Poslovnika Predstavničkog doma), obuhvataju i pravo parlamentarnih komisija da pozivaju na saslušanje zvaničnike izvršne vlasti i zahtijevaju od njih da podnose izvještaje (član 39. pomenutog Poslovnika), usmena pitanja i pitanja u pisanom obliku adresirana na vlasti (članovi 170.-175. pomenutog Poslovnika), interpelacije (članovi 178.-181. pomenutog Poslovnika) i godišnje zajedničke sjednice oba doma: „Delegati i poslanici pitaju – Vijeće ministara BiH odgovara“ (članovi 176.-181. pomenutog Poslovnika).
19. Iako nije uobičajeno da je parlamentarni nadzor sveobuhvatno reguliran jednim posebnim zakonom, ovo rješenje je prilično dobro. Za razliku od mnogih drugih država, parlamentarni poslovnici u Bosni i Hercegovini čini se da nemaju pravnu snagu zakona jer se usvajaju odlukom datog doma, a ne putem složenije zakonodavne procedure, definisane Ustavom Bosne i Hercegovine (član IV(3)). Međutim, efektivno vršenje parlamentarnog nadzora zahtijeva nametanje određenih obaveza predstavnicima nadziranih izvršnih tijela i drugim pojedincima, u koje spadaju njihove obaveze odgovaranja na zahtjeve parlamenta za informacijama, pojavljivanje i svjedočenje pred parlamentarnim komisijama, te osiguranje neometanog uvida u dokumentaciju. Nepoštivanje ovih obaveza može čak rezultirati i krivičnom odgovornošću. Ovakvi aspekti parlamentarnog nadzora ne mogu se u potpunosti regulirati internim poslovnica koji nemaju pravnu snagu zakona. U isto vrijeme, da bi se dalo više fleksibilnosti Parlamentarnoj skupštini i njenim komisijama u razvoju i prilagodbi svojih praksi nadzora, preporučljivo je prepustiti poslovnica i internim politikama rada da definišu finije proceduralne detalje kao što su standardi izvještavanja o nadziranim tijelima.
20. Trenutna verzije Nacrta zakona podijeljena je u tri poglavlja. Poglavlje I sadrži 'opće odredbe' i bavi se obimom provedbe zakona, ciljevima parlamentarnog nadzora i ulogom i nadležnostima parlamentarnih nadzornih tijela. Poglavlje II govori o parlamentarnim istragama, dok Poglavlje III regulira načine vršenja parlamentarnog nadzora. Ovo posljednje poglavlje počinje s nekoliko odredaba koje se bave općim modalitetima parlamentarnog nadzora (javna priroda zasjedanja nadzornih tijela, lista instrumenata parlamentarnog nadzora i nadležnosti nadzornih tijela). Zatim, nastavlja s definisanjem nekoliko konkretnih formata parlamentarnog nadzora, koji podrazumijevaju javna saslušanja (potpoglavlje A), javne debate i tematske sjednice (potpoglavlje B), reviziju izvještaja koje podnose izvršna tijela (potpoglavlje C), usmena pitanja i pitanja u pisanom obliku, interpelacije i vrijeme postavljanja pitanja (potpoglavlje D) i glasanje o nepovjerenju (potpoglavlje F). Potpoglavlje E bavi se izvjesnim elementima saradnje Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Potpoglavlje G stavlja težište na parlamentarnu kontrolu nad trošenjem budžetskih sredstava (treba izraditi). Potpoglavlje H odnosi se na prava nadzornih tijela na pristup dokumentaciji i posjete nadziranim institucijama. I na kraju, potpoglavlje G sadrži odredbe o sankcijama za

nepoštivanje zahtjeva od strane parlamentarnih nadzornih tijela i o zaštiti od izlaganja krivičnom gonjenju.

21. Struktura Nacrta zakona, u svojoj trenutnoj verziji, mogla bi biti dosljednije uvezana i pojednostavljena. Iako odredbe Nacrta zakona uglavnom teku od općih ka konkretnim, ima nekih značajnih odstupanja od ovog logičnog formata što rezultira nedosljednom regulacijom srodnih pitanja i otežava korisniku da prolazi kroz tekst. Na primjer, neka pitanja koja su općenito relevantna za sva nadzorna tijela nisu rješavana na početku Nacrta zakona. Opće nadležnosti koje dijele sva nadzorna tijela izlistane su samo u Poglavlju III, odnosno, *nakon* što je Nacrtom zakona definiran jedan od konkretnih formata nadzora (istražne komisije). Pored toga, važni elementi nekih od tih nadležnosti (konkretno, pravo nadzornih tijela na uvid u dokumentaciju, na zahtijevanje informacija i dodatnih izvještaja, te na pozivanje i ispitivanje svjedoka) detaljno su objašnjeni tek u dva završna potpoglavlja Nacrta zakona, dok se u nekoliko *prethodnih* odredaba pominju na manje detaljan i djelomično nedosljedan način. Štaviše, reguliranost ovih pitanja je donekle fragmentirana i duplicirana. Na primjer, dok se pravo na zahtijevanje posebnih izvještaja može naći u članu 22., stav 3. i članu 56., javna priroda saslušanja se definiše u članu 12. stav 2. i članu 16., a različiti aspekti prava na pozivanje vladinih zvaničnika raspršeni su u brojnim članovima (članovi 11., 13., 14., 57., 58., 59., 60., 60., i 62.-64.). Posebno je preporučljivo dosljednije povezati i razjasniti opće nadležnosti nadzornih tijela (tačke 24.-28., 45.-48., 61., i 65.-67.). **Zakonodavci bi mogli razmotriti koncizno definiranje ovih pitanja na početku Nacrta zakona, te, po potrebi, stavljati reference na odredbe.**

### **3. Obim parlamentarnog nadzora, uloga i nadležnosti parlamentarnih komisija i uloga parlamentarne opozicije**

22. U članu 1. stoji da Zakon o parlamentarnom nadzoru reguliše parlamentarni nadzor nad institucijama i organima uprave Bosne i Hercegovine, te nad licima imenovanim, potvrđenim ili odobrenim od strane jednog ili oba doma Parlamentarne skupštine. Nije u potpunosti jasno da li je namjera ove odredbe samo opisati obim Nacrta zakona (tj., da li samo ukazuje na to da je zakon osmišljen da definiše način na koji se vrši parlamentarni nadzor kada Parlament *ima* nadležnost za nadzor) ili da, ustvari, uistinu definiše obim parlamentarnog nadzora kao takvog (tj., da propisuje da sva tijela i zvaničnici koji se pominju u zakonu podliježu parlamentarnom nadzoru prema ovom zakonu, bez obzira na to da li je nadležnost parlamenta za vršenje nadzora nad njima propisana drugim zakonom). Ako je namjera da se članom 1. utvrdi koje javne vlasti su predmetom parlamentarnog nadzora, pažnju treba posvetiti formulaciji teksta u tom smislu. Na primjer, ako razumijemo da termini prevedeni na engleski jezik kao 'institucije' i 'organi uprave' imaju konkretnije značenje u izvornom jeziku gdje one podrazumijevaju izvršne vlasti, nejasno je da li obuhvataju i nedržavne subjekte s izvjesnim javnim funkcijama ili nezavisne regulatore koji su, strogo govoreći, izvan izvršne grane vlasti, kao što je Centralna banka. S druge strane, formulacija 'lica' koje imenuje, potvrđuje ili odobrava Parlamentarna skuština je preširoka, ako se posmatra bukvalno, budući da ta lica mogu biti i, na primjer, sudije Ustavnog suda. **Član 1. potrebno je izmijeniti kako bi se razjasnilo da li su navedene vlasti i zvaničnici predmetom parlamentarnog nadzora temeljem ovog Nacrta zakona (neovisno o**



**tome je li ovo pitanje regulisano nekim drugim zakonom) i, ako jesu, predmet parlamentarnog nadzora treba definirati na precizniji način.**

