Organization for Security and Co-operation in Europe

Funded by the European Union

Odgovor pravosuđa na krivična djela organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa

IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU SUDSKIH POSTUPAKA NA ZAPADNOM BALKANU

S riječi na djela 2.0

Ova publikacija izrađena je u okviru vanbudžetskog **„Regionalnog projekta praćenja sudskih postupaka – Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije na Zapadnom Balkanu“** koji je provela Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), a finansirala Evropska unija.

Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost osoblja Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) i ne odražava nužno mišljenja Evropske unije.

Za Evropsku uniju se nazivom Kosovo ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Sadržaj ove publikacije, gledišta, mišljenja, tumačenja i zaključci u ovom dokumentu izrazili su autori i saradnici, i ne predstavljaju nužno zvaničnu politiku OSCE i/ili njenih država članica. Iako je izradi ove publikacije pristupljeno s najvećom pažnjom, OSCE ne prihvata nikakvu odgovornost za tačnost i potpunost datih informacija, uputstava i savjeta, kao ni za greške u štampanju. Iz ovih razloga, protiv OSCE-a se ne mogu podnositi nikakve tužbe u vezi sa eventualnim posljedicama nastalim zbog korištenja informacija ili zaključaka sadržanih u ovoj publikaciji.

© OSCE 2026

REGIONAL TRIAL MONITORING PROJECT
COMBATTING ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION
IN THE WESTERN BALKANS

Napomena: Ovaj dokument sadrži prevedeni odlomak iz izvještaja „Izvještaj o praćenju suđenja na Zapadnom Balkanu: Pravosudni odgovori na teški organizovani kriminal i korupciju – Od papira do prakse 2.0". Cijeli izvještaj dostupan je na: https://www.osce.org/WesternBalkansTrialMonitoring

Conflict Prevention Centre, OSCE Secretariat
Wallnerstrasse 6
A-1010 Vienna, Austria
pm-cpc@osce.org osce.org/cpc

Sadržaj

Uvod

I. Izvršni sažetak 7

II. Zašto ovaj izvještaj sada? 8

III. Od preporuka do primjene reformi u praksi 9

IV. Opseg, dokazna osnova i metodološka ograničenja 11

V. Regionalni obrasci primjene reformi u praksi 14

VI. Prioritetne reformske aktivnosti u regiji 20

VII. Kako čitati poglavlja o pojedinačnim jurisdikcijama 22

Jurisdikcije

Bosna i Hercegovina 23

Prilozi

Detaljna statistička analiza praćenja sudskih postupaka o tome kako praćeni predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa napredujuod optužnice do konačnog ishoda. 105

** Sva pozivanja na Kosovo, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, u ovom tekstu treba razumjeti u potpunosti u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1244.*

Skraćenice

BD BiH	Brčko District Bosna i Hercegovina
OKS	Osnovni krivični sud u Skoplju
BiH	Bosna i Hercegovina
OJT	Osnovno javno tužilaštvo (Sjeverna Makedonija)
KZ	Krivični zakon
CCJE	Konsultativno vijeće evropskih sudija
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa
CMIS	Informacijski sistem za upravljanje predmetima (Kosovo)
ZKP	Zakon o krivičnom postupku
OCD	Organizacije civilnog društva
DG NEAR	Generalni direktorat Evropske komisije za susjedsku politiku i pregovore o proširenju
EK	Evropska komisija
EKLJP	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnim sloboda
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FoJ	Finansijsko-obavještajna jedinica
VSV	Visoko sudsko vijeće (Albania)
VSTV BiH	Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine
VTV	Visoko tužilačko vijeće (Albanija)
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
APK	Akademija pravde Kosova
AKK	Advokatska komora Kosova
SSK	Sudski savjet Kosova
TSK	Tužilački savjet Kosova
MPP	Međunarodna pravna pomoć
MP	Ministarstvo pravde
NCA	Nacionalna advokatska komora (Albanija)
IPK	Ispregovarana priznanja krivice
ODIHR	Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
SPK	Sporazum o priznanju krivice
PRIS	Pravosudni informacioni sistem (Crna Gora)
RS	Republika Srpska
SSKOK	Specijalizovani sud za korupciju i organizovani kriminal (Albanija)
PIR	Posebne istražne radnje
ST	Specijalizovano tužilaštvo (Albanija)
SDT	Specijalno državno tužilaštvo (Crna Gora)
KST	Kancelarija specijalnog tužilaštva (Kosovo)
VDT	Vrhovno državno tužilaštvo (Crna Gora)
UNODC	Ured Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal
ZB	Zapadni Balkan

I. Izvršni sažetak

Borba protiv oblika organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa na Zapadnom Balkanu ušla je u novu fazu. Ključno pitanje više nije da li postoje strategije, zakoni, smjernice, obuke, digitalni alati ili institucionalni planovi. Pitanje je da li ti alati počinju mijenjati način na koji se u praksi postupa u predmetima teških krivičnih djela.

Ovaj izvještaj razmatra to pitanje na osnovu dokaza Regionalnog projekta za praćenje sudskih postupaka (Projekat) o procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa i primjeni reformi u praksi. U više od 350 praćenih predmeta u šest jurisdikcija, Projekat kombinuje praćenje ročišta, pregled pravosudnih akata, analizu toka postupka, strukturirane konsultacije, praćenje preporuka i ciljane detaljne analize. Ova dokazna osnova koristi se za potkrepljivanje obrazaca u radu institucija i procjenu da li reformske mjere prelaze iz faze formalnog usvajanja u redovnu praksu pravosudnog sektora.

Ovaj dokument nadovezuje se na Javni izvještaj Projekta iz 2024. godine.[1] U tom izvještaju istaknuti su ponavljajući sistemski izazovi u procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije, te su date preporuke za njihovo rješavanje. Ovaj izvještaj procjenjuje kako su te preporuke napredovale kroz pravosudne institucije.

Time se omogućava prepoznavanje stvarnog napretka, uz razlikovanje reformskih aktivnosti od održive prakse koja omogućava djelotvorno procesuiranje predmeta složenih oblika organizovanog kriminala i korupcije.

U izvještaju se djelotvornost sagledava kroz tri međusobno povezana aspekta: pravičnost, efikasnost i kapacitet. Ovaj pristup nam omogućava da procijenimo da li reforme u praksi poboljšavaju način na koji se pripremaju, vode i preispituju predmeti koji se odnose na ova krivična djela.

Regionalna analiza utvrđuje pet međusobno povezanih uslova koji omogućavaju da kapacitet, pravičnost i efikasnost postanu vidljivi u postupanju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Ti uslovi su jasno preuzimanje odgovornosti za reforme, dosljednost u radu, kapacitet kao operativni okvir, sistemi podataka korisni za reforme i svrsishodna transparentnost.

Poglavlja o pojedinačnim jurisdikcijama primjenjuju istu logiku u odgovarajućem kontekstu. Svako poglavlje procjenjuje razvoj u odnosu na početno stanje u toj jurisdikciji, preporuke i dokaze o implementaciji. Ukratko, ona razmatraju šta se promijenilo, šta je i dalje blokirano ili neujednačeno i šta bi najvjerovatnije omogućilo prelazak reforme u sljedeću fazu.

1 https://www.osce.org/sites/default/files/documents/publications/2025/12/570156.pdf

II. Zašto ovaj izvještaj sada?

Ovaj izvještaj objavljuje se u reformskom okruženju koje se neprestano mijenja. Na Zapadnom Balkanu reforme koje se odnose na predmete organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa više nisu samo pitanje postojanja strategija, zakona, smjernica, obuka, digitalnih alata ili institucionalnih planova. Mnoge takve mjere već se provode. Ključno pitanje je da li one mijenjaju redovno postupanje u kompleksnim predmetima.

Postupci u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa često traju godinama. Presuda donesena tokom ovog izvještajnog perioda može se odnositi na optužnicu, istragu ili procesnu odluku iz vremena ranijih zakonskih i institucionalnih rješenja ili ranijeg rukovodstva. Reforme uvedene tokom izvještajnog perioda možda još nisu uticale na konačne ishode, obrasce žalbenih postupaka ili praksu u sudnici. Stoga je cilj ovog izvještaja razlikovati naslijeđene obrasce od sadašnje prakse, prepoznati stvarne početne reformske pomake bez njihovog preuveličavanja i utvrditi šta treba pratiti u budućnosti.

Izvještaj je strukturiran oko primjene reformi u praksi, a ne samo oko nalaza. U tom smislu, Projekat prati predmete kako bi praksu učinio vidljivom, formuliše preporuke kako bi se na utvrđene nedostatke moglo odgovoriti konkretnim mjerama i prati implementaciju kako bi procijenio da li odgovor postaje dio redovne profesionalne prakse. Fokus, dakle, nije samo na onome što su institucije usvojile, nego i na onome što je počelo funkcionisati.

Predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa koristan su pokazatelj primjene reformi u praksi. Budući da su pravno složeni, vidljivi javnosti i zahtjevni za institucije, takvi predmeti pokazuju da li reformske mjere dopiru do dijelova pravosudnog procesa u kojima su najvažnije, odnosno do koordinacije, pripreme dokaza, upravljanja sudskim postupkom, obrazlaganja odluka, izricanja sankcija i, gdje je primjenjivo, povrata imovine. Ovi predmeti također čine vremensku dimenziju reforme vidljivom. Stariji predmeti mogu sadržavati naslijeđene nedostatke, dok noviji počinju pokazivati da li su nedavne reforme imale učinka. Vjerodostojnost reforme zavisi od toga da li institucije mogu prepoznati i rješavati naslijeđene probleme te učiti iz njih, istovremeno ugrađujući nove standarde tamo gdje su ulozi najveći i povjerenje javnosti najpotrebnije.

III. Od preporuka do primjene reformi u praksi

Od 2025. godine Projekat je počeo primjenjivati okvir za praćenje faza provedbe, potkrijepljen pokazateljima napretka, kako bi pratio šta se dešava s reformskim preporukama nakon njihovog izdavanja. Ovaj koncept zasniva se na jednostavnoj ideji: implementacija reforme je proces, a ne tvrdnja na koju se može odgovoriti samo sa „da“ ili „ne“. Preporuka može biti prepoznata, planirana, uvedena, neujednačeno korištena, dosljedno primjenjivana ili održavana kao dio redovne institucionalne prakse. Projekat stoga prati napredak prema šest mjerila:

Posebno su značajna dva prelaska iz jedne faze u drugu. Prvi je prelazak iz rane implementacije u operativnu primjenu. Smjernica, protokol, baza podataka, program obuke ili radna grupa mogu pokazati da su stvoreni mehanizmi reforme, ali još ne pokazuju da se praksa promijenila. Operativna primjena zahtijeva dokaze da se novo pravilo, alat ili ustaljeni postupak koristi u stvarnom postupanju u predmetima.

Drugi je prelazak iz operativne primjene u institucionalizaciju. Promijenjena praksa može biti vidljiva u odabranim predmetima, sudovima, tužilaštvima ili periodima, a da još nije trajna. Institucionalizacija zahtijeva dokaze da promjenu podržavaju uslovi koji omogućavaju njen opstanak: preuzimanje odgovornosti, resursi, profesionalna očekivanja, mehanizmi povratnih informacija i ponovljena primjena.

Kako bi pratio te prelaze, Projekat je osmislio pokazatelje napretka u implementaciji koji obuhvataju niz institucionalnih aktivnosti, od koraka koji omogućavaju implementaciju, poput raspodjele odgovornosti, usvajanja smjernica ili uspostavljanja radne grupe, do dokaza iz prakse, poput korištenja novog postupka u praćenim predmetima.

Ovaj okvir također pomaže razlikovati značajne pomake od onih koji su samo vidljivi. Pitanje nije samo šta institucije izrađuju, nego i šta su počele raditi drugačije. Obiman rezultat aktivnosti može imati ograničenu vrijednost za reformu ako ne mijenja relevantnu praksu. Manji korak može biti značajniji ako omogućava preuzimanje odgovornosti, stvara primjenjiv tok rada ili omogućava da preporuka postane dio redovnog rada institucije.

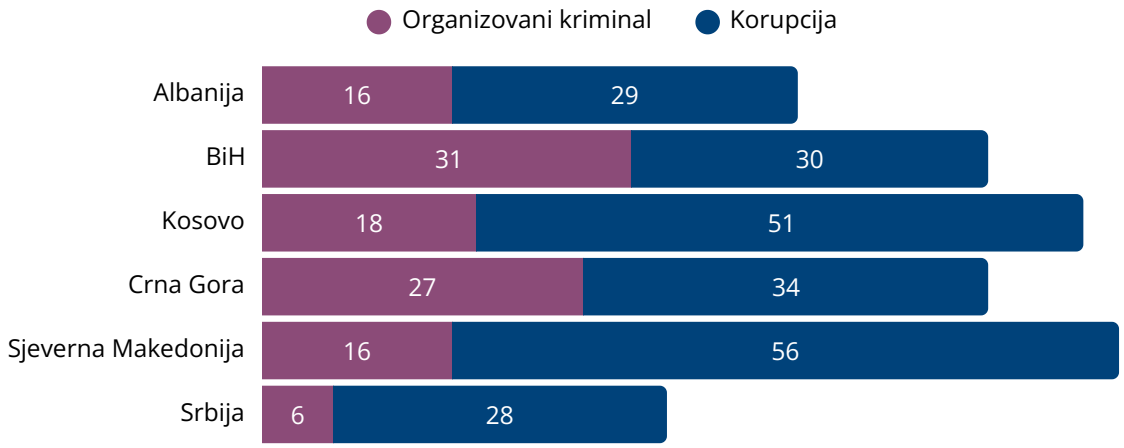
U sljedećem dijelu predstavljeni su opseg Projekta, izvori i metodološka ograničenja: šta praćenje može pokazati, kako se njegovi nalazi provjeravaju poređenjem različitih izvora i gdje se dokazi moraju tumačiti s oprezom.

IV. Opseg, dokazna osnova i metodološka ograničenja

i. Opseg

Nalazi Projekta i procjene implementacije zasnivaju se na dokazima iz prakse. Gdje god je moguće, iste vrste izvora koje se koriste za utvrđivanje problema koriste se i za procjenu da li je preporuka počela uticati na praksu.

Projekat prati predmete organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa koji se biraju prema težini krivičnog djela, statusu optuženog i značaju za javni interes, dajući prednost predmetima u kojima su ulozi za pravnu sigurnost, institucionalni kredibilitet i povjerenje javnosti najveći. Time se pažnja usmjerava na postupke u kojima se institucionalni kapacitet, pravičnost, efikasnost i povjerenje javnosti najjasnije stavljaju na provjeru. Praćeni uzorak stoga je osmišljen za dijagnostičku analizu sistema i ne treba ga tumačiti kao slučajni uzorak niti kao osnovu za statističke procjene koje se odnose na sve predmete.



Slika 1: Broj predmeta koji Projekat prati

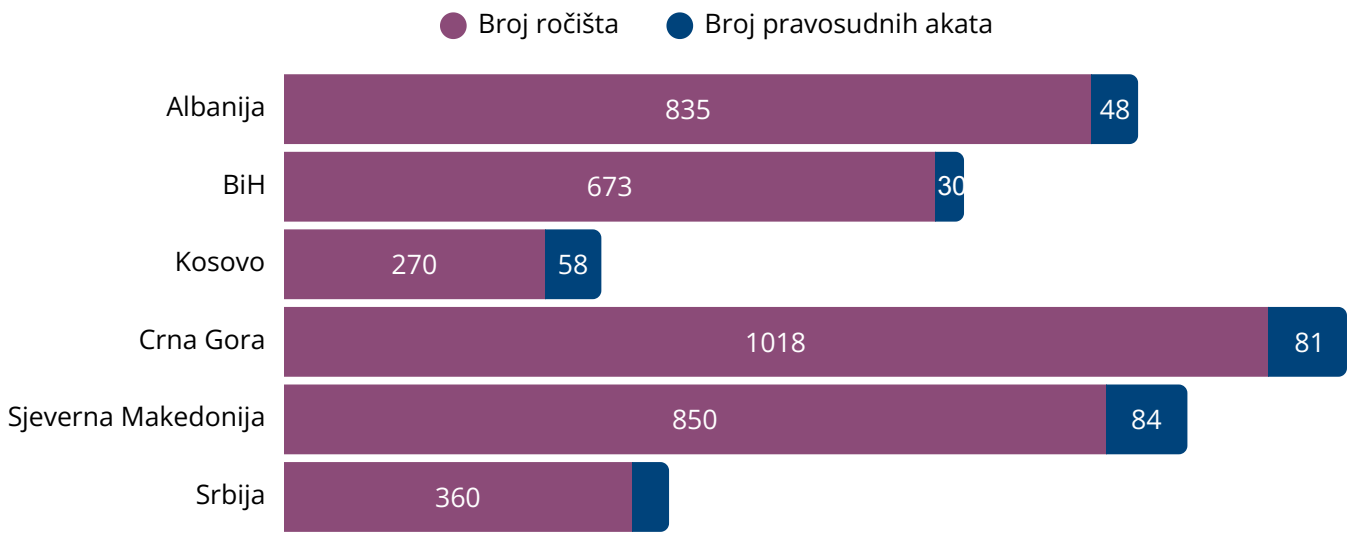
U svim predmetima Projekat tumači djelotvornost pravosuđa kroz tri međusobno povezana aspekta: kapacitet, koji se razumije kao kvalitet, dosljednost i uslovi podrške profesionalnoj i institucionalnoj praksi; pravičnost, koja se razumije kroz garancije pravičnog suđenja, jednakost pred zakonom i obrazloženo odlučivanje; i efikasnost, koja se razumije kao upravljanje složenošću, vremenom i resursima bez narušavanja pravičnosti ili kvaliteta.

Pravni i procesni instrumenti, uključujući međunarodnu pravnu pomoć, finansijske dokaze, oduzimanje imovinske koristi i povrat imovine, prožimaju ove aspekte jer pokazuju da li se složeni predmeti pripremaju, vode, obrazlažu i izvršavaju kao povezan proces. Ovi aspekti su povezani, a ne odvojeni. Nedostatak u pripremi predmeta, na primjer, može se prvo pojaviti kao dokazno pitanje, zatim kao problem upravljanja sudskim postupkom, potom kao pitanje

obrazloženja presude ili žalbe i, konačno, kao pitanje povjerenja javnosti. Svrha okvira je pratiti takve obrasce kroz cijeli tok predmeta, a ne pripisivati ih samo jednom akteru ili procesnom trenutku.

ii. Dokazna osnova

Praksa u sudnici ostaje polazište jer se u njoj rad institucija neposredno pokazuje. Ročišta pokazuju kako se predmetima upravlja u praksi, a pravosudni akti kako se odluke obrazlažu i opravdavaju. Zajedno, ovi izvori pokazuju ne samo šta se dogodilo u određenom predmetu nego i gdje se počinju pojavljivati obrasci koji se ponavljaju u različitim predmetima.



Slika 2: Broj praćenih ročišta i broj analiziranih pravosudnih akata u izvještajnom periodu

Međutim, samo praćenje sudskih postupaka ne može odgovoriti na svako reformsko pitanje. Može pokazati da je ročište odgođeno, ali samo po sebi ne može objasniti da li su razlog slaba disciplina u zakazivanju, dostupnost svjedoka, problemi s dostavljanjem poziva, strategija odbrane, nedovoljna kontrola suda, kapacitet sudnica ili nedostaci iz ranijih faza istrage. Može pokazati nedovoljno obrazloženje presude, ali samo po sebi ne može utvrditi da li je uzrok opterećenost poslom, navika korištenja obrazaca, nedovoljna pravna podrška, slabe povratne informacije iz žalbenih postupaka, način na koji tužilaštvo iznosi svoje navode ili profesionalne norme koje vrednuju formalnu potpunost više od analitičke jasnoće.

Zato Projekat dopunjava praćenje sudskih postupaka praćenjem medija, strukturiranim konsultacijama i ciljanim detaljnim tematskim istraživanjima.

iii. Metodološka ograničenja

Nalaze Projekta treba tumačiti u okviru jasnih metodoloških ograničenja. Projekat prati postupke od potvrđivanja optužnice nadalje i ne posmatra neposredno faze istrage, faze prije podizanja optužnice ili faze tužilačkog odlučivanja. Kada izvještaj razmatra kvalitet istrage, sastavljanje optužnice, praćenje finansijskih tokova ili međuinstitucionalnu koordinaciju, to čini na osnovu onoga što postaje vidljivo kasnije u toku predmeta: ročišta, optužnica, presuda i odluka po žalbama, kao i na osnovu konsultacija i javno dostupnih podataka.

Praćeni uzorak također je oblikovan prirodom i obimom Projekta te logikom odabira. Predmeti se biraju zato što se odnose na teška krivična djela, složeni su, značajni za javnost ili zahtjevni za institucije, a ne zato što predstavljaju cjelokupan broj krivičnih predmeta. Uzorak je namjerno usmjeren na predmete u kojima će pravna sigurnost, pravičnost, efikasnost, kapacitet i povjerenje javnosti najvjerovatnije biti stavljeni na provjeru. To jača sposobnost Projekta da utvrdi sistemske rizike i obrasce značajne za reforme, ali također znači da nalaze ne treba tumačiti kao procjene koje se odnose na sve predmete.

Razlike u prilivu predmeta, trajanju postupaka, pristupu dokumentima, dostupnosti pravosnažnih odluka i domaćim procesnim okvirima mogu uticati na ono što se može posmatrati.

Analiza odražava prirodu postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa kao dugotrajnih postupaka. Projekat stoga može razmatrati optužnice, procesne odluke ili odluke o upravljanju predmetima koje potiču iz perioda prije usvajanja nedavnih reformi, smjernica ili institucionalnih promjena. S druge strane, reforme uvedene tokom izvještajnog perioda možda još nisu vidljive u praksi. To ne čini dokaze nerelevantnim, nego znači da ih izvještaj mora tumačiti uz pažljivo uvažavanje vremenskog konteksta.

Projekat ne ocjenjuje meritum predmeta i svojom analizom ne zamjenjuje sudsko preispitivanje. Njegovi nalazi utvrđuju sistemske obrasce, pokazatelje implementacije i rizike značajne za reforme.

V. Regionalni obrasci primjene reformi u praksi

Odsustvo reformi više nije glavni problem regije. Na Zapadnom Balkanu provode se strategije, smjernice, obuke, baze podataka, digitalni alati i institucionalni planovi. Teže pitanje je da li ove mjere postaju dio redovne profesionalne prakse. Usvojena strategija još nije zajednički standard, uspostavljena baza podataka još nije baza koja se koristi, a izdata smjernica još nije ustaljena primjena.

U nastavku je predstavljeno pet tema koje ukazuju na ponavljajuće faktore koji omogućavaju primjenu reformi u praksi

Tema 1 — Preuzimanje odgovornosti i zajednički pravac reforme

Preuzimanje odgovornosti za reforme ostaje jedan od ključnih uslova njihove djelotvorne primjene. Prethodni Javni izvještaj (objavljen 2024. godine) utvrdio je nedovoljno preuzimanje odgovornosti i nedostatak koordinirane implementacije kao ponavljajuće prepreke reformama. To pitanje ostaje relevantno, ali danas nije riječ samo o tome da li se institucije slažu s reformskim ciljevima, nego i da li se ti ciljevi pretvaraju u dodijeljene odgovornosti, interne procedure, rokove, kanale povratnih informacija i tačke odlučivanja.

Institucije pravosudnog sektora širom regije bavile su se preporukama u različitoj mjeri. U nekoliko oblasti preporuke su razmatrane na institucionalnim sastancima, uključene u planove rada, odražene u nacrtima strategija ili povezane s tekućim reformskim procesima. To je značajan pomak. Pokazuje da se nalazi ne primaju samo kao vanjska kritika nego sve više postaju dio domaćih rasprava o politikama.

Istovremeno, primjena ostaje neujednačena tamo gdje je odgovornost raspodijeljena među više institucija. Predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa često su na sjecištu djelovanja sudova, tužilaštava, sudskih i tužilačkih vijeća, ministarstava pravde, parlamentarnih komisija, finansijsko-obavještajnih agencija, stručnih institucija, advokatskih komora i pravosudnih akademija, kao i mnogo drugih aktera. Kada preporuka zahtijeva istovremeno ili uzastopno djelovanje više aktera, implementacija može ostati bez ičije praktične odgovornosti. Rezultat je često načelna saglasnost, nakon koje slijedi sporo ili djelimično izvršenje, pa čak i prestanak aktivnosti.

To ukazuje da preuzimanje odgovornosti treba razumjeti kao uslov za djelovanje. Primjena reformi u praksi manje zavisi od toga da li institucije formalno prihvataju preporuku, a više od toga da li ona ima jasno mjesto u radu institucije.

Tema 2 — Dosljednost, ujednačena primjena zakona i predvidljivost u pravnoj praksi u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa

Dosljednost je jedan od ključnih načina da reforma postane vidljiva u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Pitanje nije da li pojedine sudije, tužioci ili institucije ostvaruju dobru praksu u izolovanim predmetima. Pitanje je da li se slični pravni i činjenični problemi rješavaju na uporedive, obrazložene i objašnjive načine kroz cijeli tok predmeta.

To počinje prije donošenja presude. Odnosi se na način formulisanja optužbi, povezivanja činjenica s obilježjima krivičnog djela, razumijevanja dokaznih standarda, individualizacije uloga optuženih, korištenja finansijskih dokaza i opravdavanja procesnih odluka. Nastavlja se kroz sudsko odlučivanje, pri čemu presuda treba objasniti zašto je predmet riješen na određeni način, kako je razmotrena relevantna ranija sudska praksa, zašto se slijede rješenja iz sličnih predmeta ili se od njih odstupa te kako izricanje sankcija i oduzimanje imovinske koristi odgovaraju težini krivičnog djela, ulozi optuženog i dokazima pred sudom.

Ranija sudska praksa je važno polazište za ovo šire pitanje. Izričito pozivanje na raniju sudsku praksu ostaje ograničeno i neujednačeno među jurisdikcijama. To ne znači da je citiranje isto što i dosljednost.

Presuda može dosljedno primjenjivati zakon bez pozivanja na raniju odluku, a pozivanje može biti formalno umjesto analitičko. Zaključak je uži, ali važan: vidljivo razmatranje relevantne ranije prakse jedan je od načina na koji institucije čine dosljednost, predvidljivost i učenje u pravnoj praksi uočljivim.

Šira posljedica za reforme je da institucije koje postupaju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa trebaju zajednička polazišta za ponavljajuća pravna i dokazna pitanja, kako bi se kvalitet zasnivao na institucionalnom pamćenju, a ne na pojedinačnoj profesionalnoj procjeni.

To utiče na sva tri aspekta djelotvornosti. Utiče na pravičnost jer slične predmete treba tretirati slično, a razlike trebaju biti objašnjive u pravnom smislu. Utiče na efikasnost jer nejasno obrazloženje može dovesti do žalbi koje su se mogle izbjeći, ponovljenih postupaka i ponovnog vođenja rasprava o pitanjima iz kojih bi institucije trebale učiti. Također utiče na kapacitet nosilaca pravosudnih funkcija da razvijaju dosljednu praksu jer su standardi, povratne informacije i primjeri koji su im potrebni rasuti, nedostupni ili se ne koriste redovno.

Dosljednost je također usko povezana s povjerenjem javnosti. Predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa često privlače veliku pažnju javnosti, i politički su osjetljivi. Kada se čini da slični predmeti dovode do različitih ishoda bez jasnog objašnjenja, javnost može razlike protumačiti kao selektivnu pravdu, čak i kada je osnovni problem fragmentirana praksa, slabo obrazloženje, nedovoljan pristup ranijim odlukama ili nedovoljno institucionalno učenje. Predvidljivost je stoga važna ne samo za pravnu doktrinu nego i za vjerodostojnost samog reformskog procesa.

Ovdje se Tema 2 direktno povezuje s pitanjem kapaciteta koje slijedi. Dosljednost je standard koji sistemi trebaju ostvariti, a kapacitet je operativni okvir koji omogućava da se taj standard ponavljano ostvaruje.

Tema 3 — Kapacitet, stručnost i kvalitet pravne prakse

U predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa kapacitet nije samo pitanje broja sudija, tužilaca, stručnih saradnika ili vještaka, niti broja prilika za obuku. Pitanje je i da li institucije imaju alate, ustaljene postupke i mehanizme kontrole kvaliteta potrebne za dosljedno procesuiranje složenih predmeta.

Prethodni Javni izvještaj utvrdio je nedostatke u optužnicama i presudama, uključujući neadekvatno obrazloženje, nedosljednosti između činjeničnih opisa i pravnih kvalifikacija te slabosti koje mogu doprinijeti oslobađajućim presudama, ponovljenim postupcima ili ograničenom povratu imovine. Ova pitanja zahtijevaju sveobuhvatno rješenje. Obuka bez institucionalne podrške često dovodi do ograničenih promjena.

Širom regije postoje znakovi pomaka. Trajna prepreka je to što dostupni alati ne postaju automatski radne navike. Smjernice se mogu nedovoljno koristiti. Pravosudne baze podataka mogu biti nepotpune, teško pretražive ili nedosljedno korištene. Obuka možda nije povezana sa stvarnim nedostacima uočenim u praćenim predmetima. Ishodi žalbenih postupaka možda se ne razmatraju sistematski kao materijal za učenje prvostepenih sudova ili tužilaštava. Pojedinačno iskustvo stoga može ostati pojedinačno, umjesto da postane institucionalno znanje.

To je najvažnije u dijelovima toka predmeta u kojima se greške prenose dalje. Na primjer, presuda kojom se složen predmet rješava bez dovoljnog razmatranja obilježja krivičnog djela, dokaza, presedana ili proporcionalnosti ne utiče samo na taj predmet. Ona slabi predvidljivost u budućim predmetima i smanjuje sposobnost institucija da uče iz sudske prakse.

Nastojanja da se riješe pitanja kapaciteta stoga trebaju polaziti od uslova koji oblikuju rad, a ne od pretpostavke da svaki nedostatak proizlazi iz nedovoljne obuke. U predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa unaprijeđena praksa postaje ostvariva, dosljedna i ponovljiva samo kada nosioci pravosudnih funkcija imaju jasna očekivanja i povratne informacije, primjenjive alate i tokove rada, dovoljno vremena i osoblja, specijalizovanu podršku, pristup relevantnim podacima, podsticaje koji vrednuju kvalitet jednako kao i obim rada te profesionalne rutine koje omogućavaju željenu praksu.

Tema 4 — Dijagnostički podaci i značajni rezultati rada

Podaci o radu i način njihovog korištenja i dalje spadaju među regionalne reformske oblasti s najvećim uticajem. Institucije obično nagrađuju ono što mjere. Stručnjaci uče optimizirati ono što se nagrađuje. Ako sistemi za praćenje rada i povezani okviri podataka vrednuju uglavnom obim, brzinu ili okončanje predmeta, mogu podsticati vidljive aktivnosti bez unapređenja kvaliteta, održivosti ili pravičnosti procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

Prethodni Javni izvještaj iz 2024. godine također je utvrdio fragmentirano i nedosljedno prikupljanje podataka kao prepreku realnom uvidu u rad institucija. To pitanje ostaje prisutno. Mnoge pravosudne institucije i dalje imaju poteškoće u izradi podataka koji mogu objasniti kako složeni predmeti prolaze kroz sistem: od istrage i optužnice, preko potvrđivanja optužnice, prvostepenog sudskog postupka, žalbenog i ponovljenog postupka, do konačnog ishoda, sankcije i oduzimanja imovinske koristi. Bez takvih podataka donosioci odluka mogu znati koliko je predmeta procesuirano, ali ne i zašto postupci kasne, da li ishodi ostaju na snazi nakon preispitivanja, da li su sankcije proporcionalne ili da li nakon osuđujuće presude slijedi oduzimanje imovinske koristi.

Ipak, postoje znakovi pomaka. Nekoliko institucija pokazalo je povećan interes za reforme zasnovane na podacima, sisteme za upravljanje predmetima, praksu objavljivanja i pokazatelje rada. Trajni izazov je to što podaci krivičnog pravosuđa često nisu dovoljno detaljno razvrstani da bi poslužili kao osnova za donošenje složenih odluka o javnim politikama. Stopa osuđujućih presuda, stopa oslobađajućih presuda, stopa rješavanja predmeta ili broj zaostalih predmeta mogu biti korisno polazište, ali sami po sebi ne mogu objasniti uspješnost procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

Dijagnostička analiza Projekta od optužnice do pravosnažne presude[2] pokazuje šta postaje moguće

2 Analiza objavljena u Prilogu 1 ovog izvještaja

kada se postojeći podaci o predmetima i njihovom praćenju strukturiraju tako da se mogu detaljnije analizirati. Ona nije predstavljena kao potpun odgovor na nedostatke podataka o radu u regiji. Umjesto toga, predstavlja potvrdu izvodljivosti koncepta: bez stvaranja potpuno novog sistema podataka, dostupne informacije mogu se organizovati tako da složene obrasce ishoda razlože na analitička pitanja kojima je moguće upravljati. Umjesto da se pita samo koliko je predmeta okončano osuđujućom ili oslobađajućom presudom, dijagnostička analiza tumači ishode prema optuženom, tački optužnice, težini krivičnog djela, vrsti postupka, prvostepenom i konačnom ishodu, toku žalbenog postupka, sankciji, oduzimanju imovinske koristi i trajanju.

To je važno jer zbirni broj osuđujućih presuda različite ishode tretira kao jednake. Osuđujuća presuda nakon redovnog sudskog postupka u kojem se osporava krivnja nije isti reformski pokazatelj kao osuđujuća presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivnje. Osuda optuženog sa sporednom ulogom za lakše krivično djelo nije isto što i osuda glavnog optuženog za najteže tačke optužnice. Osuđujuća presuda koja ostane na snazi nakon žalbenog postupka nije isto što i presuda koja se kasnije ukine ili izmijeni. Osuđujuća presuda nakon koje slijede proporcionalno izricanje sankcije i oduzimanje imovinske koristi nije isto što i presuda s ograničenim praktičnim posljedicama.

Zajedno, ovi ishodi mogu dati razumljiv broj, ali ne i značajne rezultate rada.

Isti oprez primjenjuje se i na ishode koji nisu osuđujuće presude. Oslobađajuća presuda može odražavati pravilnu primjenu pretpostavke nevinosti i standarda dokazivanja u krivičnom postupku. Može također odražavati nedostatke u dokazima, nejasnu pravnu kvalifikaciju, nedovoljnu individualizaciju odgovornosti, kašnjenje ili slabosti koje su nastale prije nego što je predmet došao do sudskog postupka. Podaci o ishodima predmeta ne mogu sami odgovoriti na ta pitanja. Ipak, ako su pravilno strukturirani, mogu pokazati gdje je potrebno objašnjenje i na šta se dokazi iz praćenja sudskih postupaka, pregled pravosudnih akata i institucionalna analiza trebaju dalje usmjeriti.

Posljedica za reforme nije da svakoj instituciji treba složena nova metodologija prije nego što može izgraditi strukture podataka korisne za reforme. Postojeće podatke treba strukturirati oko pitanja važnih za kvalitet, održivost i odgovornost u predmetima. Institucijama su potrebne dijagnostičke informacije koje mogu pokazati kako napreduju predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, gdje gube zamah ili održivost, gdje slabi finansijska odgovornost i koje profesionalne prakse zahtijevaju prilagođavanje.

Tema 5 — Transparentnost, povjerenje javnosti i institucionalno pamćenje

Transparentnost ostaje i reformski cilj i praktični uslov za druge reforme. Pristup javnosti informacijama, objavljivanje pravosudnih akata, dostupnost rasporeda ročišta, pristup bazama sudske prakse i usklađena institucionalna komunikacija utiču na povjerenje javnosti. Međutim, transparentnost je također dio operativne infrastrukture pravne sigurnosti, upravljanja radnim učinkom i institucionalnog pamćenja.

Povezanost s dvije detaljne tematske analize o kojima je prethodno bilo riječi je direktna. Ujednačena primjena zakona zavisi od pristupa relevantnim ranijim odlukama. Analiza ishoda predmeta zavisi od pouzdanih podataka o tačkama optužnice, optuženima, vrstama postupaka, ishodima, sankcijama, oduzimanju imovinske koristi i toku žalbenog postupka. Praćenje reformi zavisi od informacija o tome šta je usvojeno, šta se koristi i kakav učinak ima. Bez dostupnih i pouzdanih informacija institucije ne mogu lako učiti iz vlastite prakse, a javnost ne može razumjeti da li reforma napreduje.

Institucije širom regije nastavljaju usklađivati transparentnost s privatnošću, zaštitom podataka i zahtjevima pravičnog suđenja. Predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa mogu uključivati osjetljive dokaze, lične podatke, zaštićene svjedoke ili postupke u toku. Transparentnost i dalje mora poštivati zahtjeve pravičnog suđenja, privatnosti, zaštite podataka i sigurnosti. Međutim, ovi principi trebaju dovesti do jasnih pravila i primjenjivih zaštitnih mjera, a ne do fragmentiranog pristupa kao uobičajenog stanja.

Znakovi pomaka uključuju nastojanja da se unaprijede internetske stranice sudova, objavljuju odluke, razviju komunikacijske strategije, ojačaju baze podataka ili preciziraju pravila pristupa pravosudnim aktima. To je važno jer neobjašnjeni ishodi ostavljaju prostor za nagađanja. Kada predmet organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa propadne, kada se optuženi koji privlači veliku pažnju javnosti oslobodi optužbe, kada se ne izrekne oduzimanje imovinske koristi, kada postupci traju godinama ili kada se osuđujuća presuda ukine po žalbi, javnosti je potrebno više od broja. Potrebna joj je institucija sposobna objasniti, u okviru ograničenja pravičnog suđenja, šta se dogodilo i šta je sistem iz toga naučio.

VI. Prioritetne reformske aktivnosti u regiji

Regionalna slika potvrđuje da su reformske aktivnosti vidljive na Zapadnom Balkanu, ali da njihova primjena zavisi od toga da li institucije mogu organizovati reforme oko implementacije, promjene prakse i učenja.

Prioriteti u nastavku pretvaraju pet regionalnih obrazaca u okvire politika. Nisu zamišljeni kao jedinstvene upute za svaku jurisdikciju. Utvrđuju regionalne uslove koji trebaju usmjeravati reformsko planiranje prilagođeno pojedinačnim jurisdikcijama, praćenje implementacije i daljnji dijalog.

