

## **Kaznenopravno gonjenje slučajeva korupcije- Šta ne funkcioniра?**

Darko Datzer  
Dipl. kriminalist  
Fakultet kriminalističkih nauka  
Zmaja od Bosne 8  
71000 Sarajevo  
Tel.: + 387 61 28 90 15  
e-mail: [ddatzer@fknbih.edu](mailto:ddatzer@fknbih.edu)

Ova je studija nastala uz podršku Fonda Otvoreno društvo BiH. Stanovišta iznešena u radu su isključivo autorova i ne izražavaju stanovišta Fonda.

© Darko Datzer, 2005

**Sadržaj**

<b>1. Uvod</b>	<b>3</b>
<b>2. Uloga sistema kaznenog pravosuđa u borbi protiv korupcije</b>	<b>6</b>
<b>3. Rješenja sistema kaznenog pravosuđa BiH glede borbe protiv korupcije</b>	<b>8</b>
<b>3.1. Opće napomene o ustroju BiH i njezina sistema kaznenog pravosuđa</b>	<b>8</b>
<b>3.2. Ranija rješenja sistema kaznenog pravosuđa BiH sa stanovišta borbe protiv korupcije</b>	<b>10</b>
<b>3.3. Aktualna rješenja sistema kaznenog pravosuđa BiH u pogledu borbe protiv korupcije</b>	<b>12</b>
<b>4. Problemi novog sistema kaznenog pravosuđa glede suzbijanja korupcije</b>	<b>15</b>
<b>4.1. Normativno-organizacijska razina</b>	<b>20</b>
<b>4.2. Profesionalizam i stručnost istražnih djelatnika</b>	<b>23</b>
<b>4.3. Suradnja između institucija</b>	<b>26</b>
<b>5. Zaključak</b>	<b>28</b>
<b>Dodatak: Upitnik o stavovima djelatnika sistema kaznenog pravosuđa u BiH o korupciji</b>	<b>36</b>
<b>Literatura</b>	<b>42</b>

«Bez vladavine zakona i neovisnog i nepristranog sudstva, nema budućnosti za Bosnu i Hercegovinu kao moderne, prosperitetne europske države». Aneks Madridskoj Deklaraciji Vijeća za implementaciju mira.

## 1. Uvod

Korupcija, kao generički pojam (koji je tako određen i u normativno-pravnom i teorijsko-konceptualnom smislu: ne radi se, naime, o jednoznačno i nedvosmisleno određenom kvalitetu, nego prije o nizu ponašanja),<sup>1</sup> povijesno je i geografski sveprisutna činjenica. Ne radi se o ekskluzivitetu jedne epohe ili regiona: radi se o devijaciji i aberaciji *sui generis*. Međutim, zbog institucionalna restrukturiranja, države su u tzv. procesu tranzicije osobito vulnerabilne na fenomen korupcije. Utoliko više korupcija zahtijeva elaboraciju i promišljanje u postratnoj i postsocijalističkoj bosanskohercegovačkoj zajednici, sa specifičnim balastima najrazličitije naravi.

---

<sup>1</sup> Za potrebe ovog uratka, odredit ćemo korupciju kao instrumentalizaciju pozicije zaradi vlastitog interesa. Ova, više sociološka nego pravna definicija, po našem mišljenju na odgovarajući način izražava suštinu fenomena kojim se bavimo. Kao takva, korupcija je bez sumnje socijalnopatološka pojava: njezina je disfunkcionalnost (a ne recimo, moralna osuda: Kregar, 1999.), razlogom njezina promatranja kao socijalnopatološkog fenomena.

Pošto se bavimo vladinom politikom koja se odnosi na efikasnu borbu protiv korupcije, pravno se određenje može činiti prikladnijim. U BiH zakonima, međutim, nema jedinstvene definicije korupcije, nego su određena kaznena djela korupcije (aktivno i pasivno podmičivanje, zlouporaba položaja, protuzakonito posredovanje, posluga u službi, pronevjera u službi), čiji je zajednički imenitelj nezakonito korištenje službenog položaja radi vlastita probitka. Ovo je, po nama, obuhvaćeno prethodnim određenjem. Isti je pristup, ne određujući korupciju kao jedinstven kvalitet, nego niz ponašanja, prihvaćen i u drugim kaznenim zakonicima, poput Hrvatske, Slovenije, Njemačke, ali i u vodećim međunarodnim dokumentima koji se bave borbom protiv korupcije, kao što su Kaznenopravna konvencija protiv korupcije Vijeća Europe i Konvencija protiv korupcije Ujedinjenih nacija.

Korupcija dakako nije fenomen novije povijesti: postoje zabilježeni slučajevi još iz 2000 godine p.n.e. U Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu BiH), pak, stanje je društvene dezorganizacije, kao posljedice ratnih dešavanja, stvorilo ambijent u kojemu je bilo moguće da se korupcija širi. Premda vlada široko raspostranjeno mišljenje da su gubici uzrokovani korupcijom ogromni, ne postoje egzaktni podaci. Istraživanje je Svjetske banke<sup>2</sup> ukazalo da je korupcija raširenija u Bosni i Hercegovini negoli u drugim zemljama u tranziciji u istočnoj i jugoistočnoj Europi.

Neke od aktualnih značajki korupcije u BiH:

„insuficijentnost javne administracije koja se odražava u široko raspostranjenom podmićivanju u javnim službama; poremećen poslovni ambijent i veliko breme na siromašna domaćinstva, koja pogoršavaju oskudnost i bijedu“ (World Bank, 2001: 2).

Jednu od aproksimacija cijene korupcije dao je i Prvi zamjenik Visokog predstavnika, prema kojoj se u BiH godišnje usljed korupcijskih praksi izgubi 1,5 milijardu KM.<sup>3</sup>

„Ekonomska cijena korupcije, koja je prisutna i u BiH, podrazumijeva: negativne efekte na ulaganja i ekonomski rast (npr. BiH privlači najnižu stopu direktnih stranih ulaganja u jugoistočnoj Evropi i ima nižu stopu rasta BDP, nego je to bilo predviđeno); negativne efekte na razvoj privatnog sektora (npr. mali broj novoosnovanih preduzeća po glavi stanovnika; nisko povjerenje privatnog sektora u privredu); povećane administrativne izdatke (npr. BiH ima najviše javne rashode vlade u tranzicijskom svijetu, gotovo 50% BDP-a na godišnjem nivou), itd. (Transparency International BiH [b], 2004: 27).

Troškovi su života kao direktna posljedica korupcije veći u BiH 10-20 % (Transparency International BiH [a], 2004: 21); društvene su pozicije neodređene i nestabilne; sistem vrijednosti je znatno poremećen, itd. Korupcija potkopava demokraciju, ona je njezina suprotnost, zato što demokratsko okružje znači slobodu, jednakost i vladavinu prava; korupcija znači kriminal, nejednakost, društvenu ekskluziju, nedostatak povjerenja u

---

<sup>2</sup> *Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* (2000).

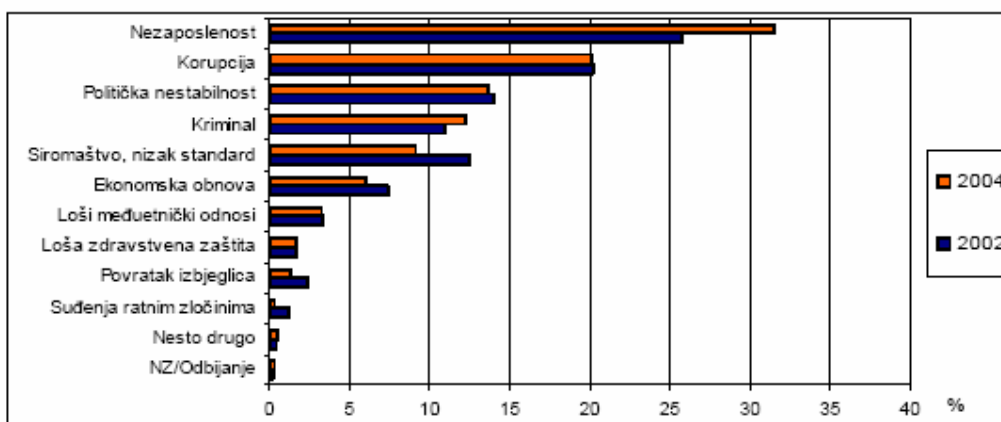
<sup>3</sup> Izjava Prvog zamjenika Visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH, gosp. Donalda S. Hays-a; „Oslobođenje“, 10.12. 2004.

institucije; stoga je korupcija prepreka zdravom i održivom društvenom i ekonomskom napretku.

Oko 42 % ispitanika *Studije percepcije korupcije 2004*, koju je proveo Transparency International BiH, bili su u situaciji dati mito. 24 % respondenata je odgovorilo da postoje poznati cjenovnici koji se koriste u ovakvim situacijama, dok je 17 % odgovora ukazalo na neposredna pogađanja oko cijene.

„Odmah iza nezaposlenosti (26 %), korupcija (20 %) se percipira kao drugi najveći problem.... poredeći ove kategorije moglo bi se zaključiti da korupcija čini integralni dio svakog akutnog problema s kojim se BiH suočava“ (Transparency International [a], 2004: 27) (v. sliku 1.).

**Slika 1. Najveći problemi sa kojima se suočava BiH društvo**



**Izvor: Transparency International [a], 2004: 28.**

Država, kao institucija koja raspolaže legitimnim monopolom prinude u društvu, jedan je od glavnih nosioca borbe protiv korupcije. Ona u tu svrhu raspolaže brojnim sistemima. Sistem kaznenog pravosuđa upravo je onaj dio državne institucionalne infrastrukture koji je zadužen za provedbeno-represivni aspekt propisanih normi. Sistem kaznenog pravosuđa BiH, međutim, ne bavi se na odgovarajući način problemom korupcije. Ovo se očituje u nizu

poblemu koji se mogu klasificirati u tri kategorije: problemi na normativnoj razini, problemi koji se odnose na profesionalizam i stručnost istražnih djelatnika, i problemi koji se odnose na suradnju između državnih institucija.

Naša je namjera:

- Evaluirati zakonske odredbe koje uređuju rad tužitelja i policije koji se odnose na borbu protiv korupcije (normativno-organizacijska razina);
- Ustanoviti koji su to najveći problemi ustanova kaznenog pravosuđa koji se odnose na borbu protiv korupcije (operativna razina); i
- Dati neke preporuke za uspješniju borbu protiv korupcije.

## **2. Uloga sistema kaznenog pravosuđa u borbi protiv korupcije**

Najistaknutiju ulogu u suzbijanju kriminalnih ponašanja dakako da ima sistem kaznenog pravosuđa. Njegove su glavne komponente policija, tužilaštvo i sudstvo. Iako borba protiv korupcije, smjera li biti uspješna, podrazumijeva sveobuhvatan angažman cijelog društva i razvijenu svijest građana o neprikladnosti koruptivna ponašanja, upravo je sistem kaznenog pravosuđa najpozvaniji da se hvata u koštac sa ovim oblikom kriminaliteta.

Sistem kaznenog pravosuđa, međutim, nije primarno sredstvo društva u borbi protiv korupcije: radije se smatra *ultima ratio*, posljednjim instrumentom koji nalazi svoju primjenu samo ako drugi mehanizmi i sredstva društvene kontrole nisu bili uspješni. Ali, uloga se i značaj sistema kaznenog pravosuđa ne smije zbog toga zanemarivati: dapače, to je (nužno i

neizbježno) jamstvo države da društveno neprihvatljivo ponašanje neće biti tolerirano.<sup>4</sup> Način na koji sistem kaznenog pravosuđa ostvaruje ovu funkciju jest uspješno gonjenje (progon) i kažnjavanje počinitelaca korupcijskih delikata.