23. Član 2. propisuje da se parlamentarni nadzor „vrši putem stalnih ili ad hoc tijela“ utvrđenim od strane Parlamentarne skupštine. U mnogim parlamentima, stalne parlamentarne komisije obično vrše mnogo nadzornih aktivnosti. Član 2., iako ne isključuje ovakav pristup, može potaknuti uspostavu ad hoc nadzornih tijela koje mogu opteretiti resurse Parlamentarne skupštine, te fragmentirati i preusmjeriti stručno znanje koje je dostupno u sklopu njenih stalnih komisija. **Zato je preporučljivo konkretno navesti u Nacrtu zakona da uobičajena funkcija nadzora leži, prvenstveno, na postojećim komisijama, a da nadzor ad hoc komisija predstavlja izuzetak.** Ono što je važno jeste da, iako komisije imaju ključnu ulogu u nadzoru, nije tačno da se sav nadzor vrši kroz njih i slična tijela, kako to, izgleda, sugerira član 2. Zaista, neke vrste parlamentarnog nadzora se vrše od strane parlamenta u cjelini, putem plenarnih debata, vremena za postavljanje pitanja i glasanja o nepovjerenju. Nadzor mogu vršiti i pojedinačni članovi parlamenta ili grupe članova putem pisanih i usmenih pitanja upućenih vladi i podnošenjem interpelacija. Zbog toga, iako je korisno uvesti termin „nadzorna tijela“ kada se govori o svim stalnim i ad hoc komisijama i potkomisijama kojima je povjerena funkcija nadzora, **član 2. treba izmijeniti kako bi se jasno naznačilo da nadzorna tijela nisu jedini kanal kroz koji se vrši nadzor.**
24. Nadležnosti svih nadzornih tijela općenito su regulirane članovima 10. i 11. Međutim, neki važni elementi ovih nadležnosti mogu se naći i u drugim dijelovima Nacrta zakona. Ovakva fragmentiranost vodi ka nedosljednosti u formulaciji i suštini ovih nadležnosti i može otežati korisniku da razumije njihov potpun i tačan obim. Naročito, različiti aspekti prava bilo kojeg nadzornog tijela da pozove i sasluša predstavnike državnih institucija koje su predmetom nadzora i da zahtijeva od njih da daju na uvid dokumente, podnose specijalne izvještaje i druge informacije, regulirani su članovima 11., 14., 53., 54. i 56.-60. Pored toga, član 11., stav 1. (b) i članovi 62.-64. predviđaju odgovornost nadziranih zvaničnika u slučaju nepoštivanja zahtjeva da se pojave i svjedoče pred nadzornim tijelima i da dostave informacije u pisanom obliku. Član 14., stav 2. i član 68., stav 2. obavezuju pojedince ‘pozvane’ na saslušanje/sjednicu da ujedno i odgovore na poziv i da učestvuju u saslušanju/sjednici. Međutim, Nacrt zakona ne navodi konkretno da li pozvani pojedinci imaju pravo da se ne pojave iz opravdanih razloga ili da li mogu zatražiti zakazivanje nekog drugog datuma pojavljivanja. Takođe nije u potpunosti jasno da li pozvani pojedinci mogu biti sankcionisani ako se ne pojave pred nadzornim tijelom ili samo ako ne odgovore na poziv (tačka 65.). **Trebalo bi izbjeći bespotrebno ponavljanje i fragmentiranje regulisanja općih nadležnosti nadzornih tijela, kao što je pravo na pozivanje svjedoka (vladinih zvaničnika), te ih regulisati, krajnje sveobuhvatno, na jednom mjestu u Nacrtu zakona.** Daljnje preporuke o obimu izvjesnih nadležnosti nadzornih tijela mogu se naći u tačkama 47., 48. i 57.
25. Nadležnost nadzornih tijela da zahtijevaju uvid u dokumentaciju je još jedno pitanje koje bi trebalo efikasnije i dosljednije razjasniti u Nacrtu zakona. Ova nadležnost je od suštinskog značaja za mogućnost parlamenta da pomno prati i kontrolira rad vlade, te otkriva korupciju, nepravilan rad, zloupotrebu novca poreskih obveznika i kršenja ljudskih prava. Primjećuje se da nema izričitog pominjanja prava na pristup informacijama u odredbama koje definišu opće nadležnosti nadzornih tijela. Naime, član 11. se odnosi samo na pravo na zahtijevanje ‘izvještaja’ od nadziranih tijela i ‘podataka’ od ‘organa uprave’, što nije ekvivalentno zahtijevanju direktnog pristupa dokumentaciji

u posjedu ovih tijela). Također se ne pominje pravo pristupa informacijama u odredbama koje konkretno definišu nadležnosti nadzornih tijela u kontekstu istraga (poglavlje II) i pregleda izvještaja izvršnih tijela (potpoglavlje C poglavlja II). Iako je ovo pravo kratko pomenuto u članu 14., stav 3. u kontekstu javnih saslušanja, još uvijek je značajno ograničeno u smislu obima: obaveza podnošenja dokumentacije prema članu 14., stav 3. Nameće se samo zvaničnicima ‘pozvanim’ da prisustvuju i svjedoče na saslušanju. Ovim nisu obuhvaćeni dokumenti kojima svjedok nema pristup, čak i kada te dokumente posjeduje izvršno tijelo čiji član je predmetni zvaničnik svjedok.

26. Uopšteno govoreći, ovlaštenje parlamenta da ima uvid u dokumentaciju je propisano tek u članu 53. Tom odredbom se konkretno navodi da su tijela koja provode parlamentarni nadzor ovlaštena da ostvare uvid u „sve informacije, dokumente i bilješke u vezi s radom nadziranih institucija“ bilo direktnim uvidom tokom posjete tim institucijama ili podnošenjem zahtjeva. Postupak podnošenja zahtjeva za pribavljanje dokumentacije je propisan članom 54. Iako se čini da se odredba iz člana 53. o „svim dokumentima u vezi s radom nadziranih institucija“ može protumačiti tako da uključuje relevantne dokumente u posjedu treće strane, postupak propisan članom 54. jasno naznačava da se on odnosi samo na dokumente koje nadzirane institucije imaju u svom posjedu. **Da bi se povećala djelotvornost parlamentarnih istraga, zakonodavac treba razmotriti da omogući tijelima koja provode parlamentarni nadzor da takođe zahtijevaju dokumentaciju koja se nalazi u posjedu ne samo nadziranih institucija već i treće strane, na primjer, sudova. Uopšteno govoreći, pitanje prava na pribavljanje dokumentacije treba riješiti na početku Nacrta zakona, zajedno sa drugim ključnim ovlaštenjima tijela koja provode parlamentarni nadzor.**
27. Nacrt zakona sadrži nekoliko odredaba koje se tiču pristupa dokumentaciji i informacijama sa oznakom tajnosti. Član 55., koji je izričito posvećen tom pitanju, propisuje da tijela koja provode parlamentarni nadzor imaju pristup dokumentaciji sa oznakom tajnosti u skladu sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka i drugim relevantnim propisima i, ako dokumentacija ima određenu oznaku tajnosti koja potiče iz međunarodnih organizacija i stranih država, u skladu s relevantnim međunarodnim sporazumima. Pored postupaka propisanih tim Zakonom, pristup dokumentaciji sa oznakom tajnosti i njeno korištenje treba biti riješen detaljnije i dosljednije u samom Nacrtu zakona. U ovom trenutku, pored člana 55., član 53. propisuje pravo da tijela koja provode parlamentarni nadzor ostvare uvid u sve informacije i dokumente u vezi s radom nadziranih institucija, a u članu 58., stav 1 se daje pravo tijelima koja provode parlamentarni nadzor da zahtijevaju od svjedoka iz nadziranih institucija da „odgovore na sva pitanja i iznesu sve činjenice i informacije, kao i one koje predstavljaju tajni podatak“. To se ponavlja u članu 59., koji se još jednom konkretno poziva na pravo da se zahtijeva tajni podatak. Međutim, te odredbe su opovrgnute u članu 62. (‘Izuzeci od nadzora’), kojim se propisuje da tijelo koje provodi parlamentarni nadzor ne može imati uvid u dokumentaciju ili zahtijevati odgovor na pitanja od svjedoka u slučajevima propisanim odredbama Zakona o zaštiti tajnih podataka. **Zakonodavac treba da se pozabavi ovom nedosljednošću i da osigura da bilo kakva ograničenja koja se tiču pristupa datog tijelima koja provode parlamentarni nadzor dokumentaciji i informacijama sa oznakom tajnosti budu jasno definisana u Nacrtu zakona.**
28. U ovom kontekstu, treba imati na umu da je pristup informacijama sa oznakom tajnosti od ključne važnosti za sposobnost parlamenta da djelotvorno vrši svoje nadzorne

funkcije, naročito u vezi sa vojskom, kao i sigurnosnim i obavještajnim službama.<sup>10</sup> Međutim, transparentnost parlamentarnog nadzora takođe treba biti u ravnoteži sa istinskom potrebom za tajnošću u sigurnosno-obavještajnim pitanjima.<sup>11</sup> Stoga je važno da parlament ima uspostavljene pravilne procedure za interno korištenje osjetljivih dokumenata. Tipično je da ovom pitanju bude posvećena značajna pažnja u poslovnici parlamenta (iako se čini da to nije slučaj u Bosni i Hercegovini). Na primjer, u Holandiji, Poslovnik Predstavničkog doma traži usvajanje posebnog propisa o davanju stepena tajnosti i korištenju povjerljivih dokumenata (član 146), dok istovremeno uvodi sankcije za poslanike koji prekrše pravila tajnosti (član 145)<sup>12</sup>. Slično tome, u Njemačkoj, pitanje tajnih dokumenata podliježe detaljnom regulisanju u aneksu Poslovnika *Bundestaga*<sup>13</sup>. **Stoga se preporučuje da Nacrt zakona ili propiše direktno dovoljno detaljnu proceduru za interno korištenje tajnih dokumenata ili da zatraži da to pitanje bude regulisano poslovníkom Parlamentarne skupštine. Takođe treba predvidjeti odgovarajuće izuzetke za povjerljive informacije u odredbama Nacrta zakona kojima se traži objavljivanje izvještaja i druge dokumentacije u vezi sa radom tijela koja provode parlamentarni nadzor.**

29. Uobičajeno je da tijelo koje provodi parlamentarni nadzor završi svoje istraživanje neke konkretne teme usvajanjem izvještaja, koji može tada biti podnesen Domu<sup>14</sup> (tj. odgovarajućem Domu Parlamentarne skupštine) da bi predstavljao osnovu za plenarnu diskusiju. Izvještaj je medij putem koga tijelo koje provodi parlamentarni nadzor može predstaviti svoje zaključke i preporuke a često i pokrenuti javnu raspravu o nekim politikama ili praksama djelovanja izvršne vlasti i podstaći vladu da djeluje. Nacrt zakona se u određenom broju odredaba bavi izvještavanjem od strane tijela koje provode parlamentarni nadzor. Član 4, koji je uopšteno posvećen nadležnostima tijela koje provodi parlamentarni nadzor, propisuje da tijelo koje provodi parlamentarni nadzor „razmatra i usvaja izvještaje o radu nadziranih institucija *ako su nadzirane institucije u obavezi dostaviti izvještaj*“ (stav 1 (k) [posebno podvučeno]. U tom smislu, nije jasno zašto opšta sposobnost tijela koje provodi parlamentarni nadzor treba da zavisi od prethodno postojeće pravne obaveze nadležnih izvršnih tijela da podnose sopstvene izvještaje Parlamentarnoj skupštini (pod pretpostavkom da je to značenje dotične odredbe). Čini se da je to nepotrebno ograničenje koje se, štaviše, ne uklapa u druge odredbe Nacrta zakona u vezi sa izvještavanjem. **Preporučuje se da zakonodavac ukloni ovu odredbu za koju se čini da predstavlja ograničenje sposobnosti tijela koje provode parlamentarni nadzor da izvještavaju o svojim rezultatima rada.**

30. Pored toga, član 4. stav 2 propisuje da o svojim aktivnostima tijelo koje provodi parlamentarni nadzor podnosi izvještaj Parlamentarnoj skupštini BiH i izvještava „o

<sup>10</sup> Pored obaveza koje imaju države članice OSCE-a, gore navedenih u tački 14., Parlamentarna skupština OSCE-a je apelovala na državne parlamente „da osiguraju djelotvoran nadzor nad sigurnosnim i obavještajnim agencijama putem uspostavljanja i jačanja posebnih parlamentarnih tijela za *a priori* i *ex post facto* temeljito preispitivanje aktivnosti sigurnosnih i obavještajnih službi, kao i da im se pruže odgovarajući resursi“ (Rezolucija o jačanju djelotvornog parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim i obavještajnim agencijama, tačka 18, iz 2006. godine).

