

Transparency International Bosna i Hercegovina

Monitoring provođenja antikorupcijskih reformi u BiH

Procesuiranje korupcije pred sudovima i
tužilaštvima u BiH

April, 2010

mr.Sc. Eldan Mujanović



Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Norveške. Navedena mišljenja predstavljaju stavove Transparency International Bosne i Hercegovine i stoga nužno ne predstavljaju zvanično mišljenje Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Norveške.

This document has been produced with the financial assistance of Norwegian Ministry of Foreign Affairs. The views expressed here are those of Transparency International Bosnia and Herzegovina and therefore do not necessarily reflect the official opinion of Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini

1. Uvod

Analiza prakse procesuiranja predmeta korupcije pred pravosudnim tijelima u Bosni i Hercegovini, između ostalog, zahtijeva kratki osvrt na nekoliko važnih napomena o općim karakteristikama korupcije, ograničenjima zvanične statistike kriminaliteta u ovom području, kao i mogućnostima određivanja stvarnog obima problema korupcije na temelju ovakvih analiza. Naime, sa stanovišta izučavanja fenomenologije kriminaliteta, tradicionalna i savremena kriminološka stanovišta fenomen korupcije najčešće svrstavaju u domenu tzv. „kriminaliteta bijelih ovratnika“ i korporacijskog kriminaliteta. Prema tim shvaćanjima, podmićivanje i druge vrste korupcije su najčešće 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 se zasniva 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 su sadržane u zloupotrebama javne ili privatne službe u svrhu sticanja lične koristi (Organisation for economic co-

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 sa lažnim stečajem, (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).

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

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 određivanja 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 bi trebalo sa rezervom uzeti pokazatelje pravosudnog tretiranja korupcije u BiH.⁵ Njih bi trebalo 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. U tom smislu, radi ispitivanja održivosti ove hipoteze analizirat će se podaci dobijeni od Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH koji obuhvataju rad pravosuđa u 2009. godini. Cilj predmetne analize je da se opiše procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH, kao i da se izvrši uporedna analiza dobijenih podataka sa stanjem u 2008. godini, radi dobijanja

⁴ Svakako je među grupom *policy* određena 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.

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 krivičnihopravnih 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 funkcionise). Studije NIS pružaju referentne tačke za mjerenje daljnjeg napretka i osnovu za upoređivanje sa velikim brojem drugih zemalja. One se također mogu sprovoditi 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.

precizne slike o trendovima suzbijanja ove pojave. Konačni rezultati ove analize trebaju ukazati na izuzetan značaj efikasnog, blagovremenog i neselektivnog tretiranja korupcije pred pravosudnim tijelima u BiH, čime se povjerenje građana u pravnu državu može u značajnoj mjeri unaprijediti.

2. Zakonski okvir

a) Materijalno-pravni propisi

Korupcijska krivična djela, odnosno pojedinačne inkriminacije protiv službene i druge odgovorne dužnosti su propisane važećim krivičnim zakonima na svim nivoima vlasti u BiH. Tačnije, ove inkriminacije su sadržane u Krivičnom zakonu BiH (Glava XIX- krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti), Krivičnom zakonu FBiH (Glava XXXI- Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti), Krivičnom zakonu RS (Glava XXVII- Krivična djela protiv službene dužnosti) te Krivičnom zakonu Brčko Distrikta BiH (Glava XXXI- Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti).⁷ Iako su prisutne izvjesne terminološke razlike u nazivima pojedinih glava krivičnih zakona u kojima su sadržana korupcijska krivična djela, odnosno razlike u zakonodavnoj sistematizaciji (koje ne bi trebale odražavati stav zakonodavacâ o važnosti zajedničkog objekta zaštite) 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 (uz potrebu usaglašavanja entitetskih i krivičnog zakona Brčko Distrikta BiH sa najnovijim izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH). Posebno je važno ukazati na odredbe o korupcijskim krivičnim djelima unutar Krivičnog zakona BiH, gdje su posljednjim zakonodavnim intervencijama učinjeni značajni koraci ka proširivanju kruga počinitelja (međunarodni službenici) kod krivičnih djela primanja i davanja dara i drugih oblika koristi.⁸ 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

⁷ Krivični zakon Bosne i Hercegovine (sa 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) Primanje 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) Prijevarena 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 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.

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

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. S druge strane, kao najveći nedostaci se ističu nepotpisivanje (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 usklađivanja se odnose na proširenje opsega kažnjivosti na počiniocima koji imaju zvanja domaćih odnosno inostranih arbitara i sudaca-porotnika za počinjena krivična djela aktivog i pasivnog podmićivanja. 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

Kao što je to slučaj kod materijalno-pravnih propisa i procesni zakoni koji uređuju krivični postupak u BiH egzistiraju na državnom i entitetskim nivoima vlasti (uključujući samostalno procesno zakonodavstvo Brčko Distrikta BiH).⁹ Važno je napomenuti da je reformom krivičnog zakonodavstva u BiH tokom 2003. godine na izvjestan način bilo onemogućeno efikasno istraživanje korupcije, primarno iz razloga što su zakonski propisi u većini slučajeva onemogućavali poduzimanje prikrivenih (posebnih) radnji dokazivanja koruptivnih krivičnih djela. Veoma važan zakonodavni napredak ka efikasnijem otkrivanju i dokazivanju koruptivnih krivičnih djela je učinjen tokom 2009. godine, kada je izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH omogućeno tužilačkim i policijskim tijelima (koja zahtijevaju, odnosno izvršavaju naredbe Suda) 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).¹⁰ Ostvareni napredak u ovoj oblasti je tim veći jer je ova oblast, konačno, usaglašena sa važnijim međunarodnim izvorima u ovoj oblasti.¹¹ Općenito govoreći, radi se o izuzetno važnom instrumentariju za efikasnije i odlučnije suzbijanje korupcije u BiH. Opravdano je očekivati da će u narednom periodu pravosudna i policijska tijela u BiH koristiti

⁹ 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.

¹⁰ Vid. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o krivičnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH, br. 58/08. (čl. 34).

