



Ovaj projekat finansira
Evropska unija


ANALITIKA
Centar za društvena istraživanja

Monitoring odgovora pravosuda na korupciju u BiH

Izveštaj za 2017–2018. godinu



Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH

Izvještaj za 2017–2018. godinu

Naslov:

Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH: izvještaj za 2017–2018. godinu

Autori:

Ekspertski tim Analitike

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2018.

Adresa izdavača:

Avde Jabučice 12, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Amela Šehović

Redaktura i korektura:

Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventić

Štampa:

Blicdruk d.o.o., Sarajevo

Ova publikacija objavljena je u okviru projekta “Integritet kroz pravdu: neovisni monitoring civilnog društva i procjena pravosudnog odgovora na korupciju”, koji zajednički implementiraju Centar za društvena istraživanja Analitika i Balkanska istraživačka regionalna mreža (BIRN).



Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije i Fonda otvoreno društvo BiH. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za društvena istraživanja Analitika i on ne predstavlja nužno stanovišta Evropske unije niti stavove Fonda otvoreno društvo BiH.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

1.	UVOD I METODOLOŠKI PRISTUP	6
2.	PREGLED ADMINISTRATIVNIH PODATAKA O PROCESUIRANJU KORUPTIVNIH KRIVIČNIH DJELA ZA 2017. GODINU	8
3.	REZULTATI ANALIZE PRAVOSUDNIH AKATA	17
3.1.	Uzorak analiziranih pravosudnih akata	17
3.2.	Analiza optužnica	20
3.3.	Analiza presuda	22
3.3.1.	Kvalitet prvostepenih presuda	23
3.3.2.	Kvalitet drugostepenih presuda	27
4.	TRANSPARENTNOST	29
5.	ZAKLJUČAK	33

1.

Uvod i metodološki pristup

U cilju izvještavanja o kvalitetu i efikasnosti pravosudnih institucija Bosne i Hercegovine (BiH) u kontekstu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela, sačinili smo i treći po redu monitoring izvještaj, koji donosi analizu odgovora pravosuđa na korupciju u 2017. godini. S obzirom na nedostatak zvaničnih analiza i procjena rada pravosudnih organa u ovoj oblasti, istraživačkim resursima Analitike nastoji se omogućiti bolje razumijevanje funkcionisanja pravosudnog sistema u procesuiranju korupcije. Ovaj izvještaj, koji predstavlja nastavak naših aktivnosti iz 2016. i 2017. godine¹, na sistematičan i metodološki rigorozan način daje neovisnu ocjenu odgovora pravosuđa na korupciju, nudeći i komparativni pregled nalaza monitoringa i analize od 2015. do 2017. godine.

U skladu s prethodno utvrđenim metodološkim okvirom,² ovaj izvještaj pruža uvid u kvalitet odgovora pravosuđa na korupciju u 2017. godini, te donosi komparativnu analizu statističkih, kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja rada bosanskohercegovačkog pravosuđa u toj oblasti u posljednje tri godine. Na osnovu podataka dostavljenih od Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTVBiH), predstavljeni su opći statistički podaci o predmetima u pravosudnim institucijama u BiH koji su vezani za koruptivna krivična djela, a koji su procesuirani tokom 2017. godine. Opći statistički podaci za potrebe ovog izvještaja su, zapravo, numerički pokazatelji obima posla tužilaštava i sudova u BiH u oblasti koruptivnih krivičnih djela u periodu od godine, a koji su dobijeni na osnovu zvaničnih podataka koje su nam dostavili predstavnici VSTV-a BiH. Numerički pokazatelji su osnova za generiranje kvantitativnih pokazatelja, koji se, u skladu sa našim metodološkim okvirom, dobijaju analizom odnosa nekih od ključnih kategorija i aspekata rada tužilaštava i sudova BiH u ovoj oblasti.

Ovo istraživanje polazi od pretpostavke da se analizom isključivo kvantitativnih pokazatelja rada pravosudnih institucija ne bi dobila kompletna slika o kvalitetu odgovora pravosuđa na korupciju. Stoga je neophodno i uključivanje kvalitativnih pokazatelja, koji su dobijeni analizom sadržaja optužnica i pravosnažnih presuda,

¹ Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju: Izvještaj za 2016–2017. godinu* (Sarajevo: Analitika, 2018) http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Monitoring%20odgovora%20pravosu%C4%91a%20na%20korupciju%202016-2017%20-%20WEB_1.pdf (stranica posjećena 15. 11. 2018) i Dalida Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH: Pilot-izvještaj* (Sarajevo: Analitika, 2017) <http://newsite.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Izvjestaj%20o%20monitoringu%20pravosudnog%20odgovora%20-%20Final%20WEB.pdf> (stranica posjećena 15. 11. 2018).

² Vidjeti Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH*, str. 11.

koja je izvršena na slučajnom uzorku pravosnažno okončanih predmeta u 2017. godini. Ključni pokazatelji su upoređeni sa relevantnim nalazima iz 2015, odnosno 2016. godine, kako bi se uočili trendovi u ovom domenu, o kojima se svakako može govoriti nakon tri godine konzistentnog monitoringa.

Važno je naglasiti da se metodologija na kojoj je ovo istraživanje zasnovano ne bavi zakonskim okvirom za procesuiranje koruptivnih krivičnih djela, niti njegovom usklađenošću sa međunarodnim standardima i najboljim praksama. Kao i prethodni izvještaji, i ovaj se bavi analizom odgovora pravosudnih organa na koruptivna krivična djela u aktuelnom zakonskom okviru. No, kada su u pitanju međunarodni standardi i prakse, bitno je naglasiti da metodološki okvir prema njima ima aspiracijski pristup. Naime, gdje god smo mogli identificirati relevantni međunarodni standard (uključujući i odgovarajuće smjernice relevantnih tijela i institucija) koji nije eksplicitno predviđen aktuelnim pravnim okvirom u BiH, dali smo prednost tom standardu.

Kao i prethodnih godina, u prikupljanju podataka za izradu izvještaja koji se odnosi na 2017. godinu ključni izvor bio je Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a. Prikupljanje i dostavljanje podataka zahtijevalo je određeni period, uzimajući u obzir da VSTV ne organizuje podatke prema metodološkom okviru predviđenom za ovo istraživanje. Na osnovu dostavljenih podataka izvršene su statističke analize i rezultati su prezentirani odgovarajućim grafikonima.

U nastavku izvještaja najprije slijedi pregled administrativnih podataka o procesuiranju koruptivnih krivičnih djela u BiH, odnosno prezentacija općih statističkih podataka i kvantitativnih pokazatelja koji se odnose na taj segment rada pravosuđa, s komparativnim osvrtom na nalaze iz prethodnih izvještaja. Zatim slijedi predstavljanje nalaza kvalitativne analize odabranih pravosudnih akata, te njihovo poređenje sa rezultatima u tom dijelu koji su prezentirani u prethodnim izvještajima. U trećem dijelu prezentirani su nalazi koji se odnose na pitanje transparentnosti pravosudnih institucija, koje je posebno važno u kontekstu procesuiranja korupcije. Na kraju, predstavljeni su zaključci istraživanja za 2017. godinu, ali i ukupnog trogodišnjeg ciklusa monitoringa i analize odgovora pravosuđa na korupciju u BiH.

2.

Pregled administrativnih podataka o procesuiranju koruptivnih krivičnih djela za 2017. godinu

Opći statistički podaci koji su predstavljani u ovom dijelu izvještaja zasnovani su na administrativnim podacima o procesuiranju koruptivnih krivičnih djela koje je dostavio Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a. Ovi podaci su važni jer govore o obimu predmeta korupcije kojima su se sudovi i tužilaštva, zapravo, bavili u 2017. godini.

U tabeli 1 predstavljeni su opći statistički podaci o radu pravosudnih institucija u BiH na rješavanju predmeta vezanih za koruptivna krivična djela, i to na nivou tužilaštava i na nivou sudova. Pored toga, predstavljeni su i bitni indikatori učinkovitosti rada tužilaštava i sudova u rješavanju ovakvih predmeta, kao što je stopa “čišćenja” predmeta. Usporedbom administrativnih podataka za 2017. godinu sa općim statističkim podacima iz naša prethodna dva izvještaja, utvrđen je napredak u određenim poljima, ali i stagnacija ili čak pogoršanje u drugim poljima. Tako je, naprimjer, u 2017. godini nastavljen trend smanjenja broja pokrenutih istraga u tužilaštvima iz prethodne dvije godine, a prosječno trajanje postupaka pred sudovima u BiH znatno se produžilo.

Tabela 1. Generalna statistika pravosudnih institucija u domenu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela za 2017. godinu³

GENERALNA STATISTIKA			
Broj istraga u predmetima korupcije			374
Broj riješenih predmeta	Broj predmeta riješenih na nivou tužilaštava	Broj podignutih optužnica	231
		Broj naredbi o neprovođenju istrage	614
		Broj naredbi o obustavi istrage	142
	Broj predmeta riješenih na nivou sudova	Broj pravosnažnih presuda	145
		Broj rješenja o obustavi postupka	8
Broj istraga (374) u odnosu na broj prijava (1058)			35,34%
Broj podignutih optužnica (231) u odnosu na broj istraga (374)			61,76%
Prosječno trajanje postupka		u tužilaštvima	364 ⁴
		u sudovima	452 ⁵
Stopa “čišćenja” predmeta na nivou tužilaštava [broj riješenih predmeta, tj. broj podignutih optužnica (231), broj naredbi o neprovođenju istrage (614) i naredbi o obustavi istrage (142) u odnosu na broj novih predmeta (1058)]			93,28%
Stopa “čišćenja” predmeta na nivou sudova [broj riješenih predmeta, tj. broj pravosnažnih presuda (145) i broj rješenja o obustavi postupka (8) u odnosu na broj novih predmeta (231)]			66,23%
Broj neriješenih predmeta u tužilaštvima na kraju godine		Broj istraga u radu na kraju godine	187 ⁶
		Broj prijava u radu na kraju godine	742 ⁷
Broj neriješenih predmeta u sudovima na kraju godine			341

U skladu sa Zakonom, predmeti koji se nalaze u nadležnosti tužilaštva, mogu se riješiti na jedan od sljedećih načina: a) podizanjem optužnice pred nadležnim

³ Podatke je dostavio Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a (e-mail komunikacija sa Odjelom za pravosudnu upravu VSTV-a) 12. 4. 2018. godine.

⁴ Prosječno trajanje predmeta u tužilaštvima računa se od dana zaprimanja prijave do dana donošenja tužilačke odluke.

⁵ Prosječno trajanje postupka pred sudovima računa se od dana potvrđivanja optužnice do evidentiranja pravosnažnosti.

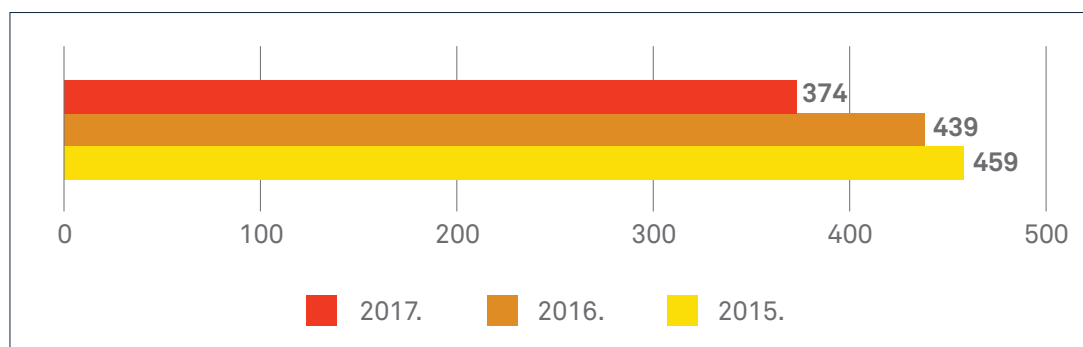
⁶ Neriješeni predmeti na dan 31. 12. 2017. godine.

