



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
BOSNA I HERCEGOVINA

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini (2009-2010)

Dr.sc. Eldan Mujanović

Juni 2011.

1. Uvod

Izveštaj o analizi statistike pravosuđa koja se odnosi na rezultate procesuiranja koruptivnih krivičnih djela u BiH tokom 2010. godine, direktno se naslanja na istovjetnu analizu koja je obuhvatala prethodnu godinu. Iz pomenutog izvještaja bilo je vidljivo kako su nadležna policijsko-pravosudna tijela ostvarila slabe rezultate u suzbijanju ovih krivičnih djela. To se prije svega odnosilo na jako mali broj presuđenih predmeta za ova djela, u kojima su u pravilu izricane blage sankcije, a što je opet bio rezultat krivičnog gonjenja tzv. „sitne“, situacijske korupcije. Na osnovu takvih analiza bilo je moguće vidjeti kako je ključni problem rada pravosuđa u ovom području adekvatna selekcija predmeta koji će se procesuirati, prije negoli efikasnost rada sudova u procesuiranju samih slučajeva. Stoga je bilo realno očekivati da će se tokom 2010. godine takvo stanje promijeniti, te da će se broj i profil procesuiranih slučajeva korupcije u BiH znatno povećati.

S tim u vezi, analizirani su podaci o broju prijava u radu, broju provedenih istraga, podignutih optužnica, broju i strukturi donesenih sudskih odluka, te na koncu podaci o broju predmeta i visini imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, a koja je u tim predmetima oduzeta od strane sudova u BiH. Radi se o zvaničnim podacima koji su za potrebe ove analize dostavljeni od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, a koji se odnose na period 2010. godine. Cilj analize je da se na usporednoj razini (2009-2010.) opišu i objasne sličnosti i razlike u procesuiranju koruptivnih krivičnih djela pred sudovima i tužilaštvima u BiH. Na ovaj način se indirektno mogu prepoznati trendovi u procesuiranju korupcije u BiH, što je dodatni cilj ovih analiza.

U tom smislu, nije suvišno ukazati na neke od teoretskih osvrta na problem korupcije, poteškoće u prikupljanju podataka o rasprostranjenosti ovog problema, te prepreke sa kojima se susreću tijela formalne kontrole u suprotstavljanju korupciji u BiH.

Naime, sa stanovišta izučavanja fenomenologije kriminaliteta, tradicionalna i savremena kriminologijska stanovišta fenomen korupcije najčešće svrstavaju u domenu tzv. „kriminaliteta bijelih ovratnika“ i korporacijskog kriminaliteta. Prema tim shvaćanjima, podmićivanje i druge vrste korupcije najčešće su integrirani u politički aparat lokalnih i

državnih tijela izvršne vlasti (Adler, Mueller & Laufer, 2006: s. 328).¹ Jedna od vrlo važnih karakteristika ovih oblika kriminalnog ponašanja je u tome da se počinioci inkriminiranim radnjama dominantno služe radi sticanja imovinske koristi. Šta više, Singer (1994) ističe da je „*kriminalitet bijelog ovratnika uvijek kriminalitet usmjeren na pribavljanje imovinske koristi, gdje delikvent, u pravilu, ne postupa iz nužde, već iz želje da povisi ionako visok standard, da zadobije veću moć i prestiž*“ (s. 576), čime ukazuje na potrebu istraživanja aspekta stjecanja i oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi proistekle činjenjem korupcijskih krivičnih djela.² Pravno uređenje korupcije zasniva se na međunarodnim i unutrašnjim izvorima.³ Iz toga slijedi da postoje pravna i tzv. *policy* određenja koruptivnih ponašanja. Prema drugoj grupi mišljenja, pod korupcijom se podrazumijeva širok spektar aktivnosti koje se sastoje u zloupotrebama javne ili privatne službe u svrhe sticanja lične koristi (Organisation for economic co-operation and development, 2008: s. 22).⁴ To je posebno važno, jer predmetna analiza upravo pripada području *policy* istraživanja, odnosno analizi efikasnosti sistema krivičnog pravosuđa u suzbijanju korupcije u BiH.

Jedan od značajnijih problema vezanih za analizu pravosudne statistike kriminaliteta je vezan za postojanje tzv. „tamne brojke kriminaliteta“. Naime, pod ovim pojmom se najčešće podrazumijeva onaj obim krivičnih djela koji ostane nepoznat (za koji se ne sazna) tijelima za provođenje zakona. Najčešći načini aproksimiranja stvarnog obima kriminaliteta u jednoj državi su, pored zvanične statistike kriminaliteta: (a) procjene ili pretpostavke, (b) studije samoprijavlivanja i (c) viktimizacijska istraživanja (Williams, 2004: s. 75). Uzimajući u obzir činjenicu da su korupcijska krivična djela takve prirode da ih, u pravilu, prate različite forme prikrivanja kriminalne aktivnosti, odnosno da su takve radnje obavijene velom tajnosti, onda

¹ Pored podmićivanja, korupcije i političkih prevara, u grupu kriminaliteta „bijelih ovratnika“ I korporacijskog kriminaliteta se još ubrajaju sljedeći manifestni oblici kriminaliteta: (1) zloupotrebe prilikom trgovanja vrijednosnim papirima, (2) prevare u vezi lažnih stečaja, (3) prevare na štetu javnih budžeta, (4) komercijalne prevare, (5) prevare osiguranja, (6) porezne prevare i (7) različite vrste pronevjera.

² Među starijim kriminološkim izvorima o kriminalitetu „bijelih ovratnika“ nezaobilazno je djelo američkog kriminologa Edwina Sutherlanda, koji je, u okvirima razmatranja teorija diferencijalne asocijacije i društvene dezorganizacije, isticao da ovaj oblik kriminaliteta karakterišu sljedeće osobine: (1) radi se o krivičnom djelu, (2) počinioc je osoba određenog ugleda, (3) počinioc ima viši društveni položaj, (4) počinjeni delikt u neposrednoj je vezi sa zanimanjem počinioca i (5) najčešće se radi o zloupotrebi povjerenja.

³ Među pravnim definicijama korupcije svakako dominira pojmovno određenje delikta podmićivanja, koje se sastoji u nezakonitom davanju ili primanju (aktivno i pasivno podmićivanje) nečega što ima određenu vrijednost s namjerom uticaja na obavljanje službene dužnosti (Gifis, 1975).

⁴ Svakako je među grupom *policy* određenja korupcije najpoznatija ona koju koristi organizacija Transparency International, prema kojoj korupcija obuhvata ponašanja pojedinaca u javnom sektoru, političara ili državnih službenika, gdje se oni ili njima bliske osobe, neutemeljeno i nezakonito bogate, zloupotrebama javnih ovlasti koje su im povjerene.

treba sa rezervom uzeti pokazatelje pravosudnog tretiranja korupcije u BiH.⁵ Njih treba isključivo posmatrati zajedno sa dopunskim podacima o rasprostranjenosti korupcije u državi. Ovi podaci se najčešće dobijaju provedenim studijama o percepciji rasprostranjenosti korupcije, odnosno iskustvima ispitanika u pogledu njihovog učešća u koruptivnim radnjama.⁶

Osnovni problem sa kojim se pravosuđe u Bosni i Hercegovini suočava je pitanje postojanja četiri skoro autonomna sudska sistema koji se faktički (osim nekih izuzetaka u predmetima ratnih zločina) i ne dotiču u pogledu nadležnosti što je zapravo posljedica ustavne strukture BiH (Blagovčanin, 2009. s. 19). Osim toga, dodatan problem predstavlja činjenica da je prisutna slaba koordinacija u borbi protiv korupcije na državnom nivou. Ne postoji sveobuhvatan pregled niti analiza statistike slučajeva borbe protiv korupcije. Izvršenje sudskih odluka za slučajeve korupcije je sporo. Konstantan nedostatak konačnih presuda je veoma zabrinjavajući (Evropska komisija, 2009. s. 14). Uzmu li se u obzir, s jedne strane, izneseni nedostaci u pogledu organizacije i funkcionisanja sistema krivičnog pravosuđa u BiH, te opće karakteristike koruptivnih delikata s druge, može se pretpostaviti da je efikasnost procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH na niskom nivou.

