

# KVALITET I EFIKASNOST PROCESUIRANJA VISOKE KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

---



Jun 2024. godine

## KVALITET I EFIKASNOST PROCESUIRANJA VISOKE KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

**Autor:**

Miloš Davidović

**Štampa:**

Grafix sp Banja Luka

**Dizajn i grafička priprema:**

[www.bestia.agency](http://www.bestia.agency)

[www.ti-bih.org](http://www.ti-bih.org)

Transparency International u BiH

*Publikacija „Kvalitet i efikasnost procesuiranja visoke korupcije u Bosni i Hercegovini“ izrađena je uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.*

*Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost Udruženja za borbu protiv korupcije „Transparency International u BiH“ i ne odražava nužno stavove Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške, ni SMART Balkan konzorcija.*



# KVALITET I EFIKASNOST PROCESUIRANJA VISOKE KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

---

Jun 2024. godine

# SADRŽAJ

<b>SAŽETAK</b> .....	05
<b>1. O ANALIZI - UVOD I METODOLOŠKI PRISTUP</b> .....	06
<b>2. VISOKA KORUPCIJA KAO MODEL ZAROBLJAVANJA DRŽAVE</b> .....	08
<b>3. INSTITUCIONALNI I PRAVNI OKVIR PROCESUIRANJA VISOKE KORUPCIJE U BIH</b> .....	10
3.1. DEFINISANJE VISOKE KORUPCIJE U LEGISLATIVI VSTV.....	10
3.2. NADZOR NAD PRIMJENOM DEFINICIJA.....	14
3.3. POSTUPAK DODJELJIVANJA OZNAKE KTKV ILI KTOV.....	15
<b>4. EFIKASNOST PROCESUIRANJA VISOKE KORUPCIJE U BIH U VREMENSKOM PERIODU 2021. – 2023. GODINA</b> .....	17
Mapa procesuiranja korupcije u BiH.....	17
(Ne)procesuiranje visoke korupcije u BiH.....	23
- Zanemariv broj predmeta visoke korupcije u radu pred tužilaštvima.....	24
- Učestalost otvaranja istraga u formiranim predmetima visoke korupcije i nepribjegavanje donošenju naredbi o neprovođenju istrage.....	24
- Blagi rast broja podignutih i potvrđenih optužnica u predmetima visoke korupcije, koji je u svojoj ukupnosti i dalje nedovoljan.....	25
- Pravosnažne presude u predmetima visoke korupcije su rijetkost, a kaznena politika izuzetno blaga.....	27
<b>5. UZROCI DISFUNKCIONALNOSTI RADA I LOŠIH REZULTATA PRAVOSUDNOG SISTEMA U BORBI PROTIV VISOKE KORUPCIJE</b> .....	29
- Dugotrajnost vođenja postupaka.....	29
- Kvalitet optužnica zahtijeva unaprjeđenje.....	30
- Nedostatak institucionalnih kapaciteta.....	31
- Neadekvatnost sistema ocjenjivanja rada tužilaca.....	32
- Teškoće sa pribavljanjem i osiguranjem vjerodostojnosti dokaza.....	33
- Nepostojanje opšte volje za procesuiranjem ove vrste krivičnih predmeta.....	34
- Korupcija unutar pravosuđa.....	35
- Praktično – pravni izazovi u primjeni instituta koji dovode do loših rezultata u procesuiranju visoke korupcije.....	36
<b>6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b> .....	41

## SAŽETAK

Analiza kvaliteta i efikasnosti procesuiranja visoke korupcije u BiH predstavlja sveobuhvatan prikaz reakcije pravosuđa BiH u odnosu na pojavu i razvoj najsloženijih oblika kriminaliteta, izraženih kroz kategoriju visoke korupcije, i to u vremenskom okviru 2021. – 2023. godina. Visoka korupcija jeste osnov disfunkcionalnosti sistema, u okviru koje nosioci najviših političkih funkcija, u nastojanju širenja i/ili zadržavanja vlastite moći, a koristeći svoj položaj i uticaj, čine široki spektar krivičnih djela, zbog čega se visoka korupcija smatra posebnim vidom političke korupcije. VSTV je u formi Definicije, izdvojio predmete visoke korupcije, te propisao uslove koji moraju biti ispunjeni za kategorizaciju ove vrste predmeta, a koji uslovi se zasnivaju na dva temeljna kriterija, a to je svojstvo učinitelja, te posebna kvalitativna obilježja samog tužilačkog predmeta. Analiza efikasnosti procesuiranja korupcije, pokazuje loše rezultate bosansko – hercegovačkog pravosuđa, najprije u kontekstu izuzetno malog broja formiranih predmeta ove kategorije u tužilaštvima u BiH, što se posljedično odrazilo na broj pokrenutih istraga i podignutih optužnica. Najniži stepen efikasnosti u ovom procesu primjetan je na planu trajanja i okončanja pokrenutih postupaka, te kaznenoj politici, čija blaga rješenja prema osuđenim licima mogu samo podsticajno djelovati u pogledu činjenja novih krivičnih djela. Kao uzroci izostanka pozitivnih rezultata identifikovane su pojave povezane sa organizacijom i kapacitetima pravosuđa, ali i političkim kontekstom u kojem isti egzistira, a koji vodi ka „zarobljavanju“ pravosudnih institucija. Zbog toga su kao rješenja koja bi mogla doprinijeti poboljšanju kvaliteta i efikasnosti procesuiranja visoke korupcije, predložene legislativne i faktičke mjere usmjerene ka jačanju kadrovskih i institucionalnih kapaciteta pravosudnog sistema, sa posebnim naglaskom na integritet, nezavisnost i stručnost nosilaca pravosudnih funkcija, ali i stvaranje adekvatnih uslova za učinkovit rad na ovim predmeta.

# 1. O ANALIZI – UVOD I METODOLOŠKI PRISTUP

Visoka korupcija predstavlja pojavu sve češće prisutnu u javnom bosansko – hercegovačkom diskursu, kao dominantan model oblikovanja i funkcionisanja temeljnih državnih funkcija i glavni uzročnik zastoja svukupnog društvenog progresu. Ovaj vid korupcije postao je glavna brana oživotvorenju koncepta vladavine prava, te je doveo do značajnog udaljavanja od svih principa na kojima počiva demokratski civilizovani poredak. Iz tog razloga, procesuiranje visoke korupcije se javlja kao temeljni zadatak pravosuđa BiH, a uspješnost u njegovom izvršavanju, postala je glavni pokazatelj (ne)postojanja političke kontrole nad radom pravosudne zajednice.

Indeks percepcije korupcije (CPI) je istraživanje koji provodi Transparency International na globalnom nivou, kroz analizu percepcije korupcije u javnom sektoru putem 13 nezavisnih studija i anketa stručnjaka i poslovnih subjekata, te isto u kontinuitetu ukazuje na poražavajuću poziciju BiH na ovom području. Naime, na skali koju koristi CPI od 0 do 100 (gdje 0 predstavlja najveći mogući stepen korupcije, dok 100 predstavlja potpuno odsustvo korupcije) BiH prema istraživanjima za 2023. godinu ima CPI rezultat 35, što predstavlja najlošiju ocjenu u regiji Zapadnog Balkana, te zauzima 108. poziciju na globalnom nivou u odnosu na 180 ispitivanih zemalja. Posebno negativan podatak u kontekstu koruptivne stvarnosti jeste da je BiH u posljednjih deset godina izgubila 7 CPI bodova.<sup>1</sup>

Učestalost pojave visoke korupcije u BiH, te nesposobnost pravosudnog sistema za efikasno djelovanje u borbi protiv iste, identifikovani su u nizu nalaza međunarodnih instanci. Tako se u *Izveštaju stručnjaka o pitanjima vladavine prava u BiH iz 2018. godine (tzv. Priebeov Izveštaj)* konstatuje da je kvalitet mnogih krivičnih istraga na vrlo niskom nivou, te da se bez odgovarajućeg obrazloženja propuštaju preduzeti očigledni koraci u istrazi posebno u predmetima teških oblika krivičnih djela na visokom nivou ili koji se odnose na „visokorangirane osobe“. Kao najozbiljniji problem prepoznata je podložnost tužilaca neprimjerenom uticaju i nedostatak lične nezavisnosti, a u predmetima visoke korupcije uočene su neobjašnjive profesionalne i pravne greške, nemar, zloupotreba postupka i upitne sudske odluke, za koje niko ne odgovara. Zaključno, pravosnažno okončani predmeti za korupciju svedeni su na tzv. „sitnu korupciju“, a sankcije koje su čak i u tim predmetima izrečene, nemaju odvrćujući efekat.<sup>2</sup>

U *Izveštaju Evropske Komisije o BiH za 2023. godinu*, u dijelu poglavlja 23: „Pravosuđe i osnovna prava“, ističe se da se BiH nalazi između rane faze i određenog nivoa pripremljenosti u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, uz nepostojanje napretka na ispunjavanju preporuka iz Izveštaja za 2022. godinu, kao i nalaza iz Izveštaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava u BiH. Takođe, utvrđeno je da je u izvještajnom periodu podignut određeni broj optužnica za visoku korupciju, ali su zbog operativne neefikasnosti i političkog uplitanja rezultati na sprječavanju i suzbijanju korupcije i dalje zanemarivi. Posebna zabrinutost je izražena kada je u pitanju veoma mali broj pravosnažnih presuda u predmetima visoke korupcije, te je kao ključni zadatak postavljeno postizanje napretka u rezultatima sprječavanja i suzbijanja korupcije na visokom nivou, uz unaprijeđenje saradnje policijskih organa i tužilaštava.

Shodno prethodno navedenom, ukazala se potreba za izradom studije koja će jedinstveno i sistematski obuhvatiti analizu ključnih pokazatelja u pogledu kvaliteta i efikasnosti procesuiranja visoke korupcije u BiH. U tom smislu, analiza najprije nudi konceptualni okvir za razumijevanje različitih pojavnih formi političke korupcije, koje kulminiraju pojavom zarobljene

1 Corruption Perception Index (CPI): <https://ti-bih.org/indeks-percepcije-korupcije-cpi-2023/>

2 Izveštaju stručnjaka o pitanjima vladavine prava u BiH iz 2018. godine (tzv. Priebeov Izveštaj) <https://archive.euro-pa.ba/wp-content/uploads/2019/12/Izveje%C5%A1taj-stru%C4%8Dnjaka-o-pitanjima-vladavine-prava-u-BiH.pdf>

države, te njenog uticaja na stabilnost i snagu institucija državne vlasti. Nadalje, dat je podroban prikaz legislativnog okvira u vezi borbe protiv visoke korupcije, sa analizom standarda i postupka za kategorizaciju krivičnih predmeta, kao predmeta korupcije visokog nivoa, definisanih od strane VSTV, te praktičnih implikacija koje se mogu pojaviti prilikom primjene odnosnih standarda.

Centralni dio posvećen je analizi rezultata pravosudnog sistema u BiH na planu borbe protiv korupcije visokog nivoa u vremenskom periodu od 2021. do 2023. godine, i to na osnovu podataka VSTV, objedinjenih u okviru interaktivne mape procesuiranja korupcije, kreirane od strane Transparency International u BiH (u daljem tekstu TI BiH). Putem kvantitativnog metoda, predmetni podaci su statistički obrađivani, te su analizirani trendovi rada primarno tužilaštava, a djelimično i sudova, u odnosu na procesuiranje visoke korupcije u trogodišnjem razdoblju, u različitim stadijima postupka i to na osnovu: broja formiranih predmeta visoke korupcije, vrste tužilačkih odluka u tim predmetima, broja podignutih i potvrđenih optužnica za visoku korupciju, te broja i vrste pravosnažnih sudskih odluka, sa kvalitativnom metodološkom analizom vrste krivično – pravnih sankcija izrečenih u okviru istih, te njihovim uticajem na suzbijanje visoke korupcije u BiH. U sklopu ovog dijela, izvedeni su ključni nalazi u vezi sa procesuiranjem visoke korupcije u BiH, te su utvrđeni pozitivni i negativni pokazatelji na ovom području.

U posebnom dijelu analize, nastojali su se identifikovati osnovni uzroci neučinkovitosti pravosudnog sistema kada je u pitanju visoka korupcija, i to kroz kvalitativnu analizu podataka prikupljenih od strane TI BiH u ranijim istraživanjima, odnosno drugih međunarodnih organizacija. U konačnici, u okviru zaključka, a prema utvrđenim nedostacima, date su osnovne preporuke za poboljšanje pravnog i institucionalnog okvira, kako bi isti zadovoljili uslove za kvalitetnu i efikasnu borbu protiv visoke korupcije u BiH.

## 2. VISOKA KORUPCIJA KAO MODEL ZAROBLJAVANJA DRŽAVE

Korupcija predstavlja negativni društveni fenomen, usmjeren ka jačanju partikularnih snaga i interesa unutar društvene zajednice, te paralelnom slabljenju funkcionalnosti i stabilnosti društvenog sistema, kroz odsustvo odgovornosti. Imajući u vidu široko postavljeno određenje ovog pojma, korupcija se može sagledavati i analizirati sa više aspekata – pravnog, kiminološkog, sociološkog ili politološkog.<sup>3</sup> Za potrebe ove analize, relevantno je određenje korupcije u krivično – pravnom kontekstu, koje svoje polazište ima u standardima postavljenim u nizu međunarodnih dokumenata. Tako, temeljni univerzalni dokument u ovoj oblasti Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije govori o pojavnim inkriminirajućim oblicima koji se mogu smatrati koruptivnim<sup>4</sup>, dok regionalni instrument Krivično – pravna konvencija Savjeta Evrope o korupciji<sup>5</sup> u pretežitom dijelu razrađuje kategorije podmićivanja i pranja novca. Međutim, istaknuti međunarodni dokumenti ne daju sveobuhvatnu definiciju korupcije, već se ovaj pojam upotpunjuje i širi kroz uvođenje različitih inkriminirajućih oblika koji nose predznak koruptivnog. Zbog rasprostranjenosti pojava oblika korupcije, posebno u kontekstu društvenog razvoja, u najširem smislu korupcija bi se odredila kroz ponašanja koja su protivna zakonskim propisima, te kojima se zloupotrebom javnih ovlaštenja ostvaruje privatna korist,<sup>6</sup> sa ozbiljnim negativnim uticajem na sigurnost, te pitanja ekonomskih i ljudskih prava.<sup>7</sup> Unutar domaćeg pravnog okvira, VSTV je najprije 2015., a zatim 2019. godine, usvojio Listu koruptivnih krivičnih djela<sup>8</sup>, koja ima za cilj da se analizom četiri krivična zakona u BiH, identifikuju ona krivična djela sa koruptivnim obilježjima, a kako bi se osigurao jedinstven pristup pravosudnog sistema u procesuiranju korupcije, počevši od procesa označavanja predmeta, zaključno sa praćenjem rada i ostvarenih rezultata na istima. Uprkos tome, primjena navedena Liste u praktičnom radu, dovela je do neujednačenog postupanja unutar pravosudne zajednice, a široko postavljen odrednice, otvorile su prostor za statističko podvođenje pod ovu kategoriju različitih inkriminirajućih postupanja, sa koruptivnom količinama manjeg značaja.

Unutar prethodno opisanog doktrinarnog, te određenja pojma korupcije u kontekstu međunarodnih dokumenata, egzistiraju i neprestano se razvijaju različite kategorije korupcije, koje, svaka na svom nivou, ostvaruju negativan uticaj na stabilnost sistema. Sa aspekta razaranja stubova demokratskog društvenog uređenja, kroz intenciju potpune eliminacije pravne države i nekontrolisanog jačanja partikularnih moći, pojam političke korupcije zauzima centralno mjesto. Fenomen političke korupcije, određen je kroz same aktere koji u njoj, neposredno ili posredno učestvuju, a to su nosioci najviše političke moći u državi, ili kroz sami cilj koruptivnog postupanja, a to je sticanje ili zadržavanje političke moći, zbog čega se politička korupcija može javiti u dva vida: A. politička korupcija u okviru koje nosioci političke moći povećavaju i dalje razvijaju vlastito bogatstvo i uticaj, te B. politička korupcija kroz koju nosioci političkih funkcija stižu, zadržavaju i jačaju političku moć.<sup>9</sup> Dakle, politička korupcija se proteže na širokom spektru, počevši od tzv. administrativne korupcije, koja se manifestuje na polju primjene propisa, mjera i politika, najčešće od strane djelatnika javne uprave, pa sve do po društvo najpogubnijih vidova političke korupcije, kada ona poprima obilježja sistemске

3 Vidi: Srđan Blagovčanin, *Vladavina kartela* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2020), str. 16. i 17.: Teorija odnosa principala i agenta i Teorija kolektivne akcije. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2020/06/Vladavina-kartela-1.pdf>

4 Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (2003), članovi od 15 do 25: Podmićivanje nacionalnih javnih službenika, Pronevjera, zloupotreba ili drugo nelegitimno korištenje imovine od strane javnog funkcionera, Zloupotreba uticaja, Zloupotreba funkcija, Nezakonito bogaćenje, Mito u privatnom sektoru, Pronevjera imovine u privatnom sektoru, Pranje nezakonito stečene imovine, Prikrivanje i Opstruiranje pravde.

5 Krivično – pravna konvencija Savjeta Evrope o korupciji (1999)

6 Analiza procesuiranja koruptivnih krivičnih djela u Bosni i Hercegovini kroz prikaz odabrame sudske prakse: USAID – Projekat Pravosuđe protiv korupcije (2017). str. 23. <http://www.rs.cest.gov.ba/index.php/seminari-2019/20-123banja-luka-kvalitet-optunice/2508-analiza-koruptivnih-krivicnih-djela/file>

7 Povelja OSCE o evropskoj sigurnosti (1999)

8 Nova Lista koruptivnih krivičnih djela usvojena od strane VSTV u maju 2018. godine

9 S. Blagovčanin, *Vladavina kartela*, str. 12 i 13.



korupcije<sup>10</sup>, a sama država stiče epitet zarobljene države, kroz eliminaciju svih mehanizama njenom suprotstavljanju.

