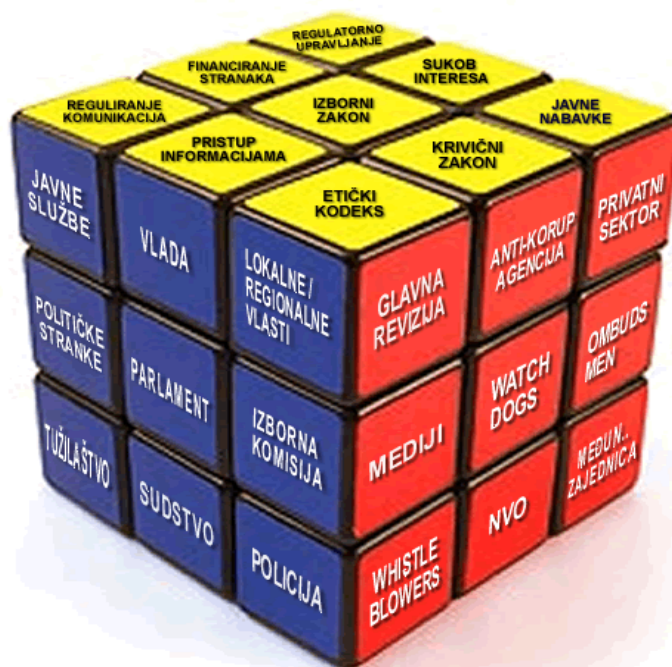


Studija Sistema Nacionalnog Integriteta BOSNA I HERCEGOVINA 2007





Studija
Sistema Nacionalnog Integriteta

Izvještaj
Transparency International

BOSNA I HERCEGOVINA 2007

Autori izvještaja

Vodeći istraživač i urednik: Boris Divjak

Istraživači: Nebojša Milanović, Aleksandra Martinović, Tarik Jusić, Dragica Ristić, Slavica Rokvić, Darko Radić, Ivica Dronjić, Zlatko Kulenović, Predrag Čeranić, Rebeka Kotlo, Igor Stojanović, Srđan Blagovčanin, Ljubinko Leković

Urednička asistencija: Sarah Reppuci iz TI Sekretarijata, Berlin

Prijevod: Vojislav Boljanić

Tehnička obrada: Danijela Vidović

Izradu TI Studije sistema nacionalnog integriteta za Bosnu i Hercegovinu za 2007. godinu finansijski su omogućili Fond Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine i Vlada Savezne Republike Njemačke.



© 2006 Transparency International

Sekretarijat Transparency International-a
Alt Moabit 96
10559 Berlin
Njemačka
<http://www.transparency.org>

Vodeći istraživač i urednik

Boris Divjak je makroekonomski konsultant sa završenim Univerzitetom u Redingu (Velika Britanija) i Karl-Francens Univerzitetom iz Graca (Austrija) i magistarskim studijem Univerziteta u Redingu. Radi sa Svjetskom bankom, Evropskom komisijom, USAID-om i drugim bilateralnim donatorima na njihovim razvojnim programima na Balkanu. Specijalizovao je unaprijeđenje poslovnog ambijenta i lokalni ekonomski razvoj. Divjak je i predsjedavajući Odbora direktora Transparency International Bosna i Hercegovina (TI BiH) i u tom svojstvu bavi se analizom pitanja vezanih za korupciju u BiH i regionu. Novembra 2005.g. izabran je za člana Globalnog Odbora direktora Transparency International.

Zahvale

Najveću zahvalnost za pruženu pomoć TI BiH duguje slijedećim istraživačima koji su pomogli u istraživanju i izradi nekoliko poglavlja ove knjige:

- Nebojša Milanović (Diplomirao pravo na Univerzitetu u Sarajevu 1987.g. i položio pravosudni ispit 1991.g. Od 1988.g. radio u raznim vladinim institucijama i privredi, kao i u lokalnoj izbornoj komisiji. Od 1998.g. do 2000.g. radio za OSCE na pitanjima vezanim za izbore, a od 2000.g. radi za ABA-CEELI.)
- Aleksandra Martinović (Diplomirala ekonomiju na Univerzitetu u Beogradu, nakon čega je tri godine radila u privredi, u oblastima međunarodnih ekonomskih odnosa i marketinga. Od 2003.g. zaposlena u TI BiH, a od 2005.g. je Izvršni direktor ove organizacije.)

Veliku zahvalnost na podršci u istraživanju dugujemo slijedećim istraživačima koji su detaljno ispitali pojedinačne stubove i autoru pružili korisne informacije:

- Slavica Rokvić (Diplomirani pravnik, sa 25 godina radnog iskustva u struci na domaćim i međunarodnim projektima. Konsultant i sertifikovani trener u oblasti razvoja preduzetništva i lokalne uprave (uža specijalnost javne nabavke). Od 2004.g. na poziciji Regionalnog koordinatora/šefa Regionalne kancelarije GAP-Projekta upravne odgovornosti u Banja Luci. Učesnik-autor u brojnim studijama i publikacijama iz oblasti javnih nabavki.)
- Tarik Jusić (Diplomirao žurnalistiku na fakultetu političkih znanosti u Sarajevu, magistrirao na političkim naukama na Centralno-evropskom Univerzitetu, Budimpešta i doktorirao na Institutu za medije u Beču. Radi kao program direktor u Media Centru, Sarajevo, na projektima razvoja i odnosa sa javnošću, o čemu je napisao brojne analize i članke.)
- Darko Radić (Diplomirani pravnik, izabran u zvanje asistenta na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banja Luci.)

- Zlatko Kulenović (Sudija Vrhovnog suda Republike Srpske i bivši Ombudsmen Republike Srpske.)
- Dragica Ristić (Diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Odobrena joj je magistarska teza na postdiplomskom studiju Pravnog fakulteta u Banja Luci, privredno-pravni smjer. Radila je kao sudija, a trenutno je na funkciji Izvršnog direktora Privredne komore Republike Srpske.)
- Rebeka Kotlo (Asistentica na Pravnom fakultetu Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, gdje je i diplomirala 2000.g. kao student generacije; koordinatorica NVO Centar za ljudska prava u Mostaru i nezavisna istraživačica. Autor brojnih radova sa iskustvom u projektima Savjeta Evrope, Evropske komisije, FOD BiH i drugih organizacija.)

TI BiH takođe zahvaljuje slijedećim istraživačima koji su obezbjeđivali podatke i materijale korištene u nekoliko pojedinačnih stubova:

- Ivica Dronjić (Diplomirani pravnik. Od 1986.g. je u diplomatskoj službi u okviru koje je obavljao dužnosti vicekonzula u Melburnu, Australija; Zamjenika ambasadora BiH pri Ujedinjenim narodima u New Yorku i brojne druge. Trenutno je na dužnosti ministra-savjetnika u Stalnoj misiji BiH pri UN i OSCE u Beču.
- Predrag Ćeranić (Diplomirao 1988.g. i stekao zvanje profesora filozofije i sociologije na Odsjeku za filozofiju i sociologiju Filozofskog fakulteta u Sarajevu. Završava magistarski studij državno-pravnih nauka Pravnog fakulteta u Banja Luci. Više godina bio na odgovornim funkcijama u ministarstvu unutrašnjih poslova. Od 2005. je direktor detektivske agencije „Constantine“, Brčko distrikt BiH.
- Igor Stojanović (Diplomirao menadžment na Univerzitetu u Novom Sadu, te se dodatno edukovao u SAD i zemljama Zapadne Evrope. Ima desetogodišnje iskustvo u radu u nevladinom sektoru u BiH i regionu. Suosnivač bh. nevladine organizacije Centri Civilnih Inicijativa (CCI), gdje radi na poziciji direktora za razvoj i fundraising.

Dragocjenu podršku su takođe pružili slijedeći istraživači koji su pomogli u sveukupnom istraživanju i obezbjedili informacije za opštu analizu profila zemlje.

- Leković Ljubinko (Diplomirani pravnik u sa višegodišnjim radnim iskustvom u misiji OSCE BiH i drugim međunarodnim organizacijama, multinacionalnim kompanijama, vladinim agencijama i nevladinom sektoru. Od 2003.g. zaposlen u TI BiH na projektu „Centar za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije,“ i drugim projektima. Trenutno je pravni savjetnik i rukovodilac Programa Partnerskog građanskog zastupanja (CAPP).
- Srđan Blagovčanin (Diplomirani pravnik, u TI BiH zaposlen od 2004.g. kao rukovodilac programa „Centar za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije,“ i kao portparol TI BiH. Pohađao intership program u instituciji Ombudsmena BiH, te u okviru National Democratic Institute u Narodnoj Skupštini RS.

Zahvalnost zasluŕuje i cjelokupno osoblje TI BiH, koje je doprinjelo izradi NIS BiH 2007.

Prvobitni nalazi su u znatnoj mjeri poboljšani nakon sastanka fokus grupe koji je odrŕan u hotelu Bosna, u Banjoj Luci, 27. oktobra, 2007.g., na kome su učeštovali:

- Lidija Korać, član Centralne izborne komisije BiH;
- Boško Ćeko, glavni revizor Glavne sluŕbe za reviziju javnog sektora RS;
- Milan Zjajić, generalni sekretar Ustavno-pravne komisije Parlamentarne skupštine BiH;
- Milan Tegeltija, tuŕilac Okruŕnog tuŕilaštva RS;
- Mladen Lonćar, ŕef ekonomskog odjeljenja pri regionalnoj Kancelariji Visokog predstavnika u Banja Luci;
- Mladen Mirosavljević, honorarni novinar, predavać na predmetu Odnosi sa javnošću u „Banja Luka Colleague“;
- Tina Radonjić, pravnica u Reifeisen banci, Banja Luka i član Odbora direktora TI BiH; i
- Siniša Marčić, sociolog, projektni konsultant u agenciji Spektar, Banja Luka.

TI BiH je posebno zahvalan ekspertima TI Sekretarijata u Berlinu: Sarah Repucci, Robin Hodess, Marie Wolkers i drugim ekspertima koji su doprinjeli usavršavanju metodologije NIS Studije, njenom kvalitetu, temeljnosti i konzistentnosti.

Neizmernu zahvalnost dugujemo Danijeli Vidović, na tehničkom uređivanju publikacije. Grafikoni i slike sačinjeni su uz velikodušnu pomoć Krunoslava Ćordaša i Ranka Petrušića, na čemu smo im takođe zahvalni.

Ovo istraživanje je finansirano od strane Fonda otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, na čemu im dugujemo svu zahvalnost. Dio fondova obezbjedilo je i Ministarstvo spoljnih poslova Vlade Njemačke (Auswertiges Amt), kroz Sekretarijat TI u Berlinu.



Banja Luka, decembar 2006.g.

Sadržaj

AUTORI IZVJEŠTAJA.....	2
ZAHVALE.....	3
SADRŽAJ.....	6
SKRAĆENICE I AKRONIMI	7
O STUDIJI NIS	10
ŠTA JE NIS?.....	10
ZAŠTO SE SPROVODE STUDIJE NIS?.....	10
METODOLOGIJA STUDIJA INTEGRITETA	12
TRANSPARENCY INTERNATIONAL BOSNE I HERCEGOVINE	13
REZIME.....	15
PROFIL ZEMLJE	17
PROFIL KORUPCIJE	24
ANTIKORUPCIJSKE AKTIVNOSTI	28
SISTEM NACIONALNOG INTEGRITETA	30
ZAKONODAVSTVO	31
IZVRŠNA VLAST	46
POLITIČKE PARTIJE	62
IZBORNA KOMISIJA	79
VRHOVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE	93
PRAVOSUĐE	105
JAVNA UPRAVA.....	119
AGENCIJE ZA PRIMJENU ZAKONA.....	137
SISTEM JAVNIH NABAVKI/UGOVARANJA	154
OMBUDSMEN	174
ANTIKORUPCIJSKE AGENCIJE	189
MEĐIJI	199
GRAĐANSKO DRUŠTVO/NEVLADIN SEKTOR	212
POSLOVNI SEKTOR.....	223
REGIONALNA I LOKALNA VLAST	245
MEĐUNARODNE INSTITUCIJE.....	258
EVALUACIJA NIS	273
PRIORITETI I PREPORUKE	278
ANEKS I – LISTA REFERENCI, CITIRANIH IZVORA I ZAKONA	280
ANEKS II – BILJEŠKE UZ TEKST	296

Skraćenice i akronimi

ABA/CEELI – Američka advokatska komora/Pravna inicijativa Centralne i Južne Evrope (American Bar Association/Central East-European Legal Initiative)
ACA – Antikorupcijska agencija
ACCU – Jedinica za borbu protiv kriminala i korupcije (Anti-Crime and Corruption Unit)
ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative
APIF – Agencije za posredničke, finansijske i poslovne usluge
ARS – Alternativno rješavanje sporova
BDP – Bruto domaći proizvod
bh. – bosanskohercegovački
BHTV – Televizija BiH, javni servis
BiH – Bosna i Hercegovina
CAFAO – Carinska i fiskalna uprava (Customs and Fiscal Administration Office)
CCI – Centri civilnih inicijativa
CIDA – Kanadska agencija za međunarodni razvoj (Canadian International Development Agency)
CIK BiH - Centralna Izborna Komisija BiH
CPI – Indeks percepcije korupcije TI (Corruption Perception Index of TI)
CRA – Regulatorna agencija za komunikacije (Communications Regulatory Agency)
CSO – Organizacije civilnog društva (Civil society organisations)
DfID – Odjeljenje za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (Department for International Development)
DGS – Državna granična služba
EPPU – Jedinica za ekonomsko planiranje (Economic Policy and Planning Unit)
EC – Evropska komisija (European Commission)
EU – Evropska Unija
EUPM – Policijska misija Evropske Unije (European Union Police Mission)
FBIH – Federacija Bosne i Hercegovine
FDI – Strane direktne investicije (Foreign Direct Investments)
FOO – Finansijsko obavještajno odjeljenje (pri SIPA)
FOSS – Federalna obavještajno-sigurnosna služba
FTV – Federalna televizija
GROZD – Građansko organizovanje za demokratiju
HDZ – Hrvatska demokratska zajednica
HOV – Hartije od vrijednosti
ICNL – Međunarodni centar za neprofitne zakone
IFAC – Standardi Međunarodne federacije knjigovođa
IFES – Međunarodna fondacija za izborni sistem (International Foundation for Election System)
IK BiH – Izborna komisija Bosne i Hercegovine
IMF – Međunarodni monetarni fond (International Monetary Fund)
INTOSAI – Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija

IPTF – Međunarodne policijske snage, Ujedinjene Nacije (International Police Task Force)
KM – Konvertibilna Marka
MAP – Novac i politika projekat
MMF – Međunarodni monetarni fond
MTDS – Srednjoročna razvojna strategija (Mid-Term Development Strategy)
MUP – Ministarstvo unutrašnjih/unutarnjih poslova
NATO – Sjeverno-atlantski pakt (Northern Atlantic Treaty Organisation)
N/A – Ne odnosi se (not applicable)
NIS – Sistem nacionalnog integriteta (National Integrity System)
NVO – Nevladina organizacija (Non-governmental organisation)
OBN – Otvorena mreža (Open Broadcasting Network)
OECD – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OHR – Kancelarija Visokog predstavnika (Office of the High Representative)
OHRO – Ombudsmen za ljudska prava za BiH
OSA/OBA – Obavještajno sigurnosna/bezbjedonosna agencija BiH
PDP – Partija demokratskog progresa (većinski srpska stranka)
PDV – Porez na dodanu vrijednost
PIC – Savjet za implementaciju mira (Peace Implementation Council)
PIMU – Ured za monitoring i implementaciju Razvojne strategije BiH
PS BiH – Parlamentarna skupština BiH
PRSP – Razvojna strategija BiH (Poverty Reduction Strategy Paper)
RAK – Regulatorne agencije za komunikacije
RRV – Švedska nacionalna revizorska kancelarija
RS – Republika Srpska
SAD – Sjedinjene Američke Države
SAP – Proces stabilizacije i pridruživanja (Stabilisation and Association Process)
SBIH – Stranka za BiH (većinski bošnjačka stranka)
SDA – Stranka demokratske akcije (većinski bošnjačka stranka)
SDC – Švajcarska razvojna korporacija (Swiss Development Corporation)
SDP – Socijaldemokratska partija
SDS – Srpska demokratska stranka
SIDA – Švedska agencija za međunarodni razvoj (Swedish International Development Agency)
SIPA – Agencija za istrage i zaštitu (Security Intelligence Protection Agency)
SM – Savjet ministara
SNSD – Stranka nezavisnih socijal-demokrata (u RS)
SPP – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
TI – Transparency International
TI BiH – Transparency International Bosna i Hercegovina
UN – Ujedinjene Nacije

UNCAC – Konvencija protiv korupcije UN (UN Convention against Corruption)

UNDP – Razvojni program Ujedinjenih Nacija (United Nations' Development Program)

UNMBiH – Misija Ujedinjenih Nacija u Bosni i Hercegovini (United Nations' Mission to Bosnia and Herzegovina)

USAID – Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država (United States Agency for International Development)

VSTS – Visoki sudski i tužilački savjet

WB – Svjetska banka (World Bank)

ZoSPI – Zakon o slobodi pristupa informacijama

ZJN – Zakon o javnim nabavkama

O Studiji NIS

Šta je NIS?

Sistem nacionalnog integriteta obuhvata ključne institucije, sektore ili određene aktivnosti ('stubove') koji doprinose integritetu, transparentnosti i odgovornosti u društvu. Kada ispravno funkcioniše, NIS se bori protiv korupcije u okviru šire kampanje protiv zloupotrebe ovlaštenja, nesavjesnog rada u službi i pronevjere u svim pojavnim oblicima. Jačanjem NIS promovise se bolja vladavina u svim aspektima društva.

Koncept NIS je razvio i promovisao Transparency International kao dio svog holističkog pristupa borbi protiv korupcije¹. Iako ne postoji propisana shema efikasnog sistema za sprečavanje korupcije, na međunarodnom planu dolazi do sve većeg konsenzusa o tome koja su istaknuta institucionalna obilježja najbolja za sprečavanje korupcije i promociju integriteta. Studije NIS se temelje na procjeni kvaliteta institucija koje su bitne za ukupan sistem borbe protiv korupcije.

Zašto se sprovode studije NIS?

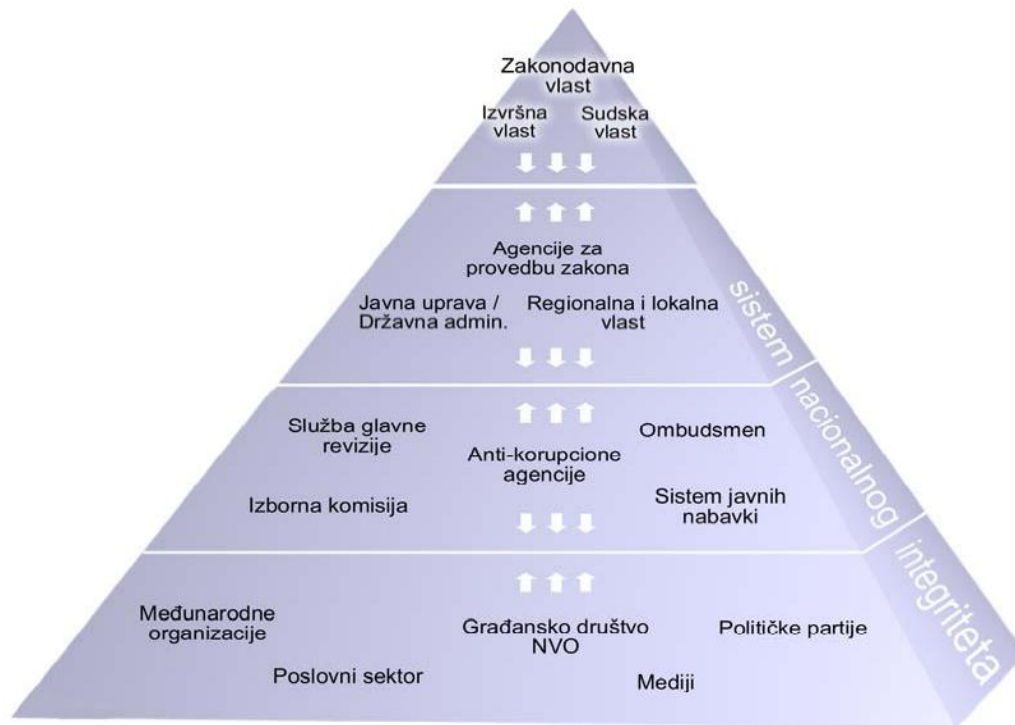
Svrha svake studije NIS je da izvrši procjenu Sistema nacionalnog integriteta u teoriji (zakon i zakonske odredbe) i praksi (kako funkcioniše). Studije NIS pružaju referentne tačke za mjerenje daljnjeg napretka i osnovu za upoređivanje sa velikim brojem drugih zemalja. One se takođe mogu sprovoditi na regionalnom nivou i tada se nazivaju studije integriteta.

Studije obezbjeđuju polaznu tačku za ukazivanje na područja koja zahtjevaju prioritarno djelovanje. Na osnovu njih zainteresovane strane mogu vršiti procjenu postojećih antikorupcijskih inicijativa. Studije integriteta pomažu da se objasni, na primjer, koji su stubovi bili najuspješniji i zašto, da li se stubovi međusobno potpomažu i koji faktori podržavaju ili sprečavaju njihovu efikasnost. Studije integriteta takođe procjenjuju gdje je potrebno staviti akcenat prilikom unapređivanja sistema i koji su faktori neophodni za podršku cjelokupnom razvoju sistema integriteta.

Studije stvaraju jaku empirijsku osnovu koja unapređuje naše razumijevanje dobrog ili lošeg funkcionisanja pojedinačnih stubova. U okviru regiona u kojem nekoliko zemalja funkcioniše unutar sličnih ekonomskih, političkih ili društvenih okvira, rezultati studije mogu stvoriti osjećaj 'konkurentskog pritiska' za reforme kao i priliku za učenje od onih zemalja koje su u sličnim stadijumima razvoja.

Za Transparency International, studije integriteta predstavljaju važan mjerni instrument. Istraživanjem specifičnih praksi i prepreka unutar pojedinačnih zemalja i pružanjem kvalitativnih empirijskih rezultata o pravilima i praksama koje regulišu sisteme integriteta, ove studije dopunjuju globalne indekse i ostala istraživanja koje sprovodi TI, kao što su Indeks percepcije korupcije, Indeks podmićivača i Globalni barometar korupcije, te različita nacionalna istraživanja. Do avgusta 2006.g. urađeno je više od 55 studija nacionalnog integriteta.

TI vjeruje da je neophodno razumjeti zakonsko regulisanje i kapacitete stubova integriteta kao i njihovu interakciju i prakse, kako bi se mogla izvršiti dijagnoza korupcionih rizika i razviti strategije za suprotstavljanje ovim rizicima. Studije integriteta su autohtoni proizvod Transparency International, utoliko što odražavaju sistemski pristup kojeg TI zauzima u suzbijanju korupcije, te nezavisnost analize koju može pružiti vodeća svjetska NVO u oblasti borbe protiv korupcije.



Metodologija studija integriteta

Studije integriteta pružaju kvalitativnu procjenu sistema integriteta u zemlji ili regionu. Studije se temelje i na objektivnim i na subjektivnim izvorima podataka koji se kvantitativno razlikuju u svakoj od zemalja ili regiona koji su obuhvaćeni ovakvim studijama. Studije stoga zahtjevaju kako kancelarijsko tako i terensko istraživanje.

U okviru Studije integriteta organizuje se bar jedna fokus grupa, iako je poželjno i preporučuje se da ih bude više. U fokus grupama učestvuju stručnjaci u oblasti dobre vladavine i borbe protiv korupcije iz vladinog sektora (uključujući i donatore tamo gdje oni postoje), privatnog sektora, različitih struka (npr. pravnici, knjigovođe i inženjeri), medija i civilnog društva. Cilj fokus grupa je da široka baza zainteresovanih strana procijeni sistem integriteta i da pruži svoje komentare na Studiju integriteta. Na osnovu rezultata fokus grupe, vrši se daljnja dorada Studije integriteta.

Svaku studiju integriteta recenzira spoljni stručni recenzent.

Transparency International Bosne i Hercegovine

Transparency International je jedina međunarodna organizacija posvećena isključivo borbi protiv korupcije, odgovornosti i transparentnosti, koja djeluje u preko sto zemalja svijeta već dvanaest godina. Ogranak u Bosni i Hercegovini je osnovan 23. 02. 2001.g., a punu akreditaciju, kao rezultat uspješnog djelovanja, dobio je 12. 10. 2002.g. Šest godina rada i zalaganja zaposlenog osoblja, Odbora direktora i članova doprinijele su pozicioniranju Transparency International BiH (TI BiH) kao jedne od vodećih snaga građanskog društva koja je sposobna da pokrene mehanizam za promjene u društvu stvarajući regionalne i domaće koalicije, uvezujući vlast, građansko društvo i privatni sektor.

TI BiH je registrovan kao udruženje građana, a koje djeluje u okviru međunarodnog pokreta Transparency International, koji se zalaže za dobru i poštnu vladavinu. Ogranak u BiH je u potpunosti domaćeg karaktera, nezavisan i u skladu s tim donose odluke na nivou sopstvenih organa upravljanja, tj. Skupštine i Odbora direktora. Skupštinu čine članovi TI BiH, tj. ograničeni broj pojedinaca posvećenih promociji i realizaciji ciljeva udruženja, a dolaze iz različitih profesionalnih, kulturnih i geografskih udruženja. Odbor direktora bira Skupština iz reda najaktivnijih članova.

Udruženje se finansira kroz različite donatorske izvore koji dijele antikorupcijske ciljeve TI, vodeći se principom finansijske nezavisnosti, što znači da TI BiH ne smije prihvatati sredstva koja su uslovljena ili strukturisana tako da ograničavaju nezavisnost ili sprečavaju sprovođenje misije TI BiH. Međusobna tehnička i druga podrška je usmjerena ka vladi i javnim službama, poslovnim organizacijama, institucijama i pojedincima, te nacionalnim i regionalnim ograncima TI.

Vizija udruženja je Bosna i Hercegovina sa razinom korupcije približnom zemljama Evropske Unije, koja je reformski lider u Jugoistočnoj Evropi, suzbijenog siromaštva, na naprednoj stepenici održivog ekonomskog razvoja, privlačna za strana ulaganja. Udruženje djeluje na opštu dobrobit i osnovni motiv mu je neprofitno djelovanje.

U proteklih šest godina TI BiH je razvio konkretne mehanizme za praćenje korupcije u BiH, mjerenje napretka u radu vlasti i informisanje javnosti kroz redovne izvještaje o korupciji. Nakon dva početna izvještaja o korupciji, TI BiH u martu 2002.g. provodi istraživanje javnog mnjenja na teritoriji cijele BiH, te u junu iste godine objavljuje Studiju percepcije korupcije 2002. Tokom tog perioda TI BiH učestvuje i u izradi regionalnih izvještaja o korupciji, koji pokrivaju i BiH. Blic istraživanja javnog mnjenja sprovedena pred opšte i lokalne izbore 2002. i 2004.g. vrše uticaj na političke partije da povedu više računa o antikorupcijskim strategijama, kao i pritisak na jačanje transparentnosti u radu političkih partija i njihovih lidera.

Pokretanjem Programa odgovornosti u zemljama Zapadnog Balkana, TI BiH se aktivno uključuje u provođenje i monitoring dvaju ključnih oblasti odgovornosti uprave: sukob interesa javnih zvaničnika i slobodan pristup informacijama. Partnerstva se uspostavljaju kroz obuku i saradnju sa novinarima, predstavnicima civilnog društva i javnim zvaničnicima, te obezbjeđivanjem najbolje zakonske i institucionalne prakse, preko regionalne i međunarodne mreže TI.

Stečena su iskustva omogućila otvaranje Centra za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije i pokretanje besplatne telefonske linije za prijavu slučajeva korupcije (0800 55555), s ciljem jačanja institucionalnih mehanizama za kažnjavanje korupcije. Na taj način ponuđen je alternativni instrument saradnje građana i nadležnih javnih institucija u suzbijaju pojedinačnih slučajeva korupcije, kao i monitoring rada pomenutih institucija prilikom procesuiranja slučajeva korupcije.

Juna 2004.g. TI BiH objavljuje novo izdanje Studije percepcije korupcije za 2004.g., s ciljem praćenja promjena u rezultatima organa vlasti svih nivoa u borbi protiv korupcije. Već u avgustu objavljena je i Studiju sistema nacionalnog integriteta, kojom je postignuta sinergija potpune dijagnostike sistema. Dok s jedne strane Studija percepcije korupcije daje eksternu ocjenu funkcionisanja sistema – onako kako ga doživljavaju njegovi krajnji korisnici, tj. građani, Studija NIS, s druge strane, ocjenjuje efikasnost nadležnih institucija koje se bore protiv korupcije. Poređenje i objedinjavanje rezultata pomenutih istraživanja rezultirali su u konkretnim preporukama za poboljšanje rada institucija društva u pravcu sistemske i organizovane borbe protiv korupcije.

Kontinuirana kampanja obrazovanja građana o štetnosti korupcije i alatima za njeno suzbijanje osnažena je tokom 2005.g. kroz medijsku kampanju „Zagovaranje odgovornosti i promocija transparentnost u BiH“, kao i uspostavljanjem tješnje saradnje sa obrazovnim institucijama koja je rezultirala većim brojem predavanja i tribina o korupciji na fakultetima i srednjim školama.

Početkom 2006.g. TI BiH postaje član društvene koalicije GROZD (Građansko organizovanje za demokratiju) čija je svrha jačanje odgovornosti nosilaca vlasti kroz izbore, te nakon njih u rješavanju prioritarnih problema građana BiH.

Rezime

Uprkos dugogodišnjim reformama, opširnim analizama i milijardama dolara međunarodne pomoći investiranih u poslijeratni razvoj Bosne i Hercegovine (BiH) u protekloj deceniji, država se još uvijek suočava sa ozbiljnim izazovima korupcije i slabim, neefikasnim institucijama koje se bore protiv nje.

U 2006 g. Indeks Percepcije Korupcije (Corruption Perception Index – CPI) je uključio 163 zemlje i rangirao ih na skali počevši od najmanje korumpiranih zemalja do zemalja u kojima je korupcija duboko ukorjenjena. Prateći pad sa 70. mjesta u 2003.g. na 88-96. mjesta u 2005.g., u 2006.g. BiH dijeli 93-98. mjesta sa 2,9 poena od najviše mogućih 10 poena, što rangira zemlju među najnerazvijenije i najkorumpiranije u svijetu u kojima se reforme sporo provode, tranzicija je obilježena bezbrojnim aferama, što u suštini ukazuje na nedostatak vizije i strategije za antikorupcijsku borbu.

Ova Studija analizira sve ključne institucije koje čine Sistem Nacionalnog Integriteta, a čiji je zadatak borba protiv korupcije. Zaključci studije ukazuju na brojne novousvojene zakone u BiH koji su zasnovani na dobroj međunarodnoj praksi, ali takođe i na slab mehanizam za implementaciju i posljedični nedostatak pozitivnih rezultata koji bi mogli poboljšati javno povjerenje u institucije.

Analize korupcije zasnovane na istraživanjima TI BiH-a ukazuju na preovlađujuću korupciju na lokalnom (opštinskom i kantonalnom) nivou. Ovi nalazi se mogu tumačiti činjenicom da se većina kontakata između građana i javne administracije događa na nižim, dok je cijena korupcije na višim nivoima vlasti zasigurno veća. U većini slučajeva trag kriminalnih aktivnosti počinje sa pronevjerama javnih sredstava, lošim upravljanjem državnim preduzećima i neregularnostima u privatizacionom procesu, a vodi do najviših nivoa vlasti. Na taj način nameće se zaključak da se većina kriminalnih aktivnosti ne bi mogla desiti bez direktnog učešća i patronata visoko pozicioniranih zvaničnika.

Činjenica koja uznemirava, a kojom se još niko nije efikasno pozabavio, jeste da ključne pozicije u direkcijama/agencijama za privatizaciju, upravnim odborima i drugim odgovornim funkcijama u javnim preduzećima, drže osobe čija je najvažnija kvalifikacija za obavljanje tako odgovornih dužnosti činjenica da pripadaju određenoj političkoj partiji. Sve ovo vodi percepciji javnosti o političkim partijama kao najkorumpiranijim institucijama u zemlji, koje praktikuju prevare, krađe, kronizam i druge koruptivne oblike ponašanja u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, a na indirektan način i u institucijama za vladavinu prava (sudstvo i agencije za provođenje zakona).

Važno je napomenuti i nedostatak sveobuhvatnog pristupa problemu korupcije. Većina napora je koncentrisana na jačanje pojedinih stubova/institucija i veoma rijetko se provodi sistematičan pristup kroz cijelu državu koji bi okupio sve važne aktere da diskutuju o programu rada i prioritetima zajedno. Ovaj sistematski pristup baziran na udruženoj efektivnosti znači da jačanje sudstva bez implementacije

istovremenih mjera u policiji, tužilaštvu, javnog pravobranitelja, advokatskim komorama itd, neće doprinjeti samoodrživom napretku. I dok je postignut progres u profesionalizaciji sudstva, policije i drugih institucija pravnog sistema, nedostatak komunikacije i saradnje između paralelnih stubova integriteta koči značajne reforme sistema. Prošlo je više od decenije od završetka rata, ali ozbiljno sankcionisanje privrednog kriminala počinjenog u toku ili nakon rata, nije se desilo. Ovo potvrđuje pretpostavku da nekoordiniran sistem nije dugoročno održiv.

Javni sektor je demonstrirao svoju nemoć da efektivno riješava pitanja vladavine, da efektivno izgrađuje svoje kapacitete i da vodi jaku antikorupcijsku kampanju. Do sada su tri antikorupcijske strategije doživjele neuspjeh zbog nedostatka institucionalne odgovornosti, kvalitetne saradnje, ali isto tako i stvarne političke volje za borbu protiv korupcije. Što je i shvatljivo, ako se situacija posmatra kroz prizmu koristi koje domaći političari ostvaruju dominacijom nad svojim feudalnim, netransparentnim i samoupravnim teritorijama, praktično bez odgovornosti i prema kome, koristeći se ekonomskim i finansijskim resursima koji su im na raspolaganju,

Kako bi se promijenio status quo imperativan je prije svega zahtjev javnosti za reformama, koji bi bio najbolje artikulisan jačanjem povjerenja u pojedine kvazi-državne stubove, kao što su profesionalna služba za reviziju javnog sektora, izborna komisija, mehanizam javnog ugovaranja, državna služba i ombudsmen, ali i kroz podršku ne-državnih stubova kao što su nezavisni mediji, poslovni sektor i nevladine organizacije (NVO), uz međunarodne institucije koje se polako povlače ali su još uvijek dominantne. Ovakve promjene će stvoriti dovoljno jak pritisak na institucije za provođenje zakona i sudstvo, ojačanim ukoliko je potrebno, javnim tijelom za koordinaciju antikorupcijskih aktivnosti ili adekvatnim institucionalnim rješenjem, koje bi moglo riješiti trenutne nedostatke i probleme u kritičnim stubovima koji su percipirani kao najkorumpiraniji, a to su: političke partije, izvršna, zakonodavna i lokalna/regionalna vlast.

Ovo je uistinu sveobuhvatan pristup Sistemu Nacionalnog Integriteta (NIS) koji hronično nedostaje u BiH i koji mora biti transformisan u veoma konkretnu antikorupcijsku strategiju primjenjivu u cijeloj BiH, a koja se koordinira od strane odgovornog javnog tijela pri Savjetu ministara. U ovom slučaju, linije odgovornosti moraju biti jasno definisane sa realistično postavljenim rokovima i mehanizmom za monitoring koji je potpuno odvojen od onog za implementaciju i u idealnom slučaju iz nevladinog sektora.

Uspostavljanje takve strategije je ključan korak ka jačanju i omogućavanju koordinacije NIS-a, koji predstavlja najbolje dugoročno rješenje za smanjenje korupcije u BiH.

Profil zemlje

PREGLED

Tri glavne etničke grupe u današnjoj Bosni i Hercegovini su Bošnjaci, Srbi i Hrvati, a jezici se pojedinačno nazivaju bosanski, srpski i hrvatski, iako su se ranije smatrali jednim jezikom koji se zvao srpsko-hrvatski. Narodi su Bošnjaci (Muslimani), bosanski Srbi i bosanski Hrvati. Od religija najviše su zastupljeni Islam, Srpska Pravoslavna Crkva, Rimokatolička Crkva, i u bitno manjoj mjeri Judaizam, pojedine protestantske



sekte i ostale religije. Površinu od 51.129 kvadratnih kilometara, sa Sarajevom kao glavnim gradom (i glavnim gradom FBiH) i Banjom Lukom kao drugim po veličini gradom (glavni grad RS), naseljava oko 4 miliona stanovnika, od čega 48,3% Bošnjaka, 34,0% Srba, 15,4% Hrvata i 2,3% ostalih².

Istorijski, Bosna je bila pod osmanlijskom vlašću do 1878.g., kada je predana Austro-Ugarskoj kao kolonija. Dok je bosansko stanovništvo potpalo pod vlast Austro-ugarskog carstva, južni Sloveni u Srbiji i drugim zemljama pozivali su na osnivanje države južnih Slovena. Prvi svjetski rat je počeo kada je srpski nacionalista Gavrilo Princip izvršio atentat na Nadvojvodu Franju Ferdinanda u Sarajevu. Nakon velikog rata, Bosna je postala sastavni dio Jugoslavije da bi u Drugom svjetskom ratu pripala nacističkoj marionetskoj NDH. U tom periodu, počinjena su mnoga zvjerstva nad Srbima, Jevrejima i

svima drugima koji su se opirali okupaciji. Tokom hladnog rata stvorena je SFRJ pod vodstvom Josipa Broza Tita, a Bosna je ponovo uspostavljena, ovaj put kao republika u okviru jugoslovenske federacije.

Raspad Jugoslavije ubrzan je dolaskom Slobodana Miloševića na vlast 1986.g. Miloševićevo prihvatanje politike srpskog nacionalizma dovelo je do unutrašnjeg etničkog sukoba. Istovremeni rast nacionalizma u Sloveniji i Hrvatskoj doveo je do proglašenja njihove nezavisnosti od Jugoslavije 1991.g. Februara 1992.g. bosanska vlada je održala referendum o nezavisnosti. Bosanski parlament je proglasio nezavisnost republike 5. aprila 1992.g. Međutim, ovom potezu usprotivili su se predstavnici Srba koji su željeli da ostanu u Jugoslaviji. Bosanski Srbi su odgovorili oružanom silom u nastojanju da podijele republiku po etničkim linijama. Puna nezavisnost BiH priznata je od strane SAD i većine evropskih zemalja 7. aprila, a BiH je primljena u Ujedinjene nacije 22. maja 1992.g.

U martu 1994.g. Muslimani i Hrvati u Bosni potpisali su sporazum kojim je stvorena Federacija Bosne i Hercegovine. To je smanjilo broj zaraćenih frakcija na dvije. Sukob se nastavio tokom gotovo čitave 1995.g. i okončan je 21. novembra 1995.g. Dejtonskim mirovnim sporazumom koji je zvanično potpisan 14. decembra 1995. u Parizu. BiH se danas sastoji od dva Entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine, koja je većim dijelom naseljena Bošnjacima i Hrvatima, i Republike Srpske, koja je uglavnom naseljena Srbima. Jula 2000.g. Ustavni sud BiH donio je odluku kojom je proglasio Bošnjake, Hrvate i Srbe konstitutivnim narodima na čitavoj teritoriji BiH. U martu 2002.g. ovu odluku su zvanično priznale i sa njom se saglasile sve značajnije političke stranke u oba Entiteta. Uprkos tome, politička scena u zemlji je i dalje etnički obojena uz dominaciju stranaka sa nacionalnim predznakom (od kojih se naročito ističu bošnjačka SDA, srpska SDS i hrvatska HDZ, koje su obilježile veći dio postdejtonskog perioda). Ovakav politički krajolik se donekle promijenio na opštim izborima 2006.g., iako i dalje prevladava nacionalistička retorika³.

U skladu sa Članom V Aneksa 2 Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji je odredio da se neriješeni status grada Brčko riješi kroz obavezujuću međunarodnu arbitražu, sredinom 1996.g. formiran je Arbitražni tribunal. Tribunal je donio Konačnu odluku 5. marta 1999.g. Konačnom odlukom uspostavljen je specijalni Distrikt na teritoriji cijele prijeratne opštine Brčko pod ekskluzivnim suverenitetom BiH. Teritorija Distrikta istovremeno pripada oboma Entitetima u vidu kondominijuma. Zbog toga se teritorije dva Entiteta preklapaju u Distriktu Brčko. U skladu sa Konačnom odlukom, Distrikt je samoupravna jedinica sa jednom, unitarnom, multietničkom, demokratskom Vladom; jedinstvenom i multietničkom policijom pod jednom komandnom strukturom i nezavisnim pravosuđem. Vlada Distrikta na čitavoj teritoriji prijeratne opštine Brčko ima ovlaštenja koja su ranije imala dva Entiteta i bivše tri opštinske vlade. Distrikt Brčko je demilitarizovan.

Posljednji opšti izbori održani su u oktobru 2006. godine, a na njima su birani članovi predsjedništva, entitetske vlade, te poslanici u državnim, entitetskim i kantonalnim parlamentima. BiH je na regionalnim i lokalnim izborima i izborima za Distrikt Brčko 2004.g. uvela neposredno biranje gradonačelnika na izborima.

VLADA I POLITIČKI USLOVI

U skladu sa odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma, Entiteti imaju nadležnosti u oblastima finansija, poreza, poslovnog razvoja i opšte zakonske regulative. Entiteti i kantoni kontrolišu sopstvene budžete, potrošnju na infrastrukturu, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje. Reforme koje se još uvijek sprovode dovele su do stvaranja jedinstvene, multietničke vojske pod državnom komandom i kontrolom, čime su zamijenjene prethodne entitetske institucije, kao i državne Agencije za indirektno oporezivanje koja je nadležna za naplaćivanje poreza na dodatu vrijednost (PDV) u čitavoj državi, a iz tog poreza se finansiraju vlade Države BiH i dvaju Entiteta. Carine koje su ranije bile naplaćivane od strane entitetskih agencija sada prikuplja nova jedinstvena carinska služba, koja djeluje paralelno sa Državnom graničnom službom BiH.

Na čelu Predsjedništva BiH rotiraju se tri člana (Bošnjak, Srbin i Hrvat) koji su izabrani na mandat u trajanju od četiri godine. Tri člana Predsjedništva se biraju neposredno na izborima (u FBiH se glasa za bošnjačkog i hrvatskog člana, a u RS za srpskog člana Predsjedništva).

Predsjedništvo je nadležno za:

- Vođenje spoljne politike BiH;
- Imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika BiH, od kojih najviše dvije trećine mogu biti odabrani sa teritorije FBiH;
- Predstavljanje BiH u međunarodnim i evropskim organizacijama i institucijama i traženje članstva u onim međunarodnim organizacijama i institucijama u kojima BiH nije član;
- Vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora BiH, otkazivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine, ratifikovanje takvih ugovora;
- Izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine;
- Predlaganje godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini, na preporuku Savjeta ministara;
- Podnošenje izvještaja o rashodima Predsjedništva Parlamentarnoj skupštini na njen zahtjev, ali najmanje jedanput godišnje;
- Koordinaciju, prema potrebi, sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u BiH;
- Vršenje drugih djelatnosti koje mogu biti potrebne za obavljanje dužnosti koje mu prenesu Parlamentarna skupština, ili na koje pristanu Entiteti.

Predsjedavajućeg Savjeta ministara imenuje Predsjedništvo, a imenovanje odobrava Predstavnički dom. Predsjedavajući zatim imenuje ministra vanjskih poslova, ministra odbrane, ministra spoljne trgovine i druge ministre po potrebi, ali to je uglavnom podložno dogovorima unutar političkih stranaka. Savjet ministara je nadležan za sprovođenje politika i odluka u oblastima odbrane; obavještajnih pitanja; spoljne politike; carinske politike; monetarne politike; finansiranja institucija i međunarodnih obaveza BiH; politike i regulisanja pitanja imigracije, izbjeglica i azila; sprovođenja međunarodnih i međuentitetskih

krivičnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom; uspostavljanja i funkcionisanja zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava; regulisanja međuentitetskog transporta; kontrole vazdušnog saobraćaja; omogućavanja međuentitetske koordinacije; i drugih pitanja oko kojih se dogovore Entiteti.

Zakonodavna vlast. Parlamentarna skupština je zakonodavno tijelo BiH. Ona se sastoji od dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom. Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih dvije trećine (po pet Bošnjaka i Hrvata) čine delegati iz FBiH, a jednu trećinu (pet Srba) delegati iz RS. Parlamentarna skupština je nadležna za donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine u skladu sa Ustavom; odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija BiH i za međunarodne obaveze BiH; odobravanje budžeta za institucije BiH; i odlučivanje o saglasnosti na ratifikaciju ugovora.

Pravosuđe. Ustavni sud BiH je vrhovni, konačni arbitar u pravnim stvarima. Sastoji se od devet članova: četiri člana bira Predstavnički dom FBiH, a dva člana Skupština RS, a preostala tri člana bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava u konsultacijama sa Predsjedništvom. Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po Ustavu BiH između dva Entiteta, ili između BiH i jednog ili oba Entiteta. Ustavni sud takođe ima drugostepenu nadležnost na teritoriji BiH. I FBiH i RS su na svojim teritorijama uspostavile niže sudske sisteme.

EKONOMIJA

Uz Makedoniju, BiH je bila najsiromašnija republika u SFRJ. Poljoprivreda je uglavnom bila u privatnim rukama, ali posjedi su bili mali i neprofitabilni, dok se hrana uglavnom uvozila. I danas se vide posljedice centralnog planiranja privrede, a glavna je nevolja prevelik broj radnika u industriji. Za vrijeme Titove vladavine u BiH je forsirana teška i vojna industrija, pa je republika imala velik dio jugoslavenskih vojnih postrojenja. Tri godine ratovanja uništile su bosansku privredu i infrastrukturu, poginulo je 200.000 ljudi i raseljena je polovina ukupnog stanovništva.

Otkad je uspostavljen mir, ostvaren je značajan napredak. Zbog strogog 'currency board' režima, kojim je Konvertibilna Marka (BAM) vezana za Euro, inflacija je ostala na niskom nivou. Međutim, ekonomski rast je neujednačen, pri čemu je FBiH prestigla RS u prvoj postdejtonskoj deceniji, dok je u posljednjih par godina primjetan veći napredak u RS.

Procjenjuje se da je BDP po glavi stanovnika u 2005.g. iznosio oko 2.423 USD, a ukupni nominalni BDP oko 9,5 milijardi USD. Prema procjenama MMF, stopa rasta u 2005.g. iznosila je oko 5,4%, a projektovani rast za 2006.g. 5,7%. Iako prema zvaničnim statistikama nezaposlenost iznosi oko 40%, 'nezvanične' procjene koje uključuju obimnu sivu ekonomiju iznose 18-22%. Procjenjuje se da deficit tekućeg računa trenutno iznosi oko 20% BDP. Najveći strani ulagači u BiH dolaze iz Austrije i Hrvatske. Najneposredniji zadatak i dalje ostaje oživljavanje privrede. Kako bi se to u potpunosti postiglo,

okruženje mora biti podsticajno za privatni sektor i tržišnu ekonomiju. Privatizacija se sporo odvija i stopa nezaposlenosti je i dalje visoka. Neodložno je potrebno sprovesti prestrukturiranje unutrašnjeg duga BiH (koji prema procjenama iznosi 2000% BDP). Očekuje se da će BiH ispuniti svoje obaveze u pogledu spoljnih dugovanja bez većih poteškoća, iako postoji znatan teret unutrašnjeg duga koji je preostao iz ratnog perioda (1992-95.), naročito u FBiH. Uvođenje poreza na dodatu vrijednost (PDV) u 2006.g. povećalo je državne prihode od poreza i rezultiralo budžetskim suficitom.

Glavni prioriteti u oblasti privrede su: ubrzavanje integracije u EU zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju; jačanje fiskalnog sistema; reforma javne administracije; članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO); i obezbjeđivanje privrednog rasta podsticanjem dinamičnog, konkurentnog privatnog sektora. U dosadašnjem periodu, rad na ovim prioritetima nije bio konzistentan i u skladu sa zacrtanim ciljevima. Zemlja je primala znatne količine inostrane pomoći, ali se mora pripremiti za sve manji priliv pomoći u budućnosti.

Vlada podijeljena na više razina stvara zbunjujuću količinu propisa, taksu, poreza i standarda. Ta konfuzija dovodi do netransparentnosti i stvaranja mogućnosti za korupciju u poslovnim aranžmanima između vlade i poslovnog sektora. Vlasti na svim nivoima počele su se riješavati ove prepreke u okviru širih tranzicijskih nastojanja u pravcu tržišne ekonomije. Međutim, BiH je i dalje u ranim stadijumima ovog procesa. Posljedica je da su inostrana ulaganja (naročito u nerazvijena područja) imala tek ograničen efekat. Inostrana ulaganja u bankarski sektor su izuzetak, pri čemu austrijske banke preuzimaju dominantnu poziciju na domaćem bankarskom tržištu.

MEĐUNARODNI ODNOSI

Implementacija Dejtonskog sporazuma iz 1995.g. koncentrisala je napore ključnih aktera i međunarodne zajednice na stabilizaciju regiona bivše Jugoslavije. Međutim, donatorska sredstva za BiH su se smanjila uslijed konkurentnih prioriteta za pružanje pomoći u regionu i šire u svijetu. Odnosi BiH sa susjednim državama Hrvatskom, Crnom Gorom i Srbijom su prilično stabilni od potpisivanja Dejtonskog sporazuma 1995.g. Od potpisivanja istog, u BiH je ušlo preko 14 milijardi USD inostrane pomoći. Ova pomoć bila je od ključnog značaja za rast i oživljavanje ekonomije i infrastrukture.

BiH je članica Ujedinjenih nacija (1992), Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) (1992), Svjetske banke (1995), Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE) (1992) i Savjeta Evrope (2002). Ona takođe učestvuje u regionalnoj saradnji kroz Pakt za Stabilnost, Srednjoevropsku inicijativu (CEI), Inicijativu za saradnju u jugoistočnoj Evropi (SECI), Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECF), Jadransko-jonsku inicijativu (AII) itd.

Međutim, uloga Kancelarije Visokog predstavnika (OHR) i međunarodne zajednice u BiH je bila ključna po poslijeratni razvoj BiH. OHR je glavna civilna agencija za implementaciju mira u BiH. Kao što je

navedeno u Aneksu 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995.g., Visoki predstavnik je u ime međunarodne zajednice zadužen da nadgleda implementaciju civilnih aspekata Mirovnog sporazuma⁴. OHR takođe ima zadatak da koordinira aktivnosti međunarodnih civilnih organizacija i agencija koje djeluju u zemlji. Visoki predstavnik je konačni autoritet u zemlji za tumačenje sporazuma o implementaciji civilnog dijela mirovnog ugovora. Visoki predstavnik nema ovlaštenja nad vojnim Stabilizacionim snagama (SFOR) koje predvodi NATO.

Kako bi postigao svoj cilj, OHR je postavio šest ključnih zadataka za organizaciju i nekoliko programa unutar svakog zadatka kojima bi se ubrzao napredak u pravcu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za BiH:

- Učvršćivanje vladavine prava;
- Osiguranje da ekstremni nacionalisti, ratni zločinci i mreže organizovanog kriminala ne ugroze proces implementacije mira;
- Reforma ekonomije;
- Jačanje kapaciteta institucija vlasti u BiH, naročito na državnom nivou;
- Uspostavljanje civilne komande i kontrole na državnom nivou nad oružanim snagama i priprema terena za euroatlantske integracije; i
- Promovisanje održivog povratka izbjeglica i raseljenih lica.

Široka ovlaštenja omogućuju Visokom predstavniku da smjenjuje pojedince na vlasti (o tome više riječi u poglavlju o međunarodnim organizacijama). Do sada je Visoki predstavnik ova ovlaštenja upotrijebio oko 150 puta, između ostaloga i protiv najviših zvaničnika u zemlji. Osim toga, OHR je nametnuo veliki broj zakona i amandmana, uključujući i amandmane na Ustav zemlje.

Rijetko je koji međunarodni angažman naišao na tako široke i globalne kritike kao što je vladavina Lorda Paddy Ashdowna, pretposljednog Visokog predstavnika međunarodne zajednice za implementaciju civilnih aspekata Dejtonskog mirovnog sporazuma. Iza ovog dugačkog naziva krije se gomila ovlaštenja, koje se može uporediti samo sa imperijalnom vladavinom iz prošlih vijekova. Činjenica da je Lord Ashdown Britanac samo je podstakla poređenja sa imperijalnom vladavinom u Indiji u 19. vijeku⁵, a neki njemački mediji su mu dali nadimak „Na Drini despot“⁶.

Lord Ashdown je na ovu poziciju došao nakon Austrijanca Wolfganga Petritscha 27. maja 2002.g. i zamijenjen je posljednjeg januarskog jutra 2006.g. Iako tvrdi da će biti zapamćen po tome što je bio svjedok početka pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju za BiH, mnogi će ga se ustvari prisjećati po čudnim odlukama koje je donosio dok je imao vrhovnu vlast⁷.

Uloga OHR umnogome prevazilazi puku koordinaciju donatorskih aktivnosti i uticaj na implementaciju civilnih aspekata Dejtonskog mirovnog sporazuma. U stvari, svi stručnjaci u oblasti međunarodnih odnosa i međunarodnog prava slažu se da suverenitet zemlje počiva na međunarodnim organizacijama, a ponajviše na mehanizmima OHR. Trenutni i posljednji Visoki predstavnik, njemački diplomata Christian

Schwartz-Schilling je na samom početku svog mandata dao nedvosmislenu izjavu da će od BiH napraviti samostalnu i odgovornu državu, onako kako to nalaže Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i da će pretvoriti Kancelariju Visokog predstavnika u Specijalno predstavništvo EU, odrekavši se tako ovlaštenja za smjenu zvaničnika i nametanje zakona.

Da bi se to desilo, zvaničnici ove zemlje moraju se napustiti puku nacionalnu retoriku i okrenuti se pitanjima institucionalnih i ekonomskih reformi, među kojima prioritetno mjesto zauzima efikasna borba protiv korupcije.

Profil korupcije

Korupcija je definisana kao „zloupotreba javnog položaja radi ostvarivanja privatne koristi“. Ovo znači da privatne, partijske ili porodične veze mogu igrati ulogu u donošenju ekonomskih odluka, bilo da su te odluke donijete od strane učesnika na tržištu ili od strane javnih službenika. Donošenje odluka bitnim za širu društvenu zajednicu, a ustvari zasnovanim na nečijem ličnom interesu, neizbježno stvara štetu koja se može definisati kao ekonomski troškovi korupcije.

Ekonomski troškovi korupcije u BiH uključuju:

- Negativne efekte na investicije i ekonomski rast (npr. BiH ima najniži nivo stranih direktnih investicija u Jugoistočnoj Evropi i nižu stopu rasta BDP nego što se pretpostavljalo);
- Negativne efekte na razvoj privatnog sektora (npr. niži broj registrovanih privatnih preduzeća po glavi stanovnika; nisko povjerenje privatnog sektora u ekonomiju);
- Visoke administrativne troškove (npr. BiH ima najviše javne troškove u odnosu na ostale tranzicijske zemlje – skoro 50% BDP po godini);
- Deformisan rast javnog sektora (javni sektor obezbjeđuje najviše radnih mjesta, a birokratija sama sebi pripisuje zasluge za stvaranje novih radnih mjesta; više javnih službenika znači više administrativnih procedura, a samim tim i više korupcije);
- Opadanje kvalitet roba i usluga (viši administrativni troškovi vode snižavanju kvaliteta roba i usluga u privatnom i u javnom sektoru);
- Povećanje siromaštva (visina dohotka po glavi stanovnika svrstava BiH među najsiromašnije zemlje u Evropi, a realni rast BDP je u značajnoj disproporciji u odnosu na ostale zemlje, kao što su npr. zemlje sa statusom kandidata za članstvo u EU);
- Organizovani kriminal (procjene su da se u BiH godišnje 'operu' milijarde KM kroz kriminalne aktivnosti, a podzemlje se procjenjuje kao veoma moćno); i
- Umanjen kredibilitet zemlje (kada kriminalne bande operišu u zemlji, građani počinju doživljavati organizovani kriminal kompetentnijim nego državu).

Spor proces vlasničke transformacije i izgradnje kapaciteta koji ide u korist određenih elita, ostavlja državni kapital da propada, još uvijek pod upravom ekonomske politike zasnovanih na sukobu interesa, nepotizmu i kronizmu. Direktno posljedice tako neodgovornog i strukturalno destruktivnog ponašanja predstavljaju ograničenja razvoju privatnog sektora i doprinose marginalizovanju svake privatne inicijative, daljnjem nestajanju aktive iz bilansa državnih kompanija i njihovom konstantnom osiromašivanju, kao i devalvaciji državnog kapitala čime se obezvređuje privatizacioni proces.

Daleko ozbiljnije i dugoročnije indirektno posljedice su: sprečavanje dotoka novog kapitala, slabljenje domaćeg tržišta, loši uslovi za razvoj privatnog sektora u zemlji, nedostatak stranih investicija, nedostatak strateškog interesa na tržištu BiH, otpuštanje radnika i zatvaranje fabrika, paralizovanje ekonomije i

napuštanje zemlje od strane mladih ljudi, te osiromašivanje građana koji subvencionišu ove gubitke kroz poresku politiku. Troškovi se tako mutipliciraju, a neće se pokriti u krakom periodu, već će opteretiti cijelu jednu generaciju.

Uspostavljanje vladavine zakona i funkcionalne samoodržive države koja će biti u stanju da preuzme funkcije koje još uvijek obavlja međunarodna zajednica, predstavlja glavne izazove za BiH. Jedan od ključnih aktera koji prate razvoj događaja, Transparency International Bosne i Hercegovine (TI BiH) vjeruje da nije postignut značajan napredak u zemlji u pogledu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Hroničan nedostatak političke volje za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala na sistematski i organizovan način je bio evidentan u poratnom periodu a nastavljen je i u 2006.g. Glavni uzrok izuzetno visokog stepena korupcije u BiH je uključenost političkih elita u ilegalne aktivnosti; otuda i nedostatak volje dijela tih političkih elita da se uključe u borbu protiv sveprisutne korupcije.

Dva globalna istraživanja sprovedena od strane Transparency International (TI) nedavno su uključila i BiH. U 2006 g. Indeks Percepcije Korupcije (Corruption Perception Index-CPI) je uključio 163 zemlje i rangirao ih na skali počevši od najmanje korumpiranih zemalja do zemalja u kojima je korupcija duboko ukorjenjena. Prateći pad sa 70. mjesta u 2003.g. na 88-96. mjesta u 2005.g., u 2006.g. BiH dijeli 93-98. mjesta sa rezultatom 2,9 poena od najviše mogućih 10 poena, što ju rangira među najnerazvijenije i najkorumpiranije zemlje u svijetu u kojima se reforme sporo provode, tranzicija je obilježena bezbrojnim aferama, što u suštini ukazuje na nedostatak vizije i strategije za antikorupcijsku borbu. Činjenica da su zemlje, koje su se skoro pridružile EU ili planiraju pridruživanje kao jedan od svojih razvojnih ciljeva, daleko ispred BiH je jasan indikator koliko je još ostalo da se učini u ovoj oblasti.

Globalni Barometar Korupcije je istraživanje koje je uključilo 69 zemalja u 2005.g. sa ciljem da se identifikuju najkorumpiranije institucije u zemlji i ocjeni uticaj ovih institucija na svaku pojedinačnu zemlju. Što se tiče BiH, političke partije su opet percipirane kao najkorumpiranije, dok 70% ispitanika vjeruje da korupcija ima ogroman uticaj na politički život u zemlji. Ovo istraživanje samo potvrđuje pesimizam i apatiju građana, jer više od 40% ispitanika očekuje da će se nivo korupcije povećati u narednom periodu. Više od 50% ispitanika vjeruje da postojeći oblici korupcije imaju posebno jak uticaj na poslovnu klimu, što ima negativan uticaj na BiH u pogledu kako stranih tako i domaćih investicija.

Korak naprijed u 2005.g. je potpisivanje Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih Nacija (UNCAC) i njena ratifikacija u 2006.g. Sada je jedan od najvažnijih prioriteta usklađivanje brojnih domaćih zakona i pravila sa Konvencijom i drugim međunarodnim standardima. Isto je vezano uz zahtjeve za imovinskim karticama izabраниh i postavljenih zvaničnika, cijelom oblasti povrata imovine i sa poboljšanjima krivičnih zakona, uključivanjem korupcije u privatnom sektoru; jačanjem međunarodne saradnje; i formiranjem specijalnog antikorupcijskog tijela koje će koordinirati rad brojnih javnih tijela i agencija koje trenutno ne sarađuju u potpunosti. Postojeće zakonodavstvo bi trebalo poboljšati i u segmentu zaštite onih koji razotkrivaju korupcije.

Još jedan pozitivan primjer u borbi protiv korupcije je rad Ureda javnog tužioca i Suda BiH, a posebno Specijalnog odjeljenja za organizovani kriminal i korupciju pri Uredu javnog tužioca BiH, koji su procesuirali značajan broj slučajeva u koje su bili umješani bivši, ali i sadašnji javni zvaničnici. Zabrinjava jedino to što je početna odlučnost ovih institucija u zadnje vrijeme nešto oslabjela, a što je detaljno obrađeno u nadležnom poglavlju ove knjige.

Analize korupcije zasnovane na istraživanjima TI BiH ukazuju na preovlađujuću korupciju na lokalnom (opštinskom i kantonalnom) nivou. Ovi nalazi se mogu tumačiti činjenicom da se većina kontakata između građana i javne administracije događa na lokalnom nivou, dok je cijena korupcije na višim nivoima vlasti zasigurno veća. U većini slučajeva trag kriminalnih aktivnosti počinje sa pronevjerama javnih sredstava, lošim upravljanjem državnim preduzećima i neregularnostima u privatizacionom procesu, a vodi do najviših nivoa vlasti. Na taj način nameće se zaključak da se većina kriminalnih aktivnosti ne bi mogla desiti bez direktnog učešća i patronata visoko pozicioniranih zvaničnika.

Činjenica koja uznemirava, a kojom se još niko nije efikasno pozabavio, jeste da ključne pozicije u direkcijama/agencijama za privatizaciju, upravnim odborima i drugim odgovornim funkcijama u javnim preduzećima, drže osobe čija je najvažnija kvalifikacija za obavljanje tako odgovornih dužnosti činjenica da pripadaju određenoj političkoj partiji. Promjene vlasničke strukture u državnim preduzećima i bankama za simbolične iznose bez prethodne propisne procjene vrijednosti ili kršenje pravosnažnih sudskih odluka o poništavanju takvih procedura prodaje, praćene prijetnjama smrću visoko pozicioniranim službenicima, reketiranjem i iznuđivanjem, samo su neki od primjera brojnih neregularnosti koje karakterišu proces privatizacije dosad.

Kašnjenja u privatizaciji tzv. strateških preduzeća prouzrokuju ogromnu štetu imajući u vidu stanje u kojem se ta preduzeća nalaze i način na koji funkcionišu. U većini slučajeva, i pored toga što državna preduzeća imaju monopol u aktivnostima i na teritorijama na kojima rade, ipak proizvode gubitke mjerljive milionima konvertibilnih maraka. Posljedice isključivo snose građani kroz plaćanje visokih cijena za usluge lošeg kvaliteta, ali i kroz budžetske subvencije za njihove gubitke. Efikasan i transparentan sistem javnih nabavki nije potpuno funkcionalan jer se još uvijek bilježi veliki broj kršenja ovog zakona. Pozitivni efekti provođenja Zakona o javnim nabavkama su u kašnjenju zbog smetnji u uspostavljanju institucije za njegovo provođenje. Međutim, mora se naglasiti mukotrpan i veoma profesionalan rad službe glavne revizora javnog sektora zbog rasvjetljavanja mnogih netransparentnih i ilegalnih aktivnosti.

Prvenstveni cilj reforme pravosuđa bio je uspostavljanje nezavisnosti ove institucije, kao osnovni preduslov za vladavinu zakona. Procesuiranje korupcije je ključni test nezavisnosti sudstva zato što su pojedinci involvirani u korupcione aktivnosti pretežno političari i visoko pozicionirani javni službenici koji raspolažu značajnim bogatstvom, moći i uticajem. Drugi problem pravosuđa u BiH je neefikasnost, ali ovaj problem je više tehničke prirode i odnosi se više na organizaciono i finansijsko jačanje institucionalnih kapaciteta. Jedini način da se vrati javno povjerenje u vladavinu zakona jeste uspjeh pravosudnog sistema u procesuiranju velikog broja kriminalnih slučajeva u privatizaciji, zloupotrebe

budžetskih fondova i kriminalnih aktivnosti u javnim preduzećima, koje su često bili razotkrivane u izvještajima ureda za reviziju javnog sektora.

Jedan od problema koji još uvijek generiše korupciju jeste i nedostatak transparentnosti i integriteta u radu inspekcijskih organa (posebno poreske, tržišne i inspekcije rada). Još jedna od prepreka je i masivna administracija i javni rashodi koje trenutno odnose nevjerovatnih 70% ukupnih budžeta BiH. Stoga, reforma javne uprave i smanjenje administrativnih troškova ostaje jedan od najvažnijih strateških prioriteta.

Na inicijativu Ministarstva sigurnosti Savjet ministara je započeo rad na nacrtu i usvajanju BiH Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2006-2010. sa pratećim akcionim planom. Ova inicijativa mora biti podržana obavezom da se Strategija usvoji i implementira kao i permanentnim instrumentom za monitoring njene implementacije. Strategija mora imati cjelovit pristup i obuhvatati sve nivoe vlasti, a ne da postane još jednom listom želja koja će samo na tome i ostati, baš kao što je to bio slučaj sa strategijom OHR iz 1999.g. i strategijom Savjeta ministara iz 2001.g.

Antikorupcijske aktivnosti

Tokom neposrednog poratnog perioda pokrenuta su dva osnovna antikorupcijska projekta. Prvi projekat je pokrenut od strane EU kroz uspostavljanje CAFAO, čija je misija bila kontrola carinskih organa i šverca robe, dok je danas glavni zadatak CAFAO da pripremi carinske organe za reformu i njihov prelazak sa entitetskog na državni nivo.

Savjet Evrope je u 1998.g. radio na nacrtu zakona o korupciji i pranju novca, što je bilo na listi prioriteta za primanje BiH u Savjet Evrope, dok su UN i EU radile na reformi policijskih snaga i uspostavljanju Državne granične službe.

Prvi članak o korupciji velikih razmjera pojavio se u stranoj štampi 1998.g. U 1999.g. naglašeno je da je korupcija jedan od akutnih problema koji koči ekonomski razvoj zemlje. U to vrijeme donatorske organizacije su počele mijenjati svoj pristup posvećujući više pažnje problemima vezanim za korupciju. OHR je 1999.g. razvio Strategiju za borbu protiv korupcije koja je jednostavno završila u arhivama i domaćih i međunarodnih institucija.

Savjet ministara BiH je pozvao Svjetsku Banku da uradi Dijagnostičku studiju korupcije u BiH, koja je prezentovana javnosti u 2000.g. Ovo je bila prva Studija o korupciji u BiH, a nalazi su bili šokantni. Studija je otkrila duboko nepovjerenje građana u institucije vlasti – oko 95% ispitanika je vjerovalo da korupcija postoji u zemlji, dok je 55-60% mislilo da je korupcija široko rasprostranjena⁸.

Prvi projekat o podizanju svijesti o korupciji je implementiran od strane OSCE u kooperaciji sa lokalnim nevladinim organizacijama. Projekat se provodio pod nazivom „Nadglasajmo korupciju“ i pokrenut je 2000.g. tokom izborne kampanje sa ciljem da savjetuje građane da glasaju za političke partije koje imaju antikorupcijski program i borbu protiv korupcije u BiH kao jedan od prioriteta.

Uprkos određenim naporima vlasti i donatora da naprave nacrt, prezentuju i implementiraju antikorupcijsku strategiju za BiH, organizovan i značajan progres nije zabilježen. Jedan od tih pokušaja se desio u 2000. i 2001.g. kada je Savjet ministara BiH prezentovao antikorupcijski Akcioni plan koji je djelomično ožvjljen u Strategiji za smanjenje siromaštva rađenoj između 2000. i rane 2004.g. Strategija je konačno je usvojena od strane Parlamentarne Skupštine BiH u februaru 2004.g uključujući i sekciju koja se bavi korupcijom i njenim sprečavanjem. Danas je Strategija poznata pod nazivom Srednjoročna razvojna strategija BiH (2004-2007.) a njenu implementaciju prati Jedinica za ekonomsko planiranje (EPPU) pri Savjetu ministara.

Na kraju, Ministarstvo sigurnosti BiH je preuzelo zadatak da pripremi posebnu Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za 2006.–2009.g., koja je mnogo više posvećena sprečavanju

kriminala nego kampanji protiv korupcije, a koja ostaje lista pravnih i institucionalnih želja, bez konkretnog plana o načinu implementacije i monitoringa.

Do danas, akcioni planovi predlagani od strane različitih nivoa vlasti takođe ostaju samo lista zakona i institucija koje bi trebalo usvojiti i uspostaviti. Ovi planovi više izgledaju kao lista želja nego kao strateški pristup koji bi mobilisao sve stubove integriteta u njihovoj implementaciji. Tako da ni jedna institucija nije uspjela ubjediti javnost u ozbiljnost svojih namjera.

Međutim, određene sistematske mjere za pojedine stubove integriteta su preduzete, što pokazuje i ova studija, a određen broj njih je počeo da funkcioniše u skladu sa vizijom i misijom i da postiže rezultate. Ove reforme su elaborisane pojedinačno u slijedećem poglavlju ove knjige koji se bavi pojedinačnim institucijama.

Treba napomenuti i pažnje vrijedne inicijative koje su preduzete za i sa privatnim sektorom (zastarjeli pristup 'od vrha na dole' pod nazivom „Buldožer“ koji je postigao ograničen uspjeh, te većinom pozitivna inicijativa, ali provedena samo u RS, pod nazivom „regulatorna giljotina“) i koje su elaborisane u poglavlju posvećenom privatnom sektoru.

Nevladin sektor je postigao raznolike rezultate u oblasti odgovornosti i transparentnosti u radu vlasti, posebno na lokalnom nivou, a u smislu antikorupcijskih aktivnosti na državnom nivou jedino se TI BiH profilisao i kontinuirano radio sa vlastima, odnosno na slučajeve gdje takva saradnja nije bila moguća skretao je pažnju javnosti. Mediji su relativno uspješno razotkrivali korupciju, ali je broj novinskih članaka i izvještaja veoma brzo prerastao broj slučajeva procesuiranih u tužilaštvu i sudstvu, što je s vremenom minimiziralo efekte, jer je javnost izgubila vjeru da takvi izvještaji mogu promijeniti stanje korupcije u zemlji.

Nedostatak organizovanog pristupa koji bi povezao sve važne aktere je veoma značajan problem. Većina napora se koncentriše na jačanje individualnih stubova/institucija i veoma rijetko se preduzima usaglašen pristup u cijeloj zemlji koji bi započeo sa okupljanjem svih relevantnih aktera da zajednički prodiskutuju plan rada i buduće prioritete. Ovakav pristup sistemu baziran na kombinovanoj učinkovitosti znači npr. da jačanje sudstva bez sprovođenja istovremenih reformi policije, tužilaštva, javnog pravobranilaštva, advokatura itd., ne može da dovede do održivog napretka. Mada je postignut napredak u profesionalizaciji sudstva, policije i drugih institucija pravnog sistema, nedostatak komunikacije i saradnje među paralelnim stubovima još uvijek koči sistematske reforme. Iako je prošlo više od decenije od završetka sukoba, ozbiljnijeg sankcionisanja privrednog kriminala počinjenog i toku i nakon rata nije bilo. Ova činjenica potvrđuje pretpostavku da nekoordiniran sistem nije dugoročno održiv.

Sistem Nacionalnog Integriteta

Zakonodavstvo

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Postoji li formalna operativna nezavisnost zakonodavne vlasti? Da li je zakonodavna vlast nezavisna u praksi?

DA – Polazeći od ustavne strukture BiH kao visoko decentralizovane države, zakonodavna vlast u BiH je disperzovana. Naime, u BiH postoji i do pet nivoa vlasti (s tim da iz pozicije RS postoje tri nivoa, sa pozicije Distrikta Brčko dva nivoa, dok je npr. u Sarajevu to opština, grad, kanton, Entitet i Država), to znači da postoji i pet nivoa zakonodavne vlasti. Predstavnici zakonodavne vlast se biraju isključivo na izborima, na svim nivoima vlasti. Postoji opšta saglasnost da su posljednji izbori u BiH bili fer i provedeni po prihvatljivim standardima. Iako nije republika po svom nazivu, ustavno određenje odgovara republičkom, što pretpostavlja nezavisnost zakonodavnog nivoa.

Ima li zakonodavna vlast ovlaštenje da onemogući imenovanje visokih državnih službenika? Da li to čini?

DA – Prema ustavima, parlamenti potvrđuju izbor vlada i ministara. Na početku izbornog ciklusa ili u toku istog, Predsjedništvo BiH ili predsjednik Entiteta imenuju mandataru Savjeta ministara BiH, odnosno za sastav vlade Entiteta. Mandatar može biti samo ona osoba koja je u stanju da obezbjedi parlamentarnu većinu. Parlament bira novog premijera i ministre, kao što istom može, u toku mandata, izglasati nepovjerenje. U tom slučaju, ili se bira nova vlada iz postojećeg parlamentarnog sastava, ili se raspisuju izbori.

Isto tako, parlamenti u svakom trenutku mogu izglasati nepovjerenje vladi u trenutku kada vlada izgubi podršku većine u parlamentu. U tom slučaju se ne raspisuju novi izbori, već predsjednik Entiteta/Predsjedništvo BiH daje mandat predstavniku političke stranke (u pravilu, mada može biti i vanstranačka ličnost) koja može obezbjediti većinu u parlamentu. Tako izabrana nova vlada nema mandat od četiri godine (što je redovan izborni ciklus) već vlada samo do kraja izbornog ciklusa. Znači, Izborni zakon BiH, iako poznaje vanredne izbore, ne omogućuje novoizabranoj vladi pun mandat od četiri godine.

Da li zakonodavna vlast ima ovlaštenja da usvaja budžet? Čini li to u praksi? Da li zakonodavna vlast može da mijenja budžet? Radi li to redovno?

DA – Jedna od glavnih funkcija zakonodavne vlasti je, pored donošenja i izmjena ustava i zakona, i donošenje budžeta. Budžet se usvaja u formi zakona i uz budžet se usvaja i zakon o izvršenju budžeta.

Zakonodavna vlast ima ovlaštenja da donese i rebalans budžeta. Donošenje budžeta i rebalansa budžeta su u isključivoj nadležnosti parlamenata i ne postoji mogućnost da drugi organi vlasti (izvršni ili sudski) mogu vršiti ove funkcije. U slučaju da se budžet ne usvoji, parlament donosi odluku o privremenom finansiranju koja najduže može da traje do šest mjeseci od dana donošenja odluke o privremenom finansiranju. Privremeno finansiranje znači da se budžetska potrošnja može vršiti samo u iznosima pojedinih stavki prema budžetu iz prošle godine. Inače, prijedlog budžeta se, u pravilu, mora podnijeti do 15. oktobra tekuće godine, za slijedeću godinu.

Za 2006.g. Budžet institucija i međunarodnih obaveza BiH iznosi 954.599.200 KM, budžet RS 1.049.300.00 a budžet FBiH 1.139.603.719 KM⁹.

U donošenju budžeta je, međutim, veliku ulogu igrala i međunarodna zajednica, posebno posredstvom MMF i stand-by aranžmana koji zadaje okvire javne potrošnje, te donekle i Svjetske Banke.

Na entitetskom nivou, procedura je mnogo manje ispolitizovana, te je metodologija planiranja budžeta kvalitetnija, iako još daleko od međunarodnih standarda i veoma aktivne uloge skupština.

2. Resursi/struktura

Koji broj institucija čini zakonodavnu vlast? Navedite ključne institucije.

Na nivou BiH zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština BiH, koja se sastoji od dva doma: Predstavničkog doma i Dom naroda. Predstavnički dom ima 42 poslanika i isti se biraju na neposrednim izborima po principu 28 poslanika iz FBiH i 14 poslanika iz RS.

Dom naroda ima 15 delegata (5 srpskih predstavnika se bira iz Narodne skupštine RS, dok se 10 delegata bira iz Parlamentarne skupštine FBiH (po 5 hrvatskih i bošnjačkih), odnosno delegati se u Dom naroda biraju posredno iz entitetskih parlamenata.

Ustav BiH polazi od pretpostavke podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, sa određenim mehanizmima kontrole. Princip podjele vlasti važi na svim nivoima vlasti.

U RS zakonodavnu vlast vrše Narodna skupština RS i Vijeće naroda. Narodna skupština ima 83 poslanika koji se direktno biraju na izborima. Vijeće naroda ima 28 delegata (8 Srba, 8 Hrvata, 8 Bošnjaka i 4 ostalih) a biraju ih odgovarajući nacionalni klubovi u Narodnoj skupštini. Ako nema dovoljno poslanika u Narodnoj skupštini koji bi trebali biti birani u Vijeće naroda, dodatni broj delegata se bira iz opštinskih skupština u RS.

U FBiH zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština FBiH a koja se sastoji od Predstavničkog doma i Doma naroda. Predstavnički dom Parlamenta FBiH ima 97 delegata, i isti se biraju na opštim izborima. Dom naroda parlamenta FBiH ima 58 delegata (17 Bošnjaka, 17 Hrvata, 17 Srba i 7 ostalih) i biraju se iz kantonalnih skupština. Nažalost, iako je Ustavnim amandmanima predviđeno popunjavanje iz kantonalnih skupština, broj Srba u Domu naroda Parlamentarne skupštine FBiH je maksimalno dostigao brojku od 12 zastupnika. Time je funkcionisanje FBiH parlamenta u prethodne četiri godine do opštih izbora u 2006.g. de jure bilo nelegalno.

U FBiH na nivou kantona postoje i kantonalne skupštine koje su jednodome. Na nivou lokalne samouprave postoje gradske skupštine i opštinske skupštine/vijeća.

Distrikt Brčko, kao posebna autonomna jedinica ima, isto tako, svoju skupštinu.

Parlamenti BiH, Entiteta, kantona u FBiH i skupština Distrikta Brčko imaju ustavna ovlaštenja da donose zakone, dok parlamenti gradova i opština nemaju to ovlaštenje. Nadležnost donošenja zakona propisana je ustavima (BiH, Entiteta i kantona) i Statutom (Distrikt Brčko). Zakonodavna vlast, pored funkcije donošenja zakona, a što joj i samo ime kaže, ima i ustavnopravnu aktivnost (usvajanje novog ustava i amandmana na postojeće donose, u pravilu, dvotrećinskom većinom, odnosno tzv. entitetskom većinom u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, odnosno nacionalnom većinom u Vijeću naroda Narodne skupštine RS, odnosno Doma naroda Parlamentarne skupštine FBiH.

Koliki je budžet/broj osoblja u institucijama zakonodavne vlasti?

Parlamenti se finansiraju isključivo kroz budžet, odnosno dio budžeta koji se odnosi na finansiranje zakonodavne vlasti. Bez obzira na nivo parlamenta, može se reći da isti djeluju kako plenarno, uz učešće svih izabраниh članova parlamenta, tako i kroz komisije i komitete. (Tako, na primjer Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH ima osam stalnih komisija: Ustavno-pravna komisija; Komisija za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil; Komisija za vanjske poslove; Komisija za budžet i finansije; Komisija za vanjsku trgovinu i carine; Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti polova; Komisija za saobraćaj i komunikacije; te Administrativnu komisiju. Sa druge strane, Dom naroda Parlamentarne skupštine ima tri komisije: Ustavno-pravnu komisiju; Komisiju za spoljno trgovinsku politiku; i Komisiju za finansijske i administrativne poslove. Pored toga, oba Doma mogu osnivati razne privremene komisije, a trenutno imaju i dvije zajedničke komisije: Zajednička komisija za evropske integracije; i Zajednička bezbjedonosno-obavještajna komisije za nadzor nad radom Obavještajno-bezbjedonosne agencije BiH.

Svaka od ovih komisija ima predsjedavajućeg, te prvog i drugog zamjenika, a koji se u određenim vremenskim periodima, rotiraju. Pored toga, neke od komisija imaju i svoje sekretare, a koji nisu poslanici-delegati, već su zaposlenici parlamenta u instituciji sekretarijata parlamentarnog doma. Zadatak komisija je da daju svoja mišljenja, podnose prijedloge, podnose izvještaje Domu koji ih je formirao i

obavljaju i druge poslove. Ove komisije mogu svojim zaključkom formirati i druge komisije, kao što su npr. istražne komisije, odnosno anketne komisije.

Paradoks koji obilježava posljednje godine postojanja BiH jeste povećanje dijapazona aktivnosti i ovlaštenja zajedničkih organa, što se često dešava i pod pritiskom međunarodne zajednice, a što ne prati adekvatna pripremljenost zakonodavnih organa, a još manje budžet koji je krojen prethodne godine prema postojećim institucijama. Tako se dešava da se dio novonastalih, ali veoma bitnih organa nađe na režimu specijalnog finansiranja, uz donacije međunarodne zajednice, bez da je strateški i operativno predviđen i kreiran. Istovremeno, često nastavljaju da funkcionišu i paralelni izvršni organi po Entitetima, čime se dupliraju budžetska izdvajanja, a stvara se institucionalni haos, kome zakonodavna vlast ne može da adekvatno odgovori.

Budžet Parlamentarne skupštine BiH za 2006.g. iznosi 9.300.870 KM, budžet Narodne skupštine RS (uključujući i Dom naroda) iznosi 9.726.403 KM, dok budžet Parlamenta FBiH (Predstavnički dom i Dom naroda) iznosi 9.419.652 KM¹⁰.

Koliki je budžet i kakva je struktura zakonodavnih tijela koja imaju nadležnost nadzora etičkih pitanja, pitanja integriteta i anti korupcijskih aktivnosti?

Komisija za budžet i finansije Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH ima nadležnost koje se odnose, između ostalog, na usvajanje, izvršenje i nadzor nad izvršenjem budžeta BiH. Kako parlament na nivou BiH, tako i parlamenti na nižim nivoima vlasti, imaju svoje komisije ovog tipa. Odnedavno je stvorena i komisija za reviziju, čija je isključiva nadležnost da prati izvještaje službe glavne revizije i priprema rasprave Parlamentarne skupštine. Njena efikasnost je još uvijek minimalna.

Tako Narodna skupština RS ima Odbor za privredu i finansije, a u Predstavničkom domu FBiH postoji Odbor za ekonomsku i finansijsku politiku. Oba odbora, između ostalih nadležnosti, razmatraju pitanja vezana za budžet i završni račun budžeta, odnosno donošenje, izvršenje i kontrolu budžeta. Kako parlament usvaja budžet iz koga se obezbjeđuje finansiranje ostalih grana vlasti, tako i u budžetu postoje stavke kojima se regulišu pitanja finansiranja samog zakonodavnog organa.

Kako govore sami nazivi i jurisdikcije komisija, pri oba doma Parlamentarne skupštine postoje komisije čiji se rad odnosi na pitanje budžeta i finansija uopšte. Sa druge strane, ne postoje posebni odbori ili komisije, barem na nivou BiH, koji imaju u svojoj nadležnosti pitanja borbe protiv korupcije i pitanje etike/integriteta.

Ne postoje posebne budžetske stavke koje se odnose na zakonodavna tijela koja imaju nadležnost nadzora etičkih pitanja, pitanja integriteta i antikorupcijskih aktivnosti. Generalno govoreći, budžeti nemaju posebne stavke koje se odnose na rad skupštinskim odbora i komisija.

Pored toga, uz svaki parlament postoje tzv. stručne službe koje pružaju administrativnu pomoć funkcionisanju parlamenata. Tako npr. na nivou BiH oba doma imaju svoje sekretare (nisu članovi parlamenta), koji stoje na čelu sekretarijata doma i koji zapošljavaju određeni broj administrativnih radnika, a koji pomažu domu Parlamenta u svakodnevnom funkcionisanju.

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovodi zakonodavna vlast?

Sam prijedlog budžeta priprema vlada. Nakon toga se prijedlog budžeta dostavlja parlamentima, odnosno komisijama/komitetima pri parlamentima nadležnim za finansijska i budžetska pitanja. Komisije/komiteti razmatraju prijedlog budžeta i daju sugestije vladi. Konačno, parlamenti usvajaju u formi zakona budžete i zakone o izvršenju budžeta. Zakonodavna vlast isto tako ima isključive nadležnosti nad donošenjem rebalansa budžeta, a po proceduri po kojoj se donosi i inicijalni budžet (vidi gore).

Međutim, tek je sa 2006.g. zaživela praksa regularnog usvajanja budžeta, sa poštivanjem rokova i raspravom Parlamentarne skupštine, a na prijedlog Savjeta ministara, kojeg je prethodno odobrilo Predsjedništvo. Dotad su amandmanske korekcije zakonodavnog organa bile minorne i više politikanskog karaktera¹¹. Međutim, parlamentarci uglavnom glasaju prema instrukcijama iz svojih stranačkih centrala, bez dubljeg razumijevanja materije i vizije razvoja, čiji je budžet tek instrument. Rasprave se uglavnom vode oko direktnih troškova (plate i sl.), a ne oko aktivnosti i strateškog finansiranja. Za 2007.g. Budžet neće biti na vrijeme usvojen, zbog paralize institucije nastale provođenjem izbornih rezultata, te će zajednički organi ostati na režimu privremenog finansiranja do njegovog usvajanja tokom 2007.g., što ponovo dokazuje nedostatak strateškog pristupa parlamenta.

Ima li zakonodavna vlast komitete/komisije za kontrolne finansijske poslove ili komitete/komisije za imenovanje? Koje vrste resursa imaju ti komiteti/komisije?

DA – Pri parlamentima postoje komisije koje se bave poslovima kontrole budžetskih sredstava (vidi gore), te revizorskim izvještajima. Pored toga, u parlamentima postoje i komisije za imenovanje. Kao i svaka druga komisija/komitet, i ove komisije/komiteti imaju alocirana sredstva za rad u budžetu.

Konačno, na nivou BiH i na nivou Entiteta postoje Službe za reviziju javnog sektora. One nemaju ovlaštenje da vrše reviziju poslovanja samog zakonodavnog organa. Nov prijedlog Zakona o reviziji javnog sektora predviđa nadležnost Službe da vrši reviziju između ostalih i parlamenata. Više o radu revizorskih službi u istoimenom poglavlju.

Imaju li poslanici/delegati u parlamentima na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

DJELIMIČNO – Poslanici/delegati za svoj rad u parlamentu primaju naknadu. Poslanici/delegati mogu svoju dužnost obavljati kao volonteri ili kao profesionalci. Ako su delegati profesionalci imaju pravo na platu, a ako su volonteri, imaju pravo na određene naknade i pravo na troškove. Parlamenti se finansiraju

isključivo iz budžeta i ne postoje vanbudžetska sredstva. Donekle se iznimkom može smatrati dotacije nekoliko stranih donatora (uključujući i Evropsku Uniju) za obnovu zgrade Parlamentarne Skupštine BiH. Međutim, za sam rad poslanika/delegata vanbudžetska sredstva nisu moguća.

Postoje li značajne kategorije javnih rashoda za koje nije potrebna saglasnost zakonodavne vlasti? Ukoliko da, na koje organe se ove odnosi, o kolikim se troškovima radi i koji je to procenat u odnosu na cjelokupne godišnje budžetske troškove?

NE – Opšte je pravilo da je budžet, usvojen od parlamenta, jedini kriterijum za trošenje javnog novca. Iako se može tražiti i revizija budžeta (rebalans), za nju je potrebna skupštinska odluka u formi zakona. Svaki budžetski potrošač može da troši samo sredstva koja mu stoje na raspolaganju i u okviru budžetske linije kojom su budžetskom korisniku dodjeljena sredstva¹². Na prijedlog vlade, može se vršiti preraspodjela sredstava između tekućih i kapitalnih rashoda, a preraspodjela sredstava u okviru budžetskog korisnika vrši se na osnovu rješenja nadležnog ministarstva. Vladi je dato pravo da raspolaže sa tzv. budžetskom rezervom u određenim slučajevima, ali je i iznos budžetske rezerve limitiran (2,5% od ukupnog prihoda za fiskalnu godinu) i striktno su propisani uslovi pod kojim Vlada može da raspolaže ovim sredstvima: pokrivanje nepredviđenih rashoda, za koje nisu planirana sredstva u budžetu, za izdatke za koje se pokaže da nije obezbjeđeno dovoljno sredstava u budžetu, te za ostale namjene u skladu s odlukama vlade.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor tijela zakonodavne vlasti? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

U sistemu parlamentarne demokratije kakav je ustanovljen u BiH, parlamenti predstavljaju najviši organ vlasti. U odnosu na donešene zakone postoje samo dva spoljna faktora koji mogu osporavati donešeni zakon.

Prema ustavima Entiteta, predsjednik Entiteta može tražiti od parlamenta da, nakon usvajanja zakona u parlamentarnoj proceduri, kada smatra da zakon u pitanju nije u skladu sa osnovnim principima funkcionisanja države, zatraži od parlamenta da ponovo odluči o zakonu. Ako parlament usvoji zakon u identičnom tekstu, predsjednik Entiteta ima ustavnu obavezu da izvrši tzv. promulgaciju zakona i da donese ukaz kojim proglašava zakon. U praksi se ovakva situacija veoma rijetko dešava, imajući na umu činjenicu i da je predsjednik Entiteta izabran sa liste političke partije koja u pravilu ima većinu u parlamentu i kao takva formira vladu. Pored toga, praksa je da predsjednici Entiteta zauzimaju veoma visoke (često i najviše) pozicije u hijerarhiji stranke koja ih je nominovala za predsjednika. Na nivou BiH nije predviđena ova procedura, odnosno Predsjedništvo BiH nema ovlaštenje da vrati zakon Parlamentarnoj skupštini BiH na ponovno razmatranje.

Pored toga, zakoni se mogu osporavati u proceduri pred Ustavnim sudom BiH i ustavnim sudovima Entiteta. Ako ustavni sudovi nađu da određeni zakon ili dio zakona nije u skladu sa ustavom BiH ili ustavima Entiteta, staviće van snage zakon, ili pojedine odredbe zakona i naložiti nadležnom parlamentu da u određenom vremenskom periodu donese zakon koji će biti u skladu sa ustavom. Ustavni sudovi nemaju bilo kako ovlaštenje da sami, svojim odlukama mijenjaju zakon, jer ta nadležnost isključivo pripada zakonodavnom organu. Nekoliko zakona se u vrijeme pisanja ovog teksta nalazi pred Ustavnim sudom BiH radi ocjene ustavnosti, čija odluka će biti konačna, ali se materija prije upućivanja na Ustavni sud raspravlja i priprema na nadležnoj ustavno-pravnoj komisiji.

Koga po zakonu zakonodavna vlast mora izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela? Na koji način se nosioci zakonodavnih funkcija mogu proglasiti odgovornim?

Imajući u vidu gore navedeno, parlamenti u BiH imaju samo političku odgovornost pred svojim biračima i ne postoji drugi, ustavni način, da se jedan sastav parlamenta zamjeni drugim, osim kroz parlamentarne izbore.

Postoje li mehanizmi nadzora nad trošenjem vanbudžetskih sredstava od strane zakonodavnih organa? Ko vrši nadzor i kako? Imaju li građani zakonsko pravo da učestvuju u postupku usvajanja budžeta? A u drugim postupcima pred zakonodavnim organima koji se odnose na pitanja etike, integriteta i borbe protiv korupcije? Ukoliko da, da li se to odvija u praksi?

Sam postupak pripreme i predlaganja budžeta vezan je za Vladu. Učešće javnosti, izvan vladinih institucija, je isključeno. Iako se budžet donosi u formi zakona, a prema poslovnici parlamenta u zakonodavnom procesu, nosilac prijedloga budžeta (a to je u pravilu nadležno ministarstvo finansija i skupštinski odbori) može provesti javnu raspravu. U praksi se isto dosad nije događalo na višim nivoima vlasti.

4. Mehanizmi integriteta

Postoji li posebna antikorupcijska komisija pri zakonodavnim organima?

NE – Pri Parlamentarnoj skupštini BiH, a ni pri parlamentima Entiteta ne postoje skupštinske komisije ili druga tijela nadležna isključivo za borbu protiv korupcije i pitanja etike/integriteta. Pored toga, ni druge komisije ili odbori ne razmatraju teme koje se tiču borbe protiv korupcije.

Da li se od zakonodavaca traži da evidentiraju i/ili objelodane svoje kontakte sa lobistima i drugim registrovanim interesnim grupama?

NE – Ne postoje pravila kojim je regulisano pitanje funkcionisanje grupa za lobiranje ili interesnih grupa i njihovih odnosa sa izabranim članovima parlamenta. U praksi, u radu parlamenta postoje razne interesne grupe, a koje ostvaruju kontakt sa izabranim članovima parlamenta, ali parlamentarci nemaju bilo kakvu zakonsku obavezu da otkriju kontakte sa ovim grupama, i to iz dva razloga: ne postoje pravila o registraciji lobističkih ili interesnih grupa i ne postoji obaveza poslanika da prijave svoje neformalne kontakte sa licima ili grupama koje bi se mogle smatrati lobističkim ili interesnim.

Postoje li kodeksi ponašanja/etički kodeksi za zakonodavce?

NE – Ne postoje usvojeni kodeksi ponašanja/kodeksi etike za poslanike/delegate u parlamentima. Poslovnici o radu parlamenta sadrže odredbe da su poslanici/delegati dužni da poštuju dostojanstvo parlamenta, da su dužni da se jedan prema drugom obraćaju sa uvažavanjem, te da nije dozvoljeno korištenje uvredljivih izraza niti ocjena koje se odnose na privatni život trećih lica. Pored toga, navodi se da za vrijeme govora poslanika/delegata u radu parlamenta nije dozvoljeno dobacivanje, ometanje govornika na drugi način ili bilo kakvo drugo ponašanje koje ometa slobodu govora. Za nepoštovanje ovih pravila, predsjednik parlamenta može izreći poslaniku/delegatu opomenu, oduzimanje riječi ili udaljenje poslanika/delegata iz toka sesije parlamenta.

Postoje li pravila koja sprečavaju zakonodavce da promjene svoju partijsku pripadnost za vrijeme trajanja mandata? Ako ne, postoje li posebni mehanizmi za nadzor ovakvih praksi?

Prema odredbama Izbornog zakona BiH, članovi parlamenta se biraju putem izbora. Kandidati za poslanike/delegate mogu se kandidovati na listama političkih partija ili kao nezavisni kandidati. Iako je poslanik/delegat izabran u parlament sa liste određene političke partije, mandat pripada isključivo poslaniku/delegatu. Ako u toku mandata poslanik/delegat odluči da promjeni političku stranku ili da postane nezavisni kandidat, on sa sobom 'odnosi' i mandat, tako da politička partija sa čije izborne liste je izabran u parlament, nema bilo kakve zakonske mogućnosti da spriječi prelazak poslanika/delegata u drugu partiju ili svojstvo nezavisnog poslanika. U pravilu, ako poslanik/delegat ne glasa u parlamentu po instrukcijama svog političkog vodstva, i ako to ima za posljedicu isključenje iz partije zbog partijske nediscipline, politička stranka ipak na kraju 'gubi' taj mandat, jer zakon izričito zabranjuje da se isključivanjem iz političke stranke 'neposlušnog poslanika/delegata' na njegovo mjesto dovede slijedeći kandidat sa liste političke partije.

Postoje li pravila o sukobu interesa? Da li su efikasna?

DJELIMIČNO – Na nivou BiH, Parlamentarna skupština je usvojila Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH¹³ (u daljem tekstu Zakon o sukobu interesa). Iako Zakon donesen 2002.g. (sa izmjenama i dopunama iz 2004.g.) predviđa da Entiteti i Distrikt Brčko moraju donijeti svoje zakone iz oblasti sukoba interesa u roku od 60 dana, to se do danas nije u potpunosti dogodilo. Istina, Distrikt Brčko je donio svoj Zakon u decembru 2002.g. Ipak, Zakonom o sukobu interesa predviđa se da se, dok

Entiteti ne donesu svoje zakone o sukobu interesa, moraju primjenjivati odredbe Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Stoga, i pored nedonošenja zakona na nivou Entiteta, postoji zakonski okvir vezan za problematiku sukoba interesa koji je primjenjiv na cijeloj teritoriji BiH. Zakon o sukobu interesa se, slijedstveno tome, primjenjuje i na nižim nivoima vlasti: kantonalnim, gradskim i opštinskim. Pored toga, Izborna komisija BiH donijela je i Uputstvo za primjenu Zakona o sukobu interesa. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o sukobu interesa u institucijama BiH s kraja 2006.g. sadrži prenošenje ovlaštenja svih razina vlasti na CIK u provođenju ovog zakona.

Zakon govori da sukoba interesa postoji u situacijama u kojima su izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost ili nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija¹⁴. Pod izabranim funkcionerima se pritom podrazumjevaju poslanici i članovi Parlamentarne skupštine BiH. Pozivajući se na odredbe Zakona u odnosu na Entitete, poslanici/delegati entitetskih skupština, kantonalnih skupština u FBiH, gradskih skupština i opštinskih skupština/vijeća se mogu smatrati izabranim funkcionerima. Navedenim Uputstvom za primjenu Zakona o sukobu interesa¹⁵, to se nedvosmisleno, i potvrđuje.

Pravila se više poštuju u praksi na principu sprečavanja sukoba interesa, nego sankcionisanja istog, jer van statistike iz izvještaja koje periodično objavi CIK, izuzetno je mnogo upita novoizabranih zvaničnika, koji traže tumačenje mogućeg sukoba interesa, te se, shodno preporuci, često odriču jedne od funkcija, kako ne bi bili u situaciji takvog sukoba. Time CIK igra jednako važnu edukativnu ulogu. Međutim, Sud BiH, koji je krajnja apelaciona instanca za odluke CIK o sukobu interesa od stupanja zakona na snagu, nepotrebno dugo odlaže očitovanje po takvim žalbama. Uskoro će zbog zastare biti tako stavljena van snage odluka o sankcijama protiv poslanice FBiH parlamenta gospođe Džajić (o čemu je detaljno pisao NIS BiH 2004, kao prvoj takvoj značajnoj odluci CIK), te će se stvoriti opasni presedan i poslati zabrinjavajuća poruka poslanicima. Ovaj tekst neće spekulirati o mogućem političkom uticaju na Sud BiH zbog kojeg je omogućena zastara, pa tako i odbacivanje sankcija protiv zastupnice Džajić.

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li su efikasna?

DJELIMIČNO – Zakon o sukobu interesa sadrži odredbe o primanju poklona i drugih usluga. Uputstvo o primjeni Zakona daje detaljnija objašnjenja definicija datih u Zakonu. Pored toga, Zakon propisuje pravila koja se odnose na finansijske interese izabranih službenika, vladina ulaganja u privatna preduzeća, ugovorim o ličnim uslugama, te o transparentnosti ličnog finansijskog stanja izbornih službenika, vladinih investicija kao i finansijskih izvještaja preduzeća u koje je vlada vršila investicije.

Sama Izborna komisija u svojim izvještajima navodi da ima problema sa kvalifikovanim kadrom sposobnim da na blagovremen i zakonit način prati implementaciju Zakona. Isto tako Izborna komisija ima i finansijskih problema vezano za njeno finansiranje. Imajući u vidu da Izborna komisija prati poštovanje Zakona o sukobu interesa za oko 5.000 lica (izabranih službenika, imenovanih službenika i savjetnika i to na svim nivoima vlasti), te ako se ovom broju dodaju i bliski srodnici lica na koje se Zakon

odnosi (bliskim srodnikom se smatraju: bračni i vanbračni drug, dijete, majka, otac, usvojitelj, usvojenik, njegov brat, te roditelji i dijete bračnog druga-pastorak/pastorka), te ukoliko se računa da svako lice predmet Zakona ima samo po dva takva bliska srodnika, dolazi se do dodatnih 10.000 lica na koje se Zakon odnosi. Izborna komisija ni po načinu svog internog uređenja, ni po raspoloživim resursima, nema dovoljno kapaciteta da blagovremeno i zakonito prati implementaciju Zakona. U tom smislu se moraju povećavati njeni kapaciteti, a sa druge strane inicirati zakonodavnu aktivnosti da se usvoje zakoni o sukobu interesa i na nivou Entiteta. Istovremeno, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa već čini konkretne napore u realističnom smanjenju obima posla: tako je, na primjer, do usvajanja ovog Zakona pojam bliskih srodnika obuhvatao povezana lica do treće linije pobočnih srodnika, što je za pojedinačnog zvaničnika značilo obavezu dostavljanja podataka CIK i za preko stotinu povezanih lica. Ovaj Zakon je takođe omogućio braći i sestrama zvaničnika angažman u javnim preduzećima, agencijama za privatizaciju i privatnim preduzećima koja posluju sa vladama, na kantonalnom i opštinskom nivou.

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja po isteku funkcije? Da li se poštuju?

DA – Zakon propisuje pravila vezana za o zabranu aktivnosti nakon prestanka funkcije. Konkretno, izabrani funkcioneri ne mogu vršiti funkciju direktora, ovlaštene osobe ili člana u upravnim tijelima javnih preduzeća i agencija za privatizaciju, po isteku roka od šest mjeseci od dana prestanka njihovog mandata u zakonodavnom tijelu.

5. Transparentnost

Da li zakon nalaže objelodanjivanje imovine/poklona od strane zakonodavaca? Poštuje li se? Postoji li nadgledanje životnog stila zakonodavaca? Kojih?

DJELIMIČNO – Izborni zakonu BiH propisuje da je svaki kandidat za izbore na nivou BiH i na nivou Entiteta dužan da u roku od 15 dana od dana prihvatanje njegove/njene kandidature od strane Izborne komisije BiH, podnijeti Izornoj komisiji potpisanu izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju. Prijava o ukupnom imovinskom stanju sadrži: sadašnje prihode i izvora prihoda, uključujući plate, dobit od imovine i druge prihode koje je kandidat ostvario u proteklih 12 mjeseci. Pored toga, od kandidata se traži da u izjavi navede i imovinu, uključujući novac, račune u banci, poslovnu dokumentaciju, dionice, vrijednosne papire, obveznice, nekretnine, ličnu i drugu imovinu u vrijednosti preko 5.000 KM. Konačno, od kandidata se traži da prikaže svoje rashode i druge obaveze, uključujući sva dugovanja, obaveze, kredite, mjenice i garancije. Izborni zakon posebno naglašava da se izjava o imovinskom stanju odnosi kako na imovinu, prihode ili rashode kako u BiH, tako i u inostranstvu. Izjava o imovinskom stanju se ne odnosi samo na kandidata, već i na članove njegove uže porodice, bračnog druga, djece i članova porodičnog domaćinstva prema kojima kandidat ima zakonsku obavezu izdržavanja.

Nakon provedenih izbora, izabrani kandidati na nižim nivoima vlasti (kantonalni, gradski, opštinski) su dužni, u roku od 30 dana od dana potvrde mandata, podnijeti Izornoj komisiji BiH potpisanu izjavu o imovinskom stanju. Sa druge strane, ne postoje organi ili pravila koja se odnose na nadgledanje životnog stila zakonodavaca.

Ko je nadležan da vodi registre o imovini/poklonima zakonodavaca?

Izborna komisija BiH nema pravo da vrši kontrolu podataka koji su sadržani u izjavama o imovinskom stanju, već ima obavezu da ove podatke stavi na uvid javnosti.

Postoji li obaveza da se podaci o imovini/poklonima zakonodavaca učine dostupnim javnosti? Da li se poštuje?

DJELIMIČNO – Izjave o imovinskom stanju kandidata i izabranih kandidata su bili dostupne javnosti, putem websitea Izborne komisije BiH, ali su, naknadno, iz nepoznatih razloga, sa iste uklonjeni. Neformalni izvori navode da su podaci uklonjeni sa websitea Izborne komisije zbog navodnog pritiska pojedinih izabranih kandidata. Otpor ovakvom javnom objavljivanju podataka je evidentan i nerijetko dolazi iz samog vrha vlasti¹⁶, a ne treba zaboraviti niti činjenicu da je Zakon još u početku morao biti nametnut od strane Visokog predstavnika, jer za tako nečim nije bilo političke volje. Ovo je ujedno i jedini zakon za koji je TI BiH insistirao na nametanju od strane OHR, uvidjevši da nije bilo političke spremnosti za tako napredan korak. Problemi u njegovoj implementaciji su brojni i otpor političara objavljivanju ličnih podataka očekuje se kroz duži period.

Pored gore navedene obaveze predviđene Izbornim zakonom BiH i Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH traži od izabranih funkcionera (misli se na članove parlamenata), imenovanih funkcionera i savjetnika da dostavljaju izvještaje o svom finansijskom stanju. Svrha ovih izvještaja je da pomognu u sprečavanju postojanja sukoba interesa, te da se identifikuju eventualni sukobi interesa. Ovi finansijski izvještaji se odnose na učesće izabranih funkcionera, imenovanih i savjetnika na članstvo u poslovodnom, upravnom, nadzornom ili izvršnom odboru preduzeća, na funkciju direktora ili člana poslovodnog odbora agencije/direkcije za privatizaciju, na bilo kakav poslovni angažmanu u privatnom preduzeću, kao i na podatke o dodatnim naknadama, o vlasničkim interesima (više od 10.000 KM) ili drugim finansijskim interesima (više od 1.000 KM mjesečno). Izabrani, imenovani funkcioneri i savjetnici su dužni da u svoje finansijske izvještaje uključe i bliske srodnike, definisane Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH (vidi gore). Obaveza podnošenja ovih finansijskih izvještaja Izornoj komisiji BiH postoji u roku od 30 dana od dana preuzimanja dužnosti. Isto tako, finansijski izvještaji se dostavljaju svakih 12 mjeseci u toku trajanja mandata, te u roku od 30 dana od dana prestanka dužnosti izabranog funkcionera, imenovanog funkcionera ili savjetnika.

Da li se budžet zakonodavne vlasti mora objaviti i učiniti dostupnim? Da li se to čini?

DA – Kako je navedeno, budžet se donosi u formi zakona, i kao takav se mora obavezno objaviti u Službenom glasniku/listu. Prema tome, građani imaju mogućnost pristupa budžetu.

Imaju li nadležni parlamentarni komiteti/komisije za budžet i finansije obavezu izvještavanja? Da li se ti izvještaji javno objavljuju?

DA – Prema poslovnicima o radu entitetskih parlamenata, kao i Poslovnika o radu domova Parlamentarne skupštine BiH ove komisije/komiteti, osim obaveze razmatranja određenih pitanja iz svoje nadležnosti, imaju obavezu da parlamentu podnose izvještaj o svom radu po pojedinačnim pitanjima. Predsjednik komisije/komiteta ima obavezu da izvještaj o razmatranju po pojedinom pitanju predstavi parlamentu. Ne postoje posebna pravila o objavljivanju ovih izvještaja, ali ako se počne od pretpostavke da je rad parlamenta javan, ovi izvještaji mogu biti dostupni javnosti. Sa druge strane, pozivom na Zakon o slobodi pristupa informacijama, parlamenti su dužni da ove izvještaje dostave podnosiocu zahtjeva.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Postoje li odredbe o ukazivanju na nezakonito ponašanje u zakonodavnoj vlasti? Da li su se te odredbe pokazale efikasnim?

NE – Ne postoje bilo kakva pravila koja regulišu pitanje neformalnog objavljivanja informacija o nezakonitim radnjama u radu parlamenta ili parlamentaraca.

Koja vrsta formalnih sankcija se može izreći zakonodavcima? Da li su ikada korištene?

Poslovnici o radu parlamenata je predviđeno da poslanici/delegati moraju čuvati državnu tajnu i podatke povjerljive prirode kako za vrijeme trajanja mandata, tako i nakon njegovog isteka. U slučaju da prekrši ovu obavezu poslanik/delegat može biti suspendovan na vremenski period od šest mjeseci (Predstavnički dom Parlamenta BiH). Nisu poznati primjeri u praksi da je bilo koji od poslanika Predstavničkog doma bio sankcionisan suspenzijom rada u parlamentu, ili po isteku mandata na drugi način.

Da li članovi zakonodavne vlasti uživaju imunitet od krivičnog gonjenja?

DA – Ustav BiH, kao i ustavi Entiteta propisuju da poslanici/delegati uživaju imunitet. Generalno govoreći, imunitet poslanika/delegata se odnosi kako na ponašanje poslanika/delegata vezano za rad u parlamentu, tako i na ponašanje poslanika/delegata van parlamenta. Tako poslanici/delegati ne mogu biti krivično odgovorni, pritvoreni ili na drugi način kažnjeni za mišljenje izneseno u radu parlamenta ili zbog glasanja u parlamentu.

Pored toga, poslanici/delegati ne mogu biti pritvoreni bez prethodnog odobrenja parlamenta kojem pripadaju, osim ako su uhapšeni na licu mjesta za krivično djelo za koje se može izreći kazna zatvora od pet godina i više (ili gdje je obavezan pritvor prema odredbama ZKP). Isto tako, ako se poslanik/delegat pozove na imunitet protiv njega se ne može pokrenuti krivični postupak, sve dok mu taj imunitet ne bude ukinut od strane zakonodavnog tijela. Kada se steknu uslovi za pritvor poslanika/delegata ili za pokretanje krivičnog postupka protiv poslanika/delegata, nadležni javni tužilac mora zatražiti prethodno odobrenje od zakonodavnog tijela u kome osumnjičeni ima mandat.

Da li se imunitet zakonodavaca odnosi i na krivična djela korupcije?

DA – Pravila o imunitetu poslanika/delegata ne prave razliku prema karakteru izvršenog krivičnog djela, da bi se poslaniku/delegatu opozvao imunitet.

Da li organ koji je vodi registre o imovini zakonodavaca ima zakonski mandat da istražuje navode o nelegalno stečenoj imovini? Da li se to događa u praksi? Da li ovi organi imaju na raspolaganju dovoljno finansijskih sredstava/osoblja za taj posao?

DA – Izborna komisija ima nadležnost nad primjenom Izbornog zakona BiH i Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, a koje se tiču nespojivosti funkcija kandidata i izabranih kandidata na izborima i izabranih funkcionera. Izborna komisija u određenim vremenskim intervalima objavljuje svoje izvještaje a vezano za implementaciju Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH. Prema petom po redu izvještaju o radu iz perioda od dana stupanja na snagu Zakona o sukobu interesa, pa do 15. 05. 2005.g., Izborna komisija BiH je pokrenula ukupno 66 postupaka za utvrđivanje činjeničnog stanja na osnovu sumnje da je došlo do povrede odredaba Zakona o sukobu interesa. U 41 slučaju donešen je zaključak o obustavljanju postupka, dok je u daljih 15 slučajeva utvrđena povreda Zakona, dok su ostali postupci u toku. Broj izrečenih sankcija je osam, a iste se odnose na nepodobnost kandidovanja za bilo koju posredno ili neposredno izabranu dužnost i dodatne novčane sankcije koje su se kreću u rasponu od 1.000 KM do 10.000 KM. U najsvježijem izvještajnom periodu (od 15. 05. 2005.g. do 15. 11. 2005.g.) CIK BiH je ukupno pokrenula 14 postupaka i izrekla 3 sankcije zabrane kandidature u periodu od četiri godine od dana učinjenog prekršaja. od kojih je jedna mjera uključivala i novčanu sankciju u iznosu od 3.000 KM. Odluke Izborne komisije su konačne i izvršne (u upravnom postupku). Međutim, nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor tužbom kod Suda BiH (Upravno odjeljenje) u roku od 2 mjeseca od kada je podnosilac tužbe primio konačni upravni akt Izborne komisije¹⁷.

Izborna komisija može da prima kako imenovane tako i anonimne prijave vezan za implementaciju Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH. Naravno, Izborna komisija ima obavezu da postupi po svakoj prijavi tj. da provede određene radnje na utvrđivanju navoda iz prijave.

Kao osnovni nedostatak ovog zakonskog rješenja je činjenica da izabrani kandidati nemaju zakonsku obavezu da tokom trajanja mandata i nakon njegovog isteka prijavljuju promjene u svom imovinskom stanju. Kao posljedica takvog zakonskog rješenja, javnost i državni organi nadležni za krivično gonjenje,

nisu u mogućnosti da vide kakav je 'efekat' na imovinsko stanje izabranog kandidata imalo njegovo/njeno učesće u zakonodavnoj vlasti.

Transparency International BiH je podnio prijedlog Izornoj komisiji za izmjenu Izbornog zakona BiH, sa ciljem da se imovinsko stanje kandidata i izabranih kandidata prati ne samo na početku mandata (što i ne mora biti posebno važno, barem za javnost) već i nakon prestanka mandata. Prijedlogom je traženo da se izvještaj o imovinskom stanju podnosi ne samo na godišnjoj osnovi, već i u međuvremenu, ako je došlo do bitnije promjene imovinskog stanja izbornog ili izabranog kandidata. TI BiH je predložio da bi se standard „bitna promjena“ mogao najbolje limitirati novčanim iznosom, npr. prema parametru godišnje plate kandidata ili izabranog kandidata. Pored toga, predloženo je da obaveza prijavljivanja imovine ne bi trebala da se završi samo na početku (kako je sada propisano) već i na kraju mandata, te u određenom vremenskom periodu nakon prestanka mandata – npr. od dvije godine.

Koliko uspješno se zakonodavna vlast bavila korupcijom kao internim problemom? A kao eksternim?

Zakonom o sukobu interesa nije izričito propisano da izabrani službenici moraju da prijave druge izabrane službenike ako saznaju da se isti nalaze u sukobu interesa. Međutim, izabrani službenici su dužni da javnu funkciju obavljaju savjesno i odgovorno, pridržavajući se etike poziva i funkcije koju obavljaju, te principa odgovornosti, poštenja i savjesnosti, otvorenosti, vjerodostojnosti, čime su i moralno obavezni prijaviti nadležnom organu bilo koju povredu relevantnog propisa sa kojim su upoznati.¹⁸

Sa druge strane, krivični zakoni propisuju kao krivična djela neprijavlivanje izvršenja krivičnog djela ili izvršioca (izvršilaca). I zakonodavci imaju obavezu i kao nosioci funkcija i kao građani, da prijave izvršenje krivičnog djela ili izvršioca, pa makar se radilo i o drugim članovima parlamenta. Nije poznato da su se u praksi ovakvi slučajevi dešavali.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je ova institucija/sektor ključni dio NIS države?

Pošavši od činjenice da u BiH vrijedi princip podjele vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska) i da parlamenti tradicionalno i ustavno predstavljaju najviše organe vlasti u određenim administrativnim jedinicama, te da se može uzeti u obzir konstatacija da se izbori provode na zakonit i regularan način, može se zaključiti da zakonodavna vlast, u odnosu na druge stubove NIS, predstavlja jedan od najvažnijih, ako ne i najvažniji stub nacionalnog integriteta.

Sa kojim ostalim stubovima najviše sarađuje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da sarađuje?

Zakonodavna vlast je najviše oslonjena na izvršnu vlast (i obrnuto). Do prije par godina zakonodavna vlast je preko partijskih linija bila vezana i sa sudskom vlašću, ali je promjenama ustava Entiteta proces izbora i razriješenja sudija i tužilaca (osim sudija ustavnih sudova) prenesen u nadležnost Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH. Ova veza zakonodavne i izvršne vlasti se ogleda u činjenici da parlament bira vladu, te isto tako, ima ustavna ovlaštenja i da izglasa vladi nepovjerenje. Konačno, parlamenti usvajaju zakone koje u pravilu predlaže vlada. Konačno, parlament ima ovlaštenje da odobrava budžet (u formi zakona), a što za svaku vladu predstavlja pitanje svih pitanja.

