

Decembar 2018. godine

Kvalitet odgovora pravosuđa u Bosni i Hercegovini na korupciju: Ključni nalazi trogodišnjeg monitoringa i analize

1. Uvod

U periodu od 2016. do kraja 2018. godine, Centar za društvena istraživanja Analitika proveo je monitoring i analizu kvaliteta postupanja pravosuđa u Bosni i Hercegovini (BiH) u predmetima vezanim za koruptivna krivična djela. Metodološki okvir razvijen za te potrebe prvenstveno se fokusira na statističke, odnosno kvantitativne, te kvalitativne pokazatelje rada pravosuđa u ovoj oblasti.¹ Statistički pokazatelji u tom smislu su numerički indikatori obima posla tužilaštava i sudova u BiH u oblasti koruptivnih krivičnih djela u periodu od godine, a koji su dobijeni na osnovu zvaničnih podataka Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTVBiH). Kvalitativni pokazatelji su dobijeni analizom sadržaja optužnica i presuda izvršenom na slučajnom uzorku od 50 predmeta iz svih jurisdikcija u BiH koji se odnose na koruptivna krivična djela, a koji su pravosnažno okončani u konkretnoj godini.

Ovaj dokument prezentira neke od najvažnijih nalaza trogodišnjeg monitoringa i analize rada pravosuđa na svim nivoima u BiH na procesuiranju koruptivnih krivičnih djela. Nalazi su objedinjeni za sve tri godine za koje je monitoring obavljen² kako bi se omogućilo jednostavnije uočavanje trendova po bitnim aspektima rada pravosuđa u BiH u ovoj oblasti. Važno je napomenuti da, budući da smo inicijalnu metodologiju dorađivali i dopunjavali u kasnijim godinama, u nekim segmentima kvalitativne analize za prethodne godine nisu navedeni podaci za sve indikatore.

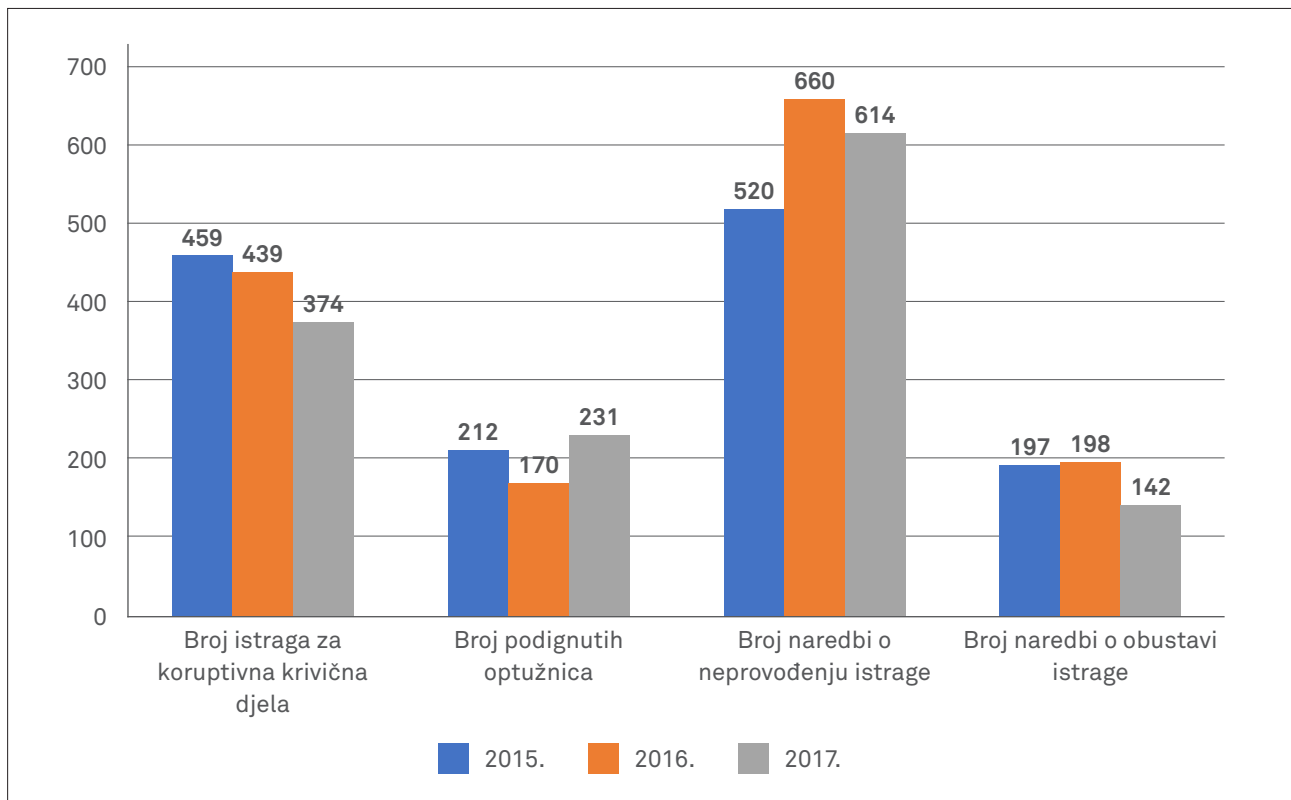
¹ Za detalje metodologije vidjeti Dalida Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH: Pilot-izvještaj* (Sarajevo: Analitika, 2017), str. 11–15. i 41–42, <http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Izvjestaj%20o%20monitoringu%20pravosudnog%20odgovora%20-%20Final%20WEB.pdf> (stranica posjećena 23. 12. 2018).

