

**MONITORING PROVOĐENJA
ANTI-KORUPCIONIH REFORMI
U BOSNI I HERCEGOVINI**
SAŽETAK



DECEMBAR, 2016

MONITORING PROVOĐENJA ANTIKORUPCIONIH REFORMI PRUŽA PREGLED ZAKONODAVNIH AKTIVNOSTI U OBLASTIMA RELEVANTNIM ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE I ANALIZU EFIKASNOSTI PRIMJENE KLJUČNIH ANTIKORUPCIONIH ZAKONA.

OVA PUBLIKACIJA PREDSTAVLJA SAŽETAK POJEDINAČNIH IZVJEŠTAJA O MONITORINGU U OBLASTIMA: SLOBODE PRISTUPA INFORMACIJAMA, ZAŠTITE PRIJAVITELJA KORUPCIJE, SUKOBA INTERESA, JAVNIH NABAVKI, FINANSIRANJA POLITIČKIH PARTIJA I ODUZMANJA IMOVINE STEČENE KRIVIČNIM DJELOM.

SADRŽAJ

- 6 PRISTUP INFORMACIJAMA
 - 12 ZAŠTITA PRIJAVITELJA KORUPCIJE
 - 18 JAVNE NABAVKE
 - 24 SUKOB INTERESA
 - 30 FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA
 - 36 ODUZIMANJE NEZAKONITO STEČENE IMOVINE
-

PRISTUP INFORMACIJAMA

ZNAČAJ PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA I SAVREMENE TENDENCIJE

Pravo na pristup informacijama prepoznato je u vodećim međunarodnim dokumentima, kao što je *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*, koja se smatra sastavnim dijelom međunarodnog prava, usvojena i proglašena na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija:

„Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo uključuje slobodu da posjeduje mišljenje bez tuđeg uplitanja i da traži, prima i šalje informacije i ideje posredstvom bilo kojeg medija i bez obzira na granice.“¹

Očigledno je da je pravo na pristup informacijama prepoznato kao integralni dio prava na slobodu mišljenja i izražavanja, iz čega proizilazi da je etabliano kao osnovno ljudsko pravo. Tačnije, u vrijeme donošenja Univerzalne deklaracije pravo na pristup informacijama nije bilo shvaćeno u svoj svojoj složenosti i značaju kao danas², niti kao posebno ljudsko pravo, ali je kvalitet prava vremenom promijenjen razvojem političkih procesa u korist otvorene vlasti. To potvrđuje i zajednička izjava UN-ovog specijalnog izvjestioca, OSCE-ovog predstavnika za slobodu medija i Specijalnog izvjestioca Organizacije američkih država za slobodu izražavanja o pristupu informacijama i tajnim podacima iz 2004. godine.

„Pravo na pristup informacijama u posjedu javnih vlasti je osnovno ljudsko pravo koje bi trebalo proizvesti posljedice na državnom nivou kroz sveobuhvatna zakonodavna rješenja (npr. Zakon o slobodi pristupa informacijama) zasnovana na principu maksimalnog objelodanjanja, utvrđujući tako pretpostavku da su sve informacije dostupne, podvrgnute samo uskom sistemu izuzetaka.“³

Primjeri iz međunarodne sudske prakse potvrđuju da je prihvaćena vrijednosna promjena, odnosno *pravo na pristup informacijama* uvršteno je u katalog ljudskih prava i pravilno je vrednovano kao pravo koje uživa naročitu zaštitu, jer je dio prava na slobodu izražavanja, ali posljedičnim razvojem zaštićeno je kao zasebna vrijednost. U presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije* stoji:

„Kako je podnositelj predstavke očigledno bio angažovan na zakonitom prikupljanju informacija od javnog interesa za namjerom da te informacije saopšti javnosti i time doprinese javnoj debati, došlo je do miješanja u njegovo pravo na slobodu izražavanja.“⁴

Iz citiranog dijela se vidi da je Sud povezoao pravo na pristup informacijama sa slobodom izražavanja, podučavajući još u obrazloženju koliki je značaj prikupljanja informacija za javnost, iz čega je izveden zaključak o najjužoj vezi sa slobodnim izražavanjem, koje je pak nezamislivo bez pristupa

informacijama i valjane obaviještenosti. Postoje i drugačija shvatanja, odnosno upozorenje da nešto drugačija, uža formulacija prava na slobodu izražavanja, koja ne ističe eksplicitno *pravo da se traži informacija*, može biti prepreka u prepoznavanju *prava da se zna šta javna vlast radi*.⁵

Proaktivna transparentnost kao nova paradigma Najnovije tendencije u oblasti slobodnog pristupa informacijama ogledaju se u insistiranju na proaktivnoj transparentnosti kao novom kvalitetu, tj. nužnom standardu koji jedini može obezbijediti efektivan i potpun pristup.⁶ Proaktivni koncept podrazmijeva objavu svih zakonom predviđenih podataka putem internetske prezentacije organa vlasti i veoma je širok spektar podataka na koje se odnosi proaktivna obaveza⁷, od objave zakona, podzakonskih akata i finansijskih izvještaja, do pojedinačnih odluka i ugovora o javnim nabavkama.

Nova paradgima na kojoj ispravno insistira civilno društvo i stručna javnost jeste uspostava proaktivnog, umjesto reaktivnog koncepta (koji je još dominantan u BiH), odnosno uspostavljanje zakonske obaveze objavljivanja svih značajnih informacija, čime će se potreba za reaktivnim dijelom

¹ <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

² „Iako koncept prava na pristup informacijama, kako je trenutno shvaćen, nije bio još prepoznat kada su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima i Međunarodna deklaracija o građanskim i političkim pravima usvojene, razvoj koji je uslijedio doveo je do prepoznavanja ovog prava, s obzirom da je bio obuhvaćen jezikom međunarodnih garancija prava na slobodu izražavanja, naročito prava da se traže i prime informacija i ideje.“ Michael Karanickolas, Toby Mendel, *Entrenching RTI: An analysis of Constitutional Protections of the Right to Information*, Centre for Law and Democracy (CLD) Halifax, 2012, str.2. http://www.rti-rating.org/docs/Const%20Report_final.pdf

³ Citat prema Michael Karanickolas, Toby Mendel, *Entrenching RTI: An analysis of Constitutional Protections of the Right to Information*, Centre for Law and Democracy (CLD) Halifax, 2012, str.3. http://www.rti-rating.org/docs/Const%20Report_final.pdf

⁴ European Court of Human Rights (ECTHR), *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, 25.6.2013.

⁵ Vidi o tome više str.10 i 11 (primjer Kanade, op.aut.) Michael Karanickolas, Toby Mendel, *Entrenching RTI: An analysis of Constitutional Protections of the Right to Information*, Centre for Law and Democracy (CLD) Halifax, 2012, str.3. http://www.rti-rating.org/docs/Const%20Report_final.pdf

⁶ Alen Rajko, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini – Stanje i perspektive u svijetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja*, Sarajevo 2014, str.14.

⁷ Predložen standard proaktivne objave prema Helen Darbshire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?: A Review of Standards, Challenges and Opportunities*, Washington: World Bank Institute, 2011, str 21-22; citirano prema *ibid.*: institucionalne informacije (uključujući propise i informacije o nadležnostima), organizacijske informacije (uključujući informacije o osoblju i njihovim kontaktima), operativne informacije (javne politike, procedure, izvješća i sl.), odluke i drugi formalni akti (uz propratne dokumente), informacije o javnim uslugama (uključujući vodiče, formulare i dr.), proračunske informacije, informacije o sjednicama i sastancima otvorenima za javnost, informacije o procedurama donošenja odluka i mehanizmima sudjelovanja javnosti u tim procedurama, informacije o subvencijama, informacije o javnim nabavkama, informacije o listama, registrima i bazama podataka u posjedu javnih tijela, publikacije i njihov cjenik, informacije o žalbenim postupcima i mehanizmima za rješavanje sporova, informacije o pravu na pristup informacijama, zapisnici parlamentarnih sjednica, sudske odluke.

(postupanje po zahtjevu za pristup na informacijama) svesti na minimum. Zagovaranje samoinicijativne transparentnosti povezano je i sa tehnološkim dostignućima i njihovim uticajima na skladištenje i prezentovanje čuvanih materijala. Zahvaljujući internetskoj prezentaciji, javni organi mogu putem svojih stranica na jednostavan način, uz upotrebu pomagala (vodiča i uputa), učiniti dostupnim građanima sve što potpada u nadležnost njihovog rada. Nemali broj zemalja uspostavlja i jedan jedinstveni portal gdje se onda raspoređuju po različitim oblastima sve informacije koje potpadaju pod zakonsku obavezu objavljivanja. U Velikoj Britaniji je, na primjer, stvoren portal (data.gov.uk)⁸ čiji je cilj iskoristiti tehničke pogodnosti podstičući građane da se kao korisnici upoznaju na najlakšiji način sa svim informacijama koje ih interesuju u različitim oblastima i sa različitim nivoa vlasti. Informacije su stavljene na zajednički portal, bez obzira što su postavljene i na pojedinačnim stranicama, ali tako da ih je jednostavno pretražiti. Vlada je na zvaničnoj stranici, objašnjavajući cilj portala, istakla „*kako je objava informacija značajna za razumijevanje politika koje se vode i rada javnih tijela*“.

SPORNA MJESTA U ZAKONSKOJ REGULATIVI U BOSNI I HERCEGOVINI

Prvi Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) donijela je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2000. godine, a godinu dana kasnije donijeti su i zakoni na entitetskim nivoima. Zakon je donijet posredstvom uticaja predstavnika međunarodne zajednice u BiH⁹ koji su oformili radnu grupu sastavljenu od međunarodnih i domaćih stručnjaka namjerenih da napišu zakonski tekst. Civilni sektor nije imao uticaj na donošenje ZOSPI što se u pojedinim prigovorima ističe kao nedostatak, jer to ukazuje na to da se otvaranje vlasti nije desilo unutrašnjim političkim procesima i stvorenim pritiskom iznutra¹⁰.

U novije vrijeme se kao najveći nedostatak postojećim zakonskim rješenjima u oblasti pristupa informacijama spominje nedostatak proaktivnih odredbi. Zakonodavac je u ZOSPI, u sva tri trenutno postojeća (BiH, FBiH, RS), propustio normirati obavezno objavljivanje najvećeg broja informacija,¹¹ čime bi se smanjilo postupanje javnih tijela po reaktivnoj osnovi. Dio o proaktivnoj transparentnosti u postojećim zakonima je nedovoljan i krajnje skroman, posebice dio sa izričitim proaktivnim odredbama, jer se svodi na obavezno imenovanje službenika za informisanje ili vođenje indeksa registra vrsta informacija koja su pod kontrolom javnog tijela.¹² Proaktivno normiranje može se pronaći u fragmentima po aktima kao što su uputstva, pravila ili poslovnici što su akti niže hijerarhije i skućenijeg dometa.¹³

Druga najčešća primjedba odnosi se na ZOSPI RS koji za razliku od zakona BiH i FBiH još nije promijenio odredbu kojom je ustanovljeno da se odluka kojom se zahtjev za pristup odbija donosi u formi dopisa¹⁴. To je svakako

otežavajuća okolnost, jer stranka se prepušta arbitrarnim tumačenjima postupajućih organa u pogledu izbora forme, koji bi mogli iskoristi formu dopisa kao razlog nepostupanja po žalbi, kako je u pitanju osjetljiva oblast čija važnost često nije prepoznata, a samim time ne postoji ni svijest da se radi o upravnom postupku. Uputnijim se čini precizno formulisati odluku kao rješenje (na način kako je to učinjeno na nivou BiH i FBiH) jer se time otklanja svaka sumnja u postojanje i vođenje upravnog postupka sa pratećim zagarantovanim pravnim sredstvima preispitivanja odluke.

