



**Izvještaj o monitoringu procesuiranja korupcije pred
sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini za period
01.01.2018 – 30.06.2018.**

Decembar, 2018



Objavlivanje ovog monitoring je finansirano grantom Ministarstva vanjskih poslova Sjedinjenih Američkih Država (Department of State). Mišljenja, nalazi i zaključci koji su ovdje navedeni pripadaju autorima i ne odražavaju nužno mišljenja, nalaze i zaključke Ministarstva vanjskih poslova Sjedinjenih Američkih Država

Uvod

Transparency International BiH (TI BiH) počevši sa 2009. godinom vrši kontinuirani monitoring procesuiranja korupcijskih krivičnih djela pred sudovima i tužilaštvima u BiH. Razlog posebnog fokusa na korupcijska krivična djela proizlazi iz samih karakteristika takvih krivičnih djela. Naime korupcijska krivična djela se umnogome razlikuju po svojim karakteristikama od tzv. klasičnih oblika kriminaliteta. Prije svega, najveći broj krivičnih djela iz oblasti klasičnog kriminaliteta vidljiv je, kao što su očite i posljedice, odnosno samo krivično djelo izaziva prepoznatljive promjene u vanjskom svijetu, te osoba oštećena nekim klasičnim oblikom kriminaliteta, ako je to naravno u mogućnosti, najčešće pravovremeno reagira na ugrožavanje svoga prava, slobode, vlasništva ili tjelesnog integriteta. Suprotno ovakvim karakteristikama, korupcijska krivična djela su po svojoj prirodi prikrivena. Korupcijska krivična djela se odvijaju u intimi aktera i bez žrtve i materijalnih posljedica djela, te je saznanje da se ovakvo krivično djelo i desilo znatno otežano.

U ovom izvještaju analizirani su podaci o procesuiranim i sankcionisanim korupcijskim krivičnim djelima koje je kao takve odredilo Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (VSTV BiH) u prvih 6 mjeseci 2018. godine. Naime, VSTV je u maju 2015. godine utvrdilo jedinstvenu Listu koruptivnih krivičnih djela koja se u tužilaštvima zavode pod oznakom KTK, koja će se kao takva u tužilaštvima i evidentirati, te statistički obrađivati čime se značajno otklonila dilema šta to zaista predstavljaju korupcijska krivična djela u BiH krivičnom zakonodavstvu. U maju 2018. godine od strane VSTV-a donesena je nova Lista koruptivnih krivičnih djela, koja je usklađena sa izmjenama Krivičnog zakona Republike Srpske. Naime, godinama je trajala naučna, stručna i društvena debata koja krivična djela su zapravo korupcijska krivična djela, te je odabir krivičnih djela čije trendove se treba pratiti bio otežan i nije bio uporediv od istraživanja do istraživanja, zavisno ko iste provodi.

Ovaj monitoring izvještaj obuhvata:

- Opis trendova u procesuiranju korupcijskih krivičnih djela s obzirom na ukupan broj prijave u radu tužilaštava;
- Opis trendova u procesuiranju korupcijskih krivičnih djela s obzirom na ukupan broj provedenih istraga;
- Opis trendova u procesuiranju korupcijskih krivičnih djela s obzirom na ukupan broj i podignutih optužnica;
- Opis trendova u broju i strukturi presuda za korupcijska krivična djela; i
- Opisu trendova u kaznenoj politici u osuđujućim presudama za korupcijska krivična djela.

Ovaj Izvještaj o procesuiranju korupcije prati i statističke podatke koji ukazuju na stepen efikasnosti organa u procesuiranju korupcijskih krivičnih djela u svim fazama krivičnog postupka. Izvještajem se prate trendovi procesuiranja korupcije od faze zaprimanja prijave da je izvršeno korupcijsko krivično djelo, pokretanja istrage, podizanja optužnice pa do izrečene presude za ova krivična djela. Na ovaj način se na osnovu prikupljenih podataka može doći i do određenih zaključaka o trendovima efikasnosti pojedinačnih pravosudnih organa (u koje

pored nadležnih sudova i tužilaštava, možemo ubrojati i tijela za provođenje zakona u BiH), kao i na trendove efikasnosti pravosudnih organa s obzirom na nivo vlasti kojima pripadaju. Može se smatrati da se ovi statistički podaci koriste najvećim dijelom kao pokazatelji efikasnosti rada pravosudnih organa u BiH.