² Svi prezentirani podaci zasnovani su na nalazima prezentiranim u prethodna tri izvještaja o ovoj problematici: Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH: Pilot-izvještaj*; *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju: Izvještaj za 2016–2017. godinu* (Sarajevo: Analitika, 2018), http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Monitoring%20odgovora%20pravosu%20na%20korupciju%202016-2017%20-%20WEB_1.pdf; *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju: Izvještaj za 2017–2018. godinu* (Sarajevo: Analitika, 2018), <http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Monitoring%20odgovora%20pravosu%20na%20korupciju%202017-2018%20WEB.pdf> (sve navedene stranice posjećene 23. 12. 2018).

2. Ključni nalazi

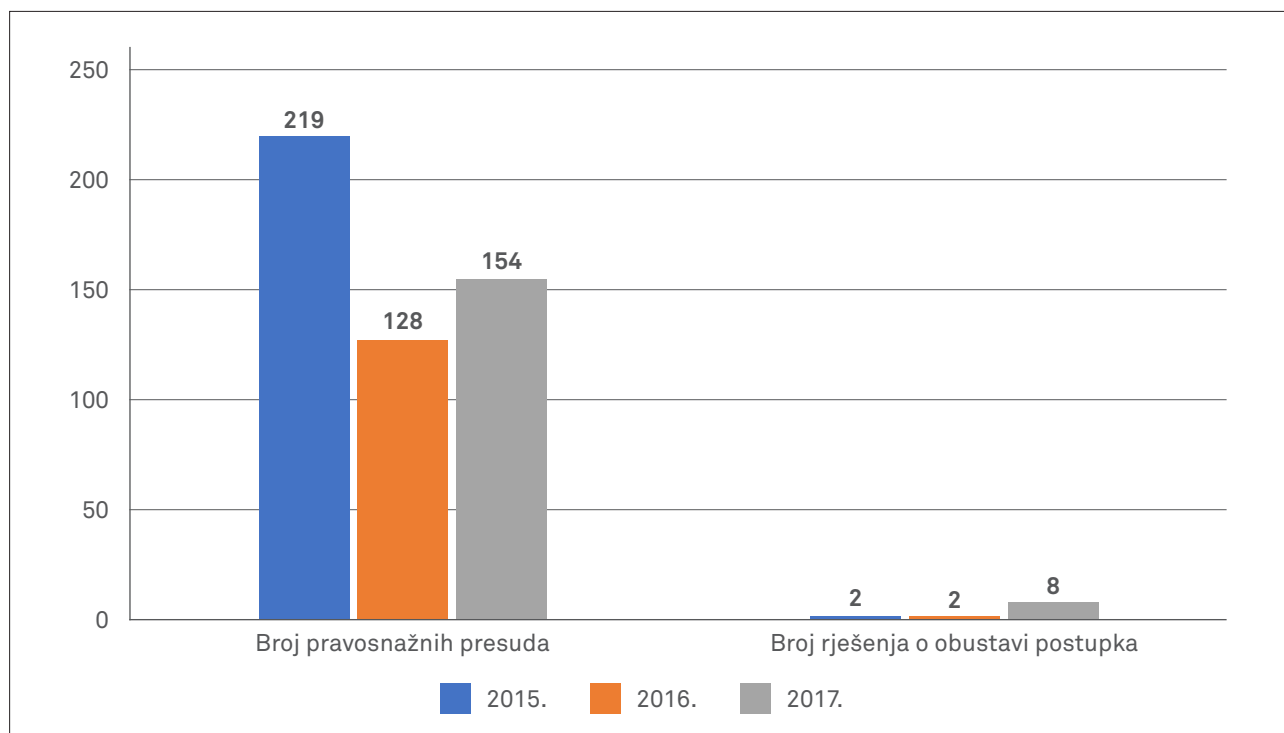
Statistički pokazatelji

Grafikon 1: Broj istraga za koruptivna krivična djela i broj predmeta korupcije riješenih na nivou tužilaštava



