



**SPREČAVANJE NEKAŽNJIVOSTI
U SLUČAJEVIMA KORUPCIJE
NA VISOKOM
NIVOU**



Transparency International u Bosni i Hercegovini (TI BiH) je nevladina neprofitna organizacija osnovana 2001. godine; akreditovana je 2002. godine kao nacionalni ogranak globalnog pokreta Transparency International sa sljedećom vizijom: društvo zasnovano na pravičnosti, transparentnosti i odgovornosti, koje je sposobno da spriječi i kažnjava korupciju. TI BiH je organizacija koja se bori za sistemske promjene u društvu i izražava zahtjeve građana za odgovornost, transparentnost i odgovorno upravljanje.



Autor: Transparency International u Bosni i Hercegovini (TI BiH)

Autor je učinio sve u njegovoj moći da provjeri tačnost informacija sadržanih u ovom izvještaju. Sve informacije smatraju se tačnim od Novembra 2020. Međutim, TI BiH nije odgovoran za posljedice korišćenja tih informacija u druge svrhe ili u drugačijem kontekstu.

2020 Transparency International in BiH.

Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Transparency International u BiH i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

SAŽETAK IZVJEŠTAJA.....	2
UVOD.....	4
KONTEKST ISTRAŽIVANJA.....	6
METODOLOGIJA.....	7
REZULTATI I DISKUSIJA.....	9
RAD INSTITUCIJA PRAVOSUĐA.....	9
Trajanje sudskih postupaka.....	9
Kapaciteti tužilaštva.....	12
Kaznena politika u predmetima korupcije na visokom nivou.....	16
Korupcija u pravosuđu.....	19
ZAKONI PO MJERI POJEDINACA.....	22
ZAKLJUČAK.....	27
PREPORUKE.....	30



SAŽETAK IZVJEŠTAJA

Svi sektori društva u Bosni i Hercegovini pokazuju alarmantan stepen korupcije, koja blokira demokratske procese na nivou vlasti i utiče na svakodnevni život građana. Sa povećanjem političke korupcije, uplitanje političkih i privatnih interes sve više koči učinkovito funkcionisanje institucija odgovornih za zaštitu vladavine prava, a naročito pravosudnih institucija. Institucije se primjetno priklanjaju interesima i pritiscima vladajućih političkih elita i, u konačnici, smanjuju transparentnost i odgovornost za svoj rad, ispoljavajući simptome zarobljene države.

Iako je, zahvaljujući istraživačkom novinarstvu, u Bosni i Hercegovini otkriven veći broj slučajeva korupcije na visokom nivou, procesuirano je svega nekoliko slučajeva. Nepostojanje transparentnosti rada tužilaštava i sudova dodatno podrija povjerenje javnosti u krivičnopravni sistem. Generalno, sve institucije krivičnog sistema pokazuju nespremnost da se bave djelima korupcije na visokom nivou, a česta politička uplitanja u rad pravosuđa ukazuje na bliske veze sa političkim elitama.

U većini slučajeva korupcije na visokom nivou koji su otkriveni u Bosni i Hercegovini, optuženima se na teret stavlja zloupotreba položaja ili organizovani kriminal. Međutim, u određenim slučajevima, optuženima se na teret stavlja i ometanje pravde, trgovina uticajem i nesavjestan rad u službi. Iako većina optuženih vrši javnu funkciju u izvršnoj vlasti ili su rukovodioci javnih preduzeća, zabrinjava broj lica procesuiranih za korupciju visokog nivoa iz redova pravosuđa. Sve češća je praksa da se krivične istrage i optužnice koriste za političke obračune, gdje se istrage ili postupci vode protiv osumnjičenih ili optuženih zato što se nalaze u sukobu sa svojom ili opozicionim političkim strankama, ili zato što se nalaze na funkciji kojoj drugi teže. Većina predmeta korupcije na visokom nivou ne samo da karakterišu dugotrajni postupci, nego i veći broj optuženih, neopravdana odlaganja ročišta, zloupotreba pravila postupka i nepojavljivanje optuženih na sudu. Sudski postupci traju duže od predviđenog optimalnog roka, često i predugo, čime se ugrožava pravo na pravično suđenje i efikasan postupak. Posmatrani postupci pokazuju da uzroci nekažnjavanja korupcije na visokom nivou leže u procesnim manjkavostima pravosuđa, rupama u zakonu i krajnjem nemaru sudija i tužilaca u različitim fazama krivičnog postupka.

Ustavno uređenje države je još jedna otežavajuća okolnost u pogledu demokratskog donošenja zakona i funkcionisanja pravosudnih institucija. Politički interesi često se prikrivaju vitalnim nacionalnim interesom, čime se blokiraju procesi odlučivanja i donošenja zakona. U većini slučajeva, spremnost za borbu protiv korupcije čisto je deklarativna zato što vladajuće elite rijetko rade na jačanju zakonskog okvira za prevenciju i borbu protiv korupcije. Uz to, zakonodavci rijetko pokazuju iskrenu opredijeljenost za sprovođenje preporuka međunarodnih tijela koje se tiču jačanja vladavine prava. Naše istraživanje pokazuje da zakonodavci na svim nivoima vlasti

zloupotrebljavaju hitnu parlamentarnu proceduru za usvajanje zakona po mjeri. Uz već krajnje ispolitizovanu javnu upravu, političke elite nastoje da prošire svoj uticaj nad javnim institucijama usvajanjem zakona koji ugrožavaju ono malo samostalnosti koje te institucije imaju. Dugogodišnje odlaganje donošenja važnih antikoruptivnih zakona, kao što je zakon o sukobu interesa i prijavljivanju imovine, političkim elitama omogućilo je kontrolu nad javnim ustanovama.

Predmeti korupcije na visokom nivou u našem istraživanju pokazuju kako političke elite rade na uspostavljanju koruptivnih mehanizama i mreža u svim sektorima i institucijama, što im omogućava sticanje značajne političke moći i/ili finansijske koristi. Krivičnopravni sistem u Bosni i Hercegovini još uvijek nije spreman da odgovori na takve slučajeve, koji često zahtijevaju složenu finansijsku istragu. Naša analiza pokazuje da pravosuđe nema ni odvraćajuću ni preventivnu ulogu u kontekstu korupcije, te da sudski postupci često idu u prilog zvaničnicima koji se terete za korupciju. Osjećaj nejednakosti i nekažnjivosti prevladava u radu pravosuđa, a sveprisutne korumpirane elite u zakonodavnim tijelima održavaju ovu situaciju, čime se u potpunosti podrivaju napori na borbi protiv korupcije.

Zbog sistemske prirode i zabrinjavajućeg stepena korupcije u samim pravosudnim institucijama, reforma pravosuđa neophodna je da bi se obezbijedila nezavisnost u odnosu na političke elite i uveo sistem integriteta u pravosuđe. Pored toga, potrebne su brojne zakonodavne reforme sa ciljem jačanja vladavine prava i svođenja mogućnosti zloupotrebe funkcija na minimum. Generalno, u Bosni i Hercegovini potrebna je sveobuhvatna reforma pravosuđa radi vraćanja povjerenja u rad pravosudnih institucija i kao polazište zemlje u nastojanjima da odgovori na stanje zarobljene države.



UVOD

Prema Indeksu percepcije korupcije za 2019. godinu, Bosna i Hercegovina dobila je ocjenu 36, što je najgora ocjena od 2012. godine. Bosna i Hercegovina se tako našla među zemljama koje su zabilježile najoštriji pad, pošto se sada nalazi na 101. mjestu u svijetu.¹ Dugogodišnja tranzicija, nepostojanje političke volje i brojne neuspjele reforme rezultirale su zastojem procesa u svim sektorima zemlje. Korupcija je jedan od najurgentnijih izazova za napredak zemlje uopšte, a često ga koči u svim sektorima društva. Trenutna situacija u pravosuđu i nekažnjivost za korupciju na visokom nivou nose tmurna predviđanja u pogledu budućeg procesuiranja korupcije i jačanja vladavine prava u Bosni i Hercegovini uopšte.

Pored krajnje ispolitizovane vlasti, i sâmo ustavno uređenje zemlje i krajnje decentralizovan sistem pravosuđa dodatno podrivaju napore na procesuiranju korupcije. S obzirom na opšte viđenje međunarodne zajednice da svi segmenti društva u Bosni i Hercegovini pokazuju znake zarobljene države, naš izvještaj predstavlja vrijedan doprinos postojećoj analizi procesuiranja korupcije u zemlji. Ovaj izvještaj, koji je rezultat istraživanja korupcije na visokom nivou, tj. koruptivnih krivičnih djela koja su počinili visokopozicionirani zvaničnici i zakonâ koji se donose po mjeri u Bosni i Hercegovini, dio je regionalnog projekta *Sprečavanje nekažnjivosti u slučajevima velike korupcije u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj*.² Iako su organizacije civilnog društva, istraživački novinari i međunarodna zajednica već pokretali brojne inicijative u pogledu praćenja predmeta korupcije u sudskim postupcima u Bosni i Hercegovini, ovaj izvještaj se fokusira e na korupciju na visokom nivou i zakonima po mjeri pojedinaca. Kroz analizu osnovnih uzroka nekažnjivosti za djela korupcije na visokom nivou i identifikovanje zakonâ po mjeri interesa, izvještaj se bavi i pitanjima spremnosti i volje vlasti u državi da adresiraju stanje zarobljene države kao jedanod najvećih izazova na evropskom putu zemlje. Pri tom, naše istraživanje pruža jasniji uvid u ulogu pravosudnih institucija u procesuiranju korupcije, značaj njihove nepristrasnosti i nezavisnosti u radu, te manjkavost zakonodavnog i institucionalnog okvira koji zvaničnicima omogućava da održavaju korumpirane mreže.

Izvještaj ocjenjuje rad institucija pravosuđa u procesuiranju korupcije na visokom nivou na osnovu analize određenih predmeta korupcije na visokom nivou, kao i sposobnost sudija i tužilaca u vođenju tih predmeta. Sagledavanjem procesnih aspekata predmeta, kao što su trajanje postupka, zakazivanje ročišta, iznošenje dokaza, kvalitet optužnice, i tako dalje, izvještaj naglašava uspjehe i nedostatke institucija pravosuđa u procesuiranju korupcije na visokom nivou. Dok analiza ovih predmeta daje sveobuhvatniji uvid u rad pravosuđa, rezultate do kojih smo došli prate i statistički podaci o radu institucija pravosuđa koje TI BiH prati godinama unazad. Pored toga, izvještaj daje komparativni osvrt na postojeće nalaze i procjene o radu pravosuđa na predmetima korupcije, u cilju sa ciljem utvrđivanje relevantne prakse u procesuiranju korupcije u Bosni i Hercegovini uopšte.

¹ „BiH među zemljama koje najviše nazaduju u borbi protiv korupcije“. TIBiH (web), 23. januar 2020.

² „Sprečavanje nekažnjivosti u djelima velike korupcije u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj, www.transparency.org

Pored akcenta na radu institucija pravosuđa sa pravnog stanovišta, analiza ističe koliko neefikasno pravosuđe košta državu. Rezultati pregleda kaznene politike takođe dovode u pitanje sposobnost institucija pravosuđa da odvrćaju i sprečavaju korupciju na visokom nivou. U svjetlu prisustva korupcije u svakodnevnom životu građana Bosne i Hercegovine i opšteg nepovjerenja javnosti u pravosuđe, izvještaj se bavi pitanjima odgovornosti, etike i integriteta pravosuđa, a naročito njegovom ulogom primjera na koji se treba ugledati. U tom pogledu, u istraživanju ocjenjujemo stepen u kojem su nosioci pravosudnih funkcija skloni korupciji i lično umiješani u velike korupcijske afere.

U izvještaju se predmeti korupcije na visokom nivou povezuju sa zakonima po mjeri pojedinaca i navode neuspjeli i uspješni pokušaji usvajanja takvih zakona. U istraživanju smo sagledali zakonodavni proces i ključne aktere uključene u održavanje korupcijskih mreža i sektora sa visokim rizikom od korupcije. Analiza otkriva manjkavosti zakonodavnih procesa, koje ih čine nedovoljno transparentnim i odgovornim prema građanima i građanskom društvu, što ugrožava demokratsko zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini. Studija završava sa nekoliko bitnih nalaza, koji dopunjuju postojeće zaključke o Bosni i Hercegovini kao zarobljenoj državi, te navodimo ozbiljne izazove koji stoje na putu bilo kakvoj političkoj volji da se odgovori na stanje zarobljene države i osnaži vladavina prava. Konačno, u procjeni dajemo preporuke za državne vlasti sa ciljem intenziviranja borbe protiv korupcije na visokom nivou i unapređenja demokratskog zakonodavstva.



KONTEKST ISTRAŽIVANJA

Ovaj izvještaj je jedan od rezultata projekta *Sprečavanje nekažnjivosti u slučajevima velike korupcije u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj*, koji se finansira sredstvima EU, a čiji je cilj smanjenje korupcije i stanja zarobljene države u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu, u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji, Srbiji i Turskoj. Projekat nastoji da unaprijedi upravljanje, transparentnost i odgovornost institucija pravosuđa i demokratskog zakonodavstva. U tom cilju, sagledavamo načine ulaska u stanje zarobljene države i njegovog održavanja, uz akcenat na manjkavostima krivičnog sistema u postupanju u predmetima korupcije na visokom nivou i razobličavanju zakona pravljenih po mjeri i u cilju zaštite privatnih interesa nekolicine.