2. Zakonski okvir

a) Materijalno-pravni propisi

Materijalno krivično zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini sadrži i odredbe kojima su inkriminirana krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Preciznije rečeno, radi se o krivičnim djelima koja su propisana Krivičnim zakonom BiH (Glava XIX- krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti), Krivičnim zakonom FBiH (Glava XXXI- Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge

⁵ Općenito govoreći, u praksi otkrivanja i procesuiranja korupcijskih krivičnih djela postoje određene poteškoće koje se, između ostalog, odnose na: (1) svojstva počinitelja, (2) raznovrsnost pojava oblika i radnji prikrivanja, (3) složenost krivičnopravnih situacija u kojima se ostvaruju ova krivična djela i sl. (Teofilović, Jelačić, 2006).

⁶ U tom smislu, svakako treba izdvojiti studije nacionalnog integriteta koje provodi Transparency International u preko 20 država svijeta, s ciljem procjene Sistema nacionalnog integriteta u teoriji (zakon i zakonske odredbe) i praksi (kako funkcionišu). Studije NIS pružaju referentne tačke za mjerenje daljnjeg napretka i osnovu za upoređivanje sa velikim brojem drugih zemalja. One se također mogu sprovesti na regionalnom nivou i tada se nazivaju studije integriteta (Transparency International, 2006). U svom radu Transparency International koristi holistički pristup, odnosno nastoji pomoći u suzbijanju korupcije na sveobuhvatan način putem pet nezavisnih stubova integriteta.

odgovorne dužnosti), Krivičnim zakonom RS (Glava XXVII- Krivična djela protiv službene dužnosti) i Krivičnim zakonom Brčko Distrikta BiH (Glava XXXI- Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti).⁷ Napomene radi, ovi propisi se uzajamno razlikuju u pogledu korištenih naziva za pojedine inkriminacije, nazivima pojedinih glava krivičnih zakona u kojima su sadržana korupcijska krivična djela, odnosno razlika u zakonodavnoj sistematizaciji (koje ne bi trebale odražavati stav zakonodavacâ o važnosti zajedničkog objekta zaštite). Na taj način se može se zaključiti da je materijalno-pravni okvir kojim su inkriminirana korupcijska krivična djela u značajnoj mjeri harmoniziran sa relevantnim izvorima međunarodnog karaktera. Također, unutrašnja konzistentnost između državnog i krivičnog zakonodavstva na nižim razinama je na zadovoljavajućem nivou.⁸ Isto tako, nedavnim izmjenama i dopunama državnog krivičnog zakona su učinjeni značajni koraci ka proširivanju kruga počinitelja (međunarodni službenici) kod krivičnih djela primanja i davanja dara i drugih oblika koristi.⁹ Osim toga, propisivanje instituta oduzimanja primljene ili pribavljene nagrade, imovinske koristi, novca, vrijednosnih papira i drugih pokretnih stvari u sastavu pojedinih inkriminacija protiv službene ili druge odgovorne dužnosti, odnosno koruptivnih krivičnih djela (protuzakonito posredovanje, zloupotreba položaja ili ovlaštenja, pronevjera u službi i prijevara u službi) idu u prilog tvrdnji da postojeći materijalno-pravni okvir pruža adekvatnu osnovu za efikasno suzbijanje svih oblika koruptivnih delikata u BiH. I dalje se kao najveći nedostaci ističu neprihvatanje Dodatnog protokola uz kaznenopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji, Konvencije OECD-a o suzbijanju potkuplivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama, te harmoniziranje zakonodavstva u BiH sa Građansko-pravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (Evropska komisija, 2009. s. 14). U pogledu Dodatnog protokola, najvažniji elementi

⁷ Krivični zakon Bosne i Hercegovine (za pripadajućim ispravkama, izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 08/10. Ovom glavom zakona su propisane sljedeće inkriminacije: (a) Prianje dara i drugih oblika koristi (čl. 217), (b) Davanje dara i drugih oblika koristi (čl. 218), (c) Protuzakonito posredovanje (čl. 219), (d) Zloupotreba položaja ili ovlaštenja (čl. 220), (e) Pronevjera u službi (čl. 221), (f) Prijevara u službi (čl. 222), (g) Posluga u službi (čl. 223), (h) Nesavjestan rad u službi (čl. 224), (i) Krivotvorenje službene isprave (čl. 226), (j) Protuzakonita naplata i isplata (čl. 227), (k) Protuzakonito oslobođenje osobe lišene slobode (čl. 228) i (l) Protuzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju (čl. 229); Krivični zakon FBiH, Službene novine FBiH, br. 36/03; Krivični zakon RS, Službeni glasnik RS, br. 49/03; Krivični zakon Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik BD BiH, br. 10/03.

⁸ Vid. Zakon o izmjenama i dopunama krivičnog zakona FBiH, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 42/10. (čl. 62).

⁹ Vid. Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, Službeni glasnik BiH, br. 8/10. (čl. 94 i 95). Naime, proširenje kruga počinitelja koji obuhvata i međunarodne službenike je predviđeno nekolicinom međunarodnih izvora, tačnije Konvencijom UN-a protiv korupcije (čl. 16), Kaznenopravnom konvencijom o korupciji (čl. 5) i dr.

usklađivanja odnose se na proširenje opsega kažnjivosti na počinioce koji imaju zvanja domaćih, odnosno inostranih arbitrara i sudaca-porotnika za počinjena krivična djela aktivog i pasivnog podmićivanja. Usaglašavanje sa Konvencijom OECD-a se najprije tiče proširivanja kruga kažnjivosti na službene osobe, koje ne pripadaju javnim službenicima, a koje su uključene u različite oblike koruptivnih praksi prilikom međunarodnih poslovnih transakcija. S druge strane, unutrašnji propisi u BiH trebaju biti usklađeni sa Građansko-pravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji u mjeri u kojoj BiH, putem vlastitog zakonodavstva, treba omogućiti efektivnu zaštitu prava osoba koje su pretrpjele određenu štetu usljed koruptivnih radnji.

b) Procesno-pravni propisi

Za analizu procesuiranja korupcije pred tužilaštvima i sudovima u BiH važno je podsjetiti kako je krivično procesno zakonodavstvo također uređeno autonomnim propisima koji postoje na svim nivoima vlasti u BiH, skupa sa Brčko Distriktom BiH.¹⁰ Jedan od često spominjanih problema u vezi sa suzbijanjem korupcije u BiH odnosio se na nemogućnost primjene tzv. posebnih istražnih radnji prilikom otkrivanja i dokazivanja koruptivnih krivičnih djela, iz razloga što je reformom krivičnog zakonodavstva iz 2003. godine primjena ovih zakonskih instrumenata bila, između ostalog, vezana za propisani posebni minimum kazne kod pojedinih inkriminacija. Na taj način su koruptivna krivična djela bila izostavljena iz kataloga krivičnih djela za koja su se mogle odrediti posebne istražne radnje. Međutim, tokom 2009. godine izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH omogućeno je tužilačkim i policijskim tijelima da poduzimaju posebne istražne radnje prilikom istraživanja svih inkriminacija iz kataloga koruptivnih krivičnih djela (ukoliko su ispunjeni opći zakonski uslovi koji se odnose na posebno otežavajuće okolnosti pribavljanja dokaza o ovim krivičnim djelima i dr.).¹¹ Ostvareni napredak u ovoj oblasti je tim veći, jer je ova oblast

¹⁰ Zakon o krivičnom postupku BiH (sa pripadajućim ispravkama, izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 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.

¹¹ Vid. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o krivičnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH, br. 58/08. (čl. 34).

konačno usaglašena sa važnijim međunarodnim izvorima u ovoj oblasti.¹² Općenito govoreći, radi se o izuzetno važnom instrumentariju za efikasnije i odlučnije suzbijanje korupcije u BiH. Važno je istaći da je nakon otklanjanja uočenih zakonskih nedostataka cjelokupna stručna javnost opravdano očekivala da se ove radnje dokazivanja počnu intenzivnije primjenjivati prilikom suzbijanja korupcije u BiH.

