



Ovaj projekat finansira  
Evropska unija



**ANALITIKA**

Centar za društvena istraživanja

# Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju

---

Izveštaj za 2016–2017. godinu

---



---

# Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju

Izveštaj za 2016–2017. godinu

---



Sarajevo, juni 2018.

Naslov:

Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju: Izvještaj za 2016–2017. godinu

Autori:

Ekspertski tim Analitike

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2018.

Adresa izdavača:

Josipa Vancaša 23, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Amela Šehović

Redaktura i korektura:

Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventić

Štampa:

Blicdruk d.o.o., Sarajevo

Ova publikacija objavljena je u okviru projekta “Integritet kroz pravdu: neovisni monitoring civilnog društva i procjena pravosudnog odgovora na korupciju”, koji zajednički implementiraju Centar za društvena istraživanja Analitika i Balkanska istraživačka regionalna mreža (BIRN).



Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije i Fonda otvoreno društvo BiH. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za društvena istraživanja Analitika i on ne predstavlja nužno stanovišta Evropske unije niti stavove Fonda otvoreno društvo BiH.



Ovaj projekat finansira  
Evropska unija



---

1.	UVOD I METODOLOŠKI PRISTUP	6
2.	PREGLED ADMINISTRATIVNIH PODATAKA O PROCESUIRANJU KORUPTIVNIH KRIVIČNIH DJELA ZA 2016. GODINU	8
3.	REZULTATI ANALIZE PRAVOSUDNIH AKATA	16
3.1.	Uzorak analiziranih pravosudnih akata	16
3.2.	Analiza optužnica	18
3.3.	Analiza presuda	20
3.3.1.	Kvalitet prvostepenih presuda	21
3.3.2.	Kvalitet drugostepenih presuda	23
4.	TRANSPARENTNOST	25
4.1.	Zakoni i podzakonski akti	25
4.2.	Praksa	27
5.	ZAKLJUČAK	30

# 1.

## Uvod i metodološki pristup

Cijeneći poseban značaj pravosuđa u borbi protiv korupcije, osnovni cilj ovog izvještaja, koji predstavlja nastavak aktivnosti Analitike u ovoj oblasti započetih 2017. godine<sup>1</sup>, jeste da na sistematičan i metodološki rigorozan način ponudi neovisnu ocjenu kvaliteta odgovora pravosuđa na korupciju u Bosni i Hercegovini (BiH). Izvještaj se zasniva na rezultatima istraživanja provedenog tokom 2017. i 2018. godine, a čiji je osnovni cilj bio evaluirati rad pravosuđa na svim nivoima u BiH u postupanju povodom predmeta korupcije. Pored kvantitativnih podataka o procesuiranju korupcije u BiH iz zvaničnih izvora (VSTVBiH), ovaj izvještaj nudi uvid i u analizu sudske prakse iz oblasti koruptivnih krivičnih djela. Analizom sadržaja optužnica i pravosnažnih presuda u odabranim predmetima korupcije, ovaj dokument omogućava bolje i sistematičnije razumijevanje izazova s kojima se pravosudni sistem suočava u oblasti procesuiranja korupcije.

Metodologija koju smo razvili i implementirali u ovom istraživanju stavlja naglasak na *ukupni kvalitet odgovora pravosuđa na korupciju*, koji za potrebe ovog izvještaja obuhvata četiri kategorije, i to: a) generalnu statistiku, b) kvantitativne pokazatelje rada pravosuđa u domenu koruptivnih krivičnih djela, c) kvalitet sadržaja sudskih i tužilačkih akata u domenu koruptivnih krivičnih djela, te d) transparentnost pravosudnih institucija u kontekstu procesuiranja korupcije.

Generalna statistika u ovom kontekstu podrazumijeva numeričke pokazatelje obima posla pravosuđa u domenu koruptivnih krivičnih djela u toku jedne godine i zasniva se na zvaničnim administrativnim podacima Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTVBiH) koji su nam dostavljeni. Kvantitativni pokazatelji rada pravosuđa u ovoj oblasti u kontekstu ove metodologije podrazumijevaju sagledavanje odnosa između pojedinih bitnih kategorija i bitnih aspekata rada tužilaštava i sudova u domenu koruptivnih krivičnih djela, a također se baziraju na podacima koje je dostavio VSTV. Kvalitet sadržaja sudskih i tužilačkih akata zasnovan je na analizi kvaliteta pravosudnih dokumenata koja je izvršena na slučajnom uzorku od 49 pravosnažno okončanih predmeta korupcije u BiH. Na kraju, kategorija transparentnosti za potrebe ovog izvještaja podrazumijeva fokus na dvije ključne dimenzije: proaktivnu transparentnost (objavljivanje dokumenata i relevantnih informacija na vlastitu inicijativu na web-stranicama pravosudnih institucija) i reaktivnu transparentnost (dostavljanje dokumenata i informacija na zahtjev). Ocjena i analiza prve dimenzije ove kategorije izvršena

---

<sup>1</sup> Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH: Pilot-izvještaj* (Sarajevo: Analitika, 2017), <http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Izvjestaj%20o%20monitoringu%20pravosudnog%20odgovora%20-%20Final%20WEB.pdf> (stranica posjećena 23. 7. 2018).

je na osnovu uvida u web-stranice pravosudnih institucija u BiH, dok je ocjena reaktivne transparentnosti, uz sva ograničenja, vezana prvenstveno za naša iskustva s pravosudnim institucijama u procesu prikupljanja dokumenata za potrebe ovog izvještaja.

Preostale dvije kategorije predviđene našom sveobuhvatnom metodologijom<sup>2</sup> – postupak, te nezavisnost i integritet – podrazumijevaju nešto drugačiji i zahtjevniji pristup, koji zbog tehničkih poteškoća i nedovoljne responsivnosti relevantnih aktera nismo mogli primijeniti u ovoj fazi implementacije projekta. No, u narednim izvještajima, odnosno u narednim godinama, istraživanjem će, nadamo se, biti obuhvaćeno svih šest kategorija ove metodologije, što će nam omogućiti sveobuhvatniji uvid u rad pravosuđa u ovoj oblasti, ali i unaprijeđenu prezentaciju rezultata našeg istraživanja.

Važno je istaći i to da se ova metodologija uglavnom ne bavi zakonskim okvirom u BiH kao takvim, odnosno njegovim kvalitetom i usklađenošću sa međunarodnim standardima i najboljim komparativnim praksama. Zanima nas prvenstveno u kojoj mjeri i na koji način pravosuđe, u postojećem pravnom okviru, ispunjava svoju temeljnu funkciju u domenu procesuiranja korupcije. Pritom, i to je važno naglasiti, u definiranju kategorija i indikatora svjesno smo usvojili aspiracijski pristup: gdje god smo mogli identificirati relevantni međunarodni standard (uključujući i odgovarajuće smjernice relevantnih tijela i institucija) koji nije eksplicitno predviđen aktuelnim pravnim okvirom u BiH, dali smo prednost tom standardu.

Paralelno s procesom analize optužnica i presuda koju su vršili eksperti, prikupljeni su administrativni podaci o procesuiranju koruptivnih krivičnih djela u 2016. godini. Ključni izvor za ovu vrstu podataka bio je Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a, čiji su uposlenici, nakon prijema našeg zahtjeva, tražene podatke pripremili specifično za potrebe našeg istraživanja. Imajući u vidu da VSTV ne prikuplja niti sistematizira podatke o procesuiranju korupcije po kategorijama predviđenim našom metodologijom, razumljivo je da je za prikupljanje i dostavljanje takvih podataka bilo potrebno određeno vrijeme. Nakon dostavljanja traženih podataka, izvršene su odgovarajuće statističke analize, te vizuelno predstavljanje rezultata po relevantnim kategorijama i indikatorima.

U nastavku izvještaja najprije slijedi prezentacija i analiza statističkih, odnosno kvantitativnih pokazatelja rada pravosuđa u BiH u domenu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela. Nakon toga prezentirani su rezultati analize odabranih pravosudnih akata, uz odgovarajuće poređenje sa rezultatima našeg prethodnog istraživanja u ovoj oblasti. Četvrto poglavlje donosi analizu transparentnosti pravosuđa BiH u ovoj oblasti, s posebnim fokusom na dostupnost informacija o postupcima za koruptivna krivična djela. Zaključna razmatranja sumiraju ključne nalaze ovog ciklusa monitoringa odgovora pravosuđa u BiH na korupciju.

---

<sup>2</sup> Za prezentaciju detalja metodološkog pristupa vidjeti *ibid.*, poglavlje 4 i aneks I.

## 2.

# Pregled administrativnih podataka o procesuiranju koruptivnih krivičnih djela za 2016. godinu

Opći statistički podaci u ovoj oblasti svakako su značajni jer nude opću sliku obima i prirode posla pravosudnih institucija, odnosno nosilaca pravosudnih funkcija u domenu procesuiranja korupcije. Podatke koji slijede dostavile su nam institucije nadležne za kontinuirano prikupljanje i analizu podataka u vezi sa radom sudova i tužilaštava – Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, odnosno Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a. Pritom treba imati u vidu da navedene podatke treba uzeti sa određenom rezervom, a zbog problema u njihovom prikupljanju, odnosno zbog prethodno uočenih diskrepancija u zvaničnim podacima koji su nam prosljeđeni u odnosu na podatke koje su iz istog izvora dobile neke druge organizacije.<sup>3</sup> No, to su ujedno i jedini dostupni zvanični podaci i, bez obzira na određene rezerve u pogledu njihove sveobuhvatnosti i pouzdanosti u aktuelnom trenutku, oni zasigurno omogućavaju uočavanje i praćenje trendova u radu pravosuđa u ovoj oblasti.

Svi ključni podaci koji su bili predmet monitoring izvještaja Analitike o istoj tematici, na uzorku za 2015. godinu, upoređeni su sa stanjem iz te godine.