Zbog činjenice da su predvodnici političke korupcije subjekti koji s obzirom na svoj status unutar sistema vlasti, raspoložu monopolom političke i ekonomske moći, ovaj oblik korupcije, stvara nemjerljive štetne posljedice po funkcionisanje državnih institucija i zadovoljavanja potreba građana. Imajući u vidu neprestanu rasprostranjenost političke korupcije u hibridnim sistemima, kakav je bosanskohercegovački, pojavila se potreba identifikacije političke korupcije kao zasebne kategorije, a sve u cilju kreiranja sveobuhvatnog i učinkovitog pristupa pravosudne zajednice njenom procesuiranju, koji će biti prilagođena njenoj složenosti i svim njenim specifičnostima. U terminološkom smislu, egzistiraju različiti pojmovi koji podrazumijevaju političku korupciju, a jedan od njih je *visoka korupcija ili korupcija visokog nivoa*, koji je inkorporiran u domaći pravni okvir.

Kao što je navedeno, krajnji i za funkcionisanje države najpogubniji vid korupcije, nastupa u trenutku kada sama država postaje „zarobljena država“. Zarobljena država, kao društveni i stvarni fenomen, podrazumijeva sistem lišen svakog oblika učinkovitosti i sposobnosti za ostvarivanje temeljnih funkcija, a koji je nemoćan pred uskim interesnim grupacijama, koje ga oblikuju u skladu sa vlastitim ciljevima, kroz efektivnu kontrolu nad ključnim institucijama i procesima kreiranja politika. Kroz takvu efektivnu kontrolu, iz procesa kreiranja i provođenja politika isključuju se one grupacije čijim bi interesima date institucije trebale da služe.<sup>11</sup> Sama moderna država obilježena je predstavljanjem različitih interesnih grupa, tako da niko nema monopol na definisanje javnog interesa.<sup>12</sup> Međutim, kreatori i realizatori zarobljene države, koristeći vlastite politički, ekonomski i društveni uticaj, uspostavljaju monopol nad kreiranjem javnog interesa, na način da se njihovi interesi, usmjereni na povećanje i zadržavanje moći, definišu kao javni. U datim okolnostima, institucije države pokazuju svoju potpunu slabost, a sama država izuzev pravnog egzistiranja, gubi svoje temeljne funkcije i faktičku moć (prestaje država *de facto* i opstaje isključivo država *de iure*), a koje bi trebale biti orjentisane ka osiguranju sigurnosti, ekonomskog prosperiteta i ideala pravednosti. Zbog toga, zarobljena država, u svom suštinskom smislu, ne može se nazvati državom.

TI BiH je kroz svoja istraživanja identifikovao tri manifestacije zarobljavanja države u BiH, i to kroz A. distribuciju poslova temeljem klijentelističkih principa, B. zloupotrebe u procesu javnih nabavki i C. političku kontrolu nad radom pravosuđa, kroz odsustvo procesuiranja političke korupcije,<sup>13</sup> a pojave zarobljenosti prepoznate su i u okviru Rezolucije Evropskog parlamenta od 12.7.2023. o Izvještaju Evropske Komisije o Bosni i Hercegovini za 2022. godinu<sup>14</sup>. Usljed posljednjeg oblika zarobljavanja bosanskohercegovačkih institucija, postavlja se pitanje objektivne (ne)mogućnosti da postojeći pravosudni sistem ponudi adekvatne odgovore na pojavu visoke korupcije, a rezultati prikupljeni i obrađeni u okviru ove analize, potvrđiće tezu o BiH, kao klasičnom primjeru zarobljene države.

10 Nikola Lanščak, „Politička korupcija kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti“, *Polemos: časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira*, 2014. XVII, 33-34, str. 150.

11 Liz David-Barret. State capture and Inequality. Research Paper, Pathfinders, New York University Center on International Cooperation. [https://cic.nyu.edu/sites/default/files/cic\\_pathfinders\\_state\\_capture\\_inequality-2021.pdf](https://cic.nyu.edu/sites/default/files/cic_pathfinders_state_capture_inequality-2021.pdf) (2021); Prema: Srđan Blagovčanin, Bosna i Hercegovina: zarobljena država i zarobljeno društvo (Banja Luka: Transparency International BiH, 2024), str. 26. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2024/02/Bosna-i-Hercegovina-Zarobljena-drzava-i-zarobljeno-drustvo-WEB-4.pdf>

12 Midhat Izmirlija, Transformacija funkcija moderne države – doktorska disertacija (Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, 2014), str. 10.

13 Ibid. 26.

14 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0284\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0284_HR.html)

## 3. INSTITUCIONALNI I PRAVNI OKVIR PROCESUIRANJA VISOKE KORUPCIJE U BIH

### 3.1. DEFINISANJE VISOKE KORUPCIJE U LEGISLATIVI VSTV

Imajući u vidu prethodno opisane kategorije koruptivnog postupanja, te uvažavajući istaknute specifičnosti krivičnih djela koja potpadaju pod pojam političke korupcije, ukazala se potreba da se u odnosu na procesuiranje navedenih krivičnih djela, u legislativnom smislu, izvrši njihova kategorizacija i razdvajanje od uobičajenih koruptivnih predmeta. Navedeni model bi osigurao zasebnu registraciju ovih predmeta u tužilačkom sistemu, te omogućio efikasno praćenje postignutih rezultata, te planiranje dalje dinamike rada. Postupajući u tom pravcu, VSTV je kao regulatorno tijelo pravosudnog sistema, na sjednici održanoj 8. novembra 2018. godine usvojio dokument pod nazivom: „Definicije za klasifikaciju predmeta visokog nivoa korupcije i organizovanog kriminala“ (u daljem tekstu: „Definicije“), kojim su po prvi put, zasebno uvedene kategorije predmeta „korupcije visokog nivoa“ i „organizovanog kriminala visokog nivoa“. Nakon praćenja primjene predmetnih Definicija, a na osnovu uočenih nedostataka, VSTV je pristupio reviziji predmetnih Definicija, te je na sjednici održanoj 23. i 24. juna 2021. godine usvojio revidirani tekst Definicija korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa<sup>15</sup>, sa propisanim uslovima za kategorizaciju unutar ove vrste krivičnih predmeta. Radi usklađivanja sa navedenim Definicijama, VSTV je pristupio i izmjenama i dopunama Pravilnika o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u tužilaštvima (TCMS), kojim su ove kategorije uvedene u TCMS, te su im dodijeljene posebne oznake: „korupcije visokog nivoa (KTKV)“ i „organizovanog kriminala visokog nivoa (KTOV)“.<sup>16</sup> Takođe, ove izmjene su inkorporirane i u Pravilnik o orjentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u BiH<sup>17</sup>, kojim je uvedeno zasebno vrednovanje ove vrste krivičnih predmeta u sistemu orjentacionog normiranja, zavisno od načina njegovog okončanja. Međutim, predmetne izmjene učinjene su isključivo u okviru tužilačkog sistema u BiH, dok na strani sudskog sistema, nije ostavljena mogućnost izdvajanja ovih predmeta u zasebnu kategoriju predmeta, a koja nekonzistentnost može prouzrokovati dodatne poteškoće u praktičnom radu.

#### A. Korupcija visokog nivoa (KTKV)

Kada je u pitanju definicija predmeta korupcije visokog nivoa, ista je određena kroz dva ključna parametra: **1. svojstvo učinitelja** i **2. kvalitet predmeta, prema predviđenim obilježjima**, tako da je za dodjeljivanje statusa predmet korupcije visokog nivoa, potrebno da se unutar oba parametra, ispuni po jedan alternativno postavljeni uslov.

Kao počinitelj krivičnog djela visoke korupcije, slijedom utvrđene Definicije, može se pojaviti:

- visoko pozicionirani, izabrani ili imenovani nosilac funkcije na državnom, entitetskom, nivou Brčko Distrikta, kantonalnom, gradskom ili opštinskom nivou, ili
- visoko pozicionirani član organa upravljanja ustanove na državnom, entitetskom, nivou Brčko distrikta, kantonalnom, gradskom ili opštinskom nivou, te je precizirano da pojam visoko pozicionirani član obuhvata: direktora, izvršnog direktora, predsjedavajućeg nadzornog odbora, predsjednika upravnog odbora, zamjenike direktora, tehničke direktore, odnosno zamjenike predsjedavajućih navedenih pozicija, članove nadzornih i upravnih odbora, kao i druga lica koja imaju ključnu ulogu u donošenju odluka, a da se ustanovom smatraju preduzeće, ustanove ili druga pravna lica kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja.

15 Definicije korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa, usvojene na sjednici VSTV održanoj 23. i 24. juna 2021. godine

16 Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u tužilaštvima (TCMS) („Službeni glasnik BiH“, broj 50/21)

17 Pravilnik o orjentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 6/22)

- rukovodeći državni službenik, ili
- nosilac pravosudne funkcije na svim nivoima.

U pogledu kvalitativnih svojstava predmeta, odnosno njegovog sadržaja, predmetna Definicija isti valorizuje kroz štetu prouzrokovanu izvršenjem krivičnog djela, odnosno složenost predmeta, te će predmeti korupcije visokog nivoa, postojati pod uslovom:

- da je počinjnim krivičnim djelom stečena imovinska korist ili pričinjena šteta koja je nastala kao posljedica kažnjivog ponašanja ekvivalentna iznosu od najmanje 100.000,00 KM, ili
- da je nanesena šteta društvu koju nije moguće novčano izraziti takve težine da se povjerenje javnosti u institucije vlasti ozbiljno narušava, ili
- da predmet ispunjava druge kriterije izuzetne složenosti kao što su: više (najmanje troje) optuženih, sistematska priroda kažnjivog postupanja, izuzetno visok položaj optuženog, izuzetna težina djela ili druge kriterije izuzetne složenosti, a po ocjeni glavnog tužioca.

Nesporo je da propisivanje kriterija za određivanje predmeta unutar tužilaštava kao predmeta korupcije visokog nivoa ima svoje pozitivne efekte, kao u smislu sužavanja diskrecionih ovlaštenja tužilaca/glavnih tužilaca, tako i u pogledu prepoznavanja stepena društvene opasnosti ovih krivičnih djela i prioritete društvene potrebe za procesuiranjem istih. Međutim, primjena navedenih kriterija, prouzrokovala je u praktičnom tužilačkom radu niz dilema, koje su bile predmet analize u okviru projekta USAID-a Pravosuđe protiv korupcije. U vezi primjene Definicija sačinjena su tri izvještaja za vremenski period 2020. – 2022. godine, na bazi identifikacije nedostataka Definicija iz 2018. godine, praćenja načina na koji su ti nedostaci otklonjeni ili ublaženi Definicijama iz 2021. godine, te u konačnici pojave novih nedoumica u tužilačkoj praksi, pa su problematizovana sljedeća pitanja:<sup>18</sup>

- **Mogućnost različitog tumačenja kategorije „visoko pozicionirani, izabrani ili imenovani nosilac funkcije“**

Iako je usvajanjem novih Definicija kriterij „svojstva učinioca“ uređen na dosta precizniji i sveobuhvatniji način, te su otklonjene protivrječnosti prisutne u ranijim Definicijama, jedina praktična dilema koja se može pojaviti, odnosi se na prvu alternativno postavljenu kategoriju u odnosu na ovaj kriterij, a to je „visoko pozicionirani, izabrani ili imenovani nosilac funkcije“. Pozitivna strana ovako definisane kategorije, jeste činjenica da se ona proteže kako na nosioce funkcija izabrane na neposrednim ili posrednim izborima, tako i na one koji funkciju obnašaju temeljem imenovanja. Takođe, pohvalna je činjenica da su novim Definicijama obuhvaćeni nosioci ovih funkcija na svim nivoima vlasti u BiH. Međutim, dilema se pojavljuje u pogledu mogućeg različitog tumačenja i primjene u formulaciji „visoko pozicionirani“. Nesporno je da pod istu potpadaju npr. premijeri, ministri, zastupnici/poslanici u skupštinama, načelnici i slično, ali se postavlja pitanje do koje granice će se iscrpiti navedena formulacija, u smislu da li će ista uključivati npr. zamjenike ministara, šefove kabineta/savjetnike navedenih subjekata, sekretare skupština/parlamenta itd. Zbog toga se opravdano preporučuje proaktivna uloga Stalne komisije za efikasnost i kvalitet tužilaštava, te proširenih kolegija glavnih tužilaca u BiH, u pravcu praćenja svojstva subjekata koji se procesuiranju temeljem ovog osnova, te uspostavljanja unificiranih standarda postupanja, kako bi zahtjevi pravne sigurnosti bili zadovoljeni.

18 Vidi: Prvi, drugi i treći Izvještaj o primjeni definicija korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa u tužilaštvima sudovima u BiH (2020., 2021. i 2022.): USAID – Projekat Pravosuđe protiv korupcije.

Prvi Izvještaj: <https://usaidjaca.ba/storage/publications/UasXoWOPUpr7dDuta69ZNpWy9RHHOZvfFMN4glwl.pdf>

Drugi Izvještaj: <https://usaidjaca.ba/storage/publications/GK1pKUbBmt30zEbauaG7gzfxhUY5LhIVmiwbyg0j.pdf>

Treći Izvještaj: <https://usaidjaca.ba/storage/publications/S5c03ylUllwSAM1HYesplypeRtRld9ZXNDVQisqA.pdf>

**- Kakva je to nenovčana šteta nanescna društvu, čija je težina takva da se da se povjerenje javnosti u institucije vlasti ozbiljno narušava?**

Pretjerana pravna regulisacija, u smislu detaljnog normiranja svake pojedine sfere društvenih odnosa, predstavlja negativnu pravnu pojavu, koja nije svojstvena civilizovanim demokratskim sistemima, sa razvijenom pravnom i političkom kulturom. Naime, otvorene pravne formulacije i standardi, ostavljaju dovoljnu širinu za interperataciju od strane primjenjivača pravne norme, te omogućavaju njihovo prilagođavanje razvoju društvenih odnosa, a sve kroz tumačenje i primjenu koja će biti usklađena sa ciljem konkretne norme. Jedinstvenu primjenu norme osiguravaju sudovi, a to bi u konkretnom slučaju bila tužilaštva, odnosno sudovi najvišeg stepena. Međutim, u pravnom sistemu BiH, koji egzistira u okviru države koja je u fazi kontinuiranog zarobljavanja, otvorene pravne formulacije i standardi mogu dovesti do proizvoljnog tumačenja u primjeni pravne norme, prilagođenog interesima pojedinaca ili grupacija koje predvode proces „zarobljavanja“, a što u konačnici vodi do umanjnja ili potpunog oslobađanja od krivične odgovornosti odgovornosti učinitelja krivičnih djela visoke korupcije. Zbog toga je, u konkretnom slučaju, uloga najviših instanci kod uspostavljanja jedinstvenih standarda prilikom utvrđivanja ispunjenosti ovog kriterija posebno naglašena. Neophodno je da isti, kroz analizu tužilačke prakse, definišu uslove koji se trebaju ispuniti, da se jedna šteta prouzrokovana učinjenjem krivičnog djela od strane učinitelja koji ispunjava svojstvu počinioca iz Definicije, smatra takvom da se njenim nastupanjem povjerenje javnosti u institucije vlasti ozbiljno narušava. Nesporno je da se radi o faktičkom pitanju, koje zavisi od činjeničnog stanja svakog konkretnog slučaja, ali postojanje jasnih kriterija i smjernica je nešto što predstavlja glavnu prepreku pravnoj arbitrnosti, koja se ovdje može vrlo lako pojaviti, te osigurava jedinstvenu primjenu prava na cijeloj teritoriji BiH.

**- Kada će se jedan krivični predmet smatrati izuzetno složenim?**

Kao treći alternativno postavljeni uslov za klasifikaciju predmeta kao predmeta visoke korupcije koji mora biti ispunjen uz jedan od uslova koji se odnose na svojstvo učinioca, određena je *izuzetna složenost*, koja se može cijeliti kroz: više (najmanje 3) optuženih, sistematsku prirodu kažnjivog postupanja, izuzetno visok položaj optuženog, izuzetnu težinu djela ili druge kriterije izuzetne složenosti, a po ocjeni glavnog tužioca. Sve primjedbe koje su date sa aspekta nepreciznosti prethodnog uslova, odnose se i na uslov „*izuzetne složenosti*“, stim da je predmetni uslov djelimično određeniji, iz razloga što se po principu otvorene lise, *exempli causa*, navode mogući kriteriji koji mogu poslužiti prilikom ocjene da li se radi o izuzetno složenom predmetu, te kroz generalnu formulaciju „*i drugi kriteriji složenosti, po ocjeni glavnog tužioca*“. Međutim, zadatak je upravno najviših tužilačkih instanci, te i Stalne komisije za efikasnost i kvalitet tužilaštava, uspostaviti preciznije smjernice za postupanje, odnosno tumačenje standarda „sistemska priroda kažnjivog postupanja“, „izuzetno visok položaj optuženog“ i „izuzetna težina djela“. Takođe, ovlaštenje glavnog tužioca da dodijeli oznaku predmeta visoke korupcije svakom drugom predmetu koji ispunjava kriterije složenosti, ostavlja mogućnost za subjektivni pristup i diskrecionu ocjenu, što zahtjeva da svaka odluka glavnog tužioca u pogledu ispunjavanja drugih kriterija složenosti, bude na sistematičan i detaljan način obrazložena.

Iako je predmet rada korupcija visokog nivoa, zbog činjenice da se veliki broj krivičnih djela iz oblasti korupcije čini u okviru grupa za organizovani kriminal, u nastavku dajemo prikaz kriterija za kategorizaciju predmeta organizovanog kriminala visokog nivoa (KTOV), kako je to sadržano u Definicijama.

## B. Organizovani kriminal visokog nivoa (KTOV)

Prilikom kategorizacije predmeta kao predmeta organizovanog kriminala visokog nivoa, polazi se od opšteg kriterija, a to je da se isti vodi povodom krivičnog djela organizovanog kriminala, definisanog važećim krivičnim zakonima u BiH (*conditio sine qua non*), te se uz navedeno, zahtjeva ispunjenje jednog od alternativno postavljenih kriterija.