Nedosljednost unutar našeg pravnog poretka koja se odnosi na ZOSPI i utiče na slobodu pristupa postoji u tom smislu što se protivno odredbama zakona¹⁵ donose zakoni koji ograničavaju prava i obaveze utvrđena ZOSPI¹⁶, iako je on *lex specialis* koji ima prednost nad drugim istovrsnim propisima i izričito je definisano da se drugim zakonima ne mogu ograničiti prava i obaveze predviđene ZOSPI. U pojedinim kritičkim osvrtima neusklađenost se ističe kao najozbiljniji problem,¹⁷ jer stvorenom kolizijom propisa direktno se utiče na domašaj zajamčenih prava u ZOSPI.

Primjetno je i da je zakonodavac propustio precizno regulisati žalbeni postupak, pa je tako moguće da u ZOSPI RS uopšte ne postoji odredba o drugostepenom postupku, dok je na u ZOSPI BiH tek odnedavno izmjenama i dopunama dodana odredba kojom se eksplicitno reguliše žalbeni postupak kao drugostepeni postupak pred drugostepenim organom¹⁸. I ako zakon ne definiše vođenje drugostepenog postupka, on bi se supsidijarnom primjenom upravno-procesnih propisa trebao voditi pred odgovarajućim drugo-

8 <http://data.gov.uk/about>

9 Amer Džihana, *Monitoring demokratskog razvoja u Bosni i Hercegovini/ Indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija*, Sarajevo 2006., str.18. http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Monitoring_Bos_170306.pdf

10 Više o tome vidi u ibid, str.18.

11 Alen Rajko, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini – Stanje i perspektive u svijetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja*, Sarajevo 2014., str.40.

12 Više o tome vidi u ibid, str.40.

13 Više o tome vidi u ibid, str.42 i 43.

14 Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, *Službeni glasnik RS* 20/01, član 14.

15 „Zakonski akt koji se usvoji nakon ovog zakona, a čija svrha nije izmjena ovog zakona, neće ograničiti prava i obaveze koje su utvrđene ovim zakonom.“ Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, *Službeni glasnik RS* 20/01, član 25. Slične odredbe su u ZOSPI FBiH i ZOSPI BiH (član 25 tačka 3 i član 26 tačka 4).

16 Ena Gotovuša, *Analiza Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH: na crtu, izmjene i dopune (ZOSPI BiH)*, Fondacija Centar za javno pravo, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Ena_Gotovuša7.pdf

17 Mehmed Halilović i Amer Džihana, *Medijsko pravo*, Sarajevo 2012. str.111. <http://www.internews.ba/sites/default/files/attachments/Medjsko%20pravo%20u%20BiH%20bos.pdf>

18 „Žalba protiv rješenja iz stava 3 ovog člana podnosi se rukovodiocu nadležnog drugostepenog javnog organa“ Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11, 100/13, član 14, stav 4.

stepenim organom, ali je cjelishodnije da ovo pitanje bude normirano u ZOSPI, kako bi se izbjegle moguće zabune ili namjerne zloupotrebe.

Novinari kojima je oblast pristupa informacijama bliska zbog prirode njihove profesije uglavnom prigovaraju zakonskim rokovima od 15 dana¹⁹, u okviru kojih su organi dužni odgovoriti na postavljeni zahtjev, jer im je onemogućen brz pristup traženoj informaciji.

Izmjenama i dopunama ZOSPI BiH iz 2009. godine uvedene su kaznene odredbe koje se odnose kako na javne organe, tako i na odgovorne osobe u slučajevima kada npr. javni organ/službenik ne donese rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informacijama, ali i drugim slučajevima predviđenim zakonom²⁰. Četiri godine kasnije ove kaznene odredbe dobile su svoju pravu svrhu jer je dopunom zakona²¹ Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH određen kao organ koji vrši inspeksijski nadzor i koji shodno tome može izdati prekršajni nalog, što znači da prije ove dopune kaznene odredbe nisu mogle biti primijenjene. Dopunama iz 2013. pooštrene su i kazne koje se odnose na odgovorno lice, što jeste poželjno, ali raspon koji se odnosi na novčanu kaznu (od 1.000 do 10.000 KM za odgovorno lice) čini se odviše velikim, ostavljajući nesrazmjerno velika diskreciona ovlaštenja. Spomenute dopune učinjene su isključivo na državnom nivou.

Još jedna kritika koja se odnosi na inspeksijski nadzor tiče se efikasnosti u djelovanju nadležnog inspektorata, jer ona ne samo da nije podržana zakonskim rješenjem, već trenutnim rješenjem odlaže se izdavanje prekršajnog naloga, jer će se prvo pokušati sa otklanjanjem nedostataka u „određenom roku“²² koji opet nije precizno definisan. Time se odstupa od pravila Zakona o prekršajima BiH, što svakako ne doprinosi pravilnoj i zakonitoj primjeni ZOSPI. Otklanjanjem nedostataka u „određenom roku“ putem donošenja rješenja koje se upućuje spornom organu uspostavlja se slabiji kvalitet inspeksijskog nadzora i učinjene izmjene i dopune gube željeni smisao²³.

PRIMJENA ZAKONA

Dosadašnja praksa pokazala je da javni organi na svim nivoima u značajnom procentu pogrešno tumače i ne primjenjuju pravilno odredbe ovih zakona. Osim redovnog korištenja zakona o slobodi pristupa informacijama u svakodnevnom radu, TI BiH redovno provodi istraživanja primjene ZOSPI, na način da uputi zahtjeve za pristup informacijama velikom broju javnih organa, te vrši monitoring postupanja po zahtjevima. Tokom 2016., TI BiH je ponovo provodio ovo istraživanje, kojim je obuhvaćeno 371 javno preduzeće u BiH, i to 190 preduzeća u Republici Srpskoj i 181 preduzeće u Federaciji BiH, a od kojih su tražene kopije ugovora o javnim nabavkama zaključenih u 2015., kopije pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i spisak svih zaposlenih koji su u radnom odnosu.

Rezultati istraživanja pokazuju:

- Samo **39.4%** od ukupnog broja obuhvaćenih preduzeća u RS, te **27.6%** u FBiH, svoj odgovor dostavilo je TI BiH-u u zakonom predviđenom roku. Ukupno 246 javnih preduzeća, odnosno **66.3%** od ukupnog broja istraživanjem obuhvaćenih preduzeća, svoj odgovor nije prosljedilo u zakonom predviđenom roku od 15 dana.

- U **36.6%** zahtjeva procedura je trajala duže od mjesec dana, ne računajući procedure po izjavljenim pravnim lijekovima, dok zakon propisuje da se rok od 15 dana može produžiti samo u određenim situacijama.

- Preduzeća obuhvaćena istraživanjem u su malom broju (**24.5%**) po zahtjevu za pristup informacijama odlučivali u zakonom propisanoj formi upravnog akta, odnosno rješenja, što zbog pogrešnog tumačenja zakona, što zbog nepravilnog zaključka da akt kojim se odlučuje o pristupu informacijama ne predstavlja upravni akt, već dopis protiv kojeg nije dozvoljena žalba.

- Broj izjavljenih urgencija (237) i žalbi zbog “čutanje uprave” (136), kao i podatak da se **53 preduzeća opredijelilo da uopšte ne postupi po zahtjevu**, ukazuje na izbjegavanje dostave tražene informacije i svjesno onemogućavanje tražiocu informacija da eventualno pobija odbijajuću odluku.

- Broj i sadržaj odbijajućih izjavljenih žalbi i prigovora (65) ukazuje na pogrešnu primjenu odredbi zakona o slobodi pristupa informacijama, te na proizvoljno donošenje odluka, bez zakonskog osnova.

Iz analize sadržaja pristiglih odluka javnih preduzeća proizlazi da se u značajnoj mjeri zanemaruje cilj i predmet zakona, te javni interes kao osnovni princip kojim se javni organ mora voditi. Najčešće navođeni razlozi za nedostavljanje traženih informacija su sljedeći:

- Mišljenje javnog organa da tražene informacije predstavljaju obimnu dokumentaciju;

¹⁹ Mehmed Halilović i Amer Džihana, *Medijsko pravo*, Sarajevo 2012. str.108. <http://www.internews.ba/sites/default/files/attachments/Medjsko%20pravo%20u%20BiH%20bos.pdf>

²⁰ Vidi više pod član 22a Zakona izmjenama i dopunama zakona o slobodi pristupa informacijama BiH, *Službeni glasnik BiH*, 102/09. http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/102_09_BJ.pdf

²¹ Vidi više pod član 22b Zakona izmjenama i dopunama zakona o slobodi pristupa informacijama BiH, *Službeni glasnik BiH*, 100/13. http://www.mpr.gov.ba/biblioteka/zakoni/bs/100_13_ZOSPI_BJ.pdf

²² Vidi više pod član 22b stav 4 Zakona o izmjenama i dopunama zakona o slobodi pristupa informacijama BiH, *Službeni glasnik BiH*, 100/13 http://www.mpr.gov.ba/biblioteka/zakoni/bs/100_13_ZOSPI_BJ.pdf

²³ Vidi više o tome u Ena Gotovuša, *Analiza Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH: nacr, izmjene i dopune (ZOSPI BiH)*, Fondacija Centar za javno pravo, str.12 i 13. http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Ena_Gotovusa7.pdf

- Izjašnjava da ne predstavlja javni organ u skladu sa ZoSPI RS;
- Utvrđen izuzetak u vezi sa povjerljivim komercijalnim interesima (najčešće poslovna tajna ugovornih organa);
- Utvrđen izuzetak kod zaštite privatnosti (lične informacije i pozivanje na zakon o zaštiti ličnih podataka);
- Navodi da su informacije objavljene na web sajtu;
- Omogućavanje jedino ličnog uvida u tražene informacije, bez dostave informacija na adresu tražioca;
- Stav javnog preduzeća da tražene informacije nisu do javnog interesa (bez sprovođenja testa javnog interesa).

Iz nalaza istraživanja vidljivo je da je još uvijek prisutan visok nivo pravne nesigurnosti u postupku traženja i dobijanja informacija u posjedu javnih organa. Nepoštivanje rokova i odredbi zakona rezultira dugotrajnom i kompleksnom procedurom, a što u konačnici može odvratiti podnosioca zahtjeva da istraje u svojoj namjeri da ostvari pravo na pristup informacijama.

