



Ovaj projekat finansira  
Evropska unija

  
**ANALITIKA**  
Centar za društvena istraživanja

# Osvrt

**Osvrt**  
**3/2018**

**HAJRIJA  
SIJERČIĆ-ČOLIĆ**

**Uočene slabosti u  
procesuiranju korupcije  
u Bosni i Hercegovini  
– procesnopravni i  
organizacionopravni  
aspekti**

---

# Uočene slabosti u procesuiranju korupcije u Bosni i Hercegovini – procesnopravni i organizacionopravni aspekti

---

Hajrija Sijerčić-Čolić



Sarajevo, 2018. godina

Naslov:

Uočene slabosti u procesuiranju korupcije u Bosni i Hercegovini – procesnopravni i organizacionopravni aspekti

Autorica:

Hajrija Sijerčić-Čolić

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2018.

© Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana.

Adresa izdavača:

Josipa Vancaša 23, 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 Leventa

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 ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije niti stavove Fonda otvoreno društvo BiH.



Ovaj projekat finansira  
Evropska unija



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

1.	UVOD	6
2.	ANALIZA SPECIFIČNIH ODREDBA ZAKONA O KRIVIČNOM POSTUPKU U BOSNI I HERCEGOVINI ZA POTREBE PROCESUIRANJA KORUPCIJE	8
2.1.	Koruptivna krivična djela i njihovo krivično gonjenje	8
2.2.	Posebno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini o suzbijanju koruptivnih krivičnih djela	20
3.	PROCESUIRANJE KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI – ORGANIZACIONOPRAVNI ASPEKTI	22
4.	ZAKLJUČCI I PREPORUKE	26
5.	BIBLIOGRAFIJA	28
	O AUTORICI	31

# 1.

## Uvod

Vijeće ministara BiH je 7. maja 2015. godine usvojilo *Strategiju za borbu protiv korupcije 2015–2019.* i *Akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019.*<sup>1</sup> U tom dokumentu upozorava se na već poznate i mnogo puta spomenute i opisane posljedice koruptivnih krivičnih djela, na konstantno širenje korupcije u ekonomskoj i političkoj sferi (naročito u tranzicijskim zemljama), na njene pogubne posljedice po razvoj ekonomije “...time što uzrokuje nepredvidive troškove za investitore koji su obeshrabreni za buduća ulaganja, uzrokujući rast sive ekonomije i smanjenje prihoda države temeljem neplaćenih poreza, carina i drugih dažbina....”<sup>2</sup> Predstavnici Vijeća Evrope i Evropske unije zaduženi za zemlje zapadnog Balkana također vrlo često ističu da od država članica Evropske unije, zatim država koje se nalaze na putu pridruživanja, kao i onih koje tek trebaju otvoriti pregovore sa Evropskom unijom, treba tražiti konkretne dokaze o napretku u krivičnom pravosuđu, suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ljudskih prava. Smatra se da postupak pregovaranja sa “zemljama kandidatima” treba otpočeti upravo tim pitanjima jer su za nacionalni pravni i pravosudni sistem i najveći izazov. Posebno su bitna, u tom smislu, pregovaračka poglavlja 23 i 24, koja se, podsjećanja radi, između ostalog, odnose na funkcionisanje pravne države, zaštitu ljudskih prava, reformu pravosuđa, saradnju pravosudnih, policijskih i carinskih organa u borbi protiv organizovanog kriminaliteta, zatim, na borbu protiv korupcije, oduzimanje imovine stečene krivičnim djelom, formiranje zajedničkih istražnih timova. Zato se u *Strategiji za borbu protiv korupcije* navodi da je borba protiv korupcije jedan od ključnih izazova vladavine prava u većini država koje su uključene u proces proširenja Evropske unije te da je ta borba povezana sa zaštitom osnovnih ljudskih prava i radom krivičnog pravosuđa. U tom smislu, dalje se u ovom dokumentu navodi: “Budući da se borbi protiv korupcije pridaje pozornost već u ranoj fazi procesa pristupanja Europskoj uniji, a da se otvaranje odgovarajućih poglavlja temelji na uvjerljivim rezultatima, BiH bi trebala pokazati odlučnost u poduzimanju konkretnih, sveobuhvatnih i održivih aktivnosti na suzbijanju koruptivnih praksi.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Strategija za borbu protiv korupcije 2015. – 2019.* i *Akcijski plan za provedbu strategije za borbu protiv korupcije 2015. – 2019.* (Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2014).

<sup>2</sup> Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Strategija za borbu protiv korupcije 2015. – 2019.*, str. 10.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Aktuelni pristup Evropske unije u pitanjima njenog proširenja na zemlje zapadnog Balkana rezultat je, ustvari, iskustva stečenog u prethodnim procesima pridruživanja, naročito kada je riječ o Rumuniji i Bugarskoj. Promjene u smislu strožijeg pristupa Evropske unije pristupnim pregovorima uočene su već u primjeru Hrvatske. Zato se povodom budućih pregovora Evropske unije i zemalja zapadnog Balkana navodi da će se posebno insistirati na suzbijanju korupcije, oduzimanju nezakonito stečene imovine i nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa. Fokus se, dakle, pomjera na primjenu nacionalnog zakonodavstva i interes se ne zadržava isključivo na njegovim “dobrim osobinama”.

Drugo na šta ovim uvodom želimo skrenuti pažnju jesu kriminološke analize kriminaliteta i konceptualne dileme oko njegovog suzbijanja. Naime, bez obzira na to što ovaj rad nije posvećen kriminološkoj analizi koruptivnih krivičnih djela, novija teorijska razmatranja o uticaju društvenih promjena na oblike i uzroke privrednoga kriminaliteta, uključujući i koruptivna krivična djela, u tranzicijskim državama srednje i istočne Evrope zaslužuju pažnju. O važnosti tih proučavanja nakon pada Berlinskog zida i promjena koje su zahvatile taj dio Evrope upozorava Alenka Šelih naglašavajući da su “...promjene koje su se desile nakon 1989. u srednjoevropskim i istočnoevropskim državama tako velike i jedinstvene da ih je krajnje teško, čak i nemoguće, pojasniti upotrebom samo jednog teorijskog modela”.<sup>4</sup> Na osnovu asocijacije sa “doktrinom šoka” Naomi Klein, Alenka Šelih koristi izraz “*pristup šoka*” kako bi objasnila uzroke nenadanog povećanja kriminaliteta u prvim godinama nakon pada socijalizma. Zaključuje da su promjene u tranzicijskim državama uticale ne samo na život uopšte već i na kriminalitet i da je

“...na društvenoj ravni bilo dosta događaja koji su prouzrokovali privredni šok: tranzicija od državne privrede do privrede privatnog tržišta, privatizacija preduzeća, denacionalizacija ranije nacionalizovane imovine, otvaranje tržišta stranoj konkurenciji i propadanje cijelih grana nacionalne privrede... Taj šok se često na vrlo bolan način prenosio na individualnu ravan i pokazivao se kao: gubitak posla, gubitak mreže socijalne sigurnosti, gubitak mogućnosti školovanja djece, gubitak ‘sigurnih mreža’ za preživljavanje starosti i još mnogo toga... Sve ove događaje možemo označiti kao ‘šokove’ na društvenoj i na individualnoj ravni. Zato nije iznenađenje da je takav razvoj na obje ravni postao idealan teren za rast kriminaliteta”.<sup>5</sup>

Zaključujući uvodna izlaganja želimo naglasiti da spomenuti aspekti bavljenja korupcijom (u smislu njenih uzroka, posljedica i mogućih oblika suzbijanja) potvrđuju odavno iznesenu tezu da je korupcija veliki izazov za državni i politički sistem, pravni i ekonomski poredak i društvo u cjelini.

<sup>4</sup> Alenka Šelih, “Poskus razlage kriminalitete v tranzicijskih državah srednje in vzhodne Evrope”, *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 64, br. 4 (2013), str. 316.

<sup>5</sup> *Ibid.*

## 2.

# Analiza specifičnih odredaba zakona o krivičnom postupku u Bosni i Hercegovini za potrebe procesuiranja korupcije

O korupciji se ne donose samo strategije i akcioni planovi za njihovo provođenje. Postoji obimna literatura i istraživanja o toj problematici, donose se različite preporuke, konvencije i zakoni, održavaju se brojne konferencije i simpoziji, objavljuju se stavovi šire javnosti, vrlo često o njoj se piše u sredstvima javnog informisanja. Premda postoje brojni napisi o ključnim problemima u procesuiranju koruptivnih krivičnih djela u BiH<sup>6</sup>, ponovna normativno-teorijska analiza relevantnih pravnih izvora može otvoriti nove aspekte, ali i potvrditi i sistematizirati do sada donesene zaključke.

### 2.1. Koruptivna krivična djela i njihovo krivično gonjenje

a) **Posebne istražne radnje.** Važno je uočiti napetost koja vlada između donošenja odluke o provođenju istrage i sveobuhvatne provjere navoda iz prijave ili izvještaja o izvršenom krivičnom djelu tokom istrage. Da bi se izbjeglo neefikasno i dugotrajno krivično gonjenje, možemo uočiti da se vrlo često govori o efikasnosti pravosuđa u suzbijanju korupcije. Pri tome se postavlja pitanje da li su klasična dokazna sredstva dovoljna za otkrivanje i dokazivanje koruptivnih

---

<sup>6</sup> Dalida Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH: pilot-izvještaj* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017), str. 54; Ljiljana Filipović, *Kvalitet optužnica i presuda u Bosni i Hercegovini kao faktor efikasnog procesuiranja krivičnih djela korupcije* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017), str. 33; *Analiza procesuiranja koruptivnih krivičnih djela u Bosni i Hercegovini kroz prikaz odabrane sudske prakse: USAID-ov projekt pravosuđa u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: USAID, 2017); Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Prvi izvještaj monitoringa provođenja strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019. i Akcionog plana za provođenje strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019.* (Istočno Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2016); *Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu: USAID-ov projekt pravosuđa u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: USAID, 2015).



krivičnih djela ili se izlaz treba tražiti i u drugim krivičnoprocesnim radnjama i mjerama. Ova pitanja neophodno je povezati sa zaključkom da konvencionalne radnje i mjere u otkrivanju i dokazivanju korupcije moraju biti tijesno povezane sa specifičnim prikrivenim dokaznim sredstvima. U procesnom pravu BiH to su *posebne istražne radnje*.