U tabeli 1 predstavljeni su opći statistički podaci u vezi sa radom pravosudnih institucija na predmetima koji se tiču korupcije<sup>4</sup> tokom 2016. godine.

---

<sup>3</sup> Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH (2017)*.

<sup>4</sup> Riječ je o široj grupi krivičnih djela koja, prema krivičnim zakonima u BiH, odnosno Jedinствenoj listi koruptivnih krivičnih djela, koju je 2015. godine usvojio VSTV, obuhvata ne samo primanje i davanje mita i zloupotrebu položaja, već i niz drugih krivičnih djela, ukoliko sadrže element korupcije.



Tabela 1. Generalna statistika pravosudnih institucija u domenu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela za 2016. godinu<sup>5</sup>

GENERALNA STATISTIKA			
Broj istraga u predmetima korupcije			439
Broj riješenih predmeta	Broj predmeta riješenih na nivou tužilaštava	Broj podignutih optužnica	170
		Broj naredbi o neprovođenju istrage	660
		Broj naredbi o obustavi istrage	198
	Broj predmeta riješenih na nivou sudova	Broj pravosnažnih presuda	128
		Broj rješenja o obustavi postupka <sup>6</sup>	2
Broj istraga (439) u odnosu na broj prijava (1215)			36,13%
Broj podignutih optužnica (170) u odnosu na broj istraga (439)			38,72%
Prosječno trajanje postupka		u tužilaštvima	343 dana <sup>7</sup>
		u sudovima	323 dana <sup>8</sup>
Stopa "čišćenja" predmeta na nivou tužilaštava [broj riješenih predmeta, tj. broj podignutih optužnica (170), broj naredbi o neprovođenju istrage (660) i naredbi o obustavi istrage (198) u odnosu na broj novih predmeta (1.215)]			84,6%
Stopa "čišćenja" predmeta na nivou sudova [broj riješenih predmeta, tj. broj pravosnažnih presuda (128) i broj rješenja o obustavi postupka (2) u odnosu na broj novih predmeta (170)]			76,47%
Broj neriješenih predmeta u tužilaštvima na kraju godine		Broj istraga u radu na kraju godine	210 <sup>9</sup>
		Broj prijava u radu na kraju godine	820 <sup>10</sup>
Broj neriješenih predmeta u sudovima na kraju godine			281 <sup>11</sup>

<sup>5</sup> Podatke je dostavio Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a (e-mail komunikacija sa Odjelom za pravosudnu upravu VSTV-a), 26. 6. 2017.

<sup>6</sup> Podatak preuzet iz izvještaja Transparency Internationala BiH, "Izveštaj o monitoringu procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini 2015. i 2016." (Transparency International BiH, 2017), str. 20.

<sup>7</sup> Prosječno trajanje postupka u tužilaštvima računa se od dana zaprimanja prijave do dana donošenja tužilačke odluke.

<sup>8</sup> Prosječno trajanje postupka pred sudovima računa se od dana potvrđivanja optužnice do evidentiranja njene pravosnažnosti.

<sup>9</sup> Neriješeni predmeti na dan 31. 12. 2016.

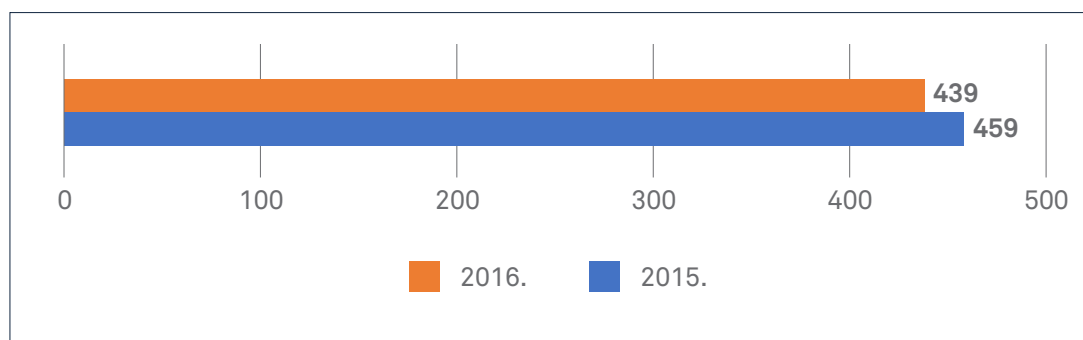
<sup>10</sup> Neriješene prijave na dan 31. 12. 2016.

<sup>11</sup> Ovaj podatak nam predstavnici VSTV-a nisu dostavili, pa smo pribjegli okvirnoj kalkulaciji po sljedećem principu: broju neriješenih predmeta korupcije na kraju prethodne godine dodali smo broj novih predmeta u 2016. godini, a zatim oduzeli ukupan broj riješenih predmeta korupcije u 2016. godini.

Kada je u pitanju rješavanje predmeta korupcije pred tužilaštvima u BiH, prvi način je podizanje optužnice pred nadležnim sudom<sup>12</sup>. Druga dva načina na koja tužilaštva u BiH rješavaju predmete, odnosno prijave o počinjenom krivičnom djelu su: a) sačinjavanjem naredbe o neprovođenju istrage<sup>13</sup> i b) sačinjavanjem naredbe o obustavi istrage.<sup>14</sup> Broj naredbi o provođenju istrage generalno se može dovesti u vezu s kvalitetom zaprimljenih krivičnih prijava, dok je broj naredbi o neprovođenju istrage u pravilu indikator nekvalitetnih krivičnih prijava, koje opterećuju resurse tužilaštava.<sup>15</sup>

Kada se uzmu u obzir podaci iz pilot-izvještaja o monitoringu odgovora pravosuđa na korupciju u BiH za 2015. godinu, primjetan je pad u broju istraga za koruptivna krivična djela od 4,35%<sup>16</sup>.

Grafikon 1. Pokrenute istrage za koruptivna krivična djela



Tokom 2016. godine doneseno je i 660 naredbi o neprovođenju istrage, dok su prema statistici VSTV-a 103 krivične prijave za korupciju riješene na drugi način<sup>17</sup>. Kao što slijedi iz grafikona 2, u odnosu na 2015. godinu, u 2016. godini doneseno je 21,21% više naredbi o neprovođenju istrage. Istovremeno, tokom 2016. godine podignuto je 170 optužnica za koruptivna krivična djela, što je 19,81% manje

<sup>12</sup> Član 226 (1) ZKPBiH, npr., propisuje da se optužnica podiže kada tužilac utvrdi da postoji dovoljno dokaza iz kojih proizlazi osnovana sumnja da je osumnjičeni počinio krivično djelo.

<sup>13</sup> Prema članu 216 (3) Zakona o krivičnom postupku BiH (ZKPBiH), npr., ako je iz prijave i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo, ako ne postoje osnovi sumnje da je prijavljena osoba učinila krivično djelo, ako je nastupila zastarjelost ili je djelo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem ili ako postoje druge okolnosti koje isključuju krivično gonjenje, tužilac će donijeti naredbu da se istraga ne provede.

<sup>14</sup> Prema članu 224 (1) ZKPBiH, tužilac će naredbom obustaviti istragu ukoliko utvrdi da djelo o kojem je riječ nije krivično djelo, ukoliko postoje okolnosti koje isključuju krivičnu odgovornost osumnjičenog, ukoliko nema dovoljno dokaza o počinjenju krivičnog djela, ili je djelo obuhvaćeno amnestijom, pomilovanjem ili zastarom, odnosno postoje druge okolnosti koje isključuju krivično gonjenje.

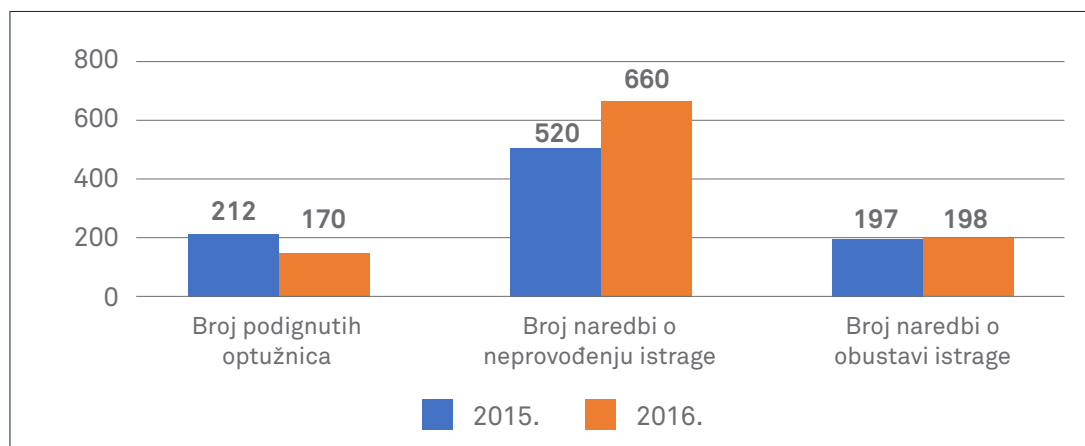
<sup>15</sup> Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa BiH na korupciju (2017)*, str. 22.

<sup>16</sup> Prema podacima koje je dostavio Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a, u 2015. godini pokrenuto je 450 istraga za predmete korupcije.

<sup>17</sup> Podatke je dostavio Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a (e-mail komunikacija sa Odjelom za pravosudnu upravu VSTV-a), 26. 6. 2017.

nego prethodne godine. Osim toga, tokom 2016. godine doneseno je 198 naredbi o obustavi istrage, što je samo jedna više u odnosu na 2015. godinu. Sumarno govoreći, dok je u 2015. godini riješeno ukupno 409 istraga za koruptivna krivična djela, u 2016. godini je to slučaj sa 368 istraga.