Ovaj Izvještaj djelimično omogućava i praćenje kvaliteta i efektivnosti rada pravosudnih institucija, prvenstveno tužilaštava, kroz statističke pokazatelje o broju osuđujućih, oslobađajućih i odbijajućih presuda, ali i kroz broj rješenja o obustavi postupka, međutim postojeći statistički podaci koji se vode u pravosudnim institucijama ne mogu ukazati na različite druge aspekte rada pravosudnih institucija u procesuiranju korupcijskih krivičnih djela koji govore o kvalitetu i efektivnosti rada. Posebno se ne mogu dobiti statistički podaci o npr. broju i karakteristikama lica koja se procesuiraju, ozbiljnosti djela i težine i kompleksnosti predmeta, posljedica krivičnih djela i pričinjene štete, te poduzetih radnji od strane tužilaštava i sudova u krivičnim postupcima za utvrđivanje odgovornosti za krivična djela. Ovakvi podaci koji ukazuju na kvalitet rada pravosudnih institucija se ne mogu prikupljati iz razloga što ne postoje razvijeni parametri koji će se na taj način zavoditi unutar tužilaštava.

Opis trendova u procesuiranju krivičnih djela u odnosu na ukupan broj prijava u radu tužilaštava u Bosni i Hercegovini

Podaci o ukupnom broju prijava u radu u tužilaštvima ukazuje na broj predmeta koji se nalaze u fazi prijave unutar tih pravosudnih institucija. Ukupan broj prijava u radu unutar jednog tužilaštva ili tužilačkog sistema čini broj od ukupno neriješenih predmeta na početku promatrane godine i broja zaprimljenih prijava tokom promatrane godine. U smislu praćenja efikasnosti i opterećenosti rada tužilaštava podaci o trendovima o ukupnom broju prijava u radu sa fokusom na ukupan broj prijava u radu za korupcijska krivična djela mogu ponuditi značajne nalaze koji se mogu koristiti, između ostaloga, u planiranju kadrovskih resursa tužilaštava.

Najveći dio prijava o krivičnom djelu, po pravilu, tužilaštva zaprimaju od strane agencija za provođenje zakona, ali iste mogu zaprimiti i od bilo kojeg drugog fizičkog ili pravnog lica. Prijave o počinjenom krivičnom djelu se mogu zaprimiti i anonimno.

U nastavku su prikazani trendovi ukupnih prijava u radu za sva krivična djela i ukupno prijava u radu za krivična djela korupcije (KTK) za prvih 6 mjeseci 2018. godine, kao i podaci za isti period tokom 2016. i 2017. godine. Podaci su prikazani po tužilačkom sistemu BiH, tužilačkom sistemu FBiH, tužilačkom sistemu RS i tužilačkom sistemu Brčko Distrikta.

Nivo tužilaštva	Ukupno prijava u radu			Ukupno prijava u radu za korupcijska krivična djela (KTK)			Udio prijava za KTK predmete u odnosu na ukupan broj prijava u radu		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Tužilaštvo BiH	1.144	1.174	1.236	151	175	147	13,1%	14,9%	11,9%
Kantonalna tužilaštva ukupno (FBiH)	16.499	14.095	12.820	1.007	795	765	6,1%	5,6%	5,9%
Okružna tužilaštva ukupno (RS)	7.409	6.919	6.801	315	353	369	4,2%	5,1%	5,4%
Tužilaštvo Brčko Distrikta	164	187	193	7	7	1	4,2%	3,7%	0,5%
Ukupno	24.856	22.375	21.050	1.480	1.330	1.282	5,9%	5,9%	6,0%

Tabela 1: Uporedni prikaz statističkih podataka o broju prijava u radu tužilaštava u BiH i broju prijava u radu za korupcijska krivična djela za prvih 6 mjeseci 2018. godine, kao i za isti period dokom 2016. i 2017. godine

Nalazi:

- U cjelokupnom tužilačkom sistemu BiH je došlo do smanjenja broja prijava u radu za krivična djela korupcije u prvih 6 mjeseci 2018. godine (1.282 prijave u radu) u odnosu na isti period u toku 2017. (1.330 prijava u radu) i 2016. godine (1.480 prijava u radu).