U kontekstu vrlo značajnih izmjena i dopuna krivičnog zakonodavstva iz 2009. treba spomenuti i donošenje propisa kojim je uređena međunarodna pravna saradnja u krivičnim predmetima. Podsjećanja radi, to je posebno važno jer cijeli niz međunarodnih izvora sadrži odredbe o uzajamnoj suradnji i pomoći država članica prilikom suzbijanja koruptivnih krivičnih djela. U tom smislu, značajno je pomenuti da je u BiH na snazi Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, kojim su propisani opći i posebni instituti međunarodne pravne pomoći.¹³ Važno je ponoviti kako se radi o propisu koji predstavlja značajan napredak u stvaranju pretpostavki za efikasnije suzbijanje svih slučajeva korupcije koji imaju međunarodne elemente. To je svakako važno uzme li se u obzir da različite forme transnacionalnih kriminalnih aktivnosti mogu u sebi sadržavati i počinjenje svih oblika koruptivnih delikata.

c) Ostali propisi

U okviru reforme krivičnog zakonodavstva BiH je donijela i nekoliko "pratećih" propisa kojima se treba osigurati nesmetano i efikasno vođenje krivičnih postupaka. Među tim propisima vrijedi nanovo spomenuti zakone kojima se osigurava zaštita svjedoka u postupcima za koruptivna i druga krivična djela. U tom smislu, treba pomenuti Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka i Zakon o programu zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini, koji osiguravaju adekvatne mjere zaštite integriteta osoba koje se mogu javljati u svojstvu prijavitelja koruptivnih krivičnih djela (ukoliko su bili u prilici da se od njih traži

¹² Vid. Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 50, UN Konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, čl. 20, Kaznenopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji, čl. 23, Konvencija Vijeća Evrope o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog krivičnim djelom, čl. 4.

¹³ Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni glasnik BiH, br. 53/09.

kakav dar ili drugi oblici koristi) ili su svjedoci takvih radnji.¹⁴ I dalje se kao najveći nedostatak zakonskih rješenja o zaštiti svjedoka u BiH ističe nemogućnost izmještanja svjedoka pod prijetnjom ili ugroženih svjedoka u druge države, što je mjera koju predviđaju pojedini međunarodni izvori.¹⁵

Isto tako, vrijedi ukazati na druge propise u kontekstu analize efikasnosti kaznene politike prilikom procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH. Ponovo vrijedi ukazati na Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, Zakon o sprečavanju pranja novca, Zakon o slobodi pristupa informacijama, Zakon o zaštiti ličnih podataka, Zakon o zaštiti tajnih podataka i dr.¹⁶

d) Propisi o organizaciji i nadležnostima pravosudnih i tijela za provođenje zakona

Sistem krivičnog pravosuđa u Bosni i Hercegovini čine sudovi i tužilaštva na svim nivoima vlasti, zajedno sa tijelima za provođenje zakona čija uloga je da pružaju podršku pravosudnim tijelima u ostvarivanju njihove funkcije otkrivanja, procesuiranja i izricanja krivičnih sankcija počiniocima koruptivnih krivičnih djela. Napomene radi, organizacija sistema krivičnog pravosuđa je usklađena sa organizacijom vlasti u BiH, tako da u ovom trenutku postoje četiri uzajamno nepovezana sistema tužilaštava koja nisu u sistemu međusobne subordinacije, nego se njihovi odnosi zasnivaju na saradnji i pružanju uzajamne pomoći u skladu sa važećim zakonskim propisima. Ovakvo institucionalno uređenje može, na izvjestan način, uticati na efikasnost suzbijanja koruptivnih krivičnih djela u BiH, posebno ako se uzmu u obzir poteškoće sa kojima se tužilaštva na nižim nivoima vlasti susreću u svom radu. Ipak, Tužilaštvo BiH je u najvećoj mjeri posvećeno istraživanju i krivičnom progonu

¹⁴ Vid. Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka (sa pripadajućim ispravkama, izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 3/03, 21/03, 61/04, 55/05. Zakon o programu zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, br. 29/04.

¹⁵ U tom smislu, posebno je važna odredba iz čl. 32 Konvencije UN-a protiv korupcije koja, između ostalog, predviđa usvajanje takvih mjera, od država članica ovog ugovora, kojima će se osigurati relokacija (dakle nije izričito navedeno da se radi o izmještanju u druge države) svjedoka, vještaka i oštećenih osoba, kao i članova njihovih obitelji i njima bliskih osoba. Radi se o onim osobama koje su svjedočile u postupcima koji se vode za krivična djela obuhvaćena ovom konvencijom.

¹⁶ Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 13/05, 53/07, 97/07, 37/09; Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, Službeni glasnik BiH, br. 53/09; Zakon o slobodi pristupa informacijama (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 28/00, 45/06, 102/09; Zakon o zaštiti ličnih podataka, Službeni glasnik BiH, br. 49/06; Zakon o zaštiti tajnih podataka (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 54/05, 12/09.

počinioca koruptivnih krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH. Istovremeno, ovo tužilaštvo u okviru svoje nadležnosti obavlja poslove međunarodne pravne pomoći i suradnje, čime je dodatno naglašena uloga i značaj ovog pravosudnog tijela za suzbijanje koruptivnih krivičnih djela višeg nivoa.¹⁷ U organizacijskom smislu, u okviru Tužilaštva BiH zakonom je uspostavljen Posebni odjel za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju, čime su stvorene i institucionalne pretpostavke za efikasno suzbijanje korupcije na najvišem nivou vlasti u BiH. Ipak, analiza rada tužilaštava u BiH po predmetima koruptivnih krivičnih djela u 2009. godini dat će prikaz o distribuciji krivičnog gonjenja korupcije na svim nivoima organizacije tužilaštava u državi.

Istovjetna je situacija i u pogledu organizacije sudova u BiH. Praktično, u praksi je organizacija sudova postavljena tako da su u entitetima i Brčko Distriktu BiH osnovani sudovi prvostepene (općinski i osnovni sudovi), drugostepene (kantonalni, okružni i apelacijski sudovi) i vrhovne nadležnosti (Vrhovni sudovi FBiH i RS) za krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Veoma važnu ulogu za profesionalno obavljanje pravosudnih funkcija ima i Visoko sudsko i tužilačko vijeće/savjet BiH, pri kojem djeluje i Kancelarija disciplinskog tužioca, čija nadležnost se odnosi na postupanje po pritužbama na rad sudija i tužilaca u BiH. S druge strane, stvarna nadležnost Suda BiH u pogledu korupcijskih krivičnih djela uređena je Zakonom o Sudu BiH, prema kojem je ovo sudsko tijelo nadležno za krivična djela utvrđena (propisana) Krivičnim zakonom BiH i drugim zakonima BiH. Pored toga, krivična nadležnost Suda BiH proteže se i na ona krivična djela propisana drugim krivičnim zakonima u BiH, ako je njima ugrožen suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost, nacionalna sigurnost i međunarodni subjektivitet BiH, ili ta krivična djela mogu imati ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu Bosne i Hercegovine, ili mogu izazvati druge štetne posljedice za Bosnu i Hercegovinu, ili mogu izazvati ozbiljnu ekonomsku štetu ili druge štetne posljedice izvan teritorija datog entiteta ili Brčko Distrikta.¹⁸ Iz navedenog slijedi da Sud BiH ima izuzetno važnu ulogu u procesuiranju korupcije u BiH, posebno jer je unutar organizacione strukture ovog sudskog tijela formiran poseban odjel za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju. Iz podataka o postupcima za

¹⁷ Vid. Zakon o tužilaštvu BiH (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni Glasnik BiH, br. 24/02, 42/03, 03/03, 37/03, 42/03, 09/04, 35/04, 61/04, 97/09.

¹⁸ Vid. Zakon o Sudu BiH (pročišćeni tekst), Službeni glasnik BiH, br. 49/09, 74/09, 97/09.

koruptivna krivična djela pred sudovima u BiH će se steći predstava o tome koliko je učešće državnih pravosudnih tijela u ukupnom procesuiranju koruptivnih krivičnih djela u BiH.