⁷ Neriješene prijave na dan 31. 12. 2017. godine.

sudom,⁸ b) izdavanjem naredbe o neprovođenju istrage⁹ i c) izdavanjem naredbe o obustavi istrage.¹⁰ Broj naredbi o neprovođenju istrage u pravilu je indikator neodgovarajućega kvaliteta prijava krivičnih djela.

Prema podacima dostavljenim od VSTV-a, u 2017. godini pokrenute su 374 istrage za koruptivna krivična djela, čime se broj istraga u ovoj oblasti znatno smanjio u odnosu na prethodne dvije godine. Naime, podaci za 2017. godinu ukazuju na pad od 14,8% u odnosu na broj pokrenutih istraga u 2016. godini, odnosno 18,51% u odnosu na 2015. godinu, što se može vidjeti u grafikonu 1.¹¹

Grafikon 1. Pokrenute istrage za koruptivna krivična djela



Grafikon 2 donosi uvid u broj predmeta riješenih na nivou tužilaštava u 2017. godini i način na koji su oni okončani. Doneseno je 614 naredbi o neprovođenju istrage, što je u odnosu na 660 takvih naredbi u 2016. godini neznatan pad od 6,9%.¹² Kada je riječ o naredbama o obustavi istrage, primjetan je pad njihovog broja u odnosu na 2015. i 2016. godinu s obzirom na to da su ove naredbe donesene u 142 predmeta. Procentualno, obustave istrage su se dogodile u 37,97% ukupno pokrenutih istraga u 2017. godini. U 2016. godini, kada je broj pokrenutih istraga bio veći (439), izdato je i više naredbi o obustavi istrage, odnosno njih 198. No, da veći broj pokrenutih istraga nužno ne vodi ka većem broju naredbi o obustavi istrage, odnosno da manje istraga nužno ne znači i manje obustava istraga,

⁸ Čl. 226(1) ZKPBiH, npr., propisuje da se optužnica podiže kada tužilac utvrdi dovoljno dokaza iz kojih proizlazi osnovana sumnja da je osumnjičeni počinio navedeno djelo.

⁹ Čl. 216(3) ZKPBiH, npr., propisuje da se naredba o neprovođenju istrage donosi ako je iz prijave i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo, ako ne postoje osnovi sumnje da je prijavljena osoba učinila krivično djelo, ako je nastupila zastarjelost ili je djelo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem ili ako postoje druge okolnosti koje isključuju krivično gonjenje.

¹⁰ Čl. 224(1) ZKPBiH, npr., propisuje da se naredba o obustavi istrage donosi ukoliko tužilac ustanovi da djelo koje je učinio osumnjičeni nije krivično djelo, da postoje okolnosti koje isključuju krivičnu odgovornost osumnjičenog, da nema dovoljno dokaza da je osumnjičeni počinio krivično djelo, da je djelo obuhvaćeno amnestijom, pomilovanjem ili zastarom ili postoje druge smetnje koje isključuju krivično gonjenje.

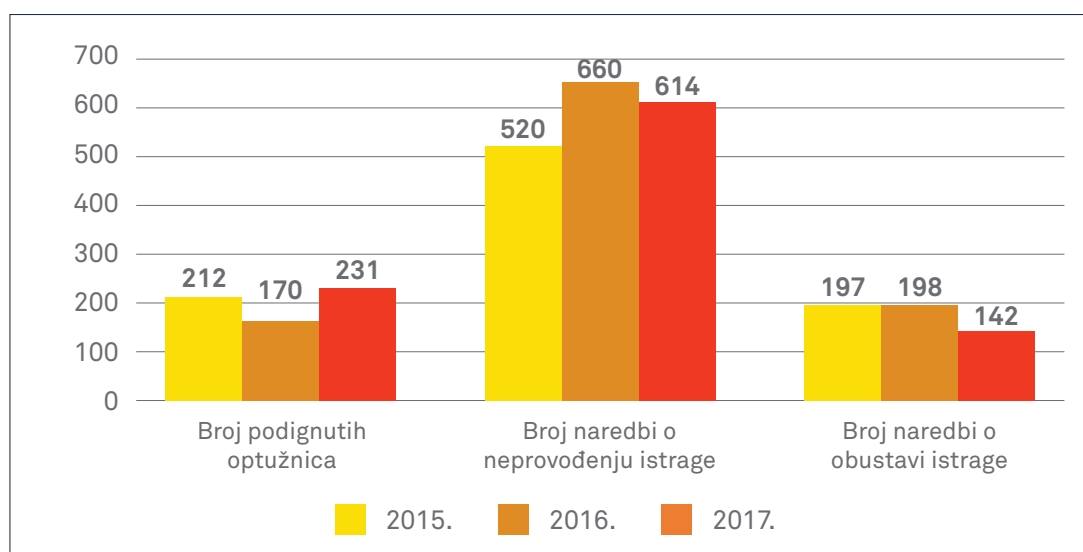
¹¹ Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju*, str. 10.

¹² Ibid.

pokazuju statistički podaci za 2015. godinu, kada je broj pokrenutih istraga bio 459, a broj naredbi o obustavi istrage 197.

Uzimajući u obzir 231 podignutu optužnicu u slučajevima koruptivnih krivičnih djela, osjetan je porast broja optužnica od 26,4% u odnosu na 2016. godinu, odnosno 8,96% u odnosu na 2015. godinu.¹³ Prema podacima VSTV-a, 65 prijava koruptivnih krivičnih djela je riješeno na neki drugi način,¹⁴ dok je u 2016. godini to bio slučaj sa 103 prijave.¹⁵ U konačnici, 373 istrage su riješene na nivou tužilaštava u 2017. godini, što je neznatan porast u odnosu na 368 riješenih istraga u 2016. godini, a i dalje generalni pad u odnosu na 409 riješenih istraga u 2015. godini.

Grafikon 2. Broj predmeta korupcije riješenih na nivou tužilaštava



Kada je riječ o rješavanju predmeta od strane sudova, zakonski okvir predviđa rješavanje predmeta donošenjem presude (odbijajuće, oslobađajuće ili osuđujuće) ili rješenjem a) o obustavi postupka nakon povlačenja optužnice od strane tužioca ili usljed smrti optuženog ili b) o prekidu postupka zbog duševnog oboljenja optuženog tokom postupka.¹⁶

Iz narednog grafikona vidi se blagi porast u odnosu na 2016. godinu, s obzirom na to da su tokom 2017. godine sudovi u BiH riješili 154 predmeta vezana za koruptivna krivična djela. Međutim, ovaj broj ne ukazuje na veći napredak u rješavanju predmeta na sudovima, s obzirom na to da je 2015. godine riješeno 219 predmeta, dok ih je 2016. riješeno znatno manje – njih 128. Značajno je spomenuti

¹³ Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju*, str. 11, i Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH*, str. 26.

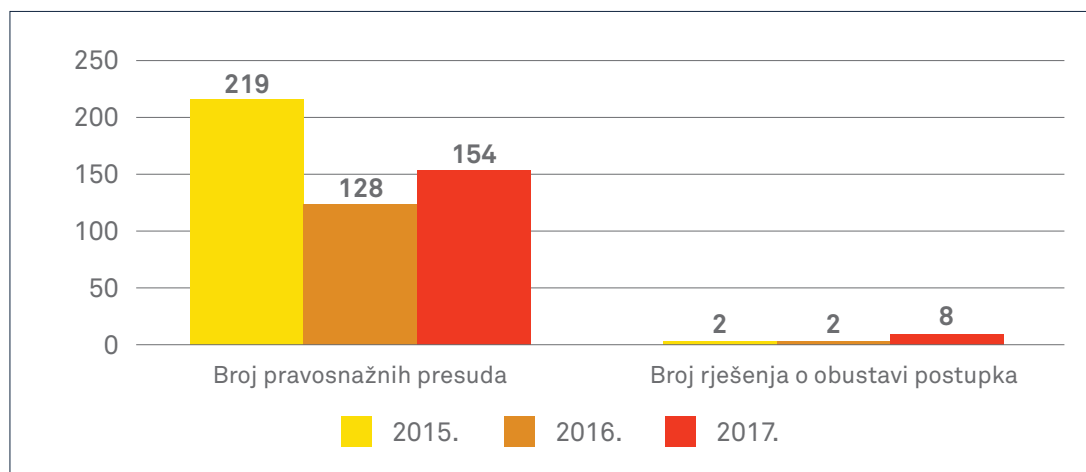
¹⁴ Podatke je dostavio Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a (e-mail komunikacija sa Odjelom za pravosudnu upravu VSTV-a) 12. 4. 2018. godine.

¹⁵ Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju*, str. 10.

¹⁶ Hajrija Sijerčić-Čolić, *Krivično procesno pravo* (Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2008), str. 314.

porast u broju obustavljenih postupaka pred sudovima, kojih je u 2015. i 2016. godini bilo po dva, dok ih je u 2017. godini bilo osam.

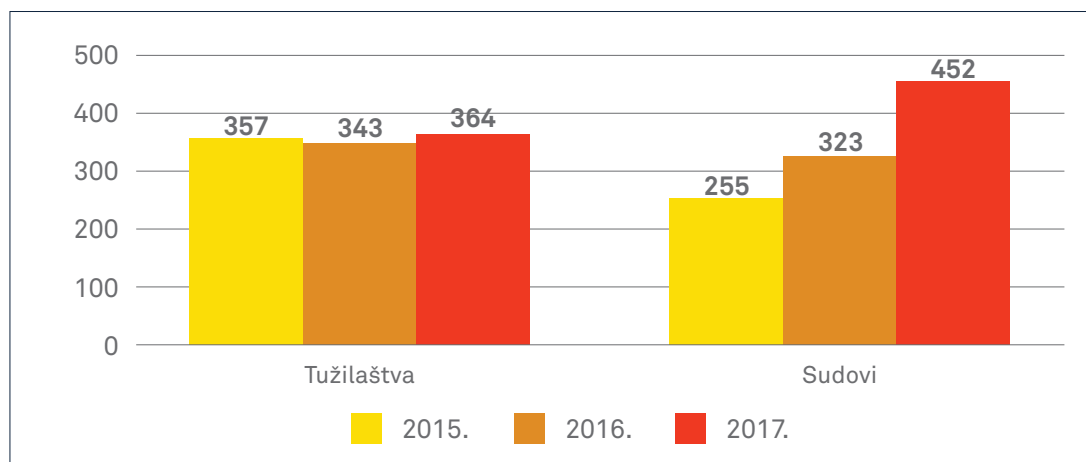
Grafikon 3. Broj predmeta korupcije riješenih na nivou sudova



Kada je riječ o prosječnom trajanju postupaka za koruptivna krivična djela pred tužilaštvima, uočava se da postupci iz godine u godinu u prosjeku sve duže traju. Naime, u 2017. godini prosječno trajanje postupaka pred tužilaštvima je bilo 364 dana, što je porast u odnosu na 343 dana u 2016, odnosno 357 dana u 2015. godini.