- **Opšti kriterij:** „Grupa za organizovani kriminal“ je Krivičnim zakonom BiH<sup>19</sup> (u daljem tekstu: „KZ BiH“) u članu 1 stav 22, određena kao grupa od tri ili više lica, koja postoji u izvjesnom vremenskom periodu i koja djeluje sporazumno s ciljem činjenja jednog ili više krivičnih djela za koja se po zakonu može izreći kazna zatvora preko tri godine ili teža kazna, a radi sticanja materijalne koristi. Dakle, krivično – pravni koncept „grupa za organizovani kriminal“, struktuisan je iz pet konstitutivnih elemenata: 1) postojanje grupe koju čine tri ili više lica; 2) egzistiranje grupe u određenom vremenskom intervalu, čime se isključuje povremeno ili *ad hoc* postupanje; 3) sporazumno djelovanje pripadnika grupe, što podrazumijeva izvjesni stepen organizovanosti iste, te međusobnu raspodjelu poslova kroz postignuti sporazum; 4) djelovanje grupe je usmjereno na izvršenje jednog ili više krivičnih djela, ali isključivo onih za koja se po zakonu može izreći kazna zatvora preko tri godine ili teža kazna i 5) u konačnici, krjanji cilj, odnosno pobuda za izvršenje ovih krivičnih djela ogleda se u sticanju materijalne koristi, bez obzira na to da li je ista ostvarena.<sup>20</sup>

Sa terminološkim određenjem ovog pojma, funkcionalno i suštinski je povezana izričita inkriminacija krivičnog djela „Organizovani kriminal“, kao zasebnog krivičnog djela predviđenog članom 250 KZ BiH, iz razloga što osnov ove inkriminacije upravo predstavlja prethodno izloženi pojam „grupe za organizovani kriminal“. Zakonska obilježja ovog krivičnog djela postavljena su na sljedeći način: „Ko učini krivično djelo propisano zakonom Bosne i Hercegovine kao **pripadnik grupe za organizovani kriminal**, ako za pojedino krivično djelo nije propisana teža kazna, kazniće se kaznom zatvora najmanje tri godine“. Slijedom navedenog, izvodi se zaključak o akcesornoj prirodi krivičnog djela „Organizovani kriminal“, odnosno mogućnosti egzistiranja istog isključivo u situacijama kada, za pojedinačno krivično djelo učinjeno u sastavu „grupe za organizovani kriminal“, nije predviđena stroža kazna u odnosu na istaknutu kaznu propisanu za krivično djelo Organizovani kriminal.

- **Alternativni kriteriji** za određivanje predmeta organizovanog kriminala visokog nivoa odnose se na kvalitativna svojstva predmeta učinjenog u vezi sa organizovanim kriminalom, i to na sljedeći način:
  - a) organizovani kriminal učinjen u vezi sa prethodno definisanom korupcijom visokog nivoa;
  - b) organizovani kriminal u vezi sa kvalifikovanim oblicima krivičnog djela pranja novca (npr. kada je učinitelj krivičnog djela, ujedno učinitelj ili saučesnik u izvršenju krivičnih djela iz kojih je pribavljen novac ili imovinska korist, odnosno ako vrijednost novca ili imovinske koristi prelazi iznos od 200.000,00 KM);
  - c) organizovani kriminal u vezi sa kvalifikovanim oblicima krivičnog djela poreske utaje;
  - d) organizovani kriminal u vezi sa kvalifikovanim oblicima krivičnog djela nezakonite trgovine (ljudima, oružjem, drogom itd.);
  - e) organizovani kriminal u vezi sa kvalifikovanim oblicima krivičnih djela sa međunarodnim elementom;
  - f) da predmet ispunjava druge kriterije izuzetne složenosti kao što su: šteta velikih razmjera, teške štetne posljedice, velika pribavljena korist ili druge kriterije izuzetne složenosti, a po ocjeni glavnog tužioca.

19 Krivični zakon BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 3/2003, 32/2003 - ispr., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 i 47/2023)

20 Vidjeti: Zvonimir Tomić, *Krivično pravo II – Posebni dio* (Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007.), 328. – 330.

## 3.2. NADZOR NAD PRIMJENOM DEFINICIJA

Predmetnim Definicijama je određeno da će nadzor nad primjenom istih vršiti Stalna komisija za efikasnost i kvalitet tužilaštava. Ova Komisija predstavlja jedan od stalnih, organizacionih dijelova VSTV, a uspostavljena je Odlukom o formiranju stalnih komisija VSTV od 22. i 23. oktobra 2020. godine, kojom joj je, pored ostalih, dodijeljena i nadležnost praćenja rada tužilaštava na vrstama predmeta od posebnog značaja, poput predmeta ratnih zločina i najtežih oblika organizovanog kriminala i korupcije.<sup>21</sup> Status Komisije je regulisan i izmjenama i dopunama Poslovnika VSTV iz 19. maja 2021. godine, na način da je određena kao nadležna za razmatranje, davanje preporuka i utvrđivanje nacrtu akata u oblasti efikasnosti i kvaliteta tužilaštava, čiji se članovi se imenuju odlukom VSTV.<sup>22</sup> Svoju nadzornu funkciju u odnosu na predmetne Definicije, Komisija ostvaruje kroz krugove izvještavanja od strane tužilaštava, a koji se obavlja dva puta u toku kalendarske godine i podrazumijevaju dostavljanje podataka u posebnim tabelama o predmetima korupcije visokog nivoa i predmetima organizovanog kriminala visokog nivoa, te sadrže sljedeće podatke: 1) istražno tijelo koje je podnijelo izvještaj tužilaštvu koje je otvorilo istragu, datum pokretanja istrage, nadležno tužilaštvo, broj predmeta u tužilaštvu, ukupno trajanje istrage nakon donošenja odluke o pokretanju i broj predmeta u sudu; 2) sektor kriminaliteta; 3) podaci o tužilaštvu, datum kada je predmet zaveden u tužilaštvu i imena tužilaca; 4) podaci o sudu – imena sudija za prethodno postupak i sudije za prethodno saslušanje; 5) naziv krivičnog djela; 6) broj osumnjičenih/optuženih lica i njihova pozicija/profesija; 7) primjena posebnih istražnih radnji, uz naziv primijenjenih mjera, primjena mjera blokiranja sredstava, uz opis vrste imovine i ukupne vrijednosti imovine koja je blokirana, te eventualno podaci o određivanju pritvora ili drugih mjera za osiguranje prisustva osumnjičenog; 8) opis međunarodne saradnje sa drugom državom ili policijskom agencijom u konkretnom predmetu; 9) datum podizanja i potvrđivanja optužnice; 10) datum odluke o obustavi istrage/datum odluke o neprovođenju istrage, uz navođenje razloga; 11) datum zaključenja sporazuma o priznanju krivnje; 12) datumi glavnog pretresa, uz imena sudija u vijeću, odnosno sudije pojednica; 13) datum presude, izrečena kazna i mjera obezbjeđenja; 14) podaci o postupku pred prvostepenim sudom; 15) podaci o postupku pred drugostepenim sudom; 15) podaci o eventualnom postupku pred vrhovnim sudom; 16) podaci o privremenom ili trajnom oduzimanju imovine, kroz opis vrste i ukupne vrijednosti imovine koja je stvarno privremeno ili trajno oduzeta, te datum početka i datum završetka postupka oduzimanja; 17) podaci o statusu predmeta, u smislu da li je isti završen, a ako je u toku, potrebno je navesti fazu postupka, npr. istraga, prvostepeni sud, drugostepeni sud, ponovljeni postupak i slično.<sup>23</sup> Analizirajući podatke koje se traže predmetnim tabelama, te intrukcije VSTV o načinu popunjavanja istih, postavlja se pitanje opravdanosti navedenog procesa, ako se isti ogleda isključivo u statističkom izvještavanju. S druge strane, uzimajući u obzir sadržaj samih podataka, njihovim dostavljanjem Stalnoj komisiji, te obradom od strane administrativnih službi Sekretarijata VSTV – Odjela za unaprijeđenje efikasnosti i kvaliteta rada u tužilaštvima i Odjela za pravosudnu analitiku i izvještavanje, dovodi se u pitanje tajnost istrage, koja je pod isključivom ingerencijom tužioca. Naime, konkretno izvještavanje se provodi u svim fazama predmeta visoke korupcije, uz vrlo osjetljivlje podatke koje čine suštinu operativnog rada na konkretnom predmetu, poput podataka o posebnim istražnim radnjama i koji ne bi smjeli biti dostupni bilo kojoj instanci, izuzev postupajućeg tužioca i sudije za prethodni postupak, sve do okončanja istrage. Zbog svega navedenog, ukazuje se potreba za eventualnim reduciranjem predmetnog sistema nadzora, po modelu koji bi imao pozitivne učinke na postupanje u predmetima visoke korupcije, poput nadzora od strane rukovodilaca federalnih/republičkih javnih tužilaštava, odnosno glavnih tužilaca Tužilaštva BiH i Brčko Distrikt BiH, te potsticanjem njihovog zajedničkog djelovanja u vidu održavanja povremenih sjednica, a sam nadzor Stalne komisije koncipirati po modelu opšteg usmjeravanja tužilaštava na području procesuiranja visoke korupcije, uz ujednačavanje i identifikaciju dobrih praksi.

<sup>21</sup> Odluka o formiranju stalnih komisija VSTV od 22. i 23. oktobra 2020. godine

<sup>22</sup> Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika VSTV BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 35/21)

<sup>23</sup> Tabele VSTV za praćenje predmeta visokog nivoa korupcije i organizovanog kriminala

### 3.3. POSTUPAK DODJELJIVANJA OZNAKE KTKV ILI KTOV

Kao što je prethodno navedeno, izmjenama Pravilnika o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u tužilaštvima (TCMS), uvedena je mogućnost odvojenog formiranja i vođenja predmeta korupcije visokog nivoa i organizovanog kriminala visokog nivoa, čime je stvorena podloga za adekvatno praćenje rada na tim predmetima. To je iziskivalo potrebu za utvrđivanjem posebnih proceduralnih pravila u odnosu na postupanje sa ovom vrstom predmeta, te je VSTV na istoj sjednici kada su usvojene ove izmjene Pravilnika, usvojio i *Pravila procedure za označavanje predmeta u tužilaštvu kao predmeta korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa (KTKV i KTOV)*.<sup>24</sup> Takođe, na Proširenom kolegiju glavnih tužilaca FBiH održanom 26. 4. 2022. godine, utvrđen je dokument „Upute za ranu klasifikaciju i označavanje predmeta visokog nivoa korupcije i organizovanog kriminala (KTKV i KTOV) u tužilaštvima u FBiH (u skladu sa VSTV-ovim Definicijama korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa)“;<sup>25</sup> a kojim su dodatno razrađeni i upotpunjeni proceduralni aspekti rada na ovoj vrsti predmeta. U ovom procesu, naročito je naglašena uloga glavnog tužioca, ali i proaktivno djelovanje postupajućih tužilaca.

Temeljna mogućnost koja je uvedena Pravilima procedure jeste mogućnost evidentiranja KTKV i KTOV predmeta u svim fazama postupka, sve do donošenja konačne tužilačke odluke, odnosno iskazivanja predmeta završenim, dok se Uputama dodatno naglašava neophodnost da se predmeti korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa označavaju već u fazi prijave, čim postoje sigurni pokazatelji da se radi o takvom predmetu, radi pravilnog praćenja i adekvatnog vrednovanja rada tužilaca.

Pravila procedure utvrđuju da Odluku o dodjeljivanju statusa KTKV ili KTOV predmeta donosi glavni tužilac ili zamjenik glavnog tužioca, na osnovu njegovog ovlaštenja, u skladu sa unutrašnjom organizacijom tužilaštva, kroz primjenu usvojene Definicije. Takođe, predmetna Pravila ostavljaju mogućnost da predmet koji je zaveden pod drugom oznakom, a ispunjava uslove iz Definicije, bude kategorisan kao KTKV ili KTOV predmet, i to odlukom glavnog tužioca, donesenom na obrazloženi prijedlog postupajućeg tužioca. Ukoliko se istom prijedlogu udovolji, predmet će se iskazati završenim na način „Završeno na drugi način – predmet prešao u KTKV“ ili „Završeno na drugi način – predmet prešao u KTOV“. U tom slučaju predmetu koji je iskazan završenim neće biti dodijeljena norma u bilo kojem procentu. Takođe, normirana je i suprotna situacija, kada se tokom postupka u predmetu koji je inicijalno označen kao KTKV ili KTOV, izmijene okolnosti koje su shodno Definiciji odlučne za dodjeljivanje ovog statusa, u kojoj glavni tužilac, sve do donošenja konačne tužilačke odluke, može odlučiti da konkretne predmet ne nosi oznaku KTKV ili KTOV.

Na bazi identifikovanih nedoumica u praksi, Upute na detaljniji način uređuju bita procesna pitanja u ovom postupku, ali se iste odnose isključivo na tužilački sistem u FBiH. Pored mogućnosti promjene oznake predmeta, Upute izričito navode i postupanje kod novozaprimljenih predmeta, koji još uvijek nisu dobili oznaku, na način da se ista procedura dodjeljivanja oznake pokreće obrazloženim zahtjevom postupajućeg tužioca, a konačnu odluku o tome donosi glavni tužilac. Nezavisno da li se radi o novozaprimljenom predmetu ili predmetu koji inicijalno nosi drugu oznaku, a postoje uslovi da se kategorizuje kao predmet visoke korupcije ili organizovanog kriminala visokog nivoa, potrebno je da obrazloženi zahtjev uključuje analizu do sada poznatih činjenica i prikupljenih dokaza koji ukazuju na vjerovatnoću da se radi o predmetu koji zadovoljava kriterije iz Definicija. Takođe, u zahtjevu treba biti naveden i opis radnji i aktivnosti koje su preduzete ili koje tužilac namjerava preduzeti da bi se

<sup>24</sup> Pravila procedure za označavanje predmeta u tužilaštvu kao predmeta korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa (KTKV i KTOV) usvojena na sjednici VSTV održanoj 14. i 15. jula 2021. godine

<sup>25</sup> Upute za ranu klasifikaciju i označavanje predmeta visokog nivoa korupcije i organizovanog kriminala (KTKV i KTOV) u tužilaštvima u BiH (u skladu sa VSTV-ovim Definicijama korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa)

prijavljeno krivično djelo korupcije ili organizovanog kriminala visokog nivoa rasvijetlilo u mjeri potrebnog za donošenje odgovarajuće tužilačke odluke u fazi prijave.

U slučaju neslaganja između glavnog tužioca i postupajućeg tužioca u vezi dodjeljivanja konkretnom predmetu KTKV ili KTOV oznake, u Uputama je ostavljena mogućnost obraćanja Stalnoj komisiji za efikasnost tužilaštava VSTV-a, zahtjevom za tumačenje kriterija. U cilju sprječavanja ugrožavanja tajnosti rada na predmetu, Uputama se ističe da se zahtjev za tumačenje, koji može podnijeti kako glavni tužilac, tako i postupajući tužilac, ne upućuju u konkretnom predmetu, već se ograničava na traženje tumačenja koje će riješiti neslaganja u mišljenju o tome da li su ostvareni kriteriji iz Definicija. Međutim, ovako postavljena uloga Stalne komisije ostaje vrlo nejasna, iz razloga nemogućnosti da se ista očituje o ispunjenosti kriterija, na osnovu apstraktno postavljene situacije, bez uvida u činjenične pojedinosti svakog konkretnog slučaja. Zbog toga bi optimalnije i učinkovitije rješenje u slučaju neslaganja bilo ono kojem se ova funkcija povjerava glavnom federalnom tužiocu, odnosno kolegiju Federalnog tužilaštva, ukoliko se radi o predmetu iz nadležnosti tog tužilaštva.

Uloga glavnog tužioca u KTKV i KTOV istaknuta je i kod donošenja naredbe o neprovođenju istrage, s obzirom da se u ovoj vrsti predmeta, shodno Uputama, postupajući tužilac ne može samoinicijativno odlučiti za donošenje ove negativne tužilačke odluke. I u tom slučaju, postupak se pokreće obrazloženim prijedlogom postupajućeg tužioca, koji sadrži razloge zbog kojih smatra da predmet treba iskazati završenim kao predmet korupcije ili organizovanog kriminala visokog nivoa. Kako bi se spriječilo olako okončavanje ove kategorije predmeta, izuzetno je važno da tužilac u obrazloženom prijedlogu opiše činjenice i okolnosti koje ukazuju da se krivična prijava odnosila na krivično djelo za koje je vjerovatno da ispunjava kriterije iz Definicije, te navesti preduzete radnje, dokaze koje je pribavio, te saznanja do kojih je u tom procesu došao, a sve u konačnici kako bi opravdao potrebu da se konkretni predmet okonča naredbom o neprovođenju istrage, ali u oznaci KTKV ili KTOV, a ne u nekoj drugoj mogućoj oznaci krivičnog predmeta. Međutim, ukoliko su se u odnosu na zaprimanje prijave promijenile okolnosti koje su relevantne za određivanje KTKV ili KTOV oznake predmeta, glavni tužilac će prije donošenja naredbe o neprovođenju istrage, donijeti odluku da predmet više ne nosi oznaku visokog nivoa i osigurati da se predmetu dodijeli druga odgovarajuća oznaka.

U posljednjem Izvještaju USAID-ovog Projekta Pravosuđe protiv korupcije, identifikovano je i neujednačeno postupanje u pojedinim tužilaštvima, prije donošenja konačne odluke glavnog tužioca da predmet dobije oznaku KTKV. Tako, u pojedinim tužilaštvima, zahtjev za dodjelu oznake KTKV se prvo dostavlja zamjeniku glavnog tužioca, a tek nakon pribavljanja saglasnosti istog, prosljeđuje se glavnom tužiocu na konačnu odluku, čime se osigurava svojevrsni vid dvostepenosti u odlučivanju. U nekim tužilaštvima, predmetni zahtjev se prvo izlaže na kolegiju konkretnog tužilačkog odjela.<sup>26</sup>

U ovom dijelu, obrađeni su materijalni i proceduralni aspekti kategorizacije predmeta visoke korupcije u pravnom sistemu BiH, te će u nastavku biti prezentovani rezultati postupanja u konkretnoj oblasti.

---

<sup>26</sup> Treći Izvještaj o primjeni definicije korupcije i organizovanog kriminala visokog nivoa u tužilaštvima i sudovima u BiH (USAID Projekat Pravosuđe protiv korupcije, 2022), str. 40. i 41.