O posebnim istražnim radnjama može se raspravljati sa različitim aspektata: zaštite osnovnih prava i sloboda čovjeka, efikasnijeg otkrivanja i dokazivanja organizovanog i privrednog kriminaliteta te korupcije, zakonitosti dokaza ili polazeći od toga da se "posebne istražne radnje smatraju značajnim koruptivnim rizikom u fazi prije podizanja optužnice".

Zakoni o krivičnom postupku u BiH predviđaju posebne istražne radnje kao specifične mjere kojima se za potrebe suzbijanja složenih oblika kriminaliteta privremeno ograničavaju osnovna ljudska prava i slobode: nadzor i tehničko snimanje telekomunikacija, pristup kompjuterskim sistemima i kompjutersko sravnjivanje podataka, nadzor i tehničko snimanje prostorija, tajno praćenje i tehničko snimanje osoba, transportnih sredstava i predmeta koji stoje u vezi sa njima, korištenje prikrivenih istražitelja i informatora, simulirani i kontrolisani otkup predmeta i simulirano davanje otkupnine i nadzirani prijevoz i isporuka predmeta krivičnog djela.<sup>8</sup>

Navedenim posebnim istražnim radnjama povećava se, dakle, efikasnost organa krivičnog postupka u otkrivanju specifičnih krivičnih djela, ali se njima u isto vrijeme narušavaju prava i slobode čovjeka, naročito pravo na privatnost i zaštitu porodičnog života iz člana 8. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP). S obzirom na to da se ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo u slučaju zaštite legitimnih društvenih interesa i vrijednosti (čl. 8. st. 2. EKLJP), ove

<sup>7</sup> *Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu*, str. 96.

<sup>8</sup> V. "Zakon o krivičnom postupku BiH (ZKPBih)", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09 i 72/13, čl. 116. st. 2. t. a) do g); "Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH (ZKPFBiH)", *Službene novine FBiH* 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13 i 59/14, čl. 130. st. 2. t. a) – g); "Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH (ZKPBDBiH)", *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 34/13 – prečišćeni tekst, 27/14, čl. 116. st. 2. t. a) – g); "Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske (ZKPRS)", *Službeni glasnik Republike Srpske* 50/03, 111/04, 115/04, 29/07, 68/07, 119/08, 55/09, 80/09, 88/09, 92/09, 53/12 i 91/17, čl. 234. st. 2. t. a) – e). Ovakav odziv pozitivnog krivičnoprocesnog prava u skladu je sa dokumentima i preporukama, u međunarodnim razmjerama, o suzbijanju savremenih oblika, naročito organizovanoga kriminaliteta, VII. i VIII. Kongres UN-a za sprečavanje kriminaliteta i krivično pravosuđe, koji su održani 1985. i 1990. godine, Preporuka Vijeća Evrope R (87) 19 o suzbijanju organizovanoga kriminaliteta, Preporuka Komiteta ministara zemljama članicama Vijeća Evrope R (96) 8 o kriminalnoj politici u vrijeme promjena od 5. septembra 1996. godine, kojom se u kontekstu borbe protiv organizovanoga kriminaliteta državama preporučuje predviđanje posebnih prikrivenih istražnih radnji i mjera (npr., nadzor telekomunikacija i prisluškivanje) ili Preporuka Vijeća Evrope R (2005) 10 o posebnim istražnim tehnikama u odnosu na teška krivična djela, uključujući i djela terorizma.

radnje prate određena opšteprihvaćena načela, koja određuju okvir pravne zaštite građana od neovlaštenih postupaka. S tim u vezi naročito se naglašava da se prikrivene istražne radnje: moraju uvijek propisati zakonom; primjenjuju samo onda ako se na drugi način ne mogu prikupiti dokazi; primjenjuju samo uz postojanje određenog stepena sumnje da je osoba izvršila krivično djelo propisane težine, odnosno da je sa drugom osobom (ili osobama) učestvovala u izvršenju takvog krivičnog djela; primjenjuju uz prethodnu saglasnost suda i obavljaju pod njegovim nadzorom; moraju vremenski ograničiti i moraju “opteretiti” procesnom sankcijom o neupotrebljivosti dokaznog materijala koji nije prikupljen pod zakonskim uslovima. Posebne istražne radnje moraju se preduzimati pod zakonskim uslovima. Ako su te radnje preduzete bez naredbe sudije za prethodni postupak ili su u suprotnosti s njom, sud na pribavljenim podacima ili dokazima ne može zasnivati svoju odluku. Sudska odluka ne može se zasnivati ne samo na nezakonitim dokazima, već ni na dokazima za koje se saznalo primjenom tih nezakonito određenih i preduzetih posebnih istražnih radnji. U odlukama Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) utvrđeno je da miješanje u privatni život pojedinca mora biti u skladu sa zakonom, te da se zakonom mora odrediti obim i način izvršenja prikrivenih mjera. Dakle, države nemaju neograničeno diskrecijsko pravo da svoje građane podvrgnu tajnom nadzoru, već moraju, bez obzira na to za koji se oblik tajnog nadzora opredijelile, utvrditi odgovarajuća i efikasna jamstva zaštite od njihove zloupotrebe.<sup>9</sup> Zaključuje se, također, da se primjenom posebnih istražnih radnji i mjera (kao što je to, npr., prisluškivanje i drugi oblici nadziranja telefonskih razgovora) ozbiljno narušava privatnost, te da se zato ove radnje moraju temeljiti na jasnim zakonskim normama. I dalje, bitno je imati jasna i detaljna pravila za preduzimanje takvih radnji, posebno zato što se svakodnevno tehnika sve više razvija.<sup>10</sup>

Ustavni sud BiH u predmetu U 5/16 od 1. 6. 2017. proglasio je neustavnim, među ostalim, i neka od zakonskih rješenja o posebnim istražnim radnjama: tačku d) člana 117. i stav 3. člana 118. Zakona o krivičnom postupku BiH. Za prvospomenutu odredbu je utvrđeno da ona nije u skladu sa odredbama člana I/2. u vezi s članom II/3.f) Ustava BiH zato što zakonodavac nije osigurao da će miješanje u ovo pravo biti u onoj mjeri u kojoj je strogo nužno za očuvanje demokratskih institucija, odnosno nije osigurao razmjer između težine zadiranja u pravo privatnosti i legitimnog cilja koji se želi postići primjenom te posebne mjere. U pogledu stava 3. člana 118. ZKPBiH, Ustavni sud BiH naglašava da je neusaglašenost sa odredbama člana I/2. u vezi s članom II/3.f) Ustava BiH

---

<sup>9</sup> European Court of Human Rights (ECtHR), *Case of Klass and Others vs. Germany*, 6. 9. 1978. i European Court of Human Rights (ECtHR), *Malone vs. United Kingdom*, 2. 8. 1984.

<sup>10</sup> European Court of Human Rights (ECtHR), *Kopp vs. Switzerland*, 25. 3. 1998; European Court of Human Rights (ECtHR), *Leander vs. Sweden*, 26. 3. 1987; European Court of Human Rights (ECtHR), *Peck vs. The United Kingdom*, 28. 1. 2003; European Court of Human Rights (ECtHR), *Huvig vs. France*, 24. 4. 1990; European Court of Human Rights (ECtHR), *Rotaru vs. Romania*, 4. 5. 2000, European Court of Human Rights (ECtHR), *Valenzuela Contreras vs. Spain*, 30. 7. 1998.

posljedica toga što zakonodavac nije napravio bilo kakvu razliku između krivičnih djela na koja se produženje posebnih istražnih radnji ne treba odnositi, kao i zato što je zakonska pretpostavka “iz posebno važnih razloga” neprecizno određena te kao takva ne može poslužiti kao mjerilo te razlike.

Imajući u vidu da se spomenutom odlukom nalaže Parlamentarnoj skupštini BiH da u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja ove odluke obavijesti Ustavni sud BiH o preduzimanju mjera sa ciljem njenog izvršenja, očekivale su se odgovarajuće zakonodavne aktivnosti u odnosu na neustavne odredbe procesnog zakonodavstva na državnom nivou u smislu izmjena i dopuna ZKPBiH i njegovog usaglašavanja sa odredbama člana I/2 u vezi s članom II/3.f) Ustava BiH. Prema članu 61. stav 5. Pravila, ako se u ostavljenom roku ne otkloni utvrđena nesaglasnost, Ustavni sud će svojom odlukom utvrditi da nesaglasna odredba prestaje važiti. S obzirom na to da ni nakon dvanaest mjeseci nije postupljeno u skladu sa odlukom Ustavnog suda BiH, neusvajanje izmjena i dopuna ZKPBiH kojima bi se izvršilo njegovo usklađivanje sa Ustavom BiH visi kao Damoklov mač: opasnost koja neprestano prijete krivičnom pravosuđu u BiH. Drugim riječima, ukoliko neustavne odredbe ZKPBiH, pa i ove o posebnim istražnim radnjama, budu odlukom Ustavnog suda BiH stavljene van snage, onda se to mora negativno odraziti na suzbijanje korupcije i organizovanoga kriminaliteta. Zato je i dalje otvoreno pitanje kako će se i kada otkloniti opasnost od slabljenja kapaciteta pravosudnih institucija BiH za borbu protiv složenih krivičnih djela.

Ova bojazan je za neko vrijeme uklonjena jer je Ustavni sud BiH 1. juna 2018. donio odluku kojom je određeno da će se neustavne odredbe ZKPBiH primjenjivati u skladu sa standardima sadržanim u ranije donesenim odlukama koje se tiču ocjene ustavnosti. Kako se navodi u ovoj odluci, “Ustavni sud je odredio dalji način izvršenja svoje odluke tako što će se osporene odredbe primjenjivati u skladu sa standardima sadržanim u ranije donesenim odlukama ocjene ustavnosti, te u skladu sa općim standardima ljudskih prava i sloboda iz Ustava BiH i Evropske konvencije i praksom Ustavnog suda i Evropskog suda u oblasti na koje se te osporene odredbe odnose”.

U vezi s tim potrebno je naglasiti da se neizvršavanje odluke Ustavnog suda BiH (u odnosu na sporne odredbe ZKPBiH) nepovoljno odražava i na primjenu zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH, Federacije BiH i Republike Srpske. Naime, u segmentu neustavnih procesnih rješenja, odredbe upravo spomenutih procesnih zakona istovjetne su odredbama ZKPBiH. Da bi se održala procesna vrijednost sudskih odluka, i ostala tri procesna zakona trebaju proći put usaglašavanja sa Ustavom BiH i zahtjevima iz spomenute odluke Ustavnog suda BiH. Na tom tragu je i pripremljeni Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku Federacije BiH, kojim su relevantne odredbe Zakona o krivičnom postupku Federacije BiH usaglašene sa odlukom Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/16 od 1. 6. 2017.

