

PROCJENA POTREBA PRAVOSUĐA U PROCESUIRANJU KORUPCIJE
KROZ PRAĆENJE RADA NA KRIVIČNIM PREDMETIMA (ARC)

TREĆI GODIŠNJI IZVJEŠTAJ
O ODGOVORU PRAVOSUĐA
NA KORUPCIJU:
SINDROM NEKAŽNJIVOSTI



PROCJENA POTREBA PRAVOSUĐA U
PROCESUIRANJU KORUPCIJE KROZ PRAĆENJE
RADA NA KRIVIČNIM PREDMETIMA (ARC)

TREĆI GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O
ODGOVORU PRAVOSUĐA
NA KORUPCIJU:
SINDROM NEKAŽNJIVOSTI

novembar, 2020. godina

SADRŽAJ

SAŽETAK	5
1. PREGLED ODGOVORA PRAVOSUĐA NA KORUPCIJU U 2019. GODINI.....	9
1.1. Broj optužnica u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa	11
1.2. Stopa osuđujućih presuda u okončanim predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa.....	17
1.3. Efikasnost – dužina postupka.....	23
1.4. Pravičnost – prava optuženih	25
2. DA LI JE KRIZA ETIKE U BH. PRAVOSUĐU KORIJEN PROBLEMA?.....	27
2.1. VSTV: nedostatak odgovornosti i upitna imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija.....	28
2.2. Neprijemljivo ponašanje pravosudnih institucija na državnom nivou	30
2.3. Šta se može uraditi kako bi se vratilo povjerenje u pravosuđe? Četiri preporučene mjere kao prvi korak	32
3. INDEKS UČINKOVITOSTI ODGOVORA PRAVOSUĐA NA KORUPCIJU U 2019. GODINI.....	35
3.1. Produktivnost.....	37
3.2. Kapacitet	41
3.3. Pravičnost	45
3.4. Efikasnost.....	46
3.5. Rezultati Indeksa za 2019. godinu.....	49
4. PRAĆENJE PREPORUKA IZ RANIJIH IZVJEŠTAJA PROJEKTA ARC	55
ANEKS A – Spisak predmeta visoke i srednje korupcije praćenih u 2019. godini.....	63
ANEKS B – Spisak aktivnosti koje su domaće vlasti preduzele u odnosu na preporuke Misije date u prvom i drugom izvještaju Projekta ARC.....	69
ANEKS C – Prikaz cjelokupnih rezultata Indeksa učinkovitosti odgovora pravosuđa na korupciju.....	77

SAŽETAK

Ovaj, treći javni izvještaj Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu „Misija”) sačinjen je na osnovu praćenja rada na predmetima korupcije. Izvještaj je pripremljen u sklopu projekta Misije pod nazivom *Procjena potreba pravosuđa u procesuiranju korupcije kroz praćenje rada na krivičnim predmetima* (u daljem tekstu „Projekat ARC”) koji je pokrenut u oktobru 2016. godine uz podršku Biroa za međunarodnu borbu protiv trgovine narkoticima i provođenje zakona pri Ministarstvu vanjskih poslova SAD-a (u daljem tekstu „INL”). Najvažniji cilj projekta je identifikovanje i analiza problema u vezi sa učinkovitošću odgovora pravosuđa na korupciju, kao i predlaganje odgovarajućih i ostvarivih mjera za rješavanje tih problema. U pogledu sadržaja, ovaj se Izvještaj, koji se sastoji od četiri poglavlja, oslanja i nadovezuje na rad predstavljen u ranija dva izvještaja Projekta ARC koji su objavljeni u februaru 2018. i aprilu 2019. godine (u daljem tekstu: „Prvi izvještaj Projekta ARC” i „Drugi izvještaj Projekta ARC”).

U **POGLAVLJU 1** iznijeti su nalazi do kojih je Misija došla praćenjem rada pravosudnog sektora i koji se zasnivaju na analizi 302 predmeta korupcije praćena u 2019. godini. Ovaj veliki uzorak obuhvata sve teške i složene predmete korupcije koji se procesuiraju na teritoriji BiH, kao i značajan broj manjih predmeta korupcije. U skladu sa kriterijima koje je Misija usvojila, 21 od ovih predmeta kategorizirani su kao predmeti visoke korupcije, 108 kao predmeti korupcije srednjeg nivoa i 173 kao predmeti sitne korupcije. **Ukupna slika koju nudi praćenje teških predmeta korupcije (tj. onih predmeta koji su kategorizirani kao predmeti visoke i korupcije srednjeg nivoa) može se jednostavno opisati kao zatajenje krivično-pravnog sistema koje je dovelo do *de facto* nekažnjivosti za počiniocne brojnih teških djela.** Poređenje rezultata i nalaza za 2017. i 2018. godinu (koji su predstavljeni u Drugom izvještaju Projekta ARC) sa onim iz 2019. godine ukazuje na ukupno pogoršanje učinka kako sudija tako i tužilaca u pogledu procesuiranja teških predmeta korupcije.

Negativni trend u 2019. godini postaje očigledan kada se razmotri nekoliko faktora:

- 1) **Dramatičan pad u broju novih optužnica** u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa koje su tužioci podigli u 2019. godini, uz samo jedan predmet visoke i 15 predmeta korupcije srednjeg nivoa, u poređenju sa 10 predmeta visoke i 35 predmeta korupcije srednjeg nivoa u 2017. godini i jedan predmet visoke i 33 predmeta korupcije srednjeg nivoa u 2018. godini. Sveobuhvatna procjena uzroka koji su doveli do neuspjeha tužilaštava u BiH da se učinkovito bore protiv korupcije iziskivala bi praćenje istražne faze postupaka, što je trenutno izvan opsega ovog Projekta. Nalazi Misije izazivaju zabrinutost i ukazuju na nedostatak nadzora nad radom pojedinačnih tužilaštava u predmetima korupcije, uključujući i skoro isključivu diskreciju glavnih tužilaca u istražnoj fazi.
- 2) **Nagli pad u stopi osuđujućih presuda**, koja je sa 80 procenata u 2017. godini pala na 57 procenata u 2019. godini za predmete korupcije srednjeg nivoa, te sa 100 procenata u 2017. godini na poražavajućih 12 procenata u 2019. godini za predmete visoke korupcije.

Što se tiče brojki, samo 13 optuženih je oglašeno krivim, dok je njih 23 oslobođeno krivice u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa okončanim u 2019. godini. **Mala vjerovatnoća izricanja osuđujućih presuda u teškim i složenim predmetima ukazuje na brojne manjkavosti u pravosudnom sistemu i sugeriše propust da se zakon primijeni u odnosu na one pojedince koji imaju moć i uticaj u društvu.** Jedna skupina problema odnosi se na manjkavosti u tužilačkoj pripremi predmeta, dok druga ukazuje na nejasnu ili nepredvidljivu primjenu zakona od strane sudova. Iako je pravna nesigurnost redovno uočavana negativna odlika zakonodavnog i pravosudnog sistema u BiH, posljedice ove systemske smetnje posebno su akutne u procesuiranju predmeta visoke i korupcije srednjeg nivoa. Ovo nije iznenađujuće s obzirom na to da upravo u ovim predmetima postoji veći rizik od tumačenja zakona u skladu sa željama moćnika umjesto primjene metoda pravnog tumačenja predviđenih u demokratskim društvima u kojima je na snazi vladavina prava.

- 3) **Sve duže trajanje postupaka.** Prosječna dužina trajanja postupaka u okončanim predmetima visoke korupcije u stalnom je porastu od 2017. godine, s tim da je ukupna dužina suđenja od optužnice do konačne pravosnažne presude dostigla 1351 dan za suđenja koja su završena u 2019. godini. Prosječna dužina trajanja postupka za predmete korupcije srednjeg nivoa od optužnice do konačne pravosnažne presude je 939 dana, što je takođe duže nego u prethodne dvije godine. Ovo, kao i povezani problemi u upravljanju sudskim postupcima, ozbiljno ugrožavaju efikasno i učinkovito procesuiranje predmeta korupcije u BiH, s tim da pojedina suđenja u predmetima visoke korupcije traju godinama i da im se ne nazire kraj.

U **POGLAVLJU 2** negativni rezultati opisani u prvom poglavlju pokušavaju se staviti u kontekst razmatranjem primjera neprimjerenog ponašanja pravosudnih institucija u 2019. godini. Ove epizode upućuju na rastući i zabrinjavajući manjak profesionalizma i integriteta kod ključnih pravosudnih aktera, a ukazuju i na nespremnost Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu „VSTV BiH“) da podrži etičke standarde i osigura odgovornost u okviru pravosuđa.

Veza između krize etike u bh. pravosuđu i propusta da se osigura odgovornost za korupciju ne može se zanemariti. Od pravosuđa koje nije u stanju da osigura odgovornost i pokaže integritet u vlastitim redovima ne može se razumno očekivati da osjetljive i politički kontroverzne predmete procesuiraju nepristrasno i učinkovito.

U **POGLAVLJU 3** iznijeta je metodologija i rezultati Indeksa učinkovitosti odgovora pravosuđa na korupciju za 2019. godinu. Indeks, koji je predstavljen ovdje po prvi put, sastoji se od seta mjerljivih indikatora koji su prilagođeni specifičnostima problema i odlikama odgovora pravosuđa na korupciju u BiH u skladu sa nalazima praćenja rada pravosudnog sektora. Njegova namjena jeste da mjeri četiri glavna faktora koji određuju učinkovitost odgovora pravosuđa na korupciju: produktivnost, kapacitet, pravičnost i efikasnost. Rezultati Indeksa su u skladu sa kvalitativnom analizom i nalazima predstavljenim u poglavljima 1 i 2 ovog Izvještaja, kao i sa nalazima iz dva ranija izvještaja Projekta ARC. Konkretno, u tri

dimenzije odgovora pravosuđa na korupciju u kojima su na osnovu praćenja rada pravosudnog sektora rezultati ocijenjeni kao loši, ocjene na skali od 1–10 (s tim da je 10 najviša ocjena) jasno gravitiraju nižim vrijednostima, odnosno: 3,72 za dimenziju produktivnosti, 3,50 za dimenziju kapaciteta i 3,59 za dimenziju efikasnosti. Jedino dimenzija pravičnosti bilježi pozitivnu ocjenu, tj. 7,46. Način na koji se došlo do ovih brojki će biti pojašnjen u relevantnom dijelu Izvještaja.

U **POGLAVLJU 4** prati se stepen realizacije 24 preporuke koje je Misija predložila u prethodna dva izvještaja Projekta ARC. Iako su općenito prihvatile preporuke Misije, domaće vlasti su bile spore da to prihvatanje pretoče u konkretno djelovanje. Posebno, Misija nije uočila nikakav napredak u realizaciji 12 od ovih preporuka, s tim da je za osam preporuka konstatovano da se radi na njima, tri su djelimično realizovane i samo jedna je realizovana u potpunosti. Kratka pojašnjenja ostvarenog napretka data su u Aneksu B.

Na osnovu ovog Izvještaja može se zaključiti da je ponovno uspostavljanje integriteta, nepristrasnosti i odgovornosti u okviru pravosuđa neophodni preduslov za učinkovitiji odgovor pravosuđa na korupciju. Iako kompleksna tema reforme pravosuđa izlazi izvan okvira ovog Izvještaja, ovdje će biti dovoljno istaći određene mjere (predstavljene u Poglavlju 2) za koje Misija vjeruje da bi predstavljale prvi korak u ponovnom uspostavljanju određenog nivoa povjerenja u pravosuđe uz osiguravanje njegove kako *de jure* tako i *de facto* nezavisnosti od drugih stubova vlasti:

- 1. Sve grane vlasti, kao i nevladine organizacije i donatori, trebaju težiti ka očuvanju i podsticanju nezavisnog istraživačkog novinarstva i uloge civilnog društva u propitivanju rada pravosuđa;**
- 2. VSTV BiH, tužilaštva i sudovi trebaju javnosti omogućiti pristup smislenim i detaljnijim informacijama o istragama, krivičnom gonjenju i presuđivanju predmeta, pogotovo onih koji su od posebnog značaja za javni interes;**
- 3. Zakonodavna vlast treba dati prioritet usvajanju izmijenjenog Zakona o VSTV-u BiH kako bi se uvele reforme usmjerene na jačanje integriteta u pravosuđu i disciplinskih procesa – uključujući osiguravanje pune funkcionalne nezavisnosti Ureda disciplinskog tužioca (UDT) od VSTV-a BiH i uvođenje eksternog mehanizma odlučivanja po tužbama – kako bi se osigurala odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija, uz očuvanje uloge te institucije kao garanta sudske nezavisnosti;**
- 4. Konačno, sve grane vlasti trebaju raditi na uspostavljanju, i to u najvišem rangu prioriteta, učinkovitog sistema za provjeru integriteta sudija i tužilaca, uključujući i putem provjere njihovih finansijskih izvještaja.**

1.

PREGLED ODGOVORA PRAVOSUĐA NA KORUPCIJU U 2019. GODINI

U ovom poglavlju bit će predstavljene glavni nalazi praćenja rada pravosudnog sektora koji se odnose na odgovor pravosuđa na korupciju u 2019. godini. Ova analiza je zasnovana na velikom uzorku predmeta korupcije¹ koji se procesuiraju u BiH.

U periodu od 1. januara do 31. decembra, Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu „Misija“) pratila je, od trenutka podizanja optužnice, ukupno 302 predmeta, uključujući 232 predmeta u radu i 70 predmeta koji su okončani konačnom pravosnažnom presudom. U skladu sa metodologijom za praćenje rada pravosudnog sektora razvijenoj u okviru Projekta ARC, Misija je ove predmete kategorizirala kao predmete visoke, korupcije srednjeg nivoa ili sitne korupcije u smislu njihove sveukupne težine. To je urađeno ocjenjivanjem dva glavna kriterija: statusa optuženog² i težine kažnjivog postupanja.³

- 1 Definicija predmeta korupcije koju je usvojila Misija sveobuhvatnija je od definicije koju su usvojile domaće institucije. Konkretno, metodologija koju koristi Misija odnosi se kako na međunarodne, tako i na domaće standarde za identifikaciju predmeta korupcije. Naime, pri odabiru predmeta za praćenje, uzima se u obzir sama priroda počinjenih djela (koja ukazuje na koruptivnu praksu), a ne službena kategorizacija predmeta u skladu sa domaćim sistemom. Primjena striktnih i formalnih kriterija ne bi bila u skladu sa ciljevima Projekta, koji zahtijevaju praćenje svih relevantnih krivičnih postupaka, bez obzira na kategorizaciju predmeta u skladu sa domaćim kriterijima. Važno je naglasiti da, na primjer, predmeti koji uključuju optužbe za djela u vezi sa korupcijom nekada nisu službeno kategorisani kao predmeti korupcije, nego kao predmeti privrednog ili organizovanog kriminala, jer se ove kategorije ponekad preklapaju i međusobno su povezane. Za više detalja vidjeti Poglavlje 1.2, Prvi izvještaj Projekta ARC, dostupno na <https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/373207.pdf>.
- 2 Konkretno, status optuženih definiše se u skladu sa njihovom prominentnosti kao javnih ličnosti i sa stepenom moći koji oni zbog svog položaja imaju. U skladu s tim, predmet se kategoriše kao predmet visoke korupcije kada su optuženi visoko pozicionirani izabrani i imenovani nosioci funkcija na državnom ili entitetskom nivou, direktori javnih preduzeća na entitetskom nivou, ili najviše pozicionirani državni službenici, odnosno nosioci pravosudnih funkcija. Oznaka korupcije na srednjem nivou dodjeljuje se predmetima u kojima su optuženi nisko pozicionirani izabrani dužnosnici, viši državni službenici iz javnih institucija i nosioci pravosudnih funkcija koji nisu ocijenjeni kao najviše pozicionirani. Predmeti sitne korupcije su predmeti u kojima su optuženi državni službenici na različitim nivoima vlasti koji nemaju ili imaju minimalnu nadzornu funkciju, na primjer, uposlenici zdravstvenih, policijskih, obrazovnih ili institucija za zapošljavanje. Vidjeti Poglavlje 1.2, Prvi izvještaj Projekta ARC, dostupno na <https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/373207.pdf>.
- 3 Drugi kriterij ima za cilj ocjenu težine posljedica djela na oštećene i društvo uopšte. U tom smislu, predmeti su kategorisani kao predmeti „visoke“ korupcije kada je imovinska korist ili šteta koja je nastala kao posljedica kažnjivog ponašanja ekvivalentna 200.000 BAM (oko 100.000 EUR) ili više; ili je šteta nanesena oštećenima ili društvu uopšte, a koju nije moguće novčano izraziti, takve težine da se povjerenje javnosti u institucije ozbiljno narušava (na primjer, predmeti korupcije povezani sa seksualnom eksploatacijom). Predmeti su kategorisani kao predmeti korupcije „srednjeg“ nivoa kada se imovinska korist ili šteta može novčano izraziti sumom između 10.000 BAM i 200.000 BAM ili kada se šteta ne može novčano izraziti, a šteta nanesena oštećenima ili društvu je veoma ozbiljna ili se odnosi na osjetljiva područja uprave (na primjer, korupcija povezana sa zdravstvenim ili obrazovnim sistemom). Predmeti su kategorisani kao „sitna“ korupcija kada se imovinska korist ili šteta mogu novčano izraziti u iznosu manjem od 10.000 BAM ili kada je šteta nanesena oštećenima ili društvu, a koja se ne može novčano izraziti, manje teška. Vidjeti Poglavlje 1.2, Prvi izvještaj Projekta ARC, dostupno na <https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/373207.pdf>.

Na osnovu ove kategorizacije, Misija je pratila sve predmete visoke i korupcije srednjeg nivoa koji su pokrenuti u BiH od početka rada Projekta ARC u januaru 2017. godine. Misija je takođe pratila značajan broj predmeta sitne korupcije u skladu sa raspoloživim resursima.⁴

Shodno tome, od 232 predmeta u radu u 2019. godini, njih 19 su kategorisano kao predmeti visoke korupcije, 94 kao predmeti korupcije srednjeg nivoa i 119 kao predmeti sitne korupcije. Od 70 završenih predmeta, dva su kategorisana kao predmeti korupcije visokog nivoa, 14 kao predmeti korupcije srednjeg nivoa i 54 kao predmeti korupcije niskog nivoa. Pregled predstavljen u ovom poglavlju fokusira se isključivo na analizu predmeta visoke i korupcije srednjeg nivoa, dok će sveobuhvatnija ocjena koja obuhvata procesuiranje svih predmeta korupcije u BiH biti izložena u narednom poglavlju.

Ukupna slika koju nudi praćenje teških predmeta korupcije (tj. onih predmeta koji su kategorizirani kao predmeti visoke i korupcije srednjeg nivoa) može se jednostavno opisati kao zatajenje krivično-pravnog sistema koje je dovelo do *de facto* nekažnjivosti za počinioce brojnih teških djela korupcije.

Situacija opisana i analizirana ovdje je općenito u skladu sa kritičkom ocjenom koju je Misija već predstavila u Prvom i Drugom izvještaju Projekta ARC,⁵ koji zajedno pokrivaju krivične postupke u predmetima korupcije od 2010. do 2018. godine. Imajući to u vidu, poređenje rezultata i nalaza za 2017. i 2018. godinu (predstavljenih u Drugom izvještaju Projekta ARC) sa onima za 2019. godinu ukazuje na opšte pogoršanje učinka kako sudija tako i tužilaca u procesuiranju teških predmeta korupcije.

Sljedeća tri ključna indikatora učinkovitosti odgovora pravosuđa na korupciju u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa ilustruju ovaj trogodišnji negativni trend: 1) broj optužnica koje su tužiocima podigli; 2) stopa osuđujućih presuda; i 3) dužina postupka. Svaki od ovih indikatora je vezan za jednu od tri (od ukupno četiri) dimenzije odgovora pravosuđa na korupciju koje su identifikovane u metodologiji Projekta ARC, odnosno: produktivnost, kapacitet i efikasnost.⁶ U pogledu četvrte dimenzije – pravičnosti postupka i poštivanja prava optuženih – uočeno je tek nekoliko pitanja koja izazivaju zabrinutost u manjem broju predmeta, ali su ipak prisutna. Ovo je u skladu sa sličnim zapažanjem koje je dato u Drugom izvještaju Projekta ARC.⁷

U narednim pasusima bit će predstavljeni nalazi praćenja rada pravosudnog sektora povezani sa ova četiri ključna indikatora. U skladu sa principom neuplitanja u tekuće sudske postupke na kojem se temelje svi programi praćenja rada pravosudnog sektora koje provodi Organizacija

4 Misija nema dovoljno osoblja da prati svaki predmet sitne korupcije pokrenut u BiH, ali nastoji da prati svako suđenje u mjeri u kojoj je to moguće s obzirom na ova ograničenja. Ovo u praksi znači da se ova kategorija predmeta prati uglavnom u jurisdikcijama gdje Misija nije identifikovala predmete visoke ili korupcije srednjeg nivoa.

5 Prvi izvještaj Projekta ARC je dostupan na <https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/373207.pdf>; Drugi izvještaj Projekta ARC na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf.

6 Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC i Poglavlje 2 ovog izvještaja za detaljan opis ove četiri dimenzije.

7 Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC, str. 53–64.

za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), u ovom Izvještaju nazivi predmeta spominju se samo u slučaju kada su okončani pravosnažnom presudom.⁸ Prilikom davanja komentara o predmetima koji su u toku, u Izvještaju su izostavljeni detalji o predmetu (nazivi, lokacija suda i ostale informacije) koji bi mogli dovesti do identifikacije o kojem predmetu se radi. Na ovaj način, Misija želi izbjeći preudiciranje ishoda bilo kojeg krivičnog predmeta koji je trenutno u radu.

1.1. Broj optužnica u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa

Kao što je prikazano na slici 1, rezultati iz 2019. godine pokazuju dramatičan pad, u cijeloj BiH, u broju optužnica u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa. U 2019. godini, tužilaštva su podigla samo jednu optužnicu u predmetu visoke korupcije. Iako je ovo isti rezultat kao i u 2018. godini, u obje ove godine zabilježen je nagli pad u poređenju sa 2017. godinom kada je podignuto 10 optužnica u predmetima visoke korupcije. Predmeti korupcije srednjeg nivoa bilježe isti trend sa 15 podignutih optužnica za ovu kategoriju predmeta u 2019. godini, u poređenju sa 2018. (33 optužnice) i 2017. godinom (35 optužnica).

Slika 1

Potvrđene optužnice u predmetima visoke i srednje korupcije u cijeloj BiH, 2017-2019



Kako je prikazano na slici 2. u nastavku teksta, Misija je ovaj pad uočila u sve četiri jurisdikcije u BiH, odnosno na državnom, nivou entiteta (Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS)) i na nivou Brčko distrikta BiH.

Dodatnu zabrinutost izaziva to što je učinak specijalizovanih tužilaštava na državnom i nivou Republike Srpske – koji je u Drugom izvještaju Projekta ARC ocijenjen kao nezadovoljavajući⁹

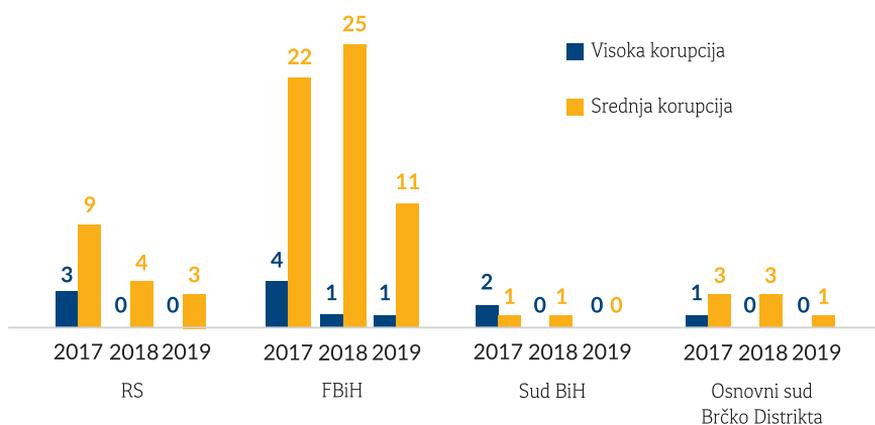
8 Naime, kada su predmeti okončani bilo pravosnažnom presudom ili kada je postupak obustavljen iz procesnih razloga kao što je smrt optuženog.

9 Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC, str. 36-39, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf.

– zabilježio čak i dodatni pad s obzirom da Tužilaštvo BiH i Posebni odjel Republičkog javnog tužilaštva RS (koji je uspostavljen u skladu sa Zakonom o suzbijanju korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala u Republici Srpskoj) nisu podigli nijednu optužnicu u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa u 2019. godini.¹⁰ Čak i u poređenju sa periodom 2017–2018. godina, u kojem je Tužilaštvo BiH podiglo optužnice u dva predmeta visoke i četiri predmeta korupcije srednjeg nivoa dok je Posebni odjel Republičkog javnog tužilaštva RS podigao samo dvije optužnice u predmetima visoke korupcije i jednu u predmetima korupcije srednjeg nivoa, za rad ovih specijalizovanih tijela u 2019. godini može se dati ocjena da je ispod svakog prihvatljivog standarda.

Slika 2

Potvrđene optužnice u predmetima visoke i srednje korupcije po jurisdikcijama, 2017-2019



Pored pogoršanja već negativnog trenda u ove dvije institucije, čak i ona tužilaštva čiji je rad u prethodnim godinama ocijenjen kao pozitivan zabilježila su pad u broju podignutih optužnica u predmetima visoke korupcije. Ovo se posebno odnosi na Kantonalno tužilaštvo Kantona Sarajevo (koje nije podiglo nijednu optužnicu u predmetima visoke korupcije uz samo jednu optužnicu u predmetima korupcije srednjeg nivoa u 2019. godini, u poređenju sa dvije optužnice u predmetima visoke korupcije i osam optužnica u predmetima korupcije srednjeg nivoa u periodu 2017–2018. godine) i Kantonalno tužilaštvo Tuzlanskog kantona (koje nije podiglo nijednu optužnicu u predmetima visoke korupcije uz dvije optužnice u predmetima korupcije srednjeg nivoa u 2019. godini, u poređenju sa jednom optužnicom u predmetu visoke korupcije i jedanaest optužnica u predmetima korupcije srednjeg nivoa u periodu 2017–2018. godine).