## 4. EFIKASNOST PROCESUIRANJA VISOKE KORUPCIJE U BIH U VREMENSKOM PERIODU 2021. – 2023. GODINA

### Mapa procesuiranja korupcije u BiH

TI BiH je na vlastitoj internet stranici osposobio posebnu platformu, odnosno interaktivnu mapu procesuiranja korupcije, na kojoj se ažurno objavljuju statistički podaci o procesuiranju korupcije u BiH, a na temelju dostavljanja relevantnih informacija od strane VSTV<sup>27</sup>. U okviru interaktivne mape, pored generalnog pregleda procesuiranja korupcije u BiH, dati su zasebni podaci o procesuiranju predmeta visoke korupcije, te ćemo u nastavku izložiti iste, za vremenski period 2021. – 2023. godina, zasebno za svaki nivo tužilačke organizacije u BiH:

#### Tužilaštvo BiH:

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	1	5	14	
Prijave u tekućoj godini	2	6	10	18
Neprovođenje istrage	1	2	2	5
Istrage iz ranije godine	3	2	3	8
Otvorene istrage u tekućoj godini	1	3	4	8
Obustava istrage	3	2	0	5
Podignuta/Potvrđena optužnica	2/1	3/1	3/2	8/4
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	2	2	4	8
Kazna zatvora/Uslovna osuda	1/1	0/2	2/2	3/5
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	1/0	0	1/0

#### Tužilaštvo FBiH:

##### Kantonalno tužilaštvo Unsko – sanskog kantona

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	1	
Prijave u tekućoj godini	0	7	1	8
Neprovođenje istrage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	1	1
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	7	2	9
Obustava istrage	0	0	2	2
Podignuta/Potvrđena optužnica	2/2	4/4	1/1	7/7
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	2	3	0	5
Kazna zatvora/Uslovna osuda	1/1	2/1	0	3/2
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	1/0	1/1	2/1

27 <https://mapa.ti-bih.org/>

### Kantonalno tužilaštvo Posavskog kantona

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	0	0	0	0
Neprovođenje istage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	0	0	0
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	1/1	0	0	1/1
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

### Kantonalno tužilaštvo Tuzlanskog kantona

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	1	
Prijave u tekućoj godini	0	0	4	4
Neprovođenje istage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	1	0	3	4
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	1/1	0/1	3/3	4/5
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	1/0	0	1/0

### Kantonalno tužilaštvo Zeničko – dobojskog kantona

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	2	1	
Prijave u tekućoj godini	4	5	1	10
Neprovođenje istage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	1	3	3	7
Otvorene istrage u tekućoj godini	4	6	0	10
Obustava istrage	1	1	3	5
Podignuta/Potvrđena optužnica	4/3	5/5	0/1	9/9
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	1	1
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	1/0	1/0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	2/0	2/0

### Kantonalno tužilaštvo Bosansko – podrinjskog kantona

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	0	0	0	0
Neprovođenje istage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	0	0	0
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	0	0
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

### Kantonalno tužilaštvo Srednjobosanskog kantona

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	0	1	4	5
Neprovođenje istage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	1	4	5
Obustava istrage	0	1	1	2
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	3/1	3/1
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

### Kantonalno tužilaštvo Hercegovačko – neretvanskog kantona

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	2	0	
Prijave u tekućoj godini	6	6	1	13
Neprovođenje istage	1	0	0	1
Istrage iz ranije godine	0	1	6	7
Otvorene istrage u tekućoj godini	3	8	1	12
Obustava istrage	1	1	1	3
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	2/0	3/2	5/2
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

### Kantonalno tužilaštvo Zapadno – hercegovačkog kantona

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	0	0	0	0
Neprovođenje istage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	0	0	0
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	0	0
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

### Kantonalno tužilaštvo Kantona Sarajevo

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	2	5	
Prijave u tekućoj godini	2	9	4	15
Neprovođenje istage	0	1	2	3
Istrage iz ranije godine	1	3	5	9
Otvorene istrage u tekućoj godini	1	5	4	10
Obustava istrage	1	4	2	7
Podignuta/Potvrđena optužnica	0/0	2/1	5/4	7/5
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	2	2
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	2/0	2/0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

### Kantonalno tužilaštvo Kantona 10

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	1	
Prijave u tekućoj godini	0	1	1	2
Neprovođenje istage	0	0	1	1
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	0	0	0
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	0	0
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

## Tužilaštva u RS:

Republičko javno tužilaštvo – Posebno odjeljenje za suzbijanje korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	1	1	2	4
Neprovođenje istrage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	1	0	1
Otvorene istrage u tekućoj godini	1	1	2	4
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	2/1	1/2	0	3/3
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	1	0	1
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	1/0	0	1/0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

## Okružno javno tužilaštvo Prijedor

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	2	
Prijave u tekućoj godini	0	0	0	0
Neprovođenje istrage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	0	0	0
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	0	0
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

## Okružno javno tužilaštvo Banja Luka

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	0	0	0	0
Neprovođenje istrage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	0	0	0
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	0	0
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

### Okružno javno tužilaštvo Doboj

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	0	0	0	0
Neprovođenje istrage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	0	0	0
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	0	0
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

### Okružno javno tužilaštvo Bijeljina

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	0	0	1	1
Neprovođenje istrage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	0	0	0
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	0	0
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

### Okružno javno tužilaštvo Istočno Sarajevo

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	0	0	0	0
Neprovođenje istrage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	0	0	0
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	0	0
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

## Okružno javno tužilaštvo Trebinje

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	0	1	1	2
Neprovođenje istrage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	0	0
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	1	0	0
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	1/1	1/1
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	0	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	0	0	0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

## Tužilaštvo Brčko Distrikta BiH:

	2021	2022	2023	
Prijave iz ranije godine	0	0	0	
Prijave u tekućoj godini	0	1	0	1
Neprovođenje istrage	0	0	0	0
Istrage iz ranije godine	0	0	1	1
Otvorene istrage u tekućoj godini	0	1	0	1
Obustava istrage	0	0	0	0
Podignuta/Potvrđena optužnica	0	0	1/1	1/1
Osuđujuća presuda (pravosnažna)	0	1	0	0
Kazna zatvora/Uslovna osuda	0	1/0	0	1/0
Oslobađajuća/Odbijajuća presuda	0	0	0	0

## (Ne)procesuiranje visoke korupcije u BiH

Sistemska analiza prezentovanih podataka za vremenski period od tri godine, neminovno upućuje na generalni zaključak o izostanku sušinskog, sveobuhvatnog i učinkovitog pristupa u borbi protiv najsloženijih oblika koruptivnih aktivnosti u BiH, izloženih kroz kategoriju visoke korupcije. Egzistiranje i pravno nesankcionisanje ovakvih modela kriminogenog postupanja, uzrokuje razaranje demokratskih institucija, uspostavljanje potpune političke i klijentalističke kontrole nad istima, a što u konačnici dovodi do krajnjeg rušenja koncepta vladavine prava.

Opšti zaključak o poražavajućim ishodima na polju procesuiranja visoke korupcije u BiH, rezultat je sagledavanja (ne)efikasnosti pravosudnog sistema, u svim stadijima krivičnog postupka. Predmetni podaci predstavljaju pokazatelje procesuiranja visoke korupcije na svim nivoima tužilačke organizacije u BiH, odnosno za svako pojedino tužilaštvo, te analogno tome i sudove pred kojima odnosno tužilaštvo postupa (iako zbog kompleksnosti sistema, podaci o sudovima nisu izričito navedeni, već se oni posredno izvode).

Pojedinačni nalazi na planu procesuiranja visoke korupcije u BiH, mogu se svesti na sljedeće:

#### **- Zanemariv broj predmeta visoke korupcije u radu pred tužilaštvima**

Analiza potvrđuje da je tokom 2021. godine, na nivou cjelokupne tužilačke zajednice u BiH bilo u radu ukupno 16 predmeta visoke korupcije, da je tokom 2022. godine formirano novih 38 predmeta, te je zaključno u 2023. godini, formirano dodatnih 30 predmeta visoke korupcije, što u ukupnom zbiru iznosi 84 krivična predmeta, uspostavljena na osnovu podnesenih krivičnih prijava ili po službenoj dužnosti od strane samih tužilaštava. Iako je prisutan trend povećanja broja ovih predmeta u tužilačkom radu, kada se isti posmatra kroz širi vremenski okvir, te uvaži činjenica da se odnosi na cjelokupni tužilački sistem u BiH, s pravom se izvodi zaključak o izuzetno malom broju predmeta visoke korupcije u radu, što je i početna osnova loših konačnih rezultata na ovom polju, u smislu podignutih optužnica, te donesenih pravosnažnih presuda. **Posebno zabrinjavajuća činjenica ogleda se u tome da u pet tužilaštava u BiH (Kantonalno tužilaštvo Bosansko – podrinjskog kantona, Kantonalno tužilaštvo Zapadno – hercegovačkog kantona, Okružno javno tužilaštvo u Banjoj Luci, Okružno javno tužilaštvo u Doboju i Okružno javno tužilaštvo u Istočnom Sarajevu), u analiziranom vremenskom periodu nije evidentiran ni jedan predmet visoke korupcije, a u šest tužilaštava (prethodno nabrojana, te Kantonalno tužilaštvo Posavskog kantona) nije evidentirana niti jedna krivična prijava povodom visoke korupcije.** Dakle, u navedenim tužilačkim institucijama, predmeti visoke korupcije predstavljaju isključivo puki legislativni i teorijske koncept, lišen bilo kakve praktične realizacije (bar na nivou egzistiranja tužilačkog predmeta) uprkos svim relevantnim pokazateljima duboke ukorijenjenosti visoke korupcije na područjima mjesne nadležnosti ovih tužilaštava. Poražavajući je izostanak tužilačke reakcije u centrima društvenog, političkog i privrednog života, kao što su Banja Luka, Doboju, Istočno Sarajevo i Prijedor, u kojima postoje očite pretpostavke za pojavu i široku rasprostranjenost visoke korupcije. Unutar tužilačke zajednice u RS, prisutno je gledište prema kojem predmeti visoke korupcije spadaju u isključivu nadležnost Republičkog javnog tužilaštva – Posebnog odjeljenja za suzbijanje korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala, čime opravdavaju izostanak ove vrste predmeta u okružnim javnim tužilaštvima. Međutim, činjenica da je i pri Posebnom odjeljenju u periodu od tri godine formirano samo četiri predmeta, govori o neosnovanosti prethodnih tvrdnji. Izuzetno mali broj formiranih predmeta visoke korupcije, odnosno njihov potpuni izostanak na pojedinim instancama, sugerise i na pasivno držanje tužilaca kada je u pitanju formiranje krivičnih predmeta, odnosno nekorištenje zakonskih mogućnosti samoinicijativnog formiranja predmeta po službenoj dužnosti od strane konkretne tužilačke organizacije, a na osnovu prikupljenih saznanja, a ne nužno na temelju podnesenih krivičnih prijava.

#### **- Učestalost otvaranja istraga u formiranim predmetima visoke korupcije i nepribjegavanje donošenju naredbi o neprovođenju istrage**

Tokom 2021. godine, u formiranim predmetima visoke korupcije, izdato je 11 naredbi o provođenju istrage te dvije naredbe o neprovođenju istrage, tokom 2022. godine, 33 naredbe o provođenju istrage i 3 naredbe o neprovođenju istrage, a u 2023. godini 20 naredbi o provođenju istrage i 5 naredbi o neprovođenju istrage. Navedeno postupanje sa formiranim predmetima ukazuje na pozitivnu tendenciju prisutnu u tužilačkoj praksi, a to je u dominantnom procentu otvaranje istraga povodom prijave za krivična djela visoke korupcije. Taj trend ukazuje na djelimično sistematičniji pristup ovoj vrsti predmeta, kroz značajan procenat otvaranja istraga i primjene svih radnji dokazivanja, koje jedine mogu na potpun način pružiti osnov za odlučivanje o daljem toku postupka. Međutim, primjetno je da je trend rasta pokretanja istraga u ovim krivičnim predmetima, značajno opao u 2023. godine, sa 33 na 20 istraga (pad od oko 40%), što je negativan pokazatelj tužilačkog rada na predmetima visoke korupcije u ovoj godini.



Dakle, analizirani podaci su pokazali da su tužioci u 84 predmeta visoke korupcije, istrage pokrenuli u njih 64, što predstavlja udio od 76,19%, te potvrđuje da je otvaranje istraga pretežit oblik tužilačkog postupanja u predmetima visoke korupcije. Međutim, uprkos tom podatku, ukupan broj od 64 predmeta visoke korupcije u kojim su pokrenute istrage je na generalnim nivou izuzetno mali broj predmeta, imajući u vidu analizirani vremenski period, te činjenicu da se radi o podacima rada cjelokupnog tužilačkog sistema u BiH. Posmatrano sa praktičnog aspekta, ako uzmemo u obzir da je u BiH prema posljednjim podacima VSTV zaposlen 361 tužilac<sup>28</sup>, te ako pretpostavimo da je okvirna podjela među tužilačkim referetima takva da najmanje 50% od tih tužilaca radi na referatima privrednog kriminala i korupcije, dolazimo do zaključka da je u 2021. godini, prosjek pokretanja istraga visoke korupcije po tužiocu bio 0,06 (svaki 17. tužilac koji radi na predmetima privrednog kriminala i korupcije je pokrenuo istragu za visoku korupciju), u 2022. godini taj prosjek je iznosio 0,18 (svaki 5. tužilac koji radi na predmetima privrednog kriminala i korupcije je pokrenuo istragu za visoku korupciju), te u konačnici 2023. godine 0,11 (svaki 9. tužilac koji radi na predmetima privrednog kriminala i korupcije je pokrenuo istragu za visoku korupciju). Potpuno je razumljivo da dodjela predmeta putem sistema za automatsku dodjelu predmeta – TCMS, reglusana Pravilnikom o automatskoj dodjeli predmeta VSTV, može dovesti do toga da u referatima pojedinih tužilaca nema evidentiranih predmeta visoke korupcije. Međutim, ovi podaci daju prosjek i prikaz rada cjelokupne tužilačke zajednice u BiH, koji je u svojoj ukupnosti poražavajući, a posebno kada se ima u vidu da u 9 (Kantonalno tužilaštvo Bosansko – podrinjskog kantona, Kantonalno tužilaštvo Zapadno – hercegovačkog kantona, Kantonalno tužilaštvo Kantona 10, Kantonalno tužilaštvo Posavskog kantona, Okružno javno tužilaštvo u Prijedoru, Okružno javno tužilaštvo u Banjoj Luci, Okružno javno tužilaštvo u Doboju, Okružno javno tužilaštvo u Bijeljini i Okružno javno tužilaštvo u Istočnom Sarajevu), od ukupno 18 tužilačkih institucija u BiH, nije pokrenuta niti jedna istraga za krivična djela visoke korupcije. Dakle, u institucionalnom smislu, polovina tužilačke zajednice u BiH je potpuno nijema kada su u pitanju istrage visoke korupcije, te im ista kao takva ostaje puka nepoznanica, što govori o generalnoj nefunkcionalnosti i pasivnosti tužilačke zajednice u kontekstu ove vrste kriminaliteta.

**- Blagi rast broja podignutih i potvrđenih optužnica u predmetima visoke korupcije, koji je u svojoj ukupnosti i dalje nedovoljan**

Polazeći od uloge tužilaštva u društvenoj zajednici, te činjenice da stepen društvene odgovornosti tužilaca raste shodno pojavi i razvoju savremenih i kompleksnih oblika kriminaliteta, kvalitet i efikasnost rada tužilaca na tom planu najpotpunije dolazi do izražaja kroz podizanje optužnica, te njihovo učinkovito zastupanje pred nadležnim sudovima. Optužnica, kao pravno uređeni institut tužilačkog prijedloga, zasnovanog na određenom kvantitativnom i kvalitativnom dokaznom spektru, adekvatan je pokazatelj efikasnosti istrage, odnosno rezultata koji su postignuti u okviru iste, kao prve faze redovnog krivičnog postupka.

Imajući u vidu istaknuti značaj optuženja u sistemu krivičnog pravosuđa, isti se sagledava sa posebnim senzibilitetom kada su u pitanju krivična djela visoke korupcije, zbog čega su rezultati evidentirani na ovom polju, uz dinamiku presuđivanja i kaznenu politiku, najvjerodostojniji dokaz (ne)učinkovitosti pravosudnog sistema u procesuiranju visoke korupcije.

U analiziranom vremenskom razdoblju, tužilaštva u BiH su podigla ukupno 49 optužnica u predmetima visoke korupcije, od kojih su 39 potvrđene, odnosno 79,59%. Iz tog razloga, na prvom mjestu ističemo, da u prosjeku, svaka peta optužnica podignuta za visoku korupciju nije potvrđena od sudije za prethodno saslušanje, u smislu postojanja osnovane sumnje da su osumnjičeni izvršili krivična djela za koja su optuženi, a što je nužni preduslov za „izvođenje optuženih pred sud“. Navedena pojava može imati dva uzroka: a) neefikasan interni mehanizam kontrole optužnice unutar tužilaštva, kroz pregled istih od strane šefova tužilačkih odjela

---

28 Godišnji izvještaj Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH za 2023. godinu.

ili zamjenika glavnih tužilaca, a koje su dominantno zasnovane na pregledu optužnice u smislu postojanja formalnih elemenata definisanih ZKP, bez suštinskog sagledavanja kvalitete i međusobne povezanosti dokaza; b) sveprisutniji trend podizanja optužnica u posljednjim danima tekuće kalendarske godine, kako bi tužioci ostvarili godišnju orijentacijsku normu, koja je konstitutivni element u njihovom godišnjem ocjenjivanju, zbog čega je dio optužnica podignutih u 2023. godini, kao posljednjoj godini analize, prešao u fazu potvrđivanja u 2024. godini, te konačni ishod njihovog (ne)potvrđivanja nije mogao biti uključen u rezultate analize.

Posmatrano na godišnjem nivou, dinamika optuživanja visoke korupcije je u blagom porastu, na način da je u 2021. godini podignuto 12 optužnica, u 2022. godini 17, dok je u 2023. podignuto ukupno 20 optužnica. Uz postepeni porast optuživanja visoke korupcije, pozitivna činjenica se ogleda i u dominantnom udjelu „optuženja“, kao načina okončanja tužilačkih predmeta, odnosno činjenici da su 58,33% predmeta visoke korupcije (od ukupno njih 84 predmeta visoke korupcije koliko ih je bilo u radu zaključno sa 2023. godinu) okončana podizanjem optužnice.