Istovremeno, trend porasta prosječnog trajanja postupaka pred sudovima posebno je zabrinjavajući. Prosječno trajanje postupaka za koruptivna krivična djela pred sudovima u 2017. godini je 452 dana, što je u odnosu na 323 dana iz 2016. godine povećanje za 39,9%. U odnosu na 2015. godinu, kada je prosječno trajanje postupaka za ova krivična djela bilo 255 dana, u 2017. godini primjetno je povećanje od čak 77,25%.

Grafikon 4. Prosječno trajanje postupaka za koruptivna krivična djela

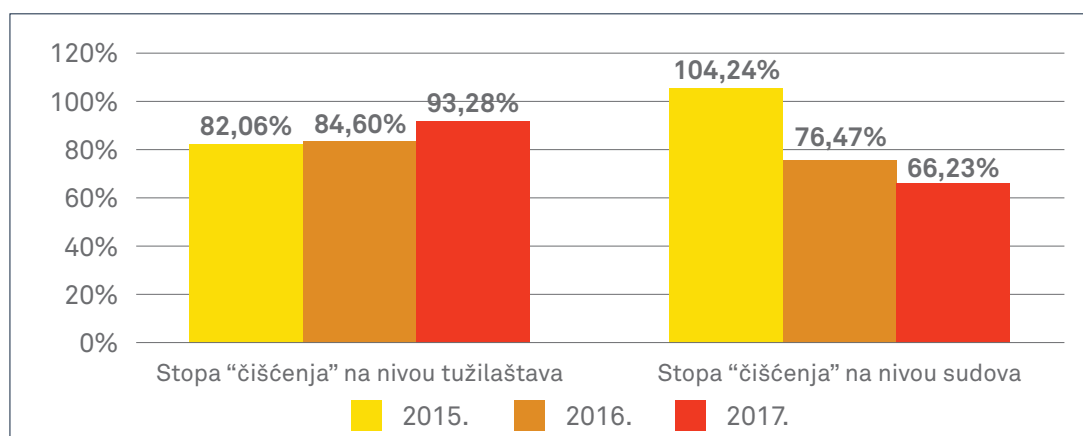


Pored toga što ukazuju na smanjenje kvaliteta odgovora pravosudnih institucija na procesuiranje koruptivnih krivičnih djela, ovi podaci, kada je riječ o tužilaštvima, potvrđuju nastavak prakse tužilaštava da izlaze van predviđenog optimalnog roka za postupanje po predmetima. Naime, Pravilnik VSTV-a o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima predviđa optimalni rok od 120 dana za tužilaštva.¹⁷ Iz navedenih podataka za prethodne tri godine, vidljivo je ustaljeno i višestruko prekoračenje ovog roka, sa zabrinjavajućim trendom porasta, a ne smanjenja, iz godine u godinu. Kada je riječ o sudovima, Pravilnikom VSTV-a je definisano da je optimalni rok za redovni krivični postupak 140 dana, odnosno 158 dana za postupak po žalbi, što ukupno čini 298 dana.¹⁸ U prethodnim ciklusima monitoringa utvrđeno je da su u 2015. godini sudovi u ovim predmetima postupali unutar Pravilnikom predviđenog roka, s obzirom na to da su postupci za ova krivična djela pred sudom prosječno trajali 255 dana.¹⁹ Međutim, u 2016. godini prosječno trajanje postupka pred sudom je bilo van predviđenog roka (323 dana). Takva praksa se nastavila i u 2017. godini, ali sa značajnim produženjem prosječnog trajanja postupaka pred sudovima u ovoj oblasti.

Stopa “čišćenja” predmeta pred tužilaštvima predstavlja odnos između riješenih predmeta i novopristiglih prijava u 2017. godini, pri čemu se broj riješenih predmeta sastoji od broja podignutih optužnica, naredbi o neprovođenju istrage i naredbi o obustavi istrage. Ovo je važan indikator učinkovitosti tužilaštava u rješavanju predmeta vezanih za koruptivna krivična djela.

U 2017. godini zabilježen je blagi porast učinkovitosti tužilaštava u ovom segmentu. U 2015. godini stopa “čišćenja” bila je 82,06%, u 2016. godini 84,60%, dok je prema podacima dostavljenim od VSTV-a u 2017. godini ova stopa iznosila 93,28%, što je prikazano u grafikonu 5.

Grafikon 5. Stopa “čišćenja” predmeta za koruptivna krivična djela



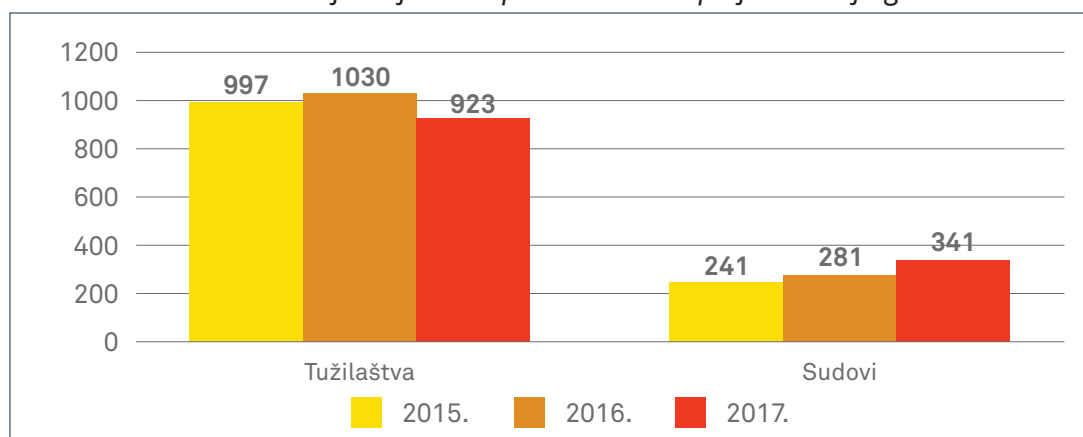
¹⁷ Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, "Aneks Pravilnika o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini – optimalni rokovi za rješavanje predmeta: prečišćeni tekst".

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Vidjeti Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH*, str. 25.

Stopa “čišćenja” predmeta je također važna u kontekstu sudova, te se dobija odnosom broja pravosnažno riješenih predmeta i broja novih predmeta. Prema podacima iz grafikona 5, vidljiv je trend pada u stopi “čišćenja” predmeta na nivou sudova, s obzirom na to da je u 2015. godini ova stopa iznosila 104,24%, a već u 2016. godini je iznosila 76,47%. Na osnovu podataka VSTV-a, može se utvrditi da je u 2017. godini stopa “čišćenja” predmeta bila 66,23%. Smanjenje ove stope se dijelom svakako može pripisati većem broju novopristiglih predmeta u 2017. godini (231), što čini osjetno povećanje u odnosu na 2016. godinu, kada je pred sudovima bilo 170 predmeta.²⁰

Grafikon 6. Broj neriješenih predmeta korupcije na kraju godine



Kako pokazuje grafikon 6, vidljivo je smanjenje broja neriješenih predmeta u tužilaštvima u odnosu na prethodne godine, ali i povećanje kada je riječ o predmetima pred sudovima. Na kraju 2017. godine pred tužilaštvima je ostalo 929 neriješenih predmeta korupcije, od čega je 187 neriješenih istraga i 742 neriješene prijave. Ovo ukazuje na određeno smanjenje u odnosu na 1030 neriješenih predmeta u 2016. godini, odnosno 997 ovakvih predmeta u 2015. godini. Istovremeno, pred sudovima je u 2017. godini ostao 341 neriješen predmet, dok ih je u 2016. bilo 281, a u 2015. 241 takav predmet.

Tabela 2. Kvantitativni pokazatelji rada pravosudnih institucija u domenu koruptivnih krivičnih djela u 2017. godini

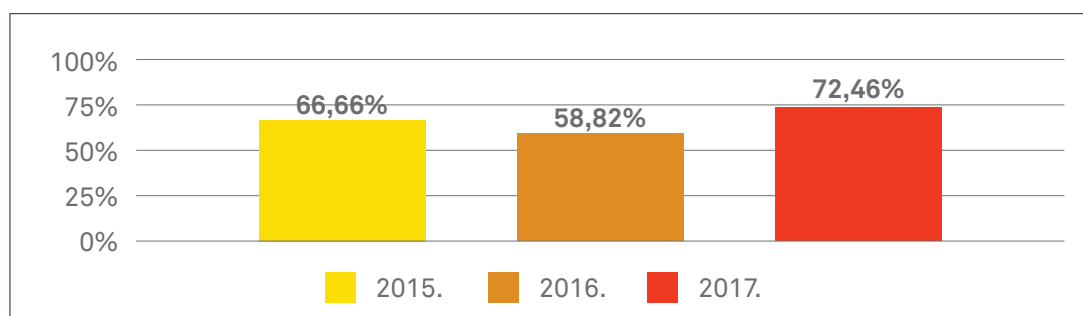
KVANTITATIVNI POKAZATELJI	
Broj uvažanih pritužbi (12) u odnosu na ukupan broj pritužbi na naredbe o neprovođenju/obustavi istrage (194)	6,18%
Broj osuđujućih presuda (154) u odnosu na ukupan broj presuda za koruptivna krivična djela (280)	55,00%
Broj potvrđenih prvostepenih presuda (49) u žalbenom postupku u odnosu na ukupan broj prvostepenih presuda na koje je izjavljena žalba (69)	72,46%

²⁰ Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju*, str. 13.

U tabeli 2 su prikazani neki od ključnih kvantitativnih pokazatelja rada pravosudnih institucija u oblasti koruptivnih krivičnih djela. Kada je riječ o pritužbama na naredbe o neprovođenju/obustavi istrage u 2017. godini, 6,18% takvih pritužbi je bilo uvaženo. U tom smislu, nije došlo do većih promjena u odnosu na 2016. godinu, kada je uvaženo 6,03% takvih pritužbi.

U 2017. godini došlo je i do povećanja broja potvrđenih prvostepenih presuda u žalbenom postupku u odnosu na ukupan broj prvostepenih presuda na koje je izjavljena žalba. U posmatranom periodu drugostepeni sudovi su potvrdili 50 presuda, što čini 72,46% od ukupnog broja presuda u ovoj oblasti na koje je izjavljena žalba (69).²¹ Kako pokazuje grafikon 7, riječ je o porastu u odnosu na prethodnu godinu, kada je procenat potvrđenih presuda bio 58,82%, ali i na 2015. godinu, kada je u žalbenom postupku potvrđeno 66,66% prvostepenih presuda.²² Ovo ukazuje na određeno povećanje kvaliteta prvostepenih presuda u ovoj oblasti u 2017. godini, s obzirom na to da je u 2016. godini došlo do pada njihovog kvaliteta u odnosu na godinu ranije.