Nadalje, policijski sistem u Bosni i Hercegovini organiziran je na decentraliziranim, višestruko nekoordinisanim osnovama, pri čemu postoje značajne razlike u modelu organizacije policije između dva entiteta i Brčko Distrikta BiH kao zasebne cjeline. Policijski sistem FBiH, organizovan na decentralističkim osnovama, čine policije kantona i Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova, koje se, sa stanovišta stvarne nadležnosti, bave otkrivanjem, dokazivanjem i sprečavanjem krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti iz KZ FBiH. Treba istaći da se poslovima istraživanja korupcije, u okviru organizacijske strukture Federalne uprave policije, bave posebna tijela kriminalističke policije, tačnije Odjeljenje za borbu protiv ekonomskog kriminala, korupcije i pranja novca i kompjuterskog kriminala. Treba napomenuti da u FBiH, u okviru Ministarstva finansija, djeluje i Finansijska policija koja ima veoma značajnu ulogu u otkrivanju različitih oblika privrednog kriminala i korupcije. S druge, strane, centralizirani policijski sistem RS čine organizacione jedinice regionalnog nivoa (Centri službe bezbjednosti) i centralna upravljačka struktura policije, zajedno sa njenim specijaliziranim službama kriminalističke i temeljne policije. U pogledu nadležnosti za suzbijanje korupcije, ova tijela postupaju po saznanjima za krivična djela propisana KZ RS, pri čemu se težim oblicima ovih krivičnih djela primarno bave specijalizirane službe kriminalističke policije iz sjedišta MUP-a RS (primarno jedinica za posebne istrage i odjeljenje za sprečavanje privrednog kriminaliteta). Model organizacije policije Brčko Distrikta BiH specifičan je u tome što policijom rukovodi šef policije, koji je direktno (dakle, bez posredovanja političkog tijela u vidu ministarstva unutrašnjih poslova) odgovoran lokalnom parlamentu i gradonačelniku Distrikta. Pojave krivičnih djela korupcije iz krivičnog zakona Brčko Distrikta BiH istražuju se u okviru organizacionih cjelina Jedinice kriminalističke policije, odnosno njezinog specijaliziranog tijela (Odsjek za borbu protiv privrednog kriminala i korupcije). Na državnom nivou BiH, najznačajnije mjesto u otkrivanju, dokazivanju i sprečavanju koruptivnih krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH svakako ima Državna agencija za istrage i zaštitu. Konkretno postupanje u predmetima koruptivnih krivičnih djela prepušteno je Kriminalističko-istražnom odjelu ove agencije, u okviru kojeg djeluje specijalizirano tijelo koje se bavi pomenutim poslovima (Odsjek za sprečavanje i otkrivanje

finansijskog kriminala i korupcije).¹⁹ Na kraju, treba naglasiti da je izvjestan napredak u pogledu koordinisanja postojećih policijskih tijela u BiH učinjen usvajanjem nekolicine zakona iz oblasti policijske reforme, čijom provedbom bi se, između ostalog, trebala osigurati veća usaglašenost postupanja policijskih tijela prilikom suzbijanja koruptivnih krivičnih djela.²⁰ Pomenutim zakonima predviđeno je osnivanje novih policijskih tijela, koja nemaju neposredne operativne nadležnosti u smislu istraživanja krivičnih djela, nego su njihove ovlasti određene tako da vrše koordinaciju, podršku, osiguravaju nezavisnost i operativnu samostalnost policijskih tijela u BiH.

Posljednji u nizu propisa kojima je uređena nadograđena institucionalna arhitektura za efikasnije suprotstavljanje korupciji u BiH je Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.²¹ Napomene radi, donošenjem ovog zakona, ispunjen je jedan od važnijih uslova iz tzv. Mape puta za liberalizaciju viznog režima za državljane BiH, njegovim donošenjem ispoštovana je jedna od "Greco" preporuka, i što je značajnije, BiH je na taj način uskladila svoje zakonodavstvo sa odredbama Konvencije UN-a protiv korupcije, čija je stranka. Ovim zakonom propisano je da je Agencija nezavisna i samostalna upravna organizacija direktno odgovorna Parlamentu BiH, čije aktivnosti će se odnositi na donošenje antikoruptivnih mjera, preporuka i instrukcija, te davanje mišljenja i pokretanje inicijativa. Međutim, i nakon skoro tri godine od donošenja ovog zakona Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nije počela sa svojim radom, što svakako predstavlja značajan nedostatak.

Na kraju, potrebno je još spomenuti i druge institucije koje imaju ovlasti za suzbijanje korupcije u BiH, kao što su Granična policija, Uprava za indirektno oporezivanje i dr. Isto tako, nezaobilaznu ulogu u otkrivanju slučajeva korupcije trebale bi imati i porezne uprave koje djeluju na nivou entiteta i Brčko Distrikta BiH, u predmetima obračuna i naplate direktnih poreza. To je posebno važno u kontekstu uloge porezne administracije u

¹⁹ Napomene radi, zakonom uređena stvarna nadležnost SIPE predviđa da će se ova agencija Ministarstva sigurnosti BiH baviti sprečavanjem, otkrivanjem i istraživanjem krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH, posebno slučajevima teškog finansijskog kriminala. Vid. Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Službeni glasnik BiH, br. 27/04, čl. 3. st. 1.

²⁰ Vid. Zakon o nezavisnim nadzornim tijelima policijske strukture u BiH (Službeni glasnik BiH, br. 36/08) i Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 36/08).

²¹ Vid. Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH, br. 103/09.

dostavljanju podataka važnih za utvrđivanje obima nezakonite imovinske koristi pribavljene počinjenjem koruptivnih krivičnih djela.

3. Provođenje propisa

Kao što je već rečeno, polaznu osnovu za analizu zvanične statistike tužilaštava i sudova u Bosni i Hercegovini čine rezultati prethodne analize procesuiranja korupcije pred tužilaštvima i sudovima u BiH koju je 2010. objavio *Transparency International BiH*. U tom smislu, važno je istaći da su na samom početku usporedne analize predmet interesovanja zvanični podaci o ukupnom broju prijava koje su u radu imala tužilaštva u BiH, sa posebnim osvrtom na one podatke koji se odnose na broj prijava za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Podaci su iskazani u apsolutnim brojkama, te relativizirani u smislu učešća prijava za koruptivna krivična djela u ukupnom broju prijava u radu. Prikazani podaci obuhvataju period 2009-2010. godina i odnose se na rad svih tužilaštava u BiH.

Nivo tužilaštava	Ukupno prijava u radu		Ukupno prijava u radu za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti		Udio prijava za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Tužilaštvo BiH	1.513	1449	73	95	4,80%	6,55%
Kantonalna tužilaštva ukupno	27.478	27.885	1095	1.138	3,98%	4,08%
Okružna tužilaštva ukupno	11.749	11.864	618	632	5,26%	5,32%
Distrikt Brčko-Tužilaštvo	611	639	5	4	0,80%	0,62%
UKUPNO	41.351	41.803	1.791	1.869	4,30%	4,47%

Tabela br. 1. Usporedni prikaz statističkih podataka o broju prijava u radu tužilaštava u BiH i broju prijava za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti za period 2009-2010.

Iako je na temelju podataka za samo dvije godine teško govoriti o trendovima u radu tužilaštava u BiH, ipak se iz ovih podataka može izvesti nekoliko zaključaka. Naime, na prvi pogled evidentno je kako je u posmatranom periodu neznatno povećan ukupan broj prijava koje su nadležna tužilaštva u BiH imala u svom radu. Naime, tužilaštva su tokom 2010. godine imala 41.803 prijave u radu, što je za 452 prijave ili 1,09% više u odnosu na 2009. godinu. Zaista se radi o neznatnom povećanju, što može značiti da su nadležna policijska tijela (koja u najvećem broju slučajeva tužilaštvima prijavljuju krivična djela) radila jednakim intenzitetom na otkrivanju krivičnih djela (mada je iz zvaničnih podataka skoro pa nemoguće ustanoviti koliko krivičnih djela su policiji prijavili građani, a koliki broj djela su policija i tužioci otkrili vlastitom djelatnošću). Iznesene napomene predstavljaju hronični nedostatak zvaničnih statistika kriminaliteta u BiH, te se prikazani podaci trebaju interpretirati u odnosu na ova ograničenja metodologije vođenja podataka. S druge strane, u 2010. godini nadležna tužilaštva imala su ukupno 1869 prijava u radu, a koje se odnose na koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Analogno prethodnom nalazu, i ovdje je došlo do neznatnog povećanja broja prijava u radu. Naime, u odnosu na 2009. godinu, nadležna tužilaštva su imala ukupno 1869 prijava koje se odnose na koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Radi se o udjelu od 4,47% prijava u odnosu na sve prijave koje su tužilaštva u BiH imala u radu tokom 2010. godine. Može se konstatovati kako je u odnosu na 2009. godinu ovaj broj povećan za 78 prijava za ova krivična djela ili 4,35%. Isto tako, važno je ponoviti da se iskazani podaci odnose na inkriminacije primanja ili davanja dara i drugog oblika koristi, nezakonitog posredovanja, te druga krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Od ovog broja, tužilaštva u FBiH su imala ukupno 1138 prijava u radu za ova krivična djela u toku 2010. godine, što je više od polovice svih prijava koje su tužilaštva u BiH imala u radu za ovu grupu krivičnih djela. Ovakav nalaz odgovara stanju iz 2009. godine, posebno ako se uzme u obzir relativizirani podatak prema kojem je državno tužilaštvo u toku 2010. godine procentualno imalo najveći udio (6,55%) prijava u radu koje se odnose na krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti.