Istovremeno, neupitan je zahtjev da BiH mora ispunjavati obaveze propisane Ustavom BiH i međunarodnim dokumentima. Kako je to naglašeno u saopštenju OHR-a, *izmjene i dopune Zakona o krivičnom postupku BiH i dalje*

*trebaju omogućavati puno vršenje krivične nadležnosti na državnom nivou i osigurati usklađenost sa međunarodnim standardima u borbi protiv korupcije i organizovanoga kriminala.* Drugim riječima, zakonska rješenja koja se očekuju morala bi biti usklađena sa međunarodnim standardima i zahtjevima Evropskog suda za ljudska prava. Ta usklađenost posebno se odnosi na težinu krivičnih djela za koja se mogu narediti posebne istražne radnje, pitanje njihovog trajanja i insistiranje na pribavljanju dokaza u skladu s procesnim zakonom.

Konačno, u kontekstu suzbijanja korupcije i njenih negativnih posljedica, odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/16 od 1. 6. 2017. otvorila je složena pitanja u uređenju krivičnog postupka čija se bitna obilježja mogu lako prepoznati kroz procese otkrivanja i dokazivanja koruptivnih krivičnih djela i zaštitu osnovnih prava i sloboda čovjeka, posebno prava na privatnost. Za sve one koji se danas u BiH, iz različitih pozicija, bave krivičnim pravosuđem i krivičnim zakonodavstvom, te suzbijanjem korupcije i njenih negativnih posljedica, ove su rasprave u isto vrijeme i razgovori o političkoj, pravnoj ili ekonomskoj egzistenciji BiH. Krivično pravosuđe i krivično zakonodavstvo moraju se distancirati od dnevnih političkih potreba i raspoloženja. Danas, u BiH to često poprima iskušenja jednaka hodanju po tankoj žici.

**b) Slabosti u otkrivanju i dokazivanju koruptivnih krivičnih djela.** Tokom vremena, otvorio se još jedan problem – učestvovanje samo pravnika u istragama za koruptivna krivična djela može dovesti do potpune realizacije procesne forme, ali ne može uvijek doprinijeti otkrivanju i dokazivanju onih ponašanja koja imaju obilježja koruptivnih krivičnih djela. Ako uzmemo u obzir listu koruptivnih krivičnih djela<sup>11</sup>, onda ova zapažanja posebno dobivaju na značaju.

Teorijske i empirijske analize krivičnog zakonodavstva i prakse krivičnog pravosuđa, na nacionalnom i komparativnom nivou, pokazuju slabosti u otkrivanju i dokazivanju koruptivnih krivičnih djela. Te slabosti su višestruke i odnose se, prije svega, na finansijske istrage, koje su u pravilu dugotrajnije, i zahtijevaju ljudske i materijalne resurse koji su značajno opterećenje za ionako već neefikasno krivično pravosuđe. Drugi bitan problem predstavlja oduzimanje nezakonito stečene imovine, jer primjena ovog složenog instituta kroz sudsku praksu pokazuje da je dokazivanje kriminalnog porijekla imovine učinioca krivičnog djela u mnogim slučajevima teško, gotovo nemoguće. Pored toga, problem je i često nezakonita i neuspješna primjena prikriivenih istražnih radnji, jer provedena istraživanja ukazuju na to da “postoji značajan broj predmeta koji su neuspješno završeni zbog nezakonitosti dokaza prikupljenih nepravilnom primjenom posebnih istražnih radnji”.<sup>12</sup> Lista problema znatno je duža: neadekvatan pristup zahtjevima za

---

<sup>11</sup> Listu koruptivnih krivičnih djela usvojilo je Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH u aprilu 2015. Izmijenjene Liste koruptivnih krivičnih djela iz svih krivičnih zakona u BiH Vijeće je usvojilo u martu 2018.

<sup>12</sup> *Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu*, str. 96.

multidisciplinarnim angažovanjem u otkrivanju i dokazivanju korupcije, nedovoljno strateško planiranje provođenja istrage za ta krivična djela, dugotrajnost krivičnih postupaka, slabo poznavanje, odnosno nepoznavanje forenzičkog računovodstva, kriminalnopolitička nužnost uspostavljanja odgovornosti pravnih osoba za krivična djela. Samo na prvi pogled ove slabosti djeluju kao nepovezani segmenti u raspravi o efikasnosti krivičnog pravosuđa i krivičnog zakonodavstva u suzbijanju i procesuiranju korupcije. Slaganje mozaika od njih je bitno, jer je njihova povezanost izraz pravnim normama određene ravnoteže između zahtjeva za efikasni(ji)m otklanjanjem prepreka u suzbijanju korupcije i zahtjeva da krivično pravosuđe zaštiti osnovna prava i slobode čovjeka koja su tradicionalno “na testu” upravo u krivičnom postupku.<sup>13</sup>

Odavno je zaključeno da se otkrivanje i dokazivanje koruptivnih krivičnih djela razlikuje od otkrivanja i dokazivanja drugih krivičnih djela. Najčešće koruptivna krivična djela nisu lako uočljiva, sadržajno su komplikovanija, vremenski dugotrajnija. Za njihovo uspješnije otkrivanje i dokazivanje, pored poznavanja materijalnog i procesnog krivičnog prava i kriminalističke struke, potrebna su znanja i iz drugih oblasti (npr., ekonomije, privrednog prava, javnih nabavki). Nedovoljno korištenje multidisciplinarnog pristupa u otkrivanju i dokazivanju opisanih krivičnih djela jedna je od prepreka efikasnijem suzbijanju korupcije. Multidisciplinarni pristup u rješavanju određenih pitanja podrazumijeva timski rad više različitih struka i njihovo zajedničko djelovanje kako bi se riješio određeni zadatak i ostvario cilj takvog zajedničkog djelovanja. Preneseno na naš predmet interesovanja, to znači da za suzbijanje, otkrivanje i dokazivanje koruptivnih krivičnih djela kao kompleksnog i prikrivenog devijantnog ponašanja treba osigurati usmjereno i povezano djelovanje više različitih struka (pri čemu svaka od njih istražuje u okviru svojih naučnih i praktičnih saznanja i metoda).

Uparednopravna analiza zakonskih propisa o multidisciplinarnom pristupu i djelovanju specijalizovanih istražnih timova pokazuje, npr., da je u Sloveniji, a na osnovu odgovarajućih izmjena u krivičnoprocesnom zakonodavstvu, 2010. godine donesena *Uredba o saradnji državnog tužilaštva, policije i drugih nadležnih državnih organa i institucija u otkrivanju i gonjenju učinilaca krivičnih djela te djelovanju specijalizovanih i zajedničkih istražnih grupa*.<sup>14</sup> Koje su promjene u Zakonu o kaznenom postupku omogućile donošenje ove uredbe?<sup>15</sup> Riječ je o pravu državnog tužioca (po službenoj dužnosti ili na pisanu inicijativu

---

<sup>13</sup> Hajrija Sijerčić-Čolić, “Uspješnost krivičnog postupka i neki strateški aspekti provođenja istrage za krivična djela privrednog kriminaliteta (osvrt na situaciju u BiH)”, u *Tužilačka istraga – regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni*, ur. Ivan Jovanović i Ana Petrović Jovanović (Beograd: OEBS Misija u Srbiji, 2014), str. 331–332.

<sup>14</sup> “Uredba o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin”, *Uradni list RS* 83/10.

<sup>15</sup> “Zakon o kazenskem postopku”, *Uradni list RS* 32/12, službeni prečišćeni tekst; 47/13 i 87/14.

policije) da u slučaju složenijih krivičnih djela (naročito ako je riječ o privrednom kriminalitetu, korupciji i organizovanom kriminalitetu), koja traže vrijeme i usmjereno djelovanje više organa i institucija, ustanovi specijalizovani istražni tim. Aktivnosti ovog specijalizovanog istražnog tima vodi i usmjerava državni tužilac; njegove članove imenuje rukovodilac nadležnog državnog organa ili institucije (npr., državni organi i institucije s područja poreza, carina, finansijskog poslovanja, vrijednosnih papira, sprečavanja pranja novca, sprečavanja korupcije, inspekcijiskog nadzora i sl.). U Zakonu o kaznenom postupku je također predviđeno da o ustanovljavanju specijalizovanog istražnog tima, njegovom sastavu, zadacima i načinu djelovanja odlučuje rukovodilac nadležnog tužilaštva pisanom naredbom po prethodnoj saglasnosti rukovodioca nadležnog organa ili institucije čiji su predstavnici dio specijalizovanog istražnog tima. U naredbi se također određuje osoba koja operativno rukovodi ovim timom i njene dužnosti. O formiranju specijalizovanog istražnog tima, rukovodilac nadležnog tužilaštva odmah obavještava generalnog državnog tužioca. S obzirom na to da specijalizovani istražni tim vodi državni tužilac, koji usmjerava rad policije i drugih organa, te donosi potrebne odluke, određeno je da se njemu dostavljaju svi prikupljeni podaci i dokumentacija, koji postaju dio državnotužilačkog spisa. Po odobrenju tužioca, ti se podaci saopštavaju policijskom službeniku koji je operativni rukovodilac, jer su mu podaci potrebni za sastavljanje potpune i kvalitetne prijave ili izvještaja o krivičnom djelu. Operativni rukovodilac (koji je u pravilu policajac ili kriminalista) brine o policijskim radnjama, kriminalističkim radnjama, usklađivanju rada sa državnim tužiocem, brzoj razmjeni informacija među članovima tima i drugim oblicima operativnog rada. Time je rad u timu usmjeren i usklađen u svakoj fazi istrage.