Korupcija je pored kaznenopravnog i moralni, religijski, civilizacijski, sociološki i ini problem, te je stoga potrebno da inicijative i strategije njezina suzbijanja imaju značajke multidisciplinarnosti. Multidisciplinarnost u ovom kontekstu podrazumijeva da društva koja u većoj ili manjoj mjeri imaju problema sa korupcijom, moraju primjenjivati antikorupcijske mjere ujednačeno i primjereno okolnostima i potrebama situacije. Stoga je potrebno da svi segmenti društva na svoj način doprinesu redukciji (eliminacija je, kao i sa drugim formama kriminala, faktički nemoguća) koruptivnih praksi u zajednici, te u tom smislu je značajna uloga medija, afirmacija kodeksa ponašanja kako u javnom tako i u privatnom sektoru, širenje ideje o odgovornosti političkih čimbenika, te je posebice važna uloga kaznenopravnog instrumentarija.

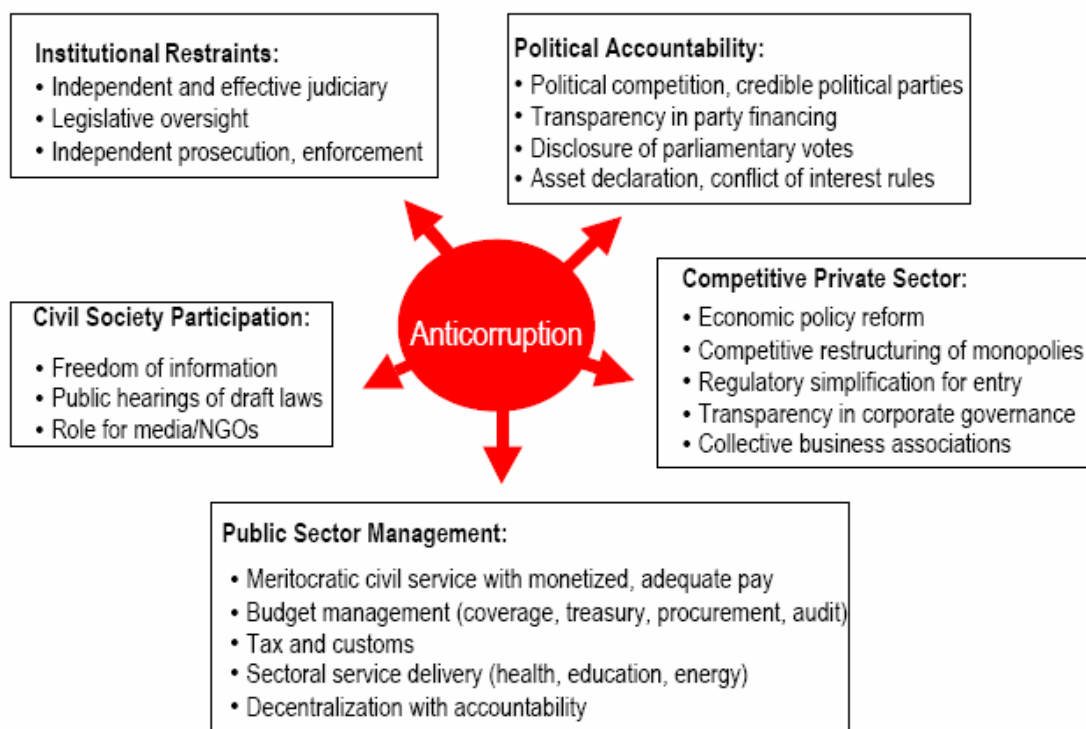
„Svaki je segment ovog sveobuhvatnog seta instrumenata stvoren da bi se djelovalo na strukturalne odnose koji doprinose razini i profilu korupcije“ (World Bank, 2000. 21), kao što je prikazano na slici 2.

---

<sup>4</sup> Stoga je nužno podsjetiti se na subsidijarnost i fragmentarnost, kao bitne značajke suvremenog kaznenog prava.

Ovo jednostavno znači da kazneno pravo štiti samo najvažnije aspekte i dimenzije dobara koja su od velike važnosti za društvo.

**Slika 2. Multi-sektoralna strategija: borba protiv administrativne i korupcije na visokoj razini**



**Izvor: World Bank, 2000.**

### **3. Rješenja sistema kaznenog pravosuđa BiH glede borbe protiv korupcije**

#### **3.1. Opće napomene o ustroju BiH i njezina sistema kaznenog pravosuđa**

BiH se nalazi jugoistoku Europe (na zapadnom dijelu Balkanskog poluotoka), između Hrvatske i Srbije i Crne Gore. Bosna i Hercegovina, u obliku u kojem danas egzistira, postoji od Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine. Ovim je sporazumom zaustavljen rat na području BiH, koji je razarao i pustošio ovu zemlju u periodu 1992-1995, a aneks IV sporazuma sadrži Ustav BiH. Prema Ustavu, BiH nastavlja svoje pravno postojanje po



međunarodnom pravu kao država (samostalnost stekla 1992. godine); i to kao decentralizirana država koja se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (član I.3. Ustava). Svaki od ovih entiteta ima svoj Ustav, svoju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast.

Obzirom da entiteti imaju primarnu nadležnost u većini bitnih oblasti (zapravo ih se može smatrati *de facto* državama u državi), država je ta koja ima subsidijarnu nadležnost (u zadnje vrijeme ipak je prisutan trend jačanja državnih vlasti, poput vojske, vanjske politike, fiskalnog sistema, itd.), uključujući ovdje i kaznenopravni sistem. I Federacija BiH i Republika Srpska imaju složen teritorijalno-administrativni ustroj, i imaju daljnje niže razine vlasti (u Federaciji BiH to su kantoni, gradovi i općine, a u Republici Srpskoj okruzi i općine). Poseban status uživa Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine koji se nalazi na krajnjem sjeveru zemlje, koji je ovaj specijalan položaj stekao nakon međunarodne arbitraže potkraj devedesetih godina prošlog stoljeća. Integralni je dio aktualnog ustroja BiH Ured Visokog predstavnika (OHR), koji je zahvaljujući neslaganju domaćih političkih čimbenika, bio u prilici donijeti vrlo bitne odluke u posljednjih nekoliko godina. Sarajevo je glavni grad države, FBiH i Kantona Sarajevo.

Kazneno (materijalno i procesno) zakonodavstvo se, do 2003 godine, nalazilo u primarnoj nadležnosti entiteta. Na državnoj razini, Kazneni zakon i Zakon o kaznenom postupku stupili su na snagu prvog marta, odnosno, na entitetskoj razini prvog augusta 2003. Trenutno, u državi postoji nadležnost Suda BiH, entiteta i Brčko Distrikta, te nižih razina teritorijalno-administrativnog ustroja, sukladno ustroju države i njezine cjelokupne administracije (okruzi i općine u RS, odnosno kantoni, općine i gradovi u FBiH). Glede borbe protiv korupcije, procesne su odredbe gotovo identične u svim zakonima o kaznenom postupku. Bilo bi uputno napomenuti i da se državni zakoni primjenjuju u slučajevima gdje postoji nadležnost državnog suda, koja je, opet, specificirana posebnim zakonom. Slijedeći princip

subsidijariteta, za svaki drugi slučaj (gdje ne postoji nadležnost države), entiteti su nadležni za uređenje i primjenu kaznenopravne materije.

### **3.2. Ranija rješenja sistema kaznenog pravosuđa BiH sa stanovišta borbe protiv korupcije**

Pošto smo fokusirani na uspješno procesuiranje slučajeva korupcije, naše će istraživanje biti na zakonima o kaznenom postupku, poglavito zbog činjenice da ovaj dio kaznenog zakonodavstva uređuje postupanja subjekata sistema kaznenog pravosuđa.<sup>5</sup> Ovaj će se uradak, pak, baviti samo Zakonom o kaznenom postupku Federacije BiH,<sup>6</sup> koji je, nakon ustanovljavanja Federacije BiH 1994. godine, prvu značajniju izmjenu doživio 1998. godine. Zakon o kaznenom postupku Federacije BiH (u daljnjem tekstu, Zakon o kaznenom postupku), uređuje, između ostalog, postupak istrage i kaznenopravnog progona. U kontinentalnom kaznenom pravu, kojemu je BiH pripadala, uloga je sproveditelja formalne istrage pripadala istražnom sudu, dok je uloga policije i tužitelja bila značajnija u predistražnom postupku, odnosno u postupku prikupljanja činjenica koje bi trebale pružiti osnovu za odbacivanje prijave protiv lica ili procesuiranje (koje je počinjalo istragom) osumnjičenog za činjenje kaznenog djela.

---

<sup>5</sup> Važno je napomenuti da su odredbe koje se odnose na kazneni postupak konkordantne u svim zakonima o kaznenom postupku u BiH (Zakon o kaznenom postupku Bosne i Hercegovine, Zakon o kaznenom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Zakon o kaznenom postupku Republike Srpske, Zakon o kaznenom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine), sa malim izuzecima, ne od supstancijalnog značaja.

<sup>6</sup> Ponovo zbog činjenice da su rješenja u svim drugim zakonima o kaznenom postupku u velikoj mjeri identična; ali, i zbog činjenice da smo mi naše primarno istraživanje proveli u Kantonu Sarajevo, u kojemu se primjenjuje Zakon o kaznenom postupku FBiH.

Prema ranijim rješenjima (iz 1998. godine), ukoliko je postojala sumnja da je počinjeno kazneno djelo korupcije, obaveza policije bila je pronaći počinioca te skupiti relevantne informacije i dokaze koji bi mogli biti od značaja u daljnjoj istrazi. Prikupljene informacije su služile kao osnova za tužiteljevu procjenu da li se treba podnijeti zahtjev za provođenjem istrage ili ne. Ukoliko bi tužitelj smatrao da je kaznena prijava utemeljena prikupljenim dokazima, onda bi zahtijevao provođenje istrage.

Ako bi se istražni sudac slagao sa zahtjevom tužitelja, naređivao je istragu. Nakon donošenja naredbe o provođenju istrage, istražni je sudac preuzimao sam proces istrage. Istraga je poduzimana s ciljem utvrđivanja da li postoji dovoljno dokaza za podizanje optužnice.

Ovisno o nalazima istražnog sudije, tužilac je mogao okončati istragu, podignuti optužnicu, ili zahtijevati od istražnog sudije da poduzme dodatna ispitivanja. Nije postojala mogućnost uporabe posebnih istražnih radnji<sup>7</sup> ili nagodbe o krivnji, koje su se pokazale efikasnim u borbi protiv teških oblika kriminaliteta, poput korupcije. U zaključku treba istaći da su i istražni sudac i tužitelj imali ulogu istražitelja kaznenog djela (radilo se očito o dupliciranju rada), što se dakako reflektiralo na efikasnost istrage.<sup>8</sup> Ovo je, *ultima linea*, utjecalo na čitav krivični postupak, čineći ga sporim, neefikasnim, i ne osiguravajući uspjeh u slučajevima teškog kriminaliteta.