Na kraju, važno je ponoviti da sve odgovorne institucije u BiH imaju obavezu da poduzmu značajnije aktivnosti u domenu otkrivanja koruptivnih krivičnih djela. Naime, može se opravdano pretpostaviti da je ustaljena praksa da se saznanja o ovim krivičnim djelima dobijaju na temelju prijava građana ili drugih zainteresovanih subjekata. Međutim, takva

praksa odgovara reaktivnom modelu postupanja policijskih i tužilačkih tijela i ona ne omogućava efikasno suzbijanje ovih delikata. Važno je da ove institucije pristupe proaktivnom djelovanju i samostalno dolaze do saznanja, prije nego li zaprime formalnu prijavu o ovim krivičnim djelima. To je posebno važno jer postojeće procjene o tzv. "tamnoj brojci" koruptivnih krivičnih djela u BiH ukazuju da veliki broj ovih djela ostaje neprijavljen tijelima formalne kontrole. Na koncu, tijela kaznenog progona (policija i tužilaštvo) imaju zakonsku obavezu da otkrivaju krivična djela, što ukazuje na potrebu aktivnijeg angažmana u ovom području. Tek onda se može očekivati neko značajnije povećanje broja prijava u radu tužilaštava u odnosu na koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti.

Nivo tužilaštava	Ukupno istraga u radu		Ukupno istraga u radu za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti		Udio istraga za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Tužilaštvo BiH	925	990	19	27	2,00%	2,72%
Kantonalna tužilaštva ukupno	16.987	15.888	475	435	2,70%	2,73%
Okružna tužilaštva ukupno	8.985	8.838	292	283	3,24%	3,20%
Distrikt Brčko-Tužilaštvo	798	853	14	13	1,70%	1,52%
UKUPNO	27.695	26.569	800	758	2,88%	2,85%

Tabela br. 2. Usporedni prikaz statističkih podataka o ukupnom broju istraga koje su provela tužilaštava u BiH, te broju istraga za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti za period 2009-2010.

Osnovna karakteristika podataka o istragama koje su provodila tužilaštva u BiH je u tome što je u usporednom periodu 2009-2010. godina došlo do ukupnog smanjenja broja istraga za 1126 istrage ili 4%. S druge strane, takav omjer je primjetan i u odnosu na istrage za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. U posmatranom periodu, došlo je do smanjenja za 42 ili 5,2% istraga za ova krivična djela u odnosu na 2009.

godinu. S druge strane, ukupan udio istraga za koruptivna krivična djela je ostao skoro isti (2,85%) kao u toku 2009. godine, što opet govori o stagnaciji u radu nadležnih tužilaštava kada je u pitanju krivični progon za ova krivična djela. Isto tako, ako ovaj broj usporedimo sa ukupnim brojem prijava koje su tužilaštva imala u svom radu, ponovit će se raniji nalaz kako se skoro trećina prijavljenih koruptivnih krivičnih djela okonča istragom. To, opet, može ukazivati na kvalitetu prikupljenih saznanja i dokaza na kojima se zasnivaju prijave, odnosno, sumnja o počinjenju ovih djela. Ovako veliki broj odbačenih prijava svakako ne ide u prilog tome da su prijave za predmetna krivična djela u pravilu potkrijepljene odgovarajućim dokazima. Naravno, ovo je samo jedan od mogućih uzroka ovako velikom broju odbačenih prijava za ova krivična djela, ali svakako treba razmisliti o tome da se u radu policijsko-tužilačkih tijela značajnije primjenjuju one radnje dokazivanja koje su po svojoj prirodi proaktivne, prikrivene i koje osiguravaju pouzdane dokaze za efikasno vođenje krivičnog postupka. Između ostalog, zakonodavac je nedavnim izmjenama krivičnog procesnog zakonodavstva omogućio primjenu posebnih istražnih radnji u odnosu na koruptivna krivična djela, čime su nestali ranije izneseni argumenti kako pravni okvir u BiH ne omogućava značajnije suprotstavljanje korupciji. Obzirom na činjenicu da se u dvije protekle godine uzastopno ponavlja jako nizak udio (2,8%) istraga za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti u odnosu na istrage za ostala krivična djela, očekivati je da se ovakvo stanje u narednom periodu radikalno promijeni. Bez odlučnijeg angažmana državnih tijela koja su odgovorna za krivični progon počinitelaca koruptivnih krivičnih djela, ne može se očekivati sveukupni napredak BiH u domenu borbe protiv korupcije.

Nivo tužilaštava	Ukupno potvrđenih optužnica		Ukupno potvrđenih optužnica za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti		Udio potvrđenih optužnica za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Tužilaštvo BiH	234	258	4	12	1,70%	4,65%
Kantonalna tužilaštva ukupno	9.290	9.409	98	119	1,00%	1,26%
Okružna tužilaštva	4.582	4.226	79	91	1,70%	2,15%

ukupno						
Distrikt Brčko-Tužilaštvo	465	467	4	3	0,80%	0,64%
UKUPNO	14.571	14.360	185	225	1,20%	1,56%

***Tabela br. 3.** Usporedni prikaz statističkih podataka o broju potvrđenih optužnica koje su podigla tužilaštva u BiH, te broju potvrđenih optužnica za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti za period 2009-2010.*

Kada je riječ o podacima koji se odnose na podignute optužnice u toku 2010. godine, stanje je vrlo slično ranijem nalazu koji se odnosi na kretanja u području provedenih istraga. Naime, u toku 2010. godine je došlo do smanjenja broja podignutih optužnica za 211 ili 1,44% optužnica u odnosu na 2009. godinu. S druge strane, nadležna tužilaštva su u ovom periodu podigla ukupno 225 optužnica za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Ovaj broj je za 40 ili 17,7% veći u odnosu na prethodnu 2009. godinu. Ovaj podatak na prvi pogled djeluje ohrabrujuće, ali ako se uzme u obzir relativizirani pokazatelj prema kojem je udio ovih optužnica 1,56% u odnosu na optužnice za ostala krivična djela, onda se može dobiti prava slika o stvarnom stanju u ovoj oblasti. Dakle, državno i entitetska tužilaštva (FBiH i RS) su podigla više optužnica za ova krivična djela nego u toku 2009. godine, ali je taj broj neznatno veći. Isto tako, treba spomenuti kako je u radu državnog tužilaštva udio podignutih optužnica za ova krivična djela najveći (4,65%) u odnosu na ostale nivoe tužilaštava u BiH što svakako treba istaći u ovim analizama. Ovo tužilaštvo je u odnosu na 2009. godinu podiglo znatno više optužnica za predmetna krivična djela (ukupno 12) i definitivno prednjači u povećanju broja optužnica u odnosu na prethodnu godinu. Ipak, ne smije se izgubiti iz vida činjenica da se radi o izrazito niskoj zastupljenosti optužnica za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti u odnosu na podignute optužnice za ostala krivična djela. Na temelju ovakvog stanja, teško je očekivati neki radikalni zaokret u procesuiranju korupcije pred tužilaštvima i sudovima u BiH.

Sud	Broj donesenih presuda								Broj rješenja o obustavi postupka	
	Broj oslobađajućih presuda		Broj odbijajućih presuda		Broj osuđujućih presuda		Ukupan broj donesenih presuda			
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Sud BiH	9	15	5	8	199	135	213	158	3	5
Vrhovni sud F BiH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrhovni sud RS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Apelacioni sud BD BiH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kantonalni sudovi (FBiH)	61	50	3	15	264	294	328	359	23	11
Okružni sudovi (RS)	44	45	2	4	153	216	199	265	3	1
Općinski sudovi (FBiH)	262	467	158	157	9.305	9.594	9.725	10.218	728	815
Osnovni sudovi (RS)	199	207	205	188	5.339	4.449	5.743	4.844	288	488
Osnovni sud-Brčko Distrikt	10	8	0	1	465	494	475	503	11	4
UKUPNO	585	792	373	373	15.725	15.182	16.683	16.347	1.056	1.324

Tabela br. 4. Usporedni prikaz statističkih podataka o sudskom ishodu potvrđenih optužnica za sva krivična djela, koje su podigla tužilaštva u BiH za period 2009-2010.