1

Preporuka

Uspostaviti upravljanje primjenom reformi za preporuke koje se odnose na organizovani kriminal i korupciju visokog nivoa

Svaku prioritetnu preporuku treba pretvoriti u praktičan plan implementacije. U njemu treba utvrditi odgovornu funkciju unutar institucije, potrebne korake, očekivani vremenski okvir, dokaze koji bi pokazali napredak i način upućivanja kašnjenja ili prepreka na viši nivo odlučivanja. Kada implementacija zavisi od više aktera, koordinaciju treba organizovati oko cijelog toka predmeta, a ne samo oko nadležnosti institucija. Preuzimanje odgovornosti ne treba razumjeti samo kao formalno prihvatanje preporuke. Ono treba značiti da preporuka ima jasno mjesto unutar područja odgovornosti institucije.

2

Preporuka

Jačati dosljednost i ujednačenu primjenu zakona

Sudovi, tužilaštva i druge relevantne institucije trebaju jačati uslove za dosljednost i ujednačenu primjenu zakona u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Cilj je učiniti sudsko odlučivanje predvidljivijim, razumljivijim i lakšim za objašnjenje, naročito u složenim postupcima koji privlače veliku pažnju javnosti i u kojima je najlakše narušiti percepciju javnosti o pravičnosti, jednakosti pred zakonom i nepristrasnosti institucija.

3

Preporuka

Osmisliti jačanje kapaciteta kao operativni okvir

Jačanje kapaciteta za predmete organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa treba organizovati kao operativni okvir za postupanje u složenim predmetima. Obuku treba povezati s uslovima rada koji određuju da li je unaprijeđena praksa ostvariva, dosljedna i ponovljiva. Svrha je osigurati da kvalitet složenih predmeta ne zavisi prvenstveno od pojedinačnog iskustva ili izolovane dobre prakse, nego da bude podržan ustaljenim institucionalnim postupcima.

4

Preporuka

Izgraditi dijagnostičke sisteme podataka koji podržavaju složena reformska nastojanja

Pravosudne institucije trebaju razviti sveobuhvatne sisteme podataka koji omogućavaju razumijevanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, uz korisnost za reforme kao vodeći princip. Podaci trebaju pomoći institucijama da odgovore na operativna pitanja: gdje dolazi do kašnjenja, da li ishodi predmeta ostaju na snazi nakon žalbenog postupka, da li se ponovljeni postupci učestalo javljaju, da li su sankcije proporcionalne, da li nakon osuđujuće presude slijedi oduzimanje imovinske koristi i da li se u sličnim predmetima postupa dosljedno. Takvi sistemi imali bi učinke koji nadilaze samo prikupljanje podataka. Podržavali bi upravljanje radnim učinkom na nivou institucije, planiranje resursa, upravljanje predmetima, transparentnost, praćenje implementacije reformi i dijalog o politikama. Cilj je razumjeti šta sistem ostvaruje, gdje se pojavljuju rizici za kvalitet i šta treba promijeniti kako bi se u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa postupalo pravično, efikasno, stručno i, na kraju, djelotvorno.

5

Preporuka

Jačati transparentnost kao infrastrukturu reforme

Transparentnost treba osmisliti kao dio infrastrukture reforme, a ne samo kao komunikaciju s javnošću. Pravosudne institucije trebaju unaprijediti dostupnost, kvalitet, pristupačnost i pretraživost informacija o predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, uz poštivanje zahtjeva pravičnog suđenja, privatnosti, zaštite podataka i sigurnosti. To uključuje pristup pravosudnim aktima, objavljivanje relevantnih odluka, primjenjive baze sudske prakse, usklađene statističke podatke, jasniju komunikaciju o predmetima od velikog javnog interesa i informacije koje omogućavaju institucijama i javnosti da razumiju šta se promijenilo, šta ostaje neriješeno i šta je sistem naučio. Transparentnost treba reformu učiniti vidljivom, institucionalno učenje mogućim, a povjerenje javnosti utemeljenim.

VII.Kako čitati poglavlja o pojedinačnim jurisdikcijama

Svako poglavlje procjenjuje razvoj u odnosu na preporuke i početno stanje u toj jurisdikciji. Poglavlja utvrđuju pomake, prepreke i prioritetne naredne korake u odgovarajućem kontekstu.

Za pet jurisdikcija obuhvaćenih Javnim izvještajem iz 2024. godine poglavlja procjenjuju implementaciju preporuka datih u tom izvještaju i preciziranih kroz naknadnu saradnju povjerljive prirode. Poglavlje o Srbiji treba čitati drugačije jer je ta jurisdikcija uključena u Projekat 2024. godine, kada je objavljen posljednji Javni izvještaj, te je imala kraći period praćenja sudskih postupaka i preporuka. Njeno poglavlje stoga se fokusira na nalaze o početnom stanju, početni angažman institucija i prve znakove primjene preporuka.

Predložene aktivnosti u svakom poglavlju treba čitati kao praktične naredne korake. Namijenjene su da pomognu institucijama da pređu s formalnih reformskih aktivnosti na dosljednu praksu i da dobra praksa manje zavisi od pojedinačne inicijative, a više bude ugrađena u institucionalne standarde, ustaljene postupke i mehanizme povratnih informacija.

Sljedeća faza reforme zavisit će od ovog pomaka. Regiji ne nedostaju reformski okviri. Ona ima obilje strategija, smjernica, obaveza i preporuka. Presudno pitanje je da li se ti alati mogu operativno primijeniti tamo gdje se predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa stvarno pripremaju, provjeravaju i obrazlažu. Tu reforma ili postaje institucionalna praksa ili ostaje na papiru.

BOSNA I HERCEGOVINA

1) Institucionalni i opći trendovi u BiH

Tokom izvještajnog perioda, pravosudne vlasti u BiH ostvarile su značajna poboljšanja u određenim oblastima odgovora na organizovani kriminal i korupciju. Ona uključuju unapređenje zakonodavnog i regulatornog okvira koji se odnosi na ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija, transparentnost, pregovaranje o krivici i postupke kontrole optužnica, kao i proširenje inicijativa za jačanje kapaciteta i stručnu razmjenu te ujednačavanje pristupa u praksi. Ovi koraci odražavaju postepen prelazak sa fragmentiranog pristupa na strukturiraniji sistem usmjeren na rezultate rada. U drugim oblastima, kao što su efikasnost postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, kaznena politika i oduzimanje imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnih djela (u daljnjem tekstu: „oduzimanje protivpravno stečene imovinske koristi“), u okviru Projekta uočen je tek skroman napredak.

Iako su zakonodavni i regulatorni okviri ojačani uvođenjem mehanizama usmjerenih na unapređenje djelotvornosti i efikasnosti procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije, i dalje postoje ključni izazovi u pogledu dosljedne primjene u praksi i učvršćivanja ovih reformi u svim jurisdikcijama u BiH. Stoga se u okviru Projekta smatra da je BiH tokom izvještajnog perioda ostvarila suštinski napredak prvenstveno u donošenju zakonodavnih i regulatornih okvira, uspostavljajući čvrstu osnovu za usvajanje, učvršćivanje i efikasnu provedbu tekućih i budućih reformi. Ukupan uticaj ovih promjena zavisi od njihove praktične primjene i adekvatnosti raspoloživih institucionalnih resursa.

Institucionalne promjene i promjene politika koje utiču na provođenje reformi

Pravosudne institucije pokazale su posvećenost unapređenju reformi usvajanjem važnih regulatornih instrumenata, uključujući pravilnike, uputstva i interne smjernice. Ove mjere doprinijele su strukturiranijem pristupu transparentnosti, uključivanju prioritetnog rješavanja predmeta organizovanog kriminala i korupcije u institucionalne okvire upravljanja, prelasku na ocjenjivanje rada zasnovano na kvalitetu, uspostavljanju internih tužilačkih mehanizama za kontrolu optužnica, i strateškom korištenju sporazuma o priznanju krivnje.

Istovremeno, i dalje se uočava niz ranije utvrđenih nedostataka, na koje je ukazano u Javnom regionalnom izvještaju o praćenju sudskih postupaka iz 2024. godine. Oni uključuju izazove u izradi kvalitetnih optužnica i njihovoj sudskoj kontroli, prekomjerno trajanje krivičnih postupaka, blagu i nedovoljno obrazloženu praksu izricanja kazni te ograničeno korištenje ključnih

pravosudnih instrumenata kao što su finansijske istrage, oduzimanje protivpravno stečene imovinske koristi i mjere za sprečavanje pranja novca.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (VSTV BiH) dosljedno je primjenjivalo pristup kreiranju politika zasnovan na dokazima, ugrađujući nalaze praćenja sudskih postupaka u okviru Projekta i drugih vanjskih procjena u odgovarajuće regulatorne instrumente. Konkretni primjeri uključuju usvajanje *Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji tužilaštava u FBiH* i *Smjernica za donošenje obavezujućih uputstava glavnih tužilaca kojima se uređuje primjena sporazuma o priznanju krivnje*. Ova praksa odražava snažniju usklađenost između empirijskih dokaza i zakonodavnih/regulatornih okvira, te doprinosi relevantnosti i potencijalnoj djelotvornosti usvojenih mjera u rješavanju nekih od postojećih sistemskih izazova.

Dodatno, *Strategija za borbu protiv korupcije* u BiH za period 2024–2028. godine utvrđuje okvir politika za institucionalnu saradnju, mehanizme prevencije i praćenje aktivnosti u borbi protiv korupcije. Ovu inicijativu dopunjuje *Strategija javnih nabavki* BiH za period 2024–2028. godine, usmjerena na unapređenje transparentnosti i nadzora u jednom od sektora najpodložnijih korupciji. Djelotvoran uticaj ovih mjera zavisit će od njihove dosljedne i nepristrasne provedbe, kao i od kontinuirane političke posvećenosti poštivanju vladavine prava na svim nivoima vlasti.

Uslovi na nivou sistema koji oblikuju provedbu

Pravosudne vlasti napravile su vidljiv pomak ka strukturiranijem pristupu usmjerenom na rezultate rada radi unapređenja upravljanja predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Uvođenje jednogodišnjih i dvogodišnjih planova rješavanja predmeta, davanje prioriteta predmetima organizovanog kriminala i korupcije u institucionalnim planovima rada, unaprijeđeno izvještavanje i pojačan nadzor VSTV-a BiH te uključivanje pokazatelja vezanih za organizovani kriminal i korupciju u postupke imenovanja i ocjenjivanja rukovodilaca ukazuju na prelazak sa reaktivnog na proaktivno procesuiranje predmeta. Međutim, u sudskoj praksi i dalje su prisutna kratka i fragmentirana ročišta, kao i česta kašnjenja u postupanju u složenim predmetima. Ovi obrasci ukazuju na to da, iako je efikasnost formalno ugrađena u regulatorni okvir sistema, njeno potpuno ostvarivanje ograničavaju ustaljene prakse, institucionalni kapaciteti i procesna kultura. Stoga je njihov praktični uticaj u vrijeme izvještavanja i dalje ograničen, jer napredak i dalje varira od predmeta do predmeta, a poštivanje propisanih zahtjeva nije dosljedno.

Napredak u uspostavljanju standarda transparentnosti i proširenju pristupa sudskim odlukama i pravnim mišljenjima putem centralizovanih baza podataka pruža čvrstu osnovu za dosljedniju i ujednačeniju sudsku praksu.

Veća dostupnost sudske prakse putem institucionalnih web stranica i platformi kojima upravlja VSTV BiH pruža pravnim stručnjacima vrijedan referentni materijal za dosljedno pravno obrazlaganje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Međutim, neujednačene prakse objavljivanja i ograničeno korištenje dostupne sudske prakse pri donošenju odluka ograničavaju njihov praktični uticaj. Istovremeno, važeći okvir za anonimizaciju, iako služi legitimnim ciljevima zaštite podataka, dopušta široku diskrecionu primjenu u pogledu određivanja informacija od javnog interesa, što dovodi do nedosljednosti u obimu izostavljenih podataka i smanjene informativne vrijednosti objavljenih dokumenata. Zajedno s razlikama među sudovima i tužilaštvima u učestalosti, obimu i formatu objavljivanja, to dovodi do fragmentirane transparentnosti i neiskorištenog potencijala.

Nalazi praćenja ukazuju na to da napori za jačanje dosljednosti sudske prakse još uvijek nisu u potpunosti prerasli u jedinstven pristup koji je sistemski ugrađen u cjelokupan pravosudni sektor. I dalje se uočavaju različite prakse u ključnim oblastima, uključujući kaznene politike, dokazne standarde, izradu i kontrolu optužnica te korištenje finansijskih istraga i oduzimanja protivpravno stečene imovinske koristi. Blaga, nedovoljno obrazložena i nedosljedna praksa izricanja kazni, zajedno s nedovoljnim korištenjem raspoloživih pravosudnih instrumenata, ostala je prisutna tokom izvještajnog perioda. Uz visok procenat oslobađajućih presuda, koji se u velikoj mjeri može pripisati nedovoljnim dokazima, ovi faktori ukazuju na to da ostvarivanje ukupnih djelotvornih ishoda u složenim postupcima za organizovani kriminal i korupciju i dalje predstavlja izazov za pravosudne vlasti.

Prioriteti za učvršćivanje napretka

i) Aktivna kontrola upravljanja predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa: Buduća poboljšanja efikasnosti vjerovatno će manje zavisiti od uvođenja dodatnih procesnih instrumenata, a više od dosljedne i disciplinovane primjene onih koji već postoje. Uprkos značajnim strukturnim reformama i dostupnosti relevantnih procesnih instrumenata, postupci su i dalje dugotrajni i fragmentirani. U ovom kontekstu, buduće prioritetne aktivnosti mogu biti usmjerene na jačanje sudske kontrole nad ročištima, koncentrisanije vođenje glavnog pretresa, i osiguranje daljnjeg strateškog korištenja mehanizama kao što su sporazumi o priznanju krivnje.

ii) Unapređenje osiguranja kvaliteta optužnica: Reforme kontrole optužnica predstavljaju ključnu polugu za poboljšanje ishoda predmeta. Tužilaštva trebaju dati prioritet efikasnoj primjeni mehanizama kontrole kao redovnog i dokumentovanog postupka prije podizanja optužnice. Osim toga, strukturirana stručna razmjena i,

gdje je potrebno, daljnje jačanje kapaciteta trebaju dopuniti proces provedbe. Sudovi trebaju primjenjivati rigorozniji pristup u fazi potvrđivanja optužnice, u potpunosti koristeći postojeće procesne instrumente kako bi osigurali kvalitet optužnica kao preduslov za efikasno procesuiranje složenih predmeta organizovanog kriminala i korupcije. S vremenom, uticaj ove reforme treba mjeriti smanjenjem učestalih nedostataka u optužnicama i odgovarajućim smanjenjem broja oslobađajućih presuda ili neuspješnih optužbi povezanih s dokaznim ili pravnim nedostacima.

iii) Pretvaranje utvrđenih nedosljednosti u izricanju kazni u mjerljiv napredak: Daljnji sistemski prioritet jeste prelazak sa prepoznavanja nedosljednosti u izricanju kazni na mjerljiva poboljšanja u dosljednosti, obrazloženosti i srazmjernosti sankcija u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije. To podrazumijeva dosljedniju primjenu standarda za izricanje kazni, jasnije i adekvatno sudsko obrazloženje te strukturiranu primjenu otežavajućih i olakšavajućih okolnosti. Pored toga, izrada i praktična primjena smjernica za izricanje kazni koje uključuju kvalitativne kriterije i standarde mogu doprinijeti većoj ujednačenosti i dosljednosti prakse izricanja kazni u sudovima u BiH. Jačanje prakse izricanja kazni ključno je za povećanje kredibiliteta i odvraćajućeg efekta cjelokupnog okvira za suzbijanje organizovanog kriminala i korupcije.

iv) Jedinstvena primjena standarda transparentnosti u svim pravosudnim institucijama: Transparentnost se sve više uređuje propisima, ali je sadržaj sve manje dostupan, što ograničava njenu djelotvornost u pogledu odgovornosti, pravne dosljednosti i povjerenja u pravosudni sistem. Sudovi i tužilaštva trebaju se usmjeriti na ujednačeno objavljivanje svojih akata, posebno u predmetima od posebnog značaja i predmetima od javnog interesa. U tom pogledu trebaju omogućiti sistematsko i pravovremeno objavljivanje svojih odluka te smanjiti diskrecione razlike u praksama anonimizacije i objavljivanja. Jačanje praćenja obaveza u pogledu transparentnosti i procjene dostupnosti i kvaliteta objavljenih akata podržalo bi daljnji napredak. Uspostavljanje mjerljivih pokazatelja, periodičnih pregleda i institucionalnih mehanizama za povratne informacije također bi pomoglo pravosudnim vlastima da utvrde preostale nedostatke.

U cjelini, pravosudni sistem BiH ostvario je značajan regulatorni i institucionalni napredak, posebno zahvaljujući naporima VSTV-a BiH i drugih relevantnih pravosudnih tijela. Sljedeća ključna faza jeste osiguranje efikasnog prihvatanja reformi pretvaranjem novouspostavljenih pravila, platformi, smjernica i mehanizama izvještavanja u dosljedne, održive i mjerljive prakse u svim pravosudnim institucijama i jurisdikcijama.

2) Ažurirani pregled ključnih nalaza i preporuka

Pravičnost

1

Preporuka

Unaprijediti transparentnost i pristup informacijama o procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

1.1. VSTV BiH treba izraditi i usvojiti ažurirane pravilnike i smjernice kojima se propisuju minimalni standardi za transparentnost sudskih i tužilačkih odluka, sudskih rasporeda i komunikacije sa javnošću tokom krivičnih postupaka.

1.2. VSTV BiH treba uspostaviti strukturisan mehanizam za praćenje i provođenje smjernica za transparentnost u sudovima i tužilaštvima.

Faza implementacije:

Planiranje i priprema

Napredak u implementaciji

1.i. Veći procenat javno dostupnih rasporeda ročišta i ključnih odluka nakon usvajanja relevantnih podzakonskih akata (pravilnika, smjernica, uputstava).

1.ii. Broj konferencija za medije koje su predstavnici pravosuđa održali o predmetima organizovanog kriminala i korupcije (s liste predmeta u okviru Projekta) u najvažnijim fazama postupka.

1.iii. Veći procenat izvještavanja (saopštenja za javnost, sažeci informacija) o predmetima organizovanog kriminala i korupcije objavljen na web-stranicama pravosudnih institucija.

1.iv. Broj radnih sastanaka s relevantnim akterima radi izrade izmjena postojećih pravilnika i smjernica za transparentnost.

1.v. Broj usvojenih i objavljenih ažuriranih pravila i smjernica u okviru relevantnih pravilnika i smjernica o transparentnosti pravosuđa.

1.vi. Formalno uspostavljanje savjetodavnog tijela za medije s dokumentovanim mandatom i rasporedom.

Tokom izvještajnog perioda, pravosudne vlasti poduzele su određene korake ka jačanju transparentnosti i pristupa informacijama u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, koji se odnose na izmjene važećeg pravnog okvira.

Ovaj formalni napredak suštinski je ograničen i neujednačen, te i dalje zavisi od adekvatne provedbe u sudovima i tužilaštvima. Institucionalne inicijative, poput novih smjernica, uređivačkih timova i uspostavljanja radne grupe za praćenje praktične primjene regulatornog okvira, svjedoče o namjeri vlasti da ostvare poboljšanja. Ipak, ove aktivnosti bile su prvenstveno usmjerene na uspostavljanje standarda, a ne na osiguranje njihove dosljedne primjene u praksi.

Kao rezultat toga, iako je očigledan napredak u razvoju politika i institucionalnim aktivnostima, uspostavljanje transparentnog, predvidivog i ujednačeno primijenjenog sistema pravosudnih informacija i dalje je fragmentirano.

Nalazi:

Od objavljivanja prvog Javnog izvještaja Projekta iz 2024. godine, među akterima pravosudnog sektora razvija se svijest o značaju transparentnosti za jačanje povjerenja javnosti u procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Izmijenjene smjernice i uputstva te uspostavljanje uređivačkih timova za anonimizaciju u većini pravosudnih institucija prvenstveno proširuju diskreciona prava nosilaca pravosudnih funkcija, ostavljajući pristup javnosti informacijama o predmetima njihovoj diskreciji, umjesto da ga garantuju. To je dovelo do fragmentiranog stanja, u kojem se standardi transparentnosti znatno razlikuju među institucijama.

U poređenju s prethodnim izvještajnim periodom, pojedini sudovi i tužilaštva unaprijedili su informisanje javnosti putem izvještaja, saopštenja za javnost, i konferencija za medije. Međutim, ovi napori i dalje su neujednačeni (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.i. i 1.v.). Nepostojanje funkcionalnog centralizovanog mehanizma za kreiranje zajedničkih politika odnosa s javnošću i provođenje jedinstvenih praksi transparentnosti ukazuje na značajan strukturalni nedostatak, dovodeći u pitanje djelotvornost uvedenih reformi (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.vi.).

Promjene u normativnom okviru

U 2024. godini, VSTV BiH usvojio je novi set dokumenata s ciljem postizanja ravnoteže između transparentnosti pravosuđa i zaštite ličnih podataka, uključujući *Smjernice za objavljivanje sudskih i tužilačkih odluka* (Smjernice)[33] i *Uputstvo za anonimizaciju* (Uputstvo),[34] koji su stupili na snagu u aprilu 2024. godine. Promjena uvedena Uputstvom odnosi se na obavezu potpune anonimizacije imena i identifikacionih podataka optuženih u svim pravosnažnim presudama. Iako član 10. stav 1. Uputstva predviđa izuzetak u predmetima od javnog interesa, kojim se omogućava objavljivanje imena optuženog i osnovnih biografskih podataka, ova odredba daje široko diskreciono pravo pravosudnim institucijama (sudovima i tužilaštvima) da procijene šta se smatra javnim interesom.[35] U praksi je to dovelo do neujednačene anonimizacije i izvještavanja među jurisdikcijama. Važno je istaći da ovo predstavlja odmak od ranijeg, transparentnijeg modela, u kojem su predmeti visokog nivoa ili oni od javnog interesa uglavnom objavljivani bez izostavljanja podataka. Trenutni pristup slabi transparentnost i mogućnost stručne javnosti i građana da pristupe tačnim informacijama od autora pravosudnih dokumenata. Neujednačena primjena izuzetka u predmetima od javnog interesa dodatno potkopava napore za izgradnju otvorenog i transparentnog pravosudnog sistema u BiH. Isti pristup primijenjen je u *Uputstvu za anonimizaciju i objavljivanje disciplinskih odluka* koje je VSTV BiH izdao 2024. godine.[36]

Međutim, u praksi su institucije tumačile Smjernice na različite načine, što je dovelo do različitih načina primjene standarda i pristupa objavljivanju. Također, u oktobru 2024. godine, Ministarstvo pravde Republike Srpske usvojilo je *Pravilnik o objavljivanju sudskih odluka,*[37] koji se nadovezuje na Smjernice VSTV-a BiH. Ipak, stvarna ujednačenost ovih praksi zahtijeva daljnju procjenu (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.v.).

Smjernice nalažu objavljivanje rasporeda ročišta koji uključuju ime prvooptuženog.[38] Međutim, ove promjene još uvijek nisu provedene u praksi (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.i.). U većini sudova rasporedi ročišta i dalje se objavljuju prema broju predmeta, bez podataka koji identifikuju optuženog.

[33] VSTV BiH, Smjernice za objavljivanje sudskih i tužilačkih odluka, dostupno na: https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/128707.
[34] VSTV BiH, Uputstvo za anonimizaciju, Službeni glasnik BiH, br. 25/24, dostupno na: http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/a8GmHN4l6s0=
[35] VSTV BiH, Uputstvo za anonimizaciju, član 10. stav 1: „Ako institucija procijeni da je to u javnom interesu, može objaviti ime, prezime, nadimak, godinu i mjesto rođenja osumnjičenog/optuženog/osuđenog/oslobođenog u krivičnom postupku, odnosno imena i prezimena stranaka u parničnim i upravnim postupcima."
[36] VSTV BiH, Uputstvo za anonimizaciju i objavljivanje disciplinskih odluka, Službeni glasnik BiH, br. 61/24, dostupno na: http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/h4alY8BYVZc=
[37] Ministarstvo pravde Republike Srpske, Pravilnik o objavljivanju sudskih odluka, Službeni glasnik RS, br. 96/24.
[38] VSTV BiH, Smjernice za objavljivanje sudskih i tužilačkih odluka, str. 15.

Početkom 2025. godine, VSTV BiH je ojačao nadzor nad provedbom Smjernica uspostavljanjem Radne grupe za analizu i unapređenje objavljivanja sudskih i tužilačkih odluka (Radna grupa), odgovorne za praćenje njihove primjene. Radna grupa razmatrala je trendove u provedbi koji se odnose na prakse objavljivanja, identifikovanje predmeta od javnog interesa, obaveze godišnjeg izvještavanja, objavljivanje rasporeda ročišta, i standarde anonimizacije. Radna grupa izvijestila je da su uređivački timovi uspostavljeni u 99% pravosudnih institucija, te da je niz obuka i radionica podržao provedbu Smjernica, posebno u pogledu primjene testa javnog interesa i postizanja ravnoteže između privatnosti i transparentnosti[39] (u vezi s *preporukama 2 i 6*).

Iako Smjernice i Uputstvo nisu pravno obavezujući i ne sadrže mehanizme za provođenje, oni uspostavljaju okvir namijenjen unapređenju odgovorne transparentnosti, uz postizanje ravnoteže između zaštite ličnih podataka i javnog interesa. Međutim, na osnovu trenutnih zapažanja, praktični napredak ka dosljednoj i ujednačeno primijenjenoj transparentnosti i dalje je ograničen (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.iii.).

Transparentnost i dostupnost sudskih ročišta, ključnih odluka i drugih informacija vezanih za organizovani kriminal i korupciju

Projekat prati predmete organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u ukupno 16 od 77 sudova u BiH, pri čemu gotovo svi sudovi obuhvaćeni praćenjem redovno ažuriraju rasporede ročišta u elektronskom obliku. Kada je riječ o objavljivanju ključnih odluka, pristupi se razlikuju među sudovima. Na primjer, pojedini sudovi objavljuju presude prema sudskim odjeljenjima (Kantonalni sudovi u Sarajevu i Mostaru), neki prema glavama krivičnih djela predviđenim odgovarajućim krivičnim zakonima (Vrhovni sud FBiH, Vrhovni sud RS, Kantonalni sud u Tuzli, Okružni sud u Banja Luci), dok su drugi uveli drugačiju kategorizaciju, poput drugostepenih presuda u predmetima korupcije po godinama i svih krivičnih predmeta po godinama (Kantonalni sud u Zenici).

Gotovo polovina sudova u kojima Projekat prati predmete ne omogućava javni pristup presudama u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

[39] VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2024. godinu, str. 20, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/144916 i VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2025. godinu, str. 19, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/161656.

Međutim, Vrhovni sudovi FBiH i RS, Kantonalni sud u Zenici, Okružni sud u Banja Luci i Kantonalni sud u Tuzli objavljuju cjelovite tekstove presuda. Ipak, ove prakse i dalje su neujednačene, posebno u pogledu pristupa anonimizaciji (npr. samo inicijali optuženih i anonimizirani lični podaci, puno ime prvooptuženog i anonimizirana imena ostalih optuženih i njihovi lični podaci) te učestalosti i obima objavljivanja. Sud BiH pokazuje visok nivo transparentnosti, omogućavajući pristup svojim presudama putem strukturiranog interfejsa za pretragu po više kriterija, kao što su datum odluke, ključne riječi, pravna oblast, sudsko odjeljenje i određeni vremenski periodi. U pogledu pristupa anonimizaciji, Sud objavljuje presude koje sadrže puna imena optuženih uz anonimizirane lične podatke, kao i presude s anonimiziranim imenima optuženih i ličnim podacima (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.i.).

Uprkos ograničenoj dostupnosti presuda u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa na službenim web-stranicama odgovarajućih sudova, baza sudskih odluka VSTV-a BiH pruža funkciju pretrage jednostavnu za korištenje, omogućavajući pristup presudama u širokom rasponu vrsta predmeta, uključujući predmete od značajnog javnog interesa i predmete organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u svim jurisdikcijama (u vezi s *preporukom 2*2).

Općenito, praksa objavljivanja drugih informacija o radu sudova na predmetima organizovanog kriminala i korupcije, kao i saopštenja za javnost ili konferencija za medije o pitanjima vezanim za organizovani kriminal i korupciju, je redovna na web-stranicama deset sudova u kojima Projekat prati predmete, uzimajući u obzir njihov različit obim rada na ovim predmetima.[40] (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.iii.). Preostalih šest sudova objavljuje informacije sporadično, bez utvrđenih kriterija.

Na osnovu praćenja praksi transparentnosti tužilaštava, Projekat je utvrdio da su se tokom izvještajnog perioda tužilaštva značajno razlikovala u objavljivanju potvrđenih optužnica na svojim web-stranicama, od nepostojanja javno dostupnih optužnica za organizovani kriminal i korupciju do približno najviše 62 objavljene optužnice za period od 2024. do septembra 2026. godine.[41]

[40] Sud BiH; Vrhovni sud FBiH; Vrhovni sud RS; Okružni sud u Banjoj Luci; Kantonalni sud u Zenici; Kantonalni sud u Sarajevu; Kantonalni sud u Bihaću; Kantonalni sud u Tuzli; Općinski sud u Tuzli; Općinski sud u Gračanici.
[41] Informacije se odnose na deset tužilaštava – Tužilaštvo BiH; Federalno tužilaštvo FBiH; Republičko javno tužilaštvo RS; Okružno javno tužilaštvo u Banjoj Luci; kantonalna tužilaštva u Bihaću, Mostaru, Sarajevu, Tuzli, Zenici i Širokom Brijegu, nadležna za postupanje pred sudovima u kojima Projekat prati predmete organizovanog kriminala i korupcije. Objavljene optužnice odnose se na predmete KTKV, KTK, KTO, KTKO i KTOV.

Tužilaštvo Bosne i Hercegovine (Tužilaštvo BiH) ima najveći broj objavljenih potvrđenih optužnica, a slijede Kantonalno tužilaštvo Kantona Sarajevo (KT Sarajevo) i Kantonalno tužilaštvo Zeničko-dobojskog kantona (KT Zeničko-dobojskog kantona). Praksa objavljivanja optužnica razlikuje se među tužilaštvima. Neka objavljuju cijelu optužnicu, dok druga objavljuju optužnicu s navedenim imenom optuženog, ali anonimiziranim ostalim ličnim podacima, ili objavljuju potpuno anonimizirane akte. Osim toga, pojedina tužilaštva uopće ne objavljuju optužnice, već umjesto toga objavljuju saopštenje za javnost ili informaciju sa sažetkom odabranih potvrđenih optužnica (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.i.).

Različiti pristupi mogu se povezati s razlikama u institucionalnim kapacitetima, vidljivosti u javnosti, i raspoloživim resursima za komunikaciju. Na primjer, Sud BiH i Tužilaštvo BiH su pod znatno većom pažnjom javnosti i medija zbog prirode svojih predmeta, što je doprinijelo razvoju strukturiranijih i proaktivnijih komunikacijskih praksi. Nasuprot tome, mnogi drugi sudovi i tužilaštva imaju ograničene komunikacijske kapacitete i nemaju namjenske resurse, što dovodi do reaktivnijeg pristupa usmjerenog prvenstveno na odgovaranje na zahtjeve za pristup informacijama, umjesto na proaktivno informisanje javnosti.

Pored praćenja, Projekat je proveo istraživanje o transparentnosti sudskih i tužilačkih odluka, koristeći kombinovanu metodologiju pregleda dostupnih dokumenata i literature te fokus grupe sastavljene od osam učesnika: pet predstavnika civilnog društva i medija, dva profesora prava, i predstavnika udruženja studenata prava. Konsultacije u fokus grupi pokazale su da, iako velika većina ispitanika smatra da bi objavljivanje cjelovitih sudskih odluka i optužnica u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa unaprijedilo odgovornost, nezavisnost i integritet pravosuđa, više od polovine također podržava anonimizaciju, prvenstveno radi zaštite ličnih podataka.

Provedeno istraživanje dosljedno je ukazivalo na potrebu za pravovremenijim i potpunijim informacijama o sudskim postupcima. Istovremeno, učesnici fokus grupe prepoznali su pravne i etičke dileme između transparentnosti i zaštite pojedinačnih prava. Također je naglašena važnost javnog pristupa informacijama i nedostatak pravovremenog objavljivanja.

Informisanje javnosti i komunikacija

Proširenje centralizovanih instrumenata transparentnosti kojima upravlja VSTV BiH predstavljalo je dodatni korak ka unapređenju pristupa javnosti informacijama iz pravosuđa tokom izvještajnog perioda. Uz kontinuirano unošenje sudskih odluka i pravnih stavova u postojeće dvije baze podataka o sudskoj praksi u BiH (vidjeti Preporuku 2 u nastavku),

VSTV BiH je 2025. godine proširio prethodnu Mapu predmeta ratnih zločina, dodajući predmete organizovanog kriminala i korupcije i preimenujući je u Mapu predmeta od javnog interesa.[42] Ova platforma omogućava javnosti da pretražuje sažetke pravosnažnih sudskih odluka u predmetima ratnih zločina i korupcije visokog nivoa koristeći više kriterija pretrage, uključujući sud, vrstu predmeta, funkciju počinioca i mjesto izvršenja. Platforma je povezana s postojećom Centralnom bazom sudskih odluka i omogućava vizuelno prikazivanje mjesta u kojem se određeni predmet organizovanog kriminala i korupcije procesuira na isti način kao i za predmete ratnih zločina. Većina web-stranica sudova i tužilaštava sadrži direktnu poveznicu na ovu platformu. Puni potencijal Mape tek treba procijeniti. Njena dodatna vrijednost u velikoj mjeri zavisit će od toga hoće li se razviti iz prvenstveno vizuelnog alata u transparentan mehanizam koji može generisati i prikazivati objedinjene trendove i uporedne uvide o procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u različitim jurisdikcijama (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.iii.; također u vezi s *preporukom 2)*.

Većina kantonalnih i okružnih sudova objavljuje svoje godišnje izvještaje na svojim web-stranicama, uključujući godišnje informacije o predmetima organizovanog kriminala i korupcije, s podacima o broju zaprimljenih i završenih predmeta, a u nekim izvještajima i o ishodima u pogledu oslobađajućih i osuđujućih presuda. Nekoliko pravosudnih institucija također je održalo konferencije za medije kako bi javnosti predstavile svoj rad, poput Tužilaštva Brčko distrikta BiH i Kantonalnog suda u Zenici (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.ii.).

U svojoj *Komunikacijskoj strategiji* za period 2022–2025. godine, VSTV BiH ističe nedostatak kontinuirane i proaktivne komunikacije pravosudnih institucija s građanima putem medija, navodeći, primjerice, izostanak godišnjih konferencija za predstavnike medija.[43] Kako bi se otklonili ovi nedostaci i unaprijedila transparentnost, VSTV BiH je 2023. godine razvio *Medijski akcioni plan* s ciljem jačanja vidljivosti i kredibiliteta pravosudnih institucija kroz pouzdano i sistematsko informisanje javnosti.[44] Od objavljivanja Javnog izvještaja Projekta za 2024. godinu, praćenje Projekta ukazuje na primjetno povećanje učestalosti saopštenja za javnost koje izdaju tužilaštva i sudovi nakon donošenja presuda, što predstavlja pomak u odnosu na 2023. i 2022. godinu (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.ii.).

[42] Prvobitnu Mapu predmeta ratnih zločina izradila je Misija OSCE-a u BiH u februaru 2014. godine, dostupno na: https://bih.osce.org/bih/118901
[43] VSTV BiH, Komunikacijska strategija 2022–2025, decembar 2021. godine, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/109949
[44] VSTV BiH, Medijski akcioni plan, februar 2023. godine, dostupno na: https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/103061

Najnovija *Komunikacijska strategija* VSTV-a BiH za period 2026–2029. godine uspostavlja strateški okvir za unapređenje komunikacije između pravosuđa i javnosti, s ciljem jačanja transparentnosti, povjerenja javnosti i razumijevanja rada sudova i tužilaštava. Njome se definišu komunikacijski ciljevi, ciljne grupe, komunikacijski kanali, mehanizmi interne i krizne komunikacije te pružaju smjernice širem pravosuđu kao „krovna strategija“, radi podrške dosljednijoj i proaktivnijoj komunikaciji s javnošću u svim pravosudnim institucijama u BiH.[45] Samo je ograničen broj sudova i tužilaštava izradio vlastite institucionalne komunikacijske strategije, poput Suda BiH, Tužilaštva BiH i Federalnog tužilaštva FBiH. Većina drugih pravosudnih institucija, uključujući Vrhovne sudove FBiH i RS, Kantonalne sudove u Sarajevu i Zenici te Općinski sud u Tuzli, uglavnom je usvojila ili preuzela Komunikacijsku strategiju VSTV-a BiH (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.v.).

Međutim, institucionalna komunikacija s javnošću ostaje *ad hoc*, pa tako i dalje nedostaje adekvatna provedba postojećeg strateškog okvira. U julu 2024. godine, Udruženje BH novinari formiralo je takozvanu grupu Media Justice Group, koja broji deset članova: četiri tužioca i sudije, jednog predstavnika VSTV-a BiH, četiri novinara i predstavnika Vijeća za štampu i oonline medije u BiH. Glavni cilj njihovih aktivnosti jeste unapređenje komunikacije i razmjene informacija između pravosuđa i medija, kao i povećanje efikasnosti pravosuđa u zaštiti sigurnosti novinara. Međutim, tokom ovog izvještajnog perioda nisu zabilježene dodatne informacije o konkretnim aktivnostima i postignućima navedene grupe.[46]

Iako nije uspostavljeno savjetodavno tijelo za medije *per se* koje bi usmjeravalo ili koordinisalo informisanje javnosti, VSTV BiH je u julu 2026. godine uspostavio Mrežu za pravosudnu komunikaciju i medije radi podrške pravosudnim institucijama u upravljanju složenom komunikacijom, unapređenja pristupa javnosti i medija jasnim i pravovremenim informacijama te osiguravanja predstavnika pravosuđa koji medijima mogu objasniti sudske postupke i funkcionisanje pravosudnog sistema.[47] (u vezi s Napretkom u implementaciji 1.vi.).

Buduće aktivnosti vezane za ovu preporuku trebaju prioritizirati dosljednu primjenu postojećih standarda transparentnosti i uspostavljanje strateškog okvira, smanjenje razlika u praksama anonimizacije i objavljivanja te jačanje mehanizama praćenja i provođenja. Posebno je važno osigurati sistematsko objavljivanje sudskih odluka,

[45] VSTV BiH, Komunikacijska strategija 2026–2029, februar 2026. godine, dostupno na: https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/159251.
[46] BH novinari, Media Justice Group, august 2026. godine, dostupno na: https://bhnovinari.ba/bs/2024/08/30/media-justice-group-vazna-inicijativa-za-saradnju-medija-pravosudja-i-gradjana/.
[47] VSTV BiH, Saopštenje za javnost, juli 2026. godine, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/E/141/article/166358.

potpunu provedbu zahtjeva za transparentnost rasporeda ročišta, i uspostavljanje funkcionalnih i strukturiranih institucionalnih mehanizama komunikacije. Za moguće buduće pristupe transparentnosti također vidjeti dio „Strateški okviri i tehnički mehanizmi za donošenje odluka na osnovu rezultata rada“ u nastavku, u okviru Preporuke 4 ovog Izvještaja.