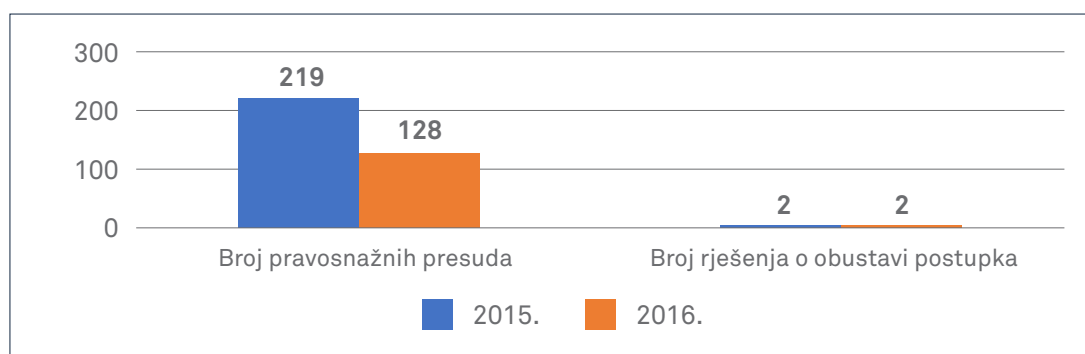
Grafikon 2. Broj predmeta korupcije riješenih na nivou tužilaštava



Kada je riječ o sudovima, predmeti se rješavaju donošenjem presude (odbijajuće, oslobađajuće ili osuđujuće) ili rješenjem: a) o obustavi postupka nakon povlačenja optužnice od strane tužioca ili usljed smrti optuženog; b) o prekidu postupka zbog duševnog oboljenja optuženog tokom postupka.<sup>18</sup>

Kao što naredni grafikon pokazuje, broj riješenih predmeta u domenu koruptivnih krivičnih djela u značajnom je padu u odnosu na podatke za 2015. godinu.

Grafikon 3. Broj predmeta korupcije riješenih na nivou sudova



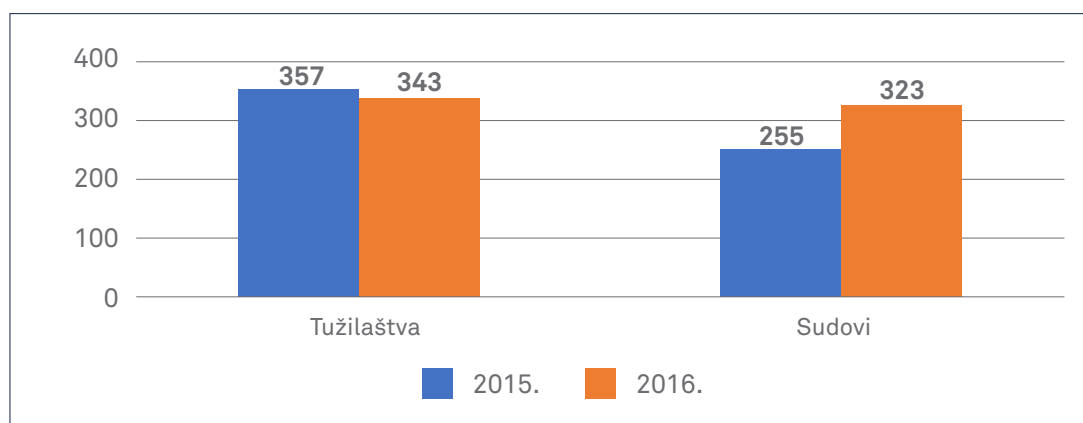
Kada je riječ o prosječnom trajanju postupaka kao bitnom kriteriju efikasnosti i kvaliteta odgovora pravosuđa na korupciju, rad tužilaštava u 2016. godini kretao se u sličnim okvirima kao i tokom 2015. godine. Naime, postupci za koruptivna

<sup>18</sup> Hajrija Sijerčić-Čolić, *Krivično procesno pravo* (Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2008), str. 314.

krivična djela pred tužilaštvima u BiH tokom 2016. godine trajali su u prosjeku 343 dana<sup>19</sup>, dok su u prethodnoj godini trajali prosječno 357 dana. No, u svakom slučaju, postupci su trajali znatno duže od predviđenog optimalnog roka za postupanje po predmetima za krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti, koji, prema standardima VSTV-a, iznosi 120 dana.<sup>20</sup>

Sa druge strane, postupci pred sudovima u BiH su tokom 2016. godine trajali u prosjeku znatno duže nego u 2015. godini: prosječno trajanje postupaka za ovu grupu krivičnih djela je 323 dana<sup>21</sup>, dok su u prethodnoj godini trajali u prosjeku 255 dana. S tim u vezi, treba imati u vidu da Pravilnik VSTV-a o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u BiH predviđa optimalni rok za redovni krivični postupak od 140 dana, odnosno 158 dana za postupak po žalbi (ukupno 298 dana)<sup>22</sup>. Dakle, ni sudovi tokom 2016. godine nisu rješavali predmete korupcije u skladu sa utvrđenim standardima.

Grafikon 4. Prosječno trajanje postupaka za koruptivna krivična djela



Stopa čišćenja predmeta vrijedan je indikator efikasnosti sudova i tužilaštava, jer daje sliku o odnosu između broja riješenih i broja novopristiglih predmeta u jednoj godini.

U tužilaštvima, stopa čišćenja predstavlja broj riješenih predmeta, odnosno broj naredbi o neprovođenju istrage, broj naredbi o obustavi istrage, te broj podignutih optužnica u odnosu na broj novih predmeta, odnosno prijave i izvještaja o počinjenom krivičnom djelu. Na osnovu podataka kojima raspolažemo, može se

<sup>19</sup> Prosječno trajanje postupka u tužilaštvima računa se od dana zaprimanja prijave do dana donošenja tužilačke odluke.

<sup>20</sup> Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, "Aneks Pravilnika o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini – optimalni rokovi za rješavanje predmeta: prečišćeni tekst".

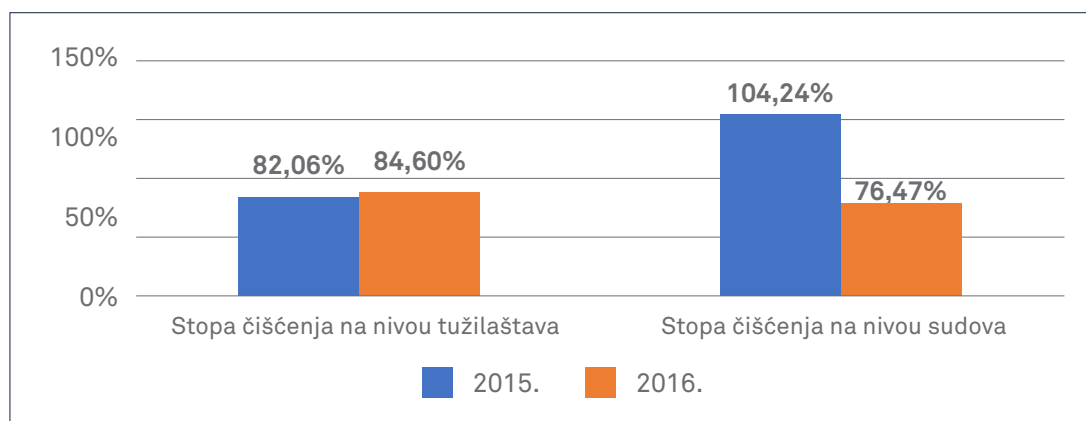
<sup>21</sup> Postupak pred sudovima računa se od dana potvrđivanja optužnice do evidentiranja njene pravosnažnosti.

<sup>22</sup> Vidjeti Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, "Aneks pravilnika o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini".

zaključiti da su tužilaštva u BiH u 2016. godini uspjela riješiti 84,6% predmeta od ukupnog priliva u toj godini, slično kao i 2015. godine, kada je stopa čišćenja iznosila 82,06%, što se može vidjeti iz grafikona 5.

U kontekstu sudova, stopa čišćenja predmeta predstavlja odnos između broja pravosnažno riješenih predmeta (presuda i rješenja o obustavi postupka) i broja novih predmeta. U tom segmentu statistika pokazuje da su od ukupnog priliva predmeta u 2016. godini sudovi uspjeli riješiti 76,47% predmeta, što je znatno manje nego u prethodnoj godini, kada je stopa čišćenja iznosila 104,24%. Imajući u vidu da je priliv predmeta u 2016. (170) bio znatno manji nego u prethodnoj godini (212)<sup>23</sup>, mogući uzrok znatno smanjene stope čišćenja predmeta jesu promjene u njihovoj strukturi, u smislu da su se sudovi u BiH tokom 2016. godine u prosjeku bavili složenijim predmetima nego što je to bio slučaj godinu ranije. Takve zaključke teško je pouzdano izvlačiti u odsustvu podataka o složenosti predmeta u ovoj oblasti. Ipak, treba imati u vidu da naša prosječna ocjena složenosti predmeta iz uzorka za 2016. godinu (2,62 na skali od 1 do 5) sugerira da predmeti u prosjeku nisu bili ni posebno kompleksni, ali ni jednostavni za procesuiranje.

Grafikon 5. Stopa čišćenja predmeta za koruptivna krivična djela



U tužilaštvima u BiH je na kraju 2016. ostalo 1.030 neriješenih predmeta, i to 210 neriješenih istraga, te 820 neriješenih prijava. Takva statistika slična je onoj iz 2015. godine, kada je na kraju godine ostalo neriješeno 997 predmeta korupcije. U sudovima je na kraju 2016. godine ostao 281 neriješen predmet, dok je u prethodnoj godini to bio slučaj sa 241 predmetom, što slijedi iz grafikona 6.

<sup>23</sup> Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH (2017)*, str. 23.