<sup>11</sup> Parlamentarna skupština OSCE-a preporučuje da parlamentarci „koriste demokratske principe kao osnovne smjernice u uspostavljanju ravnoteže između ključne potrebe za tajnošću i povjerljivošću u vezi sa aktivnostima sigurnosnih i obavještajnih službi i transparentnosti u vršenju parlamentarnog nadzora“ (Rezolucija o jačanju djelotvornog parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim i obavještajnim agencijama, tačka 20, iz 2006. godine).

<sup>12</sup> Predstavnički dom Nizozemske – Poslovnik o radu, dostupno na:

[https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/141120-rules\\_of\\_procedure.pdf](https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/141120-rules_of_procedure.pdf).

<sup>13</sup> Vidjeti Poslovnik o radu Bundestaga, Aneks 3 „Pravila Bundestaga o sigurnosti dokumenata“, dostupno na: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

<sup>14</sup> U ovom Mišljenju, termin „Dom“ se odnosi na parlament – ili, u slučaju dvodomnog parlamenta, na jedan od njegovih Domova – u plenarnom zasjedanju.

svojim zaključcima i prijedlozima [...] u skladu s odredbama ovog zakona.” Iako je tekst odredbe donekle uopšten, može se pretpostaviti da se ta odredba odnosi na dva različita tipa izvještaja: (1) periodične izvještaje o aktivnostima koji pokrivaju sav rad na provedbi parlamentarnog nadzora od strane tog tijela u određenom vremenskom periodu i (2) posebne izvještaje o konkretnim pitanjima koje je preispitalo tijelo koje provodi parlamentarni nadzor. **Član 4., stav 2 treba ponovo napisati tako da razjašnjava to pitanje, naročito da li se odnosi na dva različita tipa izvještaja, ili, ako to nije slučaj, na koji tip izvještaja se odnosi.** Treba primijetiti da se od svih komisija već zahtijeva da podnesu godišnje izvještaje o aktivnostima Predstavničkom domu u skladu sa njegovim Poslovníkom (član 32). **Da bi se izbjeglo da komisije nose nepotreban teret izvještavanja, Nacrtom zakona treba konkretno naznačiti da se izvještaji o radu propisani u članu 4. stav 2 podnose u skladu sa odgovarajućim odredbama poslovnika Parlamentarne skupštine.** Takvim referiranjem na poslovnik bi se ostvarila dodatna korist zbog **razjašnjavanja učestalosti podnošenja izvještaja o radu.**

31. Postojanje jakih ovlaštenja za vršenje nadzora samo po sebi nije dovoljno da osigura da parlament bude angažovan na temeljitom praćenju rada vlade u praksi. Kao što je istaknuto u Vodiču o parlamentu i demokratiji Interparlamentarne unije (IPU): „Nadzor može biti oslabljen načinom na koji se moć iskazuje unutar partije ili koalicije na vlasti, ili načinom na koji konkurentnost između političkih partija obeshrabruje javno iskazivanje internog neslaganja unutar partija. Dakle, dok interes opozicionih partija leži u najrigoroznijem nadzoru izvršne vlasti, članovi vladajuće partije mogu koristiti svoju većinu da osiguraju da ministri ne budu dovedeni u neprijatan položaj izlaganjem u javnosti ili kritičkim izvještajem.“ IPU dalje zapaža da su „manjinske ili opozicione partije u zakonodavnom tijelu te koje daju neophodan podsticaj različitim oblicima nadzora.“ U praksi, imajući to na umu, mnogi parlamenti su došli do rješenja kojima je cilj povećanje uloge parlamentarne manjine u kontekstu nadzora<sup>15</sup>. Ona uključuju manjinske izvještaje, pokretanje postupka nadzora od strane manjinskog kvoruma i bolju zastupljenost opozicije u komisijama za nadzor. Neka od tih rješenja se već nalaze u Nacrtu zakona. Naročito je u pozitivnom svjetlu zapaženo da interpelaciju može podnijeti osam poslanika Predstavničkog doma, odnosno tri delegata Doma naroda (član 35). Druga rješenja mogu biti korisno inkorporirana u Nacrt zakona u skladu sa preporukama datim u ovom Mišljenju u kontekstu parlamentarnih istraga i saslušanja (vidi tačke 35., 36., 41. i 46.).

#### **4. Uključivanje perspektive ravnopravnosti polova u parlamentarni nadzor**

32. Zapaženo je u pozitivnom svjetlu da se rodno osjetljivi jezik koristi u cijelom tekstu Nacrta zakona. Međutim, u suštinskom smislu, još bi više bilo od koristi za Nacrt zakona kada bi on izričito uključivao ravnopravnost polova, i u strukturama tijela koje provodi parlamentarni nadzor i u suštinskom obimu nadzora. Podsjećamo da, u skladu sa definicijom koja se koristi u OSCE-ovom Akcionom planu za unapređenje ravnopravnosti polova iz 2004. godine, uključivanje perspektive ravnopravnosti polova uključuje ocjenjivanje implikacija bilo kakve planirane aktivnosti na žene i muškarce, uključujući legislativu, politike djelovanja i programe, u svim oblastima i na svim nivoima. Smjernice koje mogu biti od pomoći o tome kako treba integrisati perspektivu

<sup>15</sup> Vidjeti Interparlamentarna Unija (IPU), *Parlament i demokratija u dvadeset i prvom vijeku: Vodič za dobru praksu (200&)*, str. 135, dostupno na: [http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf).

ravnopravnosti polova u parlamentarni nadzor se nalaze u Akcionom planu za rodno osjetljive parlamente, koji je usvojila Interparlamentarna skupština 2012. godine. Planom se naročito preporučuje da parlamenti „podstaknu proporcionalno i pravično učešće parlamentarki u svim komisijama, a ne samo onima koje se bave pitanjima žena, djece, ravnopravnosti polova, porodica, zdravstva i obrazovanja“.<sup>16</sup> Nacrt zakona se ne bavi sastavom tijela koja provode parlamentarni nadzor (tj. parlamentarnih komisija), osim u smislu zahtjeva za adekvatnu zastupljenost konstitutivnih naroda u istražnim komisijama (vidi dolje tačku 41). Umjesto toga, ovo pitanje je regulisano u poslovnicima svakog od Domova (npr. član 30. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine). **Bez obzira na to, zakonodavac treba razmotriti uvođenje opšteg zahtjeva da se u pristupu sastavu svih tijela koja provode parlamentarni nadzor vodi računa o uravnoteženoj zastupljenosti oba pola.**

33. Takođe je zapaženo u pozitivnom svjetlu da Predstavnički dom već ima stalnu Komisiju za ostvarivanje ravnopravnosti polova, koja će imati koristi od nadležnosti za provođenje parlamentarnog nadzora koje se u skladu sa Nacrtom zakona daju podjednako svim parlamentarnim komisijama. Međutim, u IPU-ovom Akcionom planu za rodno osjetljive parlamente se preporučuje da, pored parlamentarne komisije posvećene razmatranju politika djelovanja vlade iz perspektive ravnopravnosti polova, ravnopravnost polova treba biti uključena „u cjelokupan rad parlamenta“ i „u sve parlamentarne komisije, tako da svi članovi komisija – muškarci i žene – imaju obavezu da se pozabave implikacijama po ravnopravnost polova onih politika djelovanja, zakonodavnih ili budžetskih pitanja koja su tema njihovog razmatranja.“ Takođe se preporučuje odvajanje vremena u planu rada parlamenta „za posebne debate o ravnopravnosti polova ili postavljanje pitanja ministrima o temama od važnosti za ravnopravnost polova.“ **Podstiču se autori Nacrta zakona da razmotre dodavanje izričitih odredaba o ravnopravnosti polova kao pitanju kojim treba da se pozabavi Parlamentarna skupština i njena tijela koja provode parlamentarni nadzor, u svim aspektima parlamentarnog nadzora i vezi sa svim aktivnostima izvršne vlasti.**

## **5. Nezavisna nadzorna tijela, uključujući ombudsmana za ljudska prava**

34. Nacrt zakona mogao bi korisno razjasniti i dati više detalja o odnosu između parlamenta i posebnih nezavisnih regulatornih i nadzornih tijela, uključujući ombudsmana za ljudska prava i „posebna i nezavisna tijela“ koja uspostavlja Parlamentarna skupština (član 150. Poslovnika Predstavničkog doma), koja obavljaju nadzorne funkcije. Ta tijela igraju dvostruku ulogu u kontekstu parlamentarnog nadzora. Sa jedne strane, ona su odgovorna parlamentu i stoga podliježu parlamentarnom nadzoru. Sa druge strane, ta tijela su takođe angažovana u nadzoru izvršne vlasti unutar svojih tematskih mandata. **Obje ove dimenzije trebaju biti prepoznate u Nacrtu zakona. Sa jedne strane, on treba razjasniti u kom obimu ta tijela mogu podlijezati parlamentarnom nadzoru bez podriivanja njihove nezavisnosti i posebne pozicije u odnosu na druge državne institucije. Sa druge strane, Nacrt zakona treba da osigura da se specijalizovane istrage koje provode ta tijela i njihova tehnička ekspertiza na pravilan način uklapaju u nadzorne aktivnosti samog parlamenta.**

<sup>16</sup> IPU, Akcijski plan za rodno-osjetljive parlamente (2012), str. 15, dostupno na : <http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf>.