Istraživanje je kombinovano sa zagovaračkim kampanjama na osnovu dokaza sa ciljem propagiranja promjena u svakoj od navedenih zemalja. Pored regionalnog izvještaja, među rezultatima istraživanja urađenih u okviru projekta nalazi se sedam zasebnih izvještaja za svaku zemlju i dvije baze podataka. Jedna baza podataka sadrži predmete korupcije u regionu, a naročito korupcije na visokom nivou ili predmeta koji bi mogli označiti tačku ulaska u stanje zarobljene države. U okviru nastojanja na suzbijanju političke korupcije, ovi predmeti mogu da se shvate kao znak za uzbunu pošto pokazuju manjkavosti sistema pravosuđa jedne zemlje. Druga baza podataka sadrži zakone po mjeri, a to su zakoni koji omogućavaju sticanje i zadržavanje privilegija, gdje stanje zarobljene države dobija zakonsko uporište. Pokazuje kako se zakonodavni postupak koristi za zaštitu privatnih interesa. Ni prva ni druga baza podataka ne sadrže iscrpne podatke. U stvari, kod obje baze podataka primijenjen je kvalitativan pristup, gdje se predmeti i zakoni koriste kao sredstvo za sagledavanje funkcionisanja pravosuđa i načina ostvarivanja uticaja na zakonodavstvo.

Ovaj projekat je nastavak ranijeg rada organizacije Transparency International u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj. Tokom 2014. i 2015. godine, organizacija Transparency International sprovela je detaljno istraživanje napora u borbi protiv korupcije u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu, u Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i Turskoj, i utvrdila da je zarobljena država opšteprisutan problem u svim navedenim zemljama. Naknadno istraživanje slučajeva zarobljene države u specifičnim sektorima u svakoj zemlji omogućilo nam je da bolje razumijemo kako dolazi do zarobljavanja i koje su njegove karakteristike. Sada, na osnovu analize načina na koji pravosudne institucije u svakoj od navedenih zemalja odgovaraju na slučajeve korupcije koji mogu da označe ulaznu tačku zarobljavanja i načina na koji neprimjereni uticaji na zakonodavstvo rezultiraju zakonima po mjeri pojedinaca, možemo da odgovorimo na pitanje - kako dolazi do zarobljavanja države?

Kao naustavak istraživanja pripremaju se preporuke reformi sa ciljem efikasne borbe protiv korupcije i jačanja vladavine prava u navedenim zemljama. Baza podataka o predmetima korupcije koristiće se za jačanje zagovaračkih napora za reformu pravosuđa od strane TI BiH, koje obuhvataju i usvajanje zakona o sukobu interesa u institucijama pravosuđa i prijavljivanju imovine nosilaca pravosudnih funkcija. Ova baza podataka takođe sadrži ranije nalaze TI BiH koji govore o nezadovoljavajućem radu institucija pravosuđa na procesuiranju korupcije, te će pomoći TI BiH u zagovaranju za uvođenje postupka detaljne provjere nosilaca pravosudnih funkcija.



METODOLOGIJA

Zarobljena država je ključna prepreka efektivnosti reformi borbe protiv korupcije i vladavine prava u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj. Zarobljena država definiše se kao nastojanje privatnih i javnih aktera sa privatnim interesima da preusmjere odluke u domenu javne politike sa javnog interesa uz pomoć koruptivnih sredstava i koncentrisanje u određenim državnim tijelima i na funkcijama, gdje je krajnji cilj ostvarivanje lične finansijske koristi. Na osnovu ove definicije, nekažnjivost za korupciju i kreiranje zakona koji dodatno pogoduju privatnim interesima određenih grupa ili pojedinaca suprotno javnom interesu smatraju se ključnim faktorima kojim se objašnjava postojanje i opstajanje zarobljene države. Analiza iznesena u ovom izvještaju počiva na nekoliko izvora informacija, a to su: primarni podaci o predmetima korupcije i zakonima po mjeri pojedinaca, ranije ocjene o stanju korupcije, zarobljene države i vladavine prava u regionu koje su uradili Sistem nacionalnog integriteta organizacije Transparency International, Evropska komisija, Grupa država protiv korupcije (GRECO) i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), zvanični dokumenti, članci objavljeni u sredstvima javnog informisanja i stručna literatura.

Prikupljeni izvorni podaci o predmetima i zakonima obuhvataju proteklih 10 do 12 godina, gdje je cilj bio utvrditi varijacije usljed promjene vlasti nakon izbora. Predmeti korupcije izabrani su na osnovu tri kriterijuma. Prema prvom kriterijumu, obuhvaćeni su svi predmeti korupcije koji odgovaraju definiciji korupcije na visokom nivou, koju koristi organizacija Transparency International. Transparency International definiše korupciju na visokom nivou kao djela iz članova 15 - 25 UNCAC koja su učinjena u sklopu poduhvata u kojem učestvuju visokopozicionirani zvaničnici, gdje dolazi do značajnog prisvajanja javnih sredstava i resursa ili ozbiljnog ograničavanja većine ljudskih prava znatnog dijela stanovništva ili ugrožene grupe. Međutim, pošto ovakva pravna definicija nosi ograničenja u pogledu istraživanja jednog složenog političkog fenomena, dodana su još dva kriterijuma, a to su: predmeti u kojima je očigledno nepostojanje samostalnosti, nezavisnosti i nepristrasnosti institucija pravosuđa, te predmeti koji su ulazna tačka zarobljavanja države. Neki predmet smatra se ulaznom tačkom zarobljavanja države kada su prisutni sljedeći pokazatelji:

- Zastupnik u parlamentu ili zvaničnik putem zakonskih ovlašćenja ili politika učestvuje u činjenju krivičnih djela u tom svojstvu,
- donosilac odluka u regulatornom tijelu na najvišoj poziciji učestvuje u činjenju krivičnih djela u tom svojstvu,
- u navodnom krivičnom djelu učestvuje i zvaničnik, koji je do svog položaja došao po principu okretna vrata,
- postupanje u bilo kojoj od navedene tri kategorija služi interesima pravnog lica ili uske grupe / mreže povezanih lica, a ne interesima drugih učesnika u sektoru, društvenih grupa ili javnom interesu,
- predmeti povezani sa zakonima po mjeri pojedinaca.

Sva tri kriterijuma imaju, kao zajedničko, učešće najmanje jednog zvaničnika koji ima moć da ostvaruje uticaj ili mijenja politike i propise. U većini predmeta, ti zvaničnici obavljaju visokoodgovorne funkcije u državnim institucijama, npr. ministarstvima. Međutim, političku stvarnost Zapadnog Balkana i Turske karakteriše moć političkih stranaka i njihovih članova u određenim opštinama, tako da smo obuhvatili i slučajeve korupcije u koje su umiješani i moćni gradonačelnici / načelnici opština i drugih lokalnih organa vlasti.

Zakoni po mjeri pojedinaca definišu se kao zakonski akti doneseni sa ciljem da služe interesima nekog fizičkog lica, pravnog lica ili uske grupe / mreže povezanih lica, a ne interesima drugih aktera u sektoru, društvenih grupa ili javnom interesu. Iako ovi zakoni naizgled imaju opštu primjenu, u stvari se odnose na određenu stvar i rezultiraju zaobilaženjem potencijalnog pravnog lijeka koji mogu obezbijediti redovni sudovi. Na osnovu ove definicije, pokazateljima zakona po mjeri interesa su: ko stoji iza zakona, nepravilnosti u izradi i donošenju zakona, ko ima korist od zakona i ko su žrtve.

Ovi zakoni mogu imati trojaku svrhu, a to je: 1) kontrola sektora ili djelatnosti i zaštita određenih privilegija, 2) smjena nepodobnih ili imenovanje podobnih zvaničnika, 3) smanjenje sistema provjera institucionalnih ovlašćenja putem kontrole procedura koje se odnose na ljudske resurse, čime se smanjuje mogućnost organa da vrše praćenje ili reviziju, sprečava odgovornost i slabi nadzor od strane medija i organizacija građanskog društva.

Iako ne daje sveobuhvatnu sliku situacije, izvještaj nudi kvalitativan pristup koji počiva na najboljim nastojanjima ogranaka i partnera organizacije Transparency International u regionu da prepoznaju predmete korupcije i zakone po mjeri interesa, te prikupe detaljne podatke. Na određene poteškoće u prikupljanju podataka naišli smo zbog netransparentnog rada sudova i tužilaštava u zemlji, koji na svojim internet stranicama rijetko objavljuju potvrđene optužnice i pravosnažne presude. S obzirom da je većina identifikovanih predmeta krupne korupcije još uvijek u toku, proces prikupljanja podataka dodatno je otežala nespremnost tužilaštava da dostave informacije o predmetima u radu. Smanjena transparentnost i pristupačnost informacija postavile su izazove u pogledu identifikovanja vjerodostojnih izvora informacija o predmetima krupne korupcije. Međutim, to nije suviše uticalo na analizu, pošto su mnogi identifikovani predmeti već obuhvaćeni radom TI BiH na praćenju sudskih postupaka u predmetima korupcije, što smo iskoristili za provjeru podataka do kojih smo došli iz drugih izvora.

Pojedinosti o predmetima korupcije i zakonima po mjeri pojedinaca o kojima govorimo u ovom izvještaju mogu se naći u bazama podataka. Pored toga, analiza se oslanja na druge istaknute slučajeve korupcije na najvišem nivou i slučajeve u kojima učestvuju visokopozicionirani zvaničnici, a koji su identifikovani u procesu istraživanja. Razlog je taj što specifičnost tih predmeta ilustruje opštu situaciju u institucijama pravosuđa i procesuiranju korupcije u Bosni i Hercegovini. To su: *Goran Salihović, Melisa Kovačević, Fadil Novalić i drugi ("Respiratori")*, *Kemal Čaušević i drugi*, *Ismet Hamzić i drugi ("Kurir")*.



REZULTATI DISKUSIJA

RAD INSTITUCIJA PRAVOSUĐA

Naše istraživanje predmeta korupcije na visokom nivou u Bosni i Hercegovini pokazuje da krivičnopravni sistem ove zemlje pokazuje nizak nivo spremnosti za krivično gonjenje korupcije, dok krivično gonjenje korupcije na visokom nivou gotovo da i ne postoji. Sama činjenica da se svega nekoliko slučajeva teških oblika korupcije našlo pred sudom govori o manjkavostima u radu institucija pravosuđa. Ovaj zaključak potvrđen je i u Izveštaju stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini iz 2019. godine, koji se bavi osnovnim uzrocima nedostataka u vladavini prava. Zaključak tog izvještaja je da krivičnopravni sistem pokazuje „operativnu neefikasnost u predmetima korupcije, kompleksnih slučajeva privrednog kriminala i organizovanog kriminala, čija je posljedica nekažnjivost i nepovjerenje dijela građana“³ U ovom dijelu analizirana su određena ključna pitanja o pravosuđu koja su identifikovana u analizi predmeta korupcije na visokom nivou koji se nalaze u bazi podataka organizacije Transparency International, te drugih predmeta korupcije na visokom nivou koje smo obuhvatili istraživanjem.

Trajanje sudskih postupaka

Analiza podataka o predmetima korupcije na visokom nivou ukazuje na sporost sudskih postupaka, što rezultira prekomjerno dugim i neefikasnim suđenjem. Prema Pravilniku o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini,⁴ optimalan rok za redovan prvostepeni sudski postupak je 120 dana u krivičnim predmetima, 298 dana u predmetima korupcije⁵ i 342 dana u predmetima organizovanog kriminaliteta. Kako je prikazano u tabeli 1, optimalan rok nije ispoštovan ni u jednom analiziranom predmetu korupcije na visokom nivou. Štaviše, čak i u najboljem slučaju, prvostepeni postupak trajao je dvostruko duže od optimalnog roka (na primjer, *Fahrudin Radončić i drugi i Lijanovići II*, gdje je prvostepeni postupak trajao oko dvije godine). Iako izvještaj iz 2019. godine potvrđuje da su krivična suđenja preduga, složena i neefikasna,⁶ analizom određenih predmeta utvrdili smo nekoliko uzroka neefikasnog vođenja predmeta koji su specifični za krupnu korupciju.

³ „Izveštaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini“, 5. decembar 2019. (par. 53, str. 11-12)

⁴ Pravilnik o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini“, „Službenik glasnik BiH“ broj 5/13, 101/13 i 61/14.

⁵ Dodatak uz Pravilnik o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini“. VSTS (web) <https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=51951>

⁶ „Izveštaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini“. 5. decembar 2019, (par. 51, str. 11)

Tabela 1: Tok predmeta

U narednoj tabeli prikazan je tok predmeta po različitim fazama krivičnog postupka, uz vremenski okvir i trajanje postupka u predmetima teških oblika korupcije.

PREDMET	OPTUŽNICA	POČETAK SUĐENJA	PRVOSTEPENA ODLUKA	ŽALBA / DRUGOSTEPENA ODLUKA
FAHRUDIN RADONČIĆ I OSTALI	15. februar 2016.	30. mart 2016.	16. maj 2018.	25. oktobar 2018.
LJANOVIĆI II	23. decembar 2015.	maj 2016.	16. januar 2018.	septembar 2019.
AMIR ZUKIĆ I OSTALI	13. mart 2017.	23. maj 2017.	Postupak u toku	-
DELIMUSTAFIĆ I OSTALI	12. oktobar 2017.	Suđenje nije počelo	Suđenje nije počelo	Suđenje nije počelo
KURIR	19. maj 2017.	17. oktobar 2017.	Postupak u toku	-
KEMAL ČAUŠEVIĆ I OSTALI	17. februar 2020.	6. juli 2017.	Postupak u toku	-

Uzroci kašnjenja i dugotrajnosti postupaka proizlaze iz pitanja tehničke prirode, kao što je zakazivanje ročišta, i materijalnih pitanja koja se tiču pravila dokaznog postupka.

Prvo, sudije imaju popustljiv pristup zakazivanju ročišta, što rezultira dugim vremenskim razmacima između ročišta. Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS) utvrdila je da je to posebno prisustvo u fazi suđenja u predmetima korupcije na visokom nivou,⁷ koji se u velikoj mjeri poklapaju sa predmetima visoke korupcije u bazi predmeta organizacije Transparency International. U izvještaju misije OEBS-a „Praćenje suđenja u predmetima korupcije u Bosni i Hercegovini: druga ocjena“, na osnovu analize 38 predmeta, od kojih 3 visokog i 35 srednjeg nivoa korupcije, kaže se da prvostepeni i žalbeni postupak u predmetima korupcije visokog nivoa traje, u prosjeku, 598 dana.⁸ Kao što se jasno vidi u tabeli 1, sudski postupak u mnogim predmetima korupcije na visokom nivou iz baze podataka traje tri ili više godina. Isto tako, imaju i nekoliko zajedničkih elemenata. Konkretno, predmeti *Amir Zukić i drugi*, *Delimustafić i drugi*, *Kurir* i *Kemal Čaušević i drugi* imaju više optuženih i veći broj svjedoka. Pored toga, predmeti obuhvataju optužbe za organizovani kriminal ili udruživanje u svrhu činjena krivičnog djela.

