



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
BOSNA I HERCEGOVINA



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina

Monitoring ispunjenosti međunarodnih i evropskih obaveza Bosne i Hercegovine u oblasti borbe protiv korupcije

Juni 2012

Sadržaj

Uvod.....	3
Međunarodne obaveze BiH na polju borbe protiv korupcije.....	5
Uspostavljanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije/ Implementacija Strategije za borbu protiv korupcije 2009- 2014.....	6
Procesuiranje korupcije/Pravosuđe/Oduzimanje ilegalno stečene imovine/ Pranje novca.....	9
Finansiranje političkih partija/ Zakon o sukobu interesa.....	14
Javne nabavke.....	22
Institucije za reviziju javnog sektora.....	24
Implementacija Zakona o slobodi pristupa informacijama.....	27
Zaštita „zviždača“.....	30
Zaključci.....	31
Annex- Tabela prikaz obaveza BiH iz Akcionog plana za realizaciju prioriteta iz dokumenta Evropsko partnerstvo na polju borbe protiv korupcije	33

Uvod

Uprkos višegodišnjim reformama, angažmanu međunarodne zajednice i donatorskoj pomoći, BiH ne uspijeva napraviti značajniji napredak na suzbijanju sveprisutne političke i systemske korupcije. Tokom posljednjih godina stvorene su solidne pretpostavke za efikasniju borbu protiv korupcije kroz uspostavljanje konzistentnog zakonskog i institucionalnog okvira. Međutim, glavni izazovi i dalje ostaju slabi mehanizmi implementacije, asimetričnost i neusklađenost zakonâ usmjerenih ka borbi protiv korupcije na različitim nivoima vlasti, te neadakvetni instutucionalni kapaciteti i podređenost institucija neformalnim centrima moći.

Činjenica koja posebno zabrinjava i koja je ujedno i najvažniji uzrok dramatičnog stepena korupcije u BiH je nedostatak volje političkih elita da se konkretno dotaknu ovog pitanja i učine bilo kakav značajniji iskorak na planu borbe protiv korupcije. Nadalje, antikorupcijske aktivnosti u zemlji prethodnih godina poduzimane su *ad hoc* i nesistemske, te usljed nedostatka holističkog pristupa kao najboljeg dugoročnog rješenja za smanjenje korupcije u BiH, a koji bi obuhvatio sve stubove društvenog integriteta, ovako nekoordiniran sistem nije donio, niti može donijeti dugoročno održive rezultate.

Protekle dvije i po godine obilježene su kontinuiranim pokušajima urušavanja vladavine prava i derogiranja ključnih antikorupcijskih zakona. Posljednji primjer je pokušaj izmjene paketa antikorupcijskih zakona, odnosno Izbornog zakona, Zakona o sukobu interesa BiH, Zakona o finansiranju političkih partija, kao i nedavna inicijativa za ukidanje Suda i Tužilaštva BiH. Nedostatak političke volje je posebno evidentan na primjeru Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kojoj nakon čak dvije i po godine od osnivanja nisu obezbijeđeni neophodni finansijski i ljudski resursi za normalno funkcionisanje i obavljanje njenih Zakonom predviđenih aktivnosti.

Relevantna domaća i međunarodna istraživanja, kao uostalom tokom nekoliko prethodnih godina, ne registruju praktično nikakav pomak u borbi protiv korupcije. Tako posljednji Indeks percepcije korupcije (CPI) za 2011. godinu, na listi od 182 zemlje svijeta BiH rangira na 91. do 94. mjesto prema percipiranom nivou korupcije, zajedno sa Liberijom, Trinidadom i Tobagom i Zambijom. Kao i 2010. godine, BiH i ovaj put nosi indeks 3.2, na skali od 0 do 10, gdje 0 predstavlja apsolutnu korupciju, a 10 zemlju oslobođenu korupcije. Ovo znači da u

odnosu na prethodnu godinu, BiH stoji u mjestu kada je u pitanju borba protiv korupcije, a kada se uporedi period od 2007. do 2011.godine, također nema značajnijeg napretka. U poređenju sa zemljama bivše Jugoslavije, BiH se nalazi i iza Slovenije (35. mjesto), Hrvatske (66. mjesto), Makedonije (69. mjesto), Srbije (86. mjesto), dok je jedino Kosovo iza BiH, na 112. mjestu.¹ Nadalje, Istraživanje Global Integrity-a za 2011. godinu potvrdilo je mnogobrojne prethodne nalaze o neadekvatnoj implementaciji postojećih zakona. Naime, prema ovom istraživanju BiH kao i prethodnih godina pokazuje ogroman raskorak između postojećih antikorupcijskih zakona (ocjena zakonskog okvira je 92) i njihove stvarne implementacije u praksi (ocjena 35).²

Izvještaj o napretku Evropske komisije za 2011. godinu istaknuo je nedostatak političke volje za rješavanje problema sa kojima se BiH suočava. Kao osnovna prepreka napretku BiH u borbi protiv korupcije u izvještaju se ističe nedovoljna primjena zakonskog okvira koji uređuje ovu oblast, te asimetričnost i neusklađenost zakona usmjerenih ka borbi protiv korupcije na različitim nivoima vlasti. Evropska komisija posebno problematičnim smatra neadekvatnu implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014) i kašnjenja u formiranju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije,³ te je navela problem neupoznatosti institucija sa Strategijom, što je potvrđeno i rezultatima istraživanja koje je Transparency International BiH (TI BiH) sproveo krajem 2010. godine.⁴ Izvještaj Evropske komisije je ponovo istaknuo neefikasnost pravosuđa, koja rezultira velikim brojem neriješenih slučajeva, te naročito činjenicu da nema procesuiranja velikih slučajeva korupcije. Zabrinutost je izražena i zbog političkih pritisaka na rad sudova i tužilaštava.⁵ Potvrđene su i preporuke TI BiH kada je u pitanju finansiranje političkih stranaka, jer se i u Izvještaju navodi neophodnost jasnije definisanih propisa i strožijih sankcija za nepoštivanje Zakona o finansiranju političkih partija. U osnovi svih navedenih problema leži nedostatak političke volje za borbu protiv korupcije, što je dokazano i kroz nepoštivanje preporuka Ombudsmana i ureda za reviziju, te kočenje reformi javne uprave i pravosuđa.

¹ Transparency International „Corruption Perceptions Index 2011“, preuzeto sa [www.http://cpi.transparency.org/cpi2011/](http://cpi.transparency.org/cpi2011/)

² Global Integrity Report *Bosnia and Herzegovina: 2011.*, dostupno na <http://www.globalintegrity.org/files/GIR2011.pdf>

³ Evropska komisija. „Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 12.10.2011SEC (2011)1206, str.12, dostupno na www.dei.gov.ba

⁴ „Rezultati istraživanja upoznatosti institucija sa Strategijom za borbu protiv korupcije 2009-2014“, Transparency International BiH, decembar 2010, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije

⁵ Ibid.

Međunarodne obaveze BiH na polju borbe protiv korupcije

BIH je ratifikacijom opšteprihvaćenih međunarodnih pravnih instrumenata i prihvatanjem obaveza u okviru procesa EU integracija realizovala prvi korak u pravcu njihovog inkorporiranja u domaći pravni sistem, ali je izostala dosljedna harmonizacija preuzetih obaveza sa domaćim zakonodavstvom i njihova praktična implementacija.

Međunarodni instrumenti koje je BiH ratifikovala u oblasti borbe protiv korupcije su sljedeći: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Krivičnopravna Konvencija o korupciji Vijeća Evrope, Građanskopravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope, te Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga krivičnim djelom.

Obaveze BiH prema EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, koja obuhvata i borbu protiv korupcije, su identifikovane u sljedećim ključnim dokumentima:

- **Odluka Vijeća o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom (2007),**
- **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane (2008),**
- **Mapa puta za liberalizaciju viznog režima (2008).**

U principima, prioritetima i uslovima za Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom, obaveze BiH u oblasti antikorpucione politike su između ostalog, usvajanje i provođenje detaljnog akcionog plana protiv korupcije, temeljenog na državnoj strategiji za borbu protiv korupcije, zatim provođenje preporuka Grupe zemalja protiv korupcije (GRECO), te ispunjavanje obaveza koje proističu iz međunarodnih konvencija o korupciji. Pored toga, od BiH se očekuje efikasno krivično gonjenje počinitelaca krivičnih djela korupcije i usvajanje politike nulte tolerancije prema korupciji, kao i osiguranje provedbe zakona o sukobu interesa. Uspostavljanje efikasnog sistema na državnom nivou za prikupljanje podataka i vođenje krivičnih statistika iz oblasti korupcije je također jedna od obaveza.⁶

⁶ Detaljan prikaz svih obaveza za BiH iz Evropskog Partnerstva dat je u Aneksu ovog izvještaja.

Uspostavljanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije/ Implementacija Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014

Nedostatak institucionalnih kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, rezultirao je potpunim izostankom implementacije Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014

Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 u septembru 2009. godine, kao i Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u decembru 2009. godine, BiH je formalno ispunila dio obaveza kreiranja politike iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ali i uslova koje je pred BiH postavila EU. Opšti cilj Strategije za borbu protiv korupcije je „smanjenje nivoa korupcije, izrada strateškog okvira i zajedničkih standarda koji će se koristiti u BiH, te jačanje povjerenja u institucije vlasti na svim nivoima.“⁷ Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije uspostavljena je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije kao neovisno tijelo koje za svoj rad odgovara parlamentarnoj skupštini i koje ima prevashodno preventivnu, edukativnu i koordinacijsku ulogu, te ulogu kreatora politike prevencije korupcije i praćenja njene provedbe, ali i aktivnu ulogu u vođenju baza podataka i statističkom praćenju stanja i trendova korupcije. Pomenutim Zakonom nalaže se entitetima i Brčko distriktu BiH da usvoje i razviju strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni plan u skladu sa opštim principima koji su izloženi u državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije⁸.

