

Branko Perić*

Uslovne kazne – pitanje kaznene politike ili politike procesuiranja

Sadržaj

1. **Uvodne napomene**
2. **Statistika uslovnog kažnjavanja u Federaciji BiH i Republici Srpskoj**
3. **Uslovne osude sa strukturom krivičnih djela u Sudu BiH**
4. **Pravna priroda i svrha uslovne osude**
5. **Kaznena politika ili politika procesuiranja**
6. **Tužilačke strategije kao dio politike procesuiranja**
7. **Zaključna razmatranja**

1. Uvodne napomene

Prije tri godine, u izdanju Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV), pojavila se publikacija pod nazivom „Stanje i kretanje kriminaliteta u BiH za punoljetne osobe u periodu od 2003. do 2012. godine“¹. Na projektu je radila grupa profesora sa više pravnih fakulteta iz oba entiteta. Rezultati ovog vrijednog i zanimljivog istraživanja ostali su bez odjeka. Ma koliko sakupljeni podaci bili nepotpuni zbog nepostojanja jedinstvene baze podataka i neujednačene metodologije prikupljanja, zabrinjavaju rezultati koji se odnose na strukturu izricanih krivičnih sankcija. Od svih izrečenih krivičnih sankcija u periodu od 2003. do 2012. godine, u Bosni i Hercegovini (BiH) su najčešće izricane uslovne kazne (oko 75%).

Prezentirani podaci su bili alarm za raspravu o uzrocima ovakvog stanja i hitnim mjerama za njegovo prevazilaženje. Bilo je za očekivati da će VSTV, kao naručilac projekta, rezultate istraživanja iskoristiti za dalju analizu zakonodavnog okvira i funkcionisanja pravosudnog sistema. Iako su autori projekta u svojim zaključnim napomenama upozorili da je neophodno nastaviti istraživanja kako bi se došlo do adekvatne kaznene politike, posebno ukazujući na potrebu donošenja jedinstvene metodologije prikupljanja i vođenja statističkih pokazatelja², regulator pravosuđa je ignorisao alarmantne pokazatelje i preporuke autora istraživanja.

I prije ovog istraživanja u javnosti se ukazivalo na problem kaznene politike. Najčešće su se izricanje uslovnih osuda u osjetljivim predmetima navodile kao argument za osporavanje rada

* Autor je sudija Suda BiH.

¹ H. Sijerčić-Čolić/N. Findrik/V. Gurda/M. Lepir/Dž. Mahmutović/D. Pajić/N. Pivić/I. Stipanović/V. Vranj, *Stanje i kretanje kriminaliteta u BiH za punoljetne osobe u periodu od 2003. do 2012. godine*, Sarajevo 2013.

² *Ibid*, ss. 115-116.

pravosuđa. Da li je uslovno kažnjavanje odraz blage kaznene politike? Čini se da je ovako postavljeno pitanje i diskurs koji ga slijedi pogrešan! Pokušaću ukazati na drugačiji pristup ovom problemu.

2. Statistika uslovnog kažnjavanja u Federaciju BiH i Republici Srpskoj

Prema podacima navedenog istraživanja, u Federaciji BiH uslovna kazna zauzima ubjedljivo najveći procenat - čak 75% (26.137 predmeta)³. U Republici Srpskoj je procenat nešto manji (60%)⁴, ali su statistike bile nepouzdanije i posmatrani period znatno kraći (od 2007. do 2011).

U istraživanju nema podataka o broju izrečenih uslovnih osuda u Sudu BiH. Autori publikacije navode ovu činjenicu⁵, ali ne navode razloge zbog kojih nisu koristili statistiku ovog suda. Zbog toga ću se posebno pozabaviti statistikom Suda BiH.