---

<sup>7</sup> Postojala je mogućnost uporabe nekih od tih radnji (poput nadzora nad komunikacijama), ali sa kompliciranom procedurom glede odobrenja za njihovu primjenu.

<sup>8</sup> V. više u United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH), 2000.

### 3.3. Aktualna rješenja sistema kaznenog pravosuđa BiH u pogledu borbe protiv korupcije

Reforma je cijelog sistema kaznenog pravosuđa BiH provedena 2003 godine, smjerajući uvođenju nekih poprilično netradicionalnih rješenja za sistem kaznenog pravosuđa BiH.<sup>9</sup> Adversarna narav postupka (koja karakterizira današnji BiH kazneni postupak) podrazumijeva naglašenu ulogu stranaka u samom postupku, te restrikciju uloge suca na onoga koji, na temelju prezentiranih fakata, donosi presudu u konkretnom slučaju. Njegova je uloga (karakteristična za ranija kaznenopravna rješenja) kao jednog od glavnih i aktivnih aktera u prezentiranju dokaza i utvrđivanju istine, minimizirana i za čitav glavni postupak vrijedi da se radi o *de facto* sporu stranaka-optužbe i obrane.

Naime, prema novom Zakonu o kaznenom postupku BiH, odnosno zakonicima o kaznenim postupcima entiteta, te Zakonu o kaznenom postupku Brčko Distrikta BiH, za tužitelja se smatra da ima vodeću ulogu (*dominus litis*) u istrazi i kaznenopravnom progonu. Tužitelj rukovodi istragom i nadzire je, te upravlja aktivnostima ovlaštenih službenih osoba vezanim

---

<sup>9</sup> U tom su smislu ciljevi „novoga“ kaznenoga postupka: veća efikasnost kaznenog postupka; zaštita temeljnih i međunarodnim pravom afirmiranih prava i sloboda učesnika u kaznenom postupku; otklanjanje dugotrajnosti kaznenog postupka i utjecanje na njegovo ubrzanje; rasterećenje kaznenog pravosuđa pojednostavljenjem postupka za lakša kaznena djela (Sijerčić-Čolić, 2003). Prema mišljenju skupine prominentnih eksperata kaznenog prava, koji su bili angažirani u pripremi Komentara kaznenih zakona i zakona o kaznenom postupku u BiH, najvažnije novine su dakako ukidanje institucije istražnog suca (prema novom zakonu o kaznenom postupku, uloga je istražnog suca ukinuta s ciljem oslobađanja općinskih sudova ogromnih obaveza u vođenju istraga. Eliminiranje bi istražnog suca trebalo ići u prilog kaznenom postupku u kojima je naglašena uloga stranaka, a ne suda [UNMBiH, 2000]); već pomenuto jačanje uloge tužioca; uvođenje posebnih istražnih radnji; pregovoranje o krivnji; transformacija kaznenog postupka sukladno praksama adversarnog sistema; jačanje uloga stranaka u osiguravanju dokaza; unakrsno ispitivanje, itd. (Savjet/Vijeće Europe, 2005: 17).

za pronalaženje osumnjičenog i rasvjetljavanje kaznenog djela. Tužitelj, **prema tome, ne vrši samo funkciju kaznenog gonjenja nego i funkciju istraživanja kaznenog djela**, što podrazumijeva prikupljanje činjenica koje će poduprijeti istinito i pravedno rješenje kaznene stvari, pa bilo ono na štetu ili *in favorem* osumnjičenog. Svrha je istrage stoga prikupljanje argumenata (dokaza) za podizanje optužnice ili za odbacivanje kaznene prijave. U ovom kontekstu aktivno učešće tužitelja podrazumijeva

„planiranje istrage, analiziranje prikupljenih saznanja i dokaza, predlaganje pravaca i načina na koje ovlaštene službene osobe trebaju prikupljati dokaze, naređivanje poduzimanja istražnih mjera i radnji iz svoje nadležnosti, zahtijevanje poduzimanja istražnih mjera i radnji za čiju primjenu je nadležan Sud, te stalnu komunikaciju sa ovlaštenim službenim osobama u cilju razmjene informacija i koordinacije aktivnosti između njih i Tužitelja. Ova uloga Tužitelja posebno treba da dođe do izražaja kod složenih istraga bilo da se radi o istragama složenih i teških krivičnih djela, bilo da se radi o istragama koje zahtjevaju angažman ovlaštenih službenih osoba iz više različitih službi za sprovođenje zakona“ (Savjet/Vijeće Evrope, 2005: 591).

Iz naprijed navedene naglašene uloge u kaznenom postupku, od djelatnika policije i tužitelja se očekuje da pokažu visok stupanj profesionalizma i stručnosti. Obzirom da na njima počiva čitav teret istrage, efikasan je kaznenopravni progon u direktnoj korelaciji sa angažiranošću i profesionalizmom istražnih djelatnika.

Da bi se efikasno borio protiv kriminala, od ključne je važnosti da tužitelj bude kompetentan, vješt, i kadar da se nosi sa predmetom, naravno uz pomoć drugih tužitelja i agencija za provedbu zakona. Za delikatna djela poput korupcije, sa visokim stupnjem tajnovitosti, posebice se očekuje da tužitelj bude stručan, umješan, dobro upoznat sa najnovijim dostignućima, tehnikama i sredstvima u suzbijanju teškog kriminaliteta kao što je to korupcija, i na teoretskoj i pravnoj razini.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Drugačije kazano, da bude dobro upoznat sa zakonskim odredbama i najboljim praksama u primjeni tih odredaba. Jedan od mogućih načina da se ovo postigne jest, pored vlastita angažmana i interesovanja, pohađanje kurseva, posebna obuka, prisustvo okruglim stolovima, workshop-ovima, itd., tematski posvećenih borbi protiv takvih pojava.

U novom je sistemu kaznenog pravosuđa moguće pokrenuti istragu i u slučajevima kada je identitet počinitelja nepoznat: to ranije nije bilo moguće, čime je otvoren put za primjenu radnji dokazivanja i kada se ne raspolaže podacima o počinitelju. S ovim u svezi činjenica veoma vrijedna spomena, a koju, s druge strane, možemo ubrojati u najvažnije pozitivne inovacije u kaznenom postupku smatra se mogućnost uporabe posebnih istražnih radnji. Napomenućemo samo neke: prikrivene istražitelje, informatore, elektronski nadzor, nadzor prostorija, simulirani otkup i davanje potkupnine, pristup kompjuterskim sistemima, itd. Specifičnosti savremenog organiziranog kriminaliteta zahtijevaju uvođenje posebnih mjera i radnji u otkrivanju i dokazivanju takvih krivičnih djela. Klasična sredstva prikupljanja dokaza koja se koriste u drugim kaznenim stvarima, poput saslušanja svjedoka i vještaka ili uporabe fizičkih dokaza, nemaju nikakvog ili imaju malo efekta. Istražni organi bi stoga trebali biti upoznati sa mogućnošću i uvjetima primjene ovih radnji, te dakako znati cijeniti trenutak u kojemu se njihova aplikacija čini podesnom.

U kaznenu proceduru uveden je i jedan pravni institut imanentan common-law-u, pregovor o krivnji. Naime, prema novom kaznenom postupku, obaveza je okrivljenog da se izjasni o krivici. Ukoliko tužitelj procijeni da bi okrivljeni mogao pružiti vrijedne i korisne informacije o predmetu, i otkriti druge osobe koje su uključene u zločin, postoji mogućnost za okrivljenog da pregovara (nagađa se) o optužbi (pregovor o predmetu kaznenog progona) ili kazni (pregovor o sankciji), s ciljem dobivanja lakše kazne. Ovo je trenutak u kojem bi stručan i kreativan tužitelj trebao preuzeti inicijativu i pokušati pregovarati o otkrivanju svih važnijih aspekata zločina koji se istražuje.

U državi u kojoj se koristi adversarni sistem kaznenog postupka, ogromna odgovornost za uspješnu istragu je na policiji (CDPC, 2000: 9): u ovom smislu, ono što je rečeno za rad tužitelja, vrijedi i za policiju.<sup>11</sup> Npr., policija često prva instanca kojoj se prijavljuje počinjenje

---

<sup>11</sup> U ekspertnim krugovima, opće je poznato da uspjeh predmeta koji zastupa tužitelj počiva na radu policije.

kaznenog djela, što, s druge strane, obavezuje policijske djelatnike da sprovedu kvalitetnu i sistematsku predistražnu djelatnost. Ovo ne znači da tužitelj može raditi svoj posao isključivo iz ureda: nužno je da tužitelji budu uključeni u svaki aspekt kaznene istrage, te stoga i da terenski rade. Istraga je korupcije obično složena i samom prirodom djela obuhvata više osumnjičenih (kod podmićivanja barem podmititelja i podmićenog), te je stoga poželjno i učešće više od jedne agencije za provedbu zakona. Pod ovakvim okolnostima, agencije za provedbu zakona (pored policije, govorimo i o djelatnicima poreske uprave, carinske uprave, tržišne inspekcije, itd.), moraju djelovati koordinirano da bi skupili valjane dokaze. Bez suradnje, izgledi da istraga preraste u uspješno optuženje je minimalna. Ponovno, kao i za tužitelja, i za policiju vrijedi da posjeduje umijeće, stručnost i da bude specijalizirana za borbu protiv teških oblika kriminaliteta, poput korupcije. Ponovno su i iskustvo, profesionalizam, pohađanje posebnih obuka, razmjena informacija i solidno poznavanje prava od velike važnosti za efikasnu borbu protiv korupcije.<sup>12</sup>

#### **4. Problemi novog sistema kaznenog pravosuđa glede suzbijanja korupcije**

U prethodnim smo dijelovima ukratko pregledali koje su to poteškoće postojale u ranijem sistemu kaznenog pravosuđa BiH u borbi protiv korupcije, i kako bi stvari trebale funkcionirati prema novim kaznenopravnim rješenjima, tj. što se očekuje od novog sistema kaznenog pravosuđa u BiH. Trebalo bi naglasiti da BiH ima suvremena zakonodavna

---

<sup>12</sup> Ovo je uostalom istaknuto i u *Načelima i procedurama* Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo (interni dokument-priručnik Ministarstva koji sadrži smjernice i preporuke o pravilnom postupanju djelatnika). U dijelu pod nazivom *Stručno osposobljavanje*, neki od ciljeva koje Ministarstvo postavlja kao permanentnu zadaću jest: stručna obuka policajaca, povećanje znanja i stručnosti zaposlenih, omogućavanje obuke za specifična polja sprovođenja zakona, te usklađivanje obuke sa obavezama sprovođenja zakona (Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo. (2000). *Načela i procedure. Dokument broj G.O.203*).

rješenja, koja su rezultat konstantne harmonizacije sa europskim i svjetskim standardima. Međutim, da li stvari doista funkcioniraju kako bi trebale? Jesu li nova rješenja bila primjenjivana u odgovarajućem trenutku i mjestu? Jesu li subjekti sistema kaznenog pravosuđa vršili svoje (nove) dužnosti na kompetentan i profesionalan način? Ipak ne. Naša je opća impresija da se sistem kaznenog pravosuđa BiH još uvijek na odgovarajući način ne bavi progonom slučajeva korupcije.<sup>13</sup>

„Pored uspješna uspostavljanja zakonodavna okvira, koji je korespondirao sa međunarodnim standardima... bez efikasne i brze primjene, reforme će biti uzalud“ (Devine & Mathisen, 2005: 54).