Grafikon 6. Broj neriješenih predmeta korupcije na kraju godine

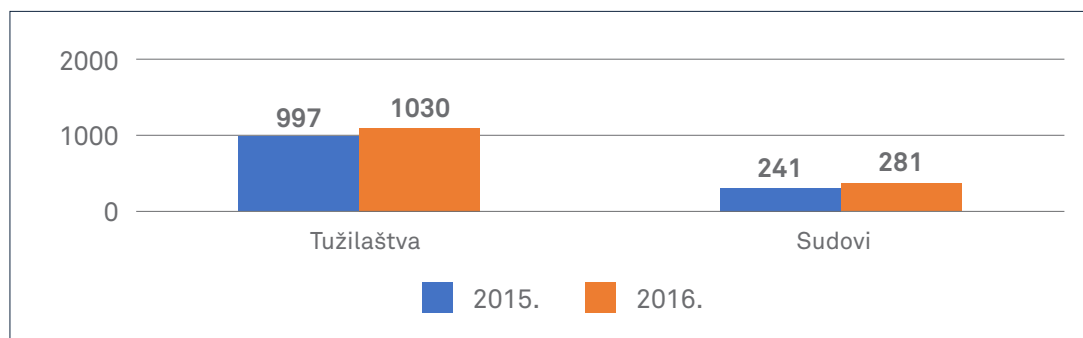
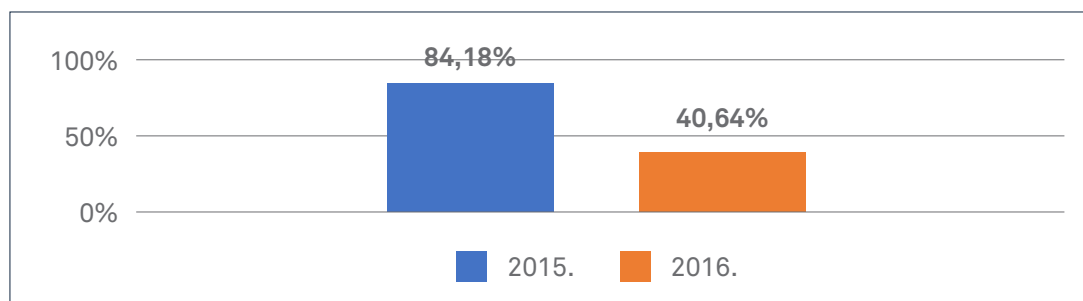


Tabela 2. Kvantitativni pokazatelji rada pravosudnih institucija u domenu koruptivnih krivičnih djela u 2016. godini<sup>24</sup>

KVANTITATIVNI POKAZATELJI	
Broj uvažanih pritužbi (12) u odnosu na ukupan broj pritužbi na naredbe o neprovođenju/obustavi istrage (199)	6,03%
Broj osuđujućih presuda (149) u odnosu na ukupan broj presuda za koruptivna krivična djela (177)	84,18%
Broj potvrđenih prvostepenih presuda (20) u žalbenom postupku u odnosu na ukupan broj prvostepenih presuda na koje je izjavljena žalba (34)	58,82%

U tabeli 2 predstavljen je odnos između pojedinih bitnih kategorija i bitnih aspekata rada tužilaštava i sudova u domenu koruptivnih krivičnih djela. U poređenju s podacima iz monitoring izvještaja za 2015. godinu<sup>25</sup>, u 2016. se bilježi povećanje udjela osuđujućih presuda u ukupnoj populaciji presuda za koruptivna krivična djela. Dok je u 2015. godini taj udio iznosio 40,64%, tokom 2016. godine je 84,18% presuda za koruptivna krivična djela bilo osuđujuće, što se vidi u grafikonu 7.

Grafikon 7. Udio osuđujućih presuda u ukupnoj populaciji presuda za koruptivna krivična djela

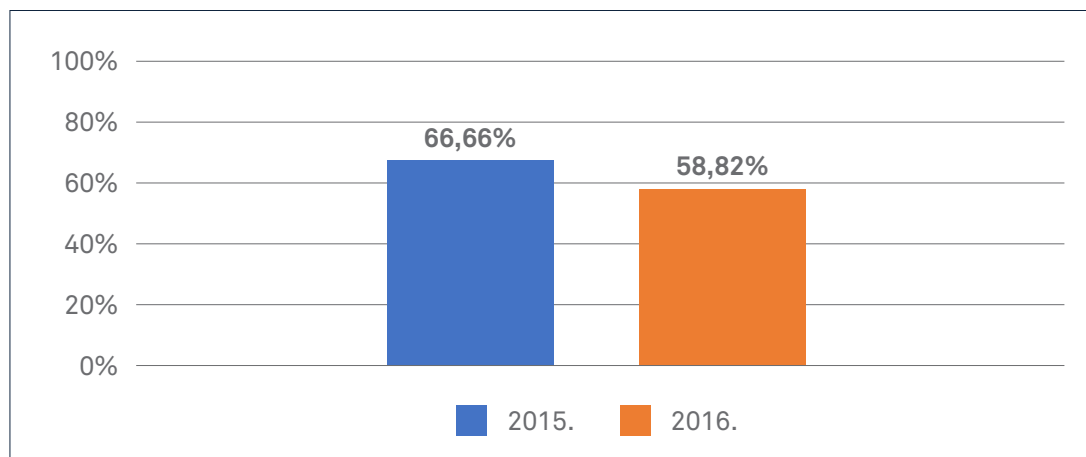


<sup>24</sup> Podatke je dostavio Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a (e-mail komunikacija sa Odjelom za pravosudnu upravu VSTV-a), 26. 6. 2017.

<sup>25</sup> Transparency International BiH, "Monitoring procesuiranja korupcije pred sudovima u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini".

Također, u kontekstu kvaliteta rada prvostepeni sudova u BiH na predmetima korupcije, vrijedi napomenuti da su u 2016. godini 58,82% prvostepeni presuda na koje je izjavljena žalba potvrdili sudovi više instance, dok je 2015. godine potvrđeno njih 66,66%. Dakle, generalno se može uočiti blagi pad kvaliteta rada prvostepeni sudova u ovoj oblasti.

*Grafikon 8. Broj potvrđeni prvostepeni presuda u žalbenom postupku u odnosu na ukupan broj prvostepeni presuda na koje je izjavljena žalba*



## 3.

# Rezultati analize pravosudnih akata

Posebna komponenta ove metodologije i našeg istraživačkog pristupa je analiza dimenzije kvaliteta rada pravosuđa u domenu koruptivnih krivičnih djela na uzorku od 50 pravosnažno okončanih predmeta, odnosno optužnica i presuda. Kako bi svaki predmet korupcije u BiH iz 2016. godine dobio jednaku šansu za odabir, uzorkovanje optužnica i presuda izvršeno je metodom randomizacije, a na osnovu liste pravosnažno okončanih predmeta koju nam je dostavio VSTVBiH. Pravosnažno okončani predmeti odabrani su zbog toga što daju kompletniju sliku i omogućavaju bolji uvid u funkcioniranje cjeline pravosudnog sistema u ovom domenu, ali i zbog toga što bi, na osnovu konsultacija sa akterima u ovoj oblasti, pristup dokumentima i informacijama o postupcima koji još uvijek traju bio izuzetno otežan, ako ne i nemoguć. Prilikom odabira predmeta, odnosno pravosudnih akata za analizu uzeli smo u obzir procentualnu zastupljenost pravosnažnih presuda za koruptivna krivična djela pred Sudom BiH, kao i u pojedinačnim jurisdikcijama u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Nakon toga se pristupilo slanju zahtjeva tužilaštvima i sudovima za pristup slučajno odabranim optužnicama i presudama, a na osnovu važećih zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH. Paralelno je angažiran tim od dvoje pravnih eksperata (jedan sudija i jedan tužilac), koji su nezavisno ocjenjivali i komentirali kvalitet odabranih sudskih i tužilačkih akata na osnovu prethodno definiranih indikatora.<sup>26</sup>

### 3.1. Uzorak analiziranih pravosudnih akata

Predmet analize bili su ključni pravosudni akti u postupcima za koruptivna krivična djela, a u skladu sa jedinstvenom listom koruptivnih krivičnih djela koju je 2015. godine usvojilo Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH.<sup>27</sup> U ukupni, slučajno odabrani uzorak presuda i optužnica ušlo je 50 predmeta koji su pravosnažno okončani u 2016. godini. Zbog neažurnog dostavljanja potpune dokumentacije od strane jedne pravosudne institucije u jednom predmetu, finalni uzorak za 2016.

---

<sup>26</sup> Za detalje metodologije u ovom segmentu vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH (2017)*, poglavlje 4 i aneks II.

<sup>27</sup> U arhivi Analitike.



godinu čini 49, umjesto planiranih 50 predmeta. Kao što je već navedeno, prema ocjeni eksperata, prosječna ocjena kompleksnosti predmeta u uzorku je 2,62 (na skali od 1 do 5).

U narednim tabelama slijedi specifikacija uzorka na kojem je izvršena analiza.

*Tabela 3. Prikaz krivičnih djela u uzorku predmeta korupcije za 2016. godinu*

Krivično djelo	Broj slučajeva	Procent od ukupnog broja predmeta u uzorku
Pronevjera u službi	17	34,69%
Zloupotreba položaja ili ovlaštenja <sup>28</sup>	17	34,69%
Nesavjestan rad u službi	6	12,24%
Davanje mita	3	6,12%
Davanje dara i drugih oblika koristi	2	4,08%
Primanje dara i drugih oblika koristi	1	2,04%
Prevara u službi	1	2,04%
Primanje mita	1	2,04%
Posluga	1	2,04%
<b>Ukupno</b>	<b>49</b>	<b>100%</b>

*Tabela 4. Prikaz krivičnih sankcija u uzorku predmeta korupcije za 2016. godinu*

Krivična sankcija	Broj slučajeva	Procent od ukupnog broja presuda u uzorku
Kazna zatvora	10	23,25%
Novčana kazna	4 <sup>29</sup>	9,3%
Uslovna osuda	29	67,44%
<b>Ukupno</b>	<b>43<sup>30</sup></b>	<b>100%</b>

*Tabela 5. Prikaz vrsta presuda u uzorku predmeta korupcije za 2016. godinu*

Vrsta pravosnažne presude	Broj slučajeva	Procent od ukupnog broja presuda u uzorku
Osuđujuća	43	87,75%
Oslobađajuća	5	10,21%
Odbijajuća	1	2,04%
<b>Ukupno</b>	<b>49</b>	<b>100%</b>

<sup>28</sup> Krivični zakon BiH, Krivični zakon FBiH i Krivični zakon BDBiH za konkretno krivično djelo koriste ovaj naziv, dok je naziv krivičnog djela u Krivičnom zakonu RS-a Zloupotreba službenog položaja ili ovlaštenja.