Istraživači se ne bave uzrocima velikog broja uslovnih kazni, osim što navode da „rijetki komentari,“ ukazuju da bi to mogli biti „blaga kaznena politika“ i „ograničeni zatvorski kapaciteti“.⁶ Komparacije radi, treba obratiti pažnju na činjenicu da je u Federaciji BiH u ukupnom broju izrečenih kazni zatvora najveći procenat izrečenih kazni zatvora do jedne godine (93,57%), od jedne do deset godina 6,00%, a od deset do šesnaest godina samo 0,21%.⁷

Konsolidovane podatke o strukturi krivičnih sankcija sadrže godišnji izvještaji VSTV. Prikazaću ih za i period od 2014. do 2016. godine. Prema Godišnjem izvještaju VSTV za 2014. godinu, u strukturi sankcija izrečenih osuđujućim presudama, uslovnih osuda je bilo 70%, ili od svakih deset osuđujućih presuda bilo je sedam uslovnih osuda. Uslovne osude su izrečene u 9.776 predmeta, prema 12.230 lica.⁸ Statistika za 2015. godinu ukazuje na blagi trend pada: 68% uslovnih osuda (9.249 predmeta i 11.560 lica)⁹. U 2016. godini je među osuđujućim presudama bilo 67% uslovnih osuda (8.790 predmeta, a 10.786 lica)¹⁰. Kada bi ovo bila stvarna slika kriminala, BiH bi bila idealno društvo! Nažalost, zavodljiva statistika nije odraz kriminogene slike društva.

3. Uslovne osude sa strukturom krivičnih djela u Sudu BiH

Izvještaji VSTV ne sadrže strukturu krivičnih sankcija u odnosu na strukturu krivičnih djela. Zbog toga ću strukturu kriminala na koji sudovi reaguju uslovnim osudama posmatrati na analiziranom uzorku Suda BiH. Time ću, bar djelimično otkloniti nedostatke navedenog istraživanja Stanja i kretanja kriminaliteta u BiH.

Prethodno je potrebno nekoliko napomena, vezanih za specifičnosti Suda BiH. Sud BiH je jedini redovni sud na nivou države BiH¹¹. Njegova krivična nadležnost određena je članom 7 Zakona o

³ *Ibid*, s. 108.

⁴ *Ibid*, s. 111.

⁵ *Ibid*, s. 104.

⁶ *Ibid*, s. 108.

⁷ *Ibid*, s. 106.

⁸ V. Godišnji izvještaj VSTV za 2014. godinu, ss. 90-91.

⁹ V. Godišnji izvještaj VSTV za 2015. godinu, s. 88.

¹⁰ V. Godišnji izvještaj VSTV za 2016. godinu, s. 100.

¹¹ Zakon o Sudu BiH nametnut je odlukom Visokog predstavnika i objavljen u *Sl. gl. BiH* 29/00.

Sudu BiH¹². U sastavu krivičnog odjeljenja postoje tri odjela: Odjel I za ratne zločine, Odjel II za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju i Odjel III za sva ostala krivična djela iz nadležnosti suda.¹³ Prema strukturi nadležnosti, moglo bi se reći da je to sud specijalne nadležnosti (ratni zločini, organizovani kriminal, terorizam, krivična djela prekograničnog kriminala). Nadležnost je strukturirana prema značaju, vrsti i vrijednosti zaštićenih dobara (suverenitet, teritorijalni integritet, nacionalna bezbjednost, politička nezavisnost, međunarodni subjektivitet), statusu počinitelja krivičnih djela (zaposleni u državnim institucijama) i refleksijama štetnih posljedica (ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice za privredu BiH ili ozbiljna ekonomska šteta ili druge štetne posljedice izvan teritorije entiteta ili Brčko distrikta). Ukazujem na tu posebnost kao činjenicu koja bi se trebala reflektovati na strukturu krivičnih sankcija.

