



pravosudna mreža  
BOSNE I HERCEGOVINE  
правосудна мрежа  
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ  
justice network  
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



forum građana tuzle



Helsinški odbor za ljudska prava  
u Republici Srpskoj

# NEWSLETTER BILTEN

*Pokretanje Pravosudne mreže BiH inicirali su Forum građana Tuzle i Helsinški odbor za ljudska prava u RS, kao dio aktivnosti Projekta održivosti civilnog društva (CSSP). Osnovna svrha Mreže je doprinos nezavisnosti, efikasnosti, nepristrasnosti i samostalnosti bh. pravosuđa.*

| Broj 20. |

## NOVOSTI

### Stručna javna rasprava: Parlamentarna skupština BiH, Sarajevo, 20.09.2016. godine

U Sarajevu je 20.09.2016. godine u sali Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, održana stručna javna rasprava o Prijedlogu preporuka za izmjene i dopune materijalnog i procesnog krivičnog zakonodavstva u organizaciji Foruma građana Tuzle i partnerske organizacije Helsinški odbor za ljudska prava Republike Srpske iz Bijeljine.



Radna grupa, formirana od strane predstavnika sudskih i tužilačkih strukovnih udruženja iz cijele Bosne i Hercegovine je u sklopu "Programa održivosti civilnog društva - Civilno društvo u procesu reforme Bosanskohercegovačkog pravosuđa", nakon višemjesečnog rada i provedenih stručnih rasprava, sačinili prijedlog preporuka koje su učesnici ove stručne javne rasprave, u najvećem dijelu nosioci pravosudnih funkcija, u potpunosti podržali.

**U ovom i narednom broju biltena ćemo objaviti ove preporuke.**

**U prilogu je prvi dio preporuka.**



Britanska Ambasada  
Sarajevo

**Projekat: Civilno društvo u procesu reforme BH pravosuđa  
RADNA GRUPA I**

**„Efikasnost i nepristrasnost pravosuđa i odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija“**

**PREPORUKE – Prvi dio**

U sklopu projekta „Program održivosti civilnog društva u BiH“ koji je finansiran od strane USAID-a, Forum građana Tuzle je kao aplikant, a u saradnji sa ključnim partnerom Helsinškim odborom za ljudska prava u Republici Srpskoj iz Bijeljine, implementira projekat koji se tiče pravosuđa u Bosni i Hercegovini. Cilj projekta jeste da se kroz aktivnosti u četverogodišnjem periodu da doprinos nezavisnoj i samostalnoj poziciji sudske vlasti u BiH tako da sudska vlast, kao jedna od tri temeljne vlasti, ima poziciju kao u drugim demoratskim državama.

Članovi Radne grupe I - „Efikasnost i nepristrasnost pravosuđa i odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija“

1. Krešimir Zubak, advokat
2. Hajrija Hadžimerović-Muftić, Udruženje tužilaca FBIH
3. Jamin Šoš, Udruženje tužilaca Republike Srpske
4. Dalibor Bingas, Kantonalno tužilaštvo Tuzla
5. Božana Banduka, Udruženje sudaca Federacije BiH
6. Dragan Vukajlović, Udruženje stručnih saradnika i savjetnika u sudovima i tužilaštvima BiH;
7. Nermin Hanjalic, Udruženje „Vaša prava BiH“

Projektni tim:

1. Vehid Šehić, Forum građana Tuzla
2. Mira Jugović-Mišić, Forum građana Tuzla
3. Tamara Zrnović, Helsinški odbor za ljudska prava u RS



## Uvod

Objektivnim analitičarima sasvim je jasno kako se u vrlo ozbiljnu i duboku reformu pravosuđa, u cjelini, ušlo bez jednako tako ozbiljnih priprema i osiguranja preduvjeta kadrovske, materijalne i financijske prirode.