2

Preporuka

Osigurati dosljednu i ujednačenu primjenu zakona u predmetima organizovanog kriminala i korupcije radi promovisanja pravne sigurnosti, jednakog tretmana i koherentne sudske prakse.

2.1. Uspostavljanje pravosudnog tijela koje će osigurati ujednačenu primjenu zakona u BiH.

2.2. Panel za ujednačavanje sudske prakse pri VSTV-u BiH treba se redovno sastajati radi razmatranja i pojašnjenja u slučaju suprotstavljenih sudskih stavova o istom pravnom pitanju te davanja smjernica o složenim pravnim pitanjima u predmetima, posebno predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

2.3. Vrhovni i apelacioni sudovi u BiH kontinuirano ažuriraju i održavaju bazu sudske prakse novim sudskim odlukama i pravnim shvatanjima u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

2.4. VSTV BiH i odgovarajući centri za edukaciju sudija i tužilaca (CEST-ovi) organizuju redovne obuke, okrugle stolove ili forume za razmjenu iskustava, radi promovisanja dosljednog pravnog tumačenja i rješavanja suprotstavljenih pravnih stavova.

2.5. Nosioci pravosudnih funkcija povećavaju pozivanje i oslanjanje na bazu sudske prakse koju su uspostavili sudovi više instance u svojim presudama i drugim odlukama.

Faza implementacije:

Rana implementacija

Napredak u implementaciji

2.i. Veći broj pravnih mišljenja koja se odnose na predmete organizovanog kriminala i korupcije unesenih u bazu podataka.

2.ii. Veći broj presuda koje su usklađene sa smjernicama ili pravnim stavovima sudova više instance u predmetima organizovanog kriminala i korupcije koje prati Projekat.

2.iii. Regulatorni okvir za ujednačenu primjenu zakona i podzakonskih akata (smjernice, uputstva, pravni komentari, usaglašena pravna shvatanja) ili drugi oblici publikacija (bilteni sudova više instance, zbirke usaglašenih pravnih shvatanja, elektronske baze podataka) dostupni su svim relevantnim pravosudnim institucijama.

2.iv. Usvojene zakonske izmjene kojima se uređuje uspostavljanje pravosudnog tijela na državnom nivou.

2.v. Pravosudno tijelo na državnom nivou uspostavljeno je i operativno.

2.vi. Broj i učestalost strukturisano planiranih i održanih koordinacijskih sastanaka.

2.vii. Broj usvojenih usaglašenih pravnih shvatanja Panela za ujednačavanje sudske prakse koja se odnose na organizovani kriminal i korupciju.

2.viii. Veći procenat objavljenih odluka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

2.ix. Broj održanih obuka za jačanje kapaciteta.

2.x. Veći procenat presuda u predmetima organizovanog kriminala i korupcije koje se pozivaju na sudsku praksu.

Uprkos ciljanim institucionalnim intervencijama, napredak u osiguravanju ujednačene primjene zakona u predmetima organizovanog kriminala i korupcije i dalje je ograničen i neujednačen unutar pravosuđa.

Iako mjere poput unapređenja baza sudske prakse i održavanja sjednica Panela za ujednačavanje sudske prakse pri VSTV-u BiH predstavljaju važne korake ka većoj dosljednosti, njihov uticaj još uvijek nije doveo do sistematske i ujednačene sudske prakse.

Nalazi:

Nalazi Projekta ukazuju da održiva ujednačenost sudske prakse zahtijeva i tehničku infrastrukturu i pravosudnu kulturu koja prihvata integrisanje utvrđenih pravnih stavova u svakodnevno odlučivanje. Na primjer, *Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa* Venecijanske komisije iz 2012. godine pozvalo je na uspostavljanje „vrhovnog pravosudnog tijela“ koje bi „[...] garantovalo jedinstvo pravnog poretka i ujednačenost ili barem harmonizaciju pravosudnog i tužilačkog sistema. [...] Njegovo uspostavljanje smatra se važnim kako iz perspektive samih pravosudnih tijela, kojima bi pružilo korisne smjernice za tumačenje i primjenu određenih zakonskih odredbi, tako i iz perspektive građana BiH, kojima bi osiguralo pravnu sigurnost, predvidljivost i ujednačenost u tumačenju i primjeni zakona u zemlji.“[48] Slijedom toga, različiti izvještaji EU o BiH kontinuirano su ukazivali na značaj takvog pravosudnog tijela, imajući u vidu da je to ključni prioritet 4.e. od 14 reformskih prioriteta Evropske komisije za pristupanje BiH Evropskoj uniji.[49]

Do sada takvo stalno pravosudno tijelo nije uspostavljeno (u vezi s Napretkom u implementaciji 2.iv. i 2.v.).

Sistemsko pozivanje na sudsku praksu u BiH i/ili međunarodnu sudsku praksu, gdje je to primjenjivo, rijetko je i nedosljedno (u vezi s Napretkom u implementaciji 2.x.).

Strukturisani mehanizam za ujednačenu primjenu zakona u predmetima organizovanog kriminala i korupcije

Nastojeći postići ujednačeniju primjenu zakona i poštivanje principa pravne sigurnosti u cijeloj BiH, VSTV BiH je 2014. godine uspostavio Panel za ujednačavanje sudske prakse (Panel), u okviru Strukturiranog dijaloga EU–BiH o pravosuđu. VSTV BiH smatra Panel „[...] adekvatnim modelom za horizontalno ujednačavanje sudske prakse u BiH.“[50] U svojim *Godišnjim izvještajima* za 2024. i 2025. godinu naglasio je značaj nastavka rada Panela, pozivajući se na odgovarajuće godišnje izvještaje EU o napretku BiH, u kojima je ponovo istaknuto da „[...] kao krajnji ishod, Bosna i Hercegovina treba uspostaviti pravosudno tijelo koje će osigurati dosljedno tumačenje zakona i ujednačavanje sudske prakse na nivou cijele države.“[51] (u vezi s Napretkom u implementaciji 2.vi. i 2.vii.).

[48] Vijeće Evrope, CDL-AD(2012)014 Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini, koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 91. plenarnoj sjednici (Venecija, 15–16. juni 2012. godine), str. 14–15, dostupno na: https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2012-014-e [pristupljeno 6. jula 2026. godine].

[49] Evropska komisija, Radni dokument službi Komisije, Bosna i Hercegovina, Saopštenje o politici proširenja EU za 2022. godinu, 12. oktobar 2022. godine, str. 21, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202022.pdf [pristupljeno 6. jula 2026. godine]. Evropska komisija, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, 29. maj 2019. godine, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/6cbf9fa7-a288-4497-9e4a-17527bcbafc5_en?filename=20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf [pristupljeno 6. jula 2026. godine].

[50] Panel za ujednačavanje sudske prakse u BiH, Usaglašena pravna shvatanja, str. 4, dostupno na: https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/123299 [pristupljeno 6. jula 2026. godine].

[51] VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2024. godinu, str. 23 i Godišnji izvještaj za 2025. godinu, str. 23.

U julu 2025. godine, VSTV BiH je usvojio nova *Pravila o radu Panela za ujednačavanje sudske prakse* (*Pravila*) koja bi trebala omogućiti strukturisaniji i sistematičniji rad ovog panela. Novi koncept rada Panela predviđa održavanje većeg broja sastanaka tokom godine, uz obavezu održavanja najmanje po jednog sastanka iz oblasti krivičnog, građanskog i upravnog prava. Teme za razmatranje dogovaraju se na pripremnom sastanku koji VSTV BiH organizuje početkom svake kalendarske godine. Usaglašena pravna shvatanja usvojena na sastancima Panela, nakon što ih potvrde sudovi najviše instance, postaju obavezujuća pravna mišljenja za odgovarajuća odjeljenja tih sudova i služe kao smjernice za sudove niže instance u cijeloj BiH[52] (u vezi s Napretkom u implementaciji 2.iii.).

Ova nova pravila predviđaju strukturisaniji način rada Panela, uvodeći pripremne sastanke za utvrđivanje učestalosti sjednica i tema za razmatranje. Tokom izvještajnog perioda, Panel je održao 14 sastanaka na kojima je razmotreno 28 različitih tema od značaja za pravosuđe. Kao rezultat, usaglašeno je pet pravnih shvatanja (tri iz oblasti građanskog prava i dva iz oblasti upravnog prava), pokrenute su tri zakonodavne inicijative te su utvrđene teme za kontinuirano stručno usavršavanje nosilaca pravosudnih funkcija[53] (u vezi s Napretkom u implementaciji 2.vi.). Tokom ovih sastanaka, Panel je razmatrao više pravnih pitanja relevantnih za oblast organizovanog kriminala i korupcije, uključujući:

- Elemente bića krivičnih djela koja počine pravna lica;
- Korištenje elektronskih dokaza u krivičnim postupcima;
- Prava osumnjičenog u kontekstu načela pravičnog suđenja;
- Zastaru izvršenja sporednih kazni;
- Pranje novca; i
- Ujednačavanje elemenata organizovanog kriminala i drugih oblika udruženog kriminalnog djelovanja u krivičnom zakonodavstvu BiH.[54]

Paneli za ujednačavanje sudske prakse također su razmatrali važne aspekte vezane za organizovani kriminal i korupciju, ali je tokom izvještajnog perioda usvojeno samo jedno usaglašeno pravno shvatanje koje se odnosi na ovu oblast.[55] Ovo pravno shvatanje odnosi se na krivično djelo pranja novca, pri čemu su paneli

[52] VSTV BiH, Pravila o radu Panela za ujednačavanje sudske prakse, 15. juli 2025. godine, član 18: „Usaglašeno pravno shvatanje Panela, nakon što ga potvrde odjeljenja, postaje pravno mišljenje sudova i služi kao smjernica sudovima niže instance.“ Dostupno na: https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/147932 [pristupljeno 6. jula 2026. godine].
[53] Vrhovni sud RS, Nova Pravila o radu Panela za ujednačavanje sudske prakse u BiH, 7. juli 2025. godine, dostupno na: https://kt-travnik.pravosudje.ba/vstvfo/S/118/article/151127.
[54] Navedene teme razmatrane su na sjednicama Panela za ujednačavanje sudske prakse VSTV-a BiH koje su organizovali različiti sudovi, dostupno na: https://www.sudbih.gov.ba/Post/Read/Sud%20BiH%20doma%C4%87in%20Panela%20za%20ujedna%C4%8Davanje%20sudske%20prakse https://vsud-fbih.pravosudje.ba/vstvfo/B/70/article/148761 i https://csd.pravosudje.ba/vstvfo/B/142/article/160431 [svim izvorima pristupljeno 10. juna 2026. godine].
[55] VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2024. godinu, str. 72–73, i Godišnji izvještaj za 2025. godinu, str. 23. Svi pravni stavovi usvojeni su za građanske postupke, dostupno na: https://advokat-prnjavorac.com/sudska-praksa/odgovornost-drzave-za-stetu-koju-njen-organ-prouzrokuje-trecem-licu.html [pristupljeno 10. juna 2026. godine].

nastojali ujednačiti razumijevanje pravne kvalifikacije i elemenata bića krivičnog djela pranja novca među svim pravosudnim institucijama i agencijama za provođenje zakona u BiH, slijedeći preporuku iz izvještaja MONEYVAL-a za BiH[56] (u vezi s Napretkom u implementaciji 2.vii.).

Pored usaglašenih pravnih shvatanja, paneli za ujednačavanje sudske prakse podnijeli su tri zakonodavne inicijative usmjerene na ujednačavanje krivičnog zakonodavstva u BiH. Ove inicijative također su relevantne za organizovani kriminal i korupciju i uključuju ujednačavanje odredbi o zastari u svim važećim krivičnim zakonima u BiH, jasnije definisanje zločinačkog udruženja te uvođenje zakonske definicije digitalnih dokaza i njihovog izvođenja pred sudom. Nadležna zakonodavna tijela tek trebaju razmotriti ove inicijative.[57]

Korištenje postojećih praktičnih alata za ujednačenu sudsku praksu u predmetima organizovanog kriminala i korupcije

VSTV BiH razvio je dvije baze podataka za sudsku praksu u BiH. Prva baza sadrži presude koje su dostupne svim nosiocima pravosudnih funkcija. Druga baza podataka, koju je VSTV BiH pokrenuo početkom 2022. godine, sadrži pravne stavove drugostepenih sudova u BiH, uključujući i stavove u vezi s predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Ova platforma ima za cilj podržati ranu fazu ujednačavanja sudske prakse omogućavanjem sudovima da upoređuju slična pravna pitanja. Baza sadrži presude, pravna mišljenja i obrazloženja sudskih odluka Suda BiH, Vrhovnog suda FBiH, Vrhovnog suda RS i Apelacionog suda Brčko distrikta, čime se svim sudovima i javnosti omogućava pretraga srodnih odluka i pravnih stavova. Ova baza podataka smatra se dodatnim alatom za identifikovanje razlika u sudskoj praksi i njihovo daljnje razmatranje na sastancima Panela. Dostupna je nosiocima pravosudnih funkcija i javnosti.[58]

Tokom izvještajnog perioda, u ovoj bazi podataka bilo je dostupno oko 7.090 sažetaka sudskih odluka, 5.790 sudskih odluka, kao i 137 pravnih stavova. Od ukupno 7.090 sažetaka sudskih odluka, 1.924 se odnose na krivično pravo. Pravni stavovi kontinuirano se unose u bazu podataka. Također se redovno dostavljaju svim sudovima (u vezi s Napretkom u implementaciji 2.i.).

Pored toga, VSTV BiH priprema tematske publikacije sudske prakse sudova najviše instance, zajedno sa sažecima sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).[59]

[56] VSTV BiH, Pravna kvalifikacija i elementi bića krivičnog djela pranja novca, 4. mart 2026. godine, dostupno na: https://csd.pravosudje.ba/vstvfo/B/142/article/160431 [pristupljeno 10. juna 2026. godine].
[57] VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2025. godinu, str. 23.
[58] VSTV BiH, Baza sudske prakse predstavljena učesnicima Pravosudnog foruma za BiH, 22. novembar 2021. godine, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/107565; baza podataka dostupna je na: https://sudskapraksa.pravosudje.ba/
[59] Vera Bjelogrlić, Šeila Brković-Imamović, Novosti iz Odjela za sudsku dokumentaciju i edukaciju VSTV BiH, Pravna hronika // Broj 18 // Godina 9, dostupno na: https://pravnahronika.org/wp-content/uploads/PH18/ph18-08.pdf

U tom pogledu, od maja 2024. godine objavljene su dvije obimne publikacije sudske prakse sudova najviše instance u BiH.[60] Međutim, VSTV BiH je potvrdio da su potrebna poboljšanja u metodologiji za sistematizaciju i objavljivanje pravnih stavova kako bi oni bili pristupačniji i jednostavniji za korištenje.[61] U oktobru 2025. godine, VSTV BiH je ažurirao svoju web-stranicu tromjesečnim pregledima sudske prakse počevši od oktobra 2022. godine[62] (u vezi s Napretkom u implementaciji 2.iii.).

Nekoliko sudova, uključujući Kantonalni sud u Sarajevu, uspostavilo je interna odjeljenja sudske prakse, a VSTV BiH nastoji ovaj model primijeniti i šire.[63]

Uprkos dostupnosti obimnih resursa sudske prakse, pozivanje na sudsku praksu i dalje je ograničeno. Tokom izvještajnog perioda, Projekat je pribavio 29 presuda donesenih u praćenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije (kako prvostepenih, tako i pravosnažnih), uključujući četiri presude donesene na osnovu sporazuma o priznanju krivice u još uvijek aktivnim predmetima s više optuženih. Od ovih 29 presuda, deset je sadržavalo upućivanje na sudsku praksu u BiH i/ili međunarodnu sudsku praksu (pet prvostepenih i pet pravosnažnih presuda). Dok se devet presuda jasno poziva na odluke sudova više instance/ESLJP-a, jedna se poziva na sudsku praksu općenito, bez upućivanja na konkretnu odluku ili usvojeno pravno mišljenje. Presude donesene na osnovu sporazuma o priznanju krivice ne pozivaju se na sudsku praksu[64] (u vezi s Napretkom u implementaciji 2.ii. i 2.x.).

Iako je institucionalna infrastruktura značajno unaprijeđena, praktično pozivanje na sudsku praksu pri odlučivanju i dalje je fragmentirano i nedosljedno. Izostanak pravosudnog tijela na državnom nivou i nizak stepen pozivanja na pravne stavove sudova najviše instance u presudama u predmetima organizovanog kriminala i korupcije ukazuju na raskorak između strukturnih kapaciteta i prakse.

Nadalje, podaci ukazuju na potrebu za unapređenjem inicijativa za jačanje kapaciteta i podizanje svijesti, na primjer, kroz usmjerenije obuke o korištenju baza podataka i međunarodnih platformi, dostupne svim nosiocima pravosudnih funkcija. Dugoročni angažman institucija, uključujući aktivnosti za jačanje

[60] VSTV BiH, Pregled pravnih stavova sudova najviše instance u Bosni i Hercegovini, 2025, dostupno na: https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/145764
[61] VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2024. godinu, str. 71.
[62] VSTV BiH, Stavovi sudske prakse Bosne i Hercegovine, 2. oktobar 2025. godine, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/120099 [pristupljeno 8. juna 2026. godine].
[63] Informacija o uspostavljanju internih odjeljenja sudske prakse u sudovima je iz 2024. godine, dostupno na: https://ksud-sarajevo.pravosudje.ba/vstvfo/B/25/article/134282
[64] Iako se presude na osnovu sporazuma o priznanju krivice donose po zaključenju sporazuma i mogu, ali ne moraju, uslijediti nakon izvođenja dokaza (obično se donose u ranoj fazi postupka), zakoni o krivičnom postupku u BiH ne razlikuju presude donesene nakon suđenja od presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivice u pogledu sadržaja, uključujući obrazloženje. U predmetima organizovanog kriminala i korupcije, pozivanje na sudsku praksu o složenim pitanjima materijalnog prava (poput elemenata bića krivičnih djela, pranja novca itd.) ili procesnog prava (posebne istražne radnje, dokazi *SKY/Anom* itd.) može biti značajno za odluku suda o tome da li je krivično djelo dovoljno dokazano da bi optuženi priznao krivicu i potpisao sporazum.

kapaciteta i podizanje svijesti kako bi se potaklo aktivnije učešće nosilaca pravosudnih funkcija, ključan je za prelazak sa formalnih mehanizama na istinski ujednačeno pravno okruženje koje unapređuje pravnu sigurnost, pravičnost i predvidljivost u krivičnim postupcima od velikog značaja (u vezi s Napretkom u implementaciji 2.ix.).

Budući koraci ka održivom napretku u ujednačenoj primjeni zakona trebaju pokazati dosljedno korištenje usvojenih pravila, pravnih mišljenja ili koordinacijskih mehanizama u praksi. To bi zahtijevalo kontinuirane institucionalne napore u provođenju preostalih mjera implementacije, uključujući strukturisanu razmjenu među relevantnim sudskim i tužilačkim akterima, sistematsko dostavljanje smjernica za tumačenje i redovno razmatranje oblasti u kojima i dalje postoje različite prakse. Gdje je potrebno, institucije trebaju razmotriti i konsultacije ili zakonodavne inicijative usmjerene na pojašnjavanje zakonskih odredbi radi dosljednijeg tumačenja. Dosljedna primjena pravnih standarda u svim sudovima pokazala bi da su napori za ujednačavanje postali sastavni dio prakse, umjesto da ostanu samo formalni cilj.

Efikasnost

3

Preporuka

Povećati efikasnost procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa kroz strateško planiranje predmeta i institucionalne mehanizme za prioritetno rješavanje ovih predmeta, u koordinaciji sa VSTV-om BiH, predsjednicima sudova i glavnim tužiocima.

3.1. VSTV BiH treba donijeti smjernice za upravljanje sudskim postupkom koje se odnose na planiranje suđenja za organizovani kriminal i korupciju visokog nivoa, uključujući identifikovanje spornih činjeničnih i pravnih pitanja, dostupnost svjedoka i vještaka te zakazivanje uzastopnih ročišta.

3.2. Ojačati interne sisteme praćenja predmeta i izvještavanja o organizovanom kriminalu i korupciji u sudovima i tužilaštvima.

3.3. VSTV BiH i rukovodioci sudova i tužilaštava trebaju uključiti prioritetno rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u godišnje planove i planove smanjenja broja zaostalih predmeta, u koordinaciji s drugim institucijama.

3.4. Relevantne pravosudne i tužilačke institucije u BiH, zajedno s nadležnim ministarstvima pravde, trebaju osigurati zakonodavnu, institucionalnu i finansijsku podršku svim posebnim odjelima za krivično gonjenje i vođenje sudskog postupka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

3.5. VSTV BiH treba redovno vršiti procjenu rada i operativnih izazova posebnih odjela za predmete organizovanog kriminala i korupcije te rezultate dijeliti radi unapređenja institucionalnog djelovanja.

Faza implementacije:

Rana implementacija

Napredak u implementaciji:

3.i. Veći procenat sudskih postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa (s liste predmeta u okviru Projekta) s ročištima zakazanim uzastopno ili sedmično.

3.ii. Procentualno smanjenje broja zaostalih predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa (pri čemu se zaostali predmet definiše kao aktivan predmet s potvrđenom optužnicom od 2017. godine nadalje) u sudovima i tužilaštvima.

3.iii. Smanjeno prosječno vrijeme između potvrđivanja optužnice i prvog ročišta (period prije i nakon primjene smjernica).

3.iv. Usvojene smjernice za upravljanje sudskim postupcima.

3.v. Veći broj održanih statusnih konferencija radi planiranja suđenja u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije (s liste predmeta u okviru Projekta).

3.vi. Veći broj sudskih postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa s planovima suđenja izrađenim prije glavnog pretresa.

3.vii. Ažurirani postojeći obrasci za praćenje i izvještavanje.

3.viii. Procenat sudova i tužilaštava koji koriste ažurirane obrasce za praćenje predmeta organizovanog kriminala i korupcije i izvještavanje o njima.

3.ix. Broj zajedničkih aktivnosti ili koordinacijskih sastanaka s drugim institucijama usmjerenih na smanjenje broja zaostalih predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

3.x. Integrisanje specifičnih ciljeva rada vezanih za predmete organizovanog kriminala i korupcije u institucionalne planove rada.

3.xi. Ažuriran/izmijenjen važeći zakonodavni okvir za unapređenje efikasnosti posebnih odjela za organizovani kriminal i korupciju.

3.xii. Povećani ljudski i finansijski resursi u skladu s obimom i količinom rada posebnih odjela za organizovani kriminal i korupciju.

3.xiii. Broj održanih koordinacijskih sastanaka ili provedenih aktivnosti prikupljanja podataka s odjelima za organizovani kriminal i korupciju.

3.xiv. Pripremljen izvještaj o ocjeni rada odjela za organizovani kriminal i korupciju.

Iako su pravosudne vlasti bile kontinuirano institucionalno angažovane, napredak u mjerama usmjerenim na povećanje efikasnosti procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije i dalje je ograničen nedostacima u implementaciji. Dok regulatorni i strateški okviri odražavaju posvećenost povećanju efikasnosti, njihova operativna primjena u pravosudnim institucijama nije ni sistematska ni ujednačena. Kao rezultat toga, mjerljiva poboljšanja, posebno u rješavanju predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, ograničena su na dio sudova. Iako su okviri za upravljanje sudskim postupcima revidirani, a interni mehanizmi izvještavanja ojačani, neujednačena primjena ovih instrumenata i dalje dovodi do procesnih neefikasnosti i kašnjenja. Ovaj raskorak između regulatornih i strateških okvira i praktične primjene u sudnici predstavlja glavnu prepreku pravovremenom i djelotvornom provođenju pravde u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Nalazi:

U poređenju s nalazima Javnog izvještaja iz 2024. godine, efikasno rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u ovom izvještajnom periodu suočava se sa sličnim izazovima, uključujući ukupno povećanje dužine trajanja krivičnih postupaka od potvrđivanja optužnice do pravosnažnog okončanja, praksu održavanja kratkih ročišta, odgađanje ročišta uglavnom iz zdravstvenih razloga na strani odbrane te zakazivanje uzastopnih ročišta samo u izuzetnim situacijama.

Poboljšanja su vidljiva u normativnom okviru i razvoju različitih alata (poput jednogodišnjih i dvogodišnjih planova rješavanja predmeta i zahtjeva da program rada kandidata za buduće glavne tužioce sadrži ciljeve vezane za organizovani kriminal i korupciju) koji trebaju omogućiti veću efikasnost procesuiranja ovih predmeta. Stvarni uticaj njihove primjene tek treba procijeniti.

Promjene u normativnom okviru

U 2023. godini, VSTV BiH je izmijenio *Uputstvo za izradu plana rješavanja predmeta* zahtijevajući da redovni planovi sudova uključuju predmete organizovanog kriminala i korupcije, koji se trebaju kategorizirati prema složenosti i za koje se utvrđuju jednogodišnji ili dvogodišnji rokovi rješavanja.[65] Predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa rješavaju se u okviru posebnih dvogodišnjih planova rješavanja predmeta (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.ii.). Sudovi su odgovorni za sastavljanje lista takvih predmeta i predlaganje vremenskog okvira za njihovo rješavanje, koje tromjesečno razmatra Stalna komisija uspostavljena ovim Uputstvom. Ovo tijelo procjenjuje napredak u efikasnom procesuiranju predmeta koristeći pokazatelje poput procesne discipline i učestalosti ročišta[66] (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.ix.).

Nadalje, izmjene *Uputstva za izradu plana rješavanja predmeta* izričito predviđaju prioritetno rješavanje predmeta organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma. Ove intervencije imaju za cilj smanjenje procesnih kašnjenja, unapređenje efikasnosti rješavanja predmeta i jačanje povjerenja javnosti u provođenje pravde i vladavinu prava[67] (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.x.).

Dodatna inovacija uvedena je kroz ažurirane kriterije u Programu rada za kandidate koji se prijavljuju na pozicije glavnih tužilaca[68] (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.ix.). Kandidati sada moraju u svojim prijavama za rukovodeće pozicije navesti ciljeve i planirane aktivnosti vezane za organizovani kriminal i korupciju, omogućavajući VSTV-u BiH da procijeni njihovu menadžersku posvećenost i spremnost institucije za efikasno procesuiranje složenih predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

Ove promjene predstavljaju strukturisani napor da se smanje procesna kašnjenja, unaprijedi efikasnost rješavanja predmeta, prioritetno rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije ugradi u institucionalne i individualne sisteme rada te, u konačnici, ojača povjerenje javnosti u provođenje pravde i vladavinu prava. Međutim, njihova djelotvornost zavisi od sistematske i savjesne primjene svih aktera uključenih u procesuiranje ovih predmeta.

[65] VSTV BiH, Uputstvo o izmjenama Uputstva za izradu plana rješavanja predmeta br. 12-08-6-4290-1/2023, 20. decembar 2023. godine.
[66] Ibid.
[67] Ibid.
[68] VSTV BiH, Obrazac programa rada za glavne tužioce, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/129803.

Dužina trajanja postupka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije

Uprkos unaprijeđenim okvirima i poduzetim institucionalnim mjerama, efikasnost procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije i dalje predstavlja jedan od glavnih izazova za pravosuđe u BiH.

U junu 2025. godine, u okviru redovnog procesa praćenja dinamike suđenja u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije, VSTV BiH izrazio je zabrinutost zbog nedovoljnog napretka u brojnim složenim predmetima, upozorivši da sudije možda neće uspjeti ispuniti godišnje norme bez dosljednog napretka u predmetima obuhvaćenim dvogodišnjim planovima rješavanja. Kako bi se to spriječilo, sudije su sada dužne dati prioritet ovim predmetima radi ispunjavanja propisanih ciljeva rada.[69]

Nadalje, VSTV BiH je primijetio da „[...] značajan broj ročišta traje kratko, često kraće od jednog sata, a u nekim slučajevima kraće od trideset minuta.“[70] Iako VSTV BiH nije razmatrao konkretne osnovne uzroke, dodatno je preporučio da „[...] sudije u potpunosti koriste procesne instrumente za vođenje glavnog pretresa koncentrisanjem izvođenja dokaza i maksimalnim povećanjem dokaznih radnji na svakom ročištu, imajući u vidu troškove i neefikasnosti povezane s kratkim i fragmentiranim postupcima. Sudije također trebaju koristiti sve zakonom propisane mjere za održavanje procesne discipline i svođenje kašnjenja i odgađanja ročišta na najmanju moguću mjeru.“[71]

Projekat ima ista zapažanja na osnovu praćenja sudskih postupaka tokom izvještajnog perioda: u tom pogledu, praksa održavanja kratkih ročišta, kako je navedeno u Javnom izvještaju iz 2024. godine, i dalje je prisutna. Nadalje, Projekat je uočio ovu praksu u jednom od četiri nova predmeta preuzeta za praćenje početkom 2026. godine, u kojem su tri ročišta zakazana jedno za drugim tokom četiri mjeseca trajala između 20 i 40 minuta (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.i.).

Dana 26. marta 2026. godine, Stalna komisija VSTV-a BiH za efikasnost i kvalitet sudova provela je redovnu procjenu rada sudija koji postupaju u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije uključenim u njihove dvogodišnje planove rada za 2025. godinu. Procjena je pokazala da je od 35 predmeta organizovanog kriminala i korupcije obuhvaćenih dvogodišnjim planovima (ne uključujući jedan predmet izuzet iz ocjenjivanja jer su optuženi bili nedostupni), 12 riješeno, dok su 23 i dalje aktivna.[72]

[69] VSTV BiH, Izvještaj sa sjednice održane 18. i 19. juna 2025. godine, str. 6, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/150401. Informacija o dinamici suđenja u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije uključenim u dvogodišnje planove rješavanja predmeta za prvo tromjesečje 2025. godine nije javno dostupna.
[70] Ibid, str. 24.
[71] Ibid, str. 24.
[72] Materijali za sjednicu VSTV-a BiH od 26. marta 2026. godine nisu javno dostupni.

Na sjednici održanoj 2. i 3. juna 2026. godine, VSTV BiH je zaključio da je u prvom tromjesečju 2026. godine ostvaren značajan napredak u efikasnosti i kontinuitetu rada sudija u okviru dvogodišnjih planova procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Nadalje je zaključio da to, u cjelini, ukazuje na povećanu efikasnost rada sudova u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije[73] (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.x.).

Iako Projekat prepoznaje ove pozitivne intervencije, treba ih razumjeti kao rana i postepena poboljšanja, a ne kao puni napredak. Efikasno procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa i dalje je složen proces koji se razvija i zahtijeva kontinuirane napore, sistematsko praćenje i dosljedan institucionalni angažman sudova svih instanci. Ova procjena u skladu je sa širim obrascima uočenim u postupanju u takvim predmetima tokom perioda na koji se ovaj Izvještaj odnosi.

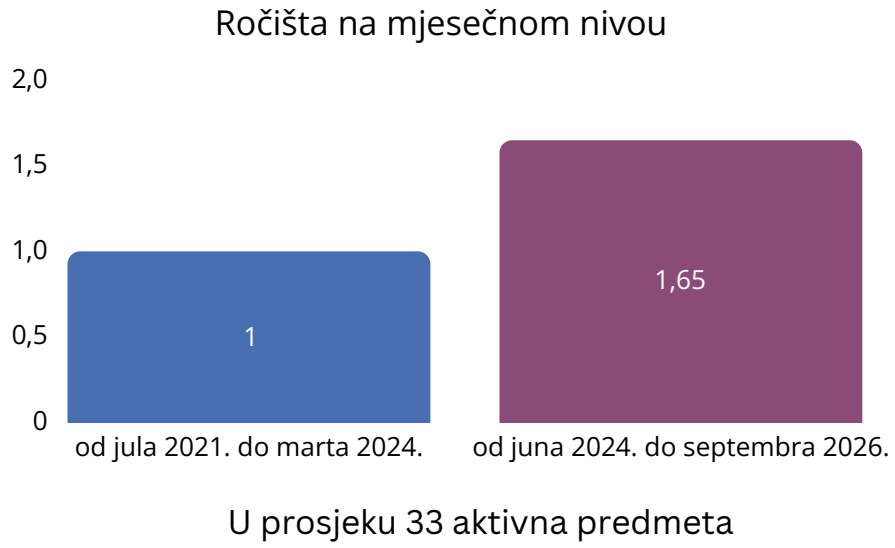
U svom Godišnjem izvještaju za 2025. godinu, VSTV BiH naveo je da su u Sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS) utvrđeni određeni nedostaci u evidentiranju podataka s glavnih pretresa, posebno u pogledu statusa ročišta i njihovog stvarnog trajanja. Kako bi se ovi nedostaci otklonili, CMS je prilagođen radi osiguranja dosljednog i tačnog evidentiranja ovih informacija, čime se podržavaju ujednačena primjena standarda kvaliteta podataka i unapređenje njihove pouzdanosti. Očekuje se da će poboljšan kvalitet podataka ojačati dokaznu osnovu za procjenu efikasnosti pravosuđa i doprinijeti smanjenju ukupne dužine trajanja krivičnih postupaka[74] (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.vii.).

Iako interni sudski propisi utvrđuju predvidive ciljeve u pogledu trajanja postupka, oni su obično duži od optimalnih rokova VSTV-a BiH, koji odražavaju standarde za efikasno okončanje postupaka. Predvidivi vremenski okviri razlikuju se od suda do suda i zavise od faktora poput opterećenja predmetima, sudskog kadra i prostornih kapaciteta sudova. Očekuje se da svi sudovi u skladu s tim utvrde godišnje ciljeve, ali u praksi Projekat i dalje uočava kašnjenja koja se mogu izbjeći u postupcima za organizovani kriminal i korupciju koje prati.

Upoređujući podatke iz Javnog izvještaja iz 2024. godine i podatke iz izvještajnog perioda u pogledu prosječnog broja ročišta na mjesečnom nivou u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa tokom odgovarajućih perioda, Projekat je uočio da je zakazivanje ročišta i dalje rijetko. Projekat je uočio da se uzastopna ročišta zakazuju samo izuzetno, a ne kao redovna praksa, dok je sedmično zakazivanje učestalije u ovom izvještajnom periodu.

[73] VSTV BiH, Izvještaj sa sjednice održane 2. i 3. juna 2026. godine, str. 7, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/kategorije-vijesti/1172/1175/1284 [pristupljeno 5. augusta 2026. godine].
[74] VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2025. godinu, str. 38.

Međutim, Projekat je također uočio da je, u poređenju s podacima iz Javnog izvještaja iz 2024. godine, prosječan broj ročišta održanih na mjesečnom nivou povećan tokom perioda od juna 2024. do septembra 2026. godine. U prosjeku od 33 aktivna predmeta koje je Projekat pratio u svim fazama krivičnih postupaka, sudovi su održavali prosječno 1,65 ročišta mjesečno (slika 4). Iako je ovo vrijedno poboljšanje, ono je i dalje postepeno, što naglašava potrebu za kontinuiranim naporima za pouzdanije planove zakazivanja, uključujući redovna sedmična ili uzastopna ročišta (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.i.).



Slika 4: Uporedni prikaz prosječnog broja ročišta na mjesečnom nivou u predmetima koje prati Projekat

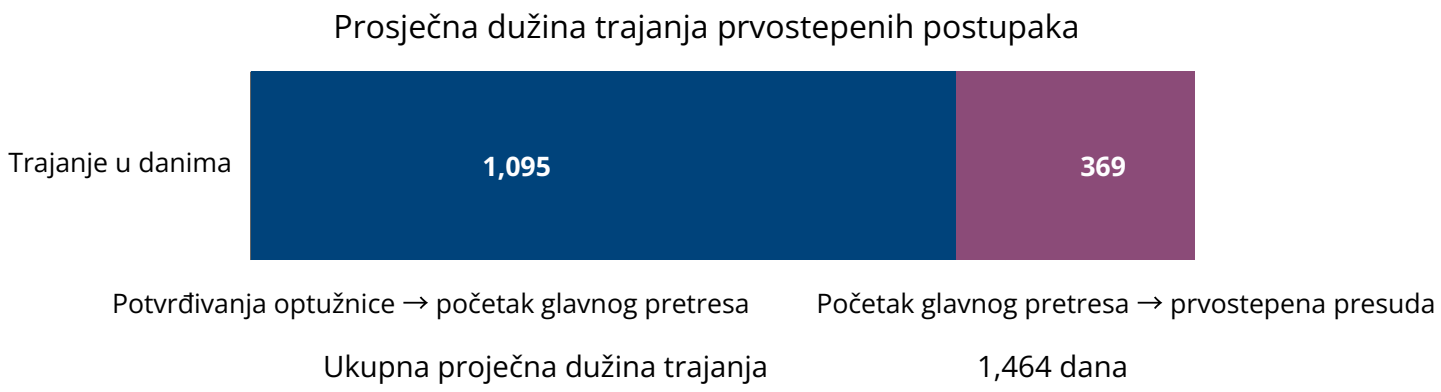
U pogledu uočene dinamike produktivnih ročišta tokom izvještajnog perioda, Projekat je zabilježio značajne razlike od mjeseca do mjeseca. Najniža učestalost produktivnih ročišta zabilježena je u junu 2025. godine, sa ukupno šest ročišta u 31 aktivnom predmetu. To se znatno razlikuje od najvećeg broja zabilježenog u oktobru 2024. godine, kada su održana ukupno 44 produktivna ročišta u 32 aktivna predmeta praćena tog mjeseca. Ovi podaci naglašavaju znatne promjene procesne efikasnosti tokom vremena (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.i.).

U periodu od juna 2024. do septembra 2026. godine, 20 predmeta je u nekom trenutku bilo u fazi glavnog pretresa. Prosječna dužina trajanja prvostepenog postupka počevši od potvrđivanja optužnice u ovih 20 predmeta iznosi 1.464 dana, odnosno gotovo četiri godine.

Za bolji pregled dužine trajanja prvostepenih postupaka, slika 5 prikazuje prosječno trajanje u dvije faze glavnog pretresa:

a) Od potvrđivanja optužnice do početka glavnog pretresa (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.iii.),

b) Od početka glavnog pretresa do donošenja prvostepene presude.