Grafikon 7. Broj potvrđenih prvostepenih presuda u žalbenom postupku u odnosu na ukupan broj prvostepenih presuda na koje je izjavljena žalba

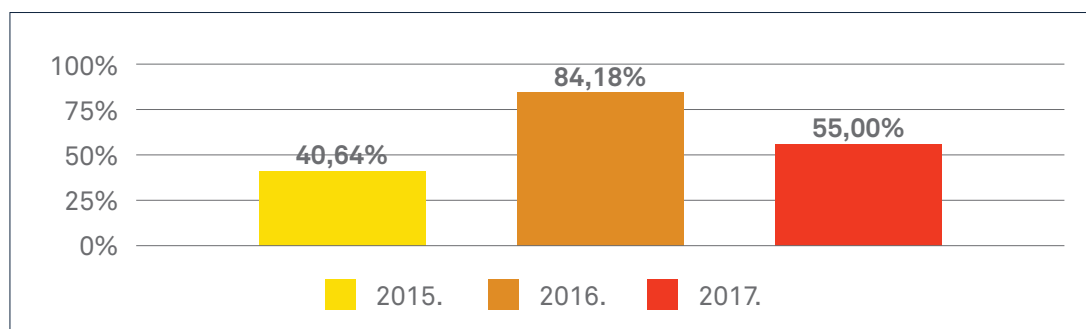


²¹ Podatke je dostavio Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a (e-mail komunikacija sa Odjelom za pravosudnu upravu VSTV-a) 12. 4. 2018. godine.

²² Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju*, str. 15, i Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH*, str. 26.

U 2017. godini je došlo do znatnog smanjenja udjela osuđujućih presuda u ukupnom broju presuda za koruptivna krivična djela u odnosu na prethodnu godinu, što je prikazano na grafikonu 8. Naime, osuđujuće presude činile su 55% svih presuda za djela korupcije u 2017. godini. Poređenja radi, u 2016. godini bilo je 84,18% osuđujućih presuda, dok je u 2015. godini 40,64% ukupnog broja presuda u ovoj oblasti bilo osuđujuće.

Grafikon 8. Udio osuđujućih presuda u ukupnoj populaciji presuda za koruptivna krivična djela



3.

Rezultati analize pravosudnih akata

Veoma važna komponenta naše metodologije i istraživačkog pristupa je analiza dimenzije kvaliteta rada pravosuđa u domenu koruptivnih krivičnih djela na slučajnom uzorku od 50 pravosnažno okončanih predmeta u 2017. godini, odnosno optužnica i presuda iz tih predmeta. Kao i u prethodna dva izvještaja, odabir predmeta za analizu obavljen je metodom slučajnog uzorka, a na osnovu liste pravosnažno okončanih predmeta tokom 2017. godine koju nam je dostavio VSTVBiH. Na ovaj način je svaki predmet iz ove oblasti koji je pravosnažno okončan 2017. godine dobio jednaku šansu da bude unutar uzorka. Pravosnažno okončani predmeti odabrani su jer daju kompletniju sliku o funkcionisanju pravosudnog sistema u domenu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela, ali i zbog toga što bi, na osnovu konsultacija sa akterima u ovoj oblasti, pristup dokumentima i informacijama o postupcima koji još uvijek traju bio izuzetno otežan, ako ne i nemoguć. Prilikom odabira predmeta za analizu, uzeli smo u obzir procentualnu zastupljenost pravosnažnih presuda za koruptivna krivična djela pred Sudom BiH, kao i u pojedinačnim jurisdikcijama u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Nakon toga, pristupili smo slanju zahtjeva za pristup slučajno odabranim optužnicama i presudama nadležnim tužilaštvima i sudovima u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama.

3.1. Uzorak analiziranih pravosudnih akata

Predmet analize bili su ključni pravosudni akti u postupcima za koruptivna krivična djela, a u skladu sa Jedinstvenom listom koruptivnih krivičnih djela koju je 2018. godine usvojilo Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH.²³ U ukupni, slučajno odabrani uzorak, ušlo je 50 predmeta koji su pravosnažno okončani u 2017. godini. Prema nezavisnoj ekspertskoj ocjeni, prosječna ocjena kompleksnosti predmeta je 2,24 (na skali od 1 do 5). U narednim tabelama predstavljeni su bitni detalji predmeta na kojima je urađena analiza.

²³ VSTV je usvojio novu Jedinstvenu listu koruptivnih krivičnih djela 15. 3. 2018. godine. Lista je u arhivi Analitike.

Tabela 3. Prikaz krivičnih djela u uzorku predmeta korupcije za 2017. godinu

Krivično djelo	Broj slučajeva	Procenat od ukupnog broja predmeta u uzorku
Zloupotreba položaja ili ovlaštenja	17	25,37%
Primanje mita	11	16,42%
Pronevjera	8	11,94%
Pronevjera u službi	6	8,96%
Davanje mita	6	8,96%
Protivzakonito posredovanje	5	7,46%
Davanje dara i drugih oblika koristi	4	5,97%
Primanje dara i drugih oblika koristi	3	4,48%
Zloupotreba službenog položaja ili ovlaštenja	3	4,48%
Falsifikovanje isprave	2	2,98%
Zloupotreba povjerenja	1	1,49%
Nesavjestan rad u službi	1	1,49%
Ukupno	67²⁴	100%

Tabela 4. Prikaz vrsta presuda u uzorku predmeta korupcije za 2017. godinu

Vrsta pravosnažne presude	Broj slučajeva	Procenat od ukupnog broja presuda u uzorku
Osuđujuća	46	90,20%
Oslobađajuća	4	7,80%
Odbijajuća	1	1,96%
Ukupno	51²⁵	100%

Tabela 4 daje uvid u vrste pravosnažnih presuda, iz čega se može uočiti da osuđujuće presude čine 90,2% svih presuda u uzorku, što je nešto veći procenat u odnosu na uzorak za 2016. godinu, u kojem je bilo 87,75% osuđujućih presuda. U uzorku analiziranom 2015. godine, osuđujuće presude činile su 98% svih presuda.

²⁴ Iako je u uzorku 50 predmeta, u 10 njih bilo je optuženih kojima se na teret stavljalo više od jednog krivičnog djela ili je bilo više od jednog optuženog, gdje se svakom od njih na teret stavljalo različito krivično djelo. Iz tog razloga, broj krivičnih djela s kojima se susrećemo u ovim predmetima je veći od samog broja predmeta u uzorku.

²⁵ U jednom predmetu za jednog optuženog je izrečena osuđujuća, a za drugog oslobađajuća presuda.

Tabela 5. Prikaz krivičnih sankcija u uzorku predmeta korupcije za 2017. godinu

Krivična sankcija	Broj slučajeva	Procenat od ukupnog broja presuda u uzorku
Kazna zatvora	10	21,73%
Novčana kazna	6 ²⁶	13,04%
Uslovna osuda	30	65,21%
Ukupno	46²⁷	100%

U tabeli 5 su prikazane vrste izrečenih krivičnih sankcija u predmetima u kojima je donesena osuđujuća presuda, a koji su se našli u uzorku za 2017. godinu. Vidljivo je da su uvjerljivo najčešće izrečene sankcije uslovne osude, što je bio slučaj i u uzorku za 2015, odnosno 2016. godinu. Također, nije došlo do značajne promjene u udjelu izrečenih novčanih kazni i kazni zatvora u odnosu na uzorke iz prethodne dvije godine.

Vrsta postupaka u uzorku predmeta za 2017. godinu prikazana je u tabeli 6. Struktura predmeta u uzorku je takva da je u osam predmeta vođen redovni krivični postupak, dok su ostali predmeti okončani po skraćenim postupcima. Tako je 19 postupaka vođeno po sporazumu o priznanju krivnje, 15 postupaka po priznanju krivnje optuženog, dok je šest predmeta okončano po kaznenom nalogu. Ovakva struktura predmeta u uzorku ne odstupa značajno od one iz prethodne godine.

Tabela 6. Prikaz vrste postupaka u uzorku predmeta korupcije za 2017. godinu

Vrsta postupka	Broj slučajeva	Procenat ukupnog broja presuda u uzorku
Redovni postupak	9	18,36%
Postupak po sporazumu o priznanju krivnje	21	42,86%
Postupak po kaznenom nalogu	6	12,24%
Postupak po priznanju krivnje optuženog	13	26,53%
Ukupno	49²⁸	100%

²⁶ U jednom od predmeta u kojem je izrečena novčana kazna, kao sigurnosna mjera je izrečena zabrana vršenja poziva.

²⁷ U nekim predmetima, odnosno njih pet ukupno, odgovornost je utvrđena za samo jednog ili neke od optuženih, ali ne za sve njih.

²⁸ U tri predmeta u kojima je bilo više od jednog optuženog, nije vođena ista vrsta postupka protiv svih optuženih unutar jednog predmeta. U jednom predmetu protiv jednog optuženog vođen je redovni postupak, a protiv drugog optuženog postupak po priznanju krivnje. U drugom ovakvom predmetu vođen je redovni postupak protiv jednog optuženog, a protiv drugog postupak po sporazumu o priznanju krivnje. Konačno, u trećem ovakvom predmetu vođen je postupak po sporazumu o priznanju krivnje protiv jednog optuženog, a drugi optuženi je priznao krivnju. Pored ovog, u jednom predmetu je došlo do promjene postupka po kaznenom nalogu na postupak po priznanju krivnje. Konačno, u jednom predmetu, presuda je odbijajuća i nije navedena vrsta postupka.

3.2. Analiza optužnica

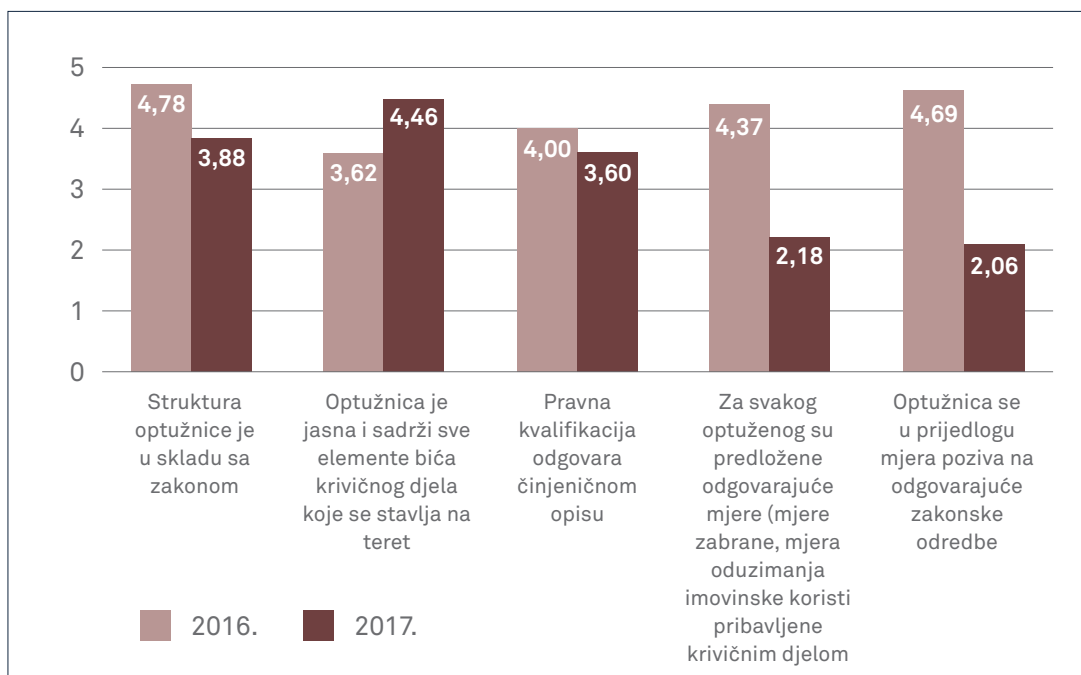
U nedostatku relevantnih standarda za ovo pitanje, indikatori kvaliteta optužnica za potrebe ove metodologije definisani su po analogiji sa standardima koji se odnose na kvalitet presuda, kao i u konsultacijama sa relevantnim akterima u BiH. Indikatori se odnose kako na formalne tako i na sadržajne aspekte optužnica, a naredna tabela ih detaljnije opisuje.