Međutim, iako nisu bili inicijatori tih reformi, sav teret odgovornosti za aktualno stanje stavljen je na teret pravosudnim tijelima i nositeljima funkcija u pravosuđu, a ne onih koji su reforme pokrenuli, odnosno trebali osigurati uvjete da se ta reforma uspješno provede. Upravo poradi toga pravosudna tijela trebaju pokrenuti aktivnosti u strukturama vlasti kako bi se stanje promijenilo. Ovo utoliko prije što se u javnosti sve češće ističe kako su rezultati rada i primanja nositelja pravosudnih funkcija u velikoj nesrazmjeri.

Dijagnostička analiza stanja, sasvim je sigurno, pokazala bi nužnost značajnih zahvata u postojeće pravne okvire koji se tiču procesnog i materijalnog prava, i zahtijevala organizacijske i kadrovske reforme i potpuno materijalno-tehničko opremanje pravosuđa.

Zahvati-promjene u prednjem smislu ne mogu biti provedeni u cijelosti i brzo, iako bi to bilo poželjno, zbog brojnih ograničenosti koje proistječu iz aktualnih političkih, društvenih, ekonomskih odnosa, prilika i okolnosti. Jedini način jeste da se promjene provode postupno i kontinuirano, smisljeno i organizirano. Rukovodeći se prednjim, radna skupina se ograničila na dio problematike koja se odnosi na kazneno-pravni sustav, pa i to, dosta suženo na pojedine institute u novom kaznenom zakonodavstvu, potrebu harmonizacije propisa i rasterećenje pravosuđa.

Reforma pravosudnog sustava u BiH provedena je, između ostalog i poradi uspješnijeg suzbijanja kriminaliteta i nezakonitosti uopće, odnosno poboljšanja efikasnosti njegovog kaznenopravnog segmenta.

S tim ciljem u kaznenom zakonodavstvu BiH učinjeni su radikalni zahvati. Prije svega to je učinjeno u kaznenim postupcima tako što su ovlasti za sprovođenje kaznenih istraga sa sudova prenesene na tužiteljstva. Uvedena je mogućnost pregovaranja o krivici (sudska nagodba), uveden je poseban postupak izdavanja kaznenog naloga, sa ciljem lakšeg dokazivanja kaznenog ponašanja dopuštene su posebne istražne radnje u smislu nadzora, tajnog snimanja osoba, prostora i telekomunikacija, tajno praćenje, prikriveni istražitelj itd.itd.

Ako se pod efikasnošću kaznenog pravosuđa podrazumijeva brže, snažnije, djelotvornije i uspješnije privođenje pravdi učinitelja kaznenih djela i privođenje odgovornosti fizičkih i pravnih osoba za druge vidove nezakonitosti, te ekonomičnije i ažurnije poslovanje tih državnih tijela u obavljanju svojih poslova i zadataka – i ako se postavlja pitanje jesu li učinjenim promjenama ostvareni željeni ciljevi, teško je dati jasan, siguran i argumentovan odgovor.

Naime, podaci o stvarnom stanju, ocjene mjerodavnih tijela i percepcija javnosti o stanju u ovoj oblasti su vrlo zabrinjavajući. Pa ipak, unatoč svim problemima, bilo bi krajnje neodgovorno tvrditi kako bi se trebalo vratiti nekadašnjem, kroz višedecenijsku primjenu provjerenim rješenjima, jer bi to samo po sebi predstavljalo novu radikalnu promjenu, unijelo kaos i pogoršalo stanje. Analizirajući stanje na temelju dostupnih pokazatelja, mišljenja smo kako bi se stanje moglo značajnije poboljšati odgovarajućim zahvatima u postojeći kazneno pravni okvir, što ne bi zahtijevalo nikakvih dodatnih materijalnih i financijskih sredstava, kojih, inače, i nedostaje. Osim toga stanje u ovoj oblasti bi se značajno moglo poboljšati kada bi se stanovitim zakonskim promjenama veća odgovornost, odnosno prava i obveze dala drugim državnim tijelima, kojima je inače povjerena uloga društvenog (upravnog) nadzora, u smislu represivnog djelovanja, a ne samo njihovog informiranja pravosudnih tijela o utvrđenim činjenicama ili sumnjama do kojih dolaze u obavljanju svojih poslova.