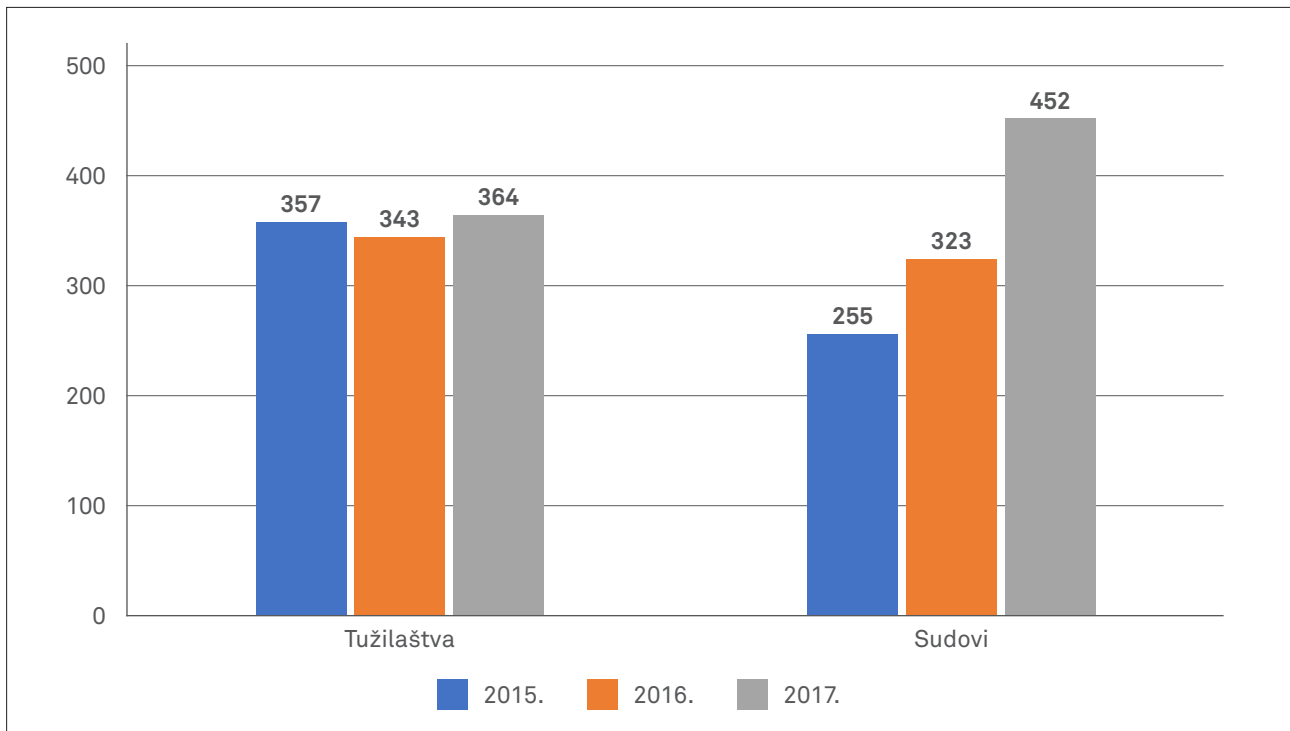
Grafikon 1 prezentira trendove kada je riječ o statističkim pokazateljima rada tužilaštava u BiH u ovoj oblasti. U 2017. godini pokrenute su 374 istrage za koruptivna krivična djela, čime se broj istraga znatno smanjio u odnosu na prethodne dvije godine. Naime, podaci za 2017. godinu ukazuju na pad od 14,8% u odnosu na broj pokrenutih istraga u 2016. godini, odnosno 18,51% u odnosu na 2015. godinu. Generalno, primjetan je i porast broja optužnica od 26,4% u odnosu na 2016. godinu, odnosno 8,96% u odnosu na 2015. godinu. Istovremeno, obustave istrage dogodile su se 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 – njih 198. No, da manje istraga nužno ne znači i manje obustava istraga, pokazuju statistički podaci za 2015. godinu, kada je broj pokrenutih istraga bio 459, a broj naredbi o obustavi istrage 197. 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, ali i generalni pad u odnosu na 409 riješenih istraga u 2015. godini.

Grafikon 2: Broj predmeta korupcije riješenih na nivou sudova



Kako pokazuje grafikon 2, koji sumira statistiku rada sudova u ovom domenu, sudovi u BiH su tokom 2017. godine riješili 154 predmeta vezana za koruptivna krivična djela. Ovaj broj ukazuje na generalni pad broja riješenih predmeta pred sudovima u trogodišnjem periodu s obzirom na to da je 2015. godine riješeno 219 predmeta. Istovremeno, u posljednjoj godini monitoringa višestruko je povećan broj obustavljenih postupaka pred sudovima.