Uprkos godišnjem rastu broja podignutih optužnica, dinamika optuživanja visoke korupcije govori o dva temeljna negativna indikatora. Najprije, to je na opštem planu, mali broj optužnica za vremenski period od tri godine, u odnosu na cjelokupni tužilački sistem u BiH. Na drugoj strani, očit nesrazmjer u optuživanju visoke korupcije među tužilaštvima u BiH, te u tom kontekstu, tužilaštva možemo sistematizovati kroz četiri grupe:

- A. Tužilaštva sa najvećim brojem podignutih optužnica: Kantonalno tužilaštvo Zeničko – dobojskog kantona (9), Tužilaštvo BiH (8), Kantonalno tužilaštvo Kantona Sarajevo (7) i Kantonalno tužilaštvo Unsko – sanskog kantona (7);
- B. Tužilaštva sa srednjim brojem podignutih optužnica: Kantonalno tužilaštvo Hercegovačko – neretvanskog kantona (5), Kantonalno tužilaštvo Tuzlanskog kantona (4), Kantonalno tužilaštvo Srednje – bosanskog kantona (3) i Posebno odjeljenje Republičkog javnog tužilaštva RS (3);
- C. Tužilaštva sa malim brojem podignutih optužnica: Tužilaštvo Brčko Distrikt BiH (1), Kantonalno tužilaštvo Posavskog kantona (1) i Okružno javno tužilaštvo u Trebinju (1).
- D. Tužilaštva bez podignutih optužnica: Kantonalno tužilaštvo Bosansko – podrinjskog kantona, Kantonalno tužilaštvo Zapadno – hercegovačkog kantona, Kantonalno tužilaštvo Kantona 10, Okružno javno tužilaštvo u Prijedoru, Okružno javno tužilaštvo u Banjoj Luci, Okružno javno tužilaštvo u Doboju, Okružno javno tužilaštvo u Bijeljini i Okružno javno tužilaštvo u Istočnom Sarajevu

Shodno navedenom, dominantna količina optuživanja u predmetima visoke korupcije iscrpljuje se kroz djelovanje četiri tužilaštva u BiH, svrstanih u grupu A (ukupno 63,26%), dok osam tužilaštava iz grupe D, nije podiglo nijednu optužnicu za visoku korupciju u trogodišnjem razdoblju, te potvrdilo pasivan pristup kao i u ranije analiziranim stadijima postupka. Ukoliko se ovi rezultati sagledaju sa aspekta unutrašnje organizacije BiH, dolazimo do izuzetno negativnog podatka da je u cjelokupnom tužilačkom sistemu RS za period od tri godine podignuto samo 4 optužnice za visoku korupciju (udio od 8,16% u ukupnom broju podignutih optužnica), i to od strane samo dva tužilaštva. Pored toga, iako je Posebno odjeljenje Republičkog javnog tužilaštva RS podiglo tri, od navedene četiri optužnice, postignuti rezultat je iznimno loš, iz razloga što je ova tužilačka instanca osnovana s pevažnim ciljem procesuiranja ove vrste kriminaliteta.

**- Pravosnažne presude u predmetima visoke korupcije su rijetkost, a kaznena politika izuzetno blaga**

S obzirom da je krajnji ishod postupka donošenje presude u konkretnoj pravnoj stvari, a čijom pravosnažnošću ista stiče status „*res iudicata*“, efekti reakcije društvenog sistema na različite pojavne forme kriminaliteta, procjenjuju se upravo kroz pravosnažna okončanja samih predmeta, odnosno sadržaj i kvalitet donesenih sudskih odluka. Sa navedenih je usko povezano pitanje povjerenja građana u pravosudni sistem, kao osnov vladavine prava u demokratskom društvu, te pitanje dostizanja učinkovite i ekonomične pravde, kao ideala svakog pravnog sistema.

Sagledavajući statistiku pravosnažnog okončanja predmeta po optužnicama za visoku korupciju, možemo zaključiti da je pravni sistem BiH značajno udaljen od prethodno opisane idejne vrijednosti pravnog sistema. Naime, tokom 2021. godine na teritoriji cijele BiH donesene su četiri pravosnažne presude u predmetima visoke korupcije, dok se taj broj povećao na deset, u 2022. i na jedanaest u 2023. godini, što jeste povećanje veće od dva puta, koje je kao takvo srazmjerno procentualnom uvećanju broja podignutih optužnica, ali kao i kod drugih aspekata krivičnog postupka, prilično nedovoljno za postizanje adekvatnih standarda u ovoj oblasti. Dakle, angažman cjelokupnog pravosudnog aparata u BiH ukupno je proizveo 25 pravosnažno riješenih pravnih stvari okarakterisanih kao visoka korupcija, i to kroz period od tri godine.

Pored sagledavanja presuda u kvantitativnom smislu, neophodno je iste cijeliti i sa aspekta njihovog sadržaja, odnosno konačne odluke donijete u okviru istih, sa posebnim naglaskom na izrečene krivično – pravne sankcije, i to na sljedeći način:

- A. 2021. godine su donesene **4 pravosnažne presude** u predmetima visoke korupcije, od kojih su sve četiri bile osuđujuće, ali u kontekstu vrste i visine krivično – pravnih sankcije, izrečene su dvije kazne zatvora i dvije uslovne osude;
- B. 2022. godine je doneseno **10 pravosnažnih presuda** u predmetima visoke korupcije, od kojih sedam osuđujućih, a tri oslobađajuće, a u pogledu osuđujućih, kod četiri je izrečena kazna zatvora, dok kod tri presude su izrečene uslovne osude;
- C. 2023. godine je doneseno **11 pravosnažnih presuda** u predmetima visoke korupcije, od kojih sedam osuđujućih, tri oslobađajuće i jedna presuda kojom se optužba odbija, dok je u odnosu na osuđujuće, kod pet izrečena kazna zatvora, a kod dvije uslovna osuda.

Sumirajući navedene podatke, utvrđujemo da je od ukupno 25 donesenih pravosnažnih presuda u predmetima visoke korupcije, **bilo 18 osuđujućih, 6 oslobađajućih i 1 odbijajuća presuda**, što predstavlja 72% uspješnog okončanja krivičnog postupka od strane tužilaštva. Navedeni procentualni iznos ne zadovoljava standarde uspješnog okončanja postupka, definisane regulativom VSTV, jer se isti nalazi na pretposljednjoj skali uspješnosti. Naime, sljedeći standarde VSTV inkorporisane u Kriterijima za ocjenjivanje rada tužilaca u BiH<sup>29</sup>, uz zadržavanje svih kritika osnova na kojima počiva ovaj sistem, rad tužioca koji ima od 10,1 do 20% odbijajućih ili oslobađajućih presuda u ukupnom broju optužnica, vrednuje se sa 10 bodova od mogućih 40, koje se mogu ostvariti po ovom osnovu. Analogno tome, generalni rezultati tužilačkog sistema, povezanih sa individualno postavljenim kriterijima za rad tužilaca, ukazuju na loše pokazatelje u dijelu uspješnosti vođenja i okončanja postupka. S druge strane, izrazito je upitna i uloga sudskog sistema u procesuiranju visoke korupcije, iz razloga očitih disproporcija u načinu okončanja postupaka povodom visoke korupcije u odnosu na postupke povodom krivičnih djela opšteg kriminaliteta, a koja uloga će biti predmet posebnog dijela analize, u odnosu na praktično – pravne izazove identifikovane u rješavanju predmeta visoke korupcije.

<sup>29</sup> Kriteriji za ocjenjivanje rada tužilaca u BiH usvojeni na sjednici VSTV održanoj dana 21.12.2022. godine.

Nadalje, u kontekstu prisutne kaznene politike, sudovi su okviru 18 osuđujućih presuda u predmetima visoke korupcije, **samo u 11 presuda izrekli kaznu zatvora, dok je u 7 presuda izrečena uslovna osuda**, odnosno udio kazne zatvora u ukupnoj kaznenoj politici za krivična djela visoke korupcije iznosi 61,11%, što predstavlja izuzetno poražavajući podatak kada je u pitanju reakcija pravosudnog sistema na ove, najsloženije oblike kriminaliteta.

Stvarni i potpuni uvid u kvalitet i adekvatnost kaznene politike u predmetima visoke korupcije, bio bi vidljiv kada bi se u predmetima u kojima je izrečena kazna zatvora, ustanovio udio onih kod kojih je izrečena kazna zatvora do jedne godine, s obzirom da je korištenje zakonske mogućnosti koju predviđaju svi krivični zakoni u BiH, a to je zamjena izrečene kazne zatvora do jedne godine za novčanu kaznu, postalo više pravilo, nego izuzetak. OSCE je na bazi trogodišnjeg monitoringa suđenja u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, sačinio Izvještaj o praćenju sudskih postupaka na Zapadnom Balkanu: S riječi na djela – Ocjena efikasnosti odgovora pravosuđa na krivična djela organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa,<sup>30</sup> iz kojeg proizlazi da je u pravosnažno okončanim predmetima, koji su bili praćeni u okviru monitoringa, od 65 osuđenih lica, **samo 17% osuđeno na kaznu zatvora u trajanju dužem od jedne godine**. Takođe, u Izvještaju se konstatuje da su sudovi, u brojnim predmetima u kojima su izrečene kazne zatvora, propustili da obrazlože okolnosti koje su uticale na odrabir vrste i visine krivično – pravne sankcije, a posebno kod primjene instituta ublažavanja kazne, koji je otvorio mogućnost za izricanje kazni ispod zakonom propisanog minimuma, odnosno kazni zatvora koje se mogu zamijeniti novčanom kaznom. Svi krivični zakoni u BiH, kod primjene instituta sudskog ublažavanja kazne, zahtijevaju postojanje naročito olakšavajućih okolnosti na strani učinitelja i izvršenog krivičnog djela, a čije postojanje se u svakom konkretnom slučaju mora sistematično obrazložiti, što sudovi u mnogim predmetima propuštaju.

Imajući u vidu pojačanu društvenu potrebu za procesuiranjem krivičnih djela visoke korupcije, naročito sa aspekta dugog tranzicijskog perioda u kojem se nalazi bosanskohercegovačko društvo, te preuzetih obaveza na putu ka članstvu u EU, sudovi ovakvim postupaju manifestuju izuzetno blagonaklon pristup sankcionisanju ove vrste kriminaliteta, kakav pristup može samo podsticajno djelovati na eventualne učinitelje ovih krivičnih djela, u smislu „isplativosti“ njihovog činjenja, zbog izostanka adekvatne reakcije pravosudnog sistema. Navedeni trend kaznene politike je posebno zabrinjavajući kada se uzme u obzir činjenica da predmeti visoke korupcije u sebi inkorporiraju nasloženije kriminalne količine, čiji su glavni izvršioци nosioci najviših javnih i političkih funkcija, koji raspolažu širokim spektrom službenog i faktičkog uticaja, a čijim izvršenjem se snažno narušavaju temelji demokratskog društvenog uređenja i vladavine prava. Sve navedeno, ukazuje na očitu slabosti državnih institucija u suprotstavljanju visokoj korupciji, te kontinuirano zarobljavanje istih od strane političkih i širih društvenih elita, sa slabim naznakama poboljšanja stanja na navedenom području. Iako izrazito mali broj podignutih optužnica za visoku korupciju, barem je djelimično ukazao na trend minimalnog povećanja kroz period od tri godine, zahvaljujući individualnim naporima pojedinih tužilaca, ali pravosudna reakcija u njenoj ukupnosti je značajno reducirana, ublažena i svedena na zanemrivu, kroz blagu i u odnosu na visoku korupciju afirmirajuću kaznenu politiku.

30 Izvještaj o praćenju sudskih postupaka na Zapadnom Balkanu: S riječi na djela – Ocjena efikasnosti odgovora pravosuđa na krivična djela organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa (OSCE, 2024): str. 58.

## 5. UZROCI DISFUNKCIONALNOSTI RADA I LOŠIH REZULTATA PRAVOSUDNOG SISTEMA U BORBI PROTIV VISOKE KORUPCIJE

S obzirom na izuzetno negativne pokazatelje kada je u pitanju institucionalno procesuiranje krivičnih djela visoke korupcije u BiH, predmetnom Analizom nastojat ćemo ponuditi odgovore u pogledu uzroka disfunkcionalnosti pravosudnog sistema u ovom procesu, a to su: A. Dugotrajnost vođenja postupaka; B. Nedovoljan kvalitet optužnica; C. Nedostatak institucionalnih kapaciteta; D. Neadekvatnost sistema ocjenjivanja rada tužilaca; E. Teškoće sa pribavljanjem i osiguranjem vjerodostojnosti dokaza; F. Nepostojanje opšte volje za procesuiranjem ove vrste krivičnih predmeta; G. Korupcija unutar pravosuđa H. Različiti izazovi u primjeni pojedinih krivično – pravnih instituta, te neujednačena sudska praksa.

### - Dugotrajnost vođenja postupaka

Jedan od indikatora koji u najvećoj mjeri utiče na negativnu percepciju javnosti o radu pravosuđa u BiH jeste izuzetno dugo trajanje pokrenutih krivičnih postupaka. Vrijednost pravednosti, koja predstavlja osnov vođenja svakog krivičnog postupka, zahtjeva efikasno i ekonomično provođenje i okoćanje istog, uz onemogućavanje i sankcionisanje svakog vida zloupotrebe procesnih prava koji su usmjereni na odugovlaćenje postupka. Ukoliko navedeni zahtjevi nisu ispoštovani, krivični postupak kroz svoje neopravdano dugo trajanje gubi svoj smisao, a vrijednost pravednosti ostaje nepostignuta.

Neefikasnost pravosudnog sistema u kontekstu krivičnih djela korupcije, a naročito visoke korupcije, identifikovana je u nizu izvještaja relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija koje su provodile monitoring suđenja u koruptivnim predmetima, kroz određeni vremenski period.<sup>31</sup> TI BiH je proveo analizu procesuiranja krivičnih djela korupcije i organizovanog kriminala na uzorku od 26 predmeta, kroz praćenje suđenja pred Sudom BiH (8 predmeta), Kantonalnim sudom u Sarajevu, Općinskim sudom u Sarajevu (po 6 predmeta), Okružnim sudom u Banja Luci (4 predmeta) i Osnovnim sudom u Banja Luci (8 predmeta) tokom 2022. godine. Predmetna analiza pratila je dinamiku zakazivanja ročišta i dinamiku održavanja ročišta, te su izvedeni sljedeći prosječni rezultati: A. na Sudu BiH zakazana su 2, a održana 1,5 suđenja mjesečno po predmetu; B. na Kantonalnom sudu u Sarajevu zakazano je 1, te održano 1 suđenje mjesečno po predmetu; C. na Općinskom sudu u Sarajevu zakazano je 1, te održano 1 suđenje mjesečno po predmetu; D. na Okružnom sudu u Banja Luci zakazano je 1,5, a održano 1 suđenje mjesečno po predmetu; E. na Osnovnom sudu u Banja Luci zakazano je 1, a održano manje od 1 suđenja mjesečno po predmetu.<sup>32</sup>

Monitoring je ukazao da su na slabu dinamiku zakazivanja i održavanja ročišta najviše uticale promjene u sastavu sudskih vjeća, česti i neopravdani izostanci optuženih i/ili branilaca, prekoračenje zakonom ustanovljenih rokova za zakazivanje glavnog pretresa i loša organizovanost sudija, odnosno postupajućih vjeća prilikom zakazivanja glavnog pretresa i određivanja koje procesne i dokazne radnje će biti provedene (npr. zakazivanja ročišta na kojem će se samo pročitati optužnice ili iznijeti uvodne riječi, pozivanje samo jednog ili dva svjedoka na zakazano ročište, te zakazivanje ročišta jednom u mjesecu ili po proteku vremenskog perioda dužeg od 30 dana između dva ročišta, kada shodno odredbama ZKP,

31 Vidi: Treći godišnji izvještaj o odgovoru pravosuđa na korupciju: Sindrom nekažnjivosti (Misija OSCE u BiH, 2020), str. 23. – 25. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/9/471006.pdf>; Analiza procesuiranja koruptivnih krivičnih djela u BiH kroz prikaz odabrane sudske prakse (USAID- ov Projekat pravosuđa u BiH, 2017), str. 42 – 44. <https://usaidjaca.ba/storage/publications/RqG0bxvdafMFtM6Fz2miVRkve3vqlCAqQEpscJQs.pdf>

32 Efikasnost pravosuđa: Učestalost zakazivanja i održavanja suđenja – Analiza efikasnosti pravosuđa tokom šestomjesečnog monitoringa suđenja u predmetima korupcije i organizovanog kriminala (Transparency International BiH: Sarajevo, 2022). str. 6. [file:///C:/Users/PFSA%20Laptop%201/OneDrive%20-%20Univerzitet%20u%20Sarajevu%20-%20Pravni%20fakultet/Desktop/TI/Analiza%20-%20KORUPCIJA/EFIKASNOST-PRAVOSUDJA-U-CESTALOST-ZAKAZIVANJA-I-ODRZAVANJA-SUDJENJA%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PFSA%20Laptop%201/OneDrive%20-%20Univerzitet%20u%20Sarajevu%20-%20Pravni%20fakultet/Desktop/TI/Analiza%20-%20KORUPCIJA/EFIKASNOST-PRAVOSUDJA-U-CESTALOST-ZAKAZIVANJA-I-ODRZAVANJA-SUDJENJA%20(1).pdf)

glavni pretres počinje teći iznova). Iako predmetni monitoring nije obuhvatio isključivo krivična djela visoke korupcije, na osnovu obrađenog uzorka, može se zaključiti da je neopravdano dugo trajanje pokrenutih postupaka dominantno obilježje rada na svim koruptivnim predmetima, a što kod predmeta visoke korupcije, poprima posebnu dimenziju.

U kontekstu trajanja sudskih postupaka, OSCE je ranije spomenutim monitoringom suđenja u koruptivnim predmetima za vremenski period 2021. do 2024. godina, ustanovio da je prosječno trajanje suđenja do donošenja prvostepenih presuda u 17 praćenih predmeta, bilo više od tri godine, a u prosjeku je održavano jedno ročište mjesečno.<sup>33</sup> Kada se ima u vidu da se radi o podatku koji ne uključuje vremenski period koji je potreban za pravosnažno okončanje postupaka, dolazimo do zaključka o neopravdano dugom trajanju postupaka, koji su u potpunosti izgubili svojstvo efikasnosti. Naime, u odnosu na 33 posmatrana predmeta, prosječno trajanje postupaka po žalbi na prvostepene presude bilo je 4,36 godine u predmetima organizovanog kriminala, dok je u predmetima korupcije bilo 2,86 godina.