Međutim, čak ni dvije i po godine nakon usvajanja Strategije za borbu protiv korupcije nema značajnijeg napretka u njenom provođenju. Kvantificirana analiza provedbe Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2009-2014, koju je sačinio TI BiH, pokazala je da je dosadašnja implementacija po različitim komponentama Strategije na izrazito nezadovoljavajućem nivou, odnosno da je samo 17,2% mjera predviđenih Akcionim planom djelimično realizirano.⁹

⁷Vidjeti Strategiju za borbu protiv korupcije (2009-2014), str.11, dostupna na <http://msb.gov.ba/docs/strategija1.pdf>

⁸ Za više detalja vidjeti Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini dostupan na http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/04/zakon_o_agenciji_za_prevenciju_korupcije_i_koordinaciju_borbe_protiv_korupcije_u_bih.pdf

⁹ Transparency International BiH,, „Kvantificirana analiza provedbe Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2009-2014“, decembar 2011, str. 10, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije/

Kašnjenja u osposobljavanju i neobezbjedivanje finansijskih sredstava za normalno funkcionisanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, odnosno nedostatak političkog slaganja i volje za usvajanje budžeta i obezbjeđivanje sredstava za efikasno djelovanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, doveo je do potpune pat-pozicije u aktivnostima Agencije od imenovanja rukovodstva Agencije u julu 2011. godine. Rukovodstvo Agencije imenovano je sa godinu dana zakašnjenja u odnosu na dinamiku planiranu u Akcionom planu, i to po političkoj liniji, pri čemu su aktivnosti odabira i provjere kandidata od strane Komisije godine, za izbor i praćenje rada Agencije, koje su trajale više od godinu dana, u potpunosti obesmišljene.¹⁰ Imajući u vidu da čak 89% mjera predviđenih u Akcionom planu spada u nadležnost Agencije, tim više zabrinjava njeno neformiranje. Neophodni Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji još uvijek nije usvojen. Ista je situacija i sa drugim podzakonskim aktima Agencije, čije je usvajanje takođe planirano. Ovo je jasan pokazatelj potpunog odustva političke volje da se ozbiljno pozabavi posebnim vrstama korupcije u zemlji.

U vezi sa implementacijom mjera iz Akcionog Plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014, može se konstatovati da je izvjestan napredak napravljen u maju 2012. godine usvajanjem *Općeg Plana borbe protiv korupcije* na nivou Federacije BiH, što je jedna od obaveza Vlade FBiH koja proističe iz Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Plan je urađen prilično ambiciozno, s vrlo konkretnim zadacima i sadrži niz mjera čije je provođenje predviđeno u naredne dvije godine, a one se kreću od usvajanja i inoviranja niza zakonskih i podzakonskih propisa do npr. objavljivanja ugovora o javnim nabavkama. Također, Plan predviđa i uspostavu posebnog tijela unutar institucija Federacije koje će biti zadužene za praćenje realizacije predloženih mjera.

TI BiH je u više navrata upozoravao da bi glavne izazove u implementaciji Strategije mogli predstavljati odsustvo mehanizama subordinacije i kontrole na relaciji država-entiteti-kantoni, nedostatak finansijskih sredstava, te nemogućnost praćenja implementacije Strategije u zaduženim institucijama na svim nivoima. Konkretno, ovi problemi tiču se nedovoljne uključenosti svih relevantnih sudionika u procesu implementacije, nedostatka planiranja neophodnih sredstava i nedostatka posvećenosti operativnom aspektu pojedinačnih

¹⁰ Vidjeti Transparency International BiH, „Uprava Agencije za prevenciju korupcije imenovana po političkoj liniji“, 15 juli 2011, Saopštenje za medije, dostupno na <http://ti-bih.org/4279/uprava-agencije-za-prevenciju-korupcije-imenovana-po-politickoj-liniji-2/>

komponenti Strategije i njihovoj primjeni. Zabrinutost je uzrokovana činjenicom da Strategija nikad nije bila adekvatno predstavljena institucijama na entitetskim, kantonalnim i lokalnim nivoima vlasti, što je pokazano u istraživanju upoznatosti institucija sa Strategijom. Prema istraživanju provedenom od strane TI BiH, veliki broj predstavnika institucija nisu uopšte upoznati sa sastavnim dijelovima i ciljevima Strategije, kao ni sa svojom ulogom u implementaciji iste.¹¹

Ranije je posebnom odlukom Vijeća ministara BiH odlučeno da će sjedište Agencije biti u Istočnom Sarajevu. Ovo bitno pitanje još uvijek nije riješeno. Agencija nastavlja koristiti privremeni smještaj u službenim prostorijama Državne agencije za istrage i zaštitu i Ministarstva sigurnosti BiH.

Finansiranje Agencije je ključni problem i ima negativne posljedice po njeno sveukupno funkcionisanje. Finansiranje Agencije u njenim trenutnim kapacitetima do nedavno bilo je zasnovano na Odluci o privremenom finansiranju institucija BiH. Istovremeno, postojeća projekcija budžeta BiH institucija za period 2011-2012, koju je sačinilo Ministarstvo finansija i trezora, predviđa finansiranje ukupno 24 zaposlenika Agencije, što se ne može smatrati zadovoljavajućim brojem zaposlenih, ako se uzmu u obzir njene odgovornosti.

¹¹ Transparency International BiH, „Rezultati istraživanja upoznatosti institucija sa Strategijom za borbu protiv korupcije 2009-2014“, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije

Procesuiranje korupcije/ Pravosuđe/ Oduzimanje ilegalno stečene imovine/ Pranje novca

Organizaciona struktura, nejasna podjela nadležnosti i način finansiranja bitno ograničava funkcionalnost pravosuđa koje je dodatno posebno opterećeno eksplicitnim političkim pritiscima i velikim brojem zaostalih predmeta, pa procesuiranje korupcije, posebno one na najvišim nivoima vlasti, ostaje u potpunosti van domašaja pravosudnih struktura.

Odlučno procesuiranje slučajeva korupcije je obaveza BiH predviđena međunarodnim instrumentima koje je BiH potpisala. S tim u vezi, može se konstatovati da je BiH daleko od zadovoljavanja ovih standarda, te da je procesuiranje korupcije u BiH na izrazito niskom nivou. Politički pritisci, nedovoljni kapaciteti pravosudnih institucija, neadekvatan sistem finansiranja koji ne promovise nezavisnost i nejasna podjela nadležnosti u pravosudnom sistemu BiH rezultiraju potpunim izostankom značajnijih rezultata na procesuiranju korupcije. Posebno je upadljivo da se procesuiranje slučajeva političke korupcije u potpunosti nalazi van domašaja pravosudnih institucija, što samo dodatno potvrđuje da pravosuđe ne uspijeva da osigura nezavisnost od političkih i neformalnih centara moći.

Posljednja analiza statistike pravosuđa koju je objavio TI BiH, a koja sadrži podatke za 2010. godinu, pokazala je da u periodu 2009-2010 nisu postignuti skoro nikakvi pomaci u cilju povećanja broj i profila presuđenih slučajeva za koruptivna krivična djela. Kada je riječ o procesuiranju korupcije, podaci o istragama koje su inicirane od strane tužilaštava u BiH, prikupljeni od TI BiH tokom 2011. godine i koji se odnose na 2010. godinu, ukazuju na to da u poređenju sa 2009. godinom postoji smanjenje ukupnog broja istraga, što se takođe odnosi i na istrage korupcije i krivičnih djela protiv službene dužnosti. S druge strane, indikativno je da se, poredeći broj prijava sa brojem istraga, dolazi do podatka da se skoro trećina prijavljenih dijela korupcije okonča istragom. Veliki broj odbijenih prijava ukazuje na slab kvalitet prikupljenih dokaza ili neodgovarajuću upotrebu posebnih istražnih radnji koje bi dovele do optužnice. Procenat istraga koje se odnose na krivična djela korupcije je ekstremno nizak u poređenju sa ukupnim brojem istraga te iznosi svega 2%. S druge strane, iako je broj optužnica za korupciju i zloupotrebu položaja porastao tokom protekle godine, procenat od svega 1,5% od ukupnog broja optužnica je nezadovoljavajući. Kada je riječ o konačnom ishodu podizanja optužnica, tj. sudskim presudama, postoji uočljiva stagnacija u radu sudova,

uzimajući u obzir da je broj oslobađajućih presuda i odluka o suspenziji porastao i da je broj oslobađajućih i osuđujućih presuda gotovo isti kao u 2009. godini. U pogledu krivičnih djela korupcije, procenat osuđujućih presuda za ova djela u ukupnom broju presuda iznosi manje od 1%. Jedini napredak ostvaren je kroz porast broja zatvorskih kazni u slučajevima zloupotrebe službene dužnosti. Međutim, kada je riječ o koruptivnim djelima, poput primanja i davanja mita, kaznena politika se nije promijenila, obzirom da su jedine dvije zatvorske kazne za ova krivična djela izrečene tokom 2010, a bilo je i 7 uvjetnih osuda. S druge strane, nije bilo nikakvih osuđujućih presuda u istragama koje se provode protiv visokopozicioniranih javnih službenika i presude se uglavnom odnose na slučajeve tzv. sitne korupcije.¹² Ovo potvrđuje da je broj osuđujućih presuda za korupciju još uvijek jako nizak i da ni u kom slučaju ne daje adekvatan institucionalni odgovor na sve dramatičniji nivo korupcije u državi.

Pravosuđe u BiH se još uvijek suočava sa problemom svoje kompleksne strukture, a koja je posljedica ustavnog uređenja države. Postojanje četiri autonomna i odvojena pravosudna sistema – državni nivo, Republika Srpska, Federacija BiH i Brčko distrikt – doprinosi ukupnoj neučinkovitosti pravosuđa. Ovo takođe znači da svaki zakonodavni nivo usvaja zakone koji regulišu njegov pravosudni sistem, a što ima posljedice u vidu nedostatka koordinacije, raznovrsne sudske prakse i nejednakog tretmana sličnih činjeničnih ili pravnih situacija. Sve ovo uzrokuje naročite komplikacije kada je riječ o finansiranju sudova i tužilaštava, obzirom da se finansiraju iz četrnaest različitih budžeta, pri čemu su kapaciteti i finansijska sredstva nejednaki i neravnomjerno raspoređeni.

Prema izvještaju *Freedom House* za 2012. godinu, „na pravosudni sistem i dalje imaju uticaj nacionalističke političke partije i on se suočava sa pritiskom od strane izvršne vlasti“¹³. U posljednje vrijeme primjetno su intenzivirani verbalni napadi na pravosuđe, kao i pokušaji osporavanja uloge i legitimiteta pravosudnih institucija na najvišim nivoima vlasti, te ugrožavanje nezavisnosti istih, naročito od strane predstavnika iz Republike Srpske (RS). Dokaz ovome je i usvajanje zaključka SNSD-a od strane Narodne skupštine RS kojim se tražilo od predstavnika RS u Parlamentarnoj skupštini BiH da predlože ukidanje Zakona o Sudu i Tužilaštvu BiH.