35. Prepoznato je da parlamenti „nemaju vremena, resurse ili ekspertizu da pomno prate nešto tako veliko, rascjepkano ili komplikovano kao što je moderna vlada.”<sup>17</sup> Parlament treba da bude na vrhuncu sistema pomnog praćenja koji uključuje „niz nezavisnih regulatora, komisija i inspektora odgovornih za monitoring pružanja vladinih usluga.”<sup>18</sup> U praksi, modaliteti interakcije između parlamenta i tih nezavisnih nadzornih tijela mogu uključivati podnošenje godišnjih izvještaja parlamentu, redovno pojavljivanje rukovodilaca tih tijela pred parlamentarnim komisijama, podnošenje dokaza istražnim komisijama, pismene odgovore o radu tih tijela i plenarne debate u parlamentu o njihovom radu.<sup>19</sup> Trenutno, Nacrt zakona izričito predviđa samo jedan modalitet takve interakcije, naime, javno saslušanje konkretno posvećeno nadzoru “nezavisnih ili regulatornih tijela” (član 18). Međutim, u Nacrtu zakona se ne navodi konkretno kako ta tijela *doprinos*e javnim saslušanjima i drugim oblicima parlamentarnog nadzora, osim u članu 11. stav 2, koji uopšteno omogućava tijelima koje provode parlamentarni nadzor da zatraže „dostavljanje podataka drugih organa uprave i organizacija koje raspolažu potrebnim činjenicama”. Ta odredba sama po sebi možda nije dovoljna da osigura redovan doprinos nezavisnih nadzornih tijela na strukturiran način što bi omogućilo da njihovi nalazi i preporuke budu poslušane i da parlament postupi po njima.
36. Odnosu Parlamentarne skupštine sa ombudsmanom za ljudska prava Bosne i Hercegovine treba posvetiti posebnu pažnju u Nacrtu zakona. Nezavisnost je ključna za vršenje funkcija nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, i zaista, ona je garantovana u Zakonu o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Sposobnost ombudsmana da „slobodno razmotri bilo koje pitanje koje je u [njegovoj/njenoj] nadležnosti”<sup>20</sup> implicira da on/ona ne treba da podliježe punom obimu parlamentarnog nadzora kojem podliježu tijela izvršne vlasti. **Savjetuje se da Nacrt zakona uključuje posebnu odredbu ili poglavlje koje bi konkretno naznačilo obim nadzora i njegove modalitete u vezi sa ombudsmanom za ljudska prava, imajući na umu njegovu/njenu nezavisnost (npr. zahtjev za podnošenje godišnjih izvještaja i proceduru njihovog razmatranja).**
37. **Paralelno sa tim, Nacrtom zakona treba da bude uspostavljen okvir za saradnju između Institucije ombudsmana za ljudska prava i Parlamentarne skupštine u nadzoru poštovanja ljudskih prava na državnom nivou.** Korisne smjernice o tome kako ombudsman može da doprinese nadzornim aktivnostima parlamenta mogu se pronaći u Beogradskim principima o odnosu između nacionalnih institucija za zaštitu i unapređenje ljudskih prava (NHRI) i parlamenata iz 2012. godine.<sup>21</sup> Vidovi saradnje preporučeni u Beogradskim principima uključuju, između ostalog: podnošenje izvještaja parlamentu o stanju ljudskih prava u državi ili o konkretnim pitanjima zaštite ljudskih prava; raspravu u parlamentu o najznačajnijim izvještajima NHRI na plenarnoj sjednici; otvorenu diskusiju u parlamentu o preporukama koje izdaju NHRI i traženje informacija od tijela vlasti o provedbi tih preporuka; određivanje odgovarajuće parlamentarne komisije koja će biti glavna tačka kontakta za NHRI u parlamentu;

<sup>17</sup> Alex Brazier, *Parlament na vrhuncu: Parlamentarni nadzor i regulatorna tijela* (2003), str. 2.

<sup>18</sup> *Ibid.*, str. 2.

<sup>19</sup> *Ibid.*, str. 8.

<sup>20</sup> Princip C(a) UN-ovih Principa u vezi sa statusom nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, usvojenih u Rezoluciji br. 48/134 Generalne skupštine UN-a od 20. decembra 1993. godine, više na <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

<sup>21</sup> Beogradski principi su izrađeni tokom Seminara koji su organizovali Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Međunarodni koordinacioni komitet nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, Narodna skupština Republike Srbije i Zaštitnik građana Republike Srbije, uz podršku Nacionalnog tima Ujedinjenih nacija za Republiku Srbiju. Više na <http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/Belgrade%20Principles%20Final.pdf>.



redovne sastanke između članova nadležne specijalizovane parlamentarne komisije i NHRI, i učešće NHRI na sjednicama različitih parlamentarnih komisija i pružanje stručnih savjeta. Članom 11. stav 2 Nacrta zakona omogućeno je u širem smislu da tijela koja provode parlamentarni nadzor zatraže mišljenje Institucije ombudsmana za ljudska prava, ali se ne navodi konkretno kontekst u kojem takva mišljenja mogu biti korištena niti oblik u kome ona mogu biti dostavljena. Ta jedina izričita odredba koja se tiče ombudsmana u Nacrtu zakona ne osigurava sama po sebi da ombudsman ima mogućnost pružanja sistematskog i dosljednog doprinosa parlamentarnom nadzoru zaštite ljudskih prava. Stoga se savjetuje da se uokvire i međusobno osnaže uloge koje u vršenju nadzora imaju Parlamentarna skupština i Institucija ombudsmana.

## **6. Parlamentarne istrage**

38. Poglavlje II Nacrta zakona (član 6-8) je konkretno posvećeno parlamentarnim istragama. Međutim, većina ovlaštenja i procedura ključnih za djelotvornu istragu nisu u ovom Poglavlju, nego u narednim odredbama koje regulišu rad tijela koja provode parlamentarni nadzor uopšte, uključujući odredbe koje se tiču javnih saslušanja, razmatranja izvještaja, pristupa dokumentaciji i posjetama nadziranim institucijama. Parlamentarna istraga predstavlja jedno od najmoćnijih sredstava koje parlamenti imaju za pomno preispitivanje politika djelovanja i aktivnosti vlade i pozivanje na odgovornost javnih zvaničnika nadležnih za njihovu provedbu. Međutim, to je takođe sredstvo kome se možda treba značajno posvetiti u smislu vremena, kadrovskih i finansijskih resursa. Čak i u parlamentima sa dugogodišnjom tradicijom istraga, većinom se nadzor vrši putem rutinskih saslušanja u komisijama, saslušanja na plenarnim sjednicama, sjednica na kojima ministri odgovaraju na pitanja, zastupničkih pitanja i interpelacija. U Holandiji, na primjer, donji dom parlamenta je izvršio samo deset istraga tokom posljednjih trideset godina.<sup>22</sup>
39. Nema razloga pretpostaviti da je praksa Parlamentarne skupštine u tom smislu drugačija, ili da će biti drugačija. Nacrt zakona uključuje širok niz sredstava nadzora i, slično praksi u mnogim drugim državama, označava redovne parlamentarne komisije kao ključni forum za nadzorne aktivnosti. Sadašnje pozicioniranje istražnih odredaba na početku Nacrta zakona, a prije odredaba koje regulišu druga sredstva nadzora može dovesti u zabludu da su istrage predviđene kao primarno, ili čak kao automatski odabrano sredstvo. **U strukturnom smislu, stoga se savjetuje da se zakonodavac istražnim komisijama pozabavi u dijelu Nacrta zakona koji reguliše druga sredstva nadzora i nakon odredaba kojima se uspostavljaju nadležnosti, procedure i obaveze koje uopšteno imaju sva nadzorna tijela.**
40. Član 6-8. navodi tri vrste tijela koja mogu biti uspostavljena u svrhu vršenja istrage, naime u pitanju su komisije, potkomisije i radne grupe. Međutim, u Nacrtu zakona nije objašnjena razlika između te tri vrste tijela. Poslovnici parlamenata drugih država obično koriste jedan naziv za tijela koja vrše parlamentarne istrage, pri čemu se najčešće koriste nazivi „komisija za istrage“ i „istražna komisija“ (npr. u Holandiji<sup>23</sup>, Njemačkoj<sup>24</sup>, Estoniji<sup>25</sup> i Latviji<sup>26</sup>). **Preporučuje se da se u Nacrtu zakona koristi**

<sup>22</sup> <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/parliamentary-inquiry>

<sup>23</sup> Predstavnički dom Poslovnik, citat iz fusnote 12, odjeljak 141.

<sup>24</sup> Poslovnik Bundestaga, citati z fusnote 13, Pravilo 54.

<sup>25</sup> Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, 17 March 2003, Section 17, available at: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112014003/consolide>

samo jedan naziv (npr., 'komisija za istrage') za privremeno tijelo uspostavljeno u svrhu parlamentarne istrage.