Imajući to u vidu, ovaj trend nije ostao izolovan samo u odnosu na ova tužilaštva jer je i u tužilaštvima u Brčko distriktu BiH, Zeničko-dobojskom kantonu, Bijeljini, Livnu i Istočnom Sarajevu uočeno osjetno smanjenje broja optužnica u predmetima visoke i korupcije srednjeg

¹⁰ Optužnica koju je Tužilaštvo BiH podiglo protiv bivšeg ministra sigurnosti na kraju 2019. godine nije obuhvaćena ovom statistikom jer je potvrđena u 2020. godini.

nivoa.¹¹ Učinak tužilaštava u Mostaru i Novom Travniku, s druge strane, ostaje i dalje dramatično neadekvatan kao što je to bio slučaj i u prethodnim godinama, s obzirom na to da je ovo potonje tužilaštvo u posljednje tri godine podiglo optužnicu samo u jednom predmetu korupcije srednjeg nivoa, dok u ovom periodu u Mostaru nije pokrenut nijedan predmet visoke ili korupcije srednjeg nivoa. Jedino tužilaštvo koje je u periodu 2017–2019. godine održalo unekoliko isti tempo po pitanju broja podignutih optužnica je Kantonalno tužilaštvo Unsko-sanskog kantona, sa jednom optužnicom u predmetima visoke korupcije i tri predmeta korupcije srednjeg nivoa u 2019. godini naspram jednog predmeta visoke korupcije i šest predmeta korupcije srednjeg nivoa u periodu 2017–2018. godine.

S obzirom na to da se ovi statistički podaci odnose samo na ograničen broj predmeta (tj. one predmete koji su klasifikovani kao predmeti visoke i korupcije srednjeg nivoa), očekivano je da će od jedne do druge godine postojati određene oscilacije. Međutim, dosljednost i univerzalnost negativnog trenda ne može se zanemariti pripisujući ga samo ovom razlogu.

Još jedan važan faktor koji potvrđuje spomenuti trend jeste omjer između predmeta visoke / korupcije srednjeg nivoa i ukupnog broja potvrđenih optužnica u tim godinama: u 2019. godini, u cijeloj BiH potvrđene su 233 optužnice u predmetima korupcije,¹² od kojeg broja 0,4 procenta su optužnice u predmetima visoke korupcije i 6,4 procenata optužnice u predmetima korupcije srednjeg nivoa prema klasifikaciji koju je razvila Misija.¹³ Poređenja radi, prosječni omjer optužnica u predmetima visoke korupcije u odnosu na ukupni broj optužnica u predmetima korupcije u periodu 2017–2018. godine iznosio je 2,2 procenta, dok je za optužnice u predmetima korupcije srednjeg nivoa ovaj omjer iznosio 14,9 procenata.¹⁴

11 Brčko distrikt BiH: 0 optužnica u predmetima visoke korupcije, 1 optužnica u predmetima korupcije srednjeg nivoa u 2019. godini, 1 optužnica u predmetima visoke korupcije i 6 optužnica u predmetima korupcije srednjeg nivoa u periodu 2017–2018. godine; Zeničko-dobojski kanton: 3 optužnice u predmetima korupcije srednjeg nivoa u 2019. godini, 11 optužnica u predmetima korupcije srednjeg nivoa u periodu 2017–2018. godine; Livno: 0 optužnica u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa u 2019. godini, 0 optužnica u predmetima visoke korupcije i 6 optužnica u predmetima korupcije srednjeg nivoa u periodu 2017–2018. godine; Bijeljina: 0 optužnica u predmetima visoke korupcije i 1 optužnica u predmetima korupcije srednjeg nivoa u 2019. godini, 1 optužnica u predmetima visoke korupcije i 5 optužnica u predmetima korupcije srednjeg nivoa u periodu 2017–2018. godine; Istočno Sarajevo: 0 optužnica u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa u 2019. godini, 5 optužnica u predmetima korupcije srednjeg nivoa u periodu 2017–2018. godine.

12 Podaci VSTV-a BiH o predmetima sa oznakom KTK, u posjedu Misije.

13 Kao što je spomenuto u fusnoti 1, definicija predmeta korupcije koju je usvojila Misija sveobuhvatnija je od definicije predmeta korupcije (KTK) koju je utvrdio VSTV BiH. Shodno tome, moguće je da pojedini predmeti koje je Misija kategorisala kao predmete visoke i korupcije srednjeg nivoa nisu obuhvaćeni statistikom VSTV-a BiH koja se odnosi na KTK predmete.

14 Omjer za period 2017–2018. godine je zasnovan na statističkim podacima Misije o broju optužnica u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa i statistici koju je objavio Transparency International BiH u *Izveštaju o monitoringu procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini 2018 u decembru 2019. godine*, dostupno na <https://ti-bih.org/>. Rezultat za 2019. godinu čini se povoljnijim ako se uzme u obzir isti omjer u odnosu na broj optuženih u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa umjesto broja optužnica: optuženih lica je ukupno 335, s tim da je od ovog broja predmetima visoke korupcije obuhvaćeno 5 optuženih, odnosno 1,5 procenata. Broj optuženih u predmetima korupcije srednjeg nivoa iznosi 70, tako da prema ovoj kalkulaciji udio optuženih u predmetima korupcije srednjeg nivoa iznosi 20,8 procenata. Ovaj prilično visoki omjer ipak nije dovoljno ilustrativan s obzirom na to da pruža donekle iskrivljenu sliku zbog jednog predmeta korupcije srednjeg nivoa koji je pokrenulo Kantonalno tužilaštvo u Sarajevu u kojem je optužen neuobičajeno veliki broj (36) lica.

Detaljna ocjena uzroka koji su doveli do opšteg neuspjeha tužilaštava u BiH da pokrenu suđenja u složenim predmetima korupcije iziskivala bi, u najmanjoj mjeri, sistematično praćenje istražne faze postupka. Imajući to u vidu, nezavisni Izvještaj grupe eksperata o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini¹⁵ koji je objavila Evropska komisija (EK) u 2019. godini pruža važan uvid u pitanja kao što su kvalitet istraga, nezavisnost tužilaca i nedostatak odgovornosti u slučajevima povrede profesionalnih dužnosti. Sljedeći pasusi iz izvještaja EK su posebno ilustrativni:

Kvalitet mnogih krivičnih istraga je na vrlo niskom nivou. U nekim slučajevima, tužioci ne pokreću gonjenje čak i kad postoje dokazi za to. Uočeno je da se bez odgovarajućeg obrazloženja propuštaju poduzeti očigledni koraci u istrazi, posebno u predmetima teških oblika krivičnih djela na visokom nivou, ili koji se odnose na "visokorangirane osobe".

Možda najozbiljniji problem koji je uočen je podložnost tužilaca neprimjerenom uticaju i nedostatak lične nezavisnosti. Pretjeran nivo hijerarhije u strukturama, odsustvo bilo kakve adekvatne zaštite nezavisnosti i sistema odgovornosti su vrijedni pomena. Primijećeno je uplitanje u tekuće predmete, pritisci, prijetnje i zastrašivanje tužilaca, ali i sudija, što predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost.¹⁶

Ovi nalazi, zajedno sa zapažanjima Misije u pogledu neadekvatnosti učinka tužilaca u predmetima korupcije, ukazuju na opšti nedostatak nadzora nad tužilaštvima u fazi istrage, uključujući i skoro isključivu diskreciju glavnih tužilaca u toj fazi.

Ono što se dešava u istrazi (pogotovo kada ne dođe do suđenja) obično ostaje nedostupno javnosti i zvanične informacije su dostupne u veoma malom broju slučajeva.

Istraga u predmetu bivšeg direktora Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH (IDDEEA BiH), Siniše Macana, predstavlja jedan od tih rijetkih izuzetaka jer je bio predmetom odlučivanja Ustavnog suda BiH. Kratak opis ovog predmeta ilustruje kako spomenuti nedostatak kontrole u istražnoj fazi može dovesti do nekažnjivosti počinitelaca i odsustva odgovornosti za tužioce koji ne postupaju u skladu sa svojim dužnostima.

Tužilaštvo BiH je otvorilo istragu protiv Siniše Macana u januaru 2015. godine. Tužilaštvo je osumnjičenog teretilo da je 2012. godine, u svojstvu direktora IDDEEA BiH, dodijelio određenim firmama ugovore za izdavanje ličnih karata zaobilazeći pritom propisane tenderske procedure i da je zauzvrat primio mito u iznosu od milion konvertibilnih maraka.¹⁷ Macan je uhapšen u maju 2016. godine i pušten na slobodu poslije nekoliko dana nakon što je saslušan

¹⁵ *Izvještaj grupe eksperata o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini*, Brisel, 5. decembar 2019. godine, dostupno na http://www.fcjp.ba/analize/PRIEBE_Izvjestaj.pdf.

¹⁶ *Ibidem*, paragrafi 48–49.

¹⁷ Ustavni sud BiH, predmet br. AP 523/19, Odluka Velikog vijeća po apelaciji Siniše Macana, paragrafi 36–37, 39–40, 43.

u Tužilaštvu BiH. Mjere zabrane, uključujući zabranu putovanja i obavezu javljanja državnom organu koje je Sud BiH odredio u odnosu na osumnjičenog u junu 2016. godine, ukinute su u martu 2017. godine.¹⁸

S obzirom na to da tužilac u predmetu Macan u periodu od četiri godine od početka istrage nije podigao optužnicu niti je donio naredbu o obustavljanju istrage, u februaru 2019. godine Macan je podnio apelaciju Ustavnom sudu BiH u kojoj je ukazao na povredu njegovog prava na pravično suđenje zbog predurog trajanja postupka.¹⁹ Četiri mjeseca kasnije, u junu 2019. godine Veliko vijeće Ustavnog suda BiH utvrdilo je povredu apelantovih prava i naložilo Tužilaštvu BiH da okonča istragu u roku od mjesec dana.²⁰ Prilikom donošenja ove odluke, Ustavni sud BiH je odbio obrazloženje Tužilaštva BiH da je do kašnjenja došlo jer su se dokazi u predmetu morali prikupljati putem zamolnica za međunarodnu pravnu pomoć upućenih nadležnim organima tri različite države članice EU. Ustavni sud je pak svoje stajalište bazirao uglavnom na činjenici da Kolegij Tužilaštva BiH nije preduzeo nikakve radnje kako bi osigurao okončanje ove istrage u vremenskom okviru koji je bio propisan u međuvremenu izmijenjenim članom 225. Zakona o krivičnom postupku (ZKP) BiH.²¹ U martu 2020. godine, mediji su izvijestili da je Tužilaštvo BiH obustavilo istragu protiv Siniše Macana, bez podizanja optužnice.²² Nikakve dodatne informacije nisu dostupne o razlozima dugotrajne istrage niti o njenom obustavljanju bez podizanja optužnice. Kao što je spomenuto u ranijem tekstu, informacije o razlozima obustavljanja važnih istraga su veoma rijetke, s obzirom na to da ovi predmeti općenito ne podliježu sudskoj kontroli osim u slučajevima kada osumnjičeni podnese apelaciju Ustavnom sudu, kao što je to bio slučaj u ovom predmetu.

Predmet Macan ilustruje kako važna istraga svoj epilog može dobiti ne nakon odgovarajućeg prikupljanja i ocjene dostupnih dokaza, već samo zbog proteka vremena. Ispravno zaključenje istrage treba biti ili optužnica kada postoji dovoljno dokaza za optužbe, ili naredba o obustavi istrage kada takvih dokaza nema. U oba ova slučaja, tužilac koji radi na predmetu obavezan je da ponudi uvjerljivo obrazloženje zasnovano na ocjeni dokaza. **S druge strane, obustavljanje istrage usljed njenog predurog trajanja nosi u sebi veći rizik od zloupotrebe od strane tužilaštva u odsustvu odgovarajuće eksterne kontrole.** Ovo je zbog toga što bi zlonamjerman tužilac lako mogao „sahraniti“ predmet odugovlačenjem istrage.

Nedavne izmjene i dopune ZKP-a BiH samo su pogoršale rizik od takve zloupotrebe. U 2018. godini, nove odredbe ZKP-a BiH koje propisuju vremenski okvir za okončanje istraga stupile su na snagu.²³ Izmijenjeni član 225. predviđa okončanje istrage najduže 18 mjeseci (ili 30

18 *Ibidem.*

19 *Ibidem.*

20 *Ibidem*, paragrafi 22–44.

21 *Ibidem.* Raniji (u međuvremenu izmijenjeni) član 225. nije propisivao fiksni vremenski rok za okončanje istrage. U tom pogledu, odredba je samo propisivala da ako se istraga „ne završi u roku od šest mjeseci od donošenja naredbe o sprovođenju istrage, potrebne mjere da bi se istraga okončala poduzet će Kolegij Tužilaštva.“

22 RTVBN, *Obustavljena je istraga protiv Siniše Macana*, 15. mart 2020. godine, dostupno na <https://www.rtvbn.com/3979617/obustavljena-je-istraga-protiv-sinise-macana>.

23 Službeni glasnik BiH, 65/18, dostupno na http://tuzilastvobih.gov.ba/files/docs/zakoni/Zakon_o_krivicnom_postupku_BiH_izmjene_i_dopune_65_18_b.pdf.

mjeseci za teža djela) nakon isteka konačnog roka kojeg određuje nadležni glavni tužilac po utvrđivanju osnovanosti pritužbe osumnjičenog (ili oštećenog).²⁴ U Drugom izvještaju Projekta ARC, Misija je izrazila zabrinutost zbog ove odredbe i njenog mogućeg negativnog uticaja na procesuiranje koruptivnih krivičnih djela i drugih teških predmeta. U tom Izvještaju, Misija je pojasnila da su vremenski rokovi previše striktni u odnosu na istrage u predmetima teških i složenih krivičnih djela koja su u nadležnosti relevantnih tijela na nivou države, kao što su terorizam, ratni zločini, visoka korupcija i privredni kriminal.²⁵ Sa takvim strogim vremenskim rokovima koji su na snazi, postoji povećan rizik da važne istrage propadnu prije podizanja optužnice, kao što je to bio slučaj u predmetu *Macan*. Što je još gore, ovo povećava mogućnost da beskrupolozni tužioci odugovlače istrage kako bi izbjegli podizanje optužnica protiv visoko pozicioniranih počinitelja.

U svjetlu ovih bojazni, Misija smatra da je potrebno izraditi mjere kako bi se riješio nedostatak nadzora nad tužilaštvima u fazi istrage. Rješavanje ovog pitanja zahtijevalo bi širu diskusiju o složenim pitanjima kao što su mogućnost uvođenja sudskog pregleda tužilačkih odluka o obustavljanju istrage ili autonomija pojedinačnih tužilaca naspram njihovih nadređenih u provođenju istraga. Međutim, bilo kakve reforme u pravcu povećanja odgovornosti u ovom pogledu moraju biti zasnovane na pažljivoj analizi vodeći pritom računa o očuvanju tužilačke nezavisnosti.

Iako je puna analiza ovih složenih pitanja izvan opsega ovog Izvještaja, kao preliminarno zapažanje, **Misija smatra da bi povećanje pristupa informacijama medijima i javnosti o aktivnostima tužilaštava, pogotovo u fazi istrage, bilo dobro mjesto da se počne rješavati ova praznina u pogledu odgovornosti. VSTV BiH, tužilaštva i sudovi trebaju javnosti učiniti dostupnim smislene i detaljnije informacije o istragama, krivičnom gonjenju i suđenjima u predmetima, pogotovo u slučajevima kada postoji izražen interes javnosti.**

Postoji nekoliko mjera koje bi odmah mogle biti poduzete u ovom pogledu. Poboľšanom strategijom moglo bi se predvidjeti, na primjer, objavljivanje statističkih podataka (uključujući broj krivičnih prijava ili pritužbi koje su podnijele agencije za provedbu zakona ili druga

24 Član 225. ZKP-a BiH: (1) Tužilac okončava istragu kad nađe da je stanje stvari dovoljno razjašnjeno da se može podići optužnica. Okončanje istrage će se zabilježiti u spisu. (2) Ako se istraga ne završi u roku od šest mjeseci od donošenja naredbe o provođenju istrage, tužilac će obavijestiti glavnog tužioca o razlozima neokončanja istrage. Glavni tužilac odredit će u roku od 30 dana novi rok za okončanje istrage koji ne može biti duži od šest mjeseci, odnosno koji ne može biti duži od jedne godine za krivična djela za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju od 10 godina ili teža kazna, te naložiti preduzimanje potrebnih mjera da bi se istraga okončala. (3) Ako istragu nije bilo moguće završiti u roku iz stava (2) ovog člana, tužilac će o razlozima zbog kojih istraga nije završena u roku od osam dana obavijestiti glavnog tužioca, osumnjičenog i oštećenog. (4) Osumnjičeni i oštećeni u roku od 15 dana od dana dostavljanja obavještenja iz stava (3) ovog člana mogu podnijeti pritužbu glavnom tužiocu zbog trajanja postupka. Ako glavni tužilac utvrdi da je pritužba osnovana, u toku od 30 dana odredit će novi rok u kojem se, ako postoje procesne pretpostavke, istraga mora okončati, a koji ne može biti duži od šest mjeseci, odnosno koji ne može biti duži od jedne godine za krivična djela za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju od 10 godina ili teža kazna, te naložiti preduzimanje potrebnih mjera za okončanje istrage, o čemu će obavijestiti podnosioca pritužbe u roku od 15 dana. (5) Ako istraga ne bude okončana u roku iz stava (4) ovog člana, a postoje procesne pretpostavke, smatrat će se da je istraga obustavljena o čemu tužilac donosi naredbu i u roku od 15 dana o tome obavještava glavnog tužioca, osumnjičenog i oštećenog. (6) Optužnica se ne može podići ako osumnjičeni nije bio ispitan.

25 Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf, str. 13–15.

institucionalna tijela) o procesuiranju predmeta korupcije uopšte, i konkretnije o predmetima koji su kategorisani kao visoka korupcija u skladu sa kriterijima koje je VSTV BiH usvojio 2018. godine.²⁶ U pojedinim predmetima sa izraženom komponentom interesa javnosti, tužilaštva trebaju razmotriti objavljivanje sažetaka naredbi o obustavljanju ili neprovođenju istrage, gdje bi glavni osnovi za donošenje odluke bili predstavljeni tako da javnost može razumjeti logiku za donošenje takvih odluka, umjesto da bude ostavljena da nagađa o razlozima kojima se tužilaštvo vodilo prilikom donošenja takve odluke. Pored toga, tužilaštva i sudovi trebaju objavljivati optužnice i presude u važnim predmetima u skladu sa zvaničnom politikom institucije, a ne na diskrecijskoj osnovi kao što je to trenutno slučaj.

Povećanje transparentnosti sa ovim mjerama ne bi ugrozilo tužilačku nezavisnost, već bi umjesto toga ojačalo povjerenje javnosti u sistem i povećalo podršku za ključnu ulogu tužilaštava i sudova u borbi protiv pošasti zvane korupcija. Misija uviđa da se transparentnost i sloboda informisanja moraju pažljivo izbalansirati sa potrebom za učinkovitim krivičnim gonjenjem i pravima optuženih na privatnost i pravično suđenje. Međutim, po mišljenju Misije, nivo i kvalitet zvaničnih informacija o procesuiranju predmeta koje trenutno pruža pravosudni sistem je nedovoljan i to ugrožava interese svih strana u postupku, kao i javnosti.

1.2. Stopa osuđujućih presuda u okončanim predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa

Stopa osuđujućih presuda u okončanim teškim predmetima korupcije – još jedan pouzdan indikator o odgovoru pravosuđa na korupciju – općenito je pala u periodu od posljednje tri godine u sudovima u cijeloj BiH. Ovo je posebno evidentno u stopi osuđujućih presuda po optuženom u predmetima korupcije srednjeg nivoa, koja je u ovom periodu sa 80 pala na 57 procenata. U ovoj kategoriji predmeta, broj optuženih koji su osuđeni u 2017. godini iznosio je 16, uz četiri optužena koji su oslobođeni krivice; u 2018. godini 15 optuženih je osuđeno, dok je osam oslobođeno krivice. U 2019. godini, poređenja radi, samo 11 optuženih je osuđeno (od kojih pet po sklopljenom sporazumu o priznanju krivice) dok je osam optuženih oslobođeno krivice.

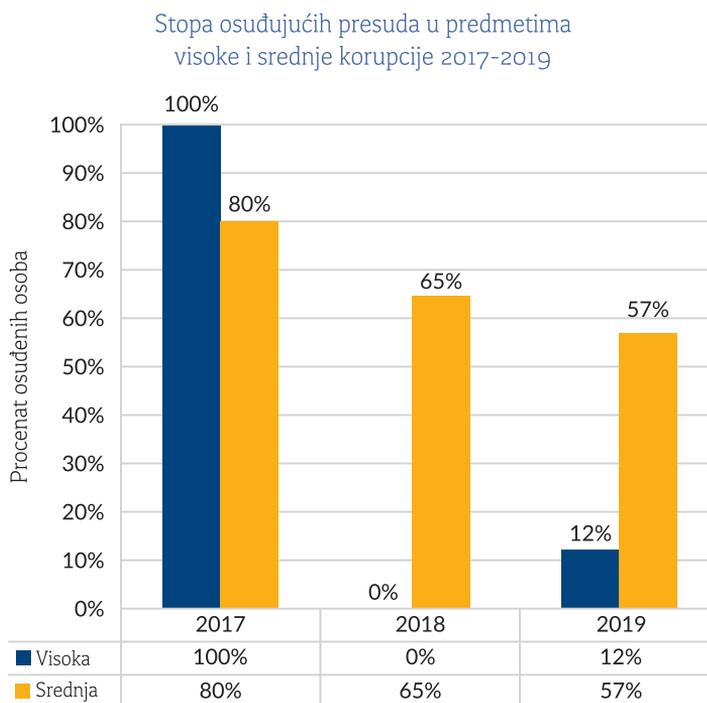
Stopa osuđujućih presuda u okončanim predmetima visoke korupcije, na osnovu manjeg broja optuženih, neznatno je varirala u ovom periodu, ali je ostala poražavajuća u 2019. godini. U 2017. godini, dva optužena u predmetima visoke korupcije su osuđena, s tim da nijedan optuženi nije oslobođen krivice; u 2018. godini, niko nije osuđen dok su četiri optužena oslobođena krivice; i u 2019. godini, dva optužena su osuđena dok je njih 15 oslobođeno krivice (svih 15 u jednom predmetu). Ovi trendovi su prikazani na slici 3. Kada se uzmu u obzir podaci iz prethodne tri godine, može se zaključiti da je jedino tužilaštvo sa uspješnom stopom osuđujućih presuda u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa Tužilaštvo Tuzlanskog kantona.²⁷ Još jedno tužilaštvo sa dobrom stopom osuđujućih presuda je Tužilaštvo Zeničko-dobojskog kantona koje je, iako nije procesuiralo nijedan predmet

26 Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC, str. 16, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf.

27 U ovom trogodišnjem periodu (2017-2019), Kantonalno tužilaštvo Tuzlanskog kantona ishodilo je osuđujuću presudu za dvije osobe u predmetima visoke korupcije, s tim da nijedna osoba nije oslobođena, dok je u predmetima korupcije srednjeg nivoa šest osoba osuđeno i dvije osobe oslobođene krivice.

visoke korupcije, u predmetima korupcije srednjeg nivoa ishodilo osuđujuće presude za osam optuženih, dok je dvoje optuženih oslobođeno krivice.

Slika 3



Niska stopa osuđujućih presuda u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa u BiH izaziva ozbiljnu zabrinutost, pogotovo kada se poredi sa stopom u predmetima korupcije uopšte, koja je u ovom periodu bila relativno visoka i stabilna, odnosno 84 procenta u 2017, 80 procenata u 2018. i 87 procenata u 2019. godini.²⁸ Kao i u svakom pravosudnom sistemu koji osigurava pravo na pravično suđenje, uključujući principe kao što su jednakost strana u postupku i pretpostavka nevinosti, konstantna stopa osuđujućih presuda od 100 procenata se ne očekuje niti je poželjna. Ovo takođe signalizira da tužilaštva ne poduzimaju krivično gonjenje u predmetima u kojima je ishod nesiguran bez obzira na njihovu društvenu važnost ili složenost. S druge strane, stopa osuđujućih presuda koja je konstantno ispod 75 procenata može ukazivati na manjkavosti u krivičnom gonjenju i trebala bi biti razlogom daljeg preispitivanja.

Na osnovu podataka predstavljenih ovdje, jasno je da oni koji se terete za djela teške korupcije u BiH imaju puno bolje šanse da prođu nekažnjeno nego oni koji se terete za sitnu korupciju. Ovo bi, nadalje, moglo značiti da se počinioci teške korupcije češće okoriste nekažnjivošću dok oni koji se terete za sitnu korupciju imaju veće izgleda da ih se oglasi krivim.

28 Za statističke podatke iz 2017. i 2018. godine, vidjeti Transparency International BiH, *Izveštaj o monitoringu procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini 2018*, decembar 2019. godine, dostupno na <https://ti-bih.org/>; statistika za 2019. godinu proizilazi iz podataka VSTV-a, u posjedu Misije.

Ovaj nalaz odgovara analizi ostalih eksternih posmatrača, uključujući Evropsku komisiju koja je u svom Mišljenju o BiH iz 2019. godine konstatovala da je korupcija “[r]aširena... i svi nivoi vlasti pokazuju znakove da su pod kontrolom politike, što izravno utiče na svakodnevni život građana, posebno u oblastima zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja i javnih nabavki.”²⁹ Stoga je krajnje nevjerovatno da visoke korupcije nema ili da je ima malo.

Kako je istaknuto u Drugom izvještaju Projekta ARC, **mala vjerovatnoća izricanja osuđujućih presuda u teškim i složenim predmetima ukazuje na brojne manjkavosti u pravosudnom sistemu i sugeriše propust da se zakon primijeni u odnosu na one pojedince koji imaju moć i uticaj u društvu.** Kao što je detaljno pojašnjeno u tom Izvještaju, jedna skupina problema odnosi se na manjkavosti u pripremi predmeta od strane tužilaštava,³⁰ trend koji je vidljiv i u kvalitetu optužnica iz 2019. godine.

Ipak, kriviti samo tužilaštva za svaki od problema identifikovanih ovdje bilo bi netačno i obmanjujuće. Druga skupina problema u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa odnosi se na nejasnu ili nepredvidljivu primjenu zakona od strane sudova.³¹ Iako zakonodavni i sudski sistem u BiH općenito pate od nedostatka pravne sigurnosti,³² posljedice ove sistemske smetnje posebno su akutne u procesuiranju predmeta visoke i korupcije srednjeg nivoa. Ovo je zbog toga što se, u nedostatku jasnih pravnih standarda, otvara veći prostor za tumačenje zakona u skladu sa željama moćnika umjesto primjene metoda pravnog tumačenja predviđenih u demokratskim društvima.

U tom pogledu, stopa prvostepenih presuda potvrđenih po žalbi u predmetima visoke, korupcije srednjeg nivoa i svim predmetima korupcije predstavlja važan indikator nivoa predvidljivosti u primjeni zakona. To je zbog toga što bi predvidljiva stajališta žalbenih sudova dovela do toga da niži sudovi svoje presude donose u skladu sa tim standardima. Visoka stopa presuda ukinutih po žalbi ukazuje na određeni nivo „iznenađenja“ ili nepredvidljivosti u primjeni zakona, i to ne samo za sudije na prvom stepenu već i za tužioce i optužene. Imajući ovo u vidu, stopa ukinutih presuda po žalbi u BiH je otrežnjujuća. U predmetima visoke korupcije okončanim u 2019. godini, na primjer, dvije od četiri prvostepene presude ukinute su po žalbi dok su preostale dvije samo djelimično potvrđene, što znači da nijedna od ovih prvostepenih presuda nije potvrđena u cijelosti. Za predmete korupcije srednjeg nivoa u 2019. godini, od ukupno 22 prvostepene presude, 15 presuda (68 procenata) je ukinuto, tri presude (14 procenata) su samo djelimično potvrđene, i tek četiri presude (18 procenata) potvrđene su u cijelosti.