Pravila dokaznog postupka sadržana su u odredbama četiri zakona o krivičnom postupku (tj. Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine, Krivičnom zakonu Federacije Bosne i Hercegovine, Krivičnom zakoniku Republike Srpske i Krivičnom zakonu Distrikta Brčko), koje regulišu zakonitost i prihvatljivost dokaza. Međutim, šturost i nesigurnost odredbi koje se tiču primjene posebnih istražnih radnji, osnovnih kršenja ljudskih prava i sloboda, te neprihvatljivosti dokaza čine sudsku praksu presudnim faktorom za oblikovanje pravila dokaznog postupka. U tom pogledu, sudska praksa nije ni koherentna ni usklađena. Sudije često odbijaju dokaze na osnovu nezakonitog pribavljanja bez obrazlaganja u odluci ili uspostavljanja ravnoteže između prava optuženog

7 „Praćenje procesuiranja predmeta korupcije u BiH: druga procjena“. OSCE. 2019, www.osce.org.

8 „Praćenje procesuiranja predmeta korupcije u BiH: druga procjena“. str. 66.

i učinkovitosti krivičnog suđenja.⁹ Ovo je postalo izraženo u krivičnompravnom sistemu, što govori o potrebi da se u zakonodavni okvir uvedu sveobuhvatna pravila dokaznog postupka. Drugo pitanje koje utiče na učinkovitost postupka je to što sudije ne koriste sve instrumente koje imaju na raspolaganju i tako obezbijede pojavljivanje optuženih pred sudom. Optuženi su često odsutni sa ročišta bez valjanog obrazloženja ili ispitivanja opravdanosti odsustvovanja, što daje utisak da je njihov dolazak fakultativne prirode. Iako predmet *Alija Delimustafić* i ostali najbolje ilustruje štetne posljedice takve loše sudske prakse, odsustvo optuženih bez opravdanja uočeno je i u drugim predmetima, kao što su Kemal Čaušević i ostali. U ovom predmetu, koji se vodi pred Sudom Bosne i Hercegovine, tokom 2019. godine odgođeno je nekoliko ročišta zaredom zbog odsustva optuženih, pravnih zastupnika, pa čak i sudskih vještaka, a predsjedavajući sudijskog vijeća otvoreno je upozorio da optuženi koriste sva pravna sredstva i odugovlače postupak.¹⁰ Iako je prvooptuženi Kemal Čaušević bio odsutan sa nekoliko ročišta iz zdravstvenih razloga, to je uticalo i na zakazivanje budućih ročišta pošto se unaprijed znalo da će optuženi biti odustan.¹¹

Obezbeđivanje prisustva svih strana u postupku posebno je teško u predmetima gdje su optuženi napustili Bosnu i Hercegovinu, a vlasti zatražile njihovo izručenje. Naprimjer, u predmetu *Delimustafić i ostali*, jedno optuženo lice, Lejla Fazlagić - Pašić, bivši sudija Općinskog suda u Sarajevu, pobjegla je u Republiku Hrvatsku prije podizanja optužnice zato što je saznala da je istraga u toku.¹² Već tri godine se nalazi u Hrvatskoj zato što ministar pravde Hrvatske nije potpisao nalog o izručenju iako je Ustavni sud Hrvatske potvrdio izručenje sudije Fazlagić - Pašić Bosni i Hercegovini.¹³ U ovom predmetu, nekoliko optuženih napustilo je teritoriju Bosne i Hercegovine, što je dovelo do višestrukih odlaganja ročišta. Pored toga, sudije nekih sudova imaju praksu da ročišta odgađaju za nekoliko mjeseci bez obzira da li je odsustvo svjedoka opravdano ili ne.

Troškovi odgođenih ročišta

9 „Praćenje procesuiranja predmeta korupcije u BiH: druga procjena“, str. 62

10 „Suđenje Kemal Čaušević odgođeno zbog nedolaska drugooptuženog.“ *Oslobodjenje* (web) 28. mart 2019.

11 „Čaušević nije došao na suđenje zbog zdravstvenih razloga.“ *Faktor* (web) 12. decembar 2019.

12 „Jutarnji list: Lejla Fazlagić tvrdila da je u Sarajevu progone i šikaniraju jer je Hrvatica.“ *Faktor* (web) 27. maj 2019. „Tko je žena koja bi mogla biti izručena BiH u zamjenu za Mamića? *Index.hr* (Web) 23. maj 2019.

13 „Advokat Lejle Fazlagić-Pašić tvrdi da ispitivanje nije validno i da nema osnova za izručenje.“ *Klix* (web) 9. januar 2018.

14 „Suđenje Delimustafiću koje nije počelo već koštalo građane više od 330.000 KM.“ *Detektor* (web) 14. novembar 2019.

15 „Suđenje Delimustafiću koje nije počelo već koštalo građane više od 330.000 KM.“

Alija Delimustafić, bivši ministar unutrašnjih poslova, i više od 40 drugih optuženih, među kojima i sudija Općinskog suda u Sarajevu, kantonalni tužilac, osam advokata, sudski vještaci, notar, referent u sudu i državni službenici optuženi su da su nezakonito knjižili i preprodavali nekretnine umrlih lica u Sarajevu, čime su nezakonito stekli više od 10 miliona KM (5,1 miliona evra). Optužnica u predmetu Alija Delimustafić i ostali podignuta je 6. oktobra 2017. godine. Potvrđena je 12. oktobra 2017. godine i mijenjana dva puta, u januaru 2018. i maju 2019. godine zbog priznanja krivice nekih optuženih.¹⁴ Međutim, ročište o priznanju krivice do danas nije održano u jednom u najsloženijih predmeta krupne korupcije u Bosni i Hercegovini zbog stalnih odgađanja usljed neobjašnjivog nepojavljivanja optuženih na sudu. Tri godine bez suđenja i više od 16 odgođenih ročišta koštalo je 334.714 KM (171.616 €), koliko su iznosili ukupni troškovi odbrane po službenoj dužnosti.¹⁵

Pored generalno nezadovoljavajućeg načina zakazivanja ročišta, vremenski razmak između potvrđivanja optužnice i početka suđenja u nekim predmetima koje smo analizirali kao potencijalne slučajeve korupcije na visokom nivou bio je značajan. U predmetu *Bobar banka*, branioci Slavice Injac, bivše direktorice Agencije za bankarstvo Republike Srpske, kojoj se sudi zbog zloupotrebe položaja, tražili su da se predmet prebaci sa Suda Bosne i Hercegovine na Okružni sud u Banjaluci zbog njenog narušenog zdravlja.¹⁶ U oktobru 2018. godine, odlukom Suda Bosne i Hercegovine, predmet Injac razdvojen je od ostalih optuženih i prebačen na Okružni sud u Banjaluci.¹⁷ Trebalo je pet mjeseci da optužnica stigne od Suda Bosne i Hercegovine do Okružnog suda u Banjaluci, a čak i više da Tužilaštvo Bosne i Hercegovine republičkom tužiocu dostavi dokaze.¹⁸ Isto tako, nakon što je predmet prebačen u Banjaluku, Injac se nije pojavila na sudu 13 mjeseci navodno zbog bolesti.¹⁹ Zbog ove neopravdane situacije, suđenje nije počelo do decembra 2019. godine.²⁰

Odgadanja glavnog ročišta, koja su veoma česta u predmetima korupcije na visokom nivou i drugih oblika korupcije koju su počinili visokopozicionirani zvaničnici, prepreka su efikasnom i blagovremenom postupku. Prema Zakonu o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, ako je odgađanje glavnog pretresa trajalo duže od 30 dana, glavni pretres mora ponovo početi, osim ukoliko se strane ne usaglase o nastavku bez ponavljanja izvođenja dokaza i saslušanja svjedoka.²⁰ To se odnosi i na predmete u kojima je došlo do promjene sudijskog vijeća, što je u OEBS-ovom izvještaju istaknuto kao jedan od najvećih izazova u pogledu blagovremenog suđenja.²²

lako pomenuta pitanja govore o generalno lošem vođenju predmeta korupcije na visokom nivou, naročito je problematično to što se čini da ne postoji značajna razlika u vođenju predmeta na nižim i višim sudovima. U Sudu Bosne i Hercegovine postoji određen obrazac zakazivanja ročišta, ali ne i na nižim sudovima, dok se u OEBS-ovom izvještaju navodi da predsjedavajuće sudije ne ocjenjuju opravdanost odgađanja ročišta i ne koriste sve instrumente koje imaju na raspolaganju da obezbijede dolazak optuženih na ročište.²³

lako ovo pitanje direktno utiče na razumno i efikasno rukovođenje postupcima, važno je i za analizu stručnosti tužilaca i uticaja na predmete korupcije na visokom nivou.

16 "Odgodeno suđenje Slavici Injac." *Capital.ba* (web), 27. februar 2019.

17 S1 2 K 024348 17 K – Darko Jeremić i ostali. (Web) <http://www.sudbih.gov.ba/predmet/3657/show>

18 "ZABORAVLJENI SLUČAJ „BOBAR BANKA“: Da li će neko odgovarati za izgubljene milione?" *Žurnal* (web), 31. juli 2019.

19 "Konačno počelo suđenje Slavici Injac u Banjaluci." *BN TV*, (web), 5. decembar 2019.

20 "Počelo suđenje bivšoj direktorki Agencije za bankarstvo RS Slavici Injac." *Capital.ba*, (Web), 5. decembar 2019.

21 Zakon o krivičnom postupku BiH, čl. 251(2). (web) <https://www.paragraf.ba/propisi/bih/zakon-o-krivicnom-postupku-bosne-i-hercegovine.html>

22 „Praćenje procesuiranja u predmetima korupcije u BiH: druga ocjena“. 2019.

23 „Praćenje procesuiranja u predmetima korupcije u BiH: druga ocjena“. 2019.

24 „Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini“. 2019.

25 Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH. *Službenik glasnik BiH* br. 25/04, 93/05, 15/08.

Kapaciteti tužilaštva

lako tužioci u Bosni i Hercegovini generalno pokazuju nizak kapacitet i nespremnost za vođenje propisne, zakonite i blagovremene istrage u predmetima korupcije, a neprocesuiranje predmeta krupne korupcije tijesno je povezano i sa odsustvom integriteta i nepristrasnosti u tužilaštvima, čiji članovi dolaze iz vladajućih elita. U OEBS-ovom izvještaju kaže se da su „u predmetima korupcije visokog nivoa primijećene neobjašnjive profesionalne i pravne greške, nemar, zloupotreba postupka i upitne sudske odluke. Nadalje, čini se da za te greške niko ne snosi nikakvu odgovornost“.²⁴ Pitanje integriteta i nezavisnosti pravosuđa polazi od zajedničkog regulatornog tijela, Visokog sudskog i tužilačkog savjeta (VSTS). VSTS čine sudije, tužioci i advokati, kao i predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti, a odlučuje o izboru članova pravosuđa.²⁵

Zbog sastava VSTS, sudije učestvuju u izboru tužilaca i obrnuto. Ovaj način rada pokazao se problematičnim u više navrata. Postupak izbora tužilaca i sudija počinje javnim oglašavanjem pozicije, nakon čega slijedi razgovor i pisani ispit. Međutim, pismeni ispit ne polaže se u slučaju napredovanja u okviru institucija pravosuđa, gdje razgovor sa komisijom za izbor postaje ključan element i otvara mogućnost da proces određuju politički i drugi interesi.²⁶ Pored toga, prisustvo predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti u pravosudnom regulatornom tijelu otvara prostor za dodatne političke uticaje nad pravosuđem.

Od 2009. godine do danas, TI BiH prikuplja podatke o procesuiranju korupcije na osnovu zvaničnih statističkih podataka institucija pravosuđa u zemlji. Prema posljednjem izvještaju TI BiH o praćenju sudskih postupaka, 2019. godine tužilaštva u Bosni i Hercegovini podigla su 225 optužnica za djela korupcije, što čini 1,9% svih optužnica podignutih u toj godini.²⁷ Iako statistički podaci ukazuju na loš rad tužilaštava u cijeloj zemlji, naročito zabrinjava rad Tužilaštva Bosne i Hercegovine, koje je podiglo svega četiri optužnica za korupciju, i to zbog njegove kompetentnosti za procesuiranje korupcije na visokom nivou. Zvanični statistički podaci ne prave razliku između korupcije na visokom nivou i drugih oblika korupcije, ali, bez obzira na to, ilustruju ograničena nastojanja države da procesuiraju djela korupcije.

Tabela 2: Završene istrage

U ovoj tabeli prikazan je broj okončanih istraga u predmetima korupcije u tužilaštvima na svim nivoima u Bosni i Hercegovini tokom 2019. godine na osnovu zvaničnih podataka koje je organizaciji TI BiH dostavio Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine.

TUŽILAŠTVO	OKONČANE ISTRAGE	NAREDBA O OBUSTAVLJANJU ISTRAGE	ISTRAGA OKONČANA NA DRUGI NAČIN ²⁸	UDIO NAREDBI O OBUSTAVLJANJU ISTRAGE U SVIM OKONČANIM ISTRAGAMA
Tužilaštvo BiH	16	10	2	62.5%
Kantonalna tužilaštva	267	87	21	32.5%
Okružna tužilaštva	94	49	3	52.1%
Tužilaštvo Distrikta Brčko²⁹	25	1	4	4%
UKUPNO	402	147	30	36.5%

²⁶ Branko Perić, "Pravosuđe u BiH: Stanje i perspektive" (TI BiH, 2020)

²⁷ Izvještaj o monitoringu procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini 2019. TI BiH

²⁸ U istrage okončane na drugi način spadaju sve istrage koje nisu okončane po osnovu naredbe o obustavljanju istrage ili podizanjem optužnice. Na primjer, okončane su prebacivanjem predmeta na drugo tužilaštvo, objedinjavanjem predmeta, itd.