# Mogući zahvati u normativu

## I. Skraćeni kazneni postupci

Jedini mogući odgovor na preopterećenost kaznenog pravosuđa je što šira zastupljenost skraćenih kaznenih postupaka, odnosno rješavanje kaznenih predmeta bez održavanja glavnog pretresa. Skraćeni kazneni postupak koji je u nas uveden reformom iz 2003. godine nije kod nas jednako ili dovoljno zaživio u praksi. Držimo da je razlog tome što važeća zakonska rješenja u dovoljnoj mjeri ne "stimuliraju" osumnjičene, odnosno optužene osobe na prihvatanje mogućnosti skraćenih postupaka. Naime, kaznena politika sudova u oba vida skraćenog postupka u pravilu je jednaka kaznenoj politici po provedenom glavnom pretresu. Što onda društvo ili optuženi "dobiva" priznanjem krivnje? Ništa. Kaznena politika je ista, a troškovi vođenja kaznenog postupka u pravilu padaju na teret države. Prema tome, optuženj/osumnjičenoj osobi cjelishodnije je da se uputi u glavni pretres, kako bi, bar, relativizirao svoju krivnju, nego da krivnju odmah prizna.

Naše pravosuđe nije dovoljno prepoznalo mogućnosti skraćenih postupaka. Držimo da je razlog tome što se načelno priznaje značaj priznanja krivnje kod odmjeravanja kazne, ali u jednom nedovoljno definiranom obliku, a ne na jedan sustavan način kojim bi optuženom bilo jasno predočena bonifikacija koju ostvaruje priznanjem krivnje.

Za razliku od kaznenog postupka zakonodavac je u prekršajnom postupku prepoznao djelotvornost skraćenog postupka. Okrivljenom koji priznaje krivnju omogućeno je da plati samo polovicu kazne od one utvrđene prekršajnim nalogom. Razumije se, okrivljeni ima pravo na sudsko odlučivanje, ali tada će mu sud, ukoliko utvrdi krivnju, izreći već izrečenu kaznu koja je dvostruko veća od one koju bi platio u slučaju priznanja krivnje. Ovako zakonsko rješenje dovelo je do drastičnog smanjenja sudskog odlučivanja u prekršajnim postupcima.

Problem je dakle u kaznenoj politici. Ona je, generalno gledano, neujednačena, neodređena, nepredvidiva i u osnovi blaga, tako da ni sudu ni tužiteljstvu ne ostavlja dovoljno mogućnosti za motivaciju optuženog putem blažeg kažnjavanja u skraćenom postupku. U praksi se dešava da Tužiteljstvo je u postupku pregovaranja o krivnji nudi kazne koje su strožije od aktualne sudske prakse, pa je to razlog zbog kojeg optuženi i njihovi branitelji ulaze u puni sudbeni postupak. Znaju da će kazna, ukoliko dođe do osude, biti jednaka, čak moguće i manja od one kazne koja bi mu bila utvrđena po priznanju, po ponuđenom sporazumu, ili po kaznenom nalogu.

Očigledno je da u toj sferi treba tražiti rješenje problema. Učinke je moguće postići, između ostalog, preuređenjem instituta ublažavanja kazne, tako što se ublažavanje kazne ispod zakonskog minimuma može izvršiti samo u slučajevima skraćenih kaznenih postupaka-priznanjem krivnje. Priznanjem krivnje u nekom od skraćenih postupaka optuženi bi se kandidirao za ublažavanje kazne ispod zakonskog minimuma, a u suprotnom, ukoliko bi se vodio puni postupak ublažavanje kazne ne bi moglo ići ispod zakonom propisanog minimuma.