¹¹ 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.

navedene zakonske mogućnosti i uspješno otkriti i dokazati značajniji broj koruptivnih krivičnih djela upravo zahvaljujući primjeni posebnih istražnih radnji.

U grupu procesnih propisa bi se uvjetno mogli uvrstiti i propisi kojima je uređena međunarodna pravna saradnja u krivičnim predmetima. 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.¹² Sa velikom sigurnošću se može konstatovati da ovaj propis 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

Među ostalim propisima koji indirektno služe otkrivanju, dokazivanju i sprečavanju koruptivnih krivičnih djela svakako treba pomenuti zakone kojima se osigurava zaštita svjedoka u postupcima za ova 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 kakav dar ili drugi oblici koristi) ili su svjedoci takvih radnji.¹³ Kao najveći nedostatak zakonskih rješenja o zaštiti svjedoka u BiH se ističe nemogućnost izmještanja svjedoka pod prijetnjom ili ugroženih svjedoka u druge države, koju mjeru predviđaju pojedini međunarodni izvori.¹⁴

Također, na snazi su i drugi važni zakoni vezani za efikasno procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH, gdje svakako treba izdvojiti 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.¹⁵ Istovremeno, bitno je napomenuti da je BiH usvojila

¹² Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni glasnik BiH, br. 53/09.

¹³ Vid. Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka (za 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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,

važan dokument koji, između ostalog, služi kreiranju politike suprostavljanja svim oblicima koruptivnih radnji. Radi se o Strategiji BiH za borbu protiv korupcije iz 2009. godine, kojom su u odjeljku koji uređuje oblast provođenja zakona predviđene veoma važne mjere za efikasnije kažnjavanje počinioca koruptivnih krivičnih djela. Obzirom da su Strategijom postavljeni takvi ciljevi čijom realizacijom se trebaju postići značajniji rezultati u procesuiranju korupcije pred parvosudnim tijelima u BiH, ostaje da se vidi u kojoj mjeri će se oni i realizirati u narednom periodu.

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 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.¹⁶ U organizacijskom smislu, u okviru Tužilaštva BiH je zakonom 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 će dati prikaz o distribuciji krivičnog gonjenja korupcije na svim nivoima organizacije tužilaštava u državi.

Istovjetna je situacija i u pogledu organizacije sudova u BiH. 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

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.

¹⁶ 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.

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

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 je uređena 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 se proteže 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 BiH ili mogu izazvati ozbiljnu ekonomsku štetu ili druge štetne posljedice izvan teritorija datog entiteta ili Brčko distrikta.¹⁷ Iz navedenog slijedi da Sud BiH ima izuzetno važnu ulogu u procesuiranju korupcije u BiH, posebno što je unutar organizacione strukture ovog sudskog tijela formiran poseban odjel za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju. Iz podataka o postupcima za 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 je organiziran 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 poslovima istraživanja korupcije, u okviru organizacione 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 služe 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 je specifičan 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 se istražuju u okviru organizacionih cjelina Jedinice kriminalističke policije odnosno njezinog specijaliziranog tijela (Odsjek za borbu protiv privrednog

¹⁷ Vid. Zakon o Sudu BiH (pročišćeni tekst), Službeni glasnik BiH, br. 49/09, 74/09, 97/09.

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 je prepušteno 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).¹⁸ 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.¹⁹ Pomenutim zakonima je predviđeno 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. Obzirom da se tek nedavno počelo sa implementacijom ovih zakona nije moguće dati bilo kakvu ocjenu o stepenu njihove efikasnosti.

Važan napredak u stvaranju institucionalnih pretpostavki za efikasnije sprečavanje i suzbijanje svih oblika koruptivnih radnji u BiH je postignut krajem 2009. godine, kada je usvojen Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.²⁰ Donošenjem ovog zakona, ispunjen je jedan od važnijih uslova iz tzv. Mape puta za liberalizaciju viznog režima za državljane BiH, njegovim donošenjem je ispoštovana 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. Agencija je zakonom osnovana kao 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. Pored pobrojanih institucija, na državnom nivou egzistiraju i druga važna tijela za provođenje zakona, poput Granične policije BiH, Uprave za indirektno oporezivanje i dr. Nezaobilaznu ulogu u otkrivanju slučajeva korupcije bi trebalo da imaju i porezne uprave koje djeluju na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH u predmetima obračuna i naplate direktnih poreza.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

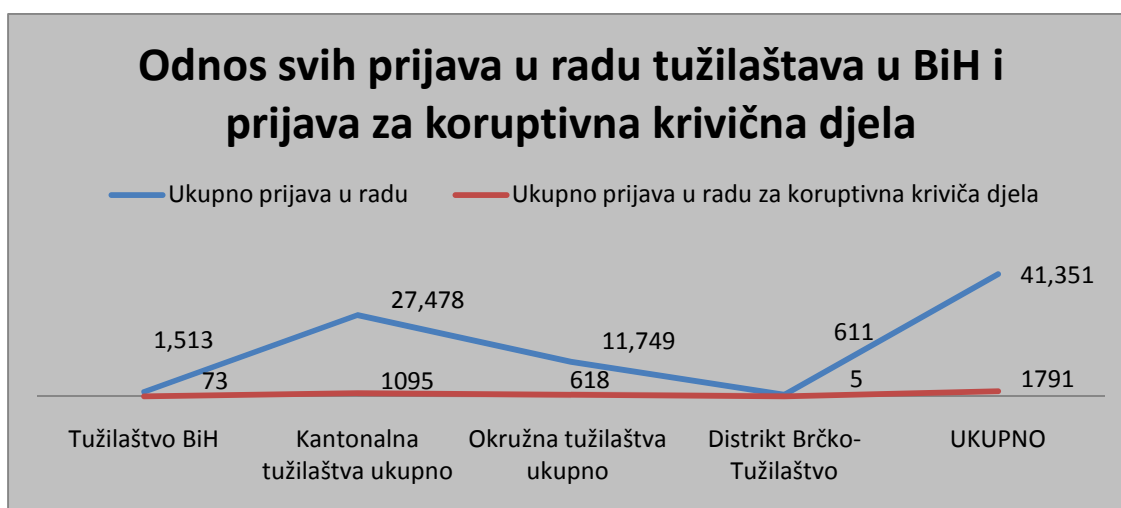
²⁰ Vid. Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH, br. 103/09.