- Tokom prvih 6 mjeseci 2018. godine zabilježeno je 48 prijava manje (3,6%) za korupcijska krivična djela, u odnosu na isti period u toku 2017. godine, odnosno do smanjenja za 198 prijava u radu manje (13,4%) u odnosu na isti period u toku 2016. godine.
- Udio prijava u radu za korupcijska krivična djela u odnosu na ukupan broj prijava u radu za sve predmete je ostao približno isti u posmatranom periodu.

Kada se govori o riješenim prijavama koje je zaprimilo tužilaštvo tokom promatranih godina, iste se mogu riješiti tužilačkom odlukom Naredba za provođenje istrage, tužilačkom odlukom Naredba o nesprovođenju istrage, kao i rješenjem prijave na tzv. drugi način.¹

Naredbe o nesprovođenju istrage se odnose na događaje koji su tužilaštvima prijavljeni od strane agencija za provođenje zakona, ili drugih fizičkih i pravnih lica, a donose ih nadležni tužiocu kada se na osnovu prikupljenih i dostavljenih dokaza zaključi da ne postoji osnov sumnje da je određena osoba počinila krivično djelo, ili kada se utvrdi da djelo koje se navodi u prijavi ne predstavlja krivično djelo, ili nema obilježja krivičnog djela, i sl. Broj naredbi o nesprovođenju istrage ukazuje na podatke o broju zaprimljenih prijava koje ne predstavljaju kvalitetne prijave i na taj način opterećuju resurse tužilaštava.

Nivo tužilaštva	Ukupno riješenih prijava			Ukupno Naredbi o nepokretanju istrage			Prijave riješene na drugi način			Udio Naredbi o nepokretanju istrage u ukupnom broju riješenih prijava		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Tužilaštvo BiH	58	60	41	28	30	20	11	18	16	48,2%	50%	48,7%
Kantonalna tužilaštva ukupno	407	246	280	240	134	174	30	23	20	58,9%	54,4%	62,1%
Okružna tužilaštva ukupno	236	205	219	121	130	127	7	29	23	51,2%	63,4%	57,9%
Tužilaštvo Brčko Distrikta	7	7	1	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%
Ukupno	708	518	541	389	294	321	48	70	59	54,9%	56,7%	59,3%

Tabela 2: Usporedni prikaz statističkih podataka o udjelu Naredbi o nepokretanju istrage u odnosu na ukupan broj riješenih prijava pred tužilaštvima u BiH za predmete korupcijskih krivičnih djela za prvih 6 mjeseci 2018. godine, kao i za isti period dokom 2016. i 2017. godine

- Kada govorimo o načinima rješavanja prijava u radu, vidljivo je da je broj naredbi o nesprovođenju istraga za korupcijska krivična djela u prvih 6 mjeseci 2018. godine povećan u odnosu na isti period tokom 2017. godine, dok je smanjen u poređenju sa istim periodom u toku 2016. godine.

¹ Prijave riješene na drugi način podrazumijevaju sve one prijave koje nisu riješene naredbom o pokretanju/nepokretanju istrage odnosno to su prijave riješene ustupanjem drugom tužilaštvu, spajanjem predmeta i sl

- Posebno je zabrinjavajuće da je od ukupnog broja riješenih prijava za korupcijska krivična djela u prvih 6 mjeseci 2018., njih čak 59,3% (321) riješeno naredbom o nesprovođenju istrage. Trend velikog broja naredbi o nesprovođenju istrage je nastavljen, i čak porastao, u odnosu na isti period u prethodnim godinama, gdje je u prvih 6 mjeseci 2017. godine 56,7% (294) prijava riješeno naredbom o nesprovođenju istrage, dok je u prvih 6 mjeseci 2016. godini taj procenat bio 54,9% (389).

Opis trendova u procesuiranju krivičnih djela u odnosu na ukupan broj istraga u radu tužilaštava u Bosni i hercegovini

Podaci o ukupnom broju istraga u radu u tužilaštvima ukazuje na stanje i broju predmeta koji se nalaze u fazi istraga unutar tih pravosudnih institucija. Ukupan broj istraga u radu unutar jednog tužilaštva ili tužilačkog sistema čini broj od ukupno neriješenih istraga na početku promatrane godine i broja naređenih istraga tokom promatrane godine. Podaci o broju istraga u radu su posebno značajni za praćenja omjera prijava i istraga, odnosno efikasnosti u procesuiranju istih. Poseban fokus izvještaja je na broju istraga koje se odnose na korupcijska krivična djela kao i praćenje trendova istih.