Slika 5: Prosječna dužina trajanja prvostepenih postupaka u 20 predmeta koje je Projekat pratio od juna 2024. do septembra 2026. godine

Uzimajući u obzir da su optimalni rokovi za okončanje prvostepenih postupaka između 140 i 342 dana,[75] podaci ukazuju na to da prosječna dužina trajanja od 1.464 dana po predmetu značajno premašuje preporučene rokove. To predstavlja gotovo deset puta duže trajanje od gornjeg preporučenog roka za prvostepene sudove i približno četiri puta duže od odgovarajućeg roka za Sud BiH. Većina ovih predmeta i dalje je aktivna, što znači da će se dužina trajanja postupaka dodatno povećati.

Iako uzroci kašnjenja variraju, uključujući bolest optuženih ili branilaca, preklapanje rasporeda odbrane ili bjekstvo optuženih, prevladavajući problem ostaje nedovoljna primjena tehnika upravljanja sudskim postupkom koje osiguravaju učestalost, trajanje ili produktivnost ročišta.

Optimalni rokovi za žalbene postupke u 2026 iznose 158 dana za vrhovne sudove u FBiH i RS. Optimalni rok za žalbeni postupak pred Sudom BiH je 173 dana, kako je predviđeno regulatornim okvirma VSTV-a BiH. Najnoviji predvidivi rokovi za žalbeni postupak pred Vrhovnim sudom FBiH je 270 dana po predmetu, dok je za Vrhovni sud RS taj rok 537 dana po predmetu. Predvidivi rokovi za Sud BiH nisu javno dostupni.[76]

Nadalje, u periodu od juna 2024. do septembra 2026. godine, 29 predmeta je u nekom trenutku bilo u fazi žalbenog postupka.[77] Od ovih 29 predmeta, u 22 su uočena prekomjerna kašnjenja. Od ta 22 predmeta, 16 je i dalje aktivno, a šest je pravosnažno okončano (slika 6).

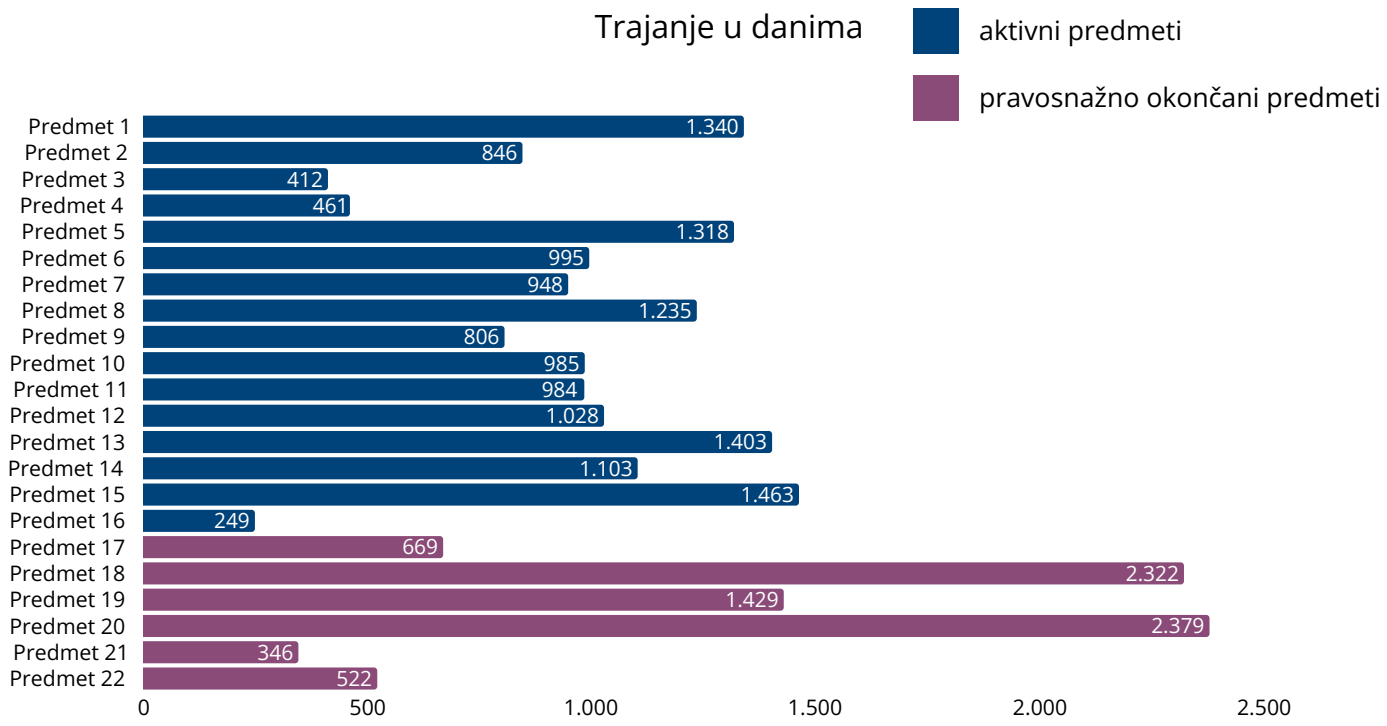
[75] VSTV BiH, Pravilnik o optimalnim rokovima za postupanje u predmetima u sudovima i tužilaštvima u BiH, Službeni glasnik BiH, br. 5/13, 101/13 i 61/14, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/53437

[76] Svi sudovi i tužilaštva u BiH su obavezni svake godine određivati predvidive rokove za okončanje svojih predmeta.Sud BiH objavljuje strateške sredjoročne planove na polugodišnjoj osnovi, dostupno na: https://sudbih.gov.ba/Content/Read/strateski-dokumenti-suda-bosne-i-hercegovine#6 dok su optimalni i predvidivi rokovi za Sud BiH regulisani Aneksom na Pravilnik VSTV BiH Pravilnik o vremenskim okvirima za po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/53437
Svake godine, sudovi, uključujući i vrhovne sudove donose odluke o predvidim rokovima za rješavanje predmeta, pa tako: i) Odluka Vrhovnog suda RS za 2026, dostupno na at: https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/156907 te ii) Odluka Vrhovnog suda FBiH za 2026, dostupno nat: https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/157720 [pristupljeno 30 septembra 2026]

[77] Do septembra 2026. godine, devet predmeta okončano je pravosnažnim presudama.

U dva od tih 16 aktivnih predmeta, žalbeni postupak odvijao se dvaput, prvi put nakon glavnog pretresa, a zatim nakon ponovljenog postupka. Iako posmatranje dužine trajanja svakog žalbenog postupka pokazuje da su ti postupci vođeni u razumnom roku, ukupno trajanje postupaka po prvostepenim presudama u oba predmeta bilo je prekomjerno.

Prosječna dužina trajanja žalbenog postupka u ova 22 predmeta sa prekomjernim kašnjenjima je 1100 dana. To je 6,9 puta duže od navedenog optimalnog roka za žalbene postupke pred vrhovnim sudovima u FBiH i RS, dok je za 6,3 puta duže od roka predviđenog za Sud BiH. Budući da je ovih 16 predmeta i dalje aktivno, dužina trajanja žalbenih postupaka samo će se povećavati (slika 6).



Slika 6: Prekomjerna dužina trajanja žalbenih postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije koje je Projekat pratio između juna 2024. i septembra 2026. godine

Budući da su optimalni i predvidivi rokovi namijenjeni osiguravanju efikasnog procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije, posebno složenih predmeta, očigledan je raskorak između ovih standarda i njihove praktične primjene.

Tokom izvještajnog perioda, ukupno devet predmeta pravosnažno je okončano kroz redovni sudski postupak, pri čemu je u šest predmeta Projekat uočio kašnjenje u žalbenom postupku. Prosječna dužina trajanja žalbene faze u ovih šest okončanih predmeta iznosila je 3,5 godina.

Bez obzira na ograničenu veličinu uzorka od devet predmeta pravosnažno okončanih kroz redovni sudski postupak, prosječna dužina trajanja cjelokupnog postupka od potvrđivanja optužnice do pravosnažne presude u ovim predmetima iznosila je 4,7 godina, što predstavlja povećanje od 1,2 godine po predmetu u poređenju s nalazima Projekta iz 2024. godine, kada je prosječna dužina trajanja iznosila 3,5 godine po predmetu.

Tokom izvještajnog perioda, postupci okončani presudama na osnovu sporazuma o priznanju krivice protiv tri optužena trajali su prosječno 0,5 godina, što predstavlja smanjenje u odnosu na prosječnu dužinu trajanja od jedne godine navedenu u Javnom izvještaju iz 2024. godine.

Konačno, navedeni nalazi ukazuju na to da se Zaključak VSTV-a BiH iz 2023. godine, kojim se od sudova zahtijeva da daju prioritet procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije i održavaju sedmična ročišta u tim predmetima, i dalje provodi nesistematski i na *ad hoc* osnovi.
Pored procesnih praksi, ograničenja institucionalnih kapaciteta, uključujući nedostatak prostora u sudnicama, veliko opterećenje predmetima i nedostatak osoblja, i dalje ometaju efikasno vođenje postupaka, posebno u predmetima organizovanog kriminala i korupcije s više optuženih.

Na XIX konferenciji predsjednika sudova u BiH, učesnici su prepoznali ove strukturne nedostatke.[78] Zaključci konferencije pozvali su rukovodioce sudova da usvoje strateški i proaktivan pristup raspodjeli resursa, pozivajući se na pozitivne prakse Suda BiH i pilot-sudova koji su proveli preraspodjelu osoblja radi podrške postupcima u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.[79]

U aprilu 2026. godine, VSTV BiH je, uz podršku Misije OSCE-a u BiH, organizovao Godišnju konferenciju glavnih tužilaca u BiH[80] i 20. konferenciju predsjednika sudova u BiH,[81] na kojima su učesnici, između ostalog, razmatrali izazove u procesuiranju složenih predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Na oba događaja Projekat je predstavio svoje najnovije nalaze. Obje konferencije završene su usvajanjem niza zaključaka koji su također odražavali ključne nalaze Projekta. Oni su obuhvatali koncentrisana ročišta, procesnu disciplinu, kvalitet odluka, prioritetno rješavanje predmeta[82] te strateško korištenje finansijskih istraga i oduzimanja imovine u predmetima organizovanog kriminala i korupcije[83] (u vezi s *preporukama 7 i 10*).

[78] Udruženje sudija FBiH, XIX konferencija predsjednika sudova u BiH, 23. april 2025. godine, Neum, BiH, zaključci dostupni na: Zaključci 19. konferencije predsjednika sudova u BiH
[79] Udruženje sudija FBiH, XIX konferencija predsjednika sudova u BiH, 23. april 2025. godine, Neum, BiH.
[80] VSTV BiH, saopštenje za javnost https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/161740 [pristupljeno 12. juna 2026. godine].
[81] VSTV BiH, saopštenje za javnost https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/161660 [pristupljeno 12. juna 2026. godine].
[82] VSTV BiH, Zaključci XX konferencije predsjednika sudova u BiH, 1. april 2026. godine, dostupno na: https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/160126 [pristupljeno 12. juna 2026. godine].
[83] VSTV BiH, Zaključci Godišnje konferencije glavnih tužilaca u BiH, 2. april 2026. godine, dostupno na: https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/160220 [pristupljeno 12. juna 2026. godine].

Posebni odjeli za procesuiranje složenih predmeta organizovanog kriminala i korupcije

Značajna institucionalna promjena dogodila se u maju 2025. godine, formalnim uspostavljanjem Posebnih odjela za organizovani kriminal i korupciju (Posebni odjeli) u okviru Federalnog tužilaštva FBiH i Vrhovnog suda FBiH.[84] Prvobitno se očekivalo da ovi odjeli preuzmu između 400 i 450 istraga organizovanog kriminala i korupcije koje su prethodno vodila kantonalna tužilaštva.[85]

Međutim, do kraja februara 2026. godine, Posebni odjel Federalnog tužilaštva FBiH (POSKOK) imao je ukupno 1.156 predmeta. Od ovog broja, POSKOK je riješio 192 krivične prijave, okončao 15 istraga i podigao sedam optužnica – četiri potvrđene 2025. godine i još tri početkom 2026. godine. Od optužnica potvrđenih 2025. godine, dvije su se odnosile na predmete organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa (jedan za korupciju visokog nivoa-KTKV i jedan za organizovani kriminal visokog nivoa-KTKOV). Do kraja 2025. godine, iz kantonalnih tužilaštava prenesena su ukupno 782 predmeta. Prosječan broj predmeta dodijeljenih svakom tužiocu POSKOK-a kretao se između 142 i 177. Iako je broj prenesenih predmeta bio gotovo dvostruko veći od prvobitno predviđenog obima od 300–400 ppredmeta, POSKOK je izvijestio da postupak prijenosa još uvijek nije u potpunosti završen, prvenstveno zbog ograničenih prostornih kapaciteta.[86]

Prema predstavnicima POSKOK-a, ovo gotovo trostruko povećanje prvobitno očekivanog broja predmeta rezultat je kombinacije faktora, uključujući netačne početne procjene broja predmeta pojedinih kantonalnih tužilaštava i kontinuirani priliv novih predmeta u vrijeme prijenosa predmeta.[87]

U teoriji, uspostavljanje posebnih federalnih odjela moglo bi doprinijeti ujednačavanju sudske prakse, jedinstvenoj primjeni zakona i kreiranju dosljednih politika za procesuiranje složenih predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Međutim, njihov praktični uticaj tek treba da se vidi, jer će zavisiti od spremnosti, stručnih kapaciteta i volje nosilaca pravosudnih funkcija da ove predmete rješavaju efikasno i djelotvorno, kao i od političke spremnosti da se osigura korištenje Posebnih odjela za djelotvorno krivično gonjenje i suđenje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

[84] Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u FBiH, Službene novine FBiH, br. 59/14.
[85] Federalni USKOK ce od kantonalnih tuzilastava preuzeti oko 450 predmeta; Cabrajic: Nema selektivnog pristupa, klix.ba, 6. maj 2025. godine, dostupno na: https://www.klix.ba/vijesti/bih/federalni-uskok-ce-od-kantonalnih-tuzilastava-preuzeti-oko-450-predmeta-cabrajic-nema-selektivnog-pristupa/250506088#google_vignette.
[86] Federalno tužilaštvo FBiH, Izvještaj glavnog federalnog tužioca Federalnog tužilaštva Federacije BiH za 2025. godinu o rješavanju predmeta korupcije i organizovanog kriminala s posebnim osvrtom na predmete visokog nivoa, februar 2026. godine, str. 19–21, dostupno na: https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/161445
[87] Podaci pribavljeni od POSKOK-a 31. oktobra 2025. godine.

Projekat je dodatno uočio da ključni faktor koji doprinosi velikom broju predmeta u nadležnosti POSKOK-a leži u širokoj stvarnoj nadležnosti propisanoj *Zakonom o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u FBiH*. U kombinaciji s unutrašnjom organizacijom osoblja i prostornim ograničenjima POSKOK-a, ova široka nadležnost daje osnov za zabrinutost da bi ovo specijalizovano tijelo moglo postati usko grlo, umjesto djelotvornog mehanizma za krivično gonjenje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.
Federalno tužilaštvo FBiH dijeli istu zabrinutost u pogledu potrebe za zakonodavnim izmjenama i izrazilo ju je u svom Posebnom izvještaju o organizovanom kriminalu i korupciji za 2025. godinu,[88] kao i u više obraćanja medijima i rasprava na konferencijama vezanim za organizovani kriminal i korupciju[89] (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.xi. i 3.xii.).

Tokom izvještajnog perioda, Posebno odjeljenje za suzbijanje korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala Republičkog javnog tužilaštva RS (Posebno odjeljenje RJT RS) postupalo je u dva predmeta korupcije visokog nivoa, kako je navedeno u Godišnjim izvještajima Republičkog javnog tužilaštva RS za 2024. i 2025. godinu. U izvještajima se navodi da je ovo odjeljenje postupalo i po krivičnim prijavama i istragama vezanim za organizovani kriminal.[90]

U 2024. godini, Posebno odjeljenje RJT RS postupalo je po 130 krivičnih prijava za krivična djela korupcije, od kojih su odluke donesene u 99 predmeta, dok je 31 krivična prijava ostala neriješena. U pogledu predmeta organizovanog kriminala, odjeljenje je zaprimilo devet krivičnih prijava, od kojih su odluke donesene po šest. Odjeljenje je podiglo ukupno 26 optužnica (17 za predmete korupcije), pri čemu je postupak protiv jedne osobe obustavljen, a jedna optužnica povučena.[91]

U 2025. godini, Posebno odjeljenje RJT RS također je postupalo po 130 krivičnih prijava (118 vezanih za korupciju i 12 za organizovani kriminal), od kojih je 89 riješeno, a 41 ostala neriješena. Nadalje, podiglo je 23 optužnice, uključujući 15 za predmete korupcije. U tim predmetima, sudovi u RS donijeli su 11 presuda kojima je osuđeno 15, a oslobođen jedan optuženi[92] (u vezi s Napretkom u implementaciji 3.xi. i 3.xii.).

Iako se strateški okvir za prioritetno rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije promijenio i u nekim segmentima unaprijedio, njegova

[88] Ibid, fusnota 86, str. 11, 19, 27, 32.
[89] Konferencija za medije Federalnog tužilaštva FBiH, dostupno na: https://www.klix.ba/vijesti/bih/poskok-preopterecen-poslom-preuzeto-vise-od-1000-predmeta-na-sedam-tuzilaca/260428052
[90] Republičko javno tužilaštvo RS, Godišnji izvještaj za 2024. godinu, str. 4, dostupno na: https://rt-rs.pravosudje.ba/vstvfo/Sc/108/article/157747 i Republičko javno tužilaštvo RS, Godišnji izvještaj za 2025. godinu, str. 4, dostupno na: https://rt-rs.pravosudje.ba/vstvfo/Sc/108/article/161240 [pristupljeno 10. juna 2026. godine].
[91] Republičko javno tužilaštvo RS, Godišnji izvještaj za 2024. godinu, str. 5-9
[92] Republičko javno tužilaštvo RS, Godišnji izvještaj za 2025. godinu, str. 5-9.

implementacija i dalje ne ispunjava očekivanja. Iako je učestalost ročišta povećana tokom izvještajnog perioda, ona je općenito i dalje niska, procesna kašnjenja ostaju značajna, a samo se ograničen broj predmeta riješi svake godine. Nedavne institucionalne reforme, uključujući prioritetno rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije u sudskim planovima rješavanja predmeta, intenzivnije praćenje provedbe jednogodišnjih i dvogodišnjih planova rada te uključivanje ciljeva rada u tužilačko rukovođenje, mogu donijeti važna strukturna unapređenja i povećati efikasnost procesuiranja složenih predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

Sljedeći koraci aktera pravosudnog sektora trebaju biti usmjereni na prevazilaženje raskoraka između institucionalnih rješenja i praktične primjene u sudnici. Sudovi i tužilaštva trebaju prioritetno rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije pretvoriti u konkretne mjere na nivou predmeta, uključujući realistične rasporede ročišta, termine uzastopnih ročišta i rano identifikovanje procesnih prepreka. Pravosudne vlasti trebaju dodatno ojačati odgovornost kroz kontinuiranu procjenu mjerljivih pokazatelja rezultata rada i sistematsko praćenje napretka u predmetima u kojima postoje kašnjenja.

Unapređenje rezultata rada

4

Preporuka

VSTV BiH, u saradnji s predsjednicima sudova i glavnim tužiocima, treba unaprijediti praćenje, analizu i javno izvještavanje o predmetima organizovanog kriminala i korupcije radi podrške donošenju odluka zasnovanih na podacima i jačanja institucionalne efikasnosti.

4.1. VSTV BiH, u saradnji sa sudovima i tužilaštvima, razvija jedinstveni sistem praćenja i okvir za izvještavanje o procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

4.2. VSTV BiH, sudovi i tužilaštva uspostavljaju kao standardnu praksu redovno objavljivanje i korištenje kvantitativnog i kvalitativnog izvještavanja o predmetima organizovanog kriminala i korupcije u svrhu kreiranja politika (npr. prioritetno rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, jačanje kapaciteta, jačanje internih kapaciteta – ljudskih i finansijskih itd.).

Faza implementacije

Planiranje i priprema

Napredak u implementaciji

4.i. Procentualno povećanje broja sudova i tužilaštava koji primjenjuju jedinstveni sistem praćenja i okvir za izvještavanje o procesuiranju predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

4.ii. Procenat sudova i tužilaštava koji izrađuju izvještaje o predmetima organizovanog kriminala i korupcije s ujednačenim kvantitativno razvrstanim podacima i kvalitativnom analizom, primjenjujući unaprijeđene smjernice.

4.iii. Smjernice VSTV-a BiH za jedinstveno prikupljanje podataka i izvještavanje finalizirane su i ugrađene u podzakonske akte sudova i tužilaštava.

4.iv. Sistemi TCMS (Sistem za automatsko upravljanje tužilačkim predmetima) i CMS (Sistem za automatsko upravljanje predmetima u sudovima) u tužilaštvima i sudovima imaju ujednačene funkcije za davanje prioriteta radnjama koje se odnose na procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

4.v. Procenat izvještaja i analiza o predmetima organizovanog kriminala i korupcije koje su pripremili pravosudni akteri, a koji su učinjeni javno dostupnim.

Pravosuđe u BiH poduzelo je važne korake ka integrisanju podataka vezanih za predmete organizovanog kriminala i korupcije u institucionalno planiranje i upravljanje rezultatima rada. Novi digitalni alati, standardizovani okviri za izvještavanje i dokumenti strateškog planiranja sve više odražavaju opredijeljenost za nadzor zasnovan na podacima. Ipak, korištenje podataka o predmetima organizovanog kriminala i korupcije za donošenje internih odluka o politikama, poput preraspodjele resursa ili jačanja kapaciteta, ostaje neujednačeno među institucijama na različitim nivoima.

Nalazi:

U poređenju s nalazima Javnog izvještaja iz 2024. godine, Projekat je u ovom izvještajnom periodu uočio da su pravosudne vlasti poduzele vidljive napore za povećanje ujednačenosti praćenja procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije i primjenu standardizovanih okvira za izvještavanje. Uvođenje alata za praćenje, poput jednogodišnjih i dvogodišnjih planova rješavanja predmeta organizovanog kriminala i korupcije te obaveze sudova da redovno dostavljaju razvrstane podatke o ovim predmetima, uz posebno izvještavanje o radu Posebnih odjela u FBiH za procesuiranje organizovanog kriminala i korupcije, odražava rastuću institucionalnu posvećenost nadzoru zasnovanom na podacima (u vezi s Napretkom u implementaciji 4.i. i s *preporukom 3*). Međutim, iako su razvrstani podaci javno dostupni, oni se još uvijek ne koriste za djelotvorno unapređenje ukupnog izvještavanja o predmetima organizovanog kriminala i korupcije (u vezi s Napretkom u implementaciji 4.ii.).

Izvještavanje o predmetima organizovanog kriminala i korupcije

Podaci o praćenju sudskih postupaka koje Projekat prikuplja i dalje potvrđuju institucionalne nedostatke (efikasno procesuiranje, preraspodjela resursa, neujednačenost kazni), kontinuirano ukazujući na neefikasnosti i nedosljednosti u postupanju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, uključujući dugotrajna kašnjenja, slabo upravljanje sudskim postupcima i ograničeno korištenje sudske prakse u sudovima. Efikasnije interno izvještavanje, analiza i korištenje podataka trebaju omogućiti otkrivanje i rješavanje takvih problema. Pravosudno rukovodstvo i dalje ima mogućnosti da sistematičnije uključi rezultate praćenja u institucionalno planiranje, donošenje pravila i programe obuke (u vezi s Napretkom u implementaciji 4.i.).

Sudovi i tužilaštva i dalje izrađuju godišnje i polugodišnje izvještaje na osnovu smjernica VSTV-a BiH. Ovi izvještaji, podržani Sistemom za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS) i Sistemom za automatsko upravljanje tužilačkim predmetima (TCMS), pružaju institucionalne podatke o odabranim kategorijama relevantnim za predmete organizovanog kriminala i korupcije, kao što su oduzimanje protivpravno stečene imovinske koristi i privremene mjere (u vezi s Napretkom u implementaciji 4.iv.). Međutim, odlučivanje u okviru institucija i dalje je ograničeno zbog slabijeg pristupa detaljnijim podacima koji bi rasvijetlili trendove u oblasti organizovanog kriminala i korupcije, kao što su:

- Trajanje istražne faze;
- Trendovi u pogledu vrste krivičnog djela i izrečenih sankcija;
- Procesni ishodi u različitim jurisdikcijama; i
- Obrasci kašnjenja ili neefikasnosti.

Ovi pokazatelji još uvijek nisu sistematski analizirani niti korišteni za potrebe planiranja, smanjenja broja zaostalih predmeta ili ciljanih intervencija. Iako su u neobrađenom obliku dostupni unutar sistema, upotreba podataka za internu dijagnostiku i strateško upravljanje i dalje je neujednačena (u vezi s Napretkom u implementaciji 4.v.).

Pored toga, poduzeti su pozitivni koraci za jačanje okvira praćenja i izvještavanja o radnjama povezanim s imovinom. Oni uključuju poboljšanja u prikupljanju podataka u sistemu za upravljanje tužilačkim predmetima, uključivanje finansijskih istraga kao posebne kategorije rezultata rada i usvajanje revidiranih uputstava VSTV-a BiH kojima se zahtijevaju prikupljanje razvrstanih podataka o oduzimanju imovinske koristi i unaprijeđeni interni koordinacijski mehanizmi. Uprkos ovim naporima, mjerljivo povećanje strateških aktivnosti oduzimanja protivpravno stečene imovinske koristi i dalje je ograničeno. Iako je većina tužilaštava primijenila ove zahtjeve i redovno dostavljala izvještaje, uz trajne izazove vezane za kvalitet podataka, dosljednost izvještavanja, sistemsku procjenu i pravovremeni pristup finansijskim informacijama, korištenje ovih informacija za unapređenje rezultata rada i kreiranje politika zasnovanih na podacima također je ograničeno (u vezi s *preporukom 10*).

Strateški okviri i tehnički mehanizmi za donošenje odluka na osnovu rezultata rada

U junu 2024. godine, Vijeće ministara BiH usvojilo je *Strategiju za borbu protiv korupcije* za period 2024–2028. godine i prateći *Akcioni plan*. Strategija naglašava potrebu da se kreiranje politika zasniva na kvantitativnom i kvalitativnom izvještavanju i analizama. U tom smislu, Akcijski plan predviđa niz aktivnosti, uključujući: a) unaprijeđeno izvještavanje o istragama i sudskim postupcima u predmetima korupcije; b) analizu sudskih odluka u predmetima korupcije; i c) ciljane analize rezultata institucija u borbi protiv visoke korupcije. Pokazatelji uključuju broj istraga, optužnica, presuda i javnu dostupnost izvještaja.[93]

Iako je Akcioni plan direktno usklađen s Glavnom preporukom 4 Projekta, veze između prikupljanja podataka, strateškog planiranja i odgovornosti rukovodstva i dalje su nedovoljne. U mnogim institucijama, podaci o predmetima organizovanog kriminala i korupcije prikupljaju se radi ispunjavanja formalnih obaveza, a ne radi unapređenja rada (u vezi s Napretkom u implementaciji 4.ii.).

Da bi se to riješilo, VSTV BiH je u junu 2025. godine pokrenuo novu online

[93] Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Strategija za borbu protiv korupcije za period 2024–2028. godine i Akcijski plan, mart 2024. godine, dostupno na: https://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=3232&langTag=bs-BA

platformu koja pruža uvid u rad sudova u BiH.[94] Platforma je kreirana kao dio novog mehanizma za praćenje provedbe Reformskog programa VSTV-a BiH za period 2024–2026. godine,[95] kao i doprinosa donatora, koji je VSTV BiH usvojio u aprilu 2025. godine.[96] Platforma sadrži podatke o radu svih sudova u BiH za posljednje četiri godine i redovno će se ažurirati novim podacima.

Platforma prati osam ključnih indikatora koji se koriste za praćenje rada sudova, uključujući vrijeme potrebno za rješavanje predmeta, odnos riješenih i neriješenih predmeta, procentualnu realizaciju plana rješavanja predmeta suda, kolektivnu normu suda, troškove predmeta i broj nosilaca pravosudnih funkcija. Platforma omogućava filtriranje predmeta prema različitim kriterijima, kao što su godine, faza postupka i vrsta predmeta (krivični, parnični, privredni, upravni). Ovo predstavlja važno unapređenje s potencijalom da omogući uporedne podatke koji se mogu koristiti za buduće analize i kreiranje politika. Međutim, platforma ne omogućava filtriranje prema vrsti predmeta organizovanog kriminala i korupcije, što ograničava njenu korisnost za ciljano praćenje rezultata rada.

Međutim, iako su uspostavljeni osnovni alati za praćenje predmeta organizovanog kriminala i korupcije, njihova uloga u upravljanju institucionalnim rezultatima rada još uvijek nije u potpunosti ostvarena. Podaci postoje, ali se ne pretvaraju dosljedno u strateške uvide. U tom smislu, Izvještaj EU o napretku BiH za 2025. godinu preporučuje da „[...] VSTV treba pojačati nadzor i upravljanje efikasnošću pravosudnog sistema, uključujući preraspodjelu predmeta, na osnovu pouzdanih statističkih podataka. U tom smislu, članovi VSTV-a, predsjednici sudova i glavni tužioci trebaju proći prilagođenu obuku koja uključuje komponentu za analizu podataka.“[97]

Iako je trenutni fokus izvještavanja opravdano na internim sistemima podataka i procesima planiranja, veća javna dostupnost podataka specifičnih za organizovani kriminal i korupciju mogla bi pružiti važnu podršku unapređenju rezultata rada pravosudnih institucija. Otvoreno izvještavanje o trajanju sudskih postupaka, zaostalim predmetima, procesnim ishodima i obrascima izricanja sankcija u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa omogućilo bi kreatorima

[94] VSTV BiH, platforma za rad sudova, juni 2025. godine, dostupno na: https://public.tableau.com/app/profile/hjpc/viz/DashboardsHJPCBH_17473883136560/1-OverallEfficiencyindicator
[95] VSTV BiH, Reformski program VSTV-a BiH za period 2024–2026. godine dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/135499
[96] VSTV BiH, Novi mehanizam praćenja za unapređenje koordinacije reforme pravosuđa i podrške donatora, 15. april 2025. godine, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/E/141/article/147820
[97] Evropska komisija, Radni dokument službi Komisije, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2025. godinu, Saopštenje o politici proširenja EU za 2025. godinu, 4. novembar 2025. godine, str. 31, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5d8fc547-f8f8-456f-84e3-b38998acfafd_en?filename=bosnia-and-herzegovina-report-2025.pdf [pristupljeno 6. jula 2026. godine].

politika, nadzornim tijelima i javnosti da prepoznaju strukturne prepreke i nedostatke u pogledu kapaciteta. U ovom kontekstu, transparentnost nije cilj sama po sebi, već operativni mehanizam upravljanja rezultatima rada radi odgovornosti i boljeg donošenja odluka (u vezi s Napretkom u implementaciji 4.ii.). Kada su ovi mehanizmi uspostavljeni, javno izvještavanje pomaže u utvrđivanju prioriteta među predmetima, raspodjeli radnog opterećenja, jačanju kapaciteta i rješavanju utvrđenih problema.

U narednom periodu, institucije trebaju pokazati da se redovno prikupljeni podaci sistematski koriste za donošenje upravljačkih odluka i unapređenje organizacije. To bi zahtijevalo kontinuirani napredak u razvoju pouzdanih okvira praćenja, izradu pravovremenih i sveobuhvatnih izvještaja te uspostavljanje mehanizama koji osiguravaju da donosioci odluka redovno razmatraju utvrđene izazove, trendove i nedostatke u rezultatima rada te poduzimaju odgovarajuće aktivnosti. Ugradnja indikatora rezultata rada u oblasti organizovanog kriminala i korupcije u sve platforme i osiguranje da se koriste za planiranje, raspodjelu resursa, kadroviranje, jačanje kapaciteta i kreiranje politika od ključnog su značaja za ostvarivanje ciljeva ove preporuke. U konačnici, sistem u kojem se podaci praćenja i javno objavljuju i aktivno koriste za interno upravljanje ima veću vjerovatnoću da ostvari mjerljiva poboljšanja u efikasnosti, dosljednosti i kvalitetu procesuiranja predmeta.

5

Preporuka

VSTV BiH treba ojačati djelotvornost ocjenjivanja rezultata rada sudija i tužilaca uvođenjem jasnih i mjerljivih standarda koji odražavaju složenost predmeta organizovanog kriminala i korupcije i osiguravaju adekvatne institucionalne kapacitete za njihovo procesuiranje.

5.1. VSTV BiH treba izmijeniti pravilnike o ocjenjivanju rezultata rada i okvire za određivanje kvota kako bi odražavali vrijeme i trud potrebne za procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

5.2. VSTV BiH treba procijeniti učinke promjena kvantitativnih i kvalitativnih aspekata ocjenjivanja rada kroz kontinuirano praćenje i analizu.

5.3. Relevantne pravosudne institucije trebaju organizovati obuke i razmjenu znanja za ocjenjivače rezultata rada i osigurati ujednačenu primjenu revidiranih standarda za ocjenjivanje.

Faza implementacije

Glavna preporuka 5 implementirana

Napredak u implementaciji

5.i. Postojanje izmijenjenih pravilnika o ocjenjivanju rezultata rada koji uključuju predmete organizovanog kriminala i korupcije.

5.ii. Postojanje institucionalnih javnih dokumenata (npr. godišnji izvještaji, javne smjernice) koji spominju radno opterećenje ili standarde za ocjenjivanje u pogledu predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

5.iii. Usvojene i implementirane izmjene pravilnika o ocjenjivanju rezultata rada i uputstva za određivanje norme.

5.iv. VSTV BiH izrađuje uporedne izvještaje o ocjeni rezultata rada, koji prikazuju obim predmeta organizovanog kriminala i korupcije u različitim sudovima i tužilaštvima, ljudske i materijalne kapacitete za njihovo procesuiranje te učinke uvedenih izmjena.

5.v. Održane obuke za ocjenjivače.

Pravosudne vlasti poduzele su aktivnosti i izmijenile sisteme ocjenjivanja rezultata rada uvođenjem revidiranih kriterija i pomakom prema kvalitativnijim pristupima ocjenjivanju. Novi sistem primjenjuje se od početka 2025. godine. Od tada je rad gotovo svih sudija i tužilaca ocijenjen kroz novi postupak. Stoga se smatra da je Glavna preporuka 5 implementirana na strukturnom nivou, jer je sada uspostavljen sistem ocjenjivanja rada zasnovan na kvalitetu i kvantitetu, iako će njegova djelotvornost u obuhvatanju posebnih zahtjeva predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa zavisiti od dosljedne i adekvatne primjene u praksi.

Projekat će nastaviti pratiti razvoj u pogledu mogućeg prilagođavanja normi za predmete organizovanog kriminala i korupcije te posmatrati uticaj izmijenjenog ocjenjivanja rezultata rada na budući profesionalni razvoj nosilaca pravosudnih funkcija.

Nalazi:

Promjena u ocjenjivanju rezultata rada odražava sve jasnije razumijevanje rada nosilaca pravosudnih funkcija izvan okvira kvantitativne mjere, odnosno da njihov rad odražava i složenost, kvalitet postupka i integritet (u vezi s Napretkom u implementaciji 5.i. i 5.ii.).

Promjene u normativnom okviru

VSTV BiH je odgovoran za utvrđivanje kriterija i postupaka za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca. Ocjenjivanje rada provodi se godišnje u skladu s ovim kriterijima, dok rezultati ocjenjivanja iz prethodne tri godine predstavljaju obaveznu komponentu procjene stručne kompetentnosti kandidata tokom postupaka imenovanja. VSTV BiH nadzire primjenu kriterija za ocjenjivanje, usvaja odgovarajuće smjernice i uputstva za tumačenje, verifikuje godišnje ocjene rada i analizira postupak ocjenjivanja radi utvrđivanja trendova i oblasti za unapređenje.[98]

Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad sudija i stručnih saradnika u sudovima u Bosni i Hercegovini iz 2024. godine,[99] te Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini iz 2022. godine,[100] propisuju očekivanu godišnju normu, uključujući normu za predmete organizovanog kriminala i korupcije (u vezi s Napretkom u implementaciji 5.iii.). Nezavisni izvještaj o jačanju regulatorne uloge VSTV-a BiH u efikasnom i kvalitetnom rješavanju predmeta organizovanog kriminala i korupcije utvrdio je da se, prema pravilniku koji se odnosi na tužioce, rad na predmetima organizovanog kriminala i korupcije vrednuje više nego rad na većini drugih vrsta predmeta. Isti izvještaj naveo je da pravilnik koji se odnosi na sudije više vrednuje samo predmete organizovanog kriminala i ratnih zločina, ali ne i predmete povezane s korupcijom. Izvještaj zaključuje da postojeća orijentaciona mjerila zahtijevaju doradu kako bi odražavala stvarno opterećenje i profesionalni angažman potreban za rješavanje predmeta organizovanog kriminala i korupcije.[101]

U decembru 2024. godine, VSTV BiH je usvojio nove kriterije za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija. Novina u ovim kriterijima jeste uvođenje analize kvalitativnih aspekata

[99] Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 25/04, 93/05, 48/07, 15/08, 63/23, 9/24 i 50/24, integralni tekst dostupan na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/8236 [pristupljeno 10. juna 2026. godine].

[99] VSTV BiH, Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad sudija i stručnih saradnika u sudovima u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, br. 5/2024, dostupno na: http://www.sllist.ba/page/akt/4NCSB4NQAmA=.

[100] VSTV BiH, Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, br. 6/2022, dostupno na: http://sluzbenilist.ba/page/akt/qIzEUA4uzxw=.