Da bismo ustanovili šta ne funkcioniira u sistemu kaznenog pravosuđa kad govorimo o procesuiranju korupcije, poduzeli smo primarno istraživanje (survey koji je uključivao i upitnike i intervjuje), konzultirali smo statističke podatke o registriranim slučajevima korupcije u Kantonu Sarajevo, proveli analizu pravnog okvira borbe protiv kriminala (fokus

---

<sup>13</sup> Mišljenje koje dijele i drugi, i eksperti i laici: u poprilično iscrpnom i argumentiranom izvješću *Finansijska, organizacijska i administrativna procjena policijskih snaga i državne granične službe BiH*, stoji: „oblicima se kriminaliteta u usponu, poput organiziranog, korupcije, finansijskog kriminala, kriminaliteta mladih i zlouporabe droga, sistem ne bavi na odgovarajući način“ (Ministry of Justice BiH, 2004: 104); u skoro publikovanom *Izvješću o situaciji o organiziranom i privrednom kriminalitetu u jugoistočnoj Europi*, CARPO (projekt tehničke suradnje za „Razvoj odgovornih i funkcionalnih policijskih sistema, i intenziviranje borbe protiv glavnih kriminalnih aktivnosti i policijske suradnje“, zajednički financiran od strane Vijeća Europe i Europske zajednice), primjećuje: „države su prepoznale problem (korupcije) i poduzele mnoštvo mjera, zakonodavnih i drugih, da bi se borili protiv njega. Međutim, potrebno je više rada, naime, preciznije ciljanih istraga i gonjenja korupcije neposredno vezanih sa organiziranim kriminalom“ (2005: 52); u *Studiji percepcije korupcije 2004*, Transparency International BiH došao je do sljedećih rezultata: „od 24 ponuđene institucije i javna poduzeća, ispitanici su u ovoj studiji doživjeli policiju i sudstvo kao treću i četvrtu najkorumpiraniju instituciju u BiH, odmah iza političkih partija i carinske administracije“ (Transparency International BiH [a], 2004: 74). Mogu li institucije sa ovakvom (lošom) reputacijom služiti kao čuvar društvenih vrijednosti?!



na Zakonu o kaznenom postupku FBiH), te brojnih podataka sadržanih u sekundarnim izvorima, koji su rezultirali iz mnogih istraživanja na temu borba protiv korupcije u BiH.

Bosanska je vlada izradila Srednjoročnu strategiju razvoja (ili Strategiju smanjenja siromaštva-PRSP), koja je Vijeće Ministara usvojilo marta 2004.

„Strategija za borbu protiv kriminala i korupcije“ integralni je dio Strategije razvoja. Nadopunjena je Akcionim planom borbe protiv korupcije. Strategija je u velikoj mjeri deskriptivni dokument, u kojem se bosanske vlasti obavezaju na zakonodavne, institucionalne i edukacijske aktivnosti. Prikazuje široku zainteresiranost za dobru vladavinu i suzbijanje korupcije pomoću istraga i procesuiranja slučajeva korupcije, te jačanjem sudstva i policije. Strategija postavlja ciljeve reforme javne administracije i unaprjeđenja fiskalnog sistema, kao i unaprjeđenja transparentnosti u procesu privatizacije (Devine, Mathisen, 2005: 49).

U samom Planu borbe protiv korupcije stoji:

„dodjeljivanjem aktivnije uloge u procesu istrage i kaznenog progona ministarstvima pravde, procesuiranje zločina će se ubrzati, te stvoriti preduslovi za viši stupanj efikasnosti cjelokupnog sudstva“ (Office of the BiH Coordinator for PRSP, 2004: 127).

Nažalost, nisu postavljeni indikatori uspjeha ili neuspjeha. S tim u svezi, Devine i Mathisen primjećuju:

„Iskustvo drugih zemalja pokazuje da bi ovo moglo dovesti do situacije u kojoj je uspješno primjenjena sveobuhvatna antikorupcijska strategija, sa ostvarenim svim ciljevima, dok se istodobno stvarna situacija promijenila malo ili nikako, bez mogućnosti za vlasti da uoče i odmjere ove razlike“ (2005: 62).

U ovom smislu, najprije pogledajmo što nam to zvanična statistika kaže o korupciji. Prema *Statističkom godišnjaku 2004* Federacije BiH i njegovim biltenima *Kantoni u brojkama 2004* i *2005*, 2002 je u Kantonu Sarajevo bilo 208 prijavljenih slučajeva „podmićivanja, delikata protiv službene i druge odgovorne dužnosti“;<sup>14</sup> u 2003 bilo je 100 takvih slučajeva, a u 2004 87; od njih je samo 31 u 2002 (14, 9 %), u 2003 31 (31 %), i 54 (62,06 %) u 2004 bilo optuženo za ponašanje koje je u prethodnom stadiju bilo prijavljeno kao korupcijsko

<sup>14</sup> Ovo je specifična kaznenopravna oznaka kaznenih djela korupcije. Iako imamo neke opaske konceptualne naravi glede suštine korupcijskog ponašanja, držimo da je zakonodavac najvećim dijelom na odgovarajući način obuhvatio postojeće oblike korupcije.

(Federalni Zavod za statistiku [a], 2004: 286-7; Federalni Zavod za statistiku [b], 2004: 36; Federalni Zavod za statistiku [c], 2005: ). Imali smo, dakle, malen broj optužnica u 2002 i 2003, i poprilično velik u 2004 (malen i velik dakako u kontekstu „odnosa prijavljenih slučajeva korupcije i iz njih rezultirajućih optužnica“). Ne raspoložemo zvaničnim podacima o osobama osuđenim za korupciju (zato što u Statističkom godišnjaku ne iznose podatke za pojedina keznena djela, nego podatke o osudama za cijelu populaciju). Ove nam brojke ne govore ništa značajno o kvalitativnom napretku u pogledu procesuiranja korupcije u Kantonu Sarajevo. Iako sugeriraju da su optužnice u konstantnom porastu, što bi se na prvi pogled moglo smatrati dobrim, ovo ne mora nužno značiti da se rad istražnih djelatnika značajno poboljšao. Skorašnje studije (Bannenberg, Schauptensteiner, 2004) pokazuju da samo 5 % slučajeva korupcije ulazi u sistem kaznenog pravosuđa: umjesto da se evidentira napredak u brojevima prijavljenih slučajeva, u Kantonu Sarajevo bilježimo permanentan silazni trend (broj prijavljenih slučajeva korupcije u stalnom je opadanju). S druge strane, pošto je gotovo nemoguće ustanoviti koliko je optužnica rezultiralo osudama,<sup>15</sup> poprilično je neumjesno diskutirati koliko se efikasno ili ne sistem kaznenog pravosuđa obračunava sa korupcijom sa stanovišta čisto statističkih pokazatelja. Ovo, opet, ne znači da potpuno zanemarujemo zvanične podatke (iz Statističkog godišnjaka): po nama oni jednostavno ne odražavaju stvarnu situaciju.<sup>16</sup> Dakle, umjesto da se fokusiramo na isključivo statističke podatke, obratit

---

<sup>15</sup> Zbog činjenice da općinski sud Sarajevo još uvijek ne posjeduje informatički sistem koji bi nam dopustio da provedemo istraživanje u razumnom vremenskom periodu, praktično bismo proveli stotine sati manualno tražeći za osudama za slučajeve korupcije!

<sup>16</sup> U ovom smislu, CARPO (v. bilješku 13) primjećuje: „skorašnji su naponi u borbi protiv korupcije rezultirali u povećanom broju istraga i optužnica ali sa samo nekoliko osuda“ (2005: 5). „Dobra vladavina“, s druge strane, se demonstrira u praksi takvim univerzalnim principima poput procesa participativne vladavine, nepristranosti u pružanju usluga, usluge koja je orjentirana na korisnike, transparentnošću i odgovornošću, profesionalizmu, nediskriminaciji, efikasnosti i ekonomičnosti (UNDP, 2003: 4), ne samo statističkim pokazateljima.

ćemo više pažnje na primarne i sekundarne izvore koje smo koristili, kao i analizu sadržaja odredaba Zakona o kaznenom postupku FBiH koje se odnose na proces istrage.

U našem primarnom istraživanju koje je provedeno u periodu juli-oktobar 2005, pitali smo policijske djelatnike, tužitelje i sudije niz pitanja o aktualnim zakonskim i operativnim mjerama koje su poduzete u borbi protiv korupcije.<sup>17</sup> Na pitanje „Da li smatrate da sistem krivičnog pravosuđa BiH promovira efikasnu borbu protiv korupcije?“, 62, 2% respondenata odgovorilo je negativno („ne, ne promovira“). Ovo je značajan procenat onih koji se svakodnevno bore protiv kriminala, koji su nezadovoljni postojećom situacijom glede borbe protiv korupcije. Uzmemo li u obzir da govorimo o praktičarima, dijelu sistema kaznenog

---

<sup>17</sup> Ciljna su skupina istraživanja bili policijski djelatnici (15), tužitelji (11) i sudije (11) Kantona Sarajevo, odjeljenja za privredni kriminal i korupciju, najniže policijsko-sudbene razine u borbi protiv korupcije. Razlog ovomu je činjenica da se obično vrlo malo pozornosti posvećuje radu onih koji se svakodnevno na prvoj liniji fronte sukobljavaju sa kriminalom („Državni se sud bavi samo krupnim slučajevima“; Devine, Methisen, 2005: 42). Oni su ti koji se konfrontiraju sa brojnim slučajevima korupcije, i vrlo je vjerojatno da su oni prva instanca sa koje počinje istraga, i eventualno se razvija u slučaj federalne ili državne zainteresiranosti. Stoga smatramo da bi istraživanje problema efikasne borbe protiv korupcije trebalo tu početi.

Odabrali smo provesti studij slučaja (Kantona Sarajevo), jer je Sarajevo glavni grad BiH; Sarajevo je i finansijsko i administrativno središte države Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, i Kantona Sarajevo (što je značajno zbog naravi kriminaliteta koji istražujemo: podsjećanja radi, „korupcija je instrumentalizacija pozicije zaradi vlastita probitka“); zbog činjenice da je većina slučajeva korupcije u Federaciji vođena i istražena u Sarajevu (26, 73 % svih prijavljenih slučajeva u 2003 u Federaciji BiH su prijavljeni u Kantonu Sarajevo; 20, 52 % od svih slučajeva u 2003 u kojima je podignuta optužnica, to je urađeno u Kantonu Sarajevo). Još jedan razlog govori u korist ovakve argumentacije: u intervjuima koje smo poduzeli, ustanovili smo da se većina federalnih i državnih tužilaca regrutira iz Kantona Sarajevo, ali iz dobrog razloga: u ekspertnim se krugovima oni smatraju naprofesionalnijim i najkompetentnijim. Problemi na koje oni ukazu, definitivno su problemi koji su prisutni u cijeloj, barem, Federaciji BiH. Ovo smatramo razumnim, i uvjereni smo da će izabrani slučaj, Kanton Sarajevo, biti reprezentativan za cijelu, ponovno, barem Federaciju BiH.

pravosuđa BiH koji su najpozvaniji za procjenu o tomu da li se sistem kaznenog pravosuđa na odgovarajući način bori protiv korupcije, jasno je da BiH doista ima problema u suzbijanju korupcije.<sup>18</sup> Ovi bi se problemi mogli podijeliti na one na normativno-organizacijskoj razini, te na probleme na operativnoj razini, referirajući pod potonjim na probleme koji se odnose na profesionalizam i stručnost istražnih djelatnika te na probleme glede suradnje između ustanova u borbi protiv korupcije.