Formiranje ovih istražnih timova omogućava državnom tužiocu da u svakom trenutku raspolaže stručnjacima s određenih područja, kao što su oblasti poreza, carina, vrijednosnih papira, zaštita konkurencije, sprečavanje pranja novca, korupcije. Što se tiče ostalih članova istražnog tima, njima se omogućava da kao stručnjaci sa različitih područja sinhronizovano učestvuju u istraživanju krivičnog djela. Važno je naglasiti da članovi istražnog tima zadržavaju svoja izvorna ovlaštenja koja su im dodijeljena odgovarajućim zakonima i koriste ih u toku istrage. Posebno je važno međusobno učešće i povjerenje članova istražnog tima. Na ovaj način se u otkrivanju i dokazivanju privrednoga kriminaliteta osigurava potpuna i usklađena istraga. Zbog toga se može naglasiti da multidisciplinarni pristup omogućava udruživanje pravnog znanja i iskustva državnog tužioca sa znanjima kriminalističke taktike, tehnike i metodike, te znanjima stručnjaka iz drugih državnih organa i institucija. Prema pisanju tamošnjih autora, ovakvim promjenama na zakonodavnom planu i u praksi, u rasvjetljavanju privrednoga kriminaliteta, učinjen je veliki korak naprijed jer je: bolje usklađeno djelovanje različitih državnih organa i institucija koje učestvuju u otkrivanju i dokazivanju složenih krivičnih djela protiv privrede; osigurano je efikasnije izvođenje istražnih radnji, prikupljanje obavještenja, preduzimanje drugih mjera; stvoreni su uslovi za brže odvijanje krivičnog postupka; osigurana je koncentracija znanja članova

interdisciplinarnih timova; omogućeno je jačanje odgovornosti rukovodilaca državnih organa i institucija.<sup>16</sup>

Za razliku od Slovenije, u BiH formiranje *ad hoc* istražnog tima bliže uređuje *Uputstvo o postupanju i saradnji ovlaštenih službenih osoba i tužioca u provođenju radnji dokazivanja u toku istrage*.<sup>17</sup> Tamo je propisano da nakon obavještenja dežurnog tužioca o postojanju osnova sumnje da je počinjeno krivično djelo za koje je propisana kazna teža od deset godina, ili kada se radi o složenim i kompleksnim krivičnim djelima, bez obzira na zapriječenu kaznu, tužilac može formirati istražni tim u saradnji s agencijama za provođenje zakona. Ukoliko dođe do njegovog formiranja, tužilac i članovi istražnog tima će sačiniti zajednički plan provođenja istražnih radnji sa ciljem prikupljanja dokaza. Planom provođenja istražnih radnji detaljno će biti razrađene mjere i aktivnosti, dinamika njihovog preduzimanja, kao i zaduženja nosilaca tih aktivnosti i rokovi izvršenja. Tužilac može postupiti na opisani način ne samo u predistražnom postupku, nego i nakon donošenja naredbe o provođenju istrage. Iz izloženog je jednostavno zaključiti da su prednosti slovenačkog modela, u odnosu na rješenja u BiH, u rangu pravnih propisa koji uređuju djelovanje multidisciplinarnih istražnih timova s obzirom na to da su ti propisi sadržani u krivičnoprocesnom zakonodavstvu, kao i u preciznijem propisivanju uslova za njihovo formiranje i djelovanje. Trajna važnost multidisciplinarnog pristupa u otkrivanju i dokazivanju koruptivnih i privrednih krivičnih djela osigurava odlučnu usmjerenost na ovakav pristup u borbi protiv takvog kriminaliteta. Ne postoji razlog koji može opravdati koncepciju krivičnog pravosuđa u kojoj su krivičnoprocesni, kriminalistički ili finansijsko-računovodstveni aspekti otkrivanja i dokazivanja složenih krivičnih djela strogo odvojeni.

**c) Naredbe o neprovođenju i obustavi istrage i pritužba oštećenog.** O pravu oštećenog na podnošenje pritužbe na odluku tužioca o neprovođenju i obustavi istrage često se raspravlja upravo sa aspekta usporavanja krivičnoga gonjenja za koruptivna krivična djela, kao i onemogućavanja gonjenja za ta krivična djela. S obzirom na to da naše procesno pravo ne poznaje ustanovu supsidijarnog tužioca, kroz koju je moguće izvršiti kontrolu tužilačke odluke o nepreduzimanju ili odustajanju od krivičnoga gonjenja, pravo oštećenog na pritužbu vrlo često se dovodi u vezu sa efikasnim ostvarivanjem funkcije krivičnoga gonjenja, između ostalog, i kod koruptivnih krivičnih djela. Preporuke koje su rezultat provedenih

<sup>16</sup> Opširnije o djelovanju specijalizovanih istražnih timova, postignutim rezultatima i uočenim poteškoćama Tatjana Bobnar, "Delovanje specializiranih preiskovalnih skupin kot (nov) izziv pri preiskovanju gospodarske kriminalitete", *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 64, br. 2 (2013), str. 163–168.

<sup>17</sup> Potpisivanje Sporazuma o usvajanju i primjeni Uputstva o postupanju i saradnji ovlaštenih službenih osoba i tužioca u provođenju radnji dokazivanja tokom istrage između predstavnika tužilaštava i policijskih tijela u Bosni i Hercegovini obavljeno je 27. 9. 2013.

istraživanja potenciraju urgentnu i stručnu raspravu "...o adekvatnosti pravnog instituta pritužbe kao pravnog sredstva protiv negativnih tužilačkih odluka te neodređenosti zakonskih propisa u ovom domenu koji ostavljaju značajan prostor za arbitrarnost i zloupotrebe".<sup>18</sup> Stoga ćemo, u pregledu koji slijedi, ocrtati krizne tačke u postupanju po pritužbi oštećenog; krizne tačke se trebaju posmatrati kako u svjetlu efikasnosti krivičnoga gonjenja koruptivnih krivičnih djela, tako i specifičnosti organizacije tužilaštava u BiH i efikasnosti krivičnog postupka u smislu njegovog trajanja.

Iz prakse krivičnog pravosuđa jasno proizlazi da je dosadašnja primjena pritužbe oštećenog na naredbe tužioca o neprovođenju i obustavi istrage otvorila naročito sljedeća pitanja: kome se podnosi pritužba i ko o njoj odlučuje te u kojem se roku treba donijeti odluka o podnesenoj pritužbi.<sup>19</sup>

U odnosu na prvo pitanje (kome se podnosi pritužba i ko o njoj odlučuje), zakonima o krivičnom postupku je propisano da se pritužba podnosi uredu tužioca. U praksi je istaknuto različito tumačenje pojma 'ured tužioca', kako u smislu kome se podnosi pritužba, tako i u kontekstu ko odlučuje o ovom pravnom sredstvu. Kada je riječ o entitetskoj organizaciji tužilaštva, oštećeni podnosi pritužbu nadležnom kantonalnom tužilaštvu u FBiH, odnosno nadležnom okružnom tužilaštvu u RS-u. Da nije riječ o najvišem tužilaštvu na organizacionoj ljestvici tužilaštava u entitetima, zaključuje se na osnovu izdvajanja, iz opšteg pojma 'tužilac', pojmova 'glavni federalni tužilac' i 'glavni republički tužilac' i njihovog korištenja kao samostalnih pojmova na nekim drugim mjestima u zakonima o krivičnom postupku. Ovakav zaključak potvrđuju i *Obavezno uputstvo o postupku rješavanja pritužbi na naredbe o neprovođenju istrage, naredbe o obustavi istrage, kao i pritužbi zbog neefikasnog rada tužilaca u krivičnim predmetima* u FBiH<sup>20</sup> (u daljnjem tekstu: *Obavezno uputstvo/13*), kao i *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju Republičkog tužilaštva Republike Srpske i okružnih tužilaštava Republike Srpske* (iz 2006. godine, u daljnjem tekstu: *Pravilnik*). Prethodno izloženo nije aktuelno na nivou BiH, niti u BDBiH.

U okviru kantonalnog, odnosno okružnog tužilaštva također se postavlja pitanje na šta se odnosi pojam "ured tužioca", tj. ko odlučuje o pritužbi oštećenog. Smatramo ispravnim stav da je glavni tužilac nadležan donijeti odluku povodom

---

<sup>18</sup> *Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu*, str. 101.

<sup>19</sup> Opširnije Hajrija Sijerčić-Čolić, "Položaj oštećenog u krivičnom procesnom pravu u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na pravo oštećenog da podnese pritužbu zbog neprovođenja i obustave istrage", *Pravo i pravda: časopis za pravnu teoriju i praksu* XV, br. 1 (2016), str. 41–70; Slavo Lakić, *Pritužba kao pravno sredstvo u krivično-procesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine* (Sarajevo, oktobar 2014), str. 4. i dalje kako slijedi. Milorad Barašin i Ćazim Hasanspahić, "Način rješavanja prigovora/pritužbi na odluke tužilaca u kontekstu unutrašnjeg funkcionisanja tužilaštva", *Izbor sudske prakse* 18, br. 5 (2010), str. 67–69.

<sup>20</sup> Broj A-632/2013 od 29. 10. 2013.



pritužbe oštećenog.<sup>21</sup> Ovakav stav je u skladu s načelima koja su specifična za organizaciju i funkcionisanje tužilaštva kao državnog organa, a to su načela jedinstva i nedjeljivosti tužilaštva, te monokratskog i hijerarhijskog uređenja.<sup>22</sup>

Međutim, stvari nisu tako jednostavne, niti su pozitivnopravna rješenja jednoobrazna u našem krivičnom pravosuđu. Naime, s obzirom na to da zakoni o krivičnom postupku nisu propisali način postupanja u vezi s pritužbom niti odredili značenje pojma “ured tužioca”, u praksi se javljaju različiti pristupi u traženju odgovora na ovo pitanje.

Tako je *Pravilnikom* propisano da se pritužba podnosi kolegiju tužilaca nadležnog tužilaštva, te da tužilac koji je zadužen za predmet povodom kojeg je uložena pritužba na kolegiju izlaže razloge za donošenje svoje odluke. Ukoliko kolegij smatra da objašnjenje nije zadovoljavajuće, glavni tužilac ili šef odjela određuje tužioca izvjestioca po pritužbi iz reda tužilaca koji nije postupao u tom predmetu. Tužilac izvjestilac može, po potrebi, od tužioca koji je postupao u predmetu pribaviti izvještaj o radu po predmetu, može izvršiti provjeru dokaza u predmetu ili pribaviti potrebne dokaze i spise. Kolegij može zaključiti kako je tužilac postupio u skladu s procesnim zakonom, te da je njegova odluka o neprovođenju ili obustavi istrage ispravna. U tom slučaju kolegij potvrđuje odluku postupajućeg tužioca. Ako kolegij zaključi da “predmet ne bi trebao biti zatvoren”, dat će instrukcije za nastavak rada u tom predmetu (čl. 109. *Pravilnika*).