Navedeno rješenje pokazalo se djelotvornim u R. Makedoniji. Njihovim zakonom o izmjenama i dopunama kaznenog zakonika, iz decembra 2013. godine, uređeno je da sud može odrediti kaznu ispod granice propisane zakonom ili primijeniti blaže oblike kažnjavanja samo "u slučaju podnošenja prijedloga za postizanje sporazuma o krivici zaključenog između tužitelja i optuženog i kada je optuženik priznao krivnju na glavnoj raspravi prema odredbama zakona o kaznenom postupku".

Suština je, dakle, u tome da se optuženom koji negira krivnju ne bi mogla izreći kazna ispod zakonskog minimuma.

Dakle za ovakvo rješenje postoje argumenti, koji nam se čine prihvatljivim i za naše kazneno zakonodavstvo.

## **1. Preporuka:**

**Izmjene odgovarajućih odredaba kaznenih zakona na način da se ublažavanje kazne ispod zakonskog minimuma može izvršiti samo pod uvjetom priznanja krivnje u nekom od skraćenih oblika kaznenih postupaka: priznanje krivnje na ročištu, izjašnjenje o krivnji, priznanjem krivnje u sporazumu o priznanju krivnje, ili priznanjem krivnje prihvatanjem predloženog kaznenog naloga.**

### **a) Sporazum o krivnji**

Sporazumijevanje o priznanju krivnje, osobito u pritvorskim predmetima, u pravilu započinje i okončava se prije zakazivanja glavnog pretresa odnosno započinjanja dokaznog postupka. Prema sadašnjem rješenju, međutim, nije moguće izmjena potvrđene optužnice u korist optuženog prije započinjanja dokaznog postupka. To stvara probleme u postupku pregovaranja, osobito u predmetima sa većim brojem tačaka optužnice, kada je optuženi spreman na zaključenje sporazuma, ali ne priznaje krivnju po svim točkama optužnice. Pored toga se događa da optuženi poradi izlaska iz pritvora prizna optužnicu u cijelosti što u kasnijim fazama postupka stvara probleme.

## **2. Preporuka:**

**Propisati mogućnost u kaznenim postupcima da u fazi sporazumijevanja o priznanju krivnje tužitelj može izvršiti i izjenu potvrđene optužnice u korist optuženika.**

### **b) Sporazum o krivnji i EKLJP**

Primjena instituta nagodbe o krivnji mora biti u cijelosti usklađena sa osnovnim međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava, uključujući i pravo na pravično suđenje, zagarantirano čl.6 EKLJP. Iako je sporazum o priznanju krivnje u domaćoj sudskoj praksi nazvan „skraćeni postupak“, to ne treba značiti osiguranje manjeg stepena poštivanja i zaštite osnovnih ljudskih prava. Proces pregovaranja o priznanju krivnje i zaključenje sporazuma o krivnji podrazumijeva da dvije strane pregovaraju o priznanju krivnje i krivično-pravnoj sankciji-tužitelj koji raspolaže dokazima i optužbama i osumnjičeni/optuženi koji je spreman priznati izvršenje krivičnog djela u zamjenu za blažu krivično-pravnu sankciju i izvjesnost da neće prolaziti kroz suđenje. Strane imaju veoma različite pozicije u procesu pregovaranja, pri čemu postoji očita prednost na strani tužitelja u odnosu na osumnjičenog/optuženog. Ovo posebno dolazi do izražaja u situacijama kada osumnjičeni/optuženi nema izabranog branitelja, a ne radi se o slučajevima zakonom propisane obvezne odbrane. U praksi postoji značajan broj predmeta u kojima je sporazum o priznanju krivnje zaključen bez pomoći branitelja, što, s obzirom na specifične okolnosti svakog pojedinačnog predmeta, otvara pitanje pravičnosti procesa pregovaranja. Pitanje je da li je osumnjičeni/optuženi, koji nema pomoć branitelja u mogućnosti da ravnopravno sa tužiteljem na stručno-ravnopravan način pregovara o uvjetima priznanja krivnje.