PREPORUKE

- Uzimajući u obzir savremena dostignuća i promjenu paradigme u oblasti slobode pristupa informacijama, zakoni u Bosni i Hercegovini koji regulišu oblast slobodnog pristupa informacijama su zastarjeli i neophodne su izmjene i dopune ili donošenje novog Zakona o slobodi pristupa informacijama.
- U postojećim zakonima ima malo proaktivnih odredbi koji regulišu obavezno objavljivanje informacija javnih organa u cilju postizanja proaktivne transparentnosti. Izmjenama i dopunama ili novim Zakonom o slobodi pristupa informacijama trebalo bi posebno normirati obavezu objavljivanja velikog broja informacija od javnog značaja (budžetski podaci, podaci o izvršenju budžeta, presude i druga javna dokumenta...) čime bi se smanjio broj zahtjeva za pristup informacijama, ali i unaprijedilo transparentno postupanje javnih organa.²⁴
- Zakoni o slobodi pristupa informacijama u BiH nisu harmonizovani i potrebno je uskladiti zakonska rješenja po ugledu na državni zakon, koji sadrži inspeksijske odredbe i odredbe o novčanom kažnjavanju.
- U svim Zakonima o slobodi pristupa informacijama potrebno je jasno precizirati faze u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama, kako bi se izbjegle moguće zabune pri sprovedbi postupka.
- Potrebno je pojačati institucionalni okvir za primjenu važećeg zakonskog okvira ili razmišljati o njegovoj potpunoj promjeni u smislu uvođenja nove nezavisne institucije koja će odlučivati u drugom stepenu, kako je i definisano prema vodećim međunarodnim preporukama. Ukoliko se zakonodavac odluči za aktuelni okvir neophodno je obezbijediti potrebne kapacitete inspeksijskim organima, kako bi se osigurala valjana primjena zakona.

²⁴ Na način kako je već naznačeno u poglavlju „Proaktivna transparentnost kao nova paradigma.“ (vidi gore)

ZAŠTITA **PRIJAVITELJA** **KORUPCIJE**

MEĐUNARODNI STANDARDI I PREPORUKE

Značaj pravne zaštita lica koji prijavljuju nepravilnosti iz svog radnog okruženja, popularno nazvanih zviždača ili uzbunjivača, prepoznat je u međunarodnim konvencijama i dokumentima koji se odnose na fenomen korupcije i koji ujedno predstavljaju smjernice nacionalnim zakonodavstvima koji se ohrabruju da posebno urede ovu oblast. U nastavku su date odnosne odredbe iz dvije takve konvencije:

u članu 9. **Građansko-pravne konvencije o korupciji Savjeta Evrope**²⁵ stoji:

„Sve strane će u svom domaćem pravu predvidjeti odgovarajuću zaštitu protiv bilo kakve neopravdane sankcije za zaposlene koji imaju osnovu za sumnju na korupciju i koji su prijavili u dobroj vjeri svoju sumnju odgovornim licima ili vlastima.“

u članu 33. **Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije**²⁶ eksplicitno je navedeno:

„Svaka država ugovornica će razmotriti mogućnost da u svom unutrašnjem pravnom sistemu predvidi odgovarajuće mjere pružanja zaštite od bilo kog neopravdanog postupka prema bilo kom licu koje nadležnim organima prijavi u dobroj vjeri i na razumnim osnovama bilo koje činjenice koje se odnose na krivična djela utvrđena u skladu sa ovom Konvencijom.“

U ovom izvještaju analiziran je model pravne zaštite zviždača u Bosni i Hercegovini, i to u odnosu na najbolje međunarodne preporuke i prakse, uz uvažavanje institucionalnog okvira i ukupnog nacionalnog konteksta i postojećih, već usvojenih rješenja u BiH. Analiza postojećeg zakonskog okvira i njegove implementacije zasniva se ponajviše na:

- **Preporuci Savjeta Evrope (SE) CM/Rec(2014)7 o zaštiti zviždača**²⁷
- **Izvještaju/analizi Transparency International (TI) iz 2013. godine: Pravna zaštita zviždača u Evropskoj uniji**²⁸

ZAKONSKI OKVIR ZAŠTITE PRIJAVILACA KORUPCIJE U BIH

POJAM ZVIŽDAČA

U članu 2. stavu 1. tački b) Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine data je definicija uzbunjivača:

„Uzbunjivač je lice koje je zaposleno u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim licima koja osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, koje zbog **opravdane sumnje** ili **okolnosti** na postojanje korupcije u bilo kojoj instituciji Bosne i Hercegovine u **dobroj vjeri** podnese prijavu odgovornim licima ili

institucijama u skladu s ovim zakonom.“

Međunarodne preporuke SE i TI na stanovištu su da je uzbunjivač/prijavilac korupcije bilo koje lice koje objavi informacije iz radnog okruženja, tj. tačnije „bilo koje lice koje prijavi ili objavi informacije koje se odnose na prijetnju ili štetu po javni interes, a u kontekstu njihovog radnog okruženja, i to i u privatnom i u javnom sektoru.“ Interesantno je da se ova definicija ne povezuje sa korupcijom i/ili nepravilnostima, već javnim interesom. Ovdje se pojavljuje i stepen sumnje koji se zahtijeva od uzbunjivača, i to u vidu „opravdane sumnje“ kao instituta koje ne poznaje naše krivičnoprocesno zakonodavstvo u stepenovanju vjerovatnoće izvjesnosti. Zakon o krivičnom postupku BiH poznaje pojmove „osnovi sumnje“ i „osnovana sumnja“, i to prvi pojam se pojavljuje na ukupno četrnaest mjesta, ali nigdje nije data njegova definicija, iako je očividno da se radi o nižem stepenu ubjedenja, jer se povezuje sa osumnjičnim i istražnom fazom postupka²⁹. „Osnovana sumnja“ je u krivičnoprocesnom zakonodavstvu izričito definisana i to kao „viši stepen sumnje zasnovan na prikupljenim dokazima koji upućuju na zaključak da je izvršeno krivično djelo.“³⁰ Sinonimi koji se koriste u teorijskim prikazima uz pojam „osnovana sumnja“ su „sasvim dovoljna sumnja“, „ozbiljna sumnja“ i „razumna sumnja“³¹, pa bi se sa takvim zahtjevnim stepenom izvjesnosti mogao povezati i termin „opravdana sumnja“ iz zakonske definicije uzbunjivača. No, u nastavku definicije daje se i alternativna mogućnost, odnosno spominje se da će se uzbunjivačem smatrati i lice koje ukazuju na **okolnosti** na postojanje korupcije, pa je na taj način proširena predmetna definicija.

Drugi značajan kvalifikativ koji se pojavljuje u odnosnoj definiciji je **dobra vjera** koju Zakon imenuje kao „stav uzbunjivača koji se zasniva na činjenicama ili okolnostima o kojima on ima vlastita saznanja i koje smatra istinitim“.³²

Na koncu, nameće se zaključak da je definicija zviždača u našem Zakonu, pod uslovom da se isključi glavna primjedba o kategoriji lica na koje se odnosi, dovoljno prostrana i da posjeduje inkluzivni karakter, jer se odnosi na sva lica koja prijavljuju okolnosti na postojanje korupcije, tj. spram njih se ne traži samo dokazni kvalitet opravdane sumnje koji je posebno imenovan u definiciji.

²⁵ Vidi više o Konvenciji na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f6>

²⁶ Vidi više o Konvenciji na: https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/konvencija_un_protiv_korupcije_en.pdf

²⁷ Preporuku je usvojio Komitet ministara na 1198 sjednici odražnoj 30.04.2014. godine

²⁸ Izvještaj Transparency International (2013): *Whistleblowing in Europe: Legal Protection for Whistleblowers in the EU*

²⁹ „Osumnjičeni“ je osoba za koju postoje osnovi sumnje da je počinila krivično djelo.“ Član 20. Zakona o krivičnom postupku BiH

³⁰ Član 20. stav 1. tačka m) Zakona o krivičnom postupku BiH.

³¹ Vidi više u „*Krivično procesno pravo: uvod i opšti dio*“, prof.dr. Miodrag Simović, Bihać 2009.

³² Član 2. stav 1. tačka h) Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine.

VRSTE I KVALITET ZAŠTIĆENOG PRIJAVLJIVANJA

Analizom odredbi koje se odnose na ulogu i zaštitu koju pruža APIK ispostavlja se da se status uzbunjivača koji dodjeljuje ova Agencija daje na osnovu prijave koja se opet cijeni prema Zakonu. Posebno se ističe da prijava mora biti podnesena u dobroj vjeri, pa je to naznačajniji uslov koji se zahtjeva jer se posebno izdvaja. Sama zaštita Agencije je značajna, jer se u odnosu na nju uspostavlja mogućnost otklanjanja štetne radnje, ali tek nakon što prijavitelj/prepoznati uzbunjivač obavijesti da je prema njemu preduzeta neka od štetnih radnji. APIK nema obavezu da po službenoj dužnosti ispituje okolnosti koje se odnose na prijavu i uzbunjivača, te da li je isti ugrožen preduzimanjem štetnih radnji. Zakonodavac se nije odlučio i na taj način pojačati ulogu APIK-a i karakter pružene pravne zaštite ne predviđajući istragu na osnovu službenih ovlašćenja. Zaštita u vidu utvrđivanja i otklanjanja štetnih radnji preduzetim prema uzbunjivaču moguća je tek nakon što to lice o štetnim okolnostima obavijesti Agenciju. Od tog trenutka „aktiviraju se“ nadležnosti i uloga specijalizovanog tijela koji dalje utvrđuje potojanje štetnih radnji. Značajan element zaštite je i u tome što ako rukovodilac institucije tvrdi da bi prema uzbunjivaču svakako bila preduzeta štetna radnja i da nije prijavio korupciju, zakonodavac teret dokazivanja stavlja na poslodavca.

Sumirajući opisanu zaštitu kroz ulogu koja je predviđena Zakonom, uočava se njen značaj u tri stvari:

- 1) **prepoznavanje uzbunjivača kao zakonski posebno zaštićene kategorije lica**, kao čin koji je i od simboličkog i preventivnog značaja;
- 2) **izdvajajući kvalitet zaštite je u mogućnosti koja se daje specijalizovanom tijelu da istraži i otkloni štetne radnje po prijavi uzbunjivača** i
- 3) **teret dokazivanja da štetna radnja nije povezana sa korupcijom je na poslodavcu**, tj. prijavljenoj instituciji čime se olakšava položaj uzbunjivača.

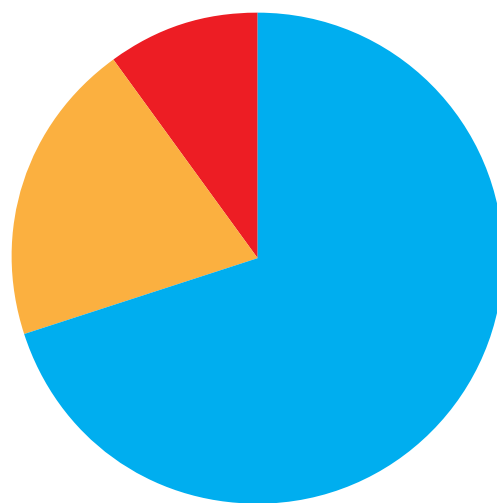
ZAKONODAVNE AKTIVNOSTI NA ENTITETSKOM NIVOU

Kada je u pitanju entitetski nivo vlasti, u 2013. godini Parlament FBiH uputio je u javnu raspravu Nacrt Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije FBiH, ali Zakon još uvijek nije usvojen. TI BiH je uputio svoje komentare u javnu raspravu³³, a Nacrt je posebno kritikovan zbog svoje neusklađenosti sa predloženim rješenjima na državnom nivou. Dalje, primjedbe su se odnosile na nedovoljno razrađene osnovne pojmove („zaštićeno prijavljivanje“, „javni interes“, „šteta...“), kao i na to da Nacrtom uopšte nije predviđena posebna vrsta zaštite u smislu izdvojenog postupka kojim se prepoznaju zaštićeni prijavitelji korupcije.