#### **4.1. Normativno-organizacijska razina**

Zakon o kaznenom postupku FBiH predviđa mogućnost uporabe posebnih istražnih radnji povodom pojedinih kaznenih djela. Zakonski je primjena ovih radnji reducirana na lica protiv kojih postoji osnovana sumnja da su počinili kaznena djela za koja se može izreći kazna zatvora najmanje tri godine. Pored ove formalno-materijalne pretpostavke, zakon reducira uporabu posebnih istražnih radnji daljnjim, više ili manje, proceduralnim pretpostavkama, a koje se ogledaju u subsidijarnosti primjene ovih radnji. Ta se subsidijarnost odražava u činjenici da se posebne istražne radnje mogu koristiti samo u slučajevima gdje se na drugi način ne mogu pribaviti dokazi ili bi njihovo pribavljanje bilo povezano s nesrazmjernim teškoćama (čl. 130. st. 1. Zakona o kaznenom postupku FBiH).

---

<sup>18</sup> Istražujući kako praktičari ocjenjuju zakonska (i kaznena i kaznenoprocena) rješenja u pogledu borbe protiv korupcije, dobili smo sljedeće rezultate: 62, 2 % respondenata drže da Kazneni zakon FBiH jasno i kvalitetno uređuje pojam koruptivna ponašanja; 54, 1 % respondenata drži da Zakon o kaznenom postupku FBiH predviđa efikasne procedure za uspješnu borbu protiv korupcije. Ovo ne korespondira sa ranijim razmatranjem mišljenja ispitanika o efikasnosti cjelokupna sistema kaznenog pravosuđa. Stoga možemo zaključiti da naši ispitanici doživljavaju probleme na drugim razinama, izvan isključivo normativno-pravnog okvira.

Prema ovim pretpostavkama, posebne se istražne radnje mogu primijeniti u istraživanju popriličnog broja kaznenih djela. Mogućnost se njihove uporabe, međutim, ne proteže na sve korupcijske delikte, iako je reforma sistema kaznenog pravosuđa u 2003. godini smjerala upravo unaprjeđenju borbe protiv korupcije (u ovom kontekstu, neki su prominentni BiH teoretičari kaznenog prava, poput Sijerčić-Čolić, ali i Visoki predstavnik u BiH, lord Ashdown, referirali na reformu 2003 godine kao „set zakona za efikasnu borbu protiv korupcije“, Sijerčić-Čolić, 2003: 10).<sup>19</sup>

Kada su ispunjene zakonske (i materijalne i proceduralne) pretpostavke, posebne se istražne radnje mogu primijeniti u istraživanju sljedećih delikata, koje obuhvaća ranije prezentirana definicija korupcije: kvalificirani oblik zlouporabe položaja (čl. 383, st. 3.); kvalificirani oblik pronevjere u službi (čl. 384, st. 3.), i kvalificirani oblik prijevare u službi (čl. 385, st. 3.) Kaznenog zakona FBiH. Što se, pak, tradicionalno, ali i kolokvijalno, smatra suštinom korupcijskog ponašanja,<sup>20</sup> ostalo je izvan zakonske mogućnosti za uporabu posebnih istražnih radnji.

Ali, ono što je djeluje još uznemirujuće, jest **činjenica da 86, 5% respondenata smatra da se posebne istražne radnje (za one korupcijske delikte gdje postoji mogućnost), nedovoljno koriste u istrazi.** Ovo se čini važnim propustom učinjenim od strane praktičara.

Slijedeći OHR-ovu Antikorupcijsku strategiju, kao i preporuke Vijeća Europe za borbu protiv korupcije, sadržane najprije u Kaznenopravnoj konvenciji o korupciji i kao i u

---

<sup>19</sup> Mogućnost uporabe posebnih istražnih radnji u otkrivanju korupcije i drugih ozbiljnih krivičnih djela preporuča i Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO) u svojem *Evaluacijskom izvješću za BiH*.

<sup>20</sup> Treba samo napomenuti da sve međunarodne konvencije posvećene borbi protiv korupcije, smatraju korupcijom najprije aktivno i pasivno podmićivanje i protuzakonito posredovanje. Sem toga, gore pomenuta djela za koja zakonodavac predviđa mogućnost uporabe posebnih istražnih radnji, kvalificirani su oblici korupcijskih delikata. Niti jedan primjer osnovnog oblika ovih kaznenih djela ne ispunjava zakonske pretpostavke za uporabu posebnih istražnih radnji.

Dvadeset principa za borbu protiv korupcije,<sup>21</sup> u protekle dvije godine su u FBiH u policiji i unutar ureda tužitelja, ustanovljeni odjeli koji se isključivo bave suzbijanjem korupcije, i to uspješno, barem formalno. I policija i ured tužitelja u Kantonu Sarajevo imaju poseban odjel koje se bavi privrednim kriminalitetom i korupcijom.<sup>22</sup> Ovi posebni odjeli imaju posebne prostorije, načelnika, i trebali bi se baviti isključivo predmetima koji imaju supstancu korupcijskih delikata. Vrijedna je pažnje činjenica da 68 % respondenata (gledajući statistiku samo za policiju i tužitelje) našeg istraživanja odgovorilo da u ustanovama u kojima rade, ne postoji poseban odjel/jedinica koja se isključivo/pretežno bavi slučajevima korupcije. Dopustite nam da vas podsjetimo da ovi odgovori dolaze od službenika koji rade u odjelima čiji je službeni naziv „odjel za privredni kriminal i korupciju“. Stoga je vrlo diskutabilno da li je ovaj naziv samo pitanje formalna prilagođavanja naprijed pomenutim dokumentima, ili ovi odjeli doista vrše svoje dužnosti na odgovarajući način.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ured Visokog predstavnika (OHR) (1999). *Sveobuhvatna strategija za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini; Kaznenopravna konvencija o korupciji*, Serija europskih ugovora br. 173; Rezolucija Vijeća Europe (97) 24 o *Dvadeset principa za borbu protiv korupcije* (usvojena od strane Vijeća ministara 6. novembra 1997).

<sup>22</sup> U Ministarstvu unutarnjih poslova Kantona Sarajevo, unutar sektora kriminalističkih istraga, postoji odjel za privredni kriminal, koji se bavi „privrednim kriminalom i kaznenim djelima protiv službene i druge odgovorne dužnosti“ (čl. 21. Pravilnika o unutarnjoj organizaciji Ministarstva unutarnjih poslova Kantona Sarajevo, br. 01-195/03).

<sup>23</sup> U intervjuima koje smo proveli, naši ispitanici su obično na organizacijske cjeline kojima pripadaju referirali kao odjeli privrednog kriminaliteta, rijetko rabeći naziv korupcija. Ponovno bi se ovo moglo smatrati znakom nedoživljavanja borbe protiv korupcije kao njihove, manje ili više, primarne zadaće.

## 4.2. Profesionalizam i stručnost istražnih djelatnika<sup>24</sup>

U dijelu smo 3.3. ovoga rada ukazali koliki je značaj kategorija profesionalizma i stručnosti u suzbijanju kriminaliteta. Bitan indikator za navedene, po nama, jesu konstantno usavršavanje i specijalizacija istražnih djelatnika, koji se ostvaruju, između ostalog, pohađanjem posebnih obuka/kurseva. **75, 7 % ispitanika (istražni djelatnici) našeg istraživanja odgovorilo je da nisu pohađali posebnu obuku/kurs za borbu protiv korupcije.** Jako je dvojbeno, u ovom kontekstu, da li istražni djelatnici posjeduju vještine i znanja i da li su obučeni da se nose sa složenim kriminalitetom (kao što je to korupcija), ukoliko nisu pohađali niti jedan program obuke, koji bi im osigurao profundno znanje, i mogućnost da se upoznaju sa iskustvima drugih, prominentnih (ili, barem, veomaiskusnih), praktičara.

Kao jedna od novih, naprednih i pozitivnih kaznenoprocenih mjera u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala smatra se pregovor o krivnji (Savjet/Vijeće Evrope, 2005: 17). Pregovor o krivnji (čl. 246. Kaznenog zakona FBiH) poseban je oblik dogovora, zaključenog između tužitelja i okrivljenog, koji se može primijeniti tijekom cijelog kaznenog postupka, ali u prvom redu prije podizanja optužnice, ili prije potvrđivanja optužnice (Sket, Sijerčić-Čolić, Langusch, 2001: 111).<sup>25</sup> Najčešće tužitelj predlaže lakšu sankciju ukoliko okrivljeni pristane da se izjasni da je kriv: međutim, pošto je tužitelj ovlašten pregovarati uvjete izjašnjenja o krivnji, vješt će i stručan tužitelj znati upotrijebiti ovu strategiju za otkrivanje

---

<sup>24</sup> Profesionalizam i stručnost, u smislu ovoga rada, bit će određeni kao „pružanje najveće kvalitete usluga, ispoljavajući prikladno osobno profesionalno ponašanje i ispunjavajući zadaće na etički odgovoran način“.

<sup>25</sup> Pregovor o krivnji- proces u kojemu okrivljeni i tužitelj u jednom kaznenom predmetu dogovaraju obostrano prihvatljivu dispoziciju koju odobrava sud. Najčešće podrazumijeva priznanje okrivljenog u slučajevima počinjenja lakšeg kaznenog djela ili jednog ili nekih od više tačaka optužnice, dato s ciljem dobivanja lakše kazne od one koju bi dobio za težu optužnicu. Dostupno na: <http://www.the3rdjudicialdistrict.com/glossary.htm>.

drugih osoba involviranih u korupcijsko ponašanje.<sup>26</sup> Derenčinović (2001) također drži da pregovor o krivnji korisna strategija za dobivanje informacija i dokaza za potrebe postupka (strategija koju će kompetentan tužitelj znati cijiniti i iskoristiti).

Tijekom intervjuja koje smo proveli naš je respondent, šef odjela za privredni kriminal i korupciju u uredu tužitelja, ustvrdio: „pregovor je o krivnji generalno dobra, obećavajuća strategija: međutim, koristi se vrlo rijetko“. Odgovori u upitnicima koje smo poslali pokazuju sljedeće, ne baš ohrabrujuće rezultate: **81, 1 % ispitanika odgovorilo je da se pregovor o krivnji koristio veoma rijetko**; 8, 1 % njih je odgovorilo „često“, i 5, 4 % „veoma često“.

BiH je u 2003. godini dobila novi „Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka“,<sup>27</sup> koji predviđa mogućnost za tužitelja da predloži poseban status pojedinih svjedoka tijekom postupka (u slučaju da im se prijeti ili im je ugrožena sigurnost ili sigurnost njihovih obitelji): ali, kako nam je bilo priopćeno tijekom intervjuja sa tužiteljima, „ova se mjera primjenjivala u samo nekoliko slučajeva“. Naime, da bi animirali svjedoke da dođu na suđenje ili da bi ohrabрили informatore (kada je to nužno) da izađu iz anonimnosti i daju zvaničnu izjavu koja bi se mogla koristiti kao dokaz na sudu, tužitelj može predložiti poseban status svjedoka. Ova je mjera potpuno nova u sistemu kaznenog pravosuđa BiH, i čini se da je bila zanemarivana.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Istraživanja su u drugim europskim zemljama (npr. Njemačka-Vahlenkamp i Knauß,1997), ukazali na „snowball system“ kao jedan od efikasnih u uspješnom gonjenju slučajeva korupcije. „Snowball system“ počiva na otkrivanju počinioca djela na temelju izjave koju je dao/la već procesuirani počinitelj: da stvari simplificiramo, izjava osobe A vodi do involviranosti osobe B u zločin; izjava osobe B ukazuje na osobu C koja bi mogla biti involvirana u počinjenje djela, itd.