3. Provođenje propisa

Analizu rada tužilaštava i sudova u BiH treba započeti pregledom podataka iz statistike tužilaštavâ o ukupnom broju predmeta u radu za 2009. godinu, te učešća predmeta koruptivnih krivičnih djela u tom broju.

Nivo tužilaštava	Ukupno prijava u radu	Ukupno prijava u radu za koruptivna krivična djela	Udio prijava za koruptivna krivična djela
Tužilaštvo BiH	1.513	73	4,80%
Kantonalna tužilaštva ukupno	27.478	1095	3,98%
Okružna tužilaštva ukupno	11.749	618	5,26%
Distrikt Brčko-Tužilaštvo	611	5	0,80%
UKUPNO	41.351	1791	4,30%

Tabela br. 1. Pregled statističkih podataka o broju prijava u radu tužilaštava u BiH i broju prijava za koruptivna krivična djela



Grafički prikaz br. 1. Prikaz statističkih podataka o broju prijava u radu tužilaštava u BiH i broju prijava za koruptivna krivična djela

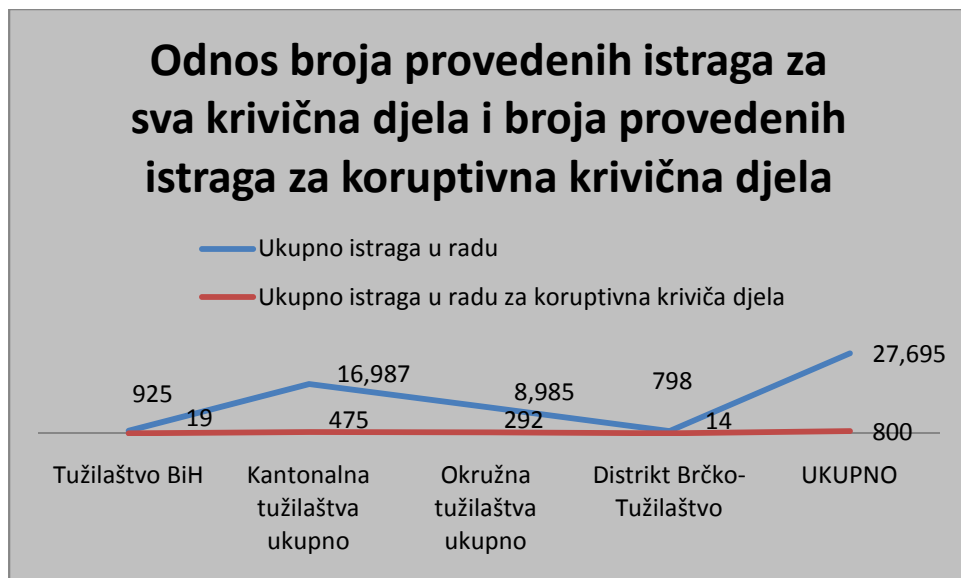
Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

Iz prikazanih podataka je vidljivo da su tokom 2009. godine sva tužilaštva u BiH imala u radu ukupno 41.351 prijava od čega se 4,3% ili 1791 prijava odnosilo na koruptivna krivična djela. Treba napomenuti da prikazani podaci iskazuju broj prijave u radu tužilaštava za **sva** krivična djela iz odgovarajućih glava krivičnih zakona za koja su određeni nivoi tužilaštava nadležni za postupanje. Tačnije, iskazani podaci se ne odnose isključivo na inkriminacije primanja ili davanja dara i drugog oblika koristi, nezakonitog posredovanja i sl., već su prezentiranim podacima obuhvaćene i prijave u radu za druga krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Osim toga, prikazani podaci ukazuju na činjenicu da su tužilaštva u FBiH imala značajno veći broj prijave u radu, za razliku od tužilaštava u RS ali su se, nasuprot tome, ova druga u svom radu nešto više (5,26% u odnosu na sve prijave u radu) od tužilaštava u Federaciji BiH (3,98% u odnosu na sve prijave) bavila koruptivnim deliktima. U odnosu na sva tužilaštva u BiH, prijave koruptivnih delikata su tokom 2009. godine imale 4,3% učešća u ukupnom broju prijave.

Uzmu li se u obzir procjene o vrlo zastupljenom broju tzv. "tamne brojke" koruptivnih krivičnih djela, onda ovakav nalaz ukazuje na potrebu intenzivnijeg i češćeg otkrivanja koruptivnih krivičnih djela u BiH. Središte tih nastojanja trebaju biti tijela za provođenje zakona, koja moraju poboljšati vlastite metode otkrivanja korupcijskih krivičnih djela. Jedno od mogućih poboljšanja ovakvog stanja su i proaktivne metode otkrivanja ovih krivičnih djela, koje trebaju imati primat nad reaktivnim pristupom.

Nivo tužilaštava	Ukupno istraga u radu	Ukupno istraga u radu za koruptivna krivična djela	Udio istraga za koruptivna krivična djela
Tužilaštvo BiH	925	19	2,00%
Kantonalna tužilaštva ukupno	16.987	475	2,70%
Okružna tužilaštva ukupno	8.985	292	3,20%
Distrikt Brčko-Tužilaštvo	798	14	1,70%
UKUPNO	27.695	800	2,80%

Tabela br. 2. Pregled statističkih podataka o broju istraga koje su provela tužilaštava u BiH i broju istraga za koruptivna krivična djela