29 Evropska komisija, *Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji*, 25. maj 2019. godine, str. 9, dostupno na <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-clanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>. Vidjeti takode Fondacija Heinrich Böll, *Captured State in the Balkans*, septembar 2017. godine, dostupno na https://ba.boell.org/sites/default/files/perspectives_-_09-2017_-_web.pdf.

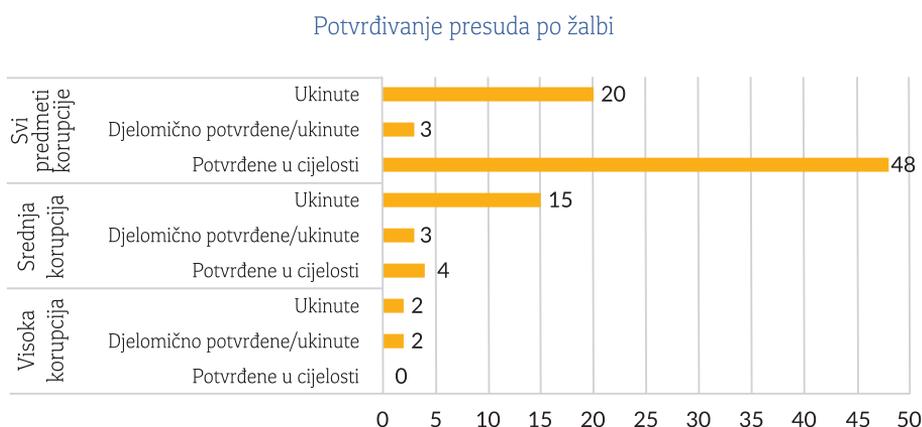
30 Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC, str. 44-46, dostupno na https://www.osce.org/files/f/ documents/8/3/417533_1.pdf.

31 Vidjeti u ovom pogledu Prvi izvještaj Projekta ARC, str. 44-58, dostupno na <https://www.osce.org/files/f/ documents/5/4/373207.pdf>.

32 Vidjeti Venecijanska komisija, *Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini*, 18. juni 2012. godine, dostupno na [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)014-e).

Činjenica da je velika većina presuda u predmetima koji spadaju u ove dvije kategorije ukinuta po žalbi sama je po sebi razlog za zabrinutost. Međutim, ovo se čini još ozbiljnijim kada se upoređi sa odgovarajućim brojkama za predmete korupcije uopšte, uključujući i predmete sitne korupcije.³³ U ovim predmetima, pregledom 71 presude u kojima je odlučeno po žalbi u 2019. godini, značajna većina presuda – 48 (tj. 66 procenata) – potvrđene su u cijelosti po žalbi, 3 presude (4 procenta) su djelimično potvrđene, dok je 20 presuda (27 procenata) ukinuto po žalbi.³⁴ Ovo poređenje prikazano je na slici 4.

Slika 4



Iako se predmeti visoke i korupcije srednjeg nivoa obično odnose na složena krivična djela, izrazita razlika između stope potvrđenih presuda po žalbi u ovim predmetima naspram predmeta korupcije uopšte, uključujući predmete sitne korupcije, ne može se opisati pripisujući je samo ovom razlogu. S obzirom na to da su materijalni i procesni zakoni koji se primjenjuju u ovim predmetima isti, nivo predvidljivosti u njihovoj primjeni ne bi trebao značajno varirati u zavisnosti od činjenične složenosti predmeta. Iako složenost predmeta može biti razlog za određene varijacije u stopi potvrđenih presuda po žalbi, od sudija u prvom stepenu se može i treba očekivati da imaju adekvatno znanje o zakonu i pravničke vještine da ispravno ocijene činjenice i primjene pravo, čak i u složenijim predmetima. Razmjer ukinutih presuda na drugom stepenu u takvim predmetima ukazuje na dublji problem od puke složenosti.

Sukobljena tumačenja zakona koja su dovela do oslobađanja od krivice svih optuženih u predmetu *Lijanović i dr.* pred Sudom BiH nude dojmljivu ilustraciju gore spomenute razlike. U ovom predmetu, u januaru 2016. godine Tužilaštvo BiH je optužilo bivšeg ministra

33 Kao što je spomenuto u fusnoti 1, definicija predmeta korupcije koju je usvojila Misija sveobuhvatnija je od definicije predmeta korupcije (KTK) koju je utvrdio VSTV BiH. Shodno tome, moguće je da pojedini predmeti koje je Misija kategorisala kao predmete visoke i korupcije srednjeg nivoa nisu obuhvaćeni statistikom VSTV-a BiH koja se odnosi na KTK predmete.

34 Statistički podaci VSTV-a BiH o predmetima korupcije (KTK), u posjedu Misije.

poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH, Jerka Ivankovića Lijanovića, zajedno sa još 10 optuženih, za organizovani kriminal, pranje novca i neplaćanje poreza u vrijednosti većoj od 10 miliona BAM.³⁵ U oktobru 2018. godine, Sud BiH je izrekao prvostepenu presudu kojom je optužene osudio na ukupno 52 godine i 8 mjeseci kazne zatvora, uz oduzimanje protupravno stečene imovinske koristi od preko 7 miliona BAM.³⁶ Nakon što je u maju 2019. godine ukinulo osuđujuću presudu, Apelaciono vijeće je provelo ponovni sudski postupak i izreklo konačnu oslobađajuću presudu svim optuženim u novembru 2019. godine.³⁷

Glavni razlog za oslobađajuću presudu, iako se na prvi pogled čini razumnim, problematičan je po dva osnova, uključujući i činjenicu da je predstavljao radikalnan zaokret u odnosu na ranije stajalište Apelacionog vijeća ovog suda po istom pitanju.

Detaljnije, radi se o sljedećem: od odlučujuće važnosti za konačnu oslobađajuću presudu izrečenu Lijanoviću i ostalim optuženima bila je odluka Apelacionog vijeća da proglašeni nezakonitim ključni materijalni dokaz (poslovne knjige) koje je organima gonjenja dobrovoljno predao svjedok koji je radio u inkriminiranim firmama. U presudi Apelacionog vijeća utvrđeno je da se sve krivičnoprocesne odredbe, koje se primjenjuju na prisilno oduzimanje dokaza (za šta je potrebna sudska naredba), analogno primjenjuju na situacije u kojima su dokazi organima gonjenja predati dobrovoljno.³⁸ Zauzevši ovo stajalište, vijeće je konstatovalo da tužilaštvo nije postupilo u skladu sa ovim odredbama, pogotovo članom 71. ZKP BiH kojim se od tužilaštva zahtijeva da izvrši otvaranje i pregled oduzetih dokaza nakon što o tome obavijesti sudiju i osumnjičenog, omogućavajući im na taj način da prisustvuju provođenju ove radnje.³⁹ Vijeće je zatim izvelo zaključak da s obzirom na to da je postupanje u skladu sa ovim odredbama imperativnog karaktera, njihovo nepoštivanje neminovno za sobom povlači nezakonitost tih dokaza.⁴⁰ U prilog ovom stajalištu, vijeće se takođe pozvalo na stav izražen u presudi Vrhovnog suda FBiH.⁴¹

Iako se ovo obrazloženje na prvo čitanje može učiniti razumnim, pažljivije razmatranje ukazuje na barem dva problematična aspekta. Prvo, stajalište vijeća da se *sve* odredbe koje se odnose na oduzimanje dokaza – pogotovo one koje zahtijevaju sudsku naredbu kojom se

35 *Lijanović i dr.*, optužnica Tužilaštva BiH od 28. decembra 2015. godine.

36 *Lijanović i dr.*, presuda Suda BiH od 22. oktobra 2018. godine.

37 *Lijanović i dr.*, drugostepena presuda Suda BiH od 8. novembra 2019. godine.

38 *Ibidem*, paragrafi 49–50. („Naime, polazeći od niza nespornih činjenica, kao što su: dokumentacija čije pribavljanje nije zasnovano na sudskoj odluci (naredba), dokumentacija pribavljena od neovlaštenog lica Osmana Balića i to na način da je samovoljno uzeta iz pravnog lica "Velmos" iz Mostara, te da je bila u posjedu pomenutog lica gotovo šest mjeseci, nakon čega ju je dobrovoljno predao policijskim službenicima u prostorijama Državne agencije za istrage i zaštitu dana 10.09.2014. godine, o čemu su sastavljeni predmetni zapisnik i potvrda o privremenom oduzimanju predmeta, apelaciono vijeće nalazi da se u konkretnom slučaju radi o dokazima koji su pribavljeni protivno odredbama članova od 65. do 71. ZKP BiH, a koje za cilj imaju osiguranje istovjetnosti oduzetih predmeta, koji su korišteni kao dokazi u krivičnom postupku.“ Paragraf 50: „Naime, navedenim odredbama jasno je propisana procedura pribavljanja dokaza, a koje odredbe se analogno primjenjuju i u slučajevima dobrovoljne predaje predmeta, a sve s ciljem osiguranja njihove istovjetnosti, odnosno autentičnosti, na šta posebno ukazuju odredbe člana 71. stav 1. i 2. ZKP BiH, koje su imperativnog karaktera, te nepoštivanje istih rezultira nezakonitošću dokaza.“ (naglasak dodan)

39 *Ibidem*, paragraf 52.

40 *Ibidem*.

41 *Ibidem*, paragraf 53.

odobrava njihovo oduzimanje – primjenjuju na dokaze koji su predati dobrovoljno protivno je logici. Zahtijevati od tužioca da dobije sudsku naredbu za oduzimanje dokaza koji su već dobrovoljno predati ne predstavlja samo bespotrebno trošenje vremena i resursa, već je suprotno logici na kojoj se temelji krivična pravda jer se slijedi formalnost koja nije propisana zakonom. Ovo predstavlja postavljanje vještačkih prepreka suprotnih javnom interesu.

Drugo, stajalište Apelacionog vijeća da propust da se otvore i pregledaju dokazi neminovno povlači za sobom nezakonitost dokaza u suprotnosti je sa stavom koji je isti ovaj sud zauzeo u ranijem predmetu. U presudi iz 2014. godine, prilikom razmatranja pitanja zakonitosti dokaza predatih dobrovoljno, Apelaciono vijeće Suda BiH zauzelo je suprotan stav, zaključivši da propust tužilaštva da postupi u skladu sa procedurama propisanim u članu 71. ZKP-a BiH ne znači da su ti dokazi automatski nezakoniti niti da se na ovim dokazima ne može zasnivati sudska presuda. U ovom predmetu se radilo o grupi ljudi koji su bili optuženi za znatno lakša krivična djela nego bivši ministar u Vladi FBiH, odnosno za krijumčarenje cigareta, čime je nanesena šteta budžetu BiH u iznosu od 56.700 BAM.⁴² U tom predmetu, vijeće je nedvosmisleno konstatovalo da propust tužilaštva da izvrši otvaranje i pregled dokaza *nije* automatski doveo do nezakonitosti ovih dokaza. Samo bi indikacije koje dovode u pitanje autentičnost ovih dokaza dovele do njihove nezakonitosti.⁴³

Nedosljednost sudske prakse u BiH o ovom važnom pitanju već su uočili i drugi nezavisni posmatrači.⁴⁴ Činjenica da se vijeće u predmetu *Lijanović i dr.* u prilog svom zaključku pozvalo na stav izražen u presudi Vrhovnog suda FBiH – ignorišući pritom stav izražen u presudi apelacionog vijeća vlastitog suda – ukazuje na činjenicu da u rascjepkanom i razvučenom bh. pravosudnom sistemu sa ograničenim pristupom sudskoj praksi ili pravnim sažecima predmeta, nije previše teško odabrati sudsku praksu koja bolje odgovara potrebama aktuelnog trenutka.⁴⁵ Iako je tačno da svaki predmet karakterišu drugačije činjenične okolnosti i da je zakon potrebno primijeniti na te činjenice, **takvo dijametralno suprotno tumačenje**

42 Vidjeti Sud BiH, S1 2 K 012856 14 Kž - *Josip Jukić i dr.*, dostupno na <http://www.sudbih.gov.ba/predmet/3095/show>.

43 *Josip Jukić i dr.*, Sud BiH, drugostepena presuda od 26. novembra 2014. godine, paragraf 38 („Uvidom u dokazni materijal koji je uložen u sudski spis, Apelaciono vijeće nije uočilo da je Tužilaštvo dostavilo zapisnik o privremenom otvaranju i pregledu privremeno oduzetih predmeta, niti drugi dokument iz kojeg bi proizlazilo da je tužilac postupio u skladu sa odredbom člana 71. stav 2. ZKP BiH. Međutim, ovo vijeće cijeni da navedeno ne može automatski značiti da su prikupljeni dokazi istovremeno i nezakoniti, odnosno, da se na istima presuda ne može zasnivati, a to pogotovo što branilac ovaj prigovor ističe samo paušalno, ne osporavajući u tom pravcu, kroz žalbene navode, autentičnost i identitet dokaza koji su po njemu trebali biti predmet otvaranja i pregleda u smislu člana 71. stav 2. ZKP BiH. Stoga je, prema mišljenju ovog vijeća, prilikom ocjene ovog žalbenog prigovora bilo potrebno cijeliti sve okolnosti koje karakterišu konkretan slučaj i nakon toga izvesti odgovarajući zaključak.“ (Naglasak dodan))

44 USAID-ov Projekt pravosuđa u BiH, *Vodič kroz dobre prakse u procesuiranju koruptivnih krivičnih djela, krivičnih djela sa finansijskim elementom i krivičnih djela organizovanog kriminala*, str. 46: „Sudska praksa nije ujednačena kada se radi o zaključku da li propust da se dokumentacija otvori i pregleda čini dokaze apsolutno nezakonitim: Apelaciono vijeće Suda BiH je u presudi broj S1 2 K 012856 14 Kž od 26.11.2014. godine utvrdilo da propust tužioca da otvori privremeno oduzete predmete i dokumentaciju i izvrši uvid u iste nije automatski učinio dokaze nezakonitim i da se ti dokazi mogu uzeti u obzir kao zakoniti dokazi“; dostupno na https://ksud-sarajevo.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet;jsessionid=c668598b992963279212bac8570a925398ded375a4a441ee1288134e895437.e34TbxyRbNiRb40Pch4QbxeKb50?p_id_doc=54774

45 U tom pogledu, vrijedi napomenuti da su dvojica od trojice sudija koji su bili u sastavu apelacionog vijeća u predmetu *Lijanović i dr.* takođe bili u sastavu apelacionog vijeća koje je odlučivalo u predmetu krijumčarenja cigareta.

istih osnovnih zakonskih odredbi od strane istog suda (i u ovom slučaju većine u vijeću) ne može se objasniti različitim činjenicama, niti običnim greškama u primjeni zakona. Ovo izaziva ozbiljne sumnje da bi uzrok za takve varijacije u tumačenju mogao biti u statusu i moći optuženih, a ne u činjenicama predmeta.

1.3. Efikasnost – dužina postupka

Iako je manje izražen nego u slučaju prethodna dva indikatora, trend u 2019. godini u odnosu na dužinu trajanja postupka takođe je negativan. Kako je prikazano na slici 5, ukupna prosječna dužina trajanja postupaka u predmetima visoke korupcije koji su okončani pravosnažnom presudom u stalnom je porastu od 2017. godine, s tim da je u 2019. godini dostigla 1351 dan, što je 4,5 puta duže od optimalnog roka kojeg je odredio VSTV BiH za završetak prvostepenog i žalbenog postupka (298 dana).⁴⁶ Slika nije idealna, ali je neznatno bolja u slučaju predmeta korupcije srednjeg nivoa. Iako je trend ovdje varirao, prosječna dužina trajanja postupaka u ovim predmetima u 2019. godini – 939 dana – duža je nego u prethodne dvije godine.⁴⁷

Slika 5

Prosječno trajanje postupka
od potvrđivanja optužnice do konačne odluke (u danima)



Kao što je detaljno pojašnjeno u Drugom izvještaju Projekta ARC, ova kašnjenja se u velikoj mjeri mogu pripisati propustima predsjednika sudova i predsjedavajućih sudija da učinkovito organizuju i upravljaju suđenjima, čime se ozbiljno ugrožava **djelotvorno i učinkovito procesuiranje predmeta korupcije u BiH**.⁴⁸ Ozbiljna kašnjenja uočena su u praktično svim sudovima koji se bave teškim predmetima korupcije, sa izuzetkom sudova u Brčko

46 Treba napomenuti da su prosjeci za predmete visoke korupcije zasnovani na ograničenom broju predmeta, odnosno dva u 2019, jedan u 2018. i dva u 2017. godini.

47 Prosjeci za predmete korupcije srednjeg nivoa zasnovani su na većem broju predmeta: 16 predmeta u 2019, 18 predmeta u 2018. i 15 predmeta u 2017. godini.

48 Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC, str. 69–74, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf.

distriktu BiH. Jedan od glavnih problema je veoma veliki broj ročišta u teškim predmetima korupcije koja se odgađaju bez ikakve aktivnosti, obično zbog neprisustva jedne od strana u postupku. Konkretno, od 428 ročišta u predmetima korupcije srednjeg nivoa koje je Misija pratila u 2019. godini, 79 (18,5 procenata) bilo je neproduktivno, odnosno bez sadržajne aktivnosti (tj. izvođenja dokaza, verbalnog iznošenja argumenata, itd.). Ovaj problem je još akutnije prirode u predmetima visoke korupcije u kojima je jedna četvrtina ročišta – 33 od 135 (24,4 procenata) – bila neproduktivna.

Prema nalazima Misije, **situacija na Kantonalnom sudu u Sarajevu je ponajviše uznemirujuća**. Na Kantonalnom sudu u Sarajevu, od 13 teških predmeta u radu⁴⁹ samo u dva predmeta je završen glavni pretres, dok je u 11 predmeta glavni pretres još uvijek u toku ili tek treba da započne. Osim toga, postupci u ovih 11 predmeta nisu svi skorije prirode s obzirom na to da je većina ovih predmeta u radu od tri do pet godina.⁵⁰ U jednom predmetu pogotovo, na početak glavnog pretresa čeka se od 2017. godine, s tim da su u međuvremenu uslijedila bezbrojna odgađanja zbog nepojavljivanja pojedinih optuženih na zakazanim ročištima.

S druge strane, učinak Općinskog suda u Tuzli predstavlja primjer komparativno efikasnog upravljanja teškim predmetima. Od 13 teških predmeta u radu⁵¹ na Općinskom sudu u Tuzli, u devet predmeta je završen glavni pretres i oni su u žalbenoj ili fazi ponovnog suđenja, dok je u četiri predmeta glavni pretres u toku ili tek treba da započne.⁵²

Moguće je da je čitav niz faktora doveo do neuspjeha Kantonalnog suda u Sarajevu u upravljanju složenim predmetima korupcije. Jedan važan faktor je veliki broj optuženih u ovim suđenjima. Suđenja pred Kantonalnim sudom u Sarajevu složena su i u pogledu količine uloženi dokaza. Međutim, iako složenost predmeta jeste izazov, to ne smije dovesti do neograničene paralize krivičnog sistema, kao što je to slučaj sa nekim suđenjima pred Kantonalnim sudom u Sarajevu. **ZKP FBiH propisuje odgovarajuće mjere da bi se riješila pitanja kao što su osiguranje prisustva stranaka u postupku na suđenju, uključujući i izricanje kazni za neopravdano odsustvo.**⁵³ **Primjena takvih mjera ipak ovisi o spremnosti i sposobnosti sudija i tužilaca da iskoriste ove instrumente u praksi.** Kao što je istaknuto u ranije citiranom nezavisnom izvještaju eksperata Evropske komisije:

*Stiče se dojam da pojedine sudije ne žele ili nisu u stanju provoditi vladavinu prava kada su suočeni s odlučnim protivljenjem osoba optuženih za teška krivična djela. Nepojavljivanje određenih optuženih u sudnici je alarmantno. Izgleda kao da je krivično suđenje fakultativno za optužene.*⁵⁴

49 Naime, radi se o tri predmeta visoke i 10 predmeta korupcije srednjeg nivoa.

50 Naime, dvije optužnice su podignute u 2015, dvije u 2016, četiri u 2017, dvije u 2018. i jedna u 2019. godini.

51 Naime, radi se o dva predmeta visoke i 11 predmeta korupcije srednjeg nivoa.

52 Optužnice u ova četiri predmeta podignute su pred Općinskim sudom u Tuzli kako slijedi: jedna u 2015, jedna u 2017, jedna u 2018. i jedna u 2019. godini.

53 Vidjeti ZKP FBiH, čl. 260–264.

54 *Izvještaj grupe eksperata o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini*, Brisel, 5. decembar 2019. godine, paragraf 52, dostupno na http://www.fcjp.ba/analize/PRIEBE_lzvjestaj.pdf.

Neprihvatljivo je da rješavanje sudskih postupaka za teška krivična djela bude prepušteno slobodnoj ocjeni i dobroj volji sudija i stranaka u postupku. U interesu je oštećenih, optuženih i društva u cjelini da se krivični sudski postupci odvijaju efikasno i da budu završeni u razumnom vremenskom roku. Zakonodavna vlast trebala bi razmotriti usvajanje odredbi kojima bi se osiguralo da se krivični sudski postupci okončaju na vrijeme, uključujući, kada je to potrebno, obavezujuće propisivanje zakazivanja ročišta svakim radnim danom u sedmici.

1.4. Pravičnost – prava optuženih

Kao što je spomenuto na početku ovog poglavlja, u 2019. godini Misija je uočila da se prava optuženih na pravično suđenje u postupcima vezanim za korupciju u BiH općenito poštuju. Ovo odgovara ocjeni predstavljenoj u Drugom izvještaju Projekta ARC. U toj publikaciji, Misija je zaključila da, iako su se standardi pravičnog suđenja općenito poštovali, u manjem broju predmeta evidentirani su razlozi za zabrinutost u vezi sa dva važna pitanja: primjenom procesnih garancija kako bi se osigurala nepristrasnost suda u određenom predmetu i tumačenjem zakonskih odredbi koje se tiču dopustivosti i zakonitosti dokaza.⁵⁵ Ova dva pitanja pokazala su se posebno problematičnim i u ovom izvještajnom periodu, što ukazuje na njihovu sistematsku prirodu. Iako je potonje pitanje (pravila o zakonitosti dokaza) obrađeno u ranijem tekstu u dijelu 1.2 ovog poglavlja, skorija dešavanja u vezi sa prethodnim pitanjem (procesne garancije o nepristrasnosti suda) zavrjeđuju dodatnu diskusiju na ovom mjestu.

U Drugom izvještaju Projekta ARC ukazano je na neuobičajeno veliku nedosljednost u sudskoj praksi u pogledu prenošenja vođenja postupka sa jednog suda na drugi kada postoje objektivne činjenice koje mogu dovesti u sumnju nepristrasnost suda koji ima nadležnost.⁵⁶ Ovo pitanje bilo je od posebnog uticaja u predmetima u kojima su sudije ili tužiocu optuženi za koruptivna krivična djela (ili druge oblike povrede profesionalnih dužnosti) u jurisdikcijama u kojima rade i u kojima su navodno izvršili krivično djelo. U nekim od ovih predmeta, sud je naredio prenošenje vođenja postupka kako bi se sačuvala percepcija javnosti o nepristrasnosti, dok je u drugim predmetima odlučeno da slični postupci neće biti ustupljeni drugom sudu, bez vidljive dosljednosti u obrazloženjima ovih odluka.

U pogledu ovog pitanja, Misija je naglasila da nedostatak ujednačene sudske prakse, koji se odražava u tim predmetima, predstavlja problem u smislu pravičnosti postupka i pravne sigurnosti. Misija je preporučila da se odredbe koje regulišu ustupanje predmeta u četiri krivičnoprocesna zakona u BiH izmijene i dopune, na ujednačen način, kako bi se dodatno definisali razlozi koji opravdavaju prenošenje vođenja postupka na drugi sud u ovim ili drugim okolnostima.⁵⁷

U aktuelnom izvještajnom periodu, ovo pitanje ponovno se pojavilo u dva odvojena predmeta u radu koji se vode protiv tužilaca koji se terete za krivična djela počinjena u vezi s obavljanjem

55 Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC, str. 53–63, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf.

56 Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC, str. 57–59, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf.

57 Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC, str. 54–59, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf.

njihove funkcije.⁵⁸ U slučaju oba optužena, optužnice protiv njih podiglo je isto tužilaštvo gdje su radili godinama pred istim sudom gdje su zastupali optužbu. U jednom predmetu, sud je odlučio po službenoj dužnosti da predmet ustupi drugom sudu na postupanje kako bi se sačuvala percepcija javnosti o nepristrasnosti. I tužilaštvo i optuženi žalili su se na ovu odluku. Usprkos tome, prenošenje vođenja postupka u ovom predmetu potvrđeno je drugostepenom odlukom u kojoj je između ostalog navedeno da je ustupanje predmeta bilo neophodno kako bi se osiguralo poštivanje prava optuženog (što je zanimljivo s obzirom na to da se optuženi protivio prenošenju vođenja postupka na drugi sud).

U drugom predmetu protiv različitog tužioca, isti sud (u drugačijem sastavu vijeća) nije ustupio predmet drugom sudu na postupanje jer nije smatrao da ova situacija predstavlja problem u smislu utiska o nepristrasnosti suda. Pored toga što je u suprotnosti sa stavom suda u prvom predmetu, ovakva odluka posebno je problematična jer je odbrana u drugom predmetu podnijela prijedlog sudu za prenošenje vođenja postupka na drugi sud, ustvrdivši da optuženi ne može imati pravično suđenje pred ovim sudom. U konačnici, isti sud koji je bio toliko zabrinut za prava optuženog u prvom predmetu nije mario za ovo pitanje kada je u izrazito sličnom predmetu donio suprotnu odluku.