Statistika Suda BiH u pogledu strukture krivičnih djela i uslovnih osuda posmatrana je za period od 2014. do 2016. godine.¹⁴ Ne postoji objavljena zvanična analiza koja bi sadržavala ove pokazatelje. U posmatranom trogodišnjem periodu u *Odjelu I* za ratne zločine donešene su ukupno 53 osuđujuće presude, od kojih ni jedna nije uslovna (što je logična činjenica s obzirom na vrstu i težinu krivičnih djela za koje je ovaj odjel nadležan). U *Odjelu za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju* u 2014. godini doneseno je 118 pravosnažnih osuđujućih presuda, od kojih je 81 uslovna. Uslovne osude izrečene su za krivična djela: organizovani kriminal (čl. 250) 21, poresku utaju ili prevaru (čl. 210) 16, krijumčarenje ljudi (čl. 214) 14, krijumčarenje (čl. 214) 14, organizovanje grupe ljudi ili udruženja za za krijumčarenje ili rasturanje neocarinjene robe (čl. 215) 8, davanje dara ili drugih oblika koristi (čl. 218) 5, krivotvorenje novca (čl. 205) 1, prevaru u službi (čl. 222) 1 i za udruživanje radi činjenja krivičnih djela (čl. 249) 1 osuda. Ukupno 81 uslovna osuda izrečena je prema 121 licu. Udio uslovnih osuda u ukupnom broju osuđujućih presuda je 68,64%.

U istom Odjelu u 2015. godini izrečena je ukupno 91 pravosnažna osuđujuća presuda, od kojih je 37 bilo uslovnih. Uslovne osude izrečene su prema 58 lica za sljedeća krivična djela: krijumčarenje (čl. 214) 11, organizovani kriminal (čl. 250) 5, organizovanje grupe ljudi ili udruženja za za krijumčarenje ili rasturanje neocarinjene robe (čl. 215) 4, krijumčarenje ljudi (čl. 189) 4, zloupotrebu položaja ili ovlaštenja (čl. 220) 1 i nesavjestan rad u službi (čl. 224) 1 osuda. Procentualno, udio uslovnih osuda u ukupnom broju osuđujućih presuda je 40,65%.

U 2016. godini, u istom Odjelu izrečeno je ukupno 111 pravosnažnih osuđujućih presuda od kojih su 53 uslovne. Uslovno je kažnjeno 68 lica. Uslovne osude izrečene su za krivična djela: poreska utaja ili prevara (čl. 210) 28, krijumčarenje (čl. 214) 10, organizovanje grupe ljudi ili udruženja za za krijumčarenje ili rasturanje neocarinjene robe (čl. 215) 3, udruživanje radi činjenja krivičnih djela (čl. 249) 2, organizovani kriminal (čl. 250) 2, primanje dara ili drugih oblika koristi (čl. 217) 2, pronevjera u službi (čl. 221) 2, carinska prevara (čl. 216) 1, krivotvorenje službene isprave (čl. 226) 1, nedopuštena trgovina (čl. 212) 1 osuda.

¹² Sl. gl. BiH 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07.

¹³ Čl. 14 Zakona o Sudu BiH, Sl. gl. BiH 49/09, 74/09 i 97/09.

¹⁴ Analizu je uradio autor sa saradnicima.

Tabelarni prikaz Odjel II:

godina	osudjujuće presude	uslovne presude	udio uslovnih u ukupnom broju osudjujućih presuda
2014	121	81	68,64%
2015	91	37	40,65%
2016	111	53	47,75%
sumarno: 2014- 2016	323	171	52,94%

U Odjelu III (sva ostala krivična djela iz KZ BiH), u 2014. godini izrečena je 71 pravosnažna osudjujuća presuda, od kojih su 44 uslovne osude. Uslovne osude su izrečene za sljedeća krivična djela: krivotvorenje novca (čl. 205) 25, nedozvoljeno korištenje autorskih prava (čl. 243) 12, povreda ravnopravnosti čovjeka i građanina (čl. 145) 1, krijumčarenje ljudi (čl. 181) 1, nedozvoljen promet oružja i vojne opreme te proizvoda dvojne namjene (čl. 193) 1, krijumčarenje (čl. 214) 1, povreda tajnosti postupka (čl. 237) 1, ometanje rada pravosuđa (čl. 241) 1, nedopušteno držanje oružja ili eksplozivnih tvari (čl. 371 KZ F BiH) 1 presuda. Uslovne osude su izrečene za 52 lica. Udio uslovnih osuda u osudjujućim presudama je 61,97%.