[101] Lucid Linx, Nezavisni izvještaj o jačanju regulatorne uloge VSTV-a BiH u efikasnom i kvalitetnom rješavanju predmeta organizovanog kriminala i korupcije, juni 2023. godine, str. 19, dostupno na: https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/121341.

rada sudija i tužilaca. Ovaj pristup nadopunjuje prethodni fokus na kvantitativne rezultate, s ciljem da se omogući sveobuhvatnije ocjenjivanje profesionalnih sposobnosti zasnovano na kvalitetu.[102]

Kvalitet rada i odluka sudije analitički ocjenjuju predsjednici sudova koristeći standardizovani obrazac prilagođen nadležnosti suda i vrsti predmeta, uzimajući u obzir, između ostalog, faktore poput dosljednosti i jasnoće sudskih odluka, kvaliteta pravnog obrazloženja i ocjene dokaza te vođenja postupka. Izvori informacija za utvrđivanje ocjene uključuju izvještaje i mišljenja predsjednika sudskih odjeljenja i sudova najviše instance zasnovane na njihovom praćenju, statističke podatke o trajanju predmeta i ročištima te, gdje je primjenjivo, informacije iz više sudova ako je sudija tokom perioda ocjenjivanja radio u više njih.[103]

Slične odredbe uključene su i u nove kriterije za tužioce. Prilikom utvrđivanja ocjene analitičke kvalitete rada tužioca, glavni tužilac razmatrat će sljedeće aspekte: sposobnost utvrđivanja odlučnih činjenica bitnih za donošenje tužilačkih odluka; sposobnost rješavanja složenih predmeta; brzinu donošenja odluka i poštivanje zakonskih rokova; sposobnost organizacije i efikasnog vođenja istraga; stručni nivo tužilačke odluke, pravno znanje i korištenje pravnih lijekova.[104]

Pored novih kriterija za ocjenjivanje rada, VSTV BiH je također uveo pravilnik koji uređuje postupak ocjenjivanja, uključujući procedure za podnošenje prigovora i verifikaciju ocjena rada, u skladu s izmjenama Zakona o VSTV-u BiH iz 2024. godine.[105]

U 2025. godini, VSTV BiH nastavio je jačati regulatorni okvir radi osiguranja dosljedne primjene novih kriterija. U aprilu 2025. godine, VSTV BiH je usvojio Uputstvo za primjenu kriterija za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija u sudovima i tužilaštvima u BiH, omogućavajući odgovarajuću analizu rezultata rada zasnovanu na pokazateljima. Nadalje, u julu 2025. godine, VSTV BiH je usvojio Uputstvo o algoritmu za nasumični odabir predmeta za analitičko ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija[106] (u vezi s Napretkom u implementaciji 5.i.).

[102] VSTV BiH, Kriteriji za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, br. 90/24, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/65442.
[103] VSTV BiH, Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini, član 20, usvojeni 18. decembra 2024. godine, Službeni glasnik BiH, br. 90/24, dostupno na: http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/ZvmwtwvVpls= [pristupljeno 10. juna 2026. godine].
[104] VSTV BiH, Kriteriji za ocjenjivanje rada tužilaca u Bosni i Hercegovini, član 22, usvojeni 18. decembra 2024. godine, Službeni glasnik BiH, br. 90/24, dostupno na: https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/142617 ihttp://www.sluzbenilist.ba/page/akt/UtUIK3Lfkxs= [pristupljeno 10. juna 2026. godine].
[105] VSTV BiH, Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada nosilaca pravosudnih funkcija, Službeni glasnik BiH, br. 28/24 i 90/24, dostupno na: http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/Kuq6NuvZn7Q=.
[106] VSTV BiH, Uputstvo za primjenu kriterija za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija u sudovima i tužilaštvima u BiH, april 2025. godine, dostupno na: https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/144432 i Uputstvo o algoritmu za nasumični odabir predmeta za analitičko ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija, juli 2025. godine, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/147795 [pristupljeno 10. juna 2026. godine].

Primjena novih kriterija za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija zasnovanih na kvalitetu

Ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija za 2024. godinu provedeno je tokom prva dva mjeseca 2025. godine u skladu s kriterijima koji su postojali prije uvođenja novog ocjenjivanja rada zasnovanog na kvalitetu.[107] Ocijenjeno je ukupno 1.338 sudija i tužilaca, dok za 146 nosilaca pravosudnih funkcija nije utvrđena ocjena rada zbog penzionisanja, ostavke ili nedovoljnog vremena provedenog na funkciji. Od 24 podnesene žalbe na ocjene rada za 2024. godinu, 19 je odbijeno kao neosnovano, četiri su djelimično usvojene, a jedna je odbačena kao nepotpuna[108] (u vezi s Napretkom u implementaciji 5.ii.).

Novouvedeni kriteriji za kvalitativno ocjenjivanje, usvojeni u decembru 2024. godine, primjenjuju se za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija od početka 2025. godine. Predsjednici sudova i glavni tužioci ocijenit će rad nosilaca pravosudnih funkcija prema novim kriterijima u roku od 90 dana nakon 31. decembra 2025. godine. To ukazuje na to da bi informacije o rezultatima okvira za kvalitativno ocjenjivanje mogle postati javno dostupne krajem 2026. godine (u vezi s Napretkom u implementaciji 5.ii.).

Jačanje kapaciteta ocjenjivača

U oktobru i novembru 2025. godine, VSTV BiH organizovao je radionice o primjeni analitičkih kriterija za ocjenjivanje rada sudija za svoje članove, sudove i tužilaštva[109] (u vezi s Napretkom u implementaciji 5.v.).

[107] VSTV BiH, Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini, usvojeni 21. decembra 2022. godine, Službeni glasnik BiH, br. 85/22, dostupno na: http://sluzbenilist.ba/page/akt/fXgztz5k76kjn45hnPTcBmOQ=. i Kriteriji za ocjenjivanje rada tužilaca u Bosni i Hercegovini, usvojeni 21. decembra 2022. godine, Službeni glasnik BiH, br. 85/22, dostupno na: http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/bKZHkzsCvDE= [pristupljeno 10. juna 2026. godine].
[108] VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2025. godinu, str. 63-64.
[109] Ibid.

6

Preporuka

Unaprijediti stručno usavršavanje i institucionalno učenje zasnovano na potrebama nosilaca pravosudnih funkcija koji postupaju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, osiguravajući da obuka, mentorstvo i operativna podrška odgovaraju praktičnim zahtjevima složenih postupaka.

6.1. Relevantni centri za edukaciju sudija i tužilaca nastavljaju razvijati, promovisati i provoditi specijalizovane programe obuke za organizovani kriminal i korupciju prilagođene potrebama sudskog i tužilačkog osoblja.

Faza implementacije:

Operativna primjena

Napredak u implementaciji

6.i. Procenat sudskog i tužilačkog osoblja koje se bavi predmetima organizovanog kriminala i korupcije, a koje je završilo barem jedan specijalizovani modul obuke.

6.ii. Broj i učestalost novih modula obuke ili modula s ažuriranim sadržajem specifičnih za organizovani kriminal i korupciju koji se redovno nude.

6.iii. Veći broj prilagođenih programa obuke razvijenih za različite pozicije u pravosuđu (sudije, tužioce, stručne saradnike).

6.iv. Odgovarajući centri za edukaciju i VSTV BiH provode procjene potreba za obukom sudija i tužilaca.

6.v. Održavaju se strukturisani i redovni koordinacijski sastanci i razmjenjuju podaci između VSTV-a BiH, CEST-ova i odjela za organizovani kriminal i korupciju u pogledu postojećih potreba za obukom.

6.vi. Odgovarajući centri za edukaciju nude nosiocima pravosudnih funkcija stalne module obuke za početno i napredno jačanje kapaciteta za procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

Tokom izvještajnog perioda, pravosudne vlasti intenzivirale su pružanje obuka usmjerenih na organizovani kriminal i korupciju te inicijativa za mentorstvo. Povećano učešće nosilaca pravosudnih funkcija u specijalizovanim modulima obuke pokazuje snažnu institucionalnu posvećenost kontinuiranom jačanju kapaciteta i profesionalizaciji pravosudnog sektora. Ove promjene također predstavljaju značajno unapređenje stručnih kompetencija. Uvođenje strukturisanih programa učenja koji uključuju najnovije promjene u praksi procesuiranja organizovanog kriminala i korupcije dovelo bi do dosljednijeg, prilagodljivijeg okvira za jačanje kapaciteta zasnovanog na podacima.

Nalazi:

Praćenje sudskih postupaka i razgovori sa fokus grupom i dalje ukazuju na stalne nedostatke u upravljanju sudnicom, rukovanju dokazima i procesnoj koordinaciji u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije, što naglašava ključnu ulogu kontinuirane, praktične obuke. Kontinuirano stručno usavršavanje predstavlja jedan od osnovnih aspekata profesionalnog razvoja nosilaca pravosudnih funkcija i efikasnog procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Od Javnog izvještaja iz 2024. godine, u pravosuđu je ostvaren značajan napredak u realizaciji obuka i mentorstava vezanih za predmete organizovanog kriminala i korupcije (u vezi s Napretkom u implementaciji 6.i.).

Specijalizovane obuke i stručno usavršavanje

U 2024. godini implementirani su ciljani programi obuke kako bi se unaprijedile stručne kompetencije nosilaca pravosudnih funkcija u BiH (u vezi s Napretkom u implementaciji 6.ii.). U tom pogledu, u sudovima FBiH i BD BiH uveden je novi sistem mentorstva koji pruža profesionalnu podršku novoimenovanim sudijama i stručnim saradnicima, povezujući ih s iskusnim mentorima-sudijama tokom početnog perioda njihovog rada. Važno je napomenuti da ovaj formalni okvir mentorstva nije implementiran u RS zbog nedostatka relevantnih izmjena Pravilnika o unutrašnjem sudskom poslovanju[110] (u vezi s Napretkom u implementaciji 6.iii.).

[110] VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2024. godinu, str. 65.

Prema podacima VSTV-a BiH prikupljenim od sudova, gotovo svim sudijama i stručnim saradnicima koji su prvi put imenovani na funkciju 2025. godine dodijeljen je mentor-sudija. Kako je navedeno, mentorstvo se provodi s posebnim naglaskom na jačanje praktičnog znanja, razvoj sudijskih vještina i unapređenje kvaliteta sudskog odlučivanja.[111]

Slično tome, glavni tužioci tužilaštava u kojima su novoimenovani tužioci počeli raditi 2025. godine izvještavaju o mentorskom radu konsultativnih tužilaca s novoimenovanim tužiocima. Ove informacije redovno se analiziraju radi utvrđivanja daljnjih potreba za bukom novoimenovanih tužilaca i unapređenja sistema početne obuke8[112] (u vezi s Napretkom u implementaciji 6.iv.).

Centar za edukaciju sudija i tužilaca u FBiH (CEST FBiH) i Centar za edukaciju sudija i tužilaca u RS (CEST RS), u saradnji sa VSTV-om BiH, pripremaju program početne obuke i stručnog usavršavanja sudija i tužilaca u BiH. U godišnjim planovima i programima obuka oba CEST-a za 2024, 2025. i 2026. godinu predviđeno je oko 49 specijalizovanih obuka i seminara za sudije i tužioce koji postupaju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Prema informacijama ovih institucija za obuku, u periodu od juna 2024. do jula 2026. godine, CEST FBiH ponudio je 32 obuke specifične za predmete organizovanog kriminala i korupcije, a CEST RS je tokom 2024. i 2025. godine ponudio 19. Pored toga, značajan broj obuka relevantnih za procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije pružen je i kroz druge, općenitije seminare, obuke ili razmjenu iskustava na konferencijama iz oblasti materijalnog i procesnog krivičnog prava (u vezi s Napretkom u implementaciji 6.iv.).

U okviru Projekta uočeno je da je posebno prilagođena obuka za predmete organizovanog kriminala i orupcije, s naglaskom na praktične primjere, od ključnog značaja za daljnje jačanje kapaciteta nosilaca pravosudnih funkcija koji procesuiraju ove predmete. U 2025. godini, u okviru istraživanja Projekta o institucionalnim odgovorima na pranje novca, provedena je anketa među fokus grupom sudija i tužilaca. Potrebu za specijalizovanom obukom iskazalo je 94,5 % ispitanika. Također je istaknuta važnost kontinuiranog stručnog usavršavanja, posebno imajući u vidu brz tempo tehnološkog napretka. Ovi zahtjevi već su uključeni u planove i programe obuka oba CEST-a za 2026. godinu (u vezi s Napretkom u implementaciji 6.iii.).

Kasnije tokom 2025. godine, VSTV BiH je nastavio jačati kapacitete pravosuđa

[111] VSTV BiH, Godišnji izvještaj za 2025. godinu, str. 66.
[112] Ibid.

kroz ciljane aktivnosti obuke, mentorstvo i razvoj specijalizovanih programa obuke. Poseban naglasak stavljen je na implementaciju preporuka MONEYVAL-a kroz kontinuiranu obuku o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (u vezi s preporukama 2 i 10). Nadalje, izrađen je specijalizovani program obuke za sudije koji se sastoji od tri tematska modula koja obuhvataju pravni i regulatorni okvir za organizovani kriminal i korupciju, efikasno upravljanje predmetima te zakonitost i ocjenu dokaza. Istovremeno su nastavljeni specijalizovani programi obuke za tužioce i službenike agencija za provođenje zakona o privrednom kriminalu i korupciji, sa snažnim naglaskom na praktične vještine, finansijske istrage, analizu poslovne dokumentacije i krivično gonjenje u složenim predmetima korupcije[113] (u vezi s Napretkom u implementaciji 6.iii.).

Većina intervencija za jačanje kapaciteta i aktivnosti stručnog usavršavanja koje nude VSTV BiH i CEST-ovi provodi se uz podršku različitih međunarodnih organizacija ili projekata/programa, uključujući različite projekte u oblasti vladavine prava koje podržava EU, Vijeće Evrope, IPA 2022, ICEA III, Ambasadu Švedske u BiH, Švedsku agenciju za izvršenje, Švedsku nacionalnu sudsku upravu (SNCA), Norvešku sudsku upravu i Sudsko vijeće Nizozemske. VSTV BiH smatrao je EU, Švedsku, Norvešku, Švicarsku i Misiju OSCE-a u BiH najvažnijim donatorima u 2025. godini.[114]

VSTV BiH je također nastavio provoditi procjene potreba za obukom na osnovu preporuka domaćih i međunarodnih tijela te analiza najčešćih razloga za ukidanje i preinačenje odluka sudova niže instance[115] (u vezi s Napretkom u implementaciji 6.iv.).

Strukturisana koordinacija među akterima za programe specijalizovane obuke

Uprkos napretku u obukama, razvoj strukturisane i redovne koordinacije među kreatorom politika (VSTV BiH), pružaocem usluga (CEST-ovi) i korisnikom (odjeli za organizovani kriminal i korupciju u sudovima i tužilaštvima) pomogao bi da obuka i resursi budu usklađeni sa stvarnim izazovima i trendovima u predmetima. To bi također omogućilo ažuriranje programa obuke na osnovu povratnih informacija i podržalo donošenje odluka unutar pravosuđa zasnovano na

[113] Ibid, str. 39 i 66.
[114] Ibid
[113] Ibid, str. 65.

rezultatima rada (u vezi s Napretkom u implementaciji 6.v.). Mogućnosti za jačanje kapaciteta vezanih za organizovani kriminal i korupciju pokazuju snažan i kontinuiran napredak te jasnu institucionalnu posvećenost. Istovremeno, nalazi Projekta naglašavaju da je daljnje učvršćivanje napretka i potrebno i ostvarivo.

Sljedeći koraci trebaju dati prioritet institucionalizaciji i održivosti jačanja pravosudnih kapaciteta za organizovani kriminal i korupciju. CEST-ovi i relevantne pravosudne institucije trebaju razviti i provoditi standardizovane programe obuke za organizovani kriminal i korupciju po nivoima u svim jurisdikcijama te uspostaviti strukturisane mehanizme koordinacije i razmjene informacija. Posebnu pažnju treba posvetiti redovnoj procjeni rezultata obuke i jačanju djelotvornosti ocjenjivanja obuke i njenog uticaja na rad pravosuđa. Pravosudne vlasti također trebaju osigurati adekvatne i predvidive budžetske resurse i održavati kontinuitet pravosudnih programa mentorstva radi održivog stručnog usavršavanja i institucionalnih kapaciteta.

7

Preporuka

Unaprijediti procedure za izradu, kontrolu i potvrđivanje optužnica kako bi se podržali ujednačeniji kvalitet i efikasnost postupanja u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

7.1. Tužilaštva trebaju revidirati svoje interne pravilnike i u njih uvrstiti detaljne standarde za postupak i obim kontrole optužnica, posebno u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

7.2. Glavni tužioci i njihovi zamjenici trebaju unaprijediti standarde prakse dosljednom primjenom mehanizma za kontrolu prije finalizacije optužnica, posebno u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

7.3. Stručnjaci u oblasti pravosuđa, zajedno sa nadležnim ministarstvima pravde, trebaju analizirati trenutne prakse i razmotriti pripremu zakonskih izmjena relevantnih krivičnih procedura radi unapređenja postupka potvrđivanja optužnice.

Faza implementacije:

Rana implementacija

Napredak u implementaciji

7.i. Broj tužilaštava koja su uvela i primjenjuju strukturisane mehanizme za kontrolu optužnica.

7.ii. Procenat oslobađajućih presuda u predmetima organizovanog kriminala i korupcije koje proizlaze iz slabih optužnica (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta).

7.iii. Procenat tužilaštava čiji interni propisi sadrže izmijenjene procedure za kontrolu optužnica.

7.iv. Broj održanih sastanaka za razmjenu znanja u vezi s novouvedenim izmjenama.

7.v. Procenat optužnica u predmetima organizovanog kriminala i korupcije (iz novih predmeta preuzetih za praćenje u okviru Projekta) koje su formalno kontrolisane korištenjem novih procedura.

7.vi. Broj održanih sjednica za izradu nacrta zakonskih rješenja.

Izvještajni period pokazuje značajan formalni napredak. Uvedene su strukturisane procedure za kontrolu optužnica i uvrštene u interne podzakonske akte tužilaštava. Međutim, ključno pitanje više nije da li reforma postoji na papiru, nego da li se novi mehanizmi kontrole dosljedno koriste prije nego što optužnice stignu do suda, da li je njihova primjena dokumentovana te i da li počinje smanjivati nedostatke u kvalitetu optužnica koji se ponavljaju. Na osnovu trenutno dostupnih dokaza, reforma je prevazišla fazu planiranja, ali još nije dostigla punu implementaciju.

Nalazi:

Trenutni nalazi praćenja sudskih postupaka, zasnovani na veoma ograničenom uzorku, ukazuju na to da stvarni uticaj primjene ovog novog mehanizma tek treba procijeniti.

Promjene u normativnom okviru

U novembru 2024. godine, izmjenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji tužilaštava u FBiH uvedene su strukturisane procedure za izradu,

pregled i kontrolu optužnica. Cilj ovih izmjena je unaprijediti ujednačenost kvaliteta postupanja u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije jačanjem praktičnih uslova u kojima tužioci primjenjuju postojeće standarde, uključujući jasnije smjernice za izradu, postupke pregleda i internu kontrolu kvaliteta. Do danas su sva tužilaštva u FBiH uvrstila ove elemente u svoje interne podzakonske akte i započela njihovu primjenu (u vezi s Napretkom u implementaciji 7.i.).

Slijedeći praksu u FBiH, u RS-u i BD BiH provedeni su slični procesi, te su do kraja septembra 2025. godine slične izmjene integrisane u tužilaštvima u RS-u i BD BiH (u vezi s Napretkom u implementaciji 7.iii.).

Ova reforma predstavlja ciljanu inicijativu za standardizaciju stručne prakse, unapređenje ukupnih rezultata rada institucija i otklanjanje identifikovanih sistemskih nedostataka. Ona predstavlja značajan korak ka jačanju strukturisanih procedura, podsticanju stručne razmjene i omogućavanju učenja iz ishoda predmeta, čime se u konačnici unapređuju ukupni integritet i efikasnost krivičnih postupaka u BiH. Stvarni uticaj i efekti prihvatanja reforme u praksi tek treba da budu procijenjeni, budući da vremenski razmak između usvajanja i dosljedne primjene nije neuobičajen.

Praktična provedba i operativna primjena

Uprkos značajnom napretku u pogledu regulative i uvođenju strukturisanih mehanizama kontrole, koji se od druge polovine 2025. godine redovno primjenjuju u svim tužilaštvima, kao što je prethodno navedeno, potrebno je vrijeme da se uoči stvarni uticaj na stručnu praksu (u vezi s Napretkom u implementaciji 7.v.).

Od početka Projekta u junu 2021. godine, Projekat je analizirao optužnice u svih 61 praćenom predmetu organizovanog kriminala i korupcije u skladu sa svojom metodologijom. U 20 od svih analiziranih optužnica identifikovani su određeni nedostaci, predstavljeni u Javnom izvještaju za 2024. godinu, uključujući nejasne činjenične opise, nedovođenje potkrepljujućih dokaza u vezu sa optužbama, nedovoljno činjenica i dokaza koji potkrepljuju pravnu kvalifikaciju te nenavođenje informacija o finansijskoj koristi.[116]

Od uvođenja izmijenjenih procedura za kontrolu optužnica, u okviru Projekta započeto je praćenje četiri nova predmeta visokog nivoa. Analiza četiri nove optužnice pokazala je da su dvije napisane u skladu sa standardima, na jasan i razumljiv način. Činjenice su detaljno opisane i odgovarale su pravnim kvalifikacijama u optužnicama. Potkrepljujući dokazi bili su usklađeni sa

[116] Ibid, str. 56.

činjenicama, a rezultati istrage sa činjeničnim opisom. U druge dvije optužnice Projekat je identifikovao određene nedostatke slične onima detaljno navedenim u Javnom izvještaju Projekta za 2024. godinu, uključujući izostanak bitnih obilježja krivičnog djela, djelimično nejasnu pravnu kvalifikaciju (jer u jednoj tački opisane radnje upućuju na pokušaj krivičnog djela, a pokušaj nije naveden u dijelu koji se odnosi na pravnu kvalifikaciju) i nejasan obračun pričinjene štete i protivpravno stečene imovinske koristi. S obzirom na mali uzorak, ova zapažanja treba posmatrati samo kao rane pokazatelje početnog efekta reforme, a ne kao dokaz konačnog trenda. Ipak, ona potkrepljuju ključnu procjenu Projekta, odnosno da naredna faza reforme zavisi od dosljedne, dokumentovane primjene mehanizama kontrole optužnica prije nego što optužnice budu finalizovane i upućene na potvrđivanje (u vezi s Napretkom u implementaciji 7.v.).

Faza potvrđivanja optužnice ostaje druga ključna tačka kontrole. Iako sadašnji procesni okvir može zahtijevati dodatno preispitivanje, čini se da postojeće odredbe već omogućavaju detaljniju procjenu strukture optužnice i njene dokazne osnove nego što se to dosljedno čini u praksi. Pitanje je dvojako: da li tužioci provode suštinsku internu kontrolu prije podnošenja optužnice i da li sudovi koriste fazu potvrđivanja da dovoljno temeljito ispitaju optužnicu prije nego što predmet pređe u fazu sudskog postupka.

Sveukupno, unapređenje primjene postojećih mehanizama kontrole i preispitivanje postupka potvrđivanja ostaju ključna područja za jačanje stručne prakse u ranim fazama postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Status izmjene normativnog okvira postupka za potvrđivanje optužnica

Tokom izvještajnog perioda nisu poduzeti nikakvi koraci ka pokretanju zakonskih izmjena postupka potvrđivanja optužnice. Ranije dokumentovani problemi, uključujući ograničena sredstva za kontrolu ili osporavanje kvaliteta optužnice i ograničene rokove za provođenje adekvatnih procjena, i dalje su prisutni (u vezi s Napretkom u implementaciji 7.vi.).

Zakonitost dokaza kao standard dokazivanja u funkciji kvalitetnih optužnica

Osiguravanje kvalitetnih optužnica zavisi, između ostalog, od toga koliko se efikasno standardi dokazivanja primjenjuju prije sudskog postupka. Sposobnost procjene da li su dokazi zakonito pribavljeni i prihvatljivi ključna je za formiranje kvalitetnog tužilačkog predmeta. Nepotpune optužnice često budu odbijene jer se oslanjaju na dokaze koji kasnije budu isključeni ili nisu u vezi sa zakonskim optužbama. Kako bi se istražio ovaj odnos, u okviru Projekta pregledane su sudske odluke o prihvatljivosti dokaza u predmetima

organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, s fokusom na procesno obrazloženje i upotrebu posebnih istražnih radnji.

Iako su standardi prakse pri izradi optužnica i dalje neujednačeni, praćenje sudskih postupaka u okviru Projekta ukazuje na to da sudska praksa u pogledu prihvatljivosti dokaza, kada se primjenjuje, može biti prilično dosljedna. Projekat je uočio da su se sudije bavile pitanjem prihvatljivosti dokaza u devet od ukupno 61 predmeta organizovanog kriminala i korupcije. U 22 odluke u ovih devet predmeta sudije su pružile jasno pisano obrazloženje, naročito kada su prigovori uključivali posebne istražne radnje. Ovo odražava usklađenost sa standardima pravičnog suđenja Evropskog suda za ljudska prava i ukazuje na to da procesne garancije u određenim predmetima funkcionišu, čak i kada doprinos tužilaštva nije bio zadovoljavajući.[117]

U 22 analizirane odluke odbrana je osporila prihvatljivost dokaza. U šest odluka sudije su usvojile ove prigovore i proglasile dokaze neprihvatljivim. Sudije su osigurale da se osuđujuće presude zasnivaju isključivo na pravno valjanim dokazima, pružajući potkrijepljeno i jasno obrazloženje u pregledanom uzorku. Projekat pozitivno ocjenjuje praksu pretežno pisanih odluka o zakonitosti dokaza, jer ona jača kvalitet i transparentnost sudskog odlučivanja. Pisane odluke podstiču temeljito pravno obrazloženje i čine službenu evidenciju koji doprinosi odgovornosti i ostvarivanju prava na žalbu.

U deset od 22 odluke osporeni dokazi pribavljeni su posebnim istražnim radnjama, poput prisluškivanja ili presretanja komunikacije pribavljene putem međunarodne saradnje. Ovakvi izvori često su pravno složeniji i kontroverzniji, posebno u kontekstu različitih jurisdikcija unutar EU.[118]

Projekat je također uočio primjere u kojima su sudovi pitanja zakonitosti i prihvatljivosti dokaza sa platformi za šifriranu komunikaciju razmatrali u obrazloženjima prvostepenih presuda, umjesto u zasebnim odlukama donesenim tokom postupka. U dva analizirana predmeta sud je smatrao da su dokazi pribavljeni putem platformi Anom i SKY ECC pravno valjani kada su

[117] Standardi pravičnog suđenja zahtijevaju da optuženi imaju mogućnost osporiti autentičnost i upotrebu dokaza protiv njih. Evropski sud za ljudska prava naglašava važnost obrazloženih odluka, navodeći da takve odluke pokazuju stranama da su njihovi argumenti razmotreni, podstiču prihvatanje sudskih ishoda i zahtijevaju da sudije zasnivaju odluke na objektivnom obrazloženju, čime se štite prava odbrane. Vidjeti, npr., ESLJP, Ruiz Torija protiv Španije, br. 18390/91, 9. decembar 1994, § 29.
[118] Vidjeti, npr., Garamvölgyi i dr., Prihvatljivost dokaza u krivičnim postupcima u EU i Vijeću Evrope, EUCRIM, broj 3/2020, str. 201–208, dostupno na https://eucrim.eu/articles/admissibility-evidence-criminal-proceedings-eu/. Za razmatranje sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u kontekstu posebnih istražnih radnji i prihvatljivosti dokaza, vidjeti Vijeće Evrope, Primjena posebnih istražnih sredstava (2013), dostupno na: https://rm.coe.int/deployment-of-special-investigative-means-eng/16807828fa Za razmatranje upotrebe posebnih istražnih radnji u BiH, uključujući pitanja prihvatljivosti, vidjeti DCAF – Ženevski centar za upravljanje sigurnosnim sektorom, Posebne istražne radnje u praksi sudova u Bosni i Hercegovini (2021), dostupno na https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SIM_CourtsBosniaHerzegovina_ENcompilation.pdf

pribavljeni putem mehanizama međunarodne pravne pomoći. Sudovi su naglasili postojanje procesnih garancija, garancija pravičnog suđenja i mogućnosti odbrane da ospori dokaze.

Iako su sudovi takve dokaze prihvatili, kriptovanu komunikaciju nisu smatrali dovoljnom da sama po sebi utvrdi krivičnu odgovornost. Umjesto toga, ocijenili su je zajedno sa drugim materijalnim dokazima i dokazima pribavljenim vještačenjem. Tako se u jednom praćenom predmetu sud oslonio na komunikaciju putem platforme Anom jer su postojali dodatni materijalni dokazi i dokazi pribavljeni vještačenjem koji su potvrdili činjenice otkrivene u toj komunikaciji. U drugom predmetu optuženi su oslobođeni po određenim tačkama optužnice u kojima dokazi sa platforme SKY ECC nisu bili potkrijepljeni drugim dokazima.

Od kada su ovi dokazi sa platformi SKY i Anom postali dostupni 2021. godine, Tužilaštvo BiH podiglo je ukupno 23 optužnice protiv 114 lica, a u septembru 2026. godine u toku je još 40 istraga.[119]

Ovi primjeri ukazuju na oprezan sudski pristup dokazima iz kriptovane komunikacije, pri kojem se njihova dokazna vrijednost procjenjuje u širem dokaznom okviru predmeta. Oni ističu također sve veću ulogu prekogranično pribavljenih kriptovanih dokaza u krivičnom gonjenju organizovanog kriminala i korupcije i odgovarajuću potrebu da sudovi procijene njihovu usklađenost sa domaćim procesnim standardima i standardima pravičnog suđenja.

Manji broj prigovora na tradicionalnije dokaze, uključujući one pribavljene putem pretresa ili svjedočenja, mogao bi ukazivati na to da se ove metode u BiH generalno dobro primjenjuju, barem u predmetima visokog profila. Slično tome, nalazi potencijalno upućuju na pozitivnu ocjenu načina na koji pravosuđe u BiH pristupa prihvatljivosti dokaza u ovim predmetima. Međutim, u obje oblasti potrebno je znatno više istraživanja kako bi se mogli izvesti konkretni zaključci.

O*slobađajuće presude, presude kojima se optužba odbija i najčešći razlozi za njihovo donošenje u predmetima praćenim u okviru Projekta.*[120]

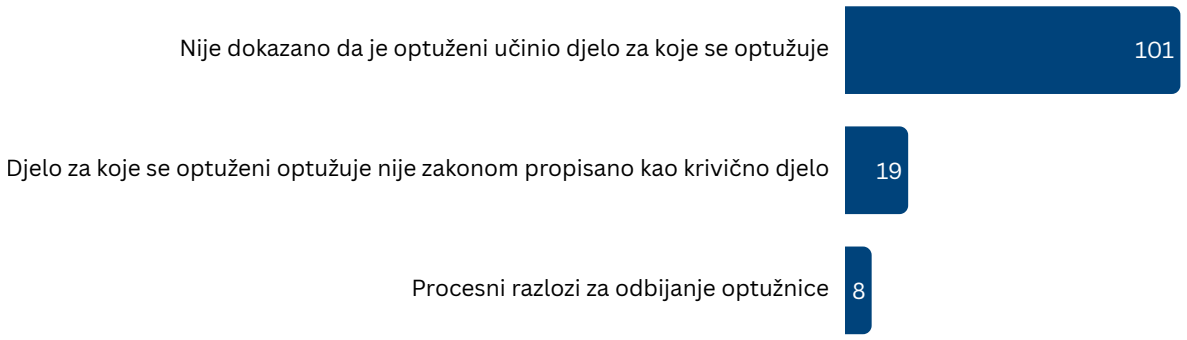
U analiziranom uzorku od 269 krivičnih djela, u svih 61 predmetu praćenom u okviru Projekta od njegovog početka 2021. godine, žalbeni sudovi potvrdili su sve prvostepene oslobađajuće presude (128 krivična djela u pravosnažnim presudama / 127 krivična djela u

[119] Tužilaštvo BiH, Predmeti *SKY* i *Anom*, dostupno na: https://www.tuzilastvobih.gov.ba/index.php?opcija=sadrzaj&kat=6&id=106&jezik=b [pristupljeno 11. septembra 2026]

[120] Podaci u ovom dijelu dio su dijagnostičke analize Projekta regionalnog praćenja sudskih postupaka o tome kako ozbiljni predmeti organizovanog kriminala i korupcije dovode do trajnih, obrazloženih i izvršivih sudskih ishoda i treba ih čitati zajedno sa pododjeljkom Praksa izricanja sankcija u predmetima praćenim u okviru Projekta od njegovog početka (juni 2021. i septembar 2026) u okviru Preporuke 8 ovog Izvještaja.

prvostepenim presudama)[121] i gotovo sve prvostepene osuđujuće presude (141 krivično djelo u pravosnažnim presudama / 142 krivična djela u prvostepenim presudama). Tako visoka stopa potvrđivanja može proizlaziti iz niza mogućih razloga, uključujući nedostatke u tužilačkoj praksi izrade optužnica, stručnoj praksi prvostepenog obrazlaganja, obimu i kvalitetu žalbi, procesna ograničenja žalbenog preispitivanja i ograničene korektivne intervencije.

Statistička procjena Projekta pokazala je da su od 127 optuženih u okončanim predmetima praćenim u okviru Projekta, 52 (41%) oslobođena svih optužbi, a za tri optužena (2,3%) optužnica je odbijena. Oslobađajuće su presude u najvećoj mjeri zasnovane na nedostatku dokaza, a zatim i po osnovi da djelo po zakonu nije krivično djelo (*nullum crimen sine lege*). Nalazi Projekta povezuju oslobađajuće presude sa nedostacima u dokazima, nejasnim ili manjkavim optužnicama i preširokom interpretacijom činjenične pravne osnove optužbe. Naime, u 84,1% oslobađajućih presuda (za 101 od 120 krivičnih djela) kao razlog navedeno je da nije dokazano da je optuženi učinio krivično djelo za koje se optužuje (nedostatak dokaza), dok osnov da djelo za koje se optuženi optužuje nije zakonom propisano kao krivično djelo čini 15,8% (za 19 od 120 krivičnih djela). U 2,9% krivičnih djela (za osam od 269 krivičnih djela) sud je odbio optužnicu bez ocjene merituma predmeta; razlozi su uključivali zastarjelost (jedna), povredu ljudskih prava (četiri)[122] i odustanak tužioca od gonjenja (tri) (Slika 7) (u vezi s Napretkom u implementaciji 7.ii.).



Slika 7: Različiti razlozi za oslobađanje i odbijanje optužbe za 128 krivičnih djela čiji je konačni ishod oslobađajuća presuda ili presuda kojom se optužba odbija

[121] Broj oslobađajućih ishoda po optužbama potvrđenih u žalbenom postupku (128) veći je od broja oslobađajućih ishoda po optužbama u prvostepenim odlukama (127 optužbi), jer je za jednu optužbu prvostepeni sud donio osuđujuću presudu, ali je u žalbenom postupku ta presuda preinačena u oslobađajuću.
[122] Ovaj konkretni razlog uključen je na osnovu Odluke Ustavnog suda BiH AP-667/24 od 14. novembra 2024. godine, dostupno na: https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/AP-667-24-1427126.pdf [pristupljeno 7. augusta 2026]

Ovi nalazi naglašavaju veliki značaj reformi kontrole optužnica. Tek treba utvrditi da li se mehanizmi kontrole rutinski koriste prije podnošenja optužnica, da li je njihova primjena dokumentovana i da li smanjuju razloge za oslobađajuće presude koji se ponavljaju, a povezani su sa nedostatkom dokaza, nejasnim činjeničnim opisom, slabom pravnom kvalifikacijom ili neadekvatnim izračunom protivpravno stečene imovinske koristi.

Kako bi se održao zamah reforme, institucije bi trebale pokazati napredak na operativnom nivou, prelazeći sa formalnog usvajanja pravila za kontrolu optužnica na dokaze njihove rutinske primjene i institucionalnog učenja. To bi zahtijevalo napredak u pogledu preostalih pokazatelja implementacije, posebno strukturisane razmjene o novouvedenim izmjenama, provjerljive dokaze da se nove optužnice u složenim predmetima organizovanog kriminala i korupcije formalno kontrolišu prema izmijenjenim procedurama prije podnošenja i pokretanje strukturisane analize prakse potvrđivanja optužnica, uključujući konsultacije ili rad na izradi nacrta tamo gdje se zakonske izmjene smatraju neophodnim.

S vremenom bi najsnažniji dokaz prihvatanja reforme bilo mjerljivo smanjenje nedostataka koji se ponavljaju u optužnicama i oslobađajućih presuda ili neuspješnih optužbi povezanih sa ovim utvrđenim nedostacima. Bez napretka u ovim pitanjima postoji rizik da kontrola optužnica ostane formalna reforma kontrole kvaliteta, umjesto da bude rana garancija u lancu procesuiranja predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

8

Preporuka

Poboljšati kvalitet i prakse izricanja individualiziranih i srazmjernih krivičnopravnih sankcija u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

8.1. Potrebno je izraditi smjernice za izricanje kazni radi uspostavljanja jedinstvenog okvira za jasno sudsko obrazloženje odluke o kazni, uključujući primjenu otežavajućih/olakšavajućih okolnosti i uslovnih osuda, s ciljem podrške srazmjernosti, dosljednosti i odvraćajućem efektu.

8.2. Relevantne krivične zakone treba izmijeniti i dopuniti tako da se ograniči mogućnost zamjene kratkotrajnih kazni zatvora novčanim kaznama u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

8.3. VSTV BiH i centri za edukaciju sudija i tužilaca trebaju unaprijediti i institucionalizovati ciljanu obuku i razmjenu iskustava o praksi izricanja kazni za sudije koje sude u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Faza implementacije:

Početna obaveza

Napredak u implementaciji

8.i. Smanjenje procenta žalbi zbog nesrazmjernih i/ili nedovoljno obrazloženih sankcija u predmetima organizovanog kriminala i korupcije (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta).

8.ii. Veći broj izrečenih kazni po optuženom u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta) za koje više nije moguća zamjena novčanom kaznom.

8.iii. Postojanje smjernica za izricanje kazni sa jasnijim, kvalitativnim i objektivnim kriterijima.

8.iv. VSTV BiH izrađuje i usvaja smjernice za izricanje kazni.

8.v. Veći broj presuda (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta) koje sadrže jasno i sveobuhvatno obrazloženje odluke o kazni.

8.vi. Sudovi dosljedno primjenjuju smjernice za izricanje kazni.

8.vii. Usvojene izmjene i dopune krivičnih zakona.

8.viii. Postojanje modula obuke ili razmjene iskustava o ujednačavanju izricanja kazni (paneli za ujednačavanje, radne grupe za prakse izricanja kazni) za organizovani kriminal i korupciju.

Kaznena politika u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa u BiH i dalje je neujednačena, blaga i često nedovoljno obrazložena, što utiče na pravnu sigurnost, slabi odvraćajući efekat i jača percepciju da su sankcije nesrazmjerne težini krivičnih djela.

Izvještajni period pokazuje povećanu pažnju institucija prema praksi izricanja sankcija, uključujući analize koje su proveli vrhovni sudovi, ciljane aktivnosti obuke sudija i djelimične zakonodavne promjene u vezi sa zamjenom kazni zatvora novčanim kaznama.