²⁹ Krivičnopravni sistem Bosne i Hercegovine sastoji se od četiri zasebna sistema, svaki sa svojim sudskim i tužilačkim sistemom i krivičnim zakonodavstvom: državni nivo (Bosna i Hercegovina), nivo entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska) i Distrikt Brčko. Tužilaštvo Distrikta Brčko nadležno je za teritoriju na kojoj nadležnost ima Osnovni sud Distrikta Brčko. Vidjeti: <https://jt-brckodistriktbih.pravosudje.ba/>

Tabela 3: Optužnice

U ovoj tabeli prikazan je broj optužnica u predmetima korupcije koje su podigla tužilaštva u Bosni i Hercegovini na svim nivoima tokom 2019. godine na osnovu zvaničnih podataka koje je organizaciji TI BiH dostavio Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine.

TUŽILAŠTVO	UKUPAN BROJ PODIGNUTIH OPTUŽNICA ZA KORUPCIJU	UDIO PODIGNUTIH OPTUŽNICA ZA DJELA KORUPCIJE U UKUPNOM BROJU PODIGNUTIH OPTUŽNICA
Tužilaštvo BiH	4	2.3%
Kantonalna tužilaštva	159	2.1%
Okružna tužilaštva	42	1.2%
Tužilaštvo Distrikta Brčko	20	7.6%
UKUPNO	225	1.9%

Ne samo da je broj optužnica za djela korupcije mali, nego je i kvalitet optužnica na niskom nivou. Prema Izvještaju o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini iz 2019. godine, „u predmetima korupcije visokog nivoa, uočene su neobjašnjive stručne i zakonske greške, nemar, zloupotreba postupka i upitne sudske odluke”.³⁰ Nemar se naročito ogleda u kvalitetu optužnica, koje se tokom krivičnog postupka često mijenjaju zbog grešaka i manjkavosti u pogledu opisa krivičnog djela, tumačenja zakonskih odredbi i navođenja malo ili nimalo dokaza o krivičnoj namjeri optuženog ili optuženih. Prema mišljenju OEBS-a, posljedica propusta tužilaca da navedu ili konkretizuju vrstu počinjenog krivičnog djela u predmetima zloupotrebe položaja, gdje ne navode propise o javnoj upravi, bilo je neuspješno procesuiranje visokopozicioniranih zvaničnika u Bosni i Hercegovini.³¹ Međutim, to se ne odnosi samo na predmete zloupotrebe položaja, nego i na druge predmete koji obuhvataju koruptivna krivična djela.

Na primjer, u predmetu *Fahrudin Radončić i drugi*, Fahrudin Radončić, bivši ministar bezbjednosti Bosne i Hercegovine, optužen za ometanje rada pravosuđa zbog uticaja koji je imao na suđenje vođi velike balkanske kriminalne grupe, oslobođen je od optužbi što je posljedica tužiočevog propusta da precizno navede elemente datog krivičnog djela. Predsjedavajuća sudskog vijeća u ovom predmetu, koji se vodio pred Sudom Bosne i Hercegovine, u presudi je navela da je „Tužilaštvo Bosne i Hercegovine propustilo precizno i jasno navesti koja su djela optuženima konkretno stavljena na teret, a Sud iz provedenih dokaza nije našao da je riječ o udruživanju radi činjenja krivičnog djela ometanja rada pravosuđa, davanja i primanja nagrade za trgovinu utjecajem”.³²

³⁰ „Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini”: 2019.

³¹ „Praćenje procesuiranja u predmetima korupcije u BiH: druga ocjena”: 2019.

³² „Fahrudin Radončić oslobođen po svim tačkama optužnice” Al Jazeera Balkans, (web), 16. maj 2018.

Odsustvo odgovornosti tužilaca za nemar u radu direktno je povezano sa apsolutnom diskrecijom da krivičnu istragu vode prema svom nahođenju. Konkretno, krivičnopravni sistem u Bosni i Hercegovini tužiocima daje

apsolutnu diskreciju u pogledu načina vođenja predmeta. Uz to, ne postoje ni kriterijumi ni pravila koja bi usmjeravala tužilačku diskreciju, niti zakon predviđa bilo kakav nadzor ili drugostepeni mehanizam kojim bi se pratile odluke ili ograničila sloboda tužilaca u tom pogledu. S obzirom da tužilac slobodno odlučuje da li pokrenuti istragu, koga optužiti i da li uložiti žalbu, jasno je da je tužilačka sloboda neograničena.³³ To objašnjava značajan procenat tužilačkih odluka o nepokretanju istrage u odnosu na ukupan broj podnesenih prijava o koruptivnim krivičnim djelima. Konkretno, u 2019. godini, 54% od 1.017 podnesenih prijava o slučajevima korupcije u Bosni i Hercegovini okončano je odlukom tužioca da ne otvori istragu.³⁴

U aktuelnim predmetima korupcije na visokom nivou i drugim predmetima koji obuhvataju visokopozicionirane zvaničnike, koje smo analizirali u sklopu našeg istraživanja, tužilaštvo se oslanjalo na dokaze pribavljene posebnim istražnim radnjama. U mnogim situacijama, ove radnje bile su značajno problematične u smislu prihvatljivosti na taj način pribavljenih dokaza i ugrozile zakonitost procesuiranja. To je evidentno u aktuelnom predmetu korupcije na visokom nivou *Amir Zukić i ostali*, koji je jedan od najvažnijih pokušaja da se procesuiraju visokopozicionirani zvaničnici i direktori javnih preduzeća. Amir Zukić, generalni sekretar Stranke demokratske akcije (SDA) i poslanik u državnom parlamentu u to vrijeme, i Safet Bibić, bivši glavni tehničar Klinike za otorinolaringologiju Kliničkog centra Univerziteta u Sarajevu, zajedno sa drugim optuženima, terete se za udruživanje u svrhu činjena krivičnih djela (konkretno, primanje mita radi trgovine uticajem). Cilj udruživanja bio je naći lica voljna da plate mito za zaposlenje u javnom preduzeću Elektroprivreda Bosne i Hercegovine. Grupa je iskoristila svoj uticaj na Eseda Džananovića, izvršnog direktora Elektroprivrede Bosne i Hercegovine, koji se tereti za zloupotrebu položaja i ta lica su nezakonito zaposlena u tom društvu, najvećem javnom preduzeću u zemlji. Rezultat je bio sistemska korupcija u postupku zapošljavanja u javnom sektoru.³⁵ TI BiH je pratio suđenje u ovom predmetu pred Opštinskim sudom u Sarajevu od novembra 2019. do marta 2020. godine, kada je privremeno obustavljeno održavanje ročišta zbog pandemije Covid-19.³⁶ Na posmatranim ročištima, tužilac je, kao dokaz o udruživanju, iznio analizu presretnute komunikacije između optuženih, sa prikazom SMS poruka i telefonskih razgovora.³⁷ Odbrana je već iznijela prigovor na izneseni dokaz, koji je pribavljen posebnim istražnim radnjama, navodeći da se dio komunikacije odvijao izvan vremenskog okvira na koji se djelo odnosi, te da nije obuhvaćen naredbom za prisluškivanje.³⁸ Međutim, sudija je odlučio da prihvati ovaj dokaz.³⁹

Prema Zakonu o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, sudija može prihvatiti osporene dokaze u spis i odlučiti o njihovoj prihvatljivosti po završetku ročišta, pod uslovom da u presudi obrazloži zašto na ročištu nije uvažio prijedloge stranaka.⁴⁰ Iako se praksa sudija u pogledu vremena odlučivanja o prihvatljivosti dokaza odnosi na način na koji vode predmet, takođe ima bitne posljedice po uspjeh tužilaštva u postupku. Ako se odluka o prihvatljivosti dokaza donese na ročištu, tužilac ima vremena da se prilagodi novim okolnostima i uspije u gonjenju. Ukoliko to nije slučaj, ostaje nejasno da li će dokazi biti uvaženi. Ovo tužiocu znatno sužava prostor za planiranje strategije, a posljedica je često nekažnjivost optuženih

33 Perić, 2020:26.

34 „Izvjestaj o monitoringu procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini 2019./ 2020.

35 „Izvjestaj: Praćenje suđenja u predmetima korupcije u BiH“ TI BiH 2020. https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/06/Izvjestaj-Sudjenja_eng.pdf Takođe vidjeti: Optužnica broj T09 0 KTK 0104948 16 od 10. marta 2017.

36 Posmatrana ročišta, koja su se održala 4. novembra 2019, 2. decembra 2019, 23. decembra 2019, 20. januara 2020. i 3. februara 2020. godine mogu se naći u Izvjestaju TI BiH na adresi https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/06/Izvjestaj-Sudjenja_eng.pdf.

37 „Izvjestaj: Praćenje suđenja u predmetima korupcije u BiH“ TI BiH 2020.

38 „Izvjestaj: Praćenje suđenja u predmetima korupcije u BiH“ TI BiH 2020.

39 „Izvjestaj: Praćenje suđenja u predmetima korupcije u BiH“ TI BiH 2020.

40 Član 305(7) Zakona o krivičnom postupku FBiH: „Sud će određeno i potpuno iznijeti koje činjenice i iz kojih razloga uzima kao dokazane ili nedokazane, dajući naročito ocjenu vjerodostojnosti protivrječnih dokaza, iz kojih razloga nije uvažio pojedine prijedloge stranaka, iz kojih razloga je odlučio da se ne sasluša neposrednosvjedok ili vještak čiji je iskaz pročitao, kojim razlozima se rukovodio pri rješavanju pravnih pitanja, a naročito pri utvrđivanju da li postoji krivično djelo i krivična odgovornost optuženog i pri primjenjivanju određenih odredaba Krivičnog zakona na optuženog i njegovo djelo“.

u predmetima krupne korupcije, naročito u svjetlu manjkavosti krivičnih zakona u pogledu primjene posebnih istražnih radnji. Tokom 2018. godine usvojene su izmjene i dopune zakona o krivičnom postupku sa ciljem da se uredi primjena posebnih istražnih radnji.⁴¹ Iako u Federaciji Bosne i Hercegovine izmjene i dopune u ovom pogledu nisu usvojene, one koje su usvojene na drugim nivoima vlasti suštinski se razlikuju i nisu usklađene.⁴² Uprkos nastojanjima da se ove manjkavosti saniraju, pomenute izmjene i dopune ne pružaju dovoljnu izvjesnost u pogledu zakonitosti dokaza pribavljenih posebnim istražnim radnjama, a nejasno je i ovlašćenje za primjenu tih radnji.

Kvantitet iznad kvaliteta - razdvajanje optužnica

2017. godine, Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine usvojio je kriterijume za ocjenu rada tužilaca, u kojima se kaže da se rad tužilaca ocjenjuje na osnovu broja / norme individualnih tužilačkih procesnih radnji.⁴³ Pošto se rad tužilaca ocjenjuje na osnovu broja podignutih optužnica, ocjena rada počiva na kvantitetu, a ne kvalitetu optužnica. Status tužioca i mogućnost napredovanja direktno zavise od dobre statistike. Usvajanje kriterijuma direktno je uticalo na predmete organizovanog kriminala i korupcije, gdje je razdvajanje tačaka optužnice u predmetima korupcije na visokom nivou postala uobičajena praksa.⁴⁴

Kaznena politika u predmetima korupcije na visokom nivou

Kaznena politika u predmetima korupcije na visokom nivou U pogledu analize kaznene politike u predmetima korupcije na visokom nivou koji se nalaze u bazi podataka, važno je naglasiti da se mnogi predmeti još uvijek nalaze u fazi glavnog pretresa, tj. nisu došli do faze donošenja presude. Radi ilustracije loše i neusklađene kaznene politike sudova u Bosni i Hercegovini, u ovom dijelu iznosimo podatke iz presuda u drugim predmetima korupcije na visokom nivou koje smo analizirali tokom procesa istraživanja. EU je konstatovala da je kaznena politika u pravosuđu Bosne i Hercegovine manjkava s obzirom na broj uslovnih zatvorskih kazni, preinačavanja zatvorske kazne u novčanu kaznu i često pozivanje na olakšavajuće okolnosti.⁴⁵ Članovi međunarodne zajednice, kao što su EU i OEBS, istakli su potrebu za uvođenjem adekvatne i usklađene kaznene politike kojom bi se obezbijedilo sprečavanje i odvratanje od korupcije, naročito korupcije na visokom nivou.⁴⁶ Jedna od najvećih prepreka razvoju usklađene sudske prakse u kaznenoj fazi leži u manjkavosti sudijskih argumenata i obrazloženju presude.

⁴¹ „Praćenje procesuiranja u predmetima korupcije u BiH: druga ocjena”. 2019.

⁴² „Praćenje sudskih postupaka u predmetima korupcije u BiH: druga ocjena”. 2019.

⁴³ Akt broj: 06-09-1-633-3/2017 od 16. novembra 2017, Visoki sudski i tužilački savjet (VSTV BiH).

⁴⁴ Perić, 2020:26.

⁴⁵ Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019). (web), www.ec.europa.eu

⁴⁶ Vidjeti: „Praćenje sudskih postupaka u predmetima korupcije u BiH: druga ocjena”. 2019.

Tabela 4: Presude u predmetima korupcije na visokom nivou

U ovoj tabeli prikazane su presude za djela korupcije na visokom nivou iz baze podataka, a u kojima se stiglo do faze izricanja presude.