<sup>27</sup> Službeni glasnik BiH, br. 3/03, 21/03, 61/04.

<sup>28</sup> Tužitelji smatraju da je gotovo neprimjenjiva, pošto je BiH mala zemlja, „u kojoj svako zna svakoga. Kako se u takvu okružju može sakriti osoba?Nemoguće“, rekao je jedan od njih tijekom našeg istraživanja. Još jedna važna poteškoća po njihovom mišljenju je nedostatak finansijskih sredstava za programe zaštite svjedoka.



Još jedna iznimno bitna odredba Zakona o kaznenom postupku FBiH koja bi se mogla iskoristiti za borbu protiv korupcije je pravo svjedoka da odbije odgovoriti na pojedina pitanja (uređena čl. 98. Zakona o kaznenom postupku FBiH). Prema st. 1. ovog članka, svjedok ima pravo odbiti odgovoriti na pojedina pitanja, ukoliko bi ga istinit odgovor na njih izložio kaznenom progonu. Ali, ukoliko tužitelj jamči imunitet tom svjedoku, nema prepreke da ne odgovori na postavljena pitanja. Drugim riječima, jamčeći imunitet osobama koje su na jedan ili drugi način involvirani u delikt korupcije, moglo bi ih potaknuti da otkriju druge počinitelje ili korupcijska postupanja. Prema izjavama koje su dali tužitelji tijekom našeg istraživanja, imunitet od progona kao strategija za dolaženja do korisnih informacija o drugim osobama ili aktivnostima koje mogu biti povezane sa korupcijom je „u povojima“, i koristi se „veoma rijetko, stidljivo“.

Pohađanje posebne obuke i uporaba novouvedenih mogućnosti za borbu protiv korupcije su po nama važni indikatori koliko su tužitelji vješti i kompetentni. Ali, držali smo da ovako važno pitanje zaslužuje više pažnje, i ispitali smo aktere sistema kaznenog pravosuđa kakav je njihov generalni stav o profesionalnosti i stručnosti istražnih djelatnika na kantonalnoj razini u borbi protiv korupcije. Rezultati nisu bili ohrabrujući: **54, 1 % respondenata odgovorilo je da doživljavaju rad tužitelja/policije u suzbijanju korupcije kao „ne udovoljava osnovnim kriterijumima profesionalna i stručna postupanja“.**

Tijekom intervjua, spoznali smo da tužitelji rijetko idu skupa s policijom na teren. Tužitelji tendiraju tretirati korupciju kao prekršaj (blaži oblik protupravna ponašanja), ne kao kazneno djelo. Rad je tužitelja često bio ocjenjivan kao nestručan, i više puta ponavljana opaska jest da „što god se predloži tužitelju da se sljedeće poduzme u istrazi, bez puno promišljanja se usvaja“. S druge strane, tužitelji često kritiziraju rad policije kao „neoprezan i nesnalažljiv“. „Njihova su izvješća često loše sastavljena i nepotpuna“, moglo se čuti tijekom naših

razgovora sa tužiteljima. Očito još uvijek postoji kriticizam glede rada i profesionalna angažmana istražnih djelatnika (i policije i tužitelja).

### **4.3. Suradnja između institucija**

U istragama složenih i teških kaznenih djela poput korupcije, suradnja između institucija ima važnu ulogu. Vjerojatnoća da se istraga završi optužnicom i naposljetku osudom direktno korelira sa razmjenom informacija između institucija involviranih u suzbijanje korupcije.

Čl. 21. *Kaznenopravne konvencije o korupciji* Vijeća Europe uređuje „Suradnju sa i između državnih vlasti“ na sljedeći način:

„Svaka će stranka usvojiti takve mjere koje su nužne za osiguravanje da javne vlasti, kao i svaki javni dužnosnik, surađuju, u skladu sa domaćim zakonima, sa onima iz te vlasti koji su odgovorni za istraživanje i progon kaznenih djela...“.

Ovo obavezuje i BiH, dakle, da usvoji i primjenjuje takve mjere koje vode efikasnoj suradnji između državnih vlasti s ciljem postizanja djelotvornije borbe protiv korupcije. U ovom smislu, Kazneni zakon FBiH primjerice u čl. 228. propisuje opću obavezu različitih kategorija javnih dužnosnika da prijavljuju kaznena djela; prema čl. 86. tužitelj je ovlašten naložiti banci ili drugoj pravnoj osobi da pruži informacije o finansijskim transakcijama osoba koje su okrivljene da su počinile kazneno djelo; tužitelj može tražiti mišljenje vještaka; može narediti pretragu lica mjesta; može, prema čl. 233. Kaznenog zakona FBiH, nadzirati rad policije u kaznenim istragama, što znači da je policija direktno odgovorna tužitelju kada vrši kaznene istrage. Prema čl. 132. Zakona o kaznenom postupku FBiH, poduzeća koja obavljaju prijenos podataka dužna su tužitelju i tijelima policije omogućiti provedbu posebnih istražnih radnji iz čl. 130. Zakona o kaznenom postupku FBiH.

Značaj je suradnje između institucija u suzbijanju korupcije potvrđen i od strane ispitanika-praktičara u istraživanju Vahlenkampa i Knauß-ove (1997: 231): „u istraživanju kompleksnih zločina, istražitelji su upućeni na druge institucije sistema kaznenog pravosuđa“.<sup>29</sup> Još uvijek, međutim, nema dovoljno suradnje istražnih djelatnika i drugih subjekata sistema kaznenog pravosuđa, ali i drugih institucija van ovog sistema. Prema *Izvješću o situaciji o organiziranom i privrednom kriminalitetu u jugoistočnoj Europi*<sup>30</sup> „agencije su za provedbu zakona (u BiH) još uvijek podijeljene, nepovezane, razučene... razmjena je informacija unutar države otežana“ (2005: 58). Ovo je podržano statističkim podacima do kojih smo došli našim istraživanjem, koji ponovno ne idu u prilog efikasne promocije suzbijanja kriminaliteta: **na pitanje „Koliko često saradujete sa drugim institucijama krivičnog pravosuđa u rješavanju slučajeva korupcije?“, čak je 80 % respondenata (samo policija i tužitelji) odgovorilo „u malom broju slučajeva“, a 20 % ih je odgovorilo „u velikom broju slučajeva“ (niti jedan nije odgovorio „redovito“). 76 % respondenata (policija i tužitelji) odgovorilo je da se njihova suradnja sa drugim institucijama koje nisu dijelom sistema kaznenog pravosuđa, odvija u malom broju slučajeva; 16 % ih je odgovorilo na isto pitanje sa „u velikom broju slučajeva“, a samo 8 % sa „redovito“.** Intervjui su ukazali na to da policija smatra suradnju sa uredom tužitelja kao „nekvalitetnu“: oni doživljavaju nadzornu komponentu rada tužitelja kao „nedovoljno prisutnu“, i često su prepušteni da sami poduzimaju istrage, reskirajući da naprave propust (unatoč zakonskoj obavezi tužitelja da vrši nadzornu i usmjeravajuću ulogu u istražnoj djelatnosti). Jedan je od policijskih istražitelja tijekom intervjua naglasio da „nema svrhe pokušavati surađivati sa carinskim organima, poštom, poreskom kontrolom, tržišnom inspekcijom- oni jednostavno

---

<sup>29</sup> U BiH, to bi bile agencije za provedbu zakona/uredi tužitelja/ sudije/ na općinskoj, kantonalnoj, federalnoj i državnoj razini.

<sup>30</sup> V. bilješku 13.

ne odgovaraju prikladno na naše zahtjeve“. Tijekom intervjua sa tužiteljima, suradnja sa drugim institucijama sistema kaznenog pravosuđa nazvana je generalno „dobrom“, ali u pogledu drugih službi, izvan sistema kaznenog pravosuđa, ova je suradnja bila ocjenjena kao „ne tako dobra“: razlog ovomu leži najprije u činjenici da institucije izvan sistema kaznenog pravosuđa, kako je to jedan od respondenata formulirao, „nemaju dovoljno ljudi da odgovore našim zahtjevima, npr. da daju stručno mišljenje, itd.“.

## **6. Zaključak**

Sistem kaznenog pravosuđa igra značajnu ulogu u borbi protiv korupcije. On nije, međutim, jedini društveni podsistem koji bi se primarno i isključivo trebao baviti problemom korupcije: to je tek jedan od mehanizama institucionalne infrastrukture BiH koji bi trebao štiti blagostanje i vrijednosti društva i njegovih članova (supsidijarnost sistema kaznenog pravosuđa). Zadnjih godina doživljavamo nedostatak povjerenja građana u BiH vlasti, odnosno u službe sistema kaznenog pravosuđa, jer ne promovira efikasnu borbu protiv korupcije, kao što je npr. primjećeno u studiji *Nacionalni sistem integriteta- studij slučaja: Bosna i Hercegovina* Transparency Internationala: „Zemlja se još uvijek suočava sa ozbiljnim izazovom korupcije i samo slabim i neefikasnim institucijama koje se bore protiv nje“ (2004: 12). Iako je BiH u 2003 godini poduzela reformu sistema kaznenog pravosuđa, čiji su primarni ciljevi jačanje neovisnosti sudstva i unaprjeđenje kvalitete i efikasnosti sistema, ovi su ciljevi samo djelomično ostvareni. Da bi se istražilo što jest i što nije ostvareno, poduzeli smo istraživanje koje je uključivalo survey (upitnici i intervjui sa praktičarima- policijskim istražiteljima, tužiteljima i sudijama), analizu sadržaja zakonskih odredaba i dostupnih sekundarnih izvora. U survey-u koji smo proveli, 62, 2% praktičara doživljava da aktualni sistem kaznenog pravosuđa ne promovira efikasnu borbu protiv korupcije. Pokušavajući

istražiti gdje se nalaze problemi, ustanovili smo niz problema koji bi trebali biti analizirani. Ovi bi se problemi mogli podijeliti u tri kategorije: problemi na normativnoj razini, problemi koji se odnose na profesionalizam i stručnost istražnih djelatnika, i probleme koji referiraju na suradnju između državnih vlasti.

Šta se da uraditi da bi borba protiv korupcije bila uspješnija? 10,8% ispitanika u našem istraživanju je odgovorilo „u boljim finansijskim sredstvima“: argument koji se mogao čuti i ranije, ali nije donio nikakav dugoročan efekat.<sup>31</sup> 27 % ih je odgovorilo u „bavljenju korupcijom na državnoj razini“. Ni ova se opcija ne čini izglednom za uspjeh. Primarna konfrontacija sa kriminalitetom, prije nego preraste u teži slučaj koji bi bio interesantan za državne organe, obično se dešava na kantonalnoj (okružnoj) razini. Uzimajući u obzir skromne rezultate (unatoč postojanju agencija na državnoj razini) u suzbijanju korupcije, te složenost teritorijalno-administrativnog ustroja BiH, doista sumnjamo da bi jedno tijelo na državnoj razini moglo riješiti sve probleme u suzbijanju korupcije.