Isto tako, zakonodavna vlast je u nešto manjoj mjeri povezana i sa drugim stubovima nacionalnog integriteta. Ove veze se najčešće manifestuju tako što zakonodavna vlast prvo donosi zakone kojim se uređuje djelovanje drugih stubova, zatim u pravilu bira funkcionere koji rukovode organima ili agencijama vezanim za pojedini stub nacionalnog integriteta (ombudsmen, službe revizije), te konačno i što takvi organi i agencije obavezno podnose svoje izvještaje parlamentu. Takođe ostali stubovi društvenog integriteta mogu podnositi prijedloge nacrtu zakona, kao npr. nevladin ili poslovni sektor, što je definisano Poslovnica Narodne Skupštine RS (NS RS) i Parlamenta FBiH¹⁹.

Prema zakonu, postoji li sudski nadzor zakonodavne vlasti? Da li se provodi?

DA – Moguće je, pod određenim uslovima, pred Ustavnim sudom BiH i pred Ustavnim sudovima Entiteta pokrenuti postupak utvrđivanja da li je opšti akt koji je donio zakonodavni organ (zakon), u skladu sa Ustavom BiH, odnosno u skladu sa Ustavima Entiteta. Ustavni sudovi imaju nadležnost da pojedini zakon, dio zakona, ili član proglase neustavnim. U tom slučaju parlament ima obavezu da, postupajući po nalogu ustavnog suda, donese drugi zakon ili izmjeni postojeći, a prema preporukama ustavnih sudova.

Kakvu ulogu ima zakonodavna vlast u nadzoru vladinih agencija

Zakonodavna vlast imenuje premijera i ministre, kao članove vlade. Ministri stoje na čelu resornih ministarstava, odnosno imaju nadležnost nad radom upravnih organa i organizacija. Zakonodavna vlast nema neposredne mogućnosti da kontroliše rad upravnih organa, niti da bilo koji način utiče na njihove odluke, jer bi se inače povrijedio princip podjele vlasti. Ali sa druge strane, kroz kontrolne mehanizme (rad parlamentarnih komisija/komiteta, a koji imaju nadležnost da razmatraju pitanja i iz oblasti funkcionisanja izvršne vlasti), te koristeći mogućnost da vladi izglasa nepovjerenje, zakonodavna vlast indirektno ima mehanizme kojima može da utiče na rad vladinih agencija, prije svega u smislu pravilne primjene zakona.

Izvršna vlast

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Postoji li administrativna kontrola odluka pojedinačnih članova izvršne vlasti? Da li se dosljedno sprovode u praksi?

DA – Zakonom o upravi BiH²⁰ se uspostavlja upravni nadzor u smislu nadzora u provođenju zakona i drugih propisa, odnosno kontrole zakonitosti rada organa uprave. Upravni nadzor obuhvata nadzor nad zakonitošću akata, nadzor nad zakonitošću rada institucija sa javnim ovlaštenjima i inspekcijski nadzor (koji se, zbog potrebnih znanja i stručne osposobljenosti može povjeriti i posebnom pravnom licu). Zakonom je utvrđena odgovornost ministra za stanje u oblastima iz djelokruga rada ministarstva kojim rukovodi, odnosno odgovornost rukovodioca ureda direkcije, službe, odbora²¹. Za razliku od članova Savjeta ministara BiH koji nisu državni službenici (ministri i zamjenici ministara)²², ostali rukovodeći službenici imaju status državnog službenika. Drugonavedeni imaju uža ovlaštenja u odnosu na ministre, ali kao i oni za svoj rad odgovaraju Savjetu ministara. Pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor za svoj rad odgovaraju rukovodiocu institucije (ministru, direktoru)²³. Budući da su ministri nosioci javnih funkcija sa širokim djelokrugom poslova, a dijelom i zbog njihove zauzetosti, u praksi brojne odluke i nacрте raznih dokumenata pripremaju njihovi pomoćnici, odnosno stručni saradnici koji su profesionalci.

Na nivou RS postoje republički organi uprave (ministarstva i drugi republički organi uprave) i republičke upravne organizacije (zavodi, sekretarijati, direkcije i fondovi)²⁴. Pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, kao i rukovodilac upravne organizacije za svoj rad odgovaraju ministru, dok stručni savjetnik i rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice odgovaraju pomoćniku ministra. Zamjenik i pomoćnik rukovodioca upravne organizacije za svoj rad odgovaraju rukovodiocu upravne organizacije²⁵.

U FBiH su Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave²⁶ kao vršioци uprave definisani federalna ministarstva, federalne uprave i federalne ustanove/upravne organizacije (zavodi i direkcije). U okviru zakonodavnih nadležnosti u kantonima su odgovarajućim zakonskim aktima uspostavljena kantonalna ministarstva i kantonalne upravne ustanove. Rukovodioci samostalnih uprava i ustanova su odgovorni Vladi FBiH, odnosno vladi kantona, a rukovodioci uprava i ustanova koje se nalaze u okviru ministarstava odgovaraju ministru i Vladi FBiH, odnosno ministru i Vladi kantona²⁷.

Dakle, kontrola obuhvata rad službenika (personalna kontrola) i akte koje oni donose. Pritom je dodatna sudska kontrola uprave, kao i posebne oblike kontrole uprave (npr. ombudsmen). Pozitivnim zakonodavstvom su predviđeni solidni mehanizmi kontrole, tako da se jedino može postaviti pitanje njihovog dosljednog provođenja.

Postoji li formalna nezavisnost u radu izvršne vlasti? Da li je izvršna vlast nezavisna u praksi?

DA – Ustavom BiH je prihvaćen sistem podjele vlasti u kojem je izvršna vlast je nezavisna u odnosu na zakonodavnu i sudsku. Međutim, neophodno je imati u vidu međusobnu uzajamnost ova tri oblika državne vlasti, što je vidljivo iz slijedećeg. Iako Predsjedništvo države imenuje predsjedavajućeg Savjeta ministara, ipak se za to traži potvrda Parlamentarne skupštine BiH. Takođe, nakon što Predsjedavajući Savjeta ministara imenuje ministre i zamjenika ministara, neophodna je potvrda od strane Parlamentarne skupštine. Isto tako, Savjet ministara je obavezan da Parlamentarnoj skupštini BiH podnosi izvještaje (najmanje jednom godišnje), odnosno daje odgovore na pitanja postavljena od Parlamentarne skupštine²⁸. S druge strane, ukoliko mu Parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje, Savjet ministara podnosi ostavku. Prema tome, jasno je da u praksi Savjet ministara u svom radu vodi računa o parlamentarnoj podršci, odnosno o stavovima parlamentarne većine o pojedinim pitanjima, jer u protivnom se može suočiti sa izglasavanjem nepovjerenja. To je razlog što nekad Savjet ministara donosi odluke koje su u koliziji sa definisanom politikom, jer su takve odluke determinisane stavovima političkih partija koje predstavljaju parlamentarnu većinu.

Po zakonu, postoje li značajnije razlike u postupcima postavljanja ministara i visokih funkcionera: izborom ili imenovanjem? A u praksi?

DA – U BiH, za razliku od prakse u npr. anglo-saksonskim zemljama, izvršna vlast nije direktno birana na izborima, već ih odobrava zakonodavna vlast. Svakako, procedure njihovog izbora, odnosno imenovanja su različite, kako u pogledu postupka, tako u pogledu nadležnosti organa koji ih bira, odnosno imenuje. Ustav FBiH predviđa da Predsjednik FBiH uz saglasnost Potpredsjednika FBiH imenuje Vladu FBiH (premijer i ministri, od kojih svaki ima zamjenika), što mora biti potvrđeno u Parlamentu FBiH. S druge strane, Ustav RS predviđa izbor Predsjednika Vlade RS i ministara u Vladi RS, što je u nadležnosti Narodne skupštine RS. Za razliku od ministara koji se biraju, rukovodeće državne službenike (pomoćnika ministra, sekretara ministarstva, rukovodioca upravne organizacije, zamenika i pomoćnika rukovodioca upravne organizacije) imenuje Vlada RS na osnovu javnog konkursa, a na prijedlog Agencije za državnu upravu²⁹. Naravno, ministri i njihov zamjenici (koji nisu državni službenici) imaju šira ovlaštenja u odnosu na rukovodeće i ostale državne službenike.

Imaju li su članovi izvršne vlasti zakonsku obavezu da obrazlažu svoje odluke? Čine li to u praksi?

DA – Prilikom donošenja odluka u granicama svojih ovlaštenja, članovi Savjeta ministara, odnosno rukovodeći državni službenici ih, po pravilu, obrazlažu. Zakonska obaveza da se odluka obrazloži zavisi prvenstveno od vrste odluke, odnosno akta koji ministar (zamjenik ministra) ili državni službenik donosi. Tako, Zakonom o upravi je predviđena obaveza da se obrazlože svi materijali i prijedlozi, ako se u smislu provođenja istih zahtjevaju materijalni izdaci. S druge strane, prema pravilima upravnog postupka odluke o upravnoj stvari moraju sadržavati obrazloženje koje je sastavni dio rješenja (odluke u upravnoj stvari)³⁰.

Da li je dužina mandata propisana ustavom? Da li se poštuje u praksi?

DA – Ova materija je regulisana ustavom i zakonskim propisima. Ustavom RS je predviđeno da se Vlada RS bira na period od četiri godine, a nepovjerenje joj se može izglasati u Narodnoj skupštini RS. Predsjednik RS, pošto sasluša mišljenje Predsjednika Vlade RS i Predsjednika Narodne skupštine RS, može raspustiti Narodnu skupštinu RS. Dok se državni službenici imenuju na neodređeno vrijeme (uz mogućí probni rad koji traje od 30-60 dana), uz izričitu odredbu da status državnog službenika ne mogu izgubiti uslijed promjene političke strukture vlasti u Republici³¹. Iako u Ustavu FBiH nije eksplicitno navedeno, jasno je da mandat Parlamenta FBiH od četiri godine opredjeljuje i mandat Vlade FBiH. Vladi FBiH može biti smijenjena odlukom Predsjednika FBiH, uz saglasnost Potpredsjednika, odnosno može joj biti izglasano nepovjerenje u Parlamentu FBiH. Predsjednik FBiH, uz saglasnost Potpredsjednika, može raspustiti Parlament FBiH kada se ne usvoji budžet ili kada se ne mogu donijeti potrebni zakoni. Kao i u RS, tako i u FBiH državni službenici se postavljaju na neodređeno vrijeme, uz probni rad kada se radi o prvom zapošljavanju u organima državne uprave³².

Kolika diskreciona prava ministri i funkcioneri imaju kod zapošljavanja osoblja? Unapređenja? Obuke? Izboru savjetnika?

Predsjedavajući Savjeta ministara imenuje ministre i zamjenike ministara, dok rukovodeće državne službenike imenuje nadležna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije za državnu službu BiH. Ostale državne službenike postavlja pomenuta agencija, po prethodno obavljenom konkursu, odnosno izbornom procesu. Rad pomoćnika ministara i sekretara ocjenjuju ministar ili zamjenik ministra, dok rad rukovodećih državnih službenika ocjenjuje rukovodilac institucije³³. Ocjenu rada ostalih državnih službenika vrši njihov direktno nadređeni. Unapređenje na više radno mjesto se vrši isključivo putem konkursa.

Zakon o administrativnoj službi u upravi Entiteta predviđa da ocjenu rada pomoćnika ministra i sekretara ministarstva vrši ministar, a ostalih državnih službenika neposredno nadređeni državni službenik, o čemu više u poglavlju o javnoj upravi. Rukovodilac organa državne službe vrši i ocjenu rada državnog službenika kojoj se zasniva i unapređenje, osim u slučaju unapređenja u kategoriji rukovodeći državni službenik kada se provodi javni konkurs³⁴. Pitanje izbora savjetnika kao veoma problematično posebno je apostrofirano u poglavlju o javnoj upravi.

Da li ministri ili visoki funkcioneri sličnog ranga imaju ovlaštenje da donose konačne odluke u slučajevima dodjeljivanja redovnih ugovora ili dozvola? Da li je ovo ovlaštenje ograničeno na posebne situacije? Da li u praksi koriste ova ovlaštenja?

DA – Ministri, odnosno njihovi zamjenici i pomoćnici u skladu sa zakonskim ovlaštenjima i ovlaštenjima ministra, organizuju rad ministarstva, rukovode radom ministarstva i odgovaraju za materijalno-

finansijska sredstva. Organizacija rada i funkcionisanje organa uprave, odnosno provođenje zakona i realizacija projekata zahtjevaju nabavku različitih sredstava i usluga, kao i saradnju sa drugim institucijama i pravnim licima. Ministri, odnosno rukovodioci predstavljajući instituciju zaključuju razne pravne poslove/ugovore. Sistem javnih nabavki, te prava, dužnosti i odgovornosti učesnika u postupcima nabavke regulisani su Zakonom o javnim nabavkama³⁵. Zakonom o koncesijama³⁶ je predviđeno da odluku o dodjeli koncesija donosi Vlada RS, odnosno po ovlaštenju Vlade RS nadležno ministarstvo, i/ili organ lokalne uprave i/ili javno preduzeće na osnovu koje se vrši upravljanje predmetom koncesije. Istim zakonom se ustanovljava Komisija za koncesije koja svoje odluke donosi u pismenoj formi sa obrazloženjem (čl.17). Takođe, Komisija je obavezna Vladi RS podnositi izvještaje, odgovarati na pitanja ministara, odnosno na zahtjev zakonom ovlaštenog lica preispitati donesenu odluku. Gotovo identična rješenja sadrži i Zakon o koncesijama u FBiH³⁷.

Iako je pokrenuto nekoliko sudskih (uglavnom krivičnih) postupaka protiv visokih funkcionera koji su vršili ili vrše funkcije u izvršnoj vlasti, do sada nije bilo presude kojom bi kršenja zakona u smislu zloupotrebe službenog položaja bila potvrđena.

U kojoj mjeri je izvršna vlast uredila svoj rad ili se izuzetno posvetila pitanjima integriteta, transparentnosti i dobre vladavine? Postoje li dokazi za isto?

Institucije izvršne vlasti formalno pokazuju spremnost da svoje djelovanje učine kvalitetnijim i transparentnijim, što je vidljivo kroz pozitivnopravnu regulativu (gdje se često, u smislu funkcionisanja organa izvršne vlasti, kao princip rada ističe efikasnost i transparentnost), odnosno kroz nastojanja da se šira javnost upozna sa njihovim radom (internet prezentacije, konferencije za štampu, itd.).

Agencije za državnu upravu čine napredak donošenjem Kodeksa ponašanja državnih službenika, objavljivanjem Indeksa registra informacija koje su pod njenom kontrolom, kao i Vodičem za podnosiocima zahtjeva za pristup informacijama. Kanton Sarajevo je 2004.g. osnovao Ured za uvođenje i održavanje sistema kvaliteta prema ISO 9001:2000 u organima uprave, upravnim ustanovama i stručnim službama Kantona Sarajevo, te usvojio „Politiku kvaliteta“ koja se odnosi na rad organa uprave.

Jedan od svijetlih primjera unapređenja javnosti i transparentnosti lokalnih organa uprave su opština Laktaši i grad Banja Luka. Krajem 2003.g. Grad Banja Luka osvojio je drugu nagradu za transparentnost, za projekat „E-Government portal“, dok je 2004.g. Gradska uprava dobila sertifikat o uvođenju ISO standarda. Postoje takođe primjeri gdje su lokalni organi vlasti samoinicijativno pristupali procesu sertifikacije ISO 14000, te po dobivanju sertifikata, nastavljaju da provode upravna poboljšanja.

2. Resursi/struktura

Koji broj institucija čini izvršnu vlast? Navedite ključne institucije.

Izvršna vlast na nivou BiH obuhvata oko 50 različitih institucija, što se može vidjeti iz spiska budžetskih korisnika za 2006.g. Broj institucija izvršne vlasti je rastao kontinuirano iz godine u godinu od usvajanja Dejtonskog sporazuma. Nadležnosti BiH, kroz 'Dejtonski' ustav su: spoljna trgovina, spoljnotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje ustanova i međunarodnih obaveza, politika i propisi za useljavanje, izbjeglice i azil, sprovođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu i saradnja sa Interpolom, uvođenje i rad sredstava za međusobne i međunarodne komunikacije, regulisanje saobraćaja između Entiteta i kontrola vazdušnog saobraćaja³⁸. Sve te nadležnosti BiH u početku nije obavljala u punom kapacitetu – neke zbog otpora koji su dolazili, prije svega iz RS, ali neke i zbog objektivnih razloga. Tako je tek sredinom 2006.g. potpuna kontrola vazdušnog saobraćaja delegirana vlastima BiH, jer je do sada viši vazdušni prostor bio podijeljen između Srbije i Hrvatske – ne protiv volje BiH, već zbog nedostatka kapaciteta da ga sama kontroliše. Vremenom su na nivo BiH prelazile i neke druge nadležnosti, npr. posljednja od njih je odbrana, a trenutno se vode pregovori i o mogućem prelasku nadležnosti i u oblasti unutrašnjih poslova, visokog obrazovanja i sl.

Tako, uz Predsjedništvo BiH, najviši nivo izvršne vlasti čini Savjet ministara i ministarstva od kojih se ovaj Savjet sastoji, a kojih na nivou BiH ima ukupno devet. Pri Savjetu ministara nalazi se i pet stalnih tijela koja čine Generalni sekretarijat, Odbor za ekonomiju, Odbor za unutrašnju politiku, Direkcija za evropske integracije i Ured za zakonodavstvo. Ova tijela se javljaju kao pomoćni organi Savjeta i koordinišu rad ministarstava, svako u svojoj oblasti.

Na nivou BiH postoje slijedeća ministarstva: Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo komunikacija i prometa, (inicijalna tri ministarstva), Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo sigurnosti, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo pravde i Ministarstvo civilnih poslova. Važne upravne organizacije su i Direkcija za implementaciju CIPS projekta (ličnih dokumenata i podataka) koja se nalazi pri Ministarstvu civilnih poslova i Direkcija za civilno vazduhoplovstvo, pri Ministarstvu komunikacija i prometa.

U BiH je pokrenuta i inicijativa izmjena i dopuna njenog Ustava. Nakon iscrpljujućih pregovora, sačinjen je tekst sa četiri amandmana na Ustav, koji međutim, nije dobio potrebnu podršku u Parlamentarnoj skupštini. Pomenutim amandmanima nije bilo predviđeno formiranje novih ministarstava, već da se sastav Savjeta ministara uređuje zakonom³⁹.

Koliki je budžet/broj osoblja u institucijama izvršne vlasti?

Budžet institucija BiH svake godine usvajaju Predstavnički dom i Dom naroda BiH, a u slučaju neusvajanja primjenjuje se Budžet prema iznosu iz prethodne godine. Zajedničke institucije BiH su usvojile Budžet za 2006.g. i on iznosi 954.599.220 KM, što je za oko 64% više u odnosu na prethodnu godinu. Ovakva drastična razlika je posljedica proširenja nadležnosti institucija BiH i značajnog povećanja broja službenika na ovom nivou. Pri ovome prednjači Ministarstvo odbrane sa 278.100.000 KM, kao

ubjedljivo najveći budžetski potrošač, sa skoro 3,5 puta većim budžetom u odnosu na prethodnu godinu, na koje odlazi oko 30% ukupnog budžeta BiH.

Specifičnost državnog uređenja BiH koja se sastoji u tome da ovu državu čine jedna republika i jedna federalno uređena jedinica sa 10 kantona se manifestuje i u činjenici da su budžeti Entiteta čak i veći od budžeta BiH. Naime, nakon Dejtonskog sporazuma, Entiteti su ušli u novu državu kao već praktično formirane samostalne države. Rezultat toga je i bila činjenica da je budžet BiH bio mnogo niži od budžeta njenih članica. Međutim, tokom posljednjih godina dolazilo je i do postepenog prenosa nadležnosti sa Entiteta na BiH, radi obezbjeđenja funkcionalnijeg bivstvovanja zajednice, pa se ta nesrazmjera donekle umanjila, ali i dalje ide u korist Entiteta. Tako npr. Budžet RS za 2006.g. iznosi 1.098.600.000 KM. S druge strane, i neke federalne jedinice FBiH imaju prilično visoke budžete, poput npr. Kantona Sarajevo, što je očigledno posljedica troškova izdržavanja aparata izvršne vlasti.

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovodi izvršna vlast?

Proces planiranja i usvajanja budžeta na nivou BiH je regulisan Zakonom o finansiranju institucija BiH⁴⁰. Za pripremu i izvršenje budžeta, te finansiranje institucija BiH nadležno je Ministarstvo finansija i trezora BiH. Ovo ministarstvo posao obavlja u saradnji sa budžetskim korisnicima. Ono je dužno da proslijedi cirkularno pismo budžetskim korisnicima, koje sadrži uputstva u pogledu pripreme zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta, rokove za podnošenje zahtjeva za dodjelu sredstava i ograničenja u pogledu potrošnje, najkasnije do 01. jula tekuće godine za narednu godinu⁴¹. Budžetski korisnik daje prijedlog svog budžeta za narednu godinu, preko svog službenika za finansije. To se mora učiniti najkasnije do 01. avgusta tekuće godine. Svi zahtjevi budžetskih korisnika moraju biti praćeni cost-benefit analizama ili drugim prikladnim obrazloženjima⁴². Ministarstvo finansija i trezora će analizirati ove zahtjeve i nakon konsultacija i pregovora sa njihovim podnosiocima, utvrdiće dodjeljivanje sredstava za svakog budžetskog korisnika. U slučaju nepostizanja sporazuma o dodjeli sredstava, za donošenje odluke nadležno je Savjet ministara. Nacrt budžeta za narednu godinu Ministarstvo finansija i trezora podnosi Savjetu ministara najkasnije do 01. oktobra tekuće godine⁴³. Savjet ministara zatim podnosi nacrt budžeta Predsjedništvu BiH, a Predsjedništvo Parlamentarnoj skupštini, koja usvaja budžet do 31. decembra tekuće godine⁴⁴. Ako ne dođe do usvajanja do kraja prethodne fiskalne godine, prelazi se na sistem privremenog finansiranja.

Slična je procedura i u Entitetima, sa malom razlikom u pogledu rokova za pojedine faze. Tako u RS Ministarstvo finansija priprema preliminarni Memorandum o budžetu do 15. juna, Vlada ga usvaja do 30. juna, a zatim se do 01. jula budžetskim korisnicima dostavlja uputstvo o načinu i elementima izrade nacrta budžeta. Zahtjevi budžetskih korisnika za narednu fiskalnu godinu se dostavljaju do 01. septembra, a Ministarstvo dostavlja Vladi nacrt budžeta do 15. oktobra. Vlada zatim usvaja nacrt i podnosi ga Skupštini na usvajanje do 15. novembra. Nakon što Skupština usvoji nacrt budžeta, Vlada usvaja prijedlog budžeta, koji skupština treba da usvoji do 15. decembra. Skupština je naravno ovlaštena da i sama mijenja predloženi budžet, ali u skladu sa odgovarajućim principima, koji se tiču budžetskog okvira⁴⁵. Ista je

procedura i u FBiH, gdje ministar finansija upućuje Vladi nacrt budžeta do 01. oktobra tekuće godine, Vlada podnosi prijedlog Parlamentu do 01. novembra, a ovaj ga usvaja do 31. decembra⁴⁶.

Prihodi budžeta su: prihod od indirektnih poreza, neporezni prihodi (administrativne i sudske takse, dobit Centralne banke BiH i sl.), tekuća pomoć u novčanom obliku, pomoć u nenovčanom obliku, vanredni prihodi, prihodi od imovine i drugi prihodi koji se utvrde zakonom. Status budžetskog korisnika se stiče na osnovu Ustava BiH, zakona ili odgovarajućeg akta Parlamentarne skupštine BiH, Predsjedništva BiH ili Savjeta ministara BiH. Budžetski korisnik je obavezan da Ministarstvu finansija i trezora dostavi godišnji plan dinamike rashoda, iskazan po mjesecima, najkasnije 15 dana od dana objavljivanja Budžeta u Službenom glasniku BiH. Analitičke projekcije rashoda iskazuju se i usklađuju s namjenom rashoda, po sintetičkim kontima u okviru svih kategorija, koje čine tekući izdaci, program posebne namjene i kapitalni izdaci. Ministarstvo finansija i trezora na osnovu ovih planova sačinjava dinamički plan prihoda i rashoda za izvršenje budžeta. Izvršenje u dijelu rashoda operativno se usklađuje sa dinamikom ostvarenja prihoda predviđenih Budžetom. Ministarstvo finansija i trezora usaglašava sa budžetskim korisnikom i realizaciju posebnih programa, koja je uslovljena ostvarenim obimom namjenskih prihoda i ovo ministarstvo može, na zahtjev budžetskog korisnika, donijeti i odluku o prestrukturisanju njegovih rashoda u okviru ukupnog iznosa odobrenog u Budžetu. Budžetski korisnik je obavezan utvrditi internu proceduru stvaranja obaveze, u kojoj se posebno utvrđuju postupci, procedure i odgovorna lica za prijavu, unos i odobravanje obaveza budžetskih korisnika, i to se dostavlja Ministarstvu finansija i trezora. Ovo Ministarstvo kontrolise i provođenje zakona i podzakonskih akata kojima se regulišu plate, kao i politiku plata zaposlenih u institucijama BiH.

Budžetski korisnik je dužan donijeti i interni akt kojim određuje visinu blagajničkog maksimuma (koji se koristi za isplatu troškova službenih putovanja i ostalih sitnih materijalnih troškova), način korištenja i odgovornost za materijalno i fizičko osiguranje gotovine, a saglasnost na ovaj akt daje Ministarstvo finansija i trezora.

Imaju li ministri na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

DA – Budžet BiH ima svoje redovne rezerve, o čijoj upotrebi odluku donosi Savjet ministara, po prijedlogu budžetskog korisnika i uz prethodno mišljenje Ministarstva finansija i trezora. Ova sredstva se mogu dodjeljivati neprofitnim organizacijama, kao i pojedincima putem javnog konkursa koji raspisuje Ministarstvo civilnih poslova i komunikacija, prema kriterijumima koje utvrđuje Savjet ministara, i to najviše do 20% od ukupnog iznosa sredstava rezerve⁴⁷.

Ministarstva i ostali budžetski korisnici mogu sticati prihode, van onih predviđenim budžetom, putem donacija i grantova, no o tome su obavezni da obaveste Ministarstvo finansija i trezora. Identična je situacija i na entitetskoj razini.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor tijela izvršne vlasti? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Organizacija i djelatnost najviših organa izvršne vlasti (izvršna vlast u BiH je bicefalna – njeni organi su Predsjedništvo BiH i Savjet ministara), uključujući i nadzor nad njenim ostvarivanjem, regulisani su Ustavom BiH i odgovarajućim zakonskim i podzakonskim propisima. Iako jedan od problema sa kojim se BiH suočava jeste i raskorak između stvarnog i normativnog, u ovom segmentu obezbjeđen je relativno visok stepen efikasnosti odnosnih akata. Slična ocjena može se iznjeti i u pogledu nadzora nad radom izvršne vlasti na entitetskom nivou.

Koga po zakonu izvršna vlast mora izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela?

Savjet ministara, koji u sistemu vlasti vrši funkciju vlade, za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH. Savjet ministara je zakonski obavezan najmanje jednom godišnje podnijeti izvještaj o radu Parlamentarnoj skupštini, uključujući i izvještaje o budžetu (Parlamentarna skupština može zahtjevati i podnošenje vanrednih izvještaja o određenim pitanjima)⁴⁸. Kolektivna (solidarna) politička odgovornost Savjeta ministara u odnosu na predstavničko tijelo ogleda se u obavezi Savjeta ministara da podnese ostavku ukoliko mu Parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje (član V stav 4 Ustava BiH). Odgovornost Savjeta u odnosu na parlament preciznije je regulisana Zakonom o Savjetu ministara. Ovim aktom utvrđena je i individualna odgovornost članova Savjeta ministara BiH. Tako je čl. 15 Zakona predviđeno da predsjedavajući Savjeta može smijeniti ministre i zamjenike ministara, s tim da odluku o smjeni mora potvrditi Parlamentarna skupština BiH. Osim mogućnosti izglasavanja nepovjerenja vladi, kontrolna funkcija parlamenta realizuje se i kroz poslanička pitanja i interpelaciju. Pod poslaničkim pitanjem podrazumijeva se konkretno pitanje koje poslanik postavlja vladi u cjelini ili pojedinim ministrima, dok interpelacija predstavlja pitanje načelnog karaktera koje postavljaju poslanik ili poslovnikom predviđena grupa poslanika (o kom se potom vodi rasprava u kojoj mogu učestvovati svi članovi parlamenta). Pomenuta sredstva predviđena su poslovnica o radu Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH⁴⁹.

Kontrolna uloga parlamenta u odnosu na izvršnu vlast ostvaruje se i na entitetskom nivou. Tako čl. 94. Ustava RS predviđa da Vlada i članovi vlade odgovaraju Narodnoj skupštini (politička odgovornost Vlade ogleda se u mogućnosti da joj parlament izglasa nepovjerenje – prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi podnosi najmanje 20 narodnih poslanika)⁵⁰. U ovom smislu, kao i u pogledu tradicionalnih instrumenata parlamentarne kontrole, ne postoje značajnije razlike u odnosu na nivo BiH. Izvjesne specifičnosti prisutne su u organizaciji izvršne vlasti FBiH. Odgovornost Vlade ovog Entiteta je dvostruka. Osim što Vladu može smijeniti Parlament (većinom glasova u svakom od domova), čl. 5 Ustava FBiH predviđeno je da to može učiniti i Predsjednik FBiH uz saglasnost potpredsjednika. Ustav utvrđuje i individualnu odgovornost ministara i zamjenika ministara - na prijedlog premijera smjenjuje ih Predsjednik FBiH⁵¹.

Kontrolna uloga parlamenta u odnosu na egzekutivu se i u praksi ostvaruje, iako i dalje presudnu ulogu imaju političke partije tj. stranačka disciplina, što znači da eventualne negativne posljedice po predstavnike izvršne vlasti nisu uslovljene kvalitetom njihovog rada, već predstavljaju rezultat kalkulacija stranačkih rukovodstava.

Takođe, specifičnost pravnog poretka BiH predstavlja institucija Visokog predstavnika za BiH, uspostavljena Aneksom X Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH (ovlaštenja ove institucije naknadno su proširena deklaracijama Savjeta za implementaciju mira; u ovom smislu, najveći značaj ima Bosna deklaracija, usvojena na sjednici Savjeta održanoj 9. i 10. decembra 1997.g). Širok krug nadležnosti Visokog predstavnika omogućuje mu snažan uticaj na egzekutivu, između ostalog i kroz mogućnost smjenjivanja najviših funkcionera izvršne vlasti (tako su npr. odlukama Visokog predstavnika smijenjeni član Predsjedništva BiH Dragan Čović, Predsjednik RS Nikola Poplašen, ministar obrazovanja i kulture RS Milovan Pecelj, ministar unutrašnjih poslova RS Zoran Đerić itd).⁵² Uticaj ove institucije ogleda se i u čestim konsultacijama nosilaca izvršne vlasti sa predstavnicima Kancelarije Visokog predstavnika (što se često naglašava i u njihovim izjavama, kao svojevrsan argument za prihvatljivost predloženih rješenja).

Da li postoji obaveza konsultacija sa građanima u radu izvršne vlasti? Da li se ove konsultacije obavljaju u praksi?

DJELIMIČNO – Iako priroda izvršne tj. izvršno-političke vlasti (izvršenje zakona, koordiniranje rada uprave i sl), ne zahtjeva učešće javnosti u mjeri u kojoj je to slučaj sa ostvarivanjem zakonodavne vlasti, od vitalnog je značaja da građani budu pravovremeno i precizno informisani o realizovanju ove državne funkcije. Jedan od principa proklamovanih Zakonom o Savjetu ministara, jeste i načelo javnosti rada. Tako se čl. 40 Zakona predviđa da: „Savjet ministara saopštenjem, press konferencijama, izjavama i drugim vidovima informisanja obavještava javnost o svom radu i donesenim odlukama, zaključcima i stavovima, kao i o značajnim pitanjima koja su u toku razmatranja ili će se razmatrati“. Praksa, međutim, pokazuje da preovlađuje nedovoljna ostvarenost učešća javnosti, kao i njena informisanost o nizu relevantnih pitanja (npr. polu-tajni pregovori o reformi policije, najvećem zahvatu promjene Ustava BiH od njena nastanka). Slična je praksa i entitetskih vlada, koje konsultiraju javnost tek iznimno, oko pojedinih zakonskih rješenja.

4. Mehanizmi integriteta

Postoje li kodeksi ponašanja za institucije izvršne vlasti? Ukoliko da, za koje? Sadrže li antikorupcijske odredbe? Da li se sprovode u praksi?

DA – U institucijama izvršne vlasti BiH postoji kodeks ponašanja kroz Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Detalji Zakona navedeni su u drugim poglavljima knjige, kao npr. o zakonodavnoj vlasti ili izbornoj komisiji. Kodeksi za rad državnih službenika obrazloženi su u istoimenom poglavlju, dok takvi mikro kodeksi za ministre i rukovodeći kadar ne postoje.

Postoje li pravila o sukobu interesa? Da li su efikasna?

DJELIMIČNO – Sukob interesa regulisan je većim brojem članova istoimenog Zakona. Ministri i zamjenici ministara ne mogu biti u poslovodnom, upravnom, nadzornom i izvršnom odboru, niti direktori javnog preduzeća i agencije za privatizaciju. Takođe, ne mogu obavljati ove funkcije u privatnom preduzeću u koje je Savjet ministara ili ministarstvo ulagalo kapital, sklapalo ugovor ili na drugi način sa njim poslovalo ako je vrijednost posla ili ugovora veća od 5.000 KM. Ove odredbe Zakona o sukobu interesa se primjenjuju i na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou izvršne vlasti do donošenja Zakona na entitetskom nivou što, sudeći po sadašnjim prilikama, neće biti uskoro.

Ove odredbe se sve više poštuju u praksi, jer je ujedno sve jednostavnije provjeriti da li je neko od javnih funkcionera istovremeno član poslovodnog, upravnog, nadzornog ili izvršnog odbora. Međutim, oni koriste svoje pozicije da za članove takvih odbora predlože lica – članove političke partije kojoj pripadaju ili imaju neku drugu veznu okolnost, a što je teško utvrditi.

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li efikasna?

DJELIMIČNO – Postoje i odredbe istog Zakona kojima se regulišu pokloni, takođe obrađenog u drugim dijelovima knjige. No, bez obzira na postojanje preciznih zakonskih odredbi o poklonima ne postoji efikasna kontrola njihove implementacije u praksi. Nema efikasne kontrole privatnog interesa. Rijetki su slučajevi prijavljivanja primljenih poklona.

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja po isteku (ministarske) funkcije? Da li se poštuju?

DA – U pogledu zapošljavanja bivših ministara i zamjenika postoje određene restrikcije. Oni ne mogu biti u poslovodnom, upravnom, nadzornom i izvršnom odboru, niti direktori javnog preduzeća, kao ni članovi direkcije, upravnog odbora, direktori agencije za privatizaciju u periodu od jedne godine nakon što funkcioneri prestanu obavljati dužnosti.

5. Transparentnost

Da li zakon nalaže objelodanjivanje imovine ministara ili pojedinih funkcionera u izvršnoj vlasti? Da li se imovinsko stanje objelodanjuje? Da li to uključuje nadgledanje životnog stila?

DJELIMIČNO – Izbornim zakonom BiH iz 2001.g. ustanovljeni su jednaki principi objavljivanja imovine za sve kandidate za izbornu funkciju na nivou BiH, kao i na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou. Ovi principi su objašnjeni u dijelu Transparentnost poglavlja o zakonodavnoj vlasti.

Izbornim zakonom BiH iz 2001.g. regulisana je obaveza svih kandidata za izbornu funkciju na nivou BiH, kao i na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou, na određenom formularu podnese potpisanu izjavu o svom imovnom stanju.

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH reguliše obavezu objavljivanja imovinskih podataka za državne službenike i članove njihovih porodica, što je detaljnije objašnjeno u dijelu Transparentnost poglavlja Javna uprava.

Radi monitoringa životnog standarda izabranih funkcionera za vrijeme vršenja funkcije bilo bi dobro donijeti propise po kojima će ti funkcioneri prezentovati svoju imovinu i po odlasku s funkcije, što za sada još nije pravni slučaj. Takođe, u Krivičnom zakonu BiH trebalo bi predvidjeti krivičnu odgovornost u slučaju skrivanja ili uskraćivanja podataka o imovnom stanju funkcionera i članova njihovih porodica.

Za koje zvaničnike postoji obaveza nadgledanja imovinskog stanja (navedite razlike između izabranih i imenovanih funkcionera gdje postoje)?

Funkcioneri i službenici čija se imovina nadgleda su svi kandidati za izborne funkcije na svim nivoima vlasti u BiH. Na nivou Države BiH to su:

- Predsjedništvo BiH;
- delegati u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH;
- članovi Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH;
- generalni sekretar u oba doma Parlamentarne skupštine BiH;
- direktori, njihovi zamjenici i pomoćnici svih organa državne službe, agencija i direktorata kao i institucija imenovanih od strane Savjeta ministara BiH, Parlamentarne skupštine ili Predsjedništva BiH; i
- predsjednik i članovi Savjeta ministara BiH.

Na entitetskom nivou to su:

- Predsjednik i potpredsjednici RS i FBiH;
- poslanici u oba doma entitetskih parlamenata;
- generalni sekretar oba doma entitetskih parlamenata;
- direktori, njihovi zamjenici i pomoćnici svih organa državne službe na nivou Entiteta, agencija i direktorata kao i institucija imenovanih od strane Vlade Entiteta, Skupštine ili Predsjednika Entiteta; i
- predsjednik i članovi Vlade Entiteta.

Na kantonalnom nivou to su:

- poslanici kantonalnih skupština,
- direktori, njihovi zamjenici i pomoćnici svih organa državne službe na nivou kantona, agencija i direktorata kao i institucija imenovanih od strane Vlade ili Skupštine kantona i
- premijer i članovi Vlade kantona.

Na lokalnom nivou to su:

- načelnik i zamjenik načelnika opština i
- članovi opštinskih skupština.

U Distriktu Brčko to su:

- gradonačelnik,
- članovi skupštine i
- predsjednik i članovi vlade.

Ko ažurira registar o imovinskom stanju?

Svi podaci o imovini državnog službenika i imovini članova njegove uže porodice, odnosno podaci o djelatnostima i funkcijama koje obavljaju navedena lica, čuvaju se u Registru državne službe, u skladu sa propisima o zaštiti podataka. Podatke o imovini čuva i Izborna komisija BiH obzirom na obavezu državnih službenika na dostavu imovinskih kartona.

Imaju li zakonska ovlaštenja da primoraju njegovo objelodanjivanje? Da li se ovo poštuje?

DA – Zakonom je propisana obaveza gore navedenih funkcionera, odnosno državnih službenika da prezentuju svoju imovinu o čemu Izborna komisija vodi računa na osnovu imovinskih kartona koji su ovi funkcioneri dužni popuniti prilikom kandidature.

U kojoj mjeri postoji fiskalna transparentnost izvršne vlasti?

Postoji fiskalna transparentnost u izvršnoj vlasti, tj. Savjetu ministara i svim ministarstvima tako što se svake godine donosi Zakon o budžetu i Zakon o izvršenju budžeta institucija BiH kojim su, između ostalog, predviđeni rashodi budžeta koji se odnose na funkcionisanje Savjeta ministara kao korisnika budžeta. Na svim nivoima je donesen i Zakon o glavnoj reviziji na osnovu koga je formirana revizijska služba koja kontroliše utrošak budžetskih sredstava. Izvještaji se podnose zakonodavnom tijelu, zavisno od nivoa vlasti, i na taj način javnost ima mogućnost uvida trošenja budžetskih sredstava. O svemu više u istoimenom poglavlju.

Da li se budžet vlade javno objavljuje? Gdje i kako?

DA – Budžet se donosi i objavljuje kao i svaki drugi zakon u Službenom glasniku BiH, odnosno u službenim glasilima Entiteta i Distrikta Brčko. Publikuju se sve stavke (korisnici) za koje su predviđena (koja se finansiraju) budžetska sredstva, kao i sredstva budžetske rezerve i ostala sredstva. Polovinom godine se vrši rebalans budžeta tako da je moguća izmjena visine budžetskih sredstava za pojedine korisnike.

Moraju li se vanbudžetska sredstva (npr. ona na koja ministri imaju diskreciono pravo) objavljivati? Da li se to čini u praksi? Gdje se te informacije publikuju?

Savjet ministara BiH i ministarstva u njegovom sastavu se finansiraju iz budžeta institucija BiH, a Vlade Entiteta, odnosno kantona i opština iz budžeta Entiteta, odnosno kantona i opština. Ministarstva i ostali budžetski korisnici mogu sticati prihode, van onih predviđenim budžetom, putem donacija i grantova, ali o tome su obavezni da obavijeste Ministarstvo finansija i trezora. To se sad već sasvim rijetko dešava u praksi. Zajmovi i slična finansijska sredstva od MMF ili Svjetske banke za provođenje/finansiranje određenih projekata, prikazuju se kao budžetske stavke.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Da li članovi izvršne vlasti uživaju imunitet od krivičnog gonjenja? Da li je imunitet izvršne vlasti ikad ometao procesuiranje korupcije?

NE – Na nivou BiH je 2002.g. usvojen Zakon o imunitetu prema kojem članovi izvršne vlasti ne uživaju krivičnopravni imunitet. S druge strane, samo članovi Predsjedništva BiH i Savjeta ministara BiH mogu da se pozivaju na građanskopravni imunitet u parničnom postupku, koji se odnosi na bilo koji postupak izvršen u okviru njihovih dužnosti, definisanih Ustavima BiH i Entiteta. Takođe, Krivičnim zakonom BiH je predviđen čitav set krivičnih djela iz oblasti korupcije, tako da imunitet ne predstavlja nikakvu smetnju za krivično gonjenje protiv djela korupcije, iz prostog razloga što takav imunitet i ne postoji. Ni građanskopravni imunitet se ne može smatrati opštom preprekom za pokretanje parničnog postupka. Ukoliko u toku parničnog postupka, koji se vodi protiv ovakvog lica, ono izjavi da je postupak koji predstavlja osnov za pokretanje parničnog postupka izvršen u okviru njegovih dužnosti, to pitanje će se raspraviti i riješavati odlukom nadležnog suda, koja je konačna i obavezujuća, a protiv nje se može uložiti žalba Ustavnom sudu BiH.

Stanje je isto i na entitetskom nivou. Međutim, kad se radi o ukidanju imuniteta, do toga u prošlosti nije dolazilo. Tek po isteku mandata se pokreću ova pitanja i podižu sporadično i poneke tužbe. Takav je npr. slučaj sa bivšim predsjednikom Vlade RS, koji ni danas nije dostupan organima gonjenja, ili sa bivšim članom Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda, protiv koga je postupak pokrenut tek po prestanku mandata. Rijetki su slučajevi da mandat prestaje upravo iz ovih razloga, kao što je bio slučaj sa bivšim članom Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda.

Da li je dovoljno osoblja na raspolaganju za nadgledanje objelodanjivanja imovinskog stanja? Da li se istrage vrše u praksi?

NE – U pravnom sistemu BiH još uvijek nije na adekvatan način riješeno pitanje transparentnosti imovine ministara i ostalih državnih službenika, što u velikoj mjeri otežava praćenje stanja njihove imovine, prije i poslije mandata. Pored Registra državne službe u kojem se čuvaju podaci o imovini državnih službenika i članova njihove uže porodice, postoji solidno organizovan sistem revizije finansijskog poslovanja institucija BiH, i to kako na državnom tako i na entitetskom nivou.

Korupcija u državnim organima se ipak pokušava suzbijati i unutrašnjim i spoljnim mehanizmima kontrole. Pri Ministarstvu civilnih poslova postoje upravni inspektori koji vrše nadzor nad primjenom propisa koji se odnose na organizaciju i način rada organa uprave, sa ovlaštenjima da predlažu i donose rješenja i nalažu preduzimanje određenih mjera u cilju otklanjanja nepravilnosti u radu upravnih organa. O utvrđenim nepravilnostima se obavještava i Savjet ministara radi preduzimanja odgovarajućih mjera.

U okviru samih institucija, njihovi rukovodioci ocjenjuju rad državnih službenika. Državne službenike razriješava Agencija za državnu službu (upravu), koja je formirana kako na nivou BiH, tako i na nivou Entiteta, po pribavljenom mišljenju nadležne institucije. Državni službenik se može smatrati disciplinski odgovornim zbog kršenja službenih dužnosti, nastalih kao rezultat njegove krivice. U sam postupak se može uključiti i Ombudsman BiH, koji može davati preporuke i/ili predlagati mjere. Važna institucija u borbi protiv korupcije u organima državne vlasti je i Izborna komisija BiH. Ovoj komisiji je povjerena uloga nadzornog organa nad sprovođenjem Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Ukoliko postoji sumnja u postojanje krivičnog djela, Izborna komisija može podnijeti prijavu nadležnom tužilaštvu. Dakle, sistem je prilično dobro zamišljen, ali Izborna komisija ne stiže da u praksi istraži i sankcioniše sve potencijalne slučajeve kršenja ovog zakona.

Mogu li građani tužiti vladu za kršenje građanskih prava? Da li se to dešavalo?

Građani mogu u ovaj postupak interne kontrole prema zakonskim propisima, biti involvirani jedino kao svjedoci u postupku. Ipak u RS su se dešavali i slučajevi da se postupak pokreće i po pritužbama građana, koji su dostizali čak i takve granice da se državni službenici otpuštaju i na osnovu samo jedne pritužbe⁵³. Ovakvih drastičnih primjera, međutim nije bilo na drugim nivoima vlasti, pa kao problem interne kontrole ostaje međusobno prikrivanje državnih službenika, kao i nedovoljna snaga Agencije za državnu službu (sa svega 26 zaposlenih na nivou BiH) i upravnih inspektora da pokriju i adekvatno kontrolišu glomazan aparat izvršne vlasti. Građani, pak, mogu i sami neposredno da tuže sudu izvršnu vlast i njene službenike za povredu njihovih građanskih prava i zahtjevaju naknadu štete, da se obraćaju i Ombudsmenu za pomoć, ili da javno ili anonimno prijavljuju krivična djela i uočene nepravilnosti MUP i nadležnim tužilaštvima. U praksi se i pokreću određene istrage po spornim pitanjima, međutim ostaje

opšta konstatacija da je sam postupak još uvijek spor i da nije dostignut zadovoljavajući nivo efikasnosti u rješavanju ovih pitanja.

Bitno je naglasiti da je moguće tužiti izvršnu vlast uz navođenje pravnog osnova za isto. Građani mogu slobodno tužiti predstavnike izvršne vlasti prema pravilima entitetskih zakona o parničnom postupku⁵⁴, kada se radi o njihovoj građanskoj odgovornosti. Postoji i Zakon o parničnom postupku pred sudom BiH iz 2004.g. Krivična odgovornost za djela predviđena krivičnim zakonima Entiteta i onim na nivou BiH⁵⁵ može se sankcionisati prema pravilima krivičnog postupka⁵⁶.

Koliko uspješno se ta institucija bavila korupcijom kao internim problemom? A kao eksternim?

Nažalost, izvršna vlast mnogo više zazire od reakcija međunarodne zajednice, a posebno OHR, nego nezadovoljstva građana i vlastitog biračkog tijela visoko korumpiranom praksom u svojim najvišim redovima. Smjene koje je do odlaska Paddyja Ashdowna učestalo provodio OHR, bez javnih istraga i saopštavanja razloga za iste, bile su daleko moćnije od pravosudnog aparata u državi. Ponekad su političari smjenjivani zbog verbalnog delikta i visokom predstavniku neprijemljivih političkih stavova, dok su kriminalci, koji su budžete oštetili za milionske iznose, nastavljali da obnašaju visoke funkcije u izvršnoj vlasti, jer su politički odgovarali ciljevima OHR. Izvršna vlast niti na jednom nivou nije se uspješno bavila problemom korupcije. Sporadično su usvajane strategije za borbu protiv korupcije, o čemu više u poglavlju o antikorupcijskim agencijama.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je ova institucija/sektor ključni dio NIS države?

Izvršna vlast nesumnjivo predstavlja jedan od stubova sistema nacionalnog integriteta (analiza sistema vlasti zemalja u tranziciji ukazuje na elemente jačanja izvršne u odnosu na zakonodavnu vlast, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou). Takva uloga u narednom periodu naročito pripada Savjetu ministara BiH, uzimajući u obzir tendenciju proširenja kruga nadležnosti ovog organa (s druge strane, aktuelni prijedlozi ustavnih reformi podrazumijevaju uklanjanje elemenata polupredsjedničkog sistema u BiH, koji su se ogledali u načinu izbora Predsjedništva BiH).

Sa kojim ostalim stubovima najviše saraduje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da saraduje?

Budući da jasna podjela vlasti nije moguća, u sistemu kontrole i ravnoteže (checks and balances) uspostavljenom u BiH, kao bitnoj pretpostavci ostvarivanja načela vladavine prava, od posebnog je značaja odnos izvršno-političke i zakonodavne vlasti, odnosno pronalaženje odgovarajućeg modela njihove međusobne saradnje (naročito imajući u vidu osobenosti sistema vlasti BiH, koje se ogledaju i u

izvjesnoj prevlasti egzekutive). U predstojećem periodu, takođe, s obzirom na probleme koji se vezuju za funkcionisanje izvršne vlasti (zloupotrebe položaja, korupcija), značajna uloga pripada revizorskim institucijama, te odgovarajućim istražnim agencijama.

Pozitivnim se smatra i odnos sa međunarodnim akterima, mada bi u predstojećem periodu lokalni funkcioneri (kako na entitetskom, tako i nivou BiH) morali preuzimati više odgovornosti kada je riječ o donošenju ključnih odluka. Na unapređenju saradnje sa revizorskim institucijama, ombudsmenima i istražnim agencijama treba insistirati (ovaj odnos ne može se ocijeniti kao zadovoljavajući). Saradnja sa medijima, iako je u tom pogledu evidentan napredak, takođe bi mogla da bude bolja, kao i odnos sa nevladinim sektorom.

Postoji li sudski nadzor izvršne vlasti? Ako postoji, koliko je čest i temeljit?

U ostvarivanju svojih prava i dužnosti Savjet ministara donosi uredbe, odluke, uputstva, zaključke i druge normativne akte. Kada je o sudskoj kontroli rada egzekutive riječ, članom 1. Zakona o upravnim sporovima BiH predviđena je mogućnost pokretanja upravnog spora protiv pojedinačnih i opštih konačnih upravnih akata, donesenih pri vršenju javnih funkcija institucija BiH (u koje, prema članu 4 Zakona, spadaju i ministarstva BiH i njihova tijela)⁵⁷. Upravne sporova riješava Upravno odjeljenje Suda BiH. Opšti akti Savjeta ministara, takođe, podliježu sudskoj kontroli ustavnosti koju sprovodi Ustavni sud BiH. Ustav BiH, doduše, takvu nadležnost izričito ne predviđa. Smatra se međutim da nadležnost Ustavnog suda BiH za ispitivanje ustavnosti opštih pravnih akata proizilazi iz odredbe člana III st. 3.b, koja glasi: „Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe BiH i ustavne i zakonske odredbe Entiteta koje mu nisu saglasne kao i odluke institucija BiH“⁵⁸.

Odgovarajući mehanizmi sudske kontrole izvršne vlasti uspostavljeni su i na entitetskom nivou. Tako je čl. 15 Ustava RS predviđeno da Ustavni sud RS odlučuje o saglasnosti zakona, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom, odnosno o saglasnosti propisa i opštih akata sa zakonom (gdje spadaju i opšti akti Vlade RS). U FBiH, Ustavni sud FBiH nadležan je da vrši kontrolu ustavnosti propisa usvojenih od strane organa federalne vlasti (čl. 10, tačka 2(c) Ustava FBiH). Takođe, i na entitetskom nivou predviđena je mogućnost pokretanja upravnog spora (protiv konačnih upravnih akata republičkih organa uprave RS⁵⁹, odnosno konačnih upravnih akata organa uprave i upravnih ustanova FBiH⁶⁰) Za rješavanje ovih sporova nadležni su Vrhovni sud RS odnosno Vrhovni sud FBiH. FBiH ima pokrenutih preko 100 tužbi protiv vlastitih kantona na Ustavnom sudu FBiH zbog neusaglašenosti sa nadređenim zakonima FBiH, a nakon izrečenih presuda, opstaje status quo, što samo govori u prilog apsurdnosti uređenja FBiH.

Političke partije

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Koja pravila regulišu rad političkih partija? Registraciju političkih partija? Kandidata?

Pravo na slobodu udruživanja građana BiH zagantovano je Ustavom BiH⁶¹, ustavima Entiteta i Statutom Distrikta Brčko. Osnivanje i rad političkih partija regulisani su Zakonima o političkim organizacijama⁶², Izbornim Zakonom BiH⁶³, Zakonom o finansiranju političkih stranaka⁶⁴ i nizom podzakonskih akata koji definišu pojedine aspekte rada i djelovanja političkih partija. Podzakonske akte donosi Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH) i oni se odnose na oblasti izbora, sukoba interesa, finansiranja političkih partija i druge oblasti rada političkih partija.

Zakoni o političkim organizacijama uređuju način ostvarivanja slobode političkog organizovanja i djelovanja, uslove i postupak osnivanja, registraciju i prestanak rada političkih organizacija. Politička organizacija osniva se na skupštini osnivača na kojoj se donosi odluka o osnivanju, statut i program. Političke organizacije se upisuju u registar političkih organizacija, u nadležnom sudu i tim činom stiču status pravnog lica.

Kada su u pitanju nezavisni ili kandidati političkih stranaka ili koalicija, Izbornim zakonom je definisano da se pravo učešća na izborima stiče ovjerom od strane CIK, za šta je preduslov da kandidat bude upisan u Centralni birački spisak.

Da li su izbori za zakonodavnu vlast/parlamentarni izbori organizovani od strane političkih partija?

NE – Prema Izbornom zakonu BiH, organi za provedbu izbora su izborne komisije i birački odbori. Članovi izborne komisije imenuju se na pet godina, i mogu biti imenovani u istu izbornu komisiju najviše dva puta uzastopno, dok se članovi biračkog odbora imenuju za svake izbore. Politička stranka i nezavisni kandidat čije je učešće na izborima ovjereno u određenoj izbornoj jedinici imaju pravo učestvovati u postupku ždrijebanja za dodjelu mjesta u biračkom odboru, koje obavlja opštinska izborna komisija. Vrhovnu nadležnost za organizovanje i provođenje svih segmenata izbornog procesa, kao i nadležnost za kontrolu rada svih izbornih tijela, ima CIK BiH.⁶⁵

Finansijska sredstva za provođenje izbora obezbjeđuju se iz budžeta onih nivoa vlasti za koje se provode izbori.

Do koje mjere regulatorni okvir omogućava formiranje opozicionih partija? Opozicionim partijama da se ravnopravno takmiče sa partijama na vlasti?

U stavu 2. člana 1. Ustava BiH, definisano je da je BiH demokratska država koja funkcioniše prema slovu zakona i sa slobodnim i demokratskim izborima.

Članom 1. Izbornog zakona garantovana su prava svim učesnicima u izbornom procesu da tokom izborne kampanje popuno slobodno vrše izborne aktivnosti na teritoriji cijele BiH. Zakon definiše i obaveze nadležnih organa da osiguraju slobodu kretanja kandidata, pristalica i birača tokom cijelog izbornog procesa i postavlja im zabrane diskriminiranja osoba zbog pripadnosti nekoj političkoj stranci ili koaliciji, ili zbog davanja podrške nezavisnom kandidatu ili listi nezavisnih kandidata.

Poglavljem 16. Izbornog zakona – Mediji u izornoj kampanji, zagantovan je pravičan tretman političkih subjekata tokom izborne kampanje, kao i obaveza medija da se pri praćenju izbornih aktivnosti rukovode opšteprihvaćenim demokratskim principima, uravnoteženošću, poštenjem i nepristrasnošću. Medijima je zabranjeno stavljanje u povlašteni položaj bilo kojih političkih subjekata i zvaničnika bilo kog nivoa vlasti koji su kandidati na izborima, u odnosu na druge učesnike u izbornom procesu. Provođenje ovih pretpostavki, posebno kad je medijska nepristrasnost u pitanju, u stvarnosti odstupa od zakonskih principa. Istraživanje Fonda otvoreno društvo BiH „Panel eksperata o razvijenosti demokratije u BiH” iz 2006.g. koje je provedeno među 100 eksperata iz raznih oblasti, govori o prosječnom stepenu nezavisnosti medija od vlade. Na pitanje koliko su mediji nezavisni od vlade, čak 29% ispitanika je odgovorilo malo ili nimalo, 31% ispitanika je dalo osrednji odgovor dok se 37% ispitanika izjasnilo da nezavisnost medija ipak postoji⁶⁶.

Postoje li pravila o finansiranju političkih partija? Da li se primjenjuju u praksi?

DJELIMIČNO – Ova pravila regulisana su Zakonom o finansiranju političkih partija i Izbornim zakonom BiH. Prema Zakonu o finansiranju političkih stranaka, dozvoljeni izvori finansiranja su: članarine, prilozima pravnih i fizičkih lica, prihodi od imovine u vlasništvu političke stranke, budžeti BiH, Entiteta i budžeti nižih administrativnih jedinica BiH u skladu sa entitetskim zakonima i dobit od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke, pri čemu se ova preduzeća mogu baviti samo djelatnošću vezanom za kulturu ili izdavačkom djelatnošću. Zakon se međutim odnosi samo na one stranke koje su zastupljene u zajedničkim institucijama (i na sve nivoe na kojima su politički aktivne), ali ne i na one koje djeluju na nižim razinama. Tako zakonski Entiteti i kantoni ostaju nedovoljno regulisani.

Zakonskim okvirom određeno je da organ zadužen za kontrolu svih aspekata finansiranja političkih stranaka, bude CIK BiH. Prema članu 14. Zakona o finansiranju političkih stranaka, CIK BiH uspostavlja službu za reviziju finansijskog poslovanja političkih stranaka koja pregleda i kontroluje finansijske izvještaje koje podnose političke stranke. Iako je BiH među prvim zemljama u regionu koja je usvojila taj zakon, u praksi je bilo dosta problema sa implementacijom ovog zakona, pri čemu je jedan od osnovnih

uzroka bilo kasno uspostavljanje Službe za reviziju, čak pet godina nakon stupanja Zakona na snagu. Do juna 2006.g. Služba za reviziju sačinila je ukupno devet izvještaja o reviziji godišnjih i postizbornih finansijskih izvještaja političkih partija⁶⁷, pri čemu se nalazi većine izvještaja podudaraju. Partije su najčešće kršile odredbe zakona vezane za visinu dozvoljenih priloga koje im doniraju pravna lica, nisu prijavljivale pojedinačne priloge pravnih i fizičkih lica koji prevazilaze iznos od 100 KM, primale su nedozvoljene priloge i nisu dostavljale finansijske izvještaje u zakonski predviđenom roku. Visoki predstavnik je takođe izricao sankcije političkim partijama zbog nepoštovanja pravila o finansiranju⁶⁸.

Međutim, kvalitet revizorskih izvještaja CIK je sporan. Stručna služba se popunjava putem Agencije za državnu službu BiH i raspon plata odgovara državnoj upravi, što je osjetno manje nego visina platnih razreda u službama glavne revizije, te je tako vrlo teško popuniti mjesta predviđena sistematizacijom, te uposliti visoko stručni kadar. Ovo je posebno zabrinjavajuće znajući da političke partije neprekidno usavršavaju sisteme pranja novca, u čemu su u pravilu ispred sporih zakonskih rješenja i istraga.

Da li su ova pravila različita za periode izbornih kampanja?

DA – Pravila finansiranja izbornih kampanja definisana su članom 15. Izbornog zakona BiH. Osnov za dozvoljeni iznos sredstava koji jedna politička stranka može da potroši za svrhe izborne kampanje je broj glasača za svaku izbornu jedinicu, koji se utvrđuje na osnovu Centralnog biračkog spiska koji objavljuje CIK BiH. Maksimalno dozvoljeni iznos za finansiranje troškova izborne kampanje za izbore izračunava se tako što se broj glasača u svim izbornim jedinicama u kojima politički subjekt ima kandidatsku listu ili kandidata pomnoži sa: 30 feninga za izbore za načelnika opštine/gradonačelnika i za članove opštinskog vijeća/skupštine opštine; članove Narodne skupštine RS i Predstavničkog doma Parlamenta FBiH; članova Parlamentarne skupštine BiH; članova Predsjedništva BiH; predsjednika i potpredsjednike RS; i 20 feninga za izbore za članove kantonalnih skupština.

U slučaju ponavljanja izbora u izornoj jedinici, odnosno biračkom mjestu, troškovi izborne kampanje po biraču mogu iznositi do 30% troškova poništenih izbora u toj jedinici.

Postoji li formalna nezavisnost u radu političkih partija? Da li su političke partije nezavisne u praksi?

DJELIMIČNO – Zakonski okvir predviđa slobodu, samostalnost i nezavisnost u radu političkih partija, dokle god njihovi programski ciljevi i načini djelovanja ne narušavaju ustavom zagarantovana zajednička prava i slobode. Istovremeno, široka ovlaštenja, ozbiljnost i veliki broj donesenih odluka od strane OHR u prošlosti često su doveli do situacija u kojima nisu bile jasno razgraničene odgovornosti između domaćih organa i političkih subjekata na jednoj i međunarodne zajednice na drugoj strani. U tom kontekstu se može zaključiti da su političke partije imale limitiranu nezavisnost u radu.

U kojoj mjeri su političke partije uredile svoj rad ili se izuzetno posvetile pitanjima integriteta, transparentnosti i dobre vladavine? Postoje li dokazi za to?

DJELIMIČNO – U programima političkih stranaka se mogu naći neki od principa integriteta, transparentnosti i dobrog upravljanja. Na drugoj strani, brojna međunarodna i domaća istraživanja govore da je praksa političkih partija u BiH upravo suprotna ovim principima. .

Kao dio aktivnosti pokreta Građansko organizovanje za demokratiju (GROZD), Agencija za lokalne razvojne inicijative (ALDI) i TI BiH objavile su septembra 2006.g. analizu izbornih programa političkih partija za opšte izbore 2006.g. Neki od osnovnih zaključaka analize su da do početka izborne kampanje više od polovine političkih partija registrovanih za izbore uopšte nije izradilo izborne programe, dok je analiza prikupljenih programa 26 političkih partija generalno pokazala da partije posvećuju minimalnu pažnju osnovnim problemima građana BiH.

Prema nalazima TI Globalnog barometra korupcije za 2005.g. kao najkorumpiranije institucije u BiH iznova su ocijenje političke partije, dok preko 70% ispitanika smatra da korupcija ima ogroman uticaj na politički život zemlje⁶⁹. Takođe, u TI BiH godišnjem izvještaju za 2005.g. navodi se konstantan nedostatak političke volje za sistematsku i organizovanu borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u čitavom postratnom periodu, dok kriminalni trag afera koji se posebno tiču upravljanja javnim finansijama, rada državnih preduzeća i procesa privatizacije u većini slučajeva vodi do vrha vlasti⁷⁰.

U kom stepenu postoje antikorupcijske partije? U kojoj mjeri je to isključivo partija na vlasti?

Ne postoji jedna stranka koja ujedno obavlja zakonodavnu i izvršnu vlast. Prema istraživanjima percepcije korupcije koje TI BiH periodično provodi, građani iz godine u godinu percipiraju korupciju kao jedan od najvećih društvenih problema dok su političke partije kontinuirano pokazivale nedostatak vizije ka sistemskim antikorupcijskim rješenjima⁷¹.

Nalazi pomenutog istraživanja izbornih programa političkih partija za opšte izbore 2006.g. govore da su samo tri političke partije svoje izborne programe uskladile sa zahtjevima građana kada je u pitanju segment borbe protiv korupcije, 16 partija se ovom problemu djelimično ili veoma slabo posvetilo, dok ostalih 7 partija koje su dostavile svoje programe nije imalo nikakav antikorupcijski program za naredne četiri godine⁷². Prema rezultatima opštih izbora, održanih 01. 10. 2006.g. među pobjedničkim partijama nije se našla niti jedna od onih koje su imale ozbiljnije antikorupcijske izborne programe. Ovakvi izborni rezultati su ustaljena praksa u BiH. Prema istraživanju TI BiH pred lokalne izbore 2004.g. građani su se paradoksalno opredjeljivali za one (nacionalne) političke opcije koje su prema prethodnim anketama bile ocjenjivane kao najkorumpiranije⁷³.

2. Resursi/struktura

Koji je broj političkih partija u zemlji? Od tog broja, koliko ima politički značajnih partija?

Važeći zakoni nalažu političkim partijama da se registruju na nivou Entiteta, odnosno Distrikta Brčko. Vođenje neke vrste centralne evidencije o registrovanim političkim partijama nije predviđeno. Prema podacima koje posjeduje CIK, na teritoriji čitave BiH registrovano je oko 70 političkih partija. Od ovog broja, 36 partija i 8 koalicija se prijavilo i dobilo ovjeru za izlazak na opšte izbore 2006.g. Ostale partije djeluju pretežno na lokalnom nivou i prijavljuju se uglavnom samo kada su u pitanju opštinski izbori.

Ako se poče od pretpostavke da su politički najznačajnije one partije koje sa najvećim brojem svojih predstavnika učestvuju u radu parlamenata, onda je ovaj broj značajno manji. Na osnovu rezultata opštih izbora, održanih 01. oktobra 2006.g., u sastavu Predstavničkog doma PS BiH ulazi ukupno 13 političkih subjekata od čega više od jednog poslanika ima 8. To su slijedeće stranke: Stranka demokratske akcije (SDA) – 9 mandata; Stranka za BiH (S BiH) – 8; Savez nezavisnih socijaldemokrata-Milorad Dodik (SNSD) – 7; Socijaldemokratska partija BiH – Socijaldemokrati BiH (SDP BiH) – 5; Hrvatska demokratska zajednica (HDZ)-Hrvatska koalicija-Hrvatska narodna zajednica (HNZ) – 3; Srpska demokratska stranka (SDS) – 3; Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990) – 2; Demokratska narodna zajednica BiH (DNZ), Partija demokratskog progresa RS (PDP RS), Narodna stranka radom za boljitak, Bosanskohercegovačka patriotska stranka-Sefer Halilović (BPS) i Demokratski narodni savez (DNS) po 1 mandat.

Parlament FBiH konstituisan je od slijedećih stranaka i koalicija, od čega čak 69 mandata pripada prvim trim strankama: SDA – 28; S BiH – 24; SDP – 17; HDZ – Hrvatska koalicija-HNZ-HSP – 8; Hrvatsko zajedništvo (HDZ 1990-Hrvatska Zajednica (HZ)-Hrvatska seljačka stranka (HSS)-Hrvatska kršćanska demokratska unija (HKDU)-Hrvatska demokratska unija (HDU)-Demokršćani) – 7; BPS – 4; Patriotski blok Bosanska stranka-Mirnes Ajanović (BOSS)-Socijaldemokratska unija BiH (SDU) – 3; Narodna stranka radom za boljitak – 3; DNZ – 2; Hrvatska stranka prava (HSP) Đapić-Jurišić i Koalicija za jednakopravnost – 1 i SNSD – 1.

Za NS RS, 9 konstitutivnih stranaka osvojilo je slijedeći raspored mandata: SNSD – 41; SDS – 17; PDP RS – 8; DNS – 4; S BiH – 4; Socijalistička partija (SP) – 3; SDA – 3, Srpska radikalna stranka RS (SRS RS) – 2; SDP – 1.⁷⁴

Koja pravila regulišu finansiranje partija? Koja je priroda tih pravila?

Zakon o finansiranju političkih partija i Izborni zakon regulišu pitanja finansiranja, dok su pravila i procedure finansijskih izvještaja regulisani podzakonskim aktima: Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, Pravilnikom o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata i Zbirnim finansijskim obrascima⁷⁵. Da postoji potreba za daljim usavršavanjem ove

regulative, kako normativno tako i praktično – jačanjem kapaciteta i odgovornosti organa za njihovu primjenu, potvrđuje i jedan od zaključaka naučno-stručne konferencije „Lokalni izbori 2004.g. – naučene lekcije“, u kome se navodi da se, za razliku od budžetskog finansiranja „prihodi političkih stranaka po osnovu priloga pravnih i fizičkih lica ostvaruju djelimično transparentno ili netransparentno“⁷⁶.

Na nivou Entiteta, kantona i opština i dalje važi slobodan princip dodjele finansijskih sredstava, što implicira brojne zloupotrebe zakona, van budžetskih i zakonom dozvoljenih transfera. Upravo iz tih razloga nema niti političke volje da se ovo pitanje reguliše na nižim razinama vlasti.

Kakav je odnos između privatnog i javnog finansiranja partija? Da li se taj odnos održava u praksi?

Zakon o finansiranju političkih partija ne reguliše odnos između javnog i privatnog finansiranja stranaka. Određen je samo limit na visinu finansiranja iz prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke i dobiti od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke koji u zbiru ne smiju preći 20% iznosa ukupnog godišnjeg prihoda stranke.

Članom 10. Zakona o finansiranju političkih stranaka - Izdvajanja iz državnog budžeta, definisan je način raspodele sredstava za finansiranje parlamentarnih grupa u PS BiH, na način da se 30% sredstava raspoređuje jednako svim parlamentarnim grupama, dok se 70% od ukupnog iznosa raspoređuje srazmjerno broju poslaničkih mjesta koje svaka parlamentarna grupa ima u trenutku raspodjele.

Iznos koji je PS BiH izdvojila za finansiranje parlamentarnih grupa u toku 2005.g. je svega 15.000 KM⁷⁷, a isti iznos je predviđen i za 2006.g. Izdvajanja političkim partijama iz budžeta Entiteta i nižih administrativnih jedinica mnogo je veće. Iz izvještaja o reviziji finansijskih izvještaja za 2004.g. i postizbornih izvještaja osam značajnijih političkih partija koje je sačinila

Služba za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija u CIK, mogu se izračunati slijedeći udjeli javnog finansiranja u ukupnim prihodima slijedećih partija: SNSD 85.28%, SDA 77.22%, HDZ 72.32%, SBiH 69.23%, PDP 55.98%, SDP 52.39%, GDS BiH 43.04% i SDS 40.78%. Tako su budžeti pojedinim partijama izdvajali i do 3 miliona KM godišnje, a procjenjuje se da budžeti na svim nivoima vlasti godišnje izdvoje oko 15 miliona KM političkim strankama⁷⁸.

Jedan od zaključaka stručno-naučne konferencije: Lokalni izbori 2004.g. – naučene lekcije⁷⁹, je da su budžetska sredstva gotovo jedini i procentualno najveći izvor finansiranja političkih stranaka i da bi ih trebalo zakonski ograničiti na način da visina godišnjeg prihoda iz budžeta ne smije preći određeni postotak ukupnog godišnjeg prihoda političke stranke.

Da li su značajne lobi grupe/think tank-ovi, povezani sa političkim partijama, predmet posebnih pravila finansiranja?

NE – Još uvijek nije donesen poseban zakon o lobiranju. Ovo je ozbiljan nedostatak postojećeg pravnog okvira koji ima za cilj da obezbjedi odgovorno i transparentno ponašanje nosilaca vlasti i političkih subjekata, jasnije razgraničenje situacija u kojima dolazi do sukoba interesa i da spriječi nelegalne tokove novca. Naime, u nedostatku odgovarajućeg zakona, aktivnosti lobiranja koje predstavljaju legitimno pravo raznih interesnih grupa i pravnih lica odvijaju se nekontrolisano, čime raste rizik da će se predstavnici ovih grupa poslužiti nelegalnim sredstvima ili lobirati za odluke koje nisu u javnom interesu.

U okviru postojećih zakonskih pravila, odnosno Zakona o finansiranju političkih partija, jedini izuzetak i donekle privilegovani položaj imaju omladinske političke organizacije, na koje se ne primjenjuju zakonski limiti na visinu priloga datih od strane pravnih i fizičkih lica.

Postoje li limiti za individualne donacije političkim partijama? A za korporativne donacije? Da li se poštuju u praksi?

DA – Prema Zakonu o finansiranju političkih partija, pravna i fizička lica mogu dati priloge političkim strankama ili članovima stranaka koji djeluju u njihovo ime. Prilozi podrazumjevaju i poklone, besplatne usluge ili pružanje usluge političkoj stranci ili članovima stranke koji djeluju u njeno ime pod uslovima kojima se ta stranka stavlja u povlašten položaj u odnosu na druge. Ukupan iznos jednokratnog priloga ne smije premašiti osam prosječnih plata u BiH prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH u jednoj kalendarskoj godini i ne smije se dodjeljivati više od jednom godišnje.⁸⁰

Zakonom o finansiranju političkih partija je takođe definisano da državni, entitetski i kantonalni organi, organi opštinskih i mjesnih zajednica, javne institucije, javna preduzeća, humanitarne organizacije, preduzeća koja su po djelatnosti isključivo neprofitna, vjerske zajednice⁸¹, kao i privredna udruženja u kojima uloženi javni kapital iznosi najmanje 25%, ne mogu finansirati političke stranke. Ovo važi i za privatna preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora sa vladom⁸².

Prema izvještajima Službe za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija, 6 od 9 revidiranih partija u BiH nije ispoštovalo zakonske limite na visinu priloga pravnih i fizičkih lica⁸³. CIK još uvijek nije izrekla nijednu sankciju za ovakva kršenja Zakona. Jedine sankcije koje je CIK izricala bile su za kršenja odredbi Zakona u vezi sa rokovima za dostavljanje finansijskih izvještaja.

Postoji li obaveza objavljivanja značajnih donacija i izvora? Da li se poštuju u praksi?

DA – Političke partije dužne su dostavljati CIK BiH svoje finansijske izvještaje u kojima se, na prihodnoj strani, navode iznosi svih donacija fizičkih i pravnih lica čiji iznos prelazi 100 KM⁸⁴. Na osnovu nalaza Službe za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija zaključak je da nijedna od 9 revidiranih partija nije u potpunosti ispoštovala ove zakonske odredbe. Kao i u prethodnom slučaju, sankcija za ovakve propuste još uvijek nema.

Postoje li pravila o rashodima političkih partija? Poštuju li se? Nadgledaju? Ako da, od strane koga?

DJELIMIČNO – Političke partije objavljuju sve prihode i rashode u svojim redovnim finansijskim izvještajima. Prema standardnim obrascima izvještaja koje je sačinila CIK BiH, rashodi su grupisani u tri kategorije: režijsko-administrativni troškovi, troškovi propagande (štampani materijali, oglašavanje u medijima, promotivni skupovi i ostali propagandni troškovi) i ostali troškovi.

Osim posebnih pravila vezanih za finansiranje izborne kampanje, ne postoje druga ograničenja za rashode političkih partija. Do posljednjih izmjena Izbornog zakona pravila finansiranja izborne kampanje omogućavala su političkim partijama da potroše do 1 KM po biraču u svakom izbornom krugu, prema broju birača koji objavi CIK, što je bio izuzetno visok limit. Na primjer, na osnovu nalaza CIK, za potrebe izborne kampanje za lokalne izbore 2004.g. najviše sredstava je mogla da potroši SDA – čak 2.110.921 KM. Prema podacima iz revizorskog izvještaja ove partije, za kampanju 2004.g. stvarno je potrošeno 622.762,15 KM ili 29.5% dopuštenog iznosa sredstava⁸⁵.

Političke stranke sve rashode dostavljaju CIK, u sklopu redovnih godišnjih i postizbornih finansijskih izvještaja. Nadzor i kontrolu nad ovim izvještajima vrši Služba za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija u CIK. U nalazima Službe mogu se naći podaci da nijedna od revidiranih partija nije prekršila pravila Izbornog zakona za troškove kampanje, što se moglo i očekivati obzirom na visoki dozvoljeni iznos ovih troškova koji je bio na snazi u vrijeme održavanja posljednjih izbora u BiH.

Sami takvi rezultati istrage i revizije nažalost govore više o nedovoljnoj stručnosti nadležne službe u CIK, nego o zakonskom poslovanju političkih partija. Takođe je nadgledanje finansiranja stranaka na nižim razinama vlasti (Entiteti, kantoni i opštine) nedovoljno pokriveno i tako ostaje nejasno do koje mjere lokalni stranački odbori postupaju zakonski.

Da li se neka od ovih pravila u vezi sa finansijama političkih partija značajno razlikuju za izborne periode?

DA – Za potrebe izborne kampanje nijedna politička stranka, koalicija, lista nezavisnih kandidata ili nezavisni kandidat, ne smiju potrošiti više od 0.2-0.3 KM po registrovanom biraču u svakom izbornom krugu, za izborne jedinice u kojima politički subjekt ima kandidatsku listu ili kandidata. Broj birača za pojedine izborne jedinice utvrđen je Centralnim biračkim spiskom koji objavljuje CIK BiH.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor političkih partija? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Rad političkih partija i njihove propuste regulišu Ustavi BiH i Entiteta, Zakoni o političkim organizacijama, Zakon o finansiranju političkih partija, Izborni zakon i niz podzakonskih akata. Za predstavnike političkih partija koji su izabrani ili imenovani na neku od javnih funkcija, primjenjuju se i drugih propisi kao što je Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH i drugi važni propisi.

Svaki od ovih zakona definiše pravila igre i sankcije za nepoštovanje tih pravila. Tako zakoni o političkim organizacijama određuju zabranu osnivanja i djelovanja, kao i prestanak rada političkih organizacija, čiji su politički ciljevi izraženi u statutu, programu ili nekom drugom aktu, usmjereni na ugrožavanje opšteprihvaćenih principa demokratske vladavine i Ustavom BiH zajamčenih prava i sloboda.

Izborni zakon u Poglavlju 7 definiše pravila ponašanja političkih partija u toku izborne kampanje, a u Poglavlju 15 načine finansiranja političke kampanje. Zakon o finansiranju političkih partija definiše način i uslove pod kojima političke stranke i njihovi članovi obezbjeđuju sredstva za rad. Oba zakona predviđaju obavezu dostavljanja finansijskih izvještaja CIK, kao i mogućnost CIK da izrekne sankcije ili administrativne mjere političkim subjektima koji prekrše neku od odredbi ovih zakona. Istovremeno, oba zakona nalažu CIK da prije izricanja sankcija ili provedbe administrativnih mjera nastoji da obezbjedi dobrovoljno poštivanje odredbi zakona političkih partija⁸⁶. Činjenica da je u pitanju nova pravna regulativa kao i da političke partije nisu još uvijek dovoljno razvile kulturu finansijske odgovornosti i demokratskih pravila ponašanja, dopušta sumnju u efikasnost ovakvih zakonskih formulacija.

Naredni problem koji nije adekvatno riješen Izbornim zakonom jesu podaci o imovinskom stanju kandidata za izabranu funkciju na nivou BiH i Entiteta, kao i kandidata izabranih za ostale nivoe vlasti. Zakon je definisao obavezu dostavljanja imovinskih obrazaca CIK, koja je dužna da ih učini dostupnim javnosti ali ne i da vrši kontrolu tačnosti podataka sadržanih u njima. Ova nadležnost se po zakonskom automatizmu prenosi na organe pravosuđa, odnosno tužilaštva. Međutim, kako su stupanjem na snagu novog Krivičnog zakona i Zakona o krivičnom postupku i sama tužilaštva dobila veliki broj novih odgovornosti, ovim problemom se do sada praktično nije bavila nijedna institucija u BiH. Praksa zemalja sa razvijenom tradicijom u ovoj oblasti govori u prilog činjenici da bi nadležna institucija za kontrolu tačnosti imovinskih podataka javnih zvaničnika trebala biti CIK.⁸⁷

Koga po zakonu političke partije moraju izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela?

Glavna obaveza izvještavanja političkih partija odnosi se na podnošenje finansijskih i drugih izvještaja CIK. Zbog nedostavljanja redovnih godišnjih i postizbornih finansijskih izvještaja za 2004.g., CIK je izrekla 40 odluka o novčanim sankcijama političkim partijama.

Da li su obavezne konsultacije sa javnosti po pitanju rada političkih partija? Da li se ove konsultacije događaju u praksi?

DJELIMIČNO – Proces komunikacije na relaciji javnost-političke partije obično se dešava u suprotnom pravcu i to uglavnom tokom izbornih kampanja koje, suprotno odredbama zakona, u praksi traju i po nekoliko mjeseci, pa i godinu dana. Prve ozbiljnije i sveobuhvatnije korake u ovom pravcu učinio je pokret GROZD, koji je tokom čitave 2006.g., a naročito pred opšte izbore, nastojao da političkim partijama skrene pažnju na činjenicu da bi se borba za vlast trebala odvijati na bazi kriterija stvarnih potreba i problema građana, a ne na nacionalnoj i populističkoj retorici. Pokret je mobilisao veliki broj nevladinih organizacija i interesnih udruženja, sačinio Građansku platformu za izbore 2006.g. kao prijedlog rješavanja 12 prioriteta problema BiH društva⁸⁸ i prikupio potpise podrške ovoj platformi od 500,000 građana i 36 političkih partija. Na taj način, kao i putem post-izborne kontrole političkih obećanja, građani bivaju konsultovani o radu političkih partija i indirektno je uspostavljena javna konsultativna praksa.

4. Mehanizmi integriteta

Postoji li regulativa o unutrašnjem upravljanju političkim partijama? Da li je efikasna?

DJELIMIČNO – Pitanja unutrašnje organizacije, prava, obaveze i odgovornosti članova i organa političkih partija, utvrđuju se statutima. Statuti većine partija imaju predviđene slične organe upravljanja, međutim, u praksi postoje razlike u stepenu interne demokratičnosti, tako da postoje partije koje su više ili manje demokratske, odnosno centralizovane. Činjenica je međutim, da su partije većinom autokratske, što se često ogleda i u njihovom nazivu, tako što pored imena stranke, stoji i ime njenog lidera. Većinom kod partija u svim dijelovima BiH o svim ključnim pitanjima, strategiji i kadrovskim rješenjima, odlučuje njen prvi čovjek, dok organi partije više služe kao paravan. Članstvo je stoga često interesno orjentisano i glavni motiv za uključivanje nije mogućnost promjene i hijerarhijski uspon, već koristoljublje koje se afirmiše kroz pripadnost stranki na vlasti.

Da li je odgovornost za finansijske neregularnosti u partijskim transakcijama na individualnim zvaničnicima, partiji ili na oboje?

Prema Članu 12. Zakona o finansiranju političkih partija svaka politička stranka imenuje ovlašteno lice koje je odgovorno za podnošenje finansijskih izvještaja, vođenje knjiga i koje je ovlašteno da kontaktira sa CIK BiH. Ovlašteno lice potpisuje sve izvještaje i odgovorno je za vođenje evidencije u vezi sa izvještajima, a na zahtjev CIK ovlašteno lice mora dostaviti izvještaje na uvid. Podnosioci izvještaja odnosno političke partije obavještavaju CIK o imenovanju ovlaštenog lica u roku od tri dana od njenog imenovanja a isti rok važi i za obavještavanje u slučaju bilo kakve promjene statusa tog lica.

Odgovornost za finansijske izvještaje, postupanje u skladu sa zakonima i propisima koji regulišu finansijsko poslovanje stranaka, kao i za uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola, je na rukovodstvu političke stranke.

Imaju li najznačajnije političke partije kodekse ponašanja za svoje članove?

NE – Većina političkih partija u BiH nema kodekse ponašanja za svoje članove. Bazična pravila ponašanja djelimično su regulisana kroz statute partija.

Da li je moguće da se 'neetički' kandidati (oni koji su pod istragom/osuđeni za zločine) kandiduju na izborima?

NE – Izborni zakon određuje koja lica ne mogu biti upisana u Centralni birački spisak i biti kandidati za izbore, niti imati bilo koju imenovanu, izbornu ni drugu javnu funkciju na teritoriji BiH. To su:

- Lica pod optužnicom ili na izdržavanju kazne izrečene od Međunarodnog suda za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji⁸⁹, kao i lica koja su na izdržavanju kazne ili se nisu povinovala naredbi da se pojave pred sudovima u BiH ili sudovima druge zemlje zbog ozbiljnih povreda humanitarnog prava, a Međunarodni sud za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji je razmatrao njihov dosje i utvrdio da zadovoljava međunarodne pravne standarde;
- Lica koja nisu napustila nekretninu u vlasništvu raseljenih ili izbjeglih osoba, ili stan na kojem postoji stanarsko pravo raseljenih ili izbjeglih osoba, ili ako su u alternativnom smještaju duže od roka propisanog od strane nadležnih organa.

Do 31. decembra 2007.g. ove zabrane važe i za slijedeća lica:

- Lica koja su odlukom Visokog predstavnika smijenjena sa javne dužnosti zbog činjenja ili nečinjenja u suprotnosti sa obavezama iz Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH ili u vezi sa uslovima za njegovu provedbu;
- Osobe smijenjene sa komandne odnosno rukovodne ili druge vojne dužnosti zbog angažovanja u aktivnostima koje predstavljaju prijetnju ili opasnost za mirovni proces;
- Osobe kojima je Komesar IPTF odlukom oduzeo privremeno ovlaštenje ili odbio sertifikaciju zbog ometanja provedbe Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH.

Postoje li pravila o sukobu interesa? Da li su efikasna?

DJELIMIČNO - Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH⁹⁰ koji je stupio na snagu 15. novembra 2002.g., primjenjuje se na izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike svih nivoa vlasti u BiH. Njegov osnovni nedostatak je u tome što se iste zakonske odredbe primjenjuju na zvaničnike najviših nivoa vlasti – Države i Entiteta, kao i na zvaničnike na najnižem, opštinskom nivou. Uzrok ovome je što do danas, iako im je to bila zakonska obaveza u roku od 60 dana od stupanja na snagu Zakona na državnom nivou, Entiteti nisu usvojili svoje zakone, niti je došlo do izrade novog Zakona na državnom nivou koji bi na adekvatan način tretirao zvaničnike različitih nivoa vlasti⁹¹. U Zakonu postoji i niz drugih odredbi koje je bilo teško provoditi u praksi, pa je CIK, organ zadužen za njegovu implementaciju, izradila niz podzakonskih akata kako bi preciznije definisala ovakve odredbe⁹².

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li su efikasna?

DJELIMIČNO - Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH tretira i ova pitanja. Izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije i savjetnik dužan je prijaviti CIK svaku vrijednost poklona ili pružene usluge koja prelazi iznos od 100 KM, a ako je u pitanju više poklona od jednog lica, iznos od 100 KM na godišnjem nivou. Prijavljeni pokloni predaju se CIK i postaju vlasništvo BiH.

Sam zakon ni ovdje nije bio dovoljno precizan, pa je CIK sačinila nacrt podzakonskog akta: Pravilnik o darovima, kako bi detaljnije razradila ove procedure. Finalni tekst ovog Pravilnika je u fazi usaglašavanja a implementacija zakonskih odredbi o prijavi poklona i usluga stagnira.⁹³

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja po isteku funkcije? Da li se poštuju?

DA – Zakonom o sukobu interesa zabranjeno je izabranim zvaničnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima vršenje funkcije direktora, ovlaštene osobe ili člana u upravnim tijelima javnih preduzeća i agencija za privatizaciju u periodu od šest mjeseci po prestanku obavljanja javne dužnosti. Obzirom da se imena osoba imenovanih na navedene funkcije objavljuju u službenim glasilima BiH, Entiteta i Distrikta Brčko, CIK prati te podatke i na taj način vrši kontrolu poštovanja ovih zakonskih restrikcija. Prema nalazima CIK, nisu registrovani slučajevi kršenja restrikcija o zapošljavanju nakon isteka javnog mandata od strane javnih zvaničnika.

5. Transparentnost

Postoje li pravila o objelodanjivanju prihoda partija? A rashoda? Poštuju li se? Na koji način se ove informacije objavljuju?

DJELIMIČNO – Zakonom o finansiranju političkih partija predviđena je obaveza podnošenja finansijskih izvještaja CIK BiH. Članom 11. ovog Zakona predviđeno je vođenje evidencije o prihodima i rashodima političkih stranaka, te obaveza podnošenja godišnjih finansijskih izvještaja za svaku kalendarsku (računovodstvenu) godinu, koji se dostavljaju do kraja marta mjeseca naredne godine, kao i dodatne izvještaje ukoliko to zatraži CIK BiH. Ove izvještaje CIK je dužna staviti na raspolaganje javnosti, kao i preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se obezbjedilo da svi građani imaju pristup informacijama koje su sadržane u izvještajima⁹⁴.

Član 14.1 Izbornog zakona reguliše podnošenje posebnih izvještaja političkih partija, koalicija, lista nezavisnih kandidata i nezavisnih kandidata koji učestvuju na izborima CIK BiH. U pitanju su dvije vrste izvještaja: finansijski izvještaj za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima, kao i izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru do dana ovjere

rezultata izbora. Ovi izvještaji sadrže raspoloživu gotovinu, sve prihode i rashode iz zemlje i inostranstva, uključujući i doprinose u naturi, identitet osoba koje su izvršile donaciju u visini koja prelazi iznos od 100 KM, troškove političke kampanje, kao i sva dugovanja i obaveze kako podnosioca izvještaja tako i trećih lica sa kojima je podnosilac izvještaja vršio transakcije. Međutim, sami izvještaji su nedovoljno transparentni i vrlo je teško verifikovati njihovu vjerodostojnost. Već samo trošenje sredstava poslaničkih klubova u parlamentima je problematično, pri čemu je rashode jednostavno pratiti⁹⁵. Isto tako, finansiranje partija iz budžeta javnih i državnih preduzeća gotovo je nemoguće provjeriti i takve ilegalne transakcije postojeći revizorski kapaciteti ne mogu obuhvatiti. Npr. namještanje nabavki državnih privatnim preduzećima unutar stranačkog kruga, obezbjeđuje finansiranje koje se, prema postojećim zakonima čak kreće po samoj granici zakonitog poslovanja, te je u pojedinosti ovakvim javnim institucijama gotovo nemoguće ulaziti. Primjer su i nedavne malverzacije u kantonalnom javnom komunalnom preduzeću GRAS za prevoz putnika, najvećeg u Sarajevu, a koje već godinama proizvodi gubitke, koje kantonalni budžet sanira. Nakon izvršene revizije poslovanja za 2005.g., Poreska uprava FBiH, a vjerovatno i tužilaštvo, istražuju milionske pronevjere, međutim optužnice u trenutku pisanja još nisu podignute⁹⁶. Razlog je vjerovatno bliskost uprave GRAS sa rukovodstvima vladajućih SDA i posebno SBiH, kako na kantonalnoj, tako i FBiH razini, inače suprotstavljenih stranaka, koje lako nalaze zajednički jezik, kad je njihovo finansiranje iz privrednih izvora u pitanju.

Prema članu 15.7 Izbornog zakona BiH, svaki kandidat za izbornu funkciju na nivou BiH ili na nivou Entiteta dužan je, u roku od petnaest dana od dana prihvatanja kandidature za izbore, podnijeti CIK BiH izjavu o ukupnom imovinskom stanju koja sadrži: prihode i izvore prihoda, ukupnu imovinu, rashode i druge obaveze. Pored podataka o imovinskom stanju kandidata, izjava treba da uključuje i podatke o članovima njihove uže porodice: bračnog druga, djece i članova domaćinstva prema kojima kandidat ima zakonsku obaveznu izdržavanja. Istovjetnu izjavu dužni su podneti i kandidati izabrani na ostale nivoe vlasti, ali u roku od trideset dana od dana potvrde mandata⁹⁷.

Sve ove finansijske izvještaje i izjave o imovinskom stanju kandidata i lica neposredno izabranih na neku od izbornih funkcija bilo kog nivoa vlasti u BiH, CIK BiH je dužna učiniti dostupnim javnosti⁹⁸. U praksi se do ovih informacija može doći po osnovu zahtjeva od Službe za odnose sa javnošću CIK ili povremeno putem webstranice CIK (vidi objašnjenje niže u tekstu).

Ko je zadužen za tu evidenciju i imaju li dovoljno resursa za obavljanje tih dužnosti?

CIK je nadležna za arhiviranje ovih informacija. Zahvaljujući finansijskoj podršci Američke Agencije za međunarodni razvoj (USAID) CIK je u saradnji sa Međunarodnom fondacijom za izborni sistem (IFES) implementirala projekat Novac i politika (MAP). Cilj projekta je bila podrška CIK u promociji i provedbi zakonskih odredbi vezanih za političko finansiranje. CIK je takođe dobila ekspertsku pomoć u izradi različitih formi finansijskih obrazaca koje su političke partije dužne podneti.

Dio problema sa kojima se CIK suočavala vezan je upravo za njeno kadrovsko popunjavanje, tako da se posao arhiviranja ne obavlja uvijek najredovnije.

U kojoj mjeri se zahtjeva da informacije o političkim partijama (računi/budžeti/imovina) budu u javnom domenu? Da li se ovo provodi u praksi? Ukoliko da, u kakvoj se formi objavljuju? Koliko je ta forma upotrebljiva?

Težište MAP projekta je bila uspostava web baze podataka koja sadrži informacije o političkim finansijama, kako bi ovi podaci bili arhivirani na jednom mjestu i istovremeno, na jednostavan i direktan način, dostupni široj javnosti. Baza omogućuje pretragu po političkim subjektima, kao i po vrstama prijavljenih prihoda i rashoda, i korisnički je orijentisana.

Ovakva baza podataka je dobar primjer proaktivnog pristupa javnih institucija jer se informacije od javnog interesa, za koje se pretpostavlja da će po osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama biti zahtjevane od strane većeg broja korisnika, unaprijed objavljuju.

Zbog poteškoća u radu tehničkih službi CIK, dešava se da baza podataka nije uvijek dostupna. Tako, na primjer, u periodu od nekoliko mjeseci prije opštih izbora 2006.g. kada je pažnja medija i šire javnosti u najvećoj mjeri bila fokusirana na političke partije i njihove predstavnike, ova baza nije bila na web stranici CIK. Umjesto nje, korisnik je mogao naći zbirne finansijske izvještaje političkih partija za 2005.g. Ostali podaci i informacije od interesa mogu se dobiti pismenim putem od Službe za odnose sa javnošću CIK.

Ovakvi propusti CIK veoma štete ugledu ove institucije, kao i samom cilju transparentnosti finansiranja političkih partija i njenih istaknutih članova. S druge strane, CIK smatra da u vrijeme kada je baza dostupna, nema dovoljno interesovanja za pohranjene podatke i da niti mediji, niti NVO ne koriste analitiku u onoj mjeri, u kojoj se prvobitno očekivalo⁹⁹.

CIK takođe postavlja pitanje procjene državne imovine, koju neke političke partije (direktne nasljednice Saveza komunista) koriste, kao de facto naslijeđe od prije 1990.-ih, a koja se ne obračunava po tržišnim vrijednostima, dok ih istovremeno budžet ne može davati pod zakup, što je posebno izraženo na lokalnim razinama vlasti. Vrijednost imovine koju partije prikazuju u bilansima stanja, s tog aspekta je nerealna i izuzetno potcijenjena.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Postoje li odredbe o ukazivanju na nezakonito ponašanje unutar političkih partija? Da li su se te odredbe pokazale efikasnim?

DJELIMIČNO – U statutima se uglavnom pominju nadzorni odbori kao organi koji upozoravaju na propuste članovima ili tijelima stranke i ukazuju višim organima stranke na propuste u materijalnom poslovanju. Zanimljiva je praksa sa kojom se suočava CIK da su najčešće prijave na postojanje sukoba interesa javnih zvaničnika bile upućene ovoj instituciji od strane osoba iz iste političke partije¹⁰⁰. Ovakve situacije su naročito česte pred izbore, kada uklanjanje određene osobe sa izborne liste, zbog postojanja sukoba interesa, automatski otvara mogućnost kandidature nekoj drugoj osobi iz stranke, obično onoj koja je prijavila sukob interesa prvobitnog kandidata stranke. Ovi primjeri dokazuju koliko je moral unutar stranaka relativiziran ličnim interesima njihovih članova. Poglavlje o izbornoj komisiji sadrži dodatne pojedinosti.

Da li je ikada bilo pozivanja na sankcije? Ako da, sa kakvim rezultatom?

DA – Javnosti su poznati slučajevi isključenja iz političkih partija članova koji su u tijelima zakonodavne i izvršne vlasti ili u javnosti postupali suprotno stavovima partije ili iznosili tvrdnje na štetu rukovodstva partije. Ovakvi primjeri se mogu naći u gotovo svim većim političkim partijama u zemlji.

Najveći broj sankcija političkim partijama i njihovim članovima je izricao Visoki predstavnik, po osnovama nesaradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, umješnosti u korupciju, neispravno upravljanje javnim sredstvima i drugim osnovama¹⁰¹. Ove sankcije su se kretale od uklanjanja sa javnih funkcija izabranih političara i državnih službenika, uklanjanja sa funkcije u političkoj stranci do zamrzavanja bankovnih računa. Međutim, Venecijanska komisija (o kojoj više riječi u poglavlju o međunarodnim institucijama) ima veoma rezervisan stav po tom pitanju: „Razriješenje s posla javnog zvaničnika je ozbiljno miješanje u prava date osobe. Da bi se zadovoljili demokratski standardi, mora slijediti pravična rasprava, na temelju ozbiljnih osnova sa dovoljno dokaza i mogućnosti zakonske žalbe. Sankcija mora biti proporcionalna navedenom djelu. U slučaju razriješenja izabranih predstavnika, u pitanju su i prava njihovih glasača i za takvo miješanje je potrebno posebno ozbiljno obrazloženje“¹⁰².

Da li se računi revidiraju ili na drugi način kontrolišu od strane neke nezavisne institucije? Da li se podnose zakonodavnoj vlasti?

DA – Račune pregleda Služba za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija u okviru CIK BiH. Potvrde revizora prilažu se uz finansijski izvještaj partije koji se dostavlja i objavljuje u Službenom glasniku BiH. CIK je takođe obavezna da svake godine podnese izvještaj o pregledanom stanju finansijskog poslovanja političkih partija PS BiH i ovi izvještaj se dijele kao skupštinski štampani materijali¹⁰³. Međutim, zbog svih navedenih ograničenja postojeće revizije unutar CIK, postavlja se opravdano pitanje da li bi kontrola od strane službe glavne revizije bila svrsishodnija, jer na ovaj način većina ilegalnih transfera ostaje neotkrivena, kako obje revizorske službe pretpostavljaju. U svakom slučaju, moraju se poštivati jedinstveni revizorski standardi, što znači da se nekvalitetni izvještaji o finansiranju političkih partija u budućnosti ne bi smjeli objavljivati, jer samo daju pečat regularnosti, gdje za to nema temelja.

Da li javnost ima pravo na zadovoljenje pravde?

DJELIMIČNO – Zbog kontradiktornih odnosa na relacijama domaći organi za provođenje zakona – međunarodna zajednica, građani BiH su u prošlosti bili dvostruko uskraćivani u ostvarivanju pravde i građanskih prava. Na jednoj strani, nadležne domaće institucije za provedbu zakona nisu još uspostavile praksu izricanja sankcija partijama, osim relativno benignih novčanih kazni za nedostavljanje finansijskih izvještaja¹⁰⁴, tako da se o ovom segmentu zadovoljenja pravde suštinski ne može govoriti.

S druge pak strane, sankcije koje su izricali visoki predstavnici, a prevashodno smjene sa javnih i funkcija u političkim partijama, na koja sankcionisana pravna i fizička lica nisu imala mogućnost žalbe, ozbiljno su narušavale demokratska prava i načela na kojima je zemlja ustavno utemeljena. Ovo je potvrđeno i kroz mišljenje Venecijanske komisije kao što je prethodno objašnjeno.

Koliko uspješno se ova institucija bavila korupcijom kao internim problemom? A kao eksternim?

DJELIMIČNO – U statutima i drugim aktima partija definisani su uslovi pod kojima može doći do isključenja članova iz partije, međutim samo mali broj partija navodi krivična djela protiv imovine kao razlog za isključenje. U praksi su ovakvi slučajevi isključenja rijetki; mnogo su češći primjeri odluka Visokog predstavnika kojima se licima zabranjuje obavljanje partijskih i javnih dužnosti, po različitim osnovama.

Situacija nije puno bolja ni kada je u pitanju odnos političkih partija ka sistemskom rješavanju problema korupcije u zemlji. Osim vrlo generalnih izjava koje se najčešće mogu čuti u toku izbornih kampanja, javnosti rijetko bivaju prezentovani konkretni antikorupcijski programi i planovi.

Nekvalitetno zakonski i institucionalno riješeno pitanje revizije finansiranja političkih partija unutar same CIK, ostavlja nejasnoću da li je ovakav status quo ustvari po mjeri onih koji ne žele kvalitetnu reviziju i da li postoji dovoljno političke motivacije da se segment finansiranja stranaka riješi prema višim standardima. Neinstitucionalizovana saradnja sa kvalitetnijim službama glavne revizije, takođe ukazuje na loša zakonska rješenja, od koje nijedna javna institucija, sem korumpiranih stranačkih lidera, nema koristi.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je ova institucija/sektor ključni dio NIS države?

Kao i u svakoj demokratskoj državi, političke partije predstavljaju ključni segment sistema nacionalnog integriteta. Obzirom da je BiH mlada demokratija, partije bi trebale imati utoliko važniju ulogu u kreiranju novih modela društvene svijesti i odgovornosti.

Uprkos velikom broju i različitim orijentacijama političkih partija, od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma i konstituisanja BiH kao samostalne države do danas, vlast je obnašao mali broj partija, uglavnom sa nacionalnim predznakom. Zbog toga je najvažniji zadatak koji stoji pred ovom institucijom postavljanje drugačijih političkih prioriteta i orijentacija u pravcu jačanja ekonomije, vladavine prava i borbe protiv korupcije.

Sa kojim ostalim stubovima najviše sarađuje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da sarađuje?

Političke partije su po svojoj prirodi upućene na saradnju sa praktično svim stubovima društva. Najviše interakcije je na relacijama sa zakonodavnom i izvršnom vlašću, izbornim tijelima, organima lokalne uprave, medijima i međunarodnom zajednicom. Činjenica koja zabrinjava više od broja institucija sa kojima sarađuju je kvalitet saradnje, broj i kvalitet inicijativa od strane političkih partija, kao i stepen kontrole koji se partije trude da uspostave nad praktično svim segmentima društva. Porazan je podatak da se veliki broj ljudi odlučuje za članstvo u nekoj od vodećih partija isključivo iz egzistencijalnih razloga, kako bi ostvarili pravo na rad ili neko drugo elementarno pravo.

Izborna komisija

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Postoji li formalna nezavisnost Izborne Komisije (ili nekog sličnog tijela)?

DA – Parlamentarna skupština BiH (PS BiH), na sjednici Predstavničkog doma održanoj 21. 08. 2001.g. i sjednici Doma naroda, održanoj 23. avgusta 2001.g. usvojila je Izborni zakon BiH. Ovim aktom prestala je da postoji Privremena izborna komisija BiH a utemeljena je stalna Izborna komisija Bosne i Hercegovine (IK BiH). Članove IK BiH imenovao je 16. novembra 2001.g. Visoki predstavnik sa liste koju je predložila Privremena komisija za imenovanje, a koja se sastojala od članova Komisije za izbor i imenovanje sudija Suda BiH i međunarodnih članova Izborne komisije BiH.

Konstitutivna sjednica Izborne komisije BiH održana je 20. novembra 2001.g., kojom prilikom je donesena i Odluka o osnivanju Sekretarijata Izborne komisije BiH. Sekretarijat obavlja stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe Izborne komisije BiH, Izbornog vijeća za prigovore i žalbe, kao i Apelacionog vijeća.

Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, koji je stupio na snagu 11. 04. 2006.g.,¹⁰⁵ Izborna komisija promijenila je naziv u „Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine“.

Formalna nezavisnost i nepristrasnost organa nadležnih za provođenje izbora – Centralne Izborne Komisije BiH (CIK BiH), entitetskih, kantonalnih, te opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora definisana je poglavljem II Izbornog Zakona BiH. Prema članu 2.6 Izbornog Zakona BiH stalna CIK BiH je nezavisan organ koji podnosi izvještaj neposredno PS BiH i čija ovlaštenja iz nje proizilaze. Izbornim zakonom definisane su i osobe koje ne mogu biti imenovane u članstvo izbornih komisija i biračkih odbora, kako bi se obezbjedila i stvarna nezavisnost i nepristrasnost tijela za provedbu izbora.

To su osobe koje su članovi najvišeg izvršno-političkog organa političke stranke ili koalicije (predsjednik, potpredsjednik, generalni sekretar, sekretar ili član izvršnog odbora ili glavnog odbora); osobe koje su nosioci izabranog mandata ili članovi izvršnog organa vlasti, osim za slijedeće funkcije: predsjednik redovnog suda, sekretar opštinskog vijeća, odnosno skupštine opštine; osobe profesionalno zaposlene u opštinskim organima uprave; osobe koje su kandidati za izbore bilo kog nivoa vlasti i osobe kojima su izrečene kazne za radnje koje predstavljaju težu povredu izbornih zakona ili propisa za koje su lično odgovorne, u periodu od četiri godine od dana pravosnažnosti odluke.

U praksi zaista i funkcionišu CIK i opštinske izborne komisije, dok izborne komisije na nivou Entiteta ili nikada nisu formirane (kao što je slučaj na nivou FBiH i najvećeg broja kantona u FBiH), ili nemaju definisane nadležnosti (slučaj u RS).

Da li je Izborna Komisija (ili drugo ekvivalentno tijelo) nezavisna u praksi?

DA – Po potpisivanju Opšteg okvirnog sporazuma za mir iz 1995.g., svi segmenti izbornog procesa u BiH stavljeni su u nadležnost međunarodne zajednice, a prije svega Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE). Proces prenosa ovlaštenja sa OSCE na institucije BiH počeo je tokom 2000.g. i završio se usvajanjem Izbornog zakona, avgusta 2001.g. te formiranjem stalne Izborne komisije BiH, novembra 2001.g.

Izbornim zakonom je i dalje bilo predviđeno postupno povlačenje međunarodne zajednice iz izbornih tijela, tako da su od ukupno sedam članova Izborne Komisije BiH, do 30. juna 2005 tri člana bila u svojstvu predstavnika međunarodne zajednice, dok su ostala četiri člana bili predstavnici srpskog, hrvatskog, bošnjačkog i ostalih naroda BiH. Prisustvo predstavnika međunarodne zajednice u svojstvu članova CIK BiH trebalo je da pomogne jačanju kapaciteta ove institucije u prelaznom periodu, dok ona ne bude u potpunosti osposobljena da profesionalno, nezavisno i samostalno obavlja poslove u okviru svoje nadležnosti.

Odlukom Visokog predstavnika od 4. aprila 2005.g.¹⁰⁶ ovaj period je okončan i naloženo je relevantnim organima da odmah pokrenu postupak izbora novih članova CIK BiH. Od 30. juna 2005.g. upražnjena mjesta popunjena su predstavnicima naroda BiH, tako da članstvo CIK BiH trenutno ima slijedeći sastav: dva predstavnika iz reda Hrvata, dva iz reda Bošnjaka, dva iz reda Srba i jedan predstavnik iz reda ostalih naroda BiH. U obrazloženju ove odluke, OHR navodi da je postignut napredak u izbornom procesu što dokazuju uspješno organizovani opšti izbori oktobra 2002.g. kao i potpuno samostalno organizovani lokalni izbori 2004.g. koji su bili finansirani isključivo od strane organa vlasti BiH.

Mišljenje da su opšti izbori oktobra 2002.g. i lokalni izbori u oktobru 2004.g. bili najuspjeliji izbori od završetka konflikta i međunarodnog priznanja BiH kao samostalne države, sa najmanjim brojem registrovanih nepravilnosti vezanih za biračke spiskove, način obrade podataka, te da su protekli u demokratskoj atmosferi, dijeli i najveći dio javnog mnjenja BiH, a slične se ocjene mogu naći i u izvještajima izbornih posmatrača koji su nadgledali ove izbore.

Pored organizovanja i provođenja izbora, CIK BiH je u svome dosadašnjem radu pokazala nezavisnost u provedbi još dva zakona iz njene nadležnosti – Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH i Zakona o finansiranju političkih partija. Iako je provođenje ova dva zakona, a naročito Zakona o finansiranju političkih partija, bilo suočeno sa brojnim tehničkim i materijalnim preprekama, nije bilo primjedbi na račun eventualnih uticaja na objektivnost, nepristrasnost i nezavisnost ove institucije. Obzirom da je u pitanju relativno mlada institucija koja je praktično tek počela da samostalno obavlja svoj posao, pravi test njene nezavisnosti dešavaće se u godinama koje slijede.

Ukoliko nije, koji su drugi aranžmani za monitoring izbora na snazi? Da li su oni javno prihvaćeni kao nepolitički?

Prema odredbama poglavlja XVII Izbornog zakona BiH, predstavnici međunarodnih posmatrača, udruženja građana, političkih stranaka, koalicija, listi nezavisnih kandidata i nezavisnih kandidata mogu posmatrati sve izborne aktivnosti u BiH, pod uslovom da se akredituju u skladu s Izbornim zakonom. Posmatrači imaju pristup svim relevantnim dokumentima i javnim sastancima izbornih komisija, mogu u toku cijelog perioda izbornog procesa u bilo koje vrijeme kontaktirati bilo koju osobu i imaju pristup svim centrima za registraciju birača, biračkim mjestima i centrima za brojanje i drugim relevantnim mjestima, na način koji utvrdi CIK BiH.

U prošlosti je veliki broj nevladinih organizacija sa područja čitave BiH i drugih posmatrača, koristio ove mogućnosti Izbornog zakona, što je naišlo na veoma dobar prijem od strane šire javnosti.

Ko imenuje Predsjedavajućeg Izborne Komisije?

Prema članu 2.6 Izbornog zakona BiH Predsjednik CIK BiH imenuje se iz reda njenih članova. Kandidate za članove CIK BiH zajednički predlažu članovi Komisije za imenovanje sudija Suda BiH i članovi CIK BiH (pod zajedničkim nazivom: Komisija za izbor i imenovanje), a imenuje ih Predstavnički Dom PS BiH. Po jedan član CIK BiH iz reda Hrvata, Bošnjaka, Srba, i član iz reda ostalih naroda obavljaju funkciju predsjednika po principu rotacije.

Prema članu 6 Poslovnika o radu CIK BiH, Predsjednik CIK BiH odgovoran je za:

- nadgledanje održavanja arhive, predmeta i dokumenata koje čuva CIK,
- obavljanje funkcije portparola u ime CIK,
- predlaganje dnevnog reda, sazivanje i predsjedavanje sjednicama CIK.
- prezentiranje Parlamentarnoj skupštini BiH Izvještaja o radu CIK,
- izvršavanje drugih funkcija u ime CIK, u skladu sa Izbornim zakonom i Poslovnikom.

U kojoj mjeri je Izborna Komisija (ili ekvivalentno tijelo) uredila svoj rad ili se izuzetno posvetila pitanjima integriteta, transparentnosti i dobre vladavine? Postoje li dokazi za to?

U nizu novoformiranih institucija nastalih brojnim reformama u BiH, CIK je stekla solidnu reputaciju u javnosti, kao institucija koja je u velikoj mjeri nezavisna, nepristrasna i koja se u svome radu rukovodila principima integriteta i dobrog upravljanja. O velikom stepenu otvorenosti CIK govore brojni primjeri njene saradnje sa medijima i nevladinim sektorom. Još jedan dokaz u prilog ovakvom stavu jeste činjenica da je to jedna od rijetkih institucija iz koje se međunarodna zajednica odlučila povući.

2. Resursi/struktura

Koliki je budžet/broj osoblja Izborne komisije ili ekvivalentnog tijela?

Budžet za redovno finansiranje CIK BiH bilježi lagani rast tokom posljednjih nekoliko godina, koji prati tempo rasta broja zaposlenih.

Na osnovu prijedloga plana budžeta za 2004.g., Ministarstvo finansija i trezora odobrilo je CIK BiH iznos od 2.110.000 KM za redovno finansiranje i 2.922.008 KM za program posebnih namjena – Opštinski izbori 2004.g. Od ukupno odobrenih sredstava, CIK BiH je za redovne troškove poslovanja potrošila 1.683.149,46 ili 80% odobrenog budžeta. Razlog za neutrošenih 20% sredstava je taj što CIK BiH tokom 2004.g. nije izvršila zapošljavanje dodatnog kadra, tako da je broj zaposlenih na dan 31.12.2004.g. iznosio 49, umjesto 71 koliko je predviđeno sistematizacijom radnih mjesta. Kada je u pitanju program posebnih namjena, Izborni zakon predviđa da se finansiranje izbora vrši iz budžeta onih nivoa vlasti za koje se provode izbori, tako da su opštine vršile uplaćivanje ovih sredstava na posebnom računu, na bazi učešća registrovanih birača po opštinama. Ukupno prikupljeni iznos sredstava na ovaj način iznosio je 2.922.008 KM, na osnovu čega je Ministarstvo i donijelo odluku o visini sredstava za finansiranje izbora. Ukupno utrošena sredstva za opštinske izbore iznosila su 1.944.826 KM, ili 67% odobrenih sredstava, dok je ostatak od 33%, vraćen opštinama.¹⁰⁷

Prijedlog budžeta CIK BiH za 2005.g. iznosio je 2.110.442 KM a odobreni budžet bio je u visini 1.959.465 KM. Pored ovih sredstava, odlukama Visokog predstavnika br. 220/04 i 221/04 od 30. juna 2004.g.¹⁰⁸ i br. 376/05 od 22. septembra 2005.g., CIK BiH je preusmjereno dodatnih 323.119 KM sredstava namjenjenih za finansiranje Srpske Demokratske Stranke¹⁰⁹. Visina izvršenog budžeta za 2005.g. iznosila je 2.193.358 KM, ili 94% od ukupno uplaćenih sredstava CIK BiH, dok je broj zaposlenih na dan 31.12.2005.g. iznosio 65.

Planirani budžet za 2006.g. iznosi 5.746.590 KM, od čega se 2.446.590 KM odnosi na tekuće i kapitalne izdatke, dok 3.300.000 KM predstavljaju sredstva posebne namene za provedbu projekta Opšti izbori 2006.g. Broj stalno zaposlenih na dan 30.06.2006.g. iznosi 58 lica, dok ih je 20 angažovano po osnovu ugovora na određeno vrijeme za potrebe Opštih izbora 2006.g.

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovodi Izborna komisija?

Procedura predlaganja budžeta CIK BiH regulisana je Poslovníkom o radu, dok je postupak o usvajanju budžeta regulisan Izbornim zakonom BiH.

Prema članu 30 Poslovníka o radu CIK BiH, Generalni sekretar CIK BiH odgovoran je za predlaganje godišnjeg budžeta kao i za cjelokupno finansijsko poslovanje ove institucije. Prijedlog budžeta usvaja se na redovnim sjednicama CIK BiH po principu dvotrećinske većine od ukupnog broja članova. Tokom

pripreme prijedloga budžeta, članovi CIK BiH rade na konsultativnoj osnovi sa odgovarajućim domaćim institucijama.

Predloženi budžet i izvještaj o izvršenju budžeta CIK BiH podnosi Predstavničkom domu PS BiH koji donosi odluku o usvajanju budžeta. Na isti način se usvaja i izvještaj o izvršenju budžeta.

Koliko traje mandat predsjedavajućeg Izborne komisije?

Po jedan član CIK BiH iz reda Hrvata, Bošnjaka, Srba, i član iz reda ostalih obavlja funkciju predsjednika po principu rotacije, i to jedanput u pet godina u trajanju od petnaest mjeseci.

Ima li Izborna komisija na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

NE – budžet CIK BiH u cjelosti se odobrava od strane nadležnih institucija, bilo da je u pitanju tekuće finansiranje ili se radi o programima posebnih namjena kao što su izbori za različite nivoe vlasti.