U 2015. godini Sud BiH je donio 54 pravosnažne presude, od kojih je 37 uslovnih osuda za 43 lica. Uslovne osude su izrečene za krivična djela: krivotvorenje novca (čl. 205) 16, nedozvoljeno korištenje autorskih prava (čl. 243) 10, krijumčarenje ljudi (čl. 189) 3, prevara pri glasanju (čl. 152) 3, ometanje rada pravosuđa (čl. 241) 3, davanje lažnog iskaza (čl. 235) 2, poreska utaja ili prevara (čl. 210) 1. U procentualnom iznosu, broj uslovnih osuda iznosi 68,52 %.

Od ukupno 61 pravosnažne presude u Odjelu za organizovani kriminal u 2016. godini bilo je 37 uslovnih osuda ili 60,66%. Zanimljivo je da su uslovne osude izrečene za samo dva krivična djela: krijumčarenje ljudi (čl. 189) i krivotvorenje novca (čl. 205). Od 12 presuda za krijumčarenje ljudi, 11 je uslovnih osuda (14 lica), a od 37 presuda za krivotvorenje novca, 26 je uslovnih (za 27 lica).

Tabelarni prikaz Odjel III:

godina	osudjujuće presude	uslovne presude	udio uslovnih u ukupnom broju osudjujućih presuda
2014	71	44	61,97%
2015	54	37	68,52%
2016	61	37	60,66%
sumarno:	186	118	63,44%

2014- 2016			
---------------	--	--	--

Sumarna statistika za Odjele I i II za trogodišnji period izgleda prilično porazno: od 509 pravosnažnih osuđujućih presuda, 289 su uslovne osude (56,78%). Za Krivično odjeljenje Suda (uključujući i broj presuda u Odjelu za ratne zločine), zbirna statistika glasi: od 562 pravosnažne osuđujuće presude, 289 su uslovne ili 51,42%!

Iz pregleda krivičnih djela za koja su izricane uslovne osude može se zaključiti da se radi o širem spektru inkriminacija koje se ponavljaju (krivotvorenje novca, krijumčarenje ljudi, krijumčarenje, poreska utaja ili prevara i organizovani kriminal). Međutim, nije moguće izvlačiti pouzdane zaključke o segmentima kaznene politike bez uvida u specifične okolnosti svakog slučaja. Primjera radi, kvalifikacija djela kao organizovani kriminal uključuje najblaži oblik (ko postane pripadnik grupe...), za koji je predviđena kazna zatvora najmanje jednu godinu.

U ovakvoj statistici zabrinjava činjenica da se u jednom sudu, projektovanom da se bavi najslabijim oblicima kriminala, polovina krivičnih sankcija zasniva na upozorenju i prijetnji kaznom!? Ako se zanemari njegova složena struktura i uzmu u obzir i specifična krivična djela manje društvene opasnosti (Odjel III), ostaje zabrinutost činjenicom da je u Odjelu II za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju statistika približno identična – 40,65 posto uslovnih osuda! Kakav je to organizovani kriminal na koji se reaguje upozorenjem? I kakva je to procesna politika koja se zasniva na procesuiranju krivičnih djela sa takvim stepenom društvene opasnosti? Očigledno je da ovakvo stanje zahtjeva sveobuhvatnu analizu i odgovor na pitanje gdje nastaje problem i kako ga rješavati.

4. Pravna priroda i svrha uslovne osude

U normativnoj praksi uslovna osuda je parapenalna sankcija vezana za izrečenu kaznu. U KZ BiH ona se navodi u posebnoj glavi (Glava 8) kao samostalna sankcija.¹⁵ U KZ Republike Srpske, uslovna osuda je alternativna krivična mjera¹⁶, dok je u KZ Federacije BiH svrstana u mjere upozorenja¹⁷.