Na normativnoj razini, iako u početku deklarirana kao reforma koja je smjerala jačanju kapaciteta za efikasniju borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, reforma sistema kaznenog pravosuđa u 2003. propustila je ustanoviti sveobuhvatan instrumentarij u ostvarivanju takvih ciljeva. Propustila je uključiti sve delikte korupcije kao delikte za čiju istragu je moguće rabiti posebne istražne radnje. Mišljenja smo da je ovo pogrešno. Tajnovitost i složenost ovog zločina zahtijevaju da se protiv njega trebaju koristiti posebne istražne radnje. U *Izvešću o nadzoru nad komunikacijama i nadzoru nad prostorijama*, pripremljenom od strane Skupine eksperata za kaznenopravne i kriminološke aspekte organiziranog kriminala, stoji:

„premda je veoma teško ustanoviti na znanstveni način efikasnost uporabe prikrivenih metoda...predstavnici tri zemlje, koji su bili intervjuirani za potrebe istraživanja o najboljim praksama, jedinstvenog su mišljenja da su prikrivene istražne metode nužne u borbi protiv organiziranih kriminalaca. Izvjestan je broj njih izjavio da ove metode

---

<sup>31</sup> V. Devine, Mathisen, 2005: 42.

dobijaju na značaju i u drugim kaznenim istragama, poput proaktivne borbe protiv korupcije“ (CDPC, 2000: 21). „Samo godinu nakon primjene prikrivenih metoda, informacije prikupljene na ovaj način prezentirane su kao dokazi na suđenjima. Ova je promjena politike prouzrokovala šok među organiziranim kriminalcima, ali se generalno smatra da vodi većem broju osuda...Mnoge su od njih krupniji slučajevi koji uključuju teška kaznena djela“ (ibid.: 19).

Ovo je u skladu i sa mišljenjem velikog broja europskih ponajboljih praktičara u ovoj oblasti.<sup>32</sup> Argument koji se može često čuti,<sup>33</sup> jest da je „BiH siromašna zemlja, finansijski u nemogućnosti osigurati potrebna sredstva za primjenu sofisticiranih mjera i tehnika poput nadzora nad komunikacijama, pristup informatičkim sistemima, itd.“ Uvažavajući ovakvo razmišljanje, „naglasak bi trebao biti na ne-tehničkim posebnim istražnim radnjama (npr. uporaba prikrivenog istražitelja)“.<sup>34</sup>

Držimo da je ovo dovoljna argumentacija za BiH vlasti da ponovno razmotre postojeća rješenja koja se odnose na aplikaciju posebnih istražnih radnji, i da uključe mogućnost njihove uporabe za sve korupcijske delikte, određene kao takve u kaznenim zakonima BiH.

Izmimno važno pitanje kada se govori o borbi protiv korupcije je profesionalizam i stručnost istražnih djelatnika. Može li BiH društvo očekivati efikasnu borbu protiv korupcije od onih koji nisu adekvatno obučeni da se bore protiv tako složenih i teških oblika kriminala poput

---

<sup>32</sup> Npr., usp. zaključke *Pete europske konferencije o specijaliziranim službama za borbu protiv korupcije*.

Dostupno na: [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_affairs/Legal\\_co-operation/Combating\\_economic\\_crime/Conferences\\_of\\_specialised\\_services/2000%28Istanbul%29Conclusions.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Combating_economic_crime/Conferences_of_specialised_services/2000%28Istanbul%29Conclusions.asp#TopOfPage).

S ovim u svezi, usp. SPAI, 2001: 14; Bannenberg, 2003; Savjet/Vijeće Evrope, 2005: 363.

Susjedna država, Hrvatska, već je u svoj pravni sistem unijela mogućnost uporabe posebnih radnji u kaznenim istragama koruptivnih delikata.

<sup>33</sup> Od praktičara, i na kantonalnoj i na državnoj razini.

<sup>34</sup> Vrlo uspješna opaska CARDS Regionalnog policijskog projekta. Dostupno na: [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_affairs/Legal\\_co-operation/Combating\\_economic\\_crime/Regional\\_project\\_CARDS\\_Police/Output\\_3\\_-\\_Special\\_investigative\\_means/Output13\\_intro.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Combating_economic_crime/Regional_project_CARDS_Police/Output_3_-_Special_investigative_means/Output13_intro.asp#TopOfPage).

korupcije? Zapravo ne. Čak 75, 7% respondenata (istražni djelatnici) u našem istraživanju odgovorilo je da nisu pohađali posebnu obuku/kurs za borbu protiv korupcije. 54, 1 % ispitanika u našem istraživanja odgovorilo je da doživljavaju rad policije/tužitelja u borbi protiv korupcije kao „ne udovoljava osnovnim kriterijumima profesionalna i stručna postupanja“! Nije stoga iznenađujuće da ih 37,8 % smatra da se prilika za uspješniju borbu protiv korupcije treba tražiti u unaprjeđenju profesionalizma istražnih djelatnika. Nužna je istinska specijalizacija (u smislu stjecanja nužnih vještina i znanja, upoznavanje sa najboljim praksama u borbi protiv korupcije). Ovo prepoznaje i Vijeće Europe,<sup>35</sup> ali i Ujedinjene nacije.<sup>36</sup> U ovom su smislu vrijedni pomena zaključci *Pete konferencije o specijaliziranim službama za borbu protiv korupcije*, koja je tematski bila posvećena upravo istragama i progonima slučajevima korupcije:

„Istraga i kazneni progon slučajeva korupcije trebala bi biti povjerena specijaliziranim službama koje posjeduju stručnost, znanje i sredstva za provedbu proaktivne istrage...“.

Ponovno idu istraživanja Bannenbergove (2003.) *in favorem* takvoga razmišljanja, ali ga dijele i drugi prominentni europski eksperti u kaznenim istragama korupcije (kao što je, npr., primjećeno u zaključcima Prve konferencije o specijaliziranim službama za borbu protiv korupcije, kao i u draft zaključcima Octopus Interface-a 2003 Vijeća Europe).<sup>37</sup>

Kao jedan od indikatora ekspertize i stručnosti istražnih djelatnika u borbi protiv korupcije, mogla bi poslužiti uporaba novouvedenih instituta u sistem kaznenog pravosuđa BiH, poput pregovaranja o krivnji. Prema mišljenju jednog od tužilaca: “pregovaranje o krivnji generalno je dobra, obećavajuća strategija: međutim, ne rabi se dovoljno često“. Ovo su potvrdili i upitnici: 81, 1% respondenata odgovorilo je da je pregovor o krivnji korišten veoma rijetko.

<sup>35</sup> V. čl. 20. Kaznenopravne konvencije o korupciji.

<sup>36</sup> V. čl. 36 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

<sup>37</sup> Dostupno na: [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_affairs/Legal\\_co-operation/Combating\\_economic\\_crime/Programme\\_OCTOPUS/2003/Seminar%282003%29Sxb\\_conclusions.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Combating_economic_crime/Programme_OCTOPUS/2003/Seminar%282003%29Sxb_conclusions.asp#TopOfPage).

Neke zemlje, koje su uvele ovaj institut u svoj pravni sistem, drže da je vrijedan primjene,<sup>38</sup> a ovo je potvrđeno i od strane BiH dužnosnika na višim razinama vlasti.<sup>39</sup>

Programu zaštite svjedoka i imunitetu od progona, kao dvjema veoma vrijednim strategijama u suzbijanju korupcije, posebice ukoliko su uključeni visoki državni dužnosnici, je u periodu 2003.-2005. posvećivano vrlo malo pažnje. Kao što je primjećeno u zaključcima *Pete konferencije o specijaliziranim službama za borbu protiv korupcije*, „jamčenje takvih prednosti pokazalo se korisnim u nekim zemljama, osiguravajući otkrivanje korupcijskih delikata i kažnjavanje počinitelja“. Ova se strategija također ocijenila korisnom i u drugim relevantnim diskusijama.<sup>40</sup>

U kaznenim istragama korupcije potreban je sistemski i temeljit pristup. Još jedan razlog *in favorem* takve argumentacije leži u činjenici da „dosta slučajeva počiva na slučajnim nalazima“ (Vahlenkamp, Knauß, 1997: 395). Prema tome, propuštajući poduzeti sistematsko i uzorito istraživanje slučaja korupcije, značajni se nalazi mogu previdjeti ili ne pronaći, što je jedino u interesu kriminalaca.<sup>41</sup>

Sljedeće važno pitanje u bavljenju problemom korupcije jest suradnja između institucija, gotovo zanemareno od strane BiH vlasti. Čak je 80 % respondenata (samo policija i tužitelji) odgovorilo da surađuju sa drugim institucijama sistema kaznenog pravosuđa u „malom broju

---

<sup>38</sup> V. CDPC, 1999: 11.

<sup>39</sup> Tijekom razgovora sa visokopozicioniranim savjetnikom u Uredu državnog tužitelja, informirani smo da je ovo poprilično uobičajena praksa u njihovom radu, koja im donosi „uspjeh u brojnim slučajevima teškog kriminaliteta“.

<sup>40</sup> Kao što je npr. *Prva konferencija o specijaliziranim službama za borbu protiv korupcije*, Strasbourg, 1996. , kao i u naprijed pomenutom *Evaluacijskom izvješću za BiH*, GRECO, 2003.

<sup>41</sup> De Speville (2003.) drži da bi posvećivanje adekvatne pažnje samo krupnijim slučajevima korupcije moglo odvratiti prijavitelja da se možda vrati i sa znatno važnijim informacijama, i izazvati sumnju da bi sâm istražitelj mogao biti korumpiran.



slučajeva“, a 76 % ispitanika (ponovno policija i tužitelji) odgovorilo je da se njihova suradnja sa drugim institucijama koje nisu dio sistema kaznenog pravosuđa, odvija u malom broju slučajeva. S druge strane, 13,5 % respondenata smatra da se perspektiva za efikasniju borbu protiv korupcije treba tražiti u suradnji sa drugim institucijama. Suradnja sa drugim institucijama u složenim krivičnim predmetima, poput korupcije, doista je veoma vrijedna, ali i nužna strategija.

U ovom kontekstu, treba napomenuti da je Bannenberg poduzela detaljno istraživanje 101 slučaja korupcije u Njemačkoj. Njezini su nalazi ukazali na „posebnim ciljem usmjerenu razmjenu informacija između saveznih pokrajina kao izglednu za uspjeh“ (2003: 31). Ona također drži da temeljita priprema predmeta i koordiniran pristup policije i tužitelja u istrazi korupcije vodi uspjehu u pojedinom slučaju.

Slične rezultate i preporuke pružili su i Vahlenkamp i Knauß-ova u svojem istraživanju o korupciji u 1997,<sup>42</sup> promovirajući uspostavljanje posebnih timova/posebnih odbora za istrage (na pojedine slučajeve usmjerene zajedničke istrage policije, poreske kontrole, carinskih službi, unutarnje istrage)“. Također su našli korisnim i postojanje referentnih osoba za svrhe ovih istraga (1997: 396).

Ovisi o pojedinoj zemlji i pojedinom slučaju da li će se ove strategije koristiti. U slučaju BiH, pak, nije bilo puno pokušaja da ih se koristi. Sve su pomenute zaključke i preporuke dali ponajbolji europski praktičari. Bosanskohercegovačke vlasti bi trebale cijeniti i uzimati u obzir njihovo iskustvo i stručnost. U ovom smislu, pozivamo na promjenu politika koja ne posvećuje dovoljno (ako uopće) pažnje edukaciji i upoznavanju sa prominentnim i iskusnim praksama praktičara, i suradnji između institucija u borbi protiv korupcije. Ovakva bi politika trebala biti promjenjena u politiku usvajanja i cijenjenja znanja i najboljih praksi.