PREDMET	DJELO	ZAKONSKA KAZNA	PRESUDA
Fahrudin Radončić i drugi	<ul style="list-style-type: none"> • Udruživanje radi činjenja krivičnog djela • Ometanje rada pravosuđa • Davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu uticajem 	3 - 10 godina (Krivični zakon BiH)	Oslobođen
Lijanovići II	Udruživanje radi činjenja krivičnih djela u vezi sa djelom zloupotrebe položaja / ovlašćenja	min. 3 godine (Krivični zakon FBiH)	7 godina ⁴⁷

U tabeli 4. prikazane su presude u dva predmeta iz istraživanja u kojima je faza izricanja presude zaključena. U tabeli se poredi presude i propisana kazna za navedeno djelo. S obzirom na prirodu predmeta korupcije na visokom nivou i činjenice da su optuženi visokopozicionirani zvaničnici, u analizi presuda takođe treba posmatrati i da li je došlo do oduzimanja imovine i primjene drugih posebnih mjera, npr. zabrane obavljanja javne funkcije. U predmetu *Lijanovići II*, prvostepena presuda je poništena, a kazna za prvooptuženog Jerka Ivankovića Lijanovića smanjena je sa 10 na 7 godina zatvora, uz naredbu za oduzimanje protivpravne imovinske koristi u iznosu od 652.861,38 KM (334.738,15 evra).⁴⁸ Pored toga, presudom mu je zabranjeno obavljanje ministarske funkcije u periodu od dvije godine, uz naglašavanje činjenice da je Lijanović počinio djelo korupcije dok je bio na funkciji ministra poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije Bosne i Hercegovine.⁴⁹ Zbog težine kazne, presuda predstavlja presedan u istorijatu procesuiranja korupcije u Bosni i Hercegovini, a vrijedna je pažnje i činjenica da je prvooptuženi, kao oponent stranke na vlasti, izgubio položaj i uticaj u politici. To nije uvijek slučaj. Oduzimanje imovine i zabrana obavljanja ministarske funkcije često izostaju iz kazne. Da bi se obezbijedilo oduzimanje imovine, neophodno je povećati tužilački kapacitet i resurse za vođenje finansijske istrage i identifikovanje nezakonito stečene imovine. Isto tako, sudije često propuštaju izreći zabranu obavljanja javne funkcije u presudi, čime se propušta prilika da se apostrofiraju odgovornost nosilaca javnih funkcija i pogubne posljedice korupcije na visokom nivou po društvo. Ovo je naročito bitno u kontekstu Bosne i Hercegovine, gdje zvaničnici protiv kojih se vodi istraga ili se terete za korupciju nastavljaju da obavljaju i kandiduju se za javne funkcije.

⁴⁷ Prvooptuženi je osuđen na sedam godina kazne zatvora i naređeno da vrati 652.861,38 KM (334.738,15 €) nezakonito stečene imovinske koristi, dok je optuženom Stipi Šakiću određena jedna godina kazne zatvora. "Jerku Ivankoviću Lijanoviću smanjena kazna zatvora na sedam godina." Klix, (web) 1. oktobar 2019.

⁴⁸ "Jerku Ivankoviću Lijanoviću smanjena kazna zatvora na sedam godina." Klix, (web) 1. oktobar 2019.

⁴⁹ "Jerku Ivankoviću Lijanoviću smanjena kazna zatvora na sedam godina." Klix, (web) 1. oktobar 2019.

U tom pogledu, jedan od najistaknutijih primjera je i predmet korupcije na visokom nivou skorijeg datuma: tzv. *Afera Respiratori*. Optuženi su Fadil Novalić, predsjednik Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Fahrudin Solak, direktor Federalne uprave civilne zaštite i Aleksandar Zolak, direktor Agencije za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine. Trojici zvaničnika na teret se stavlja organizovani kriminal, pranje novca i

zloupotreba položaja u vezi sa nabavkom respiratora tokom pandemije Covid-a 19. U maju 2020. godine, u sklopu istrage koju vodi Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, zvaničnici su ispitani, nakon čega je Sud Bosne i Hercegovine izrekao mjere zabrane kojima se osumnjičenima zabranjuje kontakt sa svjedocima u ovom predmetu.⁵⁰ S obzirom da je jedan od svjedoka i ministar u Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, privremene mjere dovele su u pitanje funkcionisanje Vlade FBiH.⁵¹

Kako je već navedeno, izuzetno mala učinkovitost pravosuđa u procesuiranju korupcije na visokom nivou i aktuelna praksa nekažnjavanja visokopozicioniranih zvaničnika rezultirala je ograničenim razumijevanjem značaja integriteta u javnoj službi. Nekoliko optuženih u predmetu Amir Zukić i ostali, koji je otvoren u martu 2017. godine, imenovano je na javne funkcije ili su nastavili da ih obavljaju. 2018. godine, Asim Sarajlić, jedan od optuženih, koji je izabran na mjesto delegata u gornjem domu Parlamenta Bosne i Hercegovine, gdje je imenovan za člana Ustavnopravne komisije, Zajedničke komisije za administrativne poslove, Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-bezbjednosne agencije BiH i Zajedničke komisije za odbranu i bezbjednost.⁵² Uprkos težini djela korupcije, medijskom izvještavanju i rangju ovih zvaničnika, čini se da procesuiranje ima male ili nikakve posljedice u smislu odvratanja od tog krivičnog djela.

Pored lošeg kvaliteta i obrazloženja presude, kratak pogled na statističke podatke o vrsti presude i kazni koje izriču sudovi u Bosni i Hercegovini u predmetima korupcije takođe ukazuje na blag pristup kažnjavanju korupcije.

⁵⁰ "Nove mjere zabrane za Fadila Novalića." BHRT (web), 6. juni 2020.

⁵¹ "Nove mjere zabrane za Fadila Novalića." BHRT.

⁵² Parlamentarna skupština BiH, Delegati, (web) <https://www.parlament.ba/delegate/detail/559>

Tabela 5: Vrste presuda u predmetima korupcije

U tabeli su prikazane kazne izrečene u predmetima korupcije, prema tužilaštvima na svim nivoima u Bosni i Hercegovini tokom 2019. godine, na osnovu zvaničnih podataka koje je organizaciji TI BiH dostavio Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine.

PREDMET	PONIŠTENJA PRESUDA	OSLOBOĐEN	KRIV
Tužilaštvo BiH	0	1	1
Kantonalna tužilaštva	1	46	155
Okružna tužilaštva	1	14	51
Tužilaštvo Distrikta Brčko	0	1	17
UKUPNO	2	62	224

Tabela 6: Kazne izrečene kada je optuženi oglašen krivim

U tabeli su prikazane kazne izrečene u predmetima korupcije kada je optuženi oglašen krivim, prema tužilaštvima na svim nivoima u Bosni i Hercegovini tokom 2019. godine, na osnovu zvaničnih podataka koje je TI BiH-u dostavio Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine.

PREDMET	NOVČANA KAZNA	USLOVNA KAZNA	KAZNA ZATVORA
Tužilaštvo BiH	0	1	0
Kantonalna tužilaštva	2	107	46
Okružna tužilaštva	15	24	12
Tužilaštvo Distrikta Brčko	0	12	5

Iako tabela 5. ne govori mnogo o kaznenoj politici zbog značajnijeg broja osuđujućih presuda u odnosu na 2019. godinu, u tabeli 6. prikazane su dosuđene kazne prema vrsti. Na osnovu statističkih podataka Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine, velika većina od 224 osuđujuće presude u predmetima korupcije su uslovne (144), dok je kazna zatvora izrečena u svega 63 presude.

Prikupljeni i analizirani podaci jasno govore da postoji potreba za izmjenom kaznene politike u predmetima korupcije u pravcu obezbjeđivanja sprečavanja i odvraćanja. U Izveštaju o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini iz 2019. godine, „mali broj predmeta korupcije koji su procesuirani i u kojima su izrečene pravosnažne osuđujuće presude uglavnom se odnose na situaciju korupciju. Međutim, čak ni u tim predmetima sankcije nemaju odvraćajući efekat“⁵³

Korupcija u pravosuđu

Neefikasnost pravosuđa u procesuiranju korupcije predstavlja veliki problem. Međutim, posljednjih godina, navodi i optužbe članova samog pravosuđa za korupciju ozbiljno su narušili povjerenje javnosti u pravosuđe i integritet pravosuđa. U svom Izveštaju o stanju u četvrtom krugu ocjenjivanja, GRECO upozorava da u zakonu ne postoje mehanizmi kojima se garantuju nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa, te da postoji opšta percepcija visoke politizacije pravosuđa, i to iz dva razloga: (1) članovi pravosuđa imaju bliske veze sa političarima, i (2) istrage i predmeti eksponirani u javnosti ne postoje ili se otvaraju i zatvaraju zavisno od političkih motiva.⁵⁴ Iako nedostatak kapaciteta sudija i tužilaca jeste pitanje koje zahtijeva obuku članova pravosuđa i reformu sistema, nedostatak integriteta je ozbiljniji problem u svjetlu društvene odgovornosti. U istraživanju smo utvrdili veći broj predmeta korupcije, u nekoliko slučajeva i korupcije na visokom nivou, gdje su optuženi nosioci pravosudnih funkcija.

⁵³ „Izveštaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini“. 2019.

⁵⁴ GRECO Evaluation Report Bosnia and Herzegovina: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. CoE (web), 2016.

U dva analizirana predmeta, *Alija Delimustafić i ostali („Pravda“)* i *Ismet Hamzić i ostali („Kurir“)*, otkriveno je prisustvo organizovanog kriminala u pravosuđu, što postavlja ozbiljna pitanja u pogledu provjera integriteta i etike sudija i tužilaca. U predmetu *Kurir*, prvooptuženom Ismetu Hamziću, advokatu, na teret se stavlja organizovanje kriminalne grupe čiji su pripadnici sudski referenti, koja je izdejstvovala 46 nezakonitih odluka u Općinskom sudu u Sarajevu od 2013. do 2016. godine. Hamzić je podmićivao referente da u sudskom sistemu za dodjelu predmeta manipulacijama predmete u kojima je on postupao dodjeljuju sutkinji Mileni Rajić.⁵⁵ Sutkinja Rajić je i sama među optuženima u predmetima *Kurir II* i *Pravda*, gdje joj se na teret stavlja donošenje presuda na osnovu falsifikovanih informacija i učesće u namještenim sporovima u kojima je na lica prenesena imovina na koju nisu imali pravo.⁵⁶ Slično tome, u predmetu *Alija Delimustafić i ostali*, prvooptuženom Aliji Delimustafiću stavlja se na teret organizovanje kriminalne grupe koje je nezakonito knjižila i preprodavala nekretnine umrlih lica u Kantonu Sarajevo, a i ovom predmetu je bila umiješana sudska administracija. Sutkinje Lejla Fazlagić-Pašić i Milena Rajić optužene su da su u ovim predmetima nezakonito izdejstvovala sudske odluke. Uz to, u predmetu *Alija Delimustafić i ostali*, jedan od optuženih je kantonalni tužilac Džemal Karić, koji se tereti za rad po nalogu Alije Delimustafića u predmetima protiv Delimustafićeve braće Envera, Mirsada i Hajrudina, davanje pravnih savjeta odbrani optuženih i pomaganje braći u dva krivična predmeta kako bi izbjegli dugogodišnju kaznu zatvora, te da bi njihova preduzeća mogla zadržati milionsku dobit stečenu krivičnim djelom.⁵⁷

Pored optužbi protiv sudija i tužilaca, naročito zabrinjava to što je predsjedavajuća sudijskog vijeća u predmetu *Kurir* u određenoj mjeri bila umiješana u odluke koje su optuženi nezakonito izdejstvovali. Nakon potvrđivanja optužnice, odbrana je podnijela zahtjev za izuzeće predsjedavajuće sutkinje, Sanele Rondić, navodeći rizik od pristrasnosti sutkinje obzriom da je donijele neke odluke koje se tiču optuženih.⁵⁸ Čak i nakon što su iz nezakonitih odluka uklonjeni svi elementi koji ukazuju na sudije koje su ih donijele, a ostavljeni samo inicijali, tužiocu su priznali da bi predsjedavajuća Rondić „mogla biti“ jedna od sudija čija su imena uklonjena. Međutim, zahtjev za izuzeće sudije Rondić odbijen je.⁵⁹ Okolnosti ovog predmeta problematične su sa više aspekata, počevši od sukoba interesa predsjedavajuće sutkinje, čime je podrivena nepristrasnost cjelokupnog sudskog procesa. EU je konstatovala da se pravila o sukobu interesa u pravosuđu odnose samo na Visoki sudski i tužilački savjet (VSTS), dok se druge mjere sprečavanja sukoba interesa navode samo u neobavezujućim smjernicama VSTS-a, a koje treba da sprovode sudovi i tužilaštva.⁶⁰

55 "Kurir: Manipulacije u sudskom sistemu za dodjelu predmeta" Detektor, (web) 17. april 2018.

56 "Judge Milena Rajić Removed from Office." CIN (web), 11. mart 2020.

57 "Tužilac za počastiti." VOA (web) 27 March 2020.

58 "Odbijen zahtjev za izuzeće sutkinje Sanele Rondić." Detektor (web) 12. septembar 2017.

59 "Odbijen zahtjev za izuzeće sutkinje Sanele Rondić." Detektor (web) 12. septembar 2017.

60 Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019).

61 "Potvrđeno iz Suda: U akciji "Kameleon" uhapšena sutkinja Melisa Kovačević." Faktor (web) 9. mart 2020.

62 Kantonalno tužilaštvo ZDK, (web) 24 July 2020. <https://kt-zenica.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=92803>

U istraživanju smo utvrdili povećanje broja optužnica protiv nosilaca pravosudnih funkcija, i to u predmetima koji su privukli značajnu pažnju medija i javnosti. U martu 2020. godine, Melisa Kovačević, sutkinja Krivičnog odjeljenja Općinskog suda u Zenici, uhapšena je zbog postojanja osnova sumnje da je posredovala u donošenju oslobađajućih ili blažih presuda u zamjenu za novčanu korist, između ostalog i u predmetima u kojima su optuženi srodnici zvaničnika.⁶¹ U julu 2020. godine, Općinski sud u Kaknju potvrdio je optužnicu protiv Kovačevićeve za zloupotrebu položaja ili ovlašćenja u vezi sa produženim krivičnim djelom primanja dara i drugih oblika koristi, te trgovine uticajem.⁶²

Korupcijom se bave ne samo sudije nižih sudova i tužilaštava, nego i nosioci pravosudnih funkcija u najvišim institucijama pravosuđa u zemlji, kao što je Tužilaštvo Bosne i Hercegovine.