<sup>29</sup> U jednom od četiri predmeta novčana kazna je izrečena kao sporedna kazna glavnoj sankciji – mjeri upozorenja: uslovnoj osudi.

<sup>30</sup> Od ukupno 49 predmeta iz uzorka, 43 su okončana osuđujućom presudom.

Tabela 6. Prikaz vrste postupaka u uzorku predmeta korupcije za 2016. godinu

Vrsta postupka	Broj slučajeva	Procent ukupnog broja presuda u uzorku
Redovni postupak	7	14,28%
Postupak po sporazumu o priznanju krivnje	21	42,85%
Postupak po kaznenom nalogu	9	18,36%
Postupak po priznanju krivnje optuženog	12	24,5%
<b>Ukupno</b>	<b>49</b>	<b>100%</b>

## 3.2. Analiza optužnica

U nedostatku relevantnih standarda za ovo pitanje, indikatori kvaliteta optužnica za potrebe ove metodologije definirani su po analogiji sa standardima koji se odnose na kvalitet presuda, kao i u konsultacijama sa relevantnim akterima u BiH.<sup>31</sup> Indikatori se odnose kako na formalne tako i na sadržajne aspekte optužnica i detaljnije su opisani u tabeli koja slijedi.

Tabela 7. Indikatori kvaliteta optužnice

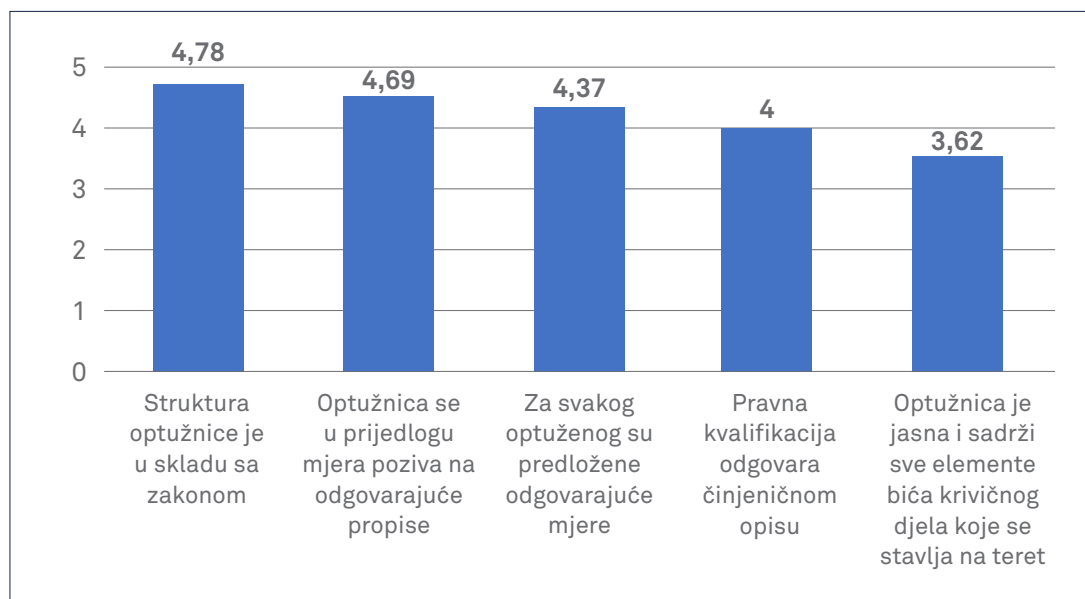
INDIKATOR	OPIS
1. Struktura optužnice je u skladu sa zakonom.	Usklađenost optužnice sa odredbama relevantnih zakona o krivičnom postupku BiH, FBiH, RS-a i BDBiH o obaveznom sadržaju optužnice
2. Optužnica je jasna i sadrži sve elemente biča krivičnog djela koje se stavlja na teret.	U optužnici su navedena sva bitna obilježja konkretnog krivičnog djela koje se optuženom stavlja na teret. Ta obilježja predstavljaju način razlikovanja tog krivičnog djela od svih drugih.
3. Pravna kvalifikacija je u skladu sa zakonom.	Naziv krivičnog djela koji je naveden u optužnici odgovara zakonskom nazivu tog krivičnog djela, uz navođenje odgovarajućeg člana iz relevantnog krivičnog zakona BiH, FBiH, RS-a i BDBiH.
4. Za svakog optuženog su predložene odgovarajuće mjere (mjere zabrane, mjera oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom).	Pod ovim se podrazumijeva navođenje svih potencijalno značajnih mjera koje je tužilaštvo, s obzirom na okolnosti slučaja iz optužnice, moglo i trebalo predložiti.
5. Optužnica se u prijedlogu mjera poziva na odgovarajuće zakonske odredbe.	Pod ovim se misli na pravilno pozivanje na zakonske odredbe prilikom prijedloga gore navedenih mjera.

Kao i u prethodnom izvještaju, sadržajni aspekti optužnica su ocijenjeni nešto lošije od onih formalnih,<sup>32</sup> a što je prikazano u grafikonu koji slijedi.

<sup>31</sup> Vidjeti više u *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH (2017)*, str. 27.

<sup>32</sup> Uporedi *ibid.*, str. 31.

Grafikon 9. Prosječne ocjene indikatora kvaliteta optužnica



### 1. Struktura optužnice je u skladu sa zakonom

Od 49 analiziranih slučajeva, 41 optužnica sadrži sve elemente propisane relevantnim zakonima. U osam slučajeva uglavnom je problem to što nisu navedeni svi dokazi koji potkrepljuju navode optužnice.

### 2. Optužnica je jasna i sadrži sve elemente bića krivičnog djela koje se stavlja na teret

Od 49 analiziranih predmeta samo je 13 optužnica u potpunosti jasno i sadrži sve elemente bića krivičnog djela koje se stavlja na teret. U većini slučajeva nedostaju bitni elementi opisa krivičnog djela, a nerijetko se javlja i logička nekonzistentnost prilikom opisa djela. Osim toga, česta je praksa da se u činjeničnom opisu ne navode bitni elementi u opisu krivičnog djela, već se on nalazi u pravnom opisu, koji nije obavezni dio optužnice. Stoga je ovaj aspekt analiziranih optužnica najlošije ocijenjen.

### 3. Pravna kvalifikacija odgovara činjeničnom opisu

Od 49 predmeta, kod njih 21 činjenični opis je kompatibilan krivičnom djelu koje se optuženom stavlja na teret. Međutim, kod preostalih 28 predmeta to nije slučaj. Pored toga, često se uočava i propuštanje da se činjenični opis krivičnog djela na potpun i pravilan način pravno kvalificira, tako da npr. učinjenje više istih ili istovrsnih krivičnih djela, s obzirom na način učinjenja, njihovu vremensku povezanost i druge stvarne okolnosti koje ih povezuju, čini jedinstvenu cjelinu (produženo krivično djelo).

**4. Za svakog optuženog su predložene odgovarajuće mjere (mjere zabrane, mjera oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom)**

U 29 od 49 analiziranih slučajeva nisu predložene odgovarajuće mjere. U dosta slučajeva nije predloženo da se optuženom oduzme imovinska korist pribavljena izvršenjem konkretnog krivičnog djela, a nije predloženo ni da se optuženi obaveže na to da nadoknadi imovinsku štetu oštećenom, iako činjenični opis sadrži precizan podatak o visini pribavljene koristi ili pričinjene štete.

**5. Optužnica se u prijedlogu mjera poziva na odgovarajuće zakonske odredbe**

Kada su mjere predložene, optužnice u većini slučajeva referiraju na odgovarajuće zakonske odredbe.

### **3.3. Analiza presuda**

Kada je riječ o ocjeni kvaliteta presuda, ključni indikatori koji su izvedeni iz relevantnih međunarodnih standarda i komparativnih iskustava odnose se na usklađenost presude sa zakonom, precizan prikaz svih relevantnih činjenica, adekvatno i sveobuhvatno obrazloženje i rezonovanje, adresiranje svih relevantnih pitanja koje su strane u postupku istakle, te tehničku i jezičku korektnost.<sup>33</sup> Indikatori su prezentirani i detaljnije opisani u tabeli koja slijedi.

---

<sup>33</sup> Vidjeti više u *ibid.*, str. 27.