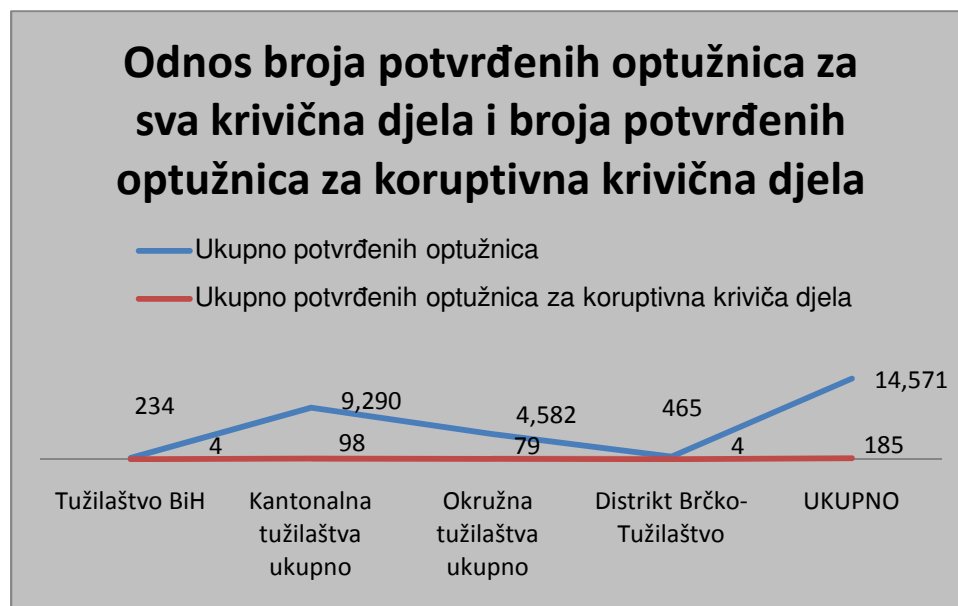


Grafički prikaz br. 2. Prikaz statističkih podataka o broju istraga koje su provela tužilaštava u BiH i broju istraga za koruptivna krivična djela

Kao što se moglo pretpostaviti, ukupan broj istraga koje su provela nadležna tužilaštva u BiH je nešto manji od broja zaprimljenih prijava u radu. Razlozi za takvo stanje su brojni. Primarno se odnose na kvantitet i kvalitet početnih saznanja (koja se tretiraju kao osnovi sumnje) o mogućem počinjenju krivičnih djela koja su prijavljena tužilaštvima. Ipak, uzimajući u obzir činjenicu da prema važećem zakonodavstvu u BiH vrijedi načelo legaliteta krivičnog progona, može se primijetiti da približno trećina svih dostavljenih prijava tužilaštvima u BiH ne bude obuhvaćena naredbama o provođenju istrage. S druge strane, izuzetno mali broj istraga u radu tužilaštava u BiH se odnosio na korupcijska krivična djela. Izraženo u apsolutnim brojkama radi se o ukupno 800 predmeta korupcijskih krivičnih djela za koja su se vodile istrage kod svih tužilaštava u BiH, čime su istrage ovih krivična djela participirale sa 2,8% u odnosu na sve istrage za druga krivična djela. Utemeljeno se može zaključiti da je skoro polovina svih prijava za korupcijska krivična djela u BiH bila odbačena od strane svih tužilaštava u BiH što je, svakako, zabrinjavajući podatak. On, ponovo, može ukazivati na kvalitet prikupljenih saznanja o korupcijskim krivičnim djelima, odnosno ovaj podatak je još jedna indicija da se radi o takvim oblicima krivičnih djela čije istraživanje, još u najranijim fazama krivičnog postupka, ima slabe izgleda za uspjeh.

Nivo tužilaštava	Ukupno potvrđenih optužnica	Ukupno potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela	Udio potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela
Tužilaštvo BiH	234	4	1,70%
Kantonalna tužilaštva ukupno	9.290	98	1,00%
Okružna tužilaštva ukupno	4.582	79	1,70%
Distrikt Brčko-Tužilaštvo	465	4	0,80%
UKUPNO	14.571	185	1,20%

Tabela br. 3. Pregled statističkih podataka o broju potvrđenih optužnica koje su podigla tužilaštva u BiH i broju potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela



Grafički prikaz br. 3. Prikaz statističkih podataka o broju potvrđenih optužnica koje su podigla tužilaštva u BiH i broju potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela

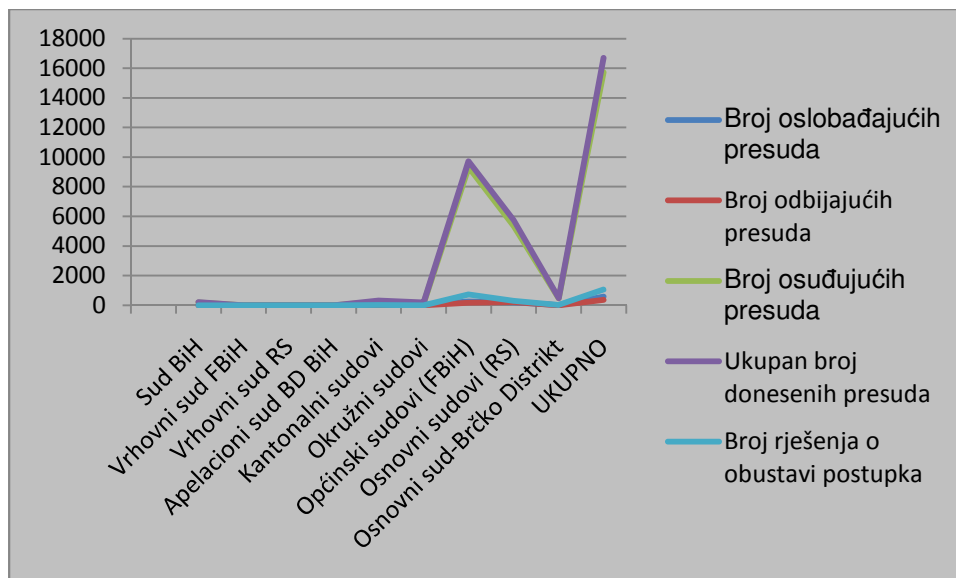
Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