Goranu Salihoviću, bivšem glavnom tužiocu Bosne i Hercegovine, trenutno se sudi za zloupotrebu položaja zbog zloupotrebe sredstava za reprezentaciju, svjesno postupanje suprotno propisima o maksimalnim ograničenjima troškova u zemlji i inostranstvu, kao i činjenicu da je naložio da se sredstva namijenjena za ekshumacije žrtava rata i saslušanje svjedoka prebace na konto za putovanja u inostranstvo i reprezentaciju.⁶³ S obzirom na veoma mali broj predmeta korupcije na visokom nivou koji su procesuirani u Bosni i Hercegovini, udio predmeta u kojima su optuženi sudije i tužioci posebno zabrinjava. Drugi problematičan aspekt je činjenica da tužioci koji su ovlašćeni da sprovedu istrage i procesuiraju djela korupcije često i sami bivaju optuženi upravo za korupciju. Okolnosti ovih predmeta stvaraju nezadovoljstvo radom pravosuđa na borbi protiv korupcije i učvršćuju sve izraženiju percepciju da su aktuelni procesi u predmetima korupcije na visokom nivou ispolitizovani i nespojivi sa zaštitom i jačanjem vladavine prava.

S obzirom na važnost koju nosioci pravosudnih funkcija imaju u očuvanju etike, integriteta i vladavine prava, eksponirani predmeti korupcije u kojoj su učestvovali sudije i tužioci predstavljaju upozorenje da je potrebno jačati sistem integriteta u pravosuđu. U gore prikazanim predmetima, veći broj sudija i tužilaca sankcionisan je u disciplinskom postupku. Na primjer, bivši glavni tužilac Tužilaštva Bosne i Hercegovine Goran Salihović smijenjen je sa položaja i degradiran na poziciju tužioca u Tužilaštvu Bosne i Hercegovine,⁶⁴ a sutkinja Melisa Kovačević privremeno je udaljena na osnovu odluke prvostepene komisije Visokog sudskog i tužilačkog savjeta.⁶⁵ Međutim, ovakvi disciplinski postupci nisu odvrćajući, niti srazmjerni djelima koja su optuženi počinili ili koja im se stavljaju na teret. To su, u stvari, čisto reaktivne mjere u borbi protiv korupcije u pravosuđu. Iz tog razloga, neophodno je uvesti preventivne mehanizme radi jačanja integriteta i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, uz izbjegavanje ili minimiziranje mogućnosti korupcije u pravosuđu. U tom cilju, u Izvještaju stručnjaka o stanju vladavine prava preporučuje se uvođenje efikasnih provjera integriteta i rigorozan sistem provjera imovinskih kartona nosilaca pravosudnih funkcija, koji bi se pratio spolja.⁶⁶ Osim procesuiranih predmeta korupcije u pravosuđu, prisutna je i velika zabrinutost u pogledu sve većeg broja prijavljenih slučajeva i korupcije u pravosuđu i korupcijskih afera na visokom nivou, kao što su afere u kojima su učestvovali članovi Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH. Odmah poslije javne uprave, korupcija u pravosuđu zauzima drugo mjesto u prijavama korupcije koje su tokom 2019. godine stigle u TI BiH.⁶⁷ Ovaj trend zabrinjava, a postoji i veliki broj neriješenih korupcijskih afera u koje je umiješano i pravosuđe. Jedna od njih, afera *Potkivanje* odnosi se na predsjednika Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Milana Tegeltiju, koji se sumnjiči za trgovinu krivičnim istragama.⁶⁸ Iako je afera privukla značajnu pažnju javnosti, rezultirala je potpunim nepovjerenjem građana prema pravosuđu, čiji su članovi izrazili podršku Tegeltiji i osudili „pritisak“ na pravosuđe i VSTS kao instituciju. Ovaj predmet iznjedrio je niz kontroverznih postupaka u VSTS u vezi sa utvrđivanjem odgovornosti predsjednika VSTS i urušio instituciju i njenu sposobnost da uređuje pravosuđe.⁶⁹ Odsustvo napretka u pogledu utvrđivanja Tegeltijine odgovornosti za povredu zakona potvrdilo je disfunkciju važećeg Zakona o VSTS. Na kraju, predsjednik VSTS nije procesuiran, a disciplinski postupak bio je potpuni promašaj i pokazao da sadašnji Zakon o VSTS tom tijelu omogućava da radi bez ikakve odgovornosti.

63 "Tužilaštvo BiH potrošilo sredstva za ekshumacije kada se radila Tomašica" Detektor (web) 6. mart 2020. "NEWS Bosnian Ex-Chief Prosecutor Tried for Abuse of Office." BalkanInsight (web) 28. januar 2020.

64 "Salihoviću potvrđena mjera smjene s pozicije glavnog tužioca" Detektor (web) 23. oktobar 2017.

65 "Suspendirana dodatna sutkinja Općinskog suda u Zenici." VSTV, (web) 13. mart 2020, <https://vsts.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=89822>

66 Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019).

67 „Najveći broj slučajeva korupcije prijavljenih protiv javne uprave i pravosuđa, smanjen broj prijava zviždača“. TI BiH, (web) 27. februar 2020.

68 "Afera "Potkivanje": Žurnal objavio video Tegeltije, Aleševića i Pandže." N1 (web), 23 May 2019.

69 Perić, 2020:26.



ZAKONI PO MJERI POJEDINACA

Prema Mišljenju o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, „svi nivoi vlasti pokazuju znake političke zarobljenosti, što direktno utiče na svakodnevni život građana, posebno u oblastima zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja i javnih nabavki”.⁷⁰ Prilikom obavljanja zvaničnih funkcija, pripadnici političkih elita često rade u vlastitom interesu ili interesu svoje političke stranke. Jedan od najvažnijih elemenata zarobljene države je praksa političkih elita da prilagođavaju zakone kojima štite privatne interese i učvršćuje mrežu korumpiranih zvaničnika i drugih u javnom sektoru. Iako u Bosni i Hercegovini ima malo zakona po mjeri interesa, važno je razlikovati situaciju u toj zemlji od situacije u drugim zemljama u kojima na takve zakone češće nailazimo. Političke elite često ne učestvuju u izradi zakona koji bi pogodovali njihovim privatnim i političkim interesima, ali koriste zakonodavne manjkavosti koje im omogućavaju da zadrže *status quo*. Propisi koji su bitni za učinkovitu borbu protiv korupcije i obezbjeđivanje odgovornosti zvaničnika u Bosni i Hercegovini manjkavi su (na primjer, o sukobu interesa i prijavljivanju imovine, krivični zakon, itd.). Isto tako, lobiranje nije uređeno zakonom, što znači da ne postoji registar lobista. Posljedica je to što parlamentarni zastupnici nemaju obavezu da prijave kontakt sa licima koja, uprkos činjenici da nisu registrovana kao lobisti, lobiraju za usvajanje određenih zakona tokom parlamentarne procedure.⁷¹ Pored toga, zakonodavna tijela na svim nivoima imaju sklonost da koriste hitne parlamentarne procedure, koji isključuju mogućnost javne diskusije ili podnošenja amandmana, te negativno utiču na kvalitet zakona.⁷² Opšta posljedica ovakvog zakonodavnog procesa je smanjena transparentnost i suženo učešće građana i građanskog društva u donošenju zakona.

Tokom istraživanja, utvrdili smo svega nekoliko zakona prilagođenih interesima ili pokušaja donošenja takvih zakona. Tiču se različitim sektorima društveno-ekonomskog života ili državne službe, a to su:

1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH)
2. Zakon o igrama na sreću Republike Srpske
3. Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH)
4. Zakon o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine
5. Izmjene i dopune Zakona o notarima Republike Srpske

⁷⁰ Perić, 2020:26.

⁷¹ National Integrity System Assessment Bosnia and Herzegovina 2013, (web), https://images.transparencycdn.org/images/2013_BiH_NIS_EN.pdf

⁷² Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019).

⁷³ "Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine neustavan," Al Jazeera Balkans, (web) 23. decembar 2016.

Kako sami nazivi zakona govore, svrha navedenih zakona je urediti različite oblasti ili sfere društva. Međutim, bez obzira na razlike, svi zakoni privukli su pažnju međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, a u nekoliko slučajeva osporena je i njihova ustavnost. Namjera je bila da se izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine promijeni definicija i kategorije državnih službenika i prošire kategorije zaposlenih u državnoj upravi koji se politički imenuju.⁷³ Cilj izmjena i dopuna bio je obezbijediti da imenovanja i saglasnost na pozicije na višem i

srednjem nivou upravljanja daje Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, čime bi imenovanje bilo direktno povezano sa političkim mandatom vlade.⁷⁴ Da su usvojene i sprovedene, izmjenama i dopunama bi se ispolitizovala javna uprava na nivou entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, suprotno svim preporukama EU. Direkcija za proširenje Evropske komisije, zajedno sa Uredom visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini i organizacijama civilnog društva, upozorila je da će izmjene i dopune dovesti do značajnog proširenja popisa političkih imenovanja i ugroziti neutralnost, integritet i povjerljivost javne uprave. Iako su izmjene i dopune usvojila oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, potpredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine uputio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine zahtjev za utvrđivanje ustavnosti, koji je zakon ocijenio neustavnim po dva osnova. Kao prvo, usvojen je u hitnoj parlamentarnoj proceduri bez utemeljenosti u zakonu. Drugo, diskriminiše one koji žele da rade u državnoj službi i ne uzima u obzir kvalifikacije kandidata, čime pozicije na višem i srednjem nivou uprave ostaju otvorene samo za određene kadrove.⁷⁶ Uprkos očiglednoj posljedici zakona u smislu proširenja popisa političkih imenovanja, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine podnijela ih je u sklopu reforme radnog zakonodavstva usmjerene na rezanje javne uprave.⁷⁷ Da su usvojene, izmjene i dopune ugrozile bi već ispolitizovanu i opterećenu javnu upravu, a državna služba bila bi otvorena samo za one sa političkim vezama.

Istraživanje je takođe pokazalo da izvršna vlast zakone po mjeri interesa primjenjuje i retroaktivno sa ciljem legalizacije radnji koje su bile nezakonite u određenom trenutku. Na primjer, u septembru 2019. godine, izmjenama i dopunama Zakona o notarima Republike Srpske uveden je usmeni dio notarskog ispita tek nakon sprovođenja postupka javnog poziva za notare, gdje usmeni dio ispita nosi 80% bodova, uprkos činjenici da nije bio predviđen Zakonom o notarima koji je u to vrijeme bio na snazi.⁷⁸ Svrha izmjena i dopuna bila je ozakoniti javni poziv kojim je uveden usmeni dio ispita,⁷⁹ i smanjiti već učinjenu štetu po notarske kancelarije u Republici Srpskoj zato što su notari izabrani po osnovu tog javnog poziva već notarski ovjerali određeni broj pravnih akata.⁸⁰ Izmjene i dopune usvojene su u hitnoj parlamentarnoj proceduri,⁸¹ nakon odluke Okružnog suda u Banjaluci, kojom je utvrđeno da je poziv za notare u nekim opštinama bio suprotan zakonu.⁸² S obzirom na značaj notara za pravne poslove i svakodnevni život građana, posljedice javnog poziva i izmjena i dopuna poništile su dokumente koje su ovjerali notari izabrani suprotno zakonu.

Iako su navedeni zakoni prilagođeni sa ciljem održavanja mreže ljudi u javnoj službi bliskih vladajućim političkim elitama, u istraživanju su identifikovani zakoni koji su koncipirani tako da služe privatnim interesima određenih pravnih lica. Zakon o igrama na sreću Republike Srpske definiše igre na sreću kao djelatnost od javnog interesa i otvara mogućnost da Vlada Republike Srpske javnom preduzeću „Lutrija Republike Srpske“ dozvoli objavljivanje međunarodnog tendera za javno-privatno partnerstvo za priređivanje elektronskih igara na sreću. Tender je dobio švajcarski Casino Austria VLT i ova dva preduzeća postala su isključivi priređivač elektronskih igara na sreću.⁸³ Zakon je imao krajnje negativne posljedice pošto je Vlada

74 "Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine neustavan," Al Jazeera Balkans,

75 "Zakon o državnoj službi u FBiH: Politizacija uprave ili rezanje javne potrošnje?" Klix, (web) 14. oktobar 2015.

76 Odluka broj U-13/16. http://www.ustavisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=442

77 "Zakon o državnoj službi u FBiH: Politizacija uprave ili rezanje javne potrošnje?" Klix.

78 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o notarima Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske broj: 68/17.

79 "Sramotan konkurs Vlade RS: Imenovani podobni notari čije ovjere ne važe!" Fokus (web), 4. mart 2020.

80 "Imenovanjem podobnih notara prekršili Ustav pa gnoisali odluku suda!" Capital.ba (web) 4. mart 2020.

81 "Narodna skupština u prvom dijelu Šeste redovne sjednice usvojila sedam zakona", Narodna skupština RS, (web) 19. septembar 2019.

82 "Vlada Srpske prekršila Ustav pri zapošljavanju notara" BN TV, (web), 7. mart 2020.

83 "Sve na crno: Državno kockanje novcem građana Srpske." Capital.ba (web), 6. decembar 2019.