41. Istovremeno, u Poglavlju II se ne navodi jasno da li posebno formirane „istražne komisije, potkomisije i radne grupe“ predstavljaju jedina tijela za vršenje parlamentarnih istraga, ili istrage mogu takođe da vrše i redovna nadzorna tijela (tj. parlamentarne komisije). Uspostavljanje privremene komisije za neki konkretan slučaj predstavlja najuobičajeniji način na koji parlamenti vrše svoje istrage. Međutim, u nekim državama, istrage se takođe mogu dati u nadležnost stalnih komisija.<sup>27</sup> S obzirom da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine relativno mala, savjetuje se da se omoguće oba rješenja, tako da ograničeni resursi oba Doma ne budu nepotrebno rascjepkani formiranjem dodatnih komisija. **U Nacrtu zakona treba razjasniti da li se istraga može takođe provesti i bez uspostavljanja posebnog istražnog tijela.**
42. U članu 6. stav 1 se navodi da se posebne istražne komisije, potkomisije i radne grupe (u daljem tekstu 'komisije za istragu') „mogu formirati na privremenoj osnovi ...u okviru tijela koja provode parlamentarni nadzor.“ Međutim, u Nacrtu zakona nije objašnjeno kako se donosi odluka o pokretanju istrage. U većini parlamenata, takvu odluku donosi Dom.<sup>28</sup> Dom takođe odlučuje o nadležnostima i sastavu komisije za istragu.<sup>29</sup> Ponekad, međutim, ovlaštenje za pokretanje istrage je dato stalnim komisijama (npr. u Finskoj i Norveškoj<sup>30</sup>). S obzirom na to da se istrage bave pitanjima koje obuhvataju nadležnosti više od jedne parlamentarne komisije,<sup>31</sup> možda je odgovarajući prvi od pomenutih pristupa. Takođe se čini dosljednijim sa velikim, gotovo sudskim ovlaštenjima datim komisijama za istrage.
43. U mnogim parlamentima, komisije za istragu se uspostavljaju odlukom kvalifikovane manjine zastupnika, a ne odlukom većine. Taj pristup je osmišljen da osnaži parlamentarnu opoziciju koja, sa druge strane, pomaže jačanju djelotvornosti sredstava nadzora nad politikama djelovanja i aktivnostima vlade. U njemačkom *Bundestagu*, na primjer, potreban je zahtjev četvrtine zastupnika da se uspostavi komisija za istragu<sup>32</sup>. U parlamentu Latvije (*Saeima*), mora se imenovati istražna komisija ako to traži trećina zastupnika<sup>33</sup>. U Norveškoj, neophodni kvorum je trećina članova Komisije za istražna i ustavna pitanja<sup>34</sup>. Pozivajući se na praksu tih i drugih parlamenata u Evropi, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope preporučuje kvorum od četvrtine svih zastupnika u parlamentu za taj tip odluka.<sup>35</sup> **Preporučuje se da Nacrt zakona propiše jasnu proceduru za zahtijevanje i pokretanje istraga. Konkretno, jedan član bilo kog Doma treba da može da podnese zahtjev za pokretanje istrage, a takav zahtjev bi bio odobren ako ga podrži kvalifikovana manjina članova tog Doma. U**

<sup>26</sup> Poslovnik Saeima, odjeljak 150., dostupno na: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rulesofprocedure>.

<sup>27</sup> Vidi Sredstva parlamentarnog nadzora, str. 40. To rješenje je usvojeno u Njemačkoj, Estoniji i Latviji, da pomenemo samo neke.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Na primjer, u Poslovniku Parlamenta Estonije (*Riigikogu*) je propisano da se „komisija za istrage formira rezolucijom parlamenta (*Riigikogu*) kojom se navodi ko su članovi komisije, uključujući zamjenjske članove za sve članove komisije, kao i funkcije komisije i trajanje mandata komisije“ (član. 20(2)).

<sup>30</sup> Ustav Finske, 11. juna 1999., odjeljak 115., dostupno na: [https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj\\_3+2013.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_3+2013.pdf)

<sup>31</sup> Vidi Vodič IPU, str. 9

<sup>32</sup> Osnovni zakon za Federalnu republiku Njemačku, član 44.

<sup>33</sup> Ustav Republike Latvije, član 26.

<sup>34</sup> IPU Vodič za parlamente i demokratiju, citat iz fusnote 15., str. 129.

<sup>35</sup> Rezolucija 1601(2008) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope: “Proceduralne smjernice o pravima i odgovornostima opozicije u demokratskom parlamentu”, tačka 113.2.8.



**Nacrtu zakona treba dalje konkretno navesti da se odlukom o uspostavljanju komisije za istrage mora odlučiti o sastavu i nadležnostima komisije.**

44. U članu 6. stav 3 se zahtijeva da se posveti posebna pažnja tome da pri formiranju komisije za istrage u sastavu bude adekvatna zastupljenost konstitutivnih naroda. Zakonodavac može razmotriti i zastupljenost parlamentarnih klubova stranaka u tim komisijama. Uobičajeno je da parlamenti osiguraju da članovi komisija za istrage odlikavaju zastupljenost klubova stranaka u parlamentu.<sup>36</sup> U nekim parlamentima idu dalje od pravične zastupljenosti i teže ka tome da povećaju prisustvo opozicije. To se obično postiže ili garantovanjem većini i opoziciji jednake zastupljenosti ili garantovanjem opoziciji mjesta predsjedavajućeg. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope preporučuje da član opozicije bude imenovan ili za predsjedavajućeg ili za izvjestioca svake komisije za istragu čije je formiranje uspješno tražila opozicija.<sup>37</sup> **Zakonodavac može razmotriti uključivanje dodatnih zahtjeva u vezi sa sastavom komisija za istragu u Nacrtu zakona, što bi osiguralo adekvatnu i, nadamo se, poboljšanu zastupljenost opozicije.**
45. Kao što je ranije navedeno, istrage su prilično moćno sredstvo praćenja politika djelovanja i aktivnosti vlada od strane parlamenata, kao i pozivanja na odgovornost javnih zvaničnika zaduženih za njihovu provedbu. Moć tih sredstava leži primarno u gotovo sudskim ovlaštenjima komisija za istrage, koje mogu primorati svjedoke da se pojave pred njima i svjedoče. U Njemačkoj, na primjer, pravila krivičnog postupka se primjenjuju *mutatis mutandis* na svjedočenje pred komisijom o istragama<sup>38</sup>. U Latviji, istražna komisija „ima ovlaštenje da uputi obavezujući poziv osobama da se pojave pred komisijom i da traži predstavljanje informacija i dokumenata neophodnih za obavljanje njenih funkcija<sup>39</sup>“. Ako osoba ne odgovori na taj zahtjev, „policija, na zahtjev komisije, provodi prinudne mjere za osiguranje ispunjenja gore navedenog zahtjeva“<sup>40</sup>. U Estoniji, sve parlamentarne komisije mogu zahtijevati da se vladini zvaničnici pojave pred njima i daju informacije. Međutim, samo istražne komisije imaju ovlaštenje da upute obavezujući poziv *bilo kojoj* osobi, pod prijetnjom krivičnih sankcija za neizvršenje<sup>41</sup>.
46. Suprotno takvoj praksi, Nacrt zakona ne povjerava istražnim komisijama nikakve jedinstvene ovlasti. Članom 7 jednostavno je propisano da su institucije koje su predmet nadzora dužne “sarađivati” sa istražnim komisijama i “pružiti im svu potrebnu pomoć i informacije”. Ovom odredbom ne dodaje se ništa novo ovlastima koje su povjerene svim tijelima parlamentarnog nadzora (kao što su stalne i *ad hoc* istražne komisije), a koje su propisane drugim odredbama Nacrta zakona (vidi tačke 24.-27. u gornjem tekstu). Čini se da Nacrtom zakona nije predviđena mogućnost upućivanja poziva pojedincima koje ne rade za izvršna tijela koja su predmet nadzora, niti mogućnost traženja dokumenata i dokaza u pisanoj formi koji ne potječu iz tih tijela. Jedina odredba koja je približna takvoj ovlasti, sadržana je u Članu 11, Stav 1 (d), kojim se nadzornim tijelima odobrava da “traže pomoć nezavisnih eksperata izvan institucije [koja je predmet nadzora]”. Međutim,

<sup>36</sup> Sredstva za parlamentarni nadzor, str. 41. Vidi takođe Parlamentarnu skupštinu Vijeća Evrope, izvještaj čiji je autor g. Karim van Overmeire, *Proceduralne smjernice o pravima i odgovornostima opozicije u demokratskom parlamentu*, Doc. 11465 rev., 3. januar 2008. godine, tačka 68.

<sup>37</sup> Proceduralne smjernice o pravima i odgovornostima opozicije u demokratskom parlamentu, tačka 13.2.8.

<sup>38</sup> Osnovni zakon Federalne republike Njemačke, član 44.

<sup>39</sup> Poslovnik, citat iz fusnote 26., član 44.

<sup>40</sup> Ibid, član 174, stav 2.

<sup>41</sup> Poslovnik i Dokument o internim pravilima, citati z fusnote 25., odjeljaka 22 i 23.

eksperti koji nisu zaposleni u institucijama vlasti, kako se čini, nisu dužni odgovoriti na takav zahtjev, budući da Nacrt zakona ne predviđa nikakve sankcije za nepoštivanje njegovih odredaba, osim onih propisanih za službenike institucija vlasti.