Međutim, reformske inicijative poduzete u izvještajnom periodu rezultirale su veoma ograničenim promjenama u praksi izricanja sankcija u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.

Nalazi:

Nalazi u nastavku procjenjuju i institucionalne korake poduzete tokom izvještajnog perioda i šire obrasce izricanja kazni utvrđene praćenjem sudskih postupaka u okviru Projekta.

Promjene u normativnom okviru

Normativni okvir koji omogućava automatsku zamjenu kazne zatvora novčanom kaznom ostaje nepromijenjen u većini krivičnih zakona (BiH, FBiH – uz izuzetak nekih vrsta krivičnih djela, i BD BiH). Sudovi su dužni odobriti zamjenu kazne zatvora do jedne godine na zahtjev optuženog, bez diskrecionog odlučivanja ili procjene javnog interesa. Praćenjem sudskih postupaka u okviru Projekta uočeno je da je tokom izvještajnog perioda takva zamjena primijenjena na tri od pet osuđenih lica.

Prepoznatljiv korak naprijed predstavlja Odluka Ustavnog suda RS-a od 24. septembra 2025. godine. U toj odluci Ustavni sud RS-a utvrdio je da član 46a. stav (3) Krivičnog zakonika RS-a, prema kojem se kazna zatvora koja ne prelazi jednu godinu na zahtjev osuđenog lica zamjenjuje novčanom kaznom, nije u skladu sa Ustavom RS-a. Ustavni sud RS-a utvrdio je da odredba navedenog člana narušava sudsku diskreciju, pravičnost i princip individualizacije sankcija. Nadalje, utvrdio je da odredba krši princip jednakosti, jer pogoduje imućnijim osuđenim licima koja mogu

priuštiti plaćanje novčanih kazni, stvarajući time nepravedne razlike zasnovane na finansijskom statusu.[123] U martu 2026. godine Narodna skupština RS-a (NSRS) usvojila je Zakon o izmjeni i dopuni Krivičnog zakonika RS-a, u koji je uvrštena Odluka Ustavnog suda iz 2025. godine, čime je izmijenjena ranija imperativna norma i sudu omogućeno da procijeni okolnosti i po svakom pojedinačnom zahtjevu odluči da li će dozvoliti zamjenu[124] (u vezi s Napretkom u implementaciji 8.vii.).

U julu 2025. godine, Krivičnim zakonom FBiH izmijenjeni su neki aspekti odredbi o zamjeni kazne zatvora novčanom kaznom, ali ove izmjene nisu obuhvatile obaveznu zamjenu od strane suda kada je zatraži osuđeno lice.[125] Nove odredbe predviđaju povećani iznos novčane kazne po danu zatvora pri ovoj zamjeni, kao i zabranu zamjene kazne zatvora za određene vrste krivičnih djela.[126] Iako lista krivičnih djela za koja zamjena nije dozvoljena u FBiH ne uključuje organizovani kriminal i korupciju, izmjena ukazuje na opredijeljenost vlasti FBiH da osiguraju odvraćajući efekat za krivična djela koja javnost prepoznaje kao najopasnija po društvo. U budućnosti se ovaj pristup može prenijeti i na organizovani kriminal i korupciju (u vezi s Napretkom u implementaciji 8.vii.).

VSTV BiH je 2024. godine uspostavio radnu grupu sudija za izradu smjernica za izricanje krivičnopravnih sankcija. Prema dostupnim informacijama, radna grupa je izradila početni nacrt smjernica za izricanje kazni. Međutim, njene aktivnosti trenutno su obustavljene.[127] Uprkos ovom prekidu, takve inicijative odražavaju opredijeljenost institucija koje kreiraju politike da odgovore na identifikovane izazove u vezi s ujednačavanjem prakse izricanja kazni u sudovima u BiH.

Institucionalna procjena kaznene politike

Kao odgovor na zabrinutosti navedene u Javnom izvještaju za 2024. godinu u vezi s nedovoljnim obrazloženjem i neujednačenošću izricanja kazni, VSTV BiH je zatražio od vrhovnih sudova FBiH i RS-a da analiziraju svoje trendove izricanja kazni. Oba suda su dostavila izvještaje, iako sa različitim nivoima temeljitosti i vremenskim okvirima. Podaci iz izvještaja Vrhovnog suda RS-a

[123] Ustavni sud RS-a, saopštenje za javnost sa 328. sjednice Ustavnog suda RS-a, 24. septembar 2025. godine, dostupno na: https://www.ustavnisud.org/Doc.aspx?cat=12&subcat=27&id=894&lang=bos&tekst=2697
[124] Zakon o izmjeni i dopuni Krivičnog zakonika Republike Srpske, usvojen 18. marta 2026. godine, Službeni glasnik RS, br. 25/26, dostupno na: https://www.narodnaskupstinars.net/la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-izmjeni-i-dopuni-krivicnog-zakonika-republike-srpske [pristupljeno 11. juna 2026]
[125] Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona FBiH, članovi 9. i 12, usvojen 29. jula 2025. godine, Službene novine FBiH, br. 28/2025, dostupno na https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/149122 [pristupljeno 3. jula 2026].
[126] Isto. Izmijenjene odredbe propisuju da se umjesto 100 KM (približno 51 euro) po danu zatvora, pri zamjeni obračunava novi iznos od 150 KM (približno 76 eura) po danu zatvora. Usvojene izmjene zabranjuju zamjenu za osuđena lica koja su počinila krivična djela protiv ustavnog uređenja BiH, trgovine ljudima, organizovane trgovine ljudima, krivična djela protiv spolnog integriteta, spolna krivična djela protiv djece i krivična djela protiv braka, porodice i mladeži.
[127] Projekat je ovu informaciju dobio u junu 2026. godine od jednog od vodećih članova ove radne grupe.

ukazuju na to da je 90% predmeta organizovanog kriminala i 73% predmeta korupcije (2021–2024) okončano krivičnopravnom sankcijom uz ograničenu primjenu uslovnih osuda ili kazni zatvora do jedne godine. Vrhovni sud RS-a analizirao je šest pravosnažnih osuđujućih presuda. Od 11 osuđenih lica, jednom je izrečena uslovna osuda, jednom novčana kazna, jednom kazna zatvora i novčana kazna, a osam lica osuđeno je na kaznu zatvora. Sedam ovih kazni zatvora bilo je na zakonskom minimumu, dok su dvije bile unutar zakonom propisanog raspona, ali ispod srednje granice.

Podaci iz izvještaja Vrhovnog suda FBiH (2023–2024) ukazuju na primjenu kazni zatvora u 89% predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Analiza Vrhovnog suda FBiH pokazuje veću sklonost ublaženim kaznama i uslovnim osudama, kao i češćem smanjenju kazni nakon žalbi. Naime, Sud je izrekao kazne zatvora u 16 od 18 pravosnažno osuđujućih presuda u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Kazne za 12 osuđenih lica ublažene su ispod zakonskog minimuma, dok je kazna zatvora za pet osuđenih lica bila na zakonom propisanom minimumu. Samo jednom osuđenom licu izrečena je kazna zatvora iznad srednjeg raspona propisanog zakonom (u vezi s Napretkom u implementaciji 8.iii.).

Podaci iz izvještaja Vrhovnog suda FBiH za 2025. godinu ukazuju na nastavak sklonosti ublaženim kaznama, pri čemu se kazne zatvora uglavnom izriču na zakonskom minimumu ili blizu njega, a u nekim slučajevima i ispod njega. Od 12 pravosnažnih odluka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, u tri presude potvrđene su prvostepene kazne zatvora za šest osuđenih lica, od kojih je jedna kazna bila ispod zakonskog minimuma, tri na zakonskom minimumu, a dvije unutar zakonskog raspona, neznatno iznad minimuma. U tri druge odluke je Sud odbio žalbe tužilaštva kao neosnovane i potvrdio prvostepene odluke kojima je dozvoljena zamjena jednogodišnjih kazni zatvora novčanim kaznama (u vezi s Napretkom u implementaciji 8.iii.). Od ovih 12 presuda, tri su bile oslobađajuće, dvije su bile presude kojima se optužba odbija, a jedna se odnosila na ponavljanje krivičnog postupka.[128]

S obzirom na podatke i različite pristupe procjeni primijenjene u izvještajima dvaju Vrhovnih sudova, odgovarajuće statistike treba tumačiti samo u institucionalnom kontekstu svakog suda, a ne kao uporedivu osnovu za procjenu kaznene politike. To je prvenstveno posljedica razlike u ukupnom broju predmeta procesuiranih u ovim sudovima tokom referentnih perioda. Konkretno, Vrhovni sud RS-a procijenio je relativno mali broj predmeta (šest) tokom četverogodišnjeg perioda, dok se Vrhovni sud FBiH oslonio na znatno veći

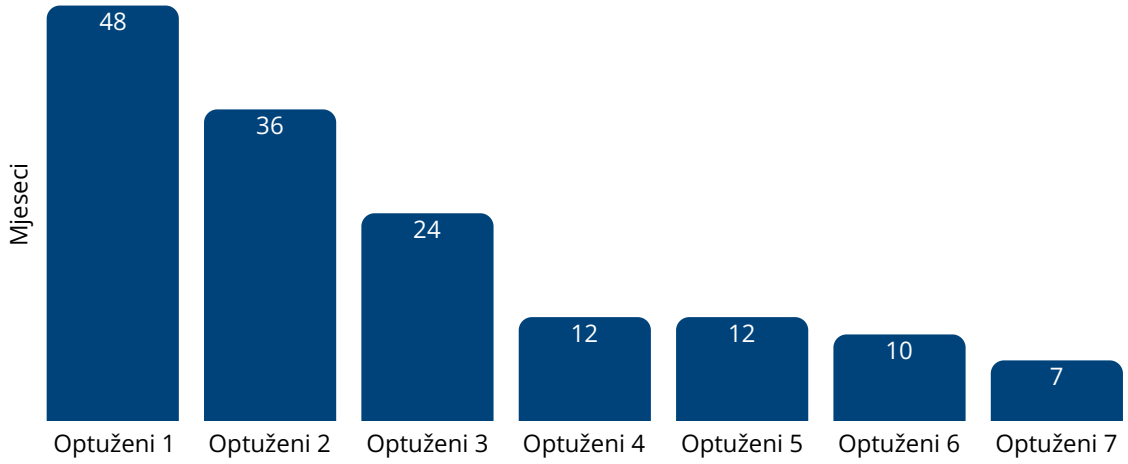
[128] Vrhovni sud FBiH, Procjena kaznene politike u predmetima organizovanog kriminala i korupcije u 2025. godini, usvojena na sjednici Krivičnog odjeljenja Suda održanoj 17. septembra 2026. godine.

skup podataka (30 predmeta) u kraćem, trogodišnjem periodu.

Oba vrhovna suda također su predložila da odgovarajući centri za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija organizuju ciljane obuke o kaznenoj politici i odmjeravanju kazni. Tokom izvještajnog perioda centri za edukaciju sudija i tužilaca održali su najmanje tri ciljane obuke. Sveukupno, moduli obuke koji se odnose na sudske postupke u predmetima organizovanog kriminala i korupcije sve češće uključuju sadržaje o praksi izricanja kazni. Međutim, ovi napori još nisu integrisani u širu institucionalnu strategiju ujednačavanja kaznene politike (u vezi s Napretkom u implementaciji 8.viii.).

Trendovi u pogledu izricanja kazni tokom izvještajnog perioda (4. juni 2024. - 30. septembar 2026.)

Tokom izvještajnog perioda pravosnažno je okončano 12 predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa.[129] Od 35 optuženih u ovih 12 predmeta, osam je osuđeno (sedam fizičkih lica i jedno pravno lice), 24 je oslobođeno, a za tri je optužba odbijena. Uprkos malom uzorku pravosnažno osuđenih lica, izrečene kazne pretežno su bile minimalne ili neznatno iznad zakonskog minimuma (Slika 8). Od sedam kazni zatvora, tri su naknadno zamijenjene novčanim kaznama (u vezi s Napretkom u implementaciji 8.ii.).



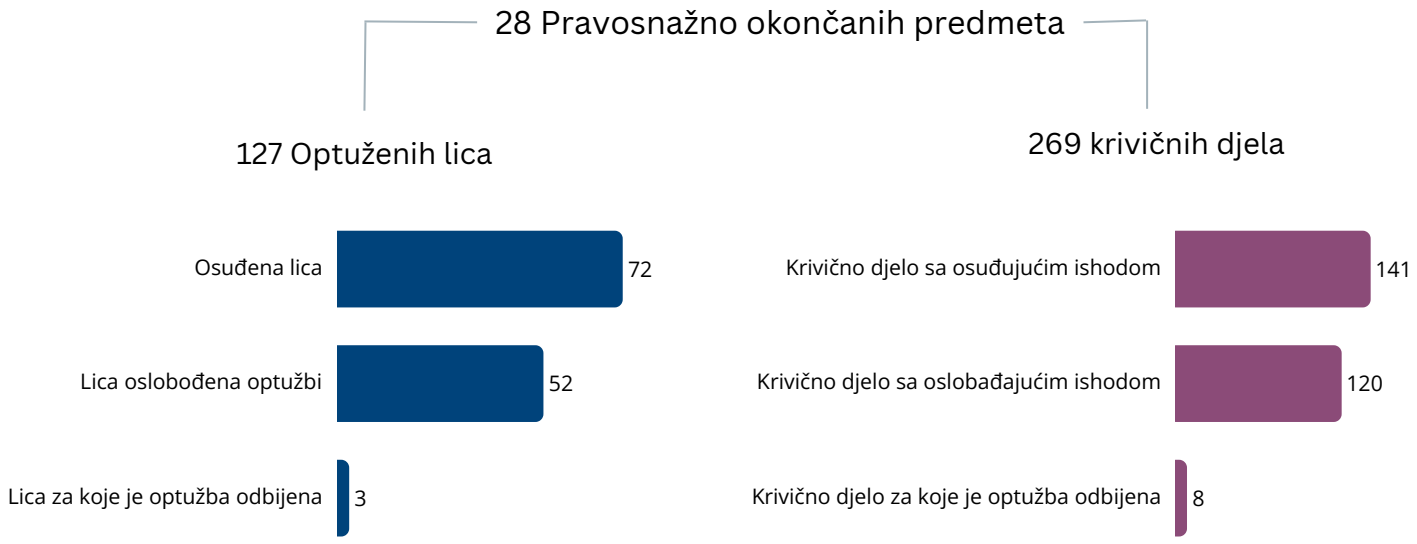
Slika 8: Kazne zatvora izrečene za sedam osuđenih lica tokom izvještajnog perioda

[129] Broj od 12 predmeta uključuje pravosnažne presude nakon glavnog pretresa i na osnovu sporazuma o priznanju krivnje.

Projekat je uočio da je adekvatno sudsko obrazloženje izrečenih kazni tokom izvještajnog perioda i dalje bilo neujednačeno. Od šest pravosnažno osuđujućih presuda, dvije su sadržavale adekvatno obrazloženje za izrečene kazne. Druge četiri presude pružile su djelimično obrazloženje za izrečene kazne, naročito u vezi s otežavajućim i olakšavajućim okolnostima ili primjenom uslovnih osuda[130] (u vezi s Napretkom u implementaciji 8.v. i 8.i.). To ograničava transparentnost i slabi pravno obrazloženje ishoda izricanja kazni, dovodeći u pitanje krajnju objektivnost sudske analize.

Praksa izricanja sankcija u predmetima praćenim u okviru Projekta od njegovog početka (juni 2021. - septembar 2026)[131]

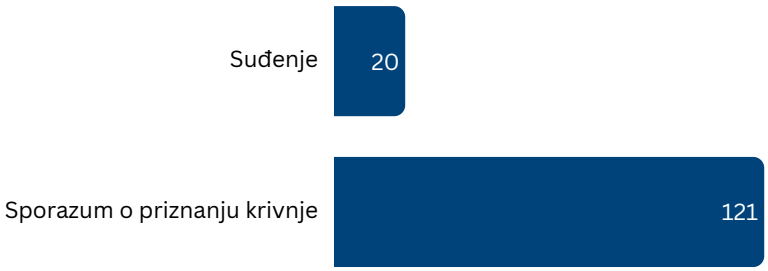
U periodu od početka Projekta u junu 2021. do septembra 2026. godine, Projekat je analizirao 28 pravosnažno okončanih predmeta koji su obuhvatali 127 optuženih lica, koji su se teretili za ukupno 269 krivičnih djela organizovanog kriminala i korupcije. Projekat je svoja zapažanja o praksi izricanja kazni temeljio na statističkim podacima razvrstanim prema ovim 269 krivičnih djela. Od 127 optuženih lica u svim okončanim predmetima praćenim u okviru Projekta, 72 su osuđena.[132] Shema u nastavku prikazuje ishode u ovih 28 okončanih predmeta (Slika 9).



Slika 9: Ishodi po optuženim licima i po krivičnim djelima u 28 pravosnažno okončanih predmeta

[130] U presudama su samo navedene olakšavajuće okolnosti, bez obrazloženja kako se one primjenjuju na konkretne optužene ili zašto bi uslovna osuda bila dovoljna za odvraćanje umjesto kazne zatvora.
[131] Podaci u ovom dijelu i metodologija korištena za njihovu obradu dio su dijagnostičke analize Projekta regionalnog praćenja sudskih postupaka o tome kako predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa dovode do trajnih, obrazloženih i izvršivih sudskih ishoda; vidjeti Prilog 1 ovog Izvještaja.
[132] Od 72 osuđena lica, pet je osuđeno po određenim tačkama optužbe (za šest od 25 krivična djela), dok je 67 osuđeno po svim tačkama.

Od ukupno 141 krivičnog djela za koje su optuženi oglašeni krivim, od 269 obuhvaćenih uzorkom, osuđujuće presude za 121 krivično djelo (85,8%) donesene su na osnovu sporazuma o priznanju krivnje, što ga čini najčešćim načinom okončanja predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, koji se sve više koristi kao strateško sredstvo za osiguravanje osuđujuće presude u složenim postupcima sa više optuženih, kako je objašnjeno u okviru Preporuke 9. Nasuprot tome, osuđujuće presude donesene nakon redovnog sudskog postupka u kojem je optužba osporavana činile su samo 14,18% svih osuđujućih presuda, odnosno za 20 od 141 krivična djela sa osuđujućim ishodom protiv ukupno 15 optuženih. (Slika 10).



Slika 10: Pravosnažne osuđujuće presude po optužbama na osnovu sporazuma o priznanju krivnje i nakon redovnog sudskog postupkal

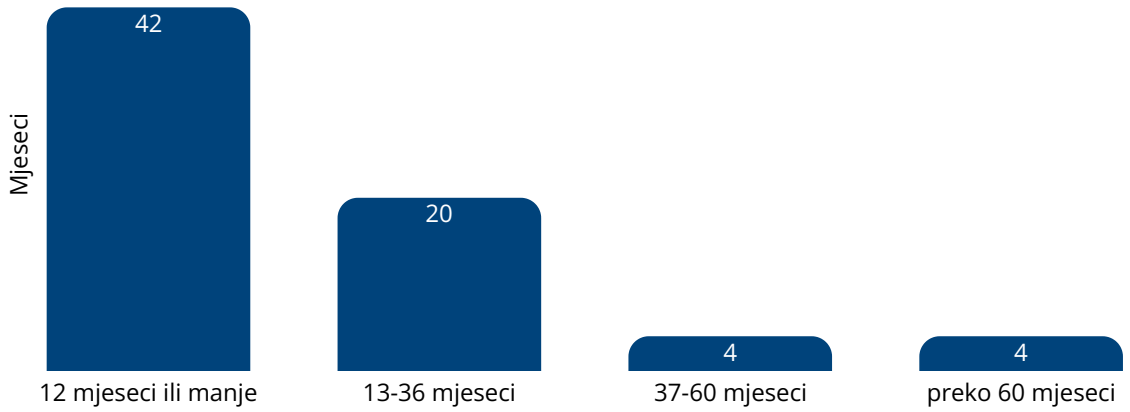
Nalazi praćenja sudskih postupaka u okviru Projekta identifikovali su tri slabosti koje se ponavljaju i koje i dalje narušavaju odvraćajući efekat, pravnu sigurnost i povjerenje javnosti u sudske ishode.

i*) Blaga kaznena politika*

Glavne krivičnopravne sankcije izrečene optuženim licima u pravosnažno okončanim predmetima od juna 2021. do septembra 2026. godine su kazna zatvora, uslovna osuda ili novčana kazna. Pored glavnih kazni, sudovi su također izricali zabranu vršenja poziva kao sporednu sankciju, ali u ograničenom broju predmeta.

Od 72 optužena lica osuđena u pravosnažno okončanim predmetima, za 45 lica izrečene su kazne zatvora (30 na osnovu sporazuma o priznanju krivnje i 15 nakon redovnog sudskog postupka), za 25 uslovne osude (sve na osnovu sporazuma o priznanju krivnje), a za dva optužena lica novčana kazna kao jedina kazna (pravna lica). Ako uporedimo predmete okončane sporazumima o priznanju krivnje i nakon provedenog sudskog postupka, blaže sankcije češće su za optužene koji priznaju krivnju, što se može pripisati strateškoj upotrebi sporazuma o priznanju krivnje, kako je objašnjeno u okviru Preporuke 9.

Medijana pravosnažno izrečene kazne zatvora iznosi 12 mjeseci. Samo za četiri lica izrečene su kazne zatvora od najmanje pet godina ili više (preko 60 mjeseci), dok su za još četiri izrečene kazne zatvora između tri i pet godina (37–60 mjeseci). (Slika 11)



Slika 11: Trajanje kazni zatvora i uslovnih osuda

Podaci praćenja sudskih postupaka naglašavaju da su približno dvije trećine izrečenih kazni na zakonskom minimumu za odgovarajuća krivična djela ili ispod njega. U posmatranom uzorku od 269 krivična djela, kako je prethodno navedeno, 141 je rezultiralo osuđujućom presudom. Od njih za 94 krivična djela izrečene su blage kazne, za 45 izrečene su kazne srednje težine, a za samo dvije stroge kazne. Ovu raspodjelu dodatno potvrđuje nalaz da su za 42 od 72 osuđena lica izrečene kazne zatvora kraće od 12 mjeseci (Slika 11).

Ovi trendovi, posmatrani zajedno sa primjenom uslovnih osuda i zamjenom kazne zatvora do jedne godine, izazivaju zabrinutost u pogledu sposobnosti postojećeg okvira za izricanje krivičnopravnih sankcija i sudske prakse da osiguraju uvjerljiv odvraćajući efekai i srazmjerne krivičnopravne sankcije u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Projektna analiza kazni u praćenim predmetima okončanim sporazumima o priznanju krivnje pokazala je mješovitu sliku, uz očigledno blage kazne u otprilike polovini predmeta. Od 57 optuženih koji su sklopili sporazume o priznanju krivnje, za 27 je izrečena kazna ispod zakonskog minimuma, za 10 propisani minimum, dok je za 19 kazna bila ispod sredine raspona. Iako ovo može odražavati pokušaj podsticanja saradnje, učestalost kazni ispod minimuma izaziva zabrinutost u pogledu srazmjernosti i odvraćajućeg efekta.

Opći trend blage i neujednačene kaznene politike u predmetima organizovanog kriminala i korupcije neizbježno ima snažan uticaj na ukupnu praksu izricanja kazni kada se takvi predmeti okončavaju sporazumom o priznanju krivnje. Izricanje ublažene kazne predstavlja zakonom dozvoljen i normativno opravdan podsticaj koji se optuženim licima daje u zamjenu za saradnju sa tužilaštvom.

Stoga je od ključne važnosti da tužilaštva nastave sa strateškom upotrebom sporazuma o priznanju krivnje, a da sudovi pruže adekvatno obrazloženje kako bi se izbjegla moguća percepcija da sporazumi mogu ograničiti ukupnu dosljednost u odmjeravanju krivičnopravnih sankcija. Iz druge perspektive, sveukupna blaga praksa izricanja kazni uočena u redovnim sudskim postupcima ograničava sposobnost tužilaštava da u sporazumima o priznanju krivnje ponude uravnotežena i pravno opravdana smanjenja kazni (također u vezi s preporukom 9). Sudovi trebaju pružiti adekvatno obrazloženje kazne izrečene u svakom predmetu, bez obzira na to da li je predmet okončan sporazumom o priznanju krivnje ili redovnim krivičnim postupkom.

ii) Nedostaci u sudskom obrazloženju

Projekat je uočio da približno 57% osuđujućih presuda nije sadržavalo dovoljno jasno ili potkrijepljeno obrazloženje (41 od 72 osuđena lica). Identifikovani nedostaci uključuju nedosljednosti u primjeni principa odmjeravanja kazni i iznošenju sudskog obrazloženja. Nadalje, od 29 optuženih kojima su izrečene sankcije ispod zakonskog minimuma, za šest sudovi nisu utvrdili naročito olakšavajuće okolnosti kao preduslov za ublažavanje kazne.[133]

Većina nedovoljno obrazloženih kazni nalazi se u predmetima okončanim sporazumom o priznanju krivnje, što je uočeno kao trend u predmetima organizovanog kriminala i korupcije praćenim u okviru Projekta. Zapažanja Projekta ukazuju na to da u približno 63% osuđujućih presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivnje i približno 40% osuđujućih presuda nakon provedenog sudskog postupka, sudovi pružaju nedovoljno ili neodgovarajuće obrazloženje kazni. Ovi nalazi ukazuju na potrebu za dosljednijom primjenom standarda izricanja kazni i temeljitijim obrazloženjima kako bi se osiguralo da

[133] Praćenjem sudskih postupaka u okviru Projekta uočeni su različiti nedostaci u sudskom obrazloženju; naprimjer, u jednom slučaju sud je konstitutivno obilježje krivičnog djela tretirao kao otežavajuću okolnost, čime je poistovjetio elemente bitne za krivično djelo sa okolnostima relevantnim za odmjeravanje kazne. U dvije presude sudovi su se oslonili isključivo na olakšavajuće okolnosti, uključujući razmatranja koja nisu direktno relevantna za prirodu krivičnog djela ili ciljeve kažnjavanja, poput statusa optuženog kao odlikovanog ratnog veterana. Nadalje, u drugom predmetu sud je naveo protok vremena kao jedinu olakšavajuću okolnost i izrekao kaznu znatno ispod zakonskog minimuma, iako su kašnjenja u procesuiranju tog predmeta bila posljedica neadekvatnog upravljanja suđenjem.

se izrečene sankcije zasnivaju na pravno relevantnim i srazmjernim razmatranjima.

Dodatna zabrinutost odnosi se na često korištenje doprinosa optuženih efikasnosti postupka kao olakšavajuće okolnosti. Ova okolnost primijenjena je za gotovo polovinu od 57 optuženih osuđenih presudama na osnovu sporazuma o priznanju krivnje, iako u mnogim od ovih predmeta optuženi nisu značajno doprinijeli efikasnosti postupka (nisu svjedočili ili je presuda na osnovu sporazuma donesena u odmakloj fazi glavnog pretresa). U većini predmeta sudovi nisu dodatno obrazložili u čemu se sastojao navodni doprinos. Osim toga, u četiri slučaja sud je naveo kajanje i priznanje krivičnog djela kao jedinu relevantnu olakšavajuću okolnost, što nije u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.[134] Konačno, u devet presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivnje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije sa više optuženih sudovi su primijenili identične otežavajuće i olakšavajuće okolnosti na različite optužene, bez dovoljne individualizacije obrazloženja kazne prema konkretnoj ulozi svakog optuženog. Sveukupno, samo za 15 od ovih 57 optuženih sudovi su adekvatno razmotrili posebne uslove za dogovoreno ublažavanje kazne.

Iako se u predmetima okončanim sporazumom o priznanju krivnje ne provodi redovni sudski postupak, važeći normativni okvir ne pravi razliku između propisanih standarda sadržaja presuda donesenih nakon sudskog postupka i onih donesenih na osnovu sporazuma. Shodno tome, sudovi su i dalje obavezni donijeti potpuno obrazložene odluke, uključujući u pogledu izrečene sankcije i pitanja da li je kazna predložena sporazumom ublažena u skladu sa važećim pravilima materijalnog krivičnog prava. Jasno i dobro potkrijepljeno obrazloženje kazne odražava temeljnu ulogu suda kao garanta zakonitosti ovog inter partes postupka, doprinoseći time srazmjernosti, dosljednosti sudskog odlučivanja i ukupnoj pravnoj sigurnosti.

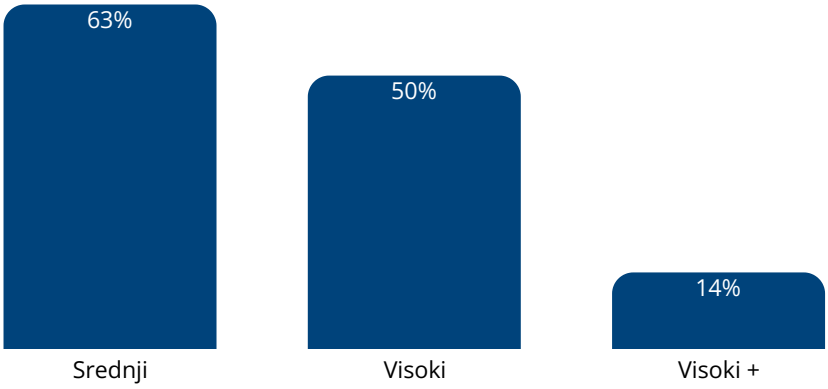
Projekat je uočio da je u predmetima u kojima su sudovi izrekli zabranu vršenja poziva, aktivnosti ili funkcija kao sporednu sankciju – i u presudama donesenim nakon redovnog sudskog postupka i u onima donesenim na osnovu sporazuma o priznanju krivnje – sudsko obrazloženje često izostajalo ili bilo nedovoljno jasno izneseno. Iako to nije obavezni element koji treba uključiti u sudsku presudu, zabrana vršenja poziva, aktivnosti ili funkcija je mjera koja ograničava određena prava optuženog. Jasno i dobro potkrijepljeno sudsko obrazloženje u presudama predstavlja ne samo temelj kvaliteta i legitimnosti sudskog odlučivanja, nego i važan podsticaj ukupnom povjerenju javnosti u proces suđenja.

[134] Okkali protiv Turske, predstavka br. 52067/99, presuda od 17. oktobra 2006. godine, stav 74, dostupno na: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77522 [22.6.2022.]

iii) Razlike u stopama osuđujućih presuda za optužene visokog nivoa[135]

Optuženi srednjeg nivoa (66 lica) optuženi su za ukupno 154 krivična djela, a osuđeni po ukupno 97 krivičnih djela (63%). Optuženi visokog nivoa (49 lica) optuženi su za 78 krivičnih djela, a osuđeni po 39 (50%). Optuženi veoma visokog statusa (12 lica) optuženi su za ukupno 37 krivičnih djela, a četiri od ovih optuženih osuđena su po pet krivičnih djela (ili 14 %) (Slika 12).

Projekat je također uočio da se gotovo svi predmeti protiv najviše rangiranih optuženih osporavaju u redovnom sudskom postupku. Nasuprot tome, većina optuženih srednjeg statusa osuđena je na osnovu sporazuma o priznanju krivnje. Od 121 krivičnog djela za koja je donesena osuđujuća presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivnje, 86 djela stavljeno je na teret optuženima srednjeg nivoa (71%).



Slika 12: Stope osuđujućih presuda u odnosu na status optuženog

Ove podatke ne treba tumačiti kao direktnu tvrdnju o uticaju ili selektivnom postupanju. Skup podataka ne može dokazati zašto optužbe protiv optuženih visokog ili veoma visokog nivoa ne uspijevaju na kraju krivičnog postupka, bez obzira na to da li je okončan sporazumom o priznanju krivnje ili redovnim sudskim postupkom.

Međutim, takvi podaci pokazuju razliku osjetljivu prema percepciji javnosti, odnosno predmeti koji su važni za sticanje povjerenja javnosti ujedno su oni za koje je najmanje vjerovatno da će nakon redovnog sudskog postupka rezultirati pravosnažnom osuđujućom presudom.

[135] Prema metodologiji Projekta, kategorija Visoki+ rezervisana je za predmete u kojima je najmanje jedan od optuženih visoko rangirani ili visokoprofilisani izabrani nosilac javne funkcije. Na primjer, šefovi država ili vlada, ministri i zamjenici ili pomoćnici ministara; članovi parlamenata ili sličnih zakonodavnih tijela; članovi upravljačkih tijela političkih stranaka; gradonačelnici glavnog grada i drugih većih gradova u svakoj jurisdikciji; ili najviše rangirani zvaničnici federalnih jedinica.

Primjena zamjene kazne zatvora do jedne godine novčanom kaznom

*Z*amjena kazne zatvora do jedne godine novčanom kaznom obavezna je u svim jurisdikcijama u BiH ako je zatraži osuđeno lice, uz izuzetak RS-a. Od početka Projekta 2021. do septembra 2026. godine, od ukupno 72 osuđena lica, 29 je ispunjavalo uslove za zamjenu kazne. Od tih 29, zamjenu su zatražila 23 osuđena lica, a nadležni sudovi su je odobrili. Stoga odobrene 23 zamjene čine visokih 79,3% kratkotrajnih kazni zatvora zamijenjenih novčanim kaznama (u vezi s Napretkom u implementaciji 8.ii.).

Prema podacima VSTV-a BiH, sudovi u FBiH odlučili su o 14 zahtjeva za zamjenu kazne zatvora do jedne godine novčanom kaznom u 2024. godini, 15 u 2025. godini i devet do jula 2026. godine, odnosno ukupno o 38 predmeta. Sudovi u RS-u odlučili su o devet takvih predmeta u svakom od istih perioda, odnosno ukupno o 27 zamjena kratkih kazni zatvora novčanim kaznama.

U kontekstu krivičnih djela povezanih sa organizovanim kriminalom i korupcijom, ograničavanje zamjene kratkotrajnih kazni zatvora novčanim kaznama zahtijeva pažljivo razmatranje. Iako je zakonodavac možda smatrao da takvi mehanizmi zamjene doprinose srazmjernosti u manje ozbiljnim predmetima, njihova primjena u predmetima organizovanog kriminala i korupcije nosi rizik slabljenja odvraćajućeg efekta krivičnih sankcija. To je naročito značajno jer je u svim jurisdikcijama u BiH, osim u RS-u, takva zamjena obavezna na zahtjev, čime se ograničava mogućnost sudova da procijene njenu suštinsku opravdanost. Ponavljajući prethodno navedeno obrazloženje Ustavnog suda RS-a, mogućnost zamjene može nesrazmjerno pogodovati imućnijim optuženima, koji lakše mogu platiti zamijenjene novčane kazne bez značajnog kaznenog efekta, slabeći time i generalnu i specijalnu prevenciju. Ograničavanje ili strožije regulisanje takvih zamjena u predmetima organizovanog kriminala i korupcije doprinijelo bi jačanju vjerodostojnosti, pravičnosti i preventivne funkcije krivičnopravnog odgovora.

Ovi uvidi iz praćenja sudskih postupaka potvrđuju da na Preporuku 8 utiču mnoga sistemska pitanja identifikovana i obuhvaćena preporukama Projekta. Blaga kaznena politika predstavlja posljedicu sistemskih problema praćenih u okviru drugih preporuka: standarda prakse izrade optužnica i njihove sudske kontrole (Preporuka 7), nedovoljne integracije podataka i obrazloženja specifičnih za organizovani kriminal i korupciju u okvire pravosudnog planiranja i praćenja (Preporuke 1, 4, 6 i 10), ujednačenog pristupa praksi izricanja kazni na osnovu sporazuma o priznanju krivnje (Preporuka 9).

Budući koraci ka efikasnoj strukturnoj reformi trebaju biti usmjereni na

dosljedniju primjenu standarda izricanja kazni i bolje sudsko obrazloženje, uz obavezno uključivanje strukturisanih pisanih obrazloženja koja jasno povezuju otežavajuće ili olakšavajuće okolnosti sa izrečenim kaznama. Paralelno, reforma treba uključiti izradu i potvrđivanje smjernica za izricanje kazni koje sadrže jasnije kvalitativne kriterije i povezuju težinu i ozbiljnost predmeta sa odgovarajućim vrstama sankcija te usvajanje zakonskih izmjena radi ograničavanja zamjene kazne zatvora novčanom kaznom u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa (u vezi s Napretkom u implementaciji 8.iii., 8.vii. i 8.v.).

Ove korake trebaju pratiti redovne obuke i stručne razmjene radi unapređenja dosljednosti i promovisanja zajedničkih standarda u svim pravosudnim nivoima (u vezi s Napretkom u implementaciji 8.viii.).

9

Preporuka

Osigurati da se sporazumi o priznanju krivnje koriste strateški i pravično u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

9.1. Glavni tužioci, zamjenici glavnih tužilaca i tužioci osiguravaju saradnju optuženih u pogledu pribavljanja informacija i dokaza te, kada je primjenjivo, zahtijevaju oduzimanje imovine ili naknadu štete oštećenoj strani.

9.2. VSTV BiH i centri za edukaciju sudija i tužilaca trebaju redovno organizovati aktivnosti jačanja kapaciteta za korištenje, ocjenjivanje i pregled sporazuma o priznanju krivnje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, uključujući standarde obrazlaganja, klauzule o saradnji i naknadu štete za žrtve.

Faza implementacije:

Operativna primjena

Napredak u implementaciji

9.i. Procenat sporazuma o priznanju krivnje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta) koji sadrže barem jednu stratešku odredbu (npr. saradnja, oduzimanje imovine ili naknada štete oštećenoj strani).

9.ii. Procenat tužilaštava koja su usvojila i primjenjuju unaprijeđene interne pravilnike o sporazumima o priznanju krivnje.

9.iii. Procenat presuda u predmetima organizovanog kriminala i korupcije (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta) donesenih na osnovu sporazuma o priznanju krivnje koje sadrže jasno i konkretno obrazloženje u pogledu sankcija, saradnje ili naknade štete oštećenoj strani.

9.iv. Veći procenat presuda donesenih na osnovu sporazuma o priznanju krivnje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta) koje u obrazloženju odluke o izricanju kazne upućuju na stratešku odredbu i objašnjavaju je.

9.v. Broj održanih stručnih obuka o sporazumima o priznanju krivnje prilagođenih sudijama i tužiocima.

Upotreba sporazuma o priznanju krivnje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije sada predstavlja jedan od najčešćih načina okončanja krivičnih predmeta visokog nivoa praćenih u okviru Projekta. Ovaj trend odražava pragmatičan pomak u institucionalnoj strategiji ka osiguravanju osuđujućih presuda u složenim predmetima sa više optuženih. Unaprijeđeni normativni okvir jasno je pokazao opredijeljenost pravosudnih vlasti da osiguraju čvrstu osnovu za stratešku upotrebu sporazuma o priznanju krivnje kao instrumenta politike. Iako su propisi o sporazumima poboljšani u pogledu jasnoće, obima i strukture, ključni nedostaci ostaju u pogledu kontrole kvaliteta, srazmjernosti kazni i usklađenosti sa strateškim ciljevima tužilaštva, posebno u vezi sa saradnjom optuženog, oduzimanjem imovine i standardima obrazloženja. Normativna ograničenja i nedosljedna primjena i dalje ograničavaju njihov puni potencijal kao sredstva osiguravanja odgovornosti.