U nastavku su prikazani trendovi ukupnih istraga u radu za sva krivična djela i ukupno istraga u radu za krivična djela korupcije (oznake KTK) u prvih 6 mjeseci 2018. godine. Podaci su, kao i prethodno, prikazani po tužilačkom sistemu BiH, tužilačkom sistemu FBiH, tužilačkom sistemu RS-a i tužilačkom sistemu Brčko Distrikta.

Nivo tužilaštva	Ukupno istraga u radu			Ukupno istraga u radu za krivična djela korupcije (KTK)			Udio istraga za KTK predmete u odnosu na ukupan broj istraga		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Tužilaštvo BiH	693	581	567	40	34	18	5,7%	5,8%	3,1%
Kantonalna tužilaštva ukupno	8.309	6.946	6.905	251	220	210	3,0%	3,1%	3,0%
Okružna tužilaštva ukupno	5.186	4.719	4.142	146	98	105	2,8%	2,0%	2,5%
Tužilaštvo Brčko Distrikta	248	252	263	17	12	9	6,8%	4,7%	3,4%
Ukupno	14.426	12.498	11.877	454	364	342	3,1%	2,9%	2,8%

Tabela 3: Uporedni prikaz statističkih podataka o broju istraga u radu tužilaštava u BiH i broju istraga u radu za predmete korupcijskih krivičnih djela za prvih 6 mjeseci 2018. godine, kao i za isti period dokom 2016. i 2017. godine

- U tužilaštvima u BiH se smanjuje broj istraga za korupcijska krivična djela, te je prvih 6 mjeseci 2018. godine zabilježeno 342 istrage, što je za 6,1% manje u odnosu na isti

period u toku 2017. godine, odnosno 24,7% manje u odnosu na isti period u toku 2016. godine.

- Tokom prvih 6 mjeseci 2018. godine samo je u tužilačkom sistemu RS zabilježen određen porast broja istraga za krivična djela korupcije u odnosu na isti period tokom 2017., dok je taj broj manji u poređenju sa istim periodom u toku 2016. godine.
- Omjer istraga u radu za korupcijska krivična djela u odnosu na broj istraga u radu za sve krivične predmete je i dalje na jako niskom nivou, i u toku prvih 6 mjeseci 2018. godine on iznosi tek 2,8%. Ako ove podatke uporedimo sa istim periodom tokom 2017. i 2016. godine vidljivo je da je zabilježen pad omjera istraga za krivična djela korupcije u odnosu na ukupan broj istraga u radu.

Kada je riječ o rješavanjima istrage, iste mogu biti riješene: podizanjem optužnice, tužilačkom odlukom Naredba o obustavi istrage, kao i rješenjem prijave na drugi način.² Naredba o obustavi istrage je tužilačka odluka koja se donosi u slučaju kada je prethodno u predmetu donijeta Naredba o provođenju istrage. Naredba o obustavi istrage se donosi kada iz prikupljenih dokaza ne proizilazi osnovana sumnja da je osumnjičena osoba počinila krivično djelo, kao i u slučaju smrti osumnječene osobe. Dalje u tekstu su prikazani podaci za broj obustava istraga u odnosu na ukupan broj riješenih istraga.

Nivo tužilaštva	Ukupno riješenih istraga			Ukupno Naredbi o obustavi istrage			Istrage riješene na drugi način			Udio Naredbi o obustavi istrage u ukupnom broju riješenih istraga		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Tužilaštvo BiH	15	15	4	9	9	1	1	1	0	60%	60%	25%
Kantonalna tužilaštva ukupno	99	94	98	40	33	29	4	4	7	40,4%	35,1%	29,5%
Okružna tužilaštva ukupno	102	56	62	72	18	32	1	3	1	70,5%	32,1%	51,6%
Tužilaštvo Brčko Distrikta	6	2	2	1	0	1	0	0	0	16,6%	0%	50%
Ukupno	222	167	166	122	60	63	6	8	8	54%	35,9%	37,9%

Tabela 4: Uporedni prikaz statističkih podataka o udjelu Naredbi o obustavi istrage u odnosu na ukupan broj riješenih istraga pred tužilaštvima u BiH za prvih 6 mjeseci 2018. godine, kao i za isti period dokom 2016. i 2017. godine

Broj tužilačkih odluka koje se odnose na naredbe o obustavi istrage za korupcijska krivična djela je povećan u toku prvih 6 mjeseci 2018. godine u odnosu na isti period tokom 2017. godine, odnosno smanjen u odnosu na isti period u toku 2016. godine. Tokom 2017. godine

² Istrage riješene na drugi način podrazumijevaju sve one istrage koje nisu riješene naredbom o obustavi istrage ili podizanjem optužnice, odnosno to su istrage riješene ustupanjem drugom tužilaštvu, spajanjem predmeta i sl

je pred svim tužilaštvima u BiH od 397 rješениh istraga njih 141 ili 35,5% rješeno naredbama o obustavi istraga.