Zakonom o sukobu interesa predviđeno je da se pokloni koje primi izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik, a koji imaju veću vrijednost od 100 KM, predaju CIK BiH, kao i da joj se uplaćuju novčane kazne predviđene ovim zakonom. Ova sredstva se u praksi uplaćuju u Budžet institucija BiH na poseban račun u Ministarstvu finansija i trezora, i ne pripadaju po automatizmu CIK BiH. Jedini primjer kada su sredstva sa ovog računa bila preusmjerena CIK BiH bio je na osnovu već pomenute odluke Visokog predstavnika o raspodjeli sredstava namjenjenih finansiranju SDS.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor Izborne komisije? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Rad CIK BiH detaljno je regulisan Izbornim zakonom BiH, Zakonom o sukobu interesa i Zakonom o finansiranju političkih partija, te dodatno nizom podzakonskih i internih akata. Od internih akata najznačajniji je Poslovnik o radu CIK BiH, dok još uvijek nedostaje kodeks ponašanja. Iako je bilo određenih inicijativa za usvajanje Kodeksa ponašanja¹¹⁰, ova procedura nikada nije okončana.

Podzakonski akti relevantni za rad CIK BiH su brojni i u njima su detaljno objašnjene procedure CIK BiH i pravila ponašanja za sve subjekte po slijedećim oblastima: sukob interesa, političke partije, mediji, registracija birača, izbori i glasanje, akreditovanje posmatrača, prigovori i žalbe.

Cjelokupan navedeni pravni okvir je solidan. Kako se, međutim, praksa u nekim od ovih oblasti još uvijek razvija¹¹¹,periodično se usvajaju i izmjene pojedinih pravnih rješenja, kako bi se efikasnost izbornih tijela, a naročito CIK BiH, podigla na viši nivo.

Koga po zakonu Izborna komisija mora izvještavati? Da li u praksi odgovara za svoja djela?

Prema članu 32. Poslovnika o radu, CIK BiH je obavezna da na kraju svake kalendarske godine podnese godišnji izvještaj Predstavničkom domu PS BiH o stanju izborne administracije u BiH, provedbi Izbornog zakona, kao i o svim drugim aspektima izbornog procesa u BiH i svim aspektima svog djelovanja. Za pripremu ovih izvještaja odgovoran je Predsjednik CIK BiH, posredstvom Generalnog sekretara. Ovi izvještaji su dostupni javnosti.

Zakonom o finansiranju političkih partija¹¹², regulisana je obaveza CIK BiH da svake godine podnese izvještaj o pregledanom stanju finansijskog poslovanja političkih partija PS BiH.

Izvještaje o radu na implementaciji Zakona o sukobu interesa CIK BiH podnosi Predsjedništvu BiH svakih šest mjeseci, a javnosti najmanje jednom godišnje, što je regulisano članom 17 ovog zakona.

CIK BiH je do sada bila prilično uredna u izvještavanju nadležnih institucija i javnosti. Većina pomenutih periodičnih izvještaja se objavljuju u službenim glasilima BiH i/ili internet stranici CIK BiH, a mogu se dobiti i na zahtjev od službe za odnose sa javnošću CIK BiH.

Da li zakon zahtjeva da se javnost konsultuje u radu Izborne komisije? Da li se konsultacije zaista obavljaju u praksi?

DJELIMIČNO – Prema Poslovniku o radu CIK svi njeni sastanci su javni i javnost se obavještava o terminima ovih sastanaka. Postoje i slučajevi predviđeni Zakonom kada CIK BiH ima pravo da isključi javnost sa svojih sastanaka. U Poslovniku se takođe navodi da članovi CIK i Generalni sekretar mogu zahtjevati ili pozivati druga lica da prisustvuju sjednicama, u cjelosti ili djelimično, u cilju pribavljanja informacija i stručnih mišljenja, a takođe mogu pozivati goste.¹¹³

Ako se izuzmu brojni strani eksperti, pretežno iz SAD¹¹⁴, koji su često pružali savjetodavne usluge CIK BiH, u praksi se ove konsultacije najčešće dešavaju na inicijativu manjeg broja domaćih nevladinih organizacija, aktivnih u izbornom procesu ili koje rade na projektima podrške implementaciji ostalih zakona iz nadležnosti CIK BiH.¹¹⁵

4. Mehanizmi integriteta

Postoje li pravila o sukobu interesa za Izbornu komisiju? Da li su efikasna?

DA – Član 2.1 Izbornog zakona BiH predviđa nezavisnost i nepristrasnost u radu izbornih komisija i biračkih odbora na način da članovi izbornih komisija ili biračkih odbora neće učestvovati u donošenju

odluke kada ovi članovi ili članovi njihovih užih porodica imaju lični ili finansijski interes, ili ako postoji drugi sukob interesa koji može dovesti u sumnju njihovu sposobnost da djeluju nepristrasno. Pod članovima uže porodice podrazumevaju se: bračni drug, djeca i članovi domaćinstva prema kojima kandidat ima zakonsku obavezu izdržavanja.

Prema Članu 12 Poslovnika o radu CIK BiH članovi CIK BiH dužni su se pridržavati principa nezavisnosti i nepristrasnosti u svom radu. Niti jedan član CIK ne može učestvovati u donošenju odluke u slučajevima kada član njegove porodice i/ili bliski srodnik imaju lični ili finansijski interes ili na drugi način dolazi do sukoba interesa, i kada može doći u sumnju njegova sposobnost kao člana da djeluje na nepristrasan način. Pojam 'bliskog srodnika' obuhvata članove uže porodice člana CIK BiH: bračnog druga, djecu i članove domaćinstva prema kojima član CIK BiH ima zakonsku obavezu izdržavanja. Ovakvo definisanje pojma bliski srodnik u skladu je sa članom 15 (7) Izbornog zakona BiH koji definiše pojam bliskih srodnika kandidata za izbornu funkciju na nivou Države ili Entiteta. U dosadašnjoj praksi nisu zabilježeni slučajevi kršenja ovih odredbi Poslovnika o radu CIK BiH.

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li su efikasna?

NE – Niti Poslovnik o radu CIK BiH, niti neki drugi akt koji reguliše rad CIK BiH nema inkorporirana ovakva pravila. Uprkos tome, u praksi nisu zabilježeni slučajevi da su se članovi ili zaposleni u CIK BiH dolazili u sukob interesa. Jedan od mogućih razloga ovog stanja je činjenica da je CIK BiH nadležni organ za provođenje Zakona o sukobu interesa, koji detaljno reguliše dozvoljeni iznos novčane protivvrednosti i način postupanja u slučajevima primljenog poklona ili pružene usluge javnim zvaničnicima. Iako se ovaj zakon ne odnosi na CIK BiH, ona se kao organ zadužen za njegovu implementaciju, u praksi rukovodi njegovim osnovnim moralnim principima i pravilima ponašanja.

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja po isteku funkcije? Da li se poštuju?

NE - Nijedno od trenutno važećih zakonskih rješenja ne ograničava članovima i zaposlenima u CIK BiH zaposlenje po isteku radnog odnosa, mada postoji inicijativa da se u jednoj od narednih izmjena Zakona o sukobu interesa, koji reguliše ova pitanja za izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike, uključe i članovi CIK BiH kao lica na koja se odnosi ovaj Zakon.

5. Transparentnost

U kojoj mjeri postoji obaveza da informacije koje proizvodi Izborna komisija (budžeti, izvještaji, odluke itd.) budu dostupne javnosti? Da li se ovo poštuje u praksi? Ako da, u kojoj su formi te publikacije? Do koje mjere je ova forma upotrebljiva?

Na internet stranici CIK BiH može se naći Vodič za podnosiocima zahtjeva u smislu Zakona o slobodi pristupa informacijama (ZoSPI), standardna forma zahtjeva za pristup informacijama i indeks registar informacija kojima raspolaže CIK BiH. Indeks registar sadrži vrste informacija koje se po osnovu ZoSPI mogu dobiti od različitih odjela CIK BiH: odjela za pravne poslove, odjela za izborne operacije, odjela za implementaciju, odjela za materijalno-finansijsko poslovanje i odjela za reviziju. Ove informacije kreću se o rasponu od pravnih akata i odluka CIK, biračkih spiskova i drugih evidencija vezanih za izbore, preko ličnih i finansijskih podataka izabranih zvaničnika, finansijskih izvještaja političkih partija, izrečenih sankcija po nekom od zakona iz nadležnosti CIK, do budžeta i drugih finansijskih podataka CIK.

Neki od ovih dokumenata mogu se naći na web stranici CIK, u različitim formama koje uglavnom odgovaraju potrebama krajnjih korisnika. U pitanju su standardne izvještajne forme, tabele, grafikoni, prezentacije, TV spotovi i druge forme prezentovanja i pohranjivanja podataka.

Koje aspekte rada političkih partija je Izborna komisija po zakonu dužna da objelodani? Da li se to provodi u praksi?

CIK ima obavezu objelodanjivanja finansijskih izvještaja političkih partija i podataka o imovinskom stanju kandidata za izabranu funkciju, koji su propisani Izbornim zakonom i Zakonom o finansiranju političkih partija, kako je već navedeno. Ove obaveze CIK regularno provodi putem svoje web stranice i kroz službu za odnose sa javnošću.

Članom 12 Zakona o sukobu interesa i članovima 35-37 Pravila o vođenju postupka, predviđeno je podnošenje finansijskih izvještaja izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika na Obrascu ličnih podataka, propisanom od CIK BiH, koji sadrže slijedeće podatke:

- a. Članstvo u bilo kojem poslovdnom, upravnom, nadzornom, izvršnom odboru ili u svojstvu ovlaštene osobe u javnom preduzeću, naziv preduzeća i tačan naziv funkcije u javnom preduzeću.
- b. Članstvo u poslovdnom odboru ili direkciji, ili obavljanje funkcije direktora agencije za privatizaciju, naziv agencije i tačan naziv funkcije u agenciji.
- c. Opis i vrsta angažmana u privatnom preduzeću, naziv privatnog preduzeća.
- d. Listu bliskih srodnika, te njihove informacije u smislu prethodnih tačaka a, b i c.
- e. Listu dodatnih naknada, vlasnički interes (više od 10.000 KM) ili finansijski interes (više od 1.000 KM godišnje) javnih zvaničnika.

Ovi dokumenti sadrže lične podatke javnih zvaničnika i kao takvi predstavljaju izuzetke od Zakona o slobodi pristupa informacijama, odnosno potpadaju pod Zakon o zaštiti ličnih podataka i kao takvi nisu dostupni javnosti.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Postoje li odredbe o ukazivanju na nezakonito ponašanje u Izornoj komisiji? Da li su se te odredbe pokazale efikasnim?

NE – nijednim internim ni drugim aktom koji reguliše rad CIK BiH nisu obuhvaćene odredbe o prijavljivanju ili ukazivanju na ponašanje koje nije u skladu sa opštim pravilima ponašanja zaposlenih u državnim institucijama. Ovakve odredbe bi mogle biti uključene u Kodeks ponašanja osoblja CIK BiH, kada dođe do izrade i usvajanja ovakvog akta. Međutim, zbog veoma pažljivog praćenja rada CIK od strane javnosti, Visokog predstavnika i drugih institucija, do sada nisu zabilježeni razlozi za sumnju u integritet rada CIK.

Nakon opštih izbora 2006.g. medijski je praćeno razmimoilaženje članova CIK oko objavljivanja konačnih rezultata, a time direktno i oko regularnosti samih izbora. Dio članova je zagovarao transparentnost i obavještavanje javnosti o problemima, ali su bili nadjaćani od strane onih koji su zagovarali tajnost rada, pa i u uslovima neregularnosti. Ovo je pokrenulo pitanje integriteta i sposobnosti nekih od članova, jer je napuštanjem CIK od strane nekadašnjih međunarodnih članova (vidi NIS BiH 2004.), došlo do popunjavanja ovih mjesta nacionalno određenih članova sa nekadašnjim stranačkim stažom, što implicira njihovu bliskost sa određenim političkim opcijama. Ovakva su dešavanja izuzetno opasna, jer narušavaju integritet i ugled jedne od rijetkih domaćih institucija, koja je vremenom zadobila povjerenje građana.

Da li zakon omogućava Izornoj komisiji da pokreće istrage na sopstvenu inicijativu? Čini li ona to u praksi?

DA – Zakon o finansiranju političkih stranaka daje u nadležnost CIK BiH pokretanje istrage i reviziju finansijskog poslovanja političkih stranaka. Istraga se može pokrenuti na inicijativu CIK BiH ili po uloženom prigovoru, u slučajevima u kojima politička partija krši odredbe ovog zakona koje se odnose na izvore finansiranja, visinu i obavezu prijavljivanja priloga datih političkoj partiji i obaveze finansijskog izvještavanja.

Služba za reviziju finansijskog poslovanja, kao posebni odjel CIK BiH, vrši reviziju finansijskih izvještaja političkih partija. Revizija finansijskih izvještaja političke stranke uključuje izvještaje iz državnog i entitetskog sjedišta stranke (uključujući i Distrikt Brčko) i najmanje dvije regionalne kancelarije stranke, koje izabere služba za reviziju finansijskog poslovanja. Potvrde revizora prilažu se uz finansijske izvještaje političkih stranaka koji se objavljuju u Službenom glasniku BiH.

Prema članovima 17 i 18 Zakona o sukobu interesa, CIK BiH je ovlaštena da pokrene postupak i preduzima istražne radnje u slučaju sumnje o postojanju sukoba interesa. Postupak se može podnijeti na zahtjev CIK BiH, osobe o kojoj se radi ili druge zainteresovane osobe.

CIK BiH se u praksi koristi ovim ovlaštenjima, pri čemu je daleko najveći broj istraga pokrenut po osnovu Zakona o sukobu interesa.¹¹⁶ Na osnovu Zakona o finansiranju političkih partija, zaključno sa 01. 06. 2006.g. Služba za reviziju finansijskog poslovanja izvršila je reviziju devet političkih partija.

Ima li Izborna komisija zakonsku moć da izriče sankcije? Koristi li je u praksi? Ako ne, na koji način se provode sankcije?

DA – CIK BiH ima mogućnost izricanja sankcija po osnovu sva tri zakona iz njene nadležnosti. Prema članu 6.10 Izbornog zakona, kada odlučuje o prigovorima ili žalbama, CIK BiH ima ovlaštenje da naredi izbornim komisijama, centrima za registraciju birača ili biračkim odborima da preduzmu mjere kojima se otklanjaju utvrđene nepravilnosti. CIK BiH takođe ima ovlaštenja da izrekne slijedeće sankcije, ukoliko političke stranke, koalicije i nezavisni kandidati krše pravila ponašanja propisana u poglavlju VII Izbornog zakona ili pravila finansiranja izborne kampanje, opisana u poglavlju XV Izbornog zakona BiH:

- novčanu kaznu do 10.000 KM;
- uklanjanje imena kandidata sa kandidatske liste;
- poništenje ovjere političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata ili nezavisnog(ih) kandidata;
- zabranu angažovanja određene osobe za rad na biračkom mjestu, u centru za registraciju birača, u opštinskoj ili drugoj izornoj komisiji

Nadležni organ za žalbe na odluke CIK BiH o primjeni navedenih sankcija je Apelacioni odjel Suda BiH.

Zakonom o finansiranju političkih stranaka predviđene su slične sankcije kao i Izbornim zakonom i to u onom segmentu koji se tiče trošenja finansijskih sredstava u svrhe izborne kampanje. Ukoliko pak stranka prekrši odredbe Zakona koje limitiraju visinu dozvoljenih priloga CIK ima pravo da političkoj stranci izrekne novčanu kaznu čiji iznos ne prelazi trostruki iznos sume koja je dobivena na nezakonit način.¹¹⁷ Sankcije se mogu izreći i u slučajevima da političke partije krše odredbe koje se tiču dostavljanja finansijskih izvještaja predviđenih ovim i Izbornim zakonom. Žalbe na odluke CIK podnose se Apelacionom odjelu Suda BiH. Kako je implementacija Zakona o finansiranju političkih partija praktično počela tek 2005.g. tako se i najveći broj izrečenih sankcija odnosio na neažurnost u dostavljanju finansijskih izvještaja, a ne na nepravilnosti u samom finansiranju stranaka koje je registrovala Služba za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija u CIK BiH.

Najrigoroznije kaznene mjere nad javnim zvaničnicima u praksi nije izričala CIK BiH već međunarodna zajednica. OHR je u posljednjih šest godina donio nekoliko desetina odluka o smjenama sa dužnosti javnih zvaničnika i zabranama vršenja zvanične, izborne ili imenovane javne funkcije, kandidovanja na izborima i obavljanja funkcije u političkim strankama.

Ovakvom praksom služio se i NATO, na čiju pismenu odluku o zabrani političkog rada jednog broja lica CIK BiH čeka nekoliko godina.¹¹⁸ U nedostatku ovakvih pravosnažnih odluka, insistiranje na zabranama političkog rada izabranim funkcionerima ne samo da narušava legitimitet nadležnih domaćih institucija za provođenje zakona, već često biva tumačena od strane šire javnosti kao nepoštovanje ljudskih prava – izbornog prava i prava na rad, koja su zagarantovana Ustavom BiH.

Koliko uspješno se ova institucija bavila korupcijom i sankcionisala je?

Anti-koruptivne aktivnosti CIK BiH najbolje ilustruje primjena Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Ovim Zakonom predviđene su sankcije za izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike koji ne poštuju njegove odredbe. Sankcije se kreću od nepodobnosti kandidovanja za neposredno ili posredno izabranu dužnost i nepodobnosti za radno mjesto u državnoj službi ili za mjesto savjetnika u periodu od četiri godine od počinjenog prekršaja, do novčanih kazni u iznosu od 1.000 KM do 10.000 KM za zvaničnike ili od 1.000 KM do 20.000 KM za preduzeća, na koja se primjenjuje i zabrana sklapanja ugovora s bilo kojim organom vlasti ili agencijom u periodu od četiri godine od počinjenog prekršaja.

Od stupanja na snagu Zakona o sukobu interesa do 15. 05. 2006.g. CIK BiH je izrekla ukupno 30 sankcija. Obzirom na rigoroznost predviđenih sankcija, ali i potrebom za većom individualnom odgovornošću javnih zvaničnika, CIK BiH nastoji da provođenje ZoSI ima pretežno preventivni karakter i u više navrata je ohrabivala javne zvaničnike da samostalno reaguju i šalju upite ukoliko nisu sigurni da li se nalaze u situaciji sukoba interesa. Ovaj pristup imao je pozitivne efekte, obzirom da je do 15. 05. 2006.g. podnijeta 781 ostavka na izabranu ili drugu nespojivu dužnost, što imajući u vidu broj od ukupno 5000 zvaničnika na koje se zakon odnosi, iznosi preko 15%. Međutim, najveći broj ovih ostavki, kao i zahtjeva za mišljenje upućenih CIK BiH, dogodio se upravo nakon izricanja prvih sankcija zabrane kandidature u četvorogodišnjem periodu. Žalbe na odluke CIK BiH u smislu ovog Zakona podnose se Upravnom odjelu Suda BiH.

U kojoj mjeri postoji problem kupovine glasova na izborima?

Iako se o ovom problemu dosta govori u javnosti on nije obuhvaćen nijednim zvaničnim izvještajem domaćih ili međunarodnih institucija i organizacija. Navodno je nekoliko metoda kupovine glasova, koje stranke organizuju i nadziru na samim biračkim mjestima, bilo praktikovano u BiH, ali o tome ne postoji pisanih tragova i stručnih analiza. Dio problema odnosi se i na široko definisana zakonska prava političkih partija u toku izbornih kampanja, zbog čega mnoge pojave koje u javnosti bivaju tretirane kao klasične forme kupovine glasova, formalno ne izlaze izvan zakonskog okvira. Ovakve pojave vezuju se za krupne infrastrukturne projekte koji se gotovo uvijek pokreću u toku izbornih godina, dok se nakon izbora radovi prolongiraju preko svih dopuštenih rokova. Često je i distribuiranje životnih namirnica tokom izbornih kampanja, organizovanje prijevoza građanima do izbornih mjesta i niz drugih primjera, sve do

prekomjernog pozivanja na nacionalne interese što je jedanaest godina nakon rata u BiH, još uvijek najmoćnije sredstvo političke borbe.

Međutim izborni inženjering je poprimio različite forme i prema riječima Lidije Korać iz CIK¹¹⁹, u velikom je nesrazmjeru broj prijava o nelegalnim aktivnostima u pojedinim izbornim jedinicama, sa brojem pokrenutih istraga u tužilaštvima. Npr. samo u Zvorniku zabilježeno je 20 ozbiljnih prijava kršenja izbornog zakona, a da niti jedan nije procesuiran nakon opštinskih izbora. Na opštim izborima u 2006.g., došlo je do novih brojnih nepravilnosti u istoj izornoj jedinici, a da ponovo nema podizanja krivičnih istraga. Uglavnom se radi o manipulacijama tzv. otvorenim listama, pri čemu članovi lokalnih izbornih odbora, tj. međupartijski nadzorni organi olovkama dopisuju glasove pored imena pojedinaca na stranačkim listama. Ovakve radnje rezultat su i kupovine mjesta u lokalnim odborima i međupartijskih dogovora mnogo prije izbornog dana. Neke od izjava o neregularnosti izbora koje je izdala CIK, prošli su u potpunosti bez intervencije nadležnih organa, kao što je to slučaj u Goraždu na opštim izborima 2006.g. Tužilaštvo nije pokrenulo istrage po navodima i na kraju izbori nisu niti poništeni, a neregularni rezultati su provedeni u djelo kroz dodjelu mandata. Zaključak ovih dešavanja jeste da je moguće kupovati glasove i da je ta praksa u BiH i te kako aktuelna.

Koja pravna sredstva stoje na raspolaganju javnosti za ukazivanje na probleme nedovoljne transparentnosti izbora? Da li ih koristi? Sa kakvim rezultatima?

Članom 17. 9 Izbornog zakona definisano je da akreditovani izborni posmatrači (udruženja građana, međunarodni posmatrači, predstavnici političkih stranaka, koalicija i drugi posmatrači) mogu pratiti sve izborne aktivnosti i nadležnoj izornoj komisiji, biračkom odboru ili Izbornom vijeću za prigovore i žalbe podnijeti prigovor u vezi sa bilo kakvim povredama Izbornog zakona.

Ove odredbe Izbornog zakona koristio je u prošlosti veliki broj nevladinih organizacija u BiH. Još i prije usvajanja novog Izbornog zakona, tokom lokalnih i opštih izbora 2000.g. kada je OSCE još uvijek bio nosilac većine nadležnosti u okviru izbornog procesa, više od 9000 volontera, regrutovanih iz 310 udruženja građana širom BiH, nadgledalo je provođenje izbora na preko 70% biračkih mjesta u BiH. Volonteri su bili organizovani u mrežu „OKO“ koja se počela formirati još 1997.g. Iako su izbori okarakterisani kao pozitivni, posmatrači su zabilježili solidan broj neregularnosti uzrokovanih needuciranošću, neažurnošću i neorganizovanošću izborne administracije, nepoštovanjem Pravila i propisa privremene Izborne komisije i nedovoljnim poznavanjem i korištenjem prava na žalbu od strane građana BiH.

Prvi Opšti izbori koji su bili provedeni prema novom Izbornom zakonu i pod nadležnošću isključivo domaćih organa, oktobra 2002.g., takođe su bili nadgledani od strane mreže „OKO“ u kojoj je učestvovalo 5.658 građana iz 307 nevladinih organizacija iz BiH. Generalni zaključak ove kampanje, pod nazivom „Građani nadgledaju opšte izbore u BiH 2002.“ jeste da su uprkos određenih manjih

neregularnosti, nedorečenosti Izbornog zakona i potrebe za dodatnom edukacijom izborne administracije, izbori protekli na zadovoljavajući način i u slobodnom i fer okruženju.¹²⁰

Lokalni izbori oktobra 2004.g. bili su nadgledani od strane manjeg broja pojedinaca i organizacija u odnosu na prethodne izbore a izvještaji ovih organizacija¹²¹ imaju veoma slične zaključke sa izvještajima OHR i drugih međunarodnih organizacija u BiH, u kojima se navodi da su to bili najregularniji izbori u istoriji poslijeratne BiH.

Dio preporuka navedenih u ovim izvještajima, a naročito izvještajima o monitoringu opštih izbora 2002.g., uvažen je od strane nadležnih institucija. Primjera radi, pokrenute su izmjene procedure registracije birača, kako bi se većem broju građana BiH omogućio izlazak na izbore. Istina, ovaj proces se odvijao nešto sporije tako da su prvi izbori za koje je uveden sistem pasivne registracije birača tek Opšti izbori 2006.g

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je Izborna komisija ključni dio NIS države?

Kao institucija u čijoj je nadležnosti organizovanje i provođenje izbora i implementacija Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, CIK BiH predstavlja jedan od ključnih stubova sistema nacionalnog integriteta zemlje sa naglašenom ulogom u procesu demokratizacije, jačanju klime odgovornosti i transparentnosti predstavnika vlasti i borbi protiv korupcije. Ako se uzmu u obzir podaci iz brojnih međunarodnih i domaćih istraživanja javnog mnjenja, uključujući i istraživanja TI, koji govore da građani BiH iz godine u godinu percipiraju političke partije kao najkorumpiranije institucije sistema, postaje jasno da bi uloga CIK BiH i istražnih organa trebala i nadalje da jača. Ovakav stav se može potkrijepiti činjenicama da izvještaji službi za reviziju javnog sektora indiciraju zloupotrebe i nenamjensko trošenje sredstava, kršenje odredbi Zakona o javnim nabavkama, često kroz favorizovanje određenih ponuđača i niz drugih propusta u javnom sektoru¹²². Zbog toga je kontrola ugovora koje sklapaju vlade sa javnim ili privatnim preduzećima, kao i puno rigoroznija kontrola finansiranja političkih stranaka, jedan od ključnih izazova pred CIK BiH.

Sa kojim ostalim stubovima najviše saraduje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da saraduje?

Dosadašnji rad CIK BiH pokazuje da je ovo jedna od otvorenijih agencija za primjenu zakona u BiH, koja intenzivno saraduje sa brojnim drugim stubovima društva. Saradnja CIK BiH sa zakonodavnim i izvršnim strukturama vlasti propisana je kako zakonima koji regulišu rad CIK BiH tako i zakonima koje ova institucija implementira i ona se odvija regularno i nesmetano. Van formalnih okvira CIK BiH je u prethodnom periodu naročito intenzivno saradivala sa nevladinim sektorom i medijima. Tako se u

izvještajima brojnih nevladinih organizacija, ali i redovnim izvještajima CIK BiH, navode primjeri ove saradnje u nagledanju izbora, provedbi Zakona o sukobu interesa i Zakona o finansiranju političkih partija. Na inicijativu dvije nevladine organizacije (Udruženja izbornih zvaničnika BiH i Transparency International BiH) kroz zajedničke projekte sa CIK BiH obučeno je preko 1000 javnih zvaničnika i više od 35 medijskih kuća o Zakonu o sukobu interesa. Ovi projekti su uključivali i intenzivne medijske kampanje kako bi se šira javnost upoznala sa odredbama zakona i mogućnostima prijave lica koja ih krše.

Saradnja CIK BiH sa medijima nije se ograničavala samo na gore navedeno. Naime, jedan broj istražnih radnji koje je CIK BiH provodila na osnovu ZoSI, bio je iniciran informacijama iz medija o navodnim sukobima interesa izabраних zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika.

Međutim, CIK BiH treba da intenzivira saradnju sa drugim organima za provođenje zakona, prvenstveno sa organima pravosuđa, a u okviru njih sa nadležnim tužilaštvima. Zakon o sukobu interesa predviđa obavezu CIK BiH da podnese izvještaj nadležnom tužilaštvu o svakom slučaju kršenja ovog Zakona koje može predstavljati kršenje Krivičnog zakona¹²³. Značaj ove saradnje je utoliko veći ako se ima u vidu da trenutno postoji podjeljenost nadležnosti nad provođenjem odredbi Izbornog zakona koje se odnose na podatke o imovini izabраних zvaničnika. CIK je zadužena za prikupljanje ovih podataka ali ne i za provjeru njihove vjerodostojnosti, koja je u rukama tužilaštava.

Pored navedenog, boljem funkcionisanju sistema nacionalnog integriteta doprinjela bi i kontinuirana komunikacija i razmjena podataka između CIK i drugih specijalizovanih tijela i agencija za prevenciju i suzbijanje korupcije, kao što su Agencija za javne nabavke BiH, uredi za reviziju finansijskog poslovanja javnih institucija i druga tijela. Ova saradnja doprinjela bi još boljoj provedbi kako zakona u nadležnosti CIK BiH, tako i niza drugih antikorupcijskih zakona.

Vrhovne revizorske institucije

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Da li je postojanje vrhovne revizorske institucije, glavnog revizora ili slične institucije garantovano ustavom ili primarnom zakonskom regulativom?

DA – Revizorske agencije nisu izričito pomenute u Ustavu BiH i Ustavima Entiteta, za razliku od većine razvijenih zemalja. One su u cjelini regulisane primarnim zakonodavstvom kojeg donose sva tri parlamenta. U zemlji paralelno djeluju tri vrhovne revizorske institucije: Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH na državnom nivou, te dvije entitetske revizorske institucije: Glavna služba za reviziju javnog sektora FBiH (odgovorna za 10 kantona u FBiH) i Glavna služba za reviziju javnog sektora RS.

Da li je zakonom zagarantovana nezavisnost vrhovne revizorske institucije, generalnog revizora ili slične institucije? Da li su oni nezavisni u praksi?

DA – Formalna nezavisnost je uspostavljena Zakonom o vrhovnoj reviziji na svim nivoima vlasti. Sva tri parlamenta (Parlamentarna skupština BiH, Parlament FBiH i Narodna skupština RS) su nedavno usvojila nove Zakone koji predstavljaju znatno unapređenje u odnosu na prvobitne Zakone iz 1999. i 2000.g. Tri nova Zakona su stupila na snagu: 6. oktobra 2005.g. u RS, 31. 01. 2006.g. u BiH i 8. maja 2006.g. u FBiH. Ovi Zakoni su ojačali autonomiju službi glavne revizije.

U praksi, institucionalna nezavisnost triju glavnih revizorskih institucija je postojala i prije nego što su novi Zakoni stupili na snagu. Međutim, u FBiH sistem 'nacionalnog ključa' je doveo do imenovanja revizora u skladu sa nacionalnim odnosom snaga, što je kao posljedicu imalo veću popustljivost prema pravnim licima koja pripadaju istom nacionalnom korpusu. Mnogi mediji su kritikovali takvo revizorsko ponašanje, što je dovelo do određenog, ali još uvijek nedovoljnog napretka u radu i izvještavanju glavne revizorske službe FBiH u posljednjih nekoliko godina. Nešto manje intenzivna, ali slična situacija je bila i sa glavnom revizijom zajedničkih institucija, gdje se takođe putem imenovanja pokušavao vršiti pritisak na rad ove službe. Glavna revizija RS je ovakve pritiske osjetila jedino prilikom procedure reimenovanja glavnog revizora RS, te odbijanjem imenovanja zamjenika glavnog revizora u trajanju od dvije i po godine, jer Glavni revizor Boško Čeko nije bio spreman na kompromisno imenovanje politički obojenog pojedinca na tu funkciju (oko čega je morao intervenirati i OHR).

Da li je imenovanje glavnog revizora transparentno i zasnovano na profesionalnoj sposobnosti?

DA – Šefove revizorskih institucija praktično imenuju njihovi parlamenti, a imenovanja se, barem nominalno, zasnivaju na profesionalnoj sposobnosti. Parlamenti sprovode izbornu proceduru kroz

međustranački odbor za izbor generalnog revizora. Zakon zahtjeva najmanje 10 godina relevantnog iskustva u struci i sprovođenje standarda INTOSAI (Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija). Međutim, gornji paragraf upravo govori o indirektnim uticajima putem imenovanja glavnog revizora i visokog osoblja službe.

Da li je šef institucije zaštićen od smjene bez odgovarajućeg razloga?

DA – Šef revizorske institucije može biti smijenjen ako se dokaže da je izvršio ozbiljan prekršaj standarda INTOSAI, kao što je predviđeno Članom 25 Zakona BiH, Članom 25 Zakona FBiH i Članom 10 Zakona RS.

Međutim, kada je u junu 2004.g. služba glavne revizije BiH izvijestila o mnogim nezakonitim izdacima u Predsjedništvu BiH, dva zamjenika generalnog revizora su nakon ostavke samog generalnog revizora bila izložena mnogobrojnim pritiscima¹²⁴. Prema starom Zakonu o glavnoj reviziji BiH, Predsjedništvo može smijeniti glavnog revizora ili zamjenike glavnog revizora uz saglasnost oba Doma Parlamenta ukoliko su osuđeni za krivična djela ili ako kvalitet njihovih revizija ne zadovoljava zakonom propisane standarde.

Nakon ogromnog političkog pritiska i individualnih prijetnji, dva zamjenika glavnog revizora (koji su tada bili vršioći dužnosti generalnog revizora) su bila prisiljena da vrše svoju dužnost u tehničkom mandatu, bez formalnog priznanja Parlamentarne skupštine, a takav se status quo zadržao dvije godine. Čak ni sam Visoki predstavnik Paddy Ashdown, koji se u tom trenutku nalazio na vrhuncu svoje moći, nije pružio javnu podršku dvojici zamjenika.

Kakve vrste revizija vrše vrhovne revizorske institucije (finansijske, usklađenost sa zakonima, revizija učinka, revizija u vezi sa visokorizičnim poslovima i(li) drugo)?

Revizije se vrše u skladu sa Standardima INTOSAI, a za državna preduzeća u skladu sa Standardima Međunarodne federacije knjigovođa (IFAC).

Prvenstveno, zakon i praksa podstiču finansijsku reviziju koja podrazumijeva usklađenost sa budžetskim zakonima, odnosno predviđenim rashodima, uključujući i procjenu rizika¹²⁵.

Slično tome, revizija učinka podrazumijeva pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja institucije u pogledu ekonomičnosti i efikasnosti s kojom ta institucija koristi javna sredstva za vršenje svoje zakonom propisane funkcije¹²⁶. Sva tri Zakona predviđaju specijalne revizije, koje mogu biti bilo koje od gore navedenih, ali se obavljaju prema specijalnom zahtjevu odgovarajućeg parlamenta i za njih se moraju izdvojiti dodatna sredstva.

Mora li na godišnjem nivou da se vrši revizija javne potrošnje? Da li se to radi u praksi?

DJELIMIČNO – To nije predviđeno Zakonima, osim da sve tri vrhovne revizorske institucije moraju svake godine donijeti godišnji plan revizija koji se onda dostavlja odgovarajućoj parlamentarnoj komisiji, što navodno olakšava proces finansiranja revizija.

U praksi se izvrši revizija 95-100% javnih institucija BiH, FBiH i RS¹²⁷, uključujući i institucije svih 10 kantona u FBiH. Međutim, revizija se zbog ograničenih sredstava obavi u jako malom broju opštinskih institucija, državnih preduzeća i javnih fondova, a upravo u njima revizije redovno bilježe najveći broj nezakonitosti i lošeg upravljanja javnim sredstvima.

S druge strane, upravo nevršenje revizije u nekim javnim preduzećima FBiH, kao što su Elektroprivrede i Šume (dodatno podijeljene među federalnim partnerima po nacionalnom ključu), govori u prilog pretpostavci da je službe glavne revizije FBiH politički motivisana i pristrasna u svom radu. Ovo su naime ključni privredni giganti u kojima se redovito vrše enormne pronevjere i pranje novca, namjenjenog političkim strankama i liderima. I postojeći nalazi javne potrošnje, a posebno u sektoru javnih preduzeća su u FBiH mnogo blaži nego u RS, bez namjere da se na taj način 'zamjeraju' političkom rukovodstvu ovog Entiteta¹²⁸. Tek letimičan pogled na neke od medija FBiH govori mnogo više o takvim pronevjerama, nego li je služba revizije u FBiH ikada uspjela da utvrdi u zvaničnim izvještajima.

2. Resursi/struktura

Koliki je budžet/broj osoblja vrhovnih revizorskih institucija?

Budžet vrhovne revizorske institucije BiH je u 2006.g. iznosio 1.599.990 KM, a u 2005.g. 1.592.836 KM¹²⁹. U 2006.g. 1.555.290 KM (ili 97,7%) je namjenjeno za plate osoblja i pripadajući tekuće troškove, ostatom se finansira kupovina opreme, a 20.000 KM je namjenjeno za rad Odbora za koordinaciju svih vrhovnih revizorskih institucija u BiH (o tome više kasnije u tekstu).

Dvije entitetske vrhovne revizorske institucije imaju veoma slične budžete i organizacione strukture (tek nešto više od vrhovne revizorske institucije BiH). Međutim, sredstva koja se izdvajaju za revizore su jedva dostatna. Poređenja radi, na nivou BiH, male i nedavno osnovane institucije kao što su Agencija za statistiku, Komisija za koncesije ili Institut za standarde primaju veće ili slične iznose godišnjih budžetskih sredstava. Slično tome, većina kantonalnih ili okružnih sudova i tužilaštava prima znatno veća sredstva iz entitetskih budžeta nego entitetske vrhovne revizorske institucije. Iako su plate zaposlenih u službama glavne revizije značajno više od administrativnog prosjeka, nije bilo negativnih reakcija javnosti, zbog značaja izvještaja i neophodnog kvaliteta rada. Postoje čak razmišljanja o uvođenju internog sistema nagrađivanja za kvalitetno odrađene revizije kompleksnijih subjekata¹³⁰.

Sve tri vrhovne revizorske institucije se sastoje od dva odjeljenja: opšta administracija i revizorsko odjeljenje, od kojih je potonje odjeljenje dalje podijeljeno u sektore zavisno od vrste klijenata nad kojima

vrše reviziju. Klijenti obuhvataju ministarstva, vladine agencije, regionalne i lokalne vlade i državna preduzeća. Osoblje koje radi u pojedinim sektorima se razlikuje zavisno od institucija koje ti sektori pokrivaju. Svaki sektor ima svog šefa, barem jednog višeg revizora i nekoliko nižih revizora. U prosjeku, revizorske institucije imaju između 30 i 50 zaposlenih, od čega otprilike četvrtina otpada na administrativno osoblje, a ostatak predstavljaju zaposleni u revizorskom odjeljenju¹³¹.

Zapošljavanje osoblja se vrši kroz Agenciju za državnu službu, na državnom ili na entitetskom nivou. Pravila koja se odnose na sve zaposlenike u državnoj upravi vrijede i za osoblje vrhovnih revizorskih institucija. Pored toga, osoblje revizorskih institucija podliježe dodatnim profesionalnim kodeksima koji su navedeni u relevantnim Zakonima (npr. Član 29 Zakona o vrhovnim revizorskim institucijama BiH sadrži odredbe o Etičkom kodeksu za zaposlene koji se temelji na Standardima INTOSAI, a iste odredbe su sadržane i u entitetskim zakonima).

Eventualno kršenje pravila profesionalnog ponašanja je podložno disciplinskim sankcijama (koje su navedene u Članu 35 Zakona o vrhovnim revizorskim institucijama BiH, a u vezi sa tajnošću podataka, neizvršavanje zadataka povjerenih od strane generalnog revizora itd.; iste odredbe su sadržane i u Entitetskim Zakonima).

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovode vrhovne revizorske institucije. Ko odobrava budžet vrhovnih revizorskih institucija, izvršna vlast ili parlamenti?

Svaka vrhovna revizorska institucija priprema nacrt sopstvenog godišnjeg budžeta i dostavlja ga odgovarajućoj parlamentarnoj komisiji na odobravanje. Nacrt se potom prosljeđuje Ministarstvu finansija radi uvrštavanja u godišnji Budžet. Predviđeni troškovi vrhovnih revizorskih institucija se stoga usvajaju kao sekcija godišnjeg Budžeta zajedničkih BH institucija, RS ili FBiH.

Da li je formalno dozvoljeno vrhovnim revizorskim službama da same izrađuju svoje budžete? Da li se to dešava u praksi?

DA – Budžetski izdaci vrhovnih revizorskih institucija su nezavisni nakon što parlamenti odobre godišnji Budžet BiH/RS/FBiH. Budžet provizorno uvrštava izdatke prema predloženom nacrtu samih revizorskih institucija koji se zasniva na njihovim najboljim procjenama tekućih troškova i plata zaposlenih u revizorskim institucijama.

U praksi, pored navedenog nedostatka sredstava (od kojih jedan dio još uvijek dolazi od međunarodnih donatora, a usmjerava se kroz budžete), vrhovne revizorske institucije mogu vršiti raspodjelu sredstava na način koji smatraju prikladnim, ali u skladu sa nacrtom budžeta kojeg su predložili ministarstvima finansija i parlamentima.

Imaju li vrhovne revizorske institucije na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

NE – Ne postoje takva sredstva za vrhovne revizorske institucije.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor vrhovnih revizorskih institucija? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Njihov nadzor regulišu Zakoni o službama glavne revizije BiH, RS i FBiH. Svake četiri godine vrši se nadzor službe glavne revizije BiH od strane posebne petočlane komisije koju čine stručnjaci iz oblasti revizije i računovodstva, a koju imenuje Parlamentarna skupština BiH, a parlament može takođe unajmiti specijalizovanu agenciju/revizorsku kuću da to uradi u njegovo ime.

Inspekcija glavnih revizorskih institucija RS i FBiH se vrši na isti način svake godine nakon objavljivanja Godišnjeg izvještaja revizorskih institucija. Prilikom ovih inspekcija parlamentarna komisija provjerava stavke navedene u ovom izvještaju.

U praksi se ovo nikad nije desilo pošto se Godišnji izvještaji glavnih revizorskih institucija usvajaju/odobravaju od strane parlamenata. Glavni revizori su u nekoliko navrata izjavili da bi automatski podnijeli ostavke ukoliko se to ne bi desilo.

Koga, po zakonu, ove institucije moraju izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela?

Prema Zakonu, vrhovne revizorske institucije dostavljaju svoje izvještaje revidiranoj instituciji i svim relevantnim javnim institucijama. Međutim i prije izrade konačnog izvještaja, njihov nacrt se šalje revidiranoj instituciji na komentare i objavljuje se tek nakon što se prikupe njihove zvanične primjedbe.

Revizorske institucije ne odgovaraju nijednoj određenoj instituciji, iako implicitno odgovaraju parlamentima, koji biraju glavne revizore i odobravaju njihove budžete. Odnedavno formiran poseban Odbor za reviziju pri Parlamentarnoj skupštini BiH, kao i skupštinama oba Entiteta, za cilj ima užu specijalizaciju njenih članova i bolje razumjevanje izvještaja službe glavne revizije.

Uticao političkih struja na revizore još uvijek nije nezanemariv, te se neki revizori boje reakcija stranačkih centara moći¹³². Ipak, procjene samih revizora pokazuju da su uštedene stotine miliona KM zahvaljujući postojanju revizije i da ukupni iznos u BiH možda već prelazi i milijardu, što bi veoma izvjesno bili rashodi, ili neprikazani prihodi, da nije postojalo ove službe¹³³.

Da li zakon zahtjeva da se javnost konsultuje u radu vrhovnih revizorskih institucija? Da li se konsultacije zaista obavljaju u praksi?

NE – Javnost ima pun pristup svim izvještajima vrhovnih revizorskih institucija na njihovim internet stranama. Međutim, mediji prilično opširno izvještavaju o nalazima revizija nakon njihovog objavljivanja. Povjerenje javnosti u vrhovne revizije je i dalje veoma visoko u RS, prilično visoko u BiH te nešto niže u FBiH, iako povjerenje javnosti i tu raste.

4. Mehanizmi integriteta

Postoje li pravila o sukobu interesa unutar vrhovnih revizorskih institucija? Da li su efikasna?

DA – Etički kodeks INTOSAI i koji predstavlja dio Računovodstvenih standarda INTOSAI reguliše pitanja sukoba interesa u ovoj profesiji.

Opet, odredbe etičkih standarda su do sada bile efikasnije u BiH i RS te u manjoj mjeri u FBiH¹³⁴. Pravila koja regulišu profesionalno ponašanje i etički kodeks za državne službenike u cijeloj BiH takođe vrijede za zaposlene u vrhovnim revizorskim institucijama. Pored toga, Zakon o sprečavanju sukoba interesa BiH reguliše sprečavanje sukoba interesa za glavne revizore i njihove zamjenike koji su obuhvaćeni ovim Zakonom.

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li su efikasna?

DA – Ova pravila su sadržana u odredbama INTOSAI Etičkog kodeksa koje se odnose na sukob interesa kao i u odredbama Zakona o sprečavanju sukoba interesa BiH koje se odnose na glavne revizore i njihove zamjenike.

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja po isteku funkcije u vrhovnoj revizorskoj instituciji? Da li se poštuju?

DA – Odredbe Zakona o sprečavanju sukoba interesa BiH koje se odnose na glavne revizore i njihove zamjenike regulišu ograničenja nakon prestanka rada u vrhovnoj revizorskoj instituciji. Ova odredba se primjenjuje godinu dana nakon prestanka vršenja funkcije. Ograničenja koja su navedena u Članu 5 ovog Zakona se prvenstveno odnose na javna preduzeća, agencije za privatizaciju i slične javne kancelarije.

5. Transparentnost

Da li zakoni nalažu da se izvještaji o vladinim revizijama ažuriraju? Da li se to čini u praksi?

DA – Zakoni to nalažu i to se čini u praksi u skladu sa godišnjim planovima revizije. Ne podliježu sve javne institucije reviziji svake godine, ali se redovno vrši inspekcija svih.

Moraju li se izvještaji podnositi Odboru za javno računovodstvo u parlamentu i(li) se o njima diskutuje u parlamentu? Da li se to čini u praksi?

DA – Izvještaji se moraju podnositi parlamentima, ali ne postoje zakonske odredbe koje bi nalagale parlamentarnu raspravu o njima. Štaviše, Parlamentarna skupština BiH do kraja 2006.g. nije održala nijednu raspravu o izvještajima glavne revizorske institucije¹³⁵. S druge strane, parlamenti oba Entiteta jesu raspravljali o izvještajima (mada više u RS nego u FBiH u posljednjih pet godina) iako u praksi parlamenti nikada nisu insistirali da se sprovedu revizorske preporuke ili da se smijene javni zvaničnici koji su prekršili zakon ili se oglašili o revizorske preporuke.

No, to se promijenilo nedavno uvedenim odredbama novih Zakona o vrhovnim revizorskim institucijama. Revidirane institucije sada imaju obavezu da djeluju prema revizorskim preporukama, a nepostupanje u skladu sa tim preporukama u zakonskom roku od 60 dana od objavljivanja izvještaja za sobom povlači zakonske kazne. U takvim slučajevima, kada se ispravljeno ponašanje institucije ne dokumentuje Ministarstvu finansija BiH ili odgovarajućeg Entiteta, odgovarajući parlament može smanjiti budžet te institucije prilikom donošenja odluke o izdvajanjima iz budžeta. Ove odredbe su stupile na snagu tek ove fiskalne godine i navedene sankcije još uvijek nisu preduzete ni protiv jedne javne institucije.

Moraju li se javni rashodi prikazati u zvaničnom budžetu? Da li se prikazuju?

DJELIMIČNO – U stvari, moraju, ali se često ne prikazuju. Ključni nalazi triju vrhovnih revizorskih institucija ukazuju na česte nezakonitosti u izvršavanju budžeta kao i na pogrešnu upotrebu fiskalnih sredstava koje nisu u skladu sa zakonom koji reguliše rad javnih institucija. Veliki broj revizorskih izvještaja se bavi upravo ovim pitanjem.

Odstupanja od Zakona o budžetu i Zakona o izvršenju budžeta, direktno su protivzakonite aktivnosti, no one se ipak često dešavaju, pa čak i pri vršenju rebalansa, nerijetko i nakon isteka kalendarske godine na koju se odnosi (u slučaju nekoliko opština). Međutim napredak je evidentan i samo uspostavljanje ove službe je izvršenje budžeta bitno unaprijedilo.

Problemi često nastaju još u fazi planiranja budžeta, koje se provodi nestručno i nekvalitetno, pa su odstupanja do kraja godine samim tim značajna. Rashodi se planiraju prema postojećoj potrošnji, umjesto na osnovu razvojnih strategija i planova. Pri tom se racionalnost u trošenju ne nagrađuje, već obrnuto – budžet se planira i pregovara na osnovu potraživanja ministarstava, pa se često traže prekomjerna sredstva, očekujući dogovor na sjednici izvršne vlasti, koja će linearno umanjivati stavke predložene od

ministarstava ili drugih izvršnih organa. Potrošnja sredstava poreskih obveznika je još uvijek nekontrolisana, što ne bi bio slučaj da se radi npr. o prihodima privatnog preduzeća.

Da li zakon nalaže da izvještaji vrhovnih revizorskih institucija budu dostupni javnosti? Da li su dostupni javnosti? U kom obliku?

DA – Na internetskim stranicama svih triju vrhovnih revizorskih institucija nalaze se svi objavljeni izvještaji u elektronskom formatu: (BiH) <http://www.revizija.gov.ba/>, (RS) <http://www.gsr-rs.org/>, (FBiH) <http://www.saifbih.ba/>. Osim toga, mediji redovno prenose ključne nalaze ovih izvještaja.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Postoje li odredbe o ukazivanju na nezakonito ponašanje u vrhovnim revizorskim institucijama? Da li su te odredbe ikad iskorištene u praksi?

DA – Zakon omogućuje osoblju vrhovnih revizorskih institucija da prijave nepravilno ponašanje svojih kolega, naročito ako su počinili povredu službene dužnosti iz Člana 35 Zakona BiH. Pored toga, sve revidirane institucije mogu podnijeti pritužbe Generalnom revizoru na loše ponašanje osoblja koje radi u revizorskoj instituciji. Sankcije su jednim dijelom definisane u Zakonu, a detaljnije su opisane u Pravilnicima koje svaka vrhovna revizorska institucija propisuje za svoje osoblje.

S druge strane, dok parlamentarna komisija nadzire rad vrhovnih revizorskih institucija, Etički kodeks INTOSAI ne sadrži odredbe o prijavljivanju lošeg postupanja.

Da li je, prema zakonu, javnosti dozvoljeno da ovim institucijama podnese pritužbe u vezi sa budžetskim nepravilnostima? Da li se to ikad desilo?

DA – Građani mogu vrhovnim revizorskim institucijama podnijeti svoje informacije, komentare itd. To, međutim, ne garantuje da će revizorske institucije automatski izvršiti inspekciju prijavljene institucije.

Odgovarajući parlamenti mogu naložiti specijalne revizije ako postoji osnovana sumnja o lošem ponašanju neke javne institucije, ali najčešće se dešava da, čak i kada se provedu specijalne revizije, prijavljene nepravilnosti se ne sankcionišu na zakonom predviđen način.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri su vrhovne revizorske institucije ključni dio NIS države?

U velikoj mjeri, vrhovne revizorske institucije imaju veoma dobru reputaciju, koja vremenom postaje sve bolja i bolja. Javnost, mediji, poslovna zajednica, nevladin sektor itd. često doživljavaju revizorske institucije kao jedan od rijetkih stubova integriteta koji dobro funkcioniše. To daje dodatan razlog da se nastavi sa izgradnjom znanja i iskustva, monitoringom i izvještavanjem o njihovom radu i da se obezbjedi da njihove revizije javnog sektora budu redovne, ažurne i u skladu sa najboljim međunarodnim revizorskim standardima. Kao posljedica toga, moraće se ukinuti nezakonite prakse u izvršnoj vlasti i, što je možda još bitnije, u javnim preduzećima.

Iz godine u godinu revizorski izvještaji ukazuju na to da ministri na svim nivoima vlasti kontinuirano loše upravljaju javnim sredstvima. Naročito frustrira to što revizorski izvještaji svaki put konstatuju iste nepravilnosti. Zakon vrhovnim revizorskim institucijama nalaže da izvrše analizu mjera preduzetih u cilju sprovođenja prethodnih revizorskih preporuka, a novi izvještaji uglavnom ne konstatuju nikakav napredak u tom pogledu.

Kontrola javnih preduzeća nije ni izbliza obimna kao što bi trebalo da bude, ni po pitanju broja revidiranih preduzeća, ni po pitanju temeljitosti izvršenih revizijskih kontrola. Međutim, čak i ovaj obim revizija ukazuje na ozbiljne slučajeve lošeg upravljanja, pranja novce, gubitke, namještaljke u javnim nabavkama itd. Svake godine vrhovne revizorske institucije objave desetak izvještaja o višemilionskim pronevjerama, a u nekoliko slučajeva rukovodstva tih firmi su zastrašivala generalne revizore i prijetila im. Ilustrativan je primjer gospodina Boška Čeke, Generalnog revizora RS, koji je zbog maltretiranja nakon objavljivanja revizorskog izvještaja za 2005.g. za Elektroprivredu RS ¹³⁶ morao potražiti zaštitu i podršku. U to vrijeme uprava Elektroprivrede je prijetila da će podnijeti razne tužbe protiv gospodina Čeke, da će srediti da bude i zvanično optužen za „grubi nehat u vršenju profesionalne djelatnosti“ te podići tužbu za naknadu štete. Ovaj incident samo pokazuje kako se beskrupulozni kriminalci koji se nalaze na čelu javnih preduzeća, a koji su imenovani od strane političkih partija na vlasti, ne boje nikakvih sankcija pošto u svojim rukama drže izvršnu vlast, a vrlo moguće i tužilaštva i sudstvo. U prilog ovoj pretpostavci ide i činjenica da niko od odgovornih za ovaj incident nije nikad optužen i krivično gonjen, a u najvećem broju slučajeva ni smijenjen sa svojih funkcija u javnim preduzećima.

Sa kojim ostalim stubovima najviše sarađuju? Na koje se oslanjaju, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da sarađuju?

U smislu revizorskih kontrola, glavne revizorske institucije sarađuju, kako formalno, tako i u praksi, sa svim javnim kancelarijama izvršne vlasti uključujući i regionalne i lokalne vlasti i javnim preduzećima. Vrhovne revizorske institucije su indirektno odgovorne svojim parlamentima. S druge strane, tužilaštva, a potom i sudstvo bi trebalo da preduzimaju odgovarajuće radnje ukoliko revizorski izvještaji ukazuju na postojanje krivičnih djela. U najvećem obimu revizorske izvještaje koriste mediji koji dodatno ispituju identifikovane nepravilnosti i izvještavaju o naknadnim akcijama agencija za sprovođenje zakona.

Poslovni sektor takođe uživa koristi od veće transparentnosti i zakonitog poslovanja javnih preduzeća i izvršne vlasti.

Ključna karika koja stoga nedostaje jest nadovezivanje tužilaštava na rad revizora. Iako kompleksni revizorski izvještaji po automatizmu ne ukazuju na krivična djela, već nepravilnosti u trošenju javnih sredstava, tužilaštva na svim nivoima su prespora u podizanju optužnica protiv osoba identifikovanih u revizorskim izvještajima, kao moguće počiniocce krivičnih radnji. Čest izgovor je da izvještaji nisu dostavljeni tužilaštvima (uprkos činjenici da se izvještaji odmah javno objavljuju i da upravo tužilaštva imaju ulogu da vrše istrage i traže informacije). Nakon te primjedbe su glavne revizorske institucije zajednički odlučile da dostavljaju sve svoje izvještaje tužilaštvima, a onda su se tužilaštva pobunila da ih zasipaju dokumentacijom i da im je teško uhvatiti korak. Izgovori su bili mnogobrojni, a tužilaštva bi odbacivala odgovornost. To je veoma ozbiljan slučaj neodgovornog ponašanja i kršenja profesionalnih dužnosti, koji može samo baciti dodatnu sumnju na integritet tužilaštava. Takav nemaran stav tužilaštava za posljedicu ima dugogodišnje pravosudne procedure koje uglavnom ne rezultiraju nikakvim tužbama ili sudskim procesima protiv odgovornih pojedinaca.

Sličan se slučaj dogodio u Bijeljini nakon izvještaja o obavljenoj reviziji finansijskih izvještaja opštine Bijeljina za 2003.g.¹³⁷. Četiri mjeseca od objavljivanja izvještaja na web-stranici Glavnog revizora RS, novinar RTRS je na konferenciji za novinare postavio pitanje okružnom tužiocu da li se vodi istraga o izvještaju, obzirom da su konstatovane mnoge nepravilnosti u trošenju budžetskih sredstava. Tužilac je odgovorio da izvještaj nije dobio i da nije upoznat sa sadržajem istog, što su mediji prenijeli. Istraga protiv funkcionera lokalne uprave opštine Bijeljina za koje je služba glavnog revizora u Izvještaju o obavljenoj reviziji finansijskih izvještaja opštine Bijeljina za 2003.g.¹³⁸ utvrdila da su nenamjenski trošili budžetska sredstva, pokrenuta tek krajem 2004.g., šest mjeseci po objavljenom izvještaju, a suđenje je još u toku. Još niti jedna istraga po izvještajima službi revizije nije dovedena do kraja, a sudski epilog je još dalji. Samo u RS je od ukupno 244 izvještaja dovršena do potkraj 2006.g., a koja apostrofiraju preko stotinu lica, podignuto tek 13 optužnica. Upravo tako neadekvatno tužilaštvo i sudstvo relativizira izvještaje revizije, pa javnost koja je u početku imala jako velika očekivanja od kvalitetnih nalaza, gubi interesovanje i vjeru u sistem sankcija.

Do koje mjere postoje kontrolni mehanizmi za ocjenu da li druge organizacije/sektori izvršavaju preporuke vrhovnih revizorskih institucija?

Revizorske izvještaje najčešće koriste mediji, koji im tako daju veću vidljivost i važnost. Neke nevladine organizacije, uključujući TI BiH i poslovna udruženja, bile su veoma glasne u iznošenju svojih stavova. Uprkos tome, nalazi revizorskih izvještaja o lošem upravljanju se veoma često ponavljaju. Nedavnim promjenama Zakona predviđene su kazne za sva pravna lica koja ne postupe po preporukama vrhovnih revizorskih institucija. Međutim, te odredbe su tek nedavno stupile na snagu i njihove implikacije u trenutku pisanja ovog izvještaja nisu poznate.

Instrumenti izvršne i zakonodavne vlasti za postupanje po revizorskim preporukama nikad nisu pravilno i propisno korišteni, što dodatno pojačava frustraciju glavnih revizorskih institucija u vezi sa pasivnošću institucija nakon objavljivanja revizorskih nalaza. To se u potpunosti podudara sa mišljenjem gospodina Milenka Šege, glavnog revizora BiH, da „parlament nikad nije raspravljao ni o jednom revizorskom izvještaju, a vlada nikad nije smijenila nijednog zvaničnika zbog neadekvatnog upravljanja javnim finansijama”¹³⁹. Prema njegovim riječima, najplemenitija uloga revizorskih institucija bi onda bila da dovedu do promjena i povedu proces institucionalne odgovornosti. Ovime je naglašena i edukativna uloga revizije, jer podučava institucije kako da otklone uočeni problem.

Postoje li dokazi o vladinom (redovnom) djelovanju u skladu sa izvještajima vrhovnih revizorskih institucija?

DJELIMIČNO – Situacija se ipak popravlja nakon mnogih godina nepostupanja po revizorskim izvještajima. Vlade na državnom i entitetskom nivou su donekle odgovornije i transparentnije u potrošnji, naročito u pogledu javnih nabavki, ali i dalje postoje brojni problemi. Uprkos silnim nepravilnostima, primjećen je i izvjesni napredak u smislu: odgovarajućeg planiranja, trošenja i monitoringa u izvršavanju budžeta; izrade nacrtu budžeta; dvojnog knjigovodstva; korištenja javnih sredstava na način kako je to predviđeno budžetom; daljnjeg postojanja vanbudžetskih sredstava; popisa, potraživanja i obaveza; javnih nabavki; neregistrovanih obaveza koje dovode do dodatnih troškova koji nisu predviđeni budžetom; dokumentacije u vezi sa platnim spiskom; zapošljavanja i otpuštanja osoblja; kupovine stanova za državne službenike; osiguranja i zaštite od gubitaka; odgovarajuće dokumentacije u vezi sa finansijskim transakcijama itd¹⁴⁰. Jedine smjene koje su obavljene kao posljedica poražavajućih revizorskih izvještaja (Elektroprivreda RS) dogodile su se pod pritiskom međunarodne zajednice, tj. OHR.

Na lokalnom nivou primjećeno je mnogo manje korekcija ponašanja, naročito u manjim kantonima i opštinama, u kojima se prilikom revizija, kada do njih uopšte i dođe, konstatuju proporcionalno veće pronevjere nego u većim kantonima i opštinama. Jedva da je ijedna tužba podignuta protiv odgovornih osoba ili institucija.

Pored toga, u nekim se javnim kancelarijama po prvi put uspostavljaju interne revizije. Njihova imenovanja i saradnja sa vrhovnim revizorskim institucijama će u velikoj mjeri pomoći glavnim revizorima i smanjiti njihove troškove i vrijeme te im tako omogućiti da svoje aktivnosti usmjere na sprovođenje suštinskih temeljitih revizorskih kontrola. Javna preduzeća i regionalne i lokalne vlade su mnogo sporije u uspostavljanju internih revizija, uprkos zakonskim obavezama i revizorskim preporukama. Imenovanje internih revizija nije zadatak službe glavne revizije, već je potrebno dodatnim zakonskim rješenjima preciznije definisati čitav ciklus: od njihovog postavljanja, djelovanja, do razrješenja. U javnim preduzećima one bi morale biti odgovorne nadzornom odboru, a u vladama ili samom kabinetu vlade, ili ministru finansija. Postojećih nekoliko internih revizija imaju prije ulogu budžetskih inspektora, nego revizora, koji sagledavaju efekte, edukuju i daju nezavisne ocjene.

Kakav je odnos i raspodjela odgovornosti između vrhovnih revizorskih institucija i parlamentarnog nadzornog tijela (kao što su parlamentarni odbori za knjigovodstvo ili finansije)?

U formalnom smislu, parlamenti samo postupaju prema revizorskim izvještajima, uz veoma malo sopstvene inicijative. Čak je i to postupanje veoma rijetko i neefikasno. Novi Zakon o vrhovnim revizorskim institucijama daje veća ovlaštenja parlamentima da postupaju u skladu sa revizorskim preporukama.

Kakve su veze sa regionalnim i međunarodnim institucijama u pogledu nacionalnih revizija?

Sve tri vrhovne revizorske institucije su povezane sa ključnim stručnim međunarodnim organizacijama, na prvom mjestu sa INTOSAI, dok u samoj BiH imaju odličnu saradnju sa Svjetskom bankom i Švedskom nacionalnom revizorskom kancelarijom (RRV), koja je pružila veliku stručnu pomoć u procesu uspostavljanja vrhovnih revizorskih institucija u BiH, kojeg je finansirala Švedska agencija za međunarodni razvoj (SIDA).

Među sobom, tri revizorske institucije su osnovale Koordinacioni odbor koji okuplja sva tri glavna revizora i njihove zamjenike sa ciljem: uspostavljanja i unapređenja revizorskih standarda u BiH; obezbjeđenja stalnog kvaliteta revizija; sprovođenja zajedničkih revizija; i predstavljanja u međunarodnim stručnim udruženjima. Od ovog Odbora se očekuje da obezbjedi veće pridržavanje INTOSAI standarda, a naročito njegovog Etičkog kodeksa, u vršenju svakodnevnih dužnosti glavnih revizorskih institucija. Koordinacioni odbor je počeo da radi potpisivanjem međusobnog Memoranduma o razumijevanju¹⁴¹ 7. avgusta 2003.g., a Švedska nacionalna revizorska kancelarija (RRV) je obećala da će obezbjediti neophodnu tehničku pomoć u njegovom radu.

Pravosuđe

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Postoji li formalna nezavisnost pravosuđa? Da li je pravosuđe nezavisno u praksi?

DA – Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (VSTS) BiH regulisan je postupak izbora/razriješenja sudija i tužilaca. VSTS ima isključivu nadležnost nad izborom sudija/tužilaca, osim sudija Ustavnog suda BiH i Ustavni sudova Entiteta (koji se biraju u parlamentima).

Postupak imenovanja sudija i tužilaca je ustavnim promjenama 2002.g. prebačen iz nadležnosti zakonodavnih organa u nadležnost VSTS i to predstavlja najznačajniji korak prema postizanju principa nezavisnosti pravosuđa u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast. Isto tako, važno je napomenuti da u strukturi članova VSTS preovladavaju sudije/tužioc i u odnosu na članove VSTS koji su izvan pravosuđa, što otvara put izboru kvalitetnih i profesionalnih kandidata na pozicije sudija/tužilaca.

Da li je izbor sudija i njihov napredak u karijeri zasnovan na rezultatima njihovog rada? Kakva su zakonska rješenja? Kakva je praksa?

DJELIMIČNO – Zakon o VSTS propisuje uslove za izbor sudija i tužilaca. Pored opštih uslova koji se traže sa sudije/tužioce (državljanstvo BiH, poslovna sposobnost, završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit)¹⁴², od kandidata se traže da ispune i stručne uslove vezane za izbor na poziciju sudije i tužioce. Tako od sudija/tužilaca se traži da „su osobe koje se odlikuju profesionalnom nepristrasnošću, visokim moralnim kvalitetima i dokazanim stručnim sposobnostima“¹⁴³, te da imaju potrebno radno iskustvo nakon položenog pravosudnog ispita. Za sudije Suda BiH, sudije Vrhovnih sudova Entiteta i sudije Apelacionog suda Distrikta Brčko traži se da imaju 8 godina iskustva po položenom pravosudnom ispitu. Isto važi i za tužioce Tužilaštva BiH, te za tužioce entitetskih tužilaštava. Za sudije okružnih/kantonanih sudova traži se iskustvo od 5 godina (kao i za tužioce okružnih/kantonanih tužilaštava), dok se za sudije osnovnih/općinskih sudova traži iskustvo od 3 godine.

Interesantno je napomenuti da se za sudije Ustavni sudova Entiteta ne traže formalni minimalni uslovi vezano za godine radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita, već se uzima u obzir „akademsko iskustvo i dostignuća kandidata“¹⁴⁴, te ostale informacije koje VSTS može smatrati relevantnim za podobnost kandidata za obavljanje funkcije sudije Ustavnog suda.

Ako se pođe od činjenice da postupak imenovanja sudija još nije okončan¹⁴⁵ (izbor tužilaca je završen), teško je dati ocjenu koliko su izabrane sudije zaista i najbolji kandidati. Pored kriterijuma propisanih Zakonom o VSTS koji se odnose na opšte i posebne uslove vezano za izbor sudija/tužilaca, treba uzeti u

obzir i jednu 'otežavajuću' okolnost, koja u pojedinim slučajevima, sprečava izbor najboljih kadrova na sudske/tužilačke pozicije. Naime, prilikom izbora sudija/tužilaca, a vezano za odluku Ustavnog suda BiH „o konstitutivnosti naroda“ iz 2002.g., treba voditi računa u načelu da sastav sudova/tužilaštava odražava sastav stanovništva u pojedinačnoj jurisdikciji prema posljednjem popisu stanovništva iz 1991.g. Ova obaveza, u pojedinim slučajevima, dovodi do situacije da su pojedine sudske/tužilačke pozicije nepopunjene jer, jednostavno, nema dovoljno kvalifikovanih kandidata iz naroda kome te pozicije 'pripadaju', a zbog poštovanja ovog principa ne mogu se popuniti kandidatima iz reda drugog naroda, iako zadovoljavaju sve formalne uslove za imenovanje. Pored toga se u cjelokupnoj reformi pravosuđa u BiH broj sudova i sudija smanjio u odnosu da vrijeme prije reforme, a da je broj slučajeva ostao na istoj ili pak višoj razini.

Da li su imenovane sudije/tužioci zakonski zaštićeni od razriješenja bez opravdanog razloga? A u praksi?

DA – Mandat sudija/tužilaca je doživotan, odnosno do ispunjenja zakonskih uslova za penzionisanje. Predsjednici sudova/glavni tužioci se biraju na određeni broj godina, a u slučaju da ne budu ponovo izabrani na te funkcije, ostaju da rade u sudu/tužilaštvu kao sudije/tužioci¹⁴⁶. Pored toga, sudije/tužioci mogu da podnesu ostavku ili mogu da budu razriješeni.

Isto tako, funkcija može prestati sudiji/tužiocu i u slučaju njegove fizičke, mentalne, emocionalne ili druge nesposobnosti. Postupak razriješenja je moguć isključivo kroz disciplinski postupak, a koji pokreće disciplinski tužilac u sastavu VSTS, a na osnovu prijave dobijenih od trećih zainteresovanih lica. Disciplinske mjere izriče prvostepena disciplinska komisija u sastavu VSTS. Protiv odluke prvostepene disciplinske komisije moguće je uložiti žalbu drugostepenoj disciplinskoj komisiji u sastavu VSTS, a protiv odluke drugostepene disciplinske komisije moguće je, opet, uložiti žalbu VSTS, u cjelini. Protiv konačne odluke VSTS o disciplinskoj mjeri, moguće je pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH.

Posljednje relevantne informacije kažu da je kancelarija disciplinskog tužioca u toku 2005.g. primila 1760 pritužbi na rad pravosuđa (1516 protiv sudija/244 protiv tužilaca). U toku 2005.g. kancelarija disciplinskog tužioca riješila je 864 pritužbe (1140 još u radu). Od 864 pritužbe kancelarija disciplinskog tužioca je utvrdila da je samo 18 pritužbi osnovano (2%). Od 18 izrečenih disciplinskih mjera dvije su pismene opomene, 4 javne opomene, u 8 slučajeva je izrečeno smanjenje plate, u jednom slučaju VSTS je razriješio sudiju (tužioca), dok su tri lica dala ostavke¹⁴⁷. Većina pritužbi se odnosi na navodne greške u postupku (pogrešna primjena prava, nezakazivanje ročišta, nedonošenje presude, neriješavanje starih predmeta, duga žalbena procedura, nemogućnost izvršenja itd.), te je traženo da Kancelarija disciplinskog tužioca ili ispravi navodne greške ili da utiče na rad suda na taj način što će ubrzati postupak. VSTS ni Kancelarija disciplinskog tužioca nema pravo da utiče na tok postupka, niti može ispravljati proceduralne greške niti naložiti sudijama da ubrzaju. Isto tako, protiv odluke kancelarije disciplinskog tužioca o odbacivanju pritužbe nije dozvoljena žalba.

Da li se sudije biraju ili imenuju?

Postupak izbora sudija se vrši putem javnog konkursa. Javni konkursi se objavljuju u službenim listovima/glasnicima, u štampi i na web stranici VSTS. Počevši sa 2002.g, započet je postupak reizbora sudija i tužilaca. Iako su ustavi koji su tada bili na snazi garantovali doživotan mandat za sudije/tužioce, svi nosioci pravosudnih funkcija bili su primorani odlukom Visokog predstavnika da ponovo apliciraju na pozicije na kojima su se nalazili, ili na druge pozicije. Isto tako, proces izbora nosioca pravosudnih funkcija je bio otvoren i za sva treća zainteresovana lica, a koja ispunjavaju opšte i posebne uslove za izbor na pravosudne funkcije.

Nakon prijave na javni konkurs, kandidati prolaze kroz kvalifikaciono testiranje i na kraju se vrši razgovor sa kandidatima. Odluku o imenovanju donosi VSTS. Ne postoji pravni lijek kojim bi se mogla osporavati odluka VSTS o izboru ili neizboru kandidata. Glavni prigovor VSTS tokom postupka reizbora sudija/tužilaca jeste da nisu bili jasni kriterijumi za izbor i da je sam proces bio prilično netransparentan, jer kandidati koji nisu izabrani nisu imali dovoljno informacija zašto nisu izabrani.

Međutim, važno je napomenuti da tri međunarodna principa za izbor sudija: omogućen uticaj građana; kontrola građana na rad sudstva; i omogućen uticaj građana na smjenu sudija, zbog prirode rada VSTS nisu u potpunosti ispoštovani. Moguće je čak govoriti o 'otuđenju' sudstva od građana, pa je pored nezavisnosti od izvršne i zakonodavne vlasti, u BiH ono nezavisno i od same javnosti. VSTS imenuje i razriješava sudije i tužioce, bez kvalitetne veze sa građanima, njihovim iskustvima i mišljenjima, pa je i odgovornost imenovanih prema građanima samim tim manja.

Da li su sudije pohađale obuku o procesuiranju krivičnih djela korupcije?

Ustanovljavanjem Centra za edukaciju sudija i tužilaca u Entitetima (koji rade pod nadzorom VSTS) uvedena je obavezna edukacija sudija i tužilaca. Prema sadašnjoj odluci svaki sudija/tužilac je obavezan da minimalno provede četiri radna dana na edukaciji koju organizuju Centri za edukaciju sudija/tužilaca, odnosno koju organizuje druga organizacija, a Centri ih kao takvu priznaju. Sudije koje rade na krivičnom referatu i tužioci su obavezni da pohađaju edukaciju iz oblasti krivičnog prava. Prema programu stručnog usavršavanja Centra za edukaciju sudija i tužilaca u FBiH, tokom 2006.g. 37 sudija i tužilaca će prisustvovati dvodnevnom seminaru vezano za krivična djela korupcije.¹⁴⁸

2. Resursi/struktura

Kakav je institucionalni okvir pravosuđa u BiH?

Prema ustavnoj strukturi BiH i pravosudni sistem je podijeljen na više nivoa, s tim da ti nivoi nisu u svakom slučaju, vezani jedne za druge.

Na nivou BiH postoji Sud BiH i Tužilaštvo BiH. Sud BiH ima krivično, upravno i apelaciono odjeljenje. Krivično odjeljenje se sastoji od tri odjela: za ratne zločine, za organizovani kriminal i korupciju i za ostala krivična djela. Slijedstveno tome i u Apelacionom odjeljenju Suda BiH nalaze se tri žalbena odjela: za ratne zločine, za organizovani kriminal i korupciju i za ostala krivična djela.

Na nivou Entiteta postoje vrhovni sudovi, okružni/kantonalni sudovi i osnovni/općinski sudovi. U Distriktu Brčko postoje osnovni i apelacioni sud. Ne postoji formalna veza između sudova na nivou Entiteta i Distrikta Brčko, tj. Sud BiH nema nadležnost da ispituje u žalbenom postupku ili u postupku vanrednih pravnih lijekova odluke entitetskih sudova. Bolje rečeno, svaki od ovih sistema sudova djeluje autonomno i nadležnosti se u pravilu ne mogu prenositi iz jednog sistema u drugi. Pored sistema redovnih sudova, postoje i ustavni sudovi i sudovi za prekršaje. Ovi sudovi spadaju u pravosuđe u širem teorijskom značenju te riječi. Trenutno je u toku reforma sudova za prekršaje, tj. ovi sudovi biće inkorporisani u redovne sudove prvostepene nadležnosti.

Kakav uticaj različiti nivoi sudova i vrste sudova imaju na pravosudni sistem?

Redovni sudovi imaju opštu nadležnost za rješavanje svih vrsta sporova i predmeta: krivičnih, građanskih, upravnih, privrednih i ne postoje tzv. specijalizovani sudovi za pojedine grane prava (npr. privredni, radni, porodični i dr.). Činjenica da ne postoji jedinstvena struktura sudova, već da postoje četiri autonomna sistema sudova, značajno utiče na rad i efikasnost pravosudnog sistema.

Koliki je budžet/broj osoblja ključnih tijela pravosuđa?

Pravosuđe se finansira kroz budžete, zavisno od toga koja je društveno politička zajednica, svojim zakonima, osnovala određeni sud. Trenutno, pravosuđe se finansira iz 14 raznih budžeta. Sud BiH se finansira iz budžeta zajedničkih institucija BiH, svi sudovi u RS iz budžeta RS, a sudovi u Distriktu Brčko iz budžeta Distrikta. U FBiH Vrhovni sud FBiH se finansira iz federalnog budžeta dok se kantonalni i općinski sudovi finansiraju iz deset kantonalnih budžeta. Inače, javnost često debatira relativno visoke plate sudija (u rasponu od 2400 KM za sudije osnovnih/kantonalnih, do 3800 KM za sudije vrhovnih sudova¹⁴⁹), što je u velikom nesrazmjeru sa efikasnošću njihovog rada i sasvim neproporcionalan broju zaključenih slučajeva, posebno vezanih za procesuiranje korupcije.

Budžet Suda BiH za 2006.g. iznosi 5.000.000 KM, budžet sudova u RS (Vrhovni sud RS, 5 okružnih sudova i 19 osnovnih sudova) za 2006.g. iznosi 25.951.268 KM, dok budžet sudova u FBiH (Vrhovni sud FBiH, 10 kantonalnih sudova i 28 općinskih sudova) za 2006.g. iznosi 68.683.382 KM. Budžet sudova u Brčko distriktu BiH (Osnovni i Apelacioni sud) iznosi 3.766.664 KM. Odnosno, prema godišnjem izvještaju VSTS za 2005.g.ukupan budžet svih redovnih sudova u BiH (ne računajući ustavne sudove i sudove za prekršaje) u 2006.g. iznosi 103.401.314 KM.

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovodi sudska vlast?

Sudske budžete pripremaju predsjednici sudova za „narednu godinu, na osnovu iznosa troškova u tekućoj godini, te predviđenih troškova u narednoj godini“¹⁵⁰ Takav prijedlog budžeta se podnosi VSTS radi davanja primjedbi. Nakon toga se prijedlog budžeta podnosi ministarstvu pravde (postoji 14 ministarstava pravde po različitim nivoima), a ono ga prosljeđuje ministarstvu finansija, tj. vladi. (14 ministarstava finansija i 14 vlada). Budžete usvajaju parlamenti u formi zakona. U toku godine moguće je, po određenoj proceduri, vršiti relokaciju pojedinih budžetskih stavki i to najviše do 10%.

Ima li pravosuđe na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

DA – Sudovi mogu primati donacije, ali isključivo uz saglasnost VSTS, pod uslovom da njihovo prihvatanje ne ugrožava ili ne dovodi u sumnju nezavisnost ili nepristrasnost suda.

Usvajanje zakonskih propisa po kojima bi se formirao nezavisni sudski budžet dovelo bi to još većeg stepena nezavisnosti sudske u odnos na izvršnu i zakonodavnu vlast. Ovako, finansiranje sudova može biti važan činilac vršenja indirektnog pritiska, prije svega izvršne vlasti u odnosu na sudsku vlast.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor sudova? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Zakonima o sudovima se reguliše rad sudova (organizacija, nadležnost, finansiranje, sudska uprava). Pored toga, VSTS BiH ima određenu vrstu nadzora nad radom sudija i sudova. Isto tako i nadležna ministarstva pravde vrše nadzor nad radom sudova, ali isključivo u administrativnom smislu (sudska uprava i budžet suda).

Nezadovoljne stranke mogu kroz postupak redovnih i vanrednih pravnih lijekova osporavati sudske odluke. Ne postoji bilo kakva druga pravna niti faktička mogućnost da zakonodavna ili izvršna vlast može mijenjati sudske odluke.

Koga po zakonu sudovi moraju izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela?

Sudovi su dužni dostavljati izvještaje nadležnom ministarstvu pravde i VSTS. Kako je navedeno, sudije mogu biti oglašene odgovornim za svoj rad samo u disciplinskom postupku, koji se vodi pred VSTS.

Da li su sudski postupci javni? Da li postoje izuzeci od javnosti suđenja? Kakva je praksa po tom pitanju?

DA – Procesni zakoni uvode princip javnosti u rad pravosuđa. Pristup javnosti svim sudskim radnjama je ustanovljeno kao opšte pravilo. Izuzeci su restriktivni i kao takvi su propisani zakonom: npr. u krivičnom postupku koji se vodi protiv maloljetnika javnost je isključena, ili u bračnim sporovima (razvod braka, izdržavanje). Može se smatrati da se pravila o javnosti suđenja i predviđenim izuzecima u potpunosti poštuju u praksi. Postoje izvjesne inicijative da se uvede porotno suđenje, jer su neki od sudijskih standarda za utvrđivanje krivične odgovornosti izuzetno visoki, dok bi građanska porota mnogo jednostavnije utvrđivala krivicu i time uspješno okončavala maratonska suđenja i dokazivanja korupcije.

4. Mehanizmi integriteta

Postoje li pravila o sukobu interesa u pravosuđu? Da li su efikasna?

DA – Procesnim zakonima (Zakon o krivičnom postupku i Zakon o parničnom postupku) predviđene su situacije kada je postupajući sudija dužan da prekine svaki rad na predmetu kada ustanovi da postoje razlozi za izuzeće. To su slučajevi, u krivičnom postupku, ako je oštećen krivičnim djelom, ili ako je u srodničkom odnosu sa osumnjičenim ili optuženim, advokatom tužiocem i dr., ili ako je već ranije postupao u istom predmetu kao tužilac ili advokat. Slični slučajevi za izuzeće su propisani Zakonom o parničnom postupku. Ova pravila o izuzeću se poštuju u praksi.

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li su efikasna?

DA – Kodeksom sudske etike usvojenim od strane VSTS krajem 2005.g. propisna su određena pravila ponašanja sudija u vezi dobijanja poklona i drugih beneficija. Naime, kodeksom je propisano da „sudija i članovi njegove porodice neće tražiti niti prihvatati bilo kakve poklone, oporuke, pozajmice i usluge vezane za bilo šta što je sudija učinio, treba da učini ili je propustio da učini prilikom obavljanja sudskih dužnosti“¹⁵¹. Pored toga, sudija ima obavezu da spriječi i druga lica sa kojima radi (sudski službenici) da traže ili primaju bilo kakve poklone. Istina, sudiji je omogućeno da primi simboličan poklon ili uslugu, pod uslovom da se taj poklon ili usluga ne mogu opravdano smatrati da predstavljaju pokušaj uticaja na rad sudije. Nepostupanje po Kodeksu sudske etike može biti razlog za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije. Kako je Kodeks tek nedavno usvojen, bilo bi prerano za izvođenje bilo kakvih zaključaka o poštovanju istog i o postupanju kancelarije disciplinskog tužioca pri VSTS u slučajevima navodnog kršenja Kodeksa, kao osnove za pokretanje disciplinskog postupka.

Pored toga i Zakonom o VSTS su propisani uslovi koji se odnose na nespojivosti dužnosti sudije sa drugim dužnostima i uslovi pod kojim sudije uživaju imunitet.

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja sudija po isteku funkcije? Da li se poštuju?

NE – Ne postoje propisi kojima bi se razriješenim sudijama ili sudijama koje su dali ostavku onemogućilo da zasnuju radni odnos u određenoj vladinoj agenciji, preduzeću ili advokaturi. Često se dešava da se sudije koje nisu prošle provjeru mandata i koje nisu reizabrane u pravosuđe, odlučuju postati advokati pristupanjem advokatskim komorama.

5. Transparentnost

Postoje li pravila o obavezama sudija i drugih službenika u pravosuđu da objelodane podatke o svom imovinskom stanju? Poštuju li se? Postoji li nadgledanje životnog stila?

DA – Prilikom apliciranja za pozicije sudije ili tužioca aplikanti moraju, pored ostalih informacija, da VSTS dostave podatke o poštovanju imovinskih zakona, kao i lične podatke podnosioca prijave. Podaci o poštovanju imovinskih zakona vezani su za stambeni status podnosioca prijave, odnosno na podatke o tome da li kandidat za sudiju koristi tuđu nepokretnu imovinu. (Ovi podaci su se odnosili na proceduru povratka izbjeglica i raseljenih lica, a u skladu sa Aneksom VII Dejtonskog sporazuma). Lični podaci podnosioca prijave se odnose, između opštih (lični podaci, vojna služba, radni odnos u državnim organima i sudovima...) i na podatke o ličnim prihodima, imovini i novčanim obavezama kandidata za sudiju. U vezi imovine, od kandidata za sudiju se traži da navede svoju i porodičnu imovinu (za supruga/suprugu i članove porodičnog domaćinstva), a koja se odnosi na nekretnine, račune u banci i dionice. Pored toga, od kandidata se traži da navede i svoje novčane obaveze (potraživanje i dugovanja), te da navede procjenu cjelokupne svoje imovine. Konačno, od kandidata za sudiju se traži da VSTS dostavi podatke o sebi, suprugu/supruzi i članovima porodičnog domaćinstva o tome da li su bili osnivači privatnog preduzeća, te da li su bili članovi upravnog ili nadzornog odbora u privatnom ili javnom preduzeću. (u vremenskom periodu od 1990.g. do dana podnošenja aplikacije za poziciju sudije). Pored toga, od izabranih sudija se traži da u toku trajanja mandata obavjeste VSTS o izmjenama u vezi ličnih prihoda, lične imovine, porodične imovine, novčanim obavezama i promjeni vrijednosti cjelokupne imovine. Isto tako, traži se od izabranog sudije da obavijesti VSTS o promjenama koje se odnose na suprugu/supruga i članove porodičnog domaćinstva, a vezano za aktivnosti u javnim i privatnim preduzećima (vidi gore). Konačno, od izabranog sudije se traži da do 31. 03. tekuće godine podnese svoj finansijski izvještaj VSTS o kome treba da navedu, pored ostalog „aktivnosti koje su obavili izvan svoje dužnosti sudije, odnosno tužioca, uključujući iznose koje su naplatili“¹⁵². Ova obaveza sudija postoji sve dok traje njihov mandat.

Krajem novembra 2005.g. VSTS je usvojilo Kodeks sudske etike. Kodeks etike promovise nezavisnost, nepristrasnost i profesionalizam u sudstvu, pozivajući sudije za ponesu teret izuzetnog ponašanja, koji se ne očekuje od ostatka stanovništva¹⁵³. Trenutno ne postoji organ koji bi nadgledao životni stil sudija, ali postoje razmišljanja da se pri postojećim udruženjima sudija osnuju etički komiteti. Ova ideja tek treba da se razvije.

Ko je nadležan za nadgledanje ovih podataka? Postoji li obaveza da se prikupljene informacije učine dostupnim javnosti? Da li se poštuje u praksi?

VSTS, preko svog sekretarijata, prikuplja ove informacije. VSTS nema ovlaštenja da provjerava vjerodostojnost podataka iz prijava. Sam kandidat, u prijavnim obrascu potvrđuje pod materijalnom i krivičnom odgovornošću da su dostavljene informacije tačne, te da je prijavitelj svjestan, ako se pokaže da informaciju nisu tačne ili navode na pogrešno zaključivanje, da može imati posljedicu neizbora na apliciranu poziciju sudije, ili posljedicu razriješenja sa pozicije sudije. Ovi podaci nisu dostupni javnosti. U praksi VSTS daje izuzetno šturu informacije na ovu temu i javnost, ako su prikazani podaci netačni, o tome ne biva izvještena.

Da li su sudski predmeti otvoreni i dostupni javnosti? U kojoj mjeri?

DA – Jedan od principa pravosuđa u BiH je javnost rada. Rad suda je javan, osim u slučajevima, predviđenim zakonom, gdje je javnost isključena, a zbog zaštite drugih, važnijih, interesa, u konkretnim slučajevima (maloljetnici, porodični odnosi). Pored toga, zakonom je zagarantovana sloboda pristupa sudskim spisima i upisnicima. Isto tako i Zakon o slobodi pristupa informacijama se odnosi i na pravosudne institucije, čime se povećava stepen dostupnosti sudskim predmetima i upisnicima. Generalno govoreći, praksa pristupa sudskim predmetima je na zadovoljavajućem nivou.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Postoje li odredbe o ukazivanju na nezakonito ponašanje u pravosuđu? Da li se koriste?

Zakonom o VSTS je propisan postupak vođenja disciplinskog postupka protiv sudija. Svaki građanin, bilo da se radi o stranci u postupku ili o trećem licu, može da se obrati kancelariji disciplinskog tužioca pri VSTS u slučaju kada smatra da ima osnova za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije. U svim sudskim i tužilačkim zgradama u BiH, na vidljivim mjestima, istaknuti su posteri ili obavještenja o mogućnosti pokretanja disciplinskog postupka protiv sudije/tužilaca. Prijave mogu biti imenovane ili anonimne. Pored toga, zainteresovana lica mogu dobiti i obrazac prijave u sudovima/tužilaštvima. U slučaju da disciplinski tužilac nađe da prijava nije osnovana (posljednji podaci govore da je samo oko 2% prijava osnovano), odbiće prijavu kao neosnovanu. Podnosilac prijave nema nikakvih zakonskih posljedica ako se utvrdi da prijava nije osnovana. Isto tako, u slučaju da je prijava prihvaćena, podnosilac iste ne snosi bilo kakve zakonske konsekvence.

Da li je, u posljednje vrijeme, bilo slučajeva krivičnog gonjenja sudija ili viših pravosudnih zvaničnika?

DA – Pred Sudom BiH vodi se krivični postupak, zajedno sa drugim licima, protiv predsjednika Ustavnog suda BiH Mate Tadića zbog krivičnih djela vezanih za korupciju. Postupak je u toku. I pored podignute i potvrđene optužnice, gospodin Mato Tadić je još uvijek predsjednik Ustavnog suda BiH. Naime, ne postoji zakonski put da Parlament BiH, Savjet ministara ili VSTS pokrenu postupak razriješenja sudije Tadića. Da se radi o bilo kojem od drugih sudija redovnih sudova, VSTS bi mogao da suspenduje sudiju u pitanju do okončanja krivičnog postupka. U ovom slučaju, jedino sve sudije Ustavnog suda, na plenarnoj sjednici, imaju ovlaštenje da donesu odluku da li će sudija u pitanju biti suspendovan. U slučaju sudije Tadića to se nije dogodilo, tako da sudija Tadić i danas obavlja funkciju Predsjednika Ustavnog suda BiH, i pored potvrđene optužnice i već pokrenutog krivičnog postupak pred Sudom BiH.

Optužnice su takođe podignute i protiv sudija Vlade Adamovića i Petre Bijelić, zbog korupcije. Prvi je između ostalog od Vlade FBiH u posjed dobio luksuzan trosobni stan u Sarajevu i slične usluge¹⁵⁴, dok je druga zloupotrijebila službeni položaj i ovlaštenja u parnicama naslijeđivanja, uz osnovane sumnje da je time pribavljala materijalnu korist¹⁵⁵. Statistički gledano, procesuiranje korupcije u sudstvu dosad je nešto kvalitetnije odrađeno u RS nego u FBiH.

Koji su glavni mehanizmi za nadzor rada pravosuđa?

Može se reći da postoje dva osnovna metoda nadzora nad pravosuđem. Prvi način je vezan za žalbenu proceduru i proceduru vanrednih pravnih lijekova. Naime, kao opšte pravilo u krivičnom i parničnom postupku, bez izuzetaka, dozvoljeno je strankama da ulažu žalbu protiv odluka kojima nisu zadovoljne. Isto tako, pod određenim uslovima, stranke mogu ulagati vanredne pravne lijekove, a kada se iscrpe svi redovni i vanredni pravni lijekovi, moguće je podnijeti apelaciju pred Ustavnim sudom BiH. Drugi način 'kontrole' rada pravosuđa vrše VSTS i resorna ministarstva pravde. Dok ministarstva pravde imaju ovlaštenja da vrše upravni nadzor nad radom sudova, dotle VSTS ima ovlaštenje da, kroz kancelariju disciplinskog tužioca, vodi postupak i izriče disciplinske mjere protiv sudija za koje nađe da su odgovorni za disciplinske prekršaje.

Da li sudije moraju da obrazlažu svoje presude? Čine li to u praksi?

DA – Procesnim zakonima (o krivičnom i parničnom postupku) propisan je obavezan sadržaj sudskih odluka. Svaka sudska odluka treba da sadrži i obrazloženje. U obrazloženju presude sud mora obrazložiti navode stranaka, dokaze i ocjenu dokaza, kao i propise na osnovu kojih je sud zasnovao svoju odluku. Sadržaj obrazloženja zavisi od činjenične i pravne komplikovanosti, kao i od obimnosti predmeta.

Tužilaštva se nerijetko žale na previsoke standarde dokazivanja krivičnih djela¹⁵⁶, posebno u privredi, pri čemu se zahtjeva gotovo nemoguće s teretom dokazivanja, pogotovo npr. kod dokazivanja namjere, gdje je i sudska praksa problematična. Takođe postoji i odgovornost sudova za obustavu nekih istraga, koje je tužilaštvo čak i pokretalo. Tako se dešavalo da bi pojedine politički osjetljive istrage završile čim bi

započele, ili bi se na sudu završile pozitivno po tuženu stranu, jer je sudstvo zahtjevalo dokaze koje nije bilo moguće pribaviti.

Obezbjeđuju li pravosudni organi zaštitu svjedoka u postupcima za krivična djela korupcije?

DJELIMIČNO – Još 2003.g. Visoki predstavnik u BiH je nametnuo Zakone o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i zaštićenih svjedoka (na nivou BiH i Entiteta). Svjedok pod prijetnjom je onaj svjedok čije je lična bezbjednost ili bezbjednost njegove porodice dovedena u opasnost zbog njegovog učešća u postupku, kao rezultat prijetnji, zastrašivanja ili sličnih radnji koje su vezane za njegovo svjedočenje¹⁵⁷. Ugroženi svjedok je onaj svjedok koji je ozbiljno fizički ili psihički traumatizovan okolnostima pod kojima je izvršeno krivično djelo ili koje pati zbog ozbiljnih psihičkih poremećaja koje ga čine izuzetno osjetljivim, odnosno dijete i maloljetnik¹⁵⁸.

Nažalost, mogućnost primjene ovih zakona je veoma limitirana zbog nepostojanja adekvatnih programa zaštite svjedoka.

Da li je obezbjeđena zaštita tužilaca/sudija u slučajevima korupcije?

Uspostavljanjem sudskih policija, situacija se generalno popravila na polju bezbjednosti sudija/tužilaca/sudskog osoblja, prije svega u sudskim zgradama tokom vođenja postupka, ali i izvan sudskih zgrada prilikom preduzimanja određenih radnji na terenu (uviđaj, izvršenje i dr.). U slučajevima osjetljivih krivičnih postupka sudije/tužioci imaju pravo da traže zaštitu sebe i svoje porodice, ako smatraju da postoji realna opasnost, vezana za vođenje krivičnog postupka. Međutim, ova zaštita je prilično limitirana i vezana je samo na vrijeme trajanja krivičnog postupka, a ne i nakon okončanja postupka, s tim da opasnost po sudije i tužioce nekad postoji i nakon okončanja postupka.

Da li građani imaju pristup sudu u finansijskom i praktičnom smislu?

DA – Generalno govoreći, nema bilo kakvih formalnih prepreka da se bilo koji građanin pojavi pred sudom u svojstvu tužioca ili tuženog u parničnom postupku. Postoji nekoliko situacija koje, na određeni način, umanjuju pravo građanima da imaju pristup sudu. Pod pojmom 'pristup sudu' ne podrazumjeva se samo da se građanin može obratiti sudu, već i obaveza suda da na blagovremen i zakonit način odluči o pravima građanina. Prvi razlog koji umanjuju pravo na pristup sudu su relativno visoke sudske takse, poredeći sa prosječnim primanjima u BiH, velikim brojem nezaposlenih i drugih socijalnih kategorija (penzioneri, izbjeglice itd.). Relativno visoke sudske takse imaju dvostruku ulogu: pozitivnu, jer sprečavaju građane da opterećuju sud sa minornim predmetima, i negativnu, jer određene kategorije stanovništva odvraća da se uopšte obrate sudu i zatraže zaštitu.

Drugo, ako se građanin i obrati sudu i plati sudske takse, u većini slučajeva potrebna mu je profesionalna pravna pomoć, imajući u vidu prilično stroge procesne zakone (prije svega Zakon o parničnom postupku

i Zakon o izvršnom postupku), te inače komplikovan pravni sistem. Građanin ima mogućnost da se obrati ili advokatu, s tim da su advokatske tarife u BiH prilično visoke i većina stanovništva nije u mogućnosti da zatraži takvu stručnu pomoć, ili da se obrati nekoj od nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć. Ove nevladine organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć su uglavnom okrenute ili prema određenoj populaciji (npr. izbjeglice, povratnici) ili prema određenoj vrsti sporova (npr. povrat imovine ili radni sporovi), tako da svi građani nemaju pristup ovim nevladinim organizacijama. Konačno ako i prevaziđe gore navedene prepreke, građanin se mora suočiti sa dugotrajnim sudskim postupkom, jer su sudovi bukvalno 'zatrpani' sa predmetima iz ranijeg perioda, pa sada iz objektivnih razloga nisu u stanju da završe postupke u zakonskim rokovima.

Koliko uspješno se ova institucija bavila korupcijom kao internim problemom? A kao eksternim?

Postoji opšta percepcija u društvu da je pravosuđe korumpirano, mada su veoma rijetki slučajevi da se protiv nekog sudije ili tužioca, ili pak sudskog osoblja poveo bilo kakav krivični postupak za neko od krivičnih djela korupcije. Ovakav zaključak je rezultat prilične sporosti u radu sudova, a zbog navedenog velikog broja nerješениh slučajeva. Naravno, postojanje korupcije u pravosuđu je dio opšteg problema u društvu. Korupcija u pravosuđu nema nužno iste karakteristike kao korupcija u drugim oblastima života (primanje i davanje mita, povlašten položaj kod javnih nabavki i sl.), već se radi o sofisticiranim oblicima postizanja određenih beneficija u postupcima pred sudovima. Kako su sudski postupci dvostepeni, odnosno pravo žalbe je opšte priznat princip, ne može se govoriti o klasičnom slučaju npr. davanja mita sudiji da donese odluku u korist jedne strane, jer će u žalbenom postupku, ako presuda nije zasnovana na zakonu, ista biti ukinuta. Isto tako, teško je zamisliti da neko može da podmiti i sudiju prvostepenog suda i sudije žalbenog suda (odluka žalbenog suda se donosi u vijeću, u pravilu sastavljenom od 3 sudije). Sa druge strane, uzimanje predmeta mimo redosleda, tj. rješavanje predmeta u neuobičajeno brzo vrijeme, ili pak neopravdano odugovlačenje sa donošenjem odluke ili pismenom izradom odluke, ili odugovlačenje da se predmet dostavi žalbenom sudu na odluku, mogu imati karakteristike korupcije. Pored toga, protežiranje pojedinih advokata u slučajevima obavezne odbrane u odnosu na druge advokate, može imati karakteristike koruptivnog ponašanja. Dokazivanje korupcije u svim sličnim slučajevima su skoro nemogući.

Na lokalnom nivou, situacija je često i manje transparentna, a rad sudova rjeđe podložan nezavisnoj kontroli. Tako je npr. Osnovni sud u Bijeljini tri godine vodio sudski postupak protiv 12 funkcionera i službenika ove opštine koji su nezakonito dodjellili sredstva za izgradnju funkcionerskih stanova i dodjeljivali građevinske dozvole mimo važećih propisa. Čuvena „stambena afera“ u Bijeljini okončana je novčanim kaznama u iznosima od 1500 do 3000 KM¹⁵⁹. Na sličan način, kaznama zatvora od tri mjeseca, završeno je u aprilu ove godine suđenje grupi funkcionera iz Doboja.¹⁶⁰

Nemoguće je održati tvrdnju da je proces upravljanja pravosuđem značajno poboljšán, a dokazani kriminalci slobodno šetaju ulicama ili čak obavljaju najviše državne i pravosudne funkcije.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je pravosuđe ključni dio NIS države?

U sistemu podjele vlasti, uloga pravosuđa kao trećeg stuba vlasti u državi, je veoma značajna. Činjenica da redovni sudovi imaju nadležnost kontrole konačnosti upravnih akata (upravni spor), te da ustavni sudovi imaju nadležnost da ispituju zakonitost opštih pravnih akata (zakona) i da su odluke ustavnih sudova opšteobavezujuće, daju pravosuđu u širem smislu značenja tog pojma, značajnu ulogu kao stub nacionalnog integriteta.

Sa kojim ostalim stubovima najviše saraduje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da saraduje?

Polazeći od položaja pravosuđa u sistemu podjele vlasti, pravosuđe kao stub nacionalnog integriteta, ostvaruje najbliže veze sa zakonodavnom i izvršnom vlasti. U odnosu na zakonodavnu vlast, veza se ogleda u činjenici da zakonodavna vlast donosi zakone i druge propise, a koji se odnose na rad pravosuđa kako organizaciono (zakoni o sudovima, zakoni o sudskim taksama itd.), tako i u vezi primjene materijalnih i procesnih zakona. U odnosu na izvršnu vlast (vladu), pravosuđe je najviše vezano kroz postupak finansiranja pravosudnih institucija i obezbjeđivanja materijalnih uslova za rad pravosuđa (obezbjeđivanje plata, materijalnih troškova i prostorija/zgrada sudova i tužilaštava). Veze sa drugim stubovima nacionalnog integriteta su više indirektno i uglavnom manje značajne u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Imaju li sudovi nadležnost da vrše kontrolu akata izvršne vlasti (predsjedništva, vlade ili pojedinih ministarstava)? Koliko je ta kontrola efikasna u praksi?

DA – Prema Zakonima o upravnim sporovima (na nivou BiH, na nivou Entiteta i Distrikta Brčko) moguće je pokrenuti upravni spor protiv konačnog upravnog akta (misli se na konačnost u upravnom postupku). Protiv konačnih upravnih akata organa BiH može se pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH, a protiv konačnih upravnih odluka organa u Entitetima i Distriktu Brčko može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom (Okružni sud u RS, Kantonalni sud u FBiH i Osnovni sud u Distriktu Brčko). Tužena strana je isključivo organ ili agencija koja je donijela konačan upravni akt, a postupak se vodi u pravcu poništenja tog upravnog akta. Protiv odluke nadležnog suda u upravnom sporu nije moguće uložiti žalbu, ali nezadovoljnim strankama ostaje na raspolaganju mogućnost pokretanja postupka apelacije pred Ustavnim sudom BiH, ako takva stranka smatra da je u sudskom postupku povrijeđeno neko od prava predviđenih Ustavom BiH (Član 1 Ustava) i Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima i njenim protokolima.

Pored toga, prema zvaničnim sudskim podacima iz 2005.g. pred Vrhovnim sudom FBiH nalazi 5.517¹⁶¹ a pred Vrhovnim sudom RS 2.538¹⁶² neriješenih predmeta u upravnom sporu. VSTS navodi procjenu da je oko milion i trista hiljada slučajeva neriješeno na svim sudovima u zemlji, od čega npr. oko 10.000 samo na Osnovnom sudu Banja Luka¹⁶³. Tek krajem 2005.g. parlamenti Entiteta su donijeli nove Zakone o upravnim sporovima, prema kojima je, kako je već navedeno, isključiva nadležnost data okružnim, odnosno kantonalnim sudovima. Prema ranijim Zakonima o upravnim sporovima, ta nadležnost je bila podijeljena između vrhovnih sudova i okružnih/kantonalnih sudova, a u praksi su gotovo sve slučajeve sudili vrhovni sudovi iz razloga što u upravnom postupku vrijedi princip dvostepenosti, a da su drugostepeni (žalbeni) organi u pravilu entitetski upravni organi (ministarstva). Znači protiv odluka entitetskih upravnih organa su se inicirali upravni postupci pred vrhovnim sudovima Entiteta. To objašnjava enorman broj neriješenih predmeta pred vrhovnim sudovima Entiteta. Prema novim zakonima, vrhovni sudovi moraju da riješe sve zaostale predmete u upravnom sporu, a koji se zatekli u radu kod njih, na dan stupanja Zakona, ali više neće primati nove predmete.

Već sada je evidentno da će tužioci u upravnom sporu u predmetima koji su još na rješavanju pred vrhovnim sudovima Entiteta, veoma dugo čekati na odluku (stručne procjene kažu da se zaostali predmeti pred vrhovnim sudovima neće moći riješiti u naredne tri godine), dok je u novim predmetima koji se vode pred okružnim/kantonalnim sudovima taj rok značajno kraći i tužioci mogu očekivati da će sudovi u upravnom sporu u relativno razumnom roku donijeti odluke po njihovim tužbama.

Kako je već ranije navedeno, redovni sudovi (okružni/kantonalni) imaju nadležnost da vrše kontrolu konačnih upravnih akata (upravni spor). Treba napomenuti da se upravni postupak može pokrenuti samo protiv pojedinačnih upravnih akata (donesenih u upravnom postupku, kojim se odlučuje o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica) i samo u slučaju kada jedna od nezadovoljnih strana pokrene upravni spor. Znači, ne postoji mogućnost pokretanja upravnog spora po službenoj dužnosti, već samo po zahtjevu stranaka.

Ne postoji mogućnost pokretanja upravnog spora protiv opštih odluka izvršne vlasti, ali je zato moguće pokrenuti postupak utvrđivanja zakonitosti opštih akata izvršne vlasti pred nadležnim ustavnim sudovima.

Nedavno donešeni zakoni o upravnim sporovima na nivou Entiteta na određeni način omogućava da se odluke u postupku upravnog spora donose u relativno razumnom vremenu (nadležnost okružnih/kantonalnih sudova), dok se pred Vrhovnim sudovima Entiteta nalaze na hiljade neriješenih predmetima, a koji se neće, prema predviđanjima tih istih sudova, riješiti u narednih par godina.

Sa druge strane, postoji značajan problem poštovanja odluka sudova donesenih u postupku upravnog spora. Naime, česta je pojava da upravni organi ili uopšte ne postupaju odlukama sudova, ili da ne poštuju pravna stanovišta sudova, a koja su, prema zakonu, obavezna za nadležne upravne organe. Nažalost, ne postoji pravni mehanizam kojim redovni sudovi mogu da prinude upravne organe da postupaju po

njihovim presudama (odnosno taj mehanizam je veoma komplikovan, a radi se o upravnim postupcima tzv. pune jurisdikcije u kojem sudovi mogu da donesu odluku koja u potpunosti zamjenjuje odluku upravnog organa, ali sudovi izbjegavaju tu praksu, jer i u tom slučaju postupak upravnog izvršenja sprovode ti isti upravni organi koji nisu u ranijem postupku postupili po nalogu suda). Na taj način, pitanje postupanja po odlukama sudova u upravnom sporu ostaje u okviru te iste izvršne vlasti, što sam postupak sudske kontrole ponekad čini besmislenim i neefikasnim.

Javna uprava

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Da li je korupcija javnih službenika/činovnika javnog sektora prekršaj? Ukoliko jeste, da li je regulisana krivičnim ili upravnim zakonom, ili sa oba zakona?

DA – Krivičnim zakonom BiH i krivičnim zakonima Entiteta, kao i Krivičnim zakonom Distrikta Brčko propisana su krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i odgovorne dužnosti. Korupcijska krivična djela i krivična djela protiv službene i odgovorne dužnosti definišu se kao protivpravna radnja upravljena protiv pravilnog funkcionisanja javnih službi, a koja vrše službena ili ovlaštena lica u vršenju službene dužnosti.

Pored toga, i Zakonom o administrativnoj službi u institucijama BiH¹⁶⁴ propisani su disciplinski prekršaji i disciplinski postupak (kršenje službenih dužnosti od strane državnog službenika, a sankcije se izriču ako se utvrdi da postoji krivica državnih službenika za počinjeni prekršaj. Slične odredbe sadrže i entitetski Zakoni o administrativnoj službi u upravi.

Postoji li formalna nezavisnost javnog sektora? Da li je javni sektor nezavisan u praksi?

DJELIMIČNO – Zakonima o administrativnoj službi u upravi i formiranjem Agencija za državnu upravu (na nivou BiH i na nivoima Entiteta), uspostavljena je formalna nezavisnost javnog sektora. Naime, Zakonima o administrativnoj službi su utvrđena načela rada jave uprave: zakonitost, transparentnost i javnost, odgovornost, efikasnost i ekonomičnost, te profesionalna nepristrasnost¹⁶⁵. Usvojenim zakonima zaustavljena je praksa promjene cjelokupne strukture vlasti u javnim organima nakon izbora. Njima je predviđena puna profesionalizacija zaposlenih u javnim službama, od najnižeg ranga zaposlenih, zaključno sa pomoćnikom ministra. Zasnivanje radnog odnosa u upravi i unapređenje profesionalne karijere moguće je samo na osnovu javnog konkursa i prema profesionalnoj sposobnosti. „Sva dosadašnja imenovanja, urađena putem Agencije za državnu službu, obavljena su u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH koji propisuje da rukovodeće državne službenike imenuje institucija u kojoj će obavljati poslove, nakon procedure provedene u Agenciji i to sa liste uspješnih kandidata, tako da više nema prostora za politička imenovanja“¹⁶⁶. Iako su Agencije formirane u relativno kratkom roku u BiH i RS, u FBiH je njeno pokretanje značajno kasnilo, a ni do danas nije uspostavljena kvalitetna i profesionalna služba u tom Entitetu.

U martu 2006.g. izabrana je nova Vlada RS. Novoimenovani premijer Vlade RS Milorad Dodik je, nakon preuzimanja dužnosti, javno „pozvao“ pomoćnike ministara u Vladi RS da podnesu ostavke na svoje funkcije. Skoro svi pomoćnici ministara dali ostavke na svoje pozicije¹⁶⁷. Predstavnici bivše Vlade RS

(kontrolisane od SDS) izrazili su svoje neslaganje sa pozivom premijera RS¹⁶⁸. Nakon toga, Narodna skupština RS usvojila je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o administrativnoj službi u upravi RS¹⁶⁹. Pomoćnici ministara koji su dali ostavke su iskoristili priliku predviđenu zakonom koji se odnose na tzv. 'premjestaž' u okviru istog organa „zbog povećanog obima posla“¹⁷⁰. Na ovaj način je politička vlast iskazala svoju moć i indirektno izbjegla da poštuje Zakon koji je bio na snazi i koji se usklađen sa drugim zakonima o državnoj službi u upravi i s opšteprihvaćenim principima Evropskog administrativnog prostora: pouzdanost i predvidivost, otvorenost i transparentnost, odgovornost, efikasnost i djelotvornost¹⁷¹. Nažalost, ovakav postupak političara je izuzetno štetio naporima da se uspostavi profesionalna služba i među zaposlenicima stvorio utisak nefunkcionisanja nezavisnog aparata, čime je dugoročno izgubio šire povjerenje službenika.

Na postavljeno pitanje: „Hoće li državni službenik izgubiti posao ako se promjeni Vlada?“, dat je odgovor: „Ne. Jedna od najvažnijih odredbi Zakona je da zaštiti državne službenike od promjena u Vladi, te da obezbjedi njihov ostanak na radnim mjestima nakon izbora, obezbjeđujući na taj način kontinuitet i stabilnost uprave u RS¹⁷².“

Kakve mjere zaštite postoje da se spriječi politički uticaj na javni sektor? Da li su efikasne?

Zakoni koji regulišu pitanja administrativne službe u upravi izričito propisuju da se zasnivanje radnog odnosa u upravim organima i organizacijama vrši putem konkursa i da je osnovni kriterijum prilikom izbora „profesionalna podobnost“.

Zasnivanje radnog odnosa u organima uprave moguće je samo putem javnog konkursa (na niže pozicije i putem tzv. internog oglasa). Agencija za državnu upravu je nadležna da provodi javni konkurs, organ koji donosi odluku o prijemu (Komisija za izbor) sastoji se od predstavnika državnog organa koji raspisuje konkurs i eksperata koje imenuju Agencije. Sastav komisije za izbor se razlikuje zavisno od nivoa vlasti i varira od tri do pet članova. Isto tako, zakoni stoje na principu da je zabranjena bilo kakva diskriminacija prilikom zasnivanja radnog odnosa u javnim službama.

Međutim, postoji zakonska „mogućnost“ da se politički uticaj u javnom sektoru realizuje, a da se pri tome formalno poštuje Zakon o administrativnoj službi u upravi. Iskorištena je zakonska opcija imenovanja savjetnika, koji se imenuju samo za vrijeme trajanja mandata izabranog službenika koji ih je imenovao i koji nisu državni službenici. „Činjenica da savjetnici za svoj rad odgovaraju isključivo osobi koja ih je imenovala, učinili su savjetnike omiljenim kadrovskim rješenjem za prevazilaženje problema lojalnosti i nemogućnosti adekvatne kontrole profesionalne administracije.“¹⁷³ Na ovaj način savjetnici formiraju „neku vrstu paralelnog administrativnog servisa koji je u potpunosti lojalan i odgovoran ministrima i rukovodiocima, a van nadležnosti Agencije za državnu službu.“¹⁷⁴

Poseban izvještaj Ombudsmena FBiH o kršenju ljudskog prava jednakog pristupa službama navodi da: „U nizu tih slabosti prisutna je glomazna i neracionalna organizacija, neadekvatna stručna osposobljenost

zaposlenih, tako da u ukupnom broju zaposlenih sa visokim procentom učestvuju kadrovi sa SSS, što se nužno odražava na zapošljavanje većeg broja od stvarnih potreba, na neprofesionalnost u radu koja je praćena korupcijom, a u manjim mjestima i u ispolitiziranosti kadrova...“¹⁷⁵

Istovremeno, iako je uvedena institucija konkursa za upražnjeno radno mjesto u javnoj službi, komisija za odabir kandidata često unaprijed dobija instrukcije svojih pretpostavljenih na koji način da obave bodovanje kandidata, tj. kojem kandidatu će se putem Agencije ponuditi posao. Pojedini članovi takvih komisija diskretno bi odbijali ovako ponižavajuću funkciju¹⁷⁶. Tako je namješteno popunjavanje slobodnih radnih mjesta praktično samo dobilo pokrov zakona i pečat reforme administrativnog aparata.

Postoje li propisi koji zahtjevaju političku nezavisnost javnih službenika? Da li se poštuju?

DJELIMIČNO – Zakoni o administrativnoj službi u upravi propisuju da državni službenici iskazuju profesionalnu nepristrasnost, te da u obavljanju poslova treba da se pridržavaju „ustavno-pravnog poretka i zakona u BiH“¹⁷⁷, te da državni službenik „ne može član upravnih i drugih odbora političkih stranaka i da ne smije slijediti instrukcije političkih stranaka“¹⁷⁸. Slične odredbe sadrže i entitetski zakoni o administrativnoj službi u upravi. Pored toga, Zakon o administrativnoj službi u upravi RS propisuje da je povreda radnih dužnosti, između ostalog i „izražavanje ili zastupanje političkih opredjeljenja u izvršavanju zadataka i poslova u organu državne uprave“¹⁷⁹. Zakon na nivou BiH i na nivou FBiH ne sadrže slične odredbe.

Kodeks ponašanja državnih službenika RS¹⁸⁰ navodi da će „državni službenik obavjestiti neposrednog rukovodioca o pripadnosti udruženju ili organizaciji [...]; državni službenik neće obavezivati ostale zaposlene na članstvo u udruženjima ili organizacijama, niti će ih na to navoditi obećavajući im napredovanje u poslu (član 4); državni službenik u vrijeme izborne kampanje neće preduzimati aktivnosti koje bi dovele u pitanje političku nepristrasnost državnog službenika (član 5)“.

Početak procesa donošenja zakonodavstva u vezi sa osnivanjem Agencija za državnu upravu i procesa profesionalizacije uprave dogodio se u vrijeme opštih izbora 2002.g.: „socijaldemokratske stranke iskoristile su (i djelimično uticale na) sporost u formiranju nove vlasti da bi izvršile veliki broj imenovanja na novo-profesionalizirana mjesta za vrijeme trajanja tehničkog mandata. Kada su nacionalne stranke konačno preuzele vlast, našle su se u poziciji da osim imenovanja ministara nisu mogle napraviti gotovo nikakve promjene u ministarstvima i drugim tijelima uprave“¹⁸¹.

„Za državne službenike [opšti] izbori [u 2006.g.] su drugačiji od prethodnih, jer će prema novom Zakonu i njegovim posljednjim izmjenama državni službenici ostati na svojim radnim mjestima bez obzira na rezultate izbora. Ali to znači da ćemo svi mi, kao državni službenici imati novu dužnost da postupamo profesionalno i ostanemo politički nepristrasni u toku političke kampanje.“¹⁸²

Apsurd BiH je i to da se poštuju nacionalne kvote pri popunjavanju upražnjenih mjesta u javnoj upravi, a da se o 'pozitivnoj diskriminaciji' ne može obavijestiti kandidate. Tako npr. ukoliko za određeno radno mjesto prema kvotama treba da bude zaposlen Bošnjak, ni na jedan način se ne mogu spriječiti Srbi i Hrvati od učešća u veoma kompleksnom i skupom konkursu, te se postavljanjem nemogućih uslova kandidatima, pokušavaju eliminisati oni 'nepoželjne' nacionalne pripadnosti.

Koji propisi regulišu imenovanja? Da li se poštuju?