Ove distinkcije ne utiču na njena suštinska obilježja. U svim zakonima uslovnim osudom se počiniocu krivičnog djela utvrđuje kazna i istovremeno određuje da se ona neće izvršiti ako osuđeni za vrijeme koje odredi sud ne učini novo krivično djelo, a koje ne može biti kraće od jedne ni duže od pet godina (vrijeme provjeravanja). Sud može u izreci uslovne osude odrediti da će se kazna izvršiti i ako osuđeni u određenom roku ne vrati imovinsku korist pribavljenu izvršenjem krivičnog djela, ne naknadi štetu koju je prouzrokovao krivičnim djelom ili ne ispuni druge obaveze propisane krivičnopravnim odredbama (zakonom).

Zakonodavac je prije propisivanja uslova za izricanje uslovne osude definisao njenu svrhu jasno navodeći da ona ima za cilj ostvarivanje svrhe izricanja kazne bez njenog izvršenja. Dakle, sudu se prepušta procjena da izvršenje utvrđene kazne nije nužno za ostvarenje svrhe kažnjavanja, što

¹⁵ Čl. 58 i 59 KZ BiH, *Sl. gl. BiH* 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14.

¹⁶ Čl. 62 i 63 KZ RS, *Sl. gl. RS* 64/17.

¹⁷ Čl. 62 i 63 KZ F BiH, *Sl. nov. F BiH* 36/03.

predstavlja materijalni uslov za njeno izricanje. Iz toga se može jasno zaključiti da uslovna osuda mora biti strogo individualizovana mjera, što podrazumijeva pažljivu ocjenu ličnosti počinioca krivičnog djela, njegov raniji život, ponašanje poslije izvršenja krivičnog djela, odnos prema oštećenom, stepen odgovornosti i druge okolnosti pod kojima je krivično djelo izvršeno. U analiziranim presudama ima malo traga ovakve individualizacije krivične sankcije. Osvrtanje na ličnost učinioca krivičnog djela svodi se na „mlađu životnu dob“ i tumači kao olakšavajuća okolnost, kao da je normalno da mlad čovjek bude osuđivan.¹⁸

Analiza presuda u kojima se sud odlučio za uslovno kažnjavanje¹⁹ pokazuje da se ne obrazlažu ili potpuno površno obrazlažu ovi materijalni uslovi za izricanje uslovne osude. Najčešće, sud se ograničava na okolnosti koje su od značaja za određivanje kazne, nakon čega se parafrazira zakonska odredba o svrsi kažnjavanja (*(...) sud je mišljenja da će se svrha kažnjavanja ostvariti izricanjem uslovne osude (...) izvršenje utvrđene kazne nije nužno (...)*).²⁰ Čak i u slučajevima višestrukog povrata u vršenju krivičnih djela, u obrazloženjima nema činjenica i okolnosti koje se odnose na individualizaciju krivične sankcije.

Bez obzira na uočene propuste u individualizaciji krivične sankcije, moglo bi se zaključiti da se uslovna osuda izriče u skladu sa zakonom i da su sudovi pravilno fokusirani na prevenciju u kažnjavanju. Analizirani primjeri pokazuju da je ovakva kaznena politika zasnovana prvenstveno na činjenici da su u pitanju bagatelna krivična djela sa radnjama izvršenja koje nisu ozbiljno ugrozile zaštićeno dobro i nisu proizvele ozbiljne štetne posljedice (falsifikovanje novčanica sitnih apoena i male količine, davanje mita u simboličnom iznosu i sl). Takođe, najčešće su u pitanju počinioci koji su priznali izvršenje krivičnog djela, koji potoču iz siromašnog društvenog sloja (nisu zaposleni i nemaju ličnih primanja) ili izdržavaju porodice i maloljetnu djecu. Otuda se ne bi moglo zaključiti da je kaznena politika sudova blaga kako se to predstavlja u javnosti. Zaključak bi bio obrnut: kaznena politika je u skladu sa opredjeljenjem zakonodavca i sudovi svoju funkciju obavljaju u skladu sa zakonom.