Grafikon 3: Prosječno trajanje postupaka za koruptivna krivična djela

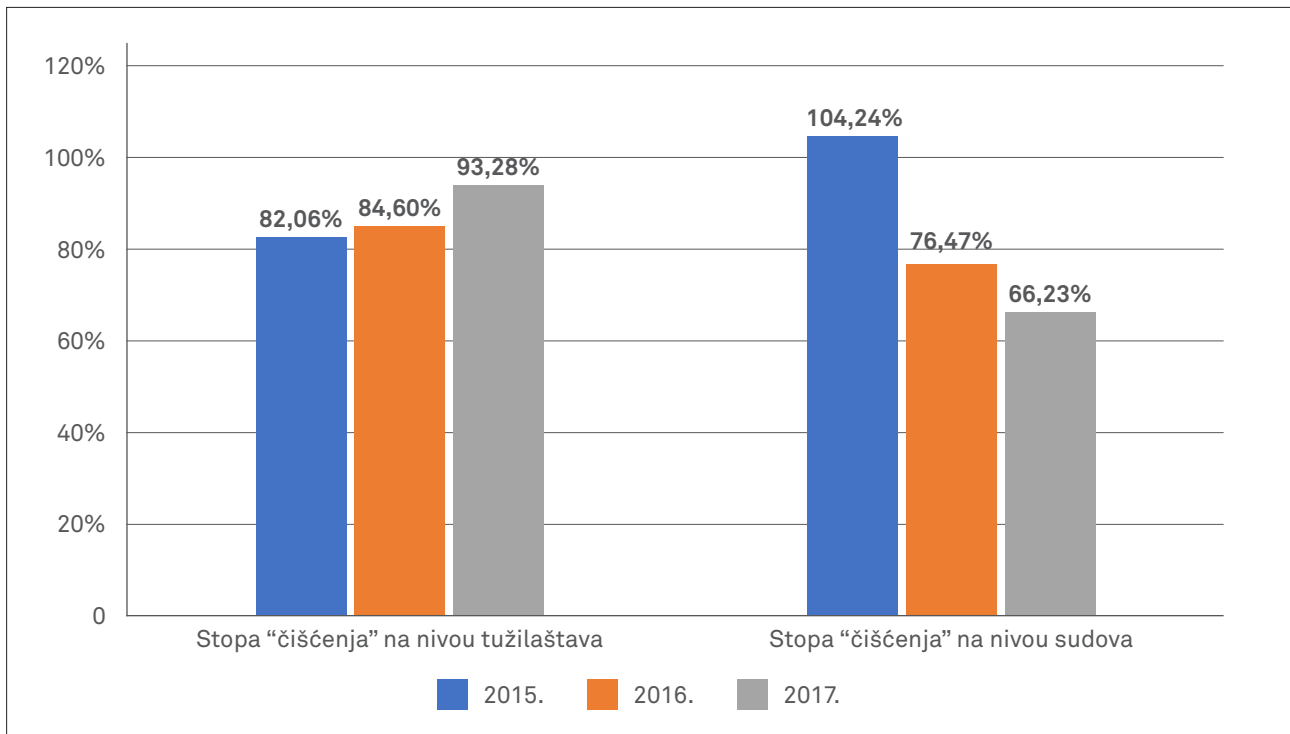


Grafikon 3 pokazuje da postupci za koruptivna krivična djela pred pravosudnim institucijama u BiH iz godine u godinu u prosjeku sve duže traju. Naime, u 2017. godini prosječno trajanje postupaka pred tužilaštvima je bilo 364 dana, što je porast u odnosu na 343 dana u 2016, odnosno 357 dana u 2015. godini.

Istovremeno, posebno je zabrinjavajući trend rasta prosječnog trajanja postupaka pred sudovima. 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 su postupci za ova krivična u prosjeku trajali 255 dana, u 2017. godini je primjetno povećanje od čak 77,25%. S obzirom na to da su, prema Pravilniku VSTV-a³, optimalni rokovi za postupanje po predmetima u tužilaštvima i sudovima 120, odnosno 298 dana, uočava se trend sve većeg i ozbiljnijeg prekoračenja navedenih rokova iz godine u godinu.

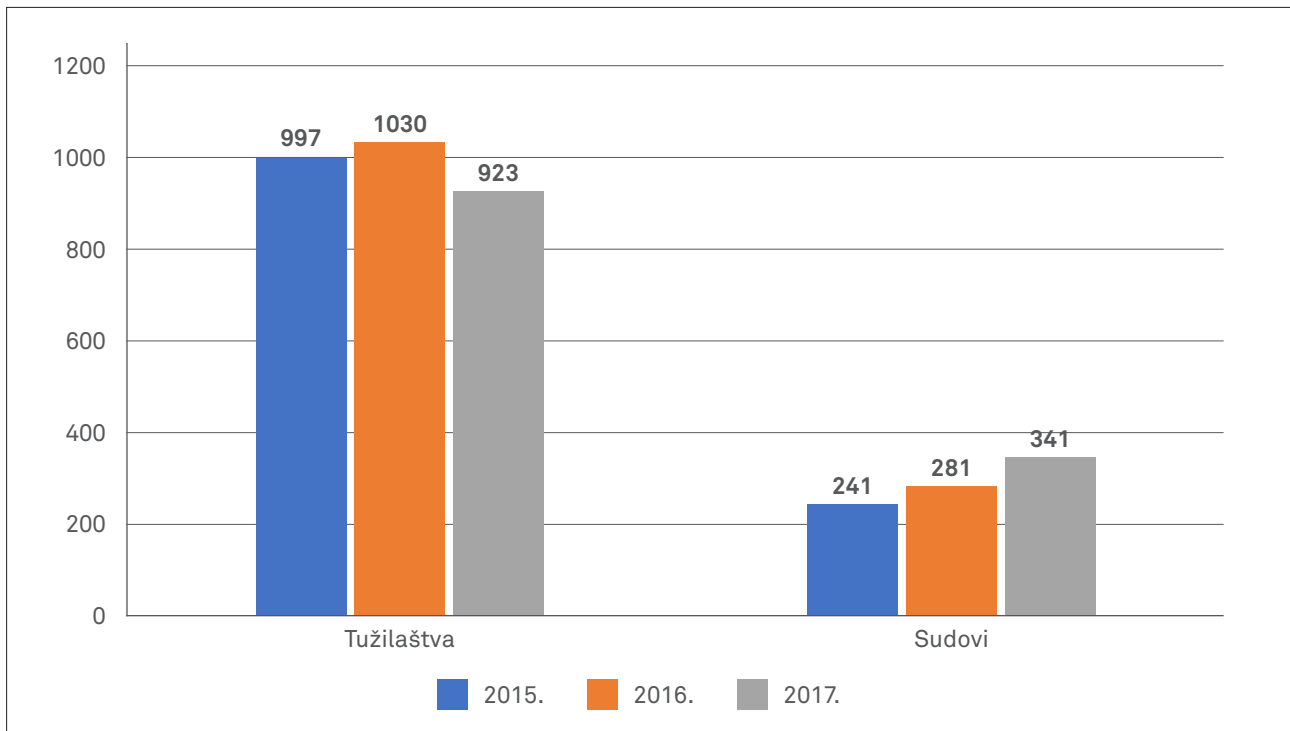
³ Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Aneks Pravilnika o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini – optimalni rokovi za rješavanje predmeta: prečišćeni tekst.