¹² Transparency International BiH, „Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH 2009-2010“, juni 2011, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije

¹³ Freedom House Report 2012, dostupno na <http://www.freedomhouse.org/reports>

Ogroman broj zaostalih predmeta, a što je posljedica kašnjenja i razvučenih suđenja i procesa, i dalje predstavlja problem. Prema godišnjem izvještaju Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH za 2011. godinu, sudovi u BiH primili su 905.000 predmeta tokom 2011. godine, pri čemu je 478.000 ostalo neriješeno, dok ukupan broj zaostalih predmeta na sudovima na svim nivoima u BiH još uvijek iznosi oko 2 miliona.¹⁴

Strategija za reformu sektora pravde 2009-2013 nije dala značajnije rezultate, a razlozi za ovakvo stanje su, između ostalog, nedovoljna raspodjela ljudskih i finansijskih resursa te slaba koordinacija između nadležnih institucija. Strukturni dijalog o pravosuđu pokrenut je u junu 2011. godine u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja u cilju lakše revizije zakonodavstva i funkcionisanja institucija u skladu sa odgovarajućim evropskim standardima, te osiguranja neovisnog, efikasnog, nepristrasnog i odgovornog pravosudnog sistema.

Unutrašnja konsolidovanosti između državnog i krivičnog zakonodavstva na nižim razinama je na zadovoljavajućem nivou.¹⁵ Izmjenama i dopunama državnog krivičnog zakona u toku 2010. godine učinjeni su značajni koraci ka proširivanju kruga počinitelja (međunarodni službenici) kod krivičnih djela primanja i davanja dara i drugih oblika koristi.¹⁶ Međutim, po pitanju inkriminisanja pojedinih pojava oblika korupcije, BiH još uvijek nije prihvatila Dodatni protokol uz Krivično-pravnu konvenciju o korupciji Vijeća Evrope, što se postavlja kao prioritetna preporuka. U pogledu Dodatnog protokola, najvažniji elementi usklađivanja odnose se na proširenje opsega kažnjivosti na počinioce koji imaju zvanja domaćih, odnosno inostranih arbitrara i sudaca-porotnika za počinjena krivična djela aktivog i pasivnog podmićivanja koruptivnih praksi prilikom međunarodnih poslovnih transakcija.¹⁷

Zakonodavni okvir je također poboljššan u smislu uvođenja u kazнено zakonodavstvo odredbi koje olakšavaju procesuiranje korupcije u praksi, kao što su produžena konfiskacija, te primjena specijalnih istražnih tehnika na sva krivična djela korupcije. Međutim, izvjestan broj inkriminacija je neophodno što prije usaglasiti sa preuzetim obavezama, naročito zbog neusklađenosti unutrašnjeg krivičnog zakonodavstva na svim razinama vlasti, posebno u odnosu na kriminalizaciju podmićivanja i pitanja nadležnosti.

¹⁴ Godišni izvještaj Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH za 2011. godinu dostupan na <http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/pdf/GodisnjiIzvjestajVSTSBiH2011.pdf>

¹⁵ Zakon o izmjenama i dopunama krivičnog zakona FBiH, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 42/10. (čl. 62).

¹⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, Službeni glasnik BiH, br. 8/10. (čl. 94 i 95).

¹⁷. Vidjeti izvještaj GRECO, te Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2011

Oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim djelom unutar zakonodavstva u BiH uređeno je na fragmentaran, nesistematičan i neefikasan način. Izuzev činjenice da je na nivou države, FBiH i Brčko Distrikta legislativa dopunjena uvođenjem odredbi iz čl. 110a o tzv. „proširenom oduzimanju“, tako što se nalaže da sud „može oduzeti i onu imovinsku korist za koju tužilac pruži dovoljno dokaza da se opravdano vjeruje da je takva imovinska korist pribavljena izvršenjem ovih krivičnih djela, a počinitelj nije pružio dokaze da je korist pribavljena zakonito“,¹⁸ nije bilo značajnijeg napretka u ovom segmentu. Tokom 2010. godine imovina je oduzeta u ukupno 220 predmeta u iznosu od oko 17 miliona KM, od čega je 10 miliona oduzeto odlukama Suda BiH, s tim da nisu dostupni podaci koji iznosi su oduzeti u slučajevima krivičnih djela korupcije.¹⁹ U Republici Srpskoj (RS) postoji specifična legislativa o oduzimanju prihoda od krivičnih djela, donešena 25. januara 2010.godine (ovaj Zakon također predviđa i formiranje specijalne agencije za upravljanje ilegalnim prihodima)²⁰, međutim još uvijek nije bilo slučajeva trajnog oduzimanja većih sredstava koja bi se temeljila na kaznama za organizovani kriminal i korupciju. Do sada je zbog sumnje blokirana imovina vrijedna oko 26 miliona konvertibilnih maraka, ali nijedan slučaj nije završio presudom niti je imovina trajno oduzeta.²¹ U FBiH su u toku aktivnosti u pogledu donošenja posebnog zakona o oduzimanju prihoda od krivičnih djela i prekršaja, ali teško je procijeniti kada i u kojem obliku će ova legislativa biti usvojena u Parlamentu FBiH. Pitanje uspostavljanja kapaciteta u obliku Agencije za upravljanje oduzetom imovinom zavisi od usvajanja ovog zakona.

Ako se analizira materijalno-pravno uređenje, najveći nedostatak predstavlja to što institut proširenog oduzimanja nije jednako prisutan u zakonodavstvima oba entiteta u BiH. Analiza propisa iz područja izvršnog prava je pokazala također da ne postoje adekvatni zakonski, institucionalni i drugi potrebni mehanizmi za efikasno izvršenje odluka o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. Na ovaj nedostatak ukazuju i relevantni

¹⁸ Vidj. Krivični zakon FBiH čl 114a, Službene novine Federacije BiH, br 42/10; vidj. Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BD, Službeni glasnik br 2/10

¹⁹ Transparency International BiH, „Pravosuđe u BiH još uvijek neefikasno u procesuiranju korupcije“, 16.06.2011, saopštenje za javnost, dostupno na <http://ti-bih.org/4183/pravosuđe-u-bih-jos-uvijek-neeefikasno-u-procesuiranju-korupcije/>

²⁰ GRECO, Drugi krug evaluacije, „Dodatak na Izvještaj o usaglašenosti za Bosnu i Hercegovinu“, 1 april 2011, dostupno na www.msb.gov.ba; za detalje o Zakonu vidjeti „Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela“, <http://www.narodnaskupstina.net/latn/?page=133&kat=10&vijest=3301>

²¹ „Nacrt Zakona o oduzimanju nelegalno stečene imovine“, 10. Maj 2012, preuzeto sa http://www.zurnal.info/home/index.php?option=com_content&view=article&id=13266:federacija-nee-dobiti-svoj-uskok&catid=17:posta-sa-okupirane-strane&Itemid=35

izvještaji o napretku BiH, stoga je potrebno staviti fokus na potrebu kvalitativnog razrađivanja i efikasnije primjene ovog instituta u praksi suzbijanja koruptivnih krivičnih djela.²²

U oblasti procesuiranja **pranja novca**, BiH nije napravila nikakav značajniji napredak u pogledu usklađivanja krivičnog zakona na svim nivoima vlasti sa relevantnim međunarodnim standardima. Kada je riječ o sistemu prevencije pranja novca, nije ostvaren bitan napredak. Ovo je naročito vidljivo u činjenici da državna finansijsko-obavještajna jedinica koja je sastavni dio Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA), kao ključni državni faktor u ovoj oblasti, nije postigla uspjeh u obavljanju svojih zadataka. Iz ovih razloga, inicijativa da se ova organizaciona jedinica premjesti u drugu instituciju koja bi u većoj mjeri bila administrativne prirode (a da bi se ostvarila bolja saradnja sa privatnim sektorom), još uvijek nije usvojena.

²² Transparency International BiH „Oduzimanje imovinske koristi pribavljene počinjenjem koruptivnih krivičnih djela (analiza pravnog okvira u Bosni i Hercegovini), mart 2011, dostupno na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/Oduzimanje-imovinske-koristi-pribavljenje-pocinjenjem-koruptivnih-krivicnih-dijela-u-BiH.pdf>

Finansiranje političkih partija/ Zakon o sukobu interesa

Nedakvatan zakonski okvir, kontinuirani pokušaji da se dodatno oslabi kroz proces izmjena i dopuna, kao i nedovoljni institucionalni kapaciteti i snažni politički uticaji na Centralnu izbornu komisiju doveli su do potpunog izostanka pozitivnih aktivnosti na sređivanju stanja u ove dvije izuzetno važne oblasti.

Područje finansiranja političkih stranaka je i dalje nedovoljno transparentno i bez pravnih posljedica za kršenje tog zakona. Iako postoje propisi koji zahtijevaju od stranaka podnošenje finansijskih izvještaja Centralnoj izbornoj komisiji (CIK), sankcije za nedostavljanje ovih izvještaja, dostavljanje lažnih izvještaja i izbjegavanje podnošenja izvještaja još uvijek su zanemarive u odnosu na prednosti koje stranke ostvaruju kroz zaobilaženje ovih propisa (maksimalna predviđena novčana kazna iznosi 10000 KM).²³ Nadalje, jedan od nedostataka Zakona o finansiranju političkih stranaka je činjenica da ne uređuje odnos između javnog i privatnog finansiranja, što rezultira time da su budžetska sredstva jedini ili glavni izvor finansiranja za većinu stranaka.²⁴

Uprkos značajnim naporima da se uredi oblast političkog finansiranja, u smislu uvođenja odredbi koji propisuje restrikcije na određene vrste priloga, propisivanje limita na visine priloga i obaveze prijavljivanja transakcija, transparentnost finansiranja partija je i dalje nedovoljna, i ostaje među najpodložnijima pojavi korupcije.²⁵ To potvrđuju i istraživanja Globalnog barometra korupcije, koje je pokazalo da građani BiH smatraju političke partije najkorumpiranim segmentom društva sa prosječnom ocjenom 4.1. na skali od 5.00.²⁶

Navedena netransparentnost i nedostatak odgovarajućih sankcija za kršenje zakona također su prikazani u istraživanjima TI BiH, baziranim na CRINIS metodologiji koju je razvio Transparency International, a koja ispituje razinu transparentnosti i odgovornosti finansijskih sistema političkih stranaka u određenim zemljama širom svijeta. Ukupni indeks za BiH bio je 4.4, te je CRINIS studija pokazala da od svih dimenzija finansiranja političkih stranaka,

²³ Izborni zakon u BiH, Član 6.7. tačka 1, dostupan na <http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POIZpw110508.pdf>

²⁴ Transparency International BiH, "Monitoring provođenja antikoruptionih reformi", str. 115, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije/,

²⁵ Transparency International BiH, "Finansiranje političkih partija u BiH" (2010), str 16, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije/