Zakoni o administrativnim službama u upravi regulišu postupak imenovanja. Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH uređuje se pravni status državnih službenika u zajedničkim institucijama. Zakonom o državnoj službi u institucijama FBiH uređuje se radno pravni status državnih službenike na federalnom nivou, u kantonima, gradovima i općinama, dok je Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS regulisano samo pitanje zapošljavanja na nivou Entiteta, dok je pitanje zapošljavanja na nivou gradova i opština regulisano Zakonom o lokalnoj samoupravi.¹⁸³

Ne postoji drugi način zasnivanja radnog odnosa u organima uprave osim kroz proceduru internog oglasa i javnog konkursa. Agencija za državnu upravu RS je u toku 2005.g. „raspisala 58 javnih konkursa i tri interna oglasa za popunu 142 radna mjesta državnih službenika. Poništeno je 7 javnih konkursa za popunu 10 radnih mjesta, od čega je 5 javnih konkursa za popunu 7 radnih mjesta poništeno na zahtjev organa državne uprave, a 2 javna konkursa za popunu tri radna mjesta poništena su na zahtjev Vlade RS.“¹⁸⁴

Koliki je postotak političkih imenovanja među civilnim službenicima i činovnicima u javnom sektoru?

Zakoni o administrativnoj službi u upravi prave razliku između pojedinih kategorija državnih službenika, sa stanovišta ko donosi odluku o njihovom imenovanju, nakon provedenog javnog konkursa. Tako, prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH rukovodeće državne službenike (sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom, te pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor) imenuje Savjet ministara BiH, dok ostale državne službenike (šef unutrašnje organizacione jedinice, stručni savjetnik, viši stručni savjetnik i stručni saradnik) postavlja Agencija¹⁸⁵. U FBiH „Državnog službenika postavlja rukovodilac organa državne službe, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije s liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs.“¹⁸⁶

U RS imenovanje rukovodećih državnih službenika u organima državne uprave (pomoćnika ministra, sekretara ministarstva, rukovodioca uprave i upravne organizacije, zamjenika i pomoćnika rukovodioca uprave i upravne organizacije) vrši Vlada na osnovu javnog konkursa, a na prijedlog Agencije¹⁸⁷. „Obezbeđivanje stabilne administrativne strukture zasnovane na struci i profesiji, politički nezavisne koja treba da služi svakoj demokratskoj izabranoj Vladi i građanima RS“¹⁸⁸ moto je Agencije u RS. Nasuprot takvih deklarativnih stavova, stoje i brojna imenovanja prije same primopredaje vlasti, pri čemu odlazeći

pojedinci na politički postavljenim funkcijama, sami sebe zapošljavaju u javnoj upravi, kako ih dolazeća vlast ne bi mogla smijeniti.

Da li se propisi i praksa zapošljavanja/unapređenja zasnivaju na zaslugama?

DJELIMIČNO – Unapređenje državnog službenika na više radno mjesto bilo u okviru istog organa ili drugog organa vrše se isključivo javnim konkursom. „Zapošljavanje i unaprijeđenje profesionalne karijere državnog službenika se temelji na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti“¹⁸⁹, navodi se u Izvještaju o radu Agencije na nivou BiH.

Pored toga, zakonom je propisana i procedura ocjene rada državnih službenika a koja služi kao jedan od kriterijuma za unapređenje. Agencija za državnu upravu RS usvojila je Pravilnik o ocjenjivanju i napredovanju državnih službenika¹⁹⁰ Pravilnikom je predviđeno da rukovodilac organa uprave vrši ocjenu rezultata rada državnog službenika, te daje svoja opšta zapažanja. Međutim, praksa ne odgovara u cjelosti ovim principima i niti jedan organ vlasti još nije postigao punu profesionalnost pri zapošljavanju ili promociji kadrova, te nepotizam, stranački uticaji ili poznanstvo sa pretpostavljenima još uvijek mogu obezbjediti privilegije unutar službe.

Postoje li pravila za sprečavanje nepotizma? Kronizma? Da li su efikasna?

DJELIMIČNO – Zakoni koji regulišu administrativnu službu u upravi nigdje izričito ne spominju nepotizam, ali ako se pođe od osnovnog principa na kojima počivaju ovi zakoni „profesionalna sposobnost“, te drugim principima: javni konkurs, nediskriminacija, časnost i objektivnost u ispunjavanju svojih obaveza, te obaveza državnih službenika da „ne traže i ne prihvataju za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, beneficiju, naknadu u novcu, uslugama i slično“¹⁹¹, onda se može zaključiti da zakoni ne dozvoljavaju takvu praksu.

Pored toga, Etički kodeks za državne službenike u FBiH¹⁹² u članu 6 navodi da „državnom službeniku nije dozvoljeno primanje poklona od trećih lica“, dok Kodeks ponašanja državnih službenika RS¹⁹³ predviđa da „državni službenik neće tražiti, ni za sebe ni za druge, niti će prihvatiti, čak ni u svečanim prilikama, darove ili neku drugu korist, od lica koja su ostvarila svoja prava ili izbjegla obavezu na osnovu odluke organa državne uprave u kojem radi. Državni službenici neće tražiti darove ni za sebe, ni za druge, niti će prihvatiti neku drugu korist od podređenih ili srodnika podređenih“ (Član 3).

Prema istraživanju magazina Dani, koje se odnosi na stanje na Univerzitetu Sarajevo, a vezano za zapošljavanje potomaka univerzitetskih radnika, profesora i političara, navodi se da „većina domaćih političara su u isto vrijeme i univerzitetski profesori koji 'vedre i oblače' matičnim fakultetima. Ne samo oni, nego i njihova djeca, koja će, kako stoje stvari, naslijediti njihove fakultetske fotelje“. Magazin navodi da je opšta pojava na Univerzitetu Sarajevo da profesori zapošljavaju svoju djecu ili bliske rođake na

fakultetima kao asistente, otvarajući im, na taj način, mogućnost akademske karijere u odnosu na druge studente koji nemaju bliske srodnike na fakultetima¹⁹⁴.

U vezi kronizma, iako se taj termin eksplicite ne koristi, Kodeks ponašanja državnih službenika RS predviđa da: „državni službenik neće nuditi darove ili neku drugu korist nadređenim ni rođacima nadređenih, niti licima iz njihovog neposrednog životnog okruženja“ (Član 3)¹⁹⁵.

Prema istraživanju PrismResearch iz 2006 na pitanje „Koliko su efikasni mehanizmi za zaštitu javnih službenika i javnosti od prakse podmičivanja?“, 83% ispitanih smatra da su rješenja kojima su dužnosnici i javnost štite od mita malo ili nimalo efikasna¹⁹⁶. „Veliki problem predstavlja i neadekvatna komunikacija između javnih službi na višim i nižim nivoima vlasti, nepotizam u upošljavanju službenika, ne stručnost osoblja i nedovoljna angažovanost javnih službi u vođenju uredne evidencije i statistika. Uočljiv je i veoma nizak nivo kritičke autorefleksije i unutrašnje kontrole i nadzora, o čemu govori i činjenica da je jedino institucija Ombudsmena FBiH u svom izvještaju o stanju ljudskih prava u FBiH iz 2003.g. istakla, između ostalog, da se u postupanju s građanima državni službenici ponašaju bahato.“¹⁹⁷

Koja pravila regulišu trajanje mandata? Da li se poštuju?

Zakonima o državnoj upravi propisano je da državni službenici zasnivaju radni odnos na neodređeno vrijeme, do ispunjavanja uslova za penzionisanje¹⁹⁸. Pod određenim okolnostima, radni odnos u organima uprave se može zasnovati i na određeno vrijeme (zamjena za privremeno odsutnog radnika). Radni odnos može prestati, pored gornjeg uslova, samo pod uslovima predviđenim zakonom: dobrovoljno istupanje, trajna nesposobnost za rad, negativna ocjena rada, otpuštanje kao posljedica disciplinskog postupka i izricanje pravosnažne presude za teže krivično djelo i izdržavanje kazne zatvora duže od šest mjeseci.

Prilikom prvog zaposlenja u organima državne uprave, novi zaposlenik prolazi kroz period probnog rada. Probni rad u institucijama BiH traje u pravilu 12 mjeseci, u FBiH, u pravilu šest mjeseci, a u organima uprave u RS od 30 do 60 dana, zavisno od vrste i složenosti poslova. Neposredno nadređeni državni službenik je nadređen državnom službeniku koji se nalazi na probnom radu, i odgovoran za davanje ocjene o radu. U slučaju da je ocjena rada zadovoljavajuća, institucija potvrđuje postavljanje državnog službenika, dok u slučaju nezadovoljavajuće ocjene institucija razriješava dužnosti državnog službenika, s tim da tako razriješen državni službenik ima pravo tražiti preispitivanje odluke o razriješenju.¹⁹⁹

Imajući u vidu da se disciplinski postupak vodi unutar svakog pojedinog organa uprave, a koji postupak sprovodi disciplinska komisija imenovana od strane starješine organa, ne postoje relevantni zbirni podaci o tome da li organi uprave poštuju pravila koja se tiču trajanja mandata državnih službenika.

U kojoj mjeri je civilna služba/javni sektor uredila svoj rad ili se izuzetno posvetila pitanjima integriteta, transparentnosti i dobre vladavine? Postoje li dokazi za to?

„Studija izvodljivosti za BiH je identifikovala potrebu da BiH osigura funkcionalnu državu, jer samo jedinstvene, funkcionalne države mogu uspješno pregovarati o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Kako bi pregovori za SPP bili uspješni, u Studiji izvodljivosti je naglašena potreba da BiH urgentno i odlučno provede dalje reforme administracije. Reforma javne uprave u BiH se bazira na profesionalizaciji državne službe i razvoju ljudskih potencijala kroz stalno usavršavanje državnih službenika da odgovore novonastalim potrebama.“²⁰⁰ „Agencija je odgovorna za [...] ustanovljavanje i promovisanje najviših standarda, pravila i procedura u upravljanju državnom upravom.“²⁰¹ Međutim, naspram zvaničnih stavova stoji i nezavisna ocjena koja tvrdi da „gledano na ukupno stanje u administraciji, može se reći da ona nije dobra uprava u službi građana. Mnogi službenici još uvijek nastupaju prema građanima sa pozicije vlasti.“²⁰² Samim pogledom na website Agencije, uočljiv je velik broj seminara i obuka za pripadnike javnih službi, a i transparentnost rada je poboljšana, što se traži i od zaposlenih. Prijem novih radnika je već preko godinu dana predmetom konkursa i na nivou zajedničkih institucija i u Entitetima. Međutim u praksi je zapošljavanje i dalje često predmetom dogovora i namještanja rezultata popunjavanja konkursa.

2. Resursi/struktura

Koji broj institucija čini agencije javnog sektora? Navedite ključne institucije.

Postoje dakle tri Agencije za državnu upravu (na nivou BiH i dvije na nivoima Entiteta: RS i FBiH). Zanimljivo je napomenuti da ove Agencije, osim zajedničkih principa na kojima su osnovane, nisu formalno pravno povezane, niti Agencija za državnu upravu BiH ima bilo kakvu administrativnu ili upravnu (misli se na žalbeni postupak) kontrolu nad entitetskim agencijama.

Koliki je budžet/broj osoblja ovih ključnih institucija?

Zavisno od nivoa vlasti, Agencije za državnu upravu se finansiraju iz budžeta koji finansira taj nivo vlasti. Tako se npr. Agencija za državnu upravu BiH finansira iz budžeta zajedničkih institucija, dok se entitetske agencije finansiraju iz budžeta Entiteta. Za 2006.g. Agenciji za državnu upravu BiH, je prema budžetu institucija BiH pripalo 874.489 KM ili 0,091% budžeta, Agenciji za državnu upravu RS pripalo je 656.925 KM ili 0,062% budžeta RS, a Agenciji za državnu upravu FBiH pripalo je 1.747.906 KM ili 0,15 % budžeta FBiH.²⁰³

Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji Agencija ili Uredbama definisana su pitanja broja zaposlenih u Agencijama i bliži detalji o unutrašnjoj organizaciji (sektori, povremena radna tijela). Agencija za državnu upravu FBiH ima 45 zaposlenih, dok Agencija za državnu upravu RS ima 9 zaposlenih (od 12 sistematizovanih radnih mjesta).

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovodi javni sektor?

Budžetski proces koji reguliše javni sektor ne razlikuje se od procesa koji se odnosi na druge korisnike budžeta (zakonodavna vlast, sudska vlast itd.). Tako je npr., Zakonom o budžetskom sistemu RS²⁰⁴ propisano da do 01. 09. svake godine budžetski korisnici dostavljaju Ministarstvu finansija zahtjeve za narednu fiskalnu godinu. Do 15. 10. Ministarstvo finansija dostavlja nacrt budžeta, do 05. 11. Vlada usvaja nacrt budžeta, a Narodna skupština treba da usvoji budžet do 15. 12. za iduću fiskalnu godinu.

Imaju li javni službenici na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

NE – Sva plaćanja vezana za transakcije sa budžetima realizuju se, isključivo, kroz trezore, tako da ne postoji zakonska mogućnost da javni službenici imaju legalan pristup fondovima za koje ne postoje nalozi za isplatu.

Međutim, važno je napomenuti da je reforma javne uprave recipijent značajne međunarodne tehničke pomoći, među kojima prednjači britanska vlada (DfID) i Evropska Unija, koje već godinama finansiraju stvaranje profesionalne administracije i jačanje Agencija (BiH i RS).

Koje agencije su uključene u javnu potrošnju, a nisu javne institucije (npr. kvazi vladine agencije ili javno privatna partnerstva)? Ko troši javni novac osim javnog sektora?

Budžetima je predviđeno davanje grantova ne-javnim institucijama. Na primjer, Zakon o budžetu RS za 2006.g. u stavci „tekući grantovi, sufinansiranje i namjenska izdvajanja iz Budžeta RS“, obezbjeđen je grant sportskim organizacijama u iznosu od 2.569.908 KM, a koji grant se realizuje kroz nadležno ministarstvo. Isto tako, grant nerazvijenim opštinama u RS u iznosu od 3.000.000 KM, a koji se realizuje kroz Ministarstvo uprave i lokalne samouprave.

3. Odgovornost

Koji zakoni/propisi regulišu nadzor civilnih službi/agencija javnog sektora? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Zakonima o administrativnoj službi u upravi je regulisan rad Agencija za državnu upravu. Agencija za državnu upravu BiH „podnosi godišnji izvještaj o radu i plan rada za narednu godinu Savjetu ministara na odobravanje.“²⁰⁵ Slične odredbe sadrže i entitetski zakoni o agencijama za državnu upravu, s tim da entitetske agencije svoje izvještaje podnose entitetskim vladama. Pored toga „ministarstva i upravne organizacije dužni su o svom radu i stanju u upravnim područjima iz svog djelokruga rada za svaku kalendarsku godinu podnijeti izvještaj o radu. Izvještaj se podnosi Savjetu ministara“²⁰⁶. Navedenim

zakonima vrši se tzv. upravno nadgledanje aktivnosti organa uprave, a prije svega vezano za primjenu materijalnih propisa i zakona koji regulišu postupak (Zakon o opštem upravnom postupku).

Sa druge strane, Zakonima o reviziji finansijskog sektora (jedan zakon na nivou BiH i dva zakona na nivou Entiteta) osnovane su službe za reviziju javnog sektora, a koje imaju „cilj da objektivnim, nezavisnim i pravovremenim revizorskim izvještajima o javnim računima utičemo na povećanje ekonomičnosti, efikasnosti i zakonitosti trošenja državnog novca od strane državnih i javnih institucija i podstiču razvoj zdravog finansijskog upravljanja“²⁰⁷. Više o tome u poglavlju o službi glavne revizije.

Postoje li propisi za nadzor revizije? Da li se revizija nadzire u praksi?

DA – „U obavljanju svoje funkcije...generalni revizor ne podliježe usmjeravanju niti kontroli od bilo kojeg lica ili institucije.“²⁰⁸ Službe revizije imaju obavezu da svoje izvještaje dostavljaju parlamentima, a mogu izvještaje dostaviti vladi, nadležnom tužilaštvu i ministarstvima unutrašnjih poslova.

Parlamentarni odbor (Parlamentarne skupštine BiH) za finansijsku i ekonomsku politiku može imenovati nezavisnog kontrolora kvaliteta koji vrši pregled rada kancelarije generalnog revizora da bi utvrdio da li je taj rad u skladu sa zakonom, odobrenim standardima revizije i međunarodno prihvatljivim kvalitetom revizije. Kontrolor kvaliteta će biti međunarodno priznata organizacija sa stručnošću u radu institucija za reviziju²⁰⁹. Takva kontrola nije vršena.

Postoji li administrativna kontrola odluka pojedinačnih javnih službenika?

DJELIMIČNO – Na osnovu Zakona o državnoj službi u upravi, Agencije za državnu upravu su donijele Pravilnike o postupku ocjenjivanja i unapređivanja državnih službenika²¹⁰. Državni službenik prolazi kroz postupak ocjenjivanja najmanje jednom u 12 mjeseci. Pravilnicima su propisane ocjene koje državni službenik može dobiti prilikom ocjenjivanja: „ne zadovoljava, zadovoljava, uspješan, naročito uspješan“. Ukoliko je ocjena rada negativna državni službenik u cilju poboljšanja stručnog znanja prolazi kroz dodatni program stručnog osposobljavanja. Pozitivna ocjena predstavlja osnovu za unapređenje u službi. državni službenik dva puta uzastopno dobije ocjenu „ne zadovoljava“ pokreće se, su skladu sa zakonom, postupak razriješenja državnog službenika.²¹¹

Koga, po zakonu, agencije javnog sektora moraju izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela?

Zavisno od statusa javnih agencija definisana je i njihova odgovornost. Ako se javne agencije definišu kao samostalni organi uprave, oni su za svoj rad odgovorni vladi kojoj pripadaju. Tako, na primjer uprave za geodetske i imovinske pravne poslove (na nivou Entiteta), kao samostalna uprava za svoj rad odgovara entitetskoj vladi. Sa druge strane, poreske uprave su u sastavu ministarstva finansija i prema tome, za svoj rad odgovaraju ministru finansija. Ministarstva odgovaraju vladama, a vlade parlamentima koji su ih

izabrali. Ovde se radi isključivo o političkoj odgovornosti koja se reflektuje kroz podršku vladi u parlamentu kao davanje ili uskraćivanje podrške vladi kroz redovne izbore.

Da li su obavezne konsultacije sa javnosti po pitanju rada ključnih agencija javnog sektora? Da li se ove konsultacije odvijaju u praksi?

Zakonski principi na kojima počiva javni sektor su, pored ostalog i „transparentnost i javnost“²¹². Osim ovih principa, zakoni o agencijama o državnoj upravi ne sadrže druge odredbe koji regulišu pitanja javnosti rada javnog sektora (npr. traženje izvještaja o radu agencije).

Sa druge strane, drugi propisi propisuju obavezu agencija javnog sektora da konsultuje javnost prilikom donošenja pojedinih odluka. Tako, na primjer poslovnica o radu Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH predviđena je procedure (u postupku donošenja zakona) da o prijedlogu zakona o kome se raspravlja treba da daju mišljenje i druga zainteresovana tijela, stručne institucije i pojedinci (stručna i opšta javnost), može se naložiti javno saslušanje ili javna rasprava o prijedlogu zakona o pitanju. Rasprava može trajati 15 ili 30 dana, po potrebi. U toku javne rasprave zainteresovana javnost izraziće svoje mišljenje o pitanjima vezano za prijedlog zakona u pitanju. Konačno, komisija koja sprovodi javnu raspravu dostaviće svoj izvještaj nadležnom domu parlamenta²¹³.

Pored toga, i neki drugi zakoni propisuju obavezu javnog sektora da konsultuje javnost prilikom donošenja određenih odluka. Tako, na primjer prema Zakonu o koncesijama²¹⁴ rad komisije (koja ima nadležnost da donese odluku o dodjeljivanju koncesije) je javan. Komisija može da održi javnu raspravu o pitanjima iz svoje nadležnosti ako je to u interesu javnosti. Interesantno je napomenuti da sama komisija utvrđuje da li je neko pitanje iz njene nadležnosti u „javnom interesu“²¹⁵, te da komisija „može“, a ne „mora“ da održi javnu raspravu. Konačno, u Zakonu ne postoje odredbe koje obavezuju komisiju da prihvati rezultate javne rasprave prilikom donošenja odluke o koncesiji. Istina, odluke komisije moraju da imaju obrazloženje, ali se obrazloženja komisije ne objavljuju, niti su javnosti dostupni ugovori o koncesijama.

4. Mehanizmi integriteta

Postoje li kodeksi ponašanja za javne službenike? Kakav je njihov pravni status? Postoje li dokazi njihove efikasnosti?

DA – Pored obaveza ponašanja državnih službenika regulisanim zakonom, Agencije za državnu upravu donijele su i Kodekse ponašanja državnih službenika. Ciljevi donošenja Kodeksa je „da državni službenik, kao personifikacija organa državne službe, svojim ponašanjem štiti javni i privatni interes zasnovan na ustavu i zakonu i tako doprinosi jačanju uloge i ugleda državne službe“²¹⁶. Prilikom postupanja vezanim za upravne predmete te postupanja van državne službe, državni službenici su dužni da se pridržavaju

odredaba kodeksa. Svi zaposleni u organu državne službe, kao i državni službenik koji se prvi put zapošljava, obavezni su potpisati akt da su upoznati sa sadržajem Kodeksa.

Prema istraživanju javnog mnjenja Agencije Prizma iz aprila 2005.g. na temu nivoa povjerenja građana u javne službe, na pitanje „kakvo povjerenje imate u javne službe?“, odgovor „Nikakvo“ dalo je 20,4% ispitanih za institucije BiH, 20,6% za institucije FBiH, 20,3% za institucije RS i 18,1% za institucije Distrikta Brčko.²¹⁷

Da li se ovi kodeksi ponašanja odnose na nivoo čitave države, lokalni nivo ili za pojedine sektore? Postoje li pravila o sukobu interesa? Da li su efikasna?

Kodeksi ponašanja državnih službenika ne postoje na nivou sektora, već se primjenjuju na različitim nivoima vlasti. Kodeks etike koji važi u FBiH primjenjuje se za sve nivoe vlasti u FBiH (Entitet, kanton, grad i općine), dok je u RS od strane Ministra uprave i lokalne samouprave donešen poseban Kodeks ponašanja službenika jedinice lokalne uprave²¹⁸, a koji se primjenjuje na službenike zaposlene u lokalnoj upravi (gradovi i opštine). Naime, Zakon o administrativnoj službi RS se odnosi samo na nivo RS, (pa tako i Kodeks koji je usvojila Agencija za državnu upravu RS važi samo državne organe na nivou Entiteta), dok je status službenika zaposlenih u lokalnoj upravi regulisan Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Zakoni o administrativnoj službi i kodeksi sadrže pojedine odredbe koje se tiču sukoba interesa (pokloni i koristi, članstvo u strankama udruženjima i drugim organizacijama, dostupnost finansijskih primanja-zarada, proratne aktivnosti). Pored toga, Savjet ministara BiH donijelo je Odluku o slučajevima u kojim se može dati odobrenje državnom službeniku da obavlja dodatnu aktivnost²¹⁹. Odluka reguliše slučajeve pod kojim uslovima državni službenik zaposlen u institucijama BiH može obavljati dodatnu aktivnost za koju se plaća naknada. „Dodatna aktivnost može se obavljati pod uslovom da ista nije prema propisima nespojiva sa dužnostima državnog službenika i da je u skladu sa Odlukom.“²²⁰

Pored toga, Zakoni o administrativnoj službi upravi propisuju pojedine uslove koji se odnose na nespojivost pozicije državnog službenika. Tako je propisano da „državni službenik ne može obavljati dužnost, aktivnost ili biti na položaju koji dovodi do sukoba interesa sa njegovim službenim dužnostima, a naročito ne može obavljati dodatnu aktivnost za koju se plaća naknada, osim u slučaju kada je to odobrio ministar ili rukovodilac upravne organizacije“²²¹.

Postoje li pravila (uključujući registrovanje) o primanju poklona i pružanju usluga?

DA – Kako je već gore navedeno, od državnih službenika se očekuje da „ne traže ni prihvaćaju za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, beneficiju, naknadu u novcu uslugama i slično²²²“. Isto tako, etičkim kodeksima strogo je propisano da državni službenici ne smiju za svoj rad da primaju bilo kakve poklone,

beneficije ili dobiti, bilo u novcu ili uslugama, a nepoštovanje kodeksa može da predstavlja i disciplinski prekršaj.

Ako postoje, da li se ovi registri ažuriraju? Ko ih ažurira?

NE – Ne postoje bilo kakve evidencije u kojima se registruju, eventualni, pokloni koje primaju državni službenici.

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja po isteku funkcije? Da li se poštuju?

DJELIMIČNO – Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (član 16) sadrži ograničenja u zaposlenju poslje javne službe. „Državni službenik koji je razriješen sa dužnosti u roku od dvije godine od dana razriješenja ne može se zaposliti kod poslodavca kojem je bio redovni pretpostavljeni, odnosno ne može se zaposliti u firmi nad čijem je radom provodio redovan nadzor²²³“. Ovdje treba naglasiti slijedeće: prvo, ova zabrana se odnosi samo na državnog službenika koji je „razriješen“, a ne i na državnog službenika koji je dobrovoljno napustio državnu službu. „Razriješava se“ samo u slučajevima, recimo izricanjem disciplinske mjere prestanka radnog odnosa zbog disciplinskog prekršaja ili dobijanjem negativne ocjene dvije godine uzastopno. Drugo, „razriješenom“ državnom službeniku se zabranjuje da se, u roku od dvije godine, zaposli kod poslodavca kome je bio redovni pretpostavljeni. Ovo je situacija kada je i „poslodavac“ bio podređeni državni službenik „razriješenom“, a sada ima svoj privatni poslovni entitet. Znači, „razriješenom“ državnom službeniku nije zabranjeno da pokrene svoj posao, pa čak i u istoj grani koju je svojim radom u državnoj službi kontrolisao, već se ta zabrana odnosi samo na zapošljavanje na striktno zabranjenom mjestu. Treće, zabrana zapošljavanja „razrešenog“ državnog službenika u firmi koju je redovno nadzirao ima smisla, ali onaj državni službenik koji nije „razriješen“ može se bez problema zaposliti u firmi nad kojom je imao nadzor, što je loše rješenje.

5. Transparentnost

Kojim propisima o objelodanjivanju podataka se rukovodi javna služba?

„Državni službenik je dužan da prilikom svog postavljenja, odnosno imenovanja predoči sve podatke o imovnom stanju, kao i informacije o djelatnostima i funkcijama članova uže porodice.“²²⁴ Ovi podaci čuvaju se u evidenciji Registra državne službe u skladu sa propisima o zaštiti podataka.

Moraju li javni službenici objelodaniti svoju imovinu? Da li se to poštuje? Ko se nadzire?

DA – Kako je navedeno u prethodnom pitanju, državni službenici moraju otkriti podatke o svom imovinskom stanju (i imovinskom stanju članova uže porodice)

Da li ovi podaci moraju biti javno dostupni? Da li se to poštuje?

NE – Zakon o zaštiti ličnih podataka²²⁵ reguliše pitanje, između ostalog, i dostupnosti podataka o državnim službenicima javnosti. Bez saglasnosti državnog službenika, treća lica nisu u mogućnosti da imaju pristup ovim podacima. Pored toga, i Zakon o slobodi pristupa informacijama²²⁶ ima prilično restriktivne uslove koji se odnose na pristup ličnim informacijama. „Nadležni javni organ će utvrditi izuzetak kada opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju lične interese koje se odnose na privatnost trećeg lica²²⁷”. Odlukom o utvrđivanju izuzetaka od objavljivanja informacija i određivanju tajnosti podataka iz Centralnog registra osoblja koju je donio rukovodilac Agencije za državnu službu BiH 18. 05. 2004.g.²²⁸ propisano je da se za pojedine lične podatke iz Centralnog registra osoblja koji vodi Agencija za državnu upravu u odnosu na državne službenike, utvrđuje izuzetak od objavljivanja i određuje se tajnost svih ličnih podataka u Centralnom registru osoblja²²⁹. Propisan je izuzetak koje se informacije mogu dobiti: prezime, očevo ime i ime državnog službenika, radno mjesto na koje je službenik postavljen, institucija u kojoj je postavljen i drugi podaci koji se sadrže lične podatke.

Moraju li procedure i kriterijumi za administrativne odluke biti objelodanjeni (npr. dodjela dozvola, zajmova, građevinskih dozvola, oporezivanje) Da li se to poštuje?

NE – Pojedinačne odluke kojima se odlučuje o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica ne objavljuju se. Prema Zakonu o opštem upravnom postupku, organ uprave mora donijeti obrazloženo rješenje a po zahtjevu fizičkog ili pravnog lica. Znači, stranka u pitanju čiji je zahtjev usvojen ili odbijen upoznata je sa razlozima zašto je upravni organ prihvatio njen zahtjev ili zašto ga je odbio, ali tzv. opšta javnost nije upoznata sa pojedinačnim slučajevima. Protiv rješenja o, recimo, odbijanju izdavanja građevinske dozvole, nezadovoljna stranka ima pravo žalbe. Protiv konačnih upravnih akata moguće je pokrenuti proceduru pred nadležnim sudom (upravni spor)

U kojoj mjeri postoje odredbe o elektronskom poslovanju javne službe, na primjer o upotrebi interneta? Da li su ove odredbe značajno uticale na rad javne službe?

Rukovodilac Agencije za državnu upravu BiH donio je 20. 10. 2004.g. Pravilnik o prihvatljivom korištenju interneta od strane zaposlenika Agencije za državnu službu²³⁰. Međutim, ovaj Pravilnik se odnosi samo na zaposlenike BiH Agencije za državnu upravu, dok ne postoje slični dokumenti koji regulišu pitanje upotrebe interneta u ostalim organima. Pored toga, Agencija za državnu upravu BiH, u saradnji sa UNDP pokrenula je krajem 2005.g. projekat E-Government²³¹. Cilj ovog projekta je procjena trenutnog stanja organa uprave vezano za korištenje i davanje preporuka u pogledu upotrebe informaciono-komunikacionih tehnologija u svrhu pružanja servisa građanima i biznisima elektronskim putem. Imajući u vidu da se radi o relativno novom projektu, prerano je donositi zaključke o uticaju korištenja informacione tehnologije i interneta na efikasnost rada državne uprave.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Postoje li odredbe o ukazivanju na nezakonito ponašanje u civilnoj službi/javnom sektoru? Da li se primjenjuju?

Službena i odgovorna lica u svim organima vlasti, javnim preduzećima i ustanovama dužna su da prijave krivična djela o kojima su obavještena ili o kojima imaju saznanja. Radi se o krivičnim djelima protiv službene ili odgovorne dužnosti (poznatim kao krivična djela protiv korupcije). U toj situaciji službeno ili odgovorno lice mora preduzeti mjere da se sačuvaju tragovi krivičnog djela i drugi dokazi. Prijava se podnosi policiji ili nadležnom tužiocu. Ako službeno ili odgovorno lice ne prijavi krivično djelo, može se izložiti krivično-pravnom gonjenju za krivično djelo: neprijavlivanje krivičnog djela ili učinioca²³². Pored toga, KZ BiH (kao i entitetski krivični zakoni) sadrži i krivično djelo odavanja službene tajne²³³, gdje službeno ili odgovorno lice u institucijama BiH čini krivično djelo ako neovlašteno drugom saopšti, preda ili na drugi način učini dostupnim podatke koji predstavljaju službenu tajnu, ili koja pribavlja takve podatke s ciljem da ih preda neovlaštenom licu.

Sa druge strane, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH²³⁴ traži od državnog službenika da u slučaju da primi naredbu od svog pretpostavljenog za koju smatra da je nezakonita, treba da izdavaocu naredbe skrene pažnju da je naredba nezakonita. Ako izdavalac naredbe ponovi naredbu, državni službenik ima pravo da zatraži pismenu potvrdu u kojoj se navodi identitet izdavaoca naredbe i precizan sadržaj naredbe. Ako i pored toga izdavalac naredbe potvrdi naredbu, državni službenik obavještava neposredno nadređenog izdavaocu naredbe i prinuđen je da je izvrši, osim u slučaju ako se ne radi o izvršenju krivičnog djela. U slučaju da naredba predstavlja krivično djelo, državni službenik može da odbije izvršenje naredbe i ima obavezu da prijavi slučaj nadležnom organu.

Iako postoji formalno-pravna obaveza prijavljivanja kako krivičnih djela i disciplinskih prekršaja, ne postoji relevantni izvori koji bi mogli potkrijepiti praksu podsticanja na denunciranje loše prakse/ponašanja u državnoj upravi. Samim tim što je organogramom predviđeno prijavljivanje korupcije prvoj pretpostavljenoj instanci, dovodi pojedinca u težak položaj, jer je često i pretpostavljeni upoznat sa protivzakonitim radnjama, ili u njima čak i sam učestvuje. Tek šef institucije može pokrenuti disciplinski postupak protiv zaposlenog.

Koji mehanizmi nadzora postoje za ove organizacije?

Postoje osnovna tri metoda nadzora nad radom organa državne uprave:

- kontrola zakonitosti upravnih akata: kroz žalbenu proceduru u upravnom postupku i kroz sudsku kontrolu konačnih upravnih akata – upravni spor (propisana zakonima o opštem upravnom postupku i zakonima o upravnim sporovima);

- inspekcijski nadzor u vezi primjene zakona: putem upravnih inspekcija. Ove inspekcije prate primjenu zakona o opštem upravnom postupku kada državni organi odlučuju o pravima i obavezama građana i pravnih lica; i
- administrativni nadzor nad radom organa uprave koji provode starješine organa uprave. Ovaj nadzor se manifestuje kroz primjenu pravila vezanih za poštovanje radne discipline i posebno primjenu kodeksa ponašanja državnih službenika.

Ko istražuje optužbe za korupciju počinjenu u javnom sektoru?

Zakonom o krivičnom postupku BiH²³⁵, kao i zakonima o krivičnom postupku Entiteta propisano je da se krivični postupak može pokrenuti i provesti samo po zahtjevu nadležnog tužioca (princip akuzatornosti). Pored nadležnog tužioca u istrazi vezanoj za navodnu korupciju učestvuju organi unutrašnjih poslova (policija) koja djeluje pod nadzorom tužioca i, na određeni način, sud putem sudije za prethodni postupak i sudije za prethodno saslušanje.

Koje sankcije su na snazi za javne službenike? Da li su ikada primjenjene?

Kako je već navedeno, protiv zaposlenih u državnoj upravi može se izreći krivično-pravne sankcije u slučaju vođenja krivičnog postupka i donošenja pravosnažne odluke kojim se državni službenik oglašava krivim (novčana kazna i kazna zatvora). Pored ovih kazni mogu se izreći i slijedeće krivičnopravne sankcije: uslovna osuda i izreći mjere bezbjednosti (npr. zabrana vršenja poziva djelatnosti ili dužnosti).

Nažalost, na zvaničnim internet prezentacijama najviših instancionih sudova u BiH (Sud BiH, Vrhovni sud RS, Vrhovni sud FBiH) ne mogu se pronaći statistički podaci o izrečenim presudama vezano za krivična djela protiv službene i odgovorne dužnosti (koje mogu počiniti državni službenici), već su dati samo opšti statistički podaci o radu sudova u krivičnom postupku, a koji se odnose na sva krivična djela.

Sa druge strane, zakoni o administrativnoj službi u upravi propisuju disciplinsku i materijalnu odgovornost državnih službenika. Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH²³⁶ propisane su disciplinske mjere, koje se nakon provedenog disciplinskog postupka mogu izreći državnom službeniku: pismena opomena, pismeni ukor, suspenzija prava učešća u javnim konkursima u državnoj službi u periodu od najduže dvije godine, kaznena suspenzija sa poslova i plate tokom perioda od dva do trideset dana, degradiranje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta i prestanak radnog odnosa u državnoj službi. Isto tako, članom 58. Zakona propisana je tzv. 'preventivna suspenzija', tj. situacija po kojoj se državni službenik odmah suspenduje ako je protiv njega donešena naredba o sprovođenju istrage za krivična djela korupcije ili krivična djela protiv službene ili odgovorne dužnosti ili ako se državni službenik nalazi u pritvoru. Državni službenik odgovoran je za materijalnu štetu koju u radu namjerno prouzrokuje državnom organu.²³⁷

Koliko uspješno se ova institucija bavila korupcijom kao internim problemom? A kao eksternim?

U BiH korupcija se tretira isključivo kao eksterni problem. Procenat percepcije korupcije je izuzetno visok. Globalni Indeks percepcije korupcije TI za 2005.g.²³⁸ pokazuje da se BiH nalazi na 88-96. mjestu od 159 zemalja. Pored toga, treba naglasiti da je percepcija korupcije uvijek najveći prema organima vlasti, generalno govoreći, sa kojima građani ostvaruju najveći stepen interakcije, a državna uprava je po svom karakteru vlast koja ima najviše kontakta sa građanima. U tom smislu su uloženi nedovoljni napori na suzbijanju korupcije, a Agencija nije postigla svoj cilj iskorjenjivanja ili barem smanjenja korupcije u javnoj upravi.

Da li su javni službenici bili pod istragom ili krivično gonjeni u posljednjih pet godina?

DJELIMIČNO – U toku 2005.g. MUP RS je podnio 117 krivičnih prijava protiv 174 lica a zbog osnova sumnje da su počinili krivično djelo zloupotreba položaja i ovlaštenja²³⁹. „Evidentirano je devet krivičnih djela podmićivanja i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne funkcije (isto kao i u februaru 2005.g.) i to: zloupotreba položaja ili ovlaštenja i nesavjestan rad u službi-porti, te krivotvorenje službene isprave, prevara u službi i primanje dara i drugih oblika koristi – po jedno.“²⁴⁰

„Od predmeta koji imaju poseban značaj, a to su djela protiv privrede, platnog prometa i službene dužnosti tužilaštva su u toku 2005.g. vodila ukupno 931 istragu protiv 1.401 lica. Okončano je 487 istraga protiv 637 lica (52,4%), tako da je na kraju godine ostalo neriješene 443 istrage.“²⁴¹

Kakve mogućnosti postoje za žalbe/zadovoljenje pravde građana?

Organi državne uprave su dužni da razmatraju predstavke, peticije i prijedloge koje im građani podnose, da postupaju po njima, i da ih o tome obavještavaju.²⁴² „Više od 30% pritužbi građana BiH upućenih Centru TI BiH za pružanje pravne pomoći odnosilo se na organe uprave, lokalne samouprave i drugih javnih službi.“²⁴³

Postoji li poseban pravni lijek koji se odnosi na procedure zaposlenja?

Postupak zasnivanja radnog odnosa u organima uprave može biti zasnovan na internom ili javnom oglasu. Ukoliko u instituciji postoji upražnjeno mjesto državnog službenika, institucija prvo interno oglašava ovo radno mjesto²⁴⁴. Ovdje se radi o tzv. internom premještaju u okviru istog organa uprave (samo ako se radi o upražnjenom mjestu stručnog saradnika sa srednjom stručnom spremom, prema članu 6. Pravilnika o jedinstvenim pravilima i proceduri provođenja javne konkurencije za zapošljavanje, imenovanje i postavljanje državnih službenika²⁴⁵). U svim ostalim slučajevim se vrši javno oglašavanje. Na osnovu podnesenih prijava, agencija za državnu upravu sprovodi postupak pismenog testiranja, a nakon toga obavlja razgovor-intervju sa kandidatom. Na kraju predsjednik komisije (u okviru agencija) saopštava

spisak uspješnih kandidata po redoslijedu uspješnosti, sa prijedlogom o izboru kandidata. Izborna komisija dostavlja agenciji dokumentaciju vezanu za izbor kandidata i agencija ocjenjuje da je postupak izbora kandidata proveden u skladu sa zakonom. Takođe, agencija donosi preporuku u pismenoj formi starješini organa da zaposli najboljeg predloženog kandidata. Protiv odluka agencije može se uložiti žalba Odboru državne službe za žalbe²⁴⁶. Odluke Odbora za žalbe su konačne, ali podliježu sudskom preispitivanju, zavisno od nivoa odbora (nivo BiH ili nivo Entiteta).

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je ova institucija/sektor ključni dio NIS države?

U sistemu podjele vlasti, osnovne funkcije izvršne vlasti realizuju se putem državne uprave. Novim zakonodavnim rješenjima državna uprava je postala relativno netaknuta izbornim procesom i promjenama zakonodavne i izvršne vlasti. Ako se pođe od uloge izvršne vlasti u odnosu na druga dva stuba državne vlasti (zakonodavna i sudska), te tendencije jačanja izvršne vlasti pogotovo u odnosu na zakonodavnu vlast, državna uprava kao glavni nosilac političkih i pravnih akcija izvršne vlasti predstavlja jedan od bitnih elementa u odnosu na druge stubove integriteta.

Sa kojim ostalim stubovima najviše saraduje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi?

Država uprava je u najvećoj interakciji sa izvršnom vlašću. Državna uprava, uopšte uzevši, i ne postoji izvan sistema izvršne vlasti. Formalno gledajući, državna uprava predstavlja pravni mehanizam pomoću koga, na izborima, izabrana izvršna vlast provodi svoju politiku i primjenjuje zakone i druge propise.

Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da saraduje?

Državna uprava bi trebala intenzivnije saradivati sa:

- Sudskom vlašću: vezano za izvršenje sudskih odluka donešenih u postupku upravnog spora (sudska kontrola upravnih akata), na taj način što bi efikasno i prema uputstvima suda riješavala o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica;
- Ombudsmenima: vezano za poštovanje ljudskih prava i poštovanjem preporuka ombudsmena;
- Civilnim društvom: u cilju stvaranja partnerskih odnosa sa civilnim društvom u cilju promocije demokratije kao oblika vladanja i principa vladavine prava;
- Poslovnom zajednicom: u cilju omogućavanja uslova za lakše i efikasnije obavljanje privrednih aktivnosti. Državna uprava bi trebala da u odnosu sa poslovnom zajednicom ima zadatak da istoj pomogne kako prilikom registracije, tako i prilikom obavljanja kontrolnih funkcija (inspekcijski i drugi nadzor), a ne da bude prepreka; i

- Lokalnom upravom i samoupravom: državna uprava bi trebalo da izvrši dodatni napor na harmonizaciji svojih aktivnosti sa organima lokalne uprave i samouprave u cilju kreiranja jedinstvenih politika i postupanja, kako se korisnici usluga državne uprave i lokalne uprave i samouprave ne bi suočavali sa problemom nejednakog tretiranja istih problema od strane državne uprave i lokalne uprave i samouprave.

Kakvu ulogu, ukoliko postoji, imaju javni službenici u odlukama o privatizaciji?

Prema postojećim zakonskim rješenjima u BiH, postupak privatizacije je nadležnosti vlada i Direkcije/Agencija za privatizaciju (na nivou RS, odnosno u FBiH i na nivoima kantona, te Agencija u Distriktu Brčko). Agencije za privatizaciju za svoj rad odgovaraju vladama, zavisno od nivoa vlade i agencije. Direktori agencija za privatizaciju i lica zaposlena u agencijama imaju status državnih službenika. Međutim sam postupak privatizacije pojedinog privrednog subjekta sprovode komisije (za tendersku prodaju, specijalne licitacije) koje imenuje direktor agencije²⁴⁷, a u kojima ne učestvuju državni službenici zaposleni u agenciji (koji eventualno mogu biti savjetnici komisija). Ne postoji bilo kakvi indikatori koji analiziraju uticaj državnih službenika na proces privatizacije.

Agencije za primjenu zakona

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Koje zakonske instrumente mogu koristiti policija i javni tužioci za istrage i gonjenje slučajeva korupcije/podmićivanja?

U posljednjih šest godina intenzivirane su reforme na izmjeni i doradi zakonskog okvira sa kojim bi se organi gonjenja mogli efikasnije suprotstaviti korupciji. Istovremeno, izmjenama u krivično-procesnom instrumentarijumu proširena su ovlaštenja tužilaštvima i policiji u primjeni mehanizama za otkrivanje počinitelja krivičnih djela, pa samim tim i djela koja se definišu kao korupcija²⁴⁸. Takođe, donešen je niz zakona i zakonskih odredbi koje su imale za cilj otklanjanje sistemskih praznina koje su dozvoljavale korupciju javnih službenika u različitim oblicima i na svim nivoima vlasti.

Novim zakonskim rješenjima o djelokrugu rada i ustrojstvu izvršne vlasti²⁴⁹ određeni su status, prava i obaveze državnih službenika, kako bi se umanjio uticaj političkih partija i grupa na ponašanje istih, a aparat stavio u funkciju sprovođenja zakona i opšteg interesa. Reforma pravosuđa provedena je s identičnim ciljem da se spriječi politički uticaj na rad sudija i tužilaca i tako eliminiše kronizam i korupcija u sudskoj vlasti i tužilaštvima.

Zakonski instrumenti koje mogu koristiti policija i javni tužioci za istragu i procesuiranje slučajeva korupcije su: Evropska konvencija za borbu protiv korupcije, Krivični zakoni (BiH, FBiH, RS i Distrikta Brčko)²⁵⁰.

Da li su tužioci u mogućnosti da uključe vojsku u proces? Da li to čine u praksi?

NE – Borba protiv korupcije ne spada u djelokrug rada oružanih snaga. Međutim, zbog specifičnost političke situacije u BiH koja je pod monitoringom, ili neformalno pod protektoratom međunarodnih snaga bezbjednosti, strane se oružane sile, okupljene u misiji EUFOR, zadnje dvije godine uključuju u borbu protiv korupcije, preventivnim kampanjama, ali i konkretnim istražnim radnjama. Ovakve istrage su doduše najčešće potaknute mogućnošću korišćenja ilegalni prihodi za finansiranje odbjeglih optuženika za ratne zločine, te se materijali prosljeđuju Sudu BiH ili Haškom tribunalu, prema potrebi.

Postoji li formalna samostalnost policije? Javnih tužilaca? Da li je policija samostalna u praksi? A javni tužioci?

DJELIMIČNO – Policija u BiH je sistemski dio izvršne vlasti i organizovana je na tri nivoa: državnom, entitetskom i kantonalnom. Pored ova tri nivoa organizovanja, policija Distrikta Brčko ustrojena je po

posebnom zakonu i za sada je i formalno i u praksi samostalna u odnosu na ostale policijske strukture u BiH.

Formalna samostalnost policije može se posmatrati kroz prizmu fenomena 'novih' i 'starih' policijskih struktura. Do 2000.g. policija u BiH je funkcionisala u dva potpuno odvojena entitetska ministarstva unutrašnjih poslova koja su i zakonski i u praksi bila potpuno pod kontrolom vladajućih političkih struktura ili centara moći unutar i van sistema. Vladajuća politička većina imenovala je entitetske i kantonalne ministre unutrašnjih poslova, a oni popunjavali sva ostala rukovodeća mjesta u strukturi, do šefova istražnih odjela i policijskih jedinica. Iako su postojali pravilnici kojima je regulisano sticanje zvanja i činova u policiji, rukovodeća mjesta nisu uvijek dobijali najbolji i najiskusniji kadrovi, nego pojedinci bliski vladajućim strankama. U nekoliko slučajeva u za načelnike centara javne bezbjednosti ili uprava policije imenovane su stranački afirmisane osobe, koje čak i nisu bile zaposlene u policiji.

Iako su zakonska rješenja dijelom modifikovana, entitetske policije i dalje su pod uticajem političkih struktura. Ministre MUP u oba Entiteta imenuju političke stranke na vlasti, a sva ostala mjesta, izuzev direktora policije, riješavaju se internim imenovanjima, po izboru ministra ili direktora policije, što ovim rukovodiocima daje dovoljno prostora da na ključne pozicije imenuju sebi (ili stranci iz koje dolaze) lojalne osobe. Imajući u vidu ovakvo stanje, a i zbog drugih razloga koji se odnose na uspostavljanje efikasnijih policijskih struktura, na osnovu komunikata Upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira u BiH od 07. 04. 2005.g., potpisan je Sporazum o rekonstrukciji policijskih struktura 05. 10. 2005.g.²⁵¹ Principi su utvrđeni od strane Evropske Komisije i predstavljaju osnovu za reformu policijskih struktura u BiH. Drugi princip Sporazuma predviđa ukidanje bilo kakvog političkog uticaja na operativni rad policijskih snaga.

Nove policijske agencije koje su stvarane posljednjih godina u formalnom smislu imaju određenu samostalnost (Državna agencija za istrage i zaštitu – SIPA, Državna granična služba – DGS) kao i policija Distrikta Brčko. Radna i rukovodeća mjesta u ovim agencijama popunjavana su konkursom uz monitoring predstavnika međunarodne zajednice, što ih čini samostalnijim u radu, a politički uticaj manje osjetnim. Međutim, pri formiranju ovih agencija bila je izražena podjela po nacionalnom ključu po kojem se tačno znalo koliko funkcionera, a koliko zaposlenika mora da bude pripadnikom koje nacije, kao i iz koje nacije će se imenovati ključni čovjek neke agencije. Tako je izbor direktora SIPA u drugoj polovini 2005.g. izazvao krizu izvršne vlasti. Predsjednik Savjeta ministara Adnan Terzić se obratio medijima sa izjavom da je smijenio ministra inostranih poslova Mladena Ivanića (Srbina) zato što je sredinom 2005.g. mimo stranačkog dogovora uticao na imenovanje Sredoja Novića za direktora SIPA, iako je na to mjesto trebalo da bude izabran Hrvat²⁵². Time je do apsurdna doveden javni konkurs za popunjavanje tog i takvih mjesta. U dosadašnjem radu proizvedeni nacionalni ključ novih policijskih agencija evidentno umanjuje efikasnost i nezavisnost, između ostalog i zato što u agencijama postoji nepovjerenje između pripadnika različitih etničkih grupa²⁵³.

Pored gore navedenih policijskih agencija, 2004.g. osnovana je i Obavještajno sigurnosna/bezbjedonosna agencija BiH (OSA/OBA), koja je do tada funkcionisala kao dio entitetskog sistema bezbjednosti. Obavještajno-bezbjedonosna služba RS i Federalna obavještajno sigurnosna služba (FOSS), ujedinjene su u OBA/OSA. Pored prikupljanja informacija od bezbjednosnog značaja za BiH, ova služba je u nadležnost dobila i borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma. Međutim, OBA/OSA nema policijska ovlaštenja tako da se njen posao završava sa prikupljanjem informacija i dostavljanjem istih Savjetu ministara i agencijama za primjenu zakona na državnom nivou. Generalnog direktora i zamjenika generalnog direktora agencije imenuje i razrješava dužnosti Savjet ministara, na prijedlog predsjedavajućeg i u konsultacijama s članovima Predsjedništva, Izvršnog odbora i Sigurnosno-obavještajne komisije²⁵⁴. Nadzor nad radom Agencije vrše Predsjedništvo BiH, Savjet Ministara BiH i Izvršni obavještajni odbor, kao i Parlamentarna skupština BiH kroz Sigurnosno/bezbjedonosno-obavještajnu komisiju, kao zajedničku komisiju Predstavničkog doma i Doma naroda.

Reforma pravosuđa u BiH provedena je temeljnije i stvoren je zakonski okvir za veću samostalnost sudija i tužilaca u praksi. Tužilaštva u BiH na svim nivoima su dio sudske vlasti i njihov izbor je formalno van kontrole vlada i parlamenata, što se smatralo najboljim rješenjem za zemlju u tranziciji kakva je BiH.

Prema Zakonu o javnom tužilaštvu RS²⁵⁵, koji je donio Visoki predstavnik za BiH, tužilaštva su samostalna državna tijela, koja u okviru prava i dužnosti RS, preduzimaju zakonom određene mjere u pogledu istražnih radnji i gonjenja potencijalnih počinitelja krivičnih djela, te ulažu pravna sredstva za zaštitu zakonitosti i ustavnosti. Identična je zakonska pozicija i javnog tužilaštva FBiH, definisana Zakonom o tužilaštvu FBiH²⁵⁶

Sve tužioce, od nivoa okružnih, odnosno kantonalnih tužilaštava do Tužilaštva BiH, u okviru svojih ovlaštenja imenovao je Visoki sudski i tužilački savjet (VSTS) u BiH na osnovu provedenog konkursa. Tužiocima se biraju doživotno, a glavni tužilac RS, dva njegova zamjenika, glavni okružni tužiocima, glavni kantonalni tužiocima i glavni tužilac FBiH sa dva zamjenika, imenuju se na mandat od 6 godina, koji može da se obnovi samo jednom. Tužilaštvima, na svim nivoima, od državnog do Javnog tužilaštva Distrikta Brčko upravljaju glavni tužiocima. Oni imaju ovlaštenja da tužioce raspoređuju po odjelima istog tužilaštva ili u niža tužilaštva²⁵⁷.

„Glavni republički tužilac nadzire rad okružnih tužilaštava u cilju garantovanja zakonitosti i efikasnosti postupka. Na zahtjev glavnog republičkog tužioca, okružna tužilaštva dostavljaju izvještaje o predmetima sa detaljnim opisom preduzetih mjera”²⁵⁸. Glavni republički tužilac RS jednom godišnje ili po zahtjevu dostavlja izvještaj o radu Narodnoj skupštini RS, takođe izvještaj o radu dostavlja i VSTS i Tužilaštvu BiH. Međutim, Javno tužilaštvo RS je u radu samostalno od parlamenta, VSTS i od Tužilaštva BiH, dok u okviru Entiteta postoji jasno naglašena subordinacija između Glavnog republičkog tužioca i okružnih tužilaštava kojih ima pet. Identična je situacija u FBiH, uz razliku da umjesto okružnih sudova nadzire kantonalne. Nešto više detalja može se naći u poglavlju o sudskoj vlasti.

U kojoj mjeri se reformom pravosuđa postigla nezavisnost sudske vlasti i tužilaštva kao njenog bitnog segmenta, u domenu je nagađanja i ovo je omiljena tema domaće štampe. Sarajevska štampa²⁵⁹ je tokom marta i aprila upućivala brojne kritike na račun tužioca Tužilaštva BiH Biljane Simeunović zbog istrage koju je vodila u Regulatornoj agenciji za komunikacije pripisujući joj stranačke i nacionalne motive, iako je služba glavne revizije ustanovila nepravilnosti u poslovanju RAK. Istraga još nije završena.

Druga bitna činjenica jeste kontinuirani rad stranih sudija i tužilaca, na čije imenovanje nema uticaja VSTS. Imenovanje međunarodnih tužilaca u Tužilaštvo BiH (ali ne u niže nivoe tužilaštava: entitetske i okružne/kantonalne) spada u nadležnost Visokog predstavnika, a koja proizilazi iz ovlaštenja predviđenih članom V Aneksa 10 Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora (više detalja u poglavlju o međunarodnim institucijama), Tužilaštvo BiH ima 16 domaćih i 8 stranih tužilaca od kojih četvoro rade u Posebnom odjelu za organizovani kriminal, ekonomski kriminal i korupciju, a drugo četvoro rade u Odjelu za ratne zločine²⁶⁰

Ko upravlja agencijama tužilaštva/policije?

Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH²⁶¹ osnovan je VSTS odnosno regulisani su njegov rad, organizacija, nadležnosti i ovlaštenja. VSTS imenuje glavne tužioce, zamjenike glavnog tužioca i tužioce u sva tužilaštva na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou u BiH, uključujući i Distrikt Brčko. Pored pomenutih imenovanja, VSTS imenuje glavnog specijalnog tužioca, njegovog zamjenika i specijalne tužioce u novoformiranom Specijalnom tužilaštvu RS. Takođe, VSTS prima pritužbe protiv sudija i tužilaca, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere sudijama, sudijama porotnicima, dodatnim sudijama i tužiocima. Kontrolu poštovanja zakona i rada tužilaštava u provođenju istraga, primjeni istražnih mjera, a pogotovo posebnih istražnih radnji, vrši sud koji u svakom pojedinom istražnom postupku odobrava mjere ili potvrđuje optužnicu²⁶².

Promjenom krivično-procesnih zakona u BiH rad policije u krivičnim istragama stavljen je pod direktnu kontrolu javnih tužilaštava, čime se željela povećati samostalnost policije u odnosu na političke centre moći, što je zbog opšte političke zavisnosti entitetskih policija, dalo samo djelimične rezultate. Zakoni o unutrašnjim poslovima regulišu nadležnost, djelokrug rada, dužnosti i prava ovlaštenih, odnosno odgovornih lica u policiji.

U Ministarstvu unutrašnjih poslova RS kao i u FBiH, Ministarstvom rukovodi ministar unutrašnjih poslova. Policijske poslove obavlja, organizuje, usmjerava, kontroliše i vodi direktor policije, kao rukovodilac ukupnih operativnih poslova i za svoj rad odgovara ministru i vladi. O samom načinu izbora direktora policije, nešto više u nastavku teksta.

SIPA-om rukovodi direktor. DGS-om takođe rukovodi direktor koji se bira konkursom, kao i šef Policije Distrikta, kojeg na prijedlog konkursne komisije imenuje Skupština Distrikta Brčko.

Kontrolu nad radom policije ostvaruju entitetski parlamenti, odnosno odgovarajući odbori za praćenje i kontrolu rada organa i institucija u oblasti odbrane i unutrašnjih poslova, te vlade, kao i redovni sudovi, te nezavisni odbori za izbor direktora policije.

Da li je rukovodstvo policije samostalno? Postoje li zahtjevi da se imenovanja odvijaju na osnovu zasluga? Da li je tako u praksi?

DJELIMIČNO – Sve policijske agencije imaju unutrašnje pravilnike kojima regulišu sticanje činova i unapređenja, od ranga mlađeg inspektora do glavnog inspektora. U MUP RS, inspektor svake četiri godine može da dobije više zvanje, dok je u MUP FBiH ova period kraći i iznosi godinu dana. Zvanja može da dodjeli i ministar vanredno na osnovu ličnog nahođenja ili rezultata rada. Osnov za policijski čin i zvanje su godine staža i postignuti rezultati, a zvanje bi trebalo da bude osnov za imenovanje na više funkcije. U praksi se dešava da niže rangirani inspektori budu imenovani na visoke funkcije i da im se u tu svrhu vanredno dodjeli više zvanje. Nepostojanje instituta konkursa, onemogućava jasan uvid u kriterije na osnovu kojih se biraju, odnosno smjenjuju policijski načelnici, što ostavlja prostor sumnji u samostalnost istih.

Da li je imenovana osoba zaštićena od smjenjivanja bez obrazloženja? Da li je tako u praksi?

Tužioci se imenuju na neograničeni mandat, do ispunjavanja zakonskih uslova za penziju, u slučaju podnošenja ostavke, ili u slučaju razriješenja (disciplinski postupak). Disciplinski prekršaji tužilaca su propisani članom 57 Zakona o visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH²⁶³, a tiču se povrede načela nepristrasnosti, davanja povjerljivih informacija koje proizilaze iz vršenja dužnosti tužioca; nemara ili nepažnje u vršenju službenih dužnosti; miješanja u postupanje sudije ili tužioca s namjerom opstruisanja ili potcjenjivanja njihovih aktivnosti; upuštanja u aktivnosti koje su nespojive sa dužnostima tužioca; bilo kakvo drugo ponašanje koje predstavlja ozbiljno kršenje službene dužnosti ili dovodi u pitanje povjerenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet tužilaštva. Na osnovu prijave svih zainteresovanih lica disciplinski postupak protiv tužilaca pokreće Kancelarija disciplinskog tužioca (u okviru VSTS), a postupak je dvostepen (prvostepena i drugostepena disciplinska komisija)²⁶⁴. Protiv odluke drugostepene disciplinske komisije moguće je uložiti žalbu VSTS. Protiv odluke VSTS nezadovoljna stranka je ovlaštena da pokrene upravni spor pred Sudom BiH. Tužiocima se mogu izreći disciplinske mjere: pismena opomena koja se javno ne objavljuje, javna opomena; smanjenje plate za iznos do 50 posto, na period do jedne godine; privremeno ili trajno upućivanje u drugi sud ili tužilaštvo; premještanje s mjesta glavnog tužioca ili zamjenika glavnog tužioca na mjesto tužioca i razriješenje od dužnosti²⁶⁵. U vremenskom periodu od 01. 01. 2005.g. do 31. 12. 2005.g. Kancelarija disciplinskog tužioca primila je 224 pritužbe na rad tužilaca. U toku 2005.g. troje sudija i tužilaca podnijelo je ostavke na svoje funkcije nakon što je Kancelarija disciplinskog tužioca pokrenula istragu u vezi navoda o njihovoj povredi dužnosti a u 5 slučajeva postignut je sporazum o zajedničkoj saglasnosti (dobrovoljno rješenje disciplinskog prekršaja za koje se tužilac tereti).²⁶⁶ O navedenom Izvještaju više detalja u poglavlju o pravosuđu.

Sve promjenama vlada u BiH, na državnom ali i entitetskim nivoima, te izbor novih ministara policije prate i promjene u unutrašnjoj strukturi ministarstva i česti su primjeri da visoki funkcioneri policije kao načelnici uprava, načelnici centara javne bezbjednosti i drugi, bivaju preraspoređeni na radna mjesta inspektora, a da dotadašnji inspektori postaju rukovodioci, bez ikakvih obrazloženja koji bi se odnosili na stručnost, sposobnost ili postignute rezultate.

U entitetskim ministarstvima novijeg je datuma funkcija direktora policije, ustanovljena kao profesionalna. Zakoni o unutrašnjim poslovima oba Entiteta predviđjeli su da se direktor policije bira konkursom, na mandat od 4 godine, a imenuje ga nezavisni odbor entitetskog parlamenta. Kao i u RS²⁶⁷, Zakonom u unutrašnjim poslovima FBiH²⁶⁸ izbor Direktora policije vrši Nezavisni odbor, a Direktor policije se bira iz reda kandidata koji nemaju bilo kakvu političku afilijaciju ili angažman, moraju imati barem deset godina policijskog iskustava od čega četiri godine na rukovodećim pozicijama, te se izabrani može ponovo birati na četvorogodišnji mandat.²⁶⁹ Međutim, dosadašnja iskustva u entitetskim MUP-ovima pokazuju da sa jednim sastavom vlade odlazi i direktor policije. Ovo su samo dokazi da se političke strukture teško odriču kontrole nad policijom.

2. Resursi/struktura

Koji broj institucija čini agencije za primjenu zakona u državi? Navedite ključne institucije.

Na različitim nivoima vlasti u zemlji prisutne su slijedeće institucije:

Državni nivo:

- Ministarstvo bezbjednosti/sigurnosti BiH
- Državna granična služba (DGS)
- Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA)
- OBA/OSA
- Državno tužilaštvo BiH

Entiteti:

Republika Srpska

- Ministarstvo unutrašnjih poslova RS
- Javno tužilaštvo RS

Federacija BiH

- Ministarstvo unutrašnjih poslova FBiH
- Javno tužilaštvo FBiH
- 10 kantonalnih MUP

Distrikt Brčko

- Javni tužilac Distrikta Brčko
- Policija Distrikta Brčko

Koliki je budžet/broj osoblja tih institucija?

Budžetska sredstva se uglavnom troše na lična primanja. Na primjer, budžet Ministarstva RS za 2006.g. iznosi 108,7 miliona KM. Od toga se na lična primanja izdvaja 88,9 miliona; 13,8 na troškove materijala i usluga; a 5,6 na kapitalna ulaganja. Za operativne namjene, odnosno istrage predviđeno je svega 50.000 KM.²⁷⁰ Slična situacija je u tužilaštvu.

Većina sredstava tužilaštva troši se na plate tužilaca koje su visoke, a dešava se da sudovi obustave rad jer nemaju sredstva za plaćanje osnovnih usluga. „Predsjednik Osnovnog suda u Sokocu obavjestio je VSTS da je javno poštansko preduzeće prekinulo isporučivati poštu zbog neisplaćenih računa. Pored toga, predsjednik Osnovnog suda u Banja Luci je obavješten da će se snabdjevanje vodom biti prekinuto zbog neplaćenih računa“²⁷¹. Primjera radi, planom budžeta za 2006.g. u RS je za lična primanja tužilaca planirano oko 5 miliona KM, a za troškove krivičnog postupka samo 882.000 KM ukupno za pet okružnih tužilaštava i ured Republičkog tužioca.²⁷²

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovode agencije za primjenu zakona?

Budžete policija utvrđuje BiH parlamentarna, odnosno entitetske, kantonalne i Skupština Distrikta Brčko, na prijedlog vlada. Trošenje sredstava podliježe zakonima koja regulišu oblast budžetske potrošnje²⁷³ i uređuje se internim pravilnicima koje donosi ministar. Kontrola trošenja budžetskih sredstava podliježe reviziji koju provode nezavisne revizorske kuće. Posljednji izvještaj Glavnog revizora RS o poslovanju MUP RS utvrdio je niz nepravilnosti i nenamjenske potrošnje u ovom ministarstvu²⁷⁴. Slične situacije otkrivane su i po kantonalnim policijama FBiH, kao npr.: Hercegovačko-neretvanskom i Sarajevskom²⁷⁵. Budžete tužilaštva u BiH, izuzev tužilaštva Distrikta Brčko, kreira i predlaže VSTS u saradnji sa glavnim tužiocima, a usvajaju ga nadležni parlamenti.

Da li policija i tužioci imaju na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

NE – Izuzetno su značajna donatorska sredstva data zajedničkim organima BiH u prethodnih pet godina sa svrhom uspostavljanja efikasne DGS i SIPA, kao i za entitetske policije, u manjoj mjeri. Međutim posljednjih godina se sve donacije knjiže kroz budžete nadležnih nivoa izvršne vlasti, pa su prema tome zakonski proknjižena. Neke od aktivnosti (npr. Krimolovci) i dalje su značajno donirane od strane inostranih donatora. Slične donacije pružaju se i tužilaštvima, među kojima je najveći recipijent Tužilaštvo BiH.

Budžeti tužilaštava nemaju sredstva predviđena za posebne istražne radnje kojima bi se raspolagalo van knjigovodstvenih tokova, dok su u entitetskim MUP-ovima ova sredstva predviđena redovnim knjigovodstvenim tokovima i njima upravljaju direktori policija. Međutim, već pominjani revizorski izvještaji ukazuju na pronevjere budžetskih sredstava, što je krivično uporedivo zloupotrebama vanbudžetskih izvora.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor ključnih agencija za primjenu zakona? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu²⁷⁶ utvrđuje se nadležnost i organizacija SIPA kao policijskog organa BiH. Zakon o državnoj graničnoj službi BiH²⁷⁷ određuje način rada te institucije. Djelokrug rada MUP RS određen je Zakonom o unutrašnjim poslovima²⁷⁸. Unutrašnji poslovi iz nadležnosti FBiH uređeni su Zakonom o unutrašnjim poslovima FBiH²⁷⁹ dok je rad policije Distrikta regulisan Zakonom o Policiji Distrikta Brčko²⁸⁰. Efikasnost ovih zakona direktno je srazmjeran rezultatima koje ove institucije postižu u zaštiti zakonitosti, odnosno suzbijanju korupcije.

Efikasnost zakona umanjuje i činjenica da je koordinacija policijama na državnom nivou vrlo mala, da ne postoji jedinstvena baza podataka i da nadležnosti državnih i entitetskih policijskih agentura nisu precizno razgraničene. Veoma bitan faktor za efikasnost policijskih agencija su tehnička opremljenost i sredstva za operativne troškove, koja su, kako je već navedeno, vrlo skromna.

U BiH već drugu godinu traju pregovori o reformi policije, čiji je cilj policiju učiniti efikasnom, profesionalnom i dobro organizovanom, sa jedinstvenim sistemom upravljanja na području cijele BiH i centralom u Sarajevu. Sporazumom o Rekonstrukciji policijskih struktura iz oktobra 2005.g., koji su utvrđeni od strane Evropske Komisije, a čije prihvatanje predstavlja jedan od preduslova za započinjanje pregovora BiH sa pristupanje EU (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju), predviđeni su slijedeći principi rekonstrukcije policijskih snaga u BiH:

- Zakonodavna nadležnost i budžetska pitanja vezana za pitanje rada policije moraju se prenijeti na nivo BiH,
- Ukidanje političkog uticaja na operativni rad policijskih snaga,
- Zone odgovornosti policijskih snaga moraju biti određene tehničkim kriterijumima, a gdje se operaciono komandovanje vrši na lokalnom nivou.²⁸¹

Sporazum o rekonstrukciji policijskih snaga u BiH mora biti implementiran u roku od 5 godina, od dana zaključenja Sporazuma, a operativno tijelo koji treba da sprovede ovaj Sporazum u praksi je Direkcija za implementaciju rekonstrukcije policijskih snaga.

Političke partije, smatra OHR, „moraju dozvoliti Direkciji za restrukturiranje policije da do kraja novembra 2006.g. završi svoj izvještaj“. On je jasno stavio do znanja da je politički dogovor iz oktobra 2005.g. i dalje osnov za restrukturiranje policije. „Direkcija za restrukturiranje policije mora nastaviti ispunjavati svoj zadatak. Javier Solana i komesar za proširenje Oli Rehn su jasno naveli da očekuju da Direkcija ubrza svoj rad“, izjavio je krajem 2006.g. Schwartz Schilling.²⁸²

„BiH je potrebna jaka, povjerenja dostojna i efikasna policija. Da bi kod svih građana bila dostojna povjerenja, odgovornost za policiju mora biti ustanovljena na državnom nivou. Samo tako je policijski rad u BiH stvarni rad za sve građane. Entitetske granice ne smiju biti jedini kriterij za obrazovanje policijskih oblasti. Na mnogim mjestima u BiH entitetske granice nisu uvijek tako povučene da mogu biti osnov za efikasan policijski rad. Tko na ovakvom mjestu insistira na striktnom vođenju računa o entitetskim granicama, hoće da spriječi nastajanje djelotvorne policije“²⁸³ jedna je od izjava predstavnika međunarodne zajednice koji su veoma zainteresovani za političke promjene u tom pravcu.

Međutim, domaći zvaničnici, a posebno u RS, ne dijele ovakvo mišljenje pravdajući ga decentralizovanim ustavnim uređenjem BiH i ogromnim centralističkim promjenama koje bi ta reforma pokrenula: „Reforma policije će biti u skladu sa postignutim sporazumom o rekonstrukciji na nivou BiH koji se mora dosljedno sprovesti. Vlada će pokazati neophodnost organizacionog i drugog jačanja policije RS kao dijela bezbjednosne strukture BiH“ izjavljuje premijer Dodik, braneći poziciju entitetske policije²⁸⁴. „Mi ćemo, međutim, istrajati u zahtjevu da RS mora da ima svoju policiju. To ne smije da bude samo puko tehničko pitanje, već stvar političkog konsenzusa.“²⁸⁵

Koga po zakonu agencije za primjenu zakona moraju izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela?

Direktor SIPA za svoj rad i rad SIPA odgovoran je ministru nadležnom za bezbjednost BiH i Savjetu ministara. Izvještaj o radu SIPA direktor podnosi ministru bezbjednosti. MUP RS je dužno, najmanje jednom godišnje, podnijeti izvještaj o radu Narodnoj skupštini RS. Radi ostvarivanja saradnje sa Odborom za praćenje i kontrolu rada organa i institucija u oblasti odbrane i unutrašnjih poslova, MUP je dužan obezbjediti Odboru da prati i kontroliše rad MUP i u sklopu toga da redovno, tromjesečno dostavlja izvještaj o svom radu kao i druge izvještaje po zahtjevu Odbora. Ujedno, MUP je dužan da obavještava Predsjednika Republike o svim značajnijim pitanjima. Federalno ministarstvo o svom radu izvještava premijera Vlade FBiH, Predsjednika FBiH i Parlament FBiH, obavezno dva puta godišnje a po potrebi i češće. Deset kantonalnih MUP ima velika ovlaštenja, za razliku od MUP FBiH, što je ujedno i najveći kamen spoticanja u efikasnom radu policije u BiH.

Glavni republički tužilac nadzire rad okružnih tužilaštava u cilju garantovanja zakonitosti i efikasnosti postupka. Na zahtjev glavnog republičkog tužioca, okružna tužilaštva dostavljaju izvještaje o predmetima sa detaljnim opisom preduzetih mjera. Glavni republički tužilac RS jednom godišnje ili po zahtjevu dostavlja izvještaj o radu Narodnoj skupštini RS, takođe izvještaj o radu dostavlja i VSTS i Tužilaštvu

BiH. Ista je situacija i u FBiH, gdje je federalni tužilac povezan sa kantonalnim tužilaštvima. Kriminalistička policija dodjeljena tužiocu za provođenje istrage, nije mu direktno odgovorna, već svom nadređenom u MUP, što navodi na direktan uticaj izvršne vlasti u pripremi optužnica. Ukoliko je tužilac nezadovoljan saradnjom dodjeljenih policajaca, ne može ništa po tom pitanju da uradi.

Izvještaji koje MUP provodi za tužilaštva, često teško terete pojedince za kriminalne radnje, ali su tužilaštva prespora u podizanju optužnica, o čemu svjedoči primjer iz srednje Bosne. U izvještaju uprave policije MUP FBiH, koja je na zahtjev Tužilaštva BiH od januara 2005.g. izvršila reviziju poslovanja Elektrobosne i Elektrobosne-N, navode se imena 13 osoba osumnjičenih za propast kompanije. Do danas nije podignuta niti jedna optužnica protiv tih 13 osoba²⁸⁶.

Da li su obavezne konsultacije sa javnosti po pitanju rada agencija za primjenu zakona? Da li se ove konsultacije odvijaju u praksi?

Agencije za primjenu zakona sa javnošću komuniciraju posredstvom portparola ili se rukovodilac agencije javnosti obrati lično. Agencije se u svom radu sa javnošću ne konsultuju, ali je građanima omogućeno da dostave svoje prijedloge.

4. Mehanizmi integriteta

Postoje li pravila o sukobu interesa u policiji? A u tužilaštvima? Da li su efikasna?

DA – Propisi o sukobu interesa policije i tužilaca, odnosno svih izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika, regulisani su Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti²⁸⁷. Takođe, u pravilnicima o radu u ministarstvima unutrašnjih poslova još su detaljnije razrađene restrikcije ovlaštenim radnicima, čiji uži članovi porodice ne mogu imati privatni posao koji bi ostavljao prostor sumnji da će policajac zloupotrijebiti položaj za sticanje lične dobiti.

O tome koliko su ove odredbe efikasne i da li ih se pridržavaju policajci i tužioci, za sada ne postoji mnogo podataka dostupnih javnosti. Rad inspektorata unutrašnje kontrole u svim policijskim agencijama je van dosega javnosti i policijski zvaničnici nerado objavljuju podatke o internim istragama, izuzev u ekscenim situacijama.²⁸⁸ Prema već pomenutom izvještaju Ureda disciplinskog tužioca VSTS²⁸⁹, na rad tužilaca u BiH stiglo je neuporedivo manje pritužbi nego na rad sudija, no bez izrečenih disciplinskih mjera.

Međutim, uključivanje kriminalističke policije u istragu može biti veoma osjetljivo, jer su pojedinci, zbog svoje povezanosti sa političkim krugovima, ili povezanosti svojih nadređenih sa političarima, česte mete uticaja na istragu. Sem toga, oni informacije dobivene istragom mogu lako prodati i zaraditi značajna

sredstva, dok se time u cjelosti uništava istraga i dokazni materijali. Stoga povezanost policije sa elitama na vlasti nije kvalitetno zakonski regulisana.

Slična je situacija kada se u istrazi očekuje logistička podrška i drugih izvršnih agencija, kao što je npr. poreska uprava. Dovoljno je naime upozoriti pojedinca, da je pod istragom, da ista propadne, a da 'doušnik' zaštiti pripadnika iste grupacije, tvrde tužioci²⁹⁰. Istovremeno, međusobne optužbe za nedjelovanje u istrazi korupcije se samo množe: „Ja sam razočaran u Srednjobosanski i Livanjski kanton zbog aktivnosti koje tužilaštva ovih kantona preduzimaju u vođenju određenih istraga. Kako sada stvari stoje, ispada da uopšte nema kriminala u tim sredinama“, kaže Zufer Dervišević, šef federalne Finansijske policije. „Mi utvrđujemo da ima, a oni ne postupaju po našim nalogima“, tvrdi Dervišević²⁹¹.

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga za policiju i tužilaštva? Da li su efikasna?

DJELIMIČNO – Članom 10 (Primanje poklona) Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti utvrđena su pravila o poklonima. Tako je navedeno da poklone u vrijednosti do 100 KM nosioci izvršne funkcije (znači, i u policiji i tužilaštvu) mogu zadržati, a sve poklone iznad te vrijednosti ne smiju zadržati, već su obavezni da ih prijave Izornoj komisiji, nakon čega isti postaju vlasništvo BiH. Ne postoje podaci o tako prijavljenim poklonima policiji ili tužiocima.

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja po isteku funkcije? Da li se poštuju?

Ne postoje nikakve restrikcije koje se odnose na poziciju uposlenja nakon prestanka rada u javnoj službi, odnosno istekom funkcije. No, između ostalog, tužiocima je permanentno zabranjeno bilo kakvo političko djelovanje. Politička neutralnost obavezujuća je i za ovlaštene osobe u policiji, kao i za sve državne službenike u ministarstvima unutrašnjih poslova.

5. Transparentnost

Da li za neke policijske zvaničnike /tužioce postoji obaveza objelodanjivanja imovine? Da li se poštuje? Postoji li nadgledanje njihovog stila života?

DA – U prijavi na konkurs za direktora policije, kandidati su obavezni da prilože izjavu o imovnom stanju koja je otvorena za javnost. Monitoring njihovog načina života ne postoji, niti je zakonom regulisano da se vode bilo kakve evidencije koje bi mogle biti objelodanjene i javnosti dostupne.

Koji zvaničnici se nadgledaju? Da li podaci o njihovoj imovini moraju biti objelodanjeni? Da li se to poštuje?

Prema Zakonu o VSTS, svi kandidati koji konkurišu na mjesta u tužilaštvima i pravosuđu, obavezni su da popune Obrazac o poštivanju imovinskih zakona. Ovim obrascem kandidati, a kasnije izabrani sudije i tužioci, prijavljuju svu imovinu i nepokretnosti kao i imovinu porodice, ranija mjesta i uslove stanovanja i ostale bitne informacije o imovinskom stanju. Jednom godišnje svi tužioci obavezni su da prijave promjene u imovinskom statusu koje su tokom godine nastale. Do sada podaci o imovini policijskih službenika i tužilaca nisu zvanično objavljeni. Propisi koji bi zabranjivali objavljivanje ovih podataka ne postoje.

Koji aspekti rada agencija za primjenu zakona moraju biti objelodanjeni javnosti? Da li se to poštuje?

MUP je po zakonu otvoren za javnost i medije osim u slučaju kada bi objavljivanje određenih podataka štetilo rezultatima policijskih operacija i bezbjednosti građana, ili bilo u suprotnosti sa zakonom. Radi ostvarivanja principa javnosti rada i u interesu bezbjednosti, MUP treba da obavještava fizička i pravna lica i druge entitetske organe o saznanjima od interesa za njihovu zaštitu i bezbjednost. Štaviše, u Članu 12 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH²⁹² propisano je da FBiH MUP i Uprava policije najmanje jedanput mjesečno obavještavaju javnost o pitanjima iz svog djelokruga kao i mjerama preduzetim za rješavanje tih pitanja. Šef Policije Distrikta, po zakonu, sa ciljem obezbjeđenja transparentnosti rada Policije i u interesu javne bezbjednosti, obavještava fizička i pravna lica o svim informacijama od interesa za njihovu zaštitu. Zakonom nije regulisan odnos SIPA prema javnosti, ali u praksi SIPA o nekim svojim operacijama javnost obavještava naknadno, posredstvom portparola.

Policijske strukture imaju i svoje interne pravilnike o obavezama prema javnosti, a posebno prema medijima, a za sve državne službe obavezujući je Zakon o slobodi pristupa informacijama.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Kakve odredbe postoje o ukazivanju na nezakonito ponašanje u agencijama za primjenu zakona?

U sklopu SIPA postoji Odjeljenje za unutrašnju kontrolu nadležno za interne istrage po predstavkama o nepriličnom ponašanju zaposlenih SIPA kao i istrage o prekomjernoj upotrebi sile, vatrenog oružja, korupcije i zloupotrebe ovlaštenja od strane policijskih službenika. Međutim, od konstituisanja SIPA, ovo odjeljenje nije sprovelo ni jedne istrage po tom pitanju, odnosno nije razmatralo niti jedan slučaj. Prvi slučaj Odjeljenja za unutrašnju kontrolu je trenutno u toku, tako da informacije nisu dostupne javnosti, pokrenut je nakon „Šarene revolucije“ protiv pripadnika SIPA koji su obezbjeđivali zgradu predsjedništva BiH. Predstavnici Omladinske organizacije „Tuto kompleto“ iz Kaknja su krajem septembra 2006.g. ofarbali dijelove zgrade Predsjedništva BiH i tom prilikom lakše povrijedili dva pripadnika SIPA koji obezbjeđuju zgradu²⁹³. Javnosti nije poznato da li se istraga odnosi na nesavjesno obavljanje službe ili prekomjernu upotrebu sile. Pored pomenutog SIPA posjeduje telefonsku liniju „Krimolovci“ (tel. broj

0800 20505) za prijavu organizovanog kriminala, korupcije, informacija vezanih za ratne zločine i sl., koja bi mogla da zaprimi informacije vezane za zloupotrebe u agencijama za primjenu zakona. Da li je bilo pokušaja ukazivanja na korupciju unutar vlastitih redova, javnosti nije poznato.

U RS po zakonu, građani kao i pravna lica, mogu da podnose predstavke i prijedloge u vezi s radom Ministarstva organizacionoj jedinici za žalbe, koja je o ishodu postupka obavezna obavijestiti podnosioca. U okviru Uprave policije, postoji i inspektorat unutrašnje kontrole kojem građani, stranke u postupku ili ovlaštena lica mogu da podnose predstavke na nezakonito ponašanje policije, bilo da je riječ o prekoračenju ovlaštenja, nepoštovanju procedure, ili sumnji na korupciju. Inspektorat je podređen direktoru policije. O nalazima inspektorata unutrašnje kontrole i eventualnim sankcijama prema pripadnicima MUP odlučuje direktor policije. Isto tako, moguće je nezavisnom odboru za izbor direktora policije dostavljati žalbe fizičkih i pravnih lica na direktorov rad, po osnovu čega odbor može raspravljati i o razrješenju direktora policije.

U sastavu MUP FBiH postoji Ured za pritužbe javnosti, kojeg čine predsjednik i dva člana, od kojih je jedan državni službenik Federalnog MUP, a dva člana su predstavnici javnosti. U Distriktu policija mora razmotriti sve žalbe, tužbe i prijedloge i na iste dostaviti pismene odgovore. Sve žalbe, tužbe, prijedlozi i odgovori šefa Policije moraju se uključiti u izvještaj Skupštini distrikta.

Zakonom o VSTS BiH definisana je i zaštita javnosti i pravosudnog sistema od sudija i tužilaca koji propuštaju da ispoštuju svoje profesionalne i etičke norme. Zakon je uredio jasne i transparentne kriterije VSTS za vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca koje provodi Ured disciplinskog tužioca.

I na kraju, građani imaju mogućnost da prijave zloupotrebu u agencijama za primjenu zakona putem besplatne telefonske linije TI BiH (tel. broj 0800 55555), koja je za razliku od prethodno pomenutih „Krimolovaca“ organizovana isključivo za prijavu korupcije. Ovaj telefonski broj od početka rada u 2004.g. pa do kraja 2006.g. je pozvalo oko 8.500 građana koji su prijavljivali različite nezakonitosti, a među njima i slučajeve zloupotrebe u agencijama za primjenu zakona. Takvi slučajevi su bili prosljeđivani višestepenom organu, ili direktno tužilaštvu, gdje su za to stečeni uslovi. Dio prijavljenih slučajeva dobio je epilog u institucionalnim sankcijama prema licima za koje je zloupotreba položaja dokazana, a nekoliko je službenika i otpušteno. Informacije o radu linije redovno se osvježavaju na internet stranicama TI BiH (www.ti-bih.org).

Postoji li nezavisan mehanizam za postupanje po žalbama na korupciju u policiji?

Od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, sve policije u BiH su pod monitoringom međunarodnih policijskih snaga. Do kraja 2004.g. monitoring je radio IPTF, a od tada je zadatak povjeren je EUPM, kojima građani mogu da se obrate ukoliko smatraju da policija nije na adekvatan način vodila istragu ili odgovorila na potrebe bezbjednosti. EUPM je na nivou BiH uveo telefonsku liniju za prijavljivanje krivičnih djela („Krimolovci“) koju građani mogu da koriste i za prijavljivanje korupcije obzirom da je

poziv na broj 0800 20505 anonimno i besplatno. Projekat je finansirala Vlada Velike Britanije sa 120.000 eura. Od marta 2005.g., od kada je SIPA preuzela nadležnost nad ovim projektom, registrovano je preko 20.000 poziva, na osnovu kojih se došlo do 1.450 korisnih informacija. Po istoj osnovi sprovedene su brojne istrage, a 37 lica je bilo uhapšeno.²⁹⁴

Prigovore na rad svih javnih službi ili javnih preduzeća, pa i policije, sudova ili tužilaštava građani mogu da, pod određenim uslovima, prosljede i nadležnoj kancelariji Ombudsmena. Ako se korupcija zbog činjenja, ili nečinjenja zakonom propisanih obaveza ovih institucija, posmatra kao kršenje ljudskih prava, Ombudsmen je obavezan da predstavku primi i u skladu sa svojim ovlaštenjima izda preporuku agenciji čiji se službenik ogriješio o svoje obaveze ili zakon. Intervencije kancelarije Ombudsmena su veoma rijetke. Na primjer, MUP RS je svega u jednom slučaju dobio mišljenje kancelarije Ombudsmena koje se odnosilo na postupanje policije prilikom oduzimanja motornih vozila²⁹⁵.

Da li su službenici policije pod sumnjom da su umješani u korupciju bili krivično gonjeni (ili ozbiljno disciplinski kažnjeni ili otpušteni) u proteklih pet godina?

Od osnivanja Državne granične službe 20-tak pripadnika ove službe udaljeno je sa posla zbog umješanosti u kriminal, posebno u trgovinu ljudima ili krijumčarenje. Većina od njih su krivično gonjena, a neki su i osuđeni. Više pripadnika entitetskih MUP-ova također su krivično gonjena i udaljena iz službe zbog umješanosti u kriminal. Indikativno je da su uglavnom disciplinski kažnjavani i krivično gonjeni bili niže rangirani pripadnici policije, inspektori ili policajci. Ilustrativan je i podatak iz perioda 2000-2004.g., koji ukazuje da su od ukupnog broja prijavljenih krivičnih dijela korupcije (534), čak 27,2% (ili 145) njih počinili izvršiocima koji su zaposleni u agencijama za provođenje zakona.²⁹⁶

IPTF je 2002.g. trajno iz policije udaljio jednog od načelnika centara javne bezbjednosti MUP RS (Savo Cvjetinović, načelnik Centra javne bezbjednosti Bijeljina). U obrazloženju IPTF stajalo je da je funkcioner udaljen iz MUP i zbog umješanosti u trgovinu ženama. Međutim, domaća policija i tužilaštvo nikada nisu pokrenuli istragu o krivičnoj odgovornosti smijenjenog funkcionera, kao što nijedna istraga nije provedena protiv pripadnika policije kojima je IPTF zabranio dalji rad u policiji. IPTF je u procesu izdavanja sertifikata za rad, zabranio dalji rad u policiji za oko 500 lica, od čega je uvažena žalba samo jednog policajca – Zorana Petrića, šefa kriminalističke službe u Centru javne bezbjednosti u Bijeljini. Zanimljiva činjenica je da istom ovom policajcu Visoki predstavnik Paddy Ashdown trajno zabranio rad u policiji.²⁹⁷

Da li je bilo slučajeva korupcije u okviru tužilaštava?

U 2004.g., nijedan sudija ili tužilac, protiv kojeg se razmatralo pokretanje disciplinskog postupka ili protiv kojeg je vođen disciplinski postupak, nije podnio ostavku²⁹⁸.

U periodu od 01. 01. do 31. 12. 2005.g., Kancelarija disciplinskog tužioca je primila ukupno 1.760 pritužbi – 244 se odnosilo na tužioce. Takođe, iz 2004.g. prenesene su ukupno 243 pritužbe, koje su na dan 31. 12. 2004.g. okarakterisane kao neriješene. Od ukupnog broja pritužbi (uključujući i prenesene iz 2004.g., kao i primljene tokom 2005.g.) Kancelarija je istražila i riješila 863 pritužbe. Dana 31. 12. 2005.g. preostalo je 1.140 pritužbi za pregled i istragu, od kojih su 82 pritužbe ostale neriješene iz 2004.g., a 1.058 pritužbi je primljeno tokom 2005.g. Tokom 2005.g. ukupno je troje sudija i tužilaca podnijelo ostavke nakon što je Kancelarija pokrenula istragu u vezi navoda o njihovoj povredi dužnosti. Još 12ero sudija i tužilaca je na neki način disciplinski kažnjeno. U izvještaju VSTS ne izdvaja se decidno koliko je bilo pritužbi zbog sumnje u korupciju²⁹⁹. Nijedan tužilac do sada nije udaljen iz službe.

Postoji li specijalni odjeli (jedinice) za istragu i krivično gonjenje korupcije?

DJELIMIČNO – U BiH ne postoje namjenske, antikorupcijske agencije već je antikorupcijski zadatak podijeljen između više agencija, o čemu više riječi u istoimenom poglavlju. Naime, u okviru SIPA, u Odjeljenju za krivične istrage postoji Odsjek za sprečavanje i otkrivanje finansijskog kriminala i anti-korupciju. Pri regionalnim kancelarijama SIPA to su timovi za sprečavanje i otkrivanje korupcije.

U okviru MUP RS, kao i MUP FBiH u okviru Uprave za suzbijanje kriminaliteta postoji Odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala, odnosno odsjeci pri centrima javne bezbjednosti, tj. kantonalnim ministarstvima nadležni za istraživanje korupcije. Jedinica kriminalističke policije Distrikta Brčko takođe ima odjeljenje koje se bavi organizovanim kriminalom, pa time i suzbijanjem korupcije. Nadležnost u pogledu rada na suzbijanju korupcije često se prepliće sa radom Odjeljenja za suzbijanje kriminaliteta u privredi. U Tužilaštvu BiH korupcija je u nadležnosti posebnog odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala.

Novi prijedlog zakona o krivičnom postupku predviđa instituciju istražioca, u cilju povećanja odgovornosti tužilaštava (istražioc bi se u tom slučaju birali iz redova građana).

Koliko je krivičnih gonjenja zbog korupcije pokrenuto proteklih godina? Koliko je bilo uspješnih? Ukoliko je njihov broj mali, zašto je to tako?

U tužilaštvima je u toku na desetine istraga koje se vode protiv javnih funkcionera i državnih službenika zbog nesavjesnog rada u službi, sumnji da su umješani u kriminal ili korupciju i novine su svaki dan pune tekstova o aferama u državnim službama. Tokom 2001. i 2002.g. Okružno tužilaštvo u Banjoj Luci podiglo je optužnice protiv Milorada Dodika, svih ministara iz njegove vlade i velikog broja funkcionera zbog zloupotrebe položaja. Nakon trogodišnjeg sudskog postupka sud je donio oslobađajuću sudsku presudu u slučaju bivšeg i sadašnjeg premijera, neki od ministara su osuđeni, a većina sporova još nije završena³⁰⁰. Međutim, sama činjenica da se takve istrage pokreću u vrijeme kada je g. Dodik bio u opozicionom djelovanju, bacaju negativno svjetlo na sudstvo i tužilaštvo, jer istrage i procese ne pokreću u vrijeme kada takva lica obavljaju visoke funkcije, već prema orkestriranim nalogima vlasti, koju u tom

trenutku ne obavljaju. Stoga se ovi procesi najčešće koriste kao sredstvo političkih pritisaka, u svrhu kojih se koriste instrumentalizovana tužilaštva.

U slučajevima gdje se sudski proces i okonča, izrečene kazne su simbolične i kreću se od minimalnih novčanih kazni, uslovne osude ili nekoliko mjeseci zatvora. Takav je i primjer Petra Dušanića iz Prnjavora, optuženog za utaju poreza oko dva miliona KM, pranje novca, falsifikovanje javnih isprava, te carinske prevare, koji je 16. 10. 2006.g. u Sudu BiH osuđen na pola godine zatvora, dok je njegova supruga Mira za ista krivična djela dobila uslovnu osudu s rokom provjere od tri godine. Supružnici, koji su suvlasnici firme "Dušanić", osuđeni su i novčano s 900.000 KM sporedne kazne, dok na ime poreza moraju uplatiti više od 700.000 KM. Izricanju presude prethodilo je ročište na kojem su branioci Dušanića i tužilac potvrdili da je došlo do sklapanja sporazuma o priznanju krivnje³⁰¹. Rijetki su primjeri dužih kazni za organizovani kriminal, a i takve su izricane tek u najskorije vrijeme³⁰².

Takođe je velik broj optužnica podignut na intervenciju međunarodne zajednice, tj. OHR, ali su se i one često temeljile na slabim dokaznim materijalima, te su ih sudovi odbacivali. Strani tužioc i sudije na nivou BiH su uspjevali uspješno poreknuti i okončati nekoliko značajnih procesa, što se može pripisati integritetu, zaštiti i finansijskim sredstvima koje uživaju.

Ima li javnost zakonsku ulogu u žalbenim mehanizmima? U kojoj mjeri se to primjenjivalo?

DJELIMIČNO – Javnost skoro da nema pravnih mehanizama kojima bi mogla značajnije da utiče na rad policije, tužilaštva ili sudova. Institucija skupštinske Komisije za izbor i imenovanje direktora policije je jedna od rijetkih takvih. Komisijama entitetskih parlamenata se godišnje dostavlja po nekoliko predstavlki, internog karaktera (sami policajci). O žalbenim mehanizmima pri Kancelariji disciplinskog tužioca nešto više riječi bilo je ranije u ovom tekstu, kao i u poglavlju o pravosuđu. Međutim, primjeri da je tužilaštvo pokrenulo istragu na osnovu predstavlki građana, pa i afera koje su razotkrile službe glavne revizije ili mediji su rijetki, u odnosu na broj takvih slučajeva.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri su agencije za primjenu zakona ključni dio NIS države?

Agencije za implementaciju zakona u dosadašnjoj praksi nisu pokazale relevantan stepen odlučnosti i sposobnosti da se suprotstave korupciji kao ni opštoj kriminalizaciji društva. Međutim, one ostaju ključnim stubom sistema, kojem pored opsežnih reformi, one najveće tek predstoje i koji će tek onda igrati ulogu koja mu u tom sistemu realno pripada.

Sa kojim ostalim stubovima najviše saraduju? Na koje se oslanjaju, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da saraduju?

Ne postoji dovoljna interakcija između policije i tužilaštva, s jedne strane i drugih kontrolnih službi kao što su glavne službe revizije, entitetskih poreskih uprava, Uprave za indirektno oporezivanje, inspeksijskih službi itd. Indikativno je što uglavnom prođu i mjeseci poslje objavljivanja izvještaja glavnog revizora u kojem se konstatuju nepravilnosti u trošenju sredstava, a da tužilaštvo i policija ne počnu istragu (u nekim slučajevima se istraga uopšte i ne pokreće). Više o tome u poglavlju o glavnoj reviziji.

Da li je potrebna saglasnost glavnog tužioca da bi se krivično gonili ministri? Da li je bilo takvih slučajeva?

Za krivično gonjenje ministara nije potrebna saglasnost glavnog tužioca. Ministri nemaju imunitet već isključivo poslanici u parlamentu. U nekoliko slučajeva ministri su krivično gonjeni. Primjer ministra protiv kojeg je pokrenut krivični postupak je slučaj aktuelnog ministra za civilne poslove i komunikacije u Savjetu ministara, Branka Dokića, koji usprkos tome nikad nije podnio ostavku na svoju funkciju, već i dalje obnaša tu dužnost. Osnovni sud u Banjoj Luci potvrdio optužnicu protiv Dokića, kao i Marka Pavića, bivših ministara saobraćaja i veza RS, za zloupotrebu službenog položaja i ovlaštenja čime su budžet RS oštetili za 198.521 KM, a Ministarstvo civilnih poslova i komunikacija BiH za 707.432 KM³⁰³. Pavić je danas gradonačelnik Prijedora, drugog po veličini grada u RS. O sličnim optužnicama i u FBiH, protiv predsjednika Ustavnog suda BiH Marka Tadića i bivšeg ministra u Vladi FBiH Mladena Ivankovića-Lijanovića, nešto više u poglavlju o pravosuđu.

Međutim, ne može se istraga vršiti u potpunosti nezavisno u uslovima finansijske i institucionalne zavisnosti od izvršnih vlasti, što posebno dolazi do izražaja kod istraga visokorangiranih zvaničnika u vladama. Tužilaštva tako zavise od policije, poreskih uprava, javnog pravobranilaštva i sl., sve koje su institucije izvršne vlasti, a ne servis tužilaštava u istrazi. Tako je, po završenim istragama, javno pravobranilaštvo, koje treba da štiti finansijske i imovinske interese države, znalo opovrgavati bilo kakvu nastalu štetu u slučajevima upletenosti političara, pa iako bi tužilaštvo dokazalo pljačku imovine, pravobranilaštvo bi tvrdilo da država nije pretrpela štetu i time bi na sudu slučaj protiv visokih funkcionera bio završen u njihovu korist³⁰⁴.

Sistem javnih nabavki/ugovaranja

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Postoji li jedinstven zakon koji uređuje oblast nabavki? Ako ne postoji, koji ključni propisi je regulišu?

DA – Postoji jedinstven Zakon o javnim nabavkama na cijeloj teritoriji BiH. Zakon je važeći za oba Entiteta, kao i za Distrikt Brčko. Zakon je donijela Parlamentarna skupština BiH u septembru 2004. godine. Iako jedinstven za područje cijele BiH, Zakon je u FBiH stupio na snagu od 01. 01. 2005.g, a u RS od 01. 05. 2005.g.

Administrativna podjela BiH na dva Entiteta (RS i FBiH) i Distrikt Brčko uslovlila je da su prethodnih godina u oblasti javnih nabavki bila na snazi četiri propisa: Zakon o postupku nabavke robe, usluga i ustupanju radova (Službeni glasnik RS broj 20 od 18. 05. 2001.g.) u RS, Odluka o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova za potrebe institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 13/03 i 7/04), Uredba o postupku nabavke robe, vršenju usluga i ustupanju radova (Službene novine FBiH broj 40 od 14. 08. 2003.g., 58/03. i 11/04) koja je prvi put donesena 1998.g, te Pravilnik o postupku nabavke robe, obavljanja usluga i ustupanju radova u Distriktu Brčko (Službeni glasnik Distrikta Brčko broj 14/02). Dakle, u periodu do septembra 2004.g. nije postojao jedinstven sistem javnih nabavki u BiH. Krajem 2004.g, pod uticajem međunarodne zajednice, a u cilju ispunjenja jednog od uslova za pristupanje Paktu za stabilizaciju i pridruživanje, usvojen je jedinstven Zakon o javnim nabavkama u BiH, koji važi u oba Entiteta i Distriktu Brčko. Zakon je zasnovan na pravilima Evropske Unije odnosno na implementaciji *acquis communautaire*-a u pravni sistem BiH i na taj način harmonizovan s zakonodavstvima drugih evropskih zemalja. Ovaj Zakon omogućava uspostavljanje jedinstvenog tržišta javnih nabavki u BiH, jedinstvenog ekonomskog prostora, jedinstvene administracije u oblasti javnih nabavki, ali takođe stvara pretpostavke za uključivanje BiH u jedinstveno evropsko tržište. Zakon je stupao na snagu u Entitetima u različito vrijeme, tako da je dužina iskustva u njegovom provođenju različita, u npr. FBiH oko dve godine, a u RS godinu i po dana u vrijeme objavljivanja ovog teksta.

Dodatne probleme u praćenju Zakona i uspostavljanju jedinstvenog sistema javnih nabavki predstavlja činjenica da ovaj Zakon mora biti usklađen sa nizom zakona i ostalih propisa u drugim oblastima (Zakon o obligacijama, Zakon o opštem upravnom postupku, Krivični zakon itd). Trenutno stanje je takvo da se još uvijek ne može govoriti o usklađenosti s važećim propisima, a situaciju dodatno otežava činjenica da svaki Entitet ima svoje zakonodavstvo, odnosno svoje zakone, te da svaki kanton u FBiH ima samostalnost u donošenju svojih propisa. Iako su u okviru projekta koji je nadležan za izradu i promovisanje novog zakona (EU Public Procurement Project) organizovani brojni seminari i obuke, obučenosn osoba koje se bave javnim nabavkama je još uvijek nedovoljna kako po kvantitetu, odnosno

brojnosti učesnika ovih obuka, tako i po kvalitetu, odnosno stvaranjem suštinskih znanja i razmjenom praktičnih iskustava potrebnih za pravilnu primjenu Zakona i ostalih propisa.

Da li navedena pravila javnih nabavki nalažu otvoreni postupak kao opšte pravilo?

DA – Zakon je regulisao da ugovorni organ dodjeljuje ugovor putem otvorenog postupka, osim u izuzetnim slučajevima, tačno navedenim u Zakonu, kad su ispunjeni uslovi da se ugovor dodjeli putem drugih postupaka.

Koji udio ukupno zaključenih poslova se vrši kroz otvoreni postupak?

Ne postoje egzaktni podaci o procentu javnih nabavki koje se realizuju kroz otvoreni postupak, ali se sa sigurnošću može reći da je to najčešće korišten postupak javnih nabavki.

Ako je otvoreni postupak opšte pravilo, postoje li zakonski izuzeci? Postoje li zloupotrebe u praksi?

DA – Izuzeci su regulisani u Zakonu, u smislu vrste postupaka i uslova pod kojima se ti postupci mogu provesti. Dosadašnja praksa je pokazala brojne zloupotrebe, kao što je navedeno u poglavlju o glavnoj reviziji.

Ako nije opšte pravilo, šta se primjenjuje u praksi?

Ostale vrste postupaka regulisanih Zakonom su: ograničeni postupak sa predkvalifikacijom, pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja, pregovarački postupak sa objavljivanjem obavještenja, konkurs za izradu idejnog rješenja. Takođe, Zakon predviđa i konkurentski zahtjev i direktan sporazum kao postupke nabavke, koji se mogu provesti u određenim slučajevima.

Da li zakon predviđa pravila (kriterijumi ponderisanja, korištene cjenovnika, sertifikovani standardi kvaliteta, komisijski uspostavljeni kriterijumi dodjeljivanja itd.) kojima se obezbjeđuje objektivnost odabira ugovornika? Koliko su ova pravila djelotvorna u praksi?

DA – Zakon je predvidio opšta načela za ocjenjivanje ponuda. Predviđena su dva kriterija evaluacije: najniža cijena tehnički prihvatljive ponude i ekonomski najpovoljnija ponuda. Kod kriterija ekonomski najpovoljnije ponude Zakon je kao primjer dao neke od podkriterija: kvalitet, cijena, tehnička sposobnost, funkcionalne i ekološke karakteristike, ekonomičnost, operativni troškovi, postprodajni servis i tehnička pomoć, period isporuke i slično. Koji će se podkriterij u konkretnom slučaju primjenjivati, zavisi od vrste i veličine nabavke i ta odluka je na ugovornom organu, odnosno Komisiji za nabavku. Učešće pojedinih kriterija ne određuje Zakon, nego ugovorni organ, odnosno Komisija.

Ne postoji ni jedan propis niti praktično pisano uputstvo kako provesti evaluaciju, u smislu tehnike evaluacije, određivanja odnosa između podkriterija te ocjenjivanja ponuda unutar jednog podkriterija (ponderisanje). Kako obučenosť ugovornih organa u smislu pravilne primjene Zakona još uvijek nije dovoljna, nedostatak znanja i iskustva u ovom dijelu javnih nabavki u praksi odvodi do problema. Greške koje se u ovom dijelu javljaju su:

- kriteriji koji su uspostavljeni kao kvalifikacioni za selekciju ponuđača, ponovo se uspostavljaju kao podkriteriji evaluacije ponuda, najčešći slučaj su reference ponuđača;
- podkriteriji nisu primjereni vrsti i veličini nabavke;
- ne navodi se način procjenjivanja ponuda u okviru podkriterija, dakle radi se o potpunom subjektivizmu u dodjeljivanju broja bodova, nema ponderisanja; i
- sloboda u izboru podkriterija evaluacije zloupotrebljava se da bi se postavili takvi podkriteriji koji favorizuju jednog ponuđača, a za ostale su diskriminatorni.

U praksi se međutim koriste sasvim drugačiji kriteriji, o čemu svjedoči primjer iz energetskog sektora: Federalni ministar energije, industrije i rudarstva Vahid Hećo [pripadnik SBiH Harisa Silajdžića, op. ur.] posredno je priznao da se našao u središtu korupcijske afere teške 600 miliona KM: prije nekoliko mjeseci Hećo je bez provedenog tendera i javnog oglašavanja sarajevskoj kompaniji Intrade-energija ustupio izgradnju dvije velike hidroelektrane na Neretvi – Glavatičevo i Ljubača – vrijedne 600 miliona KM. Za dokaze da je riječ o krajnje sumnjivom poslovnom aranžmanu, pobrinuo se sam ministar Hećo koji je objavio spisak 11 inostranih kompanija koje su prošle predkvalifikacije za izgradnju još osam hidro i termoelektrana u FBiH. Osnovni kvalifikacioni kriterij za odabir 11 od prijavljenih 37 zainteresiranih inostranih kompanija, prema riječima ministra Heće, bio je ostvarena neto dobit u protekloj godini od najmanje 100 miliona eura. No, dvije hidroelektrane na Neretvi (Glavatičevo i Ljubača) Hećo je dao nereferentnoj kompaniji „Intrade-energija“ čija je prošlogodišnja dobit iznosila krajnje skromnih 290 eura i koja upošljava samo tri radnika!³⁰⁵ Takođe, političari su veoma praktično shvatili zakonski zahtjev za prikupljanjem barem tri ponude, te se one sada direktno traže od (unaprijed dogovoreni) ponuđača, što direktno utiče na ishod nabavke, a ne kako je ranijim zakonskim rješenjima bilo predviđeno, da se objavi oglas u sredstvima javnog informisanja za sve veće nabavke roba ili usluga³⁰⁶. Stoga će Agencija, po osnovu ovakvih slučajeva, morati da poboljša postojeći Zakon i da predvidi situacije polu-legalnog namještanja ishoda nabavki.

Da li zakon definiše kriterijume kada se ugovor može dodjeliti, odnosno da li se tenderska procedura može završiti bez dodjele ugovora? Da li se ti kriterijumi poštuju u praksi?

DA – Zakon je predvidio slućajeve kad se započeta tenderska procedura može završiti bez dodjele ugovora. Ti slućajevi su navedeni u članu 12. Zakona. Odnose se ne razloge zbog kojih se može otkazati postupak dodjele ugovora, odnosno kad se jednom pokrenut postupak završava bez dodjele ugovora ili okvirnog sporazuma. Postupak može biti okončan samo u slijedećim slućajevima:

- nakon otkazivanja postupka o dodjeli ugovora iz jednog od slijedećih razloga:

- nijedna ponuda nije dostavljena u određenom krajnjem roku;
 - nijedna od primljenih ponuda nije prihvatljiva;
 - cijene svih prihvatljivih ponuda su značajno veće od budžeta ugovornog organa;
 - broj primljenih prihvatljivih ponuda je veći od tri i ne obezbjeđuje stvarnu konkurenciju za konkretni ugovor; i/ili
 - broj kvalifikovanih kandidata je manji od tri i ne obezbjeđuje stvarnu konkurenciju za planirani ugovor.
- kad je postupak dodjele ugovora otkazan iz drugih dokazivih razloga koji su izvan kontrole ugovornog organa i koji nisu mogli da se predvide u vrijeme pokretanja postupka dodjele ugovora.

Ovi kriteriji se poštuju u praksi, ali je praksa pokazala da postoje i drugi razlozi za prekid odnosno poništenje započetog postupka javnih nabavki, osim onih navedenih u Zakonu. To izaziva probleme u praksi kod ugovornih organa, ali će to vjerovatno biti prevaziđeno u nekoj budućoj izmjeni Zakona.

Da li u pravilima ugovaranja postoji eksplicitna politika zaštite lokalne privrede?

DA – Zakon je predvidio odredbe koje štite i podržavaju lokalnu industriju u periodu tranzicije. U tom smislu Zakon je propisao mogućnost preferencijalnog tretmana domaće industrije u mjeri u kojoj to dozvole podzakonski akti. Uputstvo o provođenju Zakona je predvidjelo mogućnost preferencijalnog tretmana domaćeg, za javne nabavke u periodu od 2005. do 2010.g. Po ovom Uputstvu, korišćenje preferencijalnog tretmana domaćeg je diskreciono pravo ugovornih organa. Međutim, Savjet ministara BiH je donio Odluku o obaveznom korišćenju preferencijalnog tretmana domaćeg za sve ugovore koji se dodjeljuju u 2005. i 2006.g. Ova Odluka poštuje se i primjenjuje u praksi. Postojeće odredbe o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg daje cjenovnu prednost do 15% domaćim ponuđačima. Ova preferenca će padati 5% svake dvije godine, što bi do kraja ukinulo praksu u 2011.g.³⁰⁷

Da li zakon predviđa upotrebu standardne dokumentacije javnih nabavki? Koristi li se u praksi?

DA – Agencija za javne nabavke BiH je nadležna za izradu standardne dokumentacije javnih nabavki. Međutim, s obzirom da je uspostavljanje Agencije kasnilo, nacрте Standardne dokumentacije javnih nabavki izradio je EUPPP, projekat koji je nadležan za reformu sistema javnih nabavki u BiH. Ova dokumentacija još uvijek nije značajno korištena u praksi (objavljena je na web stranici tek prije nekoliko mjeseci) i zapravo ona za sada služi samo kao primjer za ugovorne organe. Agencija će utvrditi i objaviti zvaničnu verziju Standardne dokumentacije javnih nabavki.

Predviđa li zakon da se pojašnjenja i dopune tokom procesa nabavki moraju dostaviti svim ponuđačima? Dešava li se to u praksi?

DA – Zakon je izričito predvidio da se pojašnjenja i dopune tenderske dokumentacije moraju dostaviti svim ponuđačima. Slučajevi pojašnjenja se ne dešavaju često u praksi, ali ako se desi potreba za

pojašnjenjima onda se ona dostavljaju svim ponuđačima. Veoma rijetko se dešava da se u praksi ova obaveza izbjegava.

Predviđa li zakon kriterijume za izmjenu dodjeljenog/tekućeg ugovora? Poštuju li se u praksi?

DJELIMIČNO – Zakon ne propisuje kriterije za izmjenu dodjeljenog odnosno ugovora čija je realizacija u toku. U tom smislu Zakon zahtjeva da se u tenderskoj dokumentaciji navedu uslovi predloženog ugovora i gdje god je to moguće i nacrt ugovora, kako bi (potencijalni) ponuđači od samog početka tenderske procedure bili upoznati pod kojim uslovima ugovorni organ namjerava zaključiti ugovor s najuspješnijim ponuđačem. U članu 39. stav 3. Zakon čak izričito propisuje da „prilikom dodjele ugovora o nabavci, cijena navedena u najuspješnijoj ponudi, kao i uslovi navedeni u tenderskoj dokumentaciji ne mogu da se mijenjaju“. Izmjena cijene je moguća samo ako je u postupku (tenderskoj dokumentaciji) bilo predviđeno korištenje ‘cjenovne formule’ zasnovane na objektivnim okolnostima i ako je ovo predviđeno odredbama ugovora.

Postoji li formalna nezavisnost u radu sistema javnog ugovaranja?

DJELIMIČNO – Sve reforme koje se provode u oblasti javnih nabavki idu ka tom da se stvori nezavisan sistem javnih nabavki. Nezavisnost sistema počiva na jedinstvenom Zakonu i ostalim podzakonskim aktima, na jedinstvenim institucijama ovog sistema koje su samostalne i nezavisne (Agencija za javne nabavke i Ured za žalbe). Iako je izgradnja ovog sistema dugotrajan i kontinuiran proces, može se slobodno reći da će tek s njegovom konačnom izgradnjom BiH dobiti cjelovit stub NIS, koji će u praksi nezavisno i samostalno funkcionisati.

Da li je sistem javnog ugovaranja nezavisan u praksi?

DJELIMIČNO – Sistem javnih nabavki se izgrađuje i namjera je da ovaj sistem bude nezavisan.

Kakva tenderska komisija postoji?

Zakon je predvidio obavezno formiranje Komisija za javne nabavke i fakultativno formiranje Komisije, zavisno od postupaka javnih nabavki. Nije izričito precizirano da li je Komisija stalan ili ad hoc organ, ali je precizirano da Komisija izvršava samo one poslove koje joj Ugovorni organ dostavi u pismenoj formi. U praksi se uglavnom za sve postupke javnih nabavki formira Komisija.

Kako se biraju članovi tenderske komisije? Koliki im je mandat?

Komisiju za nabavke imenuje Ugovorni organ. Zakon je precizirao uslove koji moraju biti ispunjeni prilikom formiranja Komisije, a to su:

- sastoji se od najmanje 3 člana, a u slučaju tenderskih procedura u međunarodnim vrijednosnim razredima, od najmanje 5 članova;
- Ugovorni organ imenuje predsjedavajućeg Komisije, koji usmjerava rad Komisije i obezbjeđuje poštovanje propisa javnih nabavki;
- Ugovorni organ imenuje sekretara Komisije, bez prava glasa, koji vrši administrativne poslove za Komisiju;
- prilikom imenovanja Komisije mora se voditi računa da odabrani članovi poznaju propise o javnim nabavkama i da bar jedan član ima posebnu stručnost u oblasti predmeta nabavke; i
- taksativno je nabrojano pod kojim uslovima lica ne mogu biti birana za članove Komisije.

Ugovornom organu dato je pravo da, na svoju ili na inicijativu Komisije, angažuje stručnjake specifičnih tehničkih ili drugih specijalizovanih znanja, ukoliko takvih stručnjaka nema u Ugovornom organu, ali oni u tom slučaju nemaju pravo glasa u radu Komisije. Mandat članova Komisije nije decidno propisan, ali Uputstvo o provođenju Zakona propisuje da „Komisija djeluje od dana donošenja odluke o njenom formiranju do okončanja svih poslova vezanih za javnu nabavku koje joj u pismenoj formi povjeri ugovorni organ ili do donošenja odluke o prekidu postupka javne nabavke“. Dakle, Komisija se bira za svaku nabavku, ali nema ograničenja da svaki slijedeći put to bude ista Komisija. Nema ograničenja u vezi ponovnog biranja članova.

Praksa pokazuje da se u najvećem broju slučajeva bira stalna Komisija, odnosno dio stalnih članova, a dio članova koji zahtjevaju posebnu stručnost, bira se ad hoc, zavisno od predmeta nabavke. Najviše problema u imenovanju Komisije imaju Ugovorni organi sa malim brojem zaposlenih i u tim slučajevima uglavnom se imenuje stalna Komisija. U praksi je takođe primjećeno da Ugovorni organi imenuju Komisiju i u slučajevima kad Zakon na to ne obavezuje (Poglavlje III).

Da li je obavezno uključiti procese javnih nabavki u budžet i vladine planove? Da li se to i radi?

DJELIMIČNO – U godišnjim budžetima javnih uprava planiraju se sredstva za javne nabavke. Međutim, ova sredstva se planiraju samo kao stavka budžeta predviđena za određene nabavke, ali se ne izrađuju posebni planovi javnih nabavki, koji bi bili sastavni dijelovi budžeta. Pri tom se misli na detaljne planove javnih nabavki koji bi sadržavali slijedeće informacije:

- predmet javne nabavke;
- predračunska vrijednost nabavke/sredstva planirana za nabavku;
- sredstva potrebna za provođenje procedure javne nabavke (priprema tenderske dokumentacije, objavljivanje nabavke drugih obavještenja, angažovanje stručnih lica u pripremi dokumentacije/radu Komisije za javne nabavke/evaluaciji);
- metod/postupak nabavke;
- vremenski period za realizaciju nabavke (od momenta iskazivanja potrebe za nabavkom do zaključivanja ugovora o nabavci); i

- osoblje koje će biti angažovano za obavljanje procedure javne nabavke.