Tabela 8. Indikatori kvaliteta presude

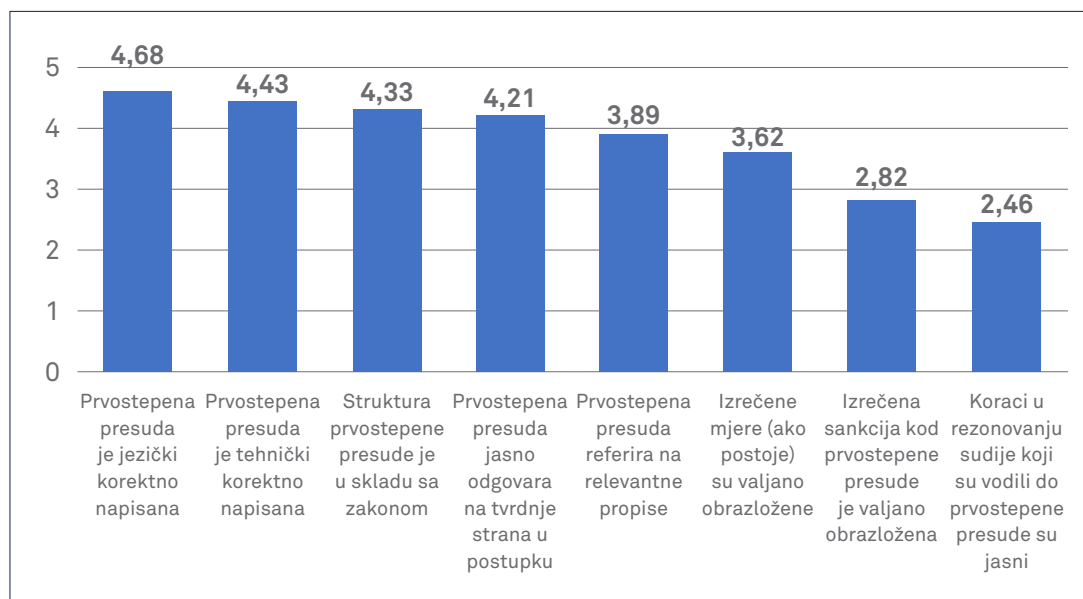
INDIKATOR	OPIS
Struktura presude je u skladu sa zakonom.	Usklađenost presude sa odredbama relevantnih zakona o krivičnom postupku BiH, FBiH, RS-a i BDBiH o sadržaju presude
Argumentacija presude je konzistentna, nedvosmislena i bez kontradikcija.	U presudi su izneseni razlozi za svaku tačku presude. Određeno i potpuno su iznesene činjenice koje se uzimaju kao dokazane ili nedokazane. U presudi je naročito data ocjena vjerodostojnosti protivrječnih dokaza.
Koraci u rezonovanju sudije koji su vodili do presude su jasni.	Razlozi kojima se sud rukovodio pri rješavanju pravnih pitanja, a naročito pri utvrđivanju da li postoji krivično djelo i krivnja optuženog su jasni.
Presuda jasno odgovara na tvrdnje strana u postupku.	Tvrdnje i jedne i druge strane (tužilaštva i odbrane) uzete su u obzir prilikom presuđivanja.
Presuda referira na relevantne propise.	Izreka i obrazloženje presude sadrže sve relevantne materijalnopravne i procesnopravne zakonske odredbe.
Presuda je jezički korektno napisana.	Pod jezičkom korektnošću podrazumijeva se ispravna gramatika, pravopis, pravna terminologija.
Presuda je tehnički korektno napisana.	Pod tehničkom korektnošću podrazumijeva se numeriranje stranica, poravnanje teksta, prored, veličina slova, konzistentnost u fontu i sl.
Izrečena sankcija je valjano obrazložena.	U obrazloženju presude navedeno je koje je okolnosti sud uzeo u obzir pri odmjeravanju kazne. Posebno su obrazloženi razlozi kojima se sud rukovodio pri odluci da kaznu treba ublažiti ili optuženog osloboditi od kazne ili izreći uslovnu osudu ili da treba izreći mjeru sigurnosti ili oduzimanje imovinske koristi, u skladu sa relevantnim zakonima o krivičnom postupku BiH, FBiH, RS-a i BDBiH.
Izrečene mjere sigurnosti/ mjere oduzimanja imovinske koristi (ako postoje) su valjano obrazložene	Pod ovim se misli na to da li su izrečene mjere sigurnosti ili mjere oduzimanja imovinske koristi zasnovane na valjanim obrazloženjima sudije.

### 3.3.1. Kvalitet prvostepenih presuda

Generalno govoreći, kao što je to slučaj i sa optužnicama, tehnički i formalni aspekti presuda su bolje ocijenjeni u odnosu na one sadržajne, kakvo je, npr., jasno rezonovanje koje je vodilo do konkretne odluke. Istovremeno, ocjene su u prosjeku slične onima iz prošle godine, uz značajniji pad kvaliteta u uzorku kada je riječ o odgovarajućem obrazloženju sankcije (prosječna ocjena po ovom indikatoru za ovu godinu je gotovo za cijelu ocjenu lošija), a slično je i sa indikatorom koji se tiče referiranja na tvrdnje stranaka.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Vidjeti ibid., str. 33. (prosječna ocjena za prvi navedeni indikator bila je 3,70, a za drugi 3,48).

Grafikon 10. Prosječne ocjene indikatora kvaliteta prvostepenih presuda



### 1. Struktura presude je u skladu sa zakonom

Od ukupno 39 presuda iz uzorka, kod njih nešto više od polovine struktura presude je u skladu sa zakonom, odnosno sadrži sve elemente predviđene zakonom. U značajnom broju slučajeva presude uglavnom sadrže elemente predviđene zakonom, ali u izreci nedostaje odluka o oduzimanju imovinske koristi ili odluka o imovinskopravnom zahtjevu. Konačno, u određenom broju slučajeva u izreci presude preuzet je činjenični opis i pravna kvalifikacija iz optužnice koja je imala svoje manjkavosti, pa su time nedostaci optužnice preneseni i u presudu.

### 2. Koraci u rezonovanju sudije koji su vodili do odluke su jasni

Samo u pet presuda argumentacija je u potpunosti konzistentna, nedvosmislena i bez kontradikcija, odnosno navedeni su jasni i potpuni razlozi za odluku suda, te su jasni i koraci u rezonovanju sudije koji su vodili do odluke.

Kod većine presuda ključni je problem prvenstveno to što su sačinjene bez argumentacije u pogledu odlučnih činjenica. To znači da nedostaje kratka analiza dokaza iz kojih proizlaze odlučne činjenice, te sud samo taksativno nabraja dokaze, ali ne nudi njihovu analizu kako bi se vidjelo čime je sudska odluka potkrijepljena, a često izostaje i činjenični i pravni zaključak. Kao i u prethodnom ciklusu monitoringa, primjetno je to da su presude često šablonski izrađene, s paušalnim zaključcima, te da ne sadrže sve razloge u pogledu svih odlučnih činjenica na osnovu kojih je presuda donesena.

Tako u 14 slučajeva, npr., presuda ne sadrži argumentaciju subjektivnog odnosa optuženog prema krivičnom djelu koje je poduzimao (umišljaj), te sud nije izveo pravni zaključak u pogledu postojanja umišljaja na strani optuženog. U deset presuda iz uzorka uočava se bitan nedostatak u izreci, jer nema odluke o oduzimanju imovinske koristi, pa slijedi da svi koji su takvu korist pribavili, prema

ovakvim odlukama, istu mogu i zadržati, iako iz činjeničnog dijela izreke presude jasno proizlazi da je optuženi pribavio imovinsku korist. U nekoliko slučajeva u presudi uopće nema podataka o imovinskopravnom zahtjevu ili nije odlučeno o imovinskopravnom zahtjevu ako je bio postavljen. U nekim predmetima presuda u obrazloženju ne sadrži pravni zaključak, odnosno, razloge u odnosu na pravnu kvalifikaciju krivičnog djela. Na kraju, u nekoliko predmeta izostalo je i obrazloženje izrečene vrste krivičnopravne sankcije, kao i razlozi za odluku o njenoj visini.

### **5. Odluka referira na relevantne zakonske odredbe**

Samo osam presuda iz uzorka u potpunosti referira na relevantne zakonske odredbe, dok kod velike većine postoje određeni, manje ili više značajni propusti u tom domenu. Najčešći propust (uočen u dvadesetak presuda) jeste da nije navedena procesna odredba koja se odnosi na vrstu postupka, dok u desetak predmeta u izreci nema odluke o oduzimanju imovinske koristi, te se u tom dijelu presuda ne poziva na relevantne zakonske odredbe. U pet slučajeva sud nije naveo relevantne zakonske odredbe u izlaganju argumentacije u pogledu izrečene kazne.

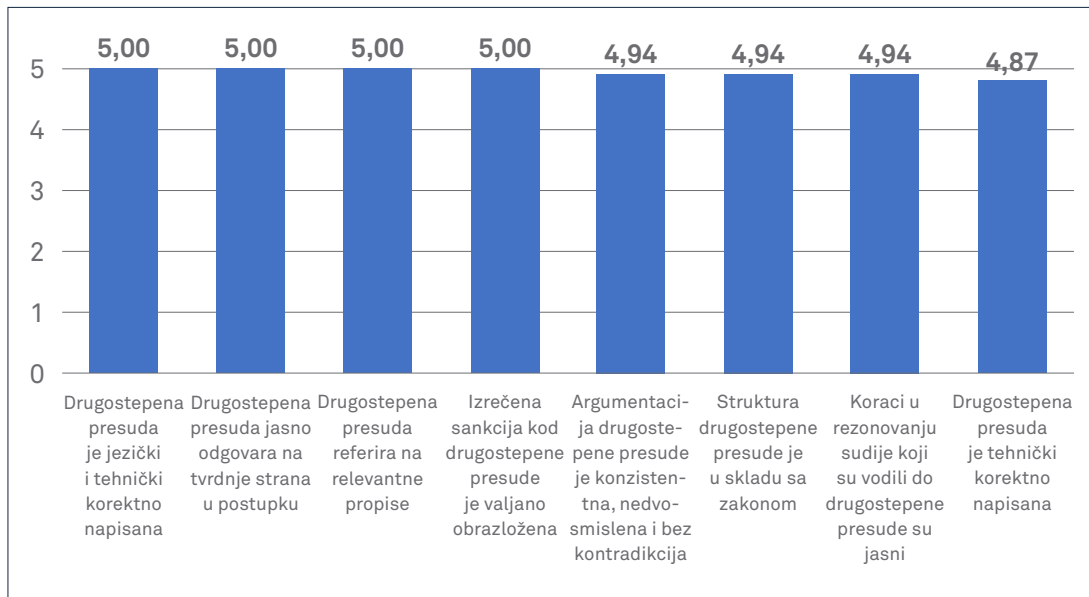
### **8. Izrečena sankcija je valjano obrazložena**

U samo 13 slučajeva iz uzorka izrečena presuda je potpuno valjano obrazložena, odnosno dati su konkretni i potpuni razlozi za odluku o kazni uzimajući u obzir sve olakšavajuće i otežavajuće okolnosti. Kod većine presuda postoje određeni problemi kada je riječ o obrazloženju izrečene sankcije. Tako u 20 slučajeva sud uopće nije obrazložio okolnosti koje su ga opredijelile da izrekne datu sankciju. Važno je istaći i to da u čak 30 slučajeva iz uzorka nedostaje ili je neadekvatno obrazloženje olakšavajućih okolnosti.