47. Proširenje ovlasti istražnih komisija kako bi im se dala mogućnost da pozovu svjedoke i ostvare uvid u evidenciju trećih strana, izvan institucija koje su predmet nadzora, od ključnog je značaja za ostvarenje efikasnosti istražnih postupaka. Kao što je već spomenuto, upravo ta ovlast predstavlja razliku između parlamentarnih istraga i ostalih sredstava nadzora. Dobar primjer jezgrovite formulacije koja bi se mogla upotrijebiti u tekstu Nacrta zakona sadržan je u Članu 22, Stav 2, Poslovnika Parlamenta Estonije, u kojem se navodi:

Istražna komisija ovlaštena je da pozove osobe da se pojave pred komisijom, te da istoj predoče informacije i dokumente potrebne za obavljanje njene funkcije. Pozvane osobe dužne su odazvati se pozivu, dati pojašnjenja i odgovoriti na pitanja. Informacije i dokumenti koje komisija zatraži na uvid, moraju biti dostavljene do datuma koji je utvrdila komisija.<sup>42</sup>

**Preporučuje se da se Nacrtom zakona pojasne i ojačaju ovlasti istražnih komisija. U situacijama kada istražne komisije dijele iste ovlasti sa drugim tijelima za nadzor, poglavlje Nacrta zakona posvećeno isključivo istražnim postupcima trebalo bi sadržati jasne reference na odredbe kojima su propisane te opšte ovlasti. Istražnim komisijama trebale bi biti povjerene dodatne ovlasti da pozovu bilo kojeg pojedinca da se pojavi pred komisijom, da svjedoči i da predoči dokumente.**

48. U cilju ostvarenja efikasnosti, nije dovoljno da istražne komisije imaju mogućnost da pozovu pojedince, uključujući tu i javne dužnosnike, da svjedoče. One bi također trebale imati mogućnost da *zaštite* svjedoke koji se jave u namjeri da razotkriju primjere korupcije i lošeg upravljanja (tzv. ‘zviždači’). U mnogim državama postoje određeni propisi o zaštiti zviždača, kojima se zviždači štite u pogledu zaštite tajnosti njihovog identiteta i zaštite od odmazde poslodavca, a postoji i mogućnost zaštite od pokretanja krivičnog ili parničnog postupka protiv takvih osoba, zbog kršenja pravila o povjerljivosti podataka.<sup>43</sup> **Nacrtom zakona potrebno je osigurati da pojedinci koji pružaju informacije istražnim komisijama mogu iskoristiti povoljne odredbe postojećih propisa o zaštiti zviždača, ili, ukoliko u Bosni i Hercegovini ne postoje takvi propisi, onda bi Nacrtom zakona trebali biti propisani mehanizmi zaštite, u skladu sa preporukama koje je formulirala Parlamentarna skupština Vijeća Evrope u svojoj Rezoluciji 1729(2010) o zaštiti zviždača.**<sup>44</sup>
49. Odredbe Nacrta zakona koje se konkretno odnose na istrage, ne preciziraju način na koji će istražne komisije voditi postupak. Međutim, Članom 9 Nacrta zakona propisuje se općenito da sjednice svih nadzornih tijela moraju biti otvorene za javnost (osim ukoliko nije odlučeno drugačije), a odredbama članova 10 i 13 svim nadzornim tijelima daje se pravo na provođenje javnih saslušanja, što odgovara praksi u drugim zemljama, gdje je uobičajeno da parlamentarne istražne komisije provode javna saslušanja. Na primjer, Predstavnički dom Parlamenta Holandije smatra da je javna priroda parlamentarnih

<sup>42</sup> Poslovnik i Akt o internim pravilima, fusnota 25.

<sup>43</sup> Za više detalja o zaštiti zviždača u različitim državama, pogledati OECD Vodeće principe grupe G20 o zaštiti zviždača (2011.), dostupne na: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>. Također vidjeti OSCE Priručnik o brobi protiv korupcije (2016.), str. 131-140, dostupne na: <http://www.osce.org/secretariat/232761>.

<sup>44</sup> Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1729(2010) o zaštiti zviždača, dostupna na: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17851&lang=en>

istraga jedno od njihovih osnovnih obilježja.<sup>45</sup> Princip transparentnosti također zahtijeva da *dokumenti* koji se odnose na istragu budu dostupni javnosti. U tom smislu, napominje se da je Članom 8 propisano da se izvještaji istražnih komisija objavljuju na službenoj stranici Parlamentarne skupštine. **Nacrtom zakona ovaj zahtjev mogao bi biti proširen kako bi se osiguralo da i ostali dokumenti vezani za rad istražnih komisija budu objavljeni, uključujući tu dnevni red, svjedočenja svjedoka, transkripte i zabilješke o postupcima komisije.**<sup>46</sup> **Potrebno je predvidjeti i izuzeća od obaveze objavljivanja, koja bi obuhvatila dokumente koji sadrže povjerljive informacije (vidi tačku 28. u gornjem tekstu).**

50. Osim obaveze objavljivanja, jedine smjernice koje pruža Član 8 u pogledu obaveze istražnih komisija u oblasti izvještavanja je da će te komisije, po okončanju svog rada, „dostaviti svoj izvještaj tijelu koje provodi parlamentarni nadzor“. Ovom formulacijom ne precizira se kome će izvještaj biti dostavljen, mada se pretpostavlja da izvještaj treba dostaviti parlamentarnom tijelu koje je osnovalo predmetnu istražnu komisiju. Kako što se preporučuje u gornjem tekstu, istražne komisije, po pravilu, osniva dom parlamenta. Prema tome, **preporučuje se da se propiše da istražna komisija svoj konačni izvještaj dostavlja relevantnom domu Parlamentarne skupštine.** Preciznije odredbe o konkretnim modalitetima izvještavanja mogu biti propisane poslovníkom i praksom Parlamentarne skupštine.
51. U isto vrijeme, važno je, u skladu sa dobrom praksom prisutnom u drugim državama članicama OSCE-a, da se Nacrtom zakona osigura da su izdvojena mišljenja navedena u izvještaju o istrazi, čime se jača uloga parlamentarne opozicije. U praksi se ovakav pristup može ostvariti na dva načina: članovi komisije mogu priložiti svoja izdvojena mišljenja osnovnom izvještaju ili im se može omogućiti da svoja mišljenja uvrste u zaseban izvještaj. U Njemačkoj, na primjer, Poslovníkom *Bundestaga* propisano je da izvještaji komisija moraju sadržati “preporuke većine u komisiji, uz obrazloženje tih preporuka, *mišljenje manjine*, i komentare nadležnih komisija”<sup>47</sup>. U Estoniji je Poslovníkom propisano da “član komisije može dati opravdano izdvojeno mišljenje u vezi sa izvještajem; mišljenje se prilaže izvještaju u formi aneksa” (Član 23 Stav 1). U Austriji, Poslovníkom Nacionalnog vijeća propisano je da tri ili više članova komisije koji nisu saglasni sa mišljenjem većine, imaju pravo izdati zaseban izvještaj (Član 42). Ovakva praksa evropskih parlamenata ima uporište u smjernicama Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope u kojima se preporučuje da “se članovima opozicije da mogućnost da svoja izdvojena mišljenja prilože izvještaju koji je usvojila komisija, ili da ih prezentiraju u zasebnom izvještaju.”<sup>48</sup> **Zbog toga se preporučuje da se Nacrtom zakona propiše pravo pojedinačnih članova istražne komisije da svoja izdvojena**

<sup>45</sup> <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/parliamentary-inquiry>

<sup>46</sup> Ovakva praksa u skladu je sa preporukama sadržanim u Deklaraciji o otvorenosti parlamenata za javnost koju je usvojila globalna grupa organizacija za parlamentarni nadzor, a koja je službeno objavljena 15. septembra 2015. godine. Članom 19 Deklaracije propisano je: “Izvještaji o postupcima komisije, uključujući tu sačinjene i zaprimljene dokumente, svjedočenja svjedoka na javnim saslušanjima, transkripte i zabilješke o postupcima komisije, bit će bez odlaganja stavljeni na uvid javnosti.” Ova preporuka odražava međunarodni trend “usmjeren ka uvođenju prakse rutinskog omogućavanja građanima da ostvare proaktivan pristup mnogim dokumentima komisija”, pogledati Komentar, str. 25, dostupno na: <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/commentary-20120914.pdf>. Slično tome, Smjernice Interparlamentarne unije za izradu web stranica parlamenata sadrže preporuku kojom se sugerira da informacije koje parlamenti objavljuju online trebaju obuhvatiti “dokumentaciju na čijoj izradi rade neplenarna tijela (komiteti, komisije i druge službene grupe) kao što su raspored sastanaka, dnevni red sastanaka objavljen unaprijed, evidencija o sastancima i poduzetim mjerama, izvještaji i dokumentacija o saslušanjima i ostalim aktivnostima (uključujući tu i dokumentaciju ostalih parlamentarnih službi koja je vezana za rad predmetnog tijela)” (Poglavlje 2.5), dostupno na: <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-e.pdf>.

<sup>47</sup> Poslovník Bundestaga, fusnota 13., Pravilo 66, stav 2.

<sup>48</sup> Proceduralni vodič o pravima i obavezama opozicije u demokratskom parlamentu, fusnota 35., odjeljak 13.6.3.

mišljenja iskažu u zasebnom izvještaju ili u obliku izdvojenog mišljenja priloženog osnovnom izvještaju komisije koji odražava rezultate izjašnjavanja većine.

52. U principu, odredbe o postupku istrage sadržane u Nacrtu zakona trebale bi biti propisane detaljnije. U Austriji, na primjer, detaljan set poslovnika parlamentarnih istražnih komisija priložen je poslovniku Nacionalnog vijeća.<sup>49</sup> Ovim odvojenim poslovnicima propisuju se zahtjevi vezani za dokaze, postupak pozivanja svjedoka, prava i dužnosti svjedoka, angažman vještaka, kao, između ostalog, i izvještavanje. Slično tome, u Holandiji, Poslovnikom Predstavničkog doma propisana je obaveza donošenja posebnog propisa o parlamentarnim istragama<sup>50</sup>.