²⁶ Transparency International, "Global Corruption Barometer 2010", dostupno na http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010

najslabije karike u BiH su sankcije (rezultat: 1,1 na ljestvici od 0 do 10), prevencija (2,7) i otkrivanje (3,6).²⁷

Izveštaj o monitoringu finansiranja političkih partija u BiH za 2010.i 2011.godinu, koji je TI BiH sačinio, ukazuje na brojne nedostatke u zakonskom okviru koji reguliše ovu oblast i njegovoj primjeni, kao i na potpuno odsustvo volje zakonodavaca da se unaprijedi odgovornost i transparentnost političkih stranaka. Sam zakonski okvir ostavlja velike mogućnosti za zloupotrebe od strane političkih stranaka, a najveći nedostaci koji se mogu istaći su sljedeći:

- Ništa ne sprečava cirkulaciju neobračunatih tokova novca, jer nedostaju odredbe koje obavezuju na korištenje jedinstvenih bankovnih računa;
- Ne postoji obaveza objavljivanja finansijskih izvještaja stranaka, što smanjuje uvid u njihovo finansiranje;
- Zakonski okvir ne uspijeva da prikaže punu sliku finansijskih kretanja vezanih za stranke, jer ne sadrži pravila ili ograničenja vezana za troškove političkih stranaka;
- Centralna izborna komisija BiH ima ograničene kapacitete i nadležnosti, te nije nadležna za reviziju troškova, niti ima dovoljno ljudskih resursa za sprovođenje efikasne revizije;
- Suviše niske novčane sankcije ne motivišu partije na poštivanje propisa, a u pojedinim slučajevima, kao što je finansiranje kampanja, strankama se „isplati“ kršiti zakon.²⁸

Dodatni problem vezan za Zakon o finansiranju političkih partija predstavlja činjenica da Zakon o finansiranju političkih stranaka i Izborni zakon nisu međusobno usaglašeni. U svom trećem evaluacijskom izvještaju za BiH, GRECO navodi da, uprkos pozitivnim elementima koje sadrže oba zakona, više transparentnosti i odgovornosti se zahtijevaju vezano za rutinske troškove političkih stranaka. Također, u izvještaju se ističe da trenutni aranžmani objavljivanja moraju biti poboljšani kako bi se osigurao značajniji i pravodobniji pristup javnosti informacijama o finansijama političkih stranaka, posebno u segmentu vezanom za privatne donacije iznad određenog praga i identiteta donatora, kao i o rezultatima nadzora

²⁷ Transparency International BiH, CRINIS studija- Istraživanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka u BiH”, 2010, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije/

²⁸ „Monitoring finansiranja političkih partija u Bosni i Hercegovini (2010-2011), Transparency International BiH, mart 2012, dostupno na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/03/Monitoring-finansiranje-partija-2011.pdf>

izvršenog od strane CIK-a. Nedostatak finansijskih i ljudskih resursa CIK-a onemogućava značajniji nadzor i pravodobniji odgovor na kršenja pravila o političkom finansiranju od strane političkih stranaka. Preporučeno je da se posebna pažnja obrati na sankcije u Zakonu o finansiranju političkih stranaka i Izbornom zakonu jer nisu dovoljno stroge.²⁹

Posljednji pokušaji izmjene Zakona o finansiranju političkih stranaka u toku 2011. i 2012. godine otišli su u pravcu njegovog slabljenja, te pružanja još više mogućnosti za nepropisne uticaje na rad političkih stranaka, o čemu je TI BiH već ranije u više navrata upozoravao javnost. S druge strane, nedostatak konsenzusa unutar Interresorne radne grupe i prijedlozi njenih članova pokazali su da je još uvijek glavni prioritet očuvati interese stranaka, zanemarujući preporuke dostavljene od strane TI BiH, misije OSCE-a i GRECO-a, koje bi omogućile jači nadzor i veću transparentnost u finansiranju stranaka. Uprkos brojnim upozorenjima međunarodnih organizacija da se finansiranje stranaka mora učiniti transparentnijim, te da mora postojati nadzor nad utroškom sredstava koja stranke dobijaju iz budžeta, u prijedlozima radne grupe ova upozorenja su u potpunosti ignorisana, dok se nastojalo povećati limite na donacije strankama, te legalizovati pojedine izvore prihoda koji su do sada bili nezakoniti.

Naime, dok su u sadašnjem Zakonu o finansiranju političkih partija BiH potpuno zabranjene donacije privatnih preduzeća koja obavljaju usluge na osnovu ugovora sa Vladom, prema pomenutom nacrtu novog Zakona, političkim partijama bi ove donacije bile dostupne, pod uslovom da vrijednost ugovora privatnog preduzeća sa Vladom u jednoj kalendarskoj godini ne prelazi iznos od 10.000 KM. Prethodno zakonsko rješenje je svakako bilo adekvatnije, imajući u vidu mogućnost da na osnovu donacija političkim partijama, privatna preduzeća mogu imati povlašten položaj pri sklapanju ugovora u procesima javnih nabavki s Vladom, što predstavlja jedan od najštetnijih oblika korupcije. Takođe, u ovom nacrtu mnoge od preporuka koje je članovima Interresorne radne grupe dostavila misija OSCE-a u BiH, kao i preporuke GRECO-a, nisu ispoštovane. Jedna od njih je i preporuka uvođenja obaveze vršenja transakcija preko jedinstvenih bankovnih računa, što u nacrtu uopšte nije spomenuto.

Jedna od najvažnijih preporuka se svakako odnosi na povećanje nadzora nad rashodima političkih partija, imajući u vidu dosadašnji fokus uglavnom na prihode stranaka, pri čemu

²⁹ GRECO, Treći krug evaluacije „Evaluacijski izvještaj za Bosnu i Hercegovinu Transparentnost finansiranja političkih partija (Tema II), 27.maj 2011, dostupan na <http://msb.gov.ba/dokumenti/strateski/?id=6244>

ostaje nepoznato na koji način političke partije troše sredstva koja više od 80% dolaze iz budžeta različitih nivoa u BiH. Zbog toga je neophodno detaljnije određenje prihoda i rashoda koje stranke prijavljuju u finansijskim izvještajima u cilju efikasnije provjere, te veće nadležnosti CIK BiH u smislu istražnih radnji radi utvrđivanja nepravilnosti i kršenja Zakona, kako bi se i na taj način poboljšala primjena Zakona i povećala efikasnost u utvrđivanju nepravilnosti.

O pomenutim izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH, koje je u junu 2012. godine Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma PSBiH odbila obzirom da su prekršena pravila za izradu pravnih propisa, obzirom da izmjene obuhvataju oko 60 posto sadašnjeg akta, Doma naroda će se izjasniti na sljedećoj sjednici, koja je zakazana za 19. juli 2012. godine.

Tokom 2010.godine bilo je nekoliko neuspjelih pokušaja izmjena *Zakona o sukobu interesa BiH* po krajnje netransparentnim procedurama.³⁰ U oktobru 2011. godine, nakon znatnih kašnjenja, konačno je formirana interesorna radna grupa za izmjene Zakona o sukobu interesa, Izbornog zakona i Zakona o finansiranju političkih stranaka.

U izvještaju o napretku za 2011. godinu navodi se da nisu učinjeni napor da se harmonizuje legislativa na državnom i entitetskom nivou, kao ni da se osigura jednaka primjena zakona u zemlji.³¹ Prema Izvještaju o provođenju zakona u nadležnosti CIK BiH za 2010. godinu, od ukupnog broja sankcija koje je CIK BiH izrekla u 2010.godine, samo 6% (odnosno dvije) sankcija se odnosi na zvaničnike na državnom nivou, a niti jedna na zvaničnike na entitetskom nivou, dok je Komisija na nivou RS tokom 2010. godine izrekla šest sankcija.³² Jedan od razloga nedovoljne primjene Zakona o sukobu interesa je nedostatak kapaciteta CIK BiH i Komisije RS, kao i politizacija ovih institucija i pritisci koji se na njih vrše od strane vladajućih struktura. Ono što posebno otežava primjenu zakona o sukobu interesa, a što je CIK, između ostalog, navela u svom izvještaju za 2010.godinu, je nedostatak usklađenosti zakonskih rješenja u pojedinim zakonima i drugim normativnim aktima u odnosu na zakone o

³⁰ Za više detalja vidjeti „Monitoring provođenja antikorupcionih reformi u BiH“, Transparency International BiH, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije

³¹ Evropska komisija, „Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2011.g“ str 13, dostupno na www.dei.gov.ba

³² Transparency International BiH, „Izvještaj o monitoringu unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini“, novembar 2011, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije/

sukobu interesa, kao što su, na primjer, Zakon o javnim preduzećima ili Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, a što je nužno uskladiti kako bi primjena Zakona bila konzistentna, kao i nedostatak odredbi o pantoflaži, odnosno sprečavanju neodgovarajućih migracija zvaničnika iz javnog u privatni sektor, nedostatak kapaciteta za provedbu svih zakona u njenoj nadležnosti i dr.³³.

Odsustvo političke volje da se entitetski zakoni o sukobu interesa harmoniziraju sa Zakonom na državnom nivou predstavlja razlog za zabrinutost, naročito imajući u vidu da su razlike među njima brojne, posebno u pogledu lica na koje se primjenjuju, kao i sankcija za utvrđene slučajeve sukoba interesa. Posebno problematičan je Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti RS, jer legalizuje širok spektar sukoba interesa, te stvara probleme u njegovoj implementaciji republičkoj Komisiji za utvrđivanje sukoba interesa.³⁴

Predloženi amandmani Zakona o sukobu interesa od strane Interresorne grupe bi ne samo u potpunosti učinile bespredmetnim taj akt, već definitivno predstavljaju pokušaj legaliziranja kriminala i korupcije izabranih i imenovanih zvaničnika u BiH. Naime, prijedlozi da definicija srodnika izabranih zvaničnika bude ograničena samo na članove istog domaćinstva i da se izbrišu odredbe koje se odnose na savjetnike, ozbiljan je pokušaj da se ovaj izrazito bitan antikorupcijski zakon učini potpuno irelevantnim. Konkretno, ukidanje odgovornosti savjetnika bi dalo mogućnost izabranim zvaničnicima da stiču nezakonitu dobit putem savjetnika. Takođe, smanjivanje broja bliskih srodnika bi jednako vodilo potpunom kolapsu sistema prevencije moguće korupcije. CIK BiH je dosad utvrdila brojne slučajeve sukoba interesa izabranih zvaničnika, upravo na osnovu odredbi koje se odnose na bliske srodnike. Često su se dešavali slučajevi da su majke, očevi, sinovi, kćerke kao direktori (ili odgovorne osobe), vlasnici privatnih i javnih kompanija sklapali ugovore sa institucijama na svim nivoima vlasti u BiH, a u kojima su njihovi sinovi, muževi ili očevi bili izabrani dužnosnici. Pored toga, česti su slučajevi gdje su dužnosnici imenovali svoje bliske srodnike na različite pozicije u javnim institucijama. Ukoliko bi se broj srodnika smanjio, takvi slučajevi dobili bi puni legitimitet, a šteta koja bi se nanijela državnom budžetu bila bi ogromna.