Zbog dugotrajnih procedura (poštovanje minimalnih rokova i eventualnog ponavljanja postupaka) i nepredvidivih operativnih troškova javnih nabavki (objavljivanje obavještenja o nabavci, dodjeli, poništenju i eventualno ponavljanje obavještenja), ugovorni organi sve više u praksi uviđaju kolika je potreba da se sačini plan javnih nabavki i iako to sad nije praksa, može se očekivati da će isto u dogledno vrijeme postati praksa.

2. Resursi/struktura

Koliko je tržište javnih nabavki (procenat BDP)?

Ne postoje zvanični i relevantni podaci o veličini tržišta javnih nabavki u BiH. U različitim izvještajima međunarodnih organizacija (EC, WB) operiše se isključivo s procjenama i takve procjene odnose se na period prije stupanja na snagu jedinstvenog ZJN. Na primjer, prema istraživanjima Svjetske banke³⁰⁸ svake godine uprava na svim nivoima potroši oko 670 miliona KM za nabavku robe, usluge i kapitalnih investicija-što je oko 15% ukupne potrošnje predviđene budžetom i nešto iznad 7% BDP u BiH. Poređenja radi, veličina tržišta javnih nabavki u zemljama Evropske unije, prema jednim izvorima kreće se od 10 do 14 % budžetske potrošnje, a prema drugim od 11-15%. Kako Agencija za javne nabavke tek započinje s radom, značajniji nalazi u vezi sa stanjem u oblasti javnih nabavki u BiH, mogu se očekivati tek krajem 2007.g.

Koje relevantne karakteristike privrede/industrije utiču na tržište nabavki (npr. da li je privreda otvorena ili zatvorena, zavisna od pomoći, bogata resursima itd.)?

Na teško stanje u privredi utiče porušenost kapaciteta u toku rata, velika stopa nezaposlenosti, politička nestabilnost i zakonske prepreke koje utiču na nedovoljno privlačenje stranog kapitala. Razvoju domaćeg preduzetništva, malih i srednjih preduzeća, prepreka su bili teškoće u obezbjeđenju finansijskih izvora, kao i nepovoljno poslovno okruženje u smislu zakonskih i administrativnih barijera koje su uticale na njegov nedovoljan razvoj. Uvoz je godinama višestruko veći od izvoza. Privreda je indirektno bila zavisna od priliva strane pomoći, putem različitih međunarodnih projekata. Proces privatizacije je izuzetno spor i neefikasan, te su državna preduzeća dominantan naručilac roba i usluga, u bliskoj saradnji sa izvršnom vlašću, koja im ostaje formalni vlasnik. Dugo godina poslije rata ekonomsko tržište je bilo podijeljeno na Entitete, ali je i unutar njih dolazilo do cjepljanja na lokalna tržišta, neuvezana u jedinstvenu cjelinu, pri čemu su entitetske vlade u tako zatvorenim uslovima provodile javne nabavke. Zakoni su često sadržali kontraproduktivne odredbe ili odredbe koje su u koliziji sa pravilima i praksom tržišne ekonomije. Istovremeno, uloga stranih donacija je prvih deset poslijeratnih godina bila izuzetno prominentna, pa je i uticala na same nabavke (što se značajno osjećalo u mikroekonomijama, kao npr. u kantonu Sarajevo).

U novije vrijeme, naročito u okviru aktivnosti u procesu stabilizacije i pridruživanja EU, u okviru reformi koje se provode, čine se veliki napori da se stanje ekonomije u BiH promijeni nabolje, koji podrazumjevaju mjere kao što su:

- pokretanje industrijske proizvodnje gdje god je to moguće;
- stabilizacija makroekonomske situacije;
- međuentitetska harmonizacija, kako zajedničkim institucijama i tijelima, tako i jedinstvenim propisima;
- donošenje novih zakonskih propisa, podsticajnih za razvoj preduzetništva;
- jačanje bankarskog sistema;
- ubravanje dovršetka procesa privatizacije;
- restrukturiranje preduzeća nakon procesa privatizacije;
- stvaranje jedinstvenog BiH tržišta, sa slobodnim protekom roba, usluga i kapitala i uvezivanje s evropskim tržištem;
- podsticajne mjere za poboljšanje odnosa uvoz/izvoz i slično.

Sve ove mjere direktno bi pozitivno uticale na obim i frekventnost javnih nabavki, te njihovu transparentnost.

Kako tok/plan privatizacije utiče na tržište nabavki?

Proces privatizacije koji je još uvijek u toku, svakako treba da pozitivno utiče na tržište javnih nabavki. Povećava se konkurentnost, a time obezbjeđuje kvalitet i ekonomičnost javnih nabavki. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da je BiH zemlja sa veoma visokom stopom korumpiranosti, na koju sigurno utiču težnje novih firmi da svoje mjesto na tržištu kapitala obezbjede van konkurencije i fer utakmice u postupcima javnih nabavki. Sami ciljevi privatizacije jasno stavljaju do znanja do koje mjere privatizacija pozitivno utiče na tržište javnih nabavki.

U kojoj mjeri su nabavke de-/centralizovane? Da li je takav rješenje u skladu sa administrativnim uređenjem države?

Nabavke u BiH su u potpunosti decentralizovane. Ovaj pristup je u skladu sa formalnom organizacionom strukturom BiH, po kojoj je ona decentralizovana država sa 2 Entiteta (RS i FBiH), Distriktom Brčko, 10 kantona u FBiH, te 62 opština u RS i 79 u FBiH, što se direktno odražava i na strukturu javnih nabavki.

Postoji li središnja agencija za nabavke? Koje su joj glavne funkcije, kao npr. uređenje, nadzor itd.?

DA – Stvaranje jedinstvenog sistema javnih nabavki podrazumijevalo je uspostavljanje jedinstvenih, Zakonom predviđenih institucija, Agencije za javne nabavke i Ureda za žalbe. Međutim, formiranje ovih

institucija je kasnilo, tako da Agencija tek polovinom 2006.g. postaje operativna, a Ured je u postupku formiranja. U prelaznom periodu, do formiranja Ureda, ulogu drugostepenih žalbenih institucija obavljaju entitetska ministarstva finansija, kao i Ministarstvo finansija i trezora BiH. Dakle, u periodu od stupanja na snagu Zakona nije bilo moguće obezbjediti adekvatno praćenje njegove implementacije.

Formiranje jedinstvene Agencije za javne nabavke za cijelu BiH je u toku: imenovan je direktor Agencije, a uskoro se očekuje izbor ostalog osoblja. Upravni odbor Agencije je imenovan i redovno održava svoje sastanke.

Osnove nadležnosti Agencije su:

- predlaganje izmjena i dopuna Zakona i pratećih podzakonskih akata;
- objavljivanje priručnika i uputstava;
- izrada i ažuriranje standardnih obrazaca i modela;
- unapređenje informisanosti ugovornih organa i dobavljača o propisima javnih nabavki;
- pružanje savjetodavne i tehničke pomoći;
- praćenje primjene Zakona;
- prikupljanje, analiza i objavljivanje informacija u vezi sa postupcima javnih nabavki;
- razvijanje elektronskog informacionog sistema za objavljivanje javnih nabavki;
- pokretanje i razvoj elektronskih nabavki;
- objavljivanje priručnika za obuku i objavljivanje informacija u vezi sa obukom; i
- vođenje evidencije akreditovanih predavača.

Ako postoji središnja agencija za nabavke, kako se finansira?

Agencija za javne nabavke finansira se iz Budžeta BiH. Sredstva za rad Agencije planirana za ovu godinu, su sastavni dio Budžeta BiH za 2006.g. i objavljena su u Službenom glasniku.

Postoji li sistem elektronskih nabavki (e-procurement)? Ako postoji, koje oblasti pokriva?

NE – Još uvijek nije uspostavljen system elektronskih nabavki u BiH. Pokretanje i razvoj elektronskih nabavki je zadatak Agencije za javne nabavke.

Ima li dokaza o uticaju na prakse nabavki?

N/A

Da li su nadležnosti drugačije raspoređene u slučaju procesa privatizacije?

DA – Proces privatizacije provodi se po posebnim procedurama koje su regulisane posebnom pravnom regulativom. Nabavke u procesu privatizacije funkcioniše potpuno nezavisno, sa posebnom pravnom regulativom, odvojeno za svaki Entitet u BiH. U RS postoji potpuna nadležnost Direkcije za privatizaciju za provedene postupke.

Za pojedine postupke Direkcija imenuje Komisije za provođenje postupaka, koje po nekim pitanjima ima nadležnosti veoma slične Komisiji za javne nabavke po ZJN. Protiv odluke Komisije može se podnijeti žalba Direkciji, ali odluka po žalbi je konačna. Postupci po kojima se vršila privatizacija su vaučerska prodaja u samom početku privatizacije, a zatim komercijalne metode kao što su licitacija, tenderska prodaja (fiksni tender i varijabilni tender), direktna prodaja te iznošenje kapitala na berzu.

U FBiH odgovornost za privatizaciju leži na Agenciji za privatizaciju BiH u okviru njene propisane nadležnosti, te kantonalnim agencijama za privatizaciju kojih ima ukupno 10. Usvojeni model privatizacije u FBiH je javna ponuda dionica – putem sertifikata građana, a kasnije se sve više prelazilo na tendersku prodaju, koja je prvobitno zamišljena samo kao izuzetak. Postupci koji se sada koriste su tenderska prodaja, neposredna pogodba, akcijska prodaja i međunarodni otvoreni tender.

Angažovanje konsultanata za usluge procjene vrijednosti preduzeća koja se pripremaju za privatizaciju, obavlja se po odredbama ZJN, a tendersku proceduru raspisuje Direkcija, odnosno Agencija za privatizaciju.

U slučaju da restrukturiranje preduzeća vrši neka međunarodna organizacija, odnosno da se restrukturiranje finansira iz fondova npr. EK u okviru nekog projekta, konsultantske kuće se angažuju po procedurama EU, ili strane konsultantske kuće učestvuju na tenderima zajedno s lokalnim konsultantskim kućama, kao podugovarači, koji u suštini iznesu glavni dio posla. Međutim, angažovanje domaćih konsultantskih kuća, kao podugovarača, obično se vrši po neformalnom principu.

U postupku stečaja, stečajni upravnik može predložiti da se jedan, potencijalno zdravi dio firme reorganizuje; odluku o ovom pitanju donosi odbor povjerilaca. Ukoliko se prihvati plan reorganizacije i ukoliko su za poslove reorganizacije-restruktuiranja potrebna stručna znanja, angažovanje neophodnih konsultanata trebalo bi biti provedeno po odredbama ZJN.

Da li je zakonski regulisano parlamentarno lobiranje za uključivanje/isključivanje projekata u planove, programe i budžete? Da li se dešava u praksi?

NE – Lobiranje nije regulisano propisima i ovaj pojam još uvijek nije ozvaničen u praksi u BiH. Istovremeno, određene vrste političkih pritisaka se vrše, primarno na izvršnu vlast.

3. Odgovornost

Ako postoji središnja agencija za nabavke, kome je odgovorna?

Predviđeno je da Agencija za javne nabavke BiH podnosi godišnje izvještaje Savjetu ministara BiH.

Postoji li periodični plan, javno dostupan?

NE – Agencija za javne nabavke ne djeluje kao institucija koja konkretno provodi postupke javnih nabavki, kao što je to slučaj u nekim evropskim zemljama. U tom smislu Agencija ne sačinjava periodični plan javnih nabavki.

Sve dosadašnje procjene stanja u oblasti javnih nabavki rađene su za potrebe različitih studija, odnosno istraživanja (Svjetska banka, EU i sl.) i odnosile su se na period prije uspostavljanja jedinstvenog sistema javnih nabavki. Nije bilo sistemskog praćenja, niti praćenja od strane institucija BiH. Takođe, period otkako se primjenjuju novi propisi, nije dovoljan da bi se dale adekvatne ocjene o njihovoj primjeni.

Da li su javne rasprave obavezne (ili praksa) u procesu ugovaranja? Da li se odvijaju u praksi? Ako da, u kom stadijumu procesa se odvijaju? Ima li dokaza o njihovom uticaju?

NE – Javne rasprave u procesu ugovaranja nisu propisane niti se primjenjuju u praksi.

4. Mehanizmi integriteta

Nalaže li zakon da osoblje uključeno u (različite stadijume) ugovaranja ima odgovarajuće kvalifikacije, shodno zadacima? Da li se ovo poštuje u praksi?

DA – Što se tiče specijalnih kvalifikacija, Zakon je izričit samo u pogledu kvalifikacija članova Komisije za nabavke i u tom smislu načelno se zahtjeva da se prilikom imenovanja Komisije mora voditi računa da odabrani članovi poznaju propise o javnim nabavkama i da bar jedan član ima posebnu stručnost u oblasti predmeta nabavke. Zakon takođe predviđa da se članovi Ureda za žalbe biraju iz reda stručnjaka iz oblasti upravnog prava, odnosno stručnjaka iz oblasti javnih nabavki. Što se tiče ostalog osoblja uključenog u proces javnih nabavki, Zakon ne navodi o kojem se osoblju radi, niti zahtjeva njegove specijalne kvalifikacije.

Predviđa li zakon rotaciju osoblja za nabavke? Kako to funkcioniše u praksi?

NE – Zakon nije predvidio ovakve odredbe, niti se u praksi provodi rotacija osoblja koje radi na javnim nabavkama.

Propisuje li zakon o nabavkama da je osoblje zaduženo za procjenu ponuda mora biti drugačije od osoblja zaduženog za pripremu tenderske dokumentacije? Nalaže li zakon da se oba navedena osoblja moraju razlikovati od onog koje vrši kontrolne aktivnosti? Provode li se u praksi?

NE – Zakon je naveo da prilikom pripreme tenderske dokumentacije ugovorni organ ne smije da koristi savjete bilo kog lica koje može da ima direktni ili indirektni interes za ishod postupka dodjele ugovora ukoliko je izvjesno da to može uticati na stvarnu konkurenciju za odnosni ugovor. Ne postoje druge odredbe koje na izričit način zahtjevaju razdvajanje odgovornosti za pojedine aktivnosti u postupcima javnih nabavki.

U praksi je veoma teško slijediti zahtjeve za inkompatibilnošću pojedinih odgovornosti u postupcima javnih nabavki. S obzirom na nedovoljan broj stručnih kadrova u oblasti javnih nabavki, nerealno je očekivati da će ugovorni organi moći obezbjediti razdvajanje odgovornosti za pojedine faze postupaka javnih nabavki. U tom smislu se veoma često dešava da osobe koje učestvuju u pripremi tenderske dokumentacije, posebno Terms of Reference ili tehničke specifikacije, a koje su inače stručnjaci u konkretnoj oblasti, ujedno budu uključeni i u evaluaciju ponuda.

Angažovanje stručnih, kvalifikovanih osoba koje bi učestvovala u pojedinim fazama postupka i tako obezbjedile razdvajanje odgovornosti u praksi se još nije u potpunosti odomaćilo. Jedan od osnovnih razloga zbog kojih to nije slučaj u praksi je nedostatak finansijskih sredstava, odnosno loše ekonomsko stanje privrede.

Sadrži li tenderska dokumentacija posebne antikorupcijske odredbe? Ako da, kako funkcionišu u praksi?

DA – Odredbe u Zakonu koje se odnose na anti-korupciju navedene su u članu 27. Zakona i regulišu da će „ugovorni organ odbiti zahtjev za učešće u postupku javne nabavke ili ponudu ukoliko je kandidat ili ponuđač sadašnjem ili bivšem ili bivšem zaposleniku ugovornog organa dao ili je spreman dati mito, u vidu novčanih sredstva ili bilo kojem nenovčanom obliku, kao pokušaj radi ostvarivanja uticaja na radnju ili odluku ili tok postupka javne nabavke“. Ugovorni organ je dužan da u pismenoj formi informiše ponuđača i direktora Agencije za javne nabavke o odbijanju takvog zahtjeva ili ponude i o razlozima odbijanja, te da ovo takođe konstatuje u Izvještaju o postupku javne nabavke. Odredbe koje se na neki način tiču korupcije takođe su navedene u Uputstvu o primjeni Zakona, a odnose se na uslove za izbor članova Komisije za javne nabavke. Naime, prema ovim odredbama za člana Komisije ne može biti imenovano lice koje je u posljednjih pet godina osuđeno za krivično djelo koje sadrži elemente korupcije, krivično djelo pranja novca ili krivično djelo primanja ili davanja mita, uključujući djela vezana za finansijski interes BiH ili neke druge države.

Da li zakon/propisi traže od ponuđača da imaju kodekse ponašanja i odgovarajuće mehanizme poštovanja zakona? Poštuju li se to u praksi?

NE – Niti Zakon niti ostali propisi ne zahtjevaju da ponuđači imaju svoj kodeks ponašanja. Međutim u praksi se javljaju težnje ponuđača da se samostalno organizuju i donesu svoj kodeks ponašanja.

Kako je obezbjeđen integritet tenderske komisije?

Uočljivo je da se prilikom imenovanja članova Komisije za nabavke ugovorni organi pridržavaju svih pravila navedenih u ZJN i Uputstvu o provođenju Zakona. Takođe, Komisija ne može započeti s radom dok svaki član ne potpiše izjavu o nepristrasnosti i povjerljivosti u odnosu na konkretne ponuđače i konkretan postupak.

Reguliše li zakon o nabavkama slučajeve sukoba interesa kod pripreme projektnog zadatka i tenderske dokumentacije, a koji se odnose na procjenitelje ponuda? Ako da, poštuju li se to u praksi?

NE – Zakon nije regulisao ova pitanja, a stanje u praksi je opisano ranije. Osim toga, zbog nedostatka stručnih kadrova, u praksi je mnogo češći slučaj da se lice koje je učestvovalo u pripremi tenderske dokumentacije/tehničke specifikacije/projektnog zadatka upravo iz razloga stručnosti koristi i u ocjeni ponuda.

Postoje li formalna ograničenja ili kriterijumi za prihvatanje poklona od strane javnih zvaničnika? Da li se ta ograničenja/kriterijumi poštuju u praksi?

NE – Ne postoji formalna zabrana u Zakonu o javnim nabavkama, niti kriteriji za javne službenike u vezi sa primanjem poklona. Međutim, u Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, postoje odredbe koje se, između ostalog, odnose na ovakve mogućnosti. Međutim, ovaj Zakon odnosi se na izabrane dužnosnike, nosioce izvršnih dužnosti i savjetnike u institucijama vlasti BiH u obnašanju dužnosti. S obzirom na način kako Zakon definiše ove funkcije, proizilazi da njime nisu obuhvaćeni svi javni zvaničnici, odnosno sva lica koja u smislu Zakona o javnim nabavkama imaju odgovornosti u postupku javnih nabavki.

Da li je zabranjeno službenicima koji su uključeni u procedure nabavki da ulaze u bilo kakve ugovorne aranžmane sa pojedincima/preduzećima koja učestvuju u tim procedurama. Ako da, poštuju li se ta pravila?

DA – Zakonom je predviđeno da ugovorni organ u ugovoru postavlja uslov prema kojem dobavljač kome je ugovor dodjeljen, nema pravo da u svrhu izvršenja tog ugovora zapošljava fizička ili pravna lica

koja su učestvovala u pripremi tenderske dokumentacije ili bila u svojstvu člana ili stručnog lica koje je angažovala Komisija za nabavke, nadležna za dodjelu navedenog ugovora, najmanje 6 mjeseci po zaključenju ugovora.

5. Transparentnost

Da li su službenici zaduženi za nabavke obavezni da potpisuju izjave o svojem imovinskom stanju i prihodima, prije i nakon stupanja na dužnost? Da li se imovina, prihodi i životni stil službenika za javne nabavke nadgleda u praksi?

NE – Ne postoji takva obaveza niti se u praksi prati imovina, prihodi i način života službenika u javnim nabavkama.

Ko je zadužen za tu evidenciju i imaju li dovoljno resursa za obavljanje tih dužnosti?

N/A

Da li su pravila nabavki navedena u propisima javno dostupna?

DA – Sva pravila javnih nabavki navedena u propisima su javno dostupna, između ostalog na web stranici projekta EU PPP. Sa ove web stranice (www.javnenabavke.ba) moguć je pristup kompletnoj važećoj legislativi javnih nabavki u BiH, kao i nacrtima standardne dokumentacije javnih nabavki.

Da li zakon o nabavkama uspostavlja neograničenu distribuciju poziva na tender i projektne zadatke za sve procedure javnog ugovaranja? Da li se i u praksi distribuišu bez ograničenja?

DJELIMIČNO – Jedino se za otvoreni postupak može reći da se šalje poziv svima bez ograničenja. Otvoreni postupak je zapravo poziv svima koji ispunjavaju određene kvalifikacione uslove i koji su zainteresovani za konkretnu nabavku, da se jave. U tom smislu nema ograničenja, jer će svi ponuđači koji se jave, a ispunjavaju postavljene kvalifikacione uslove, biti uvršteni u postupak nabavke. Upravo zbog toga, ovaj postupak je osnovni i primjenjuje se kao prioritetan. Svi ostali postupci na neki način ograničavaju učesnike u postupku, ali su ti postupci ipak izuzeci, koji mogu da se provedu pod tačno određenim, zakonom propisanim okolnostima.

Da li su odluke o dodjeli ugovora javno dostupne? Da li uključuju i obrazloženja?

DA – Obavještenja o dodjeli ugovora dostavljaju se u pismenom obliku svim ponuđačima na tenderu, sa razlozima za dodjelu, odnosno razlozima za odbijanje ponuda. Obavještenja o dodjeli ugovora, u propisanom obrascu, se takođe javno objavljuju u Službenom glasniku BiH, kao i na web stranici javnih

nabavki. U propisanom obrascu Obavještenja o dodjeli ugovora navode se podaci o najuspješnijem ponuđaču, informacije o cijeni najuspješnije, kao i najniže/najviše ponude, te podugovaranju i vrijednosti/procentu dijela ugovora koji se podugovara.

Da li zakon o nabavkama propisuje vođenje registara i statistike o ugovaranju (bez obzira na metod ugovaranja)? Da li se registri ažuriraju? Da li su dostupni javnosti?

NE – Zakon ne propisuje decidno obavezu vođenja registra ugovora, ali iz nadležnosti Agencije za javne nabavke proizilazi da je Agencija nadležna za „prikupljanje, analizu i objavljivanje informacija u vezi sa postupcima javnih nabavki i dodjeljenim ugovorima o javnim nabavkama.” U vrijeme pisanja ovog teksta, Agencija još nije u mogućnosti da obavlja ovaj zadatak. Ono što se poduzima da bi Agencija mogla da udovolji ovoj obavezi je pripremanje odgovarajućeg softvera koji će biti instaliran u Službenom glasniku BiH, ali koji će biti dostupan i Agenciji. Ovaj softver treba da omogući Agenciji da iz baze podataka Službenog glasnika BiH o objavljenim obavještenjima svih vrsta, dobija potrebne statističke podatke i pravi izvještaje. Predviđeno je da taj softver, putem odgovarajuće web stranice javnih nabavki bude javno dostupan, do određenog nivoa, u smislu pretraživanja i odgovarajuće statistike.

Postoje li bitni dokumenti o nabavkama koji nisu javno dostupni?

DJELIMIČNO – U skladu sa ZJN, povjerljive informacije sadržane u bilo kojoj tenderskoj ponudi, koje se odnose na komercijalne, finansijske ili tehničke informacije ili poslovne tajne ili znanja učesnika tendera, ni pod kojim uslovima ne smiju da se otkrivaju bilo kom licu koje nije zvanično uključeno u postupak nabavke. Takođe dokumentacija, odnosno informacije koje su vezane za ispitivanje, pojašnjenje i ocjenu tendera i razmatranje ugovornog organa ili Komisije za nabavke, ne smije da se otkriva nijednom učesniku tendera ili trećem licu prije nego što se odluka o dodjeli ugovora saopšti pobjedniku tendera.

Dakle, određeni dokumenti javnih nabavki nisu dostupni javnosti, ali samo u određenom vremenskom intervalu, radi zaštite i objektivnosti vođenja postupaka.

Nalaže li zakon o nabavkama objavljivanje odluka o promjenama i prepravkama ugovora u fazi realizacije? Da li se takve odluke objavljuju i gdje?

NE – Zakon se ne izjašnjava o izmjenama ugovora koji je u postupku realizacije. Samim tim se ne predviđa ni objavljivanje ovakvih odluka.

Nalaže li zakon o nabavkama objavljivanje rezultata nadgledanja realizacije ugovora? Da li se ti rezultati objavljuju i gdje?

NE – Zakon izričito ne govori o praćenju realizacije ugovora dodjeljenih u postupku javnih nabavki, pa prema tome ne postoji ni obaveza da se eventualni rezultati publikuju. U praksi se uglavnom publikuju rezultati do kojih se došlo u postupku revizije, urađene od strane zvaničnih entitetskih revizija.

Što se tiče Agencije za javne nabavke, ona je u okviru svojih nadležnosti odgovorna za prikupljanje, analizu i objavljivanje informacija u vezi sa postupcima javnih nabavki i dodjeljenim ugovorima o javnim nabavkama. Nadležnost Agencije prema navedenom završava se s dodjelom ugovora i Agencija praktično ne zahtjeva informacije o realizaciji/implementaciji dodjeljenih ugovora.

U praksi većina ugovornih organa ne analizira postupak realizacije ugovora niti ima odgovarajuće informacije u vezi s tim. Manji dio ugovornih organa svoje analize dodjeljenih ugovora svodi na izvještaje prema nadležnim institucijama, uglavnom vezano za izvještaje o radu ili izvještaje o izvršenju budžeta. Ovakvi izvještaji se publikuju u zvaničnim publikacijama kao što su službene novine, bilo da se radi o lokalnim, opštinskim glasilima, bilo da se radi o kantonalnim, odnosno entitetskim glasilima.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Postoje li odredbe o ukazivanju na nezakonito ponašanje u procedurama ugovaranja? Da li su se te odredbe pokazale efikasnim?

NE – Takve odredbe nisu regulisane Zakonom.

Uspostavlja li zakon kontrolne organe odgovorne za nadzor aktivnosti vezanih za javno ugovaranje? Da li su to organi interne ili eksterne kontrole? Da li su ti organi stručni i nezavisni u praksi?

NE – Zakon nije propisao uspostavljanje kontrolnih organa koji bi bili odgovorni za nadzor nad aktivnostima u postupcima javnih nabavki. Agencija za javne nabavke nije u suštini kontrolni, nego savjetodavni, odnosno organ koji prati provođenje Zakona o javnim nabavkama. Ali prema ranije uspostavljenim nadležnostima, eksterni kontrolni organi u postupku javnih nabavki su revizije. Ova tijela su profesionalna i nezavisna u praksi. Revizije koje ova tijela obavljaju nemaju karakter prethodnih kontrola u postupku javnih nabavki, već se radi o kontrolama već završenih postupaka javnih nabavki, koje donekle mogu biti i mehanizmi za podešavanje, odnosno korigovanje budućih javnih nabavki. Interne kontrole, odnosno interna tijela za reviziju u generalnom smislu, obavezno je formirati u skladu sa važećim propisima, ali u praksi one nisu svugdje formirane, a one koje jesu uglavnom nemaju naročitu ulogu u smislu kontrole javnih nabavki. Dakle, interne revizije ne možemo smatrati naročito značajnim organom u postupku kontrole javnih nabavki.

Postoje li mehanizmi posebne kontrole koji regulišu dodjeljivanje ugovora po posebnim procedurama?

NE – Ne postoje posebni mehanizmi kontrole za ugovore koji se dodjeljuju na osnovu postupaka koji predstavljaju izuzetke. Obaveza je ugovornih organa da o svakom ugovoru dodjeljenom u ovakvim postupcima izvjesti Agenciju za javne nabavke. Međutim, uloga Agencije nije kontrolna, nego savjetodavna.

Postoji li procedura za zahtjev revizije odluke o nabavkama? Da li su organ ili kancelarija zaduženi za reviziju nezavisni? Da li se takva procedura ikada provela u praksi?

DA – Zakonom je propisana procedura revizije odluke donesene u postupku javne nabavke. U prvom stepenu prigovor se podnosi ugovornom organu koji je donio odluku u postupku javnih nabavki. U drugom stepenu, za postupak revizije nadležan je Ured za žalbe, koji je samostalno, nezavisno tijelo nadležno za revizije svih odluka u procesu javnih nabavki u BiH. S obzirom da je Ured za žalbe u fazi formiranja, ova procedura tek treba da se počne provoditi u praksi. Od početka primjene Zakona do aprila mjeseca 2006.g reviziju su obavljali Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo finansija RS i Ministarstvo finansija FBiH, svako u svom domenu. U aprilu mjesecu nadležnosti drugostepenih organa su formalno prešle na Ured, iako suštinski Ured nije otpočeo s radom, dok se na Parlamentu BiH ne obave potrebna imenovanja. Dakle, pravnim jezikom rečeno, sad imamo svojevrsan *vacatio legis* (pravnu prazninu), jer Ured zaprima žalbe na prvostepene odluke ugovornih organa, ali nije u mogućnosti da ih riješava. Za to vrijeme ponuđači koji su podnijeli prigovore, čekaju njihovo riješavanje, uz potpunu vremensku neizvjesnost završetka procedura.

Može li sud preispitati nepovoljnu odluku? Da li se to dešava u praksi?

DA – U slučaju nezadovoljstva odlukom u postupku javnih nabavki, mogao se pokrenuti spor tužbom sudu. Po novom Zakonu, za ovo je nadležan Sud BiH, jedinstveno za sve postupke javnih nabavki u BiH. S obzirom da se Ured za žalbe tek formira, stvaraju su uslovi za pokretanje sporova pred nadležnim sudom. U dosadašnjoj praksi, u periodu primjene prethodne legislative, bio je veoma mali broj sudskih postupaka u vezi s javnim nabavkama, o čemu piše i Studija NIS BiH za 2004.g.

Da li su preduzeća za koje je dokazano da su podmićivala u procesima nabavki isključena iz budućih nabavki? Da li je lista takvih preduzeća javna?

DJELIMIČNO – Ukoliko je ponuđač umješšan u korupciju, isključiće se iz tekućeg postupka javne nabavke, shodno članu 27. ZJN. Zakon ne spominje isključenje ponuđača iz budućih postupaka javne nabavke. Nijedna institucija nije nadležna niti odgovorna za pravljenje liste takvih ponuđača, dakle takva lista ne postoji, pa se ne može ni objavljivati.

Postoje li upravne sankcije (npr. zabrana vršenja javne funkcije) za krivična djela protiv javne uprave u vezi za nabavke? Da li se sankcije provode?

DJELIMIČNO – Zakon o javnim nabavkama ne sadrži eksplicitno nabrojane prekršaje i sankcije za prekršaje učinjene protiv odredaba ovog Zakona. Međutim, Zakonom je dato u nadležnost Uredu za žalbe da, ukoliko smatra da je službeno lice ugovornog organa izvršilo promišljenu i namjernu povredu Zakona, može da podnese prekršajnu ili krivičnu prijavu nadležnom sudu ili da izrekne novčanu kaznu u iznosu do 4000 KM. Ova odredba nije postojala u prethodnim propisima, a podaci o tome da li su od stupanja na snagu novog ZJN pokrenuti sudski postupci za sada nisu dostupni.

Jesu li radnje štetne po državne resurse kod javnog ugovaranja kvalifikovane kao krivična djela? Da li je bilo slučajeva krivičnog gonjenja?

DJELIMIČNO – Na ovo pitanje odgovori se moraju posmatrati u svjetlu različitih entitetskih zakona, mada niti jedan krivični zakon (RS, FBiH) ne sadrži eksplicitno ni jedno krivično djelo učinjeno u okviru javnih nabavki ili u vezi s javnim nabavkama. Generalno gledano, oba zakona sadrže grupe krivičnih djela u koje se, između ostalih, mogu podvesti i krivična djela učinjena u okviru javnih nabavki ili u vezi s javnim nabavkama (Krivični zakon FBiH: krivična djela protiv privrede i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti; Krivični zakon RS: krivična djela protiv privrede i krivična djela protiv službene dužnosti). Nije poznato koja djela među onima koji su u tužilaštvu kriminološki obrađivani, potpadaju pod krivična djela iz segmenta javnih nabavki. Više o tome u poglavlju o sudstvu i tužilaštvu.

Predviđa li zakon mehanizme građanske ili društvene kontrole procesa javnog ugovaranja? Šta se dešava u praksi?

DJELIMIČNO – Nije poznato da postoje zakoni u navedenim oblastima kojima je definisana kontrola procesa javnih nabavki. Svojevrсна kontrola od strane civilnog društva obezbjeđena je činjenicom da su postupci javnih nabavki maksimalno transparentni i putem web stranice dostupni širokoj javnosti. Sličnu kontrolu ostvaruje i služba glavne revizije, bilo u Entitetima ili zajedničkim institucijama BiH. Ne postoje kumulativni podaci, već pojedinačni revizorski izvještaji sačinjeni u vezi sa revizijama obavljenim u pojedinim institucijama, organizacijama, preduzećima.

Koliko uspješno se sistem nabavki bavio korupcijom kao internim problemom? A kao eksternim?

Sistem javnih nabavki, između ostalog, se uspostavlja sa ciljem da se eliminiše, odnosno smanji korupcija u ovoj oblasti. BiH je prema različitim istraživanjima visoko korumpirana zemlja, a oblast javnih nabavki je samo jedna od oblasti u kojoj je korupcija uzela maha.

Prema „Studiji percepcije korupcije iz 2004.g. za BiH“ Transparency International BiH, u BiH se godišnje za nabavku roba ili usluga organa vlasti na svim nivoima potroši oko 852 miliona KM. Ako se pretpostavi

da oko 10% od tog iznosa otpada na različite ilegalne aranžmane-pronevjeru (sukob interesa u javnim nabavkama) dobija se 85 miliona KM godišnje, što je više od iznosa godišnjeg zaduženja Svjetske banke prema BiH. Uspostavljanje sistema javnih nabavki će donekle smanjiti korupciju, ali je neće iskorijeniti, bez odlučnih i sveobuhvatnih antikoruptivnih mjera u svim ostalim oblastima.

Korupcija u javnim nabavkama je moguća u različitim fazama postupaka nabavki, ali je veoma teško dokazati slučajeve korupcije. ZJN predviđa da se prijave slučajeve kad je ponuđač dao ili bio spreman dati mito, da bi uticao na radnju ili odluku ili tok postupka javne nabavke. Međutim, ZJN nije predvidio niti sankcionisao odgovornost službenog lica ugovornog organa u slučaju da traži mito da bi 'namjestio' postupak javnih nabavki prema interesima pojedinog ponuđača.

Međutim još uvijek se najčešće dešava da se tenderi podešavaju ili poništavaju prema interesima ponuđača, između ostalog i preko uticaja političkih partija, odnosno zahvaljujući sredstvima, tj. novcu koje obezbjeđuje političke partije. Često su javne nabavke oblast preko kojih se političke partije međusobno obračunavaju.

Revizijski izvještaji nisu dovoljno relevantan izvor saznanja o korupciji u javnim nabavkama, jer postoji mnogo načina za 'namještanje' tenderskih postupaka i njihovih rezultata. Na primjer, neki od načina 'namještanja' tendera mogu u potpunosti biti van svakog saznanja ili uticaja ugovornog organa, to je primjer tajnog dogovaranja između ponuđača, gdje se učesnici u postupku međusobno dogovaraju o ponudama, pri čemu najuspješniji ponuđač, nakon što potpiše ugovor s ugovornim organom, angažuje kadrove drugog/drugih ponuđača ili ih obešteti novčano za uslugu koju su mu učinili-nižu cijenu ponude. Na našim prostorima ovaj vid korupcije je veoma čest, naročito kod izvođenja radova (tzv. 'građevinska mafija').

Najveći broj revizijskih izvještaja u pogledu javnih nabavki, svodi svoje nalaze na formulaciju: „Nisu u potpunosti poštovane odredbe Zakona o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova“. Najčešći izvori saznanja o korupcijama u javnim nabavkama su mediji, isto kao što su mediji u pojedinim slučajevima 'reketasi' – izvor ucjene za pojedine ponuđače u smislu iznuđivanja sredstava da se ne bi objavili rezultati nekog loše provedenog ugovora iz javnih nabavki, ili namještenog tendera ili u suprotnom smislu: da se kod regularno provedene tenderske procedure fabrikuje skandal koji može da izazove negativne posljedice.

Nažalost, informacije o mogućoj korupciji u javnim nabavkama, prikupljene putem medija često nisu doživljene relevantnim za otpočinjanje zvaničnih istražnih radnji od strane nadležnih tužilaštava

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri su javne nabavke/ugovaranje ključni dio NIS države?

Uspostavljanje sistema javnih nabavki je dugotrajan proces koji zahtjeva mnogo aktivnosti, uključenost različitih institucija, angažovanje resursa (stručnog kadra i sredstava) i sinhronizovano djelovanje na teritoriji cijele BiH. S obzirom na dosad provedene aktivnosti na uspostavljanju ovog sistema, primjećuje se ozbiljnost i važnost koja se pridaje ovoj oblasti. Sistem javnih nabavki će biti uspostavljen kao jedan od najznačajnijih NIS stubova.

Bilo kakva procjena oko toga koliko je vremena potrebno da se sistem uspostavi, bila bi neozbiljna i neprecizna. Uzevši u obzir da su prilikom donošenja ZJN bili predviđeni rokovi od tri mjeseca od stupanja na snagu ZJN, odnosno od 10.11.2004.g. za formiranje Agencije za javne nabavke i Ureda za žalbe, te da su ovi rokovi u više navrata, izmjenama ZJN, prolongirani; da je Agencija u punom kapacitetu počela da radi tek od 01. 06. 2006.g., da je Ured za žalbe u postupku formiranja, odnosno imenovanja od strane Parlamentarne skupštine BiH, sve procjene su nezahvalne.

Sa kojim ostalim stubovima najviše saraduje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da saraduje?

Sigurno je da je ovaj sistem formalno povezan sa skoro svim ostalim NIS stubovima, najmanje s političkim partijama i izbornom komisijom, a najviše sa zakonodavnom vlasti, vladinim agencijama za borbu protiv korupcije, sudstvom i revizijom, ali s druge strane i sa javnim institucijama, poslovnom zajednicom, javnom upravom, pa i medijima i civilnim društvom. Trenutno je na snazi apsurdna situacija u kojoj su javne nabavke u potpunosti podređene političkim partijama i njihovom svakodnevnom finansiranju.

Uključuje li zakon mehanizme političkog nadzora (putem parlamenta) sistema javnih nabavki/ugovaranja?

DJELIMIČNO – S obzirom da Agencija za javne nabavke BiH izvještaje o radu podnosi Savjetu ministara, te da je Zakon o javnim nabavkama donio Parlament BiH, za očekivati je da će se stanje u oblasti javnih nabavki nalaziti na dnevnom redu obe institucije i da će one djelovati kao politički kontrolni mehanizmi.

Ombudsmen

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Da li u zemlji postoji Ombudsmen ili njegov ekvivalent (nezavisni organ kojem se građani mogu žaliti na lošu upravu)?

DA – Na nivou Države BiH, institucija Ombudsmena za ljudska prava za BiH (OHRO) je ustanovljena Aneksom VI Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Dejtonski sporazum). Tim Aneksom, koji nosi naziv „Sporazum o ljudskim pravima” formirana je Komisija za ljudska prava, koju kao quasi prvostepenu instancu čini OHRO, a quasi drugostepenu instancu čini Dom za ljudska prava³⁰⁹. Nadležnosti i ovlaštenja ova dva organa su bila vrlo slična odnosu nekadašnje Komisije za ljudska prava³¹⁰ prema Evropskom sudu za ljudska prava (Strazbur, Francuska). Do donošenja Zakona o Ombudsmenu za ljudska prava BiH³¹¹, položaj, nadležnosti, ovlaštenja i obaveze te institucije su bile propisane isključivo Aneksom VI. Prvi Ombudsmen je bila gđa Gret Haller (Švajcarska), koju je imenovao Predsjedavajući Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE). Sjedište institucije je u Sarajevu (novelom zakona – u Banjoj Luci), gdje je institucija postala operativna u martu 1996.g, a formirana je i dodatna kancelarija u Banjoj Luci, koje je počela sa radom u julu iste godine. Od 15. 12. 2000.g. postoji i kancelarija u Distriktu Brčko BiH. Funkciju Ombudsmena BiH trenutno obavljaju, prema nacionalnom ključu, dr Vitomir Popović, Mariofil Ljubić i Safet Pašić.

Na osnovu Vašingtonskog sporazuma iz 1994.g., Ustavom FBiH, ustanovljena je institucija Ombudsmena FBiH. Donošenjem Zakona o Ombudsmenima FBiH³¹², ova institucija dobija zakonsku podlogu. Sjedište institucije je u Sarajevu a formirano je i 7 područnih kancelarija, prema kantonalnom uređenju FBiH³¹³. Funkciju Ombudsmena obavljaju Vera Jovanović, Esad Muhibić i Branka Raguž.

U RS, Zakonom o Ombudsmenu RS³¹⁴, institucija Ombudsmena je osnovana nekoliko godina kasnije. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmenu³¹⁵, pored drugih značajnih izmjena sadržaja zakona, institucija mijenja naziv u Ombudsmen RS – Zaštitnik ljudskih prava. Sjedište institucije je u Banjoj Luci, a postoje i četiri terenske kancelarije u: Bijeljini, Doboju, Foči i Prijedoru. Funkciju Ombudsmena – Zaštitnika ljudskih prava obavlja Nada Grahovac, a funkciju zamjenika Ombudsmena Milan Šubarić i Enes Hašić.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmenu za ljudska prava BiH³¹⁶, ove tri strukturalno veoma komplikovane i brojne institucije se objedinjavaju u jednu – Ombudsmen za ljudska prava BiH. Istina, predviđen je određeni prelazni period, koji traje do 31. 12. 2006.g, u kome će doći do stvarnog, funkcionalnog objedinjavanja, tako što će institucija Ombudsmena BiH postati jedina postojeća Ombudsmen institucija. Ovo objedinjavanje će se izvršiti tako što će institucija Ombudsmena BiH preuzeti osoblje, sredstva za rad i opremu entitetskih Ombudsmena, koji su dužni da u tom prelaznom

periodu smanje broj zaposlenih do 30%, broj terenskih kancelarija do 50 %, ali vodeći računa da se tom racionalizacijom ne ugrozi postignuti nivo zaštite ljudskih prava i sloboda³¹⁷.

Postoji li formalna nezavisnost Ombudsmena? Da li je Ombudsmen nezavistan u praksi?

DA – Ombudsmeni su formalno nezavisni u odnosu prema bilo kojem organu vlasti. Ni od koga ne primaju naredbe ili uputstva, a djeluju prema kriterijima koje sama institucija odredi³¹⁸. Ne može ih se tužiti, podvrgnuti istrazi, uhapsiti ili pritvoriti, niti suditi zbog stavova iznijetih u vršenju njihovih dužnosti. Hapšenje ili pritvor je moguć samo u slučaju flagrante delicto za krivično djelo za koje je moguće izreći kaznu zatvora preko pet godina. Hapšenje, pritvor ili krivično gonjenje je moguće samo po odobrenju relevantnih parlamenata, u kojem slučaju taj parlament odlučuje o ukidanju imuniteta Ombudsmenu.

Međutim, moguće je postaviti ozbiljna pitanja o stvarnoj nezavisnosti Ombudsmena obzirom na način utvrđivanja i odobravanja godišnjeg budžeta institucije, o čemu detaljnije u nastavku teksta.

Postoje li zahtjevi da se imenovanja zasnivaju na zaslugama? Da li se to poštuje?

DJELIMIČNO – Prema članu 10. ranije važećeg zakona RS: „Svaki građanin RS u dobi u kojem uživa puna građanska i politička prava, koji je iskazao iskustvo na polju ljudskih prava i priznatog je ugleda i visokih je moralnih kvaliteta i koji ima visoku stručnu spremu, može biti imenovan Ombudsmenom“. Na prvi pogled, odredba člana 10. Zakona daje pravo svakom građaninu, bez obzira na njegovu nacionalnost (koji ispunjava uslove iz tog člana) da se kandiduje i nada se da će biti imenovan na mjesto Ombudsmena. Međutim, ona gubi svoj smisao, jer je članom 8. stav 1. zakona propisano da se institucija Ombudsmena sastoji od tri osobe: srpske, bošnjačke i hrvatske nacionalnosti, iz čega slijedi da na mjesto Ombudsmena može biti imenovan samo pripadnik ovih naroda. Teško je povjerovati da je ovakvim zakonskim određenjem RS opštoj javnosti dala do znanja koliko cijeni i koliko se stara da pripadnici konstitutivnih naroda u BiH³¹⁹ uživaju ekskluzivitet i u ovoj oblasti.

Zakonom i izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmenu RS, izmjenjen je član 10., tako da se za Ombudsmena i zamjenika Ombudsmena može izabrati lice koje ima: „visoku stručnu spremu pravnog smjera i položen pravosudni ispit, koji ima dokazano iskustvo u radu u pravosuđu...“. Pod pojmom „rad u pravosuđu“ opšteprihvaćeno je da je osoba radila kao sudija, tužilac, advokat ili pravobranilac. Nada Grahovac, sadašnji Ombudsmen RS – Zaštitnik ljudskih prava, ne ispunjava ove uslove jer nema efektivnog iskustva u pravosuđu. Do izbora te osobe došlo je upravo na osnovu ovakvog zakonskog teksta.

Izmjenjen je i član 8. stav 1. zakona, tako da se institucija sastoji od Ombudsmena i dva zamjenika, koji se imenuju iz reda konstitutivnih naroda i koji se na dužnostima Ombudsmena smjenjuju svakih 16 mjeseci. Bez obzira na postojeću kontradikciju u vezi nacionalne pripadnosti lica koja se mogu izabrati na mjesto Ombudsmena i koja lica (određene nacionalne pripadnosti) čine instituciju, redukcija broja Ombudsmena –

sa tri na jednog Ombudsmena i dva zamjenika – je opravdana i u skladu je sa racionalnim ponašanjem. A to je, pak, u skladu sa uslovima koje je BiH prihvatila da ispuni stupanjem u članstvo Savjeta Evrope³²⁰.

Članom 9. Zakona FBiH je propisano da instituciju Ombudsmena čine tri osobe: jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan koji predstavlja ostale. Organi koji imenuju i smjenjuju Ombudsmene FBiH su Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta FBiH, na zajednički prijedlog nadležnog organa ova dva doma Parlamenta. Za punovažnost prijedloga potrebna je dvotrećinska većina svih članova tog organa³²¹. Mandat Ombudsmena traje četiri godine, sa mogućnošću još jednog obnavljanja mandata.

Već iz same formulacije odredbe člana 9. zakona: „jedan koji predstavlja ostale“ vidi se da se u FBiH ne poštuje odluka Ustavnog suda BiH broj U-5/98 o konstitutivnosti naroda i potom amandmani na Ustav FBiH, koje je morao nametnuti Visoki predstavnik. Obzirom na činjenicu da su sva tri naroda u BiH konstitutivni na teritoriji cijele BiH, za ovakav stav zakonodavca nema opravdanja.

Odredbom člana 12. zakona FBiH propisano da svaki državljanin BiH u dobu u kojem uživa puna građanska i politička prava, koji je iskazao iskustvo na polju ljudskih prava i priznatih je i visokih moralnih kvaliteta, može biti imenovan Ombudsmenom. Ipak postoji opasnost od zlonamjernog tumačenja ove u odredbe u vezi sa rješenjem iz člana 9. zakona na način da za Ombudsmena FBiH moraju biti imenovani predstavnik Bošnjaka i Hrvata, a da predstavnik Srba može ali i ne mora biti imenovan. Ovaj zakon je u materiji sastava institucije jednako loš kao i zakon RS, jer ne ostavlja nikakvu praktičnu šansu pripadnicima nacionalnih manjina, tj. pripadniku nekonstitutivnih naroda, da bude imenovan na ovu funkciju.

Međutim, u pogledu uslova koje kandidat za mjesto Ombudsmena mora ispunjavati, zakon FBiH je ipak opravdano elastičniji, jer ne zahtjeva visoku stručnu spremu, niti ta sprema mora biti pravničke orijentacije, kao što se to nepotrebno zahtjeva zakonom RS.

Sastav, imenovanje i trajanje mandata Ombudsmena BiH je bilo propisano odredbama članova 8-12. ranije važećeg zakona. Sada, instituciju čine tri osobe iz reda konstitutivnih naroda „što ne isključuje mogućnost imenovanja iz reda drugih“³²². Imenovao ih je Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH dvotrećinskom glasova svakog doma, a na osnovu zajedničkog prijedloga Predsjedništva BiH. Za mjesto Ombudsmena može biti imenovan svaki punoljetan građanin BiH, koji je punopravan u uživanju građanskih i političkih prava, koji ima dokazano iskustvo u oblasti ljudskih prava, te priznat visok moralni status³²³. Mandat traje 5 godina, sa mogućnošću neograničenog obnavljanja broja mandata³²⁴.

Ovako siromašnim odredbama o postupku imenovanja, bila je otvorena mogućnost nepoštovanja osnovnih načela otvorenog i javnog oglašavanja slobodnog mjesta za funkciju koja je u ravni ostalih državnih organa. Ujedno, nepropisivanjem jasne, pregledne i otvorene procedure kreiranja prijedloga

kandidata od strane Predsjedništva BiH, stvorena je mogućnost zloupotrebe ovlaštenja i predlaganja 'stranački podobnih' kandidata.

Člana 11. Zakona, definiše uslove koje potencijalni kandidat mora da ispunjava, te člana 17., koji definiše nespojivost funkcije Ombudsmena i isključuje bilo kakvu drugu aktivnost Ombudsmena kao što je članstvo i/ili funkcija u političkoj partiji, služba u organima vlasti, članstvo u sindikatu, udruženju, fondaciji ili vjerskoj organizaciji, sudijska funkcija, kao i svaka aktivnost kao zanimanje ili profesija u privredi ili zapošljavanju. Međutim, desilo se upravo obrnuto. Krajem 2003.g, isticanjem mandata g. Franka Ortona, koji je na mjestu Ombudsmena naslijedio gđu Haller, mjesto Ombudsmena BiH je postalo upražnjeno. Prema potpuno nepoznatoj i skrivenoj proceduri, bez ikakvih vidljivih kriterija i bez javnog oglašavanja, Predsjedništvo BiH je za mjesto Ombudsmena predložilo sadašnje Ombudsmene. Notorno je da su te osobe, u smislu njihovog članstva u političkim partijama i ranijem vršenju određenih funkcija u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, bili politički više nego eksponirani³²⁵.

Ipak, posljednjim izmjenama zakona na nivou Države, ovakva nedovoljno definisana procedura imenovanja je unaprijeđena³²⁶ na način da Parlamentarna skupština BiH formira ad hoc komisiju koja objavljuje javni poziv, utvrđuje listu kandidata i dostavlja je Parlamentarnoj skupštini na odlučivanje. Oba doma Parlamentarne skupštine (Predstavnički dom i Dom naroda) imenuju i razriješavaju Ombudsmene većinom glasova, shodno poslovniciama o radu svakog doma. Redoslijed Ombudsmena se određuje prema abecednom redu Ombudsmena. Na ovaj način, izbjegnuta je supremacija Ombudsmena koji dolazi iz reda jednog naroda u odnosu na Ombudsmene koji dolaze iz reda druga dva konstitutivna naroda ili iz reda ostalih.

Dalje unapređenje u odnosu na ranije važeći zakon se ogleda u produženju mandata na šest godina, čime je izbjegnuto eventualno nezakoniti uticaj onog saziva parlamenta u kojem su Ombudsmeni i izabrani. Ovo nije slučaj kod entitetskih zakona, no stupanjem na snagu izmjena i dopuna zakona na državnom nivou, te odredbe entitetskih zakona gube praktični značaj.

No, sadašnjim Ombudsmenima BiH (uključujući i Ombudsmene Entiteta) je u postupku imenovanja prema noveli zakona data potpuno neopravdana prednost. Naime, novim članom 42. stav 2. zakona se propisuje da se imenovanje prvih Ombudsmena, u skladu sa tim zakonom, može provesti između Ombudsmena koji vrše ove dužnosti u prelaznom razdoblju.

Tragajući za smislom ove odredbe, teško da bi se moglo prihvatiti obrazloženje da su to osobe koje su već Ombudsmeni i koje poznaju rad institucije. Ako bi to bio argument, tada nikada više ne treba ni imenovati nove, dovoljno bi bilo propisati jedan trajan mandat, sve do sticanja zakonskih uslova za penzionisanje. Takođe, u potpunosti se gubi smisao javnog oglašavanja. Ostaje da se vidi da li će Parlamentarna skupština BiH iskoristiti ovu odredbu i time otvoreno reći da su sadašnji Ombudsmeni politički imenovane osobe, ili će ipak u potpunosti poštovati opšteprihvaćena načela pravičnog odabira, dajući svim prijavljenim kandidatima iste početne šanse.

Da li je imenovana osoba zaštićena od smjenjivanja bez obrazloženja? Da li je tako u praksi?

DA – Svakim od zakona, trenutno važećim u BiH, propisani su striktni uslovi pod kojima prestaje dužnost Ombudsmena. Ti uslovi su: ostavka, istek mandata, očigledna nemogućnost da obavlja svoje dužnosti, propust da napusti (raniju) dužnost koja je nespojiva sa mandatom Ombudsmena, osuda i pravosnažno izricanje kazne preko pet godina za namjerno učinjeno krivično djelo. Zakon FBiH predviđa i mogućnost smjenjivanja³²⁷.

Iako se do sada nije desilo da do razriješenja Ombudsmena dođe iz razloga drugačijeg od ostavke ili isteka mandata, u praksi se može pojaviti problem u vezi smjenjivanja i očigledne nemogućnosti da obavlja svoje dužnosti. Ovaj drugi kriterij može biti i objektivne prirode, npr. zdravstveno stanje, ali i subjektivne. Narodna skupština RS usvaja godišnji izvještaj natpolovičnom većinom ukupnog broja poslanika. Ukoliko se izvještaj ne usvoji, Narodna skupština može pokrenuti postupak utvrđivanja odgovornosti Ombudsmena.

Obzirom da Zakon o Ombudsmenu za ljudska prava BiH uopšte ne sadrži odredbe ovog smisla, te da je to počev od 01. 01. 2007.g. jedna Ombudsmen institucija u BiH, preporučljivo bi bilo ubuduće u zakonski tekst ne uključivati bilo kakve odredbe kojima bi se propisivalo razmatranje godišnjeg izvještaja sa posljedicama zbog eventualnog neusvajanja. Godišnji izvještaj Ombudsmena treba shvatiti kao detaljnu informaciju parlamentu o nesaradnji i nepoštovanju ljudskih prava i sloboda od strane određenog organa vlasti i kao poticaj tom parlamentu za donošenje zaključaka u smislu naloga tom organu vlasti da odmah, bez odlaganja, ispoštuje date preporuke.

Na kom nivou djeluje Ombudsmen?

Tri institucije Ombudsmena su ustanovljene Zakonom o Ombudsmenu za ljudska prava BiH, Zakonom o Ombudsmenu – Zaštitniku ljudskih prava RS i Zakonom o Ombudsmenima FBiH.

2. Resursi/struktura

Koliki je budžet/broj osoblja Ombudsmena?

Sve tri institucije su dužne da svojim pravilnicima odrede strukturu institucije u pogledu vrste radnih mjesta i broja zaposlenih. Obzirom na još postojeće zakone Entiteta, u BiH postoji 7 Ombudsmena: 3 Ombudsmena BiH, 3 Ombudsmena FBiH i 1 Ombudsmen – Zaštitnik ljudskih prava u RS. Generalno gledano, strukturu stručnog osoblja čine zamjenici Ombudsmena, savjetnici, odnosno pravnici. Obzirom da je novelom zakona BiH predviđeno objedinjavanje ovih triju institucija u jednu te na obavezu smanjenja broja osoblja do 30 %, a kancelarija do 50%, očekuje se da će taj broj stručnog osoblja biti

značajno smanjen. No, praksa pokazuje da u pojedinim dijelovima zemlje neposredni pristup građana instituciji Ombudsmena bilo kog ranga nije adekvatan (Unsko-Sanski Kanton, regija Goražda, Posavski Kanton u FBiH, te regija Prijedor-Noví Grad-Kozarska Dubica u RS). S druge strane na relativno malom prostoru kancelarije su brojne (Sarajevo: BiH i FBiH Ombudsmeni – sjedišta, FBiH Ombudsmen područna kancelarija Sarajevo, Zenica). Stoga će biti izazov organizovati terenske kancelarije u pravcu smanjenja troškova institucije radi neposrednog kontakta sa strankama, a time i smanjenje troškova stranaka.

Smanjenje broja osoblja i kancelarija ne ide u prilog ulozi institucije Ombudsmena u praćenju ostvarivanja ljudskih prava i sloboda građana BiH. Postojeća mreža kancelarija entitetskih Ombudsmen institucija nije ravnomjerna, niti dovoljna. Ukoliko bi došlo do tog smanjenja, kako je to propisano zakonom, na gubitku su i BiH i njeni građani. Otuda bi bilo uputno uporediti finansijske efekte propisanog smanjenja osoblja i terenskih kancelarija sa nemogućnošću građana da brzo, jednostavno i nadasve neposredno podnesu predstavku Ombudsmenu. Čim nema neposrednosti i jednostavnosti, institucija gubi na značaju, a posredno i država. Drugim riječima, propisano smanjenje neminovno znači slabije praćenje ostvarivanja prava i sloboda. Ovakva zakonska norma može značiti i namjeru vlasti da uticaj Ombudsmena smanje.

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovodi Ombudsmeni?

Kao posebnom nezavisnom organu, Ombudsmenu se sredstva za rad institucije na državnom i entitetskom nivou (budžet institucije) obezbjeđuju iz budžeta Entiteta, odnosno zajedničkih institucija BiH. Prema propisima o budžetskom poslovanju, institucija Ombudsmena svake godine dostavlja prijedlog svog budžeta Ministarstvu finansija. Na osnovu tog prijedloga, utvrđuje se visina budžeta Ombudsmena.

U vezi budžeta trenutno važeći zakon FBiH ne sadrže ništa više normi od prikazanih³²⁸. Zakonom RS³²⁹ i zakonom BiH³³⁰ se otišlo korak dalje, propisivanjem da se u utvrđivanju visine budžeta, prvenstveno polazi od potrebe za osiguranjem „potpunog, nezavisnog i efikasnog obavljanja poslova, njihove prirode, obima i drugih uslova, utvrđenih posebnim zakonima“. Iz ovakvog normiranja se može zaključiti da se ipak vodi računa o stvarnim finansijskim potrebama institucije Ombudsmena.

Međutim, iskustvo je pokazalo da Ombudsmeni gotovo da nemaju nikakvog uticaja na utvrđivanje visine budžeta, naročito ne onog koji će se naći pred parlamentom. Kada Ministarstvo finansija primi prijedlog budžeta koji sadrži i potrebna pisana obrazloženja, službe tog ministarstva ga same, bez znanja Ombudsmena, analiziraju i utvrđuju u onom iznosu koji je po njihovoj ocjeni potreban i dovoljan za rad institucije, i potom uključuju u prijedlog Budžeta koji će biti predmet glasanja pred relevantnim parlamentom. Međutim, te službe nisu kompetentne za takvo postupanje, jer uopšte ne poznaju metodologiju rada institucije, niti su spremne da od Ombudsmena traže dodatne informacije. Stoga Ombudsmeni naknadno saznaju da li je njihov prijedlog budžeta prihvaćen i da li je određen drugi, obično bitno niži iznos. Ako i ima vremena za reakciju, praksa pokazuje da je neuspješna.

Posljedica ovakvog postupanja Ministarstva finansija je da institucije Ombudsmena imaju godišnje budžete koji su dovoljni samo za funkcionisanje sjedišta institucije, a ne i za terenske kancelarije. Otuda je npr. u kancelariji Ombudsmena RS u Prijedoru zaposleno samo administrativno osoblje, a poslove u ostvarivanju mandata institucije obavljaju savjetnici iz sjedišta institucije, u formi 'uredovnih dana'. Zbog sličnih finansijskih poteškoća, Ombudsmen FBiH je bio primoran svesti broj terenskih kancelarija na sadašnjih sedam.

Zbog takve neizvjesnosti, Ombudsmeni su primorani da traže druge izvore finansiranja, kao što su strane donacije. Međutim, ni to nije uvijek ostvarivo, jer po prirodi stvari „Ombudsmen je organ Entiteta/Države, pa Entitet/Država treba da se pobrine za dovoljno finansiranje te institucije”³³¹.

Ima li Ombudsmen na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

DA – Nema zakonskih prepreka da institucija Ombudsmena dobija donacije za određene projekte ili tačno definisane potrebe. No, nema pravila koja bi govorila o eventualnom sukobu interesa, zavisno od izvora (donatora). Stoga je na Ombudsmenima da sami cijene da li bi izvor donacije mogao dovesti do sukoba interesa i da tako dodatno brane svoju zakonom proklamovanu nezavisnost.

Prema odredbi člana 39. zakona RS, na finansiranje ostvareno mimo odobrenog budžeta („doprinosi dati od strane međunarodnih organizacija”), ne primjenjuju se odredbe zakona u vezi budžetskih sredstava, imenovanja osoblja unutar budžetskih granica i izvještavanje Narodnoj skupštini RS o budžetskim troškovima. Praktičan smisao ove odredbe je u tome što Ombudsmen nije dužan prikazati donacije u godišnjem izvještaju, tj. izvor finansiranja ostvaren mimo budžetskih granica. Identičnu odredbu sadrži i zakon FBiH³³², dok zakon BiH (uključujući i novelu zakona) ne sadrži nikakvu odredbu u pogledu obaveze dostavljanja i finansijskog izvještaja o utrošku budžetskih sredstava.

No, imajući na umu da je Ombudsmen BiH korisnik budžeta institucija BiH, te obzirom na postojeće finansijske propise, i ova institucija je obavezna dostavljati godišnji finansijski izvještaj. Otuda, nema nijednog razloga da Ombudsmen institucija u finansijski izvještaj ne uključi sve izvore finansiranja – budžet i donacije. Takvim postupanjem, obezbjeđuje se transparentnost finansiranja, a moguće je cijeliti i nezavisnost institucije u finansiranju.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor Ombudsmena? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Pravila ovakve kontrole praktično ne postoje. Obavezom efektivnog objedinjavanja institucija u jednu, gubi na značaju i odredba zakona RS o mogućnosti pokretanja postupka odgovornosti Ombudsmena

zbog neusvajanja izvještaja. Propisivanje izvjesne procedure kontrole koja bi vodila ka razriješenju sa funkcije, zbog izvršavanja mandata, znači uspostavljanje nezakonite podređenosti Ombudsmena parlamentu, što bi bilo u direktnoj suprotnosti sa principima apsolutne nezavisnosti Ombudsmena. Međutim, nedostatak propisivanja nekog oblika kontrole, za slučaj da Ombudsmeni zaista ne vrše svoja ovlaštenja saglasno zakonu i pravilima zaštite ljudskih prava i sloboda, ne smije značiti da bi trebali biti 'nedodirljivi'.

Koga, po zakonu, Ombudsmeni moraju izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela?

Po isteku svake kalendarske godine, Ombudsmeni sačinjavaju svoje Godišnje izvještaje i dostavljaju ih onom parlamentu/skupštini koja i je izabrala. Ombudsmeni Entiteta su sačinili svoje Godišnje izvještaje za 2005.g. i dostavili ih parlamentima. Prema raspoloživim podacima, Ombudsmeni BiH to još nisu učinili.

Da li postoji obaveza konsultacija sa građanima u radu Ombudsmena? Da li se ove konsultacije obavljaju u praksi?

NE – U sadašnjim zakonima ove oblasti, nema nijedne odredbe koja bi ukazivala na učešće javnosti kao kontrolnog mehanizma ocjenjivanja rada Ombudsmena.

4. Mehanizmi integriteta

Postoje li pravila o sukobu interesa u instituciji Ombudsmena? Da li su efikasna?

NE – Pitanja eventualnog postojanja šireg sukoba interesa kod zaposlenih u instituciji, nisu regulisana. Ipak, u vrijeme mandata prvog Ombudsmena za ljudska prava za BiH, gde Gret Haller, vrijedilo je neformalno pravilo da svaki zaposlenik, bez obzira na mjesto u instituciji (stručno ili administrativno osoblje) nije mogao biti politički aktivan, u smislu vršenja funkcija u nekoj političkoj partiji, asocijaciji, fondaciji ili sličnoj organizaciji. Nisu bili zabilježeni slučajevi da se bilo ko od zaposlenika bavio nekom drugom djelatnošću, koja bi mogla izazvati sukob interesa. Takođe, Ombudsmeni BiH imaju slobodu u izbora osoblja za rad.³³³ Međutim, novim zakonom, izbor osoblja se provodi javnim konkursom u skladu sa zakonom i taj postupak se bliže uređuje aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ombudsmena BiH.³³⁴

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li su efikasna?

NE – Nisu regulisana ni pitanja primanja poklona, dobročinstva ili ograničenja bavljenja sličnim ili istim poslovima u slučaju prestanka zaposlenja osoblja u instituciji ili prestanka mandata Ombudsmena. Otuda se ukazuje nužnim ustrojiti izvjesna pravila koja će regulisati ova pitanja. Da li će to biti u formi posebnog

etičkog kodeksa ili će ta pravila biti inkorporirana u nova Pravila procedure ili pak u pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta ili u nekom sličnom aktu, ostavlja se instituciji da odluči. Bez obzira na formu u kojoj će ta pravila biti donijeta, kao uzor mogu poslužiti pravila za sudije definisana Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH i etički kodeksi sudija i tužilaca.³³⁵ Pravila treba da se odnose na Ombudsmene i svo zaposleno osoblje, bez obzira na vrstu poslova. Na ovaj način se dodatno štiti integritet i nezavisnost institucije i doprinosi sprečavanju moguće korupcije ili zloupotrebe položaja.

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja po isteku funkcije? Da li se poštuju?

NE – Nikakva ograničenja ne postoje.

5. Transparentnost

Da li je po zakonu obavezno objavljivati preporuke/izvještaje Ombudsmena? Da li se objavljuju? Na koji način?

NE – Obzirom na dejstvo odluka Ombudsmena, logično bi bilo da se barem godišnji izvještaji objavljuju u javnim glasilima (Službenim glasnicima) Države i Entiteta. Time bi se javnost još više upoznala sa radom i ostvarenjima Ombudsmena. Ujedno, opšta javnost bi stekla detaljniju sliku o pravnoj prirodi i dejstvu odluka Ombudsmena. Takođe bi bilo korisno postići neku vrstu sporazuma s vlastima kako bi se godišnji izvještaji, ili barem njihovi dijelovi besplatno objavljivali u dnevnoj štampi (u segmentu izvještavanja Vlade od opšte koristi). Ako to nije moguće, tada je nužno, u procesu usvajanja godišnjeg budžeta Ombudsmena, predvidjeti realnu sumu novca potrebnu za takvo objavljivanje. Zasad na medijima ostaje da li će kao vijest objaviti da su Ombudsmeni dostavili parlamentu svoj godišnji izvještaj i da li je on bio predmet razmatranja. Vrlo mali procenat kompjuterski 'pismene' javnosti ima pristup godišnjim izvještajima putem web stranica Ombudsmena, a koje se i same nerijetko osvježavaju sa višemjesečnim zakašnjenjem. A i tada ostaju problemi jer web stranica te institucije³³⁶ je već nekoliko mjeseci „u rekonstrukciji“, dakle neaktivna. Izvor iz te institucije je izjavio da godišnji izvještaj Ombudsmena BiH za 2005.g. nije dostupan iz prostog razloga što ga Ombudsmeni još nisu sačinili, što predstavlja kršenje zakonske obaveze³³⁷. Stoga se može reći da javnost uopšte nije upoznata s aktivnostima Ombudsmena BiH za 2005.g. i kakvi su rezultati rada, a pogotovo je ostalo nepoznato kakve su ocjene te institucije u pogledu poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Iako je prošlo punih 10 godina od formiranja Ombudsmena na nivou Države, 11 godina na nivou FBiH a 6 godina na nivou RS, opšta je nepoznanica o stvarnim mogućnostima institucije i dejstvu njenih odluka. Odluke Ombudsmena, iako ne mogu biti predmet bilo kakvog žalbenog postupka ili predmet bilo kakvog kontrolnog postupka od strane bilo kog organa, nemaju snagu presude ili konačne odluke nekog izvršnog organa. Ovakvo dejstvo je sasvim logično. Ukoliko bi se odluci Ombudsmena dalo dejstvo kakvo ima

pravosnažna odluka suda ili upravnog organa, došlo bi do preuzimanja nadležnosti suda i/ili upravnog organa, čime bi se prekršio Ustav i izgubila bi se korektivna uloga institucije Ombudsmena.

No, upravo zbog nepoznavanja dometa odluka, stranke se javljaju Ombudsmenu, smatrajući da odluka koja bi se donijela po pritužbi može trenutno riješiti problem te stranke i obavezujuća je za organ kome je upućena. Kada saznaju da to nije slučaj, tj. da preporuka Ombudsmena nema obavezujući karakter, dolazi do razočarenja i skepse u svrhu postojanja i rada institucije Ombudsmena.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Postoje li odredbe o ukazivanju na nezakonito ponašanje vlasti, kao dio mandata Ombudsmena? Da li su korištene?

Ukoliko Ombudsmen odluči da ne ispituje pritužbu, o tome pismeno obavještava podnosioca, dajući razloge za odluku i upućuje podnosioca pritužbe na preduzimanje najpogodnijih sredstava kojima bi se problem mogao otkloniti.

Ukoliko Ombudsmen odluči da ispita pritužbu, pokreće istragu pismom upućenom konkretnom organu vlasti za koji se navodi da je učinio povredu. U pismu, koje ima karakter odluke o otvaranju istrage, navodi se suština predmeta i organu se daje rok za odgovor. Ombudsmen ima pravo pristupa svim dokumentima vezanim za slučaj koji ispituje, uključujući i one povjerljive prirode. Kao korisno sredstvo rješavanja problema, često se koristi lični kontakt sa nadležnim službenikom. Ako se pritužba odnosi na radnje osoba koje su u službi organa vlasti i ukoliko je vezana za dužnosti tog lica, Ombudsmen obavještava i tog službenika, ali i njegovog pretpostavljenog ili organ u kome je ta osoba zaposlena. Sa svim informacijama koje dobije u postupku, institucija postupa sa potrebnom diskrecijom.

Ukoliko Ombudsmen, nakon provedene istrage, utvrdi postojanje kršenja nekog prava stranke (aplikanta), donosi preporuku kojom nalazi povredu prava i daje prijedlog (preporučuje) na koji način je moguće tu povredu otkloniti, određujući odgovornom organu primjeren rok za poštivanje preporuke. Ukoliko organ ne ispoštuje preporuku, tada će Ombudsmen posebnim aktom ukazati resornom ministru na propust i datu preporuku. Ako ni tada ne dođe do poštivanja preporuke, takav predmet se uključuje u godišnji izvještaj. Zavisno od prirode kršenja prava, brojnosti povreda, stava odgovorne strane (organa vlasti), Ombudsmen može donijeti i Posebni izvještaj, u kome se jasno naznačava ime (naziv) organa vlasti ili konkretnog službenika koji su odbili da ispoštuju preporuku ili dati razlozi nepoštovanja preporuke, po mišljenju Ombudsmena, ne slijede princip poštovanja ljudskih prava i sloboda. Dakle, preporuke Ombudsmena u pojedinačnim predmetima djeluju *inter partes*, dok posebni izvještaji djeluju *erga omnes*.

Svi organi vlasti, ne samo onaj na koga se pritužba odnosi, su dužni sarađivati sa Ombudsmenom. Eventualno neprijateljski stav ili ometanje istrage može biti predmet posebnog izvještaja i navodi se u

odgovarajućem dijelu godišnjeg izvještaja. Ukoliko postupanje Ombudsmena ostane bezuspješno, tj. ukoliko službenik ili organ ne postupi po sugestijama Ombudsmena, donosi se preporuka. Preporuka je formalan akt, koji sadrži prikaz činjenica slučaja, relevantne propise, radnje koje su provedene u postupku, analizu slučaja i preporuku, kojom se sugerije na koji način treba postupiti da bi se problem riješio. Uvijek se određuje primjereni rok za izvršenje preporuke i obavijest Ombudsmenu kako je ona ispoštovana. Ukoliko ne dođe do izvršenja preporuke ili ako izvršenje, po ocjeni Ombudsmena, nije adekvatno, smatraće se da nije ispoštovana i biće uključena u Godišnji izvještaj. Prema Godišnjem izvještaju Ombudsmena RS procenat ispoštovanih preporuka je 77,3 %, a prema izvještaju Ombudsmena FBiH oko 65%.

Dok korektivna funkcija predstavlja realizaciju nadležnosti propisane 'Ombudsmen zakonima', treća funkcija – pokretač postupka i *amicus curiae*, je propisana procesnim zakonima. Tako, prema Zakonu o upravnom postupku BiH³³⁸, u upravnom postupku Ombudsmen BiH ima svojstvo stranke, kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da ima osnova za pokretanje postupka. Zakonom o upravnom postupku FBiH³³⁹ se propisuje da Ombudsmen FBiH može prisustvovati upravnom postupku radi ostvarivanja svojih funkcija. Međutim, Zakonom o opštem upravnom postupku RS,³⁴⁰ Ombudsmenu RS nisu data ovakva ovlaštenja, što ga pak ne sprečava da u smislu 'svog' zakona prisustvuje upravnom postupku i tako vrši svoja ovlaštenja. S druge strane, odredbama o troškovima postupka građansko-procesnog zakonodavstva Entiteta,³⁴¹ Ombudsmenima se daje status stranke. Nije precizno definisano da li je to u svojstvu zaštite svojih pravnih interesa ili u svojstvu pokretanja odgovarajućih postupaka u pravcu vršenja svoje funkcije, na šta su Ombudsmen BiH i Ombudsmeni FBiH izričito ovlašteni. Obzirom na ovako elastično postavljena pravila učesća Ombudsmena u upravnom i građanskom postupku, nema prepreka da sudovi i upravni organi, po potrebi pozivaju Ombudsmena u svojstvu *amicus curiae*. Ukoliko bi to bio slučaj, prisustvo i sugestije Ombudsmena mogu doprinjeti bržem rješavanju problema i u takvom postupku. Međutim, nisu poznati slučajevi da se Ombudsmen uključio u neki od postupaka u svojstvu prijatelja suda/upravne vlasti.

Bez obzira što preporuke Ombudsmena ili posebni izvještaji nemaju snagu sudske odluke, ti akti su izvršni i svako na koga se odnose, mora ih poštovati. Bez obzira na veliki procenat uspješno riješenih predmeta, u smislu poštovanja preporuka, sama činjenica da su Ombudsmeni donijeli preporuku, ukazuje na postojanje otpora kod vlasti da blagovremeno sarađuju sa Ombudsmenom, kako bi se problem riješio bez donošenja preporuke. No, kada se desi da određeni službenik ne izvrši preporuku, nema daljih sankcija. Stoga se ukazuje potrebnim dopuniti odgovarajuće zakone odredbama kojima bi se to lice spriječilo da i dalje obavlja funkciju istog ranga, ili propisati obaveznu degradaciju ili drugi vid kažnjavanja.

Bitan element godišnjeg izvještaja sve tri Ombudsmen institucije je broj primljenih pritužbi, datih preporuka, te posebnih izvještaja, koji se prikazuju po oblastima na koje se odnose.

Tako je tokom 2005.g. Ombudsmen RS-Zaštitnik ljudskih prava primio ukupno 5.844 pritužbe. Od toga broja, njih 1.978 se odnosi na sporost pravosuđa, 557 na prava iz radnih odnosa, 363 na prava iz osnova

penzijskog i invalidskog osiguranja, dok je iz oblasti imovinskih prava podnijeto 541 pritužba. Ostatak se odnosi na razne druge oblasti. Institucija je izdala 22 preporuke, od koji je njih 18 prikazano po sadržaju u godišnjem izvještaju. Od tog broja njih 11 se odnose na postupak imenovanja (2 preporuke nisu ispoštovane, a 2 su bile u postupku izvršenja); 3 na pravo na pristup informacijama (sve ispoštovane); 2 na oblast urbanizma (1 ispoštovana a jedna nije); 1 na oblast imovinskih prava (ispoštovana) te 1 na oblast procesnih prava iz upravnog postupka (ispoštovana). Sačinjeno je i 8 posebnih izvještaja i to po 1 iz slijedećih oblasti: krijumčarenje vozila, vaspitne mjere i krivične sankcije prema maloljetnicima, primjena Zakona o lokalnoj samoupravi, oblast ekologije, primjena Zakona o civilnoj zaštiti, oblast urbanizma u vezi omogućavanja kretanja licima sa umanjanim tjelesnim sposobnostima, oblast uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, te oblast osnovnog i srednjeg obrazovanja. Iz sumarnog prikaza sadržaja tih posebnih izvještaja, slijedi da relevantni nosioci vlasti nisu ispoštovali preporuke date tim izvještajima.

Godišnji izvještaj Ombudsmena FBiH je strukturalno gledano, bitno drugačije sačinjen. Njime se ne daju ukupni statistički podaci za cjelokupnu instituciju, već se broj primljenih pritužbi i onih prihvaćenih (utvrđene osnovanim) daju posebno za svaku pojedinu terensku kancelariju. Stanje ljudskih prava u FBiH je opisno ocijenjeno posmatranjem i ocjenom stanja u nekoliko oblasti: primjena Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima; ponašanje administracije; povratak izbjeglica i raseljenih lica; ocjena sudske vlasti; stanje socijalnih prava; pitanja iz domena zaštite prava djeteta, te pravo na slobodu pristupa informacijama i zaštita ljudskih prava i medijskih sloboda. I pored tako prilično komplikovanog i nepreglednog prikaza broja primljenih pritužbi, toj se instituciji u 2005.g. obratilo 9.969 građana, a prihvaćena i istražena je 5.061 pritužba. Od tog broja, njih 2.034 se odnosilo na pritužbe u vezi rada pravosudnih organa. Tabelarni (statistički) pokazatelji terenskih kancelarija se mahom odnose na kršenje procesnih prava građana pred sudskim i upravnim organima. No, imajući u vidu veoma komplikovanu strukturu aparata vlasti FBiH, vjerovatno je bilo nužno odvojeno koncipirati godišnji izvještaj. Broj i vrsta preporuka i posebnih izvještaja, veoma detaljno sačinjenih, se vrlo ažurno objavljuje na web stranici te institucije³⁴². Upravo veliki broj tih dokumenata, koji su ujedno i pokazatelj aktivnosti institucije Ombudsmena FBiH, predstavlja opravdanje zašto nisu uključeni kao prilog Godišnjem izvještaju – da su inkorporirani, izvještaj bio enormno dugačak, čime bi mu prijetila opasnost da ga relevantni parlament uopšte detaljno ne analizira. Možda najveći doprinos Ombudsmena uopšte bila je zaštita ljudskih prava po pitanju povrata zamrznute devizne štednje od prije izbijanja sukoba, što je zakonima i metodama nadoknade oštećenim građanima, izvršna vlast konačno počela da riješava sa 2006.g.

U godišnjim izvještajima obe entitetske Ombudsmen institucije, pitanje korupcije se ne posmatra kao posebna kategorija. Izuzetak čini Godišnji izvještaj FBiH Ombudsmena u dijelu prikaza rada kancelarije Bihać (strana 52. Izvještaja). Njime se korupcija spominje kao mogući uzrok povećanja stope privrednog kriminaliteta Unsko-sanskog kantona, te kroz pritisak i nezadovoljstvo građana na rad Kantonalnog tužilaštva.

Godišnji izvještaj Ombudsmena za ljudska prava BiH, ukoliko uopšte postoji, je potpuna nepoznanica.

Ko se može žaliti i povodom čega?

Svako fizičko ili pravno lice, koje tvrdi da ima izvjestan legitimni interes može podnijeti pritužbu Ombudsmenu, bez ograničenja. Pritužba se može odnositi na bilo kakvo navodno ili očigledno kršenje zakona, koje predstavlja kršenje ljudskih prava i sloboda. Ništa ne može ograničiti pravo podnošenja pritužbe (nacionalnost, državljanstvo, boravište, pol. uzrast, etnička pripadnost, religija, pravna (ne)sposobnost, zatvor/ pritvor, ili bilo kakva zavisnost od organa vlasti). Zabranjeno je preduzimati bilo kakve sankcije prema osobi koja je podnijeta pritužbu. Rad institucije po pritužbi je besplatan i ne zahtjeva pomoć stručnog savjetnika ili advokata.

Opravdana je sumnja da će centralizacija Ombudsmena rezultirati u mnogo komplikovanijoj proceduri za pristup Ombudsmenu i mogućnostima žalbe. Stručne procjene govore da ta reforma pogoduje samo pojedincima u instituciji Ombudsmena, a nikako građanima, pa je tako prilično u suprotnosti sa nalazima Venecijanske komisije³⁴³. Stručnjaci procjenjuju da će tako Ombudsmeni smanjiti obim posla, a izgubiti ionako labavo povjerenje i očekivanja građana u zaštiti njihovih prava³⁴⁴.

Može li se žalbenik žaliti anonimno? Ako da, da li se to poštuje u praksi?

DA – Pritužba se podnosi pismeno, na jednostavnom obrascu, a dovoljna je oznaka organa vlasti protiv koje se pritužba odnosi, te razlozi podnošenja. Lica koja su pritvorena ili se nalaze u zatvoru takođe mogu podnijeti pritužbu i ona se ne smije otvarati, kao ni prepiska između Ombudsmena i tog lica. Po pravilu, pritužba mora biti potpisana. Međutim, iz formulacije odredbe člana 21. stav 2. zakona BiH da „Ombudsmen može odbiti da razmatra anonimne žalbe“, slijedi da ukoliko se nađe da i anonimna žalba ukazuje na kršenje ljudskih prava i sloboda, može biti uzeta u razmatranje. Štaviše, ta anonimna pritužba može poslužiti za postupanje Ombudsmena po službenoj dužnosti, kao početna informacija. Nema podataka da li je neka anonimna pritužba bila osnov za pokretanje istrage.

Da li je u posljednjih pet godina Ombudsmen bio smijenjen bez adekvatnog obrazloženja?

NE – Počev od momenta uspostavljanja svake od tri institucije Ombudsmena BiH, nijedan od Ombudsmena nije bio smijenjen. Prethodni Ombudsmeni su prestali vršiti ovu dužnost iz razloga prestanka mandata, odnosno podnošenja ostavke.

Koliko uspješno se Ombudsmen bavio korupcijom?

Zakonom o sukobu interesa koji reguliše istoimena pitanja, kao i Zakonom o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima se propisuju pravila javnog i neposrednog izbora najboljeg kandidata, propisuje se ovlaštenje Ombudsmena da odlučuje o prigovoru bilo kog građanina povodom bilo kojeg imenovanja. Prigovor se podnosi organu koji vrši imenovanje, i ono je dužno taj prigovor, zajedno sa spisom predmeta, dostaviti Ombudsmenu radi donošenja odluke. Ombudsmen postupa po prigovoru u skladu sa

svojim pravilima i ukoliko nađe da imenovanje nije bilo u skladu sa zakonom donosi zaključak i preporuku.

Obzirom na ovakva ovlaštenja Ombudsmena, čudi relativno mali broj pritužbi po osnovu sukoba interesa i imenovanja. Ombudsmeni Entiteta su u svojim godišnjim izvještajima prikazali slučajeve po pritužbama u vezi imenovanja³⁴⁵, međutim njihov broj ne ukazuje na zakonitost u primjeni tog zakona, već prije na neobaviještenost građana o svojim pravima. Ipak, mora se priznati da je od broja donijetih preporuka većina njih ispoštovana. Nažalost, podaci u vezi postupanja Ombudsmena BiH u ovoj i svim ostalim oblastima, su potpuno nepoznati.

Postoje li dokazi o efikasnosti izvještaja ili odluka Ombudsmena?

DA – Jedini pokazatelj je Godišnji izvještaj Ombudsmena u kome se prikazuju izvještaji, sortirani po oblastima, njihov kratki sadržaj i procenat izvršenja izvještaja, odnosno preporuka.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je ova institucija/sektor ključni dio NIS države?

Obzirom na širinu mandata Ombudsmena, elastičnost njegovog postupanja, te obaveznost bezuslovne saradnje sa Ombudsmenom uz mogućnost kažnjavanja ukoliko ta saradnja izostane, Ombudsmen je povezujući faktor sistema nacionalnog integriteta. Utoliko, potrebno je da se ta institucija češće uključuje u kontrolu postupanja svakog od stubova.

Sa kojim ostalim stubovima najviše sarađuje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da sarađuje?

Vrijeme egzistiranja Ombudsmen institucija je pokazalo da je najčešći oblik intervencija u domenu neblagovremenog procesuiranja predmeta pred sudovima i pred različitim nivoima upravnih vlasti. Na to ukazuju i statistički podaci prikazani u godišnjim izvještajima entitetskih Ombudsmena.

Entitetske institucije Ombudsmena su svjesne postojećih problema u sudstvu. Reforma pravosuđa ne znači samo imenovanje sudija i tužilaca, već i tehničko i tehnološko opremanje sudova, kako bi se predmeti uopšte mogli procesuirati. Tu je svakako i pitanje sudske uprave, što spada u nadležnost Ombudsmena.

U domenu nadležnosti Ombudsmena u upravnim stvarima, uloga je ključna. Godišnji izvještaji entitetskih Ombudsmena sadrže preporuke prema različitim nivoima upravnih vlasti. Veliki broj se odnosi na elementarno nepoznavanje organizacionih propisa (ovlaštenje za postupanje), procesnih

propisa (procesne greške koje vode ka očiglednim kršenjima prava i sloboda građana), te materijalnog prava. Ovi propusti organa vlasti, kojima su Ombudsmeni posvetili dužnu pažnju se podjednako odnosi na sve nivoe vlasti: od opštinskog do entitetskog.

Na sceni su svakodnevna kršenja Zakona o upravnom postupku (BiH i Entiteti), bilo zbog neznanja, bilo namjerno. Nužnim se ukazuje da Ombudsmen usko saraduje sa relevantnim Agencijama za državnu upravu, koje su i nosioci projekta reforme javne uprave, u pravcu poboljšanja rada upravnih organa. Nema prepreke da Ombudsmeni kontaktiraju i entitetske Centre za edukaciju sudija i tužilaca, radi zajedničkog djelovanja.

Do koje mjere postoje kontrolni mehanizmi za ocjenu izvršavanja preporuka Ombudsmena od strane drugih organizacija/sektora? Da li se te preporuke provode u praksi?

Transparentnost rada Ombudsmena dolazi do izražaja razmatranjem Godišnjeg izvještaja pred relevantnim parlamentom. Parlament je ovlašten usvojiti zaključak kojim će naložiti izvršenje preporuka Ombudsmena.

U 2004.g., Narodna skupština RS je, nakon razmatranja Godišnjeg izvještaja, donijela zaključke kojim je obavezala pojedina upravni organi da striktno ispoštuju preporuke, koje prethodno nisu bili ispoštovani. No, nije poznato da li su svi organi postupila po ovakvom nalogu.

Antikorupcijske agencije

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Postoje li namjenske, vladine antikorupcijske agencije, ili je antikorupcijski zadatak podijeljen između mnoštva agencija/organizacija? Ukoliko je ovo drugo, koje su to agencije/organizacije?

NE – Ne postoje namjenske, vladine antikorupcijske agencije već je antikorupcijski zadatak podijeljen unutar struktura postojećih policijskih agencija i ministarstava, odnosno tužilaštava.

U okviru Agencije za istrage i zaštitu BiH (SIPA), u Odjeljenju za krivične istrage postoji Odsjek za sprečavanje i otkrivanje finansijskog kriminala i anti-korupciju. Pri regionalnim kancelarijama SIPA tu funkciju vrše timovi za sprečavanje organizovanog kriminala i otkrivanje korupcije.

U okviru Ministarstva unutrašnjih poslova RS (MUP RS) kao i Ministarstva unutrašnjih poslova FBiH (MUP FBiH), u okviru Uprave za suzbijanje kriminaliteta postoji Odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala, odnosno odsjeci pri centrima javne bezbjednosti, tj. kantonalnim ministarstvima nadležni za istraživanje korupcije. Jedinica kriminalističke policije Distrikta Brčko takođe ima odjeljenje koje se bavi organizovanim kriminalom, pa time i suzbijanjem korupcije. Nadležnost u pogledu rada na suzbijanju korupcije često se prepliće sa radom Odjeljenja za suzbijanje kriminaliteta u privredi istih ministarstava unutrašnjih poslova. Više o njima u poglavlju o agencijama za primjenu zakona.

U Tužilaštvu BiH korupcija je u nadležnosti posebnog odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala. Slična specijalizovanost je i u strukturi tužilaštava na entitetskom, odnosno okružnom nivou. Od 1999.g. zakonodavna vlast je formirala službe glavne revizije koje vrše monitoring trošenja budžetskih sredstava u javnom sektoru, na svim nivoima vlasti. Njihova ovlaštenja su opisana u istoimenom poglavlju, a ukoliko postoje dokazi o nenamjenskom trošenju budžetskih sredstava ili zloupotrebama, izvještaje su obavezni da dostave nadležnim tužilaštvima.

Pokrivaju li javni i privatni sektor?

DA – Navedene institucije, odnosno njihove jedinice nadležne za suzbijanje korupcije, pokrivaju i privatni i javni sektor.

Imaju li nacionalni i/ili lokalni karakter?

DA – Nadležnost SIPA, Tužilaštva i Suda BiH odnosi se na cjelokupni prostor BiH dok je rad entitetskih ministarstava teritorijalno ograničen na prostor Entiteta, s tim da postoji izgrađen način međusobne saradnje ova dva ministarstva.

Zakon o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala³⁴⁶ je *lex specialis* u odnosu na postojeće zakonodavstvo RS (u slučaju postojanja nesaglasnosti odredbi nekog drugog zakona RS sa ovim zakonom, primjenjuje se ovaj zakon). Prema zamisli zakon je trebao da bude primjenjivan protiv dijela organizovanog i privrednog kriminala, te krivičnih djela za koje je najmanja propisana zatvorska kazna 5 godina. Ovaj zakon bi se primjenjivao u slučajevima za koje nisu nadležni Sud i Tužilaštvo BiH.

Zakonom je predviđeno stvaranje Posebnog odjeljenja za suzbijanje organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala (Specijalno tužilaštvo), koje bi bilo odgovorno za svoj rad Tužilaštvu RS. Prema ovom zakonu unutrašnju organizaciju Specijalnog tužilaštva čine: glavni specijalni tužilac, zamjenik glavnog specijalnog tužioca i šest specijalnih tužilaca, 12 pomoćnika tužilaca i 13 tužilačkih istražilaca, te potreban broj stručnih savjetnika, kao i ostalo prateće osoblje.

Pored Specijalnog tužilaštva istim zakonom je u okviru Okružnog suda u Banjoj Luci, predviđeno formiranje Posebnog odjeljenja za organizovani i najteže oblike privrednog kriminala (Posebno odjeljenje). Nadležnost ovog odjeljenja je takođe na cijeloj teritoriji RS u svim slučajevima kada je od glavnog specijalnog tužioca donijeta odluka o preuzimanju nadležnosti. Zakonom je predviđeno da finansiranje pomenutih organa ide na teret budžeta RS. Razlozi za uvođenje ovakvih institucija su pokrivanje cjelokupnog teritorija RS, što je posebno bitno u manjim sredinama, gdje postojeći tužioci mogu biti blisko vezani sa osumnjičenima. Specijalnim tužiocima se stavljaju dodatna sredstva na raspolaganju za istragu, kroz ostale javne institucije. Međutim, ostaje pitanje da li su ovakva institucionalna rješenja mogla biti postignuta i kroz 'redovna' tužilaštva, koja i dalje ostaju zakonsku neuređena na način kako to kvalitetnija istraga zahtjeva.

Nakon osporavanja imenovanja Milana Tegeltije i ostalih tužilaca specijalnog tužilaštva (imenovani 05. 05. 2006.g.) od strane VSTS u julu su donesene izmjene Zakona³⁴⁷, koje se uglavnom odnose na imenovanje specijalnih tužilaca. Naime, prvobitno je zamišljeno da imenovanje Glavnog specijalnog tužioca bude u nadležnosti Glavnog republičkog tužioca (Amor Bukić) uz obavještanje VSTS, dok se izmjenama Zakona nadležnost za imenovanje daje isključivo VSTS. Cijeli proces odabira Glavnog specijalnog tužioca i ostalih tužilaca je ponovljen, ovaj put u nadležnosti VSTS i 13. 09. 2006.g. na ovo mjesto je postavljen Miodrag Bajić, koji je uz ostale imenovane tužioce preuzeo dužnost 02. 10. 2006.g.

Slično specijalno tužilaštvo u FBiH ili na nižim nivoima ne postoji.

Postoji li formalna nezavisnost agencija? Da li su one nezavisne u praksi?

DJELIMIČNO – U istoj mjeri u kojoj su nezavisne i institucije koje u svom sastavu imaju specijalizovana odjeljenja za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Obzirom na probleme saradnje kriminalističke policije sa tužilaštvom opisanog u poglavlju o djelovanju agencija za provođenje zakona, trebalo bi razmisliti o zakonskom rješenju o stavljanju tih policajaca pod direktnu odgovornost tužilaštva,

te privremenog dodjeljivanja kadra iz ostalih izvršnih agencija za potrebe istrage, čime bi se de facto stvorila okosnica antikorupcijskih agencija bez kreiranja ad hoc institucija.

Postoji li zakonska obaveza da se imenovanja zasnivaju na zaslugama? Da li se to poštuje?

NE – Na entitetskom nivou, pozicije u agencijama za primjenu zakona (policija i tužilaštva) se popunjavaju po pravilima opisanim u istoimenom poglavlju, koja ostavljaju mnogo prostora za sumnje u pravedno zapošljavanje po osnovu zasluga, referenci i prethodnog iskustva. Slična je situacija i u pravosuđu, što takođe opisuje istoimeno poglavlje.

Na državnom nivou je situacija nešto transparentnija, ali nacionalni ključevi prednost daju etničkoj pripadnosti nad profesionalnim kvalitetama. U SIPA Savjet ministara imenuje i razriješava direktora, zamjenika direktora, pomoćnika direktora za Kriminalističko-istražno odjeljenje i pomoćnika direktora za Odjeljenje za unutrašnju kontrolu prema uslovima i postupku koji je u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH³⁴⁸, ali u pravilu podložni nacionalnim kvotama, koje se usaglašavaju među predstavnicima političkih partija. Radnici SIPA zaposleni su na osnovu konkursa i provjere stručnih i profesionalnih referenci, dok o njihovom radnom mjestu i prestanku rada formalne odluke donosi direktor, koji takođe procjenjuje njihov rad i napredovanje u službi³⁴⁹.

Da li je imenovana osoba zaštićena od smjenjivanja bez obrazloženja? Da li je tako u praksi?

NE – Za razliku od tužilaca koji se (izuzev glavnih tužilaca) imenuju doživotno, o čemu je detaljno pisano u poglavlju o agencijama za provođenje zakona, direktori policijskih agencija ili direktori policija u entitetskim ministarstvima unutrašnjih poslova, iako su birani po posebnoj proceduri i konkursom i tako zaštićeni od samovolje političara, neminovno trpe političke pritiske koji su posebno izraženi pri promjenama vlada.

Međutim, osobe koje rukovode odjelima za sprečavanje organizovanog kriminala i korupcije u svim policijskim agencijama, potpuno su pravno nezaštićene. Njih imenuju i razriješavaju direktori policija ili ministri i zakonski je to interno pitanje agencije. Transparentnost njihovog izbora putem konkursa i stabilnija pozicija bi sigurno uticala na efikasniji rad ovih sektora unutar agencija, što je rješenje koje bi moglo da se uzme u razmatranje pri konstituisanju institucionalnih mehanizama za sprečavanje korupcije.

Da li agencije formalno upravljaju sopstvenim budžetskim linijama? Da li je tako i u praksi?

NE – Antikorupcijske jedinice ne raspolažu sopstvenim budžetskim linijama, već se njihov rad finansira iz budžetskih sredstava namjenjenim institucijama u okviru kojih djeluju.

Koje su glavne odgovornosti agencija (ili relevantnih organizacija): vođenje istrage, prevencija, edukacija i podizanje svijesti javnosti, krivično gonjenje, itd?

Glavna odgovornost antikorupcijskih jedinica u policijama sastoji se u vođenju istraga gdje postoji osnova sumnje da se dešavaju kriminal i korupcija. Krivično gonjenje preuzimaju nadležna tužilaštva. Iako bi po važećim zakonima ove institucije trebalo da rade programe edukacije i podizanja svijesti javnosti, što su bitni momenti borbe protiv korupcije, to se u praksi rijetko dešava. U preventivnoj djelatnosti češće učestvuju međunarodne institucije u BiH koje rade monitoring lokalnih agencija (EUPM, EUFOR, OHR ili programski sektori UN). Pored njih, mali broj domaćih nevladinih organizacija organizuje preventivne kampanje protiv korupcije, a osim TI BiH, u javnosti su malo vidljive NVO koje se bave edukacijom i podizanjem svijesti o suzbijanju korupcije, o čemu više u poglavlju o civilnom društvu.

U okviru agencija za primjenu zakona, pa samim tim i agencija za sprečavanje korupcije, ne postoji organizovana, sveobuhvatna akcija na suzbijanju korupcije, jer se jako dugo čekalo na donošenje, a zatim se ne provodi Strategija za sprečavanje korupcije, pa samim tim ne postoje niti sinhronizovane akcije koje bi se sastojale od edukacije, prevencije i koordinisane akcije na svim nivoima, od lokalnih odsjeka policije, do timova SIPA i odjela tužilaštava. Vlasti u BiH, iako priznaju problem korupcije kao ozbiljan problem u društvu, tek su u 2006.g. počele sa izradom takve nacionalne strategije.

Strategijom je predviđeno kontinuirano jačanje državnih institucija za finansijske istrage, te oduzimanje nelegalno stečene imovine. Eksperti Savjeta ministara korupciju svrstavaju u red najvećih ekonomskih problema u BiH³⁵⁰. Zbog toga Strategija predlaže da BiH do kraja godine formira posebnu državnu antikorupcijsku instituciju. „Potrebno je formirati posebno središnje državno tijelo za provođenje državnog programa za sprečavanje korupcije u BiH. Zadatak ove institucije bit će koordinacija aktivnosti za borbu protiv korupcije, definisanje sektora koji su posebno podložni korupciji, te izrada jedinstvenog modela praćenja statističkih evidencija iz ove oblasti“, stoji u ovom dokumentu³⁵¹. Strategija predviđa niz mjera koje treba realizirati od 2006. do 2009.g. u oblasti borbe protiv organiziranog kriminala i korupcije.

Kako je izbalansirano proaktivno djelovanje (monitoring i preventivne intervencije) nasuprot reaktivnog (odgovaranje na žalbe) u toku rada?

Antikorupcijske jedinice kako u policijskim agencijama tako i u tužilaštvima uglavnom djeluju reaktivno, na osnovu izvještaja službi glavne revizije, poreskih inspekcija ili drugih službi, na osnovu prijava na telefon krimolovaca, ili dojava koje su u policiju ili tužilaštvu stigle na drugi način. Monitoring i prevencija donekle su obezbjeđeni kroz aktivnosti službe glavne revizije, što objašnjava istoimeno poglavlje.

2. Resursi/struktura

Koliki je budžet/broj osoblja agencija ili relevantnih institucija?

Budžeti agencija za primjenu zakona nešto detaljnije analizirani su u poglavlju o agencijama za primjenu zakona. Bitno je istaći da policijski odjeli, kao i tužilaštva, analizirajući budžetske raspodjele, raspolažu sa skromnim sredstvima za operacije i krivične istrage, što svakako utiče na efikasnost u radu i konačni učinak u suzbijanju i organizovanog kriminala i korupcije. Takođe, primanja zaposlenih u policijskim agencijama su različita. Policajci u RS u prosjeku imaju za 40 do 50 odsto manju platu u odnosu na kolege koji obavljaju iste poslove u FBiH. I jedni i drugi manje su plaćeni nego zaposleni u DGS, SIPA i Policiji Distrikta Brčko. S druge strane, BiH je zemlja sa velikim policijskim aparatom, koji objedinjujući sve policijske agencije ima oko 15.000 policajaca i ogromnu administraciju³⁵².

Reformom policije u BiH predviđa se značajno smanjivanje policijskih izvršilaca, te po tom osnovu i troškova funkcionisanja policija u BiH. Koji broj policajaca će ostati bez posla, teško je predvidjeti, mada se u raspravama o reformi policije u medijima pominjala ukupna cifra i do 5.000 zaposlenika u MUP-ovima i policiji³⁵³.

Entitetska, odnosno kantonalna, ministarstva popunjavana su u ratnim godinama vrlo često kadrovima spornog obrazovanja i stručnosti, bez položenog ispita za rad u državnoj službi i prethodnog policijskog iskustva. I pored provjera koju je radio IPTF u procesu izdavanja sertifikata za rad domaćim policajcima, te provjera diploma o stručnoj spremi koju su radili inspektorati unutrašnje kontrole i udaljavanja iz policije osoba sa krivičnim dosijeima ili spornim kvalifikacijama, balast ratnih i poratnih godina još se osjeća u entitetskim ministarstvima. Niske plate u entitetskim MUP-ovima, a posebno iz Uprava kriminalističke policije, uzrokovale su prelasku policajaca u DGS ili SIPA, što je dodatno oslabilo i odjele za sprečavanje organizovanog kriminala i korupcije.

Entitetska ministarstva danas imaju posebne uprave za obrazovanje. Način obrazovanja regulisan je zakonom, ali proces usavršavanja ili popune odjela mladim, visokoobrazovanim kadrom još ide sporo zbog nedovoljne tržišne atraktivnosti ovih pozicija. Entitetska ministarstva imaju i dodatni problem motivacije jer reforma policije traje mjesecima i ima neizvjestan ishod i broj kadrova. Ipak, za problem angažovanijeg obračuna sa korupcijom, više nedostaje političke volje i koordinacije nego što je prepreka stručnost policijskog kadra.

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovode agencije?

O ovom pitanju detaljno je pisano u poglavlju o agencijama za primjenu zakona kao i u ovom poglavlju. Nažalost, budžet ne predviđa nagrade za vanredne istražne ili antikorupcijske aktivnosti postojećih struktura za provođenje zakona. Tako su policajci koji su učestvovali u veoma zahtjevnim operacijama na području banjalučke regije „Ekskalibur“ i „Falsifikat“³⁵⁴ završila, a da niko od zaslužnih radnika policije nije nagrađen za vanredni trud i opasnost.

Imaju li agencije na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

NE – Takva sredstva, van međunarodnih donacija, ne postoje, a i ona se knjiže kroz budžete Entiteta ili zajedničkih organa BiH. O tome više riječi u poglavlju o agencijama za primjenu zakona.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor agencija? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Pored zakona koji regulišu strukturu, upravljanje i ovlaštenja agencija za primjenu zakona, a koji su već navedeni, ključni zakoni koji određuje rad svih odjela za sprečavanje korupcije su zakon o krivičnom postupku i krivični zakon, obrađeni u nekoliko poglavlja ove knjige (agencije za provođenje zakona, pravosuđe).

Koga, po zakonu, agencije i tužioci moraju izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela?

Antikorupcijske jedinice kao dijelovi agencija za provođenje zakona funkcionišu u sistemu unutrašnje i vanjske subordinacije koji je kompleksan i opisan u istoimenom poglavlju. Rukovodioci antikorupcijskih jedinica u policiji o svim saznanjima o počinjenom krivičnom djelu, prije provođenja istrage, obavještavaju nadležno tužilaštvo, koje odobrava i dalje koordinira istragu.

Tužioci su i po zakonu i u praksi, samostalni u vođenju i usmjeravanju istraga, pa i u odlučivanju o opravdanosti ili odbacivanju predmeta. Ispravnost rada svakog tužioca, pored glavnog tužioca, prema zakonu o krivičnom postupku, kontroliše sud. Tokom istrage, to radi sudija koji dobija funkciju sudije za prethodni postupak i kojem tužilac mora da obrazloži opravdanost preduzetih istražnih radnji i dobije odobrenje za primjenu posebnih istražnih radnji. Takođe, prije početka suđenja, imenovano sudsko vijeće potvrđuje, odbacuje ili vraća na doradu optužnicu. Zakonski, izvan ovih relacija, nijedan drugi državni organ nema pravo da se upliće u rad tužilaštva, a eventualne pritužbe stranaka u postupku, građana ili institucija, riješava VSTS. Na ovaj način, tužilaštvo i sud kontrolišu i zakonitost rada svih policijskih jedinica.

Da li zakon zahtjeva da se javnost konsultuje u radu agencija? Da li se konsultacije zaista obavljaju u praksi?

Izuzev posredno, putem odbora i komisija zakonodavne vlasti i mogućnošću dostavljanja pritužbi i predstavki, te medija, javnost nema druge zakonske mehanizme uticaja na rad agencija. Dok se raznim inicijativama, uglavnom od strane EUPM, uniformisana policija uključuje u akcije „Policija u lokalnoj zajednici“, rad kriminalističke policije i dalje je van dometa javnosti. Policija putem kratkih medijskih saopštenja obavještava javnost o provedenim akcijama, istragama ili o krivičnim djelima koja su se dogodila, te pruža statističke podatke na povremenim konferencijama za novinare. Tužilaštva su i manje medijski prisutna – uglavnom tek nakon optužbi drugih institucija o njihovom neefikasnom radu³⁵⁵ dolazi

do javnog 'pravdanja' malog broja i sporo podignutih optužnica. Van toga, ostalih interakcija, a posebno institucionalizovanih konsultacija nema.

4. Mehanizmi integriteta

Ima li organizacija interni kodeks ponašanja?

DA – Antikorupcijske jedinice imaju interni kodeks ponašanja. Za tužioce je obavezujući Etički kodeks koji definiše pravila ponašanja, što je objašnjeno u nadležnom poglavlju Politička neutralnost obavezujuća je i za ovlaštene osobe u policiji, kao i za sve državne službenike u ministarstvima. U policijskim strukturama ova pitanja rješavaju se pravilnicima.

Postoje li pravila o sukobu interesa? Da li su efikasna?

DJELIMIČNO – Propisi o sukobu interesa svih izabраних zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika, regulisani su Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH³⁵⁶. No, slabi mehanizmi provjere i nedostatak stalnog monitoringa, ostavljaju velike mogućnosti za manipulaciju, kao što je objašnjeno u više poglavlja ove knjige.

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li su efikasna?

DJELIMIČNO – Izuzev mehanizama kontrole predviđenih Zakonom o sukobu interesa, posebnih mehanizama koji bi pratili ili na bilo koji način pratili primjenu propisa o poklonima i gostoljubivosti nema.

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja po isteku funkcije? Da li se poštuju?

NE – Ne postoje restrikcije za zapošljavanje po isteku funkcije/mandata, tj. odgovor na ovo pitanje je istovjetan odgovoru u poglavlju o agencijama za provođenje zakona.

5. Transparentnost

Postoji li obaveza objavljivanja izvještaja agencija? Da li se poštuju? Na koji način se ovi izvještaji objavljuju?

Antikorupcijske jedinice imaju različite prakse u publikovanju izvještaja o radu. Policijske agencije uglavnom na mjesečnim konferencijama za novinare daju statistički prikaz vođenih istraga ili registrovanih krivičnih djela. Dnevni bilten dešavanja većina policijskih službi u ministarstvima unutrašnjih dostavlja medijima u vidu saopštenja. Tromjesečni, polugodišnji i godišnji izvještaji dostavljaju se nadležnim skupštinama i dostupni su javnosti. Takođe, većina ministarstava unutrašnjih poslova tromjesečno ažurira statističke podatke o kriminalitetu na svojim web-sajtovima. Oba entitetska ministarstva imaju instrukcije ili pravilnike o saradnji sa medijima i formalno ih poštuju. Ovaj posao obavljaju službe za informisanje ili portparoli. Na njihovim stranicama postavljen je i obrazac po osnovu zakona o slobodi pristupa informacija koji se može popuniti za dostavu podataka.

Tužilaštva i sudovi još nisu doradili mehanizme dostupnosti informacija javnosti. Većina tužilaštava nema službe za informisanje ni portparole i ove informacije, prema tvrdnji medija, su teško dostupne. Neki sudovi imaju dosta kvalitetno urađene web-stranice na kojima i dnevno ažuriraju podatke i objavljuju informacije o optužnicama, presudama i ostale vijesti, ali ova praksa nije sistemski riješena na svim nivoima i svim sudovima. VSTS na sajtu objavljuje disciplinske mjere izrečene prema sudijama i tužiocima, ali samo u vidu rjeđih periodičnih izvještaja.

Koliko je rad ove agencije dostupan javnosti?

Sistem komunikacije za javnošću ističe uloge ministara, direktora policije i portparola, za razliku od niže rangiranog osoblja. U komunikaciji policije sa građanima vrlo je rijedak preventivni angažman, edukacija, upozoravanje na opasnost, pozivi na saradnju, obavještanje da je bezbjednost na bilo koji način ugrožena ili informisanje o promjeni propisa.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Koja vrsta odredbi postoji o ukazivanju na nezakonito ponašanje u vladi (ili drugdje), u okviru mandata antikorupcijske agencije? Da li se ove odredbe primjenjuju?

Odredbe postoje i one su iste kao i za rad u bilo kojem drugom organu javne uprave, a odnose se na korupciju, zloupotrebu položaja itd. Međutim u praksi je primjena takvih odredbi od strane antikorupcijskih agencija minimalna ili čak nepostojeća, dok pojedinačni primjeri javnosti nisu poznati.

Mogu li se građani žaliti agenciji bez straha od protivoptužbi?

Antikorupcijske jedinice građane putem medija pozivaju da prijave slučajeve korupcije, a ono što im nude je skrivanje njihovog identiteta (Krimolovci, Linija za prijavu korupcije TI BiH, Linija za prijavu utaje poreza ili carine Uprave za indirektno oporezivanje i sl.). Takođe, prema Krivičnom zakonu je građanin, ukoliko prijavi davanje mita ili dara prije otkrivanja krivičnog djela, oslobođen krivične odgovornosti.

Međutim, nizak stepen povjerenja u institucije vlasti i pravosuđe, razlogom je malih broja prijava korupcije. TI BiH kao NVO je preko svoje besplatne telefonske linije 0800 55555 jedini zaprimio preko 8.500 poziva građana iz čitave zemlje, koji su motivisani prijavom korupcije. Razlog tog nesrazmjera, jeste povjerenje koje građani imaju u institucije koje ne predstavljaju zvaničnu vlast, a imaju spoznaje o širokoj rasprostranjenosti korupcije i konkretnih manifestacija³⁵⁷.

Kakva vrsta zaštite postoji za lica koja ukazuju na nezakonito ponašanje? Na koga se ovo odnosi?

Ne postoje adekvatni pravni mehanizmi za zaštitu građana koji prijavljuju slučajeve korupcije. Stoga je građanima omogućeno da putem navedenih akcija i telefonskih linija korupciju anonimno prijavljuju. Program zaštite svjedoka opisan je u poglavlju o pravosuđu.

Postoji li u okviru agencije interni žalbeni mehanizam?

U sklopu SIPA postoji Odjeljenje za unutrašnju kontrolu nadležan za interne istrage po predstavkama o nepriličnom ponašanju zaposlenih, kao i istrage vezano za upotrebu sile, vatrenog oružja, slučajeva korupcije i zloupotrebe ovlaštenja od strane policijskih službenika.

O mehanizmima unutrašnje kontrole i internim žalbenim mehanizmima u VSTS, opširnije je pisano u poglavlju o pravosuđu, a njihovi godišnji izvještaji sumiraju izrečene disciplinske ili druge mjere tužiocima i sudijama. Ostale agencije za primjenu zakona ne objavljuju rezultate internih istraga o eventualnoj korupciji i zloupotrebama položaja od strane svojih pripadnika, ili izrečenih disciplinskih mjera, osim u slučajevima kada se preduzima krivično gonjenje

Koliko uspješno se ova institucija bavila korupcijom i sankcionisala je?

Odgovor na ovo pitanje bio bi veoma kompleksan i donekle bi sumirao rezultate čitave ove knjige zbog nepostojanja specijalizovanih agencija za borbu protiv korupcije. Ponuđena nacionalna strategija Savjeta ministara mora naći za shodno da na adekvatan način odgovori na ovakvo pitanje. U suprotnom, rezultati bi bili ukupnost aktivnosti svih stubova integriteta opisanih u ovoj knjizi, što je moguće sumirati jedino riječju – nedovoljno.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je ova institucija/sektor ključni dio NIS države?

Savjet ministara u prijedlogu strategije za borbu protiv korupcije još nije decidno dalo odgovor na pitanje da li se planira stvaranje nove agencije, čiji bi isključivi zadatak bilo vođenje istraga protiv korupcije.

Stvaranje posebnog državnog tijela koje se nagovještava u saopštenju Savjeta ministara, upućuje na model koji je već isproban u BiH u provođenju plana akcije za sprečavanje trgovine ljudima, kada je stvoren ured državnog koordinatora, a u policijskim agencijama formirani tzv. 'stop timovi' za borbu protiv trgovine ljudima. Koordinaciono tijelo, vjerovatno pri Ministarstvu bezbjednosti BiH koje bi koordinisalo rad ojačanih policijskih i tužilačkih struktura svakako bi bio napredak u odnosu na dosadašnju u praksi. Međutim, pitanje je da li bi ovakav koncept dao željene rezultate, posebno dok još nije završen proces reforme policije, a koordinacija postojećih policijskih struktura kompleksna. Formiranje agencije moralo bi da prati i formiranje posebnih, specijalizovanih odjela tužilaštava za borbu protiv korupcije. Ključni segment u sprečavanju korupcije je podizanje svijesti o važnosti iskorjenjivanja korupcije i vraćanje povjerenja građana u institucije za zaštitu zakona.

Sa kojim ostalim stubovima najviše saraduje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da saraduje?

Obzirom da ne postoje specijalizovane agencije, teško je podijeliti institucije na one koje se bave borbom protiv korupcije i druge koje to manje čine, te su sa ovim prvima povezane. Institucija koja je stekla kredibilitet je služba glavne revizije sa kojom bi druge agencije morale bliskije da saraduju. Nevladine organizacije mogu da budu značajni partneri, posebno u podizanju svijesti građana. Telefonske linije za prijavljivanje korupcije su model koji treba i dalje razvijati. Neophodno je, kroz određena skupštinska tijela ovom zadatku dati potrebnu političku dimenziju i pokazati spremnost države da se sa korupcijom obračuna. Pravosuđe mora u krajnjoj instanci procesuirati slučajeve korupcije, a međunarodna zajednica bi još izvjesno vrijeme trebalo da pruža tehničku pomoć, posebno u smislu dobre prakse drugih zemalja, kako u uspostavljanju agencija, tako i u iskorjenjivanju korupcije uopšte. Upravo kvalitetna koordinacija i saradnja institucija na različitim nivoima vlasti, mnogo je bolje rješenje za suzbijanje korupcije od stvaranja ad hoc tematskih institucija sa selektivnim zadacima.

Mediji

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Postoji li zakon kojim se garantuje sloboda izražavanja i sloboda medija?

DA – Sloboda izražavanja i sloboda medija zagantovane su Ustavom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao i Zakonom o komunikacijama.³⁵⁸ Takođe, Kodeks za uređivanje radio i televizijskog programa Regulatorne agencije za komunikacije (RAK)³⁵⁹ elektronskim medijima garantuje slobodu pristupa informacijama, slobodu izražavanja i slobodu od vanjskih uticaja na uređivačku politiku i rad, u skladu sa članom 19. Opšte deklaracije o ljudskim pravima. Ove slobode takođe su garantovane i zakonima o javnom informisanju i zakonima o medijima u kantonima FBiH, kao i u zakonu o javnom informisanju u RS, te u Zakonu o zaštiti od klevete.