Grafikon 4: Stopa “čišćenja” predmeta za koruptivna krivična djela



Grafikon 4 pokazuje u kojoj se mjeri pravosudne institucije u BiH uspijevaju nositi s prilivom predmeta u ovoj oblasti. Stopa “čišćenja” predmeta u tom smislu predstavlja odnos između riješenih i novih predmeta u jednoj godini. Prema podacima iz tri godine monitoringa, uočava se trend blagog porasta učinkovitosti tužilaštava u ovom segmentu. Istovremeno, vidljiv je trend značajnog pada u stopi “čišćenja” predmeta pred sudovima – sa preko 104% u 2015. na tek nešto preko 66% u 2017. godini.

Grafikon 5: Broj neriješenih predmeta korupcije na kraju godine

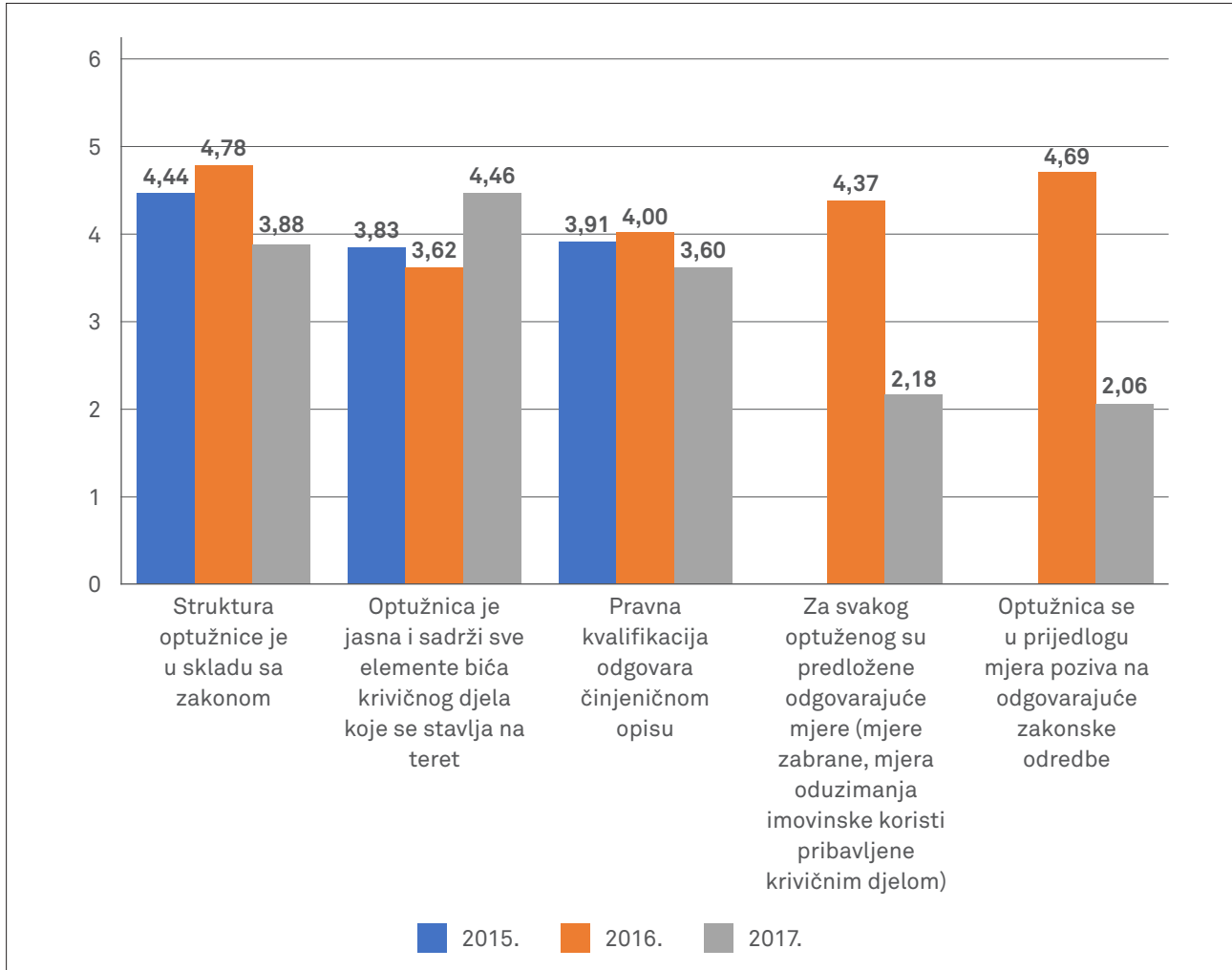


Grafikon 5 pokazuje trendove u broju neriješenih predmeta iz oblasti koruptivnih krivičnih djela na kraju godine. S obzirom na prezentirane podatke u prethodnom grafikonu, nije iznenađujuće da su i po ovom indikatoru trendovi slični. U kontekstu tužilaštava primjećuje se blagi pad u broju predmeta u radu na kraju godine, s tim da se i dalje kreće oko brojke od 1000 predmeta. Kada je riječ o sudovima, vidljiv je značajan i svakako zabrinjavajući porast u broju neriješenih predmeta na kraju godine – sa 241 u 2015. na 341 u 2017. godini.