Za razliku od izloženog, *Obaveznim uputstvom/13* je na drukčiji način propisana procedura odlučivanja povodom pritužbe oštećenog. Naime, postupajući tužilac ili tužilac koji je zadužen za rad po pritužbi, nakon razmatranja sadržaja i osnovanosti pritužbe, priprema mišljenje o osnovanosti pritužbe, koje dostavlja glavnom tužiocu. Glavni tužilac će samostalno ili u saradnji sa zamjenikom i rukovodiocem odgovarajućeg odjela tužilaštva, razmotriti pritužbu i dostavljeno mišljenje i donijeti odluku da li je mišljenje pravilno, odnosno da li je pritužba osnovana ili neosnovana. U postupku ispitivanja pravilnosti mišljenja postupajućeg tužioca povodom ocjene osnovanosti podnesene pritužbe, glavni tužilac će ocijeniti potrebu vršenja uvida u konkretan krivični predmet, odnosno ocijeniti da li mišljenje postupajućeg tužioca treba razmotriti na kolegiju tužilaštva. Razmatranje na kolegiju tužilaštva neophodno je osigurati u svakom slučaju ako je zauzeto pravno stanovište u konkretnom predmetu od uticaja na ujednačavanje prakse postupanja drugih tužilaca u sličnim krivičnim predmetima (t. 5 *Obaveznog uputstva/13*). *Obaveznim uputstvom/13* je, između ostalog, propisano da ako glavni tužilac ocijeni da je pritužba osnovana, pismeno će opozvati naredbu o neprovođenju istrage i obavijestiti o tome postupajućeg tužioca, kojom prilikom

<sup>21</sup> Lakić, Pritužba kao pravno sredstvo u krivično-procesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, str. 9–10.

<sup>22</sup> U tom su smislu i odredbe brojnih zakona o tužilaštvima u BiH, te pravilnika o unutrašnjoj organizaciji tužilaštva.

će mu naložiti preduzimanje mjera i radnji u cilju pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja, na osnovu kojeg će se donijeti konačna odluka (t. 6 *Obaveznog uputstva/13*). Preduzimanje neophodnih radnji i mjera nalaže se i kad je donesena naredba o obustavi istrage (t. 7 i 8 *Obaveznog uputstva/13*). Postupajući tužilac može zatražiti od glavnog federalnog tužioca i/ili kolegija Federalnog tužilaštva FBiH mišljenje o tome da li je odluka glavnog kantonalnog tužioca pravilna i u skladu sa zakonom (t. 10 *Obaveznog uputstva/13*).

Pozitivnopravni i praktični okvir o nadležnostima za odlučivanje o pritužbi oštećenog upotpunjuju i ona rješenja i aktivnosti kojima se nastoje ublažiti pravne praznine, ujednačiti postupanje kantonalnih i okružnih tužilaštava, te zaštititi prava osoba ovlaštenih na podnošenje pritužbe, naročito oštećenih.<sup>23</sup> Zato je glavni federalni tužilac, polazeći od propisanih nadležnosti kojima na osnovu Zakona o Federalnom tužilaštvu Federacije Bosne i Hercegovine<sup>24</sup> raspolaže<sup>25</sup> i po prethodno pribavljenom mišljenju kolegija Federalnog tužilaštva FBiH, donio *Obavezno uputstvo/13*. Analizirajući rad kantonalnih tužilaštava, glavni federalni tužilac donio je 2015. godine još jedno obavezno uputstvo pod nazivom *Obavezno uputstvo o načinu i formi obavještanja o naredbi o obustavi istrage* (A-164/2015 od 16. 3. 2015). Prema tom uputstvu, prilikom obavještanja o obustavi istrage, “oštećenog je potrebno poučiti o pravu na podnošenje pritužbe kantonalnom tužilaštvu, odnosno Federalnom tužilaštvu FBiH u situacijama kada je pritužba odbačena kao neblagovremena ili odbijena kao neosnovana”. Čin uspostavljanja ravnoteže interesa u krivičnom postupku povodom odluke tužioca o neprovođenju, odnosno obustavi istrage opisan je i u *Izveštaju o radu Federalnog tužilaštva Federacije Bosne i Hercegovine*, pod naslovom “Ostvarivanje funkcije nadzora nad radom kantonalnih tužilaštava u FBiH”. U ovom je dokumentu navedeno sljedeće: “U postupku rješavanja pritužbi podnosioca prijave i/ili oštećenog na konačnu odluku Ureda glavnog kantonalnog tužioca o neprovođenju istrage (član 231 stav 3 i 4 ZKP FBiH), odnosno o obustavi istrage (član 239 stav 2 ZKP FBiH), federalni tužioci, u cilju ispitivanja osnovanosti pritužbe, pribavljaju krivični predmet kantonalnog tužioca i tom prilikom vrše nadzor da li je u konkretnom slučaju pravilno primijenjen Krivični zakon FBiH (član 20 Zakona o Federalnom tužilaštvu FBiH). O ishodu rješavanja pritužbe obavještava se podnosilac pritužbe i kantonalno tužilaštvo. Ova vrsta nadzora predstavlja najčešći način vršenja nadzora nad radom kantonalnih tužilaštava, a isti se odnosi i na pritužbe zbog neefikasnog postupanja kantonalnih tužilaštava u krivičnim predmetima, kada se kantonalnim tužilaštvima daju konkretne upute

---

<sup>23</sup> *Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu*, str. 99.

<sup>24</sup> “Zakon o Federalnom tužilaštvu Federacije Bosne i Hercegovine”, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* 42/02 i 19/03.

<sup>25</sup> *Ibid.*, čl. 9. st. 1. u vezi s čl. 20. st. 1.

u pogledu prioritetnog i efikasnog rješavanja tih predmeta. Treba napomenuti da ova vrsta nadzora zaslužuje posebnu pažnju kako zbog prakse Ustavnog suda BiH u pogledu pravilne primjene člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i konkretnih odluka u kojima je predmet ocjene tog Suda bilo i pitanje rješavanja predmeta od strane tužilaštava u razumnom roku, tako i zbog obaveze realizacije Planova rješavanja starih predmeta, te sprečavanja nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja u tim predmetima.”<sup>26</sup>

Također, i glavni republički tužilac, a u okviru djelokruga svog rada određenog članom 9 Zakona o tužilaštvima Republike Srpske,<sup>27</sup> može davati opšta ili pojedinačna uputstva i pratiti rad na rješavanju konkretnih predmeta (čl. 20 Zakona). Kao što smo već naveli, u RS-u se primjenjuje *Pravilnik*, u kojem je navedeno da o pritužbama odlučuje kolegij tužilaca nadležnog tužilaštva (čl. 19. st. 1. t. c. i čl. 28. st. 1. t. c) *Pravilnika*). Iako to nije propisano u navedenom pravilniku, niti je doneseno posebno uputstvo glavnog republičkog tužioca o razmatranju i odlučivanju po pritužbama na odluke okružnih tužilaštava, ipak Republičko tužilaštvo od 2012. godine prihvata i odlučuje po pritužbama na konačnu odluku okružnih tužilaštava.<sup>28</sup>

Pitanje koje se logično nadovezuje na prethodna izlaganja jeste pitanje o odlučivanju po izjavljenim pritužbama oštećenih u postupcima koji se vode pred Tužilaštvom BiH i Tužilaštvom Brčko distrikta BiH. Slijedom procesnih zakona, pritužbe na odluke tužioca o neprovođenju, odnosno obustavi istrage upućuju se uredu tužioca, a zbog specifične tužilačke organizacije na nivou BiH i u Brčko distriktu BiH ne postoji mogućnost preispitivanja negativnih tužilačkih odluka povodom pritužbe oštećenog od strane bilo koga van tih institucija.<sup>29</sup> U okviru spomenutih tužilaštava, o pritužbama odlučuje glavni tužilac Tužilaštva BiH<sup>30</sup>, odnosno glavni tužilac Tužilaštva BDBiH. Zbog toga je u *Dijagnostičkoj analizi integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu* preporučeno razmatranje mogućnosti razvijanja objektivnih kriterija za rješavanje pritužbi u spomenutim tužilaštvima po uzoru na obavezna uputstva glavnog federalnog tužioca.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Federalno tužilaštvo/tužiteljstvo Federacije Bosne i Hercegovine, Izvještaj o radu Federalnog tužilaštva Federacije Bosne i Hercegovine za 2015. godinu (Sarajevo: Federalno tužilaštvo/tužiteljstvo Federacije Bosne i Hercegovine, 2016), str. 15–16.

<sup>27</sup> “Zakon o tužilaštvima Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske*, 55/02, 85/03, 115/03, 37/06 i 68/07.

<sup>28</sup> Navedeno prema *Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu*, str. 100.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> “Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Tužilaštva Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 29/14, čl. 8. st. 1. t. n).

<sup>31</sup> *Ibid.*, str. 101.

Drugo je pitanje: U kojem roku treba donijeti odluku o podnesenoj pritužbi? S obzirom na to da procesni zakoni ne propisuju rok u kojem treba odlučiti o ovom pravnom sredstvu, na ovom mjestu treba navesti rokove koji su sastavni dio *Obaveznog uputstva*. Naime, glavni federalni tužilac, u cilju ujednačavanja prakse postupanja kantonalnih tužilaštava, donio je 13. 3. 2015. dopunu *Obaveznog uputstva* (A-164/2015). Prema ovom aktu, glavni kantonalni tužilac je dužan preduzeti mjere i aktivnosti povodom pritužbe oštećenog najkasnije u roku od mjesec dana od dana prijema pritužbe u krivičnim predmetima u oblasti opšteg kriminaliteta, odnosno najkasnije u roku od tri mjeseca od dana prijema pritužbe u krivičnim predmetima u oblasti korupcije, privrednog i organizovanoga kriminaliteta, te ratnih zločina.