Postoji li zakon o slobodi pristupa informacijama?

DA – Usvojen je iznimno napredan Zakon o slobodi pristupa informacijama³⁶⁰ koji uspostavlja princip da se informacija koja se nalazi u posjedu javnih institucija i vlasti tretira kao vrijedan javni resurs. Ovim zakonom takođe se ističe da pristup takvim informacijama promovise veću transparentnost i odgovornost tih institucija i vlasti uopšte, zbog čega javne institucije i vlasti imaju obavezu da te informacije učine dostupnim javnosti. Zbog toga svaka osoba ima pravo pristupa takvim informacijama.³⁶¹ Slobodan pristup informacijama ograničen je samo kada je riječ o informacijama kojima se može nanijeti ozbiljna šteta državi (npr., u pogledu vanjske politike, odbrane, javne sigurnosti, monetarne politike, sprečavanja kriminala), kada se informacija odnosi na povjerljive poslovne interese treće strane te kada je ugrožena privatnost trećih lica. No, ako se dokaže da je to u najboljem interesu javnosti čak i ovakve informacije mogu se dati na uvid.³⁶²

Koriste li se ovi zakoni od strane medija ili drugih osoba ili organizacija?

DJELIMIČNO – Građani uglavnom još nisu upoznati sa Zakonom, niti o načinima korištenja istoga, a njegove procedure primjene često znaju biti prespore za novinare kojima treba brža reakcija javnih institucija. Zbog svega, za sada je korištenje ovo Zakona ograničeno, ali se bilježi stalni porast upita za ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama u posjedu javnih institucija i organizacija.

No, pošto je Zakon o slobodi pristupa informacijama napredan pravni tekst, u implementaciji se naišlo na ozbiljne prepreke. Naime, većina državnih institucija jednostavno nema kapacitet, kako ljudski tako ni tehnički, da u skladu sa Zakonom odgovori na zahtjeve za pristup informacijama.³⁶³

Prema rezultatima istraživanja koje je tokom 2005. i 2006.g. proveo Mediacentar Sarajevo, otprilike 42% javnih institucija u zakonom predviđenom roku, bez dodatnih zahtjeva, odgovara na upite građana koji se pozivaju na Zakon o slobodi pristupa informacijama, dok 58% ignoriše takve zahtjeve, ili nije u stanju da ih ispoštuje. Nakon drugog kruga upita, koji su kao podsjećanje poslati javnim institucijama, broj odgovora je porastao na 68,7% dok je i pored ponovljenih pokušaja preko 30% upita ostalo bez bilo kakvog odgovora³⁶⁴. Slične rezultate imale su i aktivnosti drugih organizacija.³⁶⁵

Većina građana uopšte nije upoznata sa postojanjem ovog zakona. Naime, istraživanje OSCE iz juna 2004.g. na uzorku od 1.550 građana pokazalo je da 63,6 posto građana uopšte nije čulo za Zakon o slobodi pristupa informacijama.³⁶⁶

U kojoj mjeri je Zakon o slobodi pristupa informacijama uvjetovan drugim zakonima, kao što su zakoni koji se odnose na državnu bezbjednost?

DJELIMIČNO – Odredba člana 25. izričito određuje da „zakoni koji se usvoje nakon donošenja ovog zakona, a čija svrha nije izmjena ili dopuna ovog zakona, ni na koji način ne mogu ograničiti prava i obaveze utvrđene ovim zakonom“. Međutim, Ombudsmeni FBiH u svom specijalnom izvještaju ističu da je „zakonodavac [...] u nekim zakonima koji su doneseni naknadno postupio sasvim suprotno od naprijed navedenog stava³⁶⁷.“ U ovom izvještaju se posebno navode dva zakona – Zakon FBiH o krivičnom postupku i Zakon FBiH o poreskoj upravi – iako takvih primjera ima i u drugim zakonima: „Oba ova zakona [...] u suprotnosti su sa osnovnom idejom Zakona o slobodi pristupa informacijama o javnosti svih informacija u posjedu vlasti.“³⁶⁸

Postoji li formalna nezavisnost medija? Jesu li mediji nezavisni u praksi? Do koje mjere postoji cenzura medija?

DA – Štampa, za razliku od elektronskih medija, ne podliježe zakonskoj regulativi u smislu uređivačke politike i sadržaja, dok se regulacija elektronskih medija nalazi u domenu RAK, koja je uspostavljena Zakonom o komunikacijama [...] i zadužena za reguliranje cjelokupnog komunikacijskog sektora, uključujući i RTV emitovanje³⁶⁹. Dakle, nezavisnošću RAK u velikoj mjeri se obezbjeđuje i nezavisnost sektora elektronskih medija. Mehanizmi kojima je ona garantovana ugrađeni su u Zakon o komunikacijama i Zakon o finansiranju institucija BiH³⁷⁰ kojima je utvrđeno da se niti Savjet ministara niti pojedini ministri, kao ni bilo koja druga osoba, ne smiju miješati u proces donošenja odluka RAK.³⁷¹ Osim toga, prema članu 40. Zakona o komunikacijama, zvaničnici iz zakonodavnih i izvršnih institucija na svim nivoima vlasti, kao i članovi organa političkih partija, te osobe koje imaju bilo kakve finansijske odnose sa telekomunikacijskim operaterima ili elektronskim medijima, ne mogu biti imenovani na poziciju generalnog direktora, niti mogu vršiti funkciju članova Vijeća RAK³⁷². Članove Vijeća RAK s dužnosti razriješava Parlament BiH, dok Savjet ministara može smijeniti generalnog direktora ali samo u striktno definisanim slučajevima (bolest, presuda o umješanosti u krivična djela kažnjiva zatvorom,

konflikt interesa, ostavka, neispunjavanje dužnosti definisanih zakonom i kršenje etičkog kodeksa RAK).³⁷³

Osim toga, nezavisnost javnih RTV emitera³⁷⁴ u okviru Javnog RTV sistema BiH garantovana je Zakonom o javnom radiotelevizijskom sistemu BiH.³⁷⁵ Članom 4 ovog Zakona jasno je definisano da javni RTV servisi imaju uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju.

No, pored formalnih preduvjeta, ključni oslonac ukupne nezavisnosti javnih RTV servisa ali i svih ostalih medija jeste njihova finansijska nezavisnost. Javni emiteri imaju velikih problema pri naplati obavezne mjesečne RTV pretplate, što ih dovodi u iznimno tešku finansijsku situaciju.³⁷⁶ Uz to, postojeći sistem naplate nije se pokazao idealnim i često se koristi kao sredstvo pritiska na javne RTV emitere³⁷⁷, ili se dešava da politički i vjerski lideri različitih skupina pozivaju na bojkot plaćanja RTV pretplate kada se nisu slagali s uređivačkom politikom javnih RTV emitera.³⁷⁸ Kako kaže Jasmin Duraković, direktor Federalne RTV „osnovni razlog za slabu naplativost pretplate je odnos izvršne vlasti prema javnim emiterima, jer nisu učinili ništa da se provede zakonska obaveza naplate RTV takse. Čak najviši nosioci vlasti u ovoj zemlji pozivaju građane da ne plaćaju RTV taksu, a sve zbog toga što nemaju uticaj na uređivačku politiku javnih emitera“.³⁷⁹

Iako generalno možemo reći da je situaciji u pogledu slobode medija u zemlji uglavnom pozitivna³⁸⁰, mediji i njihovi novinari su izloženi pritiscima vlasnika medija u kojima rade, posebno jer u BiH ne postoje kolektivni sporazumi na državnom ili entitetskom nivou između novinarskih udruženja i medijskih kompanija. Osim toga, vrlo loši ekonomski uslovi i visoka stopa nezaposlenosti čine novinare ranjivim na pritiske koji dolaze od strane vlasnika medijskih kuća.

Iako nema slučajeva direktne i sistematske državne cenzure, prisutan je fenomen samocenzure koja se praktikuje relativno često, jer se novinari plaše gubitka radnog mjesta, urednici i vlasnici, pak, strahuju od gubitka prihoda od reklama, a ponekad je prisutna i briga za vlastitu fizičku sigurnost.³⁸¹ Nedavni okrugli stol na ovu temu zaključio je da se mediji, nerijetko, odlučuju za manipulisanje javnošću ako je to u interesu moćnih oligarhija, koje će im zauzvrat obezbjediti finansijsku stabilnost³⁸². Takođe postoje tabu teme ili stavovi, a najčešće su vezani za međuetnička pitanja u zemlji, pri čemu je stvorena atmosfera da se o nekim stvarima javno ne smije govoriti. Upravo zbog neprirodne političke korektnosti koje ispoljavaju najznačajniji mediji, isti postaju omraženi među većinom nacionalno obojenih građana, što važi i za javni servis BHTV. Pod plaštom očuvanja međunacionalnih odnosa, ne objavljuju se informacije koje aludiraju na međuetničku netoleranciju, ili koje bi veličale izvjesne poslovne, sportske ili kulturne uspjehe pripadnika jednog od naroda ili Entiteta u BiH³⁸³

Do koje mjere je u medijima prisutna tradicija istraživačkog novinarstva?

DJELIMIČNO – U BiH postoji relativno mali broj medija koji objavljuju istraživačke priče pa tako i mali broj novinara koji se bave istraživačkim novinarstvom. Najznačajniji mediji koji se u relativno teškim

uslovima nedostatka novca, tržišnog pritiska i manjka ljudskih resursa ipak pokušavaju baviti istraživačkim novinarstvom jesu sedmični magazini Dani i Slobodna Bosna iz Sarajeva, zatim dnevni časopis Nezavisne novine iz Banje Luke, te emisija 60 minuta na Federalnoj TV.

Novinari koji se bave istraživanjem kriminala i ratnih zločina često su izloženi prijetnjama i verbalnim napadima, dok su fizički napadi ipak daleko rjeđi.³⁸⁴ Sve ovo dodatno utiče na slabu zastupljenost istraživačkog novinarstva u BiH medijima. Dunja Mijatović iz RAK je ocijenila da je veliki problem u radu medija u BiH njihov podanički položaj i nedostatak kritičkog, istraživačkog i hrabrog novinarstva³⁸⁵. U uslovima visoko korumpirane države i bliske povezanosti različitih struktura, pa i medijskih rukovodstava sa korumpiranim elitama, novinarima gotovo da nije u interesu profesionalno obaviti istraživanje korupcije.

Dosada su dva novinara dobili nagradu integriteta u istraživačkom novinarstvu koju je Transparency International BiH ustanovio 2004.g.: Bakir Hadžiomerović prevashodno za emisiju „60 minuta“ koja se ponedjeljkom emituje na FTV i Biljana Bokić, novinar RTRS za istraživačke priloge u istočnoj Hercegovini, koji su rasvijetlili opštinsku korupciju. Broj nominovanih novinara već tri godine zaredom ostaje veoma malen, između ostalog i zbog rijetke tematske specijalizacije među novinarima. Nagrada za 2006.g. je pripala Madiacentru-Sarajevo, upravo zbog stvaranja pretpostavki za rad novinara istraživača, čime je po prvi put dodjeljena institucionalna nagrada.

Objavljuju li mediji tekstove o korupciji? Na koji način se govori o skandalima? Da li su i politički i korporativni skandalovi pokriveni?

DA – Mediji u BiH redovno i u velikom broju objavljuju tekstove o korupciji, političkim i korporativnim skandalima. No, opšte, ali i stručno je stanovište da kvalitet novinarstva u BiH nije na zadovoljavajućem nivou. Senzacionalističko, 'žuto' novinarstvo sve je dominantnije, dok ozbiljnog istraživačkog novinarstva ima samo u tragovima. Pritisak komercijalizacije medija podstiče širenje senzacionalizma i žute štampe nauštrb ozbiljnog novinarstva³⁸⁶. Nažalost, političkim elitama je mnogo više stalo do mišljenja međunarodnih aktera, kao što je OHR, nego do stava medija i domaće javnosti.

U kojoj mjeri su mediji i novinarske asocijacije uredile svoj rad ili se izuzetno posvetile pitanjima integriteta, transparentnosti i dobre vladavine? Postoje li dokazi za to?

DJELIMIČNO – Pored redovnog izvještavanja o korupciji, političkim i privrednim skandalima, ne može se konstatovati da u BiH postoji neka posebna inicijativa medija i novinarskih asocijacija kojom se posebna pažnja posvećuje pitanjima integriteta, transparentnosti i dobre uprave vladajućih institucija.

2. Resursi/struktura

Koji su glavni mediji i tijela koja se bave nadzorom medija? Navedite ključne.

BiH danas ima veliki broj medija, posebno u odnosu na neveliku populaciju od oko 4 miliona stanovnika³⁸⁷. Prema informacijama iz javnog registra medija RAK³⁸⁸, u 2006.g. djeluje 188 licenciranih RTV kanala, uključujući i tri radio i tri TV kanala javnih RTV emitera: BHRT, RTF BiH i RTRS. Od ukupnog broja RTV kanala, 42 su TV kanali, dok je 146 radio-stanica. Od TV kanala / stanica, pored tri javna emitera posebno je vrijedno istaći velike komercijalne TV stanice: TV Pink BiH, OBN, ATV i NTV Hayat kao i zajednički program Mreža+ koji emitira nekolicina privatni TV stanica, dok od velikog broja radio stanica one koje su početkom 2005.g. imale slušanost na nivou BiH od preko 3% su: Radio BN, Radio BIG, Radio Stari Grad, Radio BH1, Radio Kalman, Radio Valentino, Radio Mir, Radio BM i Radio Nes³⁸⁹.

I tržište štampanih medija takođe je zasićeno jer i tu postoji osam dnevnih novina i gotovo 50 sedmičnih i dvosedmičnih publikacija koje izlaze redovno.³⁹⁰ Prema izvještaju o samoodrživosti medijskog sektora u BiH koji je 2005.g. objavio IREX³⁹¹, ovo su podaci o čitanosti dnevne štampe u BiH (od najmanje jednom sedmično pa do svakog dana): Dnevni avaz 40,2%, Večernje novosti (SCG) 11,9%, Oslobođenje 9,8%, Večernji list (iz Hrvatske) 9,3%, Blic (iz Srbije) 8,0%, Glas Srpske 7,8%, Nezavisne novine 7,7%. Isti izvještaj navodi slijedeće podatke o čitanosti magazina: Glorija (iz Hrvatske) 16,1%, Azra 12,3%, Express 9,2%, Slobodna Bosna 9,1%, Dani 8,1%. No, ne postoje nezavisni podaci o broju prodatih kopija pojedinih štampanih medija i podaci se uzimaju s rezervom.

Ključno tijelo za nadzor i regulaciju elektronskih medija jeste RAK, dok je samoregulatorno tijelo koje se bavi pitanjima novinarske etike i profesionalizma u štampi Vijeće za štampu BiH. Vijeće za štampu daje mogućnost javnosti da reagira na neprofesionalno pisanje štampe. Kao samoreglativno tijelo, Vijeće nema pravo određivanja sankcija medijima za kršenje Kodeksa za štampu, već je medijator i savjetnik između žalbenika i medija, upućujući na korištenje novinarskih metoda za ispravku pogreški: objave demantija, ponovnog izvješća sa ispravno navedenim činjenicama, davanjem mogućnosti odgovora oštećenoj strani u ponovnom intervjuu, te izvinjenjem uredništva. Takođe, Vijeće štiti medije od pritisaka i uticaja na uredničku politiku, odbacujući žalbe koje nemaju utemeljenje u kršenju Kodeksa, već ličnoj procjeni žalbenika o navodnoj uredničkoj grešci.

Koja je ekonomska/finansijska veličina medijskog sektora (procenat BDP)?

Veliki broj medija nije indikator ekonomski jake i dinamične medijske sfere. Prihodi su ograničeni zbog iznimno male ukupne vrijednosti tržišta reklama u BiH. Naime, prema nekim procjenama i približnim podacima iz 2002.g. neto vrijednost TV oglašavanja je iznosila oko 11 miliona eura. Od toga oko 50% ili 5,5 miliona eura pripalo je FTV, dok je ostalih četrdesetak TV stanica podijelile preostalih 5,5 miliona eura.³⁹² Slične podatke iznose i Henderson et al. za 2002,³⁹³ kada je ukupan neto prihod od reklama na

nivou BiH iznosio oko 36 miliona KM, od čega je 23 miliona išlo na TV, bilbordi su uzimali oko 10 miliona, štampa oko 2 miliona, a radio 1 milion KM.³⁹⁴ Procjene za 2005.g. koje je objavio IREX govore o nekih 25 miliona eura neto vrijednosti prihoda ostvarenih od reklama.³⁹⁵ Što prema knjigovodstvenim vrijednostima, što prema neformalnim tokovima novca, tržište medijima postaje veoma unosan posao.

Dakle, prema zvaničnim pokazateljima tržište reklama ozbiljno je ograničeno, što ugrožava opstanak kako komercijalnog tako i javnog RTV sektora. U poređenju sa susjednim zemljama, BiH po ovom pitanju zauzima ubjedljivo posljednje mjesto, što samo ukazuje na iznimno tešku finansijsku situaciju u kojoj djeluju mediji³⁹⁶.

Da li su plate novinara konkurentne u odnosu na plate u sličnim profesijama?

NE – Kao posljedica teške finansijske situacije, plate novinara nisu konkurentne drugim sličnim profesijama, a uz to su i neredovne. Situacija je svakako najozbiljnija na javnim RTV emiterima koji su krajem 2005.g. dugovali oko deset miliona KM neisplaćenih plata i neuplaćenih doprinosa svojim radnicima³⁹⁷. No, situacija na mnoštvu manjih RTV stanica takođe nije mnogo bolja. Kakvo je stanje najbolje pokazuje istraživanje Nezavisne unije profesionalnih novinara BiH iz 2003.g, prema kojem 57,8% novinara radi u medijima bez ikakvih ugovora, dok oko 50% novinara u BiH ne dobija redovne plate i nema zdravstveno osiguranje³⁹⁸.

Da li je vlasništvo nad medijima diversifikovano?

DA – Od aprila 2004.g. je na snazi Pravilo o medijskoj koncentraciji i vlasništvu nad elektronskim i štampanim medijima (Pravilo 21/2003, u daljem tekstu: Pravilo) kojim su jasno definisani kriteriji za sprečavanje koncentracije vlasništva na medijskom tržištu. Prema ovom pravilu, jedno fizičko ili pravno lice ne može biti vlasnik dvije ili više radio-stanica ili dvije ili više TV stanica koje pokrivaju istu populaciju. Zatim, ograničava se mješovito vlasništvo nad elektronskim i štampanim medijima tako što dozvoljava da vlasnik štampanog medija može biti i vlasnik samo jednog elektronskog medija (televizije ili radija) u isto vrijeme. Osim toga, ograničava se mješovito vlasništvo nad radio i TV stanicama, tako da jedno fizičko ili pravno lice može biti vlasnik jedne radijske i jedne TV stanice za istu populaciju.

Pored pravila RAK, pitanja tržišne koncentracije i konkurencije regulisana su Zakonom o konkurenciji u BiH³⁹⁹. No, i pored formalno-pravnih preduvjeta za sprečavanje medijske koncentracije značajan problem u primjeni ovih zakona i pravila jeste netransparentnost vlasništva nad preduzećima. Problem je u tome što ne postoji ni centralni registar štampanih medija niti centralni registar komercijalnih preduzeća, a sve postojeće arhive su uglavnom u štampanom, a ne elektronskom formatu i teško su dostupne. Ovakva situacija ozbiljno ograničava stvarnu transparentnost vlasništva u medijskom sektoru.

Ipak, prema dostupnim podacima o vlasništvu nad najznačajnijim medijima i prema procjenama RAK, trenutno u BiH nema slučajeva ozbiljnije medijske koncentracije koji bi na bilo koji način predstavljali prijetnju poštenoj i otvorenoj tržišnoj konkurenciji⁴⁰⁰.

Koliko je medija u vlasništvu države, a koliko u privatnom vlasništvu?

Vrlo značajan problem za nezavisnost RTV stanica od vladajućih struktura predstavlja činjenica da pored javnih RTV emitera, BHRT, RTFBIH i RTRS, postoji još 15 TV stanica i 63 radio-stanice u javnom/državnom vlasništvu, na opštinskim i kantonalnim nivoima širom BiH, koje u velikoj mjeri zavise od finansiranja iz budžeta opštinskih i kantonalnih vlada. Iako je privatizacija ovih RTV emitera trebala početi još 2002.g, značajnijeg napretka na tom polju do sada nema⁴⁰¹. Istovremeno, svi značajni štampani mediji su privatni, osim dnevnog lista Glas Srpske koji je u vlasništvu Vlade RS.

Postoji li politička kontrola/vlasništvo nad medijima?

DA – Činjenica da jedna trećina TV stanica i skoro polovina radijskih stanica zavisi od finansiranja od strane državnih institucija i vlasti na lokalnim i regionalnim nivoima svakako upućuje na iznimno veliki prostor za političku kontrolu nad medijima, mada je direktnu vezu teško uspostaviti. Još je teže utvrditi direktne političke uticaje na štampane medije, mada je iz izvještavanja tih medija uglavnom jasno kojoj se političkoj opciji priklanjaju. Takođe, poređenje državnih preduzeća koja se dominantno oglašavaju/reklamiraju u određenom mediju sa partijskom strukturom upravnih odbora tih preduzeća, navodni na zaključak koja politička opcija takvim indirektnim finansiranjem medija pokušava steći kontrolu nad istim. Ovakva pojava je veoma česta i zastupljena po velikom broju privatnih štampanih i elektronskih medija. U opadanju, ali još uvijek prisutno je i donatorsko finansiranje medija, preko kojih strane države ili fondacije plasiraju svoje poglede na ustavno uređenje i političke opcije u BiH. Međutim, u institucionalnom smislu, praktično niti jedan međunarodni donatorski projekat nije ostvario samoodrživost, te uspio u medijskom prostoru BiH, što uključuje i skupe eksperimente sa OBN, BHTV itd.)

Da li agencije koje izdaju licence koriste transparentne, nezavisne i kompetitivne kriterije i procedure?

DA – U skladu sa Zakonom o komunikacijama⁴⁰² RAK djeluje kao funkcionalno nezavisna i neprofitna agenciju koja reguliše RTV sektor, javne telekomunikacijske mreže i izdavanje licenci, te definiše uslove za rad zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih struktura. Dakle RAK planira, koordinira, alocira i dodjeljuje na upotrebu radijski frekvencijski spektar⁴⁰³. Proces izdavanja licenci za RTV emitere je transparentan, nezavisan i kompetitivan.

Ne postoje nikakve zakonske prepreke za bavljenje novinarskom profesijom; od novinara se ne zahtjeva da se registruju i ne izdaje im se licenca za rad. Naprotiv, svi relevantni zakoni ističu slobodu novinara i medija da neometano vrše svoj posao.

Iznose li javni mediji redovno mišljenja onih koji kritikuju vlast?

DA – Javni mediji, posebno RTV stanice u okviru Javnog RTV sistema BiH daju prostor kritičarima vlasti i opozicionim političarima, kao i nevladinom sektoru. Osim toga, Zakon o JRTS BiH u članu 26 (7) daje pravo javnim RTV emiterima da emituju cjelokupne ili dijelove sjednica parlamenta, tj. da informišu javnost o parlamentarnim aktivnostima na odgovarajući način i u skladu sa vlastitim uređivačkim smjernicama, čime je omogućeno da se redovno prenose različita mišljenja, uključujući mišljenja opozicije.

Koja pravila regulišu političko oglašavanje u medijima? Da li se poštuju?

DA – „Kodeks za emitovanje RTV programa“⁴⁰⁴ koji je donijela RAK, kao i Pravilo 01/1999 Definicija i obaveze javnog emitovanja, navode da se na političko oglašavanje u elektronskim medijima direktno primjenjuju odredbe Izbornog zakona BiH kao i podzakonskih akata koje donese Izborna komisija BiH, dok slična pravila ili zakoni ne postoje za štampane medije. U skladu sa tim „Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornoj kampanji“⁴⁰⁵ u članu 6(1) propisuje da je plaćeno političko oglašavanje dozvoljeno samo u periodu izborne kampanje, dakle u periodu od 30 dana prije dana izbora. Pravila RAK se po ovom pitanju striktno poštuju.

Da li za sve partije/kandidate postoji minimum besplatnog pokrivanja ili obim proporcionalan njihovoj zastupljenosti u parlamentima? Da li je ovo slučaj i u praksi?

DA – Pravilnikom o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornoj kampanji koji je na osnovu člana 16.18 Izbornog zakona⁴⁰⁶ donijela Izborna komisija 03. 05. 2006.g., uređuje se način na koji elektronski mediji pokrivaju izbore, i garantuje se ravnopravan pristup medijima za sve političke aktere koji učestvuju u izbornoj kampanji, uključujući transparentne cjenovnike i jasne procedure za određivanje redoslijeda pojavljivanja političkih aktera u programima elektronskih medija. Prema članu 5(6) ovog Pravilnika „Javni elektronski medij mora osigurati neposredno obraćanje za sve političke subjekte registrovane u izornoj jedinici koja je pokrivena signalom tog medija“. RAK je nadležan za provođenje Pravilnikom o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornoj kampanji.

Analiza pokrivanju izbora 2004.g. u elektronskim medijima ukazala je na manjak profesionalnog izvještavanja, neadekvatno pokrivanje kampanje i na priličan broj prekršaja pravila, mada je 66% od ukupnog broja RTV stanica ispunilo svoje obaveze prema RAK.⁴⁰⁷

Za razliku od elektronskih medija, ne postoje pravila koja bi se odnosila na pokrivanje izbornog perioda od strane štampanih medija, te se i ovaj domen djelovanja štampe uređuje putem samoregulacije,

profesionalnim i etičkim kodeksima i djelovanjem Vijeća za štampu. Zbog toga je stanje u štampanim medijima lošije nego u elektronskim, pa je tokom predizborne kampanje za opšte izbore 2002.g. izvještavanje u štampanim medijima bilo karakterisano prije svega skandalima i aferama, a bez suštinske debate o programima političkih partija i kandidata. Velike partije i prominentni kandidati dominirali su izvještavanjem o izborima u odnosu na manje partije⁴⁰⁸ a pojedini štampani mediji bili su izrazito pristrasni, otvoreno podržavajući određene političke opcije.⁴⁰⁹

Tokom izborne kampanje za lokalne izbore održane 04. 10. 2004.g, novinari i mediji bili su izloženi ozbiljnim pritiscima i jakim verbalnim napadima od strane političkih i vjerskih lidera.⁴¹⁰ Ipak, Helsinški komitet ocijenio je da su mediji uglavnom obezbjedili fer pokrivanje izbora, dok je izborna kampanja u cjelini održana u demokratskoj atmosferi i bez nekih ozbiljnijih incidenata.⁴¹¹ Slična je situacija karakterisala i opšte izbore u 2006.g., iako nisu zabilježeni veći medijski incidenti, koji su rezultirali kažnjavanjem medijskih kuća.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor nad medijima? Da li kvalitetno uređuju tu oblast? Koja vrsta odgovornosti postoji za medije?

U oba Entiteta je na snazi Zakon o zaštiti od klevete⁴¹², kojim je kleveta dekriminalizirana te izmještena iz krivičnog i prebačena u domen građanskog prava, a eventualna suđenja iz krivičnog u parnični postupak. Zahvaljujući tome, novinari u BiH jedini u Jugoistočnoj Evropi već nekoliko godina zbog klevete ili uvrede ne mogu biti osuđeni na kazne zatvora ili na visoke novčane kazne.

Ovakav Zakon suštinski ohrabruje slobodu štampe i slobodu izražavanja, no takođe podrazumijeva i odgovorne medije i odgovorne novinare. Novinari će odgovarati i snositi posljedice za klevetu tek ukoliko su „namjerno ili iz nepažnje iznijeli ili prenijeli izražavanje neistinite činjenice“⁴¹³.

Zakon je tako koncipiran da podstiče tužitelja da se prvo obrati mediju u kojem je njegov ugled narušen i da zadovoljštinu dobije na taj način, a sudu se obraća tek ukoliko ju nije dobio. Takođe, organi i institucije vlasti su onemogućeni da budu tužioc i na osnovu ovog zakona, mada to mogu u svoje lično ime učiniti članovi vlade i drugi javni funkcioneri i osobe na javnim pozicijama⁴¹⁴.

U prvoj fazi, tokom dvije prve godine nakon stupanja na snagu ovog zakona, broj tužbi je naglo porastao tako da je „blizu 350 tužbi stiglo [...] kantonalnim i okružnim sudovima u oba dijela BiH u ove dvije i po godine, što je trostruko više nego u, recimo, prethodne dvije-tri godine“⁴¹⁵. Uglavnom su tuženi izdavači, glavni urednici i novinari⁴¹⁶, a tužbe podnose uglavnom političari i funkcioneri, ali i sami novinari i mediji koji za klevetu tuže druge novinare i medije. Na sreću novinara i medija, sudovi su u slučaju presuda u korist tužitelja u ekstremnim slučajevima dodjeljivali obeštećenja ne veća od jednog ili dva procenta od

traženog iznosa, što je u duhu Zakona o zaštiti od klevete, koji od suda traži da vodi računa „da li bi iznos dodjeljene odštete mogao dovesti do velikih materijalnih teškoća ili stečaja štetnika“, tj. tuženog medija. Ovim se obezbjeđuje da presuda na štetu medija ne ugrozi opstanak tog medija. Zbog toga, ali i zbog visokih sudskih troškova i tužitelja i tuženog, nije isplativo pokretati postupak, te je broj tužbi u posljednje vrijeme znatno opao⁴¹⁷.

Dok se Zakon o kleveti odnosi na sve medije, elektronski mediji su pored toga za svoj rad odgovorni Regulatornoj agenciji za komunikacije koja rigorozno sprovodi Zakon o komunikacijama, vlastite kodekse o ponašanju RTV stanica kao i niz svojih pravila o RTV emitovanju⁴¹⁸. Postoji visok stepen sprovođenja odluka RAK, a uspostavljeni mehanizmi i pravni okvir za regulisanje elektronskih medija su relativno efikasni.

4. Mehanizmi integriteta

Postoje li kodeksi ponašanja za novinare? Postoje li profesionalne organizacije koje se bave etikom medija?

DA – Etički i profesionalni novinarski standardi definisani su Kodeksom za štampu⁴¹⁹, koji je samoregulatorni instrument dok je ključno samoregulatorno tijelo nezavisna nevladina organizacija – Vijeće za štampu⁴²⁰, koju su zajednički osnovale sve asocijacije novinara iz BiH. Osim toga, pitanja novinarske etike i profesionalizma takođe su predmet pravila i kodeksa RAK.

Zahvaljujući jakoj poziciji RAK, elektronski mediji uglavnom vode računa o osnovnim etičkim i profesionalnim standardima, kao što su poštivanje privatnosti, zaštita djece i maloljetnika, te jasno odvajanje reklama od ostalih sadržaja. No, stanje u štampanim medijima je lošije. Naime, prema izvještaju Vijeća za štampu za 2004.g., u dnevnim novinama se značajno krši Kodeks za štampu⁴²¹. Isti izvještaj Vijeća za štampu upućuje i na ozbiljne zloupotrebe i manipulacije djecom u novinama, što je gotovo svakodnevna pojava⁴²². U nedavnom istraživanju o načinima na koje mediji izvještavaju o maloljetnicima u sukobu sa zakonom, koje je za potrebe Save the Children UK proveo Mediacentar Sarajevo, utvrđeno je da „mediji konstruišu simplificiranu sliku o maloljetnicima u sukobu sa zakonom, predstavljajući ih izrazito negativno. [...] U najvećem broju slučajeva mediji ne djeluju u najboljem interesu maloljetnika“.⁴²³

Prema nizu izvještaja o zastupljenosti žena u medijima, utvrđeno je da muškarci dominiraju medijskim sadržajima u BiH. U informativnim emisijama muškarci govore u čak 85% slučajeva a žene u svega 15% slučajeva.⁴²⁴ Jednako loše stanje je bilo i krajem 2004. godine, kada je analizom sadržaja medija utvrđeno da „muškarci ubjedljivo drže primat u svim oblastima života: politici, ekonomiji, sudstvu, policiji i stranačkom životu“⁴²⁵. U nedavnoj analizi sadržaja štampanih medija u BiH, koju je provelo udruženje BH novinari⁴²⁶, utvrđeno je da su žene potpuno marginalizirane u štampanim medijima u BiH.⁴²⁷

Istovremeno, sve su učestalije glasine o medijskom reketiranju preduzeća i istaknutijih pojedinaca, pri čemu im se nudi 'zaštita od negativnih napisa', a koju moraju platiti vlasniku uticajnijeg medija. Preduzeća koja su odbila plaćanje takvog reketa, uskoro su osvanula na naslovnim stranama, u potpunosti oblačena i izvrijeđana, što bi prestajalo i pretvorilo se u 'pozitivnu propagandu' po plaćanju tzv. medijske zaštite. Preduzeća koja bi prihvatila plaćanje reketa medijima, bila bi veličana i u potpunosti oslobođena istraživačkog novinarstva opasnog po njihovo nezakonito poslovanje. Ponekad su preduzeća sa legalnim režimom poslovanja takođe odlučivala plaćati ovaj vid 'zaštite', kako im ugled ne bi bio narušen. O ovim slučajevima javnost ne govori, a RAK niti policija nisu preduzimali istražne radnje, te sve ostaje na razini spekulacija i glasina⁴²⁸.

Postoje li pravila o sukobu interesa novinara? Da li su efikasna? Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li su efikasna?

NE – Ne postoje opšteprihvaćena pravila o sukobu interesa novinara, niti o primanju poklona od strane novinara. Moguće je da pojedini mediji imaju vlastita interna pravila koja regulišu ovo pitanje, ali takvih odredbi nema u važećim zakonima i pravilima koja se odnose na medije, niti u Kodeksu za štampu.

5. Transparentnost

Mogu li mediji zakonski zaštititi povjerljivi izvor informacija? Da li se ovo dešava u praksi?

DA – Zakonom o zaštiti od klevete je zagarantovano pravo novinara i urednika da ne otkriju identitet povjerljivog izvora, niti dokument koji bi mogao razotkriti identitet izvora, a ovo je pravo dodatno ponovljeno i u Zakonu o medijima Kantona Sarajevo

Postoje li slučajevi da vlada krivično goni medije zbog neotkrivanja izvora informacija?

NE – Do sada nisu zabilježeni sudski slučajevi zbog odbijanja medija da otkriju svoje povjerljive izvore. Osim toga, u slučajevima klevete vlada i organi vlasti prema Zakonu o zaštiti od klevete ne mogu niti podnijeti tužbu.

Postoji li obaveza objelodanjivanja posebnog tretmana (npr. reduciranih cijena/prostora za oglašavanje) koji mediji pružaju političkim interesnim grupama ili pojedincima?

DJELIMIČNO – U skladu sa pravilima RAK, a posebno u skladu sa Poglavljem II E, član 4. pravila „Definicija i obaveze javnog emitovanja“⁴²⁹ koji govori o plaćenom reklamiranju, cjenovnici oglašivačkih usluga moraju biti dostupni javnosti.

Ovim se uspostavljaju zakonski mehanizmi za garantovanje transparentnosti medija, posebno kada je riječ o plaćenom reklamiranju. No, sprovedba ovih odredbi u praksi iznimno je teška i ne postoje informacije o stvarnom provođenju ovih odredbi. Slične odredbe ne postoje za štampane medije. Pravilnikom o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornoj kampanji jasno se definiše da „cijene političkog oglašavanja moraju biti iste za sve političke subjekte, a cjenovnici moraju se dati na uvid RAK i ovjerenim političkim subjektima 15 dana prije početka izborne kampanje.“⁴³⁰

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Da li je tokom posljednjih pet godina bilo fizičkih napada na novinare koji su istraživali slučajeve korupcije?

DA - Novinari nisu česta meta krivičnih djela, a posebno fizičkih napada, ali kada se takva krivična djela dogode, policija i sudstvo uglavnom ne djeluju adekvatno. Zbog toga, novinari često ne prijavljuju takve napade jer ne vjeruju da će od policije i sudstva dobiti adekvatnu pomoć i zaštitu⁴³¹. Linija za pomoć novinarima, koja radi u sklopu Udruženja BH novinari primila je od 2004. do druge polovine 2005.g. 62 žalbe, između ostalog i zbog prijetnji smrću i fizičkih napada⁴³². Osim toga, i Helsinški komitet u BiH ukazuje na to da su i dalje prisutni pritisci na medije i fizički napadi na novinare, te navode primjere verbalnih napada na Nezavisne novine, Slobodnu Bosnu, RTRS, FTV, te fizičkog napada na novinara banjalučkog Radija Big i kamermana RTRS⁴³³.

Da li su Zakon o zaštiti od klevete ili druge sankcije (npr. povlačenje državnog reklamiranja) korišteni kako bi se spriječilo izvještavanje o korupciji? Ko ih je nedavno koristio?

NE – Iako je tokom prve dvije godine nakon stupanja na snagu Zakona o zaštiti od klevete broj tužbi u odnosu na raniji period naglo porastao, a posebno su ih često podnosile javne ličnosti, tj. političari⁴³⁴, sudovi nisu donosili presude sa odštetama koje bi mogle ugroziti opstanak tuženog medija, te se ne može tvrditi da je ovaj zakon ograničio slobodu medija da izvještavaju o korupciji i skandalima vezanim za istaknute političare i druge javne ličnosti.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri su mediji ključni dio NIS države?

Zbog same prirode medija koji su usko integrisani sa svim aspektima života, i svim nivoima organizacije države, mediji su iznimno važan dio sistema nacionalnog integriteta BiH.

Sa kojim ostalim stubovima najviše saraduju? Na koje se oslanjaju, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da saraduju?

Mediji po svojoj prirodi najviše prate rad zakonodavne i izvršne vlasti, ali sve više, zbog po njih interesantnih izvještaja i rad glavne revizije, ombudsmena, nevladinog sektora itd. Kuće počinju da specijalizuju pojedince za praćenje zahtjevnih dešavanja u poslovnom sektoru i ekonomskoj tranziciji. Međutim, aktivno je praćenje rada i svih drugih stubova integriteta, a u vrijeme izbora mahom svi mediji prate rad političkih partija, izborne komisije itd, a zbog ogromne uloge međunarodnih institucija u BiH, a posebno OHR, oni takođe bivaju ključnom temom medijskih priloga.

Građansko društvo/nevladin sektor

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Koja pravila/zakoni regulišu osnivanje organizacija civilnog društva (CSO)?

Uspostavljanje i registrovanje CSO regulisano je na dva nivoa i to: entitetskom i državnom. U skladu s tim pomenuto pitanje uređuju i tri Zakona o udruženjima i fondacijama (oba Entiteta i državni nivo)⁴³⁵. Sva tri zakona su gotovo identična uz postojanje određenih različitosti u oblasti davanja statusa CSO od javnog interesa. Zakoni su doneseni još 2001.g. uz saradnju sa Međunarodnim centrom za neprofitne zakone (ICNL). Jedina promjena je učinjena u oblasti definisanja nadležnog tijela za registraciju CSO u zakonu na državnom nivou, gdje je umjesto ranijeg suda kao nadležno tijelo identifikovano Ministarstvo pravde⁴³⁶.

Generalno gledajući, u BiH postoji afirmativni pravni okvir za nastajanje i rad CSO koji je pozitivno ocijenjen od niza međunarodnih i lokalnih pravnih autoriteta⁴³⁷. Ipak, pomenuti pravni okvir nije kompletiran jer nedostaje fiskalna zakonska regulativa koja bi omogućila postojanje neoporezivih donacija pojedinaca i/ili kompanija, te tako unaprijedila perspektive održivosti rada CSO.. Takođe, nije pravno regulisano pitanje angažovanja volontera u CSO⁴³⁸ (priznavanje volonterskog staža za rad u CSO) što je obeshrabrujuće za razvoj volonterizma kao važnog vida podrške radu CSO. Sve pomenuto upućuje na zaključak da postojeći pravni okvir omogućava relativno lako formiranje CSO, ali ne pruža podršku daljnjem radu CSO.

Postoji li formalna nezavisnost CSO? Da li su CSO nezavisne u praksi?

DA – U skladu sa postojećim Zakonima o udruženjima i fondacijama upravljanje u CSO je artikulirano kroz prisustvo i rad nadležnih tijela (skupština, upravni odbor) unutar CSO, te je kao takvo nezavisno u odnosu na spoljne faktore.

Uprkos formalnoj nezavisnosti moguće je u radu dijela CSO uočiti eksterni uticaj kako političkih, tako i donatorskih strana. U osnovi, uzrok ovakvog stanja jeste manjak svijesti o NVO sektoru kod ključnih rukovodilaca CSO, jednako kao i upravljačkih kapaciteta, što pomenute organizacije čini ranjivim u odnosu na namjere pojedinaca i/ili grupa da njihov rad učine 'politički podobnim'. Takođe, manjak sredstava za rad (što je moguće shvatiti i kao posljedicu slabosti kapaciteta CSO) utiče na pojavu slučajeva mijenjanja fokusa rada CSO prema prioritetima donatora⁴³⁹.

Sa druge strane određen broj CSO je finansiran iz lokalnih izvora – prvenstveno iz budžeta opština i/ili ministarstava. Mogućnost pristupanja javnim sredstvima dijelom je uređena (postoje procedure dodjele sredstava kao i kriterijumi vrednovanja projekata CSO), a dijelom još uvijek bazirana na ličnim vezama

CSO sa donosiocima odluka. U slučaju postojanja definisanih i javnih procedura za dodjelu sredstava vanjski uticaj na CSO⁴⁴⁰ je manji, dok je u slučaju netransparentnog pristupa javnim sredstvima taj uticaj presudan za dobijanje sredstava.

Ipak, najveći dio CSO u svom radu demonstrira nezavisnost u upravljanju i odlučivanju u oblastima identifikacije i zastupanja za interese građana kao i poštovanja misije CSO. Prisustvo analitičkih izvještaja o radu vlasti, koji daju nezavisnu ocjenu rezultata rada vlasti sa aspekta građana ili procjenjuju efekte donesenih politika vlasti na život građana nudeći pri tome moguća poboljšanja postojećih politika, svjedoče o postojećoj nezavisnosti tih organizacija ali ju i dodatno jačaju. Postojanje nezavisnih kritičnih izvještaja⁴⁴¹ o radu vlasti u javnosti doprinosi jačanju imidža CSO (koji je ipak još uvijek nedovoljno razvijen), a time i jača partnersku, a ne podaničku poziciju CSO u odnosu na vlasti u BiH.

Koliko su raznovrsne i aktivne organizacije civilnog društva?

Različitosť stepena razvoja karakteriše NVO sektor u BiH. Većina NVO djeluje lokalno – na nivou praktičara – pružanjem raznih usluga građanima uz limitirane kapacitete za učešćem u 'policy' dijalogu, dok je određeni broj u tranziciji prema ekspertskom nivou funkcionisanja i djelovanja. Kako priroda NVO sektora traži postojanje i jednih i drugih, odnosno stalnu fluktuaciju, pomenuto se može shvatiti i kao slabost/izazov ali i indikator progresa. Različitosť djelovanja, ideja i očekivanja CSO, kao i naponi da se ona provedu ili dostignu, ustvari kreiraju napredak, tako da je trenutno stanje više dobra pretpostavka za razvoj, nego indikator snage NVO sektora u BiH. Postojanje pretpostavki za daljnji razvoj ipak ne znači da će do tog koraka i doći, te je postojeće stanje još uvijek izazov za ukupan NVO sektor da uspje prevazići brojne limitirajuće faktore (nedovoljno razvijeno upravljanje, manjak ekspertize u radu, nedovoljno razvijen javni imidž), te napravi suštinski korak naprijed u razvoju civilnog društva.

U BiH postoji oko 4.600 NVO⁴⁴², pri čemu oko 57% njih radi na isporuci raznih oblika usluga, 27% na zastupanju, a 16% na ostalim aktivnostima⁴⁴³. Moguće je zaključiti da su nominalno NVO aktivni, ali ipak ta aktivnost je uglavnom reaktivnog karaktera – odgovaranja na propuste vlasti u zadovoljavanju potreba građana (uglavnom socijalnih). Kritička analiza rada vlasti, zastupanje za jačanje odgovornosti, odnosno poboljšanje zakona radi limitiranja koristi pojedinaca i/ili grupa u odnosu na interesne zajednice su nedovoljno prisutne. Nedovoljno razvijena svijest CSO, te limitirani raspoloživi resursi: ljudski, finansijski i tehnički jesu ključni uzroci ovakvog stanja.

Zahtjeva li se od obrazovnog sistema da se posveti pitanjima integriteta i korupcije/podmićivanja putem javnih kampanja ili u školama? Da li se to obavlja u praksi?

NE – Obrazovni sistem u BiH ne tretira pitanja u vezi sa korupcijom/podmićivanjem ni na jednom od obrazovnih nivoa – osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju⁴⁴⁴. U programima rada, škola niti fakulteta, nisu predviđene nikakve dodatne izvannastavne aktivnosti (predavanja NVO i sl.) na pomenutu temu.

Takođe, tokom 2005.g., lokalne zvanične institucije nisu inicirale niti vodile javne kampanje sa svrhom da edukuju javno mnijenje o pitanjima korupcije, odnosno podmićivanja kako bi se ista smanjila ili uklonila. Postoje inicijative vanjskih strana (međunarodne agencije i/ili organizacije)⁴⁴⁵ koje su podržavane od strane lokalnih vlasti te kasnije i preuzimane u smislu nastavka implementacije.

2. Resursi/struktura

U kojoj mjeri su CSO u državi zainteresovane za upravljanje, odgovornost, transparentnost ili antikorupciju?

Značajan dio CSO je zainteresovan za pitanja upravljanja i smanjenja korupcije što je važno sa stanovišta držanja ovih pitanja u fokusu javnosti. Međutim, samo manji broj CSO⁴⁴⁶, konkretno i artikulisano, radi kako bi ponudili rješenja za pitanja iz pomenutih oblasti, te traži od vlasti da poboljšaju legislativu i praksu u oblasti upravljanja kroz demonstraciju odgovornosti u radu. Jedan od važnih primjera jeste izmjena Ustava FBiH koja je omogućila direktan izbor načelnika opština od strane građana (što ranije nije bilo moguće), a koja je rezultat kampanje Centara Civilnih Inicijativa. Ova promjena je u značajnoj mjeri unaprijedila odgovornost načelnika opština prema građanima kao i ukupnu javnost rada vlasti.

Rad nacionalnog ogranka Transparency International za BiH još od 2001.g. ključni je doprinos CSO borbi protiv korupcije i jačanja odgovornosti i transparentnosti svih organa vlasti. TI BiH predvodi nevladin sektor u ovom domenu, često uvezujući druge CSO i brojne ostale stubove integriteta u društvu. Međutim, pored TI BiH niti jedna druga NVO nema za cilj isključivo navedene teme, pa su samim tim kapaciteti CSO nedovoljni.

Postoje li poslovna udruženja koje vode kampanje protiv korupcije (profesionalne organizacije, sektorska udruženja)? A drugi poslovno orijentisani lobisti?

DJELIMIČNO – Na osnovu dobijenih informacija⁴⁴⁷ niti jedna od biznis grupa nema proaktivnu ulogu u borbi za smanjenje korupcije. Konkretnije, ne vode se javne kampanje, niti druge aktivnosti usmjerene ka zastupanju za redukovanje korupcije kao tereta biznis sektoru. Glavnina aktivnosti u ovom smislu usmjerena je na bilateralnu komunikaciju sa vlastima i traženje rješenja za smanjenje korupcije od strane vlasti.

Ranije prisutna kampanja za uklanjanje prepreka biznisu u BiH (a time donekle i korupcije) pod nazivom 'Buldožer' – inicirana i vođena od strane OHR tokom 2005.g. u potpunosti je nestala sa javne scene. Uočava se direktnu povezanost nivoa javnog prisustva ove inicijative sa liderstvom međunarodne zajednice u BiH, jer je nakon preuzimanja inicijative i vođstva od strane lokalnih agencija⁴⁴⁸ interes u

javnosti značajno manji. Takođe, vrlo selektivni nedovoljno vidljivi rezultati⁴⁴⁹ doprinjeli su opadanju interesa za pomenutu kampanju.

Primjetni su tek sporadični javni pozivi raznih poslovnih udruženja za olakšavanje rada preduzeća, uz analize teškoća u poslovanju (gdje je kao jedna od teškoća imenovana i korupcija), ali teško da oni predstavljaju organizovan i stalan napor za smanjenje korupcije. O tome više u poglavlju o poslovnom sektoru.

Postoje li sindikati uključeni u antikorupcijske aktivnosti?

DJELIMIČNO – U BiH postoje tri bitne sindikalne organizacije i to: Savez Sindikata Republike Srpske (www.savezsindikatars.org), Savez Sindikata Bosne i Hercegovine (www.sssbih.ba), i Konfederacija sindikata BiH (www.sindikatih.ba) koja barem nominalno koordinira aktivnosti entitetskih sindikata na državnom nivou.

Svaka od pomenutih sindikalnih organizacija pitanja u vezi sa korupcijom tretira tokom razgovora o položaju radnika sa vlastima, tražeći da se preduzmu mjere za suzbijanje korupcije. Ipak, ni jedna organizacija ne preduzima konkretne mjere u smislu edukacije ili zastupanja da bi se korupcija umanjila. Štaviše, intervjuisani predstavnici sindikata ne vide potrebu bavljenja ovim pitanjima od strane sindikata, smatrajući za to nadležnim tijela i agencije Vlada u BiH, a da je njihova uloga (sindikata) da utiču na Vlade kako bi one djelovale (donošenjem i primjenom zakona) na smanjenje korupcije. Sindikati očigledno vide samo vezu između pozicije na vlasti i borbe sa korupcijom ne prepoznajući potrebu za svojim dodatnim djelovanjem na tom polju.

Koliki je budžet/broj osoblja ključnih CSO koje se bave dobrom vladavinom/anti-korupcijom?

Upravljanje ljudskim resursima jedan je od najvažnijih problema u radu većine NVO u BiH, uključujući i dio ključnih organizacija, koje se bave upravljanjem smanjenjem korupcije. Tržište radne snage u BiH, gdje postoji potražnja za mladim i obrazovanim kadrovima, integriše dokazanu ekspertizu iz NVO sektora u poslovni, prvenstveno bankarski sektor. Ovakav trend ima kratkoročne i dugoročne negativne uticaje na razvoj i održivost civilnog sektora. Iako je dobro da se pojedinci sa iskustvom i razumijevanjem civilnog sektora nalaze u poslovnom sektoru, kreirajući tako potencijal za podršku radu NVO, ipak je odliv ključnih pojedinaca NVO trenutno velik i ugrožava opstanak dijela NVO. Uslijed smanjenja nivoa finansiranja za NVO, one su sve manje u mogućnosti zadržati takve kadrove što je generalno uzrok opadanja kvalitete stručnjaka koji rade u NVO. Svijest o volonterizmu, kao mogućoj alternativi, nedovoljno je razvijena među pojedincima u BiH.

S druge strane dostupna sredstva za rad NVO su sve više limitirana. Lokalna filantropija nije razvijena, a postojeći fiskalni pravni okvir nije afirmativan, te ne može omogućiti postojanje značajnijih resursa za domaće NVO. Međunarodna sredstva imaju trend opadanja uz povećanje sofisticiranosti pristupa, pa

lokalne NVO sve teže mogu pristupiti još uvijek postojećim fondovima. Generalno, perspektiva finansiranja NVO je nepovoljna i predstavlja ozbiljnu prijetnju postojanju i funkcionisanju civilnog sektora ukoliko ne dođe do značajnijih promjena prvenstveno u razvoju lokalne filantropije (prilagođavanju zakona koji bi omogućili postojanje neoporezivih donacija i jačanju javne svijesti) kao i značajnijeg razvoja partnerstva civilnog sa javnim i privatnim sektorima.

Ko finansira ove CSO?

Kada je riječ o ključnim CSO koji se bave pitanjima upravljanja i smanjenjem korupcije spremnost lokalnih vlasti da podržavaju rad ovakvih CSO gotovo ne postoji. Poslovni sektor, iako ima direktnih interesa, uslijed restriktivnih fiskalnih zakonskih rješenja, te niskog stepena svijesti o važnosti sopstvene uključenosti u procesima donošenja politika za smanjenje korupcije takođe ne predstavlja značajniji izvor finansiranja CSO. U opisanim uslovima gotovo 90% finansija potrebnih za rad ovih CSO dolazi izvan BiH, od strane Vlada, javnih i privatnih fondacija Evrope i SAD.⁴⁵⁰

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor CSO? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Interno, unutar CSO, statutarnim rješenjima utvrđena je obaveza i načini praćenje rada CSO od strane nadležnih tijela CSO. Tu se uglavnom radi o godišnjim ili češćim izvještajima o rezultatima i provedenim aktivnostima od strane izvršnog menadžmenta CSO za upravne odbore, skupštine ili druga upravljačka tijela organizacija. Ove procedure su obavezujući dio statuta svakog CSO.

U praksi interno praćenje rada CSO nema suštinski karakter, jer upravni odbori ili skupštine CSO nemaju kapaciteta, kao ni potreban nivo svijesti da efektivno nadgledaju rad izvršnog osoblja. Uloga upravnih odbora odnosno skupština često ne zadovoljava potrebu vođenja organizacija jer njihovi članovi-volonteri posjeduju želju da pomognu nekom CSO, ali nemaju adekvatna znanja. Ovakva situacija kreira manjkavosti u internom praćenju rada CSO, a može imati i posljedice po spoljni imidž organizacije. Potreba za jačanjem uloge i kapaciteta upravljačkih tijela CSO (upravni odbori, skupštine) je jasna i zahtjeva posebnu pažnju kako CSO tako i donatora koji bi trebali više insistirati na ovom pitanju ali i omogućiti raspoloživost dijela sredstava u ove svrhe.

Eksterno, u određenim slučajevima postoje definisani načini praćenja rada CSO od strane vlasti. Konkretnije, ukoliko CSO ima status 'organizacije od javnog interesa'⁴⁵¹, tada potpada pod obavezu izvještavanja Vlade o provedenim aktivnostima, kao i obavezu registracije donacija koje su primili. Nedostavljanje ovih izvještaja prema Zakonu može uticati na revidiranje statusa organizacije od javnog interesa. Ipak, prema iskustvima CSO ova obaveza ima više formalni karakter i bitno ju je ispuniti, dok

sam kvalitet sadržaja izvještaja nije bio predmetom diskusija. Takođe, zakon omogućava vlastima da zatvore CSO ukoliko ona nije aktivna dvije godine⁴⁵², ali u praksi do sada nisu zabilježeni slični slučajevi.

Do kog nivoa su CSO/sindikati ili poslovna udruženja odgovorni svojim članovima? Na koji način su to obavezni demonstrirati?

U skladu sa organizacionim strukturama CSO/sindikati ili poslovne asocijacije internim izvještavanjem, te donošenjem odluka u upravljačkim tijelima (upravni i nadzorni odbori, skupštine), smatraju sebe odgovornim za rad prema svojim članovima. Kao ključni mehanizmi za demonstriranje te odgovornosti navode se procesi usvajanja (ili neusvajanja) izvještaja liderstva prema raznim odborima, pri čemu se odobrenje shvata kao čin podrške u radu.

Ipak, opisani procesi uglavnom imaju deklarativni karakter⁴⁵³ u praksi, pri čemu često dolazi do pojave elitizma i otuđivanja liderstva od članstva. U ovakvoj konstelaciji lideri sindikalnih organizacija sve manje zastupaju interese svojih članova, a sve više interese manjih interesnih grupa i svoje lične interese, što dovodi do nezadovoljstva članova, te pojave frakcija postojećih ili novih sindikalnih organizacija.

Ima li većina CSO članove?

DJELIMIČNO – Nešto ispod pola (oko 45%) od postojećih 4.600 CSO u BiH ima članove pri čemu je moguće identifikovati dvije grupe CSO sa različitim nivoima članstva. Manje kao i kulturne CSO imaju značajan stepen članstva, dok veće i CSO koje se bave pitanjima politike na višim nivoima vlasti imaju manji stepen članstva⁴⁵⁴.

4. Mehanizmi integriteta

Postoje li pravila o sukobu interesa za CSO? Da li su efikasna?

DJELIMIČNO – Unutar Zakona o udruženjima i fondacijama⁴⁵⁵ postoji zahtjev za statutarnom odredbom svake CSO koja reguliše slučajeve, eventualne, prodaje imovine CSO nekom od članova CSO – kao određeni vid pravila koje se bavi pitanjem sukoba interesa. Mimo ovoga ne postoje druge zakonske odredbe koje tretiraju ovo pitanje.

Sa strane samoregulirajućih procesa rada, tj. procesa kreiranja internih standarda unutar civilnog društva, postoji inicijativa za usvajanje Kodeksa rada (kao i drugih relevantnih dokumenata) CSO u BiH⁴⁵⁶ koji bi, između ostalog, tretirao i pitanja sukoba interesa. Trenutno procesi finaliziranja i usvajanja ovih dokumenata još nisu okončani.

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li su efikasna?

NE – Ne postoje nikakve zakonske odrednice koje bi tretirale pitanje poklona ili gostoljubivosti za CSO.

5. Transparentnost

Koliko su transparentne CSO? Šta su obavezne objavljivati? Da li to i čine?

U skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama registrovane CSO su obavezne podnositi godišnje finansijske (završne) izvještaje, kao i sva druga pravna lica. Ovdje se radi o finansijskim izvještajima o poslovanju tokom fiskalne godine, koja postoje radi uvida države u tokove novca i poslovanja pravnih subjekata, pa tako i CSO. Za nečinjenje po ovom zakonskom članu predviđene su sankcije, tako da u praksi registrovane CSO uglavnom redovno ispunjavaju ovu obavezu.

Ipak, ovaj mehanizam ne doprinosi suštinski transparentnosti rada CSO, jer su te informacije dostupne samo finansijskim organima vlasti i statistici, a ne i javnosti – ključnoj za transparentnost rada CSO.

Postoje primjeri CSO koji samoinicijativno, jer zakon to striktno ne traži, pokušavaju unaprijediti javnost svog rada publikujući javno finansijske i programske izvještaje, tako da se u suštini može konstatovati da brojne CSO u BiH rade na unapređenju javnosti svog rada, ali u ukupnom smislu, organizacije civilnog društva ipak nisu transparentne u mjeri koja bi se mogla očekivati u svrhu jačanja povjerenja i podrške javnosti za rad CSO.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Postoje li slučajevi krivičnog gonjenja CSO po optužbi za korupciju?

NE – Kako CSO po prirodi svog rada ne ostvaruju profit ili druge oblike koristi, koji bi mogli voditi nekom od oblika koruptivnih aktivnosti, tada je teško predvidjeti mogućnost u kojoj bi se NVO mogli naći pod optužbom ili istragom zbog korupcije.

Postoje slučajevi nenamjenskog trošenja sredstava (mali broj stranih, posebno islamističkih fondacija u BiH koje su postojeća sredstva usmjeravale prema aktivnostima suprotnim deklarisanim) ali to je više oblast finansijske pronevjere u radu nego korupcije. Konačno, moguće je primjetiti odsustvo javnog i konkurentnog procesa u zapošljavanju u određenom broju NVO, pri čemu postoje slučajevi zapošljavanja članova porodica u NVO. Ovakav oblik prakse u radu nekolicine NVO je u osnovi nepotizam.

Pojedinačni slučajevi sami po sebi ne predstavljaju opštu koruptivnu praksu rada NVO sektora, a nisu zabilježeni ni slučajevi procesuiranja NVO za korupciju. U prilog tome govori i nalaz istraživanja TI BiH

o percepciji korupcije, unutar kojih građani BiH iznose mišljenje da je korupcija najmanje prisutna u nevladinom sektoru.

Da li su članovi CSO bili zaplašivani ili na neki način ugroženi zbog antikorupcijskog zagovaranja?

DJELIMIČNO – Postoje pojedinačni slučajevi zaplašivanja, u formi javnog prozivanja/pritiska na CSO, koji su se bavili pitanjima korupcije, te svoje optužbe iznijeli i javno protiv određenih organa i pojedinaca u vlasti. Poznati su slučajevi u vezi sa pitanjima povrata zamjenjene imovine unutar kojih je Udruženje građana koje okuplja osobe sa spornim imovinskim statusom⁴⁵⁷, javno optuživalo pojedince iz vlasti i sudstva za korupciju. Prozvani su reagovali prijetnjama sudskim sporovima u lokalnim medijima, a na kraju ovi procesi su i završili na Sudu, a epilog još nije poznat.

Zabilježeni su i komentari nekih vladinih zvaničnika na izvještaje CSO o korupciji, koji bi se mogli shvatiti kao javni pritisak, jer se optuživalo CSO da rade protiv razvoja države. Javno izrečen stav pomoćnika ministra sa državnog nivoa vlasti da TI BiH "Radi protiv interesa države i nameće promjene"⁴⁵⁸ može se okarakterisati kao oblik pritiska i pokušaj uticaja na nezavistan rad CSO.

Takođe, potrebno je naglasiti i postojanje određenog oblika negiranja nalaza izvještaja CSO od strane BiH vlasti, a koji se odnose na odgovornost rada BiH vlasti⁴⁵⁹, pri čemu se ističe navodna nekompetencija ili loša metodologija rada CSO. Ovakve pojave takođe mogu biti shvaćene kao oblik pritiska na nezavistan rad CSO, ali istovremeno ukazuju i na potrebu stalnog unapređenja ekspertize rada CSO, kako bi prikupljeni dokazi i nalazi istraživanja manje bili predmet špekulacija i sumnji od strane vlasti.

Ukupno gledano, postoje slučajevi javnog pritiska na CSO koji se bave pitanjima korupcije koji su, iako rijetki, ozbiljni i traže adekvatan tretman.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je civilno društvo ključni dio NIS države?

Zbog svrhe svog postojanja, kao i prirodne veze sa građanima koje tradicionalno ima, civilno društvo igra važnu integrativnu ulogu i u procesu NIS, predstavljajući vezu između različitih stubova koji čine NIS kako bi njihov uticaj bio efikasniji, a takođe i vezu različitih segmenata društva sa potrebama građana – razloga zbog kojeg oni i postoje.

Iz opisanog razloga, od krucijalnog je značaja opredjeljenost ka uključivanju civilnog društva u jačanje NIS kako bi on dobio dodatnu nezavisnu, politički slobodnu dimenziju kojom su drugi stubovi obično više ili manje opterećeni.

Sa kojim ostalim stubovima najviše sarađuje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da sarađuje?

Od stubova NIS, civilno društvo ima izravne odnose sa regionalnim i lokalnim vlastima, legislativnim dijelom vlasti, te međunarodnim organizacijama. Unutar napora da poboljša vidljivost svojih aktivnosti ali i uveća broj građana na koje želi ostvariti uticaj NVO⁴⁶⁰ kao dio civilnog društva, najprisnije sarađuju sa medijima. Istovremeno, mediji u BiH sve više prepoznaju civilno društvo, odnosno njihove aktivnosti, kao važan izvor informacija za svoj rad, te posvećuju sve veću pažnju praćenju aktivnosti NVO.

NVO kontinuirano unapređuju svoju saradnju sa vlastima u BiH. U odnosu na raniji period kada su ovi odnosi i saradnja bili loši i rijetki većina NVO sada ističu da je saradnja dobra⁴⁶¹ – naročito sa opštinskim, te entitetskim i kantonalnim vlastima. Ipak, saradnja bi svakako mogla biti poboljšana, jer često donosioci odluka ne uključe bitne segmente i potrebe identifikovane od strane civilnog društva, dajući prednost političkim usaglašavanjima. Jedan od novijih primera jeste ignorisanje stavova javnosti po pitanju izgradnje hidrocentrala na Vrbasu, pored Banja Luke, gdje su opštinske vlasti donijele odluku o izgradnji te potpisale ugovore o koncesiji sa privatnim kompanijama uprkos snažnoj kampanji NVO protiv takve odluke kao i nepodjeljenoj podršci javnosti stavovima NVO⁴⁶².

Međunarodne agencije i organizacije su, pored donatorske uloge, i partneri organizacijama civilnog društva u BiH u provođenju raznih aktivnosti. Ovaj odnos uključuje saradnju na planiranju i provođenju projekata te razmjenu informacija. Ipak, moguće ju uočiti i prekomjernu zavisnost NVO u odnosu na međunarodne organizacije što postaje limitirajući faktor u razvoju i održivosti civilnog sektora u BiH⁴⁶³. Saradnja NVO sa pomenutim stubovima NIS ima formalne, ali i neformalne karakteristike artikulisane kroz razmjenu mišljenja i informacija važnih za procese odlučivanja u zemlji.

Da li vlasti generalno sarađuju sa CSO?

DJELIMIČNO – Namjera da se generalno da ocjena saradnje vlasti sa NVO možda nije najbolji način jer postoje razlike u saradnji raznih nivoa vlasti sa NVO, pa bi možda bilo korisno različito i posmatrati nivoe vlasti pojedinačno.

Ukoliko usvojimo ovakav pristup tada bi se moglo ocijeniti da lokalne vlasti sarađuju sa NVO – značajno više nego prije dvije do tri godine. One su prisiljene suočavati se sa zahtjevima građana za rješavanje problema u zajednicama, često i izvan svoje nadležnosti, te u uslovima limitiranih kapaciteta (ljudskih, finansijskih i tehničkih) sve više prepoznaju CSO kao saveznike i partnere u zadovoljavanju potreba društva⁴⁶⁴. Neki od primjera navedeni su i u poglavlju o Izornoj komisiji u segmentu saradnje sa ostalim dijelovima NIS.

S druge strane, viši nivoi vlasti tek pokazuju značajnije namjere za saradnju sa CSO. Trenutno, ta saradnja nije ni izbliza na nivou potrebne i očekivane, ali postoje ohrabrujući indikatori⁴⁶⁵ da bi se stanje moglo poboljšati.

Postoje li aktivisti civilnog društva koji nadgledaju rad vlasti u oblasti pružanja javnih usluga itd?

Trenutno postoje NVO koje se bave ili barem deklarišu svoj rad u oblasti praćenja i vrednovanja pružanja javnih usluga od strane vlasti⁴⁶⁶, te kao rezultat njihovih aktivnosti postoje i izvještaji o radu vlasti ili javnih institucija u ovoj oblasti. Iako ove aktivnosti monitoringa nisu stalne, već se provode u skladu sa raspoloživim projektima NVO, one pružaju važne nezavisne informacije za procjenu uticaja politika i praksi BiH vlasti i često su predmet interesovanja medija, ali i drugih NVO.

Opisane aktivnosti monitoringa od strane NVO, u stvarnosti, suočavaju se sa problemom kvalitete pristupa kao i raspoloživih resursa (veličina uzorka, angažovani pojedinci) što potencijalno ima uticaja na kvalitet informacija dobijenih analizama. NVO su značajno okupirane svojim aktivnostima u oblasti pružanja socijalnih usluga kao i sopstvenim institucionalnim jačanjem da bi mogli snažnije odgovoriti izazovu nezavisnog i stručnog monitoringa pružanja javnih usluga od strane vlasti. NVO imaju određene uloge monitora i komentatora rada vlasti, jer posjeduju brojne podatke o kvalitetu javnih usluga koje dobijaju od građana, što je važan aspekt – povratna informacija od korisnika. No proces treba posmatrati integralno, što znači da se u ravan sa kvalitetom isporučenih usluga (uz respektabilan uzorak ispitanika) dovede i praćenje planiranja/realizacije budžeta ('budget tracking') kao i identifikacije prioriteta od strane vlasti. Ovakav pristup traži značajno razvijenije kapacitete NVO što je trenutno problem – kako zbog 'odliva' kadrova iz NVO tako i zbog limitiranih resursa kojima bi se finansirao razvoj ovih kapaciteta. Ukupno gledano ova oblast se unutar civilnog društva može više posmatrati kao veliki potencijal, nego kao razvijena i prisutna praksa.

Da li grupe građana redovno podnose zakonodavnim tijelima prijedloge zakona i drugih akata?

Konsultacije o donošenju novih zakona ili o provođenju postojećih, su bitna demonstracija zrelosti određenog demokratskog društva. U BiH, sa stanovišta zakona, predviđena je mogućnost da se javnost uključuje u procese kreiranja politika ili odluka, a ovo pravo/priliku uglavnom koriste NVO – prema obimu ili fokusu svog rada⁴⁶⁷. To znači da postoji povremena praksa učešća organizacija civilnog društva u kreiranju zakona/politika – uglavnom u skladu sa specifičnim ciljevima pojedinih NVO.

U predstavljanju nacрта određenih odluka, zakona i politika putem direktnog kontakta sa građanima, ili putem raznih interaktivnih metoda, NVO su pokazale brojne prednosti i snage. Vidljivo učešće građana i NVO u konsultacijama⁴⁶⁸ oko kreiranja Razvojne strategije BiH – PRSP, važnog dokumenta sa stanovišta smanjenja siromaštva u BiH, jedan je od primjera. Povezanost NVO sa građanima kao i određeni stepen povjerenja koje NVO uživaju u javnosti (za razliku od političkih partija) omogućavaju NVO da djeluju kao katalizator učešća šire javnosti u procesima kreiranja javnih politika.

S druge strane, nakon dostavljanja komentara javnosti na određene nacрте dokumenata, NVO nisu dovoljno prisutne u procesima razmatranja i usvajanja tih komentara od strane vlasti. Nedovoljno razvijena svijest o važnosti proaktivnosti u zastupanju kod NVO jedan je od uzroka ovakvog stanja ali i nedovoljna transparentnost rada vlasti doprinosi ovakvom stanju. Često se dešava da komentari građana jednostavno ne budu usvojeni od strane vlasti prvenstveno usled neslaganja sa političkim platformama stranaka, te ovakva situacija kreira jedno mišljenje javnosti, o prilično ograničenom uticaju koji je moguće ostvariti djelujući na ovaj način. Postavlja se pitanje stvarnih ili konsultacija pro forma, što vodi opadajućoj motivaciji građana za učešćem. Posebno bi bilo važno uključiti nezavisne CSO u monitoring napretka po različitim politikama, inicijativama, projektima ili uopšte reformama javnog sektora, a pogotovo izvršne vlasti, čime bi značajno ojačale sinergije u radu, a javnost bi dobila kvalitetne izvještaje o napretku i trošenju javnih sredstava.

Konačno, upitna je stvarna spremnost vlasti da uključe javnost u procese kreiranja politika. Ukoliko postoji pritisak međunarodne zajednice, kao u slučaju PRSP, onda su vlasti više osjetljive na pitanje učešća javnosti. Postoje i paradoksi, kada sama međunarodna zajednica vrši pritisak na domaće političare da bez javnih konsultacija promijene Ustav BiH, npr. namjera s početka 2006.g. užeg broja političkih partija u da promjene Ustav u vrlo kratkom vremenu i bez prisustva javnosti gotovo primjer bez presedana u normalnim demokratskim zemljama.

NVO mogu učiniti više na polju zastupanja, za uspostavljanje jasnih, javnih i obavezujućih procesa, koji će na transparentan, odgovoran i dugoročan način riješiti dileme oko namjera tj. obaveza vlasti sa dobijenim komentarima građana o nacrtima politika, kao i kriterijuma za donošenje odluka. Neophodno je zastupati unapređenje legislative, pa zatim i prakse, kako bi se identifikovao minimum obavezujućih tema o kojima vlasti moraju provesti javne rasprave, kao i način provođenja tih rasprava koji bi uključio i protokol postupanja sa prijedlozima građana. Pored pomenutog postoje dodatne prepreke koje je potrebno prevazići⁴⁶⁹ kako bi se učešće građana u procesima odlučivanja u BiH suštinski unaprijedilo.

Poslovni sektor

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

U kojoj mjeri postoje zakoni koji regulišu pojedinačna preduzeća (osnivanje, poslovanje, stečajni postupak, likvidaciju)? Da li su efikasni?

Bitne karakteristike, statusna pitanja, osnivanje, obavljanje djelatnosti i prestanak preduzeća, odnosno privrednih društava regulisani su zakonima na nivou Entiteta. U RS to su slijedeći zakoni: Zakon o preduzećima⁴⁷⁰, Zakon o registraciji poslovnih subjekata⁴⁷¹, Zakon o stečajnom postupku⁴⁷² i Zakon o likvidacionom postupku⁴⁷³. U FBiH to su: Zakon o privrednim društvima⁴⁷⁴, Zakon o stečajnom postupku⁴⁷⁵ i Zakon o likvidacionom postupku⁴⁷⁶.

Zakon o preduzećima RS i Zakon o privrednim društvima razlikuju se po nazivu i manje važnim pitanjima, ali u suštini na sličan način definišu problematiku. Oba zakona, kao osnovne oblike društava, predviđaju: društva lica, ortačko društvo (s tim da Zakon FBiH ovaj oblik društva naziva društvo sa neograničenom solidarnom odgovornošću) i komanditno društvo, te društva kapitala: akcionarsko društvo i društvo sa ograničenom odgovornošću. Kao najčešći oblik osnivanja u oba Entiteta pojavljuje se društvo sa ograničenom odgovornošću ('d.o.o.') i to najčešće kao vlasništvo jednog lica, ali i kao oblici partnerstva koja nastaju ugovorom između dvaju ili više lica koja se udružuju sa ciljem obavljanja neke poslovne aktivnosti. Ortačka i komanditna društva se veoma rijetko pojavljuju kao oblici registrovanih privrednih društava. Razlog najčešće leži u tome što osnivači za obaveze kod ovih društava (ortaci i komplementari) odgovaraju svom svojom imovinom, a ne samo imovinom društva.

Ipak najznačajnije poslovne aktivnosti odvijaju se kroz akcionarska/dionička društva, stoga je pravni fokus na dogradnji tih zakonskih rješenja sa ciljem unapređenja korporativnog upravljanja i korporativne kulture uopšte.

U 2003.g. u oba Entiteta su usvojeni novi zakoni o stečajnom postupku kao nužan dio BiH tranzicije ka tržišnoj ekonomiji, sa ciljem da se obezbjedi efikasno i uredno namirenje povjerilaca, preusmjeri imovina ka produktivnoj upotrebi i ohrabre ulagači pružajući im efikasan izlaz iz promašenih poslovnih poteza. U vrijeme njihovog stupanja na snagu nije postojala ključna profesionalna infrastruktura (stečajne sudije, upravitelji, računovođe i finansijski analitičari obučeni za stečaj, niti privredna odjeljenja u šesnaest prvostepenih sudova, uključujući Distrikt Brčko). Uprkos problemima u toj oblasti je ipak ostvaren napredak. Prosječno vrijeme potrebno za procesuiranje predmeta skraćeno je sa pet godina, po starom Zakonu, na manje od dvije godine po novim zakonima. Potraživanja povjerioci naplaćuju po boljim ili jednakim procentima kao u zemljama sličnog ekonomskog razvoja. Pojedina preduzeća koja su u fazi propadanja uspjela su da obnove svoje privredne aktivnosti kroz reorganizaciju, pružajući nova radna mjesta. Kao najvažnija poboljšanja kroz nedavno relevantno istraživanje⁴⁷⁷ identifikovani su: mogućnost

reorganizacije i povećano namirenje povjerilaca (uključujući i radnike). Većina ispitanika ukazala je na potrebu unapređenje određenih zakonskih rješenja, prije svega brzine procesuiranja predmeta, procedura organizacije, namirenja povjerilaca. 94% ispitanika smatra da zakonom treba urediti slučaj sukoba između stečajnog zakona i drugih zakona, pri čemu stečajni zakon mora biti tretiran kao *lex specialis*. Uprkos pozitivnim pomacima, činjenica je da stečajni postupci još uvijek predugo traju, rad stečajnih upravnika nije zadovoljavajući. Ne postoje stručne profesionalne strukture koje mogu ponuditi rješenja za preduzeća u problemima (timovi za restrukturiranje i revitalizaciju preduzeća), a u javnosti se sve češće pominje tzv. 'stečajna mafija' koja vuče korist iz nedovoljno regulisanog zakonskog i institucionalnog okvira.

Koji aspekti zakona tretiraju korupciju u privatnom sektoru? Da li su te odredbe primjenjive u parničnom i/ili krivičnom postupku? Da li su efikasne?

Konvencije UN protiv korupcije u članu 12. obrađuje temu sprečavanja korupcije u privatnom sektoru. Ova odredba je nova i domaće zakonodavstvo nije prilagođeno ovom zahtjevu. Prije svega, to se odnosi na potrebu donošenja kodeksa ponašanja za korektno, časno i pravilno obavljanje poslovnih djelatnosti, te za sprečavanje sukoba interesa i za unapređivanje dobre poslovne prakse u odnosu među preduzećima i u odnosu preduzeća-država. Privredne komore imaju usvojene kodekse etike, odnosno pravila poslovanja i uzanse. Privredna komora RS donijela je Kodeks poslovne etike⁴⁷⁸, kojim se utvrđuju principi i pravila poslovne etike koji obavezuju poslovne subjekte-članove PKRS, zaposlene, članove organa i lica angažovanih po ugovornom osnovu u poslovnom subjektu.

Kao osnovne principe i pravila Kodeks ističe slijedeće: izbjegavanje sukoba između ličnih i interesa poslovnih subjekata, poštovanje propisa o nespojivosti poslova, uvažavanje standarda poslovne etike i doprinos daljoj afirmaciji morala u poslovnim odnosima i dr. Neka pravila dobrog korporativnog upravljanja su takođe ugrađena u zakone o preduzećima. Konvencija traži da se uvedu pravila vezana za sprečavanje sukoba interesa, u razumnom vremenskom periodu, u pogledu aktivnosti javnih funkcionera po prestanku njihove funkcije u privatnim preduzećima, a gdje je to zapošljavanje vezano za djelatnosti u kojima je lice, dok je bilo javni funkcioner, obavljalo neku funkciju. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH ima nedorečene odredbe po ovom pitanju, ali je primjena ovih odredbi neodgovarajuća.

Krivični zakon BiH⁴⁷⁹ poznaje kod krivičnog djela primanja mita tzv. pravo pasivno podmićivanje, nepravno pasivno podmićivanje i naknadno pasivno podmićivanje, dok kod krivičnog djela davanja mita poznaje pravo aktivno podmićivanje i nepravno aktivno podmićivanje.

Građanska odgovornost propisana je materijalnim propisima, npr. Zakonom o obligacionim odnosima, dok je krivična odgovornost pravnih lica, kao opšti institut, uvedena u BiH krivično zakonodavstvo 2003.g.⁴⁸⁰. Tako, pravnom licu se može izreći novčana kazna, kazna oduzimanja imovine i kazna prestanka postojanja pravnog lica.

Da li je korupcija u privatnom sektoru kažnjiva po krivičnom zakonu?

NE – Prema krivičnom zakonodavstvu u BiH, podmititi se može samo službeno ili odgovorno lice, domaće ili strano, a podmićivanje u privatnom sektoru nije predviđeno. Prema postojećim krivičnim zakonima u BiH, krivično djelo pronevjere u privatnom sektoru se može izvršiti samo od strane službenog ili odgovornog lica⁴⁸¹. KZ BiH i FBiH poznaju samo pronevjeru u službi, dok KZ RS definiše samo pronevjeru. Što se tiče BiH i FBiH, nema dileme da se ovo krivično djelo može izvršiti samo od strane službenog i odgovornog lica i kao takvo ne može postojati u privatnom sektoru. Sa druge strane, KZ RS uključuje pronevjeru u službi pa kaže da se pronevjera može izvršiti „u radu u državnom organu ili pravnom licu“. Iako u komentaru KZ RS nema objašnjenja, proizilazi na način kako je definisano, da se pronevjera može učiniti i u privatnom sektoru, tim prije što se navodi da se pronevjera može izvršiti u „pravnom licu“, a ono svakako može biti i u privatnoj svojini.

Koja vrsta bankarskih pravila je na snazi? Postoje li pravila o sprečavanju pranja novca? Da li se pranje novca efikasno sprečava u praksi?

Zakoni koji regulišu poslovanje u bankarskom sektoru u RS i FBiH su: Zakon o bankama RS⁴⁸², Zakon o Agenciji za bankarstvo RS⁴⁸³, Zakon o bankama FBiH⁴⁸⁴, Zakon o agenciji za bankarstvo FBiH⁴⁸⁵ i Zakon o osiguranju depozita u bankama BiH⁴⁸⁶.

Banke se mogu osnivati samo u formi akcionarskog društva. Organi banke su skupština, nadzorni odbor, uprava i odbor za reviziju. Skupština odlučuje o svim transakcijama koje prelaze jednu trećinu knjigovodstvene vrijednosti imovine banke. Nadzorni odbor donosi najvažnije interne akte društva, te pored statuta imenuje upravu, nadgleda rad uprave, kao i poslovanje društva, saziva skupštinu, podnosi joj prijedloge odluka i izvještava je o poslovanju društva, donosi odluke o emisiji novih akcija, organizuje sprovođenje interne i spoljne revizije poslovanja društva. Upravu banke čine direktor i izvršni direktor. Odbor za reviziju zadužen je za nadzor nad sprovođenjem interne i eksterne revizije.

BiH je učinila prvi korak ka institucionalizaciji pranja novca kada je postala potpisnikom Konvencije u borbi protiv međunarodnog pranja novca 01. 09. 1993.g. Relativno kasno su doneseni zakoni koji definišu pitanja u borbi protiv pranja novca, i to: Zakon o sprečavanju pranja novca FBiH donesen 2000.g., Zakon o sprečavanju pranja novca RS, 2001.g. i Zakon o sprečavanju pranja novca koji je usvojen u Distriktu Brčko 2003.g.

Donošenjem Zakona o sprečavanju pranja novca⁴⁸⁷ na državnom nivou, BiH je ispunila jedan od uslova koju je pred nju postavila međunarodna zajednica. Uporedo sa implementacijom ovog Zakona formirano je Finansijsko obavještajno odjeljenje (FOO) koje se nalazi u sastavu Državne agencije za istragu i zaštitu (SIPA). FOO prima, evidentira, analizira i kada je to propisano Zakonom dostavlja tužiocu, istražuje i prosljeđuje drugom ovlaštenom službeniku informacije, podatke i dokumentaciju koje dobija sa odredbama ovog Zakona. Banke i drugi obveznici ovom odjeljenju dostavljaju informacije o obavljenim

transakcijama u skladu sa Zakonom o sprečavanju pranja novca. Rezultanta svih ovih napora je da je BiH od juna 2005.g. postala članica Egmont Grupe (međunarodno specijalizovano tijelo koje sačinjavaju obavještajni odjeli zemalja koje su članice).

Zakonom o sprečavanju pranja novca utvrđuju se mjere i odgovornosti za otkrivanje, sprečavanje i istraživanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti i propisuju se mjere i odgovornosti u međunarodnoj saradnji u području sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih organizacija. U praksi još nije uspostavljen niti instrument, niti efikasna institucija, koja bi spriječila ili umanjila volumen pranja novca, pa se tako Sud BiH u nekoliko slučajeva korupcije koje je obradio, susreće sa različitim oblicima pranja novca, a tužilaštva ocjenjuju da su im to najteži pojavni oblici za otkrivanje. I poreske službe (entitetske i državna služba za indirektni porez) i mediji i javnost se slažu da je pranje novca veoma rasprostranjeno i da su postojeći mehanizmi za suprotstavljanje istom nedovoljni.

Da li su olakšice u plaćanju eliminisane iz poslovne prakse? Jesu li nelegalne? Provodi li se to u praksi?

Direktni ilegalni transferi u smislu podmićivanja koje vrši poslovna zajednica i dalje su prisutni, o čemu više u poglavlju o javnim nabavkama, gdje su i najčešći (bilo da privatni sektor podmićuje državni, ili da se preduzeća u različitim svojinskim oblicima međusobno podmićuju). Međutim, ono što u zemljama u tranziciji sa visokim stepenom korupcije posebno zabrinjava su državni poticaji privredi kroz legalne i ilegalne budžetske subvencije.

Novčani podsticaji najveći su u poljoprivredi i postoje u oba Entiteta. U RS su u isključivoj nadležnosti Vlade RS, a u FBiH funkcionišu i na nivou Entiteta i kantona/županija. U RS se u 2006.g. izdvaja 41 milion KM za podsticaj razvoja poljoprivrede, a u FBiH ti podsticaji iznose 28 miliona KM, samo na entitetskom nivou. Vlade kantona/županija usvajaju budžet i donose odluke o visini podsticaja koji su međusobno bitno različiti i zavise od nivoa poljoprivredne proizvodnje i budžeta kantona/županije.

Mnogo su problematičnija izdvajanja preduzećima, koja uglavnom nisu planski rađena i budžetske dotacije se nerijetko izdvajaju iz rezervi, koje nemaju strogo namjensku potrošnju, te iz eventualno ostvarenog budžetskog suficita, što isto čini veoma netransparentnom i neefikasnom fiskalnom injekcijom, a koju finansiraju građani višestruko.

Prije svega, građani kroz porez plaćaju neracionalne troškove poslovanja preduzeća, odnosno njegovu nelikvidnost. Kroz porez takođe plaćaju i subvencije kojima se poslje pokrivaju troškovi negativnog poslovanja preduzeća. Građani odvajaju za plate zaposlenih u javnim preduzećima. Direktna šteta po sve građane, a posebno potencijalne dobavljače, koji tržišno posluju, je i to što se državna (poreska) sredstva troše na neracionalne i netransparentne nabavke. Oportunitetni trošak koji svi plaćaju, tj. neubrani prihod u budžetu predstavlja neizvršena privatizacija, odnosno građani ostaju zakinuti za prihodi od privatizacije,

tj. prodaje državnog kapitala. Samim tim u firme ne ulazi svjež kapital i ne otvaraju se nova radna mjesta. Ovo opet za posljedicu ima nerazvijanje privatnog sektora, nema stranih ulaganja i ne jača preduzetništvo.

S druge strane, političari koji na taj način odlažu privatizaciju, posebno tzv. strateških, odnosno unosnih monopolističkih subjekata, kao npr. telekoma, pivara, tvornica duhana itd. bilježe višestruke prilive u svoje lične budžete.

Političari dobijaju priliku da postavljaju partijski kadar na rukovodeća mjesta u preduzećima. Vladajuće elite većinu vremena provode u pranju novca, kroz 'skidanje' aktive preduzeća i povećanje pasive, odnosno stvaranje dugova. Time se bogati upravljački kadar regrutovan iz redova vladajućih stranaka, koje odmah po promjeni vlasti ne gube vrijeme, nego smjenjuju kompletna rukovodstva državnih preduzeća, a eto i razlog. Iz istih se izvora isplaćuju plate menadžerima i političarima u upravnim i nadzornim odborima. (Javne) nabavke, kupovine i dr. koje preduzeća obavljaju, u krugu politički podobnih pojedinaca i firmi, ponovo državna sredstva prelijevaju unutar političke partije. Subvencije za dug, koji nosi svaka fiskalna godina (zbog negativnog poslovanja preduzeća) još su jedna velika prilika za dalje malverzacije i neograničenu neodgovornu potrošnju firmi. Mnoge od njih silom ili dobrovoljno plaćaju 'reket' odnosno 'samodoprinos' političarima i strankama na vlasti, koji se u bilansu poslovanja nikada ne prikazuju, već se prikrivaju fiktivnim računima. I na kraju, probrane elite uživaju privilegiju neplaćanja poreza na sve ilegalne transfere takvog tipa.

Možda još trajnije i skuplje su strukturalne posljedice takvog ponašanja, odnosno nuspojave. Uglavnom se ogledaju u administrativnim preprekama koje dodatno otežavaju poslovanje (a koje se ne odnose na probrane, državne firme). Odlaganje privatizacije i netransparentnost neizostavno nose loš imidž zemlje u inostranstvu i odlazak kapitala u uspješnije države tranzicija. Istovremeno građani samo nijemo mogu posmatrati jačanje korupcije i sve veću centralizaciju ovlaštenja u rukama nekolicine političara. Kvazi-socijalna politika je ustvari samo mazanje očiju narodu, dok se iza paravana odvija nesmetana pljačka državne imovine. Država bilježi makroekonomsku stagnaciju, širenje siromaštva i lošiji životni standard. Ovi fenomeni se jedino mogu kompenzirati kroz povećanje vanjske zaduženosti, što je svakako čist rezultat neodržive poreske politike kroz potrošnju javnog sektora. Vanjski dug je programiran na periode od više decenija i servisiraće ga nekoliko narednih generacija. Na drugoj strani ostaje slab i nemoćan privatni sektor, koji takođe pribjegava izbjegavanjima plaćanja poreza, kako bi se održao u neravnoj utakmici sa državnim sektorom.

Time država ulazi u začarani krug, koji građani plaćaju sedam puta, dok se ilegalni prihod političara usedmorostručuje. I naravno – za cilj ima što dugoročnije odlaganje privatizacije i što dugotrajnije upravljanje državnim kapitalom. I sami političari se često priklanjaju ideji revizije već privatizovanog, jer to znači ponovnu nacionalizaciju i upravljanje već prodanim, kao i eventualni nov prinos od (ponovljene) prodaje, kad na istu jednog dana budu primorani. Pri tom se ne vodi računa o imidžu zemlje, koja već privatnu imovinu konfiskuje od novih vlasnika i njom upravlja po svojoj volji. Takva poruka daleko je

opasnija od najštetnije prodaje nekog preduzeća. Revizija je moguća samo u ekstremnim situacijama pronevjere, a i tada se od kupca očekuje pravična kompenzacija, a nikako da imovinu 'vрати' državi⁴⁸⁸.

Da li se razmatra usvajanje/izrada nacrtu zakona koji bi tretirali probleme koji nastaju u slučajevima krupnih korporativnih neuspjeha ili sličnih skandala?

NE.

Kakvom vrstom konkurencije i anti-monopolističkih zakona se rukovodi poslovni sektor?

U cilju obezbjeđenja privredne konkurencije, sprečavanja i ograničavanja nelojalne konkurencije, donesen je novi Zakon o konkurenciji BiH⁴⁸⁹. Njime se utvrđuju principi konkurentnog poslovanja i osnivaju nadležni organi za zaštitu tržišne konkurencije. Konkurencijsko vijeće na nivou BiH i Kancelarije za konkurenciju i zaštitu potrošača u FBiH i RS su glavni organi za provođenje zaštite tržišnog natjecanja. Konkurencijsko vijeće ima sjedište u Sarajevu i kancelarije u Banjoj Luci i Mostaru, koje provode istražne radnje (npr. vezano za koncentracije u bankarskom sektoru, kao i po zahtjevu preduzeća).

Postoji li formalna nezavisnost poslovnih aktivnosti u zemlji? Da li je poslovni sektor nezavisan u praksi?

DA – Poslovni sektor je u praksi nezavisan, ali je s druge strane ograničen nizom propisa, formalnosti i procedura koje usložnjavaju i poskupljuju sam proces rada. Vlada RS je pokrenula projekat tzv. „regulatorna giljotina propisa“ koji ima za cilj uklanjanje nepotrebnih i neefikasnih propisa i formalnosti (dozvola i procedura) koje su nepovoljne i opterećuju troškove poslovanja u RS. „Giljotina propisa“ predstavlja efikasan mehanizam modernog zakonodavstva za brzu i efikasnu uspostavu predvidivog i poznatog zakonskog okvira jedne zemlje. Suština 'giljotine' je da na snazi ostanu samo propisi koji su neophodni i čiji će kvalitet za poslovnu zajednicu biti unapređen. Slične procedure nisu planirane ili započete u FBiH ili za regulativu na nivou zajedničkih organa. Sličnu nametnutu kampanju, pokrenuo je i 2004.g. OHR kroz tzv. „Buldožer inicijativu“, ali je ista doživjela neslavan krah, jer nije našla uporište u predviđenoj bazi – poslovnom sektoru, te se svela na nekolicinu odluka, koje su uglavnom koristile poslovnim lobijima okupljenom oko tadašnjeg Visokog predstavnika Paddy Ashdowna⁴⁹⁰.

Koliki je obim privatizacionih aktivnosti?

Prema podacima Direkcije za privatizaciju RS do septembra 2006.g. od 82 strateška preduzeća privatizovano je 57, dok je u kategoriji preko 300.000 KM od ukupno 641 preduzeća prodano 476, zatim u kategoriji do 300.000 KM od ukupnog broja od 277 prodano je 145 preduzeća, putem berze prodano je 177 preduzeća, dok je postupkom preuzimanja prodano svega jedno preduzeće. U periodu od 1999.g. do sredine 2006.g. prodajom državnog kapitala ostvaren je ukupan prihod od 234.396.918 KM. Prema

načinu plaćanja dio ovog prihoda, u iznosu od 181.902.356 KM, predstavlja konvertovanu staru deviznu štednju, dok je 52 miliona i 494 hiljade KM otpada na svježu gotovinsku investiciju⁴⁹¹.

Prema posljednjim raspoloživim podacima Agencije za privatizaciju FBiH, proces je bio suočen sa nizom prepreka na čijem otklanjanju nije bilo adekvatnog djelovanja. U 2004.g. privatizovano je 212.218.432,37 KM državnog kapitala koji je bio sadržan u 29 preduzeća od čega su pet iz nadležnosti APF. Ostvareni efekti privatizacije u 2004.g. su: 60.698.635,43 KM keš prihoda, 107.651.636,00 KM ugovorenih investicija i 5.278 zaposlenih u privatiziranim preduzećima.

U kojoj mjeri su novoprivatizovana preduzeća zakonski oslobođena vladine kontrole? A u praksi?

Kod privatizacije strateških preduzeća, Direkcija za privatizaciju RS vrši kontrolu poslovanja navedenih preduzeća tri godine od momenta potpisivanja ugovora o privatizaciji obzirom da su obaveze kupca definisane ugovorom o prodaji strateškog preduzeća.

Kod privatizacije nestrategičkih preduzeća, nakon privatizacije istih ne vrši se nikakva kontrola od strane državnih organa. Međutim, Vlada je donijela je Zakon o reviziji privatizacije državnog kapitala u preduzećima i bankama⁴⁹², podzakonske akte i konstituisala Komisiju za reviziju ovog procesa, koja već ispituje okolnosti privatizacije u preduzećima. U FBiH nije najavljena slična revizija privatizacije. Obzirom da je Komisija tek formirana u vrijeme pisanja ovog dokumenta, ne može se konstatovati koliko će njen rad biti politički motivisan.

Kakva je struktura tržišta kapitala? Koja pravila regulišu likvidnost? Obime transakcija i troškove?

Na Banjalučkoj i Sarajevskoj berzi postoje tri tržišna segmenta: slobodno berzansko tržište, privatizacioni investicioni fondovi i berzanska kotacija. Novim zakonom o tržištu hartija od vrijednosti (HOV)⁴⁹³ uvedena je obaveza za berzansku kotaciju za emitente koji imaju više od 100 akcionara, imaju osnovni kapital najmanje 10 miliona KM i imaju ukupan godišnji prihod najmanje 10 miliona KM. Za uvrštenje HOV u slobodno berzansko tržište nema posebnih uslova. U ovom segmentu je uvršteno preko hiljadu emitenata. Ti emitenti su dužni da podnesu zahtjev za uvrštenje akcija na službeno berzansko tržište (berzanska kotacija) u roku od 90 dana od dana ispunjavanja uslova.

Ukupan promet na Banjalučkoj berzi je u 2002.g. iznosio 6.989.170 KM, dok samo u prvih 9 mjeseci 2006.g. iznosi 239.923.392 KM i progresivno raste svake sedmice i mjeseca, posebno u drugoj polovici 2006.g. zahvaljujući većem povjerenju investitora i relativno dobrom zakonskom uređenju⁴⁹⁴. Istovremeno, na Sarajevskoj je berzi septembar 2006.g. zaključen sa 366.235.517 KM prometa, koji takođe bilježi velike skokove potkraj 2006.g.

U kojoj mjeri je šira javnost uključena u berzanske transakcije? Koliko su aktivni dioničari kompanija? Ostale zainteresovane strane ?

Istraživanja javnosti pokazuju da sve veći broj građana razumije pojam tržišta kapitala i investira u HOV. Zakonom o preduzećima regulisan je najveći dio prava i obaveza vezano za korporativno upravljanje. Standardima upravljanja akcionarskim društvima donesenim od strane Komisija za HOV⁴⁹⁵, utvrđeni su standardi na bazi principa korporativnog upravljanja Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Proces razvoja korporativnog upravljanja u akcionarskim društvima je ključni prioritet narednog perioda. Međutim i ovako slabije uređeno tržište HOV ukazuje na povećan interes i berzanske aktivnosti, jer je za razliku od brojnih drugih vidova privređivanja, finansijsko tržište relativno dobro uređeno, transparentno i vrlo atraktivno, te ti prinosi kod građana uživaju poreske olakšice. Pri tom ipak postoje razlike između dva entitetska tržišta, o čemu više riječi u prethodnom pitanju. Interesantna je i inicijativa centralnog registra HOV u RS, koja objavljuje spiskove najvećih dioničara u svim izlistanim preduzećima na svom websiteu (www.blberza.com), što je jak poticaj transparentnosti ovakvog trgovanja.

Postoje li značajne dobrovoljne antikorupcijske inicijative vezane za poslovni sektor?

DJELIMIČNO – Iako su u javnosti sve češće prisutne aktivnosti koje ukazuju na neophodnost borbe protiv korupcije i sve više sazrijeva svijest o potrebi poslovnog sektora da se bori protiv korupcije, nije bilo značajnijih antikorupcijskih inicijativa, van aktivnosti Transparency International BiH. TI je pružio značajnu podršku tokom procesa pregovaranja o Konvenciji protiv korupcije i ostao je aktivan promovišući njeno potpisivanje, ratifikovanje i implementaciju u velikom broju zemalja. Takođe, TI je partner u kreiranju mehanizama za uspješan monitoring implementacije Konvencije, kao i Global Compact inicijative Ujedinjenih Nacija, koju u BiH zajednički provode TI i UNDP, a upravo je usmjerena na suzbijanje korupcije u privatnom sektoru, te aktivnije uključuje preduzetnike u antikorupcijske aktivnosti u državi. Global Compact je još uvijek u početnoj fazi aktivnosti, čije je širenje planirano za 2007.g.

Takođe se pitanje korupcije obrađuje na naučnim skupovima o korupciji u sistemu javnih nabavki u BiH, što posebno potiče Agencija za javne nabavke (više o tome u poglavlju o javnim nabavkama).

2. Resursi/struktura

U kojoj mjeri ekonomijom dominira jedna industrija ili ograničen broj velikih preduzeća? Koji su to sektori/preduzeća?

Bruto domaći proizvod po stanovniku u RS za 2005.g. iznosi 3.519 KM. Prema podacima iz Ekonomske politike RS za 2006.g., za rast BDP u periodu 2000-2004.g. najveću zaslugu imaju proizvodne usluge na koje otpada skoro 2/3 ukupnog prirasta, zbog čega je učešće ovih djelatnosti u strukturi ukupne privrede

(bruto dodana vrijednost), poraslo sa 24,6% u 2000.g., na 37,0% u 2004.g. Sama trgovina je ostvarila 1/3 ukupnog prirasta (indeks 2004/00 – 329,0%) i time povećala učešće u ukupnoj bruto dodanoj vrijednosti sa 7,7% u 2000. na 16,6% u 2004.g., odnosno trgovina se pokazala kao najpropulzivnija privredna djelatnost. U ovom petogodišnjem periodu natprosječne rezultate u rastu bruto dodane vrijednosti ostvarile su i djelatnosti: vađenje ruda i kamena (indeks 245,8%), hoteli i restorani (246,2%), saobraćaj i veze (181,0%) i djelatnosti finansijskog posredovanja (168,7%). Najniži indeks rasta zabilježen je u poljoprivredi, građevinarstvu, prerađivačkoj industriji i obrazovanju.

Prema podacima Zavoda za statistiku FBiH bruto domaći proizvod po stanovniku za 2005.g. iznosi 3.550 KM. U strukturi bruto domaćeg proizvoda najviše učestvuju prerađivačka industrija (11,13%), trgovina, popravak motornih vozila i motocikla, predmeta za ličnu upotrebu i domaćinstvo (11,03%) i poslovanje sa nekretninama, iznajmljivanje i poslovne usluge (10,10%).

Kakva veza postoji između poslovnih vođa i političara?

O vezi političara i poslovnih vođa, obimu i vrsti veza, kao i prouzrokovanoj šteti ne postoje neki zvanični podaci, osim u slučajevima koji su procesuirani od strane zvaničnih vlasti BiH. Kao primjer navodimo nedavni slučaj veze političara i privrednika⁴⁹⁶.

Optužnica X-K-05/02: ČOVIĆ DRAGAN I DRUGI navodi da je optuženi Dragan Čović, dok je bio na poziciji ministra finansija u Vladi FBiH zahtjevao ili primao darove i druge oblike koristi, ili primio obećanje dara ili koristi u obliku mita od braće Ivanković-Lijanović i preduzeća „Mesna industrija Lijanovići d.o.o“ i „Lijanovići d.o.o“ (takođe bivšeg ministra u Vladi FBiH i uspješnog biznismena). Optuženi Čović je primio navedene darove za nezakonito vršenje službenih dužnosti, odnosno izdavanja nezakonitih Uputa, a u vezi sa uvođenjem posebnih pristojbi i prelevmana na uvoz roba, čime je osigurao nepravičnu materijalnu dobit i prednost u poslovanju i radu za kompleks preduzeća Ivanković-Lijanović. Niko od pomenutih aktera ne nalazi se niti u pritvoru, te i dalje obavljaju javne političke i poslovne funkcije. Sličnih predmeta ima još dosta, iako se javnost slaže da većina takvih optužnica još uvijek nije niti podignuta.

Koliki je procenat privatnog sektora u odnosu na preduzeća sa državnim vlasništvom u privredi?

Prema podacima dobijenim od APIF (Agencije za posredničke, finansijske i poslovne usluge) u RS prema predanim završnim računima za 2005.g. posluje 8.829 privrednih subjekata. Od ukupno 1.113 preduzeća sa državnim svojinom, do sada je potpuno privatizovano njih 677, dakle 60%. Iz navedenog se zaključuje da je broj preduzeća sa državnim vlasništvom 436, što predstavlja 5% od ukupnog broja preduzeća u RS. Iako se iz toga može činiti da je dominantan privatni sektor, treba imati u vidu da u preduzeća sa državnim vlasništvom ulaze i velika javna preduzeća, kao što su Elektroprivreda RS, Telekom, Pošte RS, Željeznice RS i sl.

Prema podacima dobijenim od AFIP (Agencije za finansijske, posredničke i poslovne usluge) FBiH prema predanim završnim računima za 2005.g. posluje 19.171 privredni subjekat, od toga je u portfelju Agencije za privatizaciju FBiH ostalo još 121 preduzeća, pored svih javnih preduzeća, kojih je u FBiH daleko više, jer posluju podijeljena na kantonalnoj razini.

Kakva je vlasnička struktura poslovnog sektora? Koliko je diversifikovana i u kojoj mjeri je pod kontrolom države i vladajućih struktura?

Vidi gore.

U kojoj mjeri efekat 'zarobljene države' karakteriše odnos između poslovnog sektora i vlade?

Nešto više na ovu temu je rečeno u odgovoru na gornje pitanje o ilegalnim transferima privredi. S druge strane, čist sukob interesa, kakvim ga definiše istoimeni zakon može biti praćen samo putem njegove implementacije o čemu se nešto više informacija nalazi u poglavlju institucije zadužene za njegov nadzor – Izborne komisije BiH.

Međutim, o vezama političkih partija sa poslovnim sektorom najbolje svjedoče slijedeći primjeri: Bosnalijek, farmaceutski monopolista u FBiH već godinama, putem svojih bliskih veza sa uticajnom strankom ratnog premijera FBiH Harisa Silajdžića, uspješno spriječava regulisanje ovog sektora na transparentan način i omogućavanje konkurentnosti, u skladu sa preporukama procesa SAA evropskih integracija. Crno i rascjepkano tržište, neregulisana proizvodnja, sumnjiva kontrola lijekova, visoke cijene, zatvorena tržišna konkurencija i sve posljedice koje povlači neuređenost ove oblasti zapravo odgovaraju onima koji po svaku cijenu žele farmaceutsku industriju održati u rukama moćnih ekonomskih i političkih lobija⁴⁹⁷.

Da li je država vlasnik ključnih industrija?

Država je vlasnik strateških preduzeća, javnih preduzeća i jednog dijela preduzeća u kojima nije još uvijek prodan dio državnog kapitala. Iz te prizme gledano, država svakako još uvijek igra dominantnu ulogu u privredi i samim time odlaže privatizaciju, kako bi održala takav dominantan odnos, te omogućila ilegalne koristi pojedincima i političkim strankama koje postavljaju kadar u preduzećima u državnom vlasništvu.

Do koje mjere je poslovni sektor organizovan u (sektorske ili profesionalne) lobije? Postoji li Privredna komora i/ili udruženja industrijalaca?

Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zakon o udruženjima i fondacijama BiH⁴⁹⁸, koji je osnovni propis za osnivanje, registraciju i rad udruženja, uključujući i poslovne asocijacije, koje žele da djeluju na teritoriji čitave BiH. Za određena poslovna udruženja se, pored ovog Zakona, primjenjuju i posebni propisi za odnosnu oblast. Prema pozitivnim zakonskim propisima pravni status komora u BiH uređen je

zakonima o privrednim komorama⁴⁹⁹. Zakoni o komorama Entiteta koncipirani su u duhu rješenja eurokontinentalnog modela organizovanja komora kada su u pitanju zadaci, nadležnosti i organizacija komore. Međutim, od 01. 01. 2004.g. nametnutim rješenjima OHR (Buldožer komisija), ove komore djeluju u uslovima dobrovoljnog članstva.

U proteklom periodu komorski sistem je prošao kroz različite periode organizovanja ali je program rada i djelovanja, baziran na svjetskim iskustvima, bio definisan na slijedeće osnovne funkcije:

- Zastupanja interesa članica i privrede u cjelini u odnosima sa organima izvršne vlasti;
- Stvaranje uslova i ambijenta za unapređenje rada i poslovanja u privredi;
- Pružanje odgovarajućih usluga svojim članicama, saglasno ovlaštenjima i programskoj orijentaciji privrednih komora.

Sadašnja zakonska i statutarna rješenja određuju komoru kao samostalnu, nevladinu, nepolitičku, neprofitnu, stručno-poslovnu i javno-pravnu asocijaciju privrednih subjekata (pravnih i fizičkih lica) i privrednih asocijacija u svojstvu partnera odgovarajućih organa izvršne vlasti. Članovi Komore mogu biti preduzeća, banke, osiguravajuća društva i druge finansijske organizacije, poslovna i druga udruženja i zajednice, zemljoradničke zadruge, naučno-istraživačke i obrazovne institucije, savezi, interesne asocijacije, fondacije i drugi subjekti koji obavljaju djelatnost od značaja za privredu na osnovu iskazanog interesa za članstvo u Komori u skladu sa Statutom Komore.

U BiH komorski sistem je organizovan kroz postojanje krovne Spoljno-trgovinske komore i entitetskih komora: Privredne komore RS i Privredne/Gospodarske komore FBiH. Komorski sistem RS organizovan je teritorijalno kroz 5 regionalnih komora (Banja Luka, Dobo, Bijeljina, Istočno Sarajevo i Trebinje), dok je komorski sistem FBiH organizovan kroz 10 kantonalnih/županijskih komora.

Međutim, postoje mnoga otvorena pitanja kada je u pitanju rad komora u BiH, jer tumačenjem Savjeta ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH, Spoljnotrgovinska komora BiH djeluje u uslovima obaveznog članstva i u odnosu na druge komore u BiH ima monopolski položaj. S druge strane u praksi dolazi do preklapanja nadležnosti komora u različitim nivoima organizovanja što zbunjuje članstvo. Imajući u vidu značaj privrednih komora i drugih privrednih asocijacija i njihovu težnju da jačaju razvoj tržišta i konkurencije pored dobrog poznavanja tržišnih principa i principa slobodne konkurencije, potrebno je kvalitetno definisanje ključnih pitanja asocijacija u BiH, jer one mogu značajno doprinjeti i biti podrška reformskim procesima.

Pored gore navedenog važno je napomenuti da u Entitetima djeluju Ekonomsko-socijalni savjeti u kome su zastupljeni predstavnici poslodavaca, sindikata i vlada. Poslodavci su zastupljeni preko Unije udruženja poslodavaca u kome djeluju granska udruženja poslodavaca i Saveza poslodavaca. Njihova najvažnija aktivnost je potpisivanje Opšteg kolektivnog ugovora i pojedinačnih granskih kolektivnih ugovora. Na nivou BiH djeluje i Asocijacija poslodavaca BiH u kojoj djeluju pojedina udruženja poslodavaca iz oba Entiteta.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor privatnog sektora? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

BiH je prihvatila tržišnu orijentaciju na principima slobodnog preduzetništva i aktivno se uključuje u globalna ekonomska integraciona kretanja i povezivanje sa svijetom. Istovremeno vrši usklađivanje standarda sa Evropskom Unijom, Svjetskom trgovinskom organizacijom i drugim značajnim institucijama u sferi međunarodne trgovine i kooperacije.

Postoji četrdesetak zakona koji regulišu oblast privrede, kao i niz podzakonskih akata, koji nažalost BiH svrstavaju u manje konkurentne sredine za poslovanje, upravo zbog preopsežnog zakonskog okvira, koji rezultira netransparentnim i kompleksnim investicionim okruženjem. O tome je bilo više govora u ranijem dijelu teksta.

Postoji li registar svih preduzeća? Ko nadgleda/vrši reviziju tog registra?

U 2004.g. u BiH se pristupilo reformi procesa registracije poslovnih subjekata sa ciljem da se ovaj postupak ubrza i da se broj koraka potrebnih u toku procesa bitno smanji. U 2005.g. usvojeni su usaglašeni zakoni o registraciji poslovnih subjekata na nivou Entiteta, a ranije je usvojen okvirni zakon na nivou BiH. U vrijeme pisanja ovog teksta, započinju sa radom pilot centri za registraciju, po novom zakonskom rješenju. Takvo rješenje je imalo za cilj da se utvrdi hitan postupak upisa u registar poslovnih subjekata i da se uspostavi jednoobrazna identifikacija za sve poslovne subjekte u BiH. Postupak registracije zadržan u nadležnosti redovnih sudova. Hitnost postupka ogleda se u tome da je zakonom propisan rok za izdavanje rješenja o registraciji od pet dana od dana uredno predate prijave⁵⁰⁰. Zakonom je propisana obaveza registarskog suda da Prijavu za osnivanje subjekta upisa odmah dostavi poreskom organu koji je dužan da u roku od tri dana dostavi jedinstven klasifikacioni broj⁵⁰¹. Takođe je propisana i obaveza obavještanja, odnosno obaveza registarskog suda da rješenje o registraciji dostavi: poreskom organu, opštini, statistici, privrednoj komori, carinskom organu i nadležnim regulatornim organima, tako da bi sav ovaj posao obavio sud po službenoj dužnosti⁵⁰². Međutim, zbog činjenice da još nije zaživio elektronski registar, ove odredbe se faktički ne primjenjuju već se proces registracije odvija prema ranije utvrđenoj praksi.

Novim zakonima predviđena je i dostupnost podataka iz registra putem telekomunikacijske mreže ili putem informatičkog medija državnim, entitetskim i organima Distrikta Brčko, a svakom zainteresovanom licu se mora omogućiti uvidu u podatke registra. Ostaje otvoreno pitanje je da li su izabrana najbolja rješenja i da li je proces registracije trebalo ostaviti u nadležnost sudova, pošto iskustva drugih zemalja gdje se proces odvija izvan sudova (npr. Italija – komore, Srbija – posebna agencija) daju puno bolje rezultate.

U okviru projekta koji je pokrenut od strane USAID, a pod nazivom SPIRA⁵⁰³, predviđena je komponenta koja se odnosi na pojednostavljenje postupka izdavanja dozvola za osnivanje i pokretanje aktivnosti subjekata i cilj je smanjiti vrijeme potrebno za pokretanje prosječnog d.o.o. za najmanje 30%. Poseban problem predstavlja dug vremenski period koji je potreban za evidentiranje stranog ulaganja. Privrednici se žale da na ovo rješenje čekaju po 60 dana.

Koga, po zakonu, poslovni sektor mora izvještavati? Da li je u praksi odgovoran za svoja djela?

Prema Zakonu o računovodstvu i reviziji Entiteta⁵⁰⁴ pravno lice finansijski izvještaj za period koji se završava 31. decembra tekuće godine podnosi Ministarstvu finansija ili ovlaštenoj instituciji najkasnije do posljednjeg dana februara naredne godine, a potpisuje ga vlasnik ili direktor pravnog lica, odnosno starješina budžetskog korisnika ili preduzetnik. Na osnovu odluka Madridske konferencije o implementaciji mira iz 1998.g. u cijeloj BiH pristupilo se transformaciji platnog sistema. Ključnu tačku transformacije predstavlja prenos platnog prometa na poslovne banke, a samim tim i gašenje Službe za platni promet (clearing servisa). Ispravnom se pokazala pretpostavka da će komercijalne banke u tržišnim uslovima moći pružiti iste usluge, ali povoljnije i bez mogućnosti centralne kontrole clearinga, Službe za platni promet su transformisane u statističke agencije kojima se podnose finansijski izvještaji pravnih lica (APIF u RS i AFIP u FBiH).

Da li zakon zahtjeva da se javnost konsultuje u radu privrede? Da li se konsultacije zaista obavljaju u praksi?

DJELIMIČNO – Svakako da je konsultativni proces izuzetno potreban u kreiranju kvalitetnog poslovnog okruženja, a da postoji tražnja za istim, dokazuje i proces 'regulatorne giljotine propisa' koji je u RS angažovao velik broj privrednika, uz podršku Privredne Komore RS, koji su tražili mogućnost da u takvom procesu odozdo-gore doprinesu poboljšanju regulatornog okvira. Nažalost, pored ovog i sporadičnih javnih konsultacija oko ključnih zakona, izravan dijalog vlasti i zakonodavaca sa javnošću i poslovnom zajednicom, praktično je nepostojeći.

4. Mehanizmi integriteta

Do koje mjere postoji briga za integritet privatnog sektora? Od strane samog sektora? Izvan sektora?

U BiH još uvijek nije razvijena svijest o potrebi asocijativnog organizovanja preduzeća koja vode brigu o imidžu preduzeća. Kroz asocijacije se vodi briga o cijelom sektoru, dok su se dosad najčešće dešavala pojedinačna lobistička istupanja preduzeća, koja bi rezultirala donošenjem neprihvatljivih odluka za ostala preduzeća iz iste branše.

Privredne komore su donijele kodeks poslovne etike kojim su utvrđeni principi i pravila obaveznih za privredne subjekte, članove Komora, zaposlene, članove organa i lica angažovana po ugovornom osnovu u privrednom subjektu, kao i za strane privredne subjekte koji posluju unutar zemlje. Korektan odnos sa poslovnim partnerima, zasnovan na uzajamnom povjerenju, jedan je od najznačajnijih postulata poslovne etike.

Globalno se primjećuje trend povezivanja grupe preduzeća u klastere i distrikte koji predstavljaju vertikalno povezivanje jedne djelatnosti. Klasteri nisu na jednom mjestu - distriktu. Zato distrikti mogu biti nešto poput industrijskih zona, slobodnih zona, industrijskih parkova ili pak inkubatora. Ovakva organizacija preduzeća za BiH je još nepoznanica i slične zone su tek u fazi srednjoročnog planiranja, a po uspostavljanju moći će jačati brigu o integritetu i interesima privatnog sektora.

Da li aktivnosti na povećanju korporativno-socijalne odgovornosti uključuju antikorupciju? A aktivnosti unapređenja korporativnog upravljanja?

NE – Glavni principi koji se povezuju sa postojećom definicijom korporativno-socijalne odgovornosti sadrže: uključivanje u život zajednice, polaganje računa, održivost, transparentnost, etičko ponašanje (bez korupcije) i poštenje. Međutim, takva zalaganja ostaju mahom retorička, jer ne postoji nadležno antikorupcijsko tijelo, koje bi dodatno jačalo korporativnu socijalnu odgovornost. Korporativno upravljanje samo po sebi za cilj ima veću transparentnost, odgovornost, a samim tim i borbu protiv korupcije, ali podučavanje preduzeća kvalitetnim standardima korporativnog upravljanja i njihovo primjenjivanje veoma spor proces, koji je još u ranoj fazi i principi korporativnog upravljanja veoma se selektivno primjenjuju u privredi.