Na kraju, podaci o okončanju istraga za sva krivična djela koje su vodila nadležna tužilaštva u BiH zajedno sa podacima o broju potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela pokazuju da taj odnos nije zadržao isti trend od trenutka prijavljivanja koruptivnih krivičnih djela tužilaštvima u BiH do onog momenta kada su osnovane sumnje o počinjenju ovih delikata potvrđene od strane nadležnih sudova u BiH. Podsjećanja radi, tokom 2009. godine, udio predmeta za koruptivna krivična djela je, na nivou svih tužilaštava u BiH, u fazi prijavljivanja krivičnih djela bio 4,3%, zatim je u vrijeme provođenja istraga on bio znatno niži (tačnije 2,8%), dok je u posljednoj fazi po okončanju istraga on bio na najnižoj razini odnosno 1,2%. Nesumnjivo je da korupcijska krivična djela nisu istovjetno zastupljena tokom njihovog procesuiranja u predistražnoj i istražnoj fazi krivičnog postupka što, vjerovatno, nije slučaj sa drugim, konvencionalnim oblicima krivičnih djela. Dakle, ne radi se o tome da je došlo do smanjenja broja predmeta svih krivičnih djela od faze prijavljivanja tužilaštvima do trenutka potvrđivanja optužnica za ta krivična djela, nego, jednostavno, udio predmeta koruptivnih krivičnih djela nije stabilan, nego, šta više, ima tendenciju značajnog opadanja tokom svih faza njihovog istraživanja.

Sud	Broj donesenih presuda				Broj rješenja o obustavi postupka
	Broj oslobađajućih presuda	Broj odbijajućih presuda	Broj osuđujućih presuda	Ukupan broj donesenih presuda	
Sud BiH	9	5	199	213	3
Vrhovni sud FBiH	0	0	0	0	0
Vrhovni sud RS	0	0	0	0	0
Apelacioni sud BD BiH	0	0	0	0	0
Kantonalni sudovi (FBiH)	61	3	264	328	23
Okružni sudovi (RS)	44	2	153	199	3
Općinski sudovi (FBiH)	262	158	9.305	9.725	728
Osnovni sudovi (RS)	199	205	5.339	5.743	288
Osnovni sud-Brčko Distrikt	10	0	465	475	11
UKUPNO	585	373	15.725	16.683	1.056

Tabela br. 4. Pregled statističkih podataka o sudskom ishodu potvrđenih optužnica za sva krivična djela, koje su podigla tužilaštva u BiH

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH



Grafički prikaz br.4. Prikaz statističkih podataka o sudskom ishodu potvrđenih optužnica za sva krivična djela, koje su podigla tužilaštva u BiH

Na samom kraju analize, prikazani su podaci o ishodu krivičnih predmeta pred nadležnim sudovima u BiH za 2009. godinu. Kao što je primjetno, sudovi u BiH su, u posmatranom periodu, donijeli ukupno 16.683 presuda i 1.056 rješenja o obustavi postupka. Od ukupnog broja donesenih presuda, najveći broj njih ili 94,2% su bile osuđujuće presude. Nasuprot tome, sudovi su donijeli 585 ili 3,5% oslobađajućih presuda, dok je ukupno bilo 373 ili 2,2% odbijajućih presuda koje su donijeli sudovi u BiH u posmatranom periodu. Generalni zaključak bi mogao ići u pravcu konstatacije da su sudovi u BiH u značajnoj mjeri bili efikasni (uvažavajući činjenicu da je u posmatranom periodu bilo više donesenih osuđujućih presuda nego potvrđenih optužnica po predmetima, odnosno da je u tom periodu bilo i osuđujućih presuda za krivična djela iz ranijeg perioda), te da je dominacija osuđujućih presuda indikator objektivnog i nepristrasnog vođenja istraga, zakonitog pribavljanja dokaza za ona djela koja su se našla u sistemu krivičnog pravosuđa. Kod ovakve vrste analiza uvijek treba biti oprezan sa iznošenjem egzaktnih zaključaka, primarno iz razloga što su neovisnost pravosuđa i načelo slobodne ocjene dokaza apsolutno zagantovani, odnosno da prema dostupnim podacima nisu poznate kvalitativne varijable koje su uticale na ishod pojedinačnih krivičnih postupaka pred sudovima u BiH.

Tužilaštvo	Obustava postupka	Sudske odluke				Odbijajuće	Oslobađajuće
		Osuđujuće presude					
		Zatvorska	Novčana	Uslovna	UKUPNO		
Tužilaštvo BiH	0	0	0	2	2	0	0
Kantonalna tužilaštva (FBiH)	7	7	3	60	70	2	10
Okružna tužilaštva (RS)	3	18	17	34	69	10	22
Tužilaštvo Brčko Distrikta	0	1	0	0	1	0	1
UKUPNO	10	26	20	96	142	12	33

Tabela br. 5. Pregled statističkih podataka o strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna krivična djela (iskazano po predmetima) sudova u BiH.

Međutim, za predmetnu analizu su veoma značajni podaci o strukturi sudskih odluka za korupcijska krivična djela koje su tokom 2009. godine donijeli sudovi u BiH. To se posebno odnosi na podatke o osuđujućim presudama. Na osnovu pokazatelja o ukupnom broju osuđujućih presuda u posmatranom periodu i podataka o osuđujućim presudama za korupcijska krivična djela, može se reći da su u prvom slučaju sudovi u BiH donijeli 15.725 osuđujućih presuda od čega su se 142 presude ili 0,9% odnosile na korupcijska krivična djela. U strukturi izrečenih krivičnih sankcija za koruptivna krivična djela dominiraju uslovne osude, (u posmatranom periodu je izrečeno 96 ili 67,6% uslovnih kazni). Slijede ih novčana (26 ili 18,3%) i potom kazna zatvora koja je izrečena u ukupno 20 ili 14,1% svih slučajeva gdje su donesene osuđujuće presude. Generalno se može zaključiti da se radi o izrazito malom broju presuda u odnosu na ukupan broj donesenih osuđujućih presuda u posmatranom periodu. Dodatna težina ovakvog nalaza leži u činjenici da je općenita pretpostavka stručne javnosti da se pred sudovima u BiH redovito nalaze predmeti situacijske korupcije nižeg nivoa gdje su počinjeni delikti uvjetovani trenutnim interesima involviranih osoba, usljed situacijskih okolnosti koje su uticale na donošenje odluka da se poduzmu kažnjive radnje podmičivanja, protuzakonitog posredovanja i sl. (činjenje prometnih prekršaja, manjih prekršaja prilikom prelaska državne granice, ubrzanja postupaka pred nadležnim organima i sl.). S druge strane, javnost je u najvećoj mogućoj mjeri zainteresovana za sudsko procesuiranje slučajeva korupcije najvišeg nivoa, u koje su uključeni počinioci iz viših društvenih slojeva ili barem oni koji se permanentno bave ovim vrstama kažnjivih radnji, o čemu, u pravilu, postoji učestao javni pogovor. Ukoliko bi se to ostvarilo, pravosudna tijela u BiH bi pridobila značajno veći nivo povjerenja javnosti u njihov rad. Trenutni