Zbog navedenog smatramo kako bi se ovo kao problem mogao pojaviti i pred sudom u Strazburu. A imajući u vidu praksu i standarde tog suda koji zahtijeva pravo na efikasno i ravnopravno učestvovanje u postupku (predmet Airey protiv Irske) koji znači da bi osumnjičeni/optuženi morao dobro razumjeti prirodu sporazuma, odnosno kojih prava se odriče, obveze koju će morati ispuniti, olakšavajuće posljedice koje će za njega proistjeći iz zaključenja sporazuma o priznanju krivnje, što bi se, imajući u vidu našu praksu moglo iskomplicirati u, eventualnom, postupku pred istim sudom.

## **3. Preporuka:**

**Problem bi se mogao eventualno riješiti time što bi se u odredbe kojima se regulira postupak sporazumijevanja o krivnji trebao regulirati tako da sud može osumnjičenom/optuženom upozoriti na mogućnost da mu se osigura pravna pomoć kada procijeni da optuženi ne može u potpunosti da razumije posljedice ovog sporazuma (analogija sa istim pravom svjedoka) i propisati obvezno prisutnost branitelja u postupku zaključivanja sporazuma o krivnji s kojim se predlaže zakonska kazna i ovlaštenjem tužitelju da u takvim slučajevima svojom naredbom može odrediti branitelja.**

### c) Kazneni nalog

Unošenjem anglosaksonskih elemenata u naš kazneni sustav, zbog njihove djelotvornosti, pretpostavljalo se da će ovaj, ali i drugi vidovi skraćenih postupaka u nas također zaživjeti. U SAD npr. kompletan postupak pred porotnim sudom provodi se u svega oko 3% predmeta. U svim ostalim slučajevima predmeti se rješavaju u nekom od oblika skraćenog postupka.

Prema zapažanjima – a službena statistika Federalnog tužiteljstva to zorno potvrđuje – nasuprot sporazumu o priznanju krivnje kojih je tijekom 2014. g od strane tužiteljstva na području Federacije predloženo samo u 57 predmeta, kazneni nalog je u praksi vrlo dobro prihvaćen od svih sudionika kaznenog postupka. Naime, prema istoj statistici ( vidi prilog) od ukupno 10.302 optužna akta, 3.830 je sa kaznenim nalogom, što čini 37%. Slični statistički podaci su i za 2015. godinu. (vidi prilog)

Kako je kazneni nalog u našoj praksi, prema podacima i ocjenama, u dobroj mjeri zaživio, a s obzirom na iskustva drugih država, struka i znanstvenici sugeriraju potrebu njegove primjene i za teža kaznena djela, kao i mogućnost da uz kazneni nalog tužitelj može predložiti i izricanje sudske opomene, i kazne zatvora do jedne godine.

## 4. Preporuka:

**Dijelom (postupno) uvažiti sugestije struke. Naša je preporuka da se u svakom slučaju kazneni postupci dorade u smislu da se kaznenim nalogom mogu predložiti i izricati sudska opomena i kazna zatvora do jedne godine.**