Ovakva argumentacija traži odgovor na pitanje *zašto se sudski sistem bavi u pretežnoj mjeri bagatelnim kriminalom, a zapostavlja teška krivična djela kojima se podrivaju najvažnije društvene vrijednosti? Zašto se procesni prioritet daje bagatelnom kriminalu, a drže po strani ili zastarijevaju teška krivična djela?* Odgovor na postavljena pitanje vodi nas do problema politika procesuiranja i tužilačkih strategija kao dokumenata na osnovu kojih je na drugačijim osnovama moguće postaviti matricu djelovanja pravosuđa prema društvenom kriminalu.

5. Politika procesuiranja i kaznena politika

Logika analizirane pravosudne statistike ide u prilog tezi da je upravo politika procesuiranja danas gorući pravosudni problem koji treba analizirati i na koji treba reagovati. Politika procesuiranja nema svoju zakonsku ni praktičnu definiciju. Čak se ni u teoriji ne obrađuje kao

¹⁸ O kaznenoj politici M. Milutinović, *Kriminologija sa osnovama kriminalne politike i penologije*, Beograd 1973, s. 431.

¹⁹ Autor je izvršio analizu presuda koje je izrekao Sud BiH u periodu 2014-2016.

²⁰ Identična zapažanja navode autori A. Krstulović/M. Šćepanović, *Uticaj izmjena Kaznenog zakona na mogućnost i učestalost primjene uvjetne osude (i njihov daljnji utjecaj na primjenu instituta kaznenog materijalnog i procesnog prava)*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb 2/2006, s. 621.

mjera kriminalne politike. Stoga bi je trebalo razmotriti kao važan dio tužilačke politike koji zahtijeva društvenu verifikaciju i ukazati na nedostatke koji generišu posljedice.

Reforma krivičnog procesnog zakonodavstva nije se dovoljno bavila politikama procesuirana i strategijama borbe protiv najtežih oblika kriminala. Zbog toga se zadržao čvrsto ukorijenjen tradicionalni model rada na krivičnim prijavama. Umjesto da se tužilački dio pravosuđa bavi procjenama žarišta najtežeg kriminala i planiranjem istraga, tužioci se bave tekućim kriminalom koji otkrivaju policijske službe. Kada se pojave ozbiljni slučajevi, gotovo uvijek nose hipoteku političkog progona, što dodatno kompromituje i tužilački i sudski sistem.

Prelazak istraga u ruke tužioca nije promijenio radnu filozofiju u tužilačkom dijelu pravosudnog sistema. Tužioci se i dalje pojavljuju samo kao transmisioni mehanizam za optuživanje već otkrivenog kriminala. Argument za takav odnos prema zakonom propisanoj funkciji, koji se često koriste, zasnivaju se na principu legaliteta krivičnog gonjenja, prema kome je tužilac dužan preduzeti krivično gonjenje ako postoje dokazi da je počinjeno krivično djelo.²¹ U tom tekućem prilivu krivičnih prijava, većinu čini bagatelni svakodnevni kriminal. Po obimu, on garantuje ostvarivanje tužilačke norme i tužioci nemaju interes da proširuju svoje djelovanje na teške oblike kriminala koji zahtijevaju planiranje i sprovođenje osmišljenih istraga. Lagodno ostvarivanje projektovanih normi na svakodnevnom kriminalu je osnovni uzrok kaznene politike u kojoj izrazito dominiraju uslovne osude!