U Republici Srpskoj se razmatra uvođenje sudske zaštite, i to na način da se prijaviocima korupcije prevashodno kroz hitni karakter postupka i određena odstupanja od parničnog postupka (najviše u dijelu koji se odnosi na rokove u postupku sudske zaštite) garantuje mogućnost vođenja posebnog parničnog postupka. TI BiH je sudjelujući u konsultacijama u vezi sa izradom Prednacrt insistirao na boljoj razradi osnovnih pojmova i jasnoći terminoloških definicija („prijava u dobroj namjeri“, koji stepen sumnje se zahtjeva u odnosu na prijavioca i sl.), kao i na tome da se uklone neusklađenosti Prednacrt za važećim Zakonom o parničnom postupku kako bi se otklonile prepreke za primjenu predloženih rješenja.

PRIMJENA ZAKONA O ZAŠTITI LICA KOJA PRIJAVLJUJU KORUPCIJU U INSTITUCIJAMA BIH

Prema Izvještaju o radu APIK-a za 2015. godinu³⁴ od dana stupanja na snagu Zakona, pa do kraja 2015.g. podnijeto je ukupno **10** zahtjeva za dodjelu statusa zaštićenog prijavitelja korupcije. U 7 od 10 zahtjeva je utvrđeno da ne postoje osnovi za dodjelu statusa, dok je u **dva predmeta dodijeljen status uzbunjivača**.



- Zahtjevi za koje je utvrđeno da ne postoje osnovi
- Dodijeljen status uzbunjivača
- Predmet u obradi

³³ <https://ti-bih.org/ti-bih-apeluje-na-parlament-fbih-da-osigura-potpunu-zastitu-prijaviteljima-korupcije/>

³⁴ <http://apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/default.aspx?id=919&langTag=bs-BA>

APIK je u samo jednom slučaju donio Instrukciju o otklanjanju štetnih radnji učinjenih prema zaštićenom prijavitelju korupcije, i to zbog prestanka radnog odnosa u predmetu Danko Bogdanović koji je svojevremeno dobio otkaz ugovora o radu u Upravi za indirektno oporezivanje. Predmet je rezultirao vraćanjem uzbunjivača na posao nakon što je donesena instrukcija, a radi se i o slučaju koji je bio medijski proučen.³⁵ Naime, Bogdanović je kao šef carinske ispostave prijavio lica iz svog radnog okruženja zbog primanje mita i zloupotrebe položaja³⁶, a na osnovu njegove prijave Tužilaštvo BiH je pokrenulo istrage u predmetima koji su nanijeli višemilionsku štetu po javna sredstva. Slučaj „Bogdanović“ pokazao je koliko značajan može biti upliv APIK-a, jer prijavitelj je trpio štetne radnje zbog svoje prijave, koje su čak rezultirale suspenzijom s radnog mjesta, a po izrečenoj instrukciji prijavitelj je vraćen na svoje radno mjesto.

Zanimljivo je primijetiti razliku koja postoji između broja zahtjeva za dodijelu statusa uzbunjivača i broja prijava sa indicijama koruptivnih ponašanja po kojima APIK postupi, u smislu njihovog obrađivanja i prosljeđivanja na daljnje postupanje nadležnim organima.³⁷ U izvještaju o radu APIK-a, dat je tabelarni pregled podnesaka sa opisom indicija krivičnog djela, prekršaja ili nepravilnosti u radu.³⁸ Prijave koje su podnesene najčešće se odnose na: zloupotrebe službenog položaja, pritužbe na rad pretpostavljenih, prijave na nepravilnosti u radu, pritužbe na rad službenika, i td. Ukupno 124 prijave su na ovaj način prosljeđene APIK-u, a dobar dio njih odnosi se na institucije na državnom nivou na koji se odnosi trenutno jedini zakon koji se bavi zaštitom uzbunjivača. Moglo bi se pretpostaviti da su pojedine među ovim prijavama podnesene od lica koji bi i sami mogli biti prepoznati kao uzbunjivači, ali isti nisu ispoštovali formu i tražili zaštitu putem zahtjeva na zakonom propisan način, pa nisu mogli biti prepoznati kao zaštićeni prijavioci. To otvara pitanje da li bi bilo svrsishodno izvršiti izmjene važećeg Zakona, na način da se Agenciji da mogućnost da i sama dodijeli status uzbunjivača onda kada ocijeni da postoje osnovi za to i kada se to na osnovu dostupnih informacija može zaključiti iz prijava/podnesaka koje se zaprimaju, a koje se, prema gore predstavljenoj sadržini prijave, odnose na razne koruptivne pojave.

³⁵ <http://www.avaz.ba/clanak/181338/prijavitelj-korupcije-danko-bogdanovic-vracen-na-posao?url=clanak/181338/prijavitelj-korupcije-danko-bogdanovic-vracen-na-posao>

³⁶ <http://ba.n1info.com/a60936/Vijesti/Vijesti/Da-li-se-ispitati-prijaviteljkorupciju-u-BiH.html>

³⁷ Prema članu 10. tački h) Zakona o Aгенiji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

³⁸ Vidi više na: <http://apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/default.aspx?id=919&langTag=bs-BA>

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Važeći zakonski okvir za zaštitu uzbunjivača u BiH pruža pravnu zaštitu uposlenicima u institucijama BiH i u pravnim licima koje osnivaju ove institucije, te je na taj način samo djelimično pokriven tzv. javni sektor, jer se zaštita ne odnosi na uposlenike na drugim nivoima vlasti.

PREPORUKA: Na svim nivoima vlasti trebalo bi osigurati pravnu zaštitu prijaviocima korupcije. Postoji urgentna potreba da se važeći zakonski okvir proširi na druge nivoe vlasti, ali i opasnost da će novostvoreni normativni okvir biti neharmonizovan, tj. da će se u mnogo čemu razlikovati, čime će biti pružena neujednačena zaštita prijaviocima. Pri pripremi novih zakonskih rješenja trebalo bi voditi računa da novopripremljeni zakoni budu harmonizovani sa Zakonom na nivou BiH.

2. Ako bi trebalo ocijeniti trenutno jedini važeći Zakon koji se u BiH odnosi na prijaviocima korupcije u odnosu na vodeće međunarodne preporuke, koje su i ovdje izložene, ukupna ocjena bi bila da se radi o srednje naprednom rješenju ili rješenju koje tek djelimično poštuje međunarodne standarde o potrebi pružanja sveobuhvatne zaštite, kako u odnosu na zaštićena lica, tako i s obzirom na mehanizme zaštite.

PREPORUKA: Proširiti krug lica u odnosu na koje se pruža posebna pravna zaštita i prema zaposlenicima privatnog sektora, ali i prema angažovanim djelatnicima, drugim osobama koji obavljaju rad van radno-pravnog odnosa ili imaju neposredna saznanja u vezi sa poslodavcem (saradnici, konsultanti, volonteri, učesnici na javnom konkursu za radno mjesto...), obuhvatajući zakonom i sve moguće situacije iz kojih mogu nastati prijave u vezi sa radnim okruženjem.

PREPORUKA: Uvesti u postojeći Zakon mogućnost da APIK kao specijalizovano tijelo po službenoj dužnosti i na osnovu vlastitih saznanja (u situacijama kada raspolaže ovakvim saznanjima) može sam dodijeliti status uzbunjivača, kao i da sam može po službenoj dužnosti po ispitivanju svih okolnosti izreći instrukciju kako bi se otklonile štetne radnje prema uzbunjivaču. Ako se uzme u obzir da APIK zaprima prijave sa indicijama o koruptivnom ponašanju, koje ne moraju nužno biti prijave uzbunjivača, ali bi se mogle odnositi na potencijalne uzbunjivače, te bi prijave mogle biti osnova da se po službenoj dužnosti utvrde okolnosti kada je neophodno određenom licu dodijeliti status uzbunjivača, tj. da se omogućiti da Agencija to može učiniti i na sopstvenu inicijativu, a ne samo na osnovu prijave.

3. Uz sve primjedbe koje se mogu istaći u odnosu na važeći Zakon, još više zabrinjava njegova neadekvatna primjena. Naime, činjenica da je APIK od početka primjene Zakona do kraja 2015. godine zabilježio svega 10 zahtjeva za

dodjelu statusa uzbunjivača otvara pitanja o cjelishodnosti postojećih rješenja i dostatnosti institucionalnog okvira koji poznajemo.

PREPORUKA: Potrebno je razviti aktivnosti koje su usmjerene na promovisanje Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine (izrade priručnika, organizovane medijske kampanje, saradnja sa civilnim društvom...). Zatim, pri izradi novih zakonskih rješenja na entitetskim nivoima vlasti treba posebnu pažnju obratiti na definisanje osnovnih pojmova kao što su „štetne radnje“, „prijava u dobroj namjer“, „korupcija“ i sl., jer od kvaliteta ovih definicija, bez obzira na izabrani model zaštite, zavisiće opseg Zakona, kao i njegova primjena.

JAVNE NABAVKE

PRAVNI OKVIR

Aktuelni Zakon o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini³⁹ stupio je na snagu 27. maja 2014. g., a njegova primjena počela je 6 mjeseci kasnije, od 27. novembra 2014. g. Pored Zakona, propise o javnim nabavkama čini i niz podzakonskih akata kojima se detaljnije definišu pojedina pitanja. Zakon je usvojen kao rezultat akumulirane potrebe za sveobuhvatnom reformom ove oblasti, kako u pravcu uklađivanja sa EU *acquis*em još iz 2004. g., tako i radi otklanjanja brojnih problema u praksi. Prema stavovima Agencije za javne nabavke Zakon je i rezultat težnje za eliminisanjem „uskih grla“ koji su se pojavljivali u ranijoj praksi, jer postupke čini „prohodnijim“.

Zakon (uz prateće akte) je podijelio ugovorne organe na klasične i sektorske, izmijenio izuzeća od primjene, obuhvatio cijeli ciklus nabavke ukučujući i realizaciju ugovora, uspostavio Portal JN, ali i narušio sistem pravne zaštite, nije osigurao nediskriminaciju u svim segmentima, kao ni osigurao princip najbolje vrijednosti za novac.

Obzirom da se značajan dio infrastrukturnih i projekata od šireg javnog značaja u BiH upravo dešava u okviru međunarodnih donatorskih, kreditnih i drugih aranžmana, čime su izuzeti od ZJN, **TI BiH preporučuje revidiranje ovih odredbi na način da i informacije o nabavkama u okviru ovih projekata, uz uvažavanje specifičnosti, budu inkorporirane u ZJN i time na Portalu javnih nabavki.**

Očekivanja civilnog društva od novog Zakona bila su velika, prvenstveno zbog potrebe rješavanja onih problema koji su prakse javnih nabavki determinisali kao sklone korupciji i političkim pritiscima. Najčešće zloupotrebe su se odnosile na: neprovođenje procedura javne nabavke iako za to nisu bili ispunjeni zakonski uslovi; neosnovane primjene i zloupotrebe izuzeća tajnosti; nepostojanje, loše planiranje ili netransparentnost planova javnih nabavki; cijepanje vrijednosti nabavki da bi se izbjegla primjena transparentnih postupaka; neargumentovan i neosnovan izbor pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja; definisanje tehničkih specifikacija na način da su favorizovani određeni ponuđači; nepropisno sklapanje dodatnih aneksa na ugovore kojima je njihova vrijednost višestruko povećavana; nedovoljan kapacitet i nedovoljna koordinacija između institucija sistema i druge.

Novi su propisi međutim, samo djelimično ovo osigurali.