Ovakva nepomirljiva sudska praksa pred istim sudom problematična je ne samo u pogledu nedostatka pravne sigurnosti, već i zbog očiglednog odsustva logike. Ova dva predmeta ilustruju da, iako potreba za ustupanjem predmeta drugom sudu na postupanje treba biti vezana za čvrst i transparentan standard – tj. potrebu da se osigura percipirana i stvarna nepristrasnost suda, uključujući zaštitu prava optuženih – odluke se donose bez pozivanja na određeni konstantni standard i neovisno o prijedlozima optuženih. **Manjkave i nedosljedne odluke opisane ovdje ostavljaju prostor za špekulacije o postojanju drugih (vansudskih) faktora za takvu praksu.**

Kako je pojašnjeno na samom početku ovog dijela Izvještaja, ukupna situacija u pogledu pravičnosti postupaka za optužene u predmetima korupcije još uvijek je općenito zadovoljavajuća, pogotovo ako se ocjenjuje isključivo kroz prizmu praćenja pojedinačnih suđenja. Misija, s druge strane, ne može ignorisati mnoštvo vjerodostojnih informacija (u vidu medijskih izvještaja, neformalnih i nezvaničnih razgovora između osoblja Misije i pojedinačnih sudija i tužilaca, političara, predstavnika međunarodnih finansijskih institucija itd.) koje ukazuju na jak politički uticaj u procesu izvršenja pravde.⁵⁹ Imajući u vidu da je politički uticaj teško detektovati kroz praćenje suđenja (s obzirom na to da se obično dešava iza zatvorenih vrata i da se rijetko manifestira u samom provođenju sudskog postupka), informacije iz ovih izvora ne mogu se zanemariti. U svjetlu navedenog, Misija je svjesna činjenice da se u ovakvoj vrsti ispolitiziranog okruženja trenutna ocjena pravičnosti postupaka može rapidno promijeniti.

58 Kao što je navedeno u ranijem tekstu, zbog politike nepristrasnosti kojom se Misija vodi u svom radu, nazivi ovih i drugih predmeta u radu neće se spominjati.

59 Vidjeti u ovom pogledu *Izvještaj grupe eksperata o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini*, Brisel, 5. decembar 2019. godine, paragrafi 53–62, dostupno na http://www.fcjp.ba/analize/PRIEBE_Izvjestaj.pdf.

2.

DA LI JE KRIZA ETIKE U BH. PRAVOSUĐU KORIJEN PROBLEMA?

Kao što je navedeno na samom početku Izvještaja, odgovor pravosuđa na korupciju dodatno se pogoršao u 2019. godini. Ovo je naročito alarmantno s obzirom na to da je Misija situaciju u periodu 2017–2018. godine već ocijenila kao neadekvatnu i da je tada konstatovano da postoji *de facto* nekažnjivost za mnoge počinioce.⁶⁰

U prethodna dva izvještaja Projekta ARC identifikovano je nekoliko mogućih uzroka slabog odgovora pravosuđa na korupciju: a) neusklađenost materijalnih i procesnih krivičnih zakona čime se ugrožavaju principi pravne sigurnosti i jednakosti pred zakonom; b) rascjepkanost pravosudnog sistema koja dovodi do čestih sukoba nadležnosti i sveukupnog nedostatka koordinacije; c) neadekvatni tužilački kapaciteti u smislu izrade optužnica i prikupljanja dokaza za potkrepljivanje optužbi; i d) činjenica da brojne sudije ne obrazlažu pravilno svoje odluke, te da mnogi od njih zakon primjenjuju na nedosljedan i nepredvidljiv način.

S obzirom na to da su ovi strukturalni i institucionalni problemi prisutni već duže vrijeme i da se nisu ni pogoršali niti poboljšali u 2019. godini, oni sami po sebi ne predstavljaju glavno objašnjenje za osjetno pogoršanje trenda u procesuiranju predmeta korupcije u 2019. godini. Statistički podaci i nalazi praćenja rada pravosudnog sektora predstavljeni u ovom Izvještaju otežavaju zaključak da uzroci „sindroma nekažnjivosti“, koji utiču na procesuiranje predmeta korupcije, leže pretežno u institucionalnim ili zakonskim manjkavostima, ili nedovoljnoj stručnosti pojedinačnih sudija i tužilaca.

Ključni faktor koji mora biti razmotren je pojava nezakonitog ili neetičnog ponašanja pojedinih sudija i tužilaca koji potencijalno manipuliraju ishodom u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa. Izuzetno loše istrage i izrada optužnica, zajedno sa radikalno nedosljednim tumačenjima zakona koja obično rezultiraju oslobađajućim ili blagim presudama, mogli bi u određenoj mjeri biti plod loše namjere ili neprimjerenog uticaja prije nego neznanja.

Javna dešavanja u 2019. godini uistinu nude pregršt dokaza o (sve vidljivijem) političkom uplitanju u krivičnopravni sistem, a demonstrirala su i nespремnost VSTV-a BiH da podrži profesionalne i etičke standarde i osigura odgovornost u okviru pravosuđa. Iako nije direktno u opsegu praćenja rada pravosudnog sektora, Misija smatra da je ovaj kontekstualni element od ključne važnosti za razumijevanje uzroka nekažnjivosti u BiH. Ishodi postupaka iz ugla njihovog praćenja pred sudom ne mogu biti ocijenjeni u potpunosti ako se posmatraju izolovano od šireg političkog i društvenog okruženja

⁶⁰ Vidjeti Drugi izvještaj Projekta ARC, str. 5, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf.

u BiH. Osim toga, Misija je u okviru svojih aktivnosti u oblasti vladavine prava u posljednje tri godine pratila rad sektora pravde, i posebno rad VSTV-a BiH. Iz ovih razloga, Misija smatra umjesnim iznijeti ovdje neka od dešavanja uočena u toku ovih aktivnosti (koja su sva već u javnom domenu).

2.1. VSTV BiH: nedostatak odgovornosti i upitna imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija

Afera „Potkivanje“ u čijem centru se našao predsjednik VSTV-a BiH prikazuje sumornu sliku o trenutnoj situaciji u okviru VSTV-a BiH. U maju 2019. godine, Ured disciplinskog tužioca (UDT) – jedinica u okviru VSTV-a BiH nadležna za pokretanje disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca koji se terete za kršenje etičkih kodeksa i povrede profesionalnih dužnosti – podnio je disciplinsku tužbu protiv predsjednika VSTV-a BiH u vezi sa video snimkom na kojem je prikazano kako je neprimjereno komunicirao sa strankom u postupku koji je u toku. U prvom dijelu snimka prikazuje se predsjednik VSTV-a BiH koji se nudi da lično interveniše u predmetu kod nadležne glavne tužiteljice kako bi se ubrzao postupak.⁶¹ Pojedini novinari takođe su iznijeli navode da je možda primio mito za ovu svoju intervenciju, u svjetlu drugog dijela video snimka za koji se činilo da pokazuje posrednika koji prima isplatu u gotovini od spomenute stranke u postupku.⁶² Tri dana poslije, prvostepena disciplinska komisija – sastavljena od dva člana VSTV-a BiH i trećeg člana, predstavnika pravosuđa, kako to zakon nalaže – oglasila se nenadležnom i odbacila tužbu kao nedopuštenu prije nego što je uopšte ispitala navode iz tužbe. Komisija je konstatovala da predsjednik VSTV-a BiH, kao član Vijeća u stalnom radnom angažmanu, ne može snositi disciplinsku odgovornost jer sve radnje preuzima u svojstvu predsjednika Vijeća, a ne sudije.⁶³ UDT se žalio na ovo rješenje, koje je potvrdila drugostepena disciplinska komisija (sastavljena od tri člana VSTV-a BiH prema zakonskoj proceduri). Stoga, Vijeće nije nikad čak ni razmatralo sadržaj tužbe.⁶⁴

Ovaj ishod je očigledno suprotan odredbama Zakona o VSTV-u BiH koje predviđaju preduzimanje disciplinskih mjera protiv člana Vijeća, uključujući i predsjednika, a koje sežu do suspenzije i razrješenja sa dužnosti.⁶⁵ Odluka prvostepene disciplinske komisije u vezi sa navodno neprimjerenim ponašanjem predsjednika VSTV-a BiH, koja je potvrđena u drugom stepenu, pogrešno sugerije da su, prema Zakonu o VSTV-u BiH, članovi Predsjedništva

61 Vidjeti Žurnal, *POGLEDAJTE VIDEO POTKIVANJA: Ti ćeš meni sve dostaviti pa ću ja vidjeti sa Dalidom!*, 23. maj 2019. godine, dostupno na <https://zurnal.info/novost/22111/ti-ces-meni-sve-dostaviti-pa-cu-ja-vidjeti-sa-dalidom>.

62 Vidjeti Žurnal, *PRESJEDNIK VSTV-A UHVAĆEN U KORUPCIJI: Milan Tegeltija trgovao krivičnim istragama!*, 21. maj 2019. godine, dostupno na <https://zurnal.info/novost/22105/milan-tegeltija-trgovao-krivicnim-istragama>.

63 VSTV BiH, Prvostepena disciplinska komisija za sudije, Odluka, 3. juni 2019. godine.

64 VSTV BiH, Drugostepena disciplinska komisija za sudije, Odluka, 11. juni 2019. godine.

65 Ovo jasno proizilazi iz člana 7. Zakona o VSTV-u kada se čita u vezi sa članom 77. Članom 7(3)(b) propisano je da „ [V]ijeće može privremeno udaljiti od vršenja dužnosti člana... zbog okolnosti na osnovu kojih se sudija ili tužilac može privremeno udaljiti od vršenja dužnosti prema članu 77. ovog zakona.“ Članom 77(d) propisano je da „ [s]udija ili tužilac mogu biti privremeno udaljeni od vršenja dužnosti... ako je pokrenut disciplinski postupak za disciplinski prekršaj, a Vijeće utvrdi da se disciplinska odgovornost ne može na pravi način utvrditi, a da se sudija ili tužilac privremeno ne udalji od vršenja dužnosti tokom postupka.“ U zakonu nije propisan nikakav izuzetak za predsjednika i potpredsjednika Vijeća. Nadalje, članom 6(1) (f) propisano je da „ [m]andat člana vijeća prestaje... kada počini djelo zbog kojeg ne zaslužuje da obavlja dužnosti u Vijeću“ dok član 6(4) predviđa proceduru za razrješenje predsjednika VSTV-a.

VSTV-a BiH oslobođeni od disciplinske odgovornosti, te stoga i mogućnosti privremenog udaljenja od vršenja dužnosti ili prestanka mandata. Ovo tumačenje Zakona o VSTV-u BiH tako je rezultiralo *de facto* nekažnjivošću predsjednika VSTV-a BiH – nosioca najviše pravosudne funkcije. Ovaj apsurdan ishod signalizira toliko krajnje pogrešno tumačenje zakona da razumno izaziva sumnju da je doneseno namjerno da bi se postigao željeni rezultat. U svakom slučaju, ova odluka predstavlja nečuven napad na sudsku odgovornost.

S obzirom na gore navedeno, Misija uočava da se određeni segmenti u pravosuđu, uključujući i unutar VSTV-a BiH, mogu motivisati određenim drugim faktorima, a ne poštivanjem zakona i etičkih principa, kako to dolikuje nosiocima takvih funkcija.

Ovaj utisak se potvrđuje kada se pogleda proces imenovanja sudija i tužilaca, pogotovo onih na rukovodećim pozicijama. Prilikom donošenja odluka o imenovanjima, Vijeće uzima u obzir principe stručnosti i etničke zastupljenosti.⁶⁶ Međutim, ne postoje upute o tome kako postići ravnotežu između ova dva principa ili kako bi trebali biti vrednovani. U toku praćenja rada VSTV-a BiH u 2019. godini, Misija je uočila da proces imenovanja ukazuje na alarmantno i neobjašnjeno naginjanje ka principu etničke zastupljenosti u odnosu na stručnost, bez transparentnog postupka za utvrđivanje koji kriterij je važniji za bilo koje imenovanje. Ovo čini procedure odabira podložnijim manipulaciji radi političke ili lične koristi. Nezavisni Izvještaj grupe eksperata EK na sličan način ukazuje na ovaj problem, uz preporuku da „[i]menovanja, unapređenja i karijerna napredovanja sudija i tužilaca koje provodi VSTV prvenstveno trebaju slijediti neetnički pristup i temeljiti se na stručnosti“.⁶⁷

Iako je sve veća „politizacija“ procesa imenovanja opšti fenomen koji je teško ocijeniti zbog netransparentne prirode većeg dijela VSTV-ovog procesa odlučivanja o imenovanjima na rukovodeće pozicije, primjer procedure za odabir zamjenika glavnog tužioca u Kantonalnom tužilaštvu Tuzlanskog kantona posebno je relevantan za ovaj Izvještaj zbog njenog direktnog uticaja na odgovor pravosuđa na korupciju. Kao što je navedeno u ranijem tekstu, Kantonalno tužilaštvo u Tuzli je vjerovatno jedno od najuspješnijih u BiH, s obzirom na to da dosljedno postiže pozitivne rezultate u privođenju pravdi počinilaca u teškim predmetima korupcije. Iz perspektive rukovođenja, zasluge za ove rezultate dijelom pripadaju glavnom tužiocu i šefu Odjela za organizovani, privredni kriminal i korupciju. Prema internim propisima tužilaštva, jedan od dva zamjenika glavnog tužioca takođe se bira na poziciju šefa odjela.

Nakon isteka mandata prethodnog zamjenika glavnog tužioca / šefa Odjela za organizovani, privredni kriminal i korupciju, VSTV BiH je u novembru 2019. godine proveo proceduru odabira za ovo upražnjeno mjesto imenujući kandidata (koji je bio drugorangirani na listi odabranih kandidata) bez ikakvog iskustva u procesuiranju predmeta korupcije ili organizovanog kriminala. Ovo je posebno iznenađujuće s obzirom na to da se tužilac koji je uspješno obavljao ovu poziciju u prethodnom mandatu ponovo prijavio za drugi mandat. Uprkos njegovim dobrim rezultatima u radu i uspješnom predstavljanju u procesu intervjua,

66 Član 43. Zakona o VSTV-u.

67 *Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavne prava u Bosni i Hercegovini*, Brisel, 5. decembar 2019. godine, paragraf 71, dostupno na http://www.fcjp.ba/analize/PRIEBE_Izvjestaj.pdf.

to nije bilo dovoljno da bi osigurao ponovno imenovanje. Treba istaći da je ovaj kandidat bio rangiran kao treći. Međutim, na osnovu praćenja procesa odabira, Misija je stekla jak utisak da odluka o njegovom neimenovanju nije bila zasnovana na striktnom pridržavanju rang-liste. Da je to bio slučaj, onda je trebao biti izabran prvorangirani kandidat. U slučaju prvorangiranog kandidata, međutim, presudniji od njegovih ostvarenih bodova bio je stav jednog ključnog člana VSTV-a BiH koja je dala prednost drugorangiranom kandidatu obrazloživši svoj stav time da je on blizu penzionisanja i da bi ovo unapređenje bilo nagrada za njega.⁶⁸

Ni Zakon o VSTV-u BiH niti univerzalno prihvaćeni principi o sudskoj nezavisnosti i nepristrasnosti ne predviđaju odabir nosilaca pravosudnih funkcija na osnovu „nagrađivanja“ onih blizu penzionisanja iznad njihove stručnosti i profesionalizma.⁶⁹ **Dodjeljivanje ključnih pozicija u pravosuđu kao „nagrada“, a ne na osnovu zasluga, šalje veoma snažnu poruku pojedinačnim sudijama i tužiocima koji još uvijek pokušavaju da se pridržavaju etičkih i profesionalnih standarda u BiH.** Drugim riječima, čini se da za karijerno i lično napredovanje u bh. pravosuđu, veze mogu biti od većeg uticaja nego rezultati.

2.2. Neprimjereno ponašanje pravosudnih institucija na državnom nivou

Posljednjih godina Misija je uočila da VSTV BiH nije jedina pravosudna institucija koja pokazuje znakove nepoštivanja principa odgovornosti, nepristrasnosti i profesionalnosti. **Kao što je prethodno spomenuto, iste zabrinjavajuće tendencije ispoljavaju i Tužilaštvo BiH i Sud BiH.**

Odnos Tužilaštva BiH prema medijima i civilnom društvu pokazuje averziju prema nadzoru javnosti kada je riječ o radu na politički osjetljivim predmetima. Treba spomenuti tri takva primjera. Prvo, nakon ranije spomenute afere „Potkivanje“ i objavljivanja inkriminirajućeg video snimka na nekoliko medijskih portala, Tužilaštvo BiH je najavilo da će otvoriti istragu protiv dvije od tri osobe koje su sudjelovale u toj aferi - protiv stranke u tekućim postupcima koja je tražila intervenciju predsjednika i protiv posrednika - dok bi treći sudionik - tj. predsjednik VSTV-a - imao status svjedoka.⁷⁰ U istoj Informaciji za javnost, Tužilaštvo BiH uputilo je jedva prikriveno upozorenje medijima koji su objavili video. Konkretno, Tužilaštvo je javno istaklo da je, istovremeno s istragom „Potkivanje“, pokrenulo i drugu istragu kako bi se „s dužnom pažnjom i u skladu sa zakonom“ istražili „motivi i razlozi osoba koje putem medija šalju javnosti takve negativne poruke o radu pravosuđa s ciljem destabilizacije pravosudnog sistema.”⁷¹

68 VSTV, Sjednica od 6–7. novembra 2019. godine, zapisnik u posjedu Misije.

69 Vidjeti član 43. Zakona o VSTV-u BiH.

70 Vidjeti Informaciju za javnost Tužilaštva BiH od 1. juna 2019. godine, dostupno na <http://www.tuzilastvobih.gov.ba/index.php?id=4177&jezik=b>.

71 *Ibidem*. Između ostalog, u Informaciji se kaže: „Također saopštavamo, s obzirom da su u posljednje vrijeme prisutni svakodnevnici i intenzivni pritisci na rad VSTV-a BiH, Tužilaštva BiH, odnosno pravosuđa Bosne i Hercegovine u cjelini, a koji pritisci u određenoj mjeri već počinju ometati redovni rad pravosuđa, da je Tužilaštvo BiH formiralo predmet gdje će se sa dužnom pažnjom i u skladu sa zakonom ispitati motivi i razlozi osoba koje putem medija šalju javnosti takve negativne poruke o radu pravosuđa sa ciljem destabilizacije pravosudnog sistema.“

Činjenica da se Tužilaštvo BiH osjećalo obaveznim navesti da će se istraga o „motivima“ i „razlozima“ osoba koje putem medija šalju negativne poruke - dakle onih koji objavljuju svoje mišljenje - provoditi „u skladu sa zakonom“ ne ulijeva povjerenje. Pravosuđe koje poštuje zakon trebalo bi biti norma u svakoj demokratskoj državi.

Ovaj animozitet prema novinarima ispoljen je i u vezi s navodima da je tužilac Tužilaštva BiH, provodeći istragu u još jednom vrlo osjetljivom predmetu korupcije, na neprimjeren način ispitivao novinarku koja je razotkrila taj primjer korupcije, tražeći od nje u više navrata da otkrije svoje izvore.⁷² Budući da su ovi navodi trenutno predmet disciplinskog postupka protiv tužioca, na prvi pogled se čini da nisu neosnovani.⁷³ Ako su istiniti, ovi navodi ukazuju na zabrinjavajući pritisak kojem su izloženi novinari koji se bave istraživačkim novinarstvom u BiH, koji bi mogao imati nesagledive posljedice na njihov rad. U svakom demokratskom društvu visokokvalitetno istraživačko novinarstvo igra presudnu ulogu u otkrivanju instanci potencijalne korupcije, uključujući i unutar pravosuđa. Novinari koji se bave istraživačkim novinarstvom ne bi trebali živjeti u strahu samo zato što rade svoj posao, a potencijalno korisni izvori ne bi trebali strahovati hoće li neetični tužilac javnosti otkriti njihov identitet. S tim u vezi, Misija smatra da je aktivna uloga koju igra istraživačko novinarstvo nešto što institucije trebaju cijeniti i čuvati, između ostalih i Tužilaštvo BiH i ostali akteri u pravosuđu.

Treći recentni slučaj u kojem se ogleda otpor prema transparentnosti odnosi se na odbijanje Tužilaštva BiH da istaknutoj domaćoj nevladinoj organizaciji dostavi kopiju optužnice protiv bivšeg ministra sigurnosti BiH u kojoj se on tereti za teška djela korupcije. Zahtjev NVO-a (podnesen na osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama) je odbijen s obrazloženjem da ovaj predmet nije od javnog interesa i da bi objavljivanje optužnice izazvalo značajnu štetu za sprečavanje kriminala.⁷⁴ Oba ova razloga se čine neosnovanima: prvo, javni je interes u ovom slučaju očit, jer svaka optužba protiv ministra za teška djela korupcije od važnosti je za javne fondove i upravu; i drugo, teško je zamisliti kako bi objavljivanje optužnice moglo predstavljati prepreku sprečavanju kriminala, jer su krivični postupci u BiH po svojoj prirodi javni. Ako optužnica sadrži osjetljive ili povjerljive podatke, uvijek se može objaviti redigovana verzija, čime će se izbjeći bilo kakve negativne posljedice za provođenje zakona. Odbijanje Tužilaštva BiH da dostavi optužnicu nevladinoj organizaciji pokazuje omalovažavanje prava javnosti na pristup i ocjenu rada pravosuđa u borbi protiv visoke korupcije.

Sa svoje strane, Sud BiH je takođe pokazao sve veći otpor prema nadzoru javnosti, posebno u pogledu tekućih reformi usmjerenih ka jačanju odgovornosti u pravosuđu uvođenjem strožih procedura podnošenja finansijskih izvještaja. Konkretno, Pravilnikom - koji je VSTV BiH usvojio 2018. godine⁷⁵ - bi se sudije i članovi njihovih porodica obavezali da podnose finansijski izvještaj kroz propisanu proceduru, što predstavlja mjeru čiji je cilj otkrivanje imovine nepoznatog ili sumnjivog porijekla. Međutim, usvajanje potrebnog pravnog okvira

72 Žurnal, ČAVKA U ŠEVINOM JATU: Državno tužilaštvo isljeđivalo novinarku Žurnalna zbog slučaja diploma, 8. mart 2019. godine, dostupno na <https://zurnal.info/novost/21936/drzavno-tuzilastvo-isljedivalo-novinarku-zurnala-zbog-slucaja-diploma>.

73 Faktor, Ured disciplinskog tužioca podnio tužbu protiv Olega Čavke, 27. januara 2020. godine, dostupno na <https://faktor.ba/vijest/ured-disciplinskog-tuzioca-podnio-tuzbu-protiv-olega-cavke/67979>.

74 Vidjeti <https://ti-bih.org/tuzilastvo-bih-odbilo-da-objavi-optuznicu-protiv-dragana-mektica-i-ostalih/>

75 VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2019. godinu, str. 8-9, dostupno na https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=63649.

bilo je predmet kontroverzi. Sud BiH je, odlučujući u upravnom postupku, donio presudu da je uvođenje procedure za provjeru finansijskih izvještaja samo kroz podzakonske akte, a ne i kroz zakon, protuzakonito, jer, prema mišljenju Suda, Zakon o VSTV-u BiH ne pruža dovoljan pravni osnov za takvu vrstu provjere.⁷⁶

Iako je analiza pravne osnovanosti ove presude izvan opsega ovog Izvještaja, treba spomenuti da bi se nepristrasnost Suda BiH u ovom pitanju mogla dovesti u pitanje budući da sudije Suda očito imaju lični interes u ovom predmetu. S druge strane, isto bi se moglo reći i za svaki drugi sud u BiH. Međutim, ono što je zaista zabrinjavajuće je poruka koju je Sud javno poslao u vezi sa ovim pitanjem. Nakon spomenute presude Suda BiH, VSTV BiH je usvojio izmijenjeni i dopunjeni Pravilnik kako bi se riješio problem nepoštivanja prava na privatnost koji je utvrdila Agencija za zaštitu ličnih podataka (što je dovelo do date presude Suda).⁷⁷ Nekoliko dana kasnije, Sud je preduzeo krajnje neobičan korak objavljivanjem otvorenog pisma, koje su potpisali svi osim dvojice sudaca Suda, u kojem je izjavljeno (mimo bilo kakve ustaljene procedure) da je donošenje izmijenjenog pravilnika „najteže kršenje presude Suda BiH“⁷⁸ Te su izjave krajnje neprimjerene jer otvoreno prejudiciraju pravna pitanja koja bi mogla biti predmet budućih postupaka pred istim Sudom. Kao da ovaj odmak od utvrđenih pravnih procesa nije bio dovoljno problematičan, u pismu je potvrđeno da usvajanje izmijenjenog pravilnika predstavlja krivično djelo prema domaćem zakonodavstvu (pismo ne navodi konkretno krivično djelo), tako po kratkom postupku „osuđujući“ sve one koji su sudjelovali u usvajanju akta.⁷⁹ Takvo ponašanje ne govori samo o otporu Suda BiH prema mjerama koje bi unaprijedile transparentnost i integritet nosilaca pravosudnih funkcija, već i o njegovoj spremnosti da djeluje suprotno utvrđenim procedurama i etičkim načelima kako bi učvrstio svoju poziciju, pritom bezobzirno optužujući ostale pravosudne aktere za počinjenje nespacificiranih krivičnih djela.

2.3. Šta se može uraditi da se vrati povjerenje u pravosuđe? Četiri preporučene mjere kao prvi korak

Primjeri zloupotrebe pravosudne funkcije izneseni u ovom i prethodnom poglavlju daju opravdanje za rasprostranjeno nepovjerenje šire javnosti u integritet i nepristrasnost pravosudnog sistema.⁸⁰ Stoga se ovaj nedostatak povjerenja ne može jednostavno podvesti pod generičku kategoriju „javne percepcije.“ Ako je neprofesionalno ponašanje nosioca

76 Sud BiH, *Presuda*, 13. januar 2020.

77 VSTV BiH, *Godišnji izvještaj za 2019. godinu*, str. 9–10, dostupno na https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=63649.

78 Sud BiH, *Sudije Suda BiH ne kriju svoje imovinsko stanje*, otvoreno pismo, 28. januar 2020. U posjedu Misije.

79 *Ibidem*. „Usvajanjem 'kozmetički inoviranog' nacrta Pravilnika, za koji čak nisu bili ni svi članovi VSTV BiH, kako su to prenijeli mediji, ulazi se u domen najgrubljeg kršenja presude Suda Bosne i Hercegovine. Osim što se time najočitije vrijeđa načelo vladavine prava – principi zakonitosti i pravne sigurnosti, isto predstavlja i krivično djelo po domaćem krivičnom zakonodavstvu. Stupanjem na snagu takvog akta, ušlo bi se i u domen pojedinačnog kršenja konvencijskih i ustavnih prava sudija.“

80 Vidjeti USAID BiH, *Anketa percepcije građana u Bosni i Hercegovini 2018.: izvještaj o nalazima*, mart 2019, str. 30, dostupno na <http://www.measurebih.com/uimages/201820NSCP-BiH20Final20Report.pdf>. Prema ovoj anketi, samo „jedna četvrtina građana misli da sudije donose odluke bez uplitanja vlasti, političara, međunarodne zajednice ili drugih interesnih grupa ili pojedinaca.... dok njih 45 posto ne vjeruje da sudije donose nezavisne odluke.“

pravosudnih funkcija sada uočljivije, to bi moglo biti posljedica rastućeg osjećaja nekažnjivosti koje oni imaju ili poboljšanja kvaliteta istraživačkog novinarstva u zemlji.