Dakle, uzroke katastrofalnog stanja u oblasti krivičnog pravosuđa treba tražiti u odsustvu tužilačkih politika procesuiranja koje bi se zasnivale na prethodnim analizama tendencija kriminala i oblastima u kojima dominiraju najteži oblici kriminala (korupcija, organizovani kriminal, droga, trgovina ljudima). Primjera radi, sa takvim pristupom tužilac bi u godišnjim planovima koje donosi planirao nekoliko istraga korupcije u oblastima u kojima je korupcija najprisutnija (tenderi, obrazovanje, zdravstvo), nakon čega bi pokazao da je društvo sposobno da se bori sa najtežim oblicima kriminala. To bi samo po sebi imalo ogroman značaj za generalnu prevenciju. Takođe, zatvorske kazne za počiniocima ovih krivičnih djela snažno bi djelovale na polju generalne prevencije. Bez ovakvog ciljanog pristupa kriminalnoj politici, društvo je osuđeno na beskorisnu stalnu kritiku pravosuđa, koje je odabralo da se krije iza dobre statistike i nikakvih rezultata.

Suočeni sa ovakvom argumentacijom, tužioci će postaviti pitanje da li to znači da svakodnevni kriminal treba ostati neprocesuiran? Naravno, pitanje je retoričke prirode i pokušava zaobići suštinski problem. Za svakodnevni kriminal na koji se reaguje upozorenjem (uslovne osude) treba pronaći odgovarajuće zakonsko rješenje. Čini se da bi ga bilo opravdano tražiti u poznatim mehanizmima instituta alternativnog gonjenja.²² Zašto se tužiocima ne bi dalo zakonsko ovlaštenje da izriču upozorenja sa nekim oblicima naloga?²³ Angažovanje skupog sudskog aparata za izricanje upozorenja počiniocima bagatelnih krivičnih djela nije djelotvorna pravosudna politika. Sudski sistem treba rasteretiti postupanja u ovoj vrsti kriminaliteta i omogućiti mu da svoje ljudske i materijalne resurse usmjeri prema najtežim oblicima kriminala.

²¹ Čl. 17 KZ BiH (bilj. 15).

²² B. Perić, Alternativno krivično gonjenje, *Pravo i pravda*, Sarajevo 1/2008, s. 453.

²³ U Zakonu o krivičnom postupku Crne Gore predviđen je institut odlaganja krivičnog gonjenja, up. M. Grubač/ B. Vučković, *Komentar ZKP Crne Gore*, Cetinje 2005, ss. 598-599.

Propisane kazne za teška krivična djela ne mogu imati preventivnu ulogu samo zato što su objektivna datost. Društvo mora pokazati da represivni sistem nije zanemaren i da pravosuđe ima sposobnost da djeluje i izvan sistema prevencije na kome se zasniva uslovno kažnjavanje.

6. Tužilačke strategije kao dio politike procesuiranja

Projekti koji se nekoliko posljednjih godina provode na temu saradnje tužilaštava i policije, na koje se troše ogromna donatorska sredstva, ne daju očekivane praktične rezultate. Problemi se umnožavaju, a rezultati istraga i konačni efekti procesuiranja su sve gori. Ovo su zabrinjavajući trendovi o kojima bi trebalo hitno pokrenuti ozbiljnu raspravu. Nažalost, regulator pravosudnog sistema konstantno pokazuje nesposobnost da se bavi strateškim pitanjima funkcionisanja pravosuđa, a zakonodavna i izvršna vlast nemaju interesa da se društvo bori sa organizovanim kriminalom (u kome očigledno učestvuju i političari).

Međunarodni projekti podrške reformi pravosuđa morali bi se, takođe, zasnivati na novoj filozofiji i novom metodološkom pristupu. Dizajniranje projekata na analizama domaćeg zakonodavstva i praktičnim potrebama koje dolaze iz institucija koje nisu zainteresovane za promjenu modela i radne filozofije, očigledno nisu dobar model za postizanje rezultata. Pristup bi trebalo zamijeniti podrškom institucijama koje pokazuju interesovanje za promjenu radne filozofije, koje donose vlastite politike procesuiranja i strategije gonjenja i koje pokazuju rezultate. Konkurs za projekte mogli bi biti jedan od modela donatorske podrške i pomoći. Takav pristup bi napravio vidljivi razliku između onih koji znaju kakvu reformu žele, koji znaju šta hoće i koji pokazuju sposobnost da to urade, od onih koji ne žele da „talasaju“ i koji se skrivaju iza dobre statistike.