Tabela 7. Indikatori kvaliteta optužnice

INDIKATOR	OPIS
1. Struktura optužnice je u skladu sa zakonom.	Usklađenost optužnice sa odredbama relevantnih zakona o krivičnom postupku BiH, FBiH, RS-a i BDBiH o obaveznom sadržaju optužnice.
2. Optužnica je jasna i sadrži sve elemente bića krivičnog djela koje se stavlja na teret.	U optužnici su navedena sva bitna obilježja konkretnog krivičnog djela koje se optuženom stavlja na teret. Ta obilježja predstavljaju način razlikovanja tog krivičnog djela od svih drugih.
3. Pravna kvalifikacija je u skladu sa zakonom.	Naziv krivičnog djela koji je naveden u optužnici odgovara zakonskom nazivu tog krivičnog djela, uz navođenje odgovarajućeg člana iz relevantnog krivičnog zakona BiH, FBiH, RS-a ili BDBiH.
4. Za svakog optuženog su predložene odgovarajuće mjere (mjere zabrane, mjera oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom).	Pod ovim se podrazumijeva navođenje svih potencijalno značajnih mjera koje je tužilaštvo, s obzirom na okolnosti slučaja iz optužnice, moglo i trebalo predložiti.
5. Optužnica se u prijedlogu mjera poziva na odgovarajuće zakonske odredbe.	Pod ovim se misli na pravilno pozivanje na zakonske odredbe prilikom predlaganja gore navedenih mjera.

Grafikon 9 predstavlja komparativni pregled prosječnih ocjena indikatora kvaliteta optužnica u 2016. i 2017. godini. Primjetan je značajan pad u prosječnoj ocjeni indikatora koji se odnose na predlaganje odgovarajućih mjera i pozivanju na odgovarajuće zakonske odredbe kada su u pitanju predložene mjere. Naime, u 2016. godini analizirani uzorak je pokazao da većina optužnica predlaže odgovarajuće mjere i prosječna ocjena u pogledu ovog indikatora je bila 4,37, dok je u 2017. godini značajno slabija (2,18). Slična je situacija i kada je u pitanju pozivanje na odgovarajuće zakonske odredbe za predložene mjere. Prosječna ocjena ovog indikatora u 2016. godini je bila 4,69, dok je za 2017. godinu 2,06. Primjetan je napredak u pogledu jasnoće optužnica i navođenja svih elemenata krivičnog djela, s obzirom na to da je prosječna ocjena ovog indikatora za 2017. godinu 4,46, dok je 2016. godine bila 3,62.

Grafikon 9. Prosječne ocjene indikatora kvaliteta optužnica za 2016. i 2017. godinu



1. Struktura optužnice je u skladu sa zakonom

Od 50 analiziranih optužnica 29 sadrži sve elemente propisane relevantnim zakonom. U većini ostalih optužnica, činjenični opis krivičnog djela je nepotpun ili su radnje koje čine krivično djelo precizirane u pravnom opisu djela. Pored toga, u nekim optužnicama nisu dovoljno precizirane radnje optuženog koje čine krivično djelo za koje se optuženi tereti ili opis upućuje na sasvim drugo krivično djelo koje se optuženom ne stavlja na teret u optužnici.

2. Optužnica je jasna i sadrži sve elemente bića krivičnog djela koje se stavlja na teret

Kada je riječ o ovom indikatoru, 25 optužnica sadrži sve elemente bića krivičnog djela koje se stavlja na teret optuženom. U ostalim optužnicama, prisutni su različiti nedostaci, zbog čega su ove optužnice dobile nešto niže ocjene. U većini takvih optužnica nedostaje zakonsko obilježje krivičnog djela koje se stavlja na teret optuženom, opis subjektivnog elementa krivičnog djela, a nejasan je i sam opis krivičnog djela. Pored ovih elemenata, u desetak optužnica koje se tiču krivičnog djela zloupotrebe položaja ili ovlaštenja nedostaje opis ovlaštenja optuženog i načina na koji ih je optuženi zloupotrijebio, te korist koja je krivičnim djelom pribavljena.

3. Pravna kvalifikacija odgovara činjeničnom opisu

Od 50 analiziranih optužnica, 29 ima činjenični opis koji odgovara krivičnom djelu koje se optuženom stavlja na teret. U ostalim optužnicama, činjenični opis najčešće je nepotpun, odnosno ne sadrži sve elemente krivičnog djela, pa je samim tim upitna i pravilna pravna kvalifikacija krivičnog djela koje se stavlja na teret optuženom.

4. Za svakog optuženog su predložene odgovarajuće mjere (mjere zabrane, mjera oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom)

Kao što se može vidjeti iz grafikona 1, prosječna ocjena ovog indikatora je znatno niža u odnosu na 2016. godinu. U samo 15 optužnica predložene su sve odgovarajuće mjere, dok u 34 optužnice odgovarajuće mjere nisu uopće predložene. U većini predmeta koji su dobili nisku ocjenu u pogledu ovog indikatora, nisu predložene mjere oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. U nekoliko optužnica, nisu predložene mjere zabrane obavljanja poziva ili mjere naknade štete oštećenom, iako činjenični opis precizira iznos učinjene štete.

5. Optužnica se u prijedlogu mjera poziva na odgovarajuće zakonske odredbe

Većina optužnica u kojima se predlažu odgovarajuće mjere poziva se i na odgovarajuće zakonske odredbe, ali broj ovakvih optužnica iz analiziranog uzorka je veoma nizak. Naime, samo 13 optužnica se poziva na odgovarajuće zakonske odredbe u predlaganju mjera.

3.3. Analiza presuda

Kada je riječ o ocjeni kvaliteta presuda, ključni indikatori koji su izvedeni iz relevantnih međunarodnih standarda i komparativnih iskustava odnose se na usklađenost presude sa zakonom, precizan prikaz svih relevantnih činjenica, adekvatno i sveobuhvatno obrazloženje i rezonovanje, adresiranje svih relevantnih pitanja koja su strane u postupku istakle, te tehničku i jezičku korektnost. Indikatori su prezentirani i detaljnije opisani u tabeli koja slijedi.

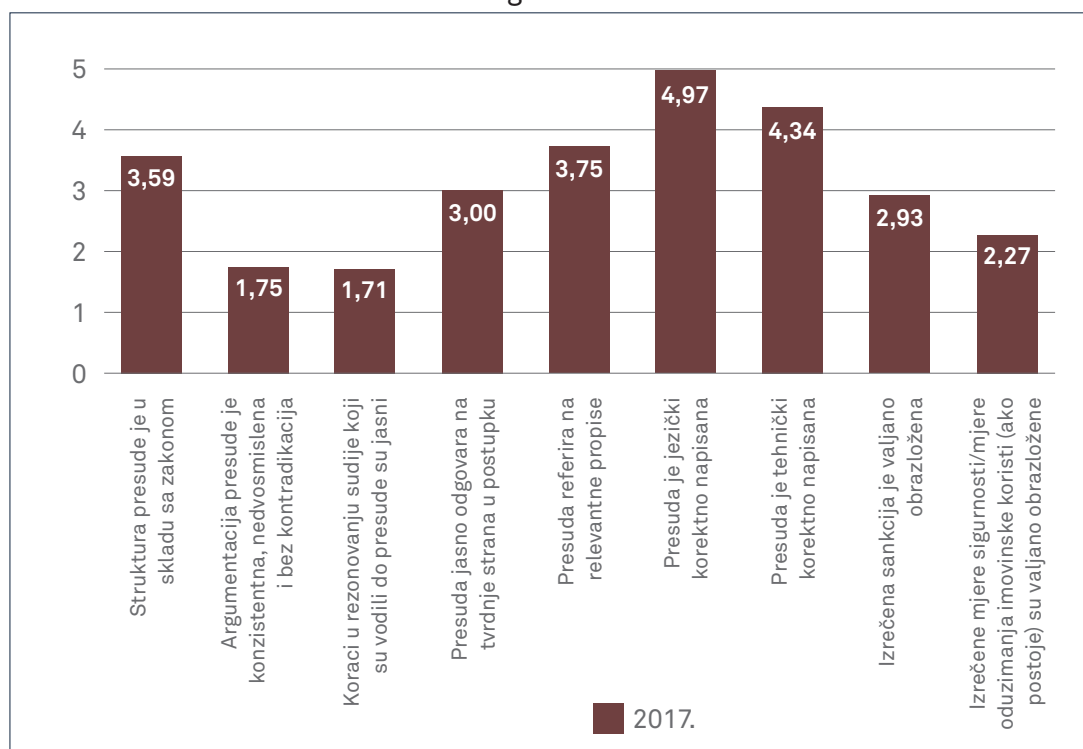
Tabela 8. Indikatori kvaliteta presude

INDIKATOR	OPIS
Struktura presude je u skladu sa zakonom.	Usklađenost presude sa odredbama relevantnih zakona o krivičnom postupku BiH, FBiH, RS-a i BDBiH o sadržaju presude.
Argumentacija presude je konzistentna, nedvosmislena i bez kontradikcija.	U presudi su izneseni razlozi za svaku tačku presude. Određeno i potpuno su iznesene činjenice koje se uzimaju kao dokazane ili nedokazane. U presudi je naročito data ocjena vjerodostojnosti protivrječnih dokaza.
Koraci u rezonovanju sudije koji su vodili do presude su jasni.	Razlozi kojima se sud rukovodio pri rješavanju pravnih pitanja, a naročito pri utvrđivanju da li postoji krivično djelo i krivnja optuženog su jasni.
Presuda jasno odgovara na tvrdnje strana u postupku.	Tvrdnje i jedne i druge strane (tužilaštva i odbrane) uzete su u obzir prilikom presuđivanja.
Presuda referira na relevantne propise.	Izreka i obrazloženje presude sadrže sve relevantne materijalnopravne i procesnopravne zakonske odredbe.
Presuda je jezički korektno napisana.	Pod jezičkom korektnošću podrazumijeva se ispravna gramatika, pravopis, pravna terminologija.
Presuda je tehnički korektno napisana.	Pod tehničkom korektnošću podrazumijeva se numeriranje stranica, poravnanje teksta, pored, veličina slova, konzistentnost u fontu i sl.
Izrečena sankcija je valjano obrazložena.	U obrazloženju presude navedeno je koje je okolnosti sud uzeo u obzir pri odmjeravanju kazne. Posebno su obrazloženi razlozi kojima se sud rukovodio pri odluci da kaznu treba ublažiti ili optuženog osloboditi kazne ili izreći uslovnu osudu ili da treba izreći mjeru sigurnosti ili oduzimanje imovinske koristi, u skladu sa relevantnim zakonima o krivičnom postupku BiH, FBiH, RS-a i BDBiH.
Izrečene mjere sigurnosti/ mjere oduzimanja imovinske koristi (ako postoje) su valjano obrazložene.	Pod ovim se misli na to da li su izrečene mjere sigurnosti ili mjere oduzimanja imovinske koristi zasnovane na valjanim obrazloženjima sudije.