### - Kvalitet optužnica zahtijeva unaprjeđenje

Samo optužnice koje ispunjavaju standarde kvaliteta, predstavljaju adekvatnu garanciju uspješnog vođenja i okončanja krivičnih postupaka. Zbog toga je izuzetno važno da optužnice u svom sadržajnom i formalnom smislu, predstavljaju jasnu, preciznu i nedvosmislnu tvrdnju tužioca o izvršenom krivičnom djelu i preduzetim krivično – pravnim radnjama, a koje su potkrijepljene adekvatnom dokaznom građom prikupljenom u toku istrage. S obzirom da kvalitetna optužnica prevenira naknadnu pojavu okolnosti koje mogu negativno uticati po kranji ishod postupka, u Mišljenju Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca broj 11 o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i borbu protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala iz 2016 godine, navodi se svaka tužilačka odluka, pa tako i optužnica, zahtjeva objektivnost i nepristrasnost, iscrpnost, obrazloženje, jasnoću, te u konačnici razmjenu informacija i saradnju.<sup>34</sup>

TI BiH je u okviru monitoringa suđenja u izabranim koruptivnim krivičnim predmetima naglasio nepravilnosti koje su u toku samih postupaka uočene na strani podignutih optužnica, a odnose se na pogrešno navođenje krivičnih djela, navođenje krivičnih djela koja su izbrisana iz zakona, nelogičnosti u opisu krivičnih djela, obuhvatanje optužnicom velikog broja lica, te ograničenja u pogledu dokaza iz optužnice.<sup>35</sup> Takođe, OSCE je identifikovao nedostatke u vidu nejasnih činjeničnih opisa, nedovođenje dokaza u vezu sa konkretnim optužbama, neslaganja činjeničnog opisa sa pravnom kvalifikacijom djela i nenavođenje informacija o finansijskoj koristi.<sup>36</sup>

Sve navedeno, ukazuje na neučinkovitost internog sistema kontrole optužnica u tužilaštvima, ali i izostanak dubljeg ispitivanja sadržaja optužnica prilikom potvrđivanja istih od strane sudova. Naime, zavisno od organizacije svakog pojedinog tužilaštva, predviđen je odgovarajući sistem kontrole optužnica, koja je najčešće stavljena u nadležnost šefova tužilačkih odjela ili zamjenika glavnih tužilaca, ali se isti isprpljuje isključivo kroz pregled formalnih elemenata, odnosno ispitivanje da li su iste sastavljene u skladu sa odredbama ZKP, bez ulaska u sadržaj dokaza, na koji način sama kontrola gubi svoju funkciju. S druge strane, na nivou tužilačkog sistema u FBiH, shodno obaveznom uputstvu glavnog federalnog tužioca, postoji obaveza

<sup>33</sup> Izvještaj o praćenju sudskih postupaka na Zapadnom Balkanu: S riječi na djela – Ocjena efikasnosti odgovora pravosuđa na krivična djela organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa (OSCE, 2024): str. 49

<sup>34</sup> Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje broj 11 o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog i organizovanog kriminala (2016), prema Ljiljana Filipović, *Kvalitet optužnica i presuda u Bosni i Hercegovini kao faktor efikasnog procesuiranja krivičnih djela korupcije* (Sarajevo: Analitika, 2017), str. 10. i 11.

<sup>35</sup> Izvještaj monitoringa procesuiranja slučajeva korupcije u BiH za 2022/2023. godinu (Transparency International BiH, 2023), str. 49. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2023/10/TI-BIH-Procesuiranje-slucajeva-korupcije-WEB-1.pdf>

<sup>36</sup> Izvještaj o praćenju sudskih postupaka na Zapadnom Balkanu: S riječi na djela – Ocjena efikasnosti odgovora pravosuđa na krivična djela organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa (OSCE, 2024): str. 55.

dostavljanja optužnica podignutih pred kantonalnim sudovima na pregled Federalnom tužilaštvu, ali pored činjenice što se konkretni pregled odnosi samo na ispitivanje formalnih elemenata, isti se vrši nakon podizanja optužnice, čime su kantonalni tužioc i uskraćeni mogućnosti da revidiraju sadržaj optužnice prije podnošenja sudu.

#### - Nedostatak institucionalnih kapaciteta

Pretpostavka uspješnog procesuiranja svih krivičnih djela, a posebno najsloženijih vidova visoke korupcije, jesu institucionalni resursi, primarno kadrovski, sa kojima raspolaže konkretna pravosudna institucija. U tom smislu, ne može se očekivati učinkovit rad na predmetima korupcije kada, čak i uz postojanje volje usmjerene u tom pravcu, policijske agencije, tužilaštva i sudovi ne raspolažu sa adekvatnim kapacitetima koji će biti stavljeni u funkciju rada na ovim predmetima. U kontekstu kadrovskih kapaciteta, isti se prije svega odnosi na osposobljenost tužilaca i sudija za rad na predmetima visoke korupcije, koji zahtijeva uspješno apsolviranje najsloženijih specijalizacija za konkretnu oblast, kao i stečena znanja i sposobnosti, prilagođene razvoju i složenosti ovog vida kriminaliteta. Slabost navedenog sistema, evidentna je u sljedećem: **A. Postupak prvog imenovanja na pravosudnu funkciju, zasniva se na kriterijima koji ne predstavljaju adekvatan pokazatelj kvaliteta pojedinog kandidata**, jer odlučujući udio u ostvarenom bodovanju, odnose bodovi po osnovu kvalifikacionog testiranja, odnosno odgovora na 100 nasumično postavljenih pitanja za 100 minuta, po modelu ponuđenih odgovora, a koja pitanja se nasumično biraju sa liste od nekoliko hiljada pitanja koju je VSTV izradio i učinio dostupnom. Dakle, sistem je u svojim osnovama postavljen na način da ne sagledava cjelokupni profesionalni profil kandidata i njegove (ne)sposobnosti za obnašanje funkcije na koju se imenuje, već se zasniva na procjeni sposobnosti memorisanja podataka i njihove reprodukcije u vidu predmetnog testiranja. Uz sve navedeno, nerijetke su situacije da VSTV prilikom donošenja odluke o imenovanju, u značajnoj mjeri odstupa od liste koju je sačinila komisija za izbor i imenovanje, te se prilikom imenovanja dominantno rukovodi etničkom pripadnošću kandidata, a kako bi bio zadovoljen princip proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda.; **B. Iz postupka imenovanja tužilaca, u potpunosti je isključen glavni tužilac, tako da isti, čak ni na nivou neobavezujućeg mišljenja, ne može uticati na konačnu odluku o izboru kandidata**. U takvim okolnostima, od glavnog tužioca se očekuju uspješni rezultati u radu, s obzirom da je isti po principu subordinacije, na kojem počiva tužilački sistem, odgovaran za rad cijele tužilačke organizacije, a isti je potpuno lišen učesća u odabiru kandidata kojima će kasnije rukovoditi. Pozitivni primjeri su u posljednje vrijeme prisutno obavještanje VSTV od strane pojedinih glavnih tužilaca o eventualnom tužilačkom odjelu u kojem će biti raspoređen pojedini kandidat, što predstavlja relevantan podatak sa aspekta donošenja konačne odluke o odabiru; **C. Izostanak obavezne i kontinuirane obuke tužilaca koji rade na predmetima visoke korupcije, organizovane pod okriljem VSTV**. Postojeći sistem obuke za tužioce, postavljen na način da propisuje minimalan broj sati obuke na godišnjem nivou, u organizaciji entitetskih centara za edukaciju sudija i tužilaca, predstavlja u najvećem dijelu formalnost, koju svaki nosilac pravosudnih funkcija ispuni, bez suštinskog efekta na razvoj profesionalnih vještina i primjenu istih u svakodnevnom radu. U takvom pristupu, nedostaje sistemski analiza potreba pravosudnog sistema i identifikacija segmenata na kojima je potrebno organizovati i provesti učinkovitu specijalizaciju nosilaca pravosudnih funkcija, koja će odgovoriti zahtjevima borbe protiv savremenih vidova kriminaliteta. Takođe, izuzev minimalnog uslova prisutva na obukama, potpuno su ostali nevidljivi njihovi stvarni efekti, odnosno (ne)uspješnost savladavanja sadržaja obuke od strane samih učesnika. Pozitivan trend u ovom procesu jesu kontinuirane obuke koje se provode od strane relevantnih međunarodnih institucija, koji model bi trebao implementirati VSTV, zajedno sa entitetskim centrima za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija; **D. Nedostatak specijalizacije sudija za predmete privrednog kriminala i korupcije**. Iako tužilaštva sa većim

brojem tužilaca svoj rad organizuju po modelu podjele na tužilačke odjele, a u pojedinim tužilaštvima prisutna je i podjela na tužilačke odsjeke, takav model specijalizacije nije prisutan u sudskom sistemu, gdje sve sudije raspoređene u krivičnom odjeljenju, rade na svim krivičnih predmetima, bez obzira o kakvoj vrsti predmeta se radi, što može značajno uticati na kvalitet donesenih sudskih odluka, ali i efikasnost vođenja postupka.

Nedostatak kadrovskih kapaciteta evidentan je u pravosudnoj zajednici i kada je u pitanju osoblje koje ne potpada pod kategoriju nosilaca pravosudnih funkcija. Najveći broj tužilaštava u BiH ne raspolaže ni približno dovoljnim brojem stručnih i administrativnih zaposlenika, koji će svojim učešćem, rad tužitelja učiniti kvalitetnijim i efikasnijim. Zbog toga se tužilačko postupanje zasniva naječešće na samostalnom angažmanu tužitelja ili eventualno tužilačkog tima, dok s druge strane, u predmetima visoke korupcije, optuženi raspolaže sa širokim spektrom društvene i ekonomske moći i mogućnosti da u njegovoj odbrani sudjeluje veći broj ne samo branilaca, nego i drugih stručnih lica za konkretne oblasti. Tako npr. Kantonalno tužilaštvo Kantona Sarajevo, kao najveća tužilačka organizacija u okviru entitetskih sistema, ima ukupno 54 tužitelja, te 18 zaposlenih stručnih savjetnika, kao i 28 administrativnih saradnika<sup>37</sup>, što praktično znači da jedan stručni savjetnik radi u prosjeku za 3 tužioca, a jedan administrativnih saradnik za 1,92 tužioca. Kada se uz navedeno, ima u vidu da se jedan broj savjetnika i zapošljava kroz posebne programe podrške međunarodne zajednice, dolazimo do zaključka da pravosuđe, sa postojećim institucionalnim kapacitetima, ne raspolaže dovoljnim resursima za učinkovitu borbu protiv korupcije visokog nivoa.

#### **- Neadekvatnost sistema ocjenjivanja rada tužilaca**

Ocjenjivanje rada tužilaca utvrđeno je Kriterijima za ocjenjivanje rada tužilaca u BiH<sup>38</sup>, usvojenim od strane VSTV, te je isitn predviđen sistem kojim se godišnja tužilačka ocjena zasniva na sljedećim paramterima: A. Ostvarena godišnja orjentacijska norma, koja se izračunava na način da je za svaku tužilačku odluku, zavisno od njene vrste, kao i vrste samog krivičnog predmeta, predviđen određeni broj bodova, shodno Pravilniku o orjentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u BiH;<sup>39</sup> B. Statistički kvalitet tužilačkih odluka, koji se izračunava kroz udio optužnica čije je potvrđivanje odbijeno u ukupnom broju optužnica, odnosno udio optužnica povodom kojih je donesena oslobađajuća/odbijajuća presuda, u ukupnom broju podignutih optužnica, te udio naredbi o neprovođenju/obustavi istrage povodom kojih je uvažena pritužba, u ukupnom broju donesenih naredbi; C. Odnos tužioca prema radu, koji se procjenjuje kroz broj riješenih starih predmeta, te postupanje po uputstvima glavnog tužioca.

U odnosu na prvi element ocjene, podizanje optužnice u predmetima visoke korupcije se vrednuje normom od 25,00, što predstavlja četvrtinu godišnje orjentacijske norme, dok se donošenje negativnih tužilačkih odluka vreduje sa normom od 16,66. Takođe, ostavljena je mogućnost da se u izuzetno složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije, predmetna norma uveća, ali ne više od 50% godišnje norme. Takođe, predviđen je i poseban sistem vrednovanja rada u tužilačkim timovima, na način da tužilac koji radi kao član tima, može ostvariti potpuni iznos norme koji je predviđen za konkretni predmet.

Iako i u odnosu na orjentaciona mjerila postoje određene zamjerke koje se prioretiretno ogledaju u tome da se tužilački predmeti iste kategorije sagledavaju na potpuno jednoobrazan način, bez analize suštine predmeta i ocjene njegove kompleksnosti u svakom pojedinom slučaju, centralni uzročnik loših rezultata na planu procesuiranja predmeta visoke korupcije, povezan je sa drugim konstitutivnim elemenom ocjene. Naime, predmetna kategorija se

<sup>37</sup> <https://kt-sarajevo.pravosudje.ba/vstvfo/B/106>

<sup>38</sup> Kriteriji za ocjenjivanje rada tužilaca u BiH, usvojeni od strane VSTV na sjednici održanoj 21.12.2022. godine.

<sup>39</sup> Pravilnik o orjentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u BiH, usvojen od strane VSTV na sjednici održanoj 21.12.2022. godine;



označava kao „kvalitet“, a u faktičkom smislu, ista se cijeni isključivo na osnovu statističkih, odnosno kvantitativnih podataka, a kako je to prethodno prezentovano. Dakle, ovako postavljen sistem, ne predstavlja vjerodostojan pregled kvaliteta tužilačkog rada, već statistički prikaz ishoda postupaka povodom donesenih tužilačkih odluka. Glavna nedostatak ovog elementa, leži zapravo u samim njegovim osnovama, a to je vezivanje ocjene kvaliteta rada tužilaca za eventualni uspjeh u krivičnom postupku. Reformisani krivični postupak struktuisan je po principu kontradiktornog vođenja, sa međusobno suprotstavljenim strankama i nezavisnim sudom, u okviru kojeg tužilac podiže optužnicu, kada na osnovu prikupljene dokazne građe ustanovi postojanje osnovane sumnje da je određena osoba izvršila krivično djelo. U okviru glavnog pretresa, odbrani je ostavljena mogućnost osporovanja dokaza, a u konačnici odluka je prepuštena isključivo sudu, a zasniva se na principu slobodne ocjene dokaza, odnosno ocjene svakog dokaza pojedinačno i svih dokaza u njihovoj međusobnoj vezi, te je potpuno legitimno i u praktičnom radu vrlo prisutno, da se predmetna ocjena suda razlikuje od ocjene istih dokaza od strane tužioca. Međutim, navedena okolnost ne znači sama po sebi da je tužilački rad „nekvalitetan“, već je za utvrđivanje (ne)kvaliteta, potrebno ući u suštinu predmeta, odnosno preispitati da je li tužilac svojim skrivljenim postupanjem u toku postupka doprinjeo oslobađajućoj/odbijajućoj presudi, jer jedino u tom slučaju postoji opravdanost za njegovo sankcionisanje (npr. tužilac je znao da raspolaže određenim nezakonitom dokazom, ali je ipak isti iskoristio u toku postupka). Upravo zbog toga je apsurdno kvalitet tužilačkog rada cijeliti kroz formalni, statistički udio optužnica povodom kojih je donesena oslobađajuća/odbijajuća presuda, jer se kroz takav sistem, gubi smisao na prethodno opisani način konicipiranog postupka.

Pored istaknutih zamjerki koje se odnose na samu postavku ovog sistema, slaba procesuiranost predmeta visoke korupcije nedvosmisleno proizlazi iz konkretnih rješenja sadržanih u ovom dijelu Kriterija. Naime, u slučaju donošenja 1 presude kojom se optuženi oslobađa od optužbe ili kojom se optužba odbija ili rješenja kojim se odbija potvrđivanje optužnice, tužilac koji radi na referatu privrednog kriminala i korupcije, mora podići u periodu ocjenjivanja ukupno 5 optužnica, odnosno u slučaju 2 negativna ishoda procesuiranja, mora podići u periodu ocjenjivanja ukupno 10 optužnica, kako bi ostvari najvišu ocjenu, te u konačnici bio konkurentan u postupku napredovanja. Postavljanje ovih zathjevnih standarda u praktičnom smislu ima za posljedicu da tužioci, iz straha od potencijalnog negativnog ishoda postupka, ne pribjegavaju podizanju optužnica u kompleksnim i složenim predmetima, u kojima konačni ishod nije potpuno izvjestan, a kakvi su predmeti visoke korupcije, te svoj rad usmjeravaju ka predmetima korupcije manjeg društvenog značaja, što dovodi do poražavajućih rezultata.

#### **- Teškoće sa pribavljanjem i osiguranjem vjerodostojnosti dokaza**

U predmetima visoke korupcije, primarno zbog svojstva učitelja u konkretnom slučaju, njegovog društvenog, političkog ili ekonomskog uticaja, postupak dokazivanja kriminalnih količina je izuzetno kompleksan, te povezan sa nizom poteškoća i izazova koji su stavljeni pred tužioce. Upravo u tome i leži najveća specifičnost ovih postupaka, zbog kojih su isti izdvojeni u zasebnu vrstu predmeta, koji zahtjevaju izuzetno sistematičan i specijalizovan pristup u njihovom procesuiranju.

Učinitelji krivičnih djela visoke korupcije su subjekti koji raspolažu sa širokim spektrom uticaja, kojeg su isti nastojali steći ili uvećati, činjenjem koruptivnih krivičnih djela. S obzirom na njihov status, osumnjičeni/optuženi u ovim krivičnim predmetima, najčešće su osobe koje se nalaze na najvišim rukovodećim položajima u okviru hijerarhijske organizacije određenih državnih organa. Koristeći resurse vlastitog položaja, te stvarnu političku ili društvenu moć, isti ostvaruju ogroman uticaj na zaposlenike u konkretnim radnim sredinama, čime svjedočenje

navedenih subjekata o inkriminirajućem postupanju nadređenog, postaje znatno otežano, a iskazi takvih svjedoka gube svoje dokaznu snagu. Navedeno posebno dolazi do izražaja iz razloga što se radi o dokazima subjektivne prirode, koji su u kontekstu standarda dokazivanja, potrebni da budu na najvišem stepenu vjerodostojnosti, kako bi sud na istima zasnovao svoju odluku, a nerijetko su i jedini dokazi koji se mogu pribaviti u ovoj vrsti predmeta. Takođe, shodno subjektivnoj prirodi ovih dokaza, te istkanutom uticaju osumnjičenih/optuženih, na tužiocu leži i poseban zadatak da osigura nepromijenjeno iznošenje iskaz iz istrage na glavnom pretresu. Znatne poteškoće u pribavljanju dokazne građe postoje i kada su u pitanju dokazi materijalne prirode, koji se najčešće nalaze pod punom pravnom i faktičkom kontrolom osumnjičenih/optuženih rukovodilaca, koji iskorištavaju raspoložive mehanizme uticaja na iste, kako bi izbjegli ili umanjili vlastitu krivičnu odgovornost.