Predloženi amandmani su također obuhvatali izmjene u definiciji javnih preduzeća, koje bi bile definisane kao kompanije sa najmanje 50% državnog kapitala, umjesto 25%, što je bio slučaj dosad. Takođe, dozvoljeni limit u ugovorima za lične usluge javnih zvaničnika je

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

podignut sa 5,000 na 20,000 KM godišnje, što je pokazatelj da se pokušavaju proširiti mogućnosti ostvarivanja povlastica zloupotrebom javne funkcije. Ne samo da su predloženi amandmani povećavali mogućnost zloupotrebe položaja, već također ciljaju i na smanjivanje sankcija za utvrđene slučajeve sukoba interesa. Prijedlog zakona je također predvidio ukidanje sankcija zabrane kandidovanja za izbore, pri čemu kao jedina sankcija za sukob interesa ostaju novčane kazne od 1.000 do 10.000 KM, što je izuzetno malo u poređenju sa mogućom dobiti koja se može ostvariti putem sukoba interesa.

Dodatno, odredba o nespojivosti funkcija izabranog i imenovanog zvaničnika i pozicije direktora državne institucije je naknadno uklonjena. Konačno, čitav proces izmjene Zakona o sukobu interesa je bio netransparentan, bez učešća javnosti u raspravi, a prijedlozi dostavljeni Interresornoj radnoj grupi od strane civilnog društva nisu čak ni uzeti u razmatranje.

Unazad nekoliko dana, novi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH je po hitnom postupku u parlamentarnu proceduru dostavio Klub zastupnika SBB-a. Izmjenama je predviđeno da se u član 4, koji se odnosi na nespojivosti, dodaju dva nova stava kojima se propisuje da su „izabrani zvaničnici , nosioci izvršnih funkcija i savjetnici koji su vlasnici osnivačkog kapitala u privatnim preduzećima dužni u roku od osam dana nakon preuzimanja javne funkcije upravljачka prava u privatnom preduzeću prenijeti na osobu koja nije njihov bliski srodnik“. Navodi se da se „prenos upravljачkih prava vrši ugovorom koji mora biti sačinjen u formi notarski obrađene isprave“.

Izmjene Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH predložene od strane Interresorne grupe u aprilu 2012.godine, su u junu odbijene od Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma PS BiH obzirom da je utvrđeno da je izmjenama obuhvaćeno više od 70% Zakona, dok Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa propisa u institucijama BiH nalažu da izmjene i dopune zakonskih akata ne smiju prelaziti polovinu sadržaja akta. Međutim, uprkos ovome, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH je 22.juna 2012.godine, sa sedam glasova za, tri protiv i četiri suzdržana prihvatio je sporne principe prijedloga izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH koje je utvrdila Interresorna radna grupa. Ovim činom Dom naroda PS BiH je ozbiljno narušio poštovanje jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH (izmjene sadrže preko 70 posto promjena iako je dozvoljeno maksimalno 50 posto) i uveo pravnu anarhiju jer je pod okriljem izmjena i dopuna prihvatio zapravo novi prijedlog zakona. Osim toga, podržavajući sporni prijedlog rješenja potpuno se urušava buduće postojanje sukoba interesa i njegovo sankcioniranje koje više

praktički neće ni postojati. Sporne zakonske odredbe podržali su izaslanici Borjana Krišto i Dragan Čović (HDZ BiH), Staša Košarac i Krstan Simić (SNSD), Martin Raguž (HDZ 1990), Dragutin Rodić (DNS) i Krunoslav Vrdoljak (SDP), protiv su bili Sulejman Tihčić, Nermina Kapetanović i Halid Genjac (SDA), a suzdržani Hasan Bećirović i Mehmed Bradarić (SDP), te Ognjen Tadić (SDS) i Mladen Ivanić (PDP). Time su izmjene ovog spornog zakona usvojene bez ijednog glasa podrške predstavnika bošnjačkog naroda. Prijedlog Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH (prvo čitanje) stavljen je na dnevni red Predstavničkog doma PS BiH za 5 juli 2012.godine, bez da se zna njegov sadržaj niti ovlašteni predlagač, što predstavlja ozbiljno kršenje pravnih normi u institucijama vlasti BiH.

Kada je riječ o procesu prijavljivanja slučajeva sukoba interesa CIK-u, usljed nedosljedne primjene zakona, kao i odluke Suda BiH, koji ima apelacionu nadležnost u slučajevima sukoba interesa, građani i organizacije civilnog društva ne mogu biti strane u postupcima utvrđivanja sukoba interesa, što znači da CIK nema obavezu da postupa po žalbama na sukob interesa od strane građana ili organizacija civilnog društva.

Dodatna prepreka za monitoring državnih službenika je odluka Žalbenog vijeća Suda BiH iz aprila 2012, koja zabranjuje objavljivanje imovinskih kartona, koje je dosad objavljivala CIK BiH. Uzimajući u obzir da CIK nema nadležnost da provjerava vjerodostojnost imovinskih kartona (što inače Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije spada u nadležnost Agencije), niti da postoje sankcije za lažne imovinske kartone, neobjavljivanje imovinskih kartona će u potpunosti onemogućiti bilo kakav nadzor imovine javnih zvaničnika i mogućeg nezakonitog bogaćenja.³⁵

Implementacija zakonâ o sukobu interesa u BiH je dodatni problem, obzirom da se većina utvrđenih slučajeva sukoba interesa odnosi na niže pozicionirane službenike, dok se slučajevi sukoba interesa na višim nivoima vlasti i dalje ignorišu. Slučajevi visoke korupcije državnih službenika, od kojih su većina nosioci važnih funkcija vlasti, još uvijek ostaju na nivou istraga koje traju predugo i nikad se ne završavaju optužnicama kao sudskim epilogom. Takođe, važno je spomenuti dogovor između političkih partija koji se desio u januaru 2012., kada su predsjednici šest najvećih političkih partija u BiH javno dogovorili raspored pozicija u državnim institucijama, između političkih partija i njih lično, a što je takođe uključilo i visoke pozicije u CIK-u. Uzimajući u obzir da bi CIK i druge institucije koje su bile predmet

³⁵ „ Što ste nam zavirivali u novčanike, zavirivali ste“, 12.04.2012, dostupno na <http://www.6yka.com/novost/22148/sto-ste-nam-zavirivali-u-novcanike-zaviriva>

pregovora trebale biti nezavisne od političkih uplitanja, ovo je shvaćeno kao otvoreno povezivanje i direktan pokušaj ostvarivanja kontrole nad ovom institucijom.

U pogledu obaveze donošenja Etičkog kodeksa za državne službenike na državnom nivou, BiH još uvijek nema Etički kodeks za državne službenike na državnom nivou; nacrt Etičkog kodeksa pripremljen je od strane Agencije za državnu službu BiH i predat Vijeću ministara na konačno usvajanje.³⁶ Na nivou RS usvojene su izmjene koje se odnose na ograničavanje prelaska državnih službenika u privatni sektor, a Etički kodeks Federacije BiH je dopunjen 2009. godine tako da uključuje izričite reference na etička pitanja i rizike od korupcije.³⁷

³⁶ Prema dostupnim podacima, donesen je Etički kodeks Ureda koordinatora za reformu javne uprave, u Federaciji BiH je donesen Etički kodeks za državne službenike u FBiH (Agencija za državnu službu FBiH), Vlada Republike Srpske je donijela Kodeks ponašanja državnih službenika RS, u Brčkom postoji Etički kodeks BD, Transparency International „Analiza provedbe Strategije- Treci periodični izvještaj“, decembar 2011, str 9.

³⁷ GRECO Drugi krug Evaluacije, “Dodatak na Izvještaj o usaglašenosti za Bosnu I Hercegovinu”, preporuka VIII, 2011 dostupan na www.msb.gov.ba

Javne nabavke

Višegodišnji napori na pripremi novog Zakona o javnim nabavkama u skladu sa Acquis, koji bi ispravio postojeće nedorečenosti i neusklađenost sa drugim zakonima nisu doveli do njegovog usvajanja, tako da u oblasti javnih nabavki i dalje postoji ogroman prostor za korupciju

Uprkos činjenici da **Zakon o javnim nabavkama** datira od 2005. godine, njegova implementacija je i dalje na nezadovoljavajućem nivou. U posljednjem Izvještaju o napretku, Evropska komisija problematičnim smatra neusvajanje novog Zakona o javnim nabavkama u skladu sa *Acquis*, preklapanja ovlasti, visoke administrativne troškove i nedostatak formalne saradnje između različitih nivoa vlasti.³⁸

Decentralizovani sistem javnih nabavki u BiH još uvijek nije adekvatno regulisan i potpuno funkcionalan.³⁹ Različita tumačenja Zakona o javnim nabavkama od strane Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi, te nedovoljni stručni kapaciteti, također predstavljaju jedan od problema koji utiču na kvalitetnu provedbu zakona.

Osim navedenog, problem predstavlja i činjenica da Zakon o javnim nabavkama nije usklađen sa drugim propisima, posebno propisima koji se odnose na izdavanje različitih licenci i dozvola, što zajedno sa preklapanjem nadležnosti onemogućava jedinstveno tržište javnih nabavki i otvara prostor za korupciju. Nacrt novog Zakona o javnim nabavkama predložen je od strane Agencije za javne nabavke u novembru 2010. godine, međutim ovaj zakon još uvijek nije prihvaćen. Novi nacrt zakona naišao je na kritike od strane organizacija civilnog društva, jer sadrži mnoštvo odredbi koje stvaraju dodatni prostor za koruptivne radnje. Neke od novih predloženih odredbi omogućile bi dodatni rast korupcije za čak 200 miliona KM⁴⁰,

³⁸ Ibid.

³⁹ Transparency International BiH, „Monitoring provođenja antikorupcionih reformi“, str.17, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije/

⁴⁰ Neke od ostalih odredbi su tenderske procedure u slučaju samo jednog ponuditelja pod uvjetom da ponuda odgovara uslovima natječaja, povećavanje cenzusa za javne nabavke dobara i usluga od 30,000 na 50,000 i od 50,000 na 80,000 za obavljanje radova, gore navedena povećanja cenzusa bi također povećala slučajeve korupcije za oko 5% po godini – oko 150 miliona KM. Za više detalja vidjeti Udruženje Tender „Razlozi za neprihvatanje Nacrta“ 20.10.2011., dostupno na www.tender.ba

naročito u pogledu rješenja koja bi omogućila anekse na originalni ugovor i do 50% od osnovne vrijednosti ugovora.