Republike Srpske povukla dozvole za priređivanje igara na sreću privatnim priređivačima, što je za posljedicu imalo gubitak radnih mjesta.⁸⁴ Ovaj zakon, koji je usvojen u martu 2019. godine, do danas nije osporen. Istraživanje provedeno za potrebe ove analize pokazuje da visokopozicionirani zvaničnici koji su procesuirani zbog korupcije, preko članova svoje mreže koje su postavili u javne institucije, vrše neprimjeren uticaj na odlučivanje i zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini. To naročito zabrinjava kada dođe do pokušaja da se izmijeni krivično zakonodavstvo da bi se dodatno oslabili tužilački kapaciteti u borbi protiv korupcije. 2018. godine, Elzina Pirić, bivša bliska saradnica Mirsada Kukića, jednog od optuženih u predmetu *Amir Zukić i ostali*,⁸⁵ predložila je izmjene i dopune Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine sa ciljem izmjene definicije krivičnog djela „primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu uticajem“, koje se optuženima u ovom predmetu stavlja na teret.⁸⁶ Prema važećem zakonu, djelo postoji kada zvaničnik koristi svoj položaj u institucijama Federacije Bosne i Hercegovine da se obavi radnja koja se ne bi smjela obaviti ili da se ne obavi radnja koja bi se morala obaviti. Prema predloženim izmjenama, riječi „nagrada“ i „koristi“ bile bi zamijenjene riječima „mito“, tako da se trgovina uticajem bez mita ne bi smatrala krivičnim djelom.⁸⁷ S obzirom na političke veze i interese u ovom predmetu, od samog početka bilo je jasno da je cilj izmjena i dopuna dekriminalizacija djela koja se stavlja na teret Amiru Zukiću, Mirsadu Kukiću i drugim visokopozicioniranim zvaničnicima. Elzina Pirić, predlagač, bila je članica SDA (Stranke demokratske akcije) kao i Mirsad Kukić prije nego što je on osnovao svoju političku stranku PDA (Pokret demokratske akcije).⁸⁸ Reagujući na usvajanje izmjena i dopuna na Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, Misija OEBS-a u Bosni i Hercegovini izdala je zvanično saopštenje u kojem upozorava da će, ukoliko budu usvojene na gornjem domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, predložene izmjene imati direktan uticaj na krivične istrage koje se vode protiv političara u Federaciji Bosne i Hercegovine.⁸⁹ Ove izmjene i dopune, na kraju, nisu usvojene. Međutim, usvajanje na donjem domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine izaziva bojazni u pogledu namjere zakonodavca da smanji napore na borbi protiv korupcije. Isto tako, sa procesnog stanovišta, izmjene i dopune predložene su po skraćenom postupku, kao i u slučaju navedenih zakona po mjeri.

U svom Izvještaju o ocjeni stanja u okviru četvrtog kruga evaluacija, GRECO preporučuje da Bosna i Hercegovina detaljno preispita i definiše svoj režim savjetovanja, supervizije i sprovođenja zakona o sukobu interesa, obezbijedi njegovu nezavisnost i blagovremenost, te osigura njegovu učinkovitost kroz sistem odgovarajućih sankcija.⁹⁰ Postojeći sistem sprečavanja sukoba interesa skoro je potpuno nefunkcionalan od 2013. godine, što je posljedica izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine. Navedenim izmjenama i dopunama prenesena je nadležnost za odlučivanje o sukobu interesa sa Centralne izborne komisije na novoformiranu posebnu parlamentarnu komisiju za odlučivanje o sukobu interesa,⁹¹ čija su nezavisnost i nepristrasnost potpuno ukinute zbog neadekvatnih odredbi o sastavu nove komisije, kvalifikaciji članova i načinu rada. Konkretno, izmjenama i dopunama uvodi se posebna parlamentarna komisija, koja se sastoji od tri člana iz Predstavničkog doma, tri člana iz

84 "Posljedice novog zakona o igrama na sreću u RS sve katastrofalnije" Dnevni Avaz (web), 15. juli 2019.

85 "Predstavnički dom FBiH usvojio izmjene zakona: Ukida se krivično djelo za koje su optuženi Sarajlić, Kukić i Zukić" Index.ba (web), 20. juni 2018.

86 Prijedlog Zakon o izmjeni i dopuni Krivičnog zakona FBiH. 26. juli 2018, https://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/v2/userfiles/file/Materijal%20u%20proceduri_018/Prijedlog_izm_dop_Kriv-zakona_Elzina_Piric.pdf

87 M. Imamović, "Izmjene Krivičnog zakona FBiH: Uporednopravna rješenja i komparativni osvrt." Frontal.ba (web) <https://www.frontal.ba/blogovi/blog/61222/izmjene-krivicnog-zakona-fbih-uporednopravna-rjesenja-i-komparativni-osvrt>

88 "Ambasada SAD o Krivičnom zakonu FBiH: Jačati, a ne slabiti pravosudne institucije u BiH." NAP (web), 20. juni 2018.

89 "Izmjene Krivičnog zakona FBiH: Predložene izmjene ne doprinose jačanju borbe protiv korupcije" Paragraf, (web), 22. juni 2018.

90 GRECO Evaluation Report Bosnia and Herzegovina: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (2016).

91 "Izvještaj o monitoringu unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini za 2012." TIBIH, april 2013.

Doma naroda (gdje najmanje jednu trećinu čine poslanici iz opozicije) i tri člana iz Agencije za prevenciju i borbu protiv korupcije, ali se ne utvrđuju uslovi u pogledu kvalifikacija njenih članova.⁹² Nova komisija donosi odluke kvalifikovanom većinom (tj. najmanje dva člana komisije iz reda sva tri konstitutivna naroda, odnosno ukupno šest glasova).⁹³ Odlučivanje kvalifikovanom većinom za koju je potreban nacionalni konsenzus može odluku o sukobu interesa pretvoriti u pitanje od vitalnog nacionalnog interesa. Pored toga, izmjene i dopune predviđaju da sva pravila kojima se uređuje rad komisije moraju usvojiti oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, što komisiju stavlja pod direktnu kontrolu zastupnika i političkih stranaka.⁹⁴

Ove izmjene i dopune imaju dvije veoma bitne posljedice. Jedna se odnosi na sâmo sprovođenje Zakona o sukobu interesa, a druga na slučajeve sukoba interesa na nižim nivoima vlasti. Prvo, Komisija je izmjenama i dopunama stavljena pod značajan uticaj i kontrolu političkih stranaka i njihovih članova, koji mogu da odluče u kojim slučajevima donijeti konačnu odluku, a koje potpuno blokirati. Na primjer, Dragan Čović, predsjednik Hrvatske demokratske zajednice BiH (HDZ) i bivši član Predsjedništva Bosne i Hercegovine, optužen je za sukob interesa na temelju toga što je udruženje Hrvatski narodni sabor (HNS), kojim rukovodi, primilo javna sredstva tokom njegovog mandata na mjestu člana Predsjedništva BiH.⁹⁵ Iako je slučaj prijavljen komisiji 2018. godine, komisija ovo pitanje nije razmatrala ni na jednoj sjednici zato što se članovi komisije iz redova HDZ BiH nisu pojavili ni na jednoj sjednici.⁹⁶ Ovaj primjer pokazuje posljedicu odlučivanja putem kvalifikovane većine i kako članovi komisije iz reda zastupnika mogu blokirati rad tog tijela ukoliko to odgovara interesima njihove političke stranke ili njenih članova. Druga posljedica izmjena i dopuna odnose se na Zakon o sukobu interesa u organima vlasti Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), u kojem i dalje stoji da o sukobu interesa odlučuje Centralna izborna komisija (CIK).⁹⁷ Konkretno, pošto je izmjenama i dopunama ukinuta nadležnost CIK-a nad tim pitanjem, Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u FBiH nije izmijenjen, što je dovelo do situacije u kojoj nijedna institucija na nivou FBiH nije nadležna za sprovođenje zakona. Prema važećem Zakonu o sukobu interesa u FBiH, nadležnost za odlučivanje o prijavljenim slučajevima sukoba interesa u FBiH nadležnost ima CIK, što je suprotno nadležnostima CIK-a iz državnog zakona.

U kontekstu procesuiranja korupcije i zakona po mjeri interesa, treba pomenuti i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH (VSTS), koji uređuje funkcionisanje zajedničkog regulatornog tijela za pravosuđe i druga srodna pitanja, kao što su disciplinska odgovornost i postupak protiv članova pravosuđa.⁹⁸ Zakon ima dosta manjkavosti u pogledu odgovornosti i rada članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta. Ne postoji učinkovito mehanizam utvrđivanja odgovornosti članova VSTS, niti postoje odredbe o njihovim obavezama kojima bi se obezbijedila odgovornost u slučaju neizvršavanja dužnosti.⁹⁹ Isto tako, odredbe o odgovornosti članova VSTS nejasne su, što ostavlja prostor i za šira, kreativna tumačenja, ali i za uža, manipulativna. „Protoklih godina VSTS je sam postao dio problema. Ozbiljni propusti u radu pravosuđa postali su očigledni usljed nedostatka liderske

92 "Izveštaj o monitoringu unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini za 2012." TIBIH.

93 "Izveštaj o monitoringu unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini za 2012." TIBIH.

94 Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

95 "Više od godinu država utvrđuje da li je Dragan Čović u sukobu interesa." Klix, (web), 6. juni 2019.

96 „Više od godinu država utvrđuje da li je Dragan Čović u sukobu interesa.” Klix.

97 Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u FBiH. „Službene novine Federacije BiH”, broj 70/08

98 Zakon o VSTV BiH. https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorijevijesti.jspx?_afins=141&modul=1172&kat=1178

99 Perić, 2020:26.

sposobnosti, navoda o politizaciji i sukobu interesa, neefikasne organizacije, nedovoljne transparentnosti i odnosa s javnošću i, u konačnom, zbog nesprovođenja reformi”.¹⁰⁰ Isto tako, članovi VSTS koji su bili predmet krivične istrage ili gonjenja mogu nastaviti da obavljaju svoje dužnosti, a mandat im automatski prestaje samo u slučaju pravosnažne odluke o krivici.¹⁰¹ Uz to, odluka o razrješenju člana VSTS donosi se dvotrećinskom većinom, za razliku od imenovanja sudija i tužilaca, gdje je dovoljna prosta većina.¹⁰² Ni zakon ne kaže jasno ko je odgovoran za obezbjeđivanje odgovornosti članova VSTS, što je izuzetno problematično s obzirom na široka ovlašćenja VSTS u pogledu donošenja odluka koje utiču na cjelokupno pravosuđe. Tako široka ovlašćenja i neučinkoviti mehanizmi odgovornosti iz Zakona o VSTS čine ovaj zakon ključnim propisom koji doprinosi zarobljavanju države. Analiza zakonâ po mjeri koji su obuhvaćeni istraživanjem pokazuje da su zakonodavci skloni tome da uređuju samo određene sektore društva i da su političke elite spremne da mijenjaju krivične zakone samo u onoj mjeri koja će obezbijediti nekažnjivost za njihove postupke. Zajednička procesna karakteristika ovih zakona je da su svi doneseni po skraćenoj parlamentarnoj proceduri, bez mogućnosti javne debate, učešća građanskog društva i podnošenja amandmana. Ovakav način donošenja zakona smanjuje transparentnost zakonodavne vlasti i mogućnost da se spriječi usvajanje prilagođenih zakona. Ako pogledamo analizu utvrđenih zakona po mjeri interesa, može se zaključiti da ne sadrže odredbe koje neki određeni sektor ili grupu stavlja pod političku kontrolu. Međutim, u većini slučajeva zakoni direktno utiču na političke elite i funkcionisanje javnih institucija, što znači da direktnu korist imaju zvaničnici i državni službenici sa političkim vezama. Kao što analiza pokazuje, zakonodavni postupak rijetko se pokreće u prilog ili radi privatnih interesa manjih grupa ili pravnih lica, osim u slučaju Zakona o igrama na sreću Republike Srpske. Međutim, važno je konstatovati da neki pokušaji donošenja zakona po mjeri interesa nisu urodili plodom, naročito nakon ocjene ustavnosti. S obzirom na značaj sudskog preispitivanja zakona koji ugrožavaju vladavinu prava, neophodno je osnažiti i koristiti sudski nadzor nad zakonodavstvom.

Pored toga što ugrožavaju vladavinu prava, ovi zakoni predstavljaju kršenje obaveza iz međunarodnih konvencija kojima je Bosna i Hercegovina pristupila. Da je Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine izmijenjen, nova definicija trgovine uticajem bila bi suprotna Konvenciji UN protiv korupcije (UNCAC). Isto tako, u UNCAC Izvještaju o Bosni i Hercegovini iz 2019. godine vlasti se pozivaju da „osnaže zakonski okvir i nadzor nad sukobom interesa, uključujući usklađivanje zakona o sukobu interesa na svim nivoima, te obezbijede nužnu nezavisnost i nepristrasnost Komisije”.¹⁰³ Pored povrede međunarodnih obaveza, i neuspješni i uspješni pokušaji donošenja zakona po mjeri interesa izazivaju zabrinutost u pogledu stvarne opredijeljenosti države za borbu protiv korupcije.

100 „Izveštaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini”. 2019

101 Perić, 2020:26. Takođe vidjeti: Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, čl. 6(1)(d).

102 Perić, 2020:26.

103 Country Review Report of Bosnia and Herzegovina. UNODC, (web), 2019. www.unodc.org



ZAKLJUČAK

Posljednih godina, Bosnu i Hercegovinu potresle su velike korupcijske afere; o većini se izvještavalo samo u medijima, a nikada nisu stigle do suda. Iako je opšte viđenje da je korupcija u zemlji veliki izazov za demokratiju, vladavinu prava i put zemlje ka Evropskoj uniji, istraživanjem smo otkrili mali broj stvarnih pokušaja borbe protiv korupcije. U izvještaju su predstavljene manjkavosti zakonodavnog i institucionalnog okvira za procesuiranje korupcije na visokom nivou, kao i posljedice sistemske korupcije na zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini.

Samo pogledom na broj optužnica podignutih za djela korupcije i broj otkrivenih slučajeva krupne korupcije može se zaključiti da u Bosni i Hercegovini nema procesuiranja korupcije na visokom nivou. Većina velikih korupcijskih afera završava se ili u istražnoj fazi ili se pretvaraju u dugogodišnje sudske postupke, urušavajući značaj blagovremenog i efektivnog procesuiranja. U istraživanju smo utvrdili nekoliko ključnih razloga za sumorno stanje procesuiranja korupcije na visokom nivou u Bosni i Hercegovini. To su: (1) složen i decentralizovan sistem pravosuđa; (2) nepostojanje integriteta u institucijama pravosuđa; (3) nedostatak kapaciteta tužilaca i sudija; i (4) manjkavosti zakonodavnog postupka.