Nalazi:

U BiH sporazumi o priznanju krivnje predstavljaju jedini instrument pregovaranog pravosuđa i primjenjivi su na sve kategorije krivičnih djela. Sporazum o priznanju krivnje može se zaključiti u bilo kojoj fazi od podnošenja

optužnice do završetka glavnog pretresa i, za razliku od nekih jurisdikcija na Zapadnom Balkanu, čak i tokom pretresa u žalbenom postupku. Iako relevantne procesne odredbe uspostavljaju okvir koji je u velikoj mjeri usklađen sa standardima pravičnog suđenja i najboljim međunarodnim praksama, one ne propisuju dovoljno detaljne zahtjeve u pogledu sadržaja sporazuma ili kriterija i obaveza koje strane trebaju ispuniti pri njihovom zaključivanju. Ovaj regulatorni nedostatak može doprinijeti određenoj nedosljednosti u praksi.

Promjene u normativnom okviru

VSTV BiH je 2019. godine uveo Smjernice za donošenje obavezujućeg uputstva o dodatnim kriterijima za zaključivanje sporazuma o priznanju krivice u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i drugim predmetima (Smjernice o sporazumima o priznanju krivice iz 2019. godine). Nakon toga, Tužilaštvo BiH, Federalno tužilaštvo FBiH, Republičko javno tužilaštvo RS-a i Tužilaštvo BD BiH izdali su obavezujuća uputstva o sporazumima o priznanju krivice. Smjernice iz 2019. godine navode da se kazna ispod zakonskog minimuma može dogovoriti ako: i) bude oduzeta imovinska korist stečena krivičnim djelom ili ako oštećena strana bude obeštećena tokom postupka; ili ii) osumnjičeni ili optuženi sarađuju sa tužiocem u dokaznom postupku i otkrivanju drugih krivičnih djela.

VSTV BiH je 26. marta 2026. godine usvojio nove Smjernice za donošenje obavezujućih uputstava glavnih tužilaca kojima se uređuje primjena sporazuma o priznanju krivice (Smjernice o sporazumima o priznanju krivice iz 2026. godine). Analitički rad projektnog tima direktno je uticao na ovaj normativni razvoj. U svom formalnom obrazloženju Stalna komisija VSTV-a BiH za efikasnost i kvalitet tužilaštava izričito se pozvala na Javni izvještaj Projekta za 2024. godinu, kao i na naknadne nalaze Radnog dokumenta iz 2025. godine o primjeni sporazuma o priznanju krivice u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, naglašavajući da preporuke iz ovih izvještaja pružaju konkretne smjernice za neophodne promjene postojećih praksi i preciznu primjenu mehanizma sporazuma o priznanju krivice, čime će se dodatno doprinijeti većoj efikasnosti i pravičnosti krivičnih postupaka.[136]

[136] U pratećem materijalu za usvajanje novih Smjernica navodi se: „[...] Istaknuta je potreba za unapređenjem praktične primjene ovog instituta kako bi se postigla veća efikasnost i pravičnost u krivičnim postupcima. U tom kontekstu preporuke iz izvještaja Misije OSCE-a i izvještaja stručne procjene nude konkretne smjernice za neophodne promjene postojećih praksi i preciznu primjenu ovog instituta." U službenom obrazloženju sadržanom u materijalima VSTV-a BiH za usvajanje ovih novih Smjernica citirani su nalazi Projekta sa str. 61–63 Izvještaja OSCE-a o praćenju sudskih postupaka na Zapadnom Balkanu: S riječi na djela, „Procjena efikasnosti pravosudnog odgovora na teški organizovani kriminal i korupciju", period pregleda juni 2021–mart 2024, https://www.osce.org/secretariat/570156 i sa str. 61–65 Izvještaja OSCE-a o praćenju sudskih postupaka na Zapadnom Balkanu: S riječi na djela, „Procjena efikasnosti pravosudnog odgovora na teški organizovani kriminal i korupciju", period pregleda juni 2024–septembar 2025.

Glavna svrha Smjernica o sporazumima o priznanju krivnje iz 2026. godine je omogućiti veću odgovornost, dosljednost, srazmjernost sankcije i efikasnost sporazuma u praksi. Stoga nove Smjernice trebaju pomoći tužiocu da osigura stratešku saradnju optuženog i, kada je primjenjivo, oduzimanje imovine ili naknadu štete oštećenim stranama. Smjernice naglašavaju da sankcija predložena u sporazumu treba odražavati njegovu stratešku upotrebu. Član 2. stav (1) tačka (2) Smjernica iz 2026. godine propisuje da tužioci prije početka pregovora razmotre zakonom propisani raspon kazne, mogućnost ublažavanja, relevantne olakšavajuće okolnosti i da li je optuženi pomogao u otkrivanju drugih krivičnih djela ili počinilaca.

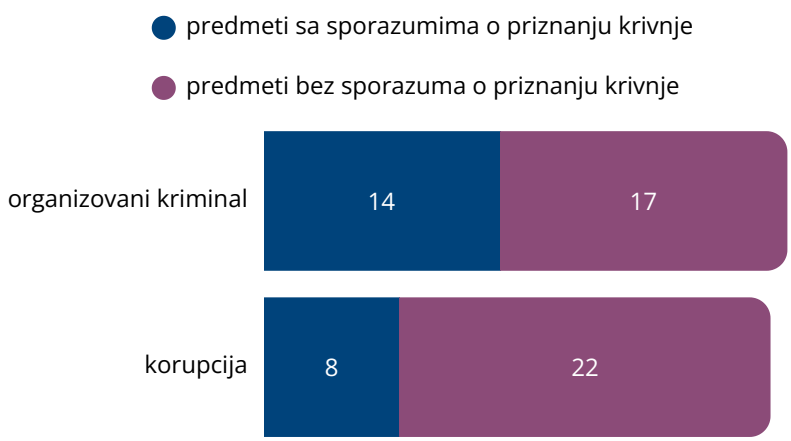
Nadalje, za predmete organizovanog kriminala i korupcije član 3. navedenih Smjernica predviđa strožije standarde: tužioci u pravilu ne trebaju predlagati kazne ispod zakonskog minimuma ili blažu vrstu sankcije, a dogovorena kazna u pravilu ne treba biti manja od dvije trećine kazne koja se razumno očekuje nakon provedenog sudskog postupka. U izuzetno složenim predmetima u kojima je opravdano ubrzano rješavanje, predložena kazna ne treba biti niža od polovine očekivane kazne nakon sudskog postupka. Kazna ispod zakonskog minimuma može se predložiti samo kada sporazum o priznanju krivnje olakšava otkrivanje drugih krivičnih djela ili počinilaca.

Sporazum o priznanju krivnje treba sadržavati detaljno obrazloženje razloga za njegovo zaključivanje i predložene sankcije. Smjernice o sporazumima o priznanju krivnje iz 2026. godine također uređuju nadzor glavnih tužilaca nad pregovorima; stoga nalažu da glavni tužilac prikuplja podatke, sastavlja izvještaje i razgovara sa osobljem o pregovorima o priznanju krivice. Glavni tužilac također treba koristiti ove podatke i povratne informacije osoblja za ujednačavanje prakse pregovaranja i kaznene politike povezane sa sporazumima o priznanju krivice (u vezi s Napretkom u implementaciji 9.ii.).

Nalazi Projekta o upotrebi sporazuma o priznanju krivnje u praćenim predmetima

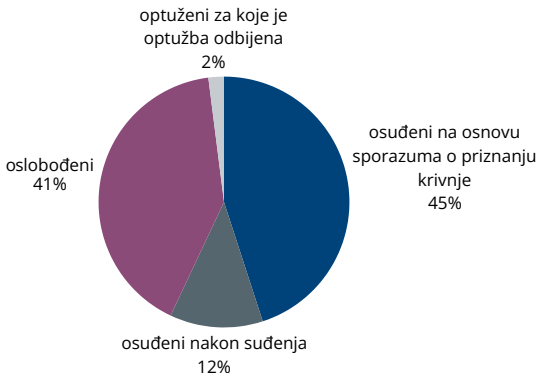
Praćenje u okviru Projekta ukazuje na to da se sporazumi o priznanju krivnje široko koriste u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, te su postali ključni mehanizam za osiguravanje minimalnog nivoa odgovornosti, posebno u postupcima sa više optuženih.

Od početka Projekta 2021. godine, sporazumi o priznanju krivnje korišteni su u 22 od 61 praćenog predmeta organizovanog kriminala i korupcije, što predstavlja 36% svih predmeta, od kojih se sedam odnosilo na korupciju, a 14 na organizovani kriminal (Slika 13) (u vezi s Napretkom u implementaciji 9.i.).



Slika 13: Upotreba sporazuma o priznanju krivnje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije praćenim u okviru Projekta od 2021. godine

Od 127 optuženih kojima su od 2021. godine izrečene pravosnažne presude, 57 je osuđeno na osnovu sporazuma o priznanju krivnje (45%), dok je 15 osuđeno nakon redovnog sudskog postupka (12%), 52 je oslobođeno (41%), a za tri optužena sudovi su odbili optužbu (2%) (Slika 14).



Slika 14: Ishodi za optužena lica u pravosnažno okončanim predmetima, praćenim u okviru Projekta od 2021. godine

U periodu od juna 2024. do septembra 2026. godine donesene su tri pravosnažne presude na osnovu sporazuma o priznanju krivnje. Jedna od presuda donesena je nakon uvođenja izmijenjenih Smjernica o sporazumima o priznanju krivnje iz 2026. godine. U dva predmeta tužioci su strateški koristili sporazume, osiguravši da optuženi potpišu sporazume o saradnji i svjedoče protiv drugih optuženih, te da bude oduzeta protivpravno stečena imovinska korist. Osim toga, treći sporazum potpisan je prije početka redovnog sudskog postupka, što je doprinijelo efikasnosti procesuiranja predmeta (u vezi s Napretkom u implementaciji 9.i.). Uzorak od tri presude na osnovu sporazuma donesene tokom izvještajnog perioda previše je ograničen da bi bio reprezentativan; ipak, ukazuje na to da su, iako nije bilo nazadovanja u strateškoj upotrebi sporazuma o priznanju krivnje, niže navedene slabosti ostale prisutne.

Iako praćenje u okviru Projekta ukazuje na to da pravosuđe u BiH ima osnovne institucionalne kapacitete za efikasnu primjenu sporazuma o priznanju krivnje, barem u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa, glavna uočena slabost bila je kvalitet obrazloženja presuda na osnovu sporazuma. Sve sporazume zaključene u 61 predmetu praćenom u okviru Projekta od njegovog početka 2021. godine sudovi su prihvatili, ali uz različite nivoe obrazloženja.

Procjena presuda donesenih na osnovu sporazuma o priznanju krivnje, koju je proveo Projekat, ukazuje na to da su presude u 18 predmeta sa 23 optužena bile dobro obrazložene. Sudovi su detaljno obrazložili sadržaj i dokaznu vrijednost konkretnih dokaza koji ukazuju na krivičnu odgovornost optuženog. Time je pokazano da se sudsko obrazloženje za prihvatanje sporazuma zasnivalo na dostupnim dokazima. Nasuprot tome, 24 presude u predmetima sa 34 optužena sadržavale su samo listu dokaza, bez suštinske analize ili pravnog obrazloženja, poput utvrđivanja da su dokazi koje je predložilo tužilaštvo dovoljni da se dokaže krivnja optuženog, što izaziva zabrinutost u pogledu kvaliteta sudske kontrole[137] (u vezi s Napretkom u implementaciji 9.iii. i 9.iv.).

Iako se u predmetima okončanim sporazumom o priznanju krivnje ne provodi redovni sudski postupak, važeći normativni okvir ne pravi razliku između zahtijevanih standarda sadržaja presuda donesenih nakon redovnog sudskog postupka i onih donesenih na osnovu sporazuma. Shodno tome, sudovi su i dalje obavezni donijeti potpuno obrazložene odluke, ali se tome u praksi ne pristupa dosljedno[138] (u vezi s Napretkom u implementaciji 9.iii. i također sa Preporukom 8).

Pored toga, oduzimanje protivpravno stečene imovinske koristi naloženo je u 20 predmeta. U deset slučajeva vrijednost oduzete imovine bila je značajna (odnosno između 30.000 i 300.000 eura).

Sudovi su izrekli novčane kazne za 14 optuženih koji su potpisali sporazume o priznanju krivnje.[139] U četiri slučaja iznos novčane kazne bio je veći od 10.000 eura. Konačno, u dva slučaja sud je naložio da se značajna šteta oštećenim stranama nadoknadi kroz sudski postupak.

Pored glavnih sankcija, oduzimanja protivpravno stečene imovinske koristi i naknade štete, druge mjere, poput sporedne sankcije zabrane vršenja dužnosti, izrečene su protiv devet

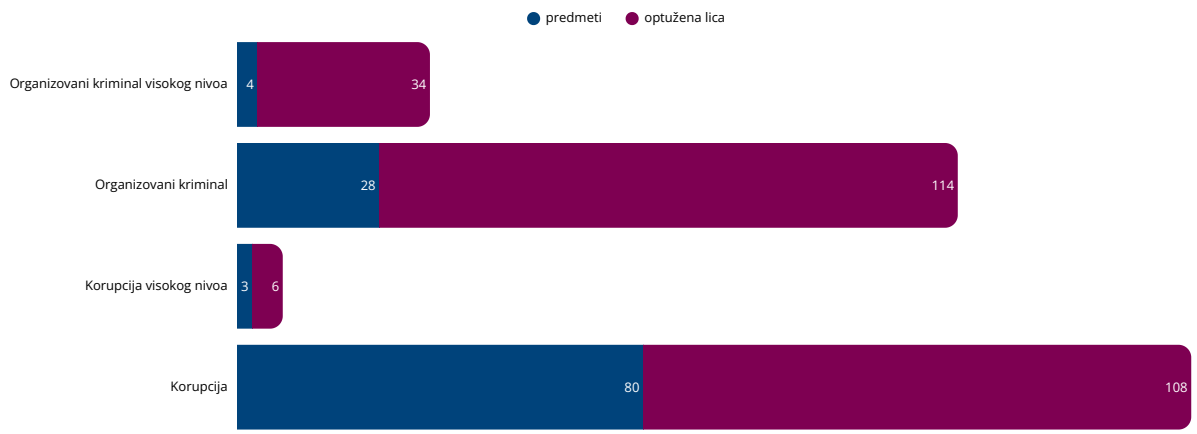
[137] Jedna presuda donesena u maju 2026. godine još čeka procjenu, jer Projekat očekuje da je dostavi nadležni sud.
[138] Za detalje vidjeti obrazloženje u okviru Preporuke 8, tačka ii) Nedostaci u sudskom obrazloženju.
[139] U 13 predmeta okončanih sporazumom o priznanju krivnje novčane kazne izrečene su kao sporedna sankcija uz kaznu zatvora ili uslovnu osudu, a u jednom predmetu novčana kazna bila je jedina sankcija.

optuženih. Međutim, u 14 slučajeva kazni ispod zakonskog minimuma primijenjene su samo glavne sankcije (odnosno kazna zatvora, uslovna osuda ili novčana kazna) (u vezi s Napretkom u implementaciji 9.iv.).

Iako je strateška upotreba sporazuma o priznanju krivnje u predmetima praćenim u okviru Projekta očigledna, još se ne može smatrati institucionalizovanom reformom. Kontinuirana obuka i smjernice i dalje su od ključne važnosti kako bi se na dosljedan i prikladan način uspostavila ravnoteža između blažih kazni, saradnje i sankcija kojima se osigurava naknada štete (u vezi s Napretkom u implementaciji 9.v.).

Sveukupno, sve češća primjena klauzula o saradnji, naloga za oduzimanje imovine i mehanizama naknade štete odražava sve veću usklađenost sa širom upotrebom sporazuma o priznanju krivice u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Međutim, kvalitet i dosljednost obrazloženja presuda na osnovu sporazuma ostaju neujednačeni, pri čemu u 61% analiziranih predmeta nedostaje dovoljno detaljno obrazloženje odluke o kazni, saradnji ili dokazima.

Što se tiče učestalosti primjene sporazuma o priznanju krivnje, podaci koje je dostavio VSTV BiH, a koji se odnose na sve predmete organizovanog kriminala i korupcije u periodu od juna 2024. do juna 2026. godine, pokazuju slične trendove kao u predmetima praćenim u okviru Projekta. U ovom periodu, prema podacima VSTV-a BiH, u ukupno 115 predmeta organizovanog kriminala i korupcije presude na osnovu sporazuma donesene su protiv 148 optuženih u predmetima organizovanog kriminala i 114 u predmetima korupcije (Slika 15).



Slika 15: Broj predmeta/optuženih lica okončanih presudama/osuđenih na osnovu sporazuma o priznanju krivnje u periodu od 1. juna 2024. do 30. jula 2026. godine Izvor podataka: VSTV BiH, august 2026. godine

Pravosudne institucije već su pokazale svoju opredijeljenost usvajanjem Smjernica o sporazumima o priznanju krivnje iz 2026. godine, koje pružaju jasan okvir za stratešku upotrebu sporazuma kao instrumenta politike. Institucije tek trebaju osigurati dosljednu primjenu ovih Smjernica kroz obuku, kao i obavezne i strukturisane preglede, rasprave i konsultacije na institucionalnom nivou, s fokusom na njihovu stratešku primjenu. Paralelno se od sudova očekuje odgovarajući nadzor nad praksom sporazuma o priznanju krivice, koji se ogleda u dobro obrazloženim presudama koje jasno iznose razloge i specifičnosti takvih sporazuma.

Upotreba pravosudnih alata

10

Preporuka

Povećati korištenje finansijskih istraga, privremenog, trajnog i proširenog oduzimanja protivpravno stečene imovinske koristi i omogućiti efikasnu upotrebu vještačenja u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

10.1 VSTV BiH i glavni tužioci, u saradnji sa zemljišnoknjižnim uredima, poreskim upravama, finansijskim institucijama i drugim relevantnim akterima, trebaju proaktivno utvrditi i primijeniti modalitete pristupa finansijskim podacima i podacima o vlasništvu relevantnim za predmete organizovanog kriminala i korupcije i utvrditi efikasne modalitete operativne saradnje.

10.2. VSTV BiH, u saradnji sa glavnim tužiocima BiH, FBiH, RS-a i BD BiH, treba ažurirati obavezujuća uputstva za finansijske istrage, obuhvatajući izazove poput praćenja imovine, privremenog, trajnog i proširenog oduzimanja.

10.3. VSTV BiH, u saradnji sa nadležnim ministarstvima i Pravosudnom komisijom BD BiH, treba osigurati da tužilaštva imaju dovoljne kapacitete za korištenje finansijskih istraga i uvesti modalitete za pravovremeno i kvalitetno finansijsko vještačenje potrebno za efikasno istraživanje i procesuiranje predmeta organizovanog kriminala i korupcije.

10.4. Nadležni organi u BiH, uključujući ministarstva pravde i VSTV BiH, u saradnji sa sudovima i tužilaštvima, trebaju osigurati da regulatorni okvir i sudska praksa sistematski podržavaju efikasnu upotrebu objektivnih i kvalitetnih nalaza i mišljenja vještaka kao dokaza u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Faza implementacije:

Planiranje i priprema

Napredak u implementaciji

10.i. Procenat optužnica za organizovani kriminal i korupciju (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta) koje su potkrijepljene dokazima iz finansijskih istraga.

10.ii. Veći procenat primijenjenih mjera (npr. privremeno, trajno, prošireno oduzimanje imovine) u predmetima organizovanog kriminala i korupcije (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta).

10.iii. Procenat tužilaštava koja koriste ažurirana uputstva i na godišnjem nivou izvještavaju o radnjama povezanim sa imovinom.

10.iv. Broj predmeta (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta) u kojima sudovi izričito potvrđuju da su dokazi pribavljeni vještačenjem bili metodološki jasni, dovoljno potkrijepljeni i efikasno pojašnjeni tokom svjedočenja (kako je navedeno u presudama ili zapisnicima sa sudskog postupka).

10.v. Broj održanih koordinacionih sastanaka sa institucijama koje čuvaju podatke.

10.vi. Memorandumi o razumijevanju potpisani ili ažurirani sa relevantnim institucijama, koji regulišu pristup finansijskim podacima i podacima o vlasništvu.

10.vii. Formalno usaglašen mehanizam ili protokol za operativnu koordinaciju (npr. standardne operativne procedure, radna grupa) sa zemljišnoknjižnim uredima, finansijsko-obavještajnim institucijama i institucijama za provođenje zakona.

10.viii. Broj održanih međuinstitucionalnih radnih sastanaka za izradu nacrta.

10.ix. Usvojena i distribuirana revidirana obavezujuća uputstva.

10.x. Održani sastanci i/ili procjene sa tužilaštvima radi utvrđivanja nedostataka u pogledu kapaciteta.

10.xi. Tužilaštva u svojim godišnjim izvještajima navode da imaju adekvatne kapacitete i pristup finansijskim stručnjacima za provođenje finansijskih istraga.

10.xii. Broj koordinacionih sastanaka sa predstavnicima relevantnih organizacija finansijskih vještaka radi boljeg upravljanja vremenom i standardizovanog pristupa pripremi nalaza i mišljenja vještaka.

10.xiii. Smanjenje prosječnog kašnjenja (u danima) koje se može pripisati pitanjima vezanim za vještake (dostupnost, nepotpuni izvještaji ili odgode radi pojašnjenja) u predmetima organizovanog kriminala i korupcije (prema listi predmeta praćenih u okviru Projekta).

10.xiv. Usvajanje unaprijeđenog regulatornog okvira (zakoni, podzakonski akti, etički kodeks, smjernice itd.) koji osigurava objektivnost, pravičnost, profesionalne standarde i odgovornost vještaka.

Upotreba finansijskih istraga i oduzimanja protivpravno stečene imovinske koristi u predmetima organizovanog kriminala i korupcije u BiH i dalje ne ostvaruje svoj puni potencijal ni kao sredstvo odvraćanja ni kao mehanizam izvršenja. Uprkos određenim institucionalnim naporima da se unaprijede prikupljanje podataka i međuinstitucionalna koordinacija, postojeći mehanizmi ne primjenjuju se sistematski niti dosljedno. Istovremeno, iako dokazi pribavljeni vještačenjem često imaju odlučujuću težinu u postupcima za organizovani kriminal i korupciju, njihova efikasnost ograničena je operativnim nedostacima.

Nalazi:

Preporuka obuhvata dvije međusobno povezane oblasti: jačanje strateške upotrebe finansijskih istraga i oduzimanja protivpravno stečene imovinske koristi u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, te unapređenje kvaliteta, nezavisnosti i efikasnosti dokaza pribavljenih vještačenjem u krivičnim postupcima radi poboljšanja sudskih ishoda. Ovi pravosudni alati objedinjeni su kroz različite podpreporuke sa zajedničkim ciljem da se naglasi njihov poseban značaj za unapređenje efikasnog pravosudnog odgovora na organizovani kriminal i korupciju.

Iako su poduzeti određeni institucionalni koraci ka unapređenju prikupljanja podataka i koordinacije, poput napora pravosudnih institucija da potpišu memorandume o razumijevanju i sporazume o saradnji sa drugim relevantnim institucijama, upotreba alata iz finansijskih istraga ostaje ograničena, neujednačena i uglavnom spontana (u vezi s Napretkom u implementaciji 10.vi.). Stvarna primjena drugih postojećih mehanizama i dalje predstavlja značajan izazov. Praćenje sudskih postupaka potvrđuje da se protivpravno stečena imovinska korist često ne istražuje ili ne oduzima, pri čemu je prošireno oduzimanje gotovo u potpunosti odsutno iz okončanih predmeta. Ovi nedostaci direktno utiču na strateški cilj oduzimanja protivpravno stečene imovinske koristi strukturama organizovanog kriminala i korupcije, kao i na strateški cilj odvraćanja od organizovanog kriminala i korupcije te širi cilj njegovog smanjenja.

U krivičnim postupcima za organizovani kriminal i korupciju nalazi vještaka često imaju odlučujuću dokaznu težinu. Projekat je uočio operativna ograničenja koja se ponavljaju, posebno široko postavljene ili nedovoljno precizno određene naredbe za vještačenje, nepotpuno dostavljanje dokaznog materijala imenovanim vještacima i procesna kašnjenja koja proizlaze iz ograničene dostupnosti vještaka (u vezi s Napretkom u implementaciji 10.iv. i 10.xiii.).

Promjene u normativnom okviru

Provedba pravnog okvira koji se odnosi na finansijske istrage, privremeno, trajno i prošireno oduzimanje protivpravno stečene imovinske koristi ostaje nedosljedna i uglavnom se odvija na ad hoc osnovi, kao što je ranije istaknuto u Javnom izvještaju Projekta za 2024. godinu (u vezi s Napretkom u implementaciji 10.ix.).

U decembru 2022. godine započeo je proces izrade Nacrta zakona o oduzimanju i upravljanju imovinom stečenom krivičnim djelom na nivou BiH, koji je još u toku. Usvajanje ovog zakonskog akta važno je za efikasno oduzimanje i upravljanje prihodima i imovinskom koristi proisteklim iz krivičnih djela. Sveobuhvatan pravni okvir koji uključuje standarde Direktive EU 2024/1260 o povratu i oduzimanju imovine i preporuke MONEYVAL-a neophodan je za otklanjanje nedostataka u postojećem zakonodavnom okviru (također u vezi s preporukom 2).

Podaci koje je VSTV BiH dostavio za 2024. i 2025. godinu potkrepljuju zapažanja projektnog tima (vidjeti slike 16 i 17), jer pokazuju da je ujednačena i proaktivna primjena alata za oduzimanje imovine i dalje izuzetak, a ne pravilo.

Iako je ostvaren određeni napredak, poput unaprijeđenog prikupljanja podataka u sistemu za automatsko upravljanje tužilačkim predmetima i prepoznavanja finansijskih istraga kao zasebne, mjerljive aktivnosti u okviru normi, to još nije rezultiralo mjerljivim povećanjem napora za strateško oduzimanje protivpravno stečene imovinske koristi (u vezi s Napretkom u implementaciji 10.iii.). Na osnovu konsultacija sa nosiocima pravosudnih funkcija, pristup pravovremenim i povjerljivim finansijskim podacima i dalje predstavlja veliki izazov, pri čemu tužioci prijavljuju kašnjenja koja narušavaju efikasnost tekućih istraga.

VSTV BiH je u septembru 2024. godine usvojio Uputstvo kojim se glavni tužioci u BiH obavezuju da donesu opšte obavezujuće uputstvo za svoja tužilaštva o prikupljanju razvrstanih podataka o oduzimanju protivpravno stečene imovinske koristi i uspostavljanju internih mehanizama koordinacije.[140] U roku od 30 dana od usvajanja Uputstva, glavni tužioci u BiH izdali su obavezujuća uputstva i uspostavili mehanizme za praćenje njihove primjene (u vezi s Napretkom u implementaciji 10.ix.).

U decembru 2025. godine VSTV BiH je analizirao primjenu Smjernica za uspostavljanje internog mehanizma

[140] VSTV BiH, Uputstvo za popunjavanje evidencije za predmete koji se odnose na oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi u 2024. godini: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwisz8DlxOqOAxXMRfEDHczGM-AQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fvstv.pravosudje.ba%2Fvstvfo-api%2Fvijest%2Fdownload%2F116220&usg=AOvVaw0BAkoGOY-vDTmRLeBsmgmv&opi=89978449

koordinacije u tužilaštvima u vezi s oduzimanjem nezakonito stečene imovinske koristi, koje uključuju redovne povratne informacije tužilaštava. Analiza je pokazala da je većina tužilaštava redovno dostavljala izvještaje. Međutim, izvještaji su uključivali slučajeve nepotpunih ili netačnih podataka, korištenja pogrešnih obrazaca i nedosljednog unosa podataka u (T)CMS. Radi rješavanja ovih problema, Odjel za pravosudnu analitiku i izvještavanje VSTV-a BiH dao je upute tužilaštvima, s ciljem osiguravanja dosljedne primjene Smjernica i pouzdanih podataka o povratu imovine za 2025. godinu.[141]

Izvještaj MONEYVAL-a iz 2024. godine prepoznaje napredak BiH kroz završetak sveobuhvatne Nacionalne procjene rizika. Međutim, BiH treba pokazati opipljive rezultate u pogledu usvajanja ključnih zakonskih i podzakonskih okvira koji se odnose na oduzimanje imovine, ciljane finansijske sankcije, primjenu zakonodavnog okvira za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (AML/CFT), uspostavljanje funkcionalnog registra stvarnih vlasnika i provedbu efikasne međuinstitucionalne koordinacije. U maju 2026. godine vlasti u BiH usvojile su Zakon o ograničavanju raspolaganja imovinom s ciljem sprečavanja terorizma, finansiranja terorizma i finansiranja širenja oružja za masovno uništenje.

BiH je 19. juna 2026. godine stavljena pod pojačani međunarodni finansijski nadzor nakon što ju je Radna grupa za finansijske mjere protiv pranja novca (FATF) uvrstila na takozvanu sivu listu zemalja sa nedostacima u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Jedan ključni zahtjev koji BiH nije ispunila odnosi se na Nacrt zakona o oduzimanju i upravljanju imovinom stečenom krivičnim djelom na nivou BiH. Osim toga, vlasti u entitetu FBiH nisu uspostavile funkcionalan registar stvarnih vlasnika privrednih društava, što se smatra standardom u borbi protiv finansijskih zloupotreba. Iako uvrštavanje BiH na sivu listu FATF-a ne rezultira sankcijama, ono može imati ekonomske posljedice, poput pojačanog nadzora finansijskih tokova i produženih rokova plaćanja. Uklanjanje BiH sa sive liste zavisit će ne samo od zakonskih izmjena nego i od organa za provođenje zakona, te sposobnosti tužilaštava i sudova da u praksi efikasno primjenjuju i provode potrebne mjere.[142]

U BiH zakonodavni okvir kojim se uređuje vještačenje u velikoj mjeri je usklađen sa najboljim praksama i standardima; ipak, neujednačen je među entitetima i ne provodi se adekvatno u praksi. Obuhvata četiri zakona o krivičnom postupku i dva entitetska zakona o vještacima, koji uređuju ukupnu ulogu i dužnosti

[141] VSTV BiH, Informacija o primjeni Smjernica za uspostavljanje internog mehanizma koordinacije u tužilaštvima u vezi s oduzimanjem nezakonito stečene imovinske koristi, 11. decembar 2025. godine, interni dokument VSTV-a BiH.
[142] FATF, Mjere Bosne i Hercegovine za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, dostupno na: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Bosnia-Herzegovina-MER-2024.html [pristupljeno 24. juna 2026].

vještaka. Zakon o vještacima FBiH i Zakon o vještacima RS-a razlikuju se po strukturi i primjeni, a takvi zakoni ne postoje na državnom nivou niti u BD BiH. Tužilaštvo BiH, Sud BiH i odgovarajuće pravosudne institucije u BD BiH primjenjuju odredbe odgovarajućih zakona o krivičnom postupku i koriste vještake sa postojećih entitetskih lista. Paralelno, izostaje ujednačen etički okvir za cijeli sistem, kao i dosljedni zahtjevi za osiguravanje kvaliteta metodologije vještaka i pojašnjenja na sudu u svim jurisdikcijama.

Praktična primjena finansijskih istraga, privremenog, trajnog i proširenog oduzimanja protivpravno stečene imovinske koristi

Jedan od ključnih principa krivičnog prava jeste da niko ne smije zadržati imovinsku korist, prihod, dobit ili drugi oblik koristi od imovinske koristi pribavljene izvršenjem krivičnog djela.[143] Stoga je istraživanje postojanja, tokova i iznosa protivpravno stečene imovinske koristi koju je pribavilo lice osumnjičeno i optuženo za organizovani kriminal i korupciju obaveza aktera uključenih u borbu protiv takvih krivičnih djela. Osim toga, zahtijevanje i odlučivanje o oduzimanju protivpravno stečene imovinske koristi promoviše se kao snažno i važno sredstvo borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Kada se uspješno primijeni, oduzimanje protivpravno stečene imovinske koristi ima potencijal ne samo da odvrati druge od činjenja krivičnih djela i očuva vladavinu prava, nego i da zaštiti zakonito poslovanje, poveća javne prihode i doprinese javnosti korištenjem oduzete imovine u korisne javne svrhe.[144]

Prema podacima VSTV-a BiH, u 2024. godini je od 15 tužilaštava uključenih u različite aspekte oduzimanja protivpravno stečene imovinske koristi, 53% pokrenulo finansijske istrage. Tokom 2025. godine, od 18 takvih tužilaštava, 50% pokrenulo je finansijsku istragu.

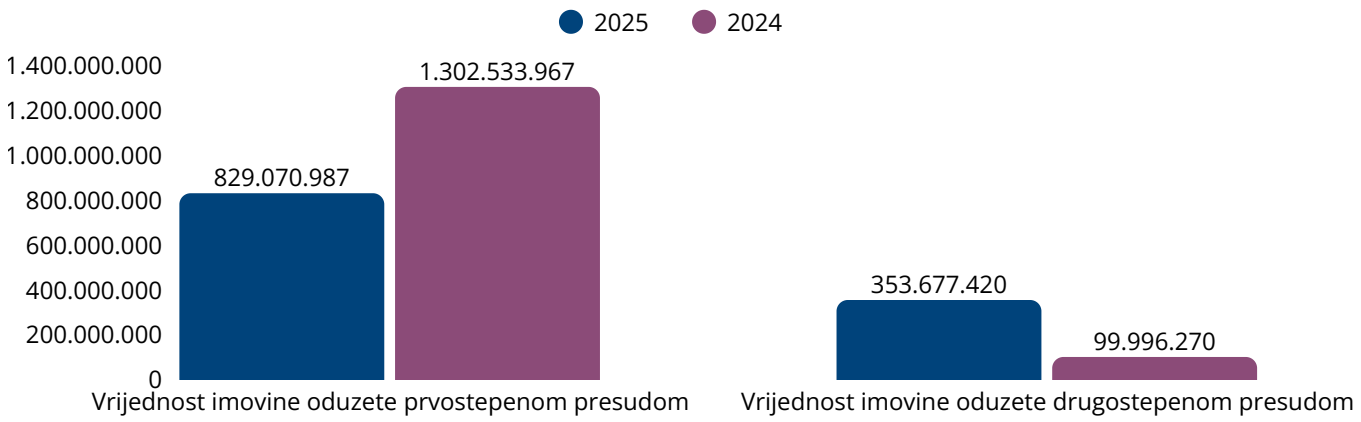
U okviru finansijskih istraga tužilac može podnijeti obrazložen prijedlog nadležnom sudu za određivanje privremenih mjera osiguranja imovine radi oduzimanja, kada postoje osnovi sumnje da takva imovina predstavlja korist stečenu krivičnim djelom. Privremene mjere mogu uključivati, između ostalog, privremeno oduzimanje, zapljenu, zabranu korištenja, otuđenja ili raspolaganja, u skladu sa važećim odredbama koje uređuju oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim djelom.

[143] Osnovi za oduzimanje protivpravno stečene imovinske koristi uređeni su članom 110. tačka (a) KZ-a BiH, članom 114. KZ-a FBiH, članom 8. KZ-a RS-a i članom 114. KZ-a BD BiH.
[144] Kantonalno tužilaštvo Tuzlanskog kantona, okrugli sto „Oduzimanje protivpravno stečene imovinske koristi kao snažno sredstvo borbe protiv teškog kriminala i korupcije", dostupno na: https://pravosudje.ba/vstvfo/E/100/article/147521

Prema podacima VSTV-a BiH, tokom 2024. godine tužilaštva su zatražila ukupno 24 privremene mjere, od kojih su nadležni sudovi u BiH odredili ukupno 22. U 2025. godini, od 23 zatražene privremene mjere, nadležni sudovi u BiH odredili su ukupno 28.

Privremene mjere povećavaju vjerovatnoću efikasnog trajnog oduzimanja imovine u krivičnim postupcima koji rezultiraju osuđujućim presudama. Međutim, njihovo određivanje ne dovodi nužno do trajnog oduzimanja u svim predmetima; obrnuto, trajno oduzimanje može biti naloženo u predmetima u kojma privremene mjere prethodno nisu određene.

Prema podacima VSTV-a BiH o trajnom oduzimanju koje su sudovi naložili u krivičnim postupcima tokom 2024. i 2025. godine, prvostepeni sudovi su u 2024. godini oduzeli približno 13 puta veću vrijednost protivpravno stečene imovinske koristi od drugostepenih sudova u istoj godini. U 2025. godini ova razlika značajno je smanjena, pri čemu su prvostepeni sudovi oduzeli približno 2,3 puta veću vrijednost protivpravno stečene imovinske koristi u poređenju sa drugostepenim sudovima. (Slika 16).

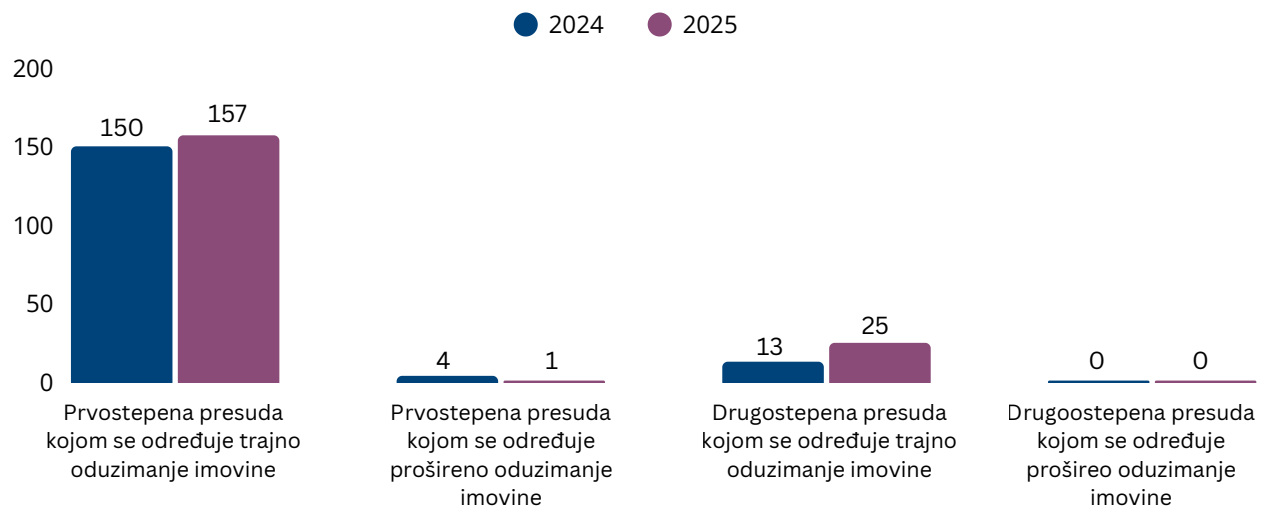


Slika 16: Vrijednost imovine predložene za oduzimanje i pravosnažno oduzete imovine u 2024. i 2025. godini
Izvor podataka: VSTV BiH, august 2026. godine

Među osam osuđenih lica u predmetima praćenim tokom izvještajnog perioda, protivpravno stečena imovinska korist oduzeta je od tri fizička lica i jednog pravnog lica u ukupnom iznosu od 1.476.482 KM (738.240 eura). Za ostale osuđene optužene oduzimanje nije provedeno iz različitih razloga, uključujući to da tužilaštvo u optužnici nije utvrdilo iznos protivpravno stečene imovinske koristi i da optuženi izvršenim krivičnim djelom nije pribavio protivpravnu imovinsku korist.