Paralelno s prezentiranim statističkim pokazateljima, treba imati u vidu i dodatne podatke koji govore o generalnom kvalitetu rada sudova u BiH u ovoj oblasti. Posebno je značajno istaći da je u 2017. godini došlo do povećanja broja potvrđenih prvostepeni presuda u žalbenom postupku u odnosu na ukupan broj prvostepeni presuda na koje je izjavljena žalba. U tom periodu drugostepeni sudovi su potvrdili 50 presuda, što čini 72,46% od ukupnog broja presuda u ovoj oblasti na koje je izjavljena žalba (69). To je značajan porast u odnosu na prethodnu godinu, kada je procent potvrđenih presuda bio 58,82%, ali i na 2015. godinu, kada je u žalbenom postupku potvrđeno 66,66% prvostepeni presuda. Ovo ukazuje na trend određenog povećanja kvaliteta prvostepeni presuda u ovoj oblasti u tri godine monitoringa.

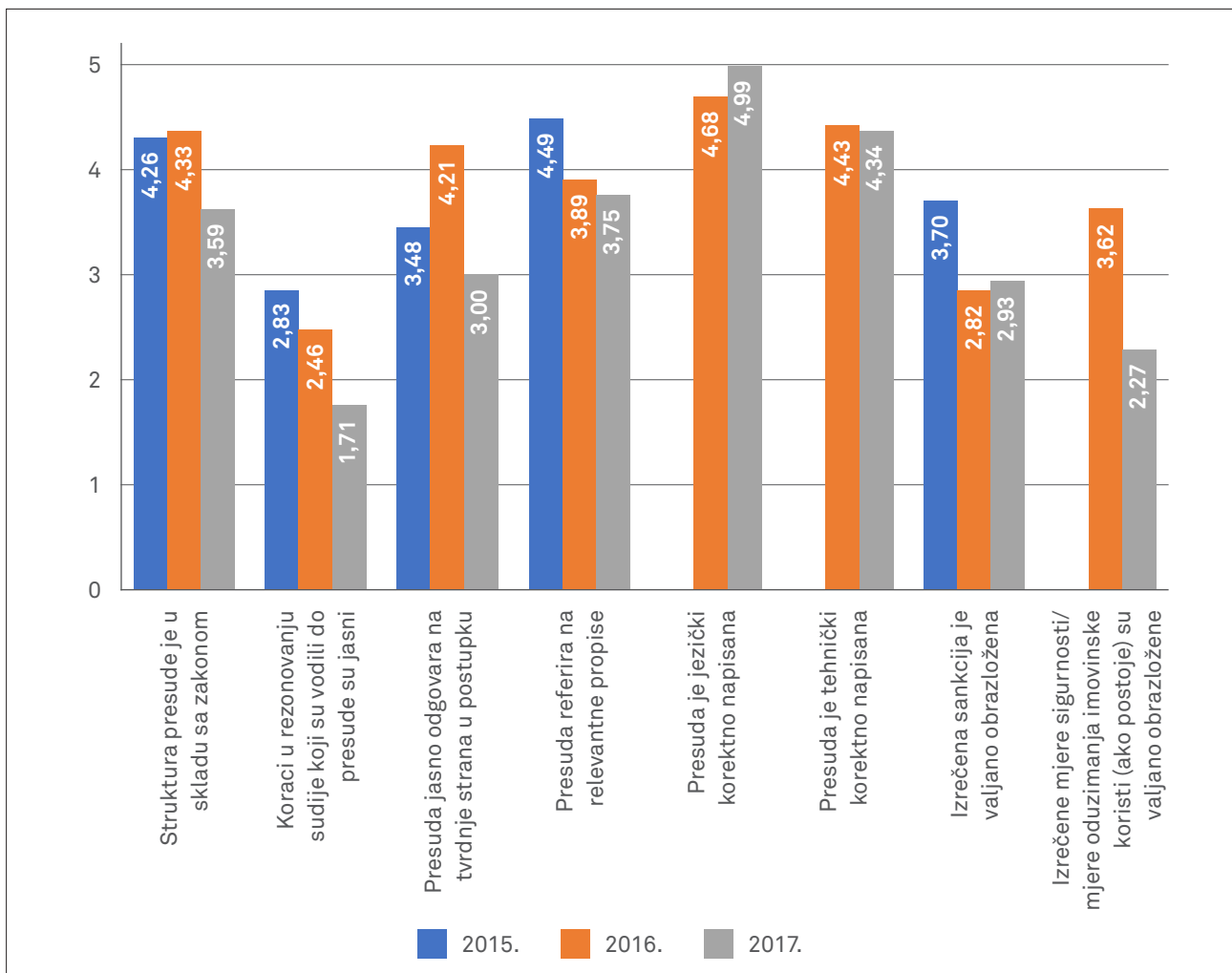
Kvalitativni pokazatelji

Grafikon 6: Ocjene indikatora kvaliteta optužnica za 2015, 2016. i 2017. godinu