Suočeni sa sve očiglednijom zloupotrebom ovlasti, posljednjih godina pojavili su se kritički glasovi unutar pravosuđa i javnosti općenito koji su sve učestaliji. Bez obzira na to, članovi pravosuđa koji otvoreno kritiziraju degradaciju profesionalnog i etičkog ponašanja u svojim redovima i dalje čine manjinu i suočavaju se s marginalizacijom i odbacivanjem od strane dominantnih frakcija. Misija smatra da je praćenje rada pravosuđa koje provode njezini službenici kao i praćenje koje vrše druge organizacije od ključne važnosti za iznošenje objektivnih činjenica i analiza koje mogu koristiti oni koji podstiču pozitivne promjene u pravosuđu.

Kao što je već spomenuto, kontekstualni dokazi izneseni u ovom poglavlju ključni su za razumijevanje odgovora pravosuđa na korupciju u BiH. Ponašanje nekih primarnih pravosudnih institucija i pojedinaca na njihovom čelu ukazuje na nedostatak spremnosti za efikasnu borbu protiv korupcije i nepoštivanje osnovnih profesionalnih i etičkih standarda. Na osnovu ove i prethodne analize Misije može se zaključiti da je ponovno uspostavljanje integriteta, nepristrasnosti i odgovornosti u pravosuđu preduslov efikasnijeg pravosudnog odgovora na korupciju.

Iako je kompleksna i sveprisutna tema pravosudne reforme izvan opsega ovog izvještaja, Misija u potpunosti podržava preporuke izražene u spomenutom Izvještaju grupe eksperata Evropske komisije o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini, posebno u dijelu gdje on poziva na uspostavljanje „rigoroznog i vjerodostojnog sistema provjera finansijskih izvještaja nosilaca pravosudnih funkcija“.⁸¹

U skladu s tim, ovdje će biti dovoljno spomenuti neke od mjera za koje Misija smatra da bi predstavljale prvi korak u ponovnom uspostavljanju određenog nivoa povjerenja u pravosuđe, istovremeno osiguravajući njegovu *de jure* i *de facto* nezavisnost od drugih grana vlasti:

- 1. Sve grane vlasti, kao i nevladine organizacije i donatori, trebaju težiti ka očuvanju i podsticanju nezavisnog istraživačkog novinarstva i uloge civilnog društva u propitivanju rada pravosuđa;**
- 2. VSTV BiH, tužilaštva i sudovi trebaju javnosti omogućiti pristup smislenim i detaljnijim informacijama o istragama, krivičnom gonjenju i presuđivanju predmeta, pogotovo onih koji su od posebnog značaja za javni interes;**
- 3. Zakonodavna vlast treba dati prioritet usvajanju izmijenjenog i dopunjenog zakona o VSTV-u BiH kako bi se uvele reforme usmjerene na jačanje integriteta u pravosuđu i disciplinskih postupaka - uključujući osiguravanje pune funkcionalne nezavisnosti UDT-a od VSTV-a BiH i uvođenje eksternog mehanizma za odlučivanje po tužbama - kako bi se**

81 Izvještaj grupe eksperata o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini, Brisel, 5. decembar 2019., paragraf 78–84, dostupno na http://www.fcjp.ba/analize/PRIEBE_Izvjestaj.pdf.

osigurala odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija uz očuvanje uloge te institucije kao garanta sudske nezavisnosti;

4. Konačno, sve grane vlasti trebaju raditi na uspostavljanju, i to u najvišem rangu prioriteta, učinkovitog sistema za provjeru integriteta sudija i tužilaca, uključujući i putem provjere njihovih finansijskih izvještaja.

3.

INDEKS UČINKOVITOSTI PRAVOSUĐA U ODGOVORU NA KORUPCIJU

Slično kao i u prethodna dva izvještaja ARC-a, u prva dva poglavlja ovog Izvještaja izneseni su nalazi praćenja sudskih postupaka prvenstveno kroz kvalitativnu analizu, potpomognutu nekim indikativnim kvantitativnim podacima (poput stope osuđujućih presuda). Ova metoda je neophodna za razumijevanje prirode i uzroka izazova koji se pojavljuju prilikom procesuiranja predmeta korupcije. Međutim, kvalitativna analiza ima svoja ograničenja, posebno u nedostatku stalnog i standardiziranog skupa mjernih podataka koji omogućavaju smislenu poređenje sistemskog napretka ili nazadovanja tokom vremena. Postizanje ovog drugog zahtijeva razvoj realnih, smislenih i sveobuhvatnih pokazatelja za mjerenje napretka u pravosudnom odgovoru na korupciju i uticaja provedenih mjera i reformi.

U tu svrhu, Projekat ARC je 2019. godine izradio Indeks učinkovitosti odgovora pravosuđa na korupciju (u daljem tekstu „Indeks“), predstavljen u ovom poglavlju.⁸² Indeks predstavlja novi alat u praćenju odgovora pravosuđa na korupciju u BiH, koji se sastoji od niza mjerljivih pokazatelja prilagođenih specifičnim problemima i karakteristikama identificiranim kroz prizmu praćenja sudskih postupaka.

Jednostavno rečeno, svrha Indeksa je mjerenje različitih faktora koji određuju učinkovitost odgovora pravosuđa na korupciju. U osnovi, učinkovitost pokazuje postižu li relevantne institucije ciljeve koje im je društvo postavilo ili ne. Razlikuje se i od opšteg cilja sistema krivičnog pravosuđa - postizanje pravde osuđivanjem i kažnjavanjem krivih uz zaštitu nedužnih - kao i od specifičnih ciljeva različitih institucija koje čine sistem. U tom smislu, uloga tužilaštva je da koristi sredstva prikladna za otkrivanje i suzbijanje krivičnih djela postupajući po krivičnim prijavama; dok je uloga sudstva da pravično i korektno dijeli pravdu i presuđuje u predmetima donoseći pravilne odluke zasnovane na zakonu i iznesenim činjenicama.

Učinkovitost obuhvata i kvantitativne i kvalitativne aspekte krivičnog postupka. Koristeći metodologiju ARC-a za praćenja sudskih postupaka, pokazatelji koji čine Indeks grupirani su oko iste četiri ključne dimenzije odgovora pravosuđa na korupciju:⁸³

1. **Produktivnost** sudova i tužilaštava;
2. **Kapacitet** tužilaca i sudija u primjeni zakona;

82 Ovaj Izvještaj ne objašnjava detaljno tehničke aspekte Indeksa, koji je izrađen u saradnji sa firmom specijalizovanom za izradu takvih alata. Čitatelji zainteresirani za detaljnije tehničke specifikacije mogu se obratiti Misiji.

83 Vidjeti Drugi izvještaj ARC-a, str. 33-74, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf.

3. **Pravičnost** postupka u smislu poštivanja standarda pravičnog suđenja;
4. **Efikasnost** u pogledu dužine trajanja postupka.

Sistem bodovanja u Indeksu (vidi tabelu ispod) predviđa da se svaka od ove četiri dimenzije ocjenjuje od jednog do deset bodova, na osnovu prosjeka svakog pojedinačnog pokazatelja po dimenziji, koji takođe dobijaju ocjenu od jedan do deset. Tako se ukupni rezultat može kretati u vrijednosti od minimalno četiri boda (vrlo loše) do maksimalno 40 bodova (odlično).⁸⁴

	Razvrstano po institucijama	Minimum-maksimum bodova
Produktivnost	Jurisdikcija/pojedinačna tužilaštva i sudovi	1-10 za tužilaštva; 1-10 za sudove; Ukupna produktivnost pravosudnog sistema BiH izračunava se na skali od 1 do 10 (kao prosjek ocjena sudova i tužilaštava)
Kapacitet	Jurisdikcija/pojedinačna tužilaštva i sudovi	1-10 za tužilaštva; 1-10 za sudove; Ukupna produktivnost pravosudnog sistema BiH izračunava se na skali od 1 do 10 (kao prosjek ocjena sudova i tužilaštava)
Efikasnost	Jurisdikcija/pojedinačni sudovi	1-10 za sudove
Pravičnost	Jurisdikcija/pojedinačni sudovi	1-10 za sudove
Ukupno		4-40

Izvori podataka koji se koriste za izradu pokazatelja dvojaki su: 1) podaci koje je Misija prikupila praćenjem sudskih postupaka i 2) službeni podaci domaćih organa vlasti, odnosno VSTV-a BiH. Ove dvije grupe podataka se uglavnom dopunjuju. Prva se fokusira na kvantitativne i kvalitativne aspekte predmeta korupcije na visokom i srednjem nivou koji se procesuiraju u BiH i koje prati Misija; druga daje kvantitativnu sliku procesuiranja svih predmeta korupcije u BiH (tzv. „KTK“ predmeti).⁸⁵

Jedna od osnovnih pretpostavki Indeksa je da bi prilikom mjerenja efikasnosti odgovora pravosuđa na korupciju trebalo dati veću težinu procesuiranju predmeta korupcije na

⁸⁴ Sistem bodovanja u Indeksu zasnovan je na principu jednake vrijednosti. To znači ne samo da svaka dimenzija ima određenu vrijednost, već i da svaki pokazatelj unutar svake dimenzije ima istu vrijednost. Jedini izuzetak od ovog pravila odnosi se na pokazatelje produktivnosti i kapaciteta tužilaštava u vezi sa prijedlozima i odlukama kojima se traži i nalaže oduzimanje nezakonito stečene imovinske vrijednosti u predmetima visoke i srednje korupcije. Ograničeni broj takvih predmeta čini ova dva pokazatelja manje pouzdanim i stabilnim od ostalih. U skladu s tim, njihova vrijednost u ukupnom rezultatu smanjena je za 30 procenata.

⁸⁵ Kao što je spomenuto u fusnoti 1, definicija predmeta korupcije prema metodologiji Misije šira je od definicije predmeta korupcije (KTK) koju je utvrdio VSTV BiH. Kao rezultat toga, moguće je da neki predmeti koje je Misija svrstala u kategoriju visoke i srednje korupcije ne budu uključeni u statističke podatke VSTV-a BiH u odnosu na KTK predmete.

srednjem i visokom nivou, nego onim u predmetima sitne korupcije. Dva su glavna razloga za to: prvo, procesuiranje predmeta korupcije na srednjem i visokom nivou zahtijeva više resursa, kompetentnosti i spremnosti od procesuiranja predmeta sitne korupcije; drugo, u poređenju, predmeti visoke korupciju utiču na živote više ljudi nego predmeti sitne korupcije. Iz tog razloga, predmetima je dodijeljena različita numerička vrijednost u Indeksu kako bi ih „vrednovali“ prema njihovoj težini. U skladu s tim, u sistemu bodovanja, opštim predmetima korupcije (KTK) dodijeljena je vrijednost jedan, predmetima korupcije srednjeg nivoa tri, a predmetima visoke korupcije šest.

Ova prva verzija Indeksa obuhvata podatke od 1. januara do 31. decembra 2019. godine. Prva četiri dijela ovog poglavlja u nastavku predstavljaju obrazloženje svake dimenzije, kao i sadržaj pokazatelja identificiranih pod svakom dimenzijom. U petom dijelu ovog poglavlja izneseni su rezultati za 2019. godinu, odnosno: ukupna ocjena, ukupne ocjene za svaku dimenziju i ocjene pojedinačnih sudova i tužilaštava za svaku dimenziju. Čitajući rezultate za 2019. godinu, važno je imati na umu da se Indeks još uvijek u izvjesnoj mjeri usavršava. Izrada bilo kojeg vjerodostojnog skupa pokazatelja zahtijeva period testiranja tokom kojeg se ispituje njihova osjetljivost na promjene u posmatranim pojavama. To znači da, iako su ulazni podaci koji se koriste za indeks 2019. godine tačni, formule i metode korištene za pretvaranje tih podataka u ocjene mogu u budućnosti biti podložne promjenama i ispravkama kako bi se poboljšala njihova osjetljivost na varijacije.

3.1. Produktivnost

Slično ocjeni rada sudija i tužilaca koje provode državne uprave širom svijeta, Indeks mjeri produktivnost uzimajući u obzir broj predmeta koje pokreću tužilaštva i koje sudovi presuđuju svake godine uzimajući u obzir broj tužilaca i sudija koji rade u relevantnim institucijama.

Međutim, za razliku od standardnih alata za mjerenje, Indeks takođe uzima u obzir složenost i težinu procesuiranih predmeta korupcije. Korupcija je višeslojan fenomen koji obuhvata širok spektar djelovanja koja se razlikuju po svom obimu, složenosti i stepenu organizacije. Korupcija obuhvata kako sitna djela (na primjer, mito koje se plaća policiji da bi se izbjeglo plaćanje kazne za saobraćajni prekršaj), tako i djela puno ozbiljnije prirode koja se odnose na složene finansijske šeme koje uključuju veći broj izvršilaca na različitim nivoima vlasti. Nije potrebno isticati da potonji ima potencijal za mnogo negativnije posljedice po javni interes, pojedinačno i kao dio sistemske cjeline.

Ocjena produktivnosti koja ne bi uzela u obzir složenost predmeta dovela bi do nepotpune, manjkave i netačne slike. Na primjer, manji broj podignutih optužnica u jednoj godini u odnosu na prethodnu ne bi se trebao shvatiti nužno kao negativan znak, ako je u isto vrijeme došlo do povećanja u težini i profilu predmeta u kojima su podignute optužnice.

Ova metodologija prepoznaje da, uz ostale faktore, procesuiranje složenih predmeta korupcije zahtijeva veću „produktivnost“ od procesuiranja predmeta sitne korupcije. Međutim, složenost predmeta može se shvatiti na različite načine. Da bi se osigurala dosljednost, nivo složenosti predmeta određuje se na osnovu jasno definiranih kriterija. Tako su, za potrebe Indeksa (slično kao i kod metodologije praćenja sudskih postupaka koje provodi Misija),

predmeti korupcije kategorizirani kao predmeti visoke, korupcije srednjeg nivoa i predmeti sitne korupcije na osnovu dva glavna kriterija: statusa optuženog i težine djela.

Ova dimenzija ima za cilj mjerenje produktivnosti i tužilaštava i sudova u procesuiranju predmeta korupcije kako slijedi:

- **Produktivnost tužilaštava**

Kada su u pitanju konkretno tužilaštava, ova dimenzija Indeksa uzima u obzir broj **potvrđenih optužnica i broj optuženih u predmetima korupcije** (tzv. KTK predmeti) **u datoj godini i dodatno vrednuje optužnice u predmetima korupcije na visokom i srednjem nivou**. Broj tužilaca u svakom tužilaštvu uzima se u obzir tako da se, prilikom mjerenja produktivnosti, broj predmeta vrednuje u odnosu na veličinu institucije. S obzirom na važnost oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi u složenim predmetima korupcije, dodatno se vrednuju optužnice u predmetima visokog i srednjeg nivoa korupcije u kojima je tužilac podnio prijedlog za oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi u skladu sa ZKP-om ili posebnim zakonom.

PRODUKTIVNOST TUŽILAŠTAVA

INDIKATORI	RAZVRSTANO PO:	IZVORI	OBRAZLOŽENJE
Primarni indikatori			
Ukupan broj tužilaca	Tužilaštvo/ jurisdikcija ⁸⁶	VSTV BiH	Odnosi se na dostupne resurse. Što je veći broj tužilaca, manji je srazmjer tužilaca u odnosu na ukupan broj podignutih optužnica. Stoga, što je manji srazmjer, manja je produktivnost. Ovo se odnosi na optužnice za korupciju i optužnice u predmetima visoke i srednje korupcije.
Broj optužnica za korupciju	Tužilaštvo/jurisdikcija	VSTV BiH	Prati sve predmete koji se odnose na korupciju, bez obzira na složenost. Ukazuje na ukupne trendove koji se odnose na krivično gonjenje korupcije i omogućava vrednovanje produktivnosti strogo numerički, bez ponderisanja težine djela korupcije koje se krivično goni.
Broj optuženih u optužnicama za korupciju	Tužilaštvo/jurisdikcija	VSTV BiH	
Broj potvrđenih optužnica u predmetima visoke i srednje korupcije	Tužilaštvo/jurisdikcija	Praćenje postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	Prati potvrđene optužnice u predmetima visoke i srednje korupcije, naime one, za čije krivično gonjenje, zbog njihove složenosti, treba više napora i vremena.
Broj optuženih u potvrđenim optužnicama u predmetima visoke i srednje korupcije	Tužilaštvo/jurisdikcija	Praćenje postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	
Broj prijedloga za oduzimanje imovinske koristi u potvrđenim optužnicama u predmetima visoke i srednje korupcije	Tužilaštvo/jurisdikcija	Praćenje postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	

⁸⁶ Konkretno: okružna, kantonalna, entitetska tužilaštva i Tužilaštvo BiH i nadležnost u skladu sa važećim materijalnim i procesnim zakonima, tj. FBiH, RS, BDBiH i Tužilaštvo BiH.

- **Produktivnost sudova**

Indeks mjeri produktivnost suda prema broju predmeta korupcije (KTK) presuđenih u prvom ili drugom stepenu (žalba) presudom ili odlukom po žalbi. Slično kao i mjerenje produktivnosti tužilaštava, Indeks dodatno vrednuje produktivnost kada je presuđen predmet u kategoriji visoke ili srednje korupcije dajući veću težinu takvim predmetima. Veličina suda određuje se prema broju sudija.

PRODUKTIVNOST SUDOVA			
INDIKATORI	RAZVRSTANO PO:	IZVORI	OBRAZLOŽENJE
Primarni indikatori			
Broj sudija	Sud/jurisdikcija	VSTV BiH	Ovo je relevantno za sve indikatore produktivnosti. Što je veći broj sudija, manji je srazmjer sudija i donesenih presuda; što je manji srazmjer, manja je produktivnost. Ovo se odnosi na presude u predmetima korupcije generalno i na presude u predmetima visoke/srednje korupcije.
Ukupni broj presuda u svim predmetima korupcije	Sud/jurisdikcija	VSTV BiH	Odnosi se na sve predmete korupcije. Omogućava opštu ocjenu produktivnosti u strogim numeričkim terminima bez ponderisanja težine djela korupcije koje je predmet sudskog postupka.
Ukupan broj presuda u predmetima visoke i srednje korupcije	Sud/jurisdikcija	Praćenje postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	Omogućava precizniju procjenu produktivnosti sudova, posebno u odnosu na presude u predmetima korupcije visokog i srednjeg nivoa, naime one za koje je, zbog njihove složenosti, potrebno više vremena i napora za vođenje sudskog postupka.

3.2. Kapacitet

Adekvatni kapaciteti tužilaca i sudija preduslov su vladavine prava. Funkcionalni pravosudni sistem zahtijeva da se krivični zakoni provode na ujednačen i predvidljiv način kako bi se osigurala odgovornost, pravna sigurnost i jednakost. Ipak, ocjenjivanje i mjerenje kapaciteta tužilaca i sudija nije jednostavan zadatak. To je zato što je kapacitet - koncept koji obuhvata znanje, vještine i sposobnosti za datu ulogu - prvenstveno kvalitativne prirode i samim tim otvoreniji za subjektivna tumačenja prilikom ocjenjivanja.

S obzirom na to, Indeks kao osnovu uzima kriterije koje je utvrdio VSTV BiH za ocjenu kvalitete rada sudija i tužilaca,⁸⁷ istovremeno ih prilagođavajući specifičnostima procesuiranja predmeta korupcije. U skladu s tim, ovaj indeksni pokazatelj obuhvata dva ključna kriterija VSTV-a BiH za ocjenu rada tužilaštava i sudova, naime, postotak osuđujućih presuda u odnosu na oslobađajuće presude i prvostepenih presuda potvrđenih ili ukinutih po žalbi. Takva mjerenja su važna jer, kako je objašnjeno ranije u ovom Izvještaju, postojano niska stopa osuđujućih presuda nekog tužioca vjerovatno signalizira nedostatke u njegovom znanju ili sposobnostima, kao što su vođenje istrage ili zastupanja optužnice pred sudom. Analogno tome, konstantno visoka stopa ukinutih presuda za sudiju može signalizirati manjkavosti u poznavanju zakona ili kvaliteti obrazloženja.

Osim toga, Indeks sadrži još jedan element za ocjenu kapaciteta na još individualiziraniji i kvalitativniji način. Ovaj pokazatelj uzima u obzir činjenicu da se kompetentnost sudije ili tužioca u primjeni zakona očituje prvenstveno u pisanim odlukama ili naredbama izdatim tokom sudskog postupka. Time su obuhvaćene optužnice, prvostepene presude i odluke po žalbi, od kojih svaka predstavlja jednu od ključnih tačaka u svakom krivičnom postupku. Ovi dokumenti čine temeljnu pravnu osnovu za postupak i njegove ishode, uključujući sve kazne izrečene kao rezultat osuđujuće presude.

U skladu s tim, Indeks uzima u obzir snagu ovih osnovnih pravnih akata, mjereći kvalitet svakog kroz sistem bodovanja zasnovan na nizu podindikatora koji se odnose na različite elemente tih akata.⁸⁸ Budući da bi ocjena pravnih akata koristeći ovaj sistem bodovanja u svim predmetima korupcije zahtijevala prevelike resurse, uzeti su u obzir samo akti u predmetima visokog i srednjeg nivoa korupcije u onoj mjeri u kojoj su bili dostupni u vrijeme izrade ovog Izvještaja. Da bi se smanjio rizik od pristrasnosti u ocjenjivanju, tri eksperta su

87 VSTV BiH, *Godišnji izvještaj za 2019. godinu*, str. 66–78, dostupno na https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=63649.

88 Ova lista podindikatora je sljedeća. Za optužnice: 1) optužnica je sačinjena u skladu sa zakonskim odredbama i jasno napisana; 2) činjenični opis je dovoljno detaljan, tačan i odgovara pravnoj kvalifikaciji djela; 3) prijedlog dokaza koje namjerava izvesti je dovoljno detaljan i odgovara činjeničnom opisu optužnice; 4) kada je to primjereno, optužnica sadrži precizan i tačan prijedlog za oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi; 5) rezultati istrage izneseni su u jasnom i dovoljno detaljnom narativnom sažetku koji odgovara činjeničnom opisu i prijedlogu dokaza. Za prvostepene presude: 1) presuda je izražena u skladu sa zakonskim odredbama i jasno napisana; 2) činjenična i pravna pitanja pravilno su iznesena i definisana; 3) razlozi za utvrđivanje činjeničnih elemenata su tačni, uverljivi, dosljedni, nedvosmisleni i nisu kontradiktorni; 4) razlozi za pravna pitanja su jasni i konzistentni; 5) razlozi za krivičnu sankciju su uverljivi i tačni. Za odluke po žalbi, prva četiri pokazatelja su ista kao i za prvostepene presude, ali zadnji podindikator je različit, i glasi: 5) drugostepena odluka sadrži uputstva za prvostepeni sud.

nezavisno ocijenila svaku optužnicu, presudu i odluku po žalbi, a konačni rezultat predstavlja prosjek njihovih pojedinačnih ocjena.⁸⁹

- **Kapacitet tužilaca**

Kada su u pitanju tužioc, kao što je gore navedeno, Indeks uzima u obzir procenat oslobađajućih i osuđujućih presuda u odnosu na ukupan broj predmeta korupcije okončanih tokom jedne godine. Ovaj se pokazatelj koristi u mnogim pravosudnim sistemima, uključujući i BiH, kao jedan od kriterija za ocjenu rada tužilaca.⁹⁰ Kao što je primijetio istaknuti izvor o pokazateljima učinka pravosudnog sektora, „tužilaštvo mora pokazati sposobnost krivičnog pravosudnog sistema u cjelini da utvrdi krivicu onih koji čine krivična djela“ i stoga moraju „imati na umu održavanje nivoa stope osuđujućih presuda koji će inspirisati povjerenje u pravičnost i efikasnost provođenja pravde”.⁹¹ Dodatna vrijednost u smislu kapaciteta dobija se kada tužilac uspije osigurati pravosnažnu osuđujuću presudu protiv okrivljenih u predmetima korupcije visokog i srednjeg nivoa i kada je u tim predmetima na prijedlog tužilaštva naloženo trajno oduzimanje imovinske koristi.

Ovaj pokazatelj, međutim, nije savršen, jer ono što se njime mjeri samo je djelimično određeno kvalitetom rada tužilaštva. Zaista, krivični postupak može rezultirati oslobađajućom presudom zbog faktora koji su samo djelimično pod kontrolom tužilaštva.

Kao što je opisano u tekstu iznad, iz tog razloga Indeks takođe uključuje sveobuhvatnije mjerenje kapaciteta tužilaca ocjenjujući kvalitet optužnica podignutih u određenoj godini u predmetima korupcije na visokom i srednjem nivou.

89 Ukupno je ocijenjeno i bodovano 16 optužnica, 20 prvostepenih presuda i 17 odluka po žalbi. Zbog njihovog broja, pravni akti su podijeljeni u dvije grupe; prvu grupu (koja obuhvata akte iz prve polovine 2019. godine) ocijenila su tri pravna savjetnika iz Misije; drugu grupu (koja obuhvata akte iz druge polovine 2019. godine) ocijenila su tri eksterna eksperta koje je angažovala Misija.

90 VSTV BiH, *Godišnji izvještaj za 2019. godinu*, str. 75–78, dostupno na https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=63649.

91 Vera Institute of Justice, *Measuring Progress Toward Safety and Justice*, novembar 2003, dostupno na http://www.pointk.org/resources/files/measure_progress_sj.pdf.

KAPACITET TUŽILACA

INDIKATORI	RAZVRSTANO PO:	IZVORI	OBRAZLOŽENJE
Primarni indikatori			
Prosječna ocjena kvalitete potvrđenih optužnica u predmetima korupcije visokog i srednjeg nivoa	Tužilaštvo/jurisdikcija	Eksperti Misije OSCE-a u BiH	Omogućava nezavisnu ocjenu kvalitete tužilačkih akata koju provode eksterni eksperti.
Stopa osuđujućih presuda u svim predmetima korupcije okončanim u pojedinačnim tužilaštvima	Tužilaštvo/jurisdikcija	VSTV BiH	Omogućava opštu ocjenu kompetentnosti uzimajući u obzir stopu osuđujućih presuda u svim predmetima korupcije okončanim u toku godine, bez obzira na složenost. Što je veća stopa osuđujućih presuda, to je veća ocjena za kompetentnost po ovom pokazatelju.
Stopa osuđenih počinitelja u okončanim predmetima korupcije visokog i srednjeg nivoa u pojedinačnom tužilaštvu	Tužilaštvo/jurisdikcija	Praćenje postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	Omogućava precizniju ocjenu kompetentnosti tužilaca gledajući ishode predmeta korupcije visokog i srednjeg nivoa (koji obično zahtijevaju veću kompetentnost). NB: ako tužilaštvo nije imalo predmete korupcije visokog/ srednjeg nivoa, rezultat je neutralan (nula).
Broj okončanih predmeta korupcije visokog i srednjeg nivoa kod kojih je sud naložio trajno oduzimanje imovine na prijedlog tužilaštva u odnosu na ukupan broj predmeta predmeta korupcije visokog i srednjeg nivoa koje je okončalo isto tužilaštvo	Tužilaštvo/jurisdikcija	Praćenje sudskih postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	Što je veći srazmjer izdatih naredbi o oduzimanju imovine naspram ukupnog broja okončanih predmeta, to je veća kompetentnost. Zbog vrlo ograničenog broja takvih predmeta, ovaj pokazatelj se vrednuje manje u ukupnom rezultatu.