Praksa sudova u BiH u pogledu oduzimanja imovine ostaje dosljedna u 2024. i 2025. godini, uz manje razlike.

Prošireno oduzimanje nije primijenjeno u pravosnažno okončanim predmetima u 2024. i 2025. godini (Slika 17).



Slika 17: Odluke o oduzimanju/proširenom oduzimanju imovine u 2024. i 2025. godini
Izvor podataka: VSTV BiH, august 2026. godine

Procjena uzorka od 141 krivičnih djela sa osuđujućim ishodom od ukupno 269 krivičnih djela u svim predmetima praćenim u okviru Projekta ukazuje na to da je oduzimanje naloženo u 45 slučajeva, što predstavlja 31,9% osuđujućih ishoda. Iako je njegova primjena očigledna, čini se da se oduzimanje primjenjuje neujednačeno i bez cjelovitog strateškog pristupa. Iako neka krivična djela nisu imala finansijske aspekte (npr. krivotvorenje isprava, kršenje zakona od strane sudije, ometanje pravosuđa, krivotvorenje ili uništenje poslovnih knjiga ili isprava, krivotvorenje dokaza, ugrožavanje sigurnosti itd.), ovi podaci ipak pokazuju da se finansijske istrage, privremeno, trajno i prošireno oduzimanje nedovoljno koriste kao strateški alati u odgovoru na organizovani kriminal i korupciju.

Uprkos postepenom napretku, poput ažurirane funkcionalnosti CMS-a, povećanog broja mjera zamrzavanja i oduzimanja imovine velike vrijednosti u izolovanim slučajevima, institucije u BiH još nisu razvile dosljedan niti strateški pristup finansijskim istragama u postupcima za organizovani kriminal i korupciju (u vezi s Napretkom u implementaciji 10.iii.).

Gotovo potpuno odsustvo proširenog oduzimanja i neujednačena institucionalna primjena osnovnih istražnih alata ukazuju na potrebu za unapređenjem prakse.

Kao naredne korake, nadležni organi trebaju poduzeti aktivnosti radi značajnog jačanja mehanizama identifikacije, praćenja, privremenog i trajnog oduzimanja imovinske koristi

stečene krivičnim djelom, oslanjajući se na utvrđene dobre prakse i uspješna iskustva tužilaštava koja su postigla pozitivne rezultate u ovoj oblasti. Međuinstitucionalnu saradnju treba unaprijediti jačanjem okvira koordinacije i poboljšanim aranžmanima razmjene podataka. Tužiocima je potreban kontinuiran pristup stručnim finansijskim analizama i bržim, sigurnijim kanalima za pribavljanje osjetljivih informacija o vlasništvu i bankovnim računima, a jačanje međuinstitucionalne saradnje i praćenje institucionalne primjene obavezujućih uputstava ostaju ključni prioriteti. Finansijske istrage trebaju biti sistematski ugrađene kao proaktivna i rutinska komponenta istražne prakse, umjesto da ostanu pretežno reaktivne ili ad hoc prirode. Paralelno, veću pažnju treba posvetiti efikasnoj identifikaciji i povratu protivpravno stečene imovinske koristi, uključujući dosljedniju primjenu režima proširenog oduzimanja. Ove mjere ključne su za ostvarivanje strateškog cilja oduzimanja protivpravno stečene imovinske koristi kriminalnim mrežama i jačanje šireg preventivnog i odvraćajućeg efekta krivičnopravnog odgovora na organizovani kriminal i korupciju.

Praktična primjena vještačenja i njegov uticaj na efikasno suđenje

Zakonito, nepristrasno i stručno angažovanje vještaka predstavlja važan preduslov za efikasno provođenje pravde, služeći kao veza između složenih finansijskih/tehničkih činjenica i pravne kvalifikacije. Slabosti na ovoj poveznici mogu uticati i na procesnu efikasnost i na percepciju pravičnosti postupka.

Nalazi iz praćenja sudskih postupaka u okviru Projekta ukazuju na to da kvalitet vještačenja i njegova dokazna vrijednost mogu imati presudan uticaj na ishod postupaka koji se vode za krivična djela organizovanog kriminala na visokom nivou. U 11 (ili 25%) predmeta organizovanog kriminala i korupcije praćenih u okviru Projekta,[145] sudska obrazloženja pridavala su značajnu težinu tome da li su nalazi vještaka dovoljno precizni, metodološki objašnjeni i efikasno pojašnjeni kroz svjedočenje, uključujući slučajeve u kojima su slabosti u dokazima pribavljenim vještačenjem doprinijele nepovoljnim dokaznim ocjenama.

U praćenim predmetima uzroci nekvalitetno pripremljenih nalaza i mišljenja vještaka višestruki su i mogu odražavati različite, ponekad preklapajuće mehanizme, uključujući: (i) neprecizne, nejasne i/ili preširoko postavljene tužilačke/sudske naredbe; (ii) nepotpuno ili loše organizovano dostavljanje osnovnog materijala vještacima; (iii) ograničeno procesno planiranje svjedočenja vještaka (uključujući nedovoljno vremena za pojašnjenja i unakrsno ispitivanje); (iv) ograničenja dostupnosti koja utiču na

[145] Izračun ne uključuje nove predmete preuzete za praćenje jer su u početnoj fazi glavnog pretresa.

zakazivanje ročišta; i (v) slabosti institucionalnih garancija nezavisnosti i odgovornosti vještaka.

i) Praćenjem sudskih postupaka uočeno je da neprecizne, nejasne i/ili preširoko postavljene tužilačke/sudske naredbe mogu dovesti do nedovoljnih i nejasnih nalaza vještaka, a zatim i do neadekvatnog nastupa vještaka u sudnici. Na primjer, u tri pravosnažno okončana predmeta od navedenih 11, sud je oslobodio optužene prvenstveno zbog neadekvatne analize i svjedočenja vještaka kojeg je angažovalo tužilaštvo, kako je navedeno direktno u odgovarajućim presudama ili utvrđeno na osnovu analize Projekta.

ii) Jednako je važna sposobnost tužilaštva i suda (kada je relevantno) da vještaku dostave svu relevantnu dokumentaciju i druge materijalne dokaze. Međutim, u praksi to nije uvijek slučaj.

iii) U tri predmeta u toku, od prethodno navedenih 11, Projekat također je uočio različite probleme u komunikaciji i koordinaciji između tužilaštva i vještaka tokom istrage, što je kasnije bilo vidljivo na glavnom pretresu tokom svjedočenja ovih vještaka u sudnici.

iv) U pet predmeta u toku ograničena dostupnost i druge profesionalne obaveze vještaka uzrokovale su nepotrebna kašnjenja u postupcima, kako je uočeno tokom praćenja sudskih postupaka. U ovim predmetima vještacima je bilo potrebno dodatno vrijeme za završetak vještačenja ili nisu mogli prisustvovati ročištima na koja su pozvani zbog drugih obaveza.

v) Potrebne su dodatne garancije za osiguravanje nezavisnosti i odgovornosti, objektivnosti i dužne pažnje vještaka te da bi se stranama omogućilo ispitivanje metodologije i zaključaka vještaka u kontradiktornom sistemu. Potrebne su i transparentne prakse imenovanja i angažovanja kako bi se smanjio rizik percepcije pristrasnosti i sukoba interesa.

Kako bi se sistematski podržala efikasna upotreba objektivnih i kvalitetnih nalaza i mišljenja vještaka u postupcima za organizovani kriminal i korupciju, budući koraci trebaju biti usmjereni i na ujednačavanje pravnog okvira za vještake, uspostavljanje sistema disciplinskih postupaka i mjera u slučajevima nestručnosti ili ozbiljne povrede profesionalnih dužnosti, usvajanje etičkog kodeksa za vještake, uspostavljanje sistema/propisa koji će omogućiti objektivne i transparentne standarde ocjenjivanja te jačanje uloge profesionalnih udruženja vještaka u kontroli kvaliteta i odgovornosti.

3) Zaključak

Pravosudni sistem BiH pokazao je značajnu opredijeljenost za unapređenje reformi usmjerenih na jačanje institucionalnog odgovora na organizovani kriminal i korupciju. Izveštajni period su obilježile značajne formalne i institucionalne promjene, uključujući usvajanje regulatornih instrumenata, internih smjernica, mehanizama upravljanja predmetima, alata za ocjenjivanje rezultata rada i unaprijeđenih inicijativa za učenje zasnovano na potrebama. Ove mjere odražavaju postepeni pomak ka strukturisanijem, koordinisanijem pravosudnom sistemu zasnovanom na dokazima. VSTV BiH i druga relevantna pravosudna tijela doprinijeli su ovom napretku podržavajući razvoj politika zasnovanih na nalazima praćenja, procjenama i identifikovanim sistemskim potrebama.

Reforme uvedene tokom ovog izvještajnog perioda uspostavile su važne temelje za unapređenje efikasnosti, kvaliteta i transparentnosti postupaka u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Pravosudne institucije ojačale su pristupe određivanju prioriteta predmeta, institucionalnom nadzoru, osiguravanju kvaliteta rada tužilaštava, stručnom usavršavanju i pristupu pravosudnim informacijama. Veća dostupnost sudskih odluka i pravnih materijala putem centralizovanih platformi predstavlja pozitivan korak ka većoj transparentnosti i dosljednosti sudske prakse.

Istovremeno, konsolidacija ovih reformi ostaje proces koji traje. Iako je normativni i institucionalni okvir znatno napredovao, primjena u pravosudnim institucijama i jurisdikcijama nastavlja se razvijati sporijim tempom. Izazovi ostaju u osiguravanju dosljedne primjene novih mehanizama, unapređenju kvaliteta optužnica, smanjenju kašnjenja u složenim postupcima, jačanju obrazloženja i dosljednosti prakse izricanja kazni i efikasnijoj upotrebi finansijskih istraga, oduzimanja imovine i drugih dostupnih pravosudnih alata. Razlike u praksama transparentnosti, uključujući objavljivanje i dostupnost sudskih obrazloženja, također ukazuju na potrebu za daljnjim praktičnim unapređenjima.

Naredna faza reforme treba biti usmjerena na pretvaranje napretka ostvarenog na institucionalnom i regulatornom nivou u trajna poboljšanja svakodnevne pravosudne prakse. Sveukupno, BiH je uspostavila važne temelje reforme, a efikasnost budućih napora zavisit će od sposobnosti pravosudnih institucija da učvrste ova postignuća i ostvare mjerljive, dosljedne i održive rezultate u cijelom pravosudnom sistemu.

PRILOZI

Prilog I: Detaljna statistička analiza praćenja sudskih postupaka o tome kako praćeni predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa napreduju od optužnice do konačnog ishoda.

Dio I — Od brojčanih podataka o ishodima predmeta do dijagnostičkih pokazatelja

Detaljna dijagnostička analiza toka od optužnice do konačnog ishoda polazi od poznatog reformskog problema. Od pravosudnih institucija često se traži da pokažu ostvarene rezultate u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa. Najvidljiviji posredni pokazatelj obično je stopa osuđujućih presuda. Međutim, ona je i previše neprecizna da bi odgovorila na pitanje na koje se njome obično nastoji odgovoriti.

Stopa osuđujućih presuda može pokazati da je ishod evidentiran. Ona ne može pokazati da li je tužilački predmet bio dobro utemeljen, da li su najteže optužbe opstale, da li je osuđujuća presuda donesena nakon redovnog sudskog postupka u kojem je optužba osporavana ili nakon pregovaranog postupka, da li je sankcija imala značajne posljedice, da li je oduzimanje obuhvatilo protivpravno stečenu imovinsku korist, ili da li je ishod opstao nakon žalbe. Stopa oslobađajućih presuda jednako je nepotpuna. Ona ne može pokazati da li je sud pravilno primijenio standard dokazivanja, da li je predmet trebao drugačije započeti, da li je kašnjenje uticalo na pravosnažnost, ili da li dokumentacija predmeta otkriva nedostatke u dokazima, pravnoj kvalifikaciji ili pojedinačnoj odgovornosti.

Dijagnostička analiza razvijena je zato što su ove razlike važne. Predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa nisu jednostavne procesne jedinice. Jedan predmet može obuhvatati više optuženih, više optužbi, različite teorije odgovornosti, mješovite ishode, sporazume o priznanju krivnje, oslobađajuće i osuđujuće presude, odluke o oduzimanju imovine i žalbe. Ako se sve to svede na jednu oznaku predmeta, broj postaje razumljiv, ali dovodi u zabludu. Osuda sporednog optuženog za lakše krivično djelo može se računati jednako kao osuda glavnog optuženog za najteža krivična djela, uz srazmjerno sankcionisanje i povrat protivpravno stečene imovinske koristi. Također se oslobađajućoj presudi zasnovanoj na pravilnoj sudskoj kontroli može pripisati isti reformski značaj kao oslobađajućoj

presudi uzrokovanoj nedostacima u dokazima, nejasnom pravnom kvalifikacijom, ili kašnjenjem koje se moglo izbjeći.

Metodološki korak nije podrazumijevao stvaranje nove skupine dokaza. Podrazumijevao je preuređivanje informacija kojima je Projekat već raspolagao. Kada su praćeni predmeti dostizali konačne ili druge značajne ishode, timovi su već imali zapažanja sa ročišta, izvještaje o predmetima, analize okončanih predmeta, pravosudne akte, podatke o toku postupaka i informacije o ishodima. Detaljna analiza izdvojila je odabrana obilježja iz te evidencije praćenja i rasporedila ih u zajedničku strukturu kako bi se mogla upoređivati među okončanim predmetima.

U praktičnom smislu, dijagnostička analiza funkcionisala je kao sistematična evidencija. Svako polje predstavljalo je standardno pitanje: težina krivičnog djela, status optuženog, procesni put, prvostepeni ishod, konačni ishod, kazna, oduzimanje imovine, žalba, razlog oslobađanja, trajanje i medijska pažnja. Svaki red predstavljao je jednog optuženog u odnosu na jednu optužbu. Ovaj izbor je važan jer je krivična odgovornost pojedinačna i vezana za konkretnu optužbu. Krivnja se pripisuje optuženom i ispituje u odnosu na konkretan navod. Jedan red za cijeli predmet zanemario bi upravo one razlike koje je analiza trebala sačuvati. Evidencija je stoga omogućila postavljanje istog pitanja za svaki okončani predmet bez gubitka mogućnosti povratka izvornom materijalu praćenja.

Detaljnu analizu najbolje je razumjeti kao povećanje nivoa analitičke preciznosti uz namjerno ograničen statistički pristup. Dijagnostička analiza koristi deskriptivnu statistiku i unakrsne tabele. Ovi alati mogu pokazati kako su ishodi raspoređeni u praćenom uzorku i da li se određena obilježja pojavljuju zajedno češće ili rjeđe. Oni ne dokazuju uzročnost. Ako se optuženi visokog statusa češće pojavljuju u određenoj kategoriji ishoda predmeta, tabela ne dokazuje povlašteno postupanje ili nedopušten uticaj. Ako predmeti koji privlače veliku pažnju javnosti pokazuju drugačiju raspodjelu ishoda, tabela ne dokazuje da je medijska pažnja uticala na ishod. Ona identifikuje odnos koji zahtijeva objašnjenje.

Zbog toga je naredni korak uvijek povratak dokumentaciji predmeta. Statistički pokazatelj pokreće istraživanje radi objašnjenja; on ga ne završava. Kada detaljna analiza učini neki odnos vidljivim, analiza se vraća izvještajima o predmetima, ročištima, optužnicama, presudama, žalbenim odlukama i analizama okončanih predmeta na kojima se tabela zasniva. Pitanje tada glasi: koji predmeti stvaraju taj obrazac, šta se u tim predmetima dogodilo, koja objašnjenja dokumentacija potkrepljuje i koja alternativna objašnjenja moraju ostati otvorena?

Ovo kretanje u oba smjera glavna je vrijednost dijagnostičke analize. Obrazac bez dokumentacije predmeta samo je povezanost za koju se traži objašnjenje. Uvjerljivo

objašnjenje u jednom predmetu samo je primjer, osim ako se može provjeriti u odnosu na širi skup praćenih predmeta. Detaljna analiza omogućava Projektu da se kreće između ova dva nivoa: od spisa predmeta do strukturisanog obrasca i od obrasca nazad do spisa predmeta.

Dio II — Šta dijagnostička analiza čini vidljivim

Obrasce u nastavku ne treba tumačiti kao nalaze koji se jednako primjenjuju na sve jurisdikcije. Oni su analitički pokazatelji izvedeni iz praćenih uzoraka pravosnažno okončanih predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa širom regiona. Njihova svrha je pokazati šta zbirni podaci sami po sebi ne mogu objasniti i gdje dokaze iz praćenja sudskih postupaka, pregled pravosudnih akata, analizu toka postupaka, institucionalne podatke i konsultacije treba detaljnije razmotriti.

Kada je dijagnostička analiza proizvela provjerene nalaze specifične za pojedinu jurisdikciju, potvrđene iz više izvora, ti nalazi odraženi su u odgovarajućim poglavljima o jurisdikcijama. Ovaj dio ima drugačiju svrhu. On ispituje šta postaje vidljivo kada se konačni ishodi razlože na obilježja koja zbirne statistike obično objedine. Izdvaja šire regionalne pokazatelje koji su se pojavili kada su praćeni ishodi razvrstani prema optuženom, optužbi, težini, procesnom putu, toku žalbenog postupka, sankciji, oduzimanju imovine i trajanju. Time se identifikuju reformska pitanja koja zahtijevaju precizniji odgovor.

1. Zbirne stope osuđujućih presuda mogu prikriti suprotne stvarnosti

Prvi pokazatelj je metodološki, ali temeljan: stopa osuđujućih presuda nije isto što i ostvareni rezultati. Ona je polazna tačka. Sama po sebi ne može pokazati kakva je osuđujuća presuda evidentirana, protiv koga, po kojoj optužbi, kroz koji postupak, nakon kakve kontrole, uz koju sankciju i sa kakvim finansijskim posljedicama.

U praćenim uzorcima zbirni podaci koji izgledaju slično mogu odražavati veoma različite stvarnosti. Visoka stopa osuđujućih presuda može ukazivati na dobre rezultate rada sistema, ali može zahtijevati i detaljnija pitanja o tome kako su te presude nastale: da li su uslijedile nakon redovnog sudskog postupka u kojem je optužba osporavana ili pregovaranog postupka, da li su se odnosile na glavne ili sporedne optužene, da li su optužbe visokog nivoa opstale, da li je obrazloženje bilo dovoljno, da li su sankcije bile srazmjerne i da li je uslijedilo oduzimanje imovine kada je to bilo relevantno.

Vrijedi i obratno. Niža stopa osuđujućih presuda, posebno u predmetima u kojima je optužba osporavana, ne pokazuje automatski nespremnost sudova ili institucionalnu slabost. Ona može odražavati pravilnu primjenu standarda dokazivanja u krivičnom postupku. Također može ukazivati na nedostatke u dokazima, nestabilnu pravnu kvalifikaciju, nedovoljnu individualizaciju odgovornosti, kašnjenje ili nedostatke nastale prije sudskog postupka.

Dijagnostička analiza stoga mijenja pitanje. Ona ne pita da li je stopa osuđujućih presuda visoka ili niska kao cilj sam po sebi. Pita šta taj broj obuhvata. Kada se osuđujuće presude, oslobađajuće presude i drugi ishodi razvrstaju, isti zbirni pokazatelj može otkriti pregovarano pravosuđe, osporavano dokazivanje, korekcije u žalbenom postupku, ponovljeni postupak, pritisak zastarjelosti, ograničene posljedice sankcionisanja, ili izostanak daljnjih mjera finansijske prirode. Zajedno iskazani mogu proizvesti razumljiv statistički podatak; razdvojeni postaju informacije relevantne za reformu.

2. Suštinski problem koji se ponavlja jeste usklađenost činjenica, dokaza i zakonskih obilježja

Najvažniji suštinski pokazatelj nije da „sudovi ne osuđuju" ili da „tužioci ne vrše krivično gonjenje". Pitanje koje se ponavlja jeste usklađenost. Predmeti organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa često postaju ranjivi u trenutku kada se činjenični opis, dokazi, pravna kvalifikacija, pojedinačna odgovornost i sudsko obrazloženje moraju međusobno uskladiti.

U praćenom poduzorku pravosnažno okončanih predmeta u kojima je optužba osporavana u toku redovnog sudskog postupka, ishodi bez osuđujuće presude bili su najbliže povezani sa problemima u pogledu dokaza i pravnog oblikovanja predmeta. Razlozi vidljivi u dokumentaciji predmeta uglavnom pripadaju istoj skupini: nedostatak dokaza, nedokazana zakonska obilježja, pogrešna ili nestabilna pravna kvalifikacija, nejasan činjenični opis, nedostaci u optužnici, ili slaba povezanost između radnji optuženog i krivičnog djela koje mu se stavlja na teret. Ovo nisu samo tehnička pitanja. U predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa ona određuju da li predmet može izdržati kontradiktorno ispitivanje, da li presuda može biti dosljedno obrazložena, da li može opstati u žalbenom postupku, i da li javnost može razumjeti pravnu osnovu ishoda.

Zbog toga je usklađenost važnija od vrste ishoda predmeta. Osuđujuća presuda nije značajan pokazatelj ostvarenih rezultata ako se odnosi na lakšu optužbu, sporednog optuženog, ograničeno obrazloženje ili izostanak finansijskih posljedica. Oslobađajuća presuda nije institucionalni neuspjeh ako dokazi nisu dokazali optužbu. Reformsko pitanje je da li se predmeti visokog nivoa biraju, optužbe podižu,

potkrepljuju, ispituju i obrazlažu na način koji povezuje činjenice sa zakonskim obilježjima, a zakonska obilježja sa individualnom odgovornošću.

3. Težina, status optuženog i vidljivost predstavljaju pokazatelje koji zahtijevaju pažljivo objašnjenje

U nekoliko praćenih uzoraka čini se da obrasci ishoda predmeta variraju prema težini krivičnog djela, ulozi optuženog, statusu optuženog, ili vidljivosti u javnosti. Ovim obrascima treba pažljivo pristupiti. Oni ne dokazuju nedopušten uticaj, selektivnu pravdu ili institucionalnu nespremnost za djelovanje. Podaci o ishodima ne mogu utvrditi motiv, pritisak ili zarobljenost institucija.

Istovremeno, takvi obrasci ne mogu se odbaciti kao puka tehnička pitanja. U predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa razlike povezane sa težinom, statusom ili vidljivošću posebno su osjetljive jer se odnose na predmete u kojima se jednakost pred zakonom, otpornost institucija i povjerenje javnosti najvidljivije stavljaju na provjeru.

Postoje legitimna objašnjenja. Teži predmeti i predmeti koji uključuju optužene višeg statusa mogu biti složeniji u pravnom i dokaznom smislu. Mogu uključivati složenije činjenične strukture, strategije odbrane sa većim resursima, veće poteškoće u dokazivanju umišljaja, hijerarhije, koristi ili individualnog doprinosa i veću vjerovatnoću žalbe ili procesnog osporavanja. Niža stopa osuđujućih presuda ili složenija struktura ishoda u takvim predmetima stoga može odražavati veći teret dokazivanja i pravilnu primjenu standarda dokazivanja u krivičnom postupku.

Međutim, isti obrazac može otvoriti i pitanja na koja sistem mora biti sposoban odgovoriti. Kada predmeti velike težine ili predmeti protiv optuženih visokog statusa rezultiraju izostankom osuđujuće presude, ublaženim optužbama, ograničenim sankcijama, odgođenom pravosnažnošću ili izostankom vidljivih daljnjih mjera finansijske prirode, javnosti može biti teško razlikovati dokaznu složenost od neujednačenih kapaciteta, institucionalnog opreza, nedosljedne prakse ili mogućih efekata pritiska. Dijagnostička analiza ne može odlučiti između ovih objašnjenja samo na osnovu podataka o ishodima. Njena vrijednost je u identifikovanju predmeta u kojima su institucijama potrebni posebno jasna obrazloženja, kvalitetniji podaci, transparentna komunikacija u granicama pravičnog suđenja, i mehanizmi povratnih informacija koji mogu pokazati da li ishodi odražavaju pravno relevantne faktore, a ne neobjašnjena odstupanja.

4. Pravosnažnost nije isto što i efikasnost

Pravosnažan ishod neophodan je za pravnu sigurnost, ali sam po sebi nije dokaz efikasnosti. Pravosnažnost pokazuje da je predmet dostigao krajnju tačku. Ne pokazuje da li je put do te tačke bio pravovremen, srazmjeran, efikasan u pogledu korištenja resursa ili sposoban omogućiti institucionalno učenje.

Dijagnostička analiza pokazuje zašto je put do pravosnažnosti važan. Kao ilustrativan primjer, u jednom praćenom poduzorku 21% pravosnažnih ishoda po optužbama promijenjeno je između prvostepene i konačne faze. To znači da svaki peti ishod nije ostao isti nakon preispitivanja. U istom uzorku ponovljeni postupak evidentiran je u 28,4% pravosnažno okončanih predmeta, što znači da je u više od svakog četvrtog predmeta bilo potrebno ponovo proći kroz sistem prije pravosnažnosti. Osim toga, pitanja rokova zastarjelosti bila su povezana sa približno 37% pravosnažnih oslobađajućih ishoda u tom uzorku.

Ove brojke ne znače da je žalba problem. Žalba je procesna garancija. Niti znače da svaki promijenjeni ishod ukazuje na nekvalitetan prvostepeni rad. One pokazuju da pravosnažnost ima svoju historiju i da je ta historija važna za reformu. Ponavljane korekcije, ponovljeni postupci, ponovno procesuiranje ili pritisak zastarjelosti troše institucionalne resurse, nose rizik ugrožavanja rješavanja predmeta zbog zastarjelosti, produžavaju neizvjesnost za optužene i oštećene strane, i ostavljaju predmete od velikog interesa izloženim sumnji javnosti.

Za kreatore politika put do pravosnažnosti može pokazati da li sistem proizvodi trajne ishode ili ponovo troši javne resurse kako bi ispravio, preradio, ili okončao predmete visokog nivoa nakon kašnjenja koje se moglo izbjeći. Također može ukazati na to gdje su u lancu pravosuđa potrebni bolja priprema predmeta, jasnija pravna kvalifikacija, bolje planiranje suđenja, kvalitetnije obrazloženje, dosljednije smjernice žalbenih sudova, i pažljivije upravljanje kašnjenjima.

5. Odgovornost zahtijeva sankcionisanje i daljnje mjere finansijske prirode

Posljednji pokazatelj jeste da osuđujuća presuda nije isto što i puna odgovornost. U predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa ishod je važan ne samo zato što odgovornost može biti utvrđena nego i zato što pravna posljedica treba odgovarati težini krivičnog djela, ulozi optuženog i, kada je relevantno, ekonomskoj logici njegovog postupanja.

Među praćenim pravosnažnim osuđujućim ishodima u uzorcima okončanih predmeta, oduzimanje imovine naloženo je u približno 31%. Drugim riječima, u oko

predmeta, oduzimanje imovine naloženo je u približno 31%. Drugim riječima, u oko sedam od deset pravosnažnih osuđujućih ishoda nalog za oduzimanje imovine nije bio vidljiv u praćenom konačnom ishodu. Ovaj podatak treba pažljivo tumačiti. Svaka osuđujuća presuda ne uključuje nužno prepoznatljivu protivpravno stečenu imovinsku korist ili pravni osnov za oduzimanje. Međutim, u predmetima organizovanog kriminala i korupcije daljnje mjere finansijske prirode dovoljno su značajne da njihovo odsustvo iz vidljivog ishoda zahtijeva pažnju.

Sistem može osuditi, a da ništa ne povrati. Može osuditi i izreći uslovnu sankciju, zamijeniti je ili na drugi način ograničiti njene praktične posljedice. Može osuditi nosioca javne funkcije, a nedovoljno razmotriti posljedice u vezi s funkcijom ili ekonomske posljedice. Broj osuđujućih presuda tretira ove ishode kao jednakovrijedne oblike odgovornosti, iako u stvarnosti to nisu.

Reformsko pitanje je stoga da li ishodi predmeta organizovanog kriminala i korupcije visokog nivoa imaju značajne pravne, kaznene, odvraćajuće, restorativne i finansijske posljedice kada to zakon i činjenice omogućavaju. Oduzimanje i povrat imovine nisu sporedni elementi osuđujuće presude. Oni su među ključnim načinima na koje krivično pravosuđe odgovara na ekonomske podsticaje koji stoje iza organizovanog kriminala i korupcije.

Dio III — Šta dijagnostička analiza znači

Dijagnostičku analizu ne treba tumačiti kao izvor potpuno novog skupa nalaza odvojenog od redovnog praćenja u okviru Projekta ili od pitanja koja se do sada mogu smatrati općepoznatim. Mnoga pitanja koja ona otvara – nedostaci u dokazima, nestabilna pravna kvalifikacija, razlike između pregovaranih ishoda i ishoda nakon osporavanja optužbe, korekcije u žalbenom postupku, odgođena pravosnažnost, ograničeno oduzimanje imovine i neujednačene posljedice sankcionisanja – već su se pojavljivala kroz posmatranje ročišta, pregled pravosudnih akata, završne analize predmeta i rad na politikama. Doprinos dijagnostičke analize je drugačiji. Ona tim pitanjima daje sistematičniju dokaznu osnovu. Pokazuje da li se pojavljuju kao izolovani primjeri ili obrasci koji se ponavljaju; da li su raspoređeni u cijelom skupu praćenih predmeta ili koncentrisani u određenim poduzorcima; da li ih zbirne statistike prikrivaju; i gdje dokumentaciju predmeta treba pažljivije pročitati prije nego što se odgovorno može ponuditi objašnjenje.

Ovo je posebno važno jer isto pitanje može imati više uvjerljivih objašnjenja. Niska stopa osuđujućih presuda nakon redovnog sudskog postupka u kojem je optužba osporavana može se tumačiti kao suzdržanost sudova, propuste u radu tužilaštava, pravilna primjena standarda dokazivanja, nedostatak dokaza, složenost predmeta,

kašnjenje, ili neka kombinacija navedenog. Visoka stopa osuđujućih presuda može se tumačiti kao efikasnost, ali također može u velikoj mjeri zavisiti od pregovaranih postupaka, lakših optužbi, sporednih optuženih ili ograničenih posljedica sankcionisanja. Obrazac povezan sa statusom optuženog ili težinom može izazvati zabrinutost u pogledu jednakosti pred zakonom, ali također može odražavati veći teret dokazivanja, odbranu sa većim resursima ili složenost dokazivanja hijerarhije, umišljaja i koristi. Dijagnostička analiza ne bira između ovih objašnjenja statističkom tvrdnjom. Ona čini konkurentna objašnjenja vidljivim i pokazuje koji su dodatni dokazi potrebni da bi se ona razlikovala. Na primjer:

- Zbirne stope osuđujućih presuda često izgledaju kao prebrz odgovor na pitanje ostvarenih rezultata. Mogu sugerisati da osuđujuća presuda znači uspjeh, oslobađajuća presuda neuspjeh, pravosnažnost završetak, a oduzimanje imovine finansijsku odgovornost. Dijagnostička analiza usporava takvu refleksnu reakciju. Previše neprecizno pitanje „koliko osuđujućih presuda?" pretvara u skup pitanja na koja institucije zapravo mogu odgovoriti.

- Kada zbirne stope osuđujućih presuda izgledaju visoke, naredno pitanje nije da li je sistem efikasan samo zato što osuđuje. Pitanje je da li su osuđujuće presude potkrijepljene pravičnim postupkom, djelotvornom odbranom, obrazloženim presudama, srazmjernim sankcijama, opstankom nakon žalbe i daljnjim mjerama finansijske prirode.

- Kada stope osuđujućih presuda izgledaju niske u redovnim sudskim postupcima u kojima je optužba osporavana, naredno pitanje nije da li sudovi nisu spremni osuđivati. Pitanje je da li dokumentacija predmeta ukazuje na nedostatak dokaza, probleme pravne kvalifikacije, nejasnu pojedinačnu odgovornost, izradu optužnice, upravljanje sudskim postupkom, kašnjenje, ili pravilnu sudsku kontrolu.

- Kada pregovarani ishodi čine veliki dio ostvarenih osuđujućih rezultata, naredno pitanje nije da li su postupci na osnovu priznanja krivnje ili skraćeni postupci dobri ili loši u apstraktnom smislu. Pitanje je da li se koriste uz procesne garancije: činjeničnu osnovu, srazmjernost, sudsko obrazloženje, smanjenje kazne, ulogu optuženog, vrijednost saradnje i oduzimanje imovine.

- Kada ishodi variraju prema težini krivičnog djela, statusu optuženog ili vidljivosti u javnosti, naredno pitanje nije da li obrazac dokazuje uticaj. On to ne dokazuje. Pitanje je da li sistem može objasniti obrazac kroz pravno relevantne faktore: složenost predmeta, teret dokazivanja, strategiju odbrane, hijerarhiju, umišljaj, korist, tok žalbenog postupka, obrazloženje, sankcionisanje, ili druga obilježja vidljiva u dokumentaciji.

- Kada pravosnažnost uslijedi nakon žalbe, ponovljenog postupka ili pritiska rokova zastarjelosti, naredno pitanje nije da li je žalba problem. Pitanje je da li ponovljene korekcije ili ponovno procesuiranje ukazuju na probleme u pripremi predmeta, planiranju sudskog postupka, obrazloženju presude, procesnom kontinuitetu, povratnim informacijama žalbenih sudova, ili upravljanju kašnjenjima.

- Kada osuđujuće presude ne uključuju oduzimanje imovine ili značajne posljedice sankcionisanja, naredno pitanje nije samo da li je optuženi proglašen krivim. Pitanje je da li je osuđujućom presudom oduzeta protivpravno stečena imovinska korist, izrečena srazmjerna sankcija, razmotrene posljedice u vezi s funkcijom kada je to relevantno i osigurana izvršiva odgovornost.

Ova pitanja ne mogu se svesti jedno na drugo. Neka se mogu razmotriti kroz kvalitetnije podatke i sistematičnije institucionalno izvještavanje: da li se ishodi razlikuju prema procesnom putu, da li nakon osuđujuće presude slijedi oduzimanje imovine, da li žalba mijenja prvostepene ishode, da li se ponovljeni postupci ponavljaju, da li rokovi zastarjelosti utiču na pravosnažnost. Druga pitanja zahtijevaju ciljanu reformu prije nego što se mogu pravilno mjeriti. Ako institucije ne evidentiraju na uporediv način ishode po optužbama, razloge korekcija u žalbenom postupku, izvršenje oduzimanja imovine, zamjenu kazne, ili trajanje predmeta, sistem još ne može znati šta njegovi ostvareni rezultati znače.

Daljnji skup pitanja u potpunosti izlazi izvan podataka o ishodima predmeta. Na njih se ne može odgovoriti samo statistikom, niti samo redovnim praćenjem sudskih postupaka, ma koliko pažljivo ono bilo provedeno. Razlog je to što predmet istraživanja više nije samo predmet, ročište, ili presuda. To je profesionalna rutina kroz koju predmet nastaje. Praćenje sudskih postupaka može pokazati ono što postaje vidljivo na sudu: odgode, dokazne sporove, nedostatke u obrazloženju, kašnjenje, procesne izbore, žalbene ishode, sankcionisanje i oduzimanje imovine. Pregled pravosudnih akata može pokazati kako se odluke pišu i obrazlažu. Dijagnostička analiza može pokazati gdje su obrasci ishoda koncentrisani. Međutim, ovi instrumenti ne mogu u potpunosti pokazati kako se spis formira prije nego što stigne do suda; gdje odgovornost prelazi između policije, tužilaštva, vještaka, sudova i administracije; koji se izbori prave svjesno, a koji po ustaljenoj praksi; kako stručnjaci razumiju svoje uloge; ili koji podsticaji dovode do ponavljanja određenih praksi čak i kada se reformska pravila formalno promijene.

To je granica onoga što ovaj instrument može objasniti, ali ujedno i poveznica sa narednim nivoom istraživanja. Kada dijagnostička analiza identifikuje gdje obrasci ishoda zahtijevaju objašnjenje, pitanje postaje kako relevantna profesionalna rutina

zaista funkcioniše. Kako se bira težak predmet? Kako se pravna kvalifikacija provjerava prije podizanja optužnice? Ko provjerava da li dokazi potvrđuju svako obilježje? Kako se planiraju finansijski dokazi? Kako se raspravlja o preinačenjima u žalbenom postupku i kako se iskustva iz njih usvajaju? Koja se formalna pravila poštuju u praksi, koja se zaobilaze, a koja se smatraju odgovornošću nekog drugog?

Ovo su pitanja implementacije reforme; njima se ispituje da li je reforma doprla do radnih navika, podsticaja i očekivanja kroz koje se predmeti visokog nivoa zaista procesuiraju. Preporuka može biti usvojena na papiru, smjernica izdata, ili baza podataka uspostavljena; ali odlučujuće pitanje je da li ljudi koji provode predmet kroz sistem koriste te alate u trenucima kada se primjenjuje stručna procjena.

I to je ključni doprinos dijagnostičke analize. Ona daje kvalitativnoj procjeni čvršću dokaznu osnovu, olakšava tumačenje statistike i identifikuje gdje pretpostavke o uzročnosti treba provjeriti prije nego što se utvrde odgovornost, reformski prioriteti ili institucionalno učenje.

Organization for Security and Co-operation in Europe

REGIONAL TRIAL MONITORING PROJECT
COMBATTING ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION IN THE WESTERN BALKANS

Funded by the European Union