Grafikon 6 predstavlja pregled prosječnih ocjena indikatora kvaliteta optužnica u tri godine monitoringa. Uočava se značajan pad u prosječnoj ocjeni indikatora koji se odnose na predlaganje odgovarajućih mjera i u 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 s obzirom na to da je prosječna ocjena u pogledu ovog indikatora u 2016. godini bila 4,69, dok je za 2017. godinu 2,06. Pad u prosječnim ocjenama primjetan je i u segmentu koji bi vjerovatno trebao biti najmanje sporan – strukturi optužnice u skladu sa zakonom. Sa druge strane, uočava se generalni napredak u segmentu jasnoće optužnica i navođenja svih elemenata krivičnog djela.

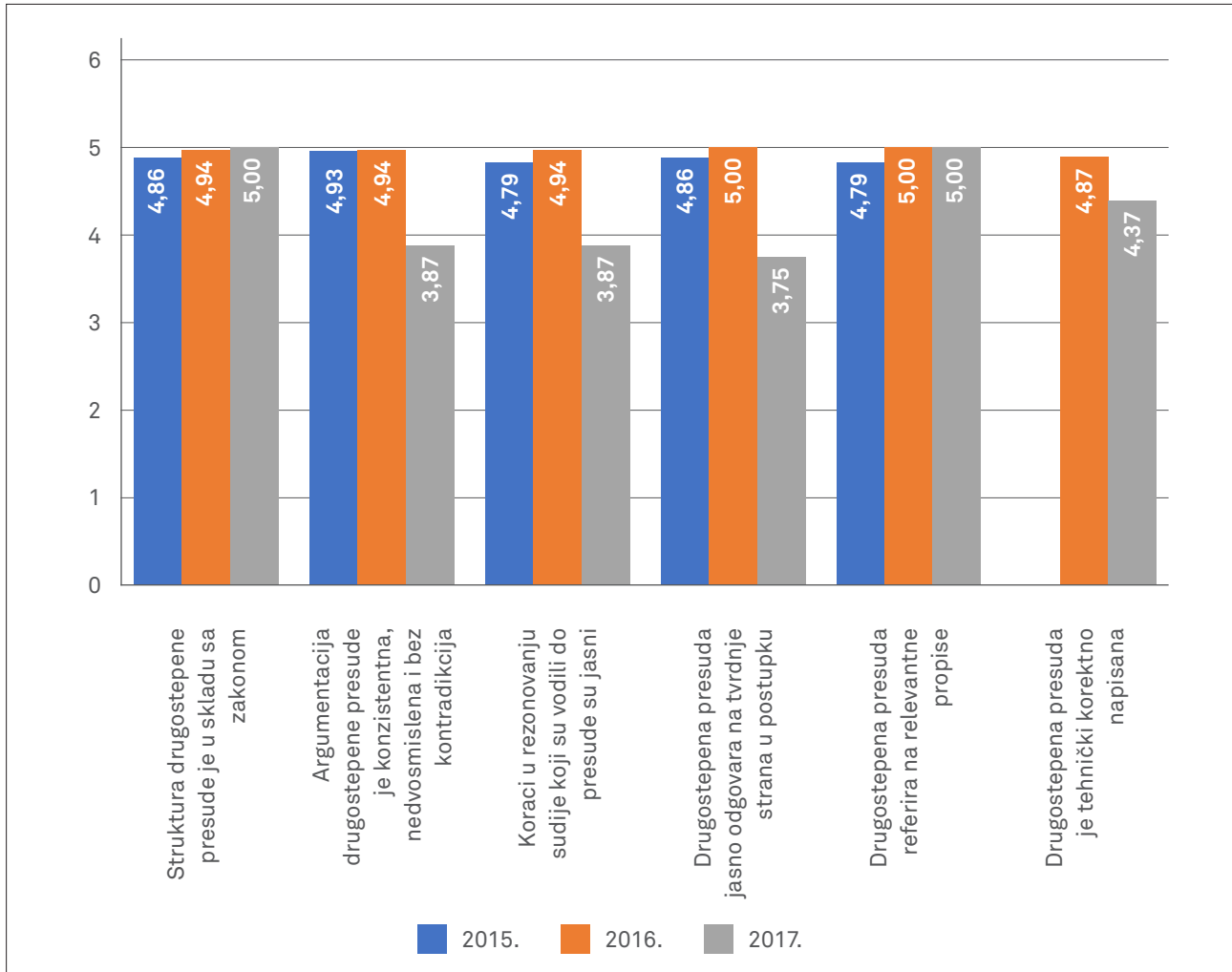
Grafikon 7: Prosječne ocjene indikatora kvaliteta prvostepenih presuda u 2015, 2016. i 2017. godini



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, te se u pravilu pozivaju na relevantne zakonske propise, 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.