Kao što je prepoznato Strategijom javnih nabavki Bosne i Hercegovine za period 2016 – 2020, javne nabavke su jedna od najvažnijih oblasti aktivnosti koje bi se trebale implementirati u skladu s Reformskom agendom, s ciljem unapređenja odgovornosti potrošnje javnog novca, kao i stvaranja pozitivne klime za strane i domaće investitore.⁴⁰ Kako su javne nabavke oblast koja je naročito podložna korupciji, Evropska komisija je i u svom posljednjem Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2016. godinu ukazala

na potrebu ulaganja daleko većih napora da se ona spriječi u toku čitavog ciklusa nabavke.⁴¹

Prema Izvještaju za 2016- g., EK navodi da je BiH ostvarila određeni nivo pripremljenosti u ovoj oblasti, usvajanjem dodatnih podzakonskih akata prema novom Zakonu o javnim nabavkama⁴² (izuzev Pravilnika o obuci službenika za javne nabavke koji i dalje čeka na usvajanje), kao i usvajanjem, oktobra 2016. g., nove Strategije i akcionog plana za razvoj Sistema javnih nabavki BiH za period 2016 – 2020. godine. Strategija je izuzetno važan dokument koji se sastoji od 5 stubova razvoja: 1. Pravni okvir javnih nabavki (predviđeno je usklađivanje sa pomenutim EU direktivama i otklanjanje tehničkih grešaka u ZJN do kraja 2017. g.), 2. Monitoring (predviđena je nadogradnja Portla u skladu sa 2014 direktivama), 3. Kapaciteti za obuku i edukacija (ugovornih organa, predavača, sudija i tužilaca), 4. Pravna zaštita i 5. E-nabavke.

U narednoj godini, Bosna i Hercegovina bi **prema EK posebno trebala da: dodatno uskladi legislativu o javnim nabavkama sa 2014 *acquis*-em; dodatno ojača monitoring ulogu Agencije za javne nabavke primjenom novog Pravilnika o praćenju postupaka javnih nabavki, učini proces nabavki transparentnijim unapređenjem upotrebe sistema e-nabavki, uspostavi specijalizovanu funkciju vezanu za nabavke u okviru ugovornih organa (i kapacitira ih službenicima za javne nabavke koji posjeduju relevantne vještine i sposobnosti).**

Pored ovoga, EK, između ostalog, specifično pominje još neke od problema na koja je TI BiH i ranije upozoravao, a vezani su za planiranje nabavki, sukob interesa i pravnu zaštitu. U Izvještaju se naglašava da kada su u pitanju kapaciteti ugovornih organa da provode postupke javnih nabavki, odredbe zakona o detaljnijem planiranju, pripremi i objavljivanju aktivnosti vezanih za javne nabavke ostaju da budu primijenjene. Takođe je konstatovano da **nije bilo napretka u primjeni odredbi vezanih za integritet i sukob interesa u postupcima javnih nabavki.** Novi model sistema pravne zaštite takođe nije zadovoljavajući.

Među najproblematičnijim odredbama Zakona, TI BiH je upravo nalazio odredbe o sukobu interesa, koje nisu bile dovoljno precizne, a i pozivale su se na ostale propise o sukobu interesa u BiH koji su i dalje neharmonizovani i gotovo uopšte se ne provode (s izuzetkom manjeg broja slučajeva u RS, koliko ih ovaj, vrlo liberalan Zakon dopušta).

³⁹ Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 39/14

⁴⁰ Strategija javnih nabavki Bosne i Hercegovine za razdoblje od 2016. – 2020. godine

⁴¹ Evropska komisija, Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2016. godinu
⁴² Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-aukcije, Službeni glasnik BiH broj 66/16 i Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki, Službeni glasnik BiH broj 72/16

TRANSPARENTNOST

Uspostava centralnog Portala javnih nabavki se može smatrati najvećim dometom novog Zakona. Na Portalu je moguće naći razne vrste obavještenja koji omogućuju bolji uvid svim zainteresovanim stranama u postupke nabavki, a objavljivanje tenderske dokumentacije na Portalu je uticalo i na značajno smanjenje ovih troškova, koji su u ranijem periodu bili značajni. Međutim, **mogućnost preuzimanja tenderske dokumentacije imaju samo registrovani ponuđači**, dok dobre prakse po zemljama idu ka tome da sve zainteresovane strane imaju mogućnost njenog preuzimanja, što omogućava bolju javnu kontrolu. Nedostaci na koje je TI BiH upozoravao, a odnose se na potrebu **integriranja planova nabavki i izvještaja o realizaciji ugovora** su prepoznati od strane nadležnih institucija i njihovo rješavanje je planirano tokom 2017. godine, kao i unapređenje Portala u pravcu bolje funkcionalnosti i lakše pretraživosti, naročito po kriterijima vezanim za rizike zloupotreba i korupcije (tzv. crvene zastavice – vrijednost nabavke, pregovarački postupak bez objave i dr.). **Objavljivanje integralnih tekstova samih ugovora i dalje nedostaje.**

Na Portalu je zaključno sa 30.11.2016. objavljeno ukupno 557 odluka URŽ-a i Suda BiH, a i taj mali broj je jedno vrijeme bio nedostupan. Svi relevantni dokumenti, uključujući i Reformsku agendu, govore da je objavljivanje odluka o žalbama od središnje važnosti za osiguranje transparentnosti u procedurama nabavki, odlučivanje o žalbama i osiguranim pristupom javnosti odlukama tijela za reviziju nabavki.

IMPLEMENTACIJA ZAKONA

Prema Godišnjem izvještaju o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2015. godini, koji je sačinila AJN, od ukupnog broja ugovornih organa u BiH koji su obavezni primjenjivati ZJN zaključno sa 31.12.2015. g., 2053 ugovornih organa je registrovano za dostavljanja izvještaja u informacijski sistem „E-nabavke“ (u odnosu na 1539 ugovornih organa u 2014.g. što je povećanje za 33,40%). Od toga, 104 ugovorna organa je registrovano na nivou BiH, 1099 na nivou Federacije BiH, 841 u Republici Srpskoj i 9 u Brčko distriktu BiH. I sama AJN konstatuje da **i dalje veliki broj ugovornih organa nije registrovan u ovom sistemu i ne objavljuje sve predviđene informacije, što utiče na egzaktnost statističkih podataka o postupcima javnih nabavki.**

Udio javnih nabavki u ukupnom nominalnom BDP-u za 2015. godinu iznosi 4,48% što predstavlja značajno smanjenje u odnosu 2014. godinu kada je udio iznosio 8,14%.

Tokom 2015. g. ukupno je realizovano 95.465 postupaka javnih nabavki, od čega 3.822 otvorenih postupaka, 5 ograničenih postupaka, 12 pregovaračkih postupaka sa objavom obavještenja o nabavci, 881 pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja o nabavci, ni jedan takmičarski dijalog, 8.691 konkurentskih zahtjeva za dostavu ponuda i 82.054

direktnih sporazuma. **Može se zaključiti da je broj ne-transparentnih postupaka visok i dominantan u strukturi provedenih postupaka.**

Kada se analizira **učestalost pojedinih postupaka u ukupnoj vrijednosti realizovanih ugovora**, podaci izgledaju ovako: otvoreni postupak - 51,67 % (smanjenje za 40,46 % u odnosu na 2014.g.), ograničeni postupak - 0,16 % (smanjenje za 94,27 %), pregovarački postupak sa objavom - 0,11 % (smanjenje za 18,02 %), pregovarački postupak bez objave - 21,38 % (smanjenje za 66,15 %), konkurentski zahtjev za dostavu ponuda - 9,75 % (smanjenje za 60,32 %) i direktni sporazum - 6,19 % (**povećanje za 17,21 %**).

Može se zaključiti da je definisanjem posebnih pravila za sektorske ugovorne organe smanjen broj pregovaračkih postupaka bez objave, koji su ranije ovi organi formalno koristili za tzv. *in house* nabavke (nabavke povezanih preduzeća) jer propisi nisu sadržavali odredbe tzv. sektorske direktive. S druge strane, **direktni sporazum kao najne-transparentniji postupak jedini bilježi povećanje učestća.**

Ukupan broj dodijeljenih ugovora u 2015. g. iznosio je 105.412, od čega domaćim ponuđačima 103.553, ili 98,24 % i 1.759 ili 1,76 % stranim ponuđačima.

AJN je sačinila i Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2015. g. Najčešće uočene nepravilnosti (22,47%) odnose se na član 21. (Uslovi za primjenu pregovaračkog postupka bez objave), potom član 40. (Redovni rokovi za odnošenje zahtjeva za učestće i ponuda - 20,22%), član 88 (Konkurentski zahtjev za dostavu ponuda - 17,98%), član 41 (Skrraćeni rokovi za podnošenje ponuda - 17,98%) i td.

Od 20 dodijeljenih ugovora najveće vrijednosti⁴³ i dalje ima najviše pregovaračkih postupaka bez objave i to od strane sektorskih ugovornih organa, pa se može zaključiti da jedan broj ovih organa i dalje neopravdano koristi ovaj postupak. Sljedeći po zastupljenosti je otvoreni postupak što je pozitivan pomak.

Od ostalih nepravilnosti koje ponovo konstatuju revizorske institucije, ističe se i dalje neadekvatno planiranje u smislu efikasnog načina korištenja javnih sredstava, neefikasnost procesa javnih nabavki, što dovodi do ponavljanja postupaka, prigovora i žalbi i na kraju neblagovremenog potpisivanja ugovora i **nabavki nepotrebnih sredstava**. Ugovorni organi trebaju istražiti tržište prije nego što krenu u proceduru provođenja javne nabavke.

⁴³ Anex I Godišnjeg izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki, AJN

PRAVNA ZAŠTITA

Izmjenama i dopunama prethodnog ZJN, Ured za razmatranje Žalbi sa sjedištem u Sarajevu dobio je dvije nove organizacione jedinice (filijale), u Banjaluci i Mostaru, za odlučivanje prema entitetskom sjedištu ugovornih organa, u okviru domaćih vrijednosnih razreda (nabavke ispod 800.000 KM).

Iako nužnost kadrovske jačanja URŽ-a nije bila upitna, jer je zbog velikog broja žalbi i preopterećenosti članova dolazilo do probijanja rokova i donošenja rješenja čiji je kvalitet bio upitan, uspostavljanje filijala donijelo je sa sobom brojne probleme na koje je TI BiH upozoravao od samog početka. Svi relevantni međunarodni i domaći izvještaji u segmentu javnih finansija u BiH potvrdili su da je **pravna zaštita postala najslabija karika sistema javnih nabavki u BiH**. Osim nedostatka koordinacije između sjedišta URŽ-a i filijala, što se navodi i u samom godišnjem izvještaju URŽ-a za 2015.g. izvještaji potvrđuju manjak kapaciteta za rješavanje brojnih i kompleksnih slučajeva žalbi, naročito u filijalama. To i ne čudi obzirom da je izbor članova filijala izvršen na vrlo upitan način i da kandidati sa najviše iskustva u javnim nabavkama nisu imenovani.

U Strategiji razvoja sistema JN se navode sljedeće činjenice, koje većinom potvrđuju prethodne TI BiH analize:

- a) Broj žalbi je i dalje veliki;
- b) Postojanje različitih pristupa rješavanju identičnih ili sličnih predmeta;
- c) U toku primjene, postojećim pravnim okvirom je ukazano na određene probleme s kojima se URŽ suočavao u svom radu u pogledu broja osoblja koje pruža podršku članovima URŽ-a;
- d) Nedovoljna finansijska sredstva za angažovanje stručnjaka u složenim predmetima;
- e) Neadekvatna tehnička oprema;
- f) Nedostatak obuke članova i saradnika URŽ-a koji neposredno rade na predmetima po žalbama;
- g) Djelimična primjena Zakona o upravnom postupku koja nije definisana ZJN-om;
- h) Nedostatak efikasnosti u pogledu povrata naknada za pokretanje žalbenog postupka u slučajevima gdje je žalitelj uspio sa žalbom,
- i) Nedovoljan nivo transparentnosti odluka URŽ-a.