- **Kapacitet sudija**

Procenat prvostepenih presuda ukinutih djelimično ili u potpunosti u žalbenom postupku kvantitativni je pokazatelj koji se koristi u mnogim pravosudnim sistemima kao jedan od kriterija za ocjenu rada sudova. U BiH se ovaj kriterij koristi za ocjenu kvaliteta sudijskih odluka.⁹² Generalno govoreći, revizija prvostepenih odluka na apelacionom nivou ima za cilj osigurati ispravnost i zakonitost konačne odluke. Stoga je veća vjerovatnoća da će sudije prve instance s visokom stopom ukinutih presuda pokazati nedostatke u razumijevanju zakona ili pisanju obrazloženja, što je osnova za ovaj pokazatelj kao mjerilo kapaciteta sudija.

Međutim, kao što je slučaj sa stopom osuđujućih presuda, i ovaj pokazatelj ima svoja ograničenja u mjerenju kapaciteta; do ukidanja prvostepene presude može doći čak i kada je ta presuda kvalitetna. Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) naglasilo je „da ni broj žalbi ni procenat njihove uspješnosti ne moraju nužno odražavati kvalitet odluka na koje su podnijete žalbe.”⁹³ Nadalje, „Uspješna žalba može biti ništa drugo do drugačija procjena nekog komplikovanog pitanja od strane sudije u žalbenom postupku, čija odluka i sama može biti ukinuta ako predmet bude upućen još višoj sudskoj istanci.”⁹⁴ Ipak, gledano u proporciji tokom vremena, dosljedno iznadprosječna stopa ukinutih presuda (što ukazuje na veći broj osporavanih odluka, a time i reviziju različitih područja zakona od strane različitih sudija apelacionog suda) logično korespondira kompetentnosti prvostepenog sudije u tumačenju i primjeni zakona. Prema tome, Indeks obuhvata i ovu donekle ograničenu, iako mjerljivu ocjenu kapaciteta.

Ovo se ograničenje rješava uvodjenjem u Indeks pokazatelja kvaliteta koji ocjenjuje prvostepene presude i žalbene odluke u predmetima visoke i srednje korupcije. Kao što je CCJE takođe istakao, općenito je prepoznato da „kvalitet sudske odluke uglavnom zavisi o kvaliteti njenog obrazloženja“.⁹⁵ Koherentno i uvjerljivo obrazloženje snažna je zaštita od proizvoljnosti; s druge strane, manjkavo, nejasno ili neuvjerljivo obrazloženje može ukazivati na nedostatak sudske kompetentnosti.

92 VSTV BiH, *Godišnji izvještaj za 2019. godinu*, str. 66–68, dostupno na https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=63649.

93 Konsultativno vijeće evropskih sudija, *Mišljenje broj 11 o kvaliteti sudskih odluka*, 2008, dostupno na https://csd.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet;jsessionid=647525afad8cda084d6839cbbaab57473acf424438a6d21331039c4cc4485310.e34TbxyRbNiRb40Pbx4LaxqQaNr0?p_id_doc=18235.

94 *Ibidem*.

95 *Ibidem*, paragraf 34.

KAPACITET SUDIJA

INDIKATORI	RAZVRSTANO PO:	IZVORI	OBRAZLOŽENJE
Primarni indikatori			
Broj prvostepenih presuda u svim predmetima korupcije koje su u cijelosti potvrđene, djelimično potvrđene/ukinute ili u potpunosti ukinute u žalbenom postupku, u odnosu na broj prvostepenih presuda istog suda u svim predmetima korupcije	Sud/jurisdikcija	VSTV BiH	Stopa prvostepenih presuda potvrđenih u žalbenom postupku je važno (iako ograničena) mjerilo kompetentnosti prvostepenih sudova. Što je veća stopa, to je veća kompetentnost. Ovaj pokazatelj uzima u obzir sve predmete korupcije, bez obzira na njihovu složenost.
Broj prvostepenih presuda potvrđenih u potpunosti, potvrđenih/ukinutih djelimično ili u potpunosti ukinutih u predmetima visoke i srednje korupcije u žalbenom postupku u odnosu na broj prvostepenih presuda istog suda	Sud/jurisdikcija	Praćenje sudskih postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	Omogućava precizniju ocjenu kompetentnosti sudova, posebno gledajući broj prvostepenih presuda u predmetima visoke i srednje korupcije u cijelosti ili djelimično potvrđenih u žalbenom postupku. NB: Ako sud nije imao nijedan predmet visoke ili srednje korupcije, rezultat je neutralan (nula).
Prosječna ocjena kvaliteta presuda i žalbenih odluka u predmetima korupcije visokog i srednjeg nivoa	Sud/jurisdikcija	Eksperti Misije OSCE-a u BiH	Omogućava nezavisnu ocjenu kvaliteta sudskih akata koju provode eksterni eksperti.

3.3. Pravičnost

Treća dimenzija odgovora pravosuđa na korupciju koja se ocjenjuje Indeksom odnosi se na pravičnost postupka, posebno u pogledu poštivanja standarda pravičnog suđenja.

Pravično provođenje pravde se generalno i s pravom smatra jednim od temelja demokratskog društva. Pravo na pravično suđenje osnovno je ljudsko pravo i ono je ugrađeno u Ustav BiH⁹⁶ i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP)⁹⁷

⁹⁶ Ustav BiH, član II(3)(e), dostupno na http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf.

⁹⁷ Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 6, dostupno na https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf.

Pravičnost je takođe ključni faktor u kontekstu odgovora pravosuđa na korupciju. Iako su produktivnost i kompetentnost u primjeni zakona ključni faktori za ocjenu efikasnosti pravosudnog sistema, oni se ne mogu uzeti kao dokaz poštivanja vladavine prava u odsustvu osnovnih garancija pravičnosti i poštivanja prava optuženih tokom krivičnog postupka.

Pokazatelj Indeksa za mjerenje pravičnosti u odgovoru pravosuđa na korupciju zasnovan je na zapažanjima i ocjenama službenika Misije OSCE-a u BiH za praćenje sudskih postupaka u pogledu stepena usklađenosti s međunarodnim normama i standardima o pravu na pravično suđenje. Ocjena se ne zasniva na subjektivnoj percepciji pravičnosti, već na detaljnom i provjerenom okviru standarda i kriterija koji se odnose na prava na pravično suđenje u skladu s kojima službenici Misije analiziraju i ocjenjuju ono što vide na sudu.⁹⁸ Budući da su sudije primarno odgovorne za osiguravanje poštivanja standarda pravičnog suđenja tokom sudskog postupka, ovaj se pokazatelj odnosi isključivo na rad sudija.

Ovaj pokazatelj ograničen je na ocjenu pravičnosti u predmetima korupcije visokog i srednjeg nivoa, jer se ocjena mora donijeti izravnim praćenjem, a ograničeni resursi Misije OSCE-a u BiH ne omogućavaju praćenje svih predmeta sitne korupcije u cijeloj BiH.

PRAVIČNOST			
INDIKATORI	RAZVRSTANO PO:	IZVORI	OBRAZLOŽENJE
Primarni indikatori			
Procenat praćenih predmeta visoke i srednje korupcije u kojima je uočeno najmanje jedno problematično pitanje u vezi sa pravom na pravično suđenje u odnosu na ukupni broj predmeta visoke i srednje korupcije koji su praćeni tokom godine	Sud/jurisdikcija	Praćenje sudskih postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	Omogućava izravnu procjenu nivoa poštivanja standarda pravičnog suđenja. Što je manja stopa predmeta u kojima postoje pitanja koja izazivaju zabrinutost, to je viši nivo pravičnosti postupka.

3.4. Efikasnost

Posljednja dimenzija Indeksa pokriva pitanje efikasnosti kao bitnog elementa u pravovremenom i efikasnom provođenju pravde, uključujući i predmete korupcije. Budući da se efikasnost u pogledu produktivnosti već razmatrala u prvoj dimenziji, u Indeksu se ovaj pojam odnosi isključivo na dužinu trajanja postupka.

Dužina postupka je ključni faktor u određivanju učinkovitosti pravosudnog sistema. Kao što je ranije spomenuto, pravo optuženog na suđenje u razumnom roku jedan je od ključnih

⁹⁸ Spisak relevantnih standarda pravičnog suđenja koji se promatraju u okviru ove dimenzije odražava one navedene u čl. 6. Evropske konvencije, osim prava na suđenje u razumnom vremenu. To je u cilju izbjegavanja preklapanja s četvrtom dimenzijom, koja posebno uzima u obzir dužinu trajanja postupka.

aspekata pravičnog suđenja prema EKLJP. Međutim, nemaju samo optuženi legitimni interes za efikasno procesuiranje krivičnih predmeta. Žrtve i društvo uopšte, koje zastupa tužilaštvo, takođe imaju svoj interes za postojanje reaktivnog pravosuđa sposobnog za pravovremeno postizanje pravde.

Ti se podaci ocjenjuju i boduju kvantitativno prema broju dana za koji premašuju optimalne vremenske okvire za okončanje postupka koje je utvrdio VSTV BiH.⁹⁹ Zbog nedostupnosti podataka VSTV-a koji se odnose na dužinu postupka u svim predmetima korupcije (KTK), ovi se pokazatelji zasnivaju isključivo na podacima koje su prikupili službenici Misije OSCE-a u BiH za praćenje sudskih postupaka u predmetima visoke i srednje korupcije.

Drugi pokazatelj efikasnosti u Indeksu mjeri jednostavno broj svih okončanih predmeta korupcije u svakoj jurisdikciji (BiH, FBiH, RS i BDBiH). Kao i kod prethodnih pokazatelja, dodatno se vrednuju okončani predmeti visoke i srednje korupcije kako bi se uzela u obzir njihova veća složenost u poređenju sa prosječnim predmetima korupcije.

Posljednji pokazatelj odnosi se na procenat ročišta u predmetima visoke i srednje korupcije koji su odloženi bez preduzimanja bilo kakve procesne aktivnosti, odnosno ročišta na kojima nisu izvedeni dokazi, na kojima nisu izneseni usmeni argumenti, saslušani svjedoci, niti je sudsko vijeće donijelo ikakve procesne odluke, itd. Ova ocjena proizilazi iz direktnih zapažanja službenika Misije OSCE-a u BiH za praćenje sudskih postupaka. Nepostojanje procesnih aktivnosti i posljedično odgađanje ročišta obično je posljedica nepostojanja zakonskih uslova koji su potrebni za održavanje ročišta, kao što je odsustvo jedne od stranaka u postupku, sudije ili pozvanih svjedoka. Stoga je ovaj pokazatelj ključan za ocjenu sposobnosti sudija da na efikasan način organiziraju sudske postupke, posebno složene.

Ova dimenzija odnosi se samo na rad sudova u procesuiranju krivičnih predmeta. Iako bi ažurnost tužilaca u preduzimanju pretpretresnih radnji, posebno u vođenju istrage, takođe bila važan faktor, Indeks ne uključuje ove mjerne podatke s obzirom na nepostojanje zvaničnih podataka o dužini istraga u KTK predmetima te činjenici da službenici Misije za praćenje ne prate istražni postupak.

99 Vidjeti VSTV BiH, *Aneks pravilnika o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima*, *Prečišćeni tekst*, u posjedu Misije, str. 48. i 53. Slijedom preporuka i smjernica Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), VSTV BiH je ustanovio procedure i interne propise za određivanje optimalnih i predvidljivih rokova za procesuiranje svih vrsta predmeta. Optimalni vremenski okviri „predstavljaju standardni vremenski okvir za efikasno rješavanje predmeta u skladu sa zakonom“. S druge strane, predvidivi vremenski okviri su „realni vremenski okviri u kojima se može očekivati okončanje predmeta“. Iako prvi predstavlja cilj koji treba postići i isti je za sve sudove i tužilaštva, potonji određuje svaki sud i tužilaštvo na osnovu seta zajedničkih parametara. Kada je predvidivi vremenski okvir duži od optimalnog, treba poduzeti mjere za smanjivanje razlike između njih.

EFIKASNOST

INDIKATORI	RAZVRSTANO PO:	IZVORI	OBRAZLOŽENJE
Primarni indikatori			
Prosječna dužina trajanja prvostepenog postupka u predmetima visoke i srednje korupcije	Sud/jurisdikcija	Praćenje sudskih postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	Ova dva pokazatelja su jasno povezana s efikasnošću, jer se odnose na dužinu trajanja postupka, definiranu u smislu broja dana koji prelaze optimalne rokove za okončanje postupka koji je utvrdio VSTV BiH. Prema Pravilniku VSTV-a, optimalni vremenski okvir za prvostepeni postupak od potvrđivanja optužnice do izricanja prvostepene presude je 120 dana (tj. 140 minus 20 radi zaračunavanja vremena potrebnog za izdavanja pisane presude). Što se tiče žalbenog postupka: Pravilnik VSTV-a definira optimalni vremenski okvir za žalbeni postupak na 178 dana (odnosno, 158 dana plus 20 dana potrebnih za izdavanje pisane prvostepene presude).
Prosječna dužina trajanja postupka u predmetima visoke i srednje korupcije od podnošenja žalbe do konačne odluke	Sud/jurisdikcija	Praćenje sudskih postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	Ovaj pokazatelj je veoma važan za merenje efikasnosti, jer se odnosi na broj okončanih KTK predmeta kao procenat svih krivičnih predmeta u određenoj jurisdikciji/sudu
Broj okončanih KTK predmeta kao procenat svih okončanih krivičnih predmeta u određenoj jurisdikciji/sudu	Jurisdikcija	VSTV BiH	Isto obrazloženje kao i za prethodni pokazatelj, ali okončanje predmeta visoke i srednje korupcije dodatno se vrednuju jer će ovi predmeti vjerovatno duže trajati zbog svoje složenosti.
Broj okončanih predmeta visoke i srednje korupcije kao procenat svih okončanih krivičnih predmeta u određenoj jurisdikciji/sudu	Jurisdikcija	Praćenje sudskih postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	Omoгуćava direktno praćenje nivoa aktivnosti za svako ročište. Pokazatelj se izražava kao srazmjer između broja ročišta koja su odložena bez aktivnosti i ukupnog broja praćenih ročišta koja je određeni sud/ jurisdikcija održao u predmetima visoke i srednje korupcije. Što je veći srazmjer, to je manja efikasnost.
Procenat odloženih ročišta bez ikakvih procesnih radnji u predmetima visoke i srednje korupcije	Sud/jurisdikcija	Praćenje sudskih postupaka koje provodi Misija OSCE-a u BiH	

3.5. Rezultati Indeksa za 2019. godinu

Rezultati Indeksa za 2019. godinu predstavljani su u tabelama 1, 2 i 3 u nastavku.

Prva tabela prikazuje rezultate za svaku dimenziju, kao i ukupnu ocjenu za BiH u cjelini i prema jurisdikciji. Rezultati za 2019. godinu u skladu su s kvalitativnom analizom i nalazima predstavljenim u poglavljima 1 i 2 ovog Izvještaja, kao i sa trendovima uočenim u dva prethodna izvještaja ARC-a.

Konkretno, u tri dimenzije odgovora pravosuđa na korupciju, gdje su rezultati, samo na osnovu praćenja sudskih postupaka, ocijenjeni kao loši (vidi Poglavlje 1), ocjene su očito u donjem rasponu skale od 1 do 10. Konkretno, prosječni rezultati u ovim dimenzijama su sljedeći: produktivnost 3,72, kapacitet 3,50 i efikasnost 3,59.

U skladu s gore opisanim nalazima praćenja sudskih postupaka koje provodi Misija, dimenzija pravičnosti jedina je od četiri sa relativno pozitivnim rezultatom, odnosno 7,46. Ovaj rezultat doprinosi da rezultat za sve četiri dimenzije bude viši, iako **konačni indeksni rezultat za odgovor pravosuđa na korupciju u BiH u 2019. godini ostaje izuzetno loš i iznosi 18,27 od mogućih 40 bodova.**

Još jedan važan nalaz je da se ocjene Indeksa za svaku dimenziju ne razlikuju u velikoj mjeri u četiri različite jurisdikcije u BiH. Iako razlika od šest bodova (na skali od 40 bodova) između najboljeg i najlošijeg učinka (odnosno BDBiH sa 21,49 bodova i RS sa 15,13 bodova) nije beznačajna, ona nije osobita, pogotovo s obzirom na to da se odnosi samo na jednu godinu. Značaj ove razlike može se efikasnije procijeniti u budućnosti, kada višegodišnje indeksne ocjene budu dostupne za uspoređivanje.

Kao što je detaljno opisano u metodologiji Indeksa u tekstu iznad, ukupne ocjene za prve dvije dimenzije prosjek su ocjena za tužilaštva i sudove, dok druge dvije dimenzije odražavaju samo rad sudova. To je zato što Indeks, u svom trenutnom obliku, ne ocjenjuje rad tužilaštava u odnosu na dimenzije pravičnosti i efikasnosti. Kao što je spomenuto ranije, poštivanje standarda pravičnog suđenja tokom sudskog postupka leži prvenstveno u odgovornosti sudija, a ne tužilaca. S druge strane, odsustvo pokazatelja efikasnosti tužilaštva rezultat je nedostupnosti relevantnih podataka.

U skladu s tim, druga tabela prikazuje rezultate za dimenzije produktivnosti i kapaciteta razvrstane po pojedinačnim tužilaštvima, dok treća tabela prikazuje rezultate za četiri dimenzije razvrstane po sudu.

UKUPNI REZULTATI ZA BiH

Nadležnost	Produktivnost			Kapacitet			Efikasnost	Pravičnost	UKUPNO (max=40 bodova)	% Max ostvareno
	Tužilaštva	Sudovi	Ukupno (srednja vrijednost)	Tužilaštva	Sudovi	Ukupno (srednja vrijednost)				
BD	5.52	4.50	5.01	3.68	6.03	4.85	4.13	7.50	21.49	54%
BiH	2.50	4.47	3.48	1.73	7.27	4.50	2.88	7.33	18.19	45%
RS	3.36	2.01	2.69	2.31	1.57	1.94	2.50	8.00	15.13	38%
FBiH	4.80	2.60	3.70	3.55	1.84	2.70	4.88	7.00	18.27	46%
BiH državni nivo	4.05	3.39	3.72	2.82	4.18	3.50	3.59	7.46	18.27	46%

TUŽILAŠTVA

Tužilaštvo	Nadležnost	Produktivnost (A)	Kapacitet (B)	Index (A+B) [max=20]	% Max ostvareno
Kantonalno tužilaštvo Tuzlanskog kantona	FBiH	5.86	6.50	12.36	62%
Kantonalno tužilaštvo Unsko-sanskog kantona	FBiH	7.62	4.50	12.12	61%
Kantonalno Tužilaštvo Kantona Sarajevo	FBiH	5.24	5.93	11.16	56%
Kantonalno tužilaštvo Zeničko-dobojskog kantona	FBiH	5.52	4.50	10.02	50%
Tužilaštvo Brčko distrikta BiH	BD	5.52	3.68	9.20	46%
Kantonalno tužilaštvo Srednjobosanskog kantona	FBiH	4.24	3.75	7.99	40%
Okružno javno tužilaštvo u Doboju	RS	4.64	2.75	7.39	37%
Okružno javno tužilaštvo u Banjaluci	RS	3.57	2.93	6.50	32%
Kantonalno tužilaštvo Hercegovačko-neretvanskog kantona	FBiH	3.55	2.93	6.47	32%
Kantonalno tužilaštvo Zapadnohercegovačkog kantona	FBiH	3.81	2.50	6.31	32%
Okružno javno tužilaštvo u Bijeljini	RS	4.07	2.00	6.07	30%
Kantonalno tužilaštvo Posavskog kantona	FBiH	4.48	1.50	5.98	30%
Kantonalno tužilaštvo Kantona 10 - Livno	FBiH	3.48	2.18	5.65	28%
Okružno javno tužilaštvo u Trebinju	RS	3.14	2.50	5.64	28%
Kantonalno tužilaštvo Bosansko-podrinjskog kantona	FBiH	4.19	1.25	5.44	27%
Republičko javno tužilaštvo Republike Srpske	RS	2.93	2.50	5.43	27%
Okružno javno tužilaštvo u Prijedoru	RS	2.83	2.50	5.33	27%
Tužilaštvo BiH	BiH	2.50	1.73	4.23	21%
Okružno javno tužilaštvo u Istočnom Sarajevu	RS	2.36	1.00	3.36	17%

SUDOVI

Sud	Nadležnost	Sudska instanca	Produktivnost	Kapacitet	Efikasnost	Pravičnost	Index (A+B+C+D) [max=40]	% Max ostvareno
Sud BiH	BiH	drugostepeni (B)	4.47	8.13	3.17	8.17	23.93	61%
Kantonalni sud u Zenici	FBIH	3 (prvostepeni i drugostepeni)	5.07	6.13	4.88	9.50	24.24	55%
Kantonalni sud u Tuzli	FBIH	3 (prvostepeni i drugostepeni)	5.23	2.67	4.54	9.17	21.94	52%
Okrružni sud u Banjaluci	RS	3 (prvostepeni i drugostepeni)	5.08	4.80	1.88	7.33	20.93	48%
Općinski sud u Goraždu	FBIH	prvostepeni (A)	3.10	5.20	3.63	9.33	19.26	48%
Osnovni sud u Brčko distriktu BiH	BD	prvostepeni (A)	2.58	3.07	4.17	8.67	19.15	46%
Kantonalni sud u Sarajevu	FBIH	3 (prvostepeni i drugostepeni)	4.02	3.93	1.63	9.83	18.24	47%
Općinski sud u Tuzli	FBIH	prvostepeni (A)	3.92	3.73	1.42	8.00	18.90	46%
Osnovni sud u Banjaluci	RS	prvostepeni (A)	3.35	2.87	4.25	7.17	18.47	44%
Kantonalni sud u Bihaću	FBIH	3 (prvostepeni i drugostepeni)	5.23	1.33	4.00	6.67	17.73	45%
Kantonalni sud u Mostaru	FBIH	3 (prvostepeni i drugostepeni)	4.40	1.93	4.88	8.50	17.88	43%
Općinski sud u Livnu	FBIH	prvostepeni (A)	3.60	1.67	3.42	8.50	17.18	46%
Općinski sud u Zenici	FBIH	prvostepeni (A)	3.38	3.27	3.21	7.33	18.36	42%
Općinski sud u Živinicama	FBIH	prvostepeni (A)	2.67	3.20	3.42	8.00	16.62	42%
Općinski sud u Sarajevu	FBIH	prvostepeni (A)	3.47	3.20	1.96	8.50	16.63	39%
Osnovni sud u Zvorniku	RS	prvostepeni (A)	1.75	3.20	2.33	0	15.78	38%
Vrhovni sud FBiH	FBIH	drugostepeni (B)	6.25	9.00	0.00	8.17	15.25	37%
Osnovni sud u Doboju	RS	prvostepeni (A)	1.42	3.20	2.13	7.00	14.91	32%
Općinski sud u Visokom	FBIH	prvostepeni (A)	1.42	3.20	1.00	6.67	12.62	37%
Općinski sud u Bihaću	FBIH	prvostepeni (A)	2.58	1.87	3.50	0	14.62	36%
Apelacioni sud Brčko Distrikta	BD	drugostepeni (B)	6.42	8.00	0	8.00	14.42	35%
Općinski sud u Mostaru	FBIH	prvostepeni (A)	2.08	1.00	3.04	7.00	14.13	33%
Kantonalni sud u Livnu	FBIH	3 (prvostepeni i drugostepeni)	5.05	1.00	0.00	7.00	13.05	27%
Općinski sud u Kalesiji	FBIH	prvostepeni (A)	2.92	0.00	1.00	7.00	10.92	27%
Općinski sud u Lukavcu	FBIH	prvostepeni (A)	1.75	1.00	1.00	7.00	10.75	26%
Općinski sud u Cazinu	FBIH	prvostepeni (A)	2.33	0.00	1.00	7.00	10.33	26%
Općinski sud u Tešnju	FBIH	prvostepeni (A)	2.25	0.00	1.00	7.00	10.25	25%
Općinski sud u Kakanju	FBIH	prvostepeni (A)	1.83	0.00	1.00	7.00	9.83	24%
Općinski sud u Travniku	FBIH	prvostepeni (A)	1.75	0.00	1.00	5.83	9.75	29%
Osnovni sud u Bijeljini	RS	prvostepeni (A)	2.25	1.00	2.46	4.50	11.54	28%
Općinski sud u Konjici	FBIH	prvostepeni (A)	1.58	3.53	1.50	7.33	11.12	27%

Sud	Nadležnost	Sudska instanca	Produktivnost	Kapacitet	Efikasnost	Pravičnost	Index (A+B+C+D) [max=40]	% Max ostvareno
Osnovni sud u Prijedoru	RS	prvostepeni (A)	1.42	0.00	2.17	7.33	10.92	26%
Općinski sud u Širokom Brijegu	FBIH	prvostepeni (A)	2.17	0.00	1.00	8.00	10.50	25%
Općinski sud u Bosanskoj Krupi	FBIH	prvostepeni (A)	2.17	0.00	0.00	7.00	10.17	25%
Općinski sud u Sanskom Mostu	FBIH	prvostepeni (A)	2.17	0.00	1.00	7.33	10.17	25%
Okružni sud u Bijeljini	RS	3 (prvostepeni i drugostepeni)	2.50	0.00	0.00	7.33	9.83	24%
Osnovni sud u Tesliću	RS	prvostepeni (A)	2.33	0.00	0.00	7.83	9.67	24%
Općinski sud u Zavidovićima	FBIH	prvostepeni (A)	1.58	0.00	0.00	7.00	9.42	22%
Općinski sud u Kiseljaku	FBIH	prvostepeni (A)	1.67	0.00	0.00	0	8.67	21%
Osnovni sud u Vlasenici	RS	prvostepeni (A)	1.83	3.20	3.25	4.83	8.28	21%
Osnovni sud u Višegradu	RS	prvostepeni (A)	2.43	1.13	0.00	0	8.40	17%
Općinski sud u Orašju	FBIH	prvostepeni (A)	2.50	3.20	1.00	0	6.70	16%
Općinski sud u Gračanici	FBIH	prvostepeni (A)	2.33	3.20	1.00	0	6.53	16%
Općinski sud u Banovićima	FBIH	prvostepeni (A)	2.00	3.20	1.00	0	6.20	16%
Općinski sud u Gradačcu	FBIH	prvostepeni (A)	2.00	3.20	1.00	5.17	6.20	15%
Kantonalni sud u Širokom Brijegu	FBIH	3 (prvostepeni i drugostepeni)	1.00	0	0.00	5.00	6.17	15%
Općinski sud u Bugojnu	FBIH	prvostepeni (A)	1.00	0	0.00	0	6.00	8%
Osnovni sud u Srebrenici	RS	prvostepeni (A)	1.00	1.00	1.00	0	3.00	8%
Osnovni sud u Foči	RS	prvostepeni (A)	2.00	0.00	1.00	0	3.00	13%
Osnovni sud u Mrkonjić Gradu	RS	prvostepeni (A)	1.83	3.20	0.00	0	5.03	12%
Okružni sud u Istočnom Sarajevu	RS	3 (prvostepeni i drugostepeni)	3.72	1.00	0.00	0	4.72	11%
Općinski sud u Velikoj Kladuši	FBIH	prvostepeni (A)	2.58	1.00	1.00	0	4.58	11%
Općinski sud u Čitluku	FBIH	prvostepeni (A)	2.50	1.00	1.00	0	4.50	11%
Osnovni sud u Modriči	RS	prvostepeni (A)	2.42	1.00	1.00	0	4.42	10%
Osnovni sud u Derventi	RS	prvostepeni (A)	1.83	1.00	1.00	0	3.83	8%
Osnovni sud u Kotor Varoši	RS	prvostepeni (A)	2.33	0.00	1.00	0	3.33	8%
Osnovni sud u Gradišci	RS	prvostepeni (A)	2.00	0.00	1.00	0	3.00	8%
Osnovni sud u Novom Gradu	RS	prvostepeni (A)	2.00	0.00	1.00	0	3.00	8%
Općinski sud u Srebreniku	FBIH	prvostepeni (A)	2.00	0.00	1.00	0	3.00	7%
Osnovni sud u Prnjavoru	RS	prvostepeni (A)	1.75	0.00	1.00	0	2.75	7%

Sud	Nadležnost	Sudska instanca	Produktivnost	Kapacitet	Efikasnost	Pravičnost	Index (A+B+C+D) [max=40]	% Max ostvareno
Općinski sud u Čapljini	FBIH	prvostepeni (A)	1.67	0.00	1.00	0	2.67	6%
Kantonalni sud u Goraždu	FBIH	3 (prvostepeni i drugostepeni)	2.50	0.00	0.00	0	2.50	6%
Kantonalni sud u Odžaku	FBIH	3 (prvostepeni i drugostepeni)	2.50	0.00	0.00	0	2.50	6%
Okružni sud u Doboju	RS	3 (prvostepeni i drugostepeni)	2.50	0.00	0.00	0	2.50	6%
Osnovni sud u Sokocu	RS	prvostepeni (A)	1.42	0.00	1.00	0	2.42	6%
Vrhovni sud RS	RS	drugostepeni (B)	2.25	0.00	0.00	0	2.25	3%
Osnovni sud u Kozarskoj Dubici	RS	prvostepeni (A)	1.00	0	0.00	0	1.00	3%
Osnovni sud u Šamcu	RS	prvostepeni (A)	1.00	0	0.00	0	1.00	3%
Osnovni sud u Trebinju	RS	prvostepeni (A)	1.00	0	0.00	0	1.00	3%
Općinski sud u Jajcu	FBIH	prvostepeni (A)	1.00	0	0.00	0	1.00	3%
Općinski sud u Ljubuškom	FBIH	prvostepeni (A)	1.00	0	0.00	0	1.00	3%
Općinski sud u Žepču	FBIH	prvostepeni (A)	1.00	0	0.00	0	1.00	3%
Kantonalni sud u Novom Travniku	FBIH	3 (prvostepeni i drugostepeni)	1.00	0	0.00	0	1.00	3%
Okružni sud u Prijedoru	RS	3 (prvostepeni i drugostepeni)	1.00	0	0.00	0	1.00	3%
Okružni sud u Trebinju	RS	3 (prvostepeni i drugostepeni)	1.00	0	0.00		1.00	

4.