## 2.2. Posebno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini o suzbijanju koruptivnih krivičnih djela

Slažemo se sa stavom da se *procesuiranje predmeta korupcije smatra efikasnim ako ih pravosudni sistem rješava na profesionalan i nezavisan način, bez nerazumnih odlaganja i zaostataka*.<sup>32</sup> Također, u Antikorupcijskom izvještaju Evropske unije navodi se da *nedostatak kapaciteta, ali i odlučnosti pravosuđa u procesuiranju predmeta korupcije dovodi do pretjerano dugih postupaka, što u konačnici može rezultirati i zastarom tih predmeta. Osim toga, identificiran je i problem praktične primjene proceduralnih pravila na način koji može dovesti do značajnih odlaganja, koja su u nekim slučajevima usmjerena i na izbjegavanje okončanja sudskih postupaka*.<sup>33</sup>

Ove stavove potvrđuje i stanje u BiH kada je riječ o posebnim zakonima koji se odnose na otkrivanje i dokazivanje koruptivnih krivičnih djela. Prije svega mislimo na Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>34</sup> i Zakon o suzbijanju korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala<sup>35</sup>. Tim zakonima je u okviru Federalnog tužilaštva osnovano *Posebno odjeljenje Federalnog tužilaštva Federacije BiH za suzbijanje korupcije, organizovanog i međukantonalnog kriminala*; u Republičkom tužilaštvu

---

<sup>32</sup> Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH*, str. 10.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> “Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u Federaciji Bosne i Hercegovine”, *Službene novine Federacije BiH* 59/14.

<sup>35</sup> “Zakon o suzbijanju korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 39/16; stupanjem na snagu ovog zakona prestao je vrijediti “Zakon o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 37/06, 69/06 i 99/07.

RS-a osnovano je *Posebno odjeljenje za suzbijanje korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala*. Uzimajući u obzir obrazloženja razloga za donošenje spomenutih zakona mogu se uočiti konstatacije da su zakonski tekstovi prihvaćeni sa namjerom usklađivanja normativnog i institucionalnog okvira sa međunarodnim standardima u oblasti efikasnije borbe protiv korupcije i uopšte organizovanoga kriminaliteta. U tom smislu, u Obrazloženju Prijedloga zakona na nivou Federacije BiH navode se i drugi razlozi za njegovo donošenje, koji se "...tiču nesporne činjenice da su korupcija, privredni kriminal, posebno zloupotrebe u postupcima privatizacije, poreske utaje i druga teška krivična djela jedan od najizraženijih društvenih problema koji izazivaju niz drugih negativnih pojava, kao što su siromaštvo, nezaposlenost, nejednakost građana, loša ekonomska i općenito situacija u društvu i dr. S druge strane, zvanični pokazatelji, statistički izvještaji i percepcija javnosti pokazuju hroničnu nemogućnost institucija vlasti da se odlučno počnu boriti protiv tih pojava, posebno korupcije koja je sveprisutna u društvu. Očigledno je da postojeći zakonski i institucionalni mehanizmi u Federaciji Bosne i Hercegovine nisu adekvatni da bi se moglo realno očekivati da pravosudne institucije na kantonalnim nivoima, koje su prema važećim propisima trenutno stvarno nadležne za ova krivična djela (iako su prema Ustavu neka od njih u isključivoj nadležnosti Federacije BiH), mogle nešto radikalno uraditi da se postojeće stanje promijeni".<sup>36</sup> Kao što je poznato, u Federaciji BiH još uvijek nije došlo do primjene ovog zakona iz različitih razloga, a najčešće se spominje nedostatak materijalnih i finansijskih sredstava za osnivanje Posebnog odjeljenja i rad njegovih tužilaca. Ako se prihvate izneseni razlozi za donošenje ovog zakona, onda ne treba posebno isticati štetnost njegovog neprimjenjivanja.

Za razliku od Federacije BiH, u Republici Srpskoj je formirano Specijalno tužilaštvo, odnosno od 1. jula 2016. godine, Posebno odjeljenje Republičkog tužilaštva zbog primjene specifičnih propisa o suzbijanju korupcije i privrednog kriminaliteta. Zakonske forme i odnosi kojima se čuva i afirmiše otkrivanje i dokazivanje koruptivnih krivičnih djela traže primjenu. Na konferenciji "Pravosuđe – trenutno stanje i perspektiva sa akcentom na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala", koja je održana u Banjoj Luci 1. i 2. 2. 2018. raspravljalo se, između ostalog, i o efikasnosti u radu Posebnog odjeljenja Republičkog tužilaštva i Odjeljenja za suzbijanje korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala pri Okružnom sudu Banja Luka. Imajući u vidu te rasprave, dolazi se do zaključka da prepreke uspješnijem otkrivanju i dokazivanju koruptivnih krivičnih djela ne nastaju samo prolongiranjem primjene zakonskih normi (kako je to u Federaciji BiH), već i neadekvatnim ostvarivanjem funkcija krivičnoga gonjenja i presuđenja za ta krivična djela (kako se to navodi za drugi entitet).

---

<sup>36</sup> Ministarstvo pravde Federacije Bosne i Hercegovine, Obrazloženje Prijedloga Zakona o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u Federaciji Bosne i Hercegovine (Sarajevo: Ministarstvo pravde Federacije Bosne i Hercegovine, april 2014), str. 17.

### 3.

## Procesuiranje korupcije u Bosni i Hercegovini – organizacionopravni aspekti

Složena ustavna struktura BiH negativno se odražava na organizacijsku strukturu organa krivičnog pravosuđa, posebno tužilaštava i policijskih agencija. Nepovezanost tužilačke organizacije u smislu da u BiH tužilaštvo nije jedinstvena organizacija, u kojoj bi sva tužilaštva bila po vertikalnoj liniji povezana i gdje bi na tužilačkoj ljestvici bilo najviše i najniže tužilaštvo (načelo jedinstva tužilaštva realizovano je samo u entitetima), disperzija policijskih agencija na četiri nivoa vlasti, bez kohezionih veza između njih (pa čak ni na entitetskom nivou u Federaciji BiH), te rasprave između tužilaštava i policijskih agencija o (ne) nadležnostima u ostvarivanju funkcije krivičnoga gonjenja (na nivou tužilaštava), odnosno preduzimanju radnji na otkrivanju krivičnih djela i njihovih počinitelaca (na nivou policijskih agencija) značajno utiču na efektivnost i efikasnost u otkrivanju koruptivnih krivičnih djela.

U kontekstu prethodnih napomena, složenost odnosa u organizaciji policijskih tijela i njihova međusobna saradnja dodatno dolazi do izražaja u Federaciji BiH. Odgovornosti i zadaci (nadležnost) Ministarstva unutrašnjih poslova Federacije BiH, po kojima djeluje Federalna uprava policije, propisani su Zakonom o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine<sup>37</sup> i odnose se na sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela terorizma, međukantonalnoga kriminaliteta, stavljanja u promet opojnih droga i organizovanoga kriminaliteta i druga krivična djela u nadležnosti Federacije BiH, te pronalaženje i hvatanje počinitelaca tih krivičnih djela i njihovo privođenje nadležnim organima. Postoje dvije kategorije kriminaliteta kojima se bavi Federalna uprava policije. U prvu kategoriju spada međukantonalni kriminalitet, tj. sva krivična djela iz Krivičnog zakona Federacije BiH izvršena u dva ili više kantona. Drugu kategoriju čine određena krivična djela izvršena na području nekog od kantona. Federalna uprava policije istražuje krivična djela izvršena na području kantona kada ta djela potpadaju pod njenu nadležnost (npr. krivična djela terorizma, međukantonalni kriminal, stavljanje u promet opojnih droga i organizovani kriminal). Ostala

---

<sup>37</sup> “Zakon o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine”, *Službene novine Federacije BiH* 81/14.

krivična djela istražuju kantonalna policijska tijela. Prema tome, Federacija BiH ima decentralizovanu policiju, sa elementima koordinacije. To svakako nepovoljno utiče na otkrivanje i dokazivanje koruptivnih krivičnih djela. Što se tiče kantona, postoji deset kantonalnih ministarstava u Federaciji BiH. Kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova podređena su vladama i skupštinama kantona. Postoji deset kantonalnih uprava policije, od kojih je svaka podređena svom ministarstvu unutrašnjih poslova. Kantonalne policijske agencije nisu hijerarhijski podređene niti jednom drugom policijskom tijelu i u potpunosti su nezavisne u svom radu. Odgovornosti kantonalnih policijskih agencija propisane su kantonalnim zakonima o unutrašnjim poslovima i zakonima Federacije BiH. Ovakva organizacija policijskih tijela u Federaciji i kantonima, te njihova nepovezanost predstavlja slabu kariku u otkrivanju i suzbijanju korupcije.

Znatno bolja situacija je u Republici Srpskoj. Zadaci i odgovornosti (nadležnosti) Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske propisani su Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima<sup>38</sup>. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske sastoji se od šest centara javne bezbjednosti, koji su direktno podređeni Upravi policije i Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske. Ministarstvo unutrašnjih poslova RS-a ima, dakle, centralizovanu organizacijsku strukturu, sa jasnim procedurama koje se odnose na koordinaciju i subordinaciju<sup>39</sup>, što u Federaciji BiH očigledno nedostaje.

Uz naznačene probleme u organizacijskoj strukturi policijskih agencija odvojeno se postavlja pitanje njihove međusobne saradnje u otkrivanju i dokazivanju krivičnih djela, kao i saradnje sa nadležnim tužilaštvima. Provedena istraživanja, kao i rasprave u stručnim krugovima upozoravaju na to da nezavisnost policijskih službenika (koja je ustanovljena zakonima o policijskim službenicima) može biti ograničena od strane rukovodilaca kroz dodjelu predmeta u rad, usmjeravanje operativnog rada, uskraćivanje materijalnih i tehničkih sredstava za rad ili kroz neadekvatno definisanje prioriteta i pasivan odnos prema predmetima.<sup>40</sup> Također, neke analize upozoravaju na to da nema optimizma "...ni kada je riječ o izvoru saznanja za koruptivna ponašanja, uz konstataciju da je otkrivanje koruptivnih krivičnih djela uglavnom reaktivno, odnosno vezano za formalnu prijavu oštećenih osoba, dok je za tek 22% tih djela izvor saznanja operativni rad policijskih organa".<sup>41</sup>

Na kraju, odvijanje krivičnih postupaka uopšte, pa i za koruptivna krivična djela zavisi u velikoj mjeri od načina na koji tužioci i ovlaštene službene osobe

---

<sup>38</sup> "Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima", *Službeni glasnik Republike Srpske* 57/16 i 110/16.

<sup>39</sup> Hajrija Sijerčić-Čolić i Mak Radičić, *Organizacija i nadležnost policijskih tijela u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Perfecta, 2015).

<sup>40</sup> *Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu*, str. 24.