## 7. Parlamentarna saslušanja

53. Praksa plenarnih saslušanja i saslušanja pred komisijama uobičajena je praksa parlamenata, koja za cilj ima prikupljanje informacija u cilju dopune izvještaja vlade, no takvom praksom stvara se i platforma za razgovore sa stručnjacima i širokim spektrom drugih aktera. Važnost saslušanja kao sredstva parlamentarnog nadzora prepoznata je u Nacrtu zakona, u kojem su dva odjeljka (odjeljak A i B Poglavlja III) posvećena ovoj temi. Međutim, bilo bi korisno da se u Nacrtu zakona detaljnije utvrde odredbe u vezi sa postupkom pokretanja i provedbe saslušanja, pozivanja svjedoka i izvještavanja. Kao što je to slučaj i sa nekoliko drugih sredstava vršenja parlamentarnog nadzora obuhvaćenih Nacrtom zakona, uvođenjem određenih mjera mogla bi se ojačati uloga opozicije i povećati transparentnost (tačke 44 i 45). Budući da Nacrt zakona predviđa mogućnost zatvorenih saslušanja (Član 12(2) i Član 16), **bilo bi logičnije koristiti pojam ‘saslušanja’ umjesto pojma ‘javna saslušanja’, kao generičku oznaku.**
54. Odjeljak A Poglavlja III posvećen je isključivo ‘javnim saslušanjima,’ dok Odjeljak B (članovi 19-21) govori o uvođenju još jednog sredstva nadzora, označenog pojmom ‘javne rasprave i tematske sjednice.’ Međutim, nije jasno na koji način ‘javne rasprave i tematske sjednice’ u smislu odredaba Odjeljka B, služe svrsi različitoj od svrhe saslušanja propisanih odredbama Odjeljka A. U kontekstu parlamentarne procedure, rasprave su “usmena razmjena mišljenja u cilju stvaranje pretpostavki za kolektivno odlučivanje o određenim pitanjima unutar doma.”<sup>51</sup> Upravo se u tom smislu pojam ‘rasprava’ koristi u Poslovniku Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Međutim, u Odjeljku B navedeni pojam ne koristi se u tom smislu: upravo kao i saslušanja, javne rasprave i tematske sjednice, kako je to propisano odredbama Odjeljka B, održavaju nadzorna tijela (dakle komisije, a ne dom parlamenta u plenarnom zasjedanju), u cilju prikupljanja informacija od trećih strana, o konkretnim pitanjima (Član 19). Postoje, međutim, određene formalne razlike između procedura propisanih odredbama Odjeljka A i onih propisanih odredbama Odjeljka B. ‘Saslušanja’ može pokrenuti i nadzorno tijelo/komisija i dom parlamenta (Član 13 Stav 1), dok ‘javne rasprave i tematske sjednice’ sazivaju i održavaju isključivo nadzorna tijela/komisije. Odjeljak A ne precizira ko može biti pozvan da učestvuje u saslušanju, ali izričito predviđa takvu mogućnost samo za zvaničnike koji predstavljaju institucije koje su predmet nadzora (Član 14 Stav 2). Odjeljak B, s druge strane, omogućava ekspertima i ostalim zainteresiranim osobama da učestvuju, uz obavezno učešće predstavnika

<sup>49</sup> <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/UAUS/index.shtml>

<sup>50</sup> Predstavnički dom, Poslovnik, fusnota 12, odjeljak 140.

<sup>51</sup> Sredstva parlamentarnog nadzora, fusnota 2, str. 62.

- relevantnih institucija koje su predmet nadzora. Konačno, Odjeljak A izričito obavezuje pozvane zvaničnike da na postavljena pitanja odgovore istinito i da dostave tražene dokumente, dok Odjeljak B ne propisuje slične dužnosti (osim toga, nije jasno da li se one podrazumijevaju).
55. Međutim, čini se da su sve razlike navedene u gornjem tekstu nasumične, te da nisu proistekle iz bilo kakvih temeljnih obilježja saslušanja, koja parlament može koristiti kako u čisto konsultativne svrhe, tako i u cilju bilježenja usmenih i pisanih dokaza.<sup>52</sup> Uvođenje dodatnog oblika nadzora, kako bi se zainteresiranim stranama, uključujući tu i eksterne eksperte i predstavnike poslovnog sektora i društva u cjelini omogućilo da predoče dokaze ili stavove, ne čini se potrebnim u ovom trenutku, imajući u vidu postojeće postupke propisane u Nacrtu zakona, koji to omogućuju. **Umjesto toga, preporučuje se da konsultativni elementi ‘javnih rasprava i tematskih sjednica’ sadržani u Odjeljku B (konkretno, stavovi 3-5 Člana 19 i Član 20) budu obuhvaćeni cjelinom o ‘saslušanjima’ unutar Odjeljka A. Time bi pripadajuće dijelove Odjeljka B trebalo izbrisati.** U kontekstu ove analize, odredbe o ‘javnim saslušanjima i tematskim sjednicama’ razmatrane su u ovom dijelu u okviru teme (javnih) saslušanja.
56. Prema odredbama Člana 13, odluku o pokretanju postupka saslušanja mogu donijeti dom parlamenta (u tom slučaju predmetni dom donosi odluku o tome koja će komisija izvršiti saslušanje) ili parlamentarna komisija/nadzorno tijelo direktno. Iako to nije precizirano u Nacrtu zakona, pretpostavlja se da se odluka o organiziranju saslušanja donosi prostom većinom glasova zastupnika predmetnog doma ili komisije. Međutim, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope preporučuje da se ove vrste odluka donose kvalifikovanom manjinom (jedna četvrtina) glasova članova komisije.<sup>53</sup> Takav pristup usvojio je, na primjer, Njemački *Bundestag*<sup>54</sup>. **U cilju jačanja uloge parlamentarne opozicije, zakonodavac bi trebao razmisliti o primjeni preporuka datih u kontekstu parlamentarnih istraga *mutatis mutandis* (vidi tačku 43.).**
57. Članom 13 Stav 2 nadalje se propisuje da odluka doma o pokretanju postupka saslušanja mora sadržati i 'spisak pozvanih osoba', što se vjerovatno odnosi na predstavnike institucija vlasti od kojih je zatraženo da dostave dokaze prilikom saslušanja. Čini se da to znači da je u slučaju kada saslušanja inicira dom, neophodno da postoji konačna lista svjedoka sačinjena prije saslušanja. Međutim, nije neuobičajeno da se ukaže potreba za pozivanjem dodatnih svjedoka tokom prezentiranja dokaza. **Zbog toga bi bilo poželjno izvršiti dopune Nacrta zakona kako bi se izričito omogućilo nadzornom tijelu da pozove dodatne svjedoke u bilo kojem trenutku tokom saslušanja. U pogledu odredaba o tome ko može biti pozvan da svjedoči, kao što je to već preporučeno u okviru tačke 47. u gornjem tekstu, Nacrtom zakona trebalo bi biti omogućeno nadzornim tijelima da pozovu široki spektar pojedinaca, uključujući tu i one koji nisu zvaničnici institucija vlasti, barem u okviru istrage,**
58. Članom 19 Stav 3 propisano je da “[e]ksterni eksperti, zainteresirane organizacije, institucije ili pojedinci *mog*u učestvovati u javnim raspravama ili tematskim sjednicama” [dodan akcenat u tekstu]. Pretpostavlja se da ta odredba znači da, umjesto po pozivu nadzornog tijela, zainteresirane osobe mogu zatražiti da dostave informacije, iako bi ovu odredbu trebalo jasnije precizirati. **Nacrtom zakona trebalo bi precizno utvrditi na**

<sup>52</sup> Pogledati sredstva parlamentarnog nadzora, str. 30.

<sup>53</sup> Odjeljak 13.6.4 Proceduralnih smjernica o pravima i dužnostima opozicije u demokratskom parlamentu.

<sup>54</sup> Poslovnik Bundestaga, fusnota 13, pravilo 70, stav 1.

**koji način zainteresirane osobe mogu zahtijevati da učestvuju u javnim saslušanjima i na koji način nadzorno tijelo razmatra takve zahtjeve i odlučuje o njima.**

59. Nije sasvim jasno da li zainteresirane osobe mogu svoje stavove iznijeti u pisanom obliku, iako se Članom 20 Stav 2 upućuje na postojanje takve mogućnosti. Ovakav način predstavljanja informacija bio bi zaista korisna alternativa ili dodatak usmenim svjedočenjima, posebno imajući u vidu činjenicu da sve zainteresirane osobe možda neće imati priliku da svjedoče, zbog vremenskih ograničenja. **Nacrtom zakona trebalo bi biti pojašnjeno da li zainteresirane osobe mogu dostaviti informacije u pisanom obliku, te ukoliko postoji ta mogućnost, propisati i proceduru za predočenje informacija u tom obliku.**
60. Članom 19 Stav 4, kako se čini, propisano je da javna rasprava/tematska sjednica mora biti održana u roku od 15 dana od dana zakazivanja. Iako u ovom kontekstu propisivanje određenog vremenskog okvira može biti korisno, nije jasno zbog čega je potreban ovakav stepen ekspeditivnosti prilikom održavanja rasprava/tematskih sjednica. Propisivanje roka od najviše 15 dana između donošenja odluke o održavanju javnog saslušanja i održavanja javnog saslušanja vrlo vjerovatno neće ostaviti dovoljno vremena potencijalno zainteresiranim osobama da iskažu svoj interes za saslušanje i pripreme materijal (ovo se posebno odnosi na manje organizacije koje ne raspolažu dovoljnim resursima i koje nisu u mogućnosti pripremiti kvalitetan podnesak u kratkom roku). Osim toga, iako je Članom 19, Stav 5 propisano da će održavanje javne rasprave/tematske sjednice biti najavljeno na web stranici Parlamentarne skupštine, tom odredbom ne precizira se koliko će vremena unaprijed ta najava biti objavljena. Ukoliko informacija o predstojećem saslušanju nije objavljena neposredno nakon zakazivanja saslušanja, vrijeme raspoloživo zainteresiranim stranama za pripremu dodatno se skraćuje. S tim u vezi, u Deklaraciji o otvorenosti parlamenata za javnost preporučuje se da „parlament ostavi dovoljno vremena kako bi omogućio građanima i organizacijama građanskog društva da dostave informacije članovima o pitanju o kojem se vodi rasprava“<sup>55</sup>. **Prema tome, preporučuje se da se izmijeni vremenski okvir u kojem treba doći do održavanja saslušanja kako bi se, izuzev u hitnim slučajevima, predstojeće javne rasprave/tematske sjednice mogle najaviti na službenim stranicama Parlamentarne skupštine najmanje 15 dana unaprijed (uz napomenu da taj rok treba biti i duži kada su predmet rasprave složena pitanja). Da bi se dodatno omogućilo učešće javnosti, Nacrt zakona mogao bi propisati koje osnovne informacije bi trebale biti sadržane u najavi, npr. tema saslušanja, tačno vrijeme i mjesto, ključni dokumenti vezani za saslušanje, te upute o tome na koji način zainteresirane osobe mogu zatražiti da učestvuju u saslušanju ili da dostave podnesak.**
61. Stavovima 2 i 3 Člana 14 propisuju se obaveze osoba (predstavnik institucija koje su predmet nadzora) pozvanih da učestvuju u saslušanju, da istinito odgovore na pitanja i dostave dodatne informacije ili dokumente koje zatraži nadzorno tijelo. Slične odredbe vezane za ovlaštenje nadzornog tijela da pozove svjedoke da se pojave pred tim tijelom i dostave dokaze mogu se pronaći i na drugim mjestima u tekstu Nacrta zakona, konkretno, u članovima 11 Stav 1 (a)-(c), 57-60, 63 i 64 (odredbama posljednjih dvaju članova propisuje se krivična odgovornost za neodazivanje na poziv nadzornog tijela ili nepoštivanje zahtjeva za dostavljanje informacija). Navedene odredbe nisu u potpunosti