Kao zemlja sa krajnje decentralizovanim krivičnopravnim sistemom, gdje nadležnost za predmete korupcije imaju i najniži i najviši sudovi, Bosna i Hercegovina nalazi se pred ozbiljnim sistemskim izazovima u procesuiranju korupcije. Prema mišljenju EU, „česti su sukobi nadležnosti, što rezultira prenošenjem predmeta između različitih nivoa vlasti“, što, u konačnom, usporava proces. Uz to, zbog ustavnog uređenja države i nepostojanja vrhovnog suda na državnom nivou, sudovi nisu razvili zajedničku sudska praksu u predmetima korupcije, što dovodi do kontradiktornih obrazloženja i tumačenja relevantnih zakona. Ovo pitanje zahtijeva sektorsku reformu i izmjene relevantnih zakona koji uređuju rad institucija pravosuđa.

Gotovo da i ne postoje učinkoviti mehanizmi kojima se obezbjeđuje integritet u institucijama pravosuđa, što ih čini podložnim političkom uticaju i pritiscima. Ova analiza, u kojoj je utvrđen znatan broj predmeta korupcije i korupcije na visokom nivou u kojoj su učestvovali članovi pravosuđa, govori da su nedostatak nezavisnosti i integriteta u pravosuđu Bosne i Hercegovine odnedavno prerasli u problem korupcije u samom pravosuđu. Iako činjenica da sve veći broj članova pravosuđa biva procesuiran u predmetima korupcije ukazuje na određena nastojanja tužilaštava u borbi protiv korupcije, jasno je izražena i potreba za učinkovitijim sistemom provjere integriteta nosilaca pravosudnih funkcija. Opšta percepcija je da se članovi pravosuđa nalaze pod uticajem ili kontrolom vladajućih političkih elita, što je očigledno iz stava prema pravosuđu koji su javno izrekli lideri vladajućih političkih stranaka (HDZ, SNSD i SDA).¹⁰⁵

104 Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019).

105 Perić, 2020:26.

Jedno od najvažnijih pitanja za učinkovito procesuiranje ono malo predmeta korupcije na visokom nivou koji dospiju do suda jeste trajanje postupka, što je posljedica nedostatka kapaciteta sudija i tužilaca. Generalno, sudske postupci u

Bosni i Hercegovini traju pretjerano dugo. Međutim, u krivičnim predmetima organizovanog kriminala i korupcije, istrage se mogu razvlačiti godinama, ponekad čak i čitavu deceniju. Organizacija krivičnog sistema je takva da kontrolu nad krivičnim istragama, u stvari, imaju organi za sprovođenja zakona, dok u tom procesu tužiocima imaju formalnu ulogu, bez suštinskog uticaja na planiranje istraga i procesuiranje.¹⁰⁶ Nepostojanje adekvatne strategije i plana istraga ima negativne posljedice, koje su najozbiljnije u predmetima korupcije na visokom nivou, a naročito djelima finansijskog i privrednog kriminala, kao i djelima koja se odnose na javne nabavke, gdje EU preporučuje jačanje istražnih kapaciteta i resursa.¹⁰⁷ U predmetima korupcije na visokom nivou koji su obuhvaćeni u istraživanju, naglašeno je prisustvo procesnih grešaka i kod sudija i kod tužilaca. Sudije nemaju sklonost da vrijeme na ročištu koriste racionalno, a ozbiljnija procesna pitanja na strani tužilaca odnose se na iznošenje dokaza i pisanje optužnice. U osnovi, vođenje predmeta korupcije na visokom nivou loše je u svim sudovima u sistemu pravosuđa, što ukazuje na nespremnost sudija da obezbijede blagovremen proces. Pored uočenih grešaka u radu, prisutna je i loša saradnja između tužilaštava na različitim nivoima vlasti, kao i između tužilaca i sudija.

Konačno, važno je ukazati na uticaj manjkavosti i nedostataka zakonodavstva na procesuiranje korupcije na visokom nivou. Bosna i Hercegovina nalazi se u ranoj fazi usklađivanja antikorupcionih zakona sa evropskim i međunarodnim standardima. Uz to, potrebno je uskladiti i zakone na različitim nivoima vlasti i tako obezbijediti jedinstvenu domaću praksu i pravo. Važni predmeti korupcije na visokom nivou, zbog pravne neizvjesnosti u pogledu primjene i zakonitosti posebnih istražnih radnji, za rezultat imaju nekažnjivost. Uprkos ovom nedostatku i značaju posebnih istražnih radnji za otkrivanje organizovanog kriminaliteta i korupcije na visokom nivou, nije bilo nastojanja da se ova oblast krivičnog postupka adekvatno uredi.

Iako je predmete korupcije u Bosni i Hercegovini pratilo nekoliko misija, naš izvještaj se izdvaja po tome što se bavi korupcijom na visokom nivou i zakonima po mjeri pojedinaca kao ključnim elementima zarobljene države. Razumijevanju načina na koji političke elite nastoje da održe status quo slabljenjem pravosuđa i jačanjem svojih organizovanih mreža putem usvajanja zakona po mjeri interesa dodata je nova dimenzija. Ovo istraživanje takođe ukazuje na to da zakonodavci na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini pokazuju nizak stepen transparentnosti u pogledu usvajanja zakona koji nose rizik od korupcije. Konkretno, svi zakoni po mjeri pojedinaca koji su identifikovani istraživanjem usvojeni su u hitnoj parlamentarnoj proceduri, bez javne debate i mogućnosti upućivanja amandmana. Cilj tih zakona je zaštita i proširenje interesa vladajućih političkih elita, politizacija javne uprave i slabljenje kapaciteta za borbu protiv korupcije. Naše istraživanje pokazalo je da nijedan sektor kao takav nije posebno izložen riziku od korupcije. Međutim, izraženo zajedničko obilježje navedenih zakona je njihov institucionalni karakter. Cilj većine tih zakona je kontrola nad javnim institucijama i javnom upravom. To ukazuje na prirodu zarobljavanja države u Bosni i Hercegovini. Za razliku od drugih

¹⁰⁶ Perić, 2020:26.

¹⁰⁷ Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019).

zemalja, gdje se takvi zakoni donose po mjeri privatnih ili poslovnih interesa, u slučaju BiH glavni učesnici u zarobljavanju države su političke stranke. Vladajuće političke elite koriste svoj položaj i predlažu zakone koji će im omogućiti kontrolu nad institucijama i zadržavanje postojećeg stanja. Zakone po mjeri interesa u Bosni i Hercegovini opozicione stranke tek rijetko istinski osporavaju. Češće je slučaj da pritisak od strane građanskog društva i međunarodne zajednice igra važnu ulogu u dizanju svijesti o stvarnim posljedicama tih zakona kod građana i vladajućih elita.

Slučajevi korupcije na visokom nivou direktno utiču na funkcionisanje i rad drugih grana vlasti, a naročito zato što zvaničnici kojima se na teret stavlja korupcija rijetko podnose ostavke. Krivična istraga i sudski postupak ne sprečavaju optužene u predmetima korupcije na visokom nivou da i dalje obavljaju svoju funkciju. U mnogim predmetima koje smo analizirali (na primjer, *Fahrudin Radončić i drugi*, *Amir Zukić i drugi*, *Goran Salihović i drugi*, itd.), optuženi su nastavili da obavljaju svoju funkciju u javnoj ustanovi. To ih dovodi u kontakt sa potencijalnim žrtvama i svjedocima djela koja im se stavljaju na teret, čime se podriva cjelokupan krivični proces. Sa stanovišta vladavine prava, dalje obavljanje javne funkcije svjedoči o alarmantnoj moći političkih elita nad javnim institucijama i aktuelnim procesima u njima. To naročito zabrinjava u predmetima gdje su optuženi zastupnici, koji imaju pravo glasa u zakonodavnim procesima. Među najekstremnije primjere spada pokušaj političkih elita da u zakonodavnom tijelu izmijene definiciju koruptivnog krivičnog djela u krivičnom zakonu kada su članovi vladajuće političke stranke bili optuženi za dato djelo.¹⁰⁸

S obzirom na manjkavosti zakonodavstva, nedostatak kapaciteta i ograničenu saradnju između relevantnih institucija, može se zaključiti da ne postoji pogodna atmosfera za procesuiranje korupcije u pravosuđu. Naša analiza pokazuje da institucije pravosuđa u Bosni i Hercegovini nemaju kapacitet za učinkovit rad na predmetima korupcije na visokom nivou, a u nekim slučajevima nisu iskoristile postojeće resurse i znanja da obezbijede uspješno procesuiranje. Zbog velikog broja neobjašnjivih grešaka i slučajeva nemara, kao i navoda korupcije u samom pravosuđu, sve više je dokaza političkog uplitanja u rad pravosuđa. S druge strane, zakonodavci ne pokazuju spremnost da ojačaju zakonski okvir za borbu protiv korupcije, a u mnogim slučajevima koriste netransparentan zakonodavni postupak da zaštite interese političkih elita i drugih grupa. Na osnovu nalaza prikupljenih u izradi ovog izvještaja, generalni utisak je da je došlo do intenziviranja nastojanja u pravcu dodatne politizacije vlasti i slabljenja nezavisnosti pravosuđa, što u stvarnosti pogoduje aktuelnom stanju zarobljene države u Bosni i Hercegovini.

➡ PREPORUKE

Oslanjajući se na rezultate istraživanja, kreirane su preporuke u pogledu okončavanja prakse nekažnjivosti u predmetima korupcije na visokom nivou i prakse nedemokratskog donošenja zakona. Na osnovu pitanja i izazova koje uočenih u procesuiranju korupcije na visokom nivou i demokratskom donošenju zakona, predlažemo sljedeće preporuke:

➡ Usvojiti relevantne zakone o integritetu i nezavisnosti institucija pravosuđa uz odgovarajuće mehanizme sprovođenja:

- 1) Usvojiti izmjene i dopune Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (VSTS) u pogledu sukoba interesa svih nosilaca pravosudnih funkcija, obezbijediti njegovo sprovođenje i uvesti rigorozan i pouzdan sistem provjere prijavljene imovine nosilaca pravosudnih funkcija.
- 2) Razmotriti uvođenje postupka provjere svih nosilaca pravosudnih funkcija.
- 3) Sanirati nedostatke u zakonima koji se odnose na disciplinski postupak protiv nosilaca pravosudnih funkcija, naročito kroz uvođenje srazmjernih, odgovarajućih i odvrćajućih sankcija, te obezbijediti učinkovito sprovođenje.

➡ Povećati kapacitet institucija pravosuđa za procesuiranje korupcije na visokom nivou:

- 1) Izmijeniti kriterijume za ocjenu rada i imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija.
- 2) Izmijeniti kriterijume za ocjenu rada tužilaca, unaprijediti kvalitativni aspekt njihovog rada i smanjiti kvantitativni aspekt.
- 3) Obezbijediti bolju saradnju između službi za sprovođenje zakona koje su nadležne za sprovođenje istraga korupcije i tužilaštava.
- 4) Povećati ulogu tužioca u planiranju i sprovođenju krivičnih istraga u predmetima korupcije na visokom nivou.
- 5) Obezbijediti bolje sudijsko vođenje predmeta i pridržavati se definisanog optimalnog vremenskog okvira za predmete korupcije.
- 6) Povećati kapacitet tužilaca u pogledu pisanja optužnice, kroz obuku i praćenje njihovog rada.
- 7) Povećati kapacitet sudija u pogledu pisanja odluka.

➡ Jačanje krivičnog pravnog okvira:

- 1) U krivične zakone unijeti pravila dokaznog postupka, uz

konkretizovanje primjene i oblika posebnih istražnih radnji u krivičnim istragama.

- 2) Precizirati zakonitost dokaza i ulogu nezakonito pribavljenih dokaza u krivičnom postupku.
- 3) Uvesti precizne odredbe o uslovima i vremenskom okviru za primjenu mjera privremene zabrane u krivičnom procesu.
- 4) Uvesti jasna pravila primjene mjera zabrane za zvaničnike osuđene za korupciju na visokom nivou.
- 5) Izvršiti izmjene i dopune krivičnih zakona u dijelovima koji uređuju visinu kazne i voditi računa da kazne budu srazmjerne krivičnim djelima.

➡ Usvojiti relevantne zakone za borbu protiv korupcije i izvršiti izmjene i dopune zakona koji imaju ozbiljne manjkavosti i nedostatke:

- 1) Izvršiti izmjene i dopune zakona o sukobu interesa na državnom nivou u pogledu sastava i poslovnika posebne parlamentarne komisije tako da se obezbijedi nezavisnost od političkog uticaja.
- 2) Izvršiti izmjene i dopune zakona o sukobu interesa na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i uskladiti ga sa državnim zakonom u pogledu nadležnosti Centralne izborne komisije i nadležnosti nezavisnog tijela nadležnog za sprovođenje zakona.
- 3) Izraditi i usvojiti sveobuhvatan zakonski propis o oduzimanju imovine stečene krivičnim djelom na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.
- 4) Obezbijediti učinkovito sprovođenje zakona o zapljeni i oduzimanju imovine.

➡ Povećati transparentnost pravosuđa i zakonodavne vlasti:

- 1) Povećati digitalnu transparentnost pravosudnih institucija putem objavljivanja optužnica i sudskih odluka na njihovim internet stranicama.
- 2) Obezbijediti bazu podataka sa pravosnažnim odlukama u predmetima korupcije na visokom nivou i obezbijediti dostupnost građanima i građanskom društvu.
- 3) Precizirati primjenu skraćene parlamentarne procedure, posezanje za ovim postupkom svesti na najmanju mjeru na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.
- 4) Povećati transparentnost rada sudova kroz obezbjeđivanje prisustva javnosti u sudnici.
- 5) Usvojiti zakon o lobiranju na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Transparency International u Bosni i Hercegovini

Gajeva 2
Banja Luka 78000
Bosna i Hercegovina

Telefon: +387 51 224 520

Fax: +387 51 216 369

info@ti-bih.org

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

<https://www.facebook.com/TiBiH>

<https://twitter.com/tibihorg>