<sup>41</sup> Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH*, str. 9.

odluče iskoristiti zakonska ovlaštenja i autoritet. Njihova prava i dužnosti u otkrivanju nezakonitih ponašanja i njihovom krivičnom gonjenju daju poseban ton opštoj društvenoj i državnoj aktivnosti u borbi protiv korupcije. Zato je ideja o intenzivnijem istraživanju međusobnih odnosa tužilaca i ovlaštenih službenih osoba u otkrivanju i dokazivanju krivičnih djela podstaknuta namjerama o detaljnijem proučavanju njihovih prava i dužnosti, potpunijom ocjenom njihovih uloga i međusobnih odnosa u spomenutim aktivnostima, te sagledavanjem pravnih i sistemskih aspekata krivičnoga gonjenja, istraživanja i dokazivanja krivičnih djela.

U istraživanju o međusobnim odnosima tužilaca i ovlaštenih službenih osoba u otkrivanju i dokazivanju krivičnih djela<sup>42</sup> postavljena su, između ostalog, pitanja o pravima i dužnostima ovlaštenih službenih osoba i tužilaca u otkrivanju i dokazivanju krivičnih djela, preprekama za otkrivanje i dokazivanje krivičnih djela i efikasno odvijanje istrage, te o korelacijama među faktorima koji onemogućavaju efikasnost u suzbijanju kriminaliteta i procesuiranju krivičnih djela i njihovih počinilaca.

Iskazani stavovi ispitanika i provedene analize u BiH potvrdili su sljedeće:

- u provođenju krivičnog postupka prisutan je širok dijapazon različitih prepreka (neadekvatne istraživačke sposobnosti organa krivičnog postupka, neorganizovanje zajedničkih edukacija tužilaca i ovlaštenih službenih osoba, nedovoljno provedena i usklađena specijalizacija u tužilaštvima i policijskim agencijama i dr.) za otkrivanje i dokazivanje krivičnih djela, koje utiču nepovoljno na njegovo nesmetano odvijanje;
- način odvijanja i nivo edukacije u vezi s provođenjem krivičnog postupka nije zadovoljavajući u odnosu na potrebe i očekivanja subjekata krivičnog postupka;
- značajni strukturalni problemi i izazovi (brojnost predmeta, nedovoljan broj tužilaca, složenost dokazivanja krivičnih djela, uslovi rada, materijalna sredstva i dr.), koji negativno utiču na nesmetano odvijanje krivičnih postupaka;
- često neadekvatne subjektivne i psihološke karakteristike ovlaštenih službenih osoba i tužilaca, koje igraju važnu ulogu u organizaciji procesa rada na otkrivanju i dokazivanju koruptivnih krivičnih djela. Riječ je o onim karakteristikama koje se ispoljavaju u sposobnostima spomenutih subjekata i

---

<sup>42</sup> Hajrija Sijerčić-Čolić, *Međusobni odnosi tužilaca i ovlaštenih službenih osoba s aspekta efikasnosti otkrivanja i dokazivanja krivičnih djela – istraživanje o primjeni krivičnoprocesnih zakona u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Evropska unija – EU podrška provedbi zakona, 2014). Uzorak se sastojao od 499 ispitanika, podijeljenih na dva subuzorka. Prvi subuzorak ispitanika činile su ovlaštene službene osobe (policajci, inspektori, istražitelji, načelnici, samostalni inspektori, šefovi odsjeka, komandiri policijskih stanica, pomoćnici komandira te druge različite kategorije, n = 387) iz populacije ovlaštenih službenih osoba zaposlenih u policijskim agencijama na svim nivoima u BiH. Drugi subuzorak ispitanika (n = 112) činili su tužioci angažovani u različitim tužilaštvima u BiH (Tužilaštvo BiH, entitetska tužilaštva, Tužilaštvo Brčko distrikta BiH). Oba subuzorka ispitanika odabrana su metodom slučajnog izbora.



njihovoj volji da preduzimanje radnji na otkrivanju i dokazivanju krivičnih djela bude produktivno, efikasno i kvalitetno;

- kada je riječ o organizaciji rada, problem predstavlja i nedovoljna kadrovska popunjenost u smislu broja ovlaštenih službenih osoba i tužilaca, njihovo stručno osposobljavanje, naročito za specifične oblike krivičnih djela, u koja se ubrajaju i koruptivna krivična djela, te primjenjivanje novih metoda u radu na otkrivanju i dokazivanju krivičnih djela;

- na normativnom planu (posebno vezano za zakon o krivičnom postupku), ispitanici ističu da im propisi adekvatno uređuju prava i dužnosti, odgovornost za efikasno suzbijanje kriminaliteta, otkrivanje i dokazivanje krivičnih djela, međusobnu aktivnu saradnju; ono što bi trebalo dalje razvijati kroz zakon o krivičnom postupku odnosi se na formalizovanje izvještaja o posebnim istražnim radnjama, donošenje propisa o zajedničkim istražnim timovima, specijalizaciju ovlaštenih službenih osoba i tužilaca u pogledu otkrivanja i dokazivanja specifičnih krivičnih djela, te utvrđivanje odgovornosti ovlaštenih službenih osoba i tužilaca zbog propusta u otkrivanju i dokazivanju krivičnih djela, te zbog neblagovremenog preduzimanja različitih radnji i mjera i/ili neadekvatnog provođenja istrage. U pogledu drugih zakona, npr. o tužilaštvima ili policijskim agencijama, formulisani su prijedlozi o novoj organizaciji tužilaštva u BiH, utvrđivanju položaja stručnih saradnika u tužilaštvima, zatim o stručnim kvalifikacijama koje bi se uvažavale prilikom izbora istražitelja, korištenju baza podataka, međusobnom povezivanju odgovarajućih organa i agencija kako bi se poboljšalo otkrivanje i dokazivanje krivičnih djela;

- oni koji nisu zadovoljni međusobnom saradnjom ključnih aktera u deskriptivnim odgovorima ukazuju na određene probleme, kako u praksi tako i na normativnom planu. Riječ je o nedovoljnom planiranju zajedničkih istražnih aktivnosti, neadekvatnoj aktivnosti i jednih i drugih na otkrivanju i dokazivanju krivičnih djela, neobavještavanju ovlaštenih službenih osoba o rezultatima istrage, prebacivanju poslova na nedovoljnoiskusne stručne saradnike u tužilaštvu, nedonošenje podzakonskih akata o međusobnoj saradnji tužilaca i ovlaštenih službenih osoba, te nedonošenje podzakonskih akata o preduzimanju posebnih istražnih radnji.

## 4.

# Zaključci i preporuke

Prethodna izlaganja ukazuju na određene slabosti u procesuiranju koruptivnih krivičnih djela, neposredno i posredno.

a) Neposredno uočene slabosti, za potrebe ovog istraživanja, fokusirane su na normativni, organizacijski i praktični nivo. Sva tri nivoa se prepliću jer određeni normativni i organizacijski nedostaci doprinose razvijanju slabije prakse u otkrivanju i dokazivanju krivičnih djela koja se nalaze na Listi koruptivnih krivičnih djela Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH. To se vidi poređenjem zaključaka o normativnim rješenjima i njihovoj praktičnoj primjeni, posebno ako se imaju u vidu provedena istraživanja, o kojima se govori na prethodnim stranicama.

Analiza specifičnih procesnih rješenja potvrđuje da je potrebno čim prije postupiti po odluci Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/16 od 1. 6. 2017. te usvojiti izmjene i dopune ZKPBH kako bi se njegove neustavne odredbe usaglasile sa Ustavom BiH. Takve izmjene i dopune su neophodne i u ostala tri zakona o krivičnom postupku. Tom zakonodavnom aktivnošću pravosuđe u BiH će ponovo, na normativnom planu, imati potrebne mehanizme za suzbijanje koruptivnih krivičnih djela. Neophodno je u tom procesu potencirati ne samo efikasnije suzbijanje korupcije i organizovanoga kriminaliteta već i pravo na pravično proveden krivični postupak. To dalje znači da nova zakonska rješenja o posebnim istražnim radnjama moraju odgovoriti na zahtjeve iz međunarodnih dokumenata o borbi protiv kriminaliteta i na standarde međunarodnog prava ljudskih prava. Kada zakonodavac pronade ispravno rješenje u smislu merituma pitanja o kojima se raspravlja, onda su i oni koji primjenjuju procesni zakon sve bliži nastojanju da takvo racionalno rješenje ugrade u konkretni krivični postupak i sudsku odluku.

Slabosti u otkrivanju i dokazivanju koruptivnih krivičnih djela i izvršena analiza na tom planu pokazuju da je neophodno dizajnirati novi pristup zahtjevima za multidisciplinarnim angažovanjem u otkrivanju i dokazivanju korupcije. Procesni zakoni ne mogu riješiti ta pitanja potpuno i “za sva vremena”, ali mogu obuhvatiti propise o multidisciplinarnom pristupu i djelovanju specijalizovanih istražnih timova u otkrivanju i dokazivanju koruptivnih i drugih složenih krivičnih djela. Zakonska obaveza o djelovanju multidisciplinarnih istražnih timova omogućava usklađenije djelovanje organa krivičnog postupka koji učestvuju u otkrivanju i dokazivanju koruptivnih krivičnih djela, efikasnije izvođenje istražnih radnji, kao i efikasnije odvijanje krivičnog postupka.

U zakonima o krivičnom postupku potrebno je preciznije odrediti prava oštećenog u slučaju kada tužilac ne preduzme krivično gonjenje ili odustane od njega. Važeća zakonska rješenja o pravu na pritužbu samo su dio mozaika efikasnog ostvarivanja funkcije krivičnoga gonjenja. Iz prakse krivičnog pravosuđa može se zaključiti da

su intervencije naročito potrebne u pogledu sljedećih pitanja: kome se podnosi pritužba, ko o njoj odlučuje, u kojem roku treba donijeti odluku o podnesenoj pritužbi, kakve se odluke mogu donijeti prilikom rješavanja o pritužbi oštećenog.

Slabosti u procesuiranju korupcije razvijaju se i zbog zastoja u osnivanju Posebnog odjela Federalnog tužilaštva Federacije BiH za suzbijanje korupcije, organizovanog i međukantonalnog kriminala. Neophodno je ukloniti materijalne i druge prepreke za osnivanje ovog odjela i tako omogućiti primjenu posebnog zakonodavstva o suzbijanju koruptivnih krivičnih djela.