3.3.1. Kvalitet prvostepenih presuda

Kada je u pitanju kvalitet prvostepenih presuda, tehnički i formalni aspekti analiziranih presuda dobili su više ocjene u odnosu na sadržajne aspekte, što je uglavnom slučaj i kod analiziranih optužnica. Tako je većina presuda jezički i tehnički korektno napisana, ali postoje značajni nedostaci kada su u pitanju gotovo svi ostali indikatori na osnovu kojih se ocjenjuju sadržajni aspekti presuda. Najznačajniji nedostaci uočavaju se u argumentaciji, rezonovanju sudija u presudama, te obrazloženju izrečenih sankcija i mjera oduzimanja imovinske koristi. Važno je naglasiti da je analiza ovogodišnjeg uzorka presuda ukazala na značajan pad u kvalitetu po većini indikatora koji se odnose na sadržajne aspekte u odnosu na 2016. godinu.

Grafikon 10. Prosječne ocjene indikatora kvaliteta prvostepenih presuda za 2017. godinu



1. Struktura presude je u skladu sa zakonom

Od ukupno 49 analiziranih presuda, 29 njih 15 sadrži sve elemente predviđene zakonom. U 20 presuda, nedostaje posebna odluka o oduzimanju imovinske koristi u izreci presude. Pored toga, u 21 presudi činjenični opis djela je preuzet iz optužnice, iako sama optužnica sadrži nedostatke u tom pogledu, te je samim tim i izreka presude manjkava.

2. Argumentacija presude je konzistentna, nedvosmislena i bez kontradikcija

Kada je u pitanju ovaj indikator, argumentacija je u potpunosti konzistentna, nedvosmislena i bez kontradikcija u samo tri presude od 49 analiziranih. U svim ostalim presudama argumentacija sadrži brojne nedostatke u ovom segmentu, zbog čega je prosječna ocjena ovog indikatora izuzetno niska (1,75). U većini presuda, odnosno njih 40, nedostaje detaljna analiza i ocjena dokaza ili je ona u potpunosti izostavljena, te su dokazi samo taksativno nabrojani. Kod 20 presuda uočeno je da su zanemareni nedostaci optužnice u elementima krivičnog djela, a ni sud ne navodi razloge o postojanju elemenata krivičnog djela ili ih nedovoljno obrazlaže. Najčešće se dešava da nedostaje argumentacija subjektivnog elementa krivičnog djela ili je ona nejasna i nelogična. U 13 presuda izostaje argumentacija izrečene kazne ili je ona nejasna. Dešava se i to da izostaje

²⁹ U jednom od predmeta iz uzorka, tužilac je izmijenio pravnu kvalifikaciju, pa se presuda ne odnosi na koruptivno krivično djelo.

navođenje razloga na kojima se temelji utvrđivanje postojanja krivičnog djela i krivnje optuženog u postupcima po sporazumu o priznanju krivnje. Pored toga, u tri presude u kojima je u potpunosti jasna visina štete učinjene oštećenom, nema odluke o oduzimanju imovinske koristi, a oštećeni se upućuje na parnicu, što presudu čini kontradiktornom. U pojedinim slučajevima obrazloženje suda je kontradiktorno u odnosu na izrečenu mjeru. Naprimjer, u dvije presude u kojima je riječ o krivičnom djelu davanja dara, predloženo je vraćanje predmeta umjesto da je predloženo oduzimanje dara. Kada je riječ o argumentaciji mjere oduzimanja imovinske koristi, u 15 presuda ova argumentacija izostaje ili je nepotpuna. Kada je riječ o predmetima sa više optuženih, argumentacija presuda je kontradiktorna ili je izostala, posebno kada je u pitanju izrečena mjera. U jednom predmetu je tako okrivljenom bez obrazloženja izrečena mjera oduzimanja imovinske koristi, dok drugom okrivljenom takva mjera nije izrečena. Sa druge strane, u nekoliko predmeta u kojima je vođen postupak po kaznenom nalogu, kazneni nalog je prihvaćen bez ikakve analize od strane suda. Konačno, u jednom slučaju došlo je do promjene vrste postupka bez ikakvog obrazloženja suda.

3. Koraci u rezonovanju sudije koji su vodili do presude su jasni

Od 49 analiziranih presuda, samo njih tri su dobile najvišu ocjenu kada su u pitanju koraci u rezonovanju sudije koji su vodili do presude. U čak 27 analiziranih presuda utvrđeno je da su koraci u rezonovanju sudije koji su vodili do presude u potpunosti nejasni. Nedostaci u strukturi presude također su imali uticaja i na nedostatke u rezonovanju sudije koje je vodilo do presude u konkretnom predmetu. U nekoliko predmeta, pored ovih nedostataka, dešava se da je preuzeta pogrešna pravna kvalifikacija iz optužnice, što je dovelo i do značajnih nejasnoća u rezonovanju sudije.

4. Presuda jasno odgovara na tvrdnje strana u postupku

Od 10 slučajeva u kojima je bilo moguće utvrditi ocjenu ovog indikatora, samo u njih pet sud je odgovorio na navode stranaka u potpunosti. U preostalim pet slučajeva, sudovi nisu cijenili dokaze odbrane, čime nije odgovoreno na navode svih strana u postupku.

5. Presuda referira na relevantne zakonske propise

Samo 12 presuda referira na relevantne zakonske propise, dok su u preostalim presudama uočeni manji ili veći propusti. U 26 presuda, jedini nedostatak u ovom smislu je izostavljena odredba o vrsti postupka. U drugim presudama, pojavljuju se značajniji propusti jer sudije u izreci ili u obrazloženju presude navode pogrešnu pravnu kvalifikaciju krivičnog djela, odnosno navode pogrešnu zakonsku odredbu krivičnog zakona za djelo za koje je utvrđena odgovornost optuženog. Pored toga, u nekim presudama pogrešna je odredba o vrsti krivičnopravne sankcije ili je ona u potpunosti izostavljena.

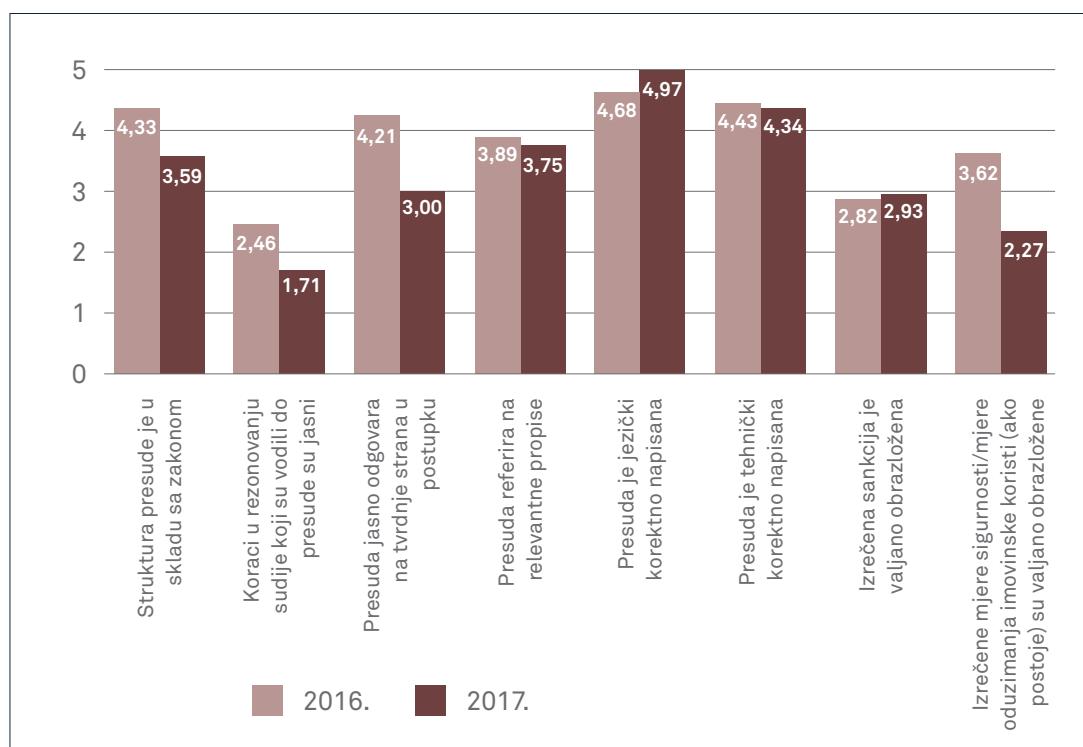
6. Izrečena sankcija je valjano obrazložena

U samo 10 presuda, izrečena sankcija je u potpunosti valjano obrazložena. U preostalim presudama najčešći nedostatak jeste neadekvatno razmatranje olakšavajućih ili otežavajućih okolnosti. U nekoliko presuda izrečena je kazna ispod zakonom propisanog minimuma, iako nije obrazloženo koje su bile naročito olakšavajuće okolnosti u konkretnom slučaju, odnosno one uopće nisu bile navedene. U velikoj većini presuda, određene okolnosti sud navodi kao olakšavajuće, iako one to suštinski nisu. Ovo se naročito odnosi na tzv. “korektno držanje pred sudom”, koje se ne može uzeti kao olakšavajuća okolnost, s obzirom na to da se ono podrazumijeva. U nekoliko presuda, sud je zanemario olakšavajuće okolnosti, kao što su porodični status, ili je uvažio ovakvu okolnost u slučaju samo jednog okrivljenog, bez obrazloženja zašto se ova okolnost ne uvažava u slučaju drugog okrivljenog. U jednoj presudi, sud nije razmotrio otežavajuće okolnosti, a izrečena je sankcija ispod zakonom propisane minimalne sankcije. Konačno, za jednu presudu ocijenjeno je da je, zbog nedostataka u činjeničnom opisu i nelogičnoj ocjeni dokaza, izrečena sankcija u potpunosti neutemeljena.

7. Izrečene mjere sigurnosti/oduzimanja imovinske koristi su valjano obrazložene

Od ukupno 33 presude u kojima su takve mjere izrečene, u njih sedam mjere su valjano obrazložene. U drugim presudama mjere oduzimanja imovinske koristi su izrečene bez obrazloženja, dok se u nekoliko presuda dešava da sud zanemari prijedlog tužioca za izricanje ovih mjera.