---

<sup>55</sup> Fusnota 46, član 17.

usklađene sa njihovim sadržajem. Da bi se izbjegla nepotrebna fragmentacija i osigurala dosljednost u propisivanju ovlaštenja povjerenih nadzornim tijelima, **predlaže se da se ovlaštenje da pozove zvaničnike institucija vlasti i ostale osobe i da od njih traži da svjedoče i predstave dokaze propiše samo jednom, u opštem dijelu Nacrta zakona, a da odjeljak o saslušanjima obuhvati samo referencu na te odredbe.**

62. Prema odredbama Člana 17, nadzorno tijelo dužno je pripremiti izvještaj o saslušanju koje je održalo i predočiti ga nadležnom domu. **Preporuke sadržane u gornjem tekstu u vezi sa izvještajima istražnih komisija (vidi tačke 50. i 51.) odnose se *mutatis mutandi* na Član 17.**

### **8. Različite procedure**

63. Na nekoliko mjesta, Nacrtom zakona nije dovoljno detaljno propisana procedura koju je potrebno provesti. Neke od ovih praznina možda su rezultat proceduralnih nedorečenosti u politički osjetljivim situacijama. Konkretno, imajući u vidu važnost prijedloga izjašnjavanja o nepovjerenju sa stanovišta Ustava, Nacrtom zakona ne precizira se na koji način „druge inicijative“ koje se spominju u Članu 47 treba pokretati i izjašnjavati se o njima. Pretpostavlja se da je namjera zakonodavca bila da se te inicijative pokreću i da se o njima izjašnjava na isti način kako je to slučaj i sa inicijalnim prijedlozima. **Međutim, ukoliko je to slučaj, to treba biti i navedeno; također treba navesti da li se različita vremenska ograničenja u vezi sa inicijalnim prijedlozima podjednako odnose i na “druge inicijative”.**
64. U kontekstu interpelacija, Članom 36 Stav 2 propisano je da samo jedna interpelacija može biti stavljena na dnevni red sjednice. **U slučaju da u bilo kojem trenutku postoji više od jedne interpelacije, Nacrtom zakona potrebno je pojasniti postupak odabira interpelacije koja će biti stavljena na dnevni red.** Članom 38 propisano je da će, nakon rasprave, dom “*zauzeti stav o pitanju*” koje je pokrenuto interpelacijom i predloženim zaključcima” (dodan akcenat u tekstu). Izraz “zauzeti stav o pitanju” pomalo je nejasan. **Predlaže se da Nacrtom zakona bude preciziran postupak usvajanja odluke koja će sadržati najvažnije nalaze i preporuke proistekle iz rasprave.**

### **9. Odgovornost za nepoštivanje zahtjeva nadzornih tijela**

65. Članom 63 Nacrta zakona propisana je krivična odgovornost za zvaničnike koji se ne odazovu pozivu nadzornog tijela ili ne dostave dokumente. Često se zanemaruje potreba za stvaranjem mehanizma za provedbu zahtjeva parlamenta, u kontekstu njegove nadzorne funkcije. Zbog toga treba odati priznanje zakonodavcu na rješavanju tog problema. Međutim, djelo propisano odredbama Člana 63 formulirano je preusko i čini se da nije sasvim usklađeno sa ostalim relevantnim odredbama Nacrta zakona. Član 11 Stav 1 (b) dozvoljava nadzornim tijelima da ‘pokrenu pitanje odgovornosti’ za neodazivanje na poziv ili davanje lažne ili netačne izjave, što, pretpostavlja se, podrazumijeva upućivanje takvih predmeta nadležnim institucijama za provedbu zakona. U isto vrijeme, Članom 14 Stav 2 obavezuju se osobe pozvane na saslušanje da se pozivu odazovu i da prisustvuju saslušanju. Članom 14 Stav 3 nadalje se obavezuju osobe da “govore istinu.” Isti zahtjev, mada formuliran drugačije, ponavlja se u Članu 58 Stav 2, kojim se od svjedoka koji se pojave pred nadzornim tijelom traži da “odgovore na pitanja u okviru svojih ovlaštenja.” Međutim, ističe se da Članom 63 nije propisana odgovornost za namjerno davanje dokaza u pisanom ili usmenom obliku koji su netačni ili koji upućuju



na pogrešne zaključke. Nadalje, doslovna interpretacija ove odredbe sugerira da je pozvani zvaničnik odgovoran samo za propust da *odgovori* na poziv da se pojavi pred nadzornim tijelom, ali ne i za nepojavljivanje (bez opravdanih razloga). **Preporučuje se da se djelo propisano odredbama Člana 63 pojasnji, te da se navedene odredbe prošire. Nadalje se preporučuje da se odgovornost za krivokletstvo i slična djela uskladi u najvećoj mogućoj mjeri sa postojećim sankcijama za ista djela, kako je to propisano Krivičnim zakonom.**

66. Oslobođanje od krivične odgovornosti propisano je Članom 62 Stav 1, kojim se zabranjuje tijelima parlamentarnog nadzora da od zvaničnika institucija vlasti traže da dostave dokumente ili odgovore na pitanja ukoliko zbog toga mogu podlijegati krivičnoj odgovornosti. Ova odredba zapravo sadrži u sebi zaštitu od samooptuživanja, koja predstavlja jedan od temeljnih elemenata prava na pravično suđenje u krivičnom postupku.<sup>56</sup> Ova vrsta zaštite poznata je i kao pravo na šutnju, što prije svega znači da se od osobe ne može tražiti da svjedoči protiv sebe u krivičnom postupku (uključujući tu i istražni postupak) ili da aktivno dostavi druge inkriminirajuće dokaze, kao što su dokumenti, 'na način da ih locira, pribavi, dostavi ili na drugi način omogući pristup istima.'<sup>57</sup> Međutim, izvan konteksta krivičnog postupka, Evropski sud za ljudska prava ustanovio je da zaštita od samooptuživanja (implicirana u Članu 6 Stav 1 Evropskog suda za ljudska prava ne sprečava vlasti da traže od osobe da odgovori na pitanja *pod uslovom da inkriminirajući dokazi do kojih se došlo na taj način ne mogu biti iskorišteni u naknadnom krivičnom postupku protiv te osobe* (ovaj princip poznat je kao 'upotrebnii ili derivativni imunitet').<sup>58</sup> Takav 'upotrebnii imunitet' ne sprečava donošenje presude za krivično djelo na osnovu dokaza koje je prikupilo tužilaštvo.<sup>59</sup> Široka zaštita propisana Članom 62 Stav 1 ograničava sposobnost parlamenta da istraži moguće zloupotrebe u radu izvršnih organa vlasti. Međutim, bilo bi moguće preciznije propisati ovaj izuzetak, bez povrede prava na zaštitu od samooptuživanja. **Zakonodavac bi mogao razmotriti uvođenje gore navedene mogućnosti primjene 'upotrebnog imuniteta' kao alternativnog sredstva zaštite pojedinaca od samooptuživanja u kontekstu parlamentarne istrage.**
67. U vezi sa dokumentima, Članom 62 Stav 1 propisano je da nadzorno tijelo "*ne može imati uvid u dokumentaciju*" potencijalno inkriminirajuće prirode. Ovo je neobična formulacija, imajući u vidu zaštitu od samooptuživanja kojom se podrazumijeva samo da osoba može odbiti da predoči dokaze koji je inkriminiraju, čime se toj osobi ne daje pravo da spriječi istražne organe da prikupe dokaze primjenom drugih sredstava. **Preporučuje se da se formulacija Člana 62 Stav 1 izmijeni na način da se njome propiše da osoba ne može biti primorana da predoči traženu dokumentaciju, ukoliko informira nadzorno tijelo da bi to moglo dovesti do pokretanja krivičnog postupka protiv nje.**

[KRAJ TEKSTA]

*U prilogu: Nacrt zakona*

<sup>56</sup> OSCE/ODIHR, Pravni sažetak međunarodnih standarda u oblasti prava na pravičan postupak (2012.), str. 99-103

<sup>57</sup> Ibid, str. 100

<sup>58</sup> *Saunders protiv Velike Britanije* (1996.) ECHR, (19187/91, presuda od 17. decembra 1996.), tačke 71-76.

<sup>59</sup> Na temu upotrebe imuniteta u istragama Kongresa SAD, pogledati rad Daniela Curbela Zeidmana, *To Call Or Not To Call: Compelling Witnesses To Appear Before Congress*, Fordham Urban Law Journal, Vol. 42 (2016.), str. 583.