Posmatrajući pokazatelje o krajnjim ishodima optužnica koje su podigla tužilaštva u BiH, odnosno strukturi donesenih sudskih odluka u usporednom periodu 2009-2010. godine, onda se nesumnjivo može zaključiti kako je riječ o sveukupnoj stagnaciji u radu krivičnih sudova u BiH. Naime, izuzev povećanja u broju donesenih oslobađajućih presuda u posmatranom periodu (207 ili 35,3%) i odluka o obustavi postupaka (268 ili 25,3%), struktura ostalih sudskih odluka je ostala skoro pa nepromijenjena. To praktično znači da su u ovom periodu sudovi u BiH donijeli skoro isti broj odbijajućih i osuđujućih presuda, što je veoma interesantan podatak! Na primjer, u usporednom periodu sudovi su donijeli apsolutno isti broj od 373 odbijajuće presude. S druge strane, broj osuđujućih presuda je čak manji u 2010. godini u odnosu na prethodnu godinu za ukupno 543 ili 3,4% osuđujućih presuda. Nema sumnje da su sudovi kao i prethodne godine donijeli veći broj presuda nego li je bilo podignutih optužnica (jer su presudama obuhvaćeni i predmeti iz ranijeg perioda), ali nekog povećanja u tom smislu zaista nema. Isto tako, moguće je ponoviti raniji nalaz kako su sudovi tokom 2010. godine u najvećem broju slučajeva

donijeli osuđujuće presude (ukupno 15.182) što svakako govori o efikasnosti njihovog rada, ali je opravdano očekivati da se pozitivno stanje unaprijedi povećanjem ovog broja (što ovdje nije slučaj). Uostalom, vrijedi spomenuti kako su predmet analize o radu sudova u BiH zvanični podaci kojima je zbirno prikazan broj i struktura donesenih odluka, te da je bez sadržajne analize ovih odluka nezahvalno ocjenjivati efikasnost rada sudova u cjelini. Ipak, ovaj dio analize služi stvaranju općeg dojma o tendencijama u radu sudova, što će svakako poslužiti za naredne analize o strukturi donesenih odluka za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti.

Tužilaštvo	Sudske odluke													
	Obustava postupka		Osudjujuće presude								Odbijajuće		Oslobađajuće	
			Zatvorska		Novčana		Uslovna		UKUPNO					
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Tužilaštvo BiH	0	NP	0	1	0	0	2	4	2	5	0	NP	0	1
Kantonalna tužilaštva (F BiH)	7	NP	7	14	3	9	60	49	70	72	2	NP	10	19
Okružna tužilaštva (RS)	3	NP	18	24	17	12	34	33	69	69	10	NP	22	19
Tužilaštvo Brčko Distrikta	0	NP	1	0	0	0	0	1	1	1	0	NP	1	2
UKUPNO	10	NP	26	39	20	21	96	87	142	147	12	NP	33	41

Tabela br. 5. Usporedni prikaz statističkih podataka o strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti (iskazano po predmetima) za period 2009-2010.

Usporedna analiza podataka o strukturi sudskih odluka u odnosu na koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti omogućava izvođenje nekoliko zaključaka. Na primjer, moguće je odmah primijetiti kako su sudovi u toku 2010. godine donijeli nešto veći broj osuđujućih presuda u kojima je izrečena zatvorska kazna (ukupno 39 predmeta) nego je to bio slučaj u 2009. godini (kada je bilo 26 predmeta u kojima je bila izrečena kazna zatvora). Najveće povećanje je zabilježeno u radu sudova u F BiH, gdje se udvostručio broj

predmeta u kojima je izrečena kazna zatvora za ova krivična djela. S druge strane, broj predmeta u kojima je bila izrečena novčana kazna je ostao skoro isti. Nadalje, broj predmeta u kojima je izrečena uslovna osuda je nešto manji u 2010. godini (ukupno 87 predmeta) u odnosu na prethodnu godinu (kada je bilo 96 predmeta u kojima je bila izrečena ova sankcija). Ipak, ove promjene u strukturi donesenih osuđujućih presuda nisu značajnije uticale na njihov ukupan broj u posmatranom periodu. Svakako treba spomenuti da je u usporednom periodu došlo do povećanja broja oslobađajućih presuda za ova krivična djela koje su donijeli sudovi u BiH.

Ako usporedimo ukupan broj od 15.182 osuđujuće presude koje su tokom 2010. godine donijeli sudovi u BiH sa podatkom od 147 osuđujuće presude za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti, onda se može reći kako je udio od 0,96% na razini onoga iz 2009. godine. Time se potvrđuje ranije izneseni zaključak kako se radi o izrazito niskom broju osuđujućih presuda za ova krivična djela. Naime, uzmu li se u obzir trenutna percepcija građana o rasprostranjenosti korupcije u BiH, te pretpostavke da se pred sudovima u pravilu procesuiraju slučajevi tzv. „sitne“ korupcije, onda ovaj pokazatelj dodatno dobija na značaju. Ovakvi nalazi zapravo govore sami za sebe, jer se kaznenopravno tretiranje korupcije primarno ogleda u broju osuđujućih presuda za ova nezakonita ponašanja. U situaciji kada sudovi u BiH i dalje donose ovako mali broj osuđujućih presuda za predmetna krivična djela, teško da će se percepcija javnosti značajnije promijeniti u odnosu na rad pravosuđa u cjelini. To svakako nije isključivi problem sudskog sistema, već svih institucija koje su odgovorne za otkrivanje i procesuiranje korupcije u BiH. U svakom slučaju, odlučnije procesuiranje korupcije pred tužilaštvima i sudovima je jedan od uslova za evropske integracije BiH, a građani očekuju odlučniji angažman odgovornih institucija u odnosu na ovaj problem, što svakako treba biti podstrek odgovornima za odlučnije djelovanje.

Tužilaštvo	Sudske odluke													
	Obustava postupka		Osuđujuće presude								Odbijajuće		Oslobađajuće	
			Zatvorska		Novčana		Uslovna		UKUPNO					
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Tužilaštvo BiH	0	NP	0	1	0	0	3	4	3	5	0	NP	0	2
Kantonalna tužilaštva (FBiH)	16	NP	7	16	3	7	76	69	86	92	3	NP	21	28
Okružna tužilaštva (RS)	5	NP	19	35	24	9	39	27	82	71	16	NP	41	21
Tužilaštvo Brčko Distrikta	0	NP	1	0	0	0	1	0	2	0	0	NP	2	3
UKUPNO	21	NP	27	52	27	16	119	100	173	168	19	NP	64	54

Tabela br. 6. Usporedni prikaz statističkih podataka o strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti (iskazano po licima) za period 2009-2010..

Raniji nalazi o povećanju broja osuđujućih presuda u kojima je izrečena kazna zatvora su dodatno potkrijepljeni pokazateljima o broju osoba prema kojima je izrečena ova sankcija. Naime, dostupni podaci pokazuju na skoro dvostruki broj lica kojima je izrečena kazna zatvora za koruptivna i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti u 2010. godini u odnosu na prethodnu godinu. S druge strane, broj osoba prema kojima je izrečena novčana kazna je dvostruko manji za usporedni period, dok je broj osoba kojima su izrečene uslovne osude ostao skoro isti. Na koncu, ukupan broj lica prema kojima su izrečene osuđujuće osude za ova krivična djela je neznatno povećan u odnosu na 2009. godinu. Također, treba spomenuti da je broj osoba koje su sudskim odlukama oslobođene optužbi za predmetna krivična djela bio nešto manji u 2010. godini nego u predhodnom periodu. Važno je ponovo naglasiti da postoji vjerovatnoća da su u posmatranom periodu nekim od osoba osuđenih za koruptivna i krivična djela protiv službene i

druge odgovorne dužnosti kumulativno izrečene krivično-pravne sankcije, što nije moguće pouzdano utvrditi iz raspoloživih podataka.