PRAĆENJE PROVOĐENJA PREPORUKA IZ PRETHODNIH IZVJEŠTAJA ARC-a

Da bi se ocijenio napredak u otklanjanju nedostataka u odgovoru pravosuđa na korupciju, ovo poglavlje daje pregled statusa realizacije 24 preporuke koje je Misija predložila u prethodna dva izvještaja ARC-a¹⁰⁰. U tabeli u nastavku daje se samo ocjena da li je data preporuka provedena ili ne, dok se u Aneksu B daju detaljnije informacije o najvažnijim koracima koje su domaće institucije preduzele (ili nisu preduzele) za realizaciju relevantnih preporuka.

Misija je do ovih podataka došla direktnim upitima u datim institucijama, učešćem na sastancima i analizom javnih izvještaja. Period ove procjene takođe je različit od ostatka ovog Izvještaja; dok se u prethodnim poglavljima ovog Izvještaja analiziraju predmeti praćeni tokom 2019. godine, informacije obuhvaćene ovim poglavljem pokrivaju duži period, naime do jula 2020. godine.

Iako su domaće vlasti generalno podržale preporuke Misije, one se sporo pretaču u konkretnu akciju, uz oskudne pozitivne pomake. Kao što se vidi ispod, kada govorimo o 15 preporuka izdatih u Prvom izvještaju ARC-a u 2018. godini, Misija nije uočila nikakav napredak u njih pet. Za njih šest se može reći da je realizacija u toku, jer su preduzete početne aktivnosti u cilju njihove provedbe. Tri su djelimično realizovane, a samo jedna od 15 je u potpunosti provedena.

Kada je u pitanju devet preporuka izdatih 2019. godine u Drugom izvještaju ARC-a, Misija nije uočila nikakav napredak u odnosu na njih sedam, dok je provedba njih dvije u toku. Ukupno gledajući, uzevši u obzir sve 24 preporuke zajedno, situacija je nezadovoljavajuća - napredak nije postignut u 12 preporuka, za osam preporuka realizacija je u toku, tri su djelimično realizovane i samo jedna u potpunosti provedena.

¹⁰⁰ Prvi izvještaj ARC-a, str. 59–61, dostupno na <https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/373207.pdf>;
Drugi izvještaj ARC-a, str. 75–80, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf.

Preporuke upućene izvršnim i zakonodavnim tijelima BiH, FBiH, RS i Brčko distrikta BiH

Broj	Preporuka	Status realizacije
1.	Materijalni i procesni krivični zakoni relevantni za procesuiranje predmeta korupcije trebaju biti usklađeni u svim jurisdikcijama u BiH. Politička tijela na entitetskom i državnom nivou trebaju se obavezati na usklađivanje zakonskog okvira u sklopu svojih nastojanja usmjerenih na borbu protiv korupcije (vidjeti poglavlje 2.1 i 2.2 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	BEZ NAPRETKA
2.	U tom pogledu, prioritet u kratkoročnom periodu treba biti usvajanje ujednačenih izmjena i dopuna četiri zakona o krivičnom postupku u skladu sa uslovima predviđenim u Odluci Ustavnog suda BiH iz juna 2017. godine. U izmjenama i dopunama potrebno je ostvariti pravičnu ravnotežu između prava pojedinaca priznatih međunarodnim instrumentima iz oblasti zaštite ljudskih prava i potrebe da se osigura efikasno krivično gonjenje korupcije i drugih teških krivičnih djela (vidjeti poglavlje 2.2 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	DJELIMIČNO REALIZOVANO
3.	S ciljem usmjeravanja procesa usklađivanja zakonodavstva u srednjoročnom periodu, Ministarstvo pravde BiH treba, zajedno sa ministarstvima pravde u entitetima, razmotriti ponovno uspostavljanje stalnog tima eksperata (po ugledu na nekadašnji CCIAT) ¹⁰¹ koji bi imao mandat za pripremu usklađenih izmjena i dopuna krivičnih i zakona o krivičnom postupku na svim nivoima vlasti u BiH (vidjeti poglavlje 2.1 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	BEZ NAPRETKA
4.	Zakon o suzbijanju korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala u Republici Srpskoj trebao bi biti izmijenjen i dopunjen kako bi se njegova nadležnost u pogledu koruptivnih krivičnih djela ograničila samo na njihove najteže oblike. Ovo bi trebalo omogućiti Posebnom odjelu Republičkog javnog tužilaštva da svoju pažnju usmjeri na predmete visoke i korupcije srednjeg nivoa (vidjeti poglavlje 4.2 u Drugom izvještaju ARC-a).	BEZ NAPRETKA
5.	Planovi za osnivanje posebnih odjela na nivou FBiH trebaju se preispitati. Posebno je važno hitno održavanje konstruktivne diskusije između političkih tijela i pravosudnih organa u FBiH s ciljem da se razmotre svi relevantni faktori, kao i potencijalna korist i eventualni štetni efekti koji bi mogli proisteći iz osnivanja ovih odjela (vidjeti poglavlje 4.3 u Drugom izvještaju ARC-a). ¹⁰²	BEZ NAPRETKA
6.	Odredbe u četiri zakona o krivičnom postupku u BiH koje regulišu prenošenje vođenja postupka između sudova trebaju biti izmijenjene na usklađen način kako bi se dodatno definisali razlozi koji opravdavaju prenošenje vođenja postupka. Izmijenjene odredbe trebaju posebno pojasniti da li se relevantni osnovi za prenošenje vođenja postupka trebaju odnositi isključivo na potrebu da se zaštiti nepristrasnost i nezavisnost suda, ili trebaju obuhvatiti i druge faktore kao što su ekonomičnost i efikasnost postupka (vidjeti poglavlje 6.1 u Drugom izvještaju ARC-a).	BEZ NAPRETKA

101 Tim za praćenje i ocjenu primjene krivičnog zakonodavstva.

102 Ovo, na primjer, uključuje: da li postojeći zakon predstavlja održiv pravni osnov za osnivanje posebnih odjela ili ga je potrebno mijenjati kako je to sugerisalo pravosuđe i prethodna Vlada FBiH; u ovom potonjem slučaju, da li i dalje ima smisla nastaviti sa uspostavljanjem posebnih odjela (za koje se i dalje mora pronaći prostor gdje će biti smješteni) ili bi bilo svrsishodnije da se ova sredstva iskoriste za jačanje posebnih odjela u okviru kantonalnih tužilaštava. U okviru ove diskusije trebalo bi izvršiti procjenu o broju predmeta koje bi kantonalna tužilaštva ustupila Posebnom odjelu Federalnog tužilaštva na osnovu predložene, sužene nadležnosti. Pored toga, i s obzirom na česte sukobe nadležnosti koji karakterišu funkcionisanje pravosudnog sistema u BiH, trebalo bi u potpunosti procijeniti i rizik mogućeg preklapanja nadležnosti posebnih odjela sa nadležnošću pravosudnih tijela u RS ili na državnom nivou.

Preporuke upućene Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i pravosuđu

Broj	Preporuka	Status realizacije
7.	VSTV BiH i Tužilaštvo BiH trebaju pomno pratiti provođenje odredbi ZKP BiH koje su usvojene u septembru 2018. godine, nakon Odluke Ustavnog suda BiH iz juna 2017. godine. U okviru ovog praćenja trebalo bi pažljivo ocijeniti: nejasnoće i nedosljednosti u njihovom tumačenju; uticaj u smislu broja istraga zatvorenih zbog isteka rokova; te ukupni efekat uvođenja vremenskih rokova na kvalitet i sveobuhvatnost istraga. Na osnovu rezultata ovog praćenja, nadležni organi trebali bi razmotriti da li je ove odredbe potrebno ponovo mijenjati (vidjeti poglavlje 1.1 u Drugom izvještaju ARC-a)	BEZ NAPRETKA
8.	U svjetlu činjenice da su institucije na državnom nivou posljednjih godina u drastično manjoj mjeri koristile „proširenu nadležnost“ u predmetima korupcije, potrebno je posebno ispitati uzroke ove promjene kursa kako bi se utvrdilo da li se radi o opravdanim ili neopravdanim uzrocima, i ako se za tim ukaže potreba, preduzeti odgovarajuće mjere u cilju rješavanja ove situacije (vidjeti poglavlje 4.1 u Drugom izvještaju ARC-a)	BEZ NAPRETKA
9.	Posebni odjel u okviru Republičkog javnog tužilaštva RS trebao bi usvojiti interno uputstvo koje bi za cilj imalo odgovarajuće prioritarno uzimanje u rad najtežih predmeta u okviru njegove nadležnosti, uključujući i predmete iz oblasti korupcije (vidjeti poglavlje 4.2 u Drugom izvještaju ARC-a).	BEZ NAPRETKA
10.	S ciljem stimuliranja procesuiranja predmeta visoke korupcije, VSTV BiH treba razmotriti usvajanje kriterija koji na adekvatan način prave razliku između predmeta visoke i sitne ili administrativne korupcije u pogledu izračunavanja „orijentacione norme“, odnosno broja predmeta koje bi svaki pojedinačni sudija ili tužilac trebao završiti (vidjeti poglavlje 3.1 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	REALIZOVANO
11.	S ciljem usklađivanja tumačenja zakona koji se odnose na koruptivna krivična djela omogućavanjem uvida u postojeću praksu u sudskim odlukama, VSTV BiH treba osigurati da se relevantna sudska praksa na sistematičan način prikuplja i dostavlja svim relevantnim sudovima u odgovarajućoj jurisdikciji. U tom pogledu, potrebno je izraditi konkretne smjernice koje će služiti kao osnov za pripremu i prikupljanje sažetaka predmeta u kojima će biti izložena suština relevantnog pravnog pitanja razmotrenog u svakoj pojedinačnoj odluci (vidjeti poglavlje 3.2.3.c u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	REALIZACIJA U TOKU
12.	U bliskoj saradnji sa najvišim sudovima na nivou države, entiteta i Brčko distrikta BiH, VSTV BiH bi trebao preduzeti sve potrebne mjere na uspostavljanju jedinstvene i javne baze podataka jednostavne za korištenje, koja će omogućiti pretraživanje po temama sudske prakse i odlukama tih sudova (vidjeti poglavlje 1.1 u Drugom izvještaju ARC-a).	REALIZACIJA U TOKU
13.	VSTV BiH i tijela izvršne vlasti trebaju ojačati kapacitete tužilaštava i agencija za provođenje zakona, sa posebnim fokusom na istrage finansijskih aspekata korupcije. Tužilaštvo, posebno, treba u toku istrage imati pristup i koristiti kontinuiranu podršku finansijskih forenzičara i drugih finansijskih eksperata. Takođe je potrebno unaprijediti raspoloživost i kvalitet sudskih finansijskih vještaka (vidjeti poglavlje 3.2.2.b u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	REALIZACIJA U TOKU
14.	VSTV BiH treba izraditi konkretne smjernice i edukativne materijale za izradu optužnica u predmetima korupcije (vidjeti poglavlje 3.2.2.a. u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	DJELOMIČNO REALIZOVANO

15.	Postupak za pokretanje i odlučivanje o sukobu nadležnosti između Tužilaštva BiH, tužilaštava u entitetima i Tužilaštva Brčko distrikta BiH treba biti razjašnjen kroz sudsko tumačenje, ili izmjenama zakona ako se za tim ukaže potreba (vidjeti poglavlje 3.2.1 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	REALIZACIJA U TOKU
16.	Tužiocima treba poboljšati kvalitet optužnica u predmetima korupcije. Optužnice trebaju biti strukturirane tako da je jasno na koji element (činjenični ili subjektivni) se odnosi konkretna činjenica. U tom pogledu, tužiocima treba razmotriti izmjenu načina predstavljanja činjeničnog opisa optužbi u optužnicama s ciljem njihove veće jasnoće i razumljivosti. Glavni tužiocima treba vršiti odgovarajući nadzor u procesu izrade i finaliziranja optužnica u predmetima korupcije (vidjeti poglavlje 3.2.2.a u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	REALIZACIJA U TOKU
17.	S ciljem unapređenja procesa prikupljanja dokaza u predmetima korupcije, potrebno je razviti konkretne smjernice u pogledu utvrđivanja finansijskih aspekata krivičnih djela, krivičnog umišljaja optuženih, postojanja zajedničke namjere među različitim učiniocima i korištenja činjeničnih okolnosti za dokazivanje ovih elemenata (vidjeti poglavlje 3.2.2.b u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	DJELOMIČNO REALIZOVANO
18.	Postupak za pokretanje i odlučivanje o sukobima nadležnosti između Suda BiH i sudova u entitetima i između sudova u različitim entitetima treba biti dodatno pojašnjen kroz sudsko tumačenje (vidjeti poglavlje 3.2.1 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	BEZ NAPRETKA
19.	Sudije u preliminarnoj fazi postupka trebaju osigurati da optužnice koje ne ispunjavaju neophodne zakonske uslove ne budu potvrđene (vidjeti poglavlje 3.2.3.a u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	REALIZACIJA U TOKU
20.	Sudije trebaju kvalitetnije obrazložiti svoje odluke u predmetima korupcije. U obrazloženju se, posebno, treba razmotriti svaki pojedinačni element djela zasebno i ocijeniti dokaze povezujući ih sa relevantnim obilježjem djela. Takođe, sudije i u prvom i drugom stepenu se trebaju pozivati na relevantnu sudsku praksu s ciljem unapređenja dosljednosti i sigurnosti u primjeni zakona (vidjeti poglavlje 3.2.3.b i 3.2.3.c u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	REALIZACIJA U TOKU
21.	Nedosljednosti u primjeni materijalnih ili procesnih krivičnih odredbi od značaja za procesuiranje predmeta korupcije trebaju biti identificirane i riješene s ciljem unapređenja jasnoće i predvidljivosti zakona. U odsustvu vrhovnog suda BiH (čije osnivanje je očigledno politički osjetljivo, ali je pravno neophodno), zadatak usklađivanja sudske prakse u cijeloj državi trebaju obavljati paneli za ujednačavanje sudske prakse. Paneli, posebno, trebaju na sistematičan način razmatrati konkretne izazove koje postavljaju predmeti korupcije u pogledu primjene i tumačenja krivičnog i procesnog zakona (vidjeti poglavlje 3.2.3.c u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	BEZ NAPRETKA
22.	Zakonski okvir koji se odnosi na zakonitost dokaza i konkretni osnovi za utvrđivanje nezakonitosti određenog dokaza trebaju se pojašniti kroz izradu usklađene sudske prakse i/ili putem usklađenih izmjena krivičnih zakona (vidjeti poglavlje 6.2 u Drugom izvještaju ARC-a).	BEZ NAPRETKA
23.	Sudovi u cijeloj BiH trebaju usvojiti usklađenu kaznenu politiku u predmetima visoke korupcije, koja bi na odgovarajući način uzela u obzir težinu počinjenog krivičnog djela i osigurala odvraćajuću funkciju krivičnopravne sankcije (vidjeti poglavlje 3.2.3.d u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).	BEZ NAPRETKA

24.	Odgovarajuće mjere trebaju se hitno preduzeti kako bi se osiguralo da se postupci, pogotovo u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa, vode ažurno, u skladu sa pravom na suđenje u razumnom roku i na način koji osigurava odgovornost i kojim se štite prava oštećenih. U tom pogledu, VSTV BiH, zajedno sa predsjednicima sudova, trebao bi razmotriti usvajanje smjernica za upravljanje ročištima za izjašnjenje o krivici i suđenjima u složenim predmetima (vidjeti poglavlje 7.4 u Drugom izvještaju ARC-a). ¹⁰³	REALIZACIJA U TOKU
-----	--	--------------------

103 Ove smjernice trebale bi obuhvatiti sve glavne faktore koji utiču na efikasno i ažurno vođenje ovih faza postupka. U svrhu davanja određenih konkretnih primjera, ovim smjernicama moglo bi se: ukazati na poželjnu, ili obaveznu, učestalost održavanja ročišta prema složenosti i važnosti predmeta; dati upute i ukazati na najbolje prakse u pogledu pravilnog korištenja statusnih konferencija; predstaviti domaće i međunarodne standarde o tome kako postići pravičnu ravnotežu između potrebe da se osigura ekspeditivnost u vođenju suđenja i da se garantuju prava optuženog; dati upute o potrebi da se pravilno i ažurno potvrdi efektivno postojanje razloga koje su strane u postupku navele u svrhu opravdanja njihovog odsustva na suđenju; preporučiti sudijama kako koristiti mjere prinude i novčane kazne na primjeren i način koji je u skladu sa standardima pravičnog suđenja kako bi se osiguralo prisustvo strana u postupku i svjedoka na suđenju; i dati savjete sudijama o korištenju vještačenja u svrhu potvrde zdravstvenog stanja optuženog i da li to stanje dozvoljava prisustvovanje suđenju ili ne.

ANEKS

- A. SPISAK PREDMETA VISOKE I SREDNJE KORUPCIJE PRAĆENIH U 2019. GODINI
- B. SPISAK AKTIVNOSTI KOJE SU DOMAĆE VLASTI PREDUZELE U ODNOSU NA PREPORUKE MISIJE DATE U PRVOM I DRUGOM IZVJEŠTAJU ARC-a
- C. PRIKAZ CJELOKUPNIH REZULTATA INDEXA UČINKOVITOSTI ODGOVORA PRAVOSUĐA NA KORUPCIJU

**OKONČANI PREDMETI****Sud Bosne i Hercegovine**

1. Ivanković Lijanović Jerko i drugi
2. Puljić Vlatka i Vlamon d.o.o

Kantonalni i Općinski sud u Sarajevu

3. Drnda Nermin

Kantonalni i Općinski sud u Tuzli

4. Ivanković Lijanović Jerko i Šakić Stipe
5. Stijepić Slavko
6. Husić Amir

Kantonalni i Općinski sud u Zenici

7. Žunić Mugdin i drugi
8. Ćerim Ahmed
9. Omanić Asim i drugi
10. Sarvan Nermin
11. Zakir Hajduković i dr.

Kantonalni sud u Mostaru

12. Blažević Ante

Općinski sud u Konjicu

13. Omerović Esad

Općinski sud u Livnu

14. Papak Dodig Anka

Osnovni sud u Banja Luci

15. Pađen Milenko

Osnovni sud Brčko distrikta BiH

16. Orlić Boško

PREDMETI U TOKU

Sud BiH

1. Čaušević Kemal i drugi
2. Jeremić Darko i drugi
3. Kordić Boris i drugi
4. Mihajlović Božo

Kantonalni i Općinski sud u Sarajevu

5. Arslanagić Edin i drugi
6. Čengić Alen i drugi
7. Delimustafić Alija i drugi
8. Đokić Ratko i drugi
9. Džumhur Narcis i drugi
10. Hamzić Ismet i drugi
11. Jusufrić Ibrahim i Petrović Branislav
12. Oručević Fahrudin i drugi
13. Radeljaš Esed i drugi
14. Salihović Goran i drugi
15. Begić Idriz
16. Brkić Ramo
17. Budimir Živko
18. Džananović Esed i drugi
19. Miletić Azra
20. Radeljaš Amra i drugi
21. Đalić Enisa i drugi
22. Kukić Mirsad

Kantonalni i Općinski sud u Tuzli

23. Adnan Šabić i drugi
24. Brčaninović Eldin
25. Čatović Almazaga
26. Hodžić Hasan
27. Hodžić Niaz
28. Aljić Amra i Derdemez Miralem
29. Bektić Elvis
30. Berbić Šemso
31. Fajić Amra i drugi

32. Forčaković Azra
33. Hamzić Senad
34. Lučić Zdravko
35. Malohodžić Mirsad
36. Nurkanović Mahir
37. Šabanović Nesib i drugi
38. Švancer Vesna
39. Zukić Abdulah
40. Tufekčić Jusuf i drugi

Kantonalni i Općinski sud u Bihaću

41. Emsija Fikić
42. Galijašević Emdžad i dr.
43. Mujić Ibrahim
44. Muslimović Đevad i drugi
45. Toromanović Selim i drugi
46. Lipovača Hamdija i drugi
47. Galijašević Emdžad i dr.
48. Mešić Mesud i drugi
49. Mujić Ermin
50. Saračević Salko
51. Softić Kasumović Anela i drugi
52. Besim Dervišević

Okružni i Osnovni sud u Banja Luci

53. Deurić Aleksandar i drugi
54. Injac Slavica
55. Navickas Edvinas i drugi
56. Stojčinović Mirko i Jeličić Borislav
57. Papak Draško i drugi
58. Perduv Zoran i drugi

Okružni i Osnovni sud u Doboju

59. Ignjić Radojica
60. Jerinić Predrag
61. Mirković Borislav i drugi
62. Spremo Dušan
63. Stevanović Miroslav i Davidović Bogdan

Kantonalni i Općinski sud u Zenici

64. Kovačević Avdija i Kovač Fuad
65. Tuzlić Halil i Dinarević Nezir
66. Balorda Senka
67. Begić Majda i Sunulahpašić Asim
68. Begić Senaid i Avdaković Omer
69. Ćurić Ivica i Paurić Blanka
70. Neimarlija Nagib
71. Karić Semira i Isović Bisera
72. Silajdžić Mirsada i drugi
73. Žunić Mugdin i Maglić Alma

Kantonalni i Općinski sud u Mostaru

74. Barišić Petar
75. Redžović Jasma
76. Slišković Jozo
77. Pelko Ahmet
78. Dragičević Anica i drugi

Apelacioni i Osnovni sud Brčko distrikta BiH

79. Bikić Zijad i drugi
80. Jovičić Brane
81. Marković Drago
82. Šibonjić Nihad i JU Zdravstveni Centar Brčko
83. Sofrenović Duško i drugi
84. Marinković Dragan

Kantonalni i Općinski sud u Livnu

85. Bagarić Robert
86. Marković Radovan
87. Topić Dragoslav
88. Matković Ivica
89. Lukač Stevica
90. Maros Zrinko
91. Jukić Slavka

Okružni i Osnovni sud u Bijeljini

92. Radovanović Dragiša i Nukić Šekib
93. Savić Veseljko i Jarić Blagojević Mirjana
94. Đukanović Drago

Općinski sud u Visokom

95. Dlakić Ermin

Općinski sud u Bugojnu

96. Ajkunić Hasan

97. Begić Emina i Hozić Adnan

98. Pejić Mladinko

Osnovni sud u Višegradu i Okružni sud u Istočnom Sarajevu

99. Gavrilović Boris i drugi

100. Gavrilović Milan i drugi

Osnovni sud u Prijedoru

101. Sukara Siniša

Osnovni sud u Zvorniku

102. Cvijetinović Srđan

103. Grigalius Giedrius i drugi

Osnovni sud u Tesliću

104. Miličević Milan

Kantonalni sud u Širokom Brijegu

105. Pichler Wolfgang i drugi

Općinski sud u Zavidovićima

106. Bošnjaković Džemka i drugi

107. Hadžiabdić Alija

Općinski sud u Bosanskoj Krupi

108. Lipovača Hamdija

109. Lipovača Hamdija

110. Bunić Agan

Općinski sud u Živinicama

111. Mezetović Nijaz i drugi

Općinski sud u Lukavcu

112. Arapčić Tarik i Jaraković Mirsad

Općinski Sud u Goraždu

113. Forto Fahrudin i Čarapić Nela



SPISAK AKTIVNOSTI KOJE SU DOMAĆE VLASTI PREDUZELE U ODNOSU NA PREPORUKE MISIJE DATE U PRVOM I DRUGOM IZVJEŠTAJU ARC-a

U ovom Aneksu izneseni su detalji u pogledu realizacije pojedinačnih preporuka objavljenih u Prvom i Drugom izvještaju ARC-a.