URŽ je tokom 2015. godine zaprimio 2.011 žalbi, što je povećanje za 879 žalbi ili 77,65 % u odnosu na 2014. g kada je zaprimljeno 1.132. URŽ je u 2015.g. riješio 1820 žalbi, od čega je 125 žalbi iz 2014. godini. Ukupan broj neriješenih žalbi, a zaprimljenih u 2015. je 316.

Od ukupnog broja zaprimljenih žalbi u 2015. sjedište URŽ-a u Sarajevu je zaprimilo 1595 i riješilo 1522.

Članovi filijala URŽ-a su imenovani tek 19.10.2015. g., čak dvije godine nakon što su Zakonom utemeljene. U tom

periodu je jedno vrijeme, do izmjena spornih odredbi o nadležnostima, tj. njihovog preciznog definisanja, pravna zaštita na entitetskom nivou bila potpuno obustavljena.

Od 19.10.2015. do 31.12.2015 filijale su zaprimile 416 žalbi i od toga riješile 173. Filijala Banja Luka je zaprimila 148 i riješila 67 žalbi, a filijala Mostar je zaprimila 268 i riješila 106 žalbi. Znatno veći broj zaprimljenih žalbi u filijali Mostar ne znači automatski da ugovorni organi u Federaciji BiH manje poštuju Zakon, već da je broj ugovornih organa u FBiH daleko veći, što proizlazi iz administrativnog uređenja ovog entiteta, a što dalje znači da jednak broj članova u filijalama URŽ-a nema svoju opravdanost.

AGENCIJA ZA JAVNE NABAVKE

AJN je i dalje nedovoljno kapacitirana za obavljanje poslova u svojoj nadležnosti. Izvještaji koje je sačinila AJN o implementaciji novog Zakona su boljeg kvaliteta i pružaju više korisnih informacija nego što je to ranije bio slučaj. Mandat direktora AJN je istekao prije više od godinu dana i raspisan je konkurs za novog direktora. Ovaj konkurs je poništen sa vrlo sumnjivim i neutemeljenim argumentima, i najavljeno je raspisivanje novog konkursa do kraja 2016. g. Imajući u vidu prakse imenovanja i izbora politički podobnih ljudi na rukovodeće funkcije, postoji opravdana bojazan vezana za izbor novog rukovodstva ove izuzetno važne institucije.

STANJE JAVNIH NABAVKI U SEKTORU ZDRAVSTVA

TI BiH je tokom ove godine analizirao i stanje javnih nabavki u sektoru zdravstva u kojem je situacija naročito zabrinjavajuća obzirom da su u pitanju ljudski životi. Zbog teškog finansijskog stanja sektora dobavljači kreditiraju zdravstvene ustanove čekajući i po godinu dana na naplatu ili dostavljaju ponude sa rokom plaćanja od skoro godinu dana. Ovo ima za posledicu da su cijene lijekova, medicinskih sredstava i opreme znatno veće nego u okruženju. Takođe, jedan dio nezadovoljnih ponuđača odustaje od daljeg učešća na tenderima pojedinih zdravstvenih ustanova, što umanjuje konkurenciju i utiče na kvalitet lijekova i medicinskih sredstava koji se nabavljaju. Analizom odluka URŽ-a koje se odnose na ugovorne organe u oblasti zdravstva, može se zaključiti da je i ovdje jedan od najvećih problema u tehničkim specifikacijama kojima se favorizuju određeni ponuđači. Nedostatak kvaliteta medicinskih sredstava plaćaju pacijenti, ponekad i životom.

S druge strane, podaci Agencije za lijekove i medicinska sredstva, kao regulatora u ovoj oblasti pokazuju blagi rast broja prijava neželjenih dejstava medicinskih sredstava, što je prikazano u donjoj tabeli.

Godina	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Broj prijava neželjenih dejstava MS	5	9	17	40	48	68

Ovaj broj je zabrinjavajuće nizak i nije ni blizu broja prijava koje se dešavaju u zemljama sa razvijenijim tržištem, većim povjerenjem u institucije, i daleko boljom zdravstvenom zaštitom nego što je ima BiH. Prikrivanje grešaka, kvarova i drugih anomalija od strane medicinskog osoblja još je jedna u nizu "javnih tajni" koje karakterišu oblast zdravstva. Većina relevantnih dokumenata daje preporuke za unapređenje oblasti nabavki lijekova, međutim, analize, intervjui sa predstavnicima institucija i brojni medijski izvještaji, upozoravaju da su nabavke medicinskih sredstava i opreme oblast koju je hitno potrebno dodatno urediti, **izradom i usvajanjem Pravilnika o medicinskim sredstvima, razradom standardne tenderske dokumentacije sa kvalitetno razrađenim tehničkim specifikacijam, obukama osoba koje provode nabavke o razvijanju podkriterija za bodovanje ponuda (životni ciklus proizvoda i dr.).**

OPŠTE PREPORUKE

- Dodatno uskladiti legislativu o javnim nabavkama sa novijim EU direktivama (planiranje nabavki, sukob interesa, e-nabavke, kriteriji za dodjelu ugovora i td.);
- Izvršiti izmjene ZJN radi otklanjanja tehničkih nelogičnosti;
- Razvijati sistem u pravcu boljeg planiranja, povezivanja planova nabavki sa godišnjim i višegodišnjim budžetima i razvijati koncept svrsishodnosti nabavki;
- Osnažiti odredbe koje se odnose na sukob interesa svih učesnika u postupku i izvršiti dodatne edukacije svih učesnika sistema o integritetu, sukobu interesa i korupciji;
- Adresirati problem korupcije unutar poslovnog sektora kao ponuđača (nepropisni dogovori ponuđača, neosnovano odustajanje od ponude, kartelizacija i sl.);
- Revidirati organizacioni model pravne zaštite;
- Ojačati koordinaciju filijala i sjedišta URŽ-a i ojačati implementacione kapacitete za rješavanje kompleksnih slučajeva;
- Učiniti sistem pravne zaštite transparentnijim - nastaviti sa objavljivanjem odluka sjedišta i filijala URŽ-a i Suda BiH i sistem razvijati u pravcu formiranja elektronske baze podataka koja će sadržavati sve prethodne odluke;
- Sistem visokih naknada za žalbe nije riješio problem broja žalbi i potrebno ga je revidirati;
- Ojačati kapacitete AJN za obavljanje svih zakonom predviđenih poslova, naročito monitoringa postupaka javnih nabavki.

SUKOB **INTERESA**

ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

DRŽAVNI NIVO

Izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH usvojene krajem 2013. godine u potpunosti su oslabile i obesmislile institut sukoba interesa, prvenstveno kroz politizaciju tijela nadležnog za primjenu zakona. Bitno je napomenuti da se i ranijim izmjenama zakona konstantno sužavao krug funkcija i lica na koje se zakon odnosi, kao i situacija koje dovode do sukoba interesa. Imajući u vidu obaveze BiH na evropskom putu u oblasti vladavine prava i borbe protiv korupcije, potreba za izmjenama u pravcu unapređenja i usklađivanja zakona koji tretiraju oblast sukoba interesa na različitim nivoima vlasti u BiH je i više nego neupitna. Ovo je naglašeno i u četvrtom evaluacijskom izvještaju Grupe zemalja Vijeća Evrope protiv korupcije⁴⁴, te u izvještaju Evropske komisije za BiH za 2016. g. u kojem je konstatovano da su normativni i institucionalni okvir za sukob interesa neadekvatni i da su izmjene zakona neophodne.⁴⁵

Izmjenama Zakona ovaj institut oslabljen je iz više razloga, a kao najproblematičnije izdvaja sljedeće:

- Nadležnost za provedbu zakona oduzeta je od Centralne izborne komisije i formirana je nova devetočlana Komisija sačinjena od po tri člana iz Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH (od kojih najmanje 1/3 iz opozicionih stranaka) čiji se mandat veže za mandat tog saziva, i tri člana iz rukovodstva Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije. Za donošenje bilo koje odluke potrebni su glasovi najmanje po dva člana Komisije iz svakog konstitutivnog naroda, dakle najmanje šest glasova. Ovim je uvedena kvalifikovana većina (a ne uobičajena prosta ili apsolutna većina), kao i nacionalni konsenzus u odlučivanju, tako da je sukob interesa ovim postalo pitanje vitalnog nacionalnog interesa. Ovim se ova oblast i način rada i odlučivanja Komisije stavilo pod direktnu kontrolu i uticaj političkih stranaka zastupljenih u PS BiH. U isto vrijeme, status Komisije nije adekvatno definisan, što je posljedično dovelo do brojnih administrativnih barijera u funkcionisanju Komisije;
- Uvedene su neobavezujuće sankcije prijedloga za razrješenje sa dužnosti i poziva za podnošenje ostavke, te novčana sankcija obustave isplate od 30% do 50% neto mjesečne plate, koja može trajati od jedan do 12 mjeseci (koja se izuzetno može produžiti), što je neprimjereno u odnosu na moguću nastalu društvenu štetu i sticanje protupravne imovinske koristi veće vrijednosti. Zakon predviđa da se sankcije mogu izbjeći ukoliko se u toku trajanja postupka u određenom roku otklone uzroci koji su doveli do sukoba interesa, pri čemu Komisija može postupak obustaviti ili ga završiti uzimajući kao olakšavajuću okolnost otklanjanje uzroka. Pored toga, i nakon što prethodno izrekne sankciju,

data je još jedna mogućnost da Komisija javnom zvaničniku da dodatni rok od 30 dana da otkloni razloge koji su ga doveli do sukoba interesa.

Imajući u vidu ove manjkavosti, ali i višegodišnju blokadu u primjeni ovog Zakona, kao i zakona na nižim nivoima, TI BiH je, uz konsultacije sa predstavnicima relevantnih institucija, sačinio prijedlog novog Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, koji je prezentovan u maju 2016., nakon čega je uslijedio proces konsultacija sa donosiocima odluka s ciljem njegovog upućivanja u proceduru i usvajanja.

Prijedlozi TI BiH odnose se na proširenje kruga lica na koja se propisi primjenjuju – sa dosadašnje uske primjene na izabrane, imenovane zvaničnike i savjetnike, na sve nosioce javnih funkcija, što uključuje sva izabrana, imenovana i postavljena lica u svim institucijama, ustanovama, preduzećima i organima koje osnivaju organi vlasti.

TI BiH takođe predlaže da se nadležnost za primjenu Zakona sa Komisije za odlučivanje o sukobu interesa BiH izmjesti na nezavisno tijelo – ili Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) ili nezavisnu Komisiju, sastavljenu od članova koji nisu predstavnici političkih partija, niti su obnašali funkcije vlasti. Ovim bi se dugoročno otklonile prepreke i problemi u primjeni zakona, koji su nastali formiranjem Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, koja još uvijek nije utvrdila niti jedan slučaj sukoba interesa.