### d) Odlaganje kaznenog gonjenja

Statistički pokazatelj nedvosmisleno ukazuju da su u strukturi kaznenih djela dominantna djela u kojima je kao maksimalna propisana kazna zatvora do pet godina. Rad na njima u dobroj mjeri usporava rad tužiteljima po predmetima veće društvene opasnosti. Među tim kaznenim djelima značajan broj djela čine ona kojima je nanosena materijalna šteta građanima, pravnim osobama ili državi, odnosno društveno-političkim zajednicama, ili se radi o dospjelim, odnosno neizvršenim obvezama prema istima utvrđenih sudskim ili odlukama upravnih tijela, i sl. U nekim državama u rješavanju predmeta ove vrste primjenjuje se načelo oportuniteta kaznenog gonjenja, što se pokazalo djelotvornim i društveno korisnim, pa prema tome i opravdanim kaznenim institutom odlaganja kaznenog gonjenja. U vezi s tim čini nam se da bi kod ove vrste kaznenih dijela u dobrom broju slučajeva i sama prijetnja kaznenim gonjenjem bila dovoljna, i kod nas kako bi se ta obveza izvršila, čime bi bila ostvarena primarna svrha njihovog kaznenog gonjenja. Nametanjem izvršenja tih obveza, kao npr. izdržavanje djece, plaćanje poreza, naknada šteta, izvršenje odluka ustavnih sudova, kao razlog za ne poduzimanja kaznenog gonjenja, čini nam se da bi bilo puno korisnije i cjelishodnije od vođenja istraga, sklapanja sporazuma o krivnji, ili, pak, kaznenih naloga. Naime, ti postupci, bez obzira koliko skraćeni, zahtijevaju puno veći angažman tužiteljstva i sudova, nego što to podrazumijeva zakonom utvrđena mogućnost odlaganja kaznenog gonjenja, kako je to učinjeno u kaznenim postupcima Crne Gore i Srbije (vidi prilog). Iako je taj institut u njihovoj praksi nov, podaci govore kako se njegovom primjenom mogu postići relativno dobri efekti. Premda nam se, u navedenim državama zakonom utvrđena mogućnost da tužitelj izriče sankciju čini dvojbenom, druge odredbe: da se odloži kazneno gonjenje ako u određenom roku prijavljena osoba plati štetu ili izvrši utvrđenu obvezu čini nam se korisnom i za naše prilike prihvatljivom. Uvođenje ove mogućnosti u postupak zahtijevalo bi izmjenu i dopunu naših zakona o kaznenim postupcima, ali kroz konkretniju razradu ne samo u zakonima o kaznenim postupcima nego i u zakonima o tužiteljstvima.

## 5. Preporuka:

**Pristupiti izmjenama i dopunama naših zakona o kaznenim postupcima u smislu normiranja mogućnosti odlaganja kaznenog gonjenja ako osumnjičeni ispuni svoje zakonom ili na drugi način utvrđene obveze, te izmjenama zakona o tužiteljstvima.**



## II. Poboľjšati poloŹaj oštećenog u krivičnom postupku

Izmjenom našeg kaznenog zakonodavstva oštećena osoba izgubila je mogućnost preuzimanja kaznenog gonjenja. Prema novim zakonima o kaznenim postupcima tužilac kao subjekt krivičnog postupka jedini je ovlašten i duŹan da donosi određene procesne odluke u kojima on odlučuje o sudbini krivičnog gonjenja, a to su naredbe o provođenju istrage, o neprovođenju istrage i obustavi istrage. Ove odluke tužilac donosi samostalno na osnovu dokaza kojima raspolaŹe i njihove slobodne ocjene. U odnosu na navedene dvije negativne tuŹilačke odluke oštećenom ostaje mogućnost podnošenja prituŹbe. Međutim, prituŹbe su se pokazale kao nedjelotvoran mehanizam, jer zakon ne sadrŹi nikakve odredbe o karakteru prituŹbe, postupanju po njima, vrstama odluka itd. Pravni učinak prituŹbe je potpuno nejasan. Stoga ovu problematiku treba aktualizirati. TuŹiteljstva su u 2014.g. u Federaciji, u oko, 25% predmeta donijela naredbu o neprovođenju istrage, a nakon Źto su ušla u istragu, u oko 20% predmeta donijela su naredbu u obustavi istrage (vidi prilog). U 2015. godini se i povećao broj ovih odluka, Źto se vidi iz tekstualnog i grafičkog prikaza (vidi prilog).

Sama ova činjenica za sebe ukazuje na problem, osobito ako se ima u vidu da je više tuŹiteljstvo, u brojnim slućajevima, nakon uvida u spise naloŹilo otvaranje odnosno nastavak istraŹnog postupka. Zakonom je oštećenom dato pravo na prituŹbu, ali nije i obvezu tuŹitelju kako da se postupi po toj prituŹbi. Poradi toga smatramo da bi u interesu poboľšanja rada tuŹiteljstava i dodatne kontrole njihovog postupanja bilo potrebno ovo pitanje zakonima potpunije urediti.

*Nastavak preporuka u sljedećem broju Biltena...*



Britanska Ambasada  
Sarajevo