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

podaci ne daju dovoljno osnova za tvrdnju da se problem korupcije u BiH sveobuhvatno i ravnomjerno, prema svim pojavnim oblicima, procesuiraju pred tužilaštvima i sudovima u BiH.

Tužilaštvo	Obustava postupka	Sudske odluke				Odbijajuće	Oslobađajuće
		Osuđujuće presude					
		Zatvorska	Novčana	Uslovna	UKUPNO		
Tužilaštvo BiH	0	0	0	3	3	0	0
Kantonalna tužilaštva (FBiH)	16	7	3	76	86	3	21
Okružna tužilaštva (RS)	5	19	24	39	82	16	41
Tužilaštvo Brčko Distrikta	0	1	0	1	2	0	2
UKUPNO	21	27	27	119	173	19	64

Tabela br. 6. Pregled statističkih podataka o strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna krivična djela (iskazano po licima) sudova u BiH.

Ako se podaci iz prethodne tabele uporede sa podacima o strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna krivična djela tokom 2009. godine može se primijetiti da je distribucija osuđujućih presuda približno jednaka. Tako je u posmatranom periodu prema ukupno 173 osobe donesene osuđujuće presude za koruptivna krivična djela. Od tog broja, 119 ili 68,7% osoba je osuđeno na uslovnu kaznu, dok je podjednakom broju optuženih izrečena novčana (27 ili 15,6%) odnosno kazna zatvora (27 ili 15,6%). Treba naglasiti da postoji velika vjerovatnoća da su pojedinim optuženim osobama kumulativno izrečene zakonom predviđene sankcije o čemu ne postoje dostupni podaci.

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

Krivično djelo	Sudske odluke						Odbijajuće	Oslobađajuće
	Obustava postupka	Osuđujuće presude				UKUPNO		
		Zatvorska	Novčana	Uslovna				
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	1	0	2	3	0	0	
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	0	0	4	4	0	0	
Protuzakonito posredovanje (čl. 219. KZ BiH, čl. 382. KZ FBiH, čl. 376. KZ BD); Protivzakonito posredovanje (čl. 353. KZ RS)	0	0	0	1	1	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	13	10	44	67	9	27	
Pronevjera u službi (čl. 221. KZ BiH, čl. 384. KZ FBiH, čl. 378. KZ BD);	0	8	5	25	38	2	0	

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

Pronevjera (čl. 348. KZ RS)							
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	0	0	2	2	0	0
Posluga u službi (čl. 223. KZ BiH, čl. 386. KZ FBiH, čl. 380. KZ BD); Posluga (čl. 350. KZ RS)	0	0	0	1	1	0	0
Nesavjestan rad u službi (čl. 224. KZ BiH, čl. 387. KZ FBiH, čl. 381. KZ BD, čl. 354. KZ RS)	1	2	3	11	16	1	5
Odavanje službene tajne (čl. 388. KZ FBiH, čl. 382. KZ BD, čl. 355. KZ RS)	0	0	0	0	0	0	0
Krivotvorenje službene isprave (čl. 226. KZ BiH, čl. 389. KZ FBiH, čl. 383. KZ BD)	1	2	1	4	7	0	0
Protuzakonita naplata i isplata (čl. 227. KZ BiH, čl. 390. KZ FBiH, čl. 384. KZ BD, čl. 356. KZ RS)	0	0	0	0	0	0	0
Protuzakonito oslobođenje osobe lišene slobode (čl. 228. KZ BiH, čl. 391. KZ FBiH, čl. 385. KZ. BD); Protivzakonito	0	0	0	0	0	0	0

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

oslobođenje lica lišenog slobode (čl. 357. KZ RS)							
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	0	0	0	0	0	0
Iznudivanje iskaza (čl. 358. KZ RS)	0	0	0	0	0	0	0
Povreda ljudskog dostojanstva zloupotrebom službenog položaja ili ovlaštenja (čl. 359. KZ RS)	0	0	1	2	0	0	1
UKUPNO	10	26	20	96	142	12	33

Tabela br. 7. Pregled statističkih podataka o strukturi donesenih sudskih odluka prema vrsti krivičnih djela (iskazano po predmetima) sudova u BiH.