Što se tiče organizacionopravnih aspekata i procesuiranja korupcije u BiH, prijedlozi su u ovom zaključnom osvrtu skromni. Naime, složena ustavna struktura BiH, složenost ustavnog uređenja Federacije BiH, nepovezanost četiri nivoa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, sve to zajedno onemogućava isticanje zahtjeva koji bi bili primjereni strateškom pristupu suzbijanju koruptivnih krivičnih djela (npr., kada je riječ o jedinstvenoj tužilačkoj organizaciji u zemlji ili suštinskoj povezanosti policijskih tijela i njihovoj međusobnoj saradnji). Ali ono što se može istaći jeste adekvatno korištenje zakonskih prava i dužnosti kako od strane tužilaštava tako i od policijskih agencija. Jer, na ostvarivanje funkcije krivičnoga gonjenja za koruptivna krivična djela utiče način na koji tužioc i ovlaštene službene osobe iz različitih policijskih agencija koriste zakonska prava i dužnosti u otkrivanju nezakonitih radnji, njihovom krivičnom gonjenju i dokazivanju na sudu.

b) Posredno uočene slabosti, a na osnovu razmatranja u ovom radu, odnose se na nedostatke koji prate bosanskohercegovačko krivično pravosuđe. Naprimjer, davno je uočeno da je vođenje podataka o različitim aspektima kretanja kriminaliteta u BiH nedovoljno, nepotpuno i neujednačeno i da takvo stanje otežava izvođenje pravilnih zaključaka o fenomenu koruptivnih krivičnih djela. Podaci koji se obrađuju za potrebe neke studije ili analize tako daju ili mogu dati izmijenjenu sliku o pitanjima koja se postavljaju, analiziraju i na koja se traže odgovori. I teorijski radovi i stavovi prakse ukazuju na ove poteškoće, čijem sistematskom rješavanju treba pristupiti čim prije. Također, rijetko se aspekti otkrivanja i dokazivanja koruptivnih krivičnih djela (ali ne samo njih) postavljaju u okvire kriminoloških analiza. Traženje uzroka za izvršenje krivičnih djela korupcije, oblici u kojima se manifestuju zloupotrebe službenih i drugih ovlaštenja u širem smislu riječi, specifičnosti njihovih izvršilaca, kao i druga pitanja koja su u vezi, često, na ovim našim prostorima, ostaju bez adekvatnog kriminološkog proučavanja.

Za raspravu o slabostima i problemima u procesuiranju koruptivnih krivičnih djela, kreiranju strategija za suzbijanje korupcije, kreiranju kaznene i, šire, kriminalne politike nije dovoljno da se pažnja usmjeri samo na analizu pravnog okvira, istraživanje sudske prakse ili istraživanje stavova javnosti, te pisanja sredstava javnog informisanja. Složena i važna društvena aktivnost suzbijanja i procesuiranja koruptivnih krivičnih djela zahtijeva širenje spektra pitanja, njihovo identifikovanje i rješavanje. U periodu koji dolazi i koji treba vezati za pregovaračka poglavlja sa Evropskom unijom ni BiH neće moći izbjeći te kompleksne zahvate.

## 5.

# Bibliografija

1. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Prvi izvještaj monitoringa provođenja strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019. i Akcionog plana za provođenje strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019. Istočno Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2016. <http://www.apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/default.aspx?id=1239&langTag=bs-BA> (stranica posjećena 23. 6. 2018).
2. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Strategija za borbu protiv korupcije 2015. – 2019. i Akcijski plan za provedbu strategije za borbu protiv korupcije 2015. – 2019. Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2014. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2016/10/Strategija-za-borbu-protiv-korupcije-i-Akcioni-plan-za-provedbu-Strategije-2015-2019.pdf> (stranica posjećena 23. 6. 2018).
3. *Analiza procesuiranja koruptivnih krivičnih djela u Bosni i Hercegovini kroz prikaz odabrane sudske prakse: USAID-ov projekt pravosuđa u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: USAID, 2017.
4. Barašin, Milorad, i Ćazim Hasanspahić. “Način rješavanja prigovora/pritužbi na odluke tužilaca u kontekstu unutrašnjeg funkcionisanja tužilaštva”. *Izbor sudske prakse* 18, br. 5 (2010), str. 67–69.
5. Burzić, Dalida, Božidarka Dodik, Edin Hodžić, Selma Korlat, Amila Kurtović, Amra Mehmedić i Ermin Sarajlija. *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH: pilot-izvještaj*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017.
6. Bobnar, Tatjana. “Delovanje specializiranih preiskovalnih skupin kot (nov) izaziv pri preiskovanju gospodarske kriminalitete”. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 64, br. 2 (2013), str. 163–168.
7. *Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu: USAID-ov projekt pravosuđa u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: USAID, 2015.
8. Federalno tužilaštvo/tužiteljstvo Federacije Bosne i Hercegovine. Izvještaj o radu Federalnog tužilaštva Federacije Bosne i Hercegovine za 2015. godinu. Sarajevo: Federalno tužilaštvo/tužiteljstvo Federacije Bosne i Hercegovine, 2016. [http://ft-fbih.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p\\_id\\_doc=33319](http://ft-fbih.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=33319) (stranica posjećena 30. 5. 2018).
9. Filipović, Ljiljana. *Kvalitet optužnica i presuda u Bosni i Hercegovini kao faktor efikasnog procesuiranja krivičnih djela korupcije*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017.
10. Lakić, Slavo. Pritužba kao pravno sredstvo u krivično-procesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine. Sarajevo, oktobar 2014.

11. Ministarstvo pravde Federacije Bosne i Hercegovine. *Obrazloženje Prijedloga Zakona o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Ministarstvo pravde Federacije Bosne i Hercegovine, april 2014.
12. Sijerčić-Čolić, Hajrija. *Međusobni odnosi tužilaca i ovlaštenih službenih osoba s aspekta efikasnosti otkrivanja i dokazivanja krivičnih djela – istraživanje o primjeni krivičnog procesnih zakona u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Evropska unija – EU podrška provedbi zakona, 2014. [http://europa.ba/documents/delegacijaEU\\_2014041609151718bos.pdf](http://europa.ba/documents/delegacijaEU_2014041609151718bos.pdf) (stranica posjećena 29. 5. 2018).
13. Sijerčić-Čolić, Hajrija. “Položaj oštećenog u krivičnom procesnom pravu u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na pravo oštećenog da podnese pritužbu zbog neprovođenja i obustave istrage”. *Pravo i pravda: časopis za pravnu teoriju i praksu* XV, br. 1 (2016), str. 41–70.
14. Sijerčić-Čolić, Hajrija. “Uspješnost krivičnog postupka i neki strateški aspekti provođenja istrage za krivična djela privrednog kriminaliteta (osvrt na situaciju u BiH)”. U *Tužilačka istraga – regionalna krivičnog procesna zakonodavstva i iskustva u primeni*. Uredili Jovanović, Ivan i Ana Petrović Jovanović, str. 327–344. Beograd: OEBS Misija u Srbiji, 2014.
15. Sijerčić-Čolić, Hajrija, i Mak Radičić. *Organizacija i nadležnost policijskih tijela u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Perfecta, 2016.
16. Šelih, Alenka. “Poskus razlage kriminalitete v tranzicijskih državah srednje in vzhodne Evrope”. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 64, br. 4 (2013), str. 313–317.

## Zakoni i sudska praksa

1. European Court of Human Rights (ECtHR). *Case of Klass and Others vs. Germany*. Aplikacija br. 5029/71, 6. 9. 1978.
2. European Court of Human Rights (ECtHR). *Huvig vs. France*. Aplikacija br. 11105/84, 24. 4. 1990.
3. European Court of Human Rights (ECtHR). *Kopp vs. Switzerland*. Aplikacija br. 23224/94, 25. 3. 1998.
4. European Court of Human Rights (ECtHR). *Leander vs. Sweden*. Aplikacija br. 9248/81, 26. 3. 1987.
5. European Court of Human Rights (ECtHR). *Malone vs. The United Kingdom*. Aplikacija br. 8691/79, 2. 8. 1984.
6. European Court of Human Rights (ECtHR). *Peck vs. The United Kingdom*. Aplikacija br. 44647/98, 28. 1. 2003.
7. European Court of Human Rights (ECtHR). *Rotaru vs. Romania*. Aplikacija br. 28341/95, 4. 5. 2000.
8. European Court of Human Rights (ECtHR). *Valenzuela Contreras vs. Spain*. Aplikacija br. 58/1997/842/1048, 30. 7. 1998.
9. “Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Tužilaštva Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 29/14.

10. "Uredba o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin". *Uradni list RS* 83/10.
11. "Zakon o Federalnom tužilaštvu Federacije Bosne i Hercegovine", *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* 42/02 i 19/03.
12. "Zakon o kazenskem postopku". *Uradni list RS* 32/12, službeni prečišćeni tekst; 47/13 i 87/14.
13. "Zakon o krivičnom postupku BiH (ZKPBiH)". *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09 i 72/13.
14. "Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH (ZKPBDBiH)". *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 34/13 – prečišćeni tekst, 27/14.
15. "Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH (ZKPFBiH)". *Službene novine FBiH* 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13 i 59/14.
16. "Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske (ZKPRS)". *Službeni glasnik Republike Srpske* 50/03, 111/04, 115/04, 29/07, 68/07, 119/08, 55/09, 80/09, 88/09, 92/09, 53/12 i 91/17.
17. "Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima". *Službeni glasnik Republike Srpske* 57/16 i 110/16.
18. "Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u Federaciji Bosne i Hercegovine". *Službene novine Federacije BiH* 59/14.
19. "Zakon o suzbijanju korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala". *Službeni glasnik Republike Srpske* 39/16.
20. "Zakon o tužilaštvima Republike Srpske". *Službeni glasnik Republike Srpske* 55/02, 85/03, 115/03, 37/06 i 68/07.
21. "Zakon o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine". *Službene novine Federacije BiH* 81/14.

## O autorici

Dr. sc. Hajrija Sijerčić-Čolić, redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Objavila veći broj naučnih i stručnih radova s područja krivičnog procesnog prava, evropskog krivičnog prava, zaštite ljudskih prava, maloljetničkog krivičnog procesnog prava, alternativnih oblika reakcije na kriminalitet (koncept restorativne pravde), izvršnog krivičnog prava. Objavljuje u domaćim stručnim časopisima, kao i stranim pravnim časopisima indeksiranim u međunarodnim referentnim publikacijama.



---

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.

[www.analitika.ba](http://www.analitika.ba)

---