Kompleksnost krivičnih djela visoke korupcije ogleda se i u činjenici da se njihovo činjenje ne sastoji isključivo u kriminogenom postupanju nositelja najviših funkcija u tom organu, već se ogleda kroz sistemsko i međusobno povezano učešće više subjekata zaposlenih u konkretnom organu, u činjenju koruptivnih krivičnih djela. Zbog toga tužiocu moraju, rukovodeći se potrebom da društveno štetnije i kompleksnije kriminalne količine budu procesuirane, primjenom principa oportuniteta, procjenivati u odnosu na koje od navedenih subjekata će primijeniti institut imuniteta, kako bi isti u tom svojstvu mogli ponuditi dovoljno saznanja o inkriminirajućem djelovanju najviših dužnosnika. U takvim okolnostima, značajno ograničavajući faktor predstavlja postojeći sistem imuniteta, uređen krivičnim procesnim zakonodavstvom u BiH. Naime, u pitanju je imunitet čija je temeljna funkcija osiguranje „privilegija protiv samooptuživanja“, zbog čega je i regulisan u dijelu zakona o procesnim pravima svjedoka, a kojim se svjedoku daje pravo da ne odgovara na postavljena pitanja ukoliko bi ga istinit odgovor izložio krivičnom gonjenju. Ako eventualno pristane na davanje takvog iskaza, primjenjuje se detaljno normiran sistem imuniteta, te se svjedok za djelo koje je obuhvaćeno njegovim iskazom, oslobađa od krivičnog gonjenja<sup>40</sup>. Međutim, navedeni mehanizam primjenjuje se isključivo prema svjedoku, ali ne i prema osumnjičenom, odnosno imunitet se može dati osobi za koju tužilaštvo, u momentu davanja imuniteta, ne raspolaže dokazima o njenom kriminogenom postupanju, te je zapravo prvi dokaz o tome, njen samoinkriminirajući iskaz, a kakvo ograničavajuće tumačenje je dao Ustavni sud BiH, u predmetu broj U 5/16 od 1. juna 2017. godine<sup>41</sup>. Dakle, ovo tumačenje značajno je ograničilo domet procesnih odredbi o imunitetu, koje su usljed nedostatka instituta kao što je „svjedok saradnik“ ili „svjedok pokajnik“ izgubile svoju učinkovitost. Iskorak je učinjen usvajanjem Zakona o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala u FBiH, koji je za krivična djela iz nadležnosti Posebnog odjela Federalnog tužilaštva, predvidio kategoriju „saradnik pravosuđa“, ali usljed izostanka implementacije ovog zakona i formiranja Posebnog odjela, nije došlo do primjene ovog instituta.

### - Nepostojanje opšte volje za procesuiranjem ove vrste krivičnih predmeta

Ističući nedostatak opšte volje kao uzrok loših rezultata na planu borbe protiv korupcije visokog nivoa, naglasak se stavlja na izostanak iste na strani nosilaca ključni državnih funkcija u BiH. Sve češće u javnom i političkom diskurstvu svjedočimo nastupima političkih i državnih dužnosnika, u okviru kojih se oni nominalno, snažno zalažu za neprikosnovenu borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, te je navedeni cilj stavljen među prioritete u njihovim političkim agendama. Takođe, rješenje za sve društvene probleme, vide u efikasnom radu pravosuđa. Međutim, navedeni cilj se samo zdaržava u granicama proklamiranog, dok je u realnosti političkog života, sve prisutnije paušalno i interesno poimanje vladavine prava, prilagođeno potrebama političkih interesnih grupacija. Iako navedeni koncept podrazumijeva postojanje sistema izgrađenog na punom poštovanju ustava, zakona i drugih propisa, kako od strane građana, tako i nosilaca najviših državnih vlasti, u stvarnosti politički subjekti se

40 Zakon o krivičnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 3/2003, 32/2003 - ispr, 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - dr. zakon, 93/2009, 72/2013 i 65/2018);

41 Djelimična Odluka o dupustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, broj U 5/16 od 1. juna 2017. godine

pozivaju na vladavinu prava, sve do onog trenutka kada mehanizmi vladavine prava – *primarno sudski i tužilački sistem*, preduzmu mjere iz svoje nadležnosti prema subjektima koji pripadaju određenoj političkoj grupaciji. U takvim situacijam, do tada snažni zagovornici vladavine prava, postaju još snažniji zagovornici vrlo često korištenog termina „politička kontrola pravosuđa“, te upotrebljavaju sve mehanizme kako bi opravdali postupanje člana konkretne političke grupacije. Takvim djelovanjem, politički subjekti ne samo da pokazuju nerazumijevanje koncepta vladavine prava, nego u suštinskom smislu rade na njegovom potpunom slomu, a sve radi zaštite vlastitih interesa od potencijalnog mehanizma vladavine prava, sa intencijom potpunog ovladavanja pravosudnim sistemom.

Eklatantan primjer navedenog predstavlja neusvajanje budžeta institucija BiH za 2023. godine, u okviru kojeg bi bila predviđena finansijska sredstva za funkcionisanje Odjela za integritet pri VSTV, kao posebnog tijela kojem je prema posljednjim izmjenama Zakona o VSTV-u, stavljena u nadležnost i provjera imovinskog stanja imenovanih nosilaca pravosudnih funkcija i članova, zbog čega se postupak imenovanja desetine nosilaca pravosudnih funkcija nalazi u potpunom zastoju.

### **- Korupcija unutar pravosuđa**

Kao što je konstatovano u uvodnim izlaganjima, jedan od glavnih indikatora zarobljene države jeste uspostavljanje potpune kontrole interesnih grupa nad radom pravosuđa, koja se primarno manifestuje kroz infiltriranje u pravosudnu zajednicu subjekata koji će ili direktno provoditi kriminalne aktivnosti ili sprječavati krivično gonjenje političkih ili drugih interesnih elita ili biti pasivni posmatrači cijelog tog procesa. Ulaskom takvih subjekata u pravosuđe, koji bi s obzirom na dodijeljene zadatke, trebali biti oličenje integriteta i profesionalnosti, njegova snaga sa kojom bi trebalo da raspolaže prema zakonskim rješenjima se gubi, a visoka korupcija doživljava svoju punu ekspanziju. Ključni momenat zarobljavanja pravosuđa, nastupa u trenutku kada prethodno opisane osobe, unutar pravosudnog sistema preuzimaju pojedine rukovodeće pozicije, a time i sve mehanizme vlasti unutar institucija kojima rukovode, te postaju glavna prepreka efikasnom procesuiranju visoke korupcije. Upravo je iz tog razloga u tzv. Priebeovom izvještaju navedeno da *„Građani ne vjeruju pravosuđu zbog percipirane korupcije i sukoba interesa. Takvo ponašanje, posebno u vrhu pravosudnog sistema, daje loš primjer i širi osjećaj nesigurnosti i frustriranosti među građanima. Rukovodioci u pravosuđu imaju posebnu odgovornost davanja dobrog primjera integriteta i etičkog ponašanja i primjenjivanja najviših standarda počevši od sebe.“*

Međutim, realnost bosanskohercegovačkog pravosuđa značajno odstupa od navedenog zahtjeva, a a što je potvrđeno u decembru 2023. godine, kada je Tužilaštvo BiH donijelo naredbu o provođenju istrage protiv predsjednika Suda BiH, Ranka Debevcica i bivšeg direktora Obavještajno – sigurnosne agencije BiH Osmana Mehmedagića, nakon čega je uslijedilo određivanje pritvora u odnosu na navedena lica, a potom i izricanje mjera zabrane. U tom krivičnom predmetu, koji se još uvijek nalazi u fazi istrage, osumnjičenim su stavljeni na teret izvršenje krivičnih djela Zloupotreba položaja ili ovlaštenja iz člana 220 stav 1 KZBiH i Krivotvorenje službene isprave iz člana 226 stav 2. KZBiH, u vezi sa članom 29 i 53 KZBiH. Uz potpuno uvažavanje pretpostavke nevinosti, te stadija u kojem se konkretni predmet nalazi, na nivou osnovane sumnje koja je potrebna kako za određivanje mjere pritvora, tako i mjera zabrane, utvrđeno je izvršenje krivičnih djela od strane osoba koji su obnašali najodgovornije dužnosti u BiH, i to dužnost rukovođenja *de facto* najviše sudske instance u pravosudnom sistemu BiH, te Agencije koja raspolaže najširim spektrom intuzivnih i sveobuhvatnim mjera, koje zahvataju sferu prava na privatnost građana. Posebna osjetljivost navedenog predmeta ogleda se u tome da su osumnjičeni krivična djela za koja se terete izvršili upravo u vršenju svojih službenih dužnosti, odnosno isti su preduzeli krivično – pravne radnje grubom

zloupotrebom službenih ovlaštenja.<sup>42</sup>

TI BiH je u nizu ranijih izvještaja, kroz monitoring procesuiranja korupcije u BiH, evidentirao prisutnost koruptivnih aktivnosti među članovima pravosudne zajednice. U tom smislu, ističemo predmet „Alija Delimustafić i ostali („Pravda)“, kao i predmet „Ismet Hamzić i ostali („Kurir I i II), u kojima su se među optuženim našli sudije Milena Rajić i Lejla Fazlagić – Pašić, advokati, te drugi subjekti neposredno povezani sa radom pravoduđa.<sup>43</sup> Takođe, TI BiH je proveo monitoring procesuiranja korupcije pred Okružnim sudom u Banja Luci, i to u tri krivična predmeta, u kojima su optuženi Drena Marin, sudija Osnovnog suda u Prijedoru, Mira Vučetić, sudija Osnovnog suda u Banja Luci i Tarik Hadžibegović, stručni saradnik u Okružnom javnom tužilaštvu Banja Luka. U navedenim predmetima su donesene prvostepene kojima su optuženi oglašeni krivim, ali TI BiH nije raspolagao sa informacijama o eventualnoj pravososnažnosti presuda.<sup>44</sup>

Navedeni primjeri ukazuju na činjenicu duboke ukorijenjenosti korupcije unutar pravosudne zajednice u BiH, alarmantan izostanak integriteta na strani pojedinih nosilaca pravosudnih funkcija, te govori o prekretnici u radu tužilaštava u BiH, u smislu manifestiranja odlučne borbe u procesuiranju kriminaliteta prisutnog u pravosudnom sistemu ili priznanja postojanja zarobljene države. Zbog navedenih okolnosti, TI je posebno razradio model „vetinga“ koji bi predstavljao djelotvorno rješenje za prevazilaženje navedenog problema.<sup>45</sup>

#### **- Praktično – pravni izazovi u primjeni instituta koji dovode do loših rezultata u procesuiranju visoke korupcije**

Analiza predmeta visoke korupcije ukazuje na postojanja određenih pitanja koji se pojavljuju u pravnoj praksi, a u odnosu na koja se javlja mimoilaženje u tumačenju pojedinih krivično – pravnih instituta, od strane suda na jednoj i od strane tužilaštva, na drugoj strani, ali i postojanje neujednačene sudske prakse, te će isti biti prezentovani u nastavku:

- a) **Dokazivanje umišljanja i korištenje posrednih dokaza** u krivičnim djelima privrednog kriminala, zbog njihove prirode, suopčeno je sa brojnim izazovima. Umišljaj kao jedan od oblika krivnje, predstavlja osnov za utvrđivanje krivične odgovornosti učinitelja u odnosu na izvršeno krivično djelo u objektivnom smislu, te zbog takvog statusa, potrebno je da isti, putem valjanih dokaznih sredstava, bude utvrđen na nivou odlučne činjenice. Pitanje dokazivanja umišljaja posebno je postavljeno u odnosu na krivično djelo „Zloupotreba položaja ili ovlaštenja“, u praksi najzastupljenije krivično djelo iz oblasti privrednog kriminaliteta, u smislu da li se navedeno krivično djelo može izvršiti samo sa dikretnim umišljajem ili postoji mogućnost i da se učini i sa eventualnim umišljajem, te je u tom pogledu priustna različita sudska praksa. Tako je Vrhovni sud FBiH u nekoliko odluka potvrdio mogućnost izvršenja ovih krivičnih djela sa eventuealnim umišljajem, što zavisi od činjeničnog opisa krivičnog djela u optužnici,<sup>46</sup> dok je Sud BiH u pogledu istog pitanja zazueo potpuno suprotan stav, u smislu mogućnosti izvršenja krivičnog djela isključivo putem direktnog umišljaja.<sup>47</sup> Takođe, pitanje dokazivanja odlučnih činjenica putem posrednih dokaza u predmetima korupcije izuzetno je prisutno u sudskoj praksi, zbog

42 Podaci dostupni na internet stranici Suda BiH. <https://sudbih.gov.ba/Post/Read/Odre%C4%91en%20pritvor%20u%20predmetu%20Ranko%20Debevec%20i%20drugi>

43 Vidi: Sprječavanje nekažnjivosti u slučaju korupcije na visokom nivou (Transparency International BiH) [https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2021/04/Nacionalni-izvjestaj-2021\\_bos.pdf](https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2021/04/Nacionalni-izvjestaj-2021_bos.pdf)

44 Vidi: Izvještaj monitoringa procesuiranja slučajeva korupcije u BiH za 2022/2023. godinu (Tranparency International BiH, 2023), str. 46.

45 <https://ti-bih.org/?lang=en>

46 Rješenje Vrhovnog suda FBiH, broj 04 0 K 005377 14 Kž od 27.6.2017. godine, prema USAID – Projekat Pravosuđe protiv korupcije, „Analiza sudske prakse u primjeni odabranih krivično – pravnih instituta od značaja za rad na predmetima korupcije, privrednog i organizovanog kriminala visokog nivoa“. *Zbornik radova Udruženja tužilaca/tužitelja FBiH I/2022* (2022): 234.

47 Presuda Apelacionog odjeljenja Suda BiH, broj S1 2 K 012690 15 Kž od 10.9.2015. godine, prema *Ibid*.

otežanog postupka dokazivanja. Naročito otežan segment u postupku dokazivanja predstavlja subjektivna komponentna krivičnih djela, kao što je npr. postojanje zajedničke namjere, koja se najčešće i jedino može dokazati putem posrednih dokaza. Navedeno je potvrdio i Sud BiH, navodeći „Iz sudske prakse i pravne teorije su vidljive procesne poteškoće kod dokazivanja i utvrđivanja krivične odgovornosti, umišljaja i namjere optuženih za krivična djela udruživanja radi činjenja krivičnih djela, te krivično djelo zloupotrebe položaja ili ovlaštenja, iz razloga jer se počinitelji ovih krivičnih djela, odnosno krivično – pravnih radnji drže konspirativno i oprezno, postupaju skrivanjem i uklanjanjem tragova svojih radnji i posljedica svojih djela, tako da se njihova odgovornost rijetko dokazuje direktnim dokazima, subjektivnim i/ili objektivnim. Sudska praksa ukazuje da se umišljaj i namjere ovakvih počinitelja većinom dokazuju kombinovanjem ponekog direktnog dokaza, priznanjem nekog saučesnika, te većinski putem posrednih dokaza i indicija, koje kvantitetom i kvalitetom, čineći zatvoreni krug dokaza, neusmijivo dovode do jedinog pravilnog zaključka o krivnji.“<sup>48</sup> Sve navedeno, povezujući sa ranije analiziranim uzrokom koji se odnosi na poteškoće u dokazivanju, ukazuje na potrebu fleksibilnijeg pristupa suda prilikom ocjene dokaza i utvrđivanja odlučnih činjenica u predmetima visoke korucije.

- b) **Pravnoformalistički pristup suda prilikom ocjene dokaza i utvrđivanja činjenica postao je izuzetno prisutan oblik postupanja**, čime se afirmiše princip formalne istine, nasuprot dužnosti suda da predmetnu stvar svestrano raspravi i riješi. Navedeno je posebno vidljivo prilikom analize činjeničnog supstrata optužnice, te sa njim povezanim pitanjem ispunjenosti objektivnog identiteta između presude i optužnice. Pravna doktrina je pri stavu da objektivni identitet između presude i optužnice, odnosno vezanost presude za optužbu, postoji kada se radi o istoj krivično – pravnoj radnji, odnosno o istom događaju iz prošlosti o kojem se sudi, ali u njegovim bitnim dijelovima.<sup>49</sup> S druge strane, sud nije vezan za pravnu ocjenu krivičnog djela sadržanu u optužnom aktu. Navedeni zahtjev vezanosti presude za optužbu, postavljen je iz razloga jasnog razdvajanja funkcije krivičnog gonjenja, od funkcije presuđenja, ali i ostavljanja mogućnosti optuženom da bude upoznat sa kriminalnom količinom koja mu je stavljena na teret, te da u odnosu na istu pripremi i iznese vlastitu odbranu. Dakle, intervencija suda u činjenični supstrat optužnice, ne znači sama po sebi i povredu objektivnog identiteta između presude i optužnice, već je potrebno istu cijeliti sa aspekta podudarnosti između činjeničnog stanja sadržanog u optužnici i izreci presude. Pravni formalizam nastupa u trenutku kada sudovi, svojim tumačenjem pravne norme, izbjegavaju potpuno utvrđivanje i razjašnjenje inkriminisanog događaja, te se, udaljavajući od cilja zbog kojeg određena pravna norma postoji, kao i smisla vlastite funkcije, opredjeljuju za striktno formalistički pristup, lišen pravne i logičke opravdanosti. Upravo je temeljni zadatak suda, kao primjenjivača pravne norme, da utvrdi njen smisao, odnosno otkrije *ratio legis*, te da shodno istom, riješi konkretnu pravnu situaciju. Eklatantan primjer pravnog formalizma, kao negativne pravne pojave, vidljiv je na primjeru oslobađajućeg dijela presude Općinskog suda u Sarajevu, koja je potvrđena Presudom Kantonalnog suda u Sarajevu, a kojom su optuženi oslobođeni od optužbe za krivična djela Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu uticajem i Davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu uticajem, kao i za krivična djela Davanje dara ili drugih oblika koristi i Primanje dara ili drugih oblika koristi. Naime, predmetna optužnica podignuta je protiv više lica, te se u oslobađajućem dijelu, odnosila na krivično – pravne radnje davanja i primanja dara u vidu novčanog iznosa, te sa tim povezanu trgovinu uticajem, a radi omogućavanja nezakonitog polaganja ispita.