Krivično djelo	Sudske odluke													
	Obustava postupka		Osuđujuće presude								Odbijajuće		Oslobađajuće	
			Zatvorska		Novčana		Uslovna		UKUPNO					
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Primanje dara i drugih oblika koristi (čl.217. KZ BiH, čl. 380. KZ FBiH, čl. 374. KZ BD); Primanje mita (čl. 351. KZ RS)	0	NP	1	2	0	0	2	2	3	4	0	NP	0	1
Davanje dara i drugih oblika koristi (čl. 218. KZ BiH, čl. 381. KZ FBiH, čl. 375. KZ BD); Davanje mita (čl. 352. KZ RS)	0	NP	0	0	0	1	4	4	4	5	0	NP	0	0
Protuzakonito posredovanje (čl. 219. KZ BiH, čl. 382. KZ FBiH, čl. 376. KZ BD); Protivzakonito posredovanje (čl. 353. KZ RS)	0	NP	0	0	0	1	1	1	1	2	0	NP	0	0
Zloupotreba položaja ili ovlaštenja/ovlasti (čl. 220. KZ BiH, čl. 383. KZ FBiH, čl. 377. KZ BD); Zloupotreba službenog položaja ili ovlaštenja (čl. 347. KZ RS)	8	NP	13	23	10	12	44	31	67	66	9	NP	27	19
Pronevjera u službi (čl. 221. KZ BiH, čl. 384. KZ FBiH, čl. 378. KZ BD); Pronevjera (čl. 348. KZ RS)	0	NP	8	7	5	2	25	26	38	35	2	NP	0	7

Pr(ij)evara u službi (čl. 222. KZ BiH, čl. 385. KZ FBiH, čl. 379. KZ BD); Prevara u službi (čl. 349. KZ RS)	0	NP	0	0	0	0	2	1	2	1	0	NP	0	0
Posluga u službi (čl. 223. KZ BiH, čl. 386. KZ FBiH, čl. 380. KZ BD); Posluga (čl. 350. KZ RS)	0	NP	0	1	0	0	1	1	1	2	0	NP	0	0
Nesavjestan rad u službi (čl. 224. KZ BiH, čl. 387. KZ FBiH, čl. 381. KZ BD, čl. 354. KZ RS)	1	NP	2	4	3	5	11	11	16	20	1	NP	5	12
Odavanje službene tajne (čl. 388. KZ FBiH, čl. 382. KZ BD, čl. 355. KZ RS)	0	NP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	NP	0	0
Krivotvorenje službene isprave (čl. 226. KZ BiH, čl. 389. KZ FBiH, čl. 383. KZ BD)	1	NP	2	2	1	0	4	6	7	8	0	NP	0	1
Protuzakonita naplata i isplata (čl. 227. KZ BiH, čl. 390. KZ FBiH, čl. 384. KZ BD, čl. 356. KZ RS)	0	NP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	NP	0	0
Protuzakonito oslobodenje osobe lišene slobode (čl. 228. KZ BiH, čl. 391. KZ FBiH, čl. 385. KZ. BD); Protivzakonito oslobodenje lica lišenog slobode (čl. 357. KZ RS)	0	NP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	NP	0	0
Protivzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju (čl. 229. KZ BiH, čl. 392. KZ FBiH, čl. 386. KZ BD); Protivzakonito prisvajanje stvari prilikom vršenja pretresanja ili sprovođenja izvršenja (čl. 360. KZ RS)	0	NP	0	0	0	0	0	1	0	1	0	NP	0	0

Iznudivanje iskaza (čl. 358. KZ RS)	0	NP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	NP	0	0
Povreda ljudskog dostojanstva zloupotrebom službenog položaja ili ovlaštenja (čl. 359. KZ RS)	0	NP	0	0	1	0	2	3	0	3	0	NP	1	1
UKUPNO	10	NP	26	39	20	21	96	87	142	147	12	NP	33	41

Tabela br. 7. Usporedni prikaz statističkih podataka o strukturi donesenih sudskih odluka prema vrsti koruptivnih i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti (iskazano po predmetima) za period 2009-2010.

Ključni dio analize pravosudne statistike o procesuiranju koruptivnih i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti odnosi se na pregled strukture sudskih odluka u odnosu na pojedine od ovih inkriminacija. Naime, opći usporedni pregled sudskih odluka za ovu grupu krivičnih djela pokazao je kako je tokom 2010. godine došlo do određenih promjena u strukturi izrečenih sankcija u odnosu na 2009. godinu. To se prije svega odnosi na povećanje broja izrečenih zatvorskih kazni, odnosno smanjenje broja uslovnih osuda za predmetna krivična djela. U tom smislu, postavlja se opravdano pitanje: u odnosu na koja krivična djela je došlo do promjena u kaznenoj politici sudova prilikom donošenja odluka za ova djela u 2010. godini?! Iz prikazanih podataka vidljivo je da se najveće promjene u strukturi donesenih sudskih odluka odnose na krivično djelo zloupotrebe službenog položaja ili ovlaštenja. Naime, za razliku od 2009. godine kada je za ovo krivično djelo u ukupno 13 predmeta bila izrečena kazna zatvora, tokom 2010. godine taj je broj skoro udvostručen. To praktično znači da su u 2010. godini u 23 predmeta za ovo krivično djelo izrečene kazne zatvora. Na ovaj način je kaznena politika sudova u odnosu na ovo krivično djelo radikalno pooštrena. Isto tako, broj izrečenih uslovnih osuda za ovu inkriminaciju je znatno smanjen u posmatranom periodu. Tako je tokom 2009. godine u 44 predmeta izrečena uslovna osuda za ovo krivično djelo, dok je tokom 2010. godine 31 predmet okončan uslovnom osudom. Sve u svemu, ukupan broj predmeta vođenih za krivično djelo zloupotrebe položaja ili ovlasti je ostao skoro isti, jedino se promijenila struktura donesenih odluka sudova za ovo krivično djelo. S druge strane, podaci o strukturi izrečenih sankcija za tipična koruptivna krivična djela u 2010. godini (primanje ili davanje dara, mita i drugih oblika koristi, protivzakonito

posredovanje) znatno ne odstupaju od stanja u 2009. godini. Naime, za razliku od prethodne godine, kada su u ukupno 8 predmeta za ova krivična djela bile izrečene osuđujuće osude, tokom 2010. godine je ovaj broj povećan na 11 takvih predmeta. U samoj strukturi osuđujućih osuda nije došlo do značajnijih promjena čime se nanovo potvrđuju ranije izneseni zaključci o niskom stepenu procesuiranja korupcije pred sudovima u BiH. Tačnije rečeno, u ovom periodu su u 2 predmeta izrečene zatvorske kazne, u istom broju predmeta novčane kazne, dok je u 7 predmeta bila izrečena uslovna osuda. Na osnovu ovakvih pokazatelja se sa sigurnošću može zaključiti kako se kaznena politika sudova u BiH tokom 2010. godine nije značajnije promijenila u odnosu na predhodnu godinu, barem kada je riječ o procesuiranju tipičnih koruptivnih krivičnih djela. Sasvim je sigurno kako ovakvo stanje ne odgovara očekivanjima koja se postavljaju pred cjelokupan pravosudni sistem Bosne i Hercegovine kada je riječ o suzbijanju korupcije. Na neki način se može steći dojam kako aktuelna kaznena politika sudova u ovom području djeluje stimulirajuće na potencijalne počiniocce ovih krivičnih djela, čemu svjedoči mali broj procesuiranih predmeta za tipična koruptivna krivična djela pred sudovima u BiH, sa struktorom izrečenih sankcija koja ne garantuje ostvarenje općih i posebnih ciljeva kažnjavanja kako ih navodi zakonodavac u odredbama krivičnih zakona.