Grafikon 11. Prosječne ocjene indikatora kvaliteta prvostepenih presuda u 2016. i 2017. godini

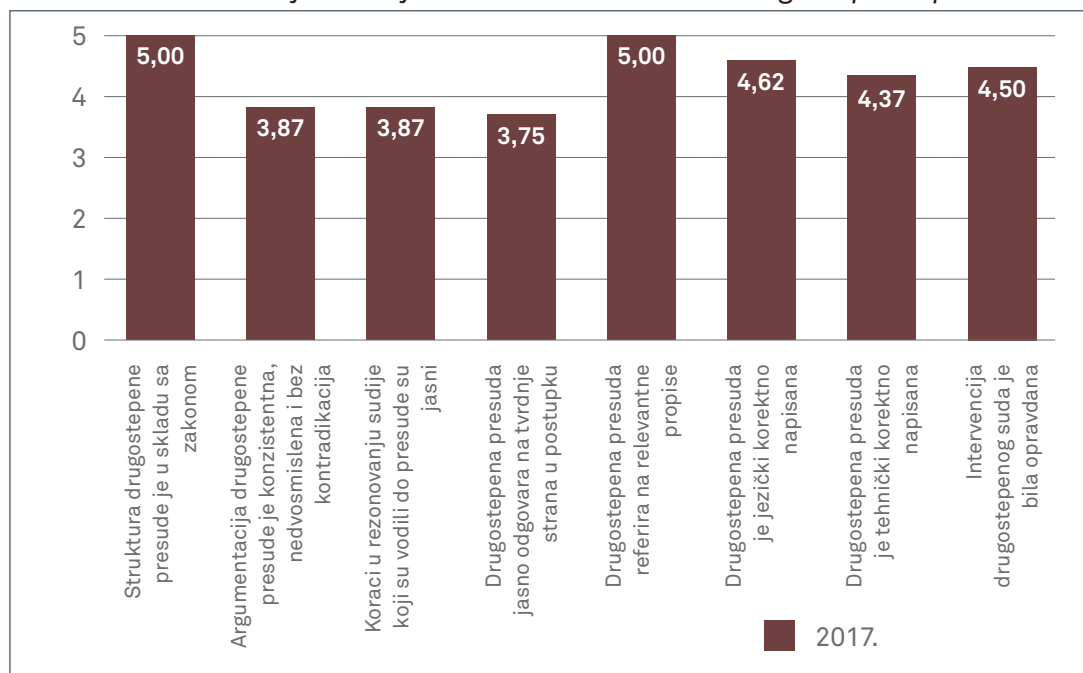


Grafikon 11 predstavlja komparativni pregled ocjena indikatora kvalitete prvostepenih presuda u 2016. i 2017. godini na osnovu kojeg je vidljiv značajan pad u kvalitetu sadržajnih aspekata presuda. Kada je riječ o strukturi presuda, ovogodišnji uzorak presuda je dobio prosječnu ocjenu 3,59, što čini osjetan pad u odnosu na 2016. godinu, kada je prosječna ocjena u tom segmentu bila 4,33. Također, najniže ocijenjeni indikator u ovogodišnjem uzorku je jasnoća rezonovanja sudije, s prosječnom ocjenom 1,71, dok je isti indikator u 2016. godini ocijenjen sa 2,46. Kada je u pitanju valjanost obrazloženja izrečene sankcije, nije došlo do značajnijih promjena u odnosu na 2016. godinu. Međutim, primjetan je pad kvaliteta obrazloženja izrečenih mjera. U 2016. godini prosječna ocjena ovog indikatora bila je 3,62, dok je u 2017. godini 2,27. Značajan pad kvaliteta presuda je uočen i kada je u pitanju razmatranje i odgovor na tvrdnje stranaka u postupku. Ovaj indikator je u 2016. godini ocijenjen sa 4,21, dok je u 2017. godini njegova prosječna ocjena 3. Kada je riječ o indikatorima koji se odnose na jezičke i tehničke kvalitete presude, te pozivanje na relevantne zakonske propise, nije došlo do značajnijih promjena u odnosu na nalaze iz 2016. godine.

3.3.2. Kvalitet drugostepenih presuda

Analizirane drugostepene presude u uzorku su uglavnom presude kojima se žalba na prvostepenu presudu odbija kao neosnovana. Kada je u pitanju kvalitet drugostepenih presuda, prosječne ocjene indikatora su znatno više u odnosu na ocjene prvostepenih presuda. Ovo se naročito odnosi na sadržajne aspekte presuda, koji su kod drugostepenih presuda u pravilu boljeg kvaliteta nego što je to slučaj s prvostepenim presudama. Ipak, analiza uzorka presuda u 2017. godini pokazala je da je došlo do određenog pada u kvalitetu drugostepenih presuda, posebno njihovih sadržajnih aspekata. Iz ovog razloga, potrebno je osvrnuti se na rezultate analize za 2016. i 2017. godinu i uporediti ih.

Grafikon 12. Prosječne ocjene indikatora kvaliteta drugostepenih presuda



Kod drugostepenih presuda iz 2017. godine uočava se potpuna usklađenost strukture presude sa zakonom, te je ovaj indikator ocijenjen najvišom ocjenom. Također, sve drugostepene presude koje su se našle u analiziranom uzorku referiraju na relevantne zakonske propise, pa je i prosječna ocjena ovog indikatora najviša. Kada su u pitanju svi drugi indikatori, uočavaju se određeni nedostaci, što predstavlja pogoršanje u odnosu na 2016. i 2015. godinu.

Analiza argumentacije presuda pokazuje da su četiri drugostepene presude dobile najvišu ocjenu za ovaj indikator, dok se kod preostalih pojavljuju različiti nedostaci. U većini ovakvih drugostepenih presuda žalbeni prigovori nisu dosljedno i potpuno interpretirani, pa iz tog razloga odgovori suda djeluju nedorečeno i nepotpuno. Također, dešava se i da sud navodi kontradiktorne i nekonzistentne razloge u odnosu na žalbeni prigovor. Zbog ovakvih nedostataka koji su argumentaciju suda učinili nejasnom, nije moguće utvrditi da li je presuda odgovarajuća. U jednoj od analiziranih drugostepenih presuda, stav suda prema elementima krivičnog djela nije jasan iz same argumentacije.

Nedostaci u argumentaciji drugostepenog suda znatno su uticali i na ocjenjivanje koraka u rezonovanju sudije koji su vodili do presude, pa su oba indikatora dobila identičnu prosječnu ocjenu (3,87). Uočavaju se i nedostaci u smislu odgovora presuda na tvrdnje strana u postupku, pa se tako iz teksta presuda ponekad ne vidi sadržaj žalbe, te je nejasno da li je pravilno odgovoreno na tvrdnje stranaka. Na ocjenu po ovom indikatoru uticali su i nedostaci u argumentaciji presude.

Gotovo sve drugostepene presude su jezički korektno napisane. Ipak, i ovdje se pojavljuju određeni tehnički nedostaci, kao što su neoznačene stranice presuda i nedostatak proreda između paragrafa, što izgled presude čini neurednim. Kada je riječ o opravdanosti intervencije drugostepenog suda, u većini slučajeva ona je opravdana, ali, zbog nepotpune stvarne i suštinske žalbene analize, u jednom slučaju nije bilo moguće utvrditi opravdanost intervencije.

4.

Transparentnost

U analizi odgovora pravosuđa na korupciju svakako je važno osvrnuti se na transparentnost rada sudova i tužilaštava, s obzirom na povezanost ovih indikatora s povjerenjem građana u pravosudne institucije, ali i sa spremnošću pravosudnih institucija da svoj rad podvrgnu sudu stručne i opće javnosti. U skladu sa našom metodologijom monitoringa i analize rada pravosuđa u oblasti koruptivnih krivičnih djela, fokusirali smo se na obje dimenzije transparentnosti – i na proaktivnu i na reaktivnu dimenziju.

Kada je u pitanju proaktivna transparentnost, koja se odnosi na praksu objavljivanja sudskih i tužilačkih akata na zvaničnim web-stranicama ovih institucija, u Pilot-izvještaju i Izvještaju za 2016–2017. godinu, utvrdili smo veoma nizak nivo proaktivne transparentnosti pravosudnih institucija. Naime, većina sudova u prethodne dvije godine nije objavljivala presude na svojim web-stranicama ili su to radili povremeno. Kako bismo nalaze o proaktivnoj transparentnosti iz prethodnih dviju godina uporedili sa 2017. i 2018. godinom, za potrebe ovog izvještaja detaljno smo analizirali sadržaj web-stranica svih sudova i tužilaštava u BiH, prema listi web-stranica ovih institucija objavljenih na portalu www.pravosudje.ba. Kao i u prethodna dva izvještaja, analizirali smo da li na početnoj stranici ili na prvom podnivu web-stranice postoji posebna sekcija u kojoj se objavljuju pravosnažne presude, odnosno potvrđene optužnice, te koji su uslovi za pristup tim informacijama putem web-stranice. Pored toga, obavili smo analizu sekcija “Aktuelnosti”, “Saopćenja za javnost”, “Vijesti” i slično kako bismo utvrdili da li su objavljivani podaci o pravosnažnim presudama i optužnicama. Podaci prikupljeni ovom analizom su predstavljeni u tabeli 9, koja se odnosi na sudove, i tabeli 10, koja se odnosi na tužilaštva u BiH.

Tabela 9. Proaktivna transparentnost sudova u BiH – Pristup predmetima

	Ukupno	Link za pristup predmetima na početnoj stranici	Slobodan pristup presudama	Informacije o pristupu predmetima	Informacije o predmetima u vijestima
FBiH	41	41	0	41	9
RS	34	34	0	34	5
BD	2	2	0	2	0
BiH	1	1	1	1	1
Ukupno	78	78	1	78	15

Kao što tabela 3 prikazuje, slobodan pristup presudama je i dalje onemogućen na skoro svim sudovima u BiH. Predmetima je moguće pristupiti samo uz ispunjavanje određenih uslova, što uključuje i plaćanje pristupa u određenim slučajevima. Pristup sudskim presudama može se ostvariti putem portala www.pravosudje.ba, ali uz plaćanje 100 KM godišnje za sve fizičke i pravne osobe. Na web-stranicama svih sudova u BiH postoje informacije o pristupu predmetima koji su u nadležnosti tog suda, kao i link za pristup takvim predmetima, koji se nalazi na početnoj stranici. Pristup predmetima putem linka moguć je uz dobijanje pristupnog koda od nadležnog suda i uz poznavanje tačnog broja predmeta. Neki od sudova, odnosno 15 njih, su u 2017. godini objavili informacije o pojedinim presudama u sekcijama “Vijesti” i “Aktuelnosti”. Važno je naglasiti da su u ovim sekcijama objavljeni informativni sadržaji o presudama, ali ne i integralne verzije presuda. U odnosu na 2016. godinu, kada je bilo 19 sudova koji su objavlivali presude u ovim sekcijama na svojim web-stranicama,³⁰ može se reći da je došlo do blagog pada kvaliteta rada sudova u domenu proaktivne transparentnosti.

Tužilaštva su u ovom ciklusu monitoringa pokazala veći nivo proaktivne transparentnosti u odnosu na sudove, čime se ponovilo stanje utvrđeno u našem prethodnom izvještaju. Od ukupno 20 tužilaštava u BiH, samo njih 13 na početnoj stranici imaju link za pristup potvrđenim optužnicama, dok su kompletne optužnice dostupne na web-stranicama 10 tužilaštava. Ukupno 19 tužilaštava na web-stranicama nudi informacije o optužnicama, a na web-stranicama svih tužilaštava dostupne su informacije o pristupu predmetima. Pored toga, šest tužilaštava objavljuje informacije o predmetima u sekcijama “Vijesti” ili “Aktuelnosti”. U odnosu na 2016. godinu, nije došlo do značajnijih promjena u praksi objavljivanja informacija na web-stranicama tužilaštava. Izuzetak čini značajan pad u broju tužilaštava koja objavljuju informacije o predmetima u sekcijama “Vijesti” ili “Aktuelnosti”, s obzirom na to da je u prethodnom ciklusu monitoringa ovakvu praksu imalo 13 tužilaštava, dok je to u 2017–2018. godini bio slučaj sa tek šest tužilaštava.

³⁰ Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju, str. 28.