Do koje mjere je poslovni sektor oslobođen sukoba interesa? Kronizma?

Kod poslovnog sektora, posebno privatnog, sve je manje izražen problem sukoba interesa. Cilj privatnog sektora je profit, dok u državnim preduzećima još uvijek je prisutan sukob interesa. TI BiH je posebno aktivan u jačanju svijesti o štetnosti partijskog upravljanja preduzećima i cijeni koju snose građani kroz budžete i poreske doprinose, a koja pokriva gubitke što ih proizvode takvi subjekti, o čemu svjedoče i brojni nalazi glavne revizije (o čemu nešto više u istoimenom poglavlju, kao i poglavlju o javnim nabavkama i izornoj komisiji).

Koliko su kodeksi ponašanja u primjeni? Postoje li dokazi njihove efikasnosti?

Privredne komore su donijele pomenute kodekse poslovne etike. No pored toga, sve se više preduzeća odlučuje na uvođenje sistema upravljanja kvalitetom, implementiranje ISO standarda, kojim se obavezuju na kvalitet rada, ali se kroz ove standarde postavljaju i jasni pravci i kodeksi ponašanja kako unutar preduzeća, između rukovodstva i zaposlenih, tako i prema partnerima i okruženju.

U kojoj mjeri kodeksi ponašanja preduzeća sadrže antikorupcijske i/ili odredbe protiv podmićivanja?

Pored uvođenja pomenutih međunarodnih standarda poslovanja, koja faktički predstavljaju i anti-podmićivačke i antikorupcijske mjere, još uvijek postoji značajan rizik pronevjere imovine, a izložene su mu dvije grupe preduzeća. Prvu grupu čine preduzeća koja se brzo razvijaju i kod kojih taj rast nije praćen adekvatnim razvojem sistema internih kontrola, uslijed čega se stvaraju prilike za pronevjere. Drugoj grupi pripadaju preduzeća, koja se nalaze u poteškoćama i kod kojih uslijed visokog stepena fluktuacije zaposlenih u svim nivoima upravljanja dolazi do razgradnje do tada postojećih sistema internih kontrola, popušta nadzor nad poštovanjem procedura što povećava rizik od pronevjere imovine, a koja su uglavnom u državnom vlasništvu. Entitetskim vladama uglavnom odgovara ovakav položaj i situacija u preduzećima, jer partije na vlasti dolaze do lako ostvarivih nelegalnih profita, koje je teško dokazati pravnim putem.

Da li se ove odredbe obično odnose i na odbore (ili na vlasnika, u slučaju porodičnih preduzeća)?

DA – Kao osnovne principe i pravila Kodeks poslovne etike ističe slijedeće: izbjegavanje sukoba između ličnih i interesa poslovnih subjekata, poštovanje propisa o nespojivosti poslova, uvažavanje standarda poslovne etike i doprinos daljoj afirmaciji morala u poslovnim odnosima i dr. Entitetski zakoni o preduzećima, koji se odnosi na klauzulu konkurencije, kažu da član ortačkog društva, komplementar komanditnog društva, član društva sa ograničenom odgovornošću i član uprave, nadzornog odbora i odbora izvršnog direktora društva s ograničenom odgovornošću, akcionarskog društva i javnog preduzeća ne mogu imati to svojstvo, niti biti zaposleni, odnosno prokuristi u bilo kom drugom preduzeću, odnosno drugom pravnom licu iste ili srodne djelatnosti ili djelatnosti koja bi mogla biti konkurentna, niti mogu biti preduzetnici koji obavljaju tu djelatnost. Idući član Zakona, koji se odnosi na sukob interesa u vođenju poslova, kaže da član ortačkog društva, komplementar komanditnog društva, član društva sa ograničenom odgovornošću i član uprave, nadzornog odbora i odbora izvršnog direktora društva s ograničenom odgovornošću, akcionarskog društva i javnog preduzeća i prokurista mogu zaključiti sa preduzećem u kome imaju to svojstvo ugovor o kreditu, kauciji, garanciji, avalu i jamstvu, kao i drugi pravni posao utvrđen osnivačkim aktom, odnosno statutom, po odobrenju ostalih članova društva, odnosno upravnog i nadzornog odbora.

Odnose li se ove odredbe obično i na podugovarače duž čitavog lanca nabavke? Da li se aktivno radi na informisanju podugovarača o njima?

DJELIMIČNO – Poznat je čitav niz vrsta korupcija u lancu nabavki, ali sve korumpirane radnje nisu nužno spriječene Zakonom o javnim nabavkama. Kako se boriti protiv korupcije u tom segmentu veoma je složeno pitanje, čime se detaljno bavi poglavlje o javnim nabavkama.

Koliko aktivno preduzeća obučavaju svoje zaposlene da ne uzimaju mito, uključujući obuku o gore navedenim kodeksima?

U skladu sa zahtjevima standarda ISO 9001:2000 i u okviru procedura za zaposlene i kodeksa ponašanje, za čije se uvođenje opredjeljuje tek jedan broj preduzeća, uzimanje mita smatralo bi se suprotnim zahtjevima ISO standarda. Međutim, u praksi to ne znači da podmićivanja nema. Ono je ipak daleko prisutnije u podmićivanju administracije i visokih instanci vlasti, nego unutar samog privatnog sektora. Nešto su češći slučajevi privatnog podmićivanja javnih i državnih preduzeća, kod većih nabavki robe ili usluga.

Postoje li preduzeća koja imaju dokazano adekvatne i jake antikorupcijske politike?

NE – Ne postoje identifikovana preduzeća/pozitivna lista subjekata koja imaju jake antikorupcijske politike.

Ima li ijedan sektor ili poslovna zajednica obavezna antikorupcijska pravila?

NE.

Postoje li sektorske antikorupcijske inicijative?

NE.

Do koje mjere postoji usaglašenost u sektoru sa preporukama vezano za upravljanje preduzećima, kao što su OECD standardi (o korporativnom upravljanju i MNEs)?

Na Simpoziju „Korporativno upravljanje u funkciji stvaranja stabilnijeg poslovnog ambijenta“⁵⁰⁵ istaknuto je da iako postoji dugo tranzicijsko iskustvo od 15 godina, čini se da još uvijek nije jasan pojam korporativnog upravljanja. U nedovoljno kvalitetnom korporativnom upravljanju mogu se tražiti uzroci i nedovoljno brzog oporavka preduzeća i privrede u BiH. U tek privatizovanim preduzećima, pa i javnim korporacijama, novouspostavljena praksa korporativnog upravljanja nije uporediva sa najboljim praksama korporativnog upravljanja razvijenih zemalja. Niti jedna javna institucija se sistemski ne bavi edukacijom i poboljšanjem regulative u tom segmentu, niti se izučavaju najbolja međunarodna rješenja za domaće uslove, uključujući i OECD standarde. Tek krajem 2006.g. primjećuju se takve inicijative zajednički pokrenute od strane Banjalučke berze i TI BiH u vidu specijalističke edukacije.

Da li su se neka preduzeća prijavila u UN Globalni sporazum? Ako jesu koliko/koja?

DJELIMIČNO – Ova je inicijativa tek sredinom 2006.g. predstavljena poslovnom sektoru, zajedničkim naporima TI BiH i UNDP, o čemu je već bilo govora, ali je predviđeno da implementacija Globalnog sporazuma uzme maha u 2007.g.

5. Transparentnost

Da li su opšti podaci o registrovanim preduzećima dostupni javnosti?

DA – Svi podaci od značaja za preduzeća unose se u registar koji se vodi pri sudovima. Podaci su javni, što znači da svako zainteresovano lice ima pravo uvida u te podatke, kao i pravo da traži izvod iz registra istih uz plaćanje određene takse.

Koja vrsta pravila o objelodanjivanju podataka se odnosi na korporativne odbore?

Obaveza objavljivanja imovinskih podataka, nešto slično kao što političari objavljuju svoje imovinske kartone.

Postoje li posebni zahtjevi o transparentnosti koji se tiču listinga na berzi?

Emitenti koji su na berzanskoj kotaciji dužni su da Berzi dostave godišnje i polugodišnje finansijske izvještaje, revidirane izvještaje, informacije o konferenciji za štampu, odlukama skupštine akcionara, informacije o događajima koji utiču na poslovanje emitenta, informacije vezane za kapital, statutne promjene emitenta i druge informacije koje utiču na cijenu. Novim Zakonom o tržištu HOV uvodi se obaveza da emitenti koji se nalaze na berzanskoj kotaciji dostavljaju Berzi i kvartalne izvještaje. Banjalučka berza takođe uvodi zahtjev za objavljivanjem liste akcionara izlistanih subjekata, što na sarajevskoj berzi nije u praksi dostupno. Sve informacije koje dostave emitenti, Banjalučka i Sarajevska berza objavljuju na svojim web sajtovima.

Koliko je transparentno vlasništvo preduzeća? Investiranje?

Tržište kapitala u regiji je prepoznatljivo po transparentnosti, a za sve kompanije čijim se HOV trguje na bh. berzama je dostupna struktura vlasništva, kao i 10 najvećih akcionara. Na web stranici berzi mogu se pronaći i finansijski izvještaji, kao i ostale važne informacije vezane za emitente, pri čemu su mnogo sistematičniji, potpuniji i transparentniji podaci Banjalučke berze.

Koji standard CSR (korporativno-socijalne odgovornosti) se odnosi na izvještavanje poslovnog sektora?

Takvi su standardi uglavnom ispoštovani kroz domaću legislativu, kao što je gore opisano.

Kakvo je generalno stanje u vezi sa objelodanjivanjem finansijskih dokumenata preduzeća?

Zakoni o preduzećima Entiteta propisuju obavezu društava kapitala (a.d. i d.o.o.) da dostave sudu koji vodi registar izvode iz računovodstvenih iskaza preduzeća, izvještaje uprave o poslovanju i izvještaje revizora. Od ove obaveze izuzeta su mala preduzeća. Povjerioci preduzeća i treća lica obavještavaju se o poslovanju preduzeća uvidom u navedena akta. Međutim, u praksi se ova odredba najčešće ne poštuje.

Nema javnog otkrivanja finansijskih dokumenata preduzeća, osim što kontrolu naplate direktnih poreza u RS i FBiH vrše institucije, kao što su Poreska uprava RS i Porezna uprava FBiH, dok na nivou BiH kontrolu naplate indirektnih poreza vrši Uprava za indirektno oporezivanje BiH. Bilo je u praksi slučajeva objave utaje poreza, pa čak i procesuiranja od strane sudova BiH⁵⁰⁶.

Šta objavljuju preduzeća vezano za borbu protiv korupcije?

U situaciji vladajućeg fenomena 'zarobljene države' minimalni su naponi ne-javnih sektora da aktivno predvode borbu protiv korupcije. Preduzeća ne uvode dobrovoljno principe korporativnog upravljanja, a finansijski izvještaji koji se javno objavljuju, uglavnom su računovodstveni pregledi. Komercijalne banke vremenom uvode više standarde transparentnosti rada, što često ponosno objavljuju, kada se novi sistemi i uspostave, a za što su nagrađivani višim tržišnim udjelom i povećanom štednjom. Ovakva svijest još nije izgrađena među preduzećima.

Postoji li nezavisna/spoljna verifikacija ovih izvještaja?

DJELIMIČNO – Glavna služba za reviziju javnog sektora, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Entiteta (vidi istoimeno poglavlje), vrši godišnju reviziju javnih računa svih preduzeća, kompanija i organizacija koje su djelimično ili potpuno u državnom vlasništvu ili se finansiraju iz budžeta. To podrazumijeva reviziju računa oko 900 klijenata. Glavni revizor izvještava nedležni parlament o tome:

- da li su računi ispostavljeni u skladu sa važećim zakonima i da li su namjenski korišteni;
- da li godišnji obračuni održavaju tačan i istinit prikaz poslovanja i stanja na kraju godine; i
- o efikasnosti i uspješnosti kojom su organizacije koristile sredstva u obavljanju svojih funkcija.

Međutim, glavna revizija ne uspeva obraditi sva preduzeća u godišnjim ciklusima, pa se takve kontrole vrše u prosjeku jednom u tri godine.

U privatnom sektoru ne postoji obaveza revizije poslovanja svih privrednih subjekata.

Da li su ti izvještaji dostupni javnosti?

DA – Glavne službe za reviziju javnog sektora na svim nivoima objavljuju svoje izvještaje na svojim web stranicama ili na elektronskim i pisanim medijima. Ostali izvještaji privatnog sektora su dostupni prema želji preduzeća, a ona koja su izlistana na berzama, imaju svoje finansijske izvještaje objavljene tim putem.

U kojoj mjeri postoji javno izvještavanje o slučajevima mita i korupcije? Ko vrši takvo izvještavanje?

Mediji intenzivno prate izvještaje glavne revizije, dok u nekim slučajevima tužilaštvo pokreće proces. Takođe, nevladin sektor, pri čemu posebno TI BiH, te pisani i elektronski mediji izvještavaju javnost o identifikovanim slučajevima mita i korupcije u BiH.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Koja vrsta zaštite postoji za lica koja ukazuju na nezakonito ponašanje u poslovnom sektoru?

Ne postoji formalna zaštita, već isključivo, prema spoznaji, objelodanjivanje afera putem medija i nevladinog sektora.

Da li se ovakva ukazivanja događaju u praksi? U kojoj mjeri kompanije obezbjeđuju savjetovanje, otvorene telefonske linije ili druge kanale za upozoravanje u praksi? Da li zakon uspjeva da zaštiti lica koja upozoravaju?

NE – Nema zakona niti slične pozitivne prakse.

Koje su značajnije optužbe za korupciju učinjene protiv preduzeća u proteklih nekoliko godina, bilo da se radi o lokalnim ili međunarodnim preduzećima koja rade u zemlji?

Uglavnom vezane za sukob interesa kroz povezivanje s uticajnim pojedincima na vlasti i na taj način sticanja protivpravne koristi.

Postoji li tijelo za nadzor berze (npr. SEC, FSA) odgovorno za javno izlistane kompanije? Da li je nezavisno? Da li se eksplicitno bavi problemima mita i korupcije? Može li istraživati ili sankcionisati one koji narušavaju pravila?

DA – Zakonom o tržištu HOV je regulisano da je Komisija za HOV Entiteta stalno i nezavisno pravno lice, osnovano radi uređivanja i kontrole emitenata i prometa HOV. Komisija za HOV je između ostalog nadležna da podnosi nadležnom organu prijavu protiv pravnih i fizičkih lica, za koje u postupku nadzora utvrdi postojanje osnovane sumnje o počinjenom krivičnom djelu ili prekršaju.

U kojoj mjeri su se kontrolori uspješno bavili i sankcionisali korupciju u poslovnom sektoru?

Uglavnom bezuspješno. U praksi se ovaj Zakon još nije počeo provoditi u segmentu prijave korupcije privatnog sektora.

Da li su poslovni lobiji na bilo koji način dostupni javnosti? U kojoj mjeri je javnost kao zainteresovana strana redovno konsultovana u razvoju/unapređenju antikorupcijskih politika i praksi preduzeća?

U BiH nema zakona o lobiranju. U poslovnom životu se dešavalo da je na osnovu parcijalnih odluka organa, koje su išle u korist pojedinih proizvođača, dolazilo do generalnih odluka, koje su nepovoljne za ostatak poslovne zajednice. Ovdje se mogu uključiti i neke odluke koje je donijela „Buldožer inicijativa“ OHR.

Da li je problem korupcije poslovnog sektora dio javne rasprave? Da li je javnost na bilo koji način uključena u reformu sektora?

Javnost je uključena preko medija i aktivnosti nevladinog sektora, a posebno TI BiH. Uključenost javnosti je minimalna.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je poslovni sektor ključni dio NIS države?

Bez stabilne ekonomije nema razvoja društva u cjelina, stoga se nameće zaključak da poslovni sektor predstavlja veoma važan stub nacionalnog integriteta zemlje.

Sa kojim ostalim stubovima najviše saraduje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da saraduje?

Gotovo svi stubovi su važni za poslovni sektor jer se svi reflektiraju na rad poslovnog sektora. Posebno se ističe legislativa, sudstvo i lokalni organi vlasti, dok bi sada posebno trebalo ojačati saradnju sa javnim nabavkama, antikorupcijskim agencijama, civilnim sektorom.

Poslovni sektor po svojoj prirodi je zavisan od zakonodavaca, jer se kroz legislativu regulišu uslovi privređivanja. Na efikasnost poslovanja sektora u dobroj mjeri utiče i sudstvo. O sporosti u rješavanju privrednih sporova i nepostojanju specijalizovanih privrednih sudovi, neizvjesnosti spora, i drugim nepovoljno uticajima na poslovne aktivnosti, detaljnije govori poglavlje o sudstvu.

Koje vrste prepreka iz drugih stubova (iz javnog sektora) su prisutne za započinjanje poslovanja? Npr. da li je teško ili jednostavno dobiti poslovne dozvole?

Projekat 'regulatorne giljotine propisa' ima za cilj uklanjanje nepotrebnih i neefikasnih propisa kao i formalnosti (dozvola i procedura) koje su nepovoljne i opterećuju troškove poslovanja u RS. Polovinom 2006.g. je izvršena analiza stanja u vezi sa vođenjem procedura i izdavanjem odobrenja, gdje se pokazalo da su pored institucionalnih slabosti veliki problem i zastarjeli tehnički propisi, te administrativne barijere vezane za volje pojedinaca iz javne uprave. Poseban problem predstavlja praktična primjena propisa kao rezultat „uvedene prakse kroz tumačenje primjene“ od strane organa koji za to nije ovlašten. Sva istraživanja Svjetske Banke već godinama BiH svrstavaju na posljednja mjesta po jednostavnosti poslovanja⁵⁰⁷.

Do kog nivoa postoji potreba za dobijanjem licenci ili drugih dozvola za poslovanje?

U okviru projekta 'giljotina propisa' izvršeno je preliminarno snimanje stanja na nivou RS po pitanju dozvola, potvrda i drugih formalnosti kojih je ukupno 438 na nivou RS, a vjerovatno još blizu tog broja egzistira i na nivou BiH. Kantoni imaju niz dodatnih formalnosti, dio kojih je podijeljen između FBiH i kantona, ali i između kantona i opština. Inicijalna analiza propisa u RS je demonstrirala da je potrebno zadržati tek 29,2% formalnosti, izmijeniti/pojednostaviti 43%, a ukinuti 27,8%. U navedene svrhe biće potrebno izmijeniti 31 zakon i izmijeniti ili ukinuti 57 akata Vlade RS.

Koliko uspješno poreske i carinske vlasti saraduju/koordinišu se sa poslovnim sektorom?

Nedovoljno, pogotovu u pripremi podzakonskih akata ne konsultuje se poslovna zajednica i zbog toga nastupaju veliki problemi prilikom njihove primjene u praksi, nema najave promjena legislative, tako da poslovna zajednica za određena rješenja saznaje tek nakon njihovog usvajanja.

Kakvu mogućnost obeštećenja ima poslovni sektor na sudu, u vezi sa odlukama javnih agencija ili za neispunjavanje ugovora? U kojoj mjeri provedba zakona pomaže u održavanju poslovnog sektora transparentnim i čistim?

Takva pravna mogućnost svakako postoji, ali je pravosuđe izuzetno sporo, te podložno spoljnim uticajima, o čemu više riječi u poglavlju o pravosuđu.

Kakvu ulogu igraju mediji u održavanju poslovnog sektora transparentnim i čistim?

U posljednje vrijeme je primjetna aktivnija uloga medija na ukazivanju ovih slučajeva, kao i specijalizaciji novinara za ekonomske teme i korupcione afere, tako da je njihova pozitivna uloga u porastu, u onoj mjeri u kojoj su mediji nezavisni (više o tome u poglavlju o medijima).

Da li privredne komore ikada služe kao arbitri? Postoje li druge vrste specijalnih ombudsmena za poslovni sektor?

DA – Alternativno rješavanje sporova (ARS) obuhvata niz različitih načina rješavanja sporova koji su alternativa sudskom procesu. Najpoznatiji načini ARS su: medijacija, arbitraža, rana neutralna procjena ishoda sudskog procesa, te nagodbeni sastanci. Udruženje medijatora u BiH je osnovano u martu 2002.g. sa ciljem stvaranja uslova za uvođenje medijacije kao alternativnog načina za rješavanje sporova, njenu primjenu i promociju. Zakonom o postupku medijacije BiH⁵⁰⁸ uređuje se postupak medijacije na teritoriji BiH.

Spoljnotrgovinska arbitraža pri privrednim komorama je međunarodna privredna arbitraža sa sjedištem u gradu gdje je i sjedište komore. Ona riješava sporove iz međunarodnih poslovnih odnosa, primjenjuje principe i pravila međunarodnog trgovinskog prava, obezbjeđuje visokostručan, brz i efikasan arbitražni postupak, a njeni arbitri su, pored domaćih stručnjaka i strani državljani. Pri Komori postoji Sud časti i Stalni izabrani sud (unutrašnja arbitraža), a Komora takođe pruža i stručnu pravnu pomoć⁵⁰⁹.

Regionalna i lokalna vlast

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Da li nacionalne/državne agencije, ovlaštene da se bore protiv korupcije (antikorupcijske agencije, ombudsmen, institucije vrhovne revizije, itd.), djeluju na regionalnom ili lokalnim nivoima i postoje li posebne agencije sa regionalnim i lokalnim odgovornostima?

DJELIMIČNO – Odjel za borbu protiv kriminala i korupcije (ACCU) u OHR je prepustio od januara 2006.g. svoju nadležnost za istragu, krivično gonjenje i suđenje domaćim organima: sudu i tužilaštvu. U obavljanju svog mandata, ACCU je sarađivao sa nekoliko domaćih institucija na nivou Države: policijske snage, finansijska policija, carina, Državna granična služba.

Usvajanje novih zakona o kaznenom postupku na državnoj i entitetskoj razini znači da tužitelji, a ne sudije i policijski službenici, sada provode istrage lokalnog karaktera. ACCU istražitelji i tužitelji i dalje pružaju pomoć međunarodnim i lokalnim tužiteljima i službenicima agencija za provođenje reda na državnoj, entitetskoj i kantonalnoj razini u njihovom radu. Odjel za vladavinu prava OHR i dalje nastavlja svoje aktivnosti, u tijesnoj suradnji s EUPM, Evropskom komisijom i drugim partnerima, kako bi utemeljio SIPA kao kompletnu policijsku agenciju na državnoj razini s resursima i ovlaštenjima koje su joj potrebne za borbu protiv organizovanog i međunarodnog kriminala, korupcije i terorizma⁵¹⁰.

Službe za reviziju (državni i entitetski) sa područnim uredima osiguravaju transparentnost javne potrošnje i povećavanju odgovornost u trošenju javnog novca, te osiguravaju zakonitost u radu budžetskih i drugih korisnika koji koriste javni novac, prezentiranjem revizorskih izvještaja parlamentu, medijima i javnosti. Institucija ombudsmana, koja djeluje i na entitetskim i na državnom nivou, ima ustavna i zakonska ovlaštenja da postupa i po žalbama građana zbog lošeg upravljanja i načina na koji vlasti primijenjuju zakone na svoje građane.

Koje su antikorupcijske odgovornosti dodjeljene regionalnim i lokalnim vlastima?

Državna služba na svim nivoima, u skladu sa istoimenim Zakonom, mora osigurati poštovanje i primjenu principa zakonitosti, transparentnosti, javnosti, odgovornosti, efikasnosti, ekonomičnosti i profesionalne nepristrasnosti. Državni službenici se u radu moraju rukovoditi opštim interesom, poštovati ustavno-pravni poredak i zakone BiH i Entiteta i naročito moraju pomagati javnosti, te pružati javnosti, zainteresovanim stranama i javnim institucijama informacije zatražene u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama. Posebno je bitno i da državni službenici moraju izbjegavati aktivnosti koje krše ili su nespojive sa dužnostima utvrđenim zakonima, kao što je navedeno u odnosnom poglavlju. Oni takođe ne smiju zauzimati nekretninu u vlasništvu izbjeglice ili raseljene osobe, ili stan za koji je izbjeglica ili

raseljena osoba podnijela zahtjev za povrat stanarskog prava, ili stan koji bi trebao biti pod upravom opštinskog organa uprave nadležnog za stambena pitanja u svrhu alternativnog smještaja.

Sadrži li decentralizacija (u obimu u kojem postoji) specifične antikorupcijske elemente?

NE – Oblast lokalne samouprave regulisana je entitetskim i kantonalnim zakonima o lokalnoj samoupravi. Zakon o lokalnoj samoupravi RS⁵¹¹ i Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH⁵¹² garantuju autonomiju jedinica lokalne samouprave u domenu samostalnih poslova i upravni nadzor ograničavaju samo na zakonitost preduzetih radnji, dok kod prenesenih poslova upravni nadzor obuhvata zakonitost i ekspeditivnost donesenih odluka. U RS je za upravni nadzor nad radom jedinica lokalne samouprave nadležno Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, a u FBiH federalne i kantonalne vlasti.

Postoje li dokazi da je decentralizacija podspješila antikorupcijske napore na regionalnom ili lokalnom nivou?

Ustavi BiH, FBiH i RS regulišu distribuciju nadležnosti i odnose između nivoa vlasti, a suštinsko pitanje decentralizacije svodi se jedinice lokalne samouprave, odnosno njihove nadležnosti, ovlaštenja i resurse kojima raspolažu. Dok Ustav BiH ne reguliše lokalnu samoupravu, iz odredbi Ustava Entiteta proizilazi nesamostalnost opštinskog nivoa vlasti, uz malo izvornih nadležnosti, i znatnu ovisnost od više, u RS entitetske, a u FBiH kantonalne vlasti. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je BiH bez ijedne rezerve ratifikovala 12. jula 2002.g., predviđa visok stepen stvarne funkcionalne i fiskalne decentralizacije.

Prema Ustavu BiH, centralni nivo vlasti ima deset nadležnosti: vanjsku, vanjskotrgovinsku, carinsku i monetarnu politiku, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH, politiku i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila, provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući odnose s Interpolom, uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, regulisanje međuentitetskog transporta i kontrola vazdušnog saobraćaja, a sva ostala ovlaštenja Ustav BiH generalnom klauzulom nadležnosti prepušta Entitetima. Ukratko, prema ustavnoj raspodjeli nadležnosti, odnose među nivoima vlasti u BiH karakteriše slijedeće:

- slab položaj opština (previše odgovornosti bez odgovarajućih ovlaštenja i izvora finansiranja);
- snažan položaj kantona u FBiH (previše ovlaštenja i premalo odgovornosti);
- visok nivo odgovornosti i široka ovlaštenja RS; i
- slab položaj Države BiH (ograničene odgovornosti i ovlaštenja).

Kantonima je izričito u nadležnost stavljeno obavljanje niza poslova koji su po definiciji poslovi lokalne samouprave (kultura, turizam, komunalne djelatnosti, briga o lokalnom zemljištu...), uz ostavljenu mogućnost (u nekim slučajevima i obavezu)⁵¹³ da te poslove prenesu opštinama, pa tako opštine u FBiH veći dio svojih izvornih nadležnosti obavljaju kao prenesene, pod punom i striktnom kontrolom sa nivoa kantona. Kantoni imaju i regulatornu ulogu – da donose zakone i druge propise. Prema Ustavu FBiH

zakonsko uređivanje lokalne samouprave spada i u zajedničku nadležnost FBiH i kantona (kao pravo utvrđivanja politike i donošenja zakona), kao i u nadležnost kantona (kao nadležnost koja nije izričito povjerena federalnoj vlasti).

Ustav RS opštinama ukida pravo predlaganja zakona i bitno sužava njihove nadležnosti, dodjeljujući im isključivo lokalne i komunalne poslove, uz obavezu izvršavanja prenesenih poslova.

Sužavajući područje izvornih poslova i povećavajući obim prenesenih poslova, viši nivoi bitno ugrožavaju autonomiju lokalnog nivoa. Srednji nivoi vlasti uživaju veoma široka ovlaštenja i raspolažu većim dijelom resursa, u poređenju sa centralnim i lokalnim vlastima. U FBiH se nadležnosti, moći i resursi dijele između tri nivoa (federalnog, kantonalnog i opštinskog), a u RS između entitetskog i opštinskog.⁵¹⁴

Česti su sukobi nadležnosti između FBiH i kantona. Na Ustavnom sudu FBiH najveći broj tužbi između FBiH i kantona odnosi se na sukob nadležnosti između kantona i FBiH u oblasti zakonodavstva i to u dijelu gdje, po Ustavu FBiH, postoji zajednička nadležnost FBiH i kantona. Ustavni sud FBiH je donio odluke kojima je oglosio neustavnim neke zakone (npr. Zakon o građenju FBiH, o prostornom uređenju FBiH...), jer su ti zakoni po Ustavu FBiH u isključivoj nadležnosti kantona. Takve odluke kantoni uglavnom ne provode.

Pored navedenog, uspostavljen je i Distrikt Brčko BiH, kao autonomna i formalno definisana jedinica lokalne samouprave, formalno-pravno dosuđen međunarodnom arbitražom kao kondominium oba bh. Entiteta. Distrikt od septembra 2006.g. odlukom posebnog supervizora OHR za Distrikt, više ne uvažava entitetske zakone, već donosi (ili je dužan donijeti gdje isti ne postoje) zakonske supstitute za dotadašnja entitetska rješenja⁵¹⁵.

Korupcija je, sudeći prema istraživanjima Transparency International BiH, najizraženija na lokalnom i kantonalnom nivou⁵¹⁶. Time se pretpostavka da lokalni nivoi vlasti mogu biti efikasniji u borbi protiv korupcije, u BiH dovodi u pitanje, a strategije ovakve borbe ostaju centralizovane. Primjer Srednjobosanskog kantona (SBK) je veoma ilustrativan. Birači tog kantona su na opštim izborima svoje povjerenje ukazivali nekolicini političara koji bi prije trebali završiti u sudnici nego na pozicijama. Dragan Popović, zamjenik glavnog tužioca SBK potvrdio je da je njegov odjel pokrenuo istragu protiv 21 bivšeg i sadašnjeg političara iz SBK koji se sumnjiče za djela korupcije i malverzacije u službi. Istraga je pokrenuta nakon izvještaja na 144 stranice kojeg je Finansijska policija FBiH podnijela početkom 2003.g., a koji povezuje službenike kantona, od pomoćnika do premijera, sa različitim prekršajima počinjenim u periodu od 1997. do 2001.g. a koji su poreske obveznike koštali 1.2 miliona KM. Niko od ovih funkcionera se do danas nije suočio sa posljedicama. Dok je Ljerka Marić od 2003.g., kada ju je u svom izvještaju prozvala finansijska policija, čak napredovala od nekadašnje kantonalne, do danas državne ministrice finansija i trezora⁵¹⁷. Adnan Terzić, tadašnji guverner SBK, u vrijeme pisanja ovog teksta upravo dovršava svoj puni mandat predsjedavajućeg Savjeta ministara BiH.

Postoji li formalna nezavisnost (u odnosu na državne vlasti) regionalnih ili lokalnih institucija koje se bave problemima korupcije

DA – Regionalne i lokalne institucije koje rade na aktivnostima vezanim za suzbijanje korupcije imaju formalnu nezavisnost. (npr. uredi za reviziju, institucija ombudsmena, sudovi, tužilaštva).

Opštinska samouprava je organizovana na principu samostalnosti u odlučivanju u poslovima iz svog samoupravnog djelokruga, uz upravni nadzor zakonitosti poduzetih radnji i obavezu informisanja predstavničkih organa i viših organa.

U kojoj mjeri su regionalne/lokalne vlasti/vlade uredile svoj rad ili se izuzetno posvetile pitanjima integriteta, transparentnosti i dobre vladavine? Postoje li dokazi za to?

DJELIMIČNO – Predsjedavajući Savjeta ministara i premijeri Entiteta prihvatili su u Briselu 28. 03. 2003.g. dokument „Reforma javne uprave – naš program“ (sporazum između vlada BiH i međunarodne zajednice), sa osnovnim ciljem uspostave dobre uprave na svim nivoima vlasti, jer javna uprava „mora biti ekonomična i na pouzdan način upravljati javnim sredstvima, mora biti odgovorna, transparentna i efikasna u pružanju usluga⁵¹⁸“. Takođe, i USAID Projekat tehničke pomoći u uspostavljanju upravne odgovornosti (GAP) ima za cilj doprinjeti stvaranju odgovornije, efikasnije i transparentnije lokalne uprave. Ovo još uvijek ne predstavlja dovoljno čvrste dokaze da su jedinice lokalne samouprave zaista dosljedne dobroj upravi, ali svakako čini pozitivan korak u uspostavljanju kvalitetnih primjera unutar BiH, koji nameću nove i kvalitetnije standarde, što ih zatim prate ostale opštine. Poglavlje o izvršnoj vlasti takođe analizira programe odgovornosti koje su pokrenule neke opštine. Nažalost, na kantonalnom nivou sličnih pokušaja i pozitivnih pomaka nema.

2. Resursi/struktura

Navedite ključne vladine institucije koje rade na problemima korupcije na regionalnom i lokalnom nivou?

Korupcija je najizraženija na regionalnom i lokalnom nivou, odnosno opštinskom i kantonalnom. Nešto više od polovine građana smatra da je korupcija prisutna u opštinskim upravama, no to ne mora značiti da zaista i jeste više nego u drugim nivoima uprave, nego da je građani tako percipiraju jer se veći broj poslova obavlja na opštinskom nivou, pri čemu je to nivo uprave u neposrednom kontaktu sa građanima. U TI BiH statistici za 2004.g, opštinski službenici su se našli na trećem mjestu (iza ljekara ili medicinskog osoblja i policajaca) po pretpostavljenoj korumpiranosti.

Institucije koje se bore protiv korupcije su, prije svega: lokalni i regionalni sudovi, tužilaštva, policijske snage i dr.

Koliki je budžet/broj osoblja ovih ključnih institucija?

Budžetski su korisnici i budžet i osoblje tih institucija određuje se u skladu sa relevantnim zakonima. Osposobljenost i popunjenost kadrovima varira znatno unutar zemlje, što je opet u bliskoj vezi sa visinom javnih prihoda i budžetima opština i kantona.

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovode te institucije?

Iako zakoni u oba Entiteta načelno garantuju raspoloživost dovoljnih sredstava za izvršavanje obaveza i poslova na lokalnom nivou, analize pokazuju da se ni jedno načelo Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koje se odnosi na finansiranje ne poštuje suštinski, načelo adekvatnosti prihoda ugroženo je velikom vertikalnom i horizontalnom neuravnoteženošću, a još nisu razvijeni odgovarajući sistemi vertikalnog (svaki nivo vlasti raspolaže sredstvima koja su proporcionalna nadležnostima) i horizontalnog (solidarnost sa lokalnim zajednicama koje se sporije razvijaju) fiskalnog izjednačavanja (uravnoteženja prihoda koje primaju različiti nivoi vlasti i prihoda lokalnih zajednica).

Opštine dobijaju samo oko 8% svih javnih prihoda u oba Entiteta. Tim sredstvima ni približno ne mogu zadovoljiti potrebe lokalnih zajednica. Generalno, prihodi lokalnih zajednica u BiH su skromni, a posebno su niski njihovi vlastiti izvorni prihodi. Najviše je zajedničkih prihoda i prihoda pod kontrolom višeg nivoa vlasti. Niti u jednom Entitetu opštine ne mogu da utiču na veličinu ili kvalitet poreske osnove koja se koristi za podjeljene poreze (porez na promet, koji je zamijenio PDV i porez na prihod), ili za lokalne poreze (porez na imovinu i porez na promet nekretninama), a dodjela sredstava opštinama od strane višeg nivoa u praksi se ne odvija na dovoljno predvidljiv i transparentan način, što opštinama bitno negativno utiče na finansijsko planiranje. Kao ključni nedostatak lokalne uprave, uz loš kvalitet administrativnih i javnih usluga, navodi se i malo ili nikakvo učešće javnosti u procesu kreiranja budžeta, te nedovoljna transparentnost u njegovom trošenju.

Imaju li na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

DA – Vanbudžetska sredstva, donacije u BiH, raznim nivoima vlasti, i njihova raspodjela i utrošnja, mogu se sagledati kroz prizmu odnosa vlada BiH sa donatorima, koji „nisu zasnovani na principima partnerstva, a transparentnost je veoma slaba“. Činjenica je da nije moguće doći do pregleda ukupno doniranih sredstava u BiH, a podaci koji se povremeno objave su nepotpuni i ne odgovaraju stvarnom stanju. U BiH ne postoje podaci ni o preusmjeravanju/nenamjenskom korištenju sredstava; o odgađanju novčanih transfera zbog neopravdanim razloga; o prekomjernim troškovima plata i honorara koji nisu navedeni u originalnoj dokumentaciji; o neracionalnom utrošku sredstava i neprimjerenom miješanju davalaca novca u proces implementacije⁵¹⁹. Dakle, direktna donatorska podrška budžetima u pojedinim lokanim zajednicama predstavlja značajan vanbudžetski priliv.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor lokalnih i regionalnih vlasti? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Zakonom o lokalnoj samoupravi RS⁵²⁰ i Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH⁵²¹ regulisan je upravni nadzor nad radom jedinica lokalne samouprave i to je kod samostalnih poslova upravni nadzor ograničen samo na zakonitost poduzetih radnji, dok kod prenesenih poslova upravni nadzor obuhvata zakonitost i ekspeditivnost donesenih odluka. Za upravni nadzor nad radom jedinica lokalne samouprave u RS je nadležno Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, a u FBiH federalne i kantonalne vlasti, bez precizne formulacije.

Koga, po zakonu, lokalne i regionalne vlasti moraju izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela?

Jedinice lokalne samouprave, regionalni i lokalni organi vlasti, uredi za reviziju, ombudsmeni, obavezni su informisati predstavničke organe i više organe o svom radu., te javnost, što u praksi i čine. Opštine izvještavaju kanton ili FBiH samo u slučaju ako im je povjereno izvršavanje kantonalnih odnosno federalnih zakona, te ombudsmena na zahtjev. Tako praksa pokazuje da je odgovornost sporadična i uglavnom zavisi od pojedinaca koji predvode vlast na lokalnom nivou.

Da li postoji obaveza konsultacija sa građanima u radu ovih institucija? Da li se ove konsultacije obavljaju u praksi?

Zakoni o lokalnoj samoupravi i Statut Distrikta Brčko propisuju i mogućnost i načine neposrednog odlučivanja građana o lokalnim poslovima i učešća u donošenju odluka u jedinici lokalne samouprave. Takođe, građani su ovlašteni dostavljati pritužbe na rad organa lokalnih i regionalnih vlasti neposredno organima vlasti i organima nadležnim za njihovo praćenje što su oni dužni razmotriti i izjasniti se tim povodom. Građani informacije o radu institucija dobijaju i putem sredstava informisanja – lokalnih i nacionalnih.

U pravnom okviru najčešće pominjani način za izražavanje mišljenja i stavova građana u procesu odlučivanja na lokalnom nivou su javne rasprave, ali u praksi su evidentni problemi u tom pogledu: odsustvo jasnih kriterija za pitanja o kojima se pokreće javna rasprava, netransparentan proces pripreme i provođenja javnih rasprava, neadekvatan status zaključaka javnih rasprava, slabo povratno informisanje, ali i često nedovoljno informisani građani, nerijetko pasivni i nespremni za inicijativu, uz ponekad izuzetke građanskih udruženja koja se aktivnije uključuju u proces odlučivanja, češće na lokalnom, opštinskom nivou, dok je na višim nivoima vlasti ta praksa i dalje rijetka. Nešto više o ovom u poglavlju o civilnom društvu.

4. Mehanizmi integriteta

Na regionalnom i lokalnom nivou, postoje li pravila slična onima na državnom nivou, a odnose se na nepotizam, sukob interesa, primanje poklona i pružanje usluga, zaposlenje po isteku javne funkcije? Da li su efikasna?

Izbor i odgovornost javnih službenika na lokalnom nivou djelimično su regulisani entitetskim zakonima o državnoj službi, međutim, ovi propisi se ne odnose u cjelosti na lokalnu upravu: Zakon o državnoj službi FBiH⁵²², osim zaposlenih na nivou FBiH i kantona, obuhvata svo osoblje u opštinskoj upravi koje ima potrebne kvalifikacije (univerzitetsku diplomu), a za više od 80% ostalih zaposlenih u opštinskoj upravi važi Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH⁵²³. Zaposleni u opštinskoj upravi RS nisu uopšte obuhvaćeni Zakonom u administrativnoj službi u upravi RS, nego su procedure zapošljavanja, ocjenjivanja, napredovanja, raspoređivanja i odgovornosti javnih službenika (materijalne i disciplinske), kao zaposlenih u administrativnoj službi jedinice lokalne samouprave detaljno regulisane Zakonom o lokalnoj samoupravi RS, što je detaljnije objašnjeno u poglavlju o javnoj upravi.

„Javni službenici u opštinskim organima (sekretari, načelnici odjeljenja/službi, šefovi odsjeka, stručni savjetnici i saradnici...) zapošljavaju se putem javnog konkursa. Time je prekinuta negativna ratna i poslijeratna praksa zapošljavanja, zasnovana na nepotizmu, bez ikakvog uvida javnosti, po kriterijima stranačkih, rodbinskih, klanovskih veza.⁵²⁴“ Državni službenici na svim nivoima moraju u radu osigurati poštovanje i primjenu principa zakonitosti, transparentnosti, javnosti, odgovornosti, efikasnosti, ekonomičnosti i profesionalne nepristrasnosti. Direktna odgovornost načelnika prema građanima opštine uspostavljena je neposrednim izborom načelnika od strane građana te opštine.

Posebne obaveze izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti u BiH u obavljanju njihovih dužnosti regulisane su Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH, pri čemu sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost, i nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija. Zakon o sukobu interesa primjenjuje se i na opštinski nivo.

U praksi, posebno je interesantna zakonska mogućnost imenovanja savjetnika, koji se imenuju samo za vrijeme trajanja mandata funkcionera koji ih je imenovao i koji nisu državni službenici, pa se van nadležnosti Agencije za državnu službu, a u potpunosti su lojalni i odgovorni ministrima i rukovodiocima. Lakoća imenovanja i razriješenja savjetnika, nepostojanje ograničenja u broju i kvalifikacijama savjetnika, kao i činjenica da za svoj rad odgovaraju isključivo osobi koja ih je imenovala, učinili su savjetnike omiljenim kadrovskim rješenjem za prevazilaženje problema lojalnosti i nemogućnosti adekvatne kontrole profesionalne administracije.

Mogućnost otpuštanja državnih službenika je minimalna, a ni mogućnosti sankcionisanja u praksi nisu velike, imajući na umu mehanizme zaštite poput institucija Ombudsmena i Odbora za žalbe državne službe, pa ministri drugi rukovodioci pribjegavaju korištenju mogućnosti internog premještanja državnih službenika s radnog mjesta na slično radno mjesto u instituciji, što de facto može značiti degradaciju zaposlenika i ugroziti njegovu karijeru.⁵²⁵

5. Transparentnost

Da li zakon nalaže objelodanjivanje imovine/poklona? Poštuje li se? Postoji li nadgledanje životnog stila?

Centralna izborna komisija (CIK) BiH ima zakonska ovlaštenja da prisili na objelodanjivanje poklona. U posljednje četiri godine, otkada se primjenjuje Zakon o sukobu interesa, prijavljeno je oko 80 poklona vrijednijih od 100 KM⁵²⁶. Izborna komisija BiH nadležna je za implementaciju Zakona o sukobu interesa, koji zahtjeva i transparentnost ličnog finansijskog stanja izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika (adresati Zakona su dužni svoje finansijsko stanje iskazati na obrascu ličnih podataka, te ih dostaviti Izornoj komisiji 30 dana od dana preuzimanja dužnosti, najmanje jednom godišnje za vrijeme trajanja mandata i 30 dana nakon prestanka vršenja dužnosti). Nešto više o tome u poglavlju o izornoj komisiji.

Ko se nadgleda na regionalnom/lokalnom nivou?

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH reguliše posebne obaveze izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti u BiH i primjenjuje se na sve nivoe vlasti: državni, entitetski, kantonalni i općinski.

Ko vodi registre?

CIK BiH vodi registar primljenih poklona.

Postoji li obaveza da se podaci o imovini/poklonima učine dostupnim javnosti? Da li se poštuje?

DJELIMIČNO – Registri su u principu dostupni javnosti putem websitea CIK BiH, ali već oko godinu dana nisu osvježeni i stavljeni na raspolaganje. Po upitu je takve podatke CIK spremna staviti na raspolaganje javnosti.

Da li se budžet mora objaviti i učiniti dostupnim? Da li se to čini?

DA – Budžeti organa vlasti se javno objavljuju, dostupni su javnosti, kroz Službeni glasnik opštine, kantona i dr., te se može dobiti na zahtjev stranke.

Postoji li obaveza da sastanci gradskog vijeća budu otvoreni novinarima i javnosti? Da li se poštuje?

DA – Oba entitetska zakona o lokalnoj samoupravi, kantonalni zakoni i statuti najnižih jedinica lokalne vlasti, potom zakoni o slobodi pristupa informacijama (državni i entitetski)⁵²⁷, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH⁵²⁸, Zakon o javnim nabavkama⁵²⁹, Zakon o upravi BiH⁵³⁰, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH⁵³¹, Zakon o upravi u FBiH⁵³², Zakon o administrativnoj službi u upravi RS⁵³³, te Zakon o ministarstvima RS⁵³⁴, najznačajniji su pravni akti koji regulišu javnost rada organa javne vlasti, uprave i lokalne samouprave, po principima otvorenosti, odgovornosti i transparentnosti, što se u praksi i poštuje.

Ustavima kantona propisano je javno zasjedanje skupštine kantona (osim u izuzetnim okolnostima predviđenim poslovnikom) i objavljivanje izvještaja o zasjedanjima i odlukama. Dakle, postoji zakonski/pravni zahtjev da sastanci gradskog vijeća budu otvoreni novinarima i javnosti/građanima, i u praksi to i jesu.

Postoje li jasni kriteriji kojima se ograničavaju okolnosti u kojima gradsko vijeće može isključiti javnost i novinare sa svojih sjednica? Da li se poštuju?

DA – Javnost rada organa vlasti može se ograničiti samo u skladu sa zakonom, u za to predviđenim okolnostima. Skoro da je nepoznata u praksi da predstavnički (zakonodavni) organi vlasti isključe javnost, dok izvršni organi vlasti (vlade) to ponekad čine.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Ko istražuje navode o korupciji na regionalnom i lokalnom nivou?

Osnivanje posebnog odjeljenja za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju pri Tužilaštvu i Sudu BiH dovelo je do pozitivnih pomaka u provođenju istraga u oblasti organizovanog i privrednog kriminala i korupcije. Međutim, to još uvijek ne riješava problem procesuiranja korupcije i zloupotrebe službenih položaja na nivou entitetskih i okružnih, odnosno kantonalnih tužilaštava.

Uredi za reviziju (državni i entitetski) sa područnim uredima osiguravaju transparentnost javne potrošnje i povećavaju odgovornost u trošenju javnog novca, te osiguravaju zakonitost u radu budžetskih i drugih korisnika koji koriste javni novac. Institucija ombudsmena ima ustavna i zakonska ovlaštenja da postupa i po žalbama građana zbog lošeg upravljanja i načina na koji vlasti primijenjuju zakone na svoje građane.

CIK BiH, nadležna i za provođenje Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH i izricanje sankcija za podmićivanje u državnoj službi, podnosi izvještaj i nadležnom tužilaštvu o svakom slučaju kršenja ovog Zakona koje može predstavljati kršenje Krivičnog zakona. Agencije za državnu službu BiH, FBiH i RS vrše reviziju zapošljavanja i rada javnih službenika i odgovorne su za suspenziju i kažnjavanje državnih službenika.

Prema posljednjem izvještaju Ureda za reviziju BiH o kontroli poslovanja institucija vlasti, samo je jedna trećina ocijenjena pozitivno. U kantonalnim i opštinskim organima uspostavlja se interna kontrola posebno u oblasti zakonitog trošenja budžeta. O nalazima glavne revizije i procesu interne revizije, više u poglavlju o službi glavne revizije.

Postoje li odredbe o ukazivanju na nezakonito ponašanje regionalnih i lokalnih funkcionera? Ako da, da li su primjenjivane?

DA – Državni službenici na svim nivoima vlasti podliježu disciplinskoj i krivičnoj odgovornosti. Prema relevantnom zakonodavstvu, svaki državni službenik i zaposlenik ima pravo da, protiv državnog službenika za kojeg postoji pretpostavka da je počinio disciplinski prekršaj, podnese zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka organu nadležnom za postavljenje u instituciji u kojoj je zaposlen državni službenik. Direktno nadređeni ocjenjuje rad svih službenika najmanje svakih dvanaest mjeseci, uz potvrdu rukovodioca institucije, a ako institucija ima samo rukovodioca, onda on donosi ocjenu. Ove odredbe se tek donekle primjenjuju u praksi, jer postoji ograničenje u slobodi prijavljivanja, odnosno postojanje straha od prijavljivanja viših autoriteta. Detaljnije objašnjenje je dato u 4.1. i u poglavlju o javnoj upravi.

Da li članovi lokalnih i regionalnih institucija uživaju imunitet od krivičnog gonjenja? Ako da, da li se ovaj imunitet odnosi i na krivična djela korupcije?

DA – U cilju zaštite integriteta zakonodavnih i izvršnih institucija Države i Entiteta, doneseni su zakoni o imunitetu⁵³⁵ na sva tri nivoa vlasti, prema kojima se članovi zakonodavnih tijela mogu pozvati na imunitet od krivične i građansko-pravne odgovornosti, a članovi izvršne vlasti na svim nivoima na imunitet od građansko-pravne odgovornosti.

U smislu ovih zakona, „postupci izvršeni u okviru njihovih dužnosti“ podrazumijevaju postupke koji proističu iz dužnosti definisanih Ustavom BiH, FBiH i RS. Iako se mogu pozvati na imunitet u bilo koje vrijeme, imunitet se ipak ne smatra opštom preprekom za krivično gonjenje ili pokretanje parničnog postupka. Ukoliko se osoba pozove na imunitet, to pitanje će riješavati nadležni sud, a protiv te odluke može se izjaviti žalba Ustavnom sudu BiH, FBiH i RS, zavisno od toga o kojem nivou vlasti se radi.⁵³⁶ Dakle, na njih se primjenjuje institut imuniteta, na način kako je to zakonom propisano.

Mogu li građani tužiti regionalne i lokalne vlasti za kršenje njihovih građanskih prava? Rade li to građani?

DA – Građani mogu tužiti vlasti zbog povrede građanskih prava, pokretanjem sudskog postupka pred nadležnim sudom. Često je pokretanje upravnih sporova. U nekoliko slučajeva građani su zaista i podnijeli tužbu protiv vlade. Tužbe se podnose protiv vlada svih nivoa.

Koja vrsta sankcija se može izreći državnim službenicima? Da li su ikada korištene?

Odredbe o sankcionisanju državnih službenika sadržane su u relevantnim zakonima koji se odnose na organe uprave i administrativnu službu, krivičnim zakonima i Zakonu o sukobu interesa.

Agencije za državnu službu BiH, FBiH i RS vrše kontrolu da li se zapošljavanje vrši u skladu sa zakonom (na osnovu javnog konkursa i profesionalnih sposobnosti) i reviziju zapošljavanja i rada javnih službenika. Evidentirani su slučajevi da javni službenici ne prođu uspješno proces revizije. Agencije za državnu službu su odgovorne za suspenziju i kažnjavanje državnih službenika. Disciplinske mjere su opisane u poglavlju o javnoj upravi.

Glava XIX Krivičnog zakona BiH⁵³⁷, sa kojim su usklađeni i entitetski Krivični zakoni⁵³⁸, reguliše krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Zakon o sukobu interesa primjenjuje se i na opštinski nivo, a pobliže je opisan na nekoliko mjesta u knjizi, uključujući i poglavlje o izbornoj komisiji.

Odluke Izborne komisije BiH (sada Centralne izborne komisije BiH) su konačne i izvršne, a nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor tužbom Upravnom odjelu Suda BiH. Centralna izborna komisija BiH podnosi izvještaj o svome radu Predsjedništvu BiH svakih šest mjeseci, a javnosti najmanje jednom godišnje. Podnosi izvještaj i nadležnom tužilaštvu o svakom slučaju kršenja ovog Zakona koje može predstavljati kršenje Krivičnog zakona. Sankcije za podmićivanju u državnoj službi prvenstveno izriče Izborna komisija, a slučaj može proslijediti tužilaštvu.

Prema Trećem izvještaju Izborne komisije Predsjedništvu BiH⁵³⁹ na lokalnom nivou podnijeto je 87 ostavki, a na nivou kantona 6 ostavki. Ovo je ključni podatak u ovom segmentu. Ovo bih proširio, ako postoji još bilo kakav dodatni podatak ili primjer.

Visoki predstavnik u BiH u nekim slučajevima smijenjenim zvaničnicima (uključujući i mnoge lokalne zvaničnike) zabranjuje obavljanje svake javne funkcije⁵⁴⁰. Stav Venecijanske komisije Savjeta Evrope po tom pitanju je da OHR donoseći individualne odluke koje se tiču prava pojedinca, najčešće o uklanjanju sa funkcije državnih i entitetskih službenika, izabranih političara, ranije i sudija i policajaca, bez

mogućnosti žalbe na takve odluke, a uvjerenje ja da redovni sudovi nisu nadležni da preispituju valjanost odluka Visokog predstavnika, djeluje suprotno standardu i ustavnom principu o dostupnosti pravnog lijeka⁵⁴¹.

Da li su viši državni službenici na regionalnom i lokalnom nivou bili pod istragom ili krivično gonjeni u posljednjih pet godina?

DA – Evidentirani su slučajevi da javni službenici ne prođu uspješno proces revizije od Agencije za državnu službu. Takođe, pokrenut je i mali broj istraga povodom izvještaja službi glavne revizije. Visoki predstavnik u BiH u nekim slučajevima smijenjenim zvaničnicima zabranio obavljanje svake javne funkcije. I Centralna izborna komisija BiH je izricala sankcije.

Koje mogućnosti imaju građani za žalbe/zadovoljenje pravde?

Reforma u oblasti krivičnog, materijalnog i procesnog zakonodavstva, parničnog i izvršnog postupka stvorila je dobar zakonski okvir za poboljšanje stanja u oblasti ljudskih prava. Međutim, uprkos provedenim reformama zakonodavnog i pravosudnog sistema u BiH, građani stavljaju veliki broj primjedbi na rad lokalnih sudova, kantonalnih i općinskih, uglavnom zbog sporog rješavanja predmeta. Takođe, građani se mogu žaliti instituciji ombudsmena, o čemu više u istoimenom poglavlju.

Postoji li poseban pravni lijek koji se odnosi na procedure zaposlenja?

U oblasti prava iz radnog odnosa, kao građanskih prava, uz mogućnost sudske zaštite, priznata je, između ostalog, i sloboda sindikalnog udruživanja, kolektivno pregovaranje, pozitivna diskriminacija ugroženih kategorija. Sudski procesi su veoma spori i skupi.

Koliko uspješno su se regionalne i lokalne vlasti bavile korupcijom kao internim problemom? A kao eksternim?

Izvještaji ureda za reviziju (državnih i entitetskih) javni su i lako dostupni javnosti na web stranicama ovih institucija. Često se navode kršenja zakona o javnim nabavkama, neodgovorno trošenje u javnim institucijama i preduzećima, te čitav niz drugih nepravilnosti u radu, na svim nivoima vlasti. Međutim, pokrenut je mali broj istraga povodom ovih izvještaja. Iako je osnivanje posebnog odjeljenja za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju pri Tužilaštvu i Sudu BiH dovelo do pozitivnih pomaka u provođenju istraga u oblasti organizovanog i privrednog kriminala i korupcije, to još uvijek ne riješava problem procesuiranja korupcije i zloupotrebe službenih položaja na nivou entitetskih i okružnih, odnosno kantonalnih tužilaštava. Istraživanja javnog mnijenja i statistike iz 2005. i 2006.g., pokazuju da sadašnja lokalna i posebno kantonalna vlast ulaže uglavnom premalo napora da iskorijeni korupciju, kako unutrašnju tako i vanjsku.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri je regionalna i lokalna vlast ključni dio NIS države?

U visoko decentralizovanom sistemu, kao što je BiH, subnacionalni nivoi su od izuzetnog značaja. Ovo se posebno odnosi na razinu Entiteta, te u FBiH kantona. Ovakva kompleksnost raspodjele vlasti često dovodi do netransparentnih odnosa i odgovornosti, te je za očekivati da će u narednom periodu veću ulogu preuzeti procesi tranzicije 'odozdo-nagore', pri čemu bi lokalne zajednice trebale da predvode značajne segmente reformi.

Sa kojim ostalim stubovima najviše sarađuje? Na koje se oslanja, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da sarađuje?

Oblast regionalne i lokalne vlasti najviše je vezana za oblasti izvršne, zakonodavne sudske i upravne vlasti, građansko društvo i državne službe, formalno i u praksi, sa kojima bi i trebala biti blisko povezana.

Postoji li sudski nadzor ovih institucija? Ako postoji, koliko je čest i temeljit?

DA – Postoji upravni nadzor nad radom institucija regionalne i lokalne vlasti i mogućnost pokretanja upravnih sporova, te disciplinske i krivične odgovornosti protiv državnih službenika, što se i primjenjuje shodno mogućnostima, s vremenom u većem obimu nego ranije, ali još uvijek nedovoljnom u smislu sankcionisanja odgovornih lica.

Međunarodne institucije

1. Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Koji su međunarodno-pravni instrumenti relevantni u državi? U kojoj mjeri se provode?

BiH je potpisala Konvenciju Ujedinjenih Nacija protiv korupcije 16. 09. 2005.g. Predsjedništvo BiH donijelo je na 89. redovnoj sjednici 27. 03. 2006.g. odluku o ratifikaciji UNCAC. Kako predviđa Zakon o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, članom 21., slijedeći korak u procesu ratifikovanja međunarodnih ugovora jeste deponovanje instrumenata o ratifikaciji kod Generalnog sekretara UN. To je 16. 10. 2006.g. Ministarstvo inostranih poslova i uradilo putem Misije BiH pri UN u Njujorku, kada je Konvencija i stupila na snagu, te je počela stvarati obaveze za BiH.

Ostali najznačajniji međunarodni dokumenti u oblasti borbe protiv korupcije potpisani i/ili ratifikovani od strane BiH, su:

- Krivičnopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope, od 27.01.1999.; potpisana 01.03.2000., ratifikovana 30.01.2002., a stavljena u primjenu 01.07.2002.g.
- Građanskopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope, od 04.11.1994.; potpisana 01.03.2000., ratifikovana 30.01.2002., a stavljena u primjenu 01.11.2003.g.
- Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala od 15.11.2000.; potpisana 2005.g., još nije ratifikovana.
- Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga krivičnim djelom; potpisana, ali nije ratifikovana

Predstojeća dosljedna primjena UNCAC je jedan od najvažnijih koraka za napredak u borbi protiv korupcije u BiH. UNCAC predstavlja prvi zaista globalni i najsveobuhvatniji instrument za borbu protiv korupcije koji bi BiH trebao da donese značajna poboljšanja u najmanje tri oblasti: borbi protiv korupcije; u poslovnom sektoru, povratu nelegalno stečene imovine i međunarodnoj saradnji⁵⁴².

Imaju li međunarodne institucije formalnu mogućnost da djeluju nezavisno u državi? Da li su međunarodne institucije nezavisne u praksi?

DA – Međunarodne institucije potpuno su nezavisne i formalno i u praksi, i mogu slobodno obavljati svoje djelatnosti.

Nakon uspješnog zaključenja Dejtonskog mirovnog sporazuma u novembru 1995.g., u Londonu je 8. i 9. decembra 1995.g. održana Konferencija o implementaciji mira čiji je cilj bio mobilisati međunarodnu podršku za provođenje Sporazuma. Sastanak je rezultirao uspostavljanjem Savjeta za implementaciju mira (PIC).

PIC se sastoji od 55 zemalja⁵⁴³ i organizacija koje na različite načine pružaju podršku mirovnom procesu – obezbjeđujući finansijska sredstva, dajući trupe u sastav SFOR, ili direktno provodeći operacije u BiH. U PIC je takođe uključen jedan broj promatrača koji se mijenja.

Nakon Londonske konferencije, PIC se na ministarskom nivou sastao još pet puta da bi razmotrio postignuti napredak i definirao ciljeve implementacije mira za predstojeći period: u junu 1996.g. u Firenci; u decembru 1996.g. ponovo u Londonu; u decembru 1997.g. u Bonu; u decembru 1998.g. u Madridu; te u maju 2000.g. u Briselu. Kancelarija Visokog predstavnika (OHR) direktno je odgovoran PIC.

Londonska konferencija o implementaciji mira je takođe dovela do uspostavljanja Upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira koji, pod predsjedavanjem Visokog predstavnika, funkcioniše kao izvršni organ PIC⁵⁴⁴.

Upravni odbor Visokom predstavniku daje političke smjernice. U Sarajevu, Visoki predstavnik predsjedava sedmičnim sastancima ambasadora zemalja i organizacija članica Upravnog odbora u BiH. Pored toga, Upravni odbor se na nivou političkih direktora sastaje svaka tri mjeseca.⁵⁴⁵

U kojoj mjeri su međunarodne institucije uredile svoj rad ili se izuzetno posvetile pitanjima integriteta, transparentnosti i dobre vladavine? Postoje li dokazi za to?

Međunarodne institucije organizovale su svoj rad da bude u skladu sa standardima transparentnosti, javnosti i dobrog upravljanja koji postoje unutar svake pojedinačne organizacije, odnosno zemlje u kojoj dotična organizacija ima sjedište. Nakon ukidanja specijalnog Odjela OHR za borbu protiv korupcije, međunarodne institucije ne bave se posebno antikorupcijskim aktivnostima.

Jedinica OHR za implementaciju vladavine prava usmjerava svoje aktivnosti prema ulozi koju ima Visoki predstavnik, tj. Specijalni predstavnik Evropske Unije, u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, a kao rezultat njegovog mandata u skladu sa kojim koordinira aktivnosti EUFOR i EUPM. Jedinica je takođe angažovana na pružanju pomoći u izgradnji kapaciteta i neovisnosti Ministarstva bezbjednosti, Državne granične službe, i agencije SIPA, na saradnji sa organima vlasti BiH u cilju rješavanja bezbjednosnih pitanja preostalih iz rata te na obuci bh. kadrova angažovanih na eliminiranju finansijskih i kompjuterskih prevara. Međutim, s početkom rada Suda BiH i usvajanja novog Krivičnog zakona i Zakona o krivičnom postupku, OHR se više izravno ne bavi antikorupcijskim djelovanjem. Jedinica za borbu protiv kriminala i korupcije (ACCU), u sklopu Odjela za vladavinu prava, postojala je od januara 2004. do kraja 2005.g. Od januara 2006.g. BiH tužioci su preuzeli slučajeve na kojima je radila ACCU.

Zbog velikog broja stranih organizacija i donatora, u zemlji je dolazilo do gotovo sramotnih preklapanja nadležnosti i domena rada istih. Iako su napori na koordinaciji pomoći i harmonizaciji donatora nezadovoljavajući, neki potezi su povučeni, kako bi se eliminisao netransparentan rad samih međunarodnih institucija. Nakon intenzivne studije, koju je proveo OHR na zahtjev Savjeta za

implementaciju mira, struktura za koordinaciju međunarodne zajednice u BiH je 'restrukturirana' u 2002.g. u cilju eliminisanja preklapanja aktivnosti i odgovornosti, te povećanja efikasnosti rada. U sklopu ovog procesa uspostavljen je Odbor šefova vodećih međunarodnih agencija pod predsjedavanjem Visokog predstavnika, kao glavno tijelo za koordinaciju aktivnosti međunarodne zajednice. Odbor se sastaje jednom sedmično u Sarajevu. Stalni članovi Odbora su OHR, EUFOR, NATO HQ Sarajevo, OSCE, EUPM, UNHCR i Evropska komisija. Međunarodne finansijske institucije kao što su Svjetska banka, MMF i UNDP su takođe redovni učesnici na sastancima Odbora⁵⁴⁶.

2. Resursi/struktura

Koje međunarodne institucije su aktivne u državi u borbi protiv korupcije (navedite ključne institucije)? Koja je priroda njihovog angažovanja?

U BiH trenutno djeluju slijedeće organizacije:

- OHR – Kancelarija Visokog predstavnika (Office of the High Representative)
- EUPM – Policijska misija Evropske Unije (European Union Police Mission)
- EUFOR – Snage EU u BiH (European Union Force in BiH)
- Agencije Ujedinjenih Nacija: UNDP (Development Program), FAO (Food and Agriculture Organization), UNESCO (Science and Culture, regionalni ured), UNHCR (High Commissioner for Refugees), UNODC (Office of Drugs and Crime), UNFPA (Population Fund), ILO (International Labour Organization)
- OSCE – Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (Organization for Security and Cooperation in Europe)
- NATO (kao sastavni dio EUFOR)
- IMF – Međunarodni monetarni fond (International Monetary Fund)
- WB – Svjetska banka (World Bank) uključujući i IFC, IDA i IBRD (članice Grupacije WB)
- USAID – Agencija za međunarodni razvoj SAD (United States Agency for International Development)

Međutim, specifikum BiH nalaže da se mnogo više pažnje obrati radu Kancelarije Visokog predstavnika, koja formalno nadgleda provedbu civilnih pitanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Mandat Visokog predstavnika preciziran je u Aneksu 10, u kojem se Visoki predstavnik proglašava konačnim autoritetom u zemlji za tumačenje sporazuma o implementaciji civilnog dijela mirovnog ugovora. Visokog predstavnika predlaže Upravni odbor PIC, a imenovanje potvrđuje Savjet bezbjednosti Ujedinjenih nacija, koje je odobrilo i Dejtonski mirovni sporazum kao i raspoređivanje međunarodnih trupa u BiH.

Članom II Aneksa 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma Visokom predstavniku se stavlja u zadatak da:

- Prati implementaciju Mirovnog sporazuma;
- Ostvaruje bliske kontakte sa stranama potpisnicama Sporazuma u cilju afirmacije punog poštovanja svih civilnih aspekata Sporazuma;
- Vršiti koordinaciju aktivnosti međunarodnih civilnih organizacija i agencija u BiH s ciljem osiguranja efikasne implementacije civilnih aspekata Mirovnog sporazuma. Visoki predstavnik će poštovati njihovu samostalnost u okviru njihovog djelokruga, te po potrebi davati opće smjernice u vezi sa uticajem njihovih aktivnosti na implementaciju Mirovnog sporazuma;
- Pomogne, kada to smatra neophodnim, u rješavanju svih poteškoća koje se jave u vezi sa implementacijom civilnog dijela Sporazuma;
- Učestvuje na sastancima organizacija donatora; i
- Podnosi periodične izvještaje o postignutom napretku Ujedinjenim Nacijama, Evropskoj Uniji, Sjedinjenim Državama, Ruskoj Federaciji i drugim zainteresiranim vladama, stranama i organizacijama.

Angažman OHR u političkom životu BiH se mijenjao i razvijao u skladu sa mandatom i težištem interesovanja shodno zahtjevima Savjeta za implementaciju mira. Visoki predstavnik je na početku mirovnog procesa predsjedavao određenim brojem zajedničkih tijela koja su okupljala predstavnike strana koje su učestvovala u ratu i osiguravale početne uslove za mirovni proces. Državne i entitetske institucije koje su predviđene Ustavom uspostavljene su nakon prvih postdejtonskih izbora u septembru 1996.g., ali trebalo je da prođe neko vrijeme prije nego što su one počele održavati redovne sastanke. Sada je jedan od ključnih zadataka OHR da osigura da te institucije funkcioniraju efikasno i odgovorno.

U oblasti ekonomije, faza obnove, koja je finansirana u okviru programa Svjetske banke i Evropske komisije u vrijednosti od 5,1 milijardi dolara, je velikim dijelom završena; sada je naglasak na revitalizaciji ekonomije putem reformi u cilju otvaranja novih radnih mjesta i stabilizacije bh. ekonomije. OHR takođe usmjerava aktivnosti na uspostavljanje vladavine prava, što je početna tačka i ključni uslov za napredak u svim drugim oblastima reforme.

Jedan od najvažnijih događaja u procesu implementacije mira bio je sastanak PIC u Bonu u decembru 1997.g. Razrađujući Aneks 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, PIC je zatražio od Visokog predstavnika da smijeni sa dužnosti javne zvaničnike koji krše zakonski preuzete obaveze i Dejtonski mirovni sporazum, te da, kada to smatra neophodnim, nametne ključne zakone ukoliko ih ne usvoje zakonodavna tijela BiH.

Ipak, princip kojim se OHR danas rukovodi u svom angažmanu je koncept odgovornosti lokalnih vlasti. Ovim konceptom se zvaničnici i građani pozivaju da preuzmu odgovornost za mirovni proces i probleme s kojima se suočava njihova zemlja.

U februaru 2002.g. Savjet za opšte poslove pri Evropskoj uniji je imenovalo Visokog predstavnika specijalnim predstavnikom Evropske unije (EUSR) u BiH. Visoki predstavnik/EUSR i dalje vrši nadzor

nad nizom aktivnosti u oblasti vladavine prava, uključujući i aktivnosti koje provodi Policijska misija Evropske unije (EUPM) kao nasljednica policije UN – Međunarodnih policijskih snaga (IPTF), te nekih drugih ranih mirovnih funkcija UNMBiH. U ovom kontekstu Visoki predstavnik/EUSR savjetuje generalnog sekretara/Visokog predstavnika Evropske unije i samu Komisiju.

Sadašnji Visoki predstavnik, Christian Schwartz-Schilling je peti Visoki predstavnik. Prvi Visoki predstavnik bio je Carl Bildt (decembar 1995. – juni 1997.g.), bivši premijer Švedske i specijalni pregovarač Evropske unije u pregovorima o okončanju rata u BiH. Njega je naslijedio Carlos Westendorp (juni 1997. – juli 1999.g.), bivši državni sekretar za evropske poslove i ministar vanjskih poslova Španije. Carlosa Westendorpa je naslijedio Wolfgang Petritsch (avgust 1999.g. – maj 2002.g.), bivši glavni pregovarač Evropske unije u mirovnim pregovorima o Kosovu u Rambouilletu. Wolfganga Petritscha je zamijenio Paddy Ashdown (27. maj 2002.g. – 31. januar 2006.g.) bivši lider Liberal-demokratske stranke Velike Britanije. OHR ima regionalne urede u Sarajevu (u zgradi glavnog ureda), Banjoj Luci, Mostaru i Tuzli i Ured supervizora u Distriktu Brčkom⁵⁴⁷.

Nakon završetka mandata Paddy Ashdowna i imenovanja Christiana Schwartz Schillinga za Visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH, očita je namjera PIC da ta institucija promijeni namjenu i da postane Stalni predstavnik EU u BiH. Iako je Schwartz Shilling formalno zadržao Bonska ovlaštenja, već je u nastupnom obraćanju istakao da namjerava biti partner domaćim vlastima, koje moraju preuzeti odgovornost za sudbinu države, a da će Bonska ovlaštenja čuvati kao korektiv za slučaj ozbiljnog i teškog kršenja ustavnog poretka⁵⁴⁸. Tokom izborne kampanje kroz septembar 2006.g., koju je obilježila izuzetno oštra nacionalistička retorika nekih nominalno građanskih stranaka, Visoki predstavnik ograničio se na upozorenja i prijetnje upotrebom Bonskih ovlaštenja, ali ih još, za jednogodišnjeg trajanja svog mandata, nije upotrijebio, čega se njegovi prethodnici vjerovatno ne bi libili. Prethodni Visoki predstavnici su vršili brojne smjene izabranih ili biranih zvaničnika na osnovu sumnje o korumpiranom djelovanju tih pojedinaca⁵⁴⁹.

Pored OHR, značajnu ulogu igraju i ostale međunarodne multilateralne organizacije, poput Policijske misije Evropske Unije, koja je zadužena za reformu policije u sklopu procesa stabilizacije i pridruživanja BiH Evropskoj Uniji. EUFOR ne naslijedio nadležnosti od SFOR, s ciljem nadgledanja provedbe vojnog dijela Dejtonskog sporazuma. Specijalizirane agencije UN bave se poslovima iz svojih redovnih djelatnosti. Misija OSCE dobila je svoj mandat Dejtonskim sporazumom, i on se ogleda u četiri oblasti: obrazovanja, demokratizacije, ljudskih prava i saradnje u oblasti sigurnosti. Najizraženija uloga OSCE bila je u organiziranju i nadgledanju izbora, a nakon donošenja izbornog zakona i formiranja Izborne komisije BiH ima funkciju uglavnom monitoringa u navedene četiri oblasti. NATO je zadužen za praćenje aktivnosti u vezi s uključivanjem BiH u Partnerstvo za Mir.

Najveći multilateralni donator je Evropska Unija, koja za cilj ima pomoći proces Stabilizacije i Pridruživanja, što prije svega čini: jačanjem međuentitetske saradnje; pomažući povratak izbjeglica i raseljenih lica, te međusobno pomirenje; uspostavljanjem funkcionalnih demokratskih, zasnovanih na

vladavini zakona i poštovanju ljudskih prava institucija; i postavljanjem temelja za održiv ekonomski razvoj i rast. Pet je oblasti u kojima pomaže razvoj BiH: demokratska stabilizacija, izgradnja administrativnih kapaciteta, ekonomski i društveni razvoj, pravda i pravosuđe, zaštita okoline i prirodnih izvora.

IMF i WB imaju ulogu savjetodavnih institucija, kao i praćenja ekonomskih reformi i fiskalne politike u zemlji. BiH još uvijek uživa status pozajmljivača najpovoljnijih sredstava Svjetske Banke (IDA), iako se uskoro očekuje tzv. promocija u viši razred razvijenih zemalja, čime će pozajmljivanje iz ovih izvora poskupjeti.

Od bilateralnih donatora, najveću pomoć pruža USAID putem svojih programa, djeluje u četiri pravca: ekonomskog restrukturiranja, razvoja multietničkog demokratskog društva, manjinskih povrataka te povezanim programima (socijalni, obrazovni, zaštita okoliša i sl.). Pored ovih vladinih organizacija, po veličini donacija za obnovu i rekonstrukciju BiH, kroz razne programe, prednjače Japan, Nizozemska, Norveška, Švedska SIDA, Kanadska CIDA, Švicarski SDC i dr.

Koji resursi su uključeni u aktivnosti međunarodnih institucija u borbi protiv korupcije u zemlji? U kom su obliku ti resursi? Koliki je budžet i broj osoblja u najvažnijim institucijama?

Osim posredno, kroz konzultantske projekte, međunarodne organizacije nemaju posebnih resursa za borbu protiv korupcije.

USAID djeluje kroz navedene četiri grupe programa pomoći od čega segment ekonomskog restrukturiranja posebno za cilj ima jačanje transparentnosti poslovanja finansijskog, kao i privatnog sektora, uključujući i korporativno upravljanje.

Niz donatora radi na promociji dobre uprave lokalnih razina vlasti (USAID, Open Society Fund, SDC (Swiss Development Cooperation), SEED/IFC itd. pri čemu se nastoje uspostaviti kapaciteti usluga prema građanima, te stvoriti predstavu među lokalnih čelnicima da moraju biti u službi svojih građana, a nikako obrnuto. Dio opština je obezbjedilo i sertifikate kvaliteta, o čemu više u poglavlju o lokalnoj i regionalnoj vlasti.

BiH prolazi kroz treću reformu pravosudnog sistema: prva je započela još u okviru mandata UNMIBH, nastavljena je formiranjem Visokog sudskog i tužilačkog savjeta, da bi nakon usvajanja novog Krivičnog zakona i Zakona o krivičnom postupku počela veća reorganizacija sudskog sistema, uz podršku više donatora.

Najveći donatori u oblasti slobode medija su i dalje USAID i Fond otvoreno društvo. Ostali donatori 'specijalizuju' pomažući konkretne stubove društvenog integriteta u njihovoj reformi, kao što npr. SIDA pomaže rad službe glavne revizije itd.

U kojoj mjeri međunarodne institucije koordiniraju svoj rad na borbi protiv korupcije?

DJELIMIČNO – Ovakve aktivnosti su veoma rijetke i svode se na povremenu koordinaciju među donatorima. Postojala je inicijativa britanskog DfID i švedske SIDA o harmonizaciji pomoći, čime bi se pomoglo transparentnoj raspodjeli pomoći. S druge strane, OHR je vršio određenu koordinaciju antikorupcijskih aktivnosti kroz bivšu ACCU, ali su te aktivnosti nastankom Jedinice za implementaciju vladavine prava bitno redukovane. Koordinaciju donatorskih inicijativa za ekonomske reforme i transparentnost poslovanja privatnog sektora nastavlja da vrši Misija Svjetske banke u BiH, iako je smanjenjem njihovih vlastitih izvora za ove namjene u posljednjih godinu-dvije dana, smanjena i koordinacijska uloga.

Opišite proces usvajanja budžeta kojim se rukovode?

Svaki donator se rukovodi vlastitim načinom odobravanja finansijskih sredstava, pri čemu bilateralni donatori interno odobravaju nacionalne budžete, u koje su uključeni programi podrške razvoja u inostranstvu (obično kroz specijalizovana ministarstva i vladine agencije) ili putem strategija pomoći zemlji (primjer Svjetske banke, te nekih fondacija. Većina donatora, kako bilateralnih, tako i multilateralnih, sačinjava srednjoročne planove, na osnovu čega pravi godišnje planove, oboje kojih usaglašavaju kako sa lokalnim partnerima (vlade i nevladin sektor), kao i sa ostalim donatorima kroz neki vid koordinacije ili saradnje. Raspodjela pomoći se obično vrši transparentno: putem tendera za tehničku pomoć – nabavka robe ili usluga, odnosno pozivima za dostavljanje projekata (najčešće za lokalne zajednice i nevladin sektor). Direktna budžetska pomoć bitno je smanjena u posljednjih godinu do dvije dana, a većina je dolazila kroz povoljna IDA sredstva Svjetske banke ili Stand-by aranžman s MMF. Donatori su za raspodjelu sredstava u BiH morali biti odgovorni svojim izvorima finansiranja, odnosno najčešće budžetima i tako i sami bivali predmetom redovnih (ili rjeđe vanrednih) revizijskih kontrola.

Imaju li na raspolaganju vanbudžetska sredstva?

DJELIMIČNO – Jedini slučajevi inostranih neregistriranih fondova koji su za krajnje ishodište imali BiH, bili su fondovi za finansiranje ratnih aktivnosti u 1990.-ima, kao i kasnije za terorističke ćelije u sastavu ili bliske Al-Qaidi, koje domaće i inostrane obavještajne agencije pomno istražuju, prate i po otkrivanju zatvaraju. Bilo je nekoliko primjera zloupotrebe donatorskih humanitarnih agencija u takve svrhe, kao što je Saudijski Visoki Komesarijat i sl. islamističke fondacije i finansijske institucije, što je na svjetlost dana dospjelo po događajima od 11. 09. 2001.g.

3. Odgovornost

Koji zakoni/pravila regulišu nadzor međunarodnih institucija koje djeluju u zemlji? Da li kvalitetno uređuju tu oblast?

Agencije Ujedinjenih Nacija ravnaju se po pravilima važećim za UN, propisanim od strane Sekretarijata u Njujorku, kao i posebnim standardima važećim samo za tu agenciju. Može se reći da su pravila uglavnom djelotvorna, mada je bilo i slučajeva zloupotreba kroz IPTF. O ozbiljnim kršenjima zakona i kodeksa ponašanja pisao je i Washington Post od 29. 05. 2001.g. na svojoj prvoj strani, kroz prisustvo mita, trgovinu dokumentima, neadekvatnom kadru izabranom za BiH itd⁵⁵⁰.

Nadzor USAID reguliran je zakonom SAD, baš kao i kod svih drugih bilateralnih donatora i transparentnost njihove pomoći BiH nije bila sporna, niti kritikovana od domaće vlasti ili javnosti. Institucije EU potpadaju pod pravila o nadzoru koja važe u EU i takođe nije bilo značajnijih zamjerki u njihovom radu, osim povremenih kritika na račun birokratizovanih i kompleksnih procedura, što je ponekad zadržavalo otpočinjanje ili zaključivanje projekata i sumiranje rezultata pomoći EU.

Koga, po zakonu, međunarodne organizacije moraju izvještavati? Da li u praksi odgovaraju za svoja djela?

Ne postoji zakon koji obavezuje međunarodne organizacije na podnošenje izvještaja vlastima u BiH. Obaveza izvještavanja regulirana je internim pravilima, i organizacije podnose izvještaje svom sjedištu. Međutim, gotovo sve institucije koje djeluju u BiH objavljuju svoje godišnje izvještaje i periodične analize efekata pomoći.

OHR podnosi redovne izvještaje PIC, koji nisu finansijske, već analitičke prirode i obrazlažu poteze i ulogu OHR u zemlji. Finansijski izvještaj OHR nije javna kategorija, pa čak nije niti poznato kome se on podnosi⁵⁵¹.

Postoje li ikakvi zahtjevi za nadzorom unutar zemlje? Da li se provode?

DA – Svakako postoji potreba za unutarnjim monitoringom, ali se on provodi s limitiranim uspjehom. U dva navrata zaključno sa 2005.g. je formirana parlamentarna komisija koja je trebala da podnese izvještaj Parlamentu o utrošku međunarodnih donacija, ali ista to nikad nije učinila. Takođe je izvršna vlast na nivou BiH (pri Ministarstvu za spoljnu trgovinu i ekonomske odnose) i Entiteta (RS Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom, tj. današnje Ministarstvo za ekonomske odnose i koordinaciju, kao i FBiH Ministarstvo bez portfelja, a kasnije Ministar razvoja, poduzetništva i obrta) pokušala oformiti Jedinice za koordinaciju međunarodne pomoći, što je donekle uspjelo samo u RS, te je nedostajala saradnja na razini čitave države.

Tek u posljednjih tri godine jačaju napori Savjeta ministara da putem srednjoročne strategije razvoja – produkta procesa strategije smanjenja siromaštva (PRSP), oformi Jedinicu za ekonomsko planiranje i implementaciju PRSP BiH (EPPU), koja raditi u sklopu kabineta predsjedavajućeg Savjeta ministara BiH.

EPPU se sastoji od dva ureda: Ureda za monitoring i implementaciju PRSP BiH (PIMU) i Ureda za ekonomsko planiranje i istraživanje (EPRU), čiji zajednički cilj je uspješna implementacija PRSP i ekonomski razvoj BiH. Na osnovu člana 28. Zakona o Savjetu ministara, te zaključka sa 51. sjednice od 29. 04. 2004.g., predsjedavajući Savjeta ministara je donio odluku o osnivanju EPPU.

Glavni zadaci Jedinice su:

- koordiniranje izrade socio-ekonomskih studija, posebno onih koje su potrebne radi ubrzanja procesa integracije BiH u EU;
- koordiniranje i monitoring implementacije PRSP;
- koordiniranje izrade makroekonomskih analiza i projekcija na nivou BiH;
- praćenje realizacije indikatora naznačenih u PRSP;
- analiziranje kratkoročnih i srednjoročnih ekonomskih trendova u BiH, izvještavanje Savjeta ministara BiH i entitetskih vlada o njima;
- analiziranje siromaštva u BiH, te predlaganje mjera za njegovo smanjenje;
- pripremanje godišnjeg ekonomskog izvještaja za BiH;
- koordiniranje tehničke pomoći za BiH;
- saradnja sa civilnim društvom kod izrade ekonomskih istraživanja i implementacije PRSP;
- izvještavanje javnosti o rezultatima ekonomskih istraživanja i implementaciji PRSP;

kao i drugi poslovi i zadaci koje odredi Savjet ministara.

Uzimajući u obzir visok prioritet svih vlada u vezi sa integracijom zemlje u EU, Jedinica usko saraduje sa Direkcijom za evropske integracije. Kako bi se unaprijedila koordinacija u implementaciji PRSP ojačani su kabineti entitetskih premijera i entitetska ministarstva finansija, u nastavku aktivnosti na revidiranju srednjoročnih okvira rashoda, i povezivanju prioriteta PRSP sa budžetskim ciklusima⁵⁵². EPPU nije nikada zaživio kao fokalno mjesto srednjoročnog planiranja i monitoringa, a PRSP je, dijelom i zbog svog nedorađenog koncepta, ostao više listom želja i segmenata koji traže aktivnost organa vlasti, ali ih ne obavezuje na iste.

U svakom slučaju, primaoci ino pomoći unose donacije u redovan budžet pod stavkom međunarodnih grantova, a čije se trošenje kontroliše redovnim mehanizmima budžetske kontrole (uključujući i službu glavne revizije).

Da li postoji obaveza konsultacija sa građanima u radu ovih institucija? Da li se ove konsultacije obavljaju u praksi?

NE – Ne postoji obaveza konsultiranja javnosti. Međutim u praksi svaka od međunarodnih institucija pokušava sondirati potrebe prije izrađivanja srednjoročnog plana pomoći. Klasičan primjer kvalitetnih i širokih konsultacija je izrada Strategije pomoći zemlji koje redovno provodi Svjetska banka.

Ima li javnost zakonsku mogućnost da utiče na odluke o raspoređivanju međunarodnih aktera, posebno u vezi sa njihovim antikorupcijskim angažmanom? Kakva je praksa?

NE – Javnost nema neposrednog upliva u izbore/alokacije međunarodnih aktera. Posredno, upliv je moguć kroz uticaj javnog mnjenja i nevladinih organizacija. Primjer takvih dešavanja su i aktivnosti dijela domaće javnosti vezanih za specijalnu reviziju koju je OHR preduzeo u Hercegovačkoj banci u proljeće 2001.g., kada je domaća javnost burno odreagovala na vojni upad NATO snaga u banku. Iako nemiri iz tog perioda predstavljaju ekstremnu situaciju i nisu uticali na samu istragu ili budući izbor predstavnika za specijalnu reviziju OHR, ta i slične situacije stavljaju do znanja da građani svojom voljom (ili politički manipulirani od strane nacionalnih rukovodstava) žele neki oblik konsultacija sa međunarodnom zajednicom.

4. Mehanizmi integriteta

Postoje li kodeksi ponašanja za osoblje međunarodnih institucija koje djeluju u zemlji? Da li su oni utvrđeni isključivo od strane međunarodne institucije ili dijelom i uz učešće zemlje prijema?

DA – Svaka međunarodna organizacija propisuje pravila ponašanja za osoblje koje zapošljava, kako međunarodno, tako i lokalno. Pravila su ustanovljena isključivo od međunarodne institucije, bez mogućnosti upliva od strane zemlje prijema. Prava i obaveze međunarodne organizacije u zemlji prijema reguliraju se ugovorom (Memorandum of Understanding, MOU), u kojem se utvrđuje izuzeće organizacije i njenog međunarodnog osoblja od nadležnosti domaćih sudova (diplomatski imunitet). Ovaj imunitet, shodno odredbama Bečke konvencije o diplomatskim odnosima, ne primjenjuje se na lokalno osoblje. U ugovorima, međutim, postoji tipska odredba da je međunarodna organizacija „dužna poštovati zakone i propise koji su na snazi u zemlji prijema“.

Interna pravila i kodeksi ponašanja međunarodnih organizacija utemeljeni su u sjedištu organizacija i primjenjuju se u misijama i bh. predstavništvima po automatizmu, bez uticaja zemlje prijema.

Postoje li pravila o sukobu interesa? Da li su efikasna?

DA – Postoje, u sklopu internih pravila međunarodne organizacije, i uglavnom su djelotvorna, i kad je u pitanju međunarodno i lokalno osoblje. Npr. u ugovorima o angažmanu konsultanata za programe USAID, ali i nekih drugih bilateralnih donatora, stoji da se konsultanti bez odobrenja USAID ne mogu

baviti drugim paralelnim i srodnim djelatnostima koje ostvaruju finansijsku dobit, da ne mogu biti politički angažovani i sl.

Postoje li pravila o primanju poklona i pružanju usluga? Da li su efikasna?

Zavisno od organizacije. Uglavnom postoje, i uglavnom se ne primjenjuju striktno. Npr. internim pravilima propisano je da uposleni u međunarodnim organizacijama dobijaju naknade za troškove putovanja i smještaja, te da o putovanjima podnose izvještaj. Pravila o zabrani primanja darova u vrijednosti većoj od 100 US\$ postoje u većini organizacija i njihovu provedbu kontroliše interna revizija.

Postoje li ograničenja kod zapošljavanja po isteku funkcije? Da li se poštuju?

DA – Većina organizacija zabranjuje rad u srodnim aktivnostima svojim konsultantima u određenom periodu po prestanku radnog/konsultantskog odnosa. Takođe postoji obaveza po prestanku rada u međunarodnoj organizaciji koja se odnosi na čuvanje poslovne tajne, tj. zabranu korištenja poslovnih informacija pribavljenih u toku rada u organizaciji. Isto tako, autorska prava (Copyright) na publikacije sačinjene ili objavljene u toku zaposlenja pripadaju organizaciji, mada je autoru dopušteno da ih citira.

5. Transparentnost

Kojim propisima o objelodanjivanju podataka se rukovode međunarodne institucije u zemlji prijema?

Uglavnom međunarodni računovodstveni standardi i interna pravila tih institucija.

Da li se budžet institucije mora objaviti i učiniti dostupnim u sjedištu i u zemlji prijema? Da li se to čini? U kojoj formi?

U sjedištu da, a u zemlji prijema ne. Većina međunarodnih organizacija, pri svojim misijama u BiH je kroz godine stog prisustva u BiH pojačala vlastitu transparentnost i imaju budžet za tekuću i prethodne godine objavljen na svojoj web stranici. Organizacije afilirane pri UN objavljuju svoj budžet u sklopu ukupnog budžeta UN (ACABQ), i na centralnoj web stranici organizacije. Formalno gledano, zemlja prijema ne mora imati uvida ili upliva u način trošenja sredstava međunarodne organizacije, iako se takve konsultacije praktikuju, kako je gore i navedeno, a predstavnici domaćih institucija uglavnom su prisutni kod otvaranja tendera za nabavku robe ili usluga po donatorskim projektima.

Moraju li se objavljivati procedure i kriteriji za donošenje odluka (npr. za grantove i kredite)? Da li je ovo slučaj u praksi?

DA – U slučajevima javnih nabavki i prikupljanja ponuda putem tendera da, jer ovo spada u interna pravila organizacije, koja opet podliježu međunarodnim računovodstvenim standardima. Odluke o dodjeli grantova i kredita obično se ne objavljuju u sredstvima javnog informiranja, već na internet stranicama organizacije i neposrednim obavještavanjem svih subjekata koji su konkurisali.

Koliko je rad međunarodnih tijela dostupan javnosti? U kojoj formi su njihove publikacije? Na kom su jeziku?

Veoma malo. Sva komunikacija uglavnom ide kroz kabinete portparola organizacija (što posebno važi za najprisutnije OHR i EUPM/SFOR). Za lokalno osoblje vrijedi embargo na davanje informacija iz organizacija u kojima su zaposleni, pod prijetnjom otkaza. Informacije za javnost uglavnom se plasiraju putem web stranica. Postoji izbor jezika na kojima su informacije dostupne.

Navedena praksa ne korespondira značaju uloge nekih od organizacija, posebno kao što je OHR, o kojoj javnost ustvari zna relativno malo. Mehanizmi donošenja odluka, izrade analiza, zaključaka, preporuka i sl., te pripreme za nametanje ustavnih, zakonskih i institucionalnih rješenja, te smjena zvaničnika, uglavnom su veoma dobro prikrivane interne tajne i procedure, o kojima javnost saznaje tek po objavljivanju zvaničnih saopštenja.

6. Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Postoje li odredbe o ukazivanju na nezakonito ponašanje od strane međunarodnih institucija? Da li se koriste?

Osim službe interne kontrole, ne postoje. Organi gonjenja zemlje prijema mogu samo obavijestiti rukovodioca međunarodne organizacije o uočenim zloupotrebama u kojima sudjeluje organizacija ili pojedinac u njoj zaposlen. Domaći sudovi i tužilaštva u ovakvim situacijama nisu nadležni, što je u nekoliko navrata do 2002.g. dovelo i organizacije i domaće vlasti u veoma komplikovane situacije. Interno ukazivanje na zloupotrebe je regulisano kodeksima ponašanja i uglavnom je predviđeno u većini međunarodnih organizacija.

Ono što ostaje velikim problemom su odluke Visokog predstavnika o smjenama zvaničnika ili promjenama ustava, zakona itd., pri čemu ne postoje žalbeni mehanizmi u zemlji, koji takvu odluku mogu promijeniti ili na bilo koji način revidirati.

Smjena 59 izabranih i imenovanih zvaničnika u RS od strane Visokog predstavnika 30. 06. 2004.g. potkopala je demokratske institucije kao i same slobodne izbore, odnosno volju građana. Neprihvatljiva je činjenica da smijenjenim zvaničnicima nije dato pravo da odgovore na optužbe Visokog predstavnika koje su prezentovane u kratkom službenom saopštenju za javnost kojim je obznanjena njihova smjena.

Ovakvim pristupom su smijenjenim ličnostima uskraćena osnovna ljudska prava na odbranu od optužbi prije izricanja bilo kakvih kaznenih mjera.

Štaviše, javnost nije imala relevantne informacije, koje bi im suđenje za krivična djela pružilo. Nisu postojale detaljne informacije koje bi građanima BiH ukazale na direktnu odgovornost i punu krivicu smijenjenih ličnosti. Pred sam kraj svog mandata, gospodin Ashdown je „pomilovao“ nekolicinu smijenjenih i vratio ih u javni život – tiho i bez objašnjenja, kao kad ih je i smijenio. Jednako tako ne postoje ni javno dostupni indikatori koji bi ukazali na to kada se smijenjenog političara može ponovo postaviti na njegov prethodni položaj, što nikad nije sprečavalo Ashdowna da smjenjuje i ponovo postavlja odabrane političare⁵⁵³.

Da li je osoblje međunarodnih organizacija bilo pod istragom ili krivično gonjeno za krivična djela korupcije u posljednjih pet godina?

Bilo je internih istraga koje su rezultirale raskidom ugovora sa dotičnim pojedincem i njegovim vraćanjem u zemlju porijekla. Korupcija je bila uočavana u sektoru javnih nabavki, jer je tu bio najčešći direktan kontakt sa lokalnim privrednim subjektima, ili kod zloupotrebe ovlaštenja međunarodnih misija radi pribavljanja vlastitih koristi, o čemu je između ostalog pisao i TI BiH u svom izvještaju „Ni međunarodna zajednica nije imuna na korupcionu kugu“⁵⁵⁴. Bilo je uočena zloupotreba u primjeni kriterija za dodjelu sredstava za obnovu porušenih kuća, kredita za povratnike i sl., ali su u aferama uglavnom sudjelovali domaći zvaničnici zloupotrebljavajući sredstva stranih donacija.

Da li je bilo postupaka krivičnog gonjenja zbog korupcije u zemlji prijema, na osnovu odredaba međunarodnog prava? Da li su međunarodne organizacije doprinjele ovakvim naporima?

Do sada nije bilo postupaka po osnovu odredbi međunarodnog prava, jer UNCAC još nije stupila na snagu. Koliko je poznato, u svim dosadašnjim Memorandumima o razumijevanju sa međunarodnim organizacijama stoje odredbe o imunitetu od gonjenja, te bi za slučajeve uočene korupcije trebalo napraviti izuzeće od imuniteta kako bi odredbe bilo domaćih, bilo međunarodnih propisa, bile primjenjive. Takođe, nije zabilježeno značajnije podmićivanje stranih privrednih subjekata, van lobističkih aktivnosti, bilo prema domaćim vlastima, bilo prema međunarodnim organizacijama, uključujući i Visokog predstavnika (npr. Buldožer inicijativa, pomenuta u poglavlju o privatnom sektoru).

Koliko uspješno su se međunarodne institucije bavile korupcijom kao internim problemom? A kao eksternim?

Najmanje uspjeha imala je Misija UN (UNMIBH, zatvorena 2003.g.), koja je najduže i bila aktivna u BiH i imala najviše osoblja, iz velikog broja zemalja i iz svih krajeva svijeta. Čini se da je najuspješnija u suzbijanju korupcije bile međunarodne finansijske institucije (WB i IMF) sa svojim misijama u BiH, budući da je borba protiv korupcije spadala u okrilje njihovog mandata, te su provodili sistematsku

dijagnostiku, savjetovali vlasti u suzbijanju korupcije, a nisu zabilježeni slučajevi pronevjera ili korumpiranog ponašanja njihovog osoblja.

7. Odnosi sa drugim stubovima

U kojoj mjeri su međunarodne institucije ključni dio NIS države?

S obzirom na to da je tzv. međunarodna zajednica još uvijek u velikoj mjeri nosilac suvereniteta u BiH, a da zajedno sa suverenitetom ne nosi i punu odgovornost za procese u zemlji, međunarodne organizacije su i dalje izuzetno značajan, iako ne i ključni dio sistema nacionalnog integriteta.⁵⁵⁵

Sa kojim ostalim stubovima najviše saraduju? Na koje se oslanjaju, formalno i u praksi? Sa kojim drugim stubovima bi trebalo intenzivnije da saraduju?

Do sada je ovaj stub bio višestruko povezan sa svim drugim stubovima, mada se može ocijeniti da je najviše bio povezan sa stubom zakonodavstva. Razlog za to je, s jedne strane, ležao u nemogućnosti parlamenta da brzo i efikasno donosi zakone potrebne za uključivanje BiH u euroatlantske integracije i prilagođavanje evropskim standardima, a s druge strane potreba da se promijeni veliki broj zakona iz ranijeg društveno-političkog sistema, ili donesu potpuno novi zakoni kakvih prije nije bilo u SR BiH (npr. Zakon o trgovini vrijednosnim papirima, o berzi, o Komisiji za vrijednosne papire i sl). Tako je u posljednje četiri godine OHR nametnuo 46 zakona, uključujući i Zakon o državnoj službi, Krivični zakon i dr., a pravni odjel OHR aktivno je sudjelovao u izradi nacrtu većine kapitalnih zakona u državi. Bilo je slučajeva kada je OHR ukidao važeće zakone zbog uočenih zloupotreba (Zakon o pomilovanjima). Prvi izborni zakon praktično je djelo OSCE i njegovog tadašnjeg šefa Roberta Berrya. Ukoliko reforma parlamenata i vlada bude uspješna i on se osposobi za brže i efikasnije obavljanje zakonodavne funkcije, težište saradnje će se pomjerati ka stubovima integriteta poput civilnog društva, medija i poslovnog sektora.

Međutim, uspješnom reformom međunarodna zajednica smatraće tek korjenitu reviziju postojećeg sistema vlasti u BiH, kojeg drži za izuzetnog kompleksnog i skupog, a koja nikako neće biti okončana u skorije vrijeme. Slična je situacija i sa procesom reforme policijskih snaga, sudstva, privatizacije državnog kapitala itd, pa tako međunarodna zajednica ostaje izuzetno bitnim učesnikom reformi većine stubova nacionalnog integriteta. Okončanje ovih reformi, zajedno sa rješavanjem konačnog statusa Kosova, odrediće dužinu i intenzitet ostanka OHR⁵⁵⁶ i drugih ključnih međunarodnih aktera u BiH, obzirom na intenzivne političke signale iz RS, da je u slučaju po njih nepovoljnog ishoda moguć svaki scenario, pa i referendum za otcjepljenje od BiH.

U kojoj mjeri se rad međunarodnih institucija odvija uz podršku vlade zemlje prijema?

Često podrške odlukama međunarodne zajednice među domaćim vlastima nema, a da takvo ponašanje ima tek ograničenu međunarodnu podršku pokazuju nalazi Venecijanske komisije koja je između ostalog zabrinuta i zbog uloge Visokog predstavnika te nepostojanja institucije kojoj bi se ličnosti koje je on optužio mogle žaliti, što predstavlja zakonodavnu prazninu sličnu onoj koja postoji u Guantanamu. „Kao stvar principa, ne izgleda prihvatljivo da odluke koje se direktno tiču prava pojedinaca, a koje donosi jedno političko tijelo, nisu predmet pravične rasprave, ili barem minimalnog zakonskog procesa i analize pred nezavisnim sudom“⁵⁵⁷.

Međutim, da li je bh. pravosuđe, naročito na entitetskom nivou, sposobno da procesuirat takve pojedince na profesionalan, nezavisan i pravičan način je drugo pitanje – i to upravo ono koje korespondira sa pitanjem koliko će još dugo Visoki predstavnik upravljati zemljom. Zaključak Venecijanske komisije je da takva situacija ne može trajati vječno i da će uskoro doći dan kada će domaće pravosuđe preuzeti odgovornosti od Visokog predstavnika⁵⁵⁸. Prilično je bizarno to što je gospodin Ashdown, uprkos značajnoj kontroli koju Visoki predstavnik ima nad pravosuđem u BiH, više volio da samostalno optužuje pomenute pojedince nego da za to upotrijebi pravosuđe. Međutim, bez obzira da li se to sviđalo ili ne Ashdownu ili, što je još važnije, Schwartz-Schillingu, takva situacija nije prihvatljiva za Venecijansku komisiju, koja preporučuje uspostavu jednog nezavisnog, po mogućnosti međunarodnog tijela koje bi vršilo reviziju odluka Visokog predstavnika⁵⁵⁹. Takvo tijelo do danas još uvijek nije uspostavljeno, mada bi to predstavljalo veoma mudar i transparentan potez dobre volje od strane Schwartz-Schillinga kojim bi pokazao da će se njegova vladavina razlikovati od one koju su praktikovali njegovi prethodnici.

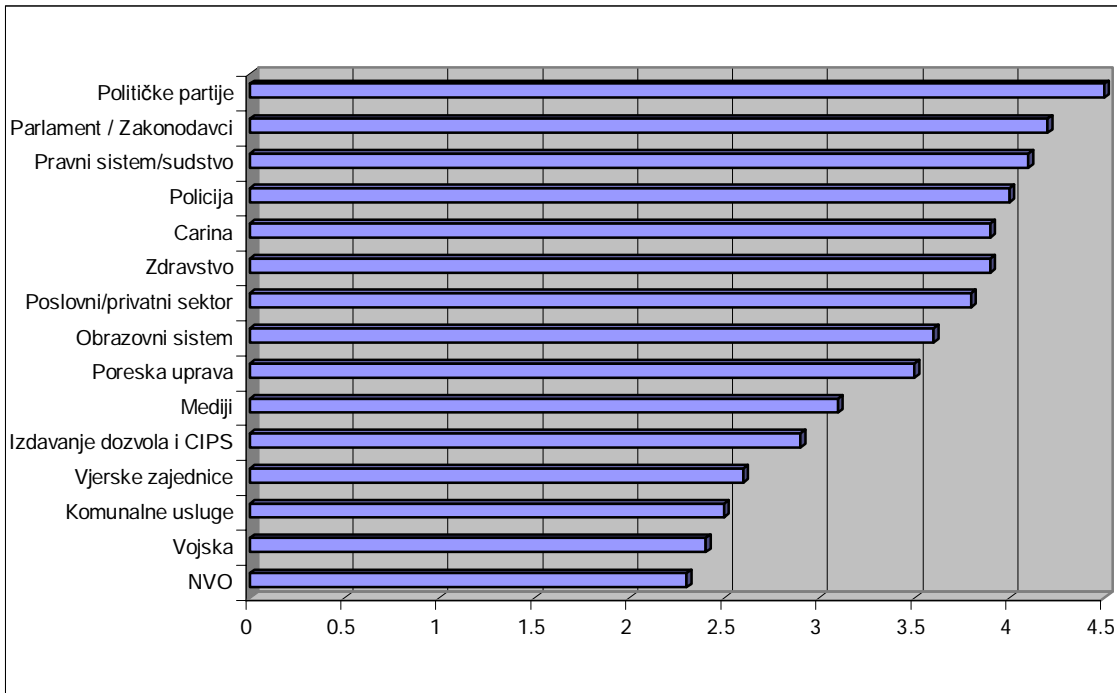
Odnos vlade zemlje prijema prema međunarodnim institucijama može se u najvećoj mjeri ocijeniti kao podređen, s obzirom da je do sada opstanak pojedinih političara na vlasti direktno zavisio i od percepcije tzv. „međunarodne zajednice“. Da međunarodne organizacije uživaju status nedodirljivog, svjedoči i podatak da su djelatnici međunarodnih organizacija, od potpisivanja Dejtonskog sporazuma do danas, skrivili nekoliko hiljada prometnih nesreća u kojima je poginulo preko 200 ljudi i najmanje još toliko ostalo sa trajnim posljedicama, a da u zemlji prijema za to nikad niko nije odgovarao⁵⁶⁰. Bilo je slučajeva da su protiv pojedinaca unutar međunarodnih organizacija vođene istrage i za tako ozbiljna kaznena djela kao što je trgovina ljudima ili organizirana prostitucija, ali se sve svodilo na raskid ugovora i vraćanje tih pojedinaca u zemlju porijekla⁵⁶¹. Slična je situacija i u odnosu sa medijima, gdje strani finansijeri pojedinih kuća uživaju velik medijski prostor i afirmativne napise, o čemu je više rečeno u poglavlju o medijima.

Ipak, pored sve kritike koje zaslužuju međunarodne institucije u BiH, važno je napomenuti značaj pri uspostavljanju i provođenju reformi, u kojoj su igrale ključnu ulogu. Uređenje bankarskog, finansijskog i poreskog sektora, te nekih od stubova kao što su služba glavne revizije, mogu svoj relativan uspjeh zahvaliti ponajviše tehničkoj pomoći pruženoj od donatora. Kvalitet zakonskih rješenja, ponekad je bio upravo produktom pritisaka OHR ili drugih institucija na organe vlasti. Donatori i diplomatsko-konzularna predstavništva će integritet takvih zakona i institucija morati nastaviti da štite bilateralno, ili kroz instituciju Specijalnog predstavnika EU za BiH, koji svi zajedno neće biti ni blizu moći OHR u vrijeme Wolfganga Petritscha ili Paddyja Ashdowna.

Evaluacija NIS

Generalno gledano, javni sektor je masivan, neefikasan, nedovoljno profesionalizovan, a sa svim tim dolazi i korupcija, te nedostatak usmjerenja ka pružanju usluga i ka principima slobodnog tržišta. Korijen toga je djelimično u starim navikama koje se sporo mijenjaju i koje je izvjestan broj kadrova naslijedio iz prethodnog sistema, ali u mnogo većoj mjeri razlog tome je poremećeni sistem vrijednosti koji se širi odozgo prema dolje, a u kojem korumpirane elite postavljaju drugačije standarde rada. To potvrđuju i građani BiH, koji jako malo vjeruju političarima.

Globalni barometar korupcije Transparency International-a za 2005.g. obuhvatio je 69 zemalja, uključujući i BiH u istraživanje javnog mnjenja sprovedenog na ukupno 55.000 ispitanika. Barometar nastoji da objasni kako i na koje načine korupcija utiče na živote običnih ljudi, ukazujući na oblike i obim korupcije iz perspektive građana širom svijeta. Barometar pita ljude koji su sektori društva po njihovom mišljenju najviše ogrezli u korupciju, koje su sfere života najviše pogođene korupcijom, da li se korupcija smanjila ili povećala u odnosu na prethodni period i koja je vjerovatnoća njene prevalencije u budućnosti.



Globalni barometar korupcije – BiH 2005.g. – ko je najkorumpiraniji?

Političke stranke su označene kao najkorumpiranije u BiH, dok preko 70% ispitanika smatra da je korupcija štetna po politički život BiH. Pored toga, istraživanje potvrđuje apatiju i pesimizam građana pošto 40% njih očekuje da će se korupcija povećati u izvjesnoj mjeri. Preko polovine bh. javnosti bila je svjedokom negativnih efekata korupcije na poslovno okruženje i strepe od posljedica korupcije na domaća i inostrana direktna ulaganja, kao i na daljnji privredni rast.

Kao ključni nalazi prilikom analize stubova integriteta BiH ispostavili su se:

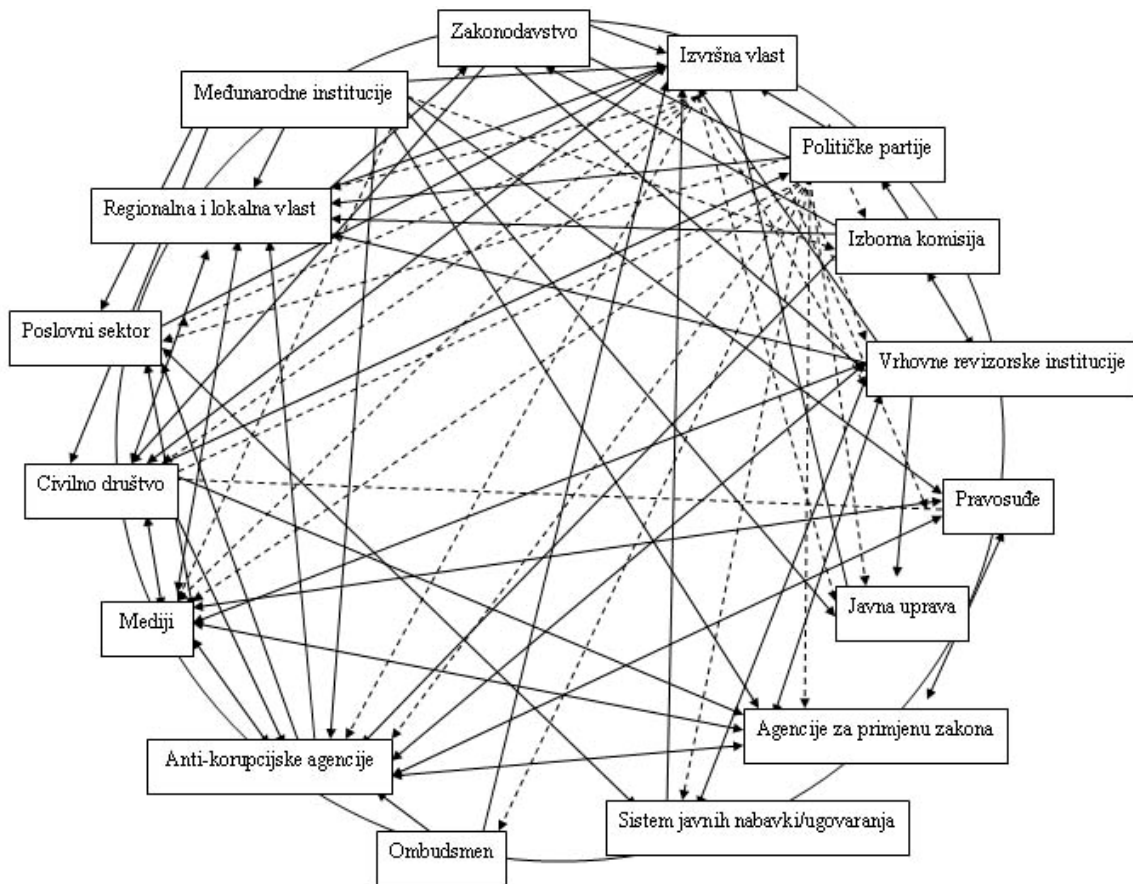
- a) prekomjerna birokratija uslovljena konceptom 'ravnomojnerne zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda' u izgradnji institucija i zapošljavanju kadra, što povećava javnu potrošnju, vladine rashode, fiskalni teret, spoljni dug, dok istovremeno predstavlja prepreku transparentnosti, odgovornosti i, konačno, zakonitosti i privrednom rastu.
- b) preklapajući i složen zakonodavni i regulatorni okvir: dejtonski ustav stvorio je nekoliko nivoa zakonodavnog i regulatornog okvira koji se često preklapaju između sebe, sadrže kontradiktorne odredbe i stvaraju zbunjujuću količinu propisa, naknada, poreza i standarda. Kritična preklapanja i najgore stanje korupcije primijećeno je na kantonalnom nivou, koji je najsloženiji i najmanje transparentan i okrenut pružanju usluga, ali zadržava jako veliki broj nadležnosti.
- c) slabe strukture i mehanizmi za sprovođenje zakona: pravni/pravosudni sistem BiH ne pruža mogućnosti za brzo rješavanje sporova. Agencije za sprovođenje zakona su pretjerano ispolitizovane i često odgovaraju nezvaničnim strukturama vlasti umjesto ustavnim strukturama. Mehanizmi interne kontrole (revizije, supervizije itd.) se rijetko sprovode, a i kada se sprovode to je obično pod velikim pritiskom političkih elita kada to odgovara njihovim političkim potrebama.
- d) administrativne procedure uključujući propise koji se odnose na poslovni sektor: prilike za traženje ekstra profita i iznuđivanje mita su brojne, a time se povećavaju troškovi života, siromaštvo i troškovi poslovanja. Tenderi za javne nabavke su naročito rijetko otvoreni i transparentni. Iako su u oblasti javnih nabavki usvojeni zakoni koji su usklađeni sa standardima EU, oni se ne sprovode adekvatno u praksi. Određene institucije su podignute na državni nivo (Ombudsmen, izdavanje nekih tehničkih dozvola itd.) što povećava troškove pristupa ovim institucijama i čini takve institucije manje pristupačnima građanima/poslodavcima.
- e) poguban manjak saradnje između različitih stubova/institucija, ne samo na različitim nivoima vlasti, nego i unutar jednog nivoa vlasti. To naročito zabrinjava u slučaju trougla pravosuđe-tužilaštvo-policija, kao i u slučaju saradnje drugih državnih službi sa pravosuđem, gdje su linije političke odgovornosti i dalje mnogo jače od onih koje su propisane ustavom odnosno zakonom. To ima za posljedicu slab mehanizam sankcionisanja i spore sudove koji su zatrpani slučajevima, što sve zajedno ima negativne efekte na sprečavanje korupcije i kriminala.
- f) sve manja uloga međunarodne zajednice/OHR, koja domaćim institucijama pruža mnogo veći osjećaj 'vlasništva', mnogo jaču odgovornost prema biračkom tijelu i mnogo jasniju sliku o zadacima institucija i zakonskom načinu rada (modus operandi) čitavog sistema nacionalnog integriteta. To, s jedne strane, predstavlja dobru priliku, dok s druge strane i dalje postoji

zabrinutost o tome kako da se ojača vladavina prava s obzirom na fenomen 'zarobljene države' koji preovlađuje u domaćim institucijama.

Sve su ovo prepreke za veći angažman i učešće građana, što svi nivoi vlasti uvelike zloupotrebljavaju. Tome u prilog govori i pad interesovanja za izbore, sa najnižom zabilježenom izlaznošću u jugoistočnoj Evropi koja se na posljednjim lokalnim i opštim izborima kretala oko 50%. Kako bi zadržali po njih veoma povoljan status quo, vodeći političari uspješno pokušavaju da prebace pažnju građana sa pitanja neophodnih reformi na međuetničke razlike, što može veoma lako izazvati verbalne, a nažalost i fizičke sukobe. Upravo to je u posljednjih 15 godina bio najuspješniji recept za monopolizaciju javnih politika i prihoda, kao i za zarobljavanje privrede, dok je građanima ostavljeni da brinu o navodnim pitanjima etničke ugroženosti.

Međunarodna zajednica se transformiše iz svoje najangažovanije uloge bilo gdje u Evropi u ovom vijeku u ulogu posmatrača i partnera. Od NIS BiH 2004, kada je svaki stub bilježio direktno upravljanje i superviziju vaninstitucionalne međunarodne zajednice, a naročito OHR, BiH je sazrela u državu koja može samostalno vladati uz savjetodavnu pomoć međunarodnih organizacija. Izvjesni politički pritisci će i dalje ostati prisutni kroz bilateralne diplomatske misije, pri čemu ambasade pojedinih zemalja članica Savjeta za implementaciju mira zadržavaju snažnu ulogu u formiranju političkog pejzaža i reformskih prioriteta. Ovakav pomak je svakako bio dugoročni cilj međunarodne zajednice i rezultat implementacije njezine izlazne strategije, na koju su pozivali mnogi nezavisni izvori kako unutar same BiH tako i van nje. Međutim, u međuvremenu ne bi smjelo doći do pravnog vakuuma, u kojem se još uvijek jake elite nadaju prigrabiti za sebe što je više moguće, veseleći se na odlasku velikog međunarodnog aparata iz zemlje. Prije nego što se ta konačna tranzicija desi, mnogo važnije od bilo kog drugog aspekta reformi jeste da agencije za sprovođenje zakona dokažu da su sposobne da procesuiraju i najzahtjevnije pravne i političke slučajeve kao i da pravosuđe pošalje snažnu poruku da se zločin ne isplati i da će biti kažnjen blagovremeno i na odgovarajući način.