## **3.3.2. Kvalitet drugostepenih presuda**

Kao i u prethodnom ciklusu monitoringa i analize, prosječne ocjene kvaliteta drugostepenih presuda iz uzorka izrazito su visoke po svim indikatorima, što se može vidjeti u narednom grafikonu.

Grafikon 11. Prosječne ocjene indikatora kvaliteta drugostepenih presuda



U ukupno deset drugostepenih presuda obuhvaćenih uzorkom, i pravni i tehnički i sadržajni elementi su u pravilu u potpunosti zadovoljeni. U nekoliko presuda u kojima je izrečena sankcija, ona je valjana i iscrpno obrazložena.



## 4.

# Transparentnost

Transparentnost pravosuđa u krivičnim predmetima osigurava pravilnost, nepristrasnost i objektivnost suđenja, ali ima i preventivnu i edukativnu funkciju.<sup>35</sup> Pod transparentnošću se u ovom slučaju podrazumijeva to da je javnosti otvoren pristup informacijama o radu pravosudnih institucija u najširem smislu.<sup>36</sup> To se postiže javnošću krivičnog postupka (omogućavanjem prisustva glavnom pretresu i izricanju presude zainteresiranim stranama), osiguranjem pristupa informacijama o krivičnim predmetima u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama, kao i proaktivnim objavljivanjem informacija o radu pravosudnih institucija – prije svega na zvaničnim web-stranicama institucija – uključujući i relevantne dokumente o krivičnim predmetima, poput sudskih i tužilačkih akata.<sup>37</sup> Osiguranje transparentnosti u pogledu postupaka koji se tiču koruptivnih krivičnih djela tim je važnije jer je riječ o predmetima od posebnog interesa za javnost. Međutim, iako se već godinama radi na unapređenju transparentnosti pravosudnih institucija u BiH, brojni izvori i akteri ukazuju na to da je potrebno uložiti još mnogo napora kako bi se postigao suštinski napredak na tom planu.<sup>38</sup>

## 4.1. Zakoni i podzakonski akti

Zakoni o krivičnom postupku na različitim administrativnim nivoima u BiH propisuju javnost glavnog pretresa. Samo u izuzetnim situacijama javnost može

<sup>35</sup> Sijerčić-Čolić, *Krivično procesno pravo*, str. 148.

<sup>36</sup> Law Commission, *Access to Court Records: Report 93* (Wellington: Law Commission, juni 2006), str. 40.

<sup>37</sup> *Ibid.*, str. 39–41.

<sup>38</sup> *Analitika, Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH; Visoko sudsko i tužilačko vijeće, Godišnji izvještaj za 2016. godinu* (Sarajevo: Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, 2017), str. 20; European Commission, *Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2016 Progress Report*, November 2016, SWD (2016) 365 (Brussels: European Commission, 9. 11. 2016), str. 15; USAID-ov projekt pravosuđa u BiH, “Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu” (Sarajevo, oktobar 2015), str. 75.

biti isključena<sup>39</sup>, dok je izricanje presude – barem kada je o čitanju same izreke riječ – uvijek javno.<sup>40</sup> Pored toga, pravosudne institucije mogu objavljivati različite informativne sadržaje o konkretnim krivičnim postupcima kao i informacije o svom radu na web-stranicama pravosudnih institucija. Konačno, ako određene informacije nisu dostupne na web-stranici pravosudnih institucija, građani imaju pravo, po osnovu zakona o slobodi pristupa informacijama, podnijeti zahtjev za pristup informacijama<sup>41</sup>, uključujući sudske i tužilačke akte<sup>42</sup>, a pravosudna institucija im je dužna dostaviti odgovor na zahtjev u pisanoj formi u roku od 15 dana, pod uslovima koje zakon propisuje.<sup>43</sup> Međutim, pristup informacijama može biti uskraćen u izuzetnim slučajevima, ako bi objavljivanje traženih informacija moglo ugroziti sigurnost države ili pravo na zaštitu ličnih ili povjerljivih komercijalnih podataka.

Kada je riječ o proaktivnoj transparentnosti – odnosno o samoinicijativnom objavljivanju informacija od javnog interesa na web-stranicama javnih institucija – BiH zaostaje ne samo za svjetskim trendovima i dobrim praksama u ovom domenu, već i za susjednim zemljama. Naime, javne institucije u BiH nemaju zakonsku obavezu proaktivnog objavljivanja informacija.<sup>44</sup> To se odnosi i na pravosudni sistem, iako je mišljenje Savjetodavnog vijeća Evropskih sudija da bi sudovi informacije i dokumentaciju iz svoje sudske prakse trebali proaktivno objavljivati na internetskim stranicama. Takve informacije trebale bi biti besplatne i pristupačnog formata.<sup>45</sup> U tom kontekstu, a u svrhu usklađivanja sa svjetskim trendovima i standardima, te radi harmonizacije domaćih praksi u domenu proaktivnog objavljivanja sudskih i tužilačkih akata, VSTV je 2014.

---

<sup>39</sup> “Zakon o krivičnom postupku BiH”, *Službeni glasnik BiH* 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09 i 72/13, čl. 234. i 235; “Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH”, *Službene novine FBiH* 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13 i 59/14. čl. 249. i 250; “Zakon o krivičnom postupku RS”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 50/03, 111/04, 115/04, 29/07, 68/07, 119/08, 55/09, 80/09, 88/09, 92/09, 53/12 i 91/17, čl. 242. i 243; “Zakon o krivičnom postupku BDBiH”, *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 34/13 – prečišćeni tekst, 27/14, čl. 234. i 235.

<sup>40</sup> “Zakon o krivičnom postupku BiH”, čl. 286; “Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH”, čl. 301; “Zakon o krivičnom postupku RS”, čl. 300; “Zakon o krivičnom postupku BDBiH”, čl. 286.

<sup>41</sup> “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini”, *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13; “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine”, *Službene novine FBiH* 32/01; “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj”, *Službeni glasnik RS* 20/01.

<sup>42</sup> “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini”, član 3 (1); “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine”, član 3 (1); “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj”, član 3 (1).

<sup>43</sup> “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini”, član 14; “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine”, član 14; “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj”, član 14.

<sup>44</sup> Nermina Voloder, *Proaktivna transparentnost u BiH: Od principa do prakse* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016), str. 23.

<sup>45</sup> Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion No. (2011)14 of the CCJE “Justice and information technologies (IT)” (Strasbourg: CCJE, 9. 11. 2011), par. 24.

usvojio *Smjernice za objavljivanje tužilačkih i sudskih odluka na službenim web stranicama*, koje predviđaju da se na web-stranicama pravosudnih institucija objavljuju potvrđene optužnice i pravosnažne presude od interesa za javnost.<sup>46</sup>

## 4.2. Praksa

Iako su napravljeni određeni pomaci u domenu regulative, postoji još dosta prostora za unapređenje transparentnosti bosanskohercegovačkih pravosudnih institucija u praksi. Tako, naprimjer, rezultati USAID-ovog ispitivanja javnog mnijenja iz 2015. "ukazuju na relativno nizak stupanj povjerenja građana u pravosudni sistem, kao i loše ocijenjenu transparentnost i otvorenost prema javnosti pravosudnog sistema u BiH".<sup>47</sup> Slično tome, analiza Centra za istraživačko novinarstvo (CIN) iz 2017. pokazuje da je pravosuđe u BiH netransparentno, što se može dovesti u vezu i sa značajnim stupnjem nepovjerenja građana prema sistemu pravosuđa.<sup>48</sup>

Posebno je nizak stepen proaktivne transparentnosti pravosudnih institucija kada je riječ o objavljivanju sudskih i tužilačkih akata na zvaničnim web-stranicama sudova i tužilaštava. Tako je istraživanje iz 2016. godine, koje je provela organizacija *Zašto ne*, pokazalo da od 20 sudova obuhvaćenih istraživanjem samo tri objavljuju odluke na svojim web-stranicama, a niti jedan ne objavljuje zapisnike sa suđenja.<sup>49</sup> Do sličnog se zaključka došlo i u istraživanju Centra za sigurnosne studije (CSS) iz 2016, kojim su bile obuhvaćene web-stranice 19 sudova iz BiH, od kojih je samo Sud BiH omogućio jednostavan uvid u pravosnažno okončane predmete i presude, dok je nekoliko sudova povremeno objavljivalo informacije o predmetima u okviru rubrike "Aktuelnosti".<sup>50</sup> I prethodno istraživanje Analitike iz 2016, kao i novi krug istraživanja iz 2017–2018. za potrebe ovog izvještaja, potvrđuju takve nalaze i ukazuju na nepostojanje suštinskog napretka na tom planu.

<sup>46</sup> Visoko sudsko i tužilačko vijeće, *Smjernice za objavljivanje tužilačkih i sudskih odluka na službenim web stranicama* (Sarajevo: VSTV, februar 2014), [https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/faces/pdfservlet?p\\_id\\_doc=28346](https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/faces/pdfservlet?p_id_doc=28346) (stranica posjećena 8. 9. 2017).

<sup>47</sup> USAID JA, *Rezultati ispitivanja javnog mnijenja provedenog u sklopu Dijagnostičke analize integriteta pravosudnog sektora i mogućih rizika od nastanka korupcije i neetičnog ponašanja u pravosuđu: USAID-ov projekt pravosuđa u Bosni i Hercegovini* (USAID, 2015), str. 23–27; <https://usaidjp.ba/assets/files/publication/1484742002-razultati-ispitivanja-javnog-mnijenja.pdf> (stranica posjećena 26. 4. 2018).