---

<sup>42</sup> Istraživanje je obuhvatilo, između ostalih, i mišljenje 22 eksperta za kazneno pravosuđe.

Stoga, da bi na adekvatan način riješili pomenute probleme normativne (propuštanje uključivanja svih koruptivnih delikata kao delikata za koje se mogu poduzeti posebne istražne radnje), kao i operativne naravi (koji se odnose na neodgovarajući stupanj profesionalizma i stručnosti istražnih djelatnika, kao i nedostatak suradnje između institucija u borbi protiv korupcije) u suzbijanju koruptivnih praksi, i da bi se obnovilo povjerenje građana BiH u institucije, potrebno je uspostaviti snažne, kredibilne, neovisne i profesionalne snage sistema kaznenog pravosuđa.

Da bi se ovo postiglo, potrebno je:

- Osigurati sveobuhvatan zakonski okvir koji uređuje uporabu posebnih istražnih radnji dopuštanjem i zakonskim uređivanjem njihova korištenja;
- Osigurati sistematsku i kontinuiranu obuku i policije i tužitelja svih razina teritorijalno-administrativnog ustroja BiH o najboljim praksama u borbi protiv korupcije;
- Ojačati suradnju između institucija: - promoviranjem posebnih timova/posebnih odbora (na pojedine slučajeve usmjerene zajedničke istrage policije, tužitelja, poreskih i drugih organa) u istraživanju složenih slučajeva; - osigurati operativnu razmjenu informacija između policije, tužitelja, finansijskih obavještajnih jedinica, carine, poreske kontrole i drugih relevantnih institucija;
- Osigurati niz proceduralnih i neproceduralnih mjera za zaštitu svjedoka, prije i tijekom kaznenog postupka, putem programa zaštite svjedoka;
- Promovirati kôd etičkog i profesionalnog ponašanja sudskih i policijskih djelatnika.

## **Završne napomene**

U ovom smo se uratku pozabavili problemom borbe protiv korupcije, sa stanovišta sistema kaznenog pravosuđa. Kao što je ranije primjećeno, sistem kaznenog pravosuđa subsidijarni je društveni mehanizam za suzbijanje društveno neprihvatljivog ponašanja. Ali je to onaj od kojeg građani očekuju da učini najviše. Sa neispunjavanjem tih očekivanja neće se suočiti samo oni koji su propustili posvetiti im adekvatnu pažnju, nego čitavo društvo. Stoga nije iznenađujući postojeći ambis nepovjerenja u BiH vlasti. BiH najvećim dijelom ima moderne zakone, harmonizirane sa europskim i globalnim najboljim praksama, i nastavlja unaprjeđivati svoje zakonodavstvo. Ali, implementacija tih zakona je problematična. Da bi obnovila povjerenje, treba napraviti promjenu. Promjenu na profesionalnije, orjentisano na korisnike, stručno, odgovorno, neovisno i jako kazneno pravosuđe. To je jedini način na koji BiH može napredovati. Smatramo ovaj uradak malim doprinosom u tom smislu: naime, istražujući probleme i preporučajući moguća rješenja, nadamo se da će promjene doista biti postignute i da će BiH iskusiti bolje sutra.

**Dodatak: Upitnik o stavovima djelatnika sistema kaznenog pravosuđa u BiH o korupciji****1. Spol respondenta**

1. muški

2. ženski

**2. Godina rođenja** \_\_\_\_\_**3. Zaposlenje** \_\_\_\_\_**4. Koliko je, po Vama, velik problem korupcije u BiH?**

1. jako velik

2. velik

3. prosječan, ništa veći nego ostali problemi

4. malen

5. uopšte nije problem

**5. Gdje je, po Vama, najviše raspostranjena korupcija?**

1. u administraciji
2. među političarima
3. među ljekarima
4. među univerzitetskim profesorima
5. nešto drugo \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**6. Da li smatrate da je korupcija raspostranjenija u BiH nego u drugim državama?**

1. da
2. ne

**7. Da li smatrate da sistem krivičnog pravosuđa BiH promovira efikasnu borbu protiv korupcije?**

1. da
2. ne

**8. Smatrate li da Krivični zakon FBiH jasno i kvalitetno uređuje pojam koruptivna ponašanja?**

1. da
2. ne, trebalo bi izmijeniti /dopuniti \_\_\_\_\_

**9. Po Vama, da li Zakon o krivičnom postupku FBiH predviđa efikasne procedure za uspješnu borbu protiv korupcije?**

1. da
  2. ne, trebalo bi izmijeniti /dopuniti\_\_\_\_\_
- 

**10. Da li se posebne istražne radnje dovoljno koriste u praksi?**

1. da
2. ne

**11. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje glasio „ne“, da li, po Vama, ovo predstavlja problem u borbi protiv korupcije?**

- a) veoma veliki problem
- b) malen problem
- c) uopće ne predstavlja problem

**12. Koliko se često, po Vašem općem utisku, institut pregovora o krivnji primjenjuje u slučajevima korupcije?**

- a) Veoma rijetko
- b) Često
- c) Veoma često

**13. Ako je odgovor na prethodno pitanje glasio „veoma rijetko“, smatrate li da ovo predstavlja problem?**

- a) Da
- b) Ne

**14. Da li ste pohađali poseban kurs/obuku za borbu protiv korupcije?**

- a) da, pohađao/la sam poseban kurs za borbu protiv korupcije
- b) ne, nisam pohađao/la poseban kurs za borbu protiv korupcije

**15. Smatrate li odgovor na prethodno pitanje relevantnim za uspješnu borbu protiv korupcije?**

- a) Da
- b) Ne

**16. Da li u okviru vaše institucije, postoji specijalizirana jedinica/odjeljenje koje se bavi isključivo ili pretežno slučajevima korupcije?**

- a) Da
- b) Ne

**17. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje glasio „ne“, smatrate li da je to problem?**

- a) Da
- b) Ne

**18. Smatrate li posao i angažman policije/tužilaca u suzbijanju korupcije profesionalnim i stručnim? (profesionalizam i stručnost, u smislu ovoga rada, bit će određeni kao „pružanje najveće kvalitete usluga, ispoljavajući prikladno osobno profesionalno ponašanje i ispunjavajući zadaće na etički odgovoran način“)?**

- a) Profesionalan i stručan
- b) Ne udovoljava osnovnim kriterijumima profesionalna i stručna postupanja

**19. Koliko često saradujete sa drugim institucijama krivičnog pravosuđa u rješavanju slučajeva korupcije?**

- a) u malom broju slučajeva
- b) u velikom broju slučajeva
- c) redovito

**20. Mislite li da ta saradnja treba biti na višoj razini?**

- a) Da
- b) Ne



**21. Koliko često suradujete sa institucijama van sistema krivičnog pravosuda u rješavanju slučajeva korupcije?**

- a) u malom broju slučajeva
- b) u velikom broju slučajeva
- c) redovito

**22. Gdje, po Vama, najprije treba tražiti priliku za uspješniju borbu protiv korupcije?**

- a) Bolja finansijska sredstva
- b) Boljoj saradnji sa drugim institucijama
- c) Profesionalizmu istražnih djelatnika
- d) Bavljenjem korupcije na državnoj razini
- e) Drugo \_\_\_\_\_

## Literatura

- Bannenberg, B. & Schaupensteiner, W. (2004). *Korruption in Deutschland*. München: Verlag C. H. Beck.
- Bannenberg, B. *Korruption in Deutschland- Ergebnisse einer kriminologisch- strafrechtlichen Untersuchung*, in Von Arnim, H. H. (2003). *Korruption. Netzwerke in politik, Ämtern und Wirtschaft*. München: Knauer Taschenbuch.
- De Speville, B. (2003). *Specialised Anti-Corruption Services- Good Practice*. Strasbourg. PACO.
- Derenčinović, D. (2001). *Mit(o) korupciji*. Zagreb: Nocci.
- Devine, M. & Mathisen, H. (2005). *Corruption in Bosnia and Herzegovina-2005*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- GRECO Secretariat (2003). *Greco Eval I Rep (2002) 10E. First Evaluation Round: Evaluation Report on Bosnia and Herzegovina*. Strasbourg. Author.
- European Commission/Council of Europe. (2005). *Situation Report on Organised and Economic Crime in South-eastern Europe*. Strasbourg: Author.
- European Committee on Crime Problems (CDPC). (1999). *Report on Witness Protection (Best Practice Survey)*. Strasbourg. Author.
- European Committee on Crime Problems (CDPC). (2000). *Report on Interception of Communication and Intrusive Surveillance (Best Practice Survey No. 3)*. Strasbourg: Author.
- Federal Office of Statistics [a]. (2004). *Statistical Yearbook of Federation of Bosnia and Herzegovina 2004*. Sarajevo: Author.
- Federal Office of Statistics [b]. (2004). *Cantons in Figures 2004*. Sarajevo: Author.
- Federal Office of Statistics [c]. (2005). *Cantons in Figures 2005*. Sarajevo: Author.

- Kregar, J. (1999). *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija*. Zagreb: Rifin.
- Ministry of Justice BiH (2004). *Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service*. Sarajevo. Author.
- Office of the BiH Coordinator for PRSP. (2004). *BiH Medium Term Development Strategy-PRSP (2004-2007)*. Sarajevo. Author.
- Office of the High Representative (OHR). (1999). *A Comprehensive Anti-Corruption Strategy for Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo. Author.
- Programme Against Corruption and Organised Crime in South-eastern Europe (PACO). (2005). *Inception Report and Working Guiding Project Implementation*. Strasbourg: Author.
- Savjet/Vijeće Evrope. (2005). *Komentari zakona o krivičnom/kaznenom postupku u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Author.
- Sijerčić-Čolić, H. (2003). *Rasprava o reformi u krivičnom pravosuđu i krivičnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, s posebnim osvrtom na novo krivično procesno pravo*. Pravni savjetnik, novembar 2003.
- Sket, I., Sijerčić-Čolić, H., Langusch, E. (2001). *Dictionary of Criminology and Criminal Justice*. Sarajevo: OSCE -Democratisation Department.
- Stability Pact Anti-Corruption Initiative (SPAI) (2001). *Anti-Corruption Measures in South-Eastern Europe: Country Reviews and Priorities for Reform*. Council of Europe Publishing.
- Transparency International BiH [a]. (2004). *Corruption Perception Study 2004*. Banja Luka/Sarajevo: Author.
- Transparency International BiH [b]. (2004). *National Integrity Systems: Country Study Report Bosnia and Herzegovina 2004*. Banja Luka/Sarajevo: Author.

- UNDP BiH (2003). *Governance Perception Survey in Bosnia and Herzegovina*. New York: Author.
- UNDP Bosnia and Herzegovina. (2003). *Bosnia and Herzegovina: Human Development Report/Millennium Development Goals 2003*. Sarajevo: Author.
- United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH). (2000). *Prosecuting Corruption: A Study of the Weaknesses of the Criminal Justice System in BiH*. Sarajevo. Author.
- Vahlenkamp, W. & Knauß, I. (1997). *Korruption- hinnehmen oder handeln?*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- World Bank. (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington D. C: Author.
- World Bank. (2001). *Bosnia and Herzegovina: Diagnostic Surveys of Corruption*. Washington D. C. : Author.