Grafikon koji slijedi opisuje odnose između stubova NIS kakvi bi oni trebalo da budu (puna linija) i odnose koji trenutno postoje, a koje treba ukinuti (isprekidana linija). U nekim slučajevima, strelica ide u oba smjera što ukazuje na međusobnu saradnju, a u slučajevima kada strelica ide u jednom smjeru, to pretpostavlja podršku koju ta institucija treba da pruži odgovarajućoj instituciji-korisniku. Koliko god da je zamršen i komplikovan, ovaj grafikon prikazuje svu složenost i intenzitet saradnje između svih stubova kao i potrebu usvajanja holističkog pristupa koji je opisan i u ovom i u završnom poglavlju publikacije.



Nažalost, mnogo se energije kako preostale međunarodne zajednice tako i domaćih institucija troši na rješavanje pitanja od drugorazrednog značaja, što ide na ruku nacionalističkim programima i dovodi zemlju i reformska nastojanja u ćorsokak. Veoma dobar primjer za to je reforma policije koja je zaustavljena upravo u vrijeme pisanja ovog teksta zbog toga što se pregovaračke strane nisu mogle složiti oko teritorijalnih nadležnosti i podjela. Svako iscrtavanje mapa na Balkanu je uvijek neminovno vodilo u sukobe, pa je takav slučaj i sad sa policijskom reformom, koja je prepuštena malobrojnoj konsultativnoj radnoj grupi sastavljenoj od predstavnika političkih stranaka. Vođe stranaka su brzo shvatile korist

ovakvog mamac bačenog svojoj etničkoj publici, te tako depolitizacija, profesionalizacija i stvarne reforme policije pate od nepredvidivih odlaganja i imaju negativne posljedice na proces pristupanja EU i na uvođenje vladavine prava.

Još dva jednako značajna pitanja ostaju neriješena pošto su veoma osjetljiva u političkom smislu te tako sprečavaju napredak i daljnji rast i razvoj. Od presudne je važnosti pitanje nivoa vlasti u BiH. Od samog dejtonskog ustava, nacionalni prioriteti su se učvrstili kao najbitniji. Bošnjaci doživljavaju centralni državni nivo kao svoj dugoročni interes, u nadi da će centralizovati vlast i postepeno od svih drugih struktura vlasti preuzeti kontrolu nad odlučivanjem. Srbi smatraju da je nivo Entiteta od kritičnog značaja za izgradnju države, nadajući se da će zadržati što je više ovlaštenja u RS kako bi mogli dominirati svim njezinim institucijama. Hrvati se pak drže kantona gdje u nekim slučajevima imaju apsolutnu većinu i kreiraju etnički obojenu politiku na tom nivou. Stoga nijedna strana ne želi da prepusti kontrolu nad onim što doživljavaju kao 'svoj' nivo, ili nad institucijama koje opisuju kao sredstvo za očuvanje ili čak puk opstanak svoje etničke grupe. Otvaranje ovakvih pitanja još uvijek predstavlja svetogrđe u BiH i to iz dva razloga: prvo, ovakva pitanja su previše osjetljiva, a pokretanje konkretnih ustavnih reformi je opasno iz gore navedenih razloga; i drugo, niko nema održivo rješenje.

Sličan je slučaj sa popisom stanovništva koji u BiH nije sproveden još od 1991.g., tako da institucije ne raspolažu realnim i zvaničnim statističkim podacima. Sprovedenje popisa stanovništva se doživljava kao cementiranje etničkog čišćenja iz perioda građanskog rata i homogenizacije koja je uslijedila nakon njega. Postojeća zakonska regulativa propisuje proporcionalnu zastupljenost prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva, što dovodi do enormnih nedostataka u ljudskim resursima (npr. Parlament FBiH je četiri godine funkcionisao protivno Ustavu pošto u jednom od njegovih domova nije bilo dovoljno Srba koji bi popunili mjesta predviđena za delegate iz reda srpskog naroda, kao što je opisano u poglavlju o zakonodavnoj vlasti). U mnogim slučajevima, radna mjesta se popunjavaju manje kvalitetnim osobljem prema sistemu nacionalnih kvota, a svaki pokušaj da se njihovo ponašanje okarakterise kao neprofesionalno neizbježno vodi do protivnapada na nacionalnoj osnovi. Kao što je opisano u nekoliko poglavlja, uključujući poglavlja o pravosuđu i državnoj službi, nedovoljno kvalitetni i korumpirani zvaničnici ponekad dominiraju institucijama i nemoguće ih je zamijeniti zato što bi to predstavljalo kršenje principa etničkih kvota. To apsolutno ne predstavlja put u budućnost za BiH! Status quo opstaje upravo zbog ista dva razloga koji su navedeni na kraju prethodnog paragrafa, što ugrožava mogućnosti BiH za dugoročni razvoj.

Ovo takođe pokazuje nedostatak hrabrosti i vizije, kako među sve manje prisutnom međunarodnom zajednicom, tako i među domaćim vlastima, koji se ne usuđuju pokrenuti iskrenu i otvorenu raspravu koja bi uključila sve stubove društva, uključujući kvazi-državni sektor i civilno društvo. Ova studija ne pretenduje da ima rješenje na ovako teška pitanja, već ih posmatra kao neizrečene, ali alarmantne prioritete. Studija stoga postavlja ova pitanja i otvara ih javnosti za širu raspravu koja mora da se pokrene u ovako kritičnom trenutku za BiH. Bilo kakvo odgađanje ove rasprave išlo bi direktno na ruku kriminalcima i opasnim elitama koji jedini imaju koristi od postojeće situacije.

Prioriteti i preporuke

Javni sektor je demonstrirao svoju nemoć da efektivno rješava pitanja vladavine, da efektivno izgrađuje svoje kapacitete i da vodi jaku antikorupcijsku kampanju. Do sada su tri antikorupcijske strategije doživjele neuspjeh zbog nedostatka institucionalne odgovornosti, kvalitetne saradnje, ali isto tako i stvarne političke volje za borbu protiv korupcije. Što je i shvatljivo, ako se situacija posmatra kroz prizmu koristi koje domaći političari ostvaruju dominacijom nad svojim feudalnim, netransparentnim i samoupravnim teritorijama, praktično bez odgovornosti i prema kome, koristeći se ekonomskim i finansijskim resursima koji su im na raspolaganju,

Kako bi se promijenio status quo imperativan je prije svega zahtjev javnosti za reformama, koji bi bio najbolje artikulisan jačanjem povjerenja u pojedine kvazi-državne stubove, kao što su profesionalna služba za reviziju javnog sektora, izborna komisija, mehanizam javnog ugovaranja, državna služba i ombudsmen, ali i kroz podršku ne-državnih stubova kao što su nezavisni mediji, poslovni sektor i nevladine organizacije, uz međunarodne institucije koje se polako povlače ali su još uvijek dominantne. Ovakve promjene će stvoriti dovoljno jak pritisak na institucije za provođenje zakona i sudstvo, ojačanim ukoliko je potrebno, javnim tijelom za koordinaciju antikorupcijskih aktivnosti ili adekvatnim institucionalnim rješenjem, koje bi moglo riješiti trenutne nedostatke i probleme u kritičnim stubovima koji su percipirani kao najkorumpiraniji, a to su: političke partije, izvršna, zakonodavna i lokalna/regionalna vlast.

Ovo je uistinu sveobuhvatan pristup Sistemu nacionalnog integriteta koji hronično nedostaje u BiH i koji mora biti transformisan u veoma konkretnu antikorupcijsku strategiju primjenjivu u cijeloj BiH, a koja se koordinira od strane odgovornog javnog tijela pri Savjetu ministara. U ovom slučaju, linije odgovornosti moraju biti jasno definisane sa realistično postavljenim rokovima i mehanizmom za monitoring koji je potpuno odvojen od onog za implementaciju i u idealnom slučaju iz nevladinog sektora.

Konkretno preporuke za unapređenje funkcionisanja svakog pojedinačnog stuba, sadržane su unutar analize prednosti i mana u centralnom dijelu ove publikacije, te stoga neće biti predmetom razmatranja u ovom poglavlju. Sam presjek stanja svake od institucija, precizno ukazuje ne postojeće nedostatke ili uređenje institucije van pozitivne međunarodne prakse. Upravo su to segmenti koje u narednom periodu treba da se unaprijede i time da se stubove ojača. Pri tom reforme mogu i moraju biti vođene kako unutar samih institucija, tako i kroz spoljni reformski i sistemski pristup.

Pored reformi koje mogu preduzeti javne institucije, vrijedi razmotriti i komplementarni pristup. Javni sektor konstantno nastoji da obuhvati sve usluge, umjesto da neke od njih prenese na privatni sektor zadržavajući pri tom samo regulatornu funkciju, što bi uključilo donošenje standarda o kvalitetu usluga. To bi, na bazi konkurencije, smanjilo troškove pružanja usluga i omogućilo nezavisne mehanizme kontrole i verifikacije u skladu sa zakonskim propisima o minimalnoj kvaliteti pruženih usluga. Susjedne

zemlje, naročito nedavno primljene članice EU te Rumunija i Bugarska, uspješno su eksperimentisale sa eksternaliziranjem (outsourcing) i prenošenjem 'tradicionalnih' uloga javnih službi na privatni sektor, što je isključivo imalo pozitivne rezultate. Uslijed jake decentralizacije u zemlji, javni sektor mora prihvatiti principe supsidijarnosti, kojima se rukovodi i EU – samo najpogodniji nivo vlasti treba da riješava neko pitanje i bavi se njime umjesto da to rade mnogi ili čak svi nivoi vlasti, kao što je trenutno slučaj.

U međuvremenu, kampanje za podizanje javne svijesti i prihvatanje pozitivnih primjera jačanja vladavine prava moraju da budu sastavni dio svih stubova integriteta kako bi se ojačali zahtjevi za reformama i povele promjene. Detaljna nezavisna dijagnostika će podržati predstojeću podjelu uloga i nadležnosti, a konsultacije moraju uključivati sve stubove društva i obezbjediti njihovu podršku. Jedino će takav pristup i strategija koji okupljaju sve građane i zvanične institucije oko zajedničkog cilja biti za dobrobit BiH i njezinu evropsku budućnost, te omogućiti pad nivoa korupcije uz istovremeno povećanje povjerenja u zemlju i njen sistem.

Aneks I – Lista referenci, citiranih izvora i zakona

Agencija za državnu upravu RS: Izvještaj o radu Agencije za državnu upravu RS za period januar-decembar 2005.g., <www.adu.vladars.net>

Ambasada SAD u Sarajevu: Komercijalni vodič za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo, 2006, <<http://www.buyusa.gov/bosniaandherzegovina/en/29.html>>

Banfield, J., Gunduz, C., Killick, N. (ed.): Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector, International Alert, London, 2006

BBC Monitoring Service: „BiH rukovodstvo optuženo za nedostatak političke volje za borbu protiv korupcije“, 27 februar 2006., via TI BiH Daily News, <www.ti-bih.org/sr-SP-Latn/default.aspx?tabid=28&ItemID=78,30.4.2006.g.>

BH Dani, D.Ž.K.D. i S.M.B.: Državni sudija Vlado Adamović dobio stan od Vlade FBiH, Broj 364 - 04.06.2004.g., <http://www.bhdani.com/default.asp?kat=fok&broj_id=364&tekst_rb=3>

Buturović, Adnan: Malverzacije u GRAS-u istražuje i finansijska policija, u "Slobodna Bosna", br. 498, 2006, str. 23-25

Centar za istraživačko novinarstvo: Prijave za korupciju nisu prepreka za politiku ili državnu karijeru, Objavljeno: 25.9.2006.g., <http://www.cin.ba/Stories/P10_Canton/?cid=548,2,1>

Centralna izborna komisija BiH: Zaključci stručno-naučne konferencije: Lokalni izbori 2004.g. – naučne lekcije, Hotel "Bistrica", Jahorina 26. – 28. aprila 2005.g., u organizaciji CIK BiH i Udruženja izbornih zvaničnika BiH, <<http://www.izbori.ba/documents/Jahorina/zakljucci.pdf>>

Centri Civilnih Inicijativa: Izvještaj i stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH, Sarajevo, maj 2005, <http://www.ccibh.org/main_frame.php?id=68&lang=BIH>

Centri Civilnih Inicijativa: „Konačni izvještaj građanskog nadgledanja Opštih izbora u BiH“, Sarajevo, 2002, <http://www.ccibh.org/dataf/Konacni_izvjestaj_gradjansko_nadgledanje_izbora_bosanski_2002.pdf>

Centri Civilnih Inicijativa: Projekat Monitoring uticaja državnih politika unutar PRSPa na lokalnom nivou – januar 2005, Sarajevo, 2005, <www.ccibh.org>

Chandler, David: Bosnia: whose state is it anyway? [Bosna: *đja je to zapravo država*], Spiked essays, 24 oktobar 2005, <<http://www.spiked-online.com/index.php?site/article/216/>>

Chandler, David: How 'state-building' weakens states [Kako 'izgradnja države' slabi državu], Spiked essays, 24 October 2005, <<http://www.spiked-online.com/index.php?site/article/216/>>

CIA: Činjenice o Bosni i Hercegovini (Factbook: Bosnia and Herzegovina), Washington, 2006
<<https://cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bk.html#Govt>>

Commission of The European Communities: Report from the Commission to the Council on the Preparedness of B&H to Negotiate a Stabilisation and Association Agreement With the European Union, COM(2003) 692 final, Brussels, 18 November 2003

Communications Regulatory Agency: Licence For Terrestrial Broadcast of Radio/TV Programme Pursuant to the Article 3.3 (a) of the Law on Communications of B&H (Official Gazette B&H, No. 33/02), 2002, <<http://www.rak.ba/en/broadcast/?cid=3065> >

Communications Regulatory Agency: Report on Cases of Breaches of Rules in the Year 2003 Januar 2004.
<<http://www.rak.ba/en/broadcast/reports/default.aspx?cid=2979>>

Communications Regulatory Agency: The Future of Broadcasting in B&H Communications Regulatory Agency, 20. March 2003, <<http://www.RAK.ba/en/broadcast/reports/default.aspx?cid=....>>

Council of Europe: B&H – Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme, Osmi izvještaj: juni-septembar 2004, Information Documents. SG/Inf (2004)28, Brussels, 13 October 2004

Council of Europe: Comments on the draft Law on public service broadcasting system and on the draft Law on public service broadcasting of B&H, Strasbourg and Brussels, 9 June 2004

Čubro, M.: Sporazum o reformi policije, Nezavisne novine, 19.09.2006.,
<<http://www.nezavisne.com/dnevne/dogadjaji/dog10152005-03.php>>

Čubro, M.: Zbog poreskih utaja BiH gubi 1,5 milijardi evra godišnje, Nezavisne Novine, 12. 06. 2006.g.,
<<http://www.nezavisne.com/dnevne/dogadjaji/dog06132006-02.php>>

Divjak, Boris: Na državnim preduzećima građani sedam puta gube, a političari sedam puta dobivaju, autorski rad za raspravu „Korupcija kao kočnica razvoju u BiH“ na konferenciji povodom 10 godina Dejtonskog sporazuma, Ženeva, 20. 10. 2005.g.

Divjak, Boris: Smanjivanje korupcije, u Procjena razvoja demokratije u BiH, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 2006

Divjak, Boris: Parting With Ashdown – A New Dawn or Business as Usual for BiH [Rastanak sa Ashdownom – Nova zora ili ništa novo u BiH], Review of International Affairs, Beograd, vol LVI-LVII, Br. 1120-1121, oktobar 2005 – mart 2006.

Direkcija za evropske integracije: Izvještaj o ostvarenom napretku u šesnaest prioriternih oblasti iz izvještaja Evropske komisije Vijeću ministara Evropske unije o izvodljivosti pregovaranja između BiH i EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (12.03.2005-10.05.2005), Sarajevo, 2005, <www.dei.gov.ba>

Direkcija za evropske integracije: Strategija integrisanja BiH u Evropsku Uniju, 2006, str. 167, <www.dei.gov.ba>

A. Đozo: Mandi u devet godina zatvara Šarović i Bjelica na slobodi, Nezavisne Novine, 27.10.2006, <<http://www.nezavisne.com/vijesti.php?vijest=1654&meni=2>>

Džihana, Amer: Monitoring demokratskog razvoja u BiH: Indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija. Mediacentar, Sarajevo, 2006, <<http://www.media.ba/mediacentar/documents/Monitoring%20Bos%20170306%2Epdf>>

European Commission: Report from the Commission to the Council on the preparedness of B&H to negotiate a Stabilization and Association Agreement with the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18. November 2003

Evropska Komisija: Izvještaj o napretku BiH 2006, Radni document osoblja Komisije, Sec (2006) 1384, EN, Brisel, 08.11.2006, str. 34

Evropska Komisija: Mapping of Non State Actors (NSAs) in BiH - Recommendation of the mechanisms to involve NSAs in the programming, reviewing and evaluation of EC-financed development cooperation, Delegacija EK u Sarajevu, Sarajevo, 2005, http://www.delbih.ec.europa.eu/en/newsletter/nsa_final05.zip

FENA: Butler zahtjeva da Vlada RS djeluje u slučaju "Elektroprivrede" i "Srpskih šuma", DESK Sarajevo, 27. septembar 2005., <http://www.fena.ba/uk/vijest.html?fena_id=FSA304056&rubrika=ES>

Fond otvoreno društvo: Procjena razvoja demokratije u BiH, Sarajevo 2006, <http://www.soros.org.ba/images_vijesti/Istrazivanje%20demokratije/bos/07_panel_experata_o_razvij_osti_demokratije_u_bih.pdf>

Freedom House: Izvještaj Freedom House o slobodi medija za 2006.g.,
<<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2005&country=6926>>

Gajić, Irena: Six UN Police Removed from Bosnia [Šest UN policajaca uklonjeno iz Bosne], Associated Press, 30.11.2000.g.

Gojković, S.: Mediji pod kontrolom kriminalnih grupa – Izvještaj s okruglog stola „Mediji i vlast - (zlo)upotreba medija“, koju su u Banjaluci organizovali Fondacija Fridrih Ebert i TI BiH, Nezavisne novine, 13. 10. 2006.g.,
<<http://www.nezavisne.com/vijesti.php?vijest=1093&meni=3>>

GROZD: Analiza usklađenosti izbornih programa političkih stranaka prijavljenih za učešće na opštim izborima u BiH sa građanskom platformom GROZD, Sarajevo, 2006,
<<http://www.grozd.ba/media/Analizaizbornihprograma.pdf>>

Halilović, Mehmed: Kako se u BiH primjenjuje novi Zakon o zaštiti od klevete: Novinari nisu previše profitirali, u Medijska spoticanja u vremenu tranzicije, Media plan institut, Sarajevo, 2005.

Hadžović, Eldin: Hrvatska televizija u hrvatskoj državi, Dani, 4. mart 2005

Helsinški komitet za ljudska prava u BiH: Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH (analiza za period januar-decembar 2004.), <<http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm>>

Helsinški parlament građana Banje Luke: Žene u medijima, Helsinški parlament građana Banje Luke i IKV (Interchurch Peace Council) – Holandija, Banja Luka: Oktobar 2004.
<<http://www.hcabl.org/pdf/publikacije/Zene%20u%20medijima.pdf>>

Henderson Gwyneth, Kilalić Jasna, Kontić Boro: The Media Environment in B&H: An Assessment for the USAID Mission in B&H (neobjavljeno), januar 2003

ICVA: Izvještaj nevladinih organizacija o toku implementacije Razvojne strategije BiH u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite i okoliša, Sarajevo, 2005, <www.icva-bh.org/bos/docs/nvofin.doc>

ICVA: Podrška NGO u nadgledanju i uticanju na politike vlasti 2005-2006, Sarajevo, 2006, <www.icva-bh.org/bos/projects>

Independent Media Commission: Advertising and Sponsorship Code of Practice for Radio and Television, izvještaj usvojen 9. mart 2000.

Independent Media Commission: Broadcasting Code of Practices, Pravilnik stupio na snagu 01. 08. 1998., Izmjene i dopune: 9. juni, 8. septembar 1999. i 10. februar 2000.

IREX ProMedia B&H: Tender kao metod prodaje u programu male privatizacije – Namjenjeno za pripremu prijedloga metoda privatizacije kao elementa programa privatizacije preduzeća Sarajevo, IREX ProMedia B&H, 9. maj 2000.

IREX. Media Sustainability Index 2004: Chapter on B&H, Washington DC, 2004, <<http://www.irex.org/msi/index.asp>> .

IREX. Media Sustainability Index 2005: Chapter on B&H, Washington DC, 2005, <<http://www.irex.org/msi/index.asp>>

Izborna komisija BiH: Sukob interesa, Sarajevo, ožujak 2005. godine, <<http://www.izbori.ba/documents/SukobInteresa/sukob%20interesa-HRV.pdf>>

Izborna komisija BiH: Treći izvještaj IK BiH, www.izbori.ba

Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju PRSP BiH (EPPU): Srednjeročna razvojna strategija BiH – PRSP, Sarajevo, 2005, <www.eppu.ba/strategija_bos>

Jusić, Tarik: Natjecanje za oglašivače: Implikacije zakona o javnom RTV sustavu na komercijalni TV sektor u BiH u Medijska istraživanja, vol. 9, no. 1, Zagreb, 2003.

Jusić, Tarik: Bosnia and Herzegovina u Petkovic, Brankica (ed): Media Ownership and its Impact on Media Independence and Pluralism, Southeast European Network for the Professionalization of the Media (SEENPM)/Peace Institute, Ljubljana, 2004.

Jusić, Tarik: Mediji u demokratskom društvu u Procjena razvoja demokratije u BiH (grupa autora), Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 2006.

Jusić, Tarik: Poglavlje o BiH u Television Across Europe: Regulation, Policy and Independency, European Union Monitoring Program / Open Society Institute, Budimpešta, 2005., <http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/bosnia/media_bos1.pdf>

Jusić, Tarik, et al.: The Challenge of Change: Media in B&H 1991–2001, Media Working Group for Bosnia-Herzegovina, Ed. Zinaida Babović, Sarajevo, 2001.

Kancelarija Visokog predstavnika: Izvješće OHR i posebnog predstavnika EU Europskom parlamentu., Sarajevo lipanj-prosinac 2004., <http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=36802, 30.4.2006.>

Kancelarija Visokog predstavnika:

Odluka visokog predstavnika kojom se proglašava Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, od 04. 04. 2005.g.,
<http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=34449>

Kancelarija Visokog predstavnika: Opšte informacije o OHR, Sarajevo, 2006 <<http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/>>

Karlekar, Karin Deutsch ed.: Freedom of the Press 2003, A Global Survey of Media Independence (Sloboda štampe 2003 – Globalno istraživanje medijske nezavisnosti) , Freedom House, New York – Washington, D.D., Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003

Knaus, Gerald i Martin, Felix: Travails of the European Raj [Naporni rad evropskog Radža], Inicijativa za evropsku stabilnost (ESI), Berlin, 07.07.2003.

Krivic, Matevž: All that Glitters is not Gold – Critical Remarks on the Freedom of Information Act u Media Online Selections, Media Plan Institute, Sarajevo, No. 1, oktobar 2001

Krsman, N.: Ispunjavanje zahtjeva nemoguće, Nezavisne novine, 25. 10. 2005.

Maljević, Almir et al.: Otvoreno o policiji i korupciji, Udruženje diplomiranih kriminalista u BiH, Sarajevo 2006.

Media Task Force: Media in South Eastern Europe – Legislation, Professionalism and Associations, Media Task Force, Amsterdam, novembar 2003.

Mediacentar Sarajevo: Analiza praćenja slučajeva maloljetničkog sukobljavanja sa zakonom u štampanim medijima u BiH, Mediacentar Sarajevo/Save the Children UK, Sarajevo, 2005

Metiljević, Asim: Bitka za energetske resurse – Kapitulacija Silajdžićevog ministra, Visokog nakupca Vahida Heć, Slobodna Bosna, Sarajevo, br. 513, od 14. 09. 2006.

MIB – MARECO INDEX BOSNIA: BH Media Market Monitor Mareco Index, Sarajevo, 2003

MIB - MARECO INDEX BOSNIA: TV Audience Measurement, Wave 3/8 Mareco Index Bosnia, Sarajevo 2002.

MIB – MARECO INDEX BOSNIA: Gledanost TV stanica u B&H Mareco Index Bosnia. Sarajevo, maj 2004

Milojević, Milorad: Ministar prijavio dobijeni poklon, Radio Slobodna Evropa, prilog objavljen 16. februara 2006.

Miovčić, Zdravko: Decentralizacija u Procjena razvoja demokratije u BiH, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 2006.

Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI) & Birks Sinclair & Associates: Kvalitativna studija 3: Zapošljavanje, pružanje socijalnih usluga i nevladin (NVO) sektor. Status i perspective za Bosnu i Hercegovinu, analiza i implikacije za politike, Sarajevo April 2005,
<http://www.ibhibih.org/Publikacije/KS3NVODokumenti1_9.pdf>

Novinska agencija HINA: Rastrošnost državnog aparata izazvala ogorčenje javnosti, 17.6.2004,
<http://www.croatia.ch/7dana_bih/040617.php>

O.A: Visoki predstavnik u BiH Christian Schwartz Schilling, Švarc Šiling na sastanku sa zvaničnicima NATO-a i EU, Oslobođenje, 10.10.2006.g.,
<http://oslobodjenje.com.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=49206&Itemid=44>

Ombudsmeni FBiH: Posebni izvještaj o neusklađenosti ZKP i Zakona o poreskoj upravi sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama u FBiH – nakon upozorenja vladi FBiH i Ministarstvu pravde, Sarajevo, broj: O - 72/05, Sarajevo, 27. juna/lipnja 2005.g.

Ombudsmen RS: Poseban izvještaj povodom akcije Falsifikat MUP-a RS od februara 2005, broj 1349/04
<<http://www.ombudsmen.rs.ba/izvjestaji/posebni.html>>

Papić, Žarko: Međunarodne dimenzije demokratije u Procjena razvoja demokratije u BiH, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 2006.

Pešević, S.: Srpske koliko i Bosne – Milorad Dodik, Premijer RS, Intervju, Večernje novosti, 28.09.2006.g.,
<<http://www.novosti.co.yu/code/navigate.php?Id=1&status=jedna&vest=94476&search=dodik&datum=2006-11-07>>

Pope, Jeremy (ed): The TI Source Book 1997 & 2000 and TI Anti-Corruption Handbook, Transparency International, Berlin, 1997 i 2000 kao i na www.transparency.org

Pobrić, N: Ustavno pravo, Mostar, 2000

Rašidagić, Ešref Kenan: Efikasnost i odgovornost vlade u Procjena razvoja demokratije u BiH, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 2006

Regulatorna Agencije za Komunikacije: Pravilo o medijskoj koncentraciji i vlasništvu nad elektronskim i štampanim medijima (Pravilo 21/2003) Sarajevo, 1. april 2004, <<http://www.rak.ba/bs/legal/rules-codes/broadcast/rules/default.aspx?cid=3005>>

REUTERS: Bosnia's two bourses show economic policy divide, 25 Oct 2006, <http://today.reuters.co.uk/news/articlenews.aspx?storyid=2006-10-25T102637Z_01_NOA537468_RTRUKOC_0_ECONOMY-BOSNIA.xml&type=reutersEdge&WTmodLoc=Editors+Choice-C3-More-4>

Ringler, Verena: Despoten an der Drina (članak) [Na Drini despot], Profil, Br. 29 od 14. jula 2003., Beč, str. 76-77

Risojević, D. i Karić, S.: Akcija policije i Tužilaštva na području Banjalučke regije - Oduzeto 70 automobila, potraga za još 130, Nezavisne novine, 01.12.2005.g., <<http://www.nezavisne.com/dnevne/dogadjaji/dog12022005-01.php>>

Rodnić, Adnan: Adnan Terzić potpisao ostavku Mladena Ivanića, Voice of America, 07. 06. 2005.g., <<http://www.voanews.com/bosnian/archive/2005-06/2005-06-07-voa7.cfm>>

Sali-Terzić, Sevima: Vladavina prava i pristup pravdi u Procjena razvoja demokratije u BiH, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 2006

Secretary General / Information Documents (2004). B&H: Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme Document presented by the Secretary General, Eighth Report (June-September 2004), Following a Secretariat mission to BiH (12-17 September 2004), Council of Europe, SG/Inf (2004)28, 13 October 2004 <<http://www.coe.int/sg> >

SINA: Sudija optužena za zloupotrebu položaja, Hronika, 2006-10-20 16:21:02, <<http://www.sina.org.yu/test/vest.php?id=10027>>

Svjetska banka: BiH – Izvještaj ocjene nabavki u zemlji, Sarajevo, jun 2002. g

Svjetska banka: Doing Business 2007, on-line istraživanje i baza podataka, <<http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=26>>
Svjetska banka na zahtjev BiH vlasti: Dijagnostička studija korupcije, Sarajevo, 2000>

Transparency International: Global Corruption Barometer [Globalni barometar korupcije], Berlin, 2005, <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb>

Transparency International BiH: Izvještaj sa konferencije „Revizija javnog sektora – mehanizmi koordinacije“, održane u Sarajevu, 22. 11. 2005.g. u organizaciji TI BiH, <<http://www.ti-bih.org/Content.aspx?ID=Publications>>

Transparency International BiH: Procedure usvajanja i izmjene zakona i propisa, Banja Luka, 2005.g.

Transparency International BiH: Smjene visokog predstavnika usporavaju demokratske procese u BiH, Izvještaj za medije TI BiH, Banja Luka, 30. 06. 2004.g.

Transparency International BiH: Studija Sistema nacionalnog integriteta BiH 2004, Banja Luka, 2004

Transparency International BiH: Studija percepcije korupcije 2002, Sarajevo i Banja Luka, 2002, <<http://www.ti-bih.org/Content.aspx?ID=Publications>>

Transparency International BiH: Studije percepcije korupcije 2004, Sarajevo i Banja Luka, 2004, <<http://www.ti-bih.org/Content.aspx?ID=Publications>>

Transparency International BiH: TI BiH Daily News, BiH rukovodstvo optuženo za nedostatak političke volje za borbu protiv korupcije, BBC Monitoring Service, 27. februar 2006., <www.ti-bih.org/sr-SP-Latn/default.aspx?tabid=28&ItemID=78>

Tužilaštvo BiH: Strateški plan Tužilaštva Bosne i Hercegovine 2006-2009, Sarajevo, mart 2006., <www.tuzilastvobih.gov.ba>

Udruženje BH novinari, Monitoring printanih medija u BiH: Zastupljenost i način predstavljanja žena u medijima, Sarajevo, juli 2005.

UNDP – Izvještaj o ljudskom razvoju 2005 – Bosna i Hercegovina, Sarajevo, 2005, <www.undp.ba>

Upravni odbor Savjeta za implementaciju mira: Reforma javne uprave-naš program, Brisel, 28. marta 2003., <www.mpr.gov.ba>

Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH: Izvještaj o reviziji finansijskog poslovanja institucija BiH za 2004.g., <http://www.revizija.gov.ba/bs/audit-rep/doc04/Izborna%20komisija_parlament_bosanski.pdf>

USAID: Procjena Građanskog Društva u BiH – 2004, Misija u BiH, Sarajevo, 2004, <http://www.usaid.ba/demo_and_gov_factsheet02.htm#Jacanje_gradjanskog_drustva>

Venecijanska Komisija: Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima visokog predstavnika koje je Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) usvojila na svojoj 62. plenarnoj sjednici, Venecija, 11–12 mart 2005., <[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.asp)>

Vijeće za štampu: Izvještaj br. 2 Vijeća za štampu BiH o stalnom monitoringu štampanih medija, Sarajevo, april-maj 2004. <http://www.vzs.ba/docs/izvjestaj_2.pdf>

Visoki sudski i tužilački savjet BiH: Godišnji izvještaj za 2004.g., Sarajevo, <http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=2440,2,1&Xpn=12#_Toc127295782>

Visoki sudski i tužilački savjet BiH: Godišnji izvještaj za 2005.g., Sarajevo, <<http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/pdf/2005local.pdf> >

Vrhovni Sud FBiH: Izvještaj o pregledu kretanja premeta Vrhovnog suda FBiH za period 01.01.-30.06.2005.g., <www.vsfbih.ba/o_sudu/izvjestaji/pregled_kretanja_predmeta_2005.pdf>

Vrhovni Sud RS: Statistički izvještaj za 2005.g., <<http://www.vrhovnisudrs.com/HTML/cijeli%20izvjestaj%20za%202005-final.htm>>

Washington Post: Misconduct, Corruption by U.S. Police Mar Bosnia Mission, Washington, 29. 05. 2001. str. A01

Budžet institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2006.g., Parlamentarna Skupština BiH, Službeni glasnik, broj 282/06 od 27.3.2006., Sarajevo <http://www.parlament.ba/bos/budzet/Budzet_2006_bos.pdf>

Budžet RS za 2006g., Vlada RS, <http://www.vladars.net/pdf/Budzet2006_lat.pdf>

Etički kodeks za državne službenike u FbiH, broj 01-05-02-18/05, decembar 2004.g., <www.adsfbih.gov.ba>

Ispravka Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, Službeni glasnik BiH, broj 25/02

Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH, br. 23/01

Kodeks ponašanja službenika jedinice lokalne uprave, Službeni glasnik RS broj 37/05

Kodeks ponašanja državnih službenika RS, Službeni glasnik RS br. 83/02

Krivični zakon BiH, Službeni glasnik BiH, br. 36/03, 37/03

Krivični zakon FBiH, Službene novine FBiH, br. 36/03

Krivični zakon RS, Službeni glasnik RS, br. 49/03

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Službeni glasnik BiH, br. 27/00

Poslovnik o radu Komisije za koncesije RS, Službeni glasnik RS, br. 77/04

Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, Službeni glasnik BiH, br. 20/00

Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, i Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata i Zbirnim finansijskim obrascima, Službeni glasnik BiH, br. 61/06

Pravilnik o medijskom predavljanju političkih subjekata u izbornoj kampanji, Službeni glasnik BiH, br. 40

Pravilnik o ocjenjivanju i napredovanju državnih službenika, Službeni glasnik RS, br. 01/03 i 94/03, Službeni glasnik BiH br. 17/04, Pravilnik o ocjenjivanju rada državnih službenika o organima državne službe u FbiH, br. 01-05-02-21/05 od 18. 01. 2005.g <www.adsFBiH.gov.ba>

Standardi upravljanja dioničkim društvima FBiH, Službene novine FBiH, br. 32/01

Upustvo za primjenu Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Službeni glasnik BiH, br. 16/03

Ustavi BiH, RS i FBiH

Zakon o administrativnoj službi u upravi RS, Službeni glasnik RS, br. 61/02, 62/02, 38/03, 42/04, 49/06

Zakon o Agenciji za bankarstvo FBiH, Službene novine FBiH, br. 9/96, 27/98, 20/00 i 45/00

Zakon o Agenciji za bankarstvo RS, Službeni glasnik RS br. 10/98,16/00,18/01,71/02,18/03 i 39/03

Zakon o bankama FBiH, Službene novine FBiH, br. 39/98, 32/00, 48/01 i 41/02

- Zakon o bankama RS, Službeni glasnik RS, br. 44/03
- Zakon o budžetskom sistemu RS, Službeni glasnik RS, br.96/03
- Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Službeni glasnik BiH br. 27/04
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 12/02, 19/02, 35/03, 4/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06
- Zakon o državnoj službi FBiH, Službene novine FBiH, br.29/03, 23/04, 39/04, 54/04 i 67/05
- Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, Službene novine FBiH, br.19/03, 38/05
- Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni glasnik BiH, br.61/04
- Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik BiH, br. 49/00
- Zakon o gospodarskoj komori FBiH, Sl. novine FBiH, br.36/98
- Zakon o imunitetu BiH, Službeni glasnik BiH, br. 37/03
- Zakon o imunitetu FBiH, Službene novine FBiH, br. 19/03
- Zakon o imunitetu RS, Službeni glasnik RS, br. 69/02
- Zakoni o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, Službeni glasnik BiH, br. 7/02, 9/02, 20/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 77/05, 24/06
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmenu RS, Službeni glasnik RS, br. 49/04
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmenu za ljudska prava BiH, Službeni glasnik BiH, br. 32/06
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Savjetu/Vijeću ministara BiH, Službeni glasnik BiH, br. 38/02
- Zakon o izmjenama i dopunama zakona o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala, Službeni glasnik RS, br. 01-887/06
- Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik BiH, br. 49/04, 19/05

- Zakon o javnom radiotelevizijskom sistemu BiH, Službeni glasnik BiH, br. 78/05
- Zakon o javnom tužilaštvu FBiH, Službene novine FBiH, br. 19/03
- Zakon o javnom tužilaštvu RS, Službeni glasnik RS, br. 33/02
- Zakon o komunikacijama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 33/02
- Zakon o koncesijama, Službeni glasnik RS, br.25/02
- Zakon o koncesijama u FBiH, Službene novine FBiH, br.40/02
- Zakon o konkurenciji BiH, Službeni glasnik BiH, br. 48/05
- Zakon o krivičnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH, br.36/03, 26/04
- Zakon o krivičnom postupku FBiH, Službene novine FBiH, br. 35/03
- Zakon o krivičnom postupku RS, Službeni glasnik RS, br. 50/03
- Zakon o likvidacionom postupku FBiH, Službene novine FBiH br.29/03
- Zakon o likvidacionom postupku RS, Službeni glasnik RS, br. 64/02
- Zakon o lokalnoj samoupravi RS, Službeni glasnik RS, br. 101/04
- Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS, br.70/02
- Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, Službeni glasnik BiH, br. 5/03, 42/03, 26/04
- Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH, Službene novine FBiH, br. 49
- Zakon o obavještajno sigurnosnoj agenciji BiH, Službeni glasnik BiH, br. 12/04, 20/04
- Zakon o Ombudsmenima FBiH, Službene novine FBiH, br. 32/00
- Zakon o Ombudsmenu RS, Službeni glasnik RS, br. 04/00
- Zakon o Ombudsmenu za ljudska prava BiH, Službeni glasnik BiH, br. 19/02

- Zakon o opštem upravnom postupku RS, Službeni glasnik RS, br. 13/02
- Zakon o osiguranju depozita u bankama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 20/02
- Zakon o parničnom postupku RS, Službeni glasnik RS, br. 58/03,85/03
- Zakon o policiji Distrikta Brčko, Službeni glasnik Distrikta, br. 01/00
- Zakon o političkim organizacijama SR BiH, Službeni list SRBiH, br. 27/91
- Zakon o postupku medijacije BiH, Službeni glasnik BiH, br. 37/04
- Zakon o preduzećima RS, Službeni glasnik RS, br. 24/98, 62/02, 66/02, 38/03 i 97/04
- Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, Službene novine FBiH, br. 6/95
- Zakon o privrednim društvima FBiH, Službene novine FBiH, br. 23/99, 45/00,2/02, 6/02, 29/03
- Zakon o privrednoj komori Distrikta Brčko, Službeni list DB, br.15/00
- Zakon o privrednoj komori RS, Službeni glasnik RS, br.20/92, 18/99, 51/01
- Zakon o računovodstvu i reviziji RS, Službeni glasnik RS, br. 5/05
- Zakon o registraciji poslovnih subjekata RS, Službeni glasnik RS, br. 42/05
- Zakon o reviziji finansijskog poslovanja institucija BiH, Službeni glasnik BiH, br. 17/99
- Zakon o reviziji privatizacije državnog kapitala u preduzećima i bankama, Službeni glasnik RS, br. 33/06
- Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 57/00
- Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH, Službene novine FBiH, br. 32/01
- Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, Službeni glasnik RS, br. 20/01
- Zakon o spoljnotrgovinskoj komori BiH, Službeni glasnik BiH, br.30/01
- Zakon o sprečavanju pranja novca, Službeni glasnik BiH, br. 29/04

- Zakon o stečajnom postupku FBiH, Službene novine FBiH, br.29/03, 32/04
- Zakon o stečajnom postupku RS, Službeni glasnik RS, br. 67/02, 77/02, 38/03 i 96/03
- Zakon o sudovima RS, Službeni glasnik RS, br. 111/04
- Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Službeni glasnik BiH, br. 16/02, 12/04
- Zakon o Savjetu/Vijeću ministara BiH, Službeni glasnik BiH, br. 38/02
- Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Službeni glasnik BiH, br. 13/02
- Zakon o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala, Službeni glasnik RS, br. 01-402/06
- Zakon o tržištu hartija od vrijednosti, Službeni glasnik RS, br. 92/06
- Zakon o udruženjima i fondacijama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 32/01,42/03
- Zakon o udruženjima i fondacijama FBiH, Službene novine FBiH, br. 45/02
- Zakon o udruženjima i fondacijama RS, Službeni glasnik RS, br. 52/01, 42/05
- Zakon o unutrašnjim poslovima RS, Službeni glasnik RS, br. 35/05
- Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH, Službene novine FBiH, br. 49/05
- Zakon o upravi BiH, Službeni glasnik BiH, br. 32/02
- Zakon o upravi u FBiH, Službene novine FBiH, br. 28/97 i 26/02
- Zakon o upravnim sporovima BiH, Službeni glasnik BiH, br. 19/02
- Zakon o upravnim sporovima FBiH, Službene novine FBiH, br. 2/98, 8/00
- Zakon o upravnim sporovima RS, Službeni glasnik RS, br. 109/05
- Zakon o upravnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH, br. 29/02

Zakon o upravnom postupku FBiH, Službene novine FBiH, br. 2/98 i 4/99

Zakon o visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, Službeni glasnik BiH, br. 25/04

Zakon o zaštiti ličnih podataka, Službeni glasnik BiH, br. 32/01

Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka, Službeni glasnik BiH, br. 3/03

Aneks II – Bilješke uz tekst

¹ Više detalja o NIS mogu se naći u „The TI Source Book 1997 & 2000“, „TI Anti-Corruption Handbook“ (Transparency International, Berlin 1997, 2000) kao i na www.transparency.org

² Izvor: UNDP – Izvještaj o ljudskom razvoju 2005 – Bosna i Hercegovina

³ Istorijski, politički i ekonomski pregled je prilagođen iz slijedećih dokumenata: CIA – Činjenice o Bosni i Hercegovini, Komercijalni vodič za Bosnu i Hercegovinu i Opšte informacije o OHR

⁴ Ovlaštenja Visokog predstavnika proizilaze iz Aneksa X Dejtonskog sporazuma prema kojem je Visoki predstavnik «konačni autoritet u zemlji u pogledu tumačenja ovog Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora» i koji mu, između ostalog, daje ovlaštenje da «pomaže, kada ocijeni da je to neophodno, u rješavanju svih problema koji se pojave u vezi sa implementacijom civilnog dijela Mirovnog ugovora»

⁵ Knaus i Martin

⁶ Ringler, str. 76-77

⁷ Divjak: Parting With Ashdown – A New Dawn or Business as Usual for BiH, oktobar 2005-mart 2006., str.6

⁸ Svjetska Banka na zahtjev BiH vlasti: Dijagnostička studija korupcije, Sarajevo, 2000, str. 31-34

⁹ Izvor, http://www.trezorbih.gov.ba/publications/bos/budzet2006_bos.pdf ,

http://www.vladars.net/pdf/Budzet2006_cir.pdf, <http://www.fbihvlada.gov.ba/indexx.html>

¹⁰ ibid

¹¹ Npr. finansiranje tužbe BiH protiv Savezne Republike Jugoslavije za agresiju, koju su podržali bošnjački i hrvatski poslanici, a proti čega su mahom bili srpski delegati, što je na obje strane doživljeno kao vrhunsko nacionalno pitanje.

¹² Budžetski izdaci se definišu kao tekući troškovi, kapitalni troškovi, pozajmljivanje i otplate dugova i sredstva za posebne namjene

¹³ Zakon je zapravo bio nametnut od strane tadašnjeg visokog predstavnika za BiH, a Parlamentarna skupština BiH ga je bila obavezna usvojiti u istovjetnom tekstu.

¹⁴ Član 1, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH

¹⁵ Član 8, Uputstvo za primjenu Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH

¹⁶ Primjer izjava premijera RS Milorada Dodika u političkom magazinu Dosije, Alternativne televizije Banja Luka, data 23.10.2006.g. u 20 h, da čitav BiH sistem nije dovoljno zreo za ovakav pravni instrument.

¹⁷ Više informacija vidi gore pod „Mehanizmi integriteta“, odgovor na pitanje: „Da li postoje pravila o primanju poklona i drugih znakova pažnje? Da li su ova pravila efikasna u praksi?“

¹⁸ <http://www.izbori.ba/FAQ.asp>

¹⁹ Članovima 183. Poslovnika NS RS i 144. i 145. Poslovnika Parlamenta FBiH, definisano je da inicijativu za donošenje zakona ili drugih akata mogu davati i građani, udruženja građana, preduzeća i druga pravna lica. Inicijative se podnose predsjedniku NS RS i predsjedavajućem Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, koji ih dostavljaju nadležnim radnim tijelima, Zakonodavnom odboru, odnosno Zakonodavno-pravnoj komisiji i Vladi, radi davanja mišljenja. Po pribavljanju njihovih mišljenja NS RS/Parlament FBiH odlučuju o inicijativi, o čijem se ishodu obavještavaju podnosioci inicijative. Izvor: <http://www.narodnaskupstinars.net/cir/poslovnik.htm> i http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/predstavnicki_dom/poslovnik/index.html

²⁰ Službeni glasnik BiH, br.32/02

²¹ Članovi .8, 33, 23 st.6, čl. 24 st.4, odnosno čl. 20 Zakona o Vijeću ministara

²² Član 4. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH – integralni tekst

- ²³ Zakon o ministarstvima RS
- ²⁴ Zakon o ministarstvima RS
- ²⁵ Zakon o administrativnoj službi u upravi RS
- ²⁶ Službene novine FBiH, br.19/03, 38/05
- ²⁷ Zakon o državnoj službi FBiH
- ²⁸ Osim Zakonom o Vijeću ministara, ovo je predviđeno i u Poslovniku o radu Vijeća ministara BiH
- ²⁹ Vidjeti Zakon o administrativnoj službi u upravi RS
- ³⁰ Prema odredbama Zakona o opštem upravnom postupku: kratko izlaganje zahtjeva stranaka, utvrđeno činjenično stanje, prema potrebi i razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranaka, propise i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na odluku koja je data u dispozitivu.
- ³¹ Vidjeti: Zakon o administrativnoj službi u upravi RS
- ³² Vidjeti: Zakon o državnoj službi FBiH
- ³³ Rad sekretara na posebnom zadatku ocjenjuje Vijeće ministara (čl.30 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH)
- ³⁴ Vidjeti: Zakon o državnoj službi FBiH
- ³⁵ Službeni glasnik BiH, br.49/02
- ³⁶ Službeni glasnik RS, br.25/02
- ³⁷ Službene novine FBiH, br.40/02
- ³⁸ Član III st.1. Ustava BiH
- ³⁹ Čl.7. amandmana IV na Ustav BiH
- ⁴⁰ Službeni glasnik BiH, br.61/04
- ⁴¹ Član 6.st.1. Zakona o finansiranju institucija BiH
- ⁴² Član 7. Zakona o finansiranju institucija BiH
- ⁴³ Član 7.st.3. i 4. Zakona o finansiranju institucija BiH
- ⁴⁴ Član 10. Zakona o finansiranju institucija BiH
- ⁴⁵ Vidjeti budžetski kalendar u članu 15. Zakona o budžetskom sistemu RS
- ⁴⁶ Vidjeti Član 16.-19 Zakona o budžetima u FBiH
- ⁴⁷ Član 17. st.2. Zakona o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2006.g
- ⁴⁸ Član 34 Zakona o Vijeću ministara
- ⁴⁹ Članovi 124-135 Poslovnika o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH; čl. 117-126 Poslovnika o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH
- ⁵⁰ Takođe, čl. 94 Ustava predviđa je da predsjednik RS, ukoliko ocijeni da je došlo do krize u funkcionisanju Vlade, može na inicijativu najmanje 20 poslanika, pošto sasluša mišljenje predsjednika Narodne skupštine i predsjednika Vlade, zatražiti od predsjednika Vlade da podnese ostavku. Ukoliko predsjednik Vlade odbije to učiniti, predsjednik Republike može ga razriješiti.
- ⁵¹ čl. 5, st. 3 Ustava FBiH
- ⁵² Stavom XI.2, tačka (c) Bonske deklaracije predviđeno je da mjere koje Visoki predstavnik preduzima pri osiguranju implementacije Mirovnog sporazuma i nesmetanog rada institucija mogu obuhvatiti i "aktivnosti protiv osoba koje obavljaju javnu službu ili funkcionera koji izostaju sa sastanaka iz neopravdanih razloga ili za koje visoki predstavnik smatra da narušavaju pravne obaveze uspostavljene Mirovnim sporazumom ili rokove za njihovo implementiranje".

- ⁵³ Takav slučaj se desio čak i na najvišem nivou izvršne vlasti u RS 17.04.2006.g., kad je predsjednik Vlade suspendovao pomoćnika ministra u roku od 30 minuta na osnovu samo jedne pritužbe upućene usmeno pred zgradom Vlade, i to na konferenciji za novinare, što opet ide u sasvim drugu krajnost.
- ⁵⁴ U RS – Zakon o parničnom postupku RS
- ⁵⁵ Krivični zakon BiH
- ⁵⁶ Zakon o krivičnom postupku BiH
- ⁵⁷ Zakon o upravnim sporovima BiH
- ⁵⁸ Pobrić, 2000, str. 477.
- ⁵⁹ Član 1 Zakona o upravnim sporovima RS
- ⁶⁰ Član 9 st. 2 Zakona o upravnim sporovima FBiH
- ⁶¹ Ustav BiH je sadržan u Aneksu 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH i u njega je inkorporiran veći broj međunarodnih konvencija, ugovora i drugih pravnih akata koji dodatno određuju politički život zemlje. To su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (Preambula Ustava BiH), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. i Opcioni protokoli uz taj Pakt iz 1966. i 1989. (Aneks I uz Ustav BiH), te Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 2. st. 2 Ustava BiH).
- ⁶² Zakon o političkim organizacijama
- ⁶³ Neslužbena verzija prečišćenog teksta Izbornog zakona BiH koju je sačinila organizacija Udruženje Izbornih zvaničnika BiH. Ova verzija u sebi inkorporira: Izborni zakon BiH, Zakoni o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH i Ispravku Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH
- ⁶⁴ Zakon o finansiranju političkih stranaka
- ⁶⁵ Vidjeti poglavlje o Izornoj komisiji
- ⁶⁶ Procjena razvoja demokratije u BiH, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo 2006
- ⁶⁷ Izvršena je revizija slijedećih političkih partija: Stranka nezavisnih socijaldemokrata - Milorad Dodik (SNSD), Stranka demokratske akcije (SDA), Srpska demokratska stranka (SDS), Socijaldemokratska partija BiH (SDP), Partija demokratskog progresa (PDP), Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH), Građanska demokratska stranka BiH (GDS), Hrvatska demokratska zajednica BiH (HDZ) i Socijalistička partija RS (SPRS).
- ⁶⁸ Pozivajući se na Bonska ovlaštenja, visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH, odlukom br. 202/04 od 02.04.2004.g., obustavio je sve isplate sa budžetskih pozicija namjenjenih finansiranju Srpske demokratske stranke, zbog "kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH i pomaganja licima optuženim po članu 19. Statuta Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju"
- ⁶⁹ TI Globalni barometar korupcije
- ⁷⁰ <http://www.ti-bih.org/Articles.aspx?ArticleID=2ee4a760-af67-4a48-9030-fb8ba3f9387e>
- ⁷¹ TI BiH Studije percepcije korupcije 2002 i 2004
- ⁷² Analiza usklađenosti izbornih programa političkih stranaka prijavljenih za učešće na opštim izborima u BiH sa građanskom platformom GROZD
- ⁷³ TI BiH izvještaj za medije «Apsolutno razočarenje strankama i liderima», http://www.ti-bih.org/Content.aspx?CategoryID=Press_Releases
- ⁷⁴ Opšti izbori 2006 – potvrđeni rezultati, <http://www.izbori.ba/rezultati/>
- ⁷⁵ Službeni glasnik BiH, br. 61/06
- ⁷⁶ Zaključci stručno-naučne konferencije: Lokalni izbori 2004.g. – naučene lekcije, Hotel "Bistrica", Jahorina 26. – 28. aprila 2005.g., u organizaciji CIK BiH i Udruženja izbornih zvaničnika BiH
- ⁷⁷ Budžet institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2006.g.
- ⁷⁸ Lidija Korać, na sastanku fokus grupe, 27. 10. 2006.g.

- ⁷⁹ Zaključci stručno-naučne konferencije: Lokalni izbori 2004.g. – naučene lekcije
- ⁸⁰ Članovi 4. i 5. Zakona o finansiranju političkih partija
- ⁸¹ Poznat je međutim slučaj finansiranja političkih aktivnosti preko fondova Visokog sekretarijata Saudijske Arabije, što je posebno bilo analizirano nakon događaja od 11. septembra, kada je utvrđeno da ja ista organizacija aktivno pomagala rad ćelija Al-Qaide u BiH.
- ⁸² Zakon o finansiranju političkih partija, Član 8 – Zabranjeni prilozima
- ⁸³ U pitanju su sljedeće partije: SBiH, SNSD, SDP, SDA, SPRS i PDP.
- ⁸⁴ Članovi 6. i 11. Zakona o finansiranju političkih partija
- ⁸⁵ Izvor: http://www.izbori.ba/documents/revizija/Revizija_SDA2004.pdf.
- ⁸⁶ Član 13. Zakona o finansiranju političkih partija
- ⁸⁷ Više o ovome kao i o inicijativi TI BiH za izmjenama Izbornog zakona vidjeti u poglavlju Zakonodavna vlast
- ⁸⁸ U pitanju su sljedeće oblasti problema: nezaposlenost, siromaštvo, penzioni sistem, zdravstvena i socijalna zaštita, poljoprivreda, mladi, javna administracija, obrazovanje, korupcija, EU integracije, javna preduzeća i strana ulaganja.
- ⁸⁹ Ukoliko neka politička stranka ili koalicija ima na funkciji ili položaju u političkoj stranci ovakvu osobu, ona takođe ne ispunjava uslove za učestvovanje na izborima.
- ⁹⁰ Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH
- ⁹¹ Ovi zaključci mogu se naći u redovnim šestomjesečnim izvještajima o implementaciji Zakona o sukobu interesa koje CIK podnosi Predsjedništvu BiH
- ⁹² Najznačajniji podzakonski akti su: Pravila o vođenju postupka, donesena aprila 2003.g. i Uputstvo za primjenu Zakona o sukobu interesa, doneseno maja 2003.g., <http://www.izbori.ba>
- ⁹³ U izvještajima CIK Predsjedništvu BiH, tokom 2005.g. ne mogu se naći podaci o implementaciji odredbi Zakona o sukobu interesa koji su u vezi sa prijavom primljenih poklona i pruženih usluga.
- ⁹⁴ Član 12.4 Zakona o finansiranju političkih stranaka
- ⁹⁵ Npr. kada je visoki predstavnik privremeno zabranio budžetsko finansiranje Srpske demokratske stranke (SDS), svi njihovi prihodi bili su prikazivani kao finansiranje klubova stranaka na različitim nivoima vlasti (Mladen Lončar, na sastanku fokus grupe 27.10.2006.g.), a naknadni revizorski izvještaji bili su jako loši, bez poštivanja standarda revizije (Boško Čeko, na sastanku fokus grupe 27.10.2006.g.)
- ⁹⁶ Buturović: Malverzacije u GRAS-u istražuje i finansijska policija, "Slobodna Bosna", str. 23-25
- ⁹⁷ Član 15.8 Izbornog zakona BiH
- ⁹⁸ Član 15.9 Izbornog zakona BiH
- ⁹⁹ Lidija Korać, na sastanku fokus grupe, 27. 10. 2006.g.
- ¹⁰⁰ Izjava člana CIK na treningu "Antikorupcija, transparentnost i poslovni sektor", u organizaciji TI BiH, UNDP BiH i Vanjskotrgovinske komore BiH, Sarajevo, juni 2006.g.
- ¹⁰¹ Odluke o smjenama zvaničnika i druge odluke visokog predstavnika mogu se naći na <http://www.ohr.int/decisions/archive.asp>
- ¹⁰² Venecijanska komisija, 11–12 mart 2005.
- ¹⁰³ Članovi 14. i 17. Zakona o finansiranju političkih stranaka
- ¹⁰⁴ Visina novčanih kazni po ovom osnovu kreće se u prosjeku oko 3.000,00 KM.
- ¹⁰⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, ("Službeni glasnik BiH", broj 24/06), od 03. 04. 2006.g.
- ¹⁰⁶ Odluka visokog predstavnika kojom se proglašava Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, od 04. 04. 2005.g.
- ¹⁰⁷ Izvještaj o reviziji finansijskog poslovanja institucija BiH za 2004.g.
- ¹⁰⁸ Službeni glasnik BiH, br. 36/04, Službeni glasnik RS, br. 62/04

- ¹⁰⁹ Sredstva sa budžetskih pozicija namjenjenih finansiranju Srpske demokratske stranke, koja je blokirao visoki predstavnik odlukom br. 202/04, narednim odlukama br. 220/04 i 221/04 od 30.06.2004.g. i br. 376/05 od 22.09.2005.g., su preusmjerena u budžet institucija BiH i raspoređena u jednakim iznosima Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (SIPA), Odjeljenju za ratne zločine Suda BiH i Izornoj komisiji BiH.
- ¹¹⁰ Prijedlog za usvajanjem Kodeksa ponašanja izbornih službenika, kao podzakonskog akta za provođenje izbora, uputila je CIK BiH nevladina organizacija Udruženje izbornih zvaničnika BiH u toku 2001.g.
- ¹¹¹ Primjer je provedba Zakona o finansiranju političkih partija, koji je usvojen 2000.g. dok je njegova implementacija počela tek 2005.g., što je uglavnom bilo uzrokovano kašnjenjem u uspostavljanju Službe za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija u CIK BiH.
- ¹¹² Član 17 Zakon o finansiranju političkih partija.
- ¹¹³ Član 19 Poslovnika o radu CIK BiH
- ¹¹⁴ Najveću podršku CIK je dobila od USAID-a i Međunarodne fondacije za izborni sistem, Washington, uz čiju pomoć je implementiran projekat Novac i politika koji je promovisao transparentnost, odgovornost i provođenja zakona vezano za političko finansiranje.
- ¹¹⁵ Udruženje izbornih zvaničnika, Centri civilnih inicijativa i Transparency International BiH
- ¹¹⁶ Zaključno sa danom 15. 05. 2006.g. CIK BiH je pokrenula 96 istražnih postupaka o sukobu interesa, kao i izuzimanje 3.874 zaključenih ugovora državne i entitetskih vlasti sa javnim i privatnim sektorom. Evidentiranje i kontrola ovih ugovora je u toku.
- ¹¹⁷ Član 15.2 Zakona o finansiranju političkih partija
- ¹¹⁸ Intervju sa neimenovanim članom CIK BiH, iz jula 2006.g.
- ¹¹⁹ Lidija Korać na fokus grupi, 27. 10. 2006.g.
- ¹²⁰ Centri civilnih inicijativa „Konačni izvještaj građanskog nadgledanja Opštih izbora u BiH“,
- ¹²¹ U pitanju su organizacije: Centri Civilnih Inicijativa, Forum građana Tuzle, Urbana kultura i druge nevladine organizacije.
- ¹²² Izvještaj sa konferencije „Revizija javnog sektora – mehanizmi koordinacije“
- ¹²³ Član 17., stav 1., alineja f) Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH
- ¹²⁴ HINA: Rastrošnost državnog aparata izazvala ogorčenje javnosti, 17.6.2004,
- ¹²⁵ Član 18 Zakona RS; Član 13 Zakona BiH; Član 13 Zakona FBiH
- ¹²⁶ Član 19 Zakona RS; Član 14 Zakona BiH; Član 14 Zakona FBiH
- ¹²⁷ Transparency International BiH: Konferencija na temu “Revizija javnog sektora – Mehanizmi koordinacije”, Sarajevo, 22.11.2005.
- ¹²⁸ Boško Čeko, fokus grupa 27.10.2006.g.
- ¹²⁹ Budžet institucija BiH i inostrane obaveze BiH
- ¹³⁰ Boško Čeko, fokus grupa 27.10. 2006.g.
- ¹³¹ Izvori: internet stranice vrhovnih revizorskih institucija: (BiH) <http://www.revizija.gov.ba/>, (RS) <http://www.gsr-rs.org/>, (FBiH) <http://www.saifbih.ba/>
- ¹³² Boško Čeko na fokus grupi 27. 10. 2006.g.
- ¹³³ B. Čeko, ibid.
- ¹³⁴ Poglavlje o vrhovnim revizorskim institucijama u Studiji Sistema nacionalnog integriteta BiH iz 2004, TI BiH, str. 58
- ¹³⁵ Izjava Milenka Šege, Generalnog revizora vrhovne revizorske institucije BiH, Konferencija na temu “Revizija javnog sektora – Mehanizmi koordinacije”, TI BiH, ibid., str. 9

- ¹³⁶ Npr [Čeko] je rekao da je "Elektroprivreda" nedokumentovano investirala novac u nekoliko aktivnosti koje nemaju nikakve veze sa aktivnostima ove kompanije i naveo primjer stadiona u Ugljeviku, na kojem je svako od 5.000 sjedala koštalo više od 1.000 KM, što znači da je do sada potrošeno 6 miliona KM, a stadion još uvijek nije gotov. (FENA, 27. septembar 2005.)
- ¹³⁷ RV 030-04 – www.gsr-rs.org
- ¹³⁸ RV 030-04 – www.gsr-rs.org
- ¹³⁹ Izjava Milenka Šege, TI BiH, *ibid.*, str. 9
- ¹⁴⁰ Iz izjave Ibrahima Okanovića, Generalnog revizora FBIH, TI BiH, *ibid.*, str. 18-19
- ¹⁴¹ Memorandum o razumijevanju između Ureda za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH, Glavne službe za reviziju javnog sektora RS, Ureda za reviziju proračuna u FBIH i Švedskog državnog ureda za reviziju, <http://www.revizija.gov.ba/bs/about/>
- ¹⁴² Član 21 Zakona o visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH
- ¹⁴³ *ibid.*, Član 22
- ¹⁴⁴ *ibid.* Član 24, stav 1 tačka b
- ¹⁴⁵ Postupak reizbora sudija i tužilaca iniciran je 2002.g. od strane međunarodne zajednice (pod patronatom OHR), formiranjem Nezavisne pravosudne komisije. Pokušaj sa postojanjem tri visoka sudska i tužilačka savjeta (BiH i Entiteti) nije se pokazao uspješan, pa je početkom 2004.g. formirano jedinstveno Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH. VSTS je provelo cjelokupan postupak reizbora sudija, s tim da je proces izbora i razrješenja sudija premanentan proces.
- ¹⁴⁶ I predsjednici sudova su prošli proces reimenovanja, kao i druge 'redovne' sudije. Zakon o VSTS predviđa da nakon prestanka mandata predsjednik suda, ako ga ponovo ne izaberu na tu funkciju, ostaje da radi u tom sudu kao sudija.
- ¹⁴⁷ Godišnji izvještaj VSTS za 2005.g.
- ¹⁴⁸ <http://www.rs.cesst.gov.ba/>
- ¹⁴⁹ Branko Perić, predsjednik VSTS u intervjuu za RTRS, 05. 11. 2006.g. emitovan u Dnevniku u 16.20
- ¹⁵⁰ Član 68 Zakon o sudovima RS
- ¹⁵¹ Kodeks sudske etike, član 4.13., www.hjpc.ba
- ¹⁵² Zakon o visokom sudskom i tužilačkom savjetu, član 86
- ¹⁵³ Kodeks sudske etike, članovi 1.5, 4.3
- ¹⁵⁴ BH Dani DŽ.K.D. i S.M.B.: Državni sudija Vlado Adamović dobio stan od Vlade FBIH
- ¹⁵⁵ SINA, Sudija optužena za zloupotrebu položaja,
- ¹⁵⁶ Milan Tegeltija, fokus grupa, 27. 10. 2006.g.
- ¹⁵⁷ Član 3, stav 1, Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka
- ¹⁵⁸ *ibid.*, Član 3 stav 3
- ¹⁵⁹ „Stambena afera dobila epilog“, 03.01.2005, http://www.srpskaonline.com/modules.php?op=modload&name=Recommend_Us&file=index&req=FriendSend&sid=2254
- ¹⁶⁰ „Dvojica opštinaru pritvorena zbog primanja mita“, od 03.01.2006.g., vijest dana na <http://www.doboj.com>
- ¹⁶¹ Izvještaj o pregledu kretanja premeta Vrhovnog suda FBIH za period 01.01.-30.06.2005.g.,
- ¹⁶² Statistički izvještaj za 2005.g, Vrhovni sud RS
- ¹⁶³ Branko Perić, *ibid.*
- ¹⁶⁴ Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- ¹⁶⁵ *ibid.*, član 3

- ¹⁶⁶ Direkcija za evropske integracije, 2005, str. 6
- ¹⁶⁷ Nezavisne novine 06.03.2006. „Pomoćnici ministara podnose ostavke – Većina pomoćnika ministara i sekretara u Vladi RS podnijela je ostavke po zahtjevu premijera RS Milorada Dodika“
- ¹⁶⁸ Nezavisne novine 10.03.2006.g. „SDS ptotestuje zbog smjena u Vladi i MUP-u RS“ „Posljednja dešavanja u kojima je od članova Vlade zatraženo da državni službenici, pomoćnici ministara, sekretari u ministarstvima, podnesu ostavke, predstavlja izraz golog političkog pritiska i miješanja izvršne vlasti u rad administrativne službe i to je evidentno kršenje Zakona o Administrativnoj službi u upravi RS“ rekao je Stojčić (bivši predsjednik Narodne skupštine RS, op. ur.)
- ¹⁶⁹ Službeni glasnik RS broj 49/06
- ¹⁷⁰ Zakon o Administrativnoj službi u upravi RS
- ¹⁷¹ Direkcija za evropske integracije, 2006, str. 167, www.dei.gov.ba
- ¹⁷² Komunikaciona strategija, Odgovori na Vaša pitanja, www.adu.vladars.net
- ¹⁷³ Fond Otvoreno društvo BiH, 2006, str. 186
- ¹⁷⁴ ibid, strana 186
- ¹⁷⁵ ibid, strana 47
- ¹⁷⁶ Tina Radonjić i Lidija Korać na fokus grupi, 27. 10. 2006.g.
- ¹⁷⁷ Član 1 stav 1, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- ¹⁷⁸ ibid, član 16, stav 1, tačke e)
- ¹⁷⁹ Zakon o Administrativnoj službi u upravi RS
- ¹⁸⁰ Službeni glasnik RS br. 83/02
- ¹⁸¹ Fond otvoreno društvo BiH, 2006, str. 186,
- ¹⁸² Poruka direktora Agencije za državnu upravu RS: „Državnim službenicima u upravi RS – svima“ od 26.07.2006.g., www.adu.vladars.net
- ¹⁸³ Zakon o lokalnoj samoupravi RS, Glava XI
- ¹⁸⁴ Izvještaj o radu Agencije za državnu upravu RS za period januar-decembar 2005.g., str. 7
- ¹⁸⁵ Član 28 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH
- ¹⁸⁶ Član 48 Zakon o administrativnoj službi u upravi RS
- ¹⁸⁷ Član 48 Zakon o administrativnoj službi u upravi RS
- ¹⁸⁸ Izvještaj o radu Agencije za državnu upravu RS za period januar-decembar 2005.g., str. 2,
- ¹⁸⁹ Član 2 Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- ¹⁹⁰ Službeni glasnik RS, br. 94/03
- ¹⁹¹ Član 14 stav 3, b) Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- ¹⁹² Etički kodeks za državne službenike u FBiH (broj 01-05-02-18/05, decembar 2004.g., www.adsFBiH.gov.ba)
- ¹⁹³ Službeni glasnik RS 82/02
- ¹⁹⁴ Bosanskohercegovački news magazin, broj 469 od 09.06.2006.g. „I po babu i po stričevima“ str. 24-25
- ¹⁹⁵ Službeni glasnik RS broj 83/02
- ¹⁹⁶ Fond Otvoreno društvo BiH, 2006, strana 428.
- ¹⁹⁷ ibid, strana 342
- ¹⁹⁸ Član 85 stav 1 tačka 1 Zakona o Administrativnoj službi u upravi RS, član 18 stav 1 tačka a) Zakona o državnoj službi u FBiH
- ¹⁹⁹ Član 30 stav 3, tačke a, b) Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- ²⁰⁰ Direkcija za evropske integracije, str. 167
- ²⁰¹ Izvještaj o radu Agencije za državnu upravu RS za period januar-decembar 2005.g., str. 1

- 202 Fond Otvoreno društvo BiH, 2006, strana 342 (Godišnji izvještaj Ombudsmena RS-zaštitnika ljudskih prava za 2004.g., Banja Luka, maj 2005)
- 203 www.trezorbih.gov.ba, www.vladars.net, www.fbihvlada.gov.ba
- 204 Član 15 Zakona o budžetskom sistemu RS
- 205 Član 63 stav 3 tačka b) Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- 206 Član 24, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH
- 207 Ciljevi glavne službe za reviziju, <http://www.gsr-rs.org/sluzba.htm>
- 208 Član 38, Zakon o reviziji finansijskog poslovanja institucija BiH
- 209 *ibid*, Član 31
- 210 Službeni glasnik BiH br. 17/04, Službeni glasnik RS br. 01/03, Pravilnik o ocjenjivanju rada državnih službenika o organima državne službe u FBiH (broj 01-05-02-21/05 od 18. 01. 2005.g)
- 211 Član 18, Službeni glasnik BiH broj 17/04
- 212 Član 3, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- 213 Transparency International BiH „Procedure usvajanja i izmjene zakona i propisa“, 2005.g. str. 11-12
- 214 Službeni glasnik RS, br. 25/02
- 215 Član 41 stav 4, Poslovnik o radu Komisije za koncesije RS
- 216 Član 2, Etički kodeks za državne službenike u FBiH
- 217 Fond Otvoreno društvo BiH, 2006, strana 342
- 218 Službeni glasnik RS broj 37/05
- 219 Službeni glasnik BiH broj 21/04
- 220 *ibid*, član član 1, stav 2
- 221 Član 87 stav 3, Zakon o državnoj službi u upravi RS
- 222 Član 14, stav 3, b) Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- 223 Član 16 stav 1 tačka b) Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- 224 Član 87, stav 4 Zakon o državnoj službi u upravi RS
- 225 Službeni glasnik BiH broj 32/01
- 226 Službeni glasnik BiH broj 28/00
- 227 *ibid*, član 8
- 228 Informacioni odsjek, www.ads.gov.ba
- 229 *ibid*, član 1
- 230 http://www.ads.gov.ba/zakoni/doc/pravilnik_o_prihvatljivom_koristenju_interneta.pdf
- 231 www.egov.ads.gov.ba
- 232 Član 230, Krivični zakon BiH
- 233 *ibid*, član 225
- 234 Član 14, stav 2 Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- 235 Član 16, Zakon o krivičnom postupku BiH
- 236 Član 56 Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- 237 Član 68 stav 1, Zakon o državnoj službi u upravi RS
- 238 www.ti-bih.org
- 239 Statistike, Statistički izvještaji: Struktura krivičnih djela privrednog kriminaliteta za 2005.g. www.mup.vladars.net
- 240 Stanje kriminaliteta 02/2006, www.upravapolicije-fmup.gov.ba
- 241 Izvještaj o radu tužilaštva RS u 2005.g., www.tuzilastvo-rs.org
- 242 Član 105, Zakon o državnoj službi u upravi RS

- ²⁴³ Fond Otvoreno društvo BiH, 2006, str. 341
- ²⁴⁴ Član 19, stav 1 Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- ²⁴⁵ Službeni glasnik RS br. 84/03
- ²⁴⁶ Član 63 Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- ²⁴⁷ Član 5, Pravila tenderske prodaje (donesena od strane direktora Agencije za privatizaciju RS od 22.12.2003.g.), www.rsprivatizacija.com
- ²⁴⁸ Zakon o krivičnom postupku BiH, Zakon o krivičnom postupku RS, Zakon o krivičnom postupku FBiH – poglavlje Posebne istražne radnje
- ²⁴⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
- ²⁵⁰ Krivični zakon BiH u glavi XIX (Krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti) pojavne oblike korupcije definiše članovima: 217 (Primanje dara i drugih oblika koristi); 218 (Davanje dara i drugih oblika koristi); 219 (Protivzakonito posredovanje); 220 (Zloupotreba položaja ili ovlaštenja). Krivičnim zakonom FBiH o korupciji se govori u glavi trideset prvoj (Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne funkcije) u četiri člana ove glave: član 380 (Primanje dara i drugih oblika koristi); član 381 (Davanje dara i drugih oblika koristi); član 382 (Protivzakonito posredovanje); i član 383 (Zloupotreba položaja ili ovlaštenja. Sadržaj navedenih članova je istovjetan pominjanim članovima 217, 218, 219 i 220 Krivičnog zakona BiH. U Krivičnom zakonu Brčko distrikta BiH o korupciji se govori u glavi trideset i prvoj (Krivično djelo podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti) u članovima 374, 375, 376 i 377. Sadržaj pomenutih članovima identičan je članovima Krivičnog zakona FBiH i Krivičnog zakona BiH u kojima se tretira korupcija. U Krivičnom zakonu RS u glavi dvadeset sedmoj (Krivična djela protiv službene dužnosti) kao krivično djelo korupcija je određena članovima 351 (Primanje mita) 352 (Davanje mita) i 353 (Protivzakonito posredovanje). U odnosu na prethodno navedene zakone, razlika je u formulisanju krivičnog djela i visini zapriječene kazne.
- ²⁵¹ Sporazum o rekonstrukciji policijskih struktura, http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-key-doc/default.asp?content_id=36200
- ²⁵² Rodnić, Adnan Terzić potpisao ostavku Mladena Ivanića, 07. 06. 2005.g.
- ²⁵³ Opservacija istraživača Predraga Čeranića
- ²⁵⁴ Član 25, Zakon o obavještajno sigurnosnoj agenciji BiH
- ²⁵⁵ Sl. glasnik RS 33/02
- ²⁵⁶ Sl. novine FBiH br. 19/03
- ²⁵⁷ U RS, ali ne odlučuju o zapošljavanju ili udaljavanju tužilaca iz službe
- ²⁵⁸ Zakon o javnom tužilaštvu RS
- ²⁵⁹ Dnevni avaz, 12.06.2006. www.avaz.ba (prema OHR Media, Round up od 13.06.2006.g., www.ohr.int)
- ²⁶⁰ Strateški plan Tužilaštva BiH 2006-2009., str. 6
- ²⁶¹ Službeni glasnik BiH br. 25/04
- ²⁶² Zakon o krivičnom postupku BiH, , Zakon o krivičnom postupku RS, Zakon o krivičnom postupku FBiH
- ²⁶³ Službeni glasnik BiH br. 25/04
- ²⁶⁴ ibid, član 60
- ²⁶⁵ ibid, član 58
- ²⁶⁶ Visoki sudski i tužilački savjet BiH, Godišnji izvještaj za 2005.g., str. 24
- ²⁶⁷ Član 33, Zakon o unutrašnjim poslovima RS
- ²⁶⁸ Službeni novine FBiH broj 49/05, član 33
- ²⁶⁹ ibid, član 33
- ²⁷⁰ Budžet RS za 2006.g, strana 22

- 271 Visoki sudski i tužilački savjet BiH, Godišnji izvještaj za 2005.g., str. 51
- 272 Budžet RS za 2006.g, str. 22 i str. 47-51
- 273 Zakon o budžetskom sistemu RS
- 274 RV-020-05 – izvještaj o obavljenoj reviziji Finansijskog izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova RS za 2004.g. od 2. avgusta 2005.g. – www.gsr-rs.org
- 275 BH Dani „Rat su pokrili mobitel i čađ...“, br. 143, arhiva 2000g., <http://www.bhdani.com/arhiva/143/t434a.htm>
- i Ured za reviziju budžeta/Proračuna u FBiH, Izvod iz Izvještaja o radu Ureda za reviziju budžeta/proračuna u FBiH za 2003.g., Sarajevo, 29.01.2004.god., Broj:UR-54/04, <http://www.saiFBiH.ba/bs/revizija/izvod-ogradu2003.asp>
- 276 Službeni glasnik BiH br. 27/04
- 277 Odluka visokog predstavnika br. 18/00 od 13.1.2000.g. o nametanju Zakona o Državnoj graničnoj službi, http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=358
- 278 Službeni glasnik RS br. 48/03
- 279 Službene novine FBiH br. 49/05
- 280 Službeni glasnik Distrikta br. 1/00
- 281 Čubro, Nezavisne novine, 19.09.2006.
- 282 O.A, Oslobođenje, 10.10.2006.g.
- 283 Ambasador SR Njemačke u BiH Arne Freiherr von Kitlitz: Reforma policije u BiH je neizostavna, Nezavisne novine, 24.10.2006.g., <http://www.nezavisne.com/dnevne/stav/st09162005-02.php>
- 284 Milorad Dodik, premijer RS, ekspozicije na sjednici Narodne skupštine RS, 28.02.2006., http://www.vladars.net/lt/pm/ekspozicije_281206.HTML
- 285 Pešević, Večernje novosti, 28.09.2006.g.
- 286 Centar za istraživačko novinarstvo: Finansijska policija pronašla krivce, http://www.cin.ba/Stories/P5_Elektrobosna/?cid=370,2,1
- 287 Službeni glasnik BiH br. 16/02
- 288 Npr. slučaj policijske akcije MUP RS „Hajdučke vode“ iz septembra 2003.g.
- 289 Izvještaj VSTS za 2005.g., ibid
- 290 Milan Tegeltija, fokus grupa 27. 10. 2006.g.
- 291 Centar za istraživačko novinarstvo: Zatrpano predmetima, tužilaštvo ne rješava slučajeve korupcije kantonalnih vlasti, objavljeno: 28.9.2006.g., http://www.cin.ba/Stories/P10_Canton/?cid=555,2,1
- 292 Službene novine FBiH br. 49/05
- 293 Nezavisne novine, „Potukli se ispred zgrade Predsjedništva BiH“, 27.09.2006.g., str. 1
- 294 Admir Katica, portparol SIPA, Više od 79000 prijava kriminala, 15.01.2005., izjava za Reuters
- 295 Ombudsmen RS, februar 2005
- 296 Maljević et al., 2006., str. 95
- 297 Odluka visokog predstavnika o smjeni Zorana Petrića sa pozicije Šefa odjeljenja kriminalističke policije u CJB Bijeljina od 30.06.2004.g., www.ohr.int
- 298 Godišnji izvještaj VSTS za 2004.g., Poglavlje 4 – Disciplinsko sankcionisanje
- 299 VSTS Godišnji izvještaj za 2005.g., ibid., str. 11-12
- 300 Oslobođajuće presuda za Dodika: „Milorad Dodik oslobođen optužbe za zloupotrebu položaja u vrijeme kada je bio predsjednik Vlade RS. Optužbe je oslobođen i Novak Kondić, njegov tadašnji ministar finansija“, izvještaj Radija Slobodna Evropa (Milorad Milojević) od 17.10.2005.g., www.slobodnaevropa.org

- 301 Izvor: Nezavisne Novine,
http://www.eteleboro.com/sr/index.php?option=com_novosti&id=3195&catnovosti=Ekonomija
- 302 Dozo, 27.10.2006
- 303 Nezavisne novine, Dokiću rok 10 dana da podnese ostavku, 31. 03. 2005.g.,
<http://www.nezavisne.com/dnevne/dogadjaji/dog03312005-05.php>
- 304 Prema navodima Milana Tegeltije, sa fokus grupe 27. 10. 2006.g.
- 305 Metiljević, 14. 09. 2006.g., str. 18-20
- 306 Zaključci fokus grupe, 27. 10. 2006.g.
- 307 Evropska komisija, 08.11.2006, str. 34
- 308 Svjetska banka, jun 2002. g
- 309 Dom za ljudska prava je prestao da postoji 31.12.2003.g., a njegovu nadležnost i funkcije je preuzela Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH.
- 310 Prestala da postoji Protokolom broj 11 od 01.11.1998.g.
- 311 Službeni glasnik BiH broj 19/02
- 312 Službene novine FBiH broj 32/00
- 313 Bihać, Livno, Mostar, Sarajevo, Travnik, Tuzla i Zenica
- 314 Službeni glasnik RS broj 4/00
- 315 Službeni glasnik RS broj 49/04
- 316 Službeni glasnik BiH broj 32/06, od 25.04.2006.
- 317 Član 43. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmenu za ljudska prava BiH
- 318 Član 13. Zakona o Ombudsmenu RS- Zaštitniku ljudskih prava, član 14. Zakona o Ombudsmenima F BiH i član 15. Zakona o Ombudsmenu BiH
- 319 Vidjeti odluku Ustavnog suda BiH broj U-5/98 od 01.07.2000. g i od 18.08.2000.g., www.ustavnisud.ba
- 320 Vidjeti t.15. (v)(c) Mišljenja Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope OP 234 (2002)-22.01.2002.g;
(www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/EOP1234.htm)
- 321 Član 10. Zakona
- 322 Član 8. stav 7. izmjena i dopuna zakona BiH
- 323 Član 11. Zakona BiH
- 324 Član 10. Zakona BiH
- 325 Vitomir Popović je bio član SDS i potpredsjednik Vlade RS u jednom mandatu u doba ratnih dejstava u BiH, g. Mariofil Ljubić je jedan od osnivača HDZ BiH a g. Safet Pašić je bio član SDA
- 326 Vidjeti izmjene člana 8. zakona
- 327 Član 12. Zakona BiH, član 11. Zakona RS i član 13. Zakona FBiH
- 328 Član 38. Zakona FBiH
- 329 Novi član 34. A
- 330 Novi član 39.
- 331 Poruka Ambasadora Republike Austrije, upućena Ombudsmenima RS 2002.g.
- 332 Član 40. Zakona FBiH
- 333 Ranije važeći član 37. Zakona BiH
- 334 Novela člana 37. Zakona BiH
- 335 Za detalje vidjeti akte na web portalu VSTS: www.hjpc.ba
- 336 www.ohro.ba

- ³³⁷ Član 34. stav 1. zakona BiH obavezuje Ombudsmene da godišnji izvještaj dostave Predsjedništvu BiH, Predstavničkom domu i Domu naroda Parlamentarne skupštine, Narodnoj skupštini RS i Parlamentu F BiH
- ³³⁸ Službeni glasnik BiH broj 29/02, član 42. stav 4.
- ³³⁹ Službene novine FBiH br. 2/98 i 48/99, član 49. stav 4.
- ³⁴⁰ Službeni glasnik RS br. 13/03
- ³⁴¹ Zakon o parničnom postupku RS i FBiH
- ³⁴² www.bihfedomb.org
- ³⁴³ Vidi NIS BiH 2004
- ³⁴⁴ Nalazi fokus grupe, 27. 10. 2006.g.
- ³⁴⁵ Detaljnije, vidjeti izvještaje na web stranici entitetskih ombudsmena
- ³⁴⁶ Službeni glasnik RS br. 01-402/06 od 05. 04. 2006.g.
- ³⁴⁷ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala od 04. 07. 2006.g. objavljuje
- ³⁴⁸ Član 7, Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu
- ³⁴⁹ Član 8, Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu
- ³⁵⁰ Strategija navodi nalaze koje prenose i mediji da BiH godišnje gubi ogromna sredstva kroz poreske utaje, Čubro, 12. 06. 2006.g.
- ³⁵¹ Nezavisne novine, ibid.
- ³⁵² Podaci proizašli iz analize budžeta izvršnih vlasti na svim nivoima
- ³⁵³ Informacija o aktivnosti na reformi policije koju je ministar MUP-a RS, Stanislav Čađo podnio na posebnoj sjednici Vlade RS, Banja Luka, 10. 05. 2006.g., http://www.vladars.net/lt/rps/informacija_aktivnosti.html
- ³⁵⁴ Risojević i Karić, 01.12.2005.g.
- ³⁵⁵ Vidi poglavlje o glavnoj reviziji.
- ³⁵⁶ Službeni glasnik BiH br. 16/02
- ³⁵⁷ Press izvještaj TI BiH od 09. 06. 2006. o radu Centra za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije
- ³⁵⁸ Zakon o komunikacijama BiH, Službeni glasnik BiH br. 33/02, od 12. novembar 2002.g.
- ³⁵⁹ Kodeks za uređivanje radio i televizijskog programa (Broadcasting Code of Conduct) od 1. avgusta 1998., sa amandmanima od 9. juna i 8. septembra 1999. i 10. februara 2000.
- ³⁶⁰ Zakon o slobodi pristupa informacijama donesen je na državnom nivou u novembru 2000.g., a zatim i u RS novembra 2001.g., te u FBiH februara 2002
- ³⁶¹ Član 1, Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH
- ³⁶² Član 6, 7, 8 i 9, Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH
- ³⁶³ IREX, 2005.
- ³⁶⁴ Džihana, 2006.
- ³⁶⁵ Ranija istraživanja, pokazala su slične rezultate pa je tako tokom novembra mjeseca 2004.g. TI BiH proveo je istraživanje provedbe Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH slanjem zahtjeva za pristup informacijama na stotinu adresa javnih institucija i organa svih nivoa vlasti. Rezultati nisu pokazali progres u odnosu na bazično istraživanje provedeno 18 mjeseci ranije, u aprilu 2003: "U zakonski predviđenom roku od 15 dana na zahtjeve je odgovorilo 54% javnih organa, što je lošiji rezultat od prošlogodišnjeg za 2 procentna poena. Značajno probivši predviđeni zakonski rok, do 20.12.2004. odgovore je dostavilo dodatnih 11% institucija. Važno je istaći da je nakon isteka zakonskog roka osoblje TI BiH dodatno kontaktiralo institucije koje nisu blagovremeno ispoštovale svoje obaveze, te sa ovih 11% ukupno čini 65% institucija koje su na zahtjeve i odgovorile"³⁶⁵. U 2005.g. Centar za slobodan pristup informacijama u saradnji s Helsinškim komitetom Hrvatske i nevladinom organizacijom Yucom iz

Srbije na uzorku od 110 zahtjeva, dobio je odgovore 63 javna organa, odnosno 57 posto (%), dok je 47 zahtjeva (43%) ostalo neodgovoreno.

³⁶⁶ OSCE, Istraživanje javnog mnijenja, juni 2004., Odjel za demokratizaciju, (www.oscebih.org), citirano u Džihana, 2006

³⁶⁷ Ombudsmeni/ombudsmeni FBiH, 27. juna/lipnja 2005.g., str. 4.

³⁶⁸ Ombudsmeni/ombudsmeni FBiH, *ibid.*, str. 6

³⁶⁹ Član 3 Zakona o komunikacijama BiH

³⁷⁰ Zakon o finansiranju institucija BiH, od 29. decembar, 2004. Zakon o finansiranju institucija BiH uspostavlja mehanizam za finansijsku nezavisnost RAK-a. Naime, iako RAK podnosi godišnji budžet na odobrenje Vijeću ministara, Član 9 tog zakona jasno utvrđuje da Vijeće ministara ne može umanjiti predloženi budžet za više od 20 procenata.

³⁷¹ Zakon o komunikacijama BiH, član 36.

³⁷² Vidjeti web stranicu RAK www.rak.ba i Zakon o komunikacijama BiH, član 40.

³⁷³ Član 42 Zakona o komunikacijama BiH, Službeni glasnik BiH br. 33/02 od 12. novembar 2002. god..

³⁷⁴ U BiH funkcioniše javni RTV sistem (JRTS BiH) koji čine tri RTV emitera: Javni RTV servis BiH (BHRT –Radio Televizija BiH), koji djeluje na nivou cijele države, Javni RTV servis FBiH (RTFBiH) na nivou FBiH i Javni RTV servis RS (RTRS) za RS.

³⁷⁵ Zakon o javnom radiotelevizijskom sistemu BiH. Raniji Zakon o osnovama JRTS iz 2002.g. regulisao je Javni RTV sistem kao cjelinu, ali je regulisao i državnog RTV emitera BHRT. Novim Zakonom o JRTS iz oktobra 2005.g. isključivo se reguliše rad sistema javnih emitera kao cjeline, dok za svaki od tri emitera treba da se donese po jedan poseban zakon o javnim RTV servisima, na državnom (BHRT) nivou, kao i na nivou Entiteta (RTFBiH i RTRS).

³⁷⁶ N.K., "Neprihvatljiv zahtjev sindikata", *Oslobođenje*, 25.10.2005., str. 6.

³⁷⁷ Tekst objavljen u sedmičnom magazinu Dani daje detalje o bojkotu plaćanja RTV takse od strane vodećih političara iz reda hrvatskog naroda u BiH, uključujući Dragana Čovića, tadašnjeg člana Predsjedništva BiH. Prema ovom izvoru, plaćanje RTV takse uvjetuje se time da RTFBiH dobije etnički-definirani TV kanal za bosanskohercegovačke Hrvate, na hrvatskom jeziku (Hadžović, 4. mart 2005).

³⁷⁸ Hadžović, "Hrvatska televizija u hrvatskoj državi", *Dani*, 4. mart 2005.

³⁷⁹ Citirano u N. Krsman, 25.10.2005., str. 10.

³⁸⁰ Pogledati izvještaje: Karlekar (ed.), str. 60-61; Media Task Force: 2003, str. 11; IREX 2005. i izvještaj Freedom House o slobodi medija za 2006.g.

³⁸¹ IREX, 2005, str.19-20

³⁸² S. Gojković, 13. 10. 2006.g.

³⁸³ Npr. HTV iz susjedne Hrvatske je objavila vijest o policijskoj zaštiti rimokatoličkih sakralnih objekata u svetištu Međugorje, kao mogući odgovor islamskih ekstremista na napad na džamiju u istočnom Mostaru u ljeto 2006.g.; ili niti jedan medij u FBiH nije prenio izuzetno pohvalne Reutersove analize rada banjalučke berze, jer je istovremeno sarajevska označena kao netransparentna i nekvalitetna. Čak niti započinjanje tematske rasprave o uzrocima ovakvog prešućivanja vijesti smatralo bi se netolerantnim u BiH, što dovodi do izvrtanja vrijednosnog sistema i donekle perverzних međuodnosa.

³⁸⁴ Vidjeti npr. tekst: Novinarima prijetili 62 puta, *Nezavisne novine* 31.08.2005., str. 11. (dostupno na: <http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=64406>, od: 18. 10. 2005.) Takođe vidjeti tekst: Osuđen napad policije na novinara Dnevnog lista, *Oslobođenje*, 01.06.2005., str. 11 (dostupno na:

<http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=45113>

- ³⁸⁵ Izvještaj s okruglog stola "Mediji i vlast - (zlo)upotreba medija", *ibid.*
- ³⁸⁶ IREX, 2005, str.19.
- ³⁸⁷ Prema procjeni CIA za 2004.g., u BiH živi oko 4.007.608 stanovnika. Od tog broja, prema nekim domaćim procjenama, oko 2.318.972 stanovnika žive u FBiH, dok RS ima 1.490.993 stanovnika. Izvor: Wikipedia: http://bs.wikipedia.org/wiki/Bosna_i_Hercegovina#Stanovni.C5.A1tvo
- ³⁸⁸ Javni registar sa opštim podacima RTV stanica u BiH, Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), 5
- ³⁸⁹ Mareco Index Bosnia, Radio Ratings Survey, 14-20 mart 2005. Takođe pogledati detaljan Javni registar sa opštim podacima RTV stanica u BiH, Regulatorna agencija za komunikacije (RAK)
- ³⁹⁰ Henderson et al, 2003.
- ³⁹¹ IREX (2005), Media Sustainability Index 2004 (Indeks održivosti medija 2004), prema podacima iz istraživanja agencije Mareco Index Bosnia, 13-22. septembar 2004.
- ³⁹² Jusić, 2003.
- ³⁹³ McCann-Erikson 01/02, citirano u Henderson et al, 2003, str. 8-9.
- ³⁹⁴ Ovo su neto vrijednosti i ne uključuju direktnu prodaju reklama niti razmjenu usluga i dobara. Zbog toga nije moguće tačno procijeniti ukupnu vrijednost tržišta reklama, pa se pretpostavlja da je u 2002.g. bruto vrijednost tržišta reklama u BiH iznosila negdje oko 60 miliona KM (Vidjeti Henderson et al., 2003, str. 8-9)
- ³⁹⁵ IREX, Media Sustainability Index 2005, Washington DC, 2005, str. 27.
- ³⁹⁶ Takođe pogledati: Television across Europe (Televizija u Evropi), Open Society Institute: EU Monitoring and Advocacy Program & Network Media Program, Budimpešta, 2005, str. 174.
- ³⁹⁷ N. Krsman, "Za plate i doprinose dužni 10 miliona KM", Nezavisne novine, 21.10.2005., str. 5.; Z. Perišić, "Duraković: Odliv novca od reklama nerazumna odluka", Dnevni avaz, 25.10.2005., str.10.
- ³⁹⁸ Izvještaj Nezavisne unije profesionalnih novinara BiH citiran u Media Task Force: 2003, str. 11
- ³⁹⁹ Koji je Predstavnički dom Parlamenta BiH usvojio 19. 04. 2001.g., a Dom naroda 23. oktobra iste godine
- ⁴⁰⁰ CRA/RAK, 2003: The Future of Broadcasting (Budućnost RTV emitovanja); Jusić, 2004.
- ⁴⁰¹ Javni registar sa opštim podacima RTV stanica u BiH, Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), dostupan na: <http://www.rak.ba/bs/broadcast/reg/?cid=2415>
- ⁴⁰² Pod komunikacijskim sektorom podrazumijevamo radio, TV, kablovsku TV, Internet, telekomunikacije i ostale srodne oblasti.
- ⁴⁰³ Član 3 Zakona o komunikacijama BiH
- ⁴⁰⁴ Stupio na snagu 1. avgusta 1998., dopunjen 9. juna i 8. septembra 1999. te 10. februara 2000.g.
- ⁴⁰⁵ Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornoj kampanji
- ⁴⁰⁶ Službeni glasnik BiH br. 23/2001
- ⁴⁰⁷ Final Report on Media Coverage of Elections in B&H (Finalni izvještaj o medijskom pokrivanju izbora u BiH), Regulatorna agencija za komunikacije, oktobar, 2004.
- ⁴⁰⁸ De(kon)strukcija javnog diskursa: Štampani mediji u predizbornoj kampanji u BiH od 5. avgusta do 5. oktobra 2002.g., Mediacentar Sarajevo, www.media.ba
- ⁴⁰⁹ Koordinacija novinarskih udruženja u BiH, Monitoring pokrivanja izbora u štampanim medijima (generalni izbori, 5. oktobar 2002.), 9. decembar 2002, Sarajevo, BiH
- ⁴¹⁰ Helsinški komitet za ljudska prava u BiH, 2004
- ⁴¹¹ Council of Europe (Vijeće Evrope), 2004b, str. 8.
- ⁴¹² Zakon o zaštiti od klevete, Službeni glasnik RS br. 37/01, Službene novine FBiH br. 31/01.
- ⁴¹³ Halilović, 2005
- ⁴¹⁴ Halilović, 2005

- 415 Halilović, 2005
- 416 Halilović, 2005
- 417 Halilović, 2005
- 418 Za detalje o RAK pogledati oficijelnu web stranicu agencije na <http://www.rak.ba>
- 419 Kodeks za štampu, dostupan na web stranici Vijeća za štampu: <http://www.vzs.ba/default.asp?id=2>
- 420 Potencijalne sporove između čitatelja/javnosti i štampanih medija, Vijeće za štampu rješava koristeći se isključivo novinarskim sredstvima: pravo na odgovor, objavljivanje ispravke, izvinjenje i demanti. Vijeće nema ovlaštenja da kažnjava, izdaje ili oduzima dozvole za rad, ili nameće finansijske kazne novinama i magazinima. Dakle, vlada ne posjeduje pravne mehanizme za direktan uticaj na uređivačku politiku štampe. Sve informacije o Vijeću za štampu dostupne na web stranici: <http://www.vzs.ba>
- 421 Vijeće za štampu, 2004, str. 10.
- 422 Vijeće za štampu, 2004, str. 12.,
- 423 Mediacentar Sarajevo/Save the Children UK, 2005., str. 36.
- 424 Gender Media Watch 2004, Analiza programa: FTV, TVRS, BHTV1, ATV i NTV Hayat, 09-15.12.2002, Gender centar Vlade FBiH i Vlade RS, IBHI-BiH, 2003, str. 61.
- 425 Helsinški parlament građana Banjaluke, Žene u medijima, oktobar 2004
- 426 Udruženje BH novinari, juli 2005, str. 1.
- 427 Čengić, 17.09.2005., str. 11.
- 428 Mladen Miroslavljević, fokus grupa 27. 10. 2006.g.
- 429 Definicija i obaveze javnog emitovanja - RAK pravilo 01/1999, izmjenjeni i prečišćeni tekst, 14. juni 2004.), <http://www.rak.ba/bs/legal/rules-codes/broadcast/rules/default.aspx?cid=2812>
- 430 Član 6(2) Pravilnika o medijskom predavljanju političkih subjekata u izbornoj kampanji, Službeni glasnik BiH, broj 40, 29. maja/svibnja 2006.g.
- 431 IREX, 2005, str. 17-19
- 432 "Novinarima prijetili 62 puta", Nezavisne novine, 31.08.2005., str. 11.
<http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=64406>. Takođe vidjeti tekst "Osuđen napad policije na novinara Dnevnog lista", Oslobođenje, 01.06.2005., str. 11 (dostupno na: <http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=45113>)
- 433 Čengić, R., "Nacionalističke stranke i dalje raspiruju strah", Nezavisne novine, 11.01.2005., str. 9.
<http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=17965>
- 434 Halilović, 2005
- 435 Na nivou BiH kao i nivou Entiteta
- 436 Izvor: NVO "Lex International" Banja Luka, www.lex-ngo.org
- 437 Dokument 'Pregled NVO pravnog okvira u srednjoj i istočnoj Evropi', ICNL 2002
- 438 USAID, 2004
- 439 USAID, 2004
- 440 Vanjski uticaj se može predstaviti kao učešće u određivanju programskih prioriteta CSOa ili uticaj u selekciji ključnog osoblja
- 441 Centri Civilnih Inicijativa, januar 2005; TI BiH – Studija percepcije korupcije 2004
- 442 Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI) & Birks Sinclair & Associates: Kvalitativna studija 3: Zapošljavanje, pružanje socijalnih usluga i nevladin (NVO) sektor. Status i perspektive za Bosnu i Hercegovinu, analiza i implikacije za politike, Sarajevo April 2005, http://www.ibhibih.org/Publikacije/KS3NVODokumenti1_9.pdf
- 443 IBHI 2005, ibid.

- ⁴⁴⁴ Izvor: Ministarstvo prosvjete i kulture RS i Ministarstvo obrazovanja i nauke FBiH
- ⁴⁴⁵ Npr. kampanja 'Krimolovci' inicirana i vođena od strane Policijske Misije Evropske Unije (EUPM) – www.eupm.org, koja je tek od 2005.g. prebačena na upravljanje domaćim policijskim strukturama.
- ⁴⁴⁶ Najznačajnije organizacije koje se bave pitanjima uprave i korupcije: Transparency International BiH, Enterprise Development Agency (EDA), Center for Promotion of Civil Society (CPCD), Centers for Civil Initiatives (CCI) – izvor razni izvještaji Fonda Otvoreno Društvo BiH (www.soros.bih.org) kao i Delegacija EK, 2005
- ⁴⁴⁷ Biznis grupe koje su obuhvaćene istraživanjem u vezi sa pitanjima korupcije jesu: Udruženje poslodavaca kantona Sarajevo, Privredna komora RS i Privredna komora kantona Sarajevo
- ⁴⁴⁸ Asocijacija poslodavaca BiH preuzela od OHRa vođenje 'Buldožder' kampanje od decembra 2004.g.
- ⁴⁴⁹ Nezavisne novine – 12. decembar 2004
- ⁴⁵⁰ IBHI, 2005, str. 6
- ⁴⁵¹ U skladu sa Državnim Zakonom o udruženjima i fondacijama i Zakonom RS o udruženjima i fondacijama sve CSO mogu konkurisati za status organizacije od javnog interesa. Ovakva mogućnost nije uključena u Zakon o udruženjima i fondacijama FBiH – www.lex-ngo.org/dokumenti
- ⁴⁵² Delegacija EK, 2005
- ⁴⁵³ Izvor: Visoko rangirani službenik jedne od tri, u ovom dokumentu, pomenute sindikalne organizacije u BiH
- ⁴⁵⁴ IBHI, 2005
- ⁴⁵⁵ BiH Zakon o udruženjima i fondacijama - Čl. 52 st. 2 Zakona
- ⁴⁵⁶ Dodatne informacija o Kodeksu ponašanja za NVO sektor ; Sporazum Vijeća ministara BiH i NVO sektora vidi na www.civilnodrustvo.ba
- ⁴⁵⁷ Sporna imovina predstavlja slučaj gdje su pojedinci – izbjegla lica iz Hrvatske mijenjali svoju imovinu u Hrvatskoj sa osobama iz BiH koji su izbjegli u Hrvatsku, a ta imovina je naknadno postala predmet sudskih sporova oko povrata
- ⁴⁵⁸ Vuković, pomoćnik ministra sigurnosti, dnevne novine „San“, 12. avgust, 2005.g.
- ⁴⁵⁹ ICVA 2005 i CCI, maj 2005
- ⁴⁶⁰ Pod uticajem se smatra jačanje svijesti o raznim pitanjima iz domena rada NVO kao i drugi oblici edukacije i/ili informisanja javnosti u BiH
- ⁴⁶¹ USAID, 2004, strana 22-24
- ⁴⁶² Izvor: g-din Dakić Miodrag, jedan od lidera NVO Mladi istraživači Banja Luka (www.mibl.org)
- ⁴⁶³ USAID, 2004, zaključci
- ⁴⁶⁴ Najbolje prakse lokalne uprave u BiH u 2005 – konkurs Soroš BiH; opština Laktaši – praksa 'Učešće mladih u radu lokalne samouprave' i opština Gračanica 'Podrška otvaranju novih radnih mjesta u oblasti poljoprivrede' – (www.soros.org.ba/images_vijesti/izvjestaj_prakse_lok)
- ⁴⁶⁵ Usvajanje dokumenta podrške mladim u RS 'Omladinska politika' od strane Vlade RS uz značajno učešće NVO koji se bave pitanjima mladih (<http://www.pmm-bl.rs.ba/op.htm>); 36% anketiranih NVO je izjavilo da je dobilo određenu finansijsku podršku od strane Kantona u FBiH – vidi USAID, 2004, str. 33
- ⁴⁶⁶ ICVA, 2006
- ⁴⁶⁷ Na inicijativu NVO tokom 2004 i 2005 usvojen je niz zakona: Zakon o izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodica s djecom; Zakon o depolitizaciji obrazovanja u TK; Zakon o proglašenju Spomenika prirode «Prokoško jezero»; Zakonu o direktnom izboru općinskih načelnika u FBiH – izvor CCI BiH
- ⁴⁶⁸ PRSP
- ⁴⁶⁹ CCI, 2005

- ⁴⁷⁰ Sl. glasnik RS 24/98, 62/02, 66/02, 38/03 i 97/04
- ⁴⁷¹ Sl. glasnik RS br.42/05
- ⁴⁷² Sl. glasnik RS 67/02, 77/02, 38/03 i 96/03
- ⁴⁷³ Sl. glasnik RS 64/02
- ⁴⁷⁴ Službene novine FBiH br.23/99, izmjene 45/00,2/02, 6/02, 29/03
- ⁴⁷⁵ Službene novine FBiH br.29/03,32/04
- ⁴⁷⁶ Službene novine FBiH br.29/03
- ⁴⁷⁷ Veliku podršku razvoju stečajnog prava kroz obilnu izradu materijala i davanje konsultantskih usluga dao je USAID-FILE projekat koje je 17. 05. 2006.g. u Sarajevu organizovao konferenciju pod nazivom "Stečaj – izgradnja zdravije ekonomije". Prije navedene konferencije projekat je proveo anketu radi sagledavanja stanja u oblasti stečajnog prava. Anketom su bili obuhvaćeni: 50% stečajne sudije, 28% stečajni upravnici i 22% predstavnici sindikata, banaka, vladinih zvaničnika i profesora prava. 100% ispitanika izjavilo je da su stečajni zakoni iz 2003.g. poboljšali stečajnu praksu i procedure
- ⁴⁷⁸ Usvojen na Skupštini PKRS dana 15.03.2006.g. i objavljen u dodatku Privrednih informacija (časopis PKRS) broj 69-70 za maj-juni 2006.g.
- ⁴⁷⁹ Službeni glasnik BiH br.3/03
- ⁴⁸⁰ Glava XIV KZ BiH govori o krivičnoj odgovornosti pravnih lica
- ⁴⁸¹ Član 221. KZ BiH – Pronevjera u službi, član 384. KZ FBiH – Pronevjera u službi, 348. KZ RS – Pronevjera
- ⁴⁸² Službeni glasnik RS br. 44/03
- ⁴⁸³ Službeni glasnik RS br. 10/98,16/00,18/01,71/02,18/03 i 39/03
- ⁴⁸⁴ Službene novine FBiH 39/98, 32/00, 48/01 i 41/02
- ⁴⁸⁵ Službene novine FBiH 9/96, 27/98, 20/00 i 45/00
- ⁴⁸⁶ Službeni glasnik BiH broj 20/02
- ⁴⁸⁷ Službeni glasnik BiH br. 29/04
- ⁴⁸⁸ Divjak, B. „Na državnim preduzećima građani sedam puta gube, a političari sedam puta dobivaju“, autorski rad za raspravu „Korupcija kao kočnica razviju u BiH“ na konferenciji povodom 10 godina Dejtonskog sporazuma, Ženeva, 20. 10. 2005.g.
- ⁴⁸⁹ Službeni glasnik BiH 48/05
- ⁴⁹⁰ Više pojedinosti u različitim publikacijama, uključujući i Banfield et al. (ed.), 2006
- ⁴⁹¹ Izvor Direkcija za privatizaciju RS i Ekonomska politika RS za 2006.g.
- ⁴⁹² Službeni glasnik RS br. 33/06
- ⁴⁹³ Službeni glasnik RS br. 92/06, stupio na snagu 2.oktobra 2006.g., te istovjetan Zakon u FBiH
- ⁴⁹⁴ Oktobarska analiza Reutersa ukazuje na velike razlike u transparentnosti i kvaliteti poslovanja dvaju berzi, pri čemu primjećuje bitan napredak i finansijski rast banjalučke, te stagnaciju i političku instrumentalizaciju sarajevske. REUTERS, 25 Oct 2006
- ⁴⁹⁵ U RS od 29. decembra 2005.g., a u FBiH Službene novine FBiH, br. 32/01 iz 2001.g.
- ⁴⁹⁶ Izvor informacija www.sudbih.gov.ba
- ⁴⁹⁷ http://www.biznis.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=7360&Itemid=2 i Dispute over law on pharmaceuticals – Politicians under pressure of Bosnalijek, OHR BiH Media Round-up, 22/7/2006, http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/bh-media-rep/round-ups/default.asp?content_id=37693
- ⁴⁹⁸ Zakon o udruženjima i fondacijama BiH

- 499 Zakon o spoljnotrgovinskoj komori BiH, Zakon o privrednoj komori RS, Zakon o gospodarskoj komori FBiH i Zakon o privrednoj komori Distrikta Brčko
- 500 Član 82, stav 1 Zakona o registraciji poslovnih subjekata
- 501 Član 74. Zakona, ibid.
- 502 Član 77. Zakona, ibid.
- 503 USAID je pokrenuo SPIRA projekat (Projekat pojednostavljenja procedure izdavanja dozvola i inspeksijskih kontrola) početkom septembra 2005.g., a predviđen je da traje četiri godine
- 504 Zakon o računovodstvu i reviziji RS
- 505 Zbornik radova i prezentacija, Banja Vrućica, 12. i 13. jun 2006.g.
- 506 Npr. Slučaj Kompanije Dušanić
- 507 Doing Business 2007 rangira BiH na 159. od 160 zemalja po jednostavnosti dobivanja dozvola za poslovanje, a uknjižavanje vlasništva rangira zemlju na 139. mjestu od mogućih 142. Ova metodologija se odnosi na poslovanje prosječnog subjekta u glavnom gradu zemlje.
- 508 Sl. glasnik BiH 37/04
- 509 npr. Privredna Komora RS u saradnji sa Institutom za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju i Pravnim fakultetom Univerziteta u Banja Luci.
- 510 Izvješće OHR 06-12mj.
- 511 Zakon o lokalnoj samoupravi RS
- 512 Zakon o osnovama lokalne samouprave FBiH, Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH,
- 513 Ovakva obaveza se uvodi u slučaju kada je većinsko stanovništvo u opštini, po nacionalnoj strukturi, različito od većinskog stanovništva u kantonu/županiji.
- 514 Miović (2006), str. 356. i 357.
- 515 Nalog supervizora ukida entitetske zakone i proglašava prestanak pravnog značaja međuentitetske granice u Distriktu Brčko, OHR, Sarajevo, 04. 08. 2006.g., http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/pressr/default.asp?content_id=37761
- 516 BiH rukovodstvo optuženo za nedostatak političke volje za borbu protiv korupcije, BBC Monitoring Service, 27 februar 2006.
- 517 Centar za istraživačko novinarstvo, 25.9.2006.g.,
- 518 Upravni odbor Savjeta za implementaciju mira, 28. marta 2003., str. 4.
- 519 Papić (2006), str. 376. i 377.
- 520 Zakon o lokalnoj samoupravi RS
- 521 Zakon o osnovama lokalne samouprave FBiH, Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH,
- 522 Zakon o državnoj službi FBiH
- 523 Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH
- 524 Miović (2006), str. 362.
- 525 Rašidagić (2006), str. 186. i 187.
- 526 Radio Slobodna Evropa, Milorad Milojević, „Ministar prijavio dobijeni poklon“, 16. februar 2006.g.
- 527 Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH, Službene novine FBiH, Zakon o slobodi pristupa informacijama RS
- 528 Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH
- 529 Zakon o javnim nabavkama BiH
- 530 Zakon o upravi BiH
- 531 Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH

- ⁵³² Zakon o upravi u FBiH
- ⁵³³ Zakon o Administrativnoj službi u upravi RS
- ⁵³⁴ Službeni glasnik RS br. 70/02.
- ⁵³⁵ Zakon o imunitetu BiH, Zakon o imunitetu FBiH, Zakon o imunitetu RS
- ⁵³⁶ Sali-Terzić (2006), str. 44.
- ⁵³⁷ Krivični zakon BiH stupio je na snagu 1. marta 2003.g. odlukom Visokog predstavnika.
- ⁵³⁸ Krivični zakon FBiH, Službene novine FBiH br. 36/03 i Krivični zakon RS, Službeni glasnik RS br. 49/03.
- ⁵³⁹ Teći izvještaj IK BiH, www.izbori.ba
- ⁵⁴⁰ Odluke visokog predstavnika nalaze se na: <http://www.ohr.int/decisions/archive.asp?m=&yr=2005>
- ⁵⁴¹ Evropska komisija za demokratiju kroz zakonitost (Venecijanska komisija): Mišljenje na ustavnu poziciju u BiH i moći visokog predstavnika, usvojila Venecijanska komisija na svojoj 62. plenarnoj sjednici, Venecija, 11-12. 03. 2005.g
- ⁵⁴² Izvještaj sa konferencije o UN Konvenciji protiv korupcije održane 9. 12, 2005. g, u Sarajevu, u organizaciji TI BiH i Antikorupcijske inicijative Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope
- ⁵⁴³ Članice i učesnici PIC: Albanija, Austrija, Belgija, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija, BiH, Bugarska, Češka Republika, Danska, Egipat, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Japan, Jordan, Kanada, Kina (povukla se u maju 2000), Luksemburg, Mađarska, Malezija, Maroko, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Oman, Pakistan, Poljska, Portugal, Rumunija, Ruska Federacija, Saudijska Arabija, Savezna Republika Jugoslavija, Sjedinjene Američke Države, Slovačka Republika, Slovenija, Španija, Švedska, Švicarska, Turska, Ukrajina, i Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske; visoki predstavnik, Arbitražno vijeće za Brčko (rasformirano 1999. nakon objavljivanja konačne odluke o statusu Brčkog), Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD), Evropska komisija, Međunarodni komitet Crvenog križa (ICRC), Međunarodni tribunal za zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije (ICTY), Međunarodni monetarni fond (IMF), Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), Prelazna uprava UN u istočnoj Slavoniji (UNTAES; ukinuta u januaru 1998.), Sjevernoatlantski savez (NATO), Svjetska banka, Ujedinjene nacije (UN), Vijeće Evrope, visoki komesar UN za ljudska prava (UNHCHR), i visoki komesar UN za izbjeglice (UNHCR).
- Dosadašnji promatrači PIC: Australija, Centralna banka BiH, Estonija, Evropska investicijska banka (EIB), Island, Južna Afrika, Kneževina Lihtenštajn, Latvija, Litvanija, Međunarodna federacija društava Crvenog križa i Crvenog polumjeseca (IFRC), Međunarodni medijator za BiH, Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Novi Zeland, Ombudsmen za ljudska prava u BiH, Specijalni koordinator Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i Sveta stolica.
- ⁵⁴⁴ Članice Upravnog odbora su: Francuska, Italija, Japan, Kanada, Njemačka, Rusija, Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, Predsjedništvo Evropske unije, Evropska komisija i Organizacija islamske konferencije (OIC) koju predstavlja Turska.
- ⁵⁴⁵ Jedinica za implementaciju vladavine prava, <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/index.asp#pic>
- ⁵⁴⁶ Jedinica za implementaciju vladavine prava, ibid
- ⁵⁴⁷ Informacije o OHR, <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/index.asp#pic>
- ⁵⁴⁸ Centralni dnevnik BHT, 31.01.2006.g. kao i Oslobođenje, A. Omeragić, 18.03.2006.g.
- ⁵⁴⁹ Smjene visokog predstavnika usporavaju demokratske procese u BiH, Izvještaj za medije TI BiH, 30. 06. 2004.g.
- ⁵⁵⁰ Washington Post, 29. 05. 2001. str. A01
- ⁵⁵¹ Moguće da se radi o ACABQ - Komitet UN za administrativna i budžetska pitanja i Upravnom odboru PIC, što ostaje u domenu nagađanja
- ⁵⁵² Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju PRSP (EPPU), <http://www.eppu.ba/index.html>
- ⁵⁵³ Divjak, broj 1120-1121, str.6

⁵⁵⁴ Izvještaj br. 2 TI BiH, Banja Luka, 18. 08. 2001.g.

⁵⁵⁵ "U svakom praktičnom smislu Bosna je član EU, zapravo i više od toga, Bosna je prva prava EU država čiji je suverenitet zapravo prenet u Brisel" [...] "Nakon 10 godina izgradnje države, u Bosni trenutno postoji potpuna razdvojenost između moći i odgovornosti. Ovo sasvim odgovara EU koja ima kontrolu nad ovom sićušnom zemljom, bez da ju ili primi u EU ili da prizna da je njen politički režim potpuno uzrokovan spoljnim faktorima." Chandler, 24. 10. 2005

⁵⁵⁶ Tek sjednica PIC u februaru 2007.g. će definitivno riješiti dilemu OHR (prema navodu Mladena Lončara, fokus grupa 27. 10. 2006.g.)

⁵⁵⁷ Član 96, Član 94, Venecijanska komisija, 11-12. mart 2005.

⁵⁵⁸ Član 97 Mišljenja Venecijanske komisije, ibid.

⁵⁵⁹ Član 98 Mišljenja Venecijanske komisije, ibid.

⁵⁶⁰ BH Dani, broj 375, 20.08.2004

⁵⁶¹ Gajić, 30.11.2000.g.