Najlošije ocjene bilježe se u segmentu jasnoće rezonovanja sudije, s prosječnom ocjenom 1,71 u 2017. godini, dok je isti indikator prethodnih godina ocijenjen sa 2,46, odnosno 2,83. Značajan pad zabilježen je i u pogledu kvaliteta obrazloženja izrečenih mjera, kao i kada je u pitanju razmatranje tvrdnji stranaka u postupku i odgovor na njih.

Grafikon 8: Prosječne ocjene indikatora kvaliteta drugostepenih presuda



Prosječne ocjene indikatora kvaliteta drugostepenih presuda znatno su više u odnosu na ocjene prvostepenih presuda. Ovo se naročito odnosi na sadržajne aspekte, koji su kod drugostepenih presuda u pravilu boljeg kvaliteta.

Kod drugostepenih presuda uočava se da je njihova struktura u pravilu u potpunosti usklađena sa zakonom, te da referiraju na relevantne zakonske propise, pa je i prosječna ocjena po tim indikatorima najviša. Kada su u pitanju drugi indikatori, u posljednjem ciklusu monitoringa uočavaju se određeni nedostaci, što predstavlja pogoršanje u odnosu na 2016. i 2015. godinu.

Naime, analiza argumentacije pokazuje da u većini drugostepenih presuda iz posljednjeg ciklusa monitoringa 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.

3. Umjesto zaključka

Sukcesivni nalazi monitoringa odgovora pravosuđa na korupciju u BiH u 2015, 2016. i 2017. godini sugeriraju određene trendove i identifikuju bitne izazove u radu pravosuđa u ovoj oblasti. Slika koja se dobije sagledavanjem navedenih podataka je mješovita – u nekim segmentima se bilježi napredak, dok je po čitavom nizu kategorija zabilježen pad kvaliteta rada pravosuđa u ovoj oblasti.

Statistički pokazatelji govore o trendu pada u ukupnom broju istraga za koruptivna krivična djela, ali i o povećanju broja optužnica za koruptivna krivična djela u posmatranom periodu. Kada je riječ o stopi “čišćenja” predmeta, na nivou tužilaštava trend je pozitivan, pa su u 2017. godini tužilaštva uspjela riješiti 93% ukupnog priliva predmeta.

Generalno govoreći, čini se da se sudovi sa postojećim ljudskim i materijalnim resursima sve teže nose sa rastućim pritiskom procesuiranja korupcije u BiH. Naime, na nivou sudova stopa “čišćenja” predmeta bilježi značajan i zabrinjavajući pad – sa 104% u 2015. na 66,23% u 2017. godini, pa ne iznenađuje ni podatak da se iz godine u godinu bilježi i sve veći broj neriješenih predmeta u sudovima na kraju godine.

Svakako je zabrinjavajuće to što i na nivou tužilaštava i na nivou sudova trajanje postupaka u pogledu koruptivnih krivičnih djela sve više izlazi van optimalnih rokova koje je propisao VSTV. Na nivou tužilaštava ti rokovi se konzistentno i višestruko prekoračuju. No, taj podatak je posebno zabrinjavajući u kontekstu sudova, imajući u vidu da se prosječno trajanje postupaka pred sudovima tokom 2015. i 2016. godine uglavnom kretalo unutar spomenutih optimalnih rokova. Takvi podaci, sa jedne strane, ozbiljno postavljaju pitanje da li su predviđeni rokovi realni u aktuelnim okolnostima. Sa druge strane, takvi trendovi u pravosuđu mogu dovesti do strukturalnog ugrožavanja prava na pravično suđenje, budući da je razumna dužina postupka bitan element tog prava.

Analiza kvaliteta rada pravosudnih institucija u ovoj oblasti također ukazuje na čitav niz problema i izazova. Kada je riječ o optužnicama, poseban problem predstavljaju uočeni propusti u segmentu njihove strukture, pravne kvalifikacije djela, predlaganja mjera sigurnosti ili oduzimanja imovinske koristi, te pozivanju na odgovarajuće zakonske odredbe za predložene mjere. Uočeni nedostaci presuda najčešće se odnose na najvažniji aspekt presuđivanja – argumentaciju i obrazloženje presuda, ali i izrečenih krivičnihopravnih sankcija. Veliki broj prvostepenih presuda iz uzorka za sve tri godine monitoringa sadržavale su propuste koji u pravilu predstavljaju bitne povrede odredaba krivičnog postupka, a koje nisu otklonjene jer postupak u pravilu nije nastavljen na drugom stepenu.

Na kraju, možemo zaključiti da kvalitet optužnica i presuda iz 150 predmeta obuhvaćenih monitoringom i analizom u periodu od tri godine, generalno gledano, nije zadovoljavajući. Istovremeno, treba naglasiti da su u slučajnom uzorku presuda koje smo analizirali apsolutno dominirale one koje se tiču jednostavnih predmeta sitne korupcije. Stoga se u aktuelnom okviru djelovanja pravosuđa ozbiljno postavlja pitanje odgovarajućih ljudskih i materijalnih resursa i ukupnog kapaciteta da se odgovori na izazov i imperativ odlučnijeg hvatanja ukoštac s kompleksnijim i visokoprofiliranim predmetima korupcije.

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



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 ukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.