1.1 Preporuke upućene izvršnim i zakonodavnim tijelima

Broj 1: *Materijalni i procesni krivični zakoni relevantni za procesuiranje predmeta korupcije trebaju biti usklađeni u svim jurisdikcijama u BiH. Politička tijela na entitetskom i državnom nivou trebaju se obavezati na usklađivanje zakonskog okvira u sklopu svojih nastojanja usmjerenih na borbu protiv korupcije (vidjeti poglavlje 2.1 i 2.2 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Broj 2: *U tom pogledu, prioritet u kratkoročnom periodu treba biti usvajanje ujednačenih izmjena i dopuna četiri zakona o krivičnom postupku u skladu sa uslovima predviđenim u Odluci Ustavnog suda BiH iz juna 2017. godine. U izmjenama i dopunama potrebno je ostvariti pravičnu ravnotežu između prava pojedinaca priznatih međunarodnim instrumentima iz oblasti zaštite ljudskih prava i potrebe da se osigura efikasno krivično gonjenje korupcije i drugih teških krivičnih djela (vidjeti poglavlje 2.2 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Broj 3: *S ciljem usmjeravanja procesa usklađivanja zakonodavstva u srednjoročnom periodu, Ministarstvo pravde BiH treba, zajedno sa ministarstvima pravde u entitetima, razmotriti ponovno uspostavljanje stalnog tima eksperata (po ugledu na nekadašnji CCIAT) koji bi imao mandat za pripremu usklađenih izmjena i dopuna krivičnih i zakona o krivičnom postupku na svim nivoima vlasti u BiH (vidjeti poglavlje 2.1 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Broj 6: *Odredbe u četiri zakona o krivičnom postupku u BiH koje regulišu prenošenje vođenja postupka između sudova trebaju biti izmijenjene na usklađen način kako bi se dodatno definisali razlozi koji opravdavaju prenošenje vođenje postupka. Izmijenjene odredbe trebaju posebno pojasniti da li se relevantni osnovi za prenošenje vođenja postupka trebaju odnositi isključivo na potrebu da se zaštiti nepristrasnost i nezavisnost suda, ili trebaju obuhvatiti i druge faktore kao što su ekonomičnost i efikasnost postupka (vidjeti poglavlje 6.1 u Drugom izvještaju ARC-a iz 2019. godine).*

Misija **nije uočila napredak** u realizaciji gore navedenih preporuka, osim preporuke broj 2, koja je ocijenjena kao **djelimično realizirana**.

Ove četiri preporuke odnose se na potrebu da se sveobuhvatno i ujednačeno izmijene i dopune četiri zakona o krivičnom postupku koja su na snazi u BiH. Izuzev izmjena i dopuna usvojenih na državnom nivou, u RS, i Brčko distriktu BiH, koje su za cilj imale provedbu Odluke Ustavnog suda BiH iz 2017. godine (vidjeti broj 2. iznad), značajnijih koraka u ovom pravcu nije bilo.¹ Ova preporuka realizovana je samo djelimično s obzirom na to da izmjene i dopune na različitim nivoima vlasti nisu ujednačene te zapravo dodatno doprinose fragmentaciji sistema krivičnog pravosuđa.

U odnosu na druge tri preporuke, u septembru 2019. godine, Ministarstvo pravde BiH formiralo je radnu grupu sa osnovnim zadatkom da se izmijeni i dopuni Zakon o krivičnom postupku BiH (ZKP BiH) i tako stvori osnova za usklađivanje četiri ZKP-a. Radna grupa se sastala pet puta između septembra 2019. i januara 2020. godine, ali je ostvarila veoma slab napredak u ostvarenju ovog zadatka.² Osim toga, bitno je istaći da, iako su sva četiri nivoa vlasti u BiH zastupljena u radnoj grupi, zvanično ne postoji predanost entitetskih institucija da iskoriste izmijenjeni i dopunjeni ZKP BiH kao osnovu za usklađivanje entitetskih procesnih zakona, riskirajući tako još veće odstupanje u procesu usklađivanja ovih zakona.

Istovremeno sa ovim procesom, Inicijativa za vladavinu prava Američke advokatske komore (ABA ROLI) radi na projektu za uspostavljanje nezavisne ekspertne radne grupe (sastavljene od pravnih praktičara iz BiH) zadužene za izradu ujednačenih izmjena i dopuna četiri ZKP-a, koje bi se dostavile na razmatranje nadležnim tijelima.

Broj 4: *Zakon o suzbijanju korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala u Republici Srpskoj trebao bi biti izmijenjen i dopunjen kako bi se njegova nadležnost u pogledu koruptivnih krivičnih djela ograničila samo na njihove najteže oblike. Ovo bi trebalo omogućiti Posebnom odjelu Republičkog javnog tužilaštva da svoju pažnju usmjeri na predmete visoke i korupcije srednjeg nivoa (vidjeti poglavlje 4.2 u Drugom izvještaju ARC-a iz 2019. godine).*

Nije uočen napredak u realizaciji ove preporuke, koja je bila i dio preporuka sa ekspertnih sastanaka Evropske komisije (Peer Review preporuke) na temu organizovanog kriminala i korupcije, uključujući i pranje novca. Međutim, vlasti u RS-u još nisu započele proceduru izmjena i dopuna gore navedenog Zakona kako bi ograničile svoju nadležnosti isključivo na složene predmete korupcije.

Broj 5: *Planovi za osnivanje posebnih odjela na nivou FBiH trebaju se preispitati. Posebno je važno hitno održavanje konstruktivne diskusije između političkih tijela i pravosudnih organa u FBiH s ciljem da se razmotre svi relevantni faktori, kao i potencijalna korist i eventualni štetni efekti koji bi mogli proisteci iz osnivanja ovih odjela (vidjeti poglavlje 4.3 u Drugom izvještaju ARC-a iz 2019. godine).*

1 Vidjeti Drugi izvještaj ARC-a iz 2019. godine, stranice 13-15, dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/417533_1.pdf

2 Misija prati sastanke radne grupe.

Misija **nije uočila napredak** u realizaciji ove preporuke, budući da se Zakon o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala u FBiH, koji je stupio na snagu u februaru 2015. godine, još uvijek ne primjenjuje, podrivajući tako vladavinu prava i pravnu sigurnost.

Kako bi barem započela diskusija na ovu temu, Misija je u sklopu projektnih aktivnosti ARC-a organizovala ekspertni sastanak sa predstavnicima sudova, tužilaštava i izvršnih vlasti FBiH u decembru 2019. godine. Nakon produktivne diskusije, 25 učesnika ovog sastanka usvojili su sljedeće zaključke:

- 1) Izvršna vlast Federacije BiH treba hitno odlučiti da li će se Zakon o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala u FBiH iz 2014. godine staviti izvan snage ili će se on početi primjenjivati.
- 2) Prije razmatranja usvajanja Nacrta zakona o suzbijanju organiziranih oblika kriminala, krivičnih djela korupcije, organiziranog kriminala, terorizma i međukantonalnog kriminala iz 2018. godine, potrebno je uraditi detaljnu analizu o mogućem broju predmeta koji će biti preneseni na posebne odjele u FBiH u skladu da suženom nadležnošću iz Nacrta zakona.
- 3) Ukoliko se usvoji Nacrt zakona iz 2018. godine, bitno je imati na umu da će složeni predmeti korupcije ostati u nadležnosti kantonalnih sudova i tužilaštava kojima će biti potrebni adekvatni resursi i specijalizacija za rad na ovim predmetima.
- 4) Istovremeno je potrebno osigurati popunjavanje postojećih sistematizovanih pozicija nosilaca pravosudnih funkcija i intenzivirati obuku za rad na predmetima organiziranog kriminala i korupcije.

1.2 Preporuke upućene Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i pravosuđu

Broj 7: *VSTV BiH i Tužilaštvo BiH trebaju pomno pratiti provođenje odredbi ZKP BiH koje su usvojene u septembru 2018. godine, nakon Odluke Ustavnog suda BiH iz juna 2017. godine. U okviru ovog praćenja trebalo bi pažljivo ocijeniti: nejasnoće i nedosljednosti u njihovom tumačenju; uticaj u smislu broja istraga zatvorenih zbog isteka rokova; te ukupni efekat uvođenja vremenskih rokova na kvalitet i sveobuhvatnost istraga. Na osnovu rezultata ovog praćenja, nadležni organi trebali bi razmotriti da li je ove odredbe potrebno ponovo mijenjati (vidjeti poglavlje 1.1 u Drugom izvještaju ARC-a iz 2019. godine).*

Usprkos zahtjevima Misije, VSTV BiH još uvijek nije dostavio konkretne informacije o praćenju aktivnosti u ovu svrhu. Stoga, Misija **nije uočila napredak** u realizaciji ove preporuke.

Broj 8: *U svjetlu činjenice da su institucije na državnom nivou posljednjih godina u drastično manjoj mjeri koristile „proširenu nadležnost“ u predmetima korupcije, potrebno je podrobno ispitati uzroke ove promjene kursa kako bi se utvrdilo da li se radi o opravdanim ili neopravdanim uzrocima, i ako se za tim ukaže potreba, preduzeti odgovarajuće mjere u cilju rješavanja ove situacije (vidjeti poglavlje 4.1 u Drugom izvještaju ARC-a iz 2019. godine).*

Prema informacijama VSTV-a BiH, kada je u pitanju ova preporuka, Stalna komisija za efikasnost sudova predložila je sljedeće aktivnosti:

- Potrebno je usvojiti Zakon o sudovima BiH, uspostaviti viši sud na državnom nivou, i usvojiti novu zakonsku odredbu proširene nadležnosti.
- Sud BiH i Tužilaštvo BiH trebaju dostaviti statističke podatke o smanjenoj upotrebi proširene nadležnosti od 2016. godine.

Kako Misija nema daljih informacija o statusu ovih aktivnosti, zaključeno je da **nije bilo napretka** u realizaciji ove preporuke.

Broj 9: *Posebni odjel u okviru Republičkog javnog tužilaštva RS trebao bi usvojiti interno uputstvo koje bi za cilj imalo odgovarajuće prioritarno uzimanje u rad najtežih predmeta u okviru njegove nadležnosti, uključujući i predmete iz oblasti korupcije (vidjeti poglavlje 4.2 u Drugom izvještaju ARC-a iz 2019. godine).*

Prema saznanjima Misije, još uvijek nisu usvojene interne smjernice u Republičkom javnom tužilaštvu RS koje bi osigurale davanje odgovarajućeg prioriteta najsloženijim predmetima u njegovoj nadležnosti; stoga, **nije uočen napredak** u realizaciji ove preporuke.

Broj 10: *S ciljem stimuliranja procesuiranja predmeta visoke korupcije, VSTV BiH treba razmotriti usvajanje kriterija koji na adekvatan način prave razliku između predmeta visoke i sitne ili administrativne korupcije u pogledu izračunavanja „orijentacione norme“, odnosno broja predmeta koje bi svaki pojedinačni sudija ili tužilac trebao završiti (vidjeti poglavlje 3.1 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Ovo je jedina preporuka koja je **u potpunosti realizovana**, s obzirom na to da je u aprilu 2019. godine VSTV BiH usvojio definiciju organizovanog kriminala na visokom nivou kao i definiciju predmeta visoke korupcije. Kategorizacija je uglavnom zasnovana na dva kriterija: status optuženih i težina kažnjivog ponašanja. Na osnovu ove kategorizacije, VSTV BiH je zatim izmijenio sistem ocjenjivanja rada tužilaca, kako bi im dao dodatni podsticaj u radu na predmetima visoke korupcije. U skladu sa Pravilnikom o orjentacionim mjerilima za rad tužilaca, očekuje se da tužilac okonča manji broj predmeta visoke korupcije, u poređenju sa drugim krivičnim predmetima, kako bi ispunio zadanu normu. **Naime, norma za predmete korupcije, općenito, uključuje 34 optužnice (za djela zapriječena kaznom zatvora do 10 godina), ili 11 optužnica (za djela zapriječena kaznom zatvora preko 10 godina), dok norma za predmete visoke korupcije predviđa pet podignutih optužnica (tj. ista norma kao i za predmete ratnih zločina).**

Osim toga, VSTV BiH je navodno usvojio određene izmjene u Sistemu za automatsko upravljanje predmetima u tužilaštvima (TCMS) kako bi detaljnije pratio procesuiranje predmeta visoke korupcije.

Broj 11: *S ciljem usklađivanja tumačenja zakona koji se odnose na koruptivna krivična djela omogućavanjem uvida u postojeću praksu u sudskim odlukama, VSTV BiH treba osigurati da se relevantna sudska praksa na sistematičan način prikuplja i dostavlja*

svim relevantnim sudovima u odgovarajućoj jurisdikciji. U tom pogledu, potrebno je izraditi konkretne smjernice koje će služiti kao osnov za pripremu i prikupljanje sažetaka predmeta u kojima će biti izložena suština relevantnog pravnog pitanja razmotrenog u svakoj pojedinačnoj odluci (vidjeti poglavlje 3.2.3.c u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).

Misija je ocijenila da je realizacija ove preporuke **u toku**. Centar za sudsku dokumentaciju pri VSTV-u BiH, koji je odgovoran za distribuciju sudske prakse u BiH vezane za razne sudske postupke, pa tako i za predmete korupcije, održava bazu podataka posvećenu sudskoj praksi.

Međutim, prema informacijama dostupnim Misiji, spomenutu bazu podataka trenutno ne koristi većina nosilaca pravosudnih funkcija, budući da nije u potpunosti operativna. Kako bi postala djelotvoran i koristan resurs, baza podataka zahtjeva poboljšanja. Njezin najveći nedostatak je ograničen broj dostupnih sudskih odluka. Trenutno se, u skladu sa preporukama sa ekspertnih sastanaka Evropske komisije (Peer Review preporuke) na temu borbe protiv korupcije i pranja novca, kroz EU IPA fondove provode tehnička poboljšanja kao i poboljšanja vezana za sadržaj baze podataka.

Broj 12: *U bliskoj saradnji sa najvišim sudovima na nivou države, entiteta i Brčko distrikta BiH, VSTV BiH bi trebao preduzeti sve potrebne mjere na uspostavljanju jedinstvene i javne baze podataka jednostavne za korištenje, koja će omogućiti pretraživanje po temama sudske prakse i odlukama tih sudova (vidjeti poglavlje 1.1 u Drugom izvještaju ARC-a iz 2019. godine).*

Realizacija ove preporuke je **u toku**, s obzirom na to da je VSTV BiH, u uskoj saradnji sa najvišim sudovima, u 2019. godini započeo razvoj dodatne baze podataka, koja će sadržavati pravna mišljenja (tzv. „E-kazna“). Ova aktivnost se provodi kroz EU projekat „IPA 2017“, sa dodatnom podrškom Norveške i Ujedinjenog Kraljevstva. Ova baza podataka će također obuhvatiti sve vrste postupaka i biti dizajnirana tako da nadopunjuje već postojeću bazu podataka VSTV-a.

Tokom 2019. godine, predstavnici najviših sudova, VSTV-a BiH, kao i IKT eksperti održali su pet sastanaka kako bi se dogovorili o strukturi baze podataka.

Broj 13: *VSTV BiH i tijela izvršne vlasti trebaju ojačati kapacitete tužilaštava i agencija za provođenje zakona, sa posebnim fokusom na istrage finansijskih aspekata korupcije. Tužilaštvo, posebno, treba u toku istrage imati pristup i koristiti kontinuiranu podršku finansijskih forenzičara i drugih finansijskih eksperata. Takođe je potrebno unaprijediti raspoloživost i kvalitet sudskih finansijskih vještaka (vidjeti poglavlje 3.2.2.b u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Realizacija ove preporuke je **u toku**. Finansijski eksperti zaposleni su u sklopu nekih tužilaštava kako bi dali podršku tužiocima u istragama privrednog kriminala i predmeta korupcije na period od dvije godine. Ova aktivnost se provodi u sklopu EU projekta „IPA 2017“.

Kada su u pitanju sudski vještaci, Misija je došla do saznanja da je Stalna komisija za efikasnost sudova pri VSTV-u BiH predložila sljedeće aktivnosti u 2019. godini: kategorizacija sudskih vještaka; stručna obuka vještaka; te osiguravanje integriteta i odgovornosti sudskih vještaka. Misija nije dobila dodatne informacije o tome da li su ove aktivnosti započete.

Broj 14: *VSTV BiH treba izraditi konkretne smjernice i edukativne materijale za izradu optužnica u predmetima korupcije (vidjeti poglavlje 3.2.2.a. u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Ova preporuka je **djelimično realizovana**; u skladu sa informacijama dostupnim Misiji, priručnik za izradu optužnica u predmetima korupcije je izrađen 2019. godine, u sklopu aktivnosti projekta VSTV-a BiH pod nazivom „Jačanje tužilačkih kapaciteta u sistemu krivičnog pravosuđa“ koji su finansirale Švicarska i Norveška.

Broj 15: *Postupak za pokretanje i odlučivanje o sukobu nadležnosti između Tužilaštva BiH, tužilaštava u entitetima i Tužilaštva Brčko distrikta BiH treba biti razjašnjen kroz sudsko tumačenje, ili izmjenama zakona ako se za tim ukaže potreba (vidjeti poglavlje 3.2.1 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Realizaciji ove preporuke je **u toku**. U 2019. godini, VSTV BiH je pokrenuo inicijativu za uspostavljanje Koordinacijskog tijela glavnih tužilaca u BiH, FBiH, RS i Brčko distriktu BiH, kako bi se riješio problem sukoba nadležnosti te poboljšala razmjena informacija između spomenutih tužilaštava. Kasnije, u martu 2020. godine, tužilaštva BiH, RS, FBiH i Brčko distrikta BiH potpisali su Sporazum o razumijevanju kojim se uspostavilo Koordinacijsko tijelo.

Broj 16: *Tužioci trebaju poboljšati kvalitet optužnica u predmetima korupcije. Optužnice trebaju biti strukturirane tako da je jasno na koji element (činjenični ili subjektivni) se odnosi konkretna činjenica. U tom pogledu, tužioci trebaju razmotriti izmjenu načina predstavljanja činjeničnog opisa optužbi u optužnicama s ciljem njihove veće jasnoće i razumljivosti. Glavni tužioci trebaju vršiti odgovarajući nadzor u procesu izrade i finaliziranja optužnica u predmetima korupcije (vidjeti poglavlje 3.2.2.a u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Može se smatrati da je realizacija ove preporuke **u toku**, iako u ranoj fazi. Naime, u toku 2019. godine, VSTV BiH je, u saradnji sa centrima za edukaciju sudija i tužilaca, organizovao pet obuka za tužioce na temu „poboljšanja kvaliteta optužnica u predmetima korupcije“.

Broj 17: *S ciljem unapređenja procesa prikupljanja dokaza u predmetima korupcije, potrebno je razviti konkretne smjernice u pogledu utvrđivanja finansijskih aspekata krivičnih djela, krivičnog umišljaja optuženih, postojanja zajedničke namjere među različitim učiniocima i korištenja činjeničnih okolnosti za dokazivanje ovih elemenata (vidjeti poglavlje 3.2.2.b u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Ova preporuka je **djelimično realizovana**. U 2019. godini, Priručnik za prikupljanje dokaza u krivičnim postupcima je izrađen i distribuiran u sklopu aktivnosti projekta VSTV-a BiH „Jačanje tužilačkih kapaciteta u sistemu krivičnog pravosuđa“. Obuke za tužioce i ovlaštene službene osobe su održane u skladu sa temama sadržanim u priručniku.

Broj 18: *Postupak za pokretanje i odlučivanje o sukobima nadležnosti između Suda BiH i sudova u entitetima i između sudova u različitim entitetima treba biti dodatno pojašnjen kroz sudsko tumačenje (vidjeti poglavlje 3.2.1 u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Misija **nije uočila napredak** u vezi sa ovom preporukom. Stalna komisija za efikasnost sudova pri VSTV-u BiH smatra da ova aktivnost treba biti provedena kroz usvajanje Zakona o sudovima BiH.

Broj 19: *Sudije u preliminarnoj fazi postupka trebaju osigurati da optužnice koje ne ispunjavaju neophodne zakonske uslove ne budu potvrđene (vidjeti poglavlje 3.2.3.a u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Realizacija ove preporuke je **u toku**. Stalna komisija za efikasnost sudova pri VSTV-u BiH je vodila diskusiju o ovoj preporuci i smatra da se ona treba provesti tako što će se: 1) pozvati rukovodioci institucija da održe zajedničke sastanke; i potom 2) poboljšati i ujednačiti prakse vezane za pregled optužnica u skladu sa stavovima Panela za ujednačavanje sudske prakse. O ovoj preporuci će se također diskutovati na radionicama u organizaciji VSTV-a BiH u sklopu „IPA Projekta 2017“.

Broj 20: *Sudije trebaju kvalitetnije obrazlagati svoje odluke u predmetima korupcije. U obrazloženju se, posebno, treba razmotriti svaki pojedinačni element djela zasebno i ocijeniti dokaze povezujući ih sa relevantnim obilježjem djela. Takođe, sudije i u prvom i drugom stepenu se trebaju pozivati na relevantnu sudsku praksu s ciljem unapređenja dosljednosti i sigurnosti u primjeni zakona (vidjeti poglavlje 3.2.3.b i 3.2.3.c u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Misija je ocijenila da je realizacija ove preporuke **u toku**, iako u vrlo ograničenoj mjeri. Stalna komisija za efikasnost sudova pri VSTV-u BiH smatra da ova preporuka treba da se provede kroz dodatne obuke, ujednačavanje prakse kroz stavove Panela za ujednačavanje sudske prakse, kao i pravilnu primjenu kriterija za ocjenjivanje rada sudija.

U sklopu „IPA Projekta 2017“, VSTV BiH je u martu 2020. godine organizovao radionicu za unapređenje kvaliteta obrazloženja u sudskim odlukama. Samo 12 predstavnika sudova i tužilaštava prisustvovalo je ovoj radionici.

Broj 21: *Nedosljednosti u primjeni materijalnih ili procesnih krivičnih odredbi od značaja za procesuiranje predmeta korupcije trebaju biti identificirane i riješene s ciljem unapređenja jasnoće i predvidljivosti zakona. U odsustvu vrhovnog suda BiH (čije osnivanje je očigledno politički osjetljivo, ali je pravno neophodno), zadatak usklađivanja sudske prakse u cijeloj državi trebaju obavljati paneli za ujednačavanje sudske prakse. Paneli, posebno, trebaju na sistematičan način razmatrati konkretne izazove koje postavljaju predmeti korupcije u pogledu primjene i tumačenja krivičnog i procesnog zakona (vidjeti poglavlje 3.2.3.c u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Misija je ocijenila da **nije bilo napretka** u realizaciji ove preporuke. U izvještajnom periodu, Panel za ujednačavanje sudske prakse u krivičnim stvarima nije razmatrao „konkretne izazove u predmetima korupcije u odnosu na primjenu i tumačenje procesnih i krivičnih zakona“ kao temu za ujednačavanje sudske prakse.

Broj 22: *Zakonski okvir koji se odnosi na zakonitost dokaza i konkretni osnovi za utvrđivanje nezakonitosti određenog dokaza trebaju se pojasniti kroz izradu usklađene sudske prakse i/ili putem usklađenih izmjena krivičnih zakona (vidjeti poglavlje 6.2 u Drugom izvještaju ARC-a iz 2019. godine).*

Nije uočen napredak u ovom smislu. Stalna komisija za efikasnost sudova pri VSTV-u BiH smatra da ovu preporuku treba provesti kroz aktivnosti Centra za sudsku dokumentaciju pri VSTV-u BiH, te kroz biltene i seminare, i potencijalno, kroz izmjene i dopune relevantnih zakona. No, do danas, Misija nije uočila aktivnosti vezane za ovu preporuku.

Broj 23: *Sudovi u cijeloj BiH trebaju usvojiti usklađenu kaznenu politiku u predmetima visoke korupcije, koja bi na odgovarajući način uzela u obzir težinu počinjenog krivičnog djela i osigurala odvratajuću funkciju krivičnopravne sankcije (vidjeti poglavlje 3.2.3.d u Prvom izvještaju ARC-a iz 2018. godine).*

Misija smatra da **nije bilo napretka** u realizaciji ove preporuke. U skladu sa jednim od svojih zaključaka, VSTV BiH je uputio pismo svim sudovima u vezi sa ujednačavanjem kaznenih politika. Misija ne posjeduje informacije o tome da li su ikakve konkretne aktivnosti započete u pogledu ujednačavanja prakse izricanja kazni.

Broj 24: *Odgovarajuće mjere trebaju se hitno preduzeti kako bi se osiguralo da se postupci, pogotovo u predmetima visoke i korupcije srednjeg nivoa, vode ažurno, u skladu sa pravom na suđenje u razumnom roku i na način koji osigurava odgovornost i kojim se štite prava oštećenih. U tom pogledu, VSTV BiH, zajedno sa predsjednicima sudova, trebao bi razmotriti usvajanje smjernica za upravljanje ročištima za izjašnjenje o krivici i suđenjima u složenim predmetima (vidjeti poglavlje 7.4 u Drugom izvještaju ARC-a iz 2019. godine).*

Napredak u ovom smislu je **u toku**. Prilikom razmatranja ove preporuke, Stalna komisija za efikasnost sudova pri VSTV-u BiH je u 2019. godini predložila je da se pošalje upit predsjednicima sudova kao i svim sudijama koji rade na složenim predmetima korupcije o uzrocima za odgodu ročišta, te da iznesu svoje prijedloge odgovarajućih mjera za njihovo rješavanje. Jedan od zaključaka sa radionice VSTV-a BiH iz jula 2019. godine na temu rješavanja krivičnih djela i djela organizovanog kriminala bio je da VSTV BiH, u saradnji sa predsjednicima sudova, izradi smjernice koje bi pomogle sudijama da efikasnije upravljaju postupcima u složenim predmetima korupcije.

U oktobru 2019. godine, u sklopu projektnih aktivnosti ARC-a, Misija je organizovala okrugli sto na temu „Upravljanje postupkom u složenim predmetima korupcije“ u Banjaluci, na kojem je učestvovalo 25 sudija, tužilaca i advokata iz nekoliko jurisdikcija, uključujući Banjaluku, Bihać, Tuzlu, Livno i Brčko distrikt BiH.

ANEKS



PRIKAZ CJELOKUPNIH REZULTATA INDEXA UČINKOVITOSTI
ODGOVORA PRAVOSUĐA NA KORUPCIJU