Ostali prijedlozi TI BiH odnose se na:

- Proširenje ograničenja za angažman nosilaca javne funkcije u privatnim preduzećima, kako bi se spriječila dosadašnja praksa da javni zvaničnici budu vlasnici ili imaju finansijski interes u firmama koje posluju s državom
- Zabranu obavljanja više funkcija, bez obzira na kojem nivou vlasti su funkcije
- Obavezu podnošenja izvještaja o finansijskom i imovinskom stanju na godišnjoj osnovi, kao i uspostavljanje provjere tačnosti podataka u izvještajima i objavljivanje registra nosilaca funkcija i njihov imovine
- Povećanje novčanih sankcija i uvođenje dodatnih sankcija, kao što su razrješenje s dužnosti i poništenje djela nastalog u situaciji povrede zakona.

TI BiH smatra da bi, nakon eventualnog usvajanja ovakvog zakonskog rješenja na državnom nivou, isto trebalo primijeniti i za entitetske zakone i tako osigurati njihovu usklađenost.

⁴⁴ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep\(2015\)2_Bosnia-and-Herzegovina_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep(2015)2_Bosnia-and-Herzegovina_EN.pdf)

⁴⁵ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf str 17

FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE

Zakonsko rješenje na nivou Federacije BiH nije u potpunosti usklađeno sa Zakonom na državnom nivou. Jedna od najuočljivijih razlika je u definisanju bliskih srodnika, pri čemu Zakon FBiH u bliske srodnike ne ubraja srodnike po pobočnoj liniji, te upravo po ovoj liniji pravi razliku između srodnika i bliskih srodnika, što u Zakonu na državnom nivou nije slučaj. Osim toga, usvajanjem izmjena Zakona na nivou BiH, kojim se nadležnost za sukob interesa oduzima CIK BiH, praktično je stavilo van snage primjenu Zakona FBiH, prema kojem je CIK još uvijek nadležna za njegovo provođenje. U oktobru 2015.g. Dom naroda Parlamenta FBiH je usvojio izmjene Zakona o sukobu interesa u organima vlasti FBiH, kojima je predviđeno da i ovaj zakon primjenjuje Komisija za odlučivanje o sukobu interesa na nivou BiH, ali zakon nikada nije razmatran na Predstavničkom domu.

BRČKO DISTRIKT BIH

U zakonodavstvu Brčko distrikta BiH slično je stanje kao i u Federaciji BiH. Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine takođe sadrži određena različita zakonska rješenja u odnosu na zakon na državnom nivou, pa npr. za kršenje odredbi koje se tiču udruženja i fondacija, nije predviđena sankcija, ili je utvrđeno da izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici, ne mogu biti ovlaštene osobe u fondacijama i udruženjima, kao ni članovi skupštine, upravnog odbora, nadzornog odbora, uprave ili menadžmenta, niti biti u svojstvu ovlaštene osobe bilo kojeg privatnog preduzeća koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje samo sa Distriktom, umjesto sa organima koji se finansiraju iz budžeta na bilo kojem nivou vlasti, kako je to utvrđeno Zakonom BiH; nije predviđena obaveza dostavljanja informacije o poklonima, a za kršenje odredbi koje se tiču udruženja i fondacija, nije predviđena sankcija. S obzirom na oduzimanje nadležnosti CIK BiH, koja je bila zadužena i za provođenje Zakona BD, u februaru 2015. usvojene su izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta kojima se utvrđivanje sukoba interesa daje u nadležnost Izornoj komisiji Brčko distrikta. Međutim, ovaj Zakon će morati pretrpjeti nove izmjene jer je u suprotnosti s Izbornim zakonom BiH kojim su eksplicitno utvrđene nadležnosti svih komisija u vertikali.⁴⁶

REPUBLIKA SRPSKA

Postojeći Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske⁴⁷ je značajno blaži i liberalniji od ostalih predmetnih zakona u BiH, i koncipiran je na način da praktično legalizuje sukob interesa, što nadležnim organima otežava pravovaljano utvrđivanje i efikasno sankcioniranje sukoba interesa.

Takođe, izmjene državnog Zakona iz 2013. uticale su i na primjenu Zakona RS, jer oduzimanjem svih nadležnosti CIK BiH, i ukidanjem sankcije nepodobnosti kandidovanja, koja je u RS Zakonu ostala, ostavljena je praznina, po kojoj

Komisija ne može izreći sankciju nepodobnosti kandidovanja niti oduzimanja mandata, jer CIK BiH, koja bi jedina mogla imati mandat da provede ovu sankciju, ne postupa po odlukama Komisije, uz obrazloženje da nije nadležna. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS je i u drugim aspektima u suprotnosti sa Zakonom na državnom nivou, što dovodi do kreiranja različitih pravnih normi i pravne prakse u RS u odnosu na BiH, i javne zvaničnike na različitim nivoima vlasti dovodi u neravnopravan položaj.

Razlike u zakonskim rješenjima se mogu sumirati na sljedeći način, tako da Zakon RS predviđa:

- Uži krug lica na koji se odnosi Zakon i uža krug institucija u odnosu na koje javni zvaničnici mogu doći u potencijalni sukob interesa, kao i uža krug nespojivih funkcija (samo članovi nadzornih odbora i direktori javnih preduzeća u RS);
- Kraći rok za preuzimanje nespojivih funkcija po prestanku mandata (svega 3 mjeseca naspram 6 mjeseci koliko je ograničenje u državnom zakonu);
- Manje restriktivne zabrane pružanja ličnih usluga (veća je vrijednost dopuštenih ugovora ili poslova između javnih preduzeća i institucija lokalne samouprave – 30.000 KM naspram 5.000 KM po zakonu BiH);
- Zabranu angažmana u udruženjima i fondacijama koja se finansiraju iz budžeta ili jedinice lokalne samouprave u iznosu većem od 100.000 KM godišnje. Takođe, nema formalnih smetnji za članstvo u upravljačkim tijelima udruženja ili fondacija koje se finansiraju iz drugih izvora nižih nivoa vlasti, osim iz budžeta RS;
- Dozvoljena je veća vrijednost poklona (300 KM u RS – 200 KM u BiH);
- Znatno su niže novčane sankcije, u iznosu od svega 500 do 1.500 KM, te je zadržana sankcija nepodobnosti kandidovanja, koja je ukinuta na nivou BiH.

Komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti RS je 2010. godine pokrenula inicijativu za izmjene i dopune Zakona,⁴⁸ koju je dostavila nadležnim organima Narodne skupštine RS. Pripremljeni Nacrt Zakona upućen je u javnu raspravu početkom 2013. godine, ali izmjene do danas nisu usvojene. U obrazloženju Inicijative, Komisija je ukazala da je Zakon nužno mijenjati kako bi bio provodiv i kako bi se onemogućilo da lice na vješt način izbjegava sukob interesa,

⁴⁶ [http://www.bdcentral.net/index.php/hr/vijesti/3446-razgovarano-o-mogunostima-harmonizacije-propisa-i-prakse-u-oblasti-sukoba-interesa-](http://www.bdcentral.net/index.php/hr/vijesti/3446-razgovarano-o-mogunostima-harmonizacije-propisa-i-prakse-u-oblasti-sukoba-interesa)

⁴⁷ Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, „Službeni Glasnik RS“, broj: 73/08

⁴⁸ http://www.sukobinteresa-rs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4%3Arijepredsjednice&catid=1&Itemid=3&%20lang=sr-YU

tako da Zakon pored preventivnog djelovanja mora imati za posljedicu i odgovarajuću sankciju.

Međutim, jedina izmjena Zakona RS koja se dogodila u sklopu vrijeme, je izmjena iz 2014. godine, koja propisuje da se zabrana da izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici budu članovi organa, predsjednici ili direktori udruženja ili fondacija koja se finansiraju iz budžeta RS ili jedinica lokalne samouprave ne odnosi na članstvo u organu Fonda solidarnosti za obnovu Republike Srpske.

IMPLEMENTACIJA ZAKONA O SUKOBU INTERESA

Primjena zakona o sukobu interesa na nivou BiH, FBiH i BD BiH od usvajanja posljednjih izmjena Zakona BiH krajem 2013. faktički je u potpunosti izostala usljed administrativnih barijera koje su u potpunosti paralizovale rad novoformirane Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, što je dovelo je do potpunog urušavanja sistema i ostavilo ogromne mogućnosti za zloupotrebe i nanijelo nemjerljivu štetu. Izmjene su, kako je već pomenuto, blokirale primjenu zakona i na nivou FBiH, jer oduzimanjem nadležnosti CIKBiH, FBiH Zakon je ostao bez tijela za njegovu provedbu, dok je rješenje BD da Zakon provodi Izborna komisija, takođe neprovodivo.

S ciljem otklanjanja prepreka u primjeni Zakona na nivou BiH, u maju 2016.g. usvojena je jedna izmjena kojom se određuje da Komisija za ovjeru akata koristi pečat Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. TI BiH je tada već upozoravao da ova izmjena kojom se akti jedne institucije ovjeravaju pečatom druge ne može dugoročno riješiti pitanje rada Komisije, te da nije utemeljeno na relevantnim propisima i predstavlja krajnje neobičnu i nezapamćenu praksu.⁴⁹ Ipak, usvojena izmjena je barem formalno odblokirala rad Komisije.

Komisija za odlučivanje o sukobu interesa je u 2015.g. održala 4 sjednice, na kojima je usvojena jedna odluka o pokretanju postupka, 33 odluke o nepokretanju postupka, data su tri mišljenja o tome da li neko djelovanje ili propust predstavlja kršenje odredbi zakona o sukobu interesa, te donesena tri zaključka po zahtjevima za pristup informacijama.⁵⁰

Komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti RS je u 2015.g. donijela 36 rješenja od kojih je u 14 predmeta utvrdila sukob interesa. Dala je mišljenje u 13 slučajeva, donijela 71 zaključak, a 24 slučaja riješena su usvajanjem drugog akta (odgovorom na dopis, informacije i sl.) Od ukupno uzetih u rad 163 predmeta, završena su 132 predmeta.⁵¹

SUKOB INTERESA U PRAVOSUĐU

Pitanje sprečavanja sukoba interesa nije regulisano jedinstvenim propisima, već su odredbe koje se tiču sprečavanja sukoba interesa regulisane i sadržane dijelom u pozitivnim entitetskim procesnim zakonima, dijelom u Zakonu o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV), dijelom u Etičkim kodeksima za sudije, i Etičkim kodeksima za tužioce, dok određene odredbe nisu niti regulisane.

Posebnim pravilnikom koji proizilazi iz Zakona o VSTV-u, sprečavanje sukoba interesa je uređeno jedino za članove VSTV-a.⁵² Sukob interesa za nosioce pravosudne vlasti je relativno parcijalno uređen u više zakonskih rješenja i nije propisan posebnim propisom, već je sadržan u postojećim procesnim zakonima u okviru odredbi o izuzeću, dok Zakon o VSTV-u reguliše pitanja nespojivosti funkcija sa dužnostima sudija i pitanja zabrane vršenja javnih i drugih dužnosti.

U julu 2016.g. VSTV je usvojio je Smjernice za sprečavanje sukoba interesa u pravosuđu koje predstavljaju niz preporuka i mjera koje bi nosiocima pravosudnih funkcija trebale poslužiti za shvatanje sukoba interesa i prepoznavanje rizika koji nosi istovremeno postojanje javnih i privatnih interesa po obavljanje njihovih dužnosti i koji mogu dovesti do zloupotrebe položaja ili nezakonitog pribavljanja koristi za sebe i/ili za interesno povezane osobe.⁵³ Međutim, imajući u vidu da VSTV ne može svojim internim aktom propisati obebeze za ostatak pravosudne zajednice, ove smjernice nisu obavezujuće, niti postoje sankcije za ponašanje koje nije u skladu sa Smjernicama, te će se ovo pitanje morati urediti tek izmjenama Zakona o VSTV, kako bi se eventualno uveo nadzor i propisale represivne mjere.