Iako su Direktive 2004/17/EU i 2004/18/EU predviđjele uvođenje e-nabavke, u BiH još ne postoje e-nabavke, niti dinamički sistem kupovine. Razvoj i jačanje elektronske komunikacije je jedan od visoko prioritarnih zadataka Agencije za javne nabavke BiH.⁴¹ Prvi koraci koji se u tom smislu preduzeti su uspostavljanje Informacionog sistema za podnošenje izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki u BiH i Informacionog sistema za elektronsku objavu obavještenja u postupcima javnih nabavki. Korištenje ovog načina objavljivanja obavještenja počelo je od 01.09.2011.godine.

AJN i URŽ nisu dovoljno proaktivni u širenju informacija o sistemu javnih nabavki i pružanju praktične pomoći ugovornim organima i privrednim subjektima. Uprkos poduzetim naporima, aktivnosti Agencije za javne nabavke koji za cilj imaju profesionalni razvoj kadra stručnjaka za javne nabavke (obuka) i nadgledanje provedbe JZN-a (monitoring), administrativni kapaciteti i stručnost službenika za javne nabavke nisu na zadovoljavajućem nivou.⁴²

Pitanje koncesija je potpuno izuzeto iz sistema javnih nabavki, odnosno Zakona o javnim nabavkama. Propisi koji regulišu ovu oblast rascjepkani su između svih nivoa vlasti: državnog⁴³, entitetskih⁴⁴, Brčko Distrikta⁴⁵ i kantonalnih. Nadležnosti institucija u oblasti koncesija (komisija) se preklapaju, a time se i povećavaju administrativni troškovi potrebni za rad ovih institucija, dok su rezultati rada ovih institucija veoma diskutabilni⁴⁶. Stanje regulative u oblasti javno-privatnog partnerstva je takođe slično, zakoni su doneseni na nivoima entiteta⁴⁷, Brčko Distrikta⁴⁸ te kantona.

⁴¹ AJN, Strategija razvoja sistema javnih nabavki u BiH za period 2010-2015 g.

⁴² SIGMA Strukovni pregled 2010-2011 Sažetak

⁴³ Zakon o koncesijama BiH, Službeni glasnik BiH br. 32/02, 56/04

⁴⁴ Zakon o koncesijama FBiH, Službeni glasnik FBiH br. 40/02, 61/06, Zakon o koncesijama RS, Službeni glasnik RS br. 25/02, 19/06, 92/09

⁴⁵ Zakon o koncesijama Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 41/06, 19/07, 2/08

⁴⁶ Evropska komisija, Izvještaj o napretku BiH u 2010. g.

⁴⁷ Zakon o javno privatnom partnerstvu RS, Službeni glasnik RS br. 59/09, 63/11

⁴⁸ Zakon o javno privatnom partnerstvu Brčko distrikta u BiH br. 7/10

Institucije za reviziju javnog sektora

Revizija javnog sektora je fragmentirana postojanjem četiri vrhovne institucije za reviziju u BiH, što dovodi do neusaglašenosti internih zakona o reviziji kao i do nekonzistentne primjene zakona. Dodatno, problem predstavljaju politički pritisci na rad ovih institucija kao i neprovođenje njihovih preporuka

Rad institucija za reviziju je od izuzetne važnosti za monitoring transparentnosti i odgovornosti javnih institucija, naročito imajući u vidu postojanje različitih administrativnih nivoa u BiH koji otvaraju mnogobrojne mogućnosti za nenamjensko trošenje i zloupotrebu javnih sredstava. Revizija javnog sektora fragmentirana je postojanjem četiri vrhovne institucije za reviziju u BiH (državna, entitetske i Brčko Distrikt), a problemi u praksi su mnogobrojni. Prvo, usljed neusaglašenosti internih zakona o reviziji, naime Zakona o reviziji Brčko distrikta sa novim zakonima o reviziji na nivou BiH i entiteta koji su usvojeni krajem 2005. i početkom 2006. godine, dolazi do nekonzistentne primjene zakona.⁴⁹ Drugo, problem predstavljaju nedovoljno precizne zakonske odredbe koje se odnose na nezavisnost institucija za reviziju, a prije svega na proceduru imenovanja glavnih revizora i na pitanja finansiranja institucija za reviziju. Što se tiče pitanja finansiranja, ono je većim dijelom regulisano u skladu sa najboljom svjetskom praksom, međutim i u tom dijelu državni zakon nije usaglašen sa entitetskim zakonima, jer entitetski uredi za reviziju nisu obuhvaćeni zakonima o platama na nivou entiteta.⁵⁰

U posljednjem Izvještaju o napretku Evropska komisija je naglasila da nije bilo napretka u osiguranju nezavisnosti državne institucije glavnog revizora od izvršne vlasti.⁵¹ Flagrantno kršenje zakona i urušavanje neovisnosti institucija koje bi trebale da predstavljaju stub neovisnosti i nepristrasnosti u istinski demokratskom društvu, predstavljaju i dogovori šest

⁴⁹ Transparency International BiH, „Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju“, u Monitoring provođenja antikorupcionih reformi u BiH, dostupan na www.ti-bih.org/publikacije/

⁵⁰ Transparency International BiH, „Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju“, str. 90, Monitoring provođenja antikorupcionih reformi u BiH, dostupan na www.ti-bih.org/publikacije/ dostupno na www.ti-bih.org/publikacije/

⁵¹ Evropska komisija, Izvještaj o napretku u Bosni i Hercegovini za 2011., str. 48

lidera političkih stranaka u januaru 2012. godine da stave Ured za reviziju pod svoju direktnu kontrolu.⁵²

Analizom revizorskih izvještaja vrhovnih revizorskih službi u BiH u zadnjih nekoliko godina može se uočiti da iz godine u godinu sadrže grupu nalaza koji se odnose na neracionalno i nenamjensko trošenje javnih sredstava.⁵³ Posljednji izvještaj Ureda za reviziju za 2010.godinu, kao najvažnije nalaze i nedostatke, između ostalog, ističe: nedovoljno razvijen sistem internih kontrola, manjkavosti i nedostatke postojeće regulative za područje javnih nabavki, nepostojanje podzakonskih akata shodno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, kao i drugih akata koji regulišu posebno osjetljive kategorije troškova (upotreba vozila, reprezentacija, putni troškovi, itd); nedostatak standarda potrošnje i ponašanja na nivou institucija BiH, kada su u pitanju određene kategorije rashoda - troškova: nabavka službenih vozila, nabavka računarske opreme, korištenje usluga reprezentacije, korištenje avionskog prijevoza i hotelskog smještaja i sl).⁵⁴

Uprkos negativnim nalazima, institucije konstantno odbijaju provesti preporuke iz revizorskih izvještaja, na svim nivoima. Prema navodima Komisije za finansije i budžet Predstavničkog doma kada je riječ o finansijskim izvještajima institucija, postoji porast trošenja javnih prihoda, a na koja revizorski izvještaji ukazuju kao na neodgovorna. Međutim, pored rastućeg broja revizorskih nalaza koji se odnose na porast javne potrošnje, postoji i smanjenje broja negativnih revizorskih izvještaja – tokom 2011.godine, Ured za reviziju institucija BiH nije izdao nijedan negativan izvještaj. Ovakav kontrast sugerise da je politički pritisak ispoljen na instituciju u konačnici imao efekta na rezultate revizorskih izvještaja.

Na kraju također vrijedi istaći da se odgovorni ne sankcionišu, i pored nesporne činjenice da revizorski izvještaji obiluju nalazima koji ukazuju na konstantna kršenja Zakona o javnim nabavkama kao i na nenamjensko i neracionalno trošenje javnih sredstava. Međutim, nisu poduzete mjere da bi se utvrdila odgovornost u slučajevima kršenja zakona i odredbi koje su revizori naveli u svojim izvještajima. U januaru 2012. godine pokrenuta je inicijativa za uvođenje amandamana na Zakon o reviziji institucija BiH, što bi uključilo sankcije za institucije koje konstantno dobivaju negativne revizorske izvještaje, kao i mehanizme za

⁵² Vidjeti "Emir Djikić o političkoj kontroli Ureda za reviziju institucija" preuzeto sa <http://staff.balkans.aljazeera.net/video/emir-dikic-o-politickoj-kontroli-ureda-za-reviziju-institucija>

⁵³ Monitoring provođenja antikorupcionih reformi, „ Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju javnog sektora“ str 92; Vidj. također: www.revizija.gov.ba/izvjestaji i www.gsrrs.org/izvjestaji

⁵⁴ Ured za reviziju institucija BiH, „Izvještaj o reviziji za 2010.“, str. 10-11, dostupno na www.revizija.gov.ba/izvjestaji

utvrđivanje odgovornosti rukovodioca tih institucija. Sankcije bi obuhvatile smanjenje budžeta za institucije koje ne poštuju revizorske preporuke i uspostavljanje odgovornosti osoba koje su prekršile zakon, uključujući i razrješenje od funkcije rukovodioca institucije, ukoliko bi se kršenje ponovilo.