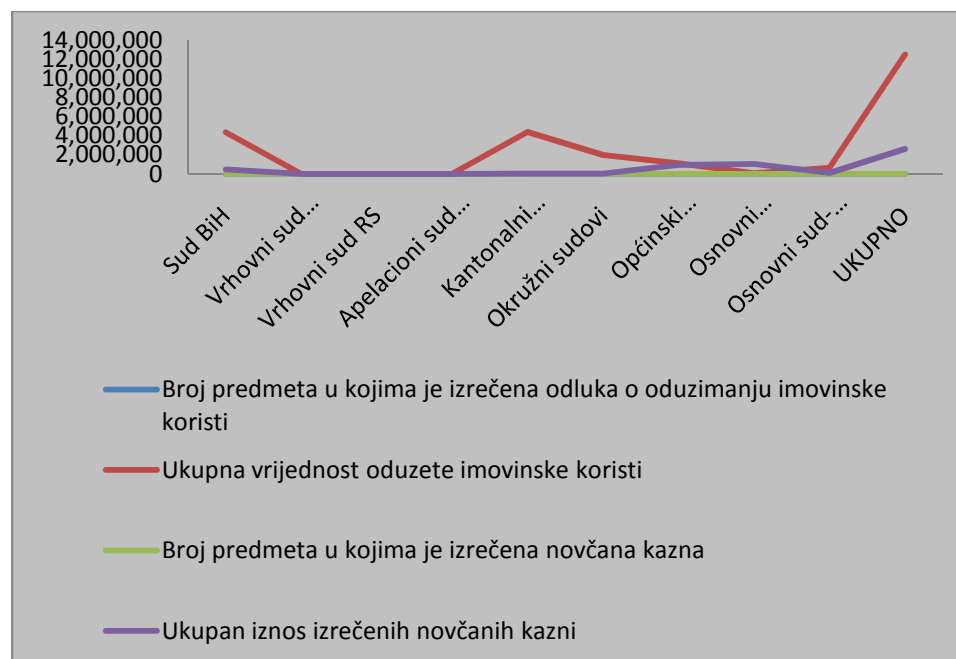
Raščlanjivanjem podataka o vrstama sudskih odluka donesenih tokom 2009. godine se može steći uvid u strukturu krivičnih djela za koja su doesene određene odluke. Podaci se odnose na broj predmeta u 2009. godini. Iz prikazanih podataka je vidljivo da su tipična korupcijska krivična djela (primanje ili davanje dara, mita i drugih oblika koristi, protivzakonito posredovanje) u veoma malom broju zastupljena u sudskoj statistici koruptivnih odnosno krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. U posmatranom periodu je doneseno ukupno 8 osuđujućih presuda za korupcijska krivična djela, i u svim slučajevima su sudovi izrekli uslovne kazne za ta krivična djela. S druge strane, krivična djela zloupotrebe (službenog) položaja ili ovlaštenja zajedno sa predmetima pronevjere u službi dominiraju u ovom dijelu sudske

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

statistike kriminaliteta sa učešćem od 105 ili 73,9% izrečenih osuđujućih presuda za ova djela. Ako ovom podatku dodamo broj od 16 ili 7,9% osuđujućih presuda za krivična djela nesavjesog rada u službi, onda možemo steći pravu sliku od aktuelnom pravcu u kojem je kaznena politika usmjerena ka generalnoj i pojedinačnoj prevenciji analiziranih krivičnih djela. Opravdano je zaključiti da su očekivanja javnosti potpuno drugačija kada je riječ o ovakvom nalazu.

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)
Sud BiH	29	4.384.885	42	474.500
Vrhovni sud FBiH	0	0	0	0
Vrhovni sud RS	0	0	0	0
Apelacioni sud BD BiH	0	0	0	0
Kantonalni sudovi (FBiH)	12	4.395.209	7	28.200
Okružni sudovi (RS)	3	1.973.749	6	43.600
Općinski sudovi (FBiH)	79	1.097.704	1.193	942.900
Osnovni sudovi (RS)	23	58.483	749	1.053.311
Osnovni sud-Brčko Distrikt	1	626.818	67	88.500
UKUPNO	147	12.536.849	2.064	2.631.011

Tabela br. 8. Pregled statističkih podataka o broju predmeta i iznosima oduzete imovinske koristi i novčanih kazni koje su tokom 2009. godine izrekli sudovi u BiH.



Grafički prikaz br.5. Prikaz statističkih podataka o broju predmeta i iznosima oduzete imovinske koristi i novčanih kazni koje su tokom 2009. godine izrekli sudovi u BiH

Konačno, aspekt oduzimanja imovinske koristi je analiziran u radu sudova u BiH tako što su pribavljeni podaci o ukupnom broju predmeta u kojima je izrečena mjera oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi razvrstano po kriteriju geografske pripadnosti pojedine skupine sudova odnosno njihove nadležnosti. Iz prikazanih podataka je vidljivo da su sudovi u BiH tokom 2009. godine u 147 predmeta trajno oduzeli iznos od 12.536.849 KM nezakonito stečene imovinske koristi. Podaci ukazuju na činjenicu da je distribucija izricanja ove mjere u odnosu na pojedine nivoe sudstva u BiH neravnomjerna. Primjera radi, Sud BiH je u posmatranom periodu oduzeo imovinske koristi koliko svi kantonalni sudovi u BiH, ali u znatno većem broju predmeta. Ovakav trend nejednakog pristupa u oduzimanju imovinske koristi je zabilježen i na nižim sudskim nivoima u BiH. Okružni sudovi su u svega 3 predmeta oduzeli 1.973.749 KM nezakonite imovinske koristi, dok su, s druge strane, općinski sudovi u FBiH u 79 predmeta oduzeli skoro duplo manji iznos imovinske koristi. Međutim, ako pogledamo podatak da su osnovni sudovi u RS u 23 slučaja oduzeli veoma mali iznos od 58.483 KM imovinske koristi onda možemo zaključiti da nivo stvarne nadležnosti sudova nema odlučujuću ulogu prilikom primjene ovog vrlo važnog instituta suprostavljanja organiziranog, privrednog i finansijskog kriminala. Nažalost, nisu bili dostupni podaci o tome koliko je učešće predmeta za koruptivna krivična djela u ukupnom obimu predmeta u kojima je došlo do oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi. Međutim, uzmu li se u obzir ranije izneseni podaci o ukupnom broju presuđenih predmeta za čisto korupcijska krivična djela, onda postoji mala

vjerovatnoća da ovi delikti značajnije participiraju prilikom oduzimanja imovinske koristi. Nesumnjivo se radi o jednom od većih nedostataka za efikasno suzbijanje koruptivnih krivičnih djela u BiH. Intenzivnija primjena ovog instituta, između ostalog, je preporučena i „Greco“ preporukama za Bosnu i Hercegovinu.²¹