Sud	Broj predmeta u kojima je izrečena odluka o oduzimanju imovinske koristi		Ukupna vrijednost oduzete imovinske koristi (KM)		Broj predmeta u kojima je izrečena novčana kazna		Ukupan iznos izrečenih novčanih kazni (KM)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Sud BiH	29	67	4.384.885	10.114.775	42	41	474.500	608.500
Vrhovni sud F BiH	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrhovni sud RS	0	0	0	0	0	0	0	0
Apelacioni sud BD BiH	0	0	0	0	0	0	0	0
Kantonalni sudovi (FBiH)	12	2	4.395.209	124.559	7	14	28.200	18.950
Okružni sudovi (RS)	3	4	1.973.749	2.205.748	6	10	43.600	30.000
Općinski sudovi	79	119	1.097.704	1.849.618	1.193	857	942.900	709.258

(FBiH)								
Osnovni sudovi (RS)	23	28	58.483	2.637.956	749	866	1.053.311	1.182.688
Osnovni sud-Brčko Distrikt	1	0	626.818	0	67	54	88.500	34.870
UKUPNO	147	220	12.536.849	16.932.656	2.064	1.842	2.631.011	2.584.266

Tabela br. 8. Usporedni prikaz statističkih podataka o broju predmeta i iznosima oduzete imovinske koristi i novčanih kazni koje su izrekli sudovi u BiH u periodu 2009-2010.

Posljednji segment ove analize odnosi se na oblast izrečenih mjera oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i novčanih kazni pred sudovima u BiH. Metodologija vođenja ovih podataka je ostala nepromijenjena u odnosu na 2009. godinu. To praktično znači da se podaci vode prema administrativnom nivou sudova koji su izricali ove mjere, odnosno, sankcije. Nažalost, još uvijek se ovi vrlo značajni podaci ne vode po grupama krivičnih djela ili pojedinim inkriminacijama, što bi u svakom slučaju omogućilo dodatnu analizu efikasnosti pravosuđa u suzbijanju korupcije u BiH. Bez obzira na ove nedostatke, iz dostupnih podataka je moguće zaključiti kako je tokom 2010. godine došlo do povećanja broja predmeta u kojima su sudovi odredili oduzimanje imovinske koristi. Tako je tokom 2010. godine u ukupno 220 predmeta došlo do primjene ovog instituta, kojom prilikom je oduzeto imovinske koristi u ukupnom iznosu od 16.932.656 KM. Nije poznato o kojem obliku oduzete imovinske koristi se radi (mada se može pretpostaviti kako dominira novčana korist), te na koja krivična djela se ona odnosi. Isto tako, Sud BiH i dalje prednjači po obimu oduzete imovinske koristi, tako što je od pomenutog iznosa 10.114.775 KM oduzeto odlukama ovog suda. S druge strane, kantonalni sudovi u FBiH, te osnovni sudovi u RS oduzeli su približno isti iznos nezakonito pribavljene imovinske koristi. I dalje ostaje velika nepoznanica u kojoj mjeri su sudovi oduzimali imovinsku korist pribavljenu izvršenjem koruptivnih krivičnih djela. Na temelju ranije iznesenih podataka o broju predmeta u kojima su izrečene osuđujuće presude za ova krivična djela, teško je očekivati da u ukupnoj masi oduzete imovinske koristi značajnije participira ona korist koja je pribavljena izvršenjem koruptivnih krivičnih djela.

S druge strane, u toku 2010. godine, sudovi u BiH izrekli su nešto manji broj novčanih kazni u odnosu na prethodnu godinu. Tako su u ovom periodu u 1842 predmeta izrečene novčane kazne u ukupnom iznosu od 2584266 KM, što je neznatno manje u poređenju sa 2009. godinom. Nanovo se i ovdje javlja problem metodologije vođenja podataka o izrečenim novčanim kaznama, tako da je na temelju raspoloživih podataka nemoguće saznati o kojem iznosu novčanih kazni se radi u predmetima koruptivnih krivičnih djela. Podsjećanja radi,

tokom 2010. godine su u dva predmeta izrečene novčane kazne za krivična djela davanje dara/mita i drugih oblika koristi te protuzakonito posredovanje.

Zaključak

Jedna od glavnih spoznaja koja se može steći nakon uzastopne analize pravosudne statistike koja se odnosi na procesuiranje korupcije pred tužilaštvima i sudovima u BiH jest da još uvijek nedostaje odlučnije volje svih odgovornih institucija u državi da se ovaj problem počne značajnije rješavati. Naime, u periodu 2009-2010. godine, nisu postignuti skoro nikakvi pomaci da se poveća broj i profil presuđenih slučajeva za koruptivna krivična djela. Prikazani rezultati u ovoj analizi pokazali su da su sudovi u BiH izrekli nešto veći broj zatvorskih kazni za krivična djela zloupotrebe položaja ili ovlasti/ovlaštenja, dok je u pogledu tri ključne koruptivne inkriminacije (primanje dara/mita i drugih oblika koristi, davanje dara/mita i drugih oblika koristi te protuzakonito posredovanje) stanje ostalo skoro pa nepromijenjeno. Takav rezultat rada pravosuđa svakako ne ide u prilog očekivanjima javnosti, kod koje se redovito manifestira percepcija o izrazitoj rasprostranjenosti korupcije u BiH. Osim toga, ovakvi rezultati u radu pravosudnih organa u ovom području ne ispunjavaju osnovne preduvjete za pristupanje naše države u EU, u kojoj je borba protiv korupcije jedan od osnovnih elemenata funkcionisanja vladavine prava. Već je ranije rečeno kako se hronični nedostatak presudâ za koruptivna krivična djela smatra jednim od značajnijih problema u izvještajima o napretku BiH prema Evropkoj uniji. Takvo stanje se pod hitno mora promijeniti, jer definitivno ne postoje nikakva opravdanja za ovako nizak nivo efikasnosti pravosudnih organa u ovom području.

Naime, općim pregledom usklađenosti krivičnog materijalnog i procesnog zakonodavstva u BiH, moguće je uvidjeti kako je ono u dovoljnoj mjeri usklađeno sa relevantnim izvorima međunarodnog prava. Određeni nedostaci, koji se manifestiraju u potrebi da se dodatno uskladi Bh. zakonodavstvo sa međunarodnim konvencijama koje predviđaju inkriminiranje koruptivnih radnji u međunarodnim poslovnim transakcijama, u aktuelnim uvjetima ne utiču značajnije na efikasnost rada pravosuđa u suzbijanju korupcije. Isto tako, izmjenama i dopunama procesnih propisa stvorene su dugo očekivane pretpostavke za značajnije, proaktivnije otkrivanje i dokazivanje koruptivnih krivičnih djela. Međutim, ni ova okolnost očigledno nije uticala na značajniji angažman odgovornih institucija. Osim toga, analiza

institucionalnih kapaciteta policijskih tijela, postojanje specijaliziranih tužilačkih odjela i druge organizacijske pretpostavke, nanovo su ukazali na činjenicu da je za efikasnije suzbijanje korupcije u BiH prije svega potrebna volja i spremnost svih aktera da se odlučnije počnu baviti ovim problemom. Isto tako, dugo očekivana uspostava Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije svakako treba doprinijeti ostvarivanju ovih ciljeva.

Na kraju, ne treba izgubiti iz vida činjenicu da su predmetnom analizom obuhvaćeni isključivo statistički podaci o radu pravosuđa, koji se mogu analizirati i interpretirati na različite načine. U kontekstu trendova u procesuiranju korupcije pred tužilaštvima i sudovima, stanje je svakako moglo biti bolje. U toku 2010. godine pred sudovima u BiH procesuiran je neznatno veći broj koruptivnih krivičnih djela nego u prethodnoj godini. S druge strane, struktura izrečenih sankcija za ova djela vjerovatno odgovara regionalnim i evropskim trendovima. Definitivno je ključno pitanje u kontekstu suzbijanja korupcije u BiH povezano sa činjenicom da u dosadašnjoj pravosudnoj praksi nisu zabilježeni slučajevi procesuiranja tzv. sistemske, strukturalne, odnosno, korupcije višeg nivoa, što generalno utiče na dojam o efikasnosti pravosuđa u ovom području. Iako ova analiza nije obuhvatila kvalitativnu dimenziju izrečenih presuda, laički se može zaključiti kako je fokus rada institucija formalne kontrole na tzv. situacijskoj korupciji nižeg nivoa što se svakako odražava na strukturu i visinu izrečenih sankcija za koruptivna krivična djela. U tom smislu, odgovorne institucije u sistemu krivičnog pravosuđa u što skorijem roku trebaju iskoristiti sve raspoložive zakonske, organizacione i druge kapacitete koji im stoje na raspolaganju kako bi odlučnije otkrivali i procesuirali korupciju na svim razinama u BiH. To je svakako minimum, kojeg od cjelokupnog sistema očekuje javnost koja niz godina unazad očekuje od državnih organa da počnu sa rješavanjem problema korupcije u državi.