<sup>48</sup> Presuda Suda BiH, broj S1 2 K 039029 21 K od 5.4.2023. godine;

<sup>49</sup> Hajrija Sijerčić – Čolić, *Krivično procesno pravo – Knjiga II - Tok redovnog krivičnog postupka i posebni postupci* (Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, 2017): str.104.

Sud je argumentaciju za oslobađajuću presudu u ovom koruptivnom predmetu, zasnovao na tome da u činjeničnom opisu optužnice za prvooptuženog, koji je obavljao poslove profesora na Prirodno – matematičkom fakultetu Univerziteta u Sarajevu i petooptuženu, koja je obavljala poslove tehničke sekretarke na Medicinskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, nije navedeno „*koji propis profesoru na fakultetu Univerziteta u Sarajevu daje svojstvo službene osobe*“, odnosno „*koji propis (akt, odredba) tehničkom sekretaru na fakultetu Univerziteta u Sarajevu daje ovo svojstvo*“. Dodatno, Sud je istakao da „*kako u optužnici nije navedeno da bi optuženi, omogućavanjem studentici da bez potrebnog učenja i znanja za polaganje ispita položi ispit, učinio nešto šta ne bi smio učiniti, kao ni kojim je propisom ili aktom i odgovarajućom odredbom propisano šta je profesor dužan da uradi ukoliko student na ispitu ne pokaže potrebno znanje za polaganje ispita, ili pod kojim se uslovima ispit može položiti, pa će on uraditi šta ne smije uraditi ili neće uraditi šta mora uraditi, a šta predstavlja bitna obilježja krivičnog djela za koje se optuženi.*“ Navedni zaključak Sud je izveo, uprkos konstataciji da za Sud „*nije sporno da je optuženi u inkriminisanom periodu bio profesor na fakultetu Univerzitet u Sarajevu.*“<sup>50</sup> Krajnje apsurdan zaključak suda u ovom predmetu, koji je protivan temeljnim principima pravnog tumačenja i rezonovanja, dovodi do pojave krutog pravnog formalizma i značajnog udaljanja od svrhe vođenja krivičnog postupka i ostvarivanja ideje pravednosti. Samo zbog činjenice da tužilac u optužnici nije izričito naveo koji propis optuženom univerzitetskom profesoru daje svojstvo službene osobe, te kojim to opštim univerzitetskim aktom je zabranjeno primanje novca ili drugog oblika koristi u funkciji polaganja ispita (koje imaju funkciju blanketnih dispozicija), Sud je odlučio sve optužene osloboditi od optužbe i ne upustiti se u ocjenu dokazne građe. Sudu su sve odlučne činjenice u ovom predmetu bile poznate – i svojstvo optuženog i protivpravnost preduzetih radnji, ali je uprkos tome, insistirao da u dispozitivu optužnice stoji da je univerzitetskom profesoru zabranjeno uzmanje novca radi polaganja ispita. Ovakvim postupanjem, Sud je sebe doveo u status pasivnog subjekta kojem je potrebno izričito napisati da je zabranjeno u svojstvu univerzitetskog profesora radi polaganja ispita primiti određeni novčani iznos, da bi isti stekao zaključak o egzistiranju obilježja bića krivičnog djela. Navedeno ostaje nejasno i iz razloga što je predmetna optužnica potvrđena od strane sudije za prethodno saslušanje, koji je mogao, ukoliko je smatrao da nedostatak postoji, istu optužnicu vratiti na uređenje. U konačnici, da je Sud u ovom predmetu imao intenciju utvrditi potpuno stanje stvari i izvršiti ocjenu svih dokaza, imao je mogućnost u izreku presude unijeti i formalnu blanketnu dispoziciju, a koja intervencija ne bi dovela do povrede pravila o vezanosti presude za optužbu. Tako je postupio Općinski sud u Zenici, kada je optužene oglasio krivim za izvršenje produženog krivično djela Zloupotreba položaja ili ovlaštenja, i to na način da je u izreku presude, inkorporirao i blanketnu odredbu: „*Tako što su prekoračili granice svojih ovlaštenja propisanih članom 20 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Kantonalnoj upravi za inspeksijske poslove Zeničko – dobojskog kantona.*“ Ispravnost navedenog postupanja potvrdio je Kantonalni sud u Zenici, odbijajući žalbe branilaca, navodeći da je unošenjem dispozicije samo preciznije određen status optuženih kao službenih lica, a na koji način nije povrijeđen objektivni identitet. Naime, unošenjem odredbi predmetnog Pravilnika samo su unesene odredbe opšteg akta, što predstavlja isključivo dopunu i preciziranje opisa djela, koje nije imalo za posljedicu izmjenu pravne kvalifikacije, niti su postupkom suda izmijenjene radnje počinjenja krivičnog djela koje su stavljene na teret niti je na taj način otežan procesni položaj optuženog.<sup>51</sup> Uz sve prisutniju pojavu pravnog formalizma, posebno u koruptivnim predmetima, navedeni primjeri ukazuju i na postojanje visokog stepena neujednačnosti sudske prakse.

50 Presuda Općinskog suda u Sarajevu, broj 65 0 K 689994 19 K od 27.12.2021. godine, Potvrđena Presudom Kantonalnog suda u Sarajevu, broj 65 0 K 689994 22 Kž 5 od 23.12.2022. godine.

51 Presuda Općinskog suda u Zenici, broj 43 0 K 132880 17 K od 14.1.2019. godine i Presuda Kantonalnog suda u Zenici, broj 43 0 K 132880 19 Kž od 27.5.2019. godine, prema: USAID – Projekat Pravosuđe protiv korupcije, „Analiza sudske prakse u primjeni odabranih krivično – pravnih instituta od značaja za rad na predmetima korupcije, privrednog i organizovanog kriminala visokog nivoa“. Zbornik radova Udruženja tužilaca/tužitelja FBiH I/2022 (2022): 244. – 257.

c) **Uspostavljanje novih standarda tumačenja pojedinih krivično – pravnih instituta od strane suda različitih od onih koji su važili u momentu provođenja istrage.** Pravna praksa je identifikovala učestalu promjenu sudskog tumačenja pojedinih instituta od kojih zavisi konačna odluka u krivičnom postupku, i to na način da se uspostavljaju novi standardi, različiti od onih koji su postojali u momentu vođenja istrage i podizanja optužnice. Usljed uspostavljanja novih standarda, tužioci su u objektivnoj nemogućnosti rezultate istrage uskladiti sa istima, što je uzrok pojave većeg broja oslobađajućih i odbijajućih presuda. Primjeri takvih postupanja posebno su vidljivi kod način ispitivanja osumnjičenog, u smislu obaveznih elemenata činjeničnog opisa djela koji mu moraju biti predloženi prilikom ispitivanja. Shodno odredbama procesnih zakona, potrebno je da se osumnjičeni, prilikom ispitivanja upozna sa krivičnim djelom za koje se tereti i osnovama sumnje protiv njega. Samo krivično djelo, podrazumijeva zakonski naziv krivičnog djela, kroz navođenje relevantne odredbe krivičnog zakona, te je u tom dijelu, situacija nesporna. Međutim, pitanje „osnovi sumnje protiv osumnjičenog“ predstavlja činjenični supstrat inkriminisanog postupanja koje se optuženom stavlja na teret i iz kojeg proizlazi pravna kvalifikacija, ali koji je domet navedenog zahtjeva, ostaje sporno. Naime, u pravnoj praksi ne postoji saglasnost da li navedeni zahtjev podrazumijeva upoznavanje osumnjičenog sa svakom pojedinom činjenicom koja mu se stavlja na teret, zbog čega se uobičajila praksa da tužioci, iz razloga predostrožnosti, pred podizanje optužnice pozivaju osumnjičenog na ponovno ispitivanje, predložavajući mu činjenični opis koji će biti identičan činjeničnom opisu iz optužnice. S druge strane, postoji stanovište prema kojem je u okviru zapisnika o ispitivanju dovoljno osumnjičenom iznijeti osnovne odlučne činjenice, koje će poslužiti za upoznavanje sa sadržajem krivično – pravnih radnji koje mu se stavljaju na teret, a koje će omogućiti iznošenje adekvatne odbrane. U tom smislu, sudska praksa je značajno evoluirala, a ispitivanja koja su obavljena prije uspostavljanja strožih standarda, suočena su sa oglašavanjem nezakonitim, uz uskraćivanje mogućnosti tužiocima da predmetne zapisnike usklade sa novim standardima. Takođe, i u odnosu na situaciju kada se takvi zapisnici o ispitivanju oglase nezakonitim, ostaje nejasno da li je u konkretnom slučaju potrebno donijeti procesnu presudu kojom se optužba odbija iz razloga jer postoje okolnosti koje isključuju krivično gonjenje (optužnica se ne može podići bez prethodnog ispitivanja osumnjičenog), a koje gledište je dominantno u sudskoj praksi ili donijeti meritornu presudu, jer činjenica da osumnjičeni nije pravilno ispitan, ne znači da on nije nikako ispitan u toku postupka. Zaključno, mišljenja smo da je neophodno zauzeti objektivnije gledište prilikom ocjene da li je osumnjičeni bio upoznat sa inkriminacijom koja mu je stavljena na teret, posebno ako je isto učinjeno u prisustvu branioca, te izbjegavati formalistički pristup, olakim oglašavanjem zapisnika o ispitivanju osumnjičenih iz istrage nezakonitim, samo zato jer se u neznatnom dijelu razlikuju od činjeničnog supstrata iz optužnice. Pored navedenog, izmjene u sudskoj praksi, primjetne su i u pogledu postupanja sa predmetima koji su predati dobrovoljno, kao i kod predmeta predatih na osnovu zahtjeva tužioca za dostavljanje dokumentacije, bez naredbe suda. U tom smislu, Vrhovni sud FBiH<sup>52</sup> i Okružni sud u Banja Luci – Posebno odjeljenje za organizovani i najteže oblike privrednog kriminala,<sup>53</sup> uprkos navodima odbrane o potrebi svakog pribavljanja predmeta putem sudske naredbe, ističu da isto nije neophodno, jer se sistem pribavljanja predmeta putem naredbe suda primjenjuje isključivo kada je neophodno koristiti sredstva prinude, odnosno kada subjekti kojima je upućen tužilački zahtjev, odbiju postupiti po istom. Oprečno postupanje, te posljedično tome neujednačena sudska praksa, primjetna je u odluci Općinskog suda u Sarajevu, kojom je isti odbio potvrđivanje optužnice, jer su dokazi pribavljeni od Opštine na zahtjev tužioca, bez prethodnog izdavanja naredbe suda.<sup>54</sup> U odnosu na navedeni institut,

52 Vidi: Rješenje Vrhovnog suda FBiH, broj 07 0 K 005678 12 Kž od 16.4.2014. godine;

53 Vidi: Rješenje Okružnog suda u Banja Luci – Posebno odjeljenje za organizovani i najteže oblike privrednog kriminala;

54 Vidi: Rješenje Općinskog suda u Sarajevu, broj 65 0 K 743058 18 Kps od 31.1.2019. godine, sve prema: USAID – Projekat Pravosuđe protiv korupcije, „Analiza sudske prakse u primjeni odabranih krivično – pravnih instituta od značaja za rad na predmetima korupcije, privrednog i organizovanog kriminala visokog nivoa“. Zbornik radova Udruženja tužilaca/tužitelja FBiH I/2022 (2022): str. 211. – 214.

mišljenja smo da strogi formalizam na ovom području nije potreban, iz razloga što je kategorija oduzimanja predmeta na temelju naredbe suda, predviđena isključivo kada izostane mogućnost dobrovoljne predaje predmeta. Zbog toga, neopravdano je dokaze pribavljene temeljem tužilačkog zahtjeva oglašavati nezakonitim, jer predmetno pribavljanje ima svoj osnov u temeljnim tužilačkim ovlaštenjima definisanim ZKP.



## 6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nakon sveobuhvatne analize kvaliteta i efikasnosti u procesuiranju visoke korupcije u BiH, te na osnovu ustanovljenih nedostataka, kao i identifikovanih uzroka istih, u zaključcima analize prezentujemo preporuke koje će omogućiti postizanje uspješnijih rezultata na navednom području:

- Revidirati postojeći sistem imenovanja sudija i tužilaca, kako u smislu eliminacije samog kvalifikacionog testiranja kao segmenta procedure imenovanje, te sužavanja prostora za diskrecionu ocjenu VSTV, te isti zasnovati na objektivnim kriterijima, koji će biti praćeni kroz sveobuhvatnu analizu profesionalnih sposobnosti i integriteta kandidata za nosioca pravosudne funkcije, a kako bi isti u potpunosti ispunio zahtjeve pravosudne pozicije na koju se imenuje;
- Provoditi sistemske analize imovinskog stanja postojećih i novoizabranih nosilaca pravosudnih funkcija, te sa njima povezanih lica, a u cilju provjere integriteta navedenih subjekata, i to kroz jačanje statusa, nadležnosti, autonomnosti i kapaciteta tijela koje će provoditi provjere;
- Uspostaviti sistem obavezne kontinuirane obuke za tužioce koji rade na predmetima visoke korupcije, sa posebnim naglaskom na provjeru rezultata uspješnosti tužilaca u predmetnim programima, a od kojih rezultata će zavisiti njihov početni ili dalji angažman na predmetima visoke korupcije;
- U okviru krivičnih odjeljenja sudova, formirati posebne odsjeke za predmete privrednog kriminala i korupcije;
- Ojačati unutrašnje kapaciteta tužilaštava i sudova, sa posebnim naglaskom na kadrovske resurse, na način da svakom tužiocu koji radi na predmetima privrednog kriminala i korupcije, mora biti osiguran najmanje jedan stručni savjetnik i jedan administrativni radnik, sa njihovim kontinuiranim prisustvom;
- Unaprijediti sistem interne kontrole optužnica unutar tužilaštava, prije upućivanja na sud, a koji se neće iscrpljivati kroz ispitivanje ispunjenosti formalnih elemenata optužnice, već će se temeljiti na suštinskoj analizi kvaliteta dokaza, te na osnovu njih, izvedenih zaključaka o inkriminaciji sadržanoj u optužnici;
- Revidirati postojeća rješenja iz procesnog krivičnog zakonodavstva, u pravcu osiguranja većih ovlaštenja suda u pogledu upravljanja postupkom, a kako bi se spriječio svaki vid zloupotrebe procesnih prava od strane optuženog ili branioca, a koja rješenja će u potpunosti zadovoljiti standarde zaštite fundamentalnih ljudskih prava i sloboda;
- U skladu sa revidiranim zakonskim rješenjima, potrebno je da VSTV u koordinaciji sa predsjednicima sudova, uspostavi adekvatnu dinamiku zakazivanja i održavanja ročišta u predmetima visoke korupcije, te preduzimanja procesnih radnji u okviru istih, a na koji način će se osigurati efikasno vođenje i okončanje postupka, s obzirom na neefikasnost postojećih smjernica za vremensko upravljanje postupkom;

- Afirmisati i u složenim predmetima koristiti mehanizam predraspravnog ročišta, u okviru kojeg bi se diferencirale nesporne od spornih činjenica, te utvrdio okvir za efikasno i ekonomično vođenje postupka;
- Izmijeniti postojeći sistem vrednovanja rada tužilaca kroz napuštanje statističkog pristupa u procjeni kvaliteta, na način da isti obuhvati duži vremenski period evaluacije, te da se u okviru ovog sistema naglasak stavi na dubinskom ispitivanju predmeta koji se vrednuju, te cjelokupnom tužilačkom radu na predmetima i u vezi sa tužilačkom profesijom, te da se omogući aktivno sudjelovanje ocjenjivanog tužioca u postupku evaluacije, a kako bi sama ocjena bila adekvatan pokazatelj tužilačkog rada;
- Uspostaviti jaču nadzornu funkciju glavnog tužioca Federalnog/Republičkog javnog tužilaštva, odnosno Tužilaštva BiH/Brčko Distrikta BiH u pogledu rada na predmetima visoke korupcije;
- Ograničiti nadležnosti Stalne komisije za efikasnost i kvalitet tužilaštava na način da se iste iscrpljuju kroz analitičku funkciju, u smislu uspostavljanja jednoobraznih standarda prilikom primjene Definicije, u saradnji sa rukovodiocima tužilaštava;
- Intezivirati aktivnosti tužilaštava koje se odnose na procesuiranje koruptivnih krivičnih djela unutar pravosuđa, u pravcu jačanja povjerenja javnosti u pravosudni sistem;
- Na nivou sudova preispitati i značajno revidirati postojeću kaznenu politiku kod krivičnih djela visoke korupcije, u smislu izricanja krivično – pravnih sankcija koje će biti srazmjerni društvenoj opasnosti i štetnosti krivičnih djela visoke korupcije, a ne podsticajno djelovati na učinitelje ovih krivičnih djela, kao i unaprijediti mehanizme usklađivanja sudske prakse;
- Izmjenom krivičnih zakona, onemogućiti primjenu instituta zamjene izrečene kazne zatvora do jedne godine novčanom kaznom u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, ili smanjiti predmetni zakonski prag na šest mjeseci;
- Smanjiti učestali pravno – formalistički pristup suda prilikom ocjene dokaza i utvrđivanja odlučnih činjenica u krivičnom postupku, kojim se sud udaljava od smisla vođenja postupka, te ostvarivanja vrijednosti pravednosti u istom.



## Transparency International u BiH

### Sjedište:

#### Adresa:

Krfska 64e, 78000 Banja Luka

#### Telefon:

+387 51 224 520

+387 51 224 521

#### Finansije:

+387 51 216 928

#### Fax:

+387 51 216-369

#### Email:

info@ti-bih.org

### Ispostava

#### Adresa:

Mula Mustafe Bašeskije 9/1, 71 000 Sarajevo

#### Telefon:

+387 33 220 049

#### Fax:

+387 33 220 047



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