Implementacija Zakona o slobodi pristupa informacijama

Zakon o slobodi pristupa informacijama još uvijek se neadekvatno provodi, što ukazuje na nedostatak transparentnosti u radu javnih institucija. Neki od razloga za takvo stanje su između ostalog visoki stepen needuciranosti osoblja u javnim tijelima, nerazumijevanje zakona, te neupostavljena struktura javnih tijela za implementaciju Zakona. Zabrinjavajuća je činjenica da odredbe koje se odnose na izuzetke od Zakona još uvijek uzrokuju značajne probleme, obzirom da se ova kategorija najčešće zloupotrebljava i još uvijek omogućava netransparentno ponašanje javnih institucija

Implementacija Zakona o slobodi pristupa informacijama i dalje je na neadekvatnom nivou. Kao glavne prepreke u primjeni na strani institucija, navode se, između ostalog, visok stepen needuciranosti osoblja u javnim tijelima, nerazumijevanje zakona, neupostavljena struktura javnih tijela za implementaciju zakona, loša obrazloženja odluka donesenih po zahtjevu za pristup informacijama, nedonošenje odluka u rokovima utvrđenim zakonom, nepoštivanje zakonske odredbe o formi odlučivanja (pismeno rješenje sa svim elementima shodno odredbama Zakona o upravnom postupku); a na strani podnosioca zahtjeva, između ostalog, nepreciznost zahtjeva, nepoznavanje procedure, nekorištenje instrumenata uspostavljenih zakonom, posebno kada je u pitanju žalba. Po tromjesečnom prikazu za 2010. godinu, koji se odnosi na vrstu traženih informacija, utvrđene izuzetke, kao i odluke koje se donesu u toku postupka i konačne odluke, ombudsmeni primjećuju negativan trend u izvršavanju ove obaveze. Dok je u 2009. godini ovu obavezu nakon pismenog upozorenja Institucije izvršavalo 75% javnih organa, u 2010. godini samo 47 % javnih organa izvršavalo je ovu obavezu. Ovaj podatak ukazuje na činjenicu da je jedna od slabosti javnih organa upravo prikupljanje, sistematiziranje i vođenje statističkih podataka.⁵⁵

Zakoni o slobodi pristupa informacijama u FBiH i RS nisu međusobno usklađeni, što dovodi do njihove nedosljedne i selektivne primjene.⁵⁶ Na državnom nivou, izmjenama i dopunama

⁵⁵ Prezentacija Ombudsperson-a za ljudska prava, gospodje Jasminke Džumhur, održana na Okruglom stolu koji je TI BiH organizovao povodom Međunarodnog dana slobode pristupa informacijama, 28. Septembar 2011. godine

⁵⁶ Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH navodi da su državni organi obavezni odgovoriti podnosiocu zahtjeva (u formi odluke), dok u RS ne postoji takva odredba, te od kooperativnosti državnog organa zavisi da li će se primjenjivati analogija sa Zakonom o upravnom postupku RS, a žalba tretirati kao pravni lijek u slučajevima kršenja Zakona o slobodi pristupa informacijama. Praksa takođe uvodi standardnu proceduru podnošenja žalbe drugostepenom organu, te ishod većinom zavisi od kooperativnosti i poznavanja zakona istog.

iz 2009. godine uvedene su kazne i prekršajni postupci za institucije koje ne postupaju prema Zakonu.⁵⁷ Odredbe koje se odnose na izuzetke od Zakona još uvijek uzrokuju značajne probleme, obzirom da se ova kategorija najčešće zloupotrebljava i još uvijek omogućava netransparentno ponašanje dijela viših organa vlasti.

TI BiH je pokrenuo inicijativu za usklađivanje zakonskog okvira koji reguliše ovu oblast, prvenstveno putem uvođenja sankcija u entitetskim zakonima za institucije koje krše zakon, a što bi bilo u skladu sa zakonom na državnom nivou. Međutim, prijedlozi TI BiH još uvijek nisu razmatrani od strane entitetskih parlamenata.

Dodatna smetnja transparentnosti državnih institucija i primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama pojavila se kada je Sud BiH usvojio novi Pravilnik o pristupu informacijama, koji uvodi dodatna ograničenja pristupu informacijama u posjedu Suda, uključujući imena osoba koje su optužene za kriminal.⁵⁸

U svrhe utvrđivanja nivoa implementacije Zakona o slobodi pristupa informacijama, odnosno procenta i kvaliteta primljenih odgovora, TI BiH je proveo analizu primjene zakona slanjem 300 zahtjeva institucijama u BiH na državnom, entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou. Iako je procenat primljenih odgovora porastao u poređenju sa prethodnom godinom, samo polovina odgovora (53%) je stigla u zakonskom roku od 15 dana, dok su ostali stigli tek po ponovljenoj urgenciji. Na ovakav način, prosječno vrijeme čekanja na odgovor od institucije traje mjesec dana, što je duplo duže od zakonskog roka unutar kojeg su institucije obavezne obezbijediti građanima informacije.

S druge strane, institucije ne dostavljaju odgovore u formi rješenja, što su takođe obavezne uraditi prema Zakonu, i samo 15% odgovora je dostavljeno u toj formi. Ovo je naročito zabrinjavajuće kada se ima na umu da je na ovaj način građanima uskraćena mogućnost žalbe na nedostavljene ili nepotpune informacije. Istovremeno, građanima je nemoguće putem upravnog ili sudskog postupka ostvariti pravo na informacije koje je regulisano zakonom.

Takođe je važno istaći da je skoro trećina odgovora (30%) koji su dostavljeni TI BiH od strane institucija nepotpuna. Ovo se javlja kao dodatni problem u primjeni Zakona o slobodi

⁵⁷ Vidj, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH Službeni glasnik br 102/09

⁵⁸http://sudbih.gov.ba/files/docs/PRAVILNIK_o_ostvarivanju_pristupa_informacijama_pod_kontrolom_suda_i_saradnji_sa_zajednicom.pdf

pristupa informacijama, gdje institucije formalno poštuju zakon, ali zapravo izbjegavaju dostaviti informacije.

Zaštita „zviždača“

Iako se u BiH kroz različite zakone predviđa zaštita svjedoka, zaštita onih koji prijavljuju korupciju bona fide nije posebno osigurana domaćim zakonodavstvom. Iako Strategija za borbu protiv korupcije 2009-2014 predviđa usvajanje neophodnih propisa koji bi omogućili zaštitu zviždača, relevantne institucije se još uvijek nisu počele baviti tom mjerom, te BiH niti na jednom nivou nema usvojen Zakon o zaštiti „zviždača“.

Iako se u BiH kroz različite zakone predviđa zaštita svjedoka, zaštita onih koji prijavljuju korupciju *bona fide* nije posebno osigurana domaćim zakonodavstvom. Zaštita ovih osoba se ostvaruje sa nekoliko različitih instrumenata krivičnog, upravnog, građanskog i drugih grana prava. Vijeće ministara BiH je na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH osnovalo Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o programu zaštite svjedoka u BiH, koji je trenutno u fazi usaglašavanja sa mišljenjima nadležnih institucija.⁵⁹

BiH još uvijek niti na jednom nivou nema usvojen zakon o zaštiti tzv. „zviždača“, odnosno osoba koje *bona fide* prijavljuju slučajeve korupcije iz svog neposrednog okruženja. Uprkos određenim izmjenama kao što su imunitet u kaznenim postupcima i donošenje odredbi u okviru dopune kodeksa za javne službenike u Republici Srpskoj, sveobuhvatne systemske aktivnosti na zaštiti prijavitelja korupcije su izostale.⁶⁰

Iako Strategija za borbu protiv korupcije 2009-2014 predviđa usvajanje neophodnih propisa koji bi omogućili zaštitu zviždača, relevantne institucije se još uvijek nisu počele baviti tom mjerom. Prema tome, „neophodni propisi“ koji se odnose na zviždače još uvijek nisu ni predloženi, a pogotovo ne usvojeni. Pored toga, nisu postojala druga nastojanja (izuzev onog koje je predviđeno Strategijom) da se kreira legislativa kojom će se štititi zviždači, osim činjenice da postoje prijave osoba koje trpe težak pritisak i prijetnje nakon što su prijavile slučajeve korupcije u institucijama.

⁵⁹ Transparency International BiH, „ Analiza provedbe Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014-Treći periodični izvještaj“, str 18, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije/

⁶⁰ Ibid. Kao jedan od kratkoročnih ciljeva (do kraja 2010 godine) Strategija nalaže da se kreiraju „procedure u svim javnim institucijama kojim bi se garantiralo da nijedan javni službenik ili klijenti javne uprave ne postanu žrtvom zbog dobronamjernog otkrivanja nepravilnosti“, a kao jedan od srednjoročnih ciljeva (do kraja 2012) da se uspostavi „ zakonodavni okvir za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti (prijavitelji

Zaključci

Uprkos činjenici da je BiH usvajanjem bitnih antikorupcijskih zakona postigla određeni, iako više formalan, napredak na polju borbe protiv korupcije, harmoniziranje domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim antikorupcijskim standardima i konzistentno provođenje postojećih antikorupcijskih zakonâ i dalje predstavlja veoma težak izazov. BiH se u proteklih par godina formalno bavila problemom korupcije, a obzirom na endemske razmjere korupcije u svim sferama javnog i privatnog sektora, od ključnog je značaja da se korupciji pristupi na sveobuhvatan i sistemski način.

Nalazi relevantnih domaćih i međunarodnih istraživanja pokazali su da je u BiH vidljiv trend stagnacije, da se postojeći mehanizmi za borbu protiv korupcije neadekvatno provode, korupcija na najvišim nivoima vlasti i politike se ne procesuiraju, istrage ne rezultiraju optužnicama niti osuđujućim presudama, primjena zakona o sukobu interesa kao i javnih nabavki je nedovoljna na svim nivoima vlasti. S druge strane, nalazi revizorskih izvještaja nemaju dovoljan uticaj na upravljanje javnim finansijama, te je čak nezavisnost institucija za reviziju ugrožena.

Odsustvo političke volje da se problem korupcije rezolutnije oslovi je jedan od glavnih razloga sveprisutne korupcije u zemlji. Deklarativno zalaganje i podrška borbi protiv korupcije nije rezultirala značajnijim konkretnim antikorupcijskim aktivnostima, kako je to slučaj u susjednim zemljama regiona, prije svega u Hrvatskoj i Srbiji.

Ukoliko BiH želi da napravi suštinski napredak u borbi protiv korupcije, kao prioritete se nameću sljedeće preporuke:

- Provesti mjere koje proističu iz Akcionog Plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014, te provesti GRECO preporuke;
- Harmonizirati preuzete obaveze sa domaćim zakonodavstvom, uskladiti zakone usmjerene ka borbi protiv korupcije na različitim nivoima vlasti te ih dosljedno provoditi;
- Ojačati kapacitete Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te obezbijediti adekvatne resurse za njeno funkcionisanje i obavljanje Zakonom predviđenih aktivnosti;

- Odlučno procesuirati slučajeve korupcije, te poboljšati efikasnost pravosuđa i njegovu nezavisnost, kao i osigurati nesmetan rad sudova i tužilaštava od političkih uticaja;
- Izvršiti korekcije zakonskog okvira u oblasti finansiranja političkih partija, s ciljem propisivanja strožijih sankcija za kršenje Zakona te povećanja transparentnosti finansiranja partija;
- Usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama u skladu sa *Acquis*, te značajno poboljšati mehanizme koordinacije i saradnje između relevantnih institucija, kao i rad Ureda za razmatranje žalbi.
- Spriječiti urušavanje zakonskog okvira o sukobu interesa, te harmonizirati legislativu na državnom i entitetskom nivou, kao i osigurati njegovu jednaku primjenu u zemlji.