4. Zaključci i preporuke

Analiza materijalno-pravnog okvira kojim su inkriminirane koruptivne, odnosno radnje zloupotreba (službenog) položaja ili ovlasti je pokazala da je važeće zakonodavstvo u BiH u znatnoj mjeri usklađeno (harmonizirano) sa odgovarajućim izvorima univerzalnog i regionalnog karaktera. Neprihvatanje pojedinih (obaveznih ili preporučenih) međunarodnih pravnih instrumenata bitno ne utiče na zaključak da analizirani propisi u BiH sveobuhvatno, jasno i precizno uređuju oblast inkriminiranja koruptivnih ponašanja. Na taj način su stvorene adekvatne pretpostavke za efikasno suzbijanje ove vrste protivpravnih radnji u praksi. Nadalje, propisi koji uređuju otkrivanje, dokazivanje odnosno krivični progon koruptivnih krivičnih djela u BiH su, također, adekvatni, odnosno osiguravaju dovoljan nivo efikasnosti krivičnog pravosuđa u ovom području i zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda. To se posebno odnosi na recentne izmjene procesnih propisa kojima su stvorene pretpostavke za proaktivno, prikriveno i na zakonu zasnovano istraživanje svih oblika koruptivnih krivičnih djela. Fenomenologija korupcije nužno zahtjeva takav pristup, o čemu svjedoče brojna pozitivna iskustva drugih država. U tom smislu, potrebno je u narednom periodu učestalije primjenjivati posebne istražne radnje prilikom istraživanja korupcije u BiH, uz primjenu procesnih instituta pregovaranja o krivnji i davanja imuniteta od krivičnog progona, kako bi se otkrili i procesuirali slučajevi sistematske korupcije višeg nivoa. Istovremeno, propisi kojima su uređena druga, sporedna pitanja važna za efikasno procesuiranje korupcije pred pravosudnim organima u BiH, također, pružaju solidnu osnovu za intenzivnijim suzbijanjem ovih delikata. S druge strane, organizacija i nadležnosti pravosudnih i tijela za provođenje zakona su determinirani aktuelnim ustavnim uređenjem BiH. Postojanje autonomnih sudskih i tužilačkih sistema na svim nivoima vlasti u BiH može uticati na efikasnost suprostavljanja svim pojavnim oblicima korupcije. Međutim, ukoliko bi svaki od tih sistema u potpunosti bio posvećen izvršavanju svojih nadležnosti u sistematskom suzbijanju korupcije, onda bi takvo stanje, sa stanovišta organizacije pravosuđa, došlo u drugi plan. Isto vrijedi i za ulogu agencija za provođenje zakona u BiH. Analiza propisa kojima su uređene njihove nadležnosti i organizacija vršenja poslova je pokazala da su policijska tijela, načelno, organizacijski opredjeljena efikasnom suzbijanju

²¹ Vid. Izvještaj o ispunjenju preporuka u BiH Grupe država za borbu protiv korupcije iz 2009. godine. Izvjestan napredak u ovom području je ostvaren donošenjem posebnog propisa kojim bi se trebalo omogućiti efikasnije oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi. Vid. Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, Službeni glasnik RS, br. 12/10. Također, vrijedi pomenuti i nedavne izmjene i dopune KZ BiH kojima je propisano tzv. prošireno oduzimanje imovinske koristi i za korupcijska krivična djela. Vid. Krivični zakon BiH, čl. 110a.

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

korupcije, primarno putem svojih specijaliziranih istražnih tijela. Nedavna uspostava policijskih tijela na državnom nivou bi, između ostalog, trebala osigurati dugo očekivano usklađeno postupanje brojnih agencija na području BiH. Očekivati je da će se u narednom periodu policijska tijela u BiH problemom korupcije baviti na sistematski i koordinisan način, i time pružiti neophodnu podršku pravosudnim tijelima u njihovim nastojanjima da ovu pojavu zakonski sankcionišu. Osim toga, donošenje propisa kojim se treba uspostaviti Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije može znatno pomoći u ovim naporima, posebno kada se radi o mjerama sprečavanja svih oblika koruptivnih ponašanja.

Sažetak analize rada pravosuđa tokom 2009. godine u odnosu na procesuiranje korupcije bi mogao ići u pravcu konstatacije da je efikasnost cjelokupnog sistema krivičnog pravosuđa u ovom području izrazito niska. To dokazuju podaci o broju od 8 pravosnažno okončanih predmeta za čisto korupcijska krivična djela (primanje odnosno davanje dara ili drugih oblika koristi i protivzakonito posredovanje), od čega je jedan predmet okončan izricanjem zatvorske kazne, dok su u ostalih 7 predmeta nadležni sudovi počiniteljima ovih krivičnih djela izrekli uslovne kazne. Ako ovom podatku pridružimo konstataciju da u sudskoj statistici korupcije u BiH, vjerovatno, dominiraju slučajevi situacijske korupcije nižeg nivoa, onda prethodni zaključak ima dodatnu težinu. Ovakvo stanje svakako treba, što prije, unaprijediti procesuiranjem strukturalne, sistematske korupcije u koju su uključeni počinitelji viših društvenih nivoa. Poseban problem u sudskom tretiranju korupcije predstavljaju indikatori o učestalosti primjene mjere oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi. Iako o tome nisu bili dostupni egzaktni podaci, moguće je, na osnovu ukupnog broja okončanih predmeta za korupcijska krivična djela, konstatovati da je primjena instituta oduzimanja nezakonite imovinske koristi kod korupcijskih krivičnih djela slabo zastupljena. Oduzimanje imovinske koristi stečene izvršenjem korupcijskih krivičnih djela treba biti imperativ svih subjekata uključenih u njeno suzbijanje. Očekivati je da će se u narednom periodu ovakvo stanje značajno unaprijediti, prije svega oduzimanjem većih iznosa imovinske koristi stečene korupcijom.

Sveobuhvatan, sistematski i koordinisan pristup u suprostavljanju svim manifestnim oblicima korupcije u BiH nema alternativu. To posebno vrijedi uzme li se u obzir trenutna ustavna struktura vlasti u državi, kojom su uređene nadležnosti svih tijela koje se bave ovim problemom. Postojeći pravni okvir treba dosljedno provoditi na svim nivoima pravosuđa u BiH i time dokazati opredjeljnost države da se istinski suprostavi korupciji. Pronalaženje bilo kakvih opravdanja za postojeće stanje, u trenutnom pravnom uređenju i(li) institucionalnoj arhitekturi nema svoje utemeljenje, barem dok se ne poveća broj i profil presuđenih korupcijskih krivičnih djela u BiH.