Tabela 10. Proaktivna transparentnost tužilaštava u BiH – pristup potvrđenim optužnicama

	FBiH	RS	BD	BiH	Ukupno
Ukupno	10	8	1	1	20
Link za pristup optužnicama na početnoj stranici	7	6	0	0	13
Informacije o optužnicama	10	7	1	1	19
Dostupne kompletne optužnice	6	3	1	0	10
Informacije o pristupu predmetima	10	8	1	1	20
Informacije o predmetima u vijestima	3	2	0	1	6

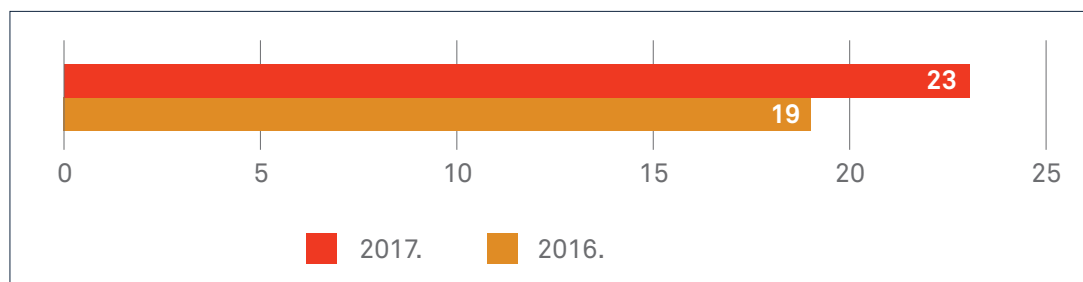
Kao i prethodne godine, imali smo pozitivno iskustvo kada je riječ o *reaktivnoj transparentnosti*, odnosno pristupu predmetima po osnovu zvaničnih zahtjeva u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama. U aprilu 2018. godine uputili smo zahtjeve za pristup optužnicama i presudama prema 31 sudu, a u svrhu prikupljanja podataka za novi izvještaj. Kao što se može zaključiti iz podataka predstavljenih u tabeli 5, pristup presudama i optužnicama je odobren i traženi dokumenti su nam dostavljeni za sve upućene zahtjeve. Nešto detaljnija analiza pokazuje da su 23 suda, odnosno 74% njih, odgovorila u zakonom predviđenom roku od 15 dana, što predstavlja napredak u odnosu na prethodni izvještaj. Ovo predstavlja porast od 15% u odnosu na 2016. godinu, kada je 59% sudova, odnosno njih 19, odgovorilo u zakonskom roku, kao što je to prikazano na grafikonu 5. Manji broj sudova, njih osam, dostavilo je odgovor van zakonskog roka, dok nijedan sud nije odbio pristup presudama i optužnicama.

Tabela 11. Odgovori na zahtjeve za pristup aktima iz pravosnažno okončanih predmeta upućeni sudovima u BiH

	Ukupno	%
Broj sudova kojima je upućen zahtjev za pristup relevantnim aktima	31	100%
Odgovor u roku od 15 dana u skladu sa ZOSPI-jem	23	74%
Zakasnjeli odgovor (preko 15 dana)	8	26%
Odobren pristup / dokumenti dostavljeni	31	100%
Odbijen pristup	0	0%
Bez odgovora (administrativna šutnja)	0	0%

Kao i prethodna dva ciklusa, i u ovom ciklusu monitoringa došlo je do problema u pogledu interpretacije koncepta vlasništva nad sudskim i tužilačkim aktima. Kao i prethodnih godina, neki od sudova su se proglasili nenadležnim za dostavljanje optužnica, iako su nam dostavili spise predmeta kojima te optužnice pripadaju, što podrazumijeva da su u svom posjedu imali i tražene optužnice. U takvim slučajevima, sudovi su nas uputili na nadležna tužilaštva kako bismo dobili pristup potrebnim optužnicama.

Grafikon 13. Broj sudova koji su odgovorili u roku od 15 dana u skladu sa ZOSPI-jem



Ipak, treba istaći da, uprkos pozitivnom iskustvu Analitike sa reaktivnom transparentnošću pravosudnih institucija, dostupne analize ukazuju na to da postoji mnogo prostora za poboljšanje prakse pravosudnih institucija u pružanju pristupa predmetima. Tako je Evropska komisija u izvještaju za 2018. godinu naglasila potrebu da se pristup predmetima pred sudovima treba omogućiti širem krugu javnosti.³¹ Prema ovom izvještaju, transparentnost rada sudova se poboljšala sve većim korištenjem pristupnih kodova za sudske predmete.³² Iskustva drugih organizacija civilnog društva koje su zahtijevale pristup pravosudnim aktima tužilaštava i sudova u BiH koji se tiču procesuiranja koruptivnih krivičnih djela ukazuju na to da je pristup ovakvim aktima često ograničen. Tako Transparency International u Godišnjem izvještaju za 2017. godinu navodi da je Tužilaštvo BiH odbilo pristup informaciji o podizanju optužnice u jednom predmetu, nakon čega je u upravnom sporu Sud BiH donio presudu kojom zaključuje da je pristup ovakvim informacijama od javnog interesa i da nije bilo valjanih razloga za ograničenje pristupa.³³ Evropska komisija u svom izvještaju upozorava na ovakvo ograničenje pristupa informacijama, gdje se pravni propisi interpretiraju na način da štite privatni, a ne javni interes.³⁴ U regionalnom istraživanju “Otvorenost pravosuđa u regionu i Bosni i Hercegovini”, transparentnost tužilaštava je ispunila 38% postavljenih indikatora, dok su sudovi ispunili 36% indikatora u tom domenu.³⁵ Ovakvi podaci svakako potvrđuju da je potrebno značajno unaprijediti transparentnost rada pravosudnih organa, kao i ujednačiti praksu pristupa pravosudnim aktima prema zahtjevima na osnovu zakona o slobodi pristupa informacija.

³¹ European Commission, Bosnia and Herzegovina 2018 Report (Strasbourg: European Commission, 17. 4. 2018), str. 11. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf> (stranica posjećena 16. 11. 2018).

³² Ibid.

³³ Transparency International BiH, Godišnji izvještaj za 2017. godinu (Transparency International BiH, 2018) str. 10. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/02/Godisnji-plan-rada-2017.pdf> (stranica posjećena 16. 11. 2018).

³⁴ European Commission, Bosnia and Herzegovina 2018 Report, str. 17.

³⁵ Damir Džanović, Blerina Ramaj i Xheni Lame, Otvorenost pravosuđa u regionu i Bosni i Hercegovini (Sarajevo: “Zašto ne”, 2018). <https://zastone.ba/app/uploads/2018/10/Otvorenost-pravosudnih-institucija-u-regionu-i-BiH-za-godinu-2017.pdf> (stranica posjećena 16. 11. 2018).

5.

Zaključak

Ovaj ciklus monitoringa i analize rada pravosuđa daje nam mogućnost poređenja sa nalazima naših prethodnih analiza. Pored toga što je moguće utvrditi napredak ili nedostatke u kvalitetu rada pravosudnih organa, treći ciklus monitoringa daje bolju mogućnost za praćenje trendova u radu pravosudnih organa u domenu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela.

Kada su u pitanju statistički podaci, u 2017. godini broj pokrenutih istraga je manji za 14,8%, čime se nastavio trend pada u broju pokrenutih istraga iz prethodne dvije godine. Međutim, broj podignutih optužnica u 2017. godini istovremeno je porastao za 26,4% u odnosu na 2016. godinu. Posmatrajući rješavanje predmeta na nivou sudova, utvrđeno je da je u 2017. godini riješeno 154 predmeta, čime nije došlo do značajnijih promjena u odnosu na 2016. godinu. Kada je riječ o stopi “čišćenja” predmeta, na nivou tužilaštava nije došlo do značajne promjene, dok na nivou sudova ova stopa bilježi značajan pad i iznosi 66,23%. Međutim, važno je naglasiti da statistički podaci za 2017. godinu ukazuju na porast u kvalitetu prvostepenih presuda, s obzirom na to da je 71,01% prvostepenih presuda potvrđeno u žalbenom postupku, dok je 2016. godine potvrđeno njih 58,82%. U odnosu na 2016. godinu, kada je udio osuđujućih presuda bio 84,18%, došlo je do smanjenja njihovog udjela, tako da one u 2017. godini čine 55% svih presuda u ovoj oblasti.

Kao i prethodnih godina, i na nivou tužilaštava i na nivou sudova trajanje postupaka u pogledu koruptivnih krivičnih djela izlazi van optimalnog roka propisanog od VSTV-a. To je posebno zabrinjavajuće u kontekstu sudova, imajući u vidu da se prosječno trajanje postupaka pred sudovima u prethodna dva ciklusa monitoringa uglavnom kretalo unutar spomenutih optimalnih rokova. Zbog ovakvih praksi i niže stope “čišćenja” predmeta pred sudovima, broj neriješenih predmeta koji su ostali pred sudovima na kraju 2017. godine je porastao.

Iako generalna statistika sugerira unapređenje kvaliteta rada prvostepenih sudova u odnosu na prethodni ciklus monitoringa, kvalitativna analiza ukazuje na pad kvaliteta njihovog rada po bitnim indikatorima. Analiza presuda je ukazala na nedostatke u konzistentnosti i nedvosmislenosti argumentacije, koji su uticali i na nedostatke u rezonovanju sudija u donošenju presuda, pa uzorak predmeta iz 2017. godine sugerira pad kvaliteta ovih sadržajnih aspekata presuda. Pored toga, u velikom broju presuda iz našeg uzorka izostaje izricanje mjere oduzimanja imovinske koristi. Iako su u prethodna dva izvještaja drugostepene presude ocijenjene mnogo bolje nego prvostepene, uzorak iz 2017. godine ukazuje i na određeni pad kvaliteta drugostepenih presuda. Ovo se posebno odnosi na

nedostatke u argumentaciji, rezonovanju sudija i odgovaranju na tvrdnje strana u postupku.

Istovremeno, i na nivou tužilaštava također se uočavaju određene promjene. Kada su u pitanju optužnice, došlo je do pada u kvalitetu po indikatorima koji se odnose na strukturu optužnica, pravnu kvalifikaciju djela, predlaganje odgovarajućih mjera i pozivanju na odgovarajuće zakonske odredbe za predložene mjere. Sa druge strane, bilježi se napredak u pogledu jasnoće i navođenja svih elemenata krivičnog djela koje se stavlja na teret optuženom. Posebno je važno napomenuti da je najosjetniji pad u kvalitetu optužnica u aspektu predlaganja mjera sigurnosti ili oduzimanja imovinske koristi i pozivanju na relevantne zakonske odredbe u njihovom predlaganju. Naime, ovi indikatori u 2016. godini ocijenjeni su vrlo visokim ocjenama – iznad 4, dok se ove godine bilježi pad za više od dvije ocjene.

Konačno, većina pravosudnih institucija i dalje ima neadekvatnu praksu proaktivne transparentnosti jer se na njihovim web-stranicama ne objavljuju optužnice i presude za koruptivna krivična djela, niti informacije o njima. Tužilaštva su, kao i prethodnih godina, pokazala nešto veći nivo proaktivne transparentnosti u odnosu na sudove, ali i dalje postoji neujednačena praksa objavljivanja relevantnih sadržaja na web-stranicama. Sa druge strane, naša iskustva s pristupom pravosnažno okončanim predmetima u 2017. godini na osnovu zakona o slobodi pristupa informacijama ukazuju na pozitivnu praksu pravosuđa u BiH u domenu reaktivne transparentnosti. Ipak, treba imati u vidu i određene nedostatke i u ovom segmentu, kao što su odgovori van zakonskog roka. Sve to, kao i dostupni sekundarni izvori i druga istraživanja o ovoj problematici, dovodi nas do zaključka da transparentnost pravosudnih institucija nije znatno napredovala u odnosu na 2015. i 2016. godinu i da je i dalje potrebno ulagati napore kako bi se ovaj aspekt rada pravosudnih institucija suštinski unaprijedio.



ANALITIKA – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.