Poseban problem je kako krivično pravosuđe na državnom nivou usmjeriti da se bavi najtežim oblicima organizovanog i drugih oblika kriminala. Širok spektar krivičnih djela koja su mu prenešena u nadležnost, uključujući i ovlaštenje da preuzima krivična djela iz nadležnosti entiteta²⁴, očigledno se zloupotrebljava radi ostvarivanja orijentacionih normi za vrednovanje i ocjenjivanje rada. Na taj način se glavni pravci procesnog djelovanja zamjenju sporednim (procesuiranje najjednostavnijih slučajeva) i stvara privid dobrih rezultata. Sve dok takva mogućnost postoji u zakonu, praksa se neće promijeniti. Redizajniranje nadležnosti se čini rješenjem koje bi moglo rezultirati očekivanim rezultatima.

7. Zaključna razmatranja

Politika kažnjavanja, koja se u pretežnom dijelu (oko 70%) zasniva na uslovnim osudama, nije rezultat blage politike kažnjavanja nego posljedica naslijeđene prakse rješavanja tekućeg priliva krivičnih prijava koje se odnose na svakodnevni kriminal i odsustva politika i strategija krivičnog progona, kao adekvatnog odgovora na stanje kriminala i njegove aktuelne tendencije.

Pregled sudske statistike u segmentu reagovanja na kriminal upozorenjem pod prijetnjom bezuslovnog kažnjavanja pokazuje da se osnovna funkcija krivičnog pravosuđa bavi kriminalom manjeg društvenog značaja, svjesno zanemarujući oblike kriminala koji ugrožavaju osnovne

²⁴ Čl. 13 Zakona o Sudu BiH (bilj. 13).

društvene vrijednosti i koji predstavljaju najozbiljniju društvenu opasnost. Takva dugogodišnja tendencija postaje ozbiljan problem kriminalne politike i zahtijeva hitno reagovanje.

Tradicionalni model rada tužilačkog dijala pravosudnog sistema mora se napustiti. Glavni tužioci bi morali imati obavezu da donose dokumente koji bi se mogli zvati politike krivičnog progona i strategije procesuiranja koji bi bili dostupni javnosti i na osnovu kojih bi nadležna tijela ocjenjivala njihov rad. Rad tužilaštava bi se trebao mjeriti na osnovu planova krivičnog progona i njihove realizacije. Takvi planovi tužilačkih institucija danas ne postoje, a njihovi rezultati mjere se statistikom koja ne daje realnu sliku o rezultatima rada.

Za bavljenje sitnim kriminalom i bagatelnim krivičnim djelima treba tražiti nova zakonska rješenja. Jedno od njih bi moglo biti uvođenje modela alternativnog krivičnog gonjenja, odnosno vansudskog rješavanja krivičnih slučajeva koje poznaju uporedni pravni sistemi i koji daju dobre rezultate u nekim zemljama (Slovenija, Crna Gora).

Sistem koji je zatrpan velikim brojem neriješenih predmeta morao bi se što prije osloboditi pritiska svakodnevnog kriminala kako bi se stvorili uslovi za bavljenje ozbiljnijim i najtežim oblicima kriminala.

Abstract

Suspended sentence – a matter of penal policy or prosecution policy

The author deals with the analysis of the number of suspended sentences (over 70%) in the structure of the imposed criminal sanctions in the judicial system of BiH. High statistics of suspended sentencing does not come from mild penal policy but is indicative of a problem inherited in the traditional model of prosecuting daily crime that generates good statistics and poor results, while neglecting more serious and larger criminal operations.

The author advocates for a change in modus operandi of the prosecution, shifting its focus from daily crime, but not neglecting it, towards a planned approach to large crime with higher social harm. Such shift would entail the adoption of carefully crafted yearly plans whose implementation would be a parameter for measuring the work of Public Prosecutors offices.