Imajući u vidu mnogobrojne međunarodne obaveze koje je BiH preuzela, borba protiv korupcije zahtijeva prevashodno koordinisan i strateški pristup, te poboljšanje institucionalne saradnje na različitim nivoima vlasti, s ciljem efikasnijeg sprečavanja i kažnjavanja krivičnih djela korupcije, obzirom na dosadašnji očigledan nedostatak saradnje i ujednačenog pristupa borbi protiv korupcije. Krajnje je vrijeme da bosanskohercegovačke političke elite pređu iz deklarativne faze borbe protiv korupcije u izvršnu fazu sa konkretnim aktivnostima u cilju sprečavanja potpunog urušavanja vladavine prava i kočenja reformskih procesa potrebnih za napredovanje na putu evropskih integracija.

Annex

Tabelarni prikaz obaveza BiH iz Akcionog plana za realizaciju prioriteta iz dokumenta
Evropsko partnerstvo na polju borbe protiv korupcije

Glava: *Politički kriterij*
 Oglavljje: *Demokratija i vladavina prava*
 Oblast: *Politika borbe protiv korupcije*

KOD	OPIS PRIORITETA	VODEĆA ODGOVORNA INSTITUCIJA	AKTIVNOSTI (Mjere)	Institucija	Rok	Budžet (2008)	Budžet (2009)	Budžet (2010)	IPA/MIPD
3.KP.021	Usvojiti i provesti detaljan Akcioni plan borbe protiv korupcije na osnovu državne Strategije borbe protiv korupcije	MS	Provesti analizu realizacije aktivnosti iz sadašnjeg Akcionog plana borbe protiv korupcije i identifikovati mjere koje se trebaju provesti	MS MIAFBH MIARS	1008				
			Uspostaviti Tijelo za borbu protiv korupcije koje će se baviti praćenjem provedbe Strategije i Akcionog plana, evaluirati i predlagati reviziju dokumenata, predlagati izmjene i dopune legislative	MS MIAFBH MIARS	0210				
			Međunarodna saradnja i ispunjavanje međunarodnih obaveza	MS MIAFBH MIARS CoM MJ MFA	0210				
			Ujednačavanje zakonske regulative u oblastima koje se odnose na policijsku službu, te izjednačavanje statusa svih policijskih službenika u BiH	MS MIAFBH MIARS CoM MJ CBH	0210				
			Usaglašavanje BiH legislative sa međunarodnim pravnim instrumentima	CoM MJ MS CBH BP	0210				
			Uspostavljanje efikasnog sistema na državnom nivou za prikupljanje podataka i vođenje krivičnih statistika iz oblasti korupcije	CoM MS	0210				
			Izrada, usvajanje i primjena etičkih kodeksa ponašanja	CSA CSARS CSAFBH HRUBD	0210				

Monitoring ispunjenosti međunarodnih i evropskih obaveza Bosne i Hercegovine u oblasti borbe protiv korupcije

Glava: *Politički kriterij*
 Poglavlje: *Demokratija i vladavina prava*
 Oblast: *Politika borbe protiv korupcije*

KOD	OPIS PRIORITETA	VOĐEĆA ODGOVORNA INSTITUCIJA	AKTIVNOSTI (Mjere)	Institucija	Rok	Budžet (2008)	Budžet (2009)	Budžet (2010)	IPA/MIPD	RPM
3.KP.022	Provesti preporuke koje je dala Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO), te obaveze koje proizilaze iz međunarodnih konvencija o korupciji	MS	Jačanje timova za kriminalističke analize putem selekcije i edukacije adekvatnog broja analitičara i vještaka o kriminalističkim istraživanjima	PPOBH MS MIARS MIAFBH PABD ISA ITA	0210					
			Ostvarivanje kontinuirane i odgovarajuće saradnje sa sredstvima javnog informisanja	PPOBH MS MIARS MIAFBH PABD ISA ITA	0210					
			Kontinuirana edukacija i podizanje opšte svijesti svih zaposlenih o pojmu i značaju korupcije	MS MIAFBH MIARS PABD	0210					
			Proširenje zakonskih odredbi Republike Srpske o konfiskaciji indirektnih prihoda od kriminalnih radnji i u vezi sa situacijama gdje presuda nije moguća (in rem konfiskacija)	MIARS	0210					
			Analiza praktične primjene zakona o konfiskaciji i privremenom oduzimanju predmeta i dobiti stečene kriminalnim radnjama koje uključuju korupciju	MJ MS	0210					
			Uspostavljanje harmoniziranih smjernica i organiziranje obuke za tužioce i sudije (u smislu poboljšanja korištenja pravnih odredbi koje se tiču konfiskacije dobiti stečene iz kriminalnih radnji koju drži treća strana)	MS HJPC MIARS MIAFBH MJ	0210					
			Unaprijeđenje saradnje i redovne koordinacije između agencija koje rade na otkrivanju, istraživanju i krivičnom gonjenju djela korupcije u ranim fazama krivične istrage	MS MIAFBH MIARS	0210					

Glava: *Politički kriterij*
 Poglavlje: *Demokratija i vladavina prava*
 Oblast: *Politika borbe protiv korupcije*

KOD	OPIS PRIORITETA	VOĐEĆA ODGOVORNA INSTITUCIJA	AKTIVNOSTI (Mjere)	Institucija	Rok	Budžet (2008)	Budžet (2009)	Budžet (2010)	IPA/MIPD	RPM
			Organizovanje multidisciplinarnih treninga za tužioce i policajce kako bi se u potpunosti iskoristila sva raspoloživa praktična i pravna sredstva za efikasno praćenje imovine prekršioca	MS MIARS MIAFBH CTJPRS	0210					
			Provesti odredbe o pristupu javnim informacijama: osigurati mogućnost ulaganja prigovora na osporavanje pristupa informacijama, preuzeti odgovornosti u slučaju da državni službenici ne poštuju zakon, monitoring provođenja gore navedenih mjera	MS CSA CSAFBH CSARS	0210					
			Uvesti efikasan sistem za provjere finansijskih prijava (uključujući nasumične provjere): prevencija, pojedinačno savjetovanje o sprečavanju sukoba interesa i nekompatibilnosti	CEC MS CSA	0210					
			Izrada pravila/smjernica u Republici Srpskoj i Distriktu Brčko kojima se reguliše prelazak državnih službenika u privatni sektor, kako bi se izbjegao sukob interesa	PARS PABD	0210					
			Uvođenje pravila/smjernica za državne službenike o prijavljivanju slučajeva korupcije u javnoj upravi	MS MJ CSA CSAFBH CEC CSARS	0210					
			Uspostavljanje odgovarajućeg sistema zaštite državnih službenika koji prijavljuju sumnju na korupciju	MS MJ CSA CSARS CEC	0210					
			Uspostavljanje međusobno uvezanog sistema za registraciju pravnih lica	MJ MS	0210					
			Jačanje kontrole u sudovima nadležnim za registraciju pravnih lica (identiteta osnivača pravnih lica, ostale informacije koje su od značaja za registraciju)	MJ MS	0210					

Monitoring ispunjenosti međunarodnih i evropskih obaveza Bosne i Hercegovine u oblasti borbe protiv korupcije

Glava: *Politički kriterij*
 Poglavlje: *Demokratija i vladavina prava*
 Oblast: *Politika borbe protiv korupcije*

KOD	OPIS PRIORITETA	VOĐEĆA ODGOVORNA INSTITUCIJA	AKTIVNOSTI (Mjere)	Institucija	Rok	Budžet (2008)	Budžet (2009)	Budžet (2010)	IPA/MIPD	RPM
			Osigurati da istražni organi, organi tužilaštva i sudstva budu odgovarajuće obučeni kako bi bili u mogućnosti da primjenjuju postojeće odredbe o zajedničkoj krivičnoj odgovornosti	MJ MS CSA CSARS CSAFBH	0210					
			Organizovanje posebne obuke za poreske inspektore (lažne poreske olakšice, korupcijska plaćanja)	MS ITA CSA MJ	0210					
			Sklapanje sporazuma između BiH vlasti i advokata, notara, računovođa i revizora o jedinstvenim smjernicama prijavljivanja prema zakonskim odredbama	MS MJ ITA	0210					
P3.KP.023	Odlučno procesuirati slučajeve korupcije i usvojiti politiku nulte tolerancije prema korupciji	MS	Implementirati Strategiju u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije	MJ PPOBH MIAFBH MIARS	0210					
			Procesuiranje počinioca krivičnih djela organizovanog kriminala i korupcije	MJ LEA	0210					
			Usvojiti izmjene i dopune zakona na svim nivoima kako bi se postojeći zakonski okvir uskladio sa ratifikovanim međunarodnim konvencijama	MS CoM PABH MJ	0210					
			Donijeti i implementirati zakone o porijeklu imovine	MJ	0210					
			Izvršiti obuku kadrova u vezi sa sprovođenjem posebnih istražnih radnji	MIAFBH MIARS CBH	0210					
			Osigurati materijalno-tehničko opremanje organizacionih oblika nadležnih za sprovođenje posebnih istražnih radnji	MIARS MIAFBH	0210					
			Koordinacija aktivnosti svih pravosudnih organa i agencija za provođenje zakona na području Bosne i Hercegovine čiji je cilj vođenje istraga, sprečavanje krivičnih djela korupcije i njihovo procesuiranje	PPOBH	0210					

Glava: *Politički kriterij*
 Poglavlje: *Demokratija i vladavina prava*
 Oblast: *Politika borbe protiv korupcije*

KOD	OPIS PRIORITETA	VOĐEĆA ODGOVORNA INSTITUCIJA	AKTIVNOSTI (Mjere)	Institucija	Rok	Budžet (2008)	Budžet (2009)	Budžet (2010)	IPA/MIPD	RPM
			Oduzimanje imovine pribavljene krivičnim djelima;Uspostaviti efikasne mehanizme i procedure za oduzimanje nezakonito stečene imovine i racionalno upravljanje i raspolaganje oduzetom imovinom	LEA MJ MS CoM PABH	0210					
			Učestvovati u radu Interresorne radne grupe na izradi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH	CoM PABH	0608					
			Usvojiti Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH	CEC PABH	0708					
			Uskladiti podzakonske akte sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH	CEC PABH	1208					
			Vršiti kontrolu svih imenovanja dužnosnika na državnom nivou, a koja nisu u okviru djelokruga njihove funkcije	CEC	0210					
			Vršiti kontrolu ugovora zaključenih od strane ministarstava u sastavu Vijeća ministara BiH sa pravnim i fizičkim licima	CEC	0210					
			Nastaviti vršiti predistražne i istražne radnje započete, odnosno pokrenute na osnovu prijava ili na osnovu drugih indicija pribavljenih po službenoj dužnosti	CEC	0210					
.KP.024	Osigurati odgovarajuću provedbu Zakona o sukobu interesa	CEC								