Opis trendova u procesuiranju krivičnih djela u odnosu na ukupan broj podignutih optužnica u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini

Nivo tužilaštva	Ukupno podignutih optužnica			Ukupno podignutih optužnica za krivična djela korupcije (KTK)			Udio podignutih optužnica za KTK predmete u odnosu na ukupan broj podignutih optužnica		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Tužilaštvo BiH	78	56	59	5	5	3	6,4%	8,9%	5,0%
Kantonalna tužilaštva ukupno	4.562	4.036	4.182	55	57	62	1,2%	1,4%	1,4%
Okružna tužilaštva ukupno	2.399	2.246	1.775	29	35	29	1,2%	1,5%	1,6%
Tužilaštvo Brčko Distrikta	98	116	113	5	2	1	5,1%	1,7%	0,8%
Ukupno	7.137	6.454	6.129	94	99	95	1,3%	1,5%	1,5%

Tabela 5: Uporedni prikaz statističkih podataka o broju podignutih optužnica koja su podigla tužilaštva u BiH, te broju podignutih optužnica za korupcijska krivična djela za prvih 6 mjeseci 2018. godine, kao i za isti period dokom 2016. i 2017. godine

- Tokom prvih 6 mjeseci 2018. godine je došlo do smanjenja broja podignutih optužnica za krivična djela korupcije u odnosu na isti period tokom 2017. godine, odnosno do neznatnog povećanja za isti period tokom 2016. godine.
- Uzimajući u obzir pomenute podatke, može se zaključiti da je došlo do stagnacije kada je u pitanju broj podignutih optužnica za korupcijska krivična djela u BiH.
- Promatrajući omjere podignutih optužnica za korupcijska krivična djela u odnosu na ukupan broj podignutih optužnica, u toku prvih 6 mjeseci 2018. godine je zabilježen isti postotak kao i u istom periodu u toku 2017. godine, odnosno povećanje za 0,2% u odnosu na isti period u toku 2016. godine.

Opis trendova u broju i strukturi presuda za korupcijska krivična djela u Bosni i Hercegovini

Kvalitet rada tužilaštava u Bosni i Hercegovini se ogleda prvenstveno u strukturi i vrstama sudskih odluka koje su donesene po pokrenutom krivičnom postupku, odnosno po podignutim optužnicama. Cilj podizanja optužnice od strane tužilaštva jeste da, s obzirom na to da je u toj fazi krivičnog postupka izvjesna osnovana sumnja da je krivično djelo učinjeno, nadležni sud donese osuđujuću presudu. Sudska odluka u krivičnom postupku u ovom promatranom kontekstu su *rješenja o obustavi krivičnog postupka, odbijajuća presuda, oslobađajuća presuda i osuđujuća presuda*. Očekivani cilj tužilaštava, ali i šire društvene zajednice je da se nakon što sud potvrdi osnovanost optužnice, donese što veći omjer osuđujućih presuda, a posebno s obzirom na to da se smatra da se u prethodnim fazama krivičnog postupka potvrdila osnovanost sumnje da je učinjeno krivično djelo i ko je učinilac takvog krivičnog djela. Posebna zainteresovanost stručne, ali i šire društvene zajednice, jeste da kvalitet rada tužilaštava, odnosno adekvatan omjer osuđujućih presuda naspram drugih sudskih odluka za korupcijska krivična djela bude visok.

S tim u vezi, u nastavku je prikazan broj donesenih rješenja o obustavi postupka, broj odbijajućih presuda, broj oslobađajućih presuda i broj osuđujućih presuda za korupcijska krivična djela. Ovakve sudske odluke su prikazane i za prvih 6 mjeseci 2018. godine, kao i za isti period u toku 2016. i 2017. godine. Poseban osvrt je dat na omjer osuđujućih presuda u odnosu na ukupan broj donesenih sudskih odluka.