<sup>48</sup> Glas Amerike, "Bosanskohercegovačko pravosuđe i (ne)transparentnost", Glas Amerike, 31. 5. 2017, <https://ba.voanews.com/a/cin-pravosudje-bih-transparentnost-advokati/3879076.html> (stranica posjećena 26. 4. 2018).

<sup>49</sup> Hayat, "Pravosuđe BiH zadovoljava 56 posto indikatora otvorenosti", Hayat, 16. 7. 2017, <https://www.hayat.ba/vijest.php?id=77433> (stranica posjećena 26. 4. 2018).

<sup>50</sup> Denis Hadžović i Benjamin Plevljak, *Analiza transparentnosti sudova u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Centar za sigurnosne studije, 2016), str. 3, [http://css.ba/wp-content/uploads/2016/01/Analiza\\_Sudovi.pdf](http://css.ba/wp-content/uploads/2016/01/Analiza_Sudovi.pdf) (stranica posjećena 26. 4. 2018).

Kako bismo utvrdili stanje proaktivne transparentnosti u 2017. godini, za potrebe ove studije analizirali smo web-stranice svih sudova i tužilaštava u BiH, a prema listi web-stranica objavljenoj na portalu [www.pravosudje.ba](http://www.pravosudje.ba). Analizirali smo da li na početnoj stranici ili na prvom podnivou web-stranice postoji posebna sekcija u kojoj se objavljuju pravosnažne presude, odnosno potvrđene optužnice, te koji su uslovi za pristup tim informacijama putem web-stranice. Obavili smo i analizu sekcija “Aktuelnosti”, “Vijesti”, “Saopćenja za javnost” i slično, pri čemu smo nastojali utvrditi da li je tokom 2017. godine bilo relevantnih objava informacija o predmetima i optužnicama. Rezultati analize sumarno su prikazani u naredne dvije tabele.

*Tabela 9: Proaktivna transparentnost sudova u BiH – Pristup predmetima*

	Ukupno	Link za pristup predmetima na početnoj stranici	Slobodan pristup presudama	Informacije o pristupu predmetima	Informacije o predmetima u vijestima
FBiH	41	41	0	41	9
RS	34	34	0	34	8
BD	2	2	0	2	1
BiH	1	1	1	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>1</b>	<b>78</b>	<b>19</b>

Važno je napomenuti da postoji mogućnost pristupa sudskim predmetima i odlukama kroz web-portal <https://www.pravosudje.ba>, ali se on plaća 100 KM godišnje za sve fizičke i pravne osobe. Pored toga, za pristup bazi potrebno je dobiti jedinstveni pristupni kod od nadležnog suda, te znati broj predmeta.<sup>51</sup> Stoga na svim web-stranicama sudova u BiH postoji link na početnoj stranici na centralnu bazu predmeta VSTV-a, ali pristup njoj nije slobodan, što se vidi i iz rezultata prezentiranih u prethodnoj tabeli.

*Tabela 10: Proaktivna transparentnost tužilaštava u BiH – pristup potvrđenim optužnicama*

	FBiH	RS	BD	BiH	TOTAL
<b>Ukupno</b>	10	8	1	1	<b>20</b>
Link za pristup optužnicama na početnoj stranici	7	6	1	0	<b>14</b>
Informacije o optužnicama	10	8	1	1	<b>20</b>
Dostupne kompletne optužnice	5	3	1	0	<b>9</b>
Informacije o pristupu predmetima	10	8	1	1	<b>20</b>
Informacije o predmetima u vijestima	8	3	1	1	<b>13</b>

<sup>51</sup> Vidjeti ibid.

Tužilaštva su u prosjeku nešto ažurnija u proaktivnom objavljivanju potvrđenih optužnica. Međutim, u pet od deset posmatranih tužilaštava optužnice uopće nisu dostupne na web-stranicama konkretnih institucija. Pored toga, osam od deset posmatranih tužilaštava ima praksu objavljivanja vijesti i drugih informacija o vlastitim postupcima. No, i one institucije koje objavljuju takve informativne sadržaje čine to razmjerno rijetko.

Sa druge strane, kada je riječ o pristupu predmetima po osnovu zvaničnih zahtjeva u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama, iskustvo Analitike uglavnom je pozitivno. Početkom 2017. godine, za potrebe ovog izvještaja, uputili smo zahtjeve za pristup presudama, odnosno optužnicama, na adrese ukupno 32 suda. Većina sudova (njih 19) dostavila nam je tražene dokumente u zakonom predviđenom roku, pri čemu nismo dobili niti jedan negativan odgovor. Međutim, kao i prilikom istraživanja za potrebe pilot-studije, i u ovom krugu slanja upita po osnovu ZOSPI-ja, kod nekih sudova došlo je do problema u pogledu interpretacije koncepta vlasništva nad sudskim i tužilačkim aktima. Tako se sedam sudova oglasilo nenadležnim za dostavljanje optužnica, iako su nam dostavili spise predmeta kojima te optužnice pripadaju, pri čemu su u svom posjedu, po prirodi stvari, imali i tražene optužnice. U takvim slučajevima sudovi su nas uputili na kontaktiranje nadležnih tužilaštava u svrhu dobijanja optužnica iz predmeta obuhvaćenih uzorkom. Naredna tabela sumarno prikazuje rezultate prikupljanja pravosudnih akata po osnovu ZOSPI-ja od sudova:

*Tabela 11: Zahtjevi za pristup aktima iz pravosnažno okončanih predmeta upućenih sudovima u BiH*

	Ukupno	%
Broj sudova kojima je upućen zahtjev za pristup relevantnim aktima	32	100%
Odgovor u roku od 15 dana u skladu sa ZOSPI-jem	19	59%
Zakasnjeli odgovor (preko 15 dana)	13	41%
Odobren pristup / dokumenti dostavljeni	32	100%
Odbijen pristup	0	0%
Bez odgovora (administrativna šutnja)	0	0%

## 5.

# Zaključak

Ovaj ciklus monitoringa i analize rada pravosuđa u domenu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela otvara mogućnost poređenja s podacima koje smo zabilježili u prethodnom ciklusu. Od značajnijih statističkih trendova izdvajaju se pad u ukupnom broju istraga za koruptivna krivična djela u prosjeku za gotovo pet posto, te gotovo 20 posto manje optužnica za koruptivna krivična djela nego što je zabilježeno 2015. godine. Na nivou sudova situacija je slična, pa se bilježi značajan pad u broju riješenih predmeta u ovoj oblasti – sa 219 u 2015. na 128 u 2016. godini. Pored toga, i stopa čišćenja predmeta na nivou sudova znatno je smanjena: dok je u 2015. bilo riješeno 104% od ukupnog priliva predmeta u konkretnoj godini, tokom 2016. godine je riješeno 76,4% u odnosu na broj novih predmeta zabilježenih u toj godini. Dugo trajanje postupaka i u tužilaštvima i pred sudovima kontinuiran je problem i konstantno je izvan predviđenih standarda, naročito kada je riječ o tužilaštvima. U tom smislu, iznova se postavlja pitanje da li su optimalni rokovi koje je utvrdio VSTV realno definirani, naročito ako se ima u vidu često isticani problem potkapacitiranosti sudova i tužilaštava u BiH.

Istovremeno, ono što svakako upada u oči jest podatak da je u 2016. godini značajno povećan udio osuđujućih presuda u ukupnoj populaciji presuda za koruptivna krivična djela u odnosu na podatke iz prethodne godine – sa 40,64 na 84,18%. U odsustvu preciznih i detaljnih podataka za potrebe ovog izvještaja, o razlozima povećanja procenta osuđujućih presuda za koruptivna krivična djela možemo samo spekulirati: moguće je da je povećan broj konsenzualnih postupaka ili naprosto da podaci VSTV-a u ovom dijelu nisu konzistentni i pouzdani. No, svakako treba istaći da razloge, prema svemu sudeći, ne treba tražiti u povećanju kvaliteta rada sudova i tužilaštava, utoliko što naš uzorak optužnica i presuda to ne pokazuje. Naprotiv – ocjene po većini indikatora u segmentu kvaliteta rada pravosuđa su slične kao i godinu ranije, dok se čak bilježi i značajniji pad kvaliteta presuda u bitnim elementima kakvi su odgovarajuće obrazloženje sankcije ili referiranje na tvrdnje stranaka. U istom ključu treba posmatrati i podatak da je u 2016. godini sud više instance potvrdio 58,82% prvostepenih presuda, dok je godinu ranije potvrđeno njih 66,66%.

Na kraju, kada je riječ o kategoriji transparentnosti, njena proaktivna dimenzija i dalje ostaje problem za većinu sudova i tužilaštava u BiH, jer se presude i optužnice za koruptivna krivična djela, ali i odgovarajući informativni sadržaji o njima, u pravilu ne objavljuju na web-stranicama pravosudnih institucija. Istovremeno, naše iskustvo komunikacije s pravosudnim institucijama u smislu zahtjeva za pristup presudama i optužnicama koje su ušle u uzorak za analizu

za potrebe našeg izvještaja bilo je umnogome pozitivno. No, činjenica da je riječ o dokumentima iz pravosnažno okončanih predmeta, kao i negativna iskustva nekih drugih aktera, naročito novinara, u kontekstu pristupa informacijama o procesuiranju koruptivnih krivičnih djela, sugeriraju oprez u generaliziranju na osnovu našeg pozitivnog iskustva u ovom segmentu. Transparentnost pravosudnih institucija očigledno je još uvijek više aspiracija nego realnost i možemo se samo nadati da će naredni izvještaji donijeti bolju sliku i bolju ocjenu prakse pravosuđa u BiH u ovom domenu.



---

ANALITIKA – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.

---