⁴⁹ <https://ti-bih.org/izmjene-zakona-o-sukobu-interesa-hitne-ali-moraju-bit-i-sveobuhvatne/>

⁵⁰ Godisnji izvještaj o radu Komisije za odlučivanje o sukobu interesa za 2015. g.

⁵¹ <http://www.sukobinteresa-rs.org/attachments/article/236/godisnji%202015.pdf>

⁵² Pravilnik o sukobu interesa za članove Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, broj 08-02- 1949/2014 od 29. maja 2014. godine

⁵³ http://pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=35081

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Kada su u pitanju zakonske korekcije, neophodno je prije svega dograditi državni Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH, u skladu sa iznesenim preporukama, a potom, na toj osnovi, uskladiti entitetske zakone. S tim u vezi, potrebno je:

- Uspostaviti nezavisno tijelo koje bi bilo nadležno za provođenje zakona na nivou BiH, FBiH i BDBiH (APIK ili nezavisna Komisija);
- Harmonizirati zakonski okvir u oblasti sprečavanja sukoba interesa s ciljem eliminisanja razlika u pogledu lica na koje se zakoni primjenjuju i situacija koje dovode do sukoba interesa;
- Neophodno je proširiti krug lica na koje se zakoni odnose, odnosno obuhvatiti sva izabrana imenovana i postavljena lica u organima, tijelima i preduzećima koje osniva država;
- Odredbe koje se odnose na vršenje drugih funkcija i nepojivost funkcija prilagoditi za sve nosioce javnih funkcija;
- Uvesti jasna i jedinstvena pravila koja ograničavaju vršenje više funkcija, bez obzira na nivo vlasti;
- Uvesti odredbe koje bi uspostavile distinkciju između obavljanja javne i stranačke funkcije, imajući u vidu da drugim zakonima ovo pitanje nije adekvatno regulisano;
- Detaljno definisati ograničenja u obavljanju funkcija, angažmana i poslovanja nosilaca javnih funkcija u periodu od dvije godine nakon prestanka mandata, odnosno funkcije, s ciljem sprečavanja prakse korištenja uticaja koju nosilac funkcije može još uvijek imati u organima vlasti s ciljem sticanja koristi;
- Odredbe koje se odnose na izvještaje koje nosioci funkcija podnose o finansijskom stanju i imovini, a koje detaljno propisuju rokove izvještavanja, način njihovog prikupljanja, objavljivanja i kontrole, pripojiti propisima o sukobu interesa. U isto vrijeme, učiniti imovinske kartone javno dostupnim i uvesti obavezu podnošenja imovinskih kartona na godišnjoj osnovi, kao i uspostavljanje sistema provjere tačnosti podataka u izvještajima i objavljivanje registra nosilaca funkcija i njihove imovine;
- Detaljnije definisati ograničenja za angažman nosilaca javnih funkcija u privatnim preduzećima, s ciljem sprečavanja da nosioci javnih funkcija vlasnici ili imaju finansijski interes u preduzećima koja posluju sa državom;
- Povećati novčane sankcije i uvesti dodatne sankcije, kao

što su razrješenje s dužnosti i poništenje djela nastalog u situaciji povrede zakona.

PREPORUKE ZA SPREČAVANJE SUKOBA INTERESA U PRAVOSUĐU

- Pravilnik o sukobu interesa o VSTV-u proširiti na čitavu pravosudnu zajednicu, kako bi se uvela jedinstvena pravila za sve nosioce pravosudnih funkcija
- Jasno definisati načine i rokove dostavljanja finansijskih izvještaja i imovinskih kartica od strane nosilaca pravosudne vlasti, te ih učiniti dostupnim i uvesti kontrolu nad njihovom tačnošću;
- Izmjenama Zakona o VSTV-u i donešenjem provedbenih propisa uspostaviti tijelo u sklopu VSTV-a koje će vršiti kompletnu i efikasnu kontrolu nad imovinskim kartonima/ finansijskim izvještajima i sukobom interesa; ili dio nadležnosti oko kontrole i otkrivanja sukoba interesa u pravosuđu prenijeti na drugo, nezavisno tijelo koje dolazi izvan sistema pravosuđa.

FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA

ZAKONODAVNE AKTIVNOSTI

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je u oktobru 2015. godine formirala Interresornu radnu grupu za izmjene izbornog zakonodavstva, koja je zadužena da pripremi Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija, s ciljem realizacije preporuka Grupe zemalja za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO), koje su izdate još u maju 2011. godine.

Izmjene Zakona su usvojene u maju 2016.,⁵⁴ pred samo isticanje roka za raspisivanje Lokalnih izbora 2016. godine. Rad Interresorne grupe bio je obilježen nesuglasicama u pogledu neophodnih izmjena Izbornog zakona, te je veoma malo pažnje i aktivnosti posvećeno da se GRECO preporuke kvalitetno i suštinski primijene kroz izmjene Zakona o finansiranju političkih partija. Zbog toga je i nakon pet godina od izdavanja GRECO preporuka ponovo propuštena prilika da se značajno unaprijede transparentnost i odgovornost političkih partija, već je dat samo privid ispunjenja preporuka kroz kozmetičke izmjene Zakona.

Ugrađene izmjene odnosile su se na: ukidanje mogućnosti finansiranja stranaka bankarskim kreditima, uvođenje obaveze za stranke da donose interne procedure finansijske kontrole, izvještavanje o prihodima od povezanih lica, obavezu stranaka da informacije o finansijskom poslovanju objavljuju na svojim web stranicama, uvođenje obaveze Centralne izborne komisije BiH da sve sumnje na izvršenje krivičnih djela prijavljuju nadležnim tužilaštvima, te na mijenjanje iznosa novčanih sankcija za kršenje pojedinih zakonskih odredbi.

Međutim, izmjenama Zakona četiri od ukupno devet preporuka uopšte nisu adresirane, dok su ostale preporuke samo površno tretirane ili djelimično ispunjene, te niti jedna preporuka nije u potpunosti pokrivena izmjenama Zakona. Izmjenama nije riješeno pitanje potrebe detaljnog definisanja nadležnosti CIK u pogledu revizije troškova stranaka, niti promovisanja korištenja jedinstvenih bankovnih računa za transakcije političkih partija, što su dva najvažnija kriterijuma za uspostavljanje efikasne kontrole nad finansiranjem stranaka. Iako je uvedena obaveza strankama da objavljuju informacije o troškovima i prihodima na svojim web stranicama, nisu propisani ni forma ni rokovi objavljivanja. Sankcije su djelimično uvećane, za kršenje pojedinih zakonskih odredbi, ali novčana sankcija do 10.000 KM i dalje ne može motivisati stranke na poštivanje zakona, jer su moguće dobiti kroz kršenje njegovih odredbi višestruko veće. Na kraju, izostale su i odredbe koje bi osigurale veću nezavisnost Službe za reviziju CIK BiH i kapacitete za efikasno provođenje zakona.

GRECO je u julu 2016. objavio Treći privremeni izvještaj o usklađenosti Bosne i Hercegovine sa preporukama GRECO-a, a koji se odnosi na inkriminacije i transparentnost u finansiranju stranaka.⁵⁵ Međutim, u Izvještaju se navodi da je situacija ostala nepromijenjena u odnosu na Drugi

privremeni izvještaj kada je riječ o finansiranju političkih partija, što navodi na zaključak da one nisu inkorporirane u njegove nalaze.

Evropska komisija je, takođe, u Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2016. godinu, naglasila da još uvijek nije uspostavljena efikasna kontrola finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, te da jedan dio GRECO preporuka još uvijek nije ugrađen u zakonski okvir koji reguliše finansiranje političkih partija.⁵⁶

Imajući u vidu da pojedine odredbe Izbornog zakona takođe regulišu segmente transparentnosti finansiranja političkih partija, posebno Poglavlje 15. koje se odnosi na izborne kampanje, TI BiH je u januaru 2016. apelovao na Interresornu radnu grupu za izmjenu izbornog zakonodavstva da iskoristi priliku započetog procesa izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH za uvođenje mehanizama za prevenciju zlo-upotreba javnih sredstava, javnih funkcija i javnih institucija tokom predizborne kampanje, imajući u vidu da dosadašnje odredbe Zakona nisu detaljno definisale zabranu korištenja javnih funkcija i javnih institucija u svrhu predizborne promocije. TI BiH je predložio uvođenje zabrane plaćenog oglašavanja državnih, entitetskih i organa lokalne uprave, javnih preduzeća, ustanova i fondova koje na bilo koji način može favorizovati političke subjekte u toku izborne kampanje, kao i zabranu korištenja prostorija javnih organa i preduzeća za pripremu i realizaciju aktivnosti kampanje. Jedan od prijedloga odnosio se na ograničenja na budžetsku potrošnju, na način da ona u predizbornom periodu ne smije biti znatno veća od prosjeka, a u isto vrijeme osigurati veću transparentnost utroška javnih sredstava u datom periodu. Takođe je neophodno uvesti ograničenja na zapošljavanje u javnoj upravi, javnim preduzećima i fondovima, kako bi se spriječila kupovina glasova kroz zapošljavanje.

Predloženo je uvođenje jasnih pravila o zabrani korištenja službenih automobila, helikopterskih i drugih servisa za aktivnosti izborne kampanje (posjećivanje predizbornih skupova i sl.) i detaljno razgraničenje javne od stranačkih funkcija, odnosno pojavljivanje funkcionera u svojstvu javnih funkcija ili kandidata na izborima, kroz ograničenja na pojavljivanja u javnoj funkciji u svrhu predizborne promocije ili uvođenje pauze u vršenju visokih javnih funkcija tokom zvanične predizborne kampanje, jer je ono svakako podređeno predizbornim aktivnostima.

TI BiH je naglasio i potrebu detaljnijeg definisanja odredbi koje se odnose na zabranu kupovine glasova i pritiska na birače, na način da se zabrani svaki oblik davanja poklona u vidu novca ili robe, ili i samog stavljanja u izgled neke

⁵⁴ Službeni glasnik BiH, br. 41/16

⁵⁵ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2016\)7_Third_Interim_BiH_BA.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2016)7_Third_Interim_BiH_BA.pdf)

⁵⁶ http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf

koristi, bilo da je ona novčana, ili u vidu zaposlenja, imenovanja, napredovanja i sl., u zamjenu za glas za određenog kandidata ili stranku. Na isti način je neophodno definisati i zabraniti pritiske na uposlene u institucijama, prijetnje i uslovljavanja, u svrhu prikupljanja glasova na osnovu uticaja ili pozicije koju kandidat ima u javnoj instituciji.

Nažalost, Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona nije uopšte tretirao ove segmente, te je i ovdje propuštena prilika za unapređenje mjera i jačanje mehanizama za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u svrhu izborne kampanje, kao i pritiska na birače i drugih vidova zloupotreba, koje su zbog nedovoljno jasnih odredbi učestale.

PRIMJENA ZAKONA

Za primjenu propisa o finansiranju političkih partija nadležna je Centralna izborna komisija, koja opet ima veoma ograničen mandat kada je u pitanju revizija i kontrola finansiranja stranaka, posebno u oblasti revizije troškova. Svi navedeni problemi vezani za zakonski okvir, uzrokuju neefikasnu i neefektivnu primjenu Zakona, odnosno omogućavaju zloupotrebe koje niti mogu biti blagovremeno uočene, niti mogu biti adekvatno sankcionisane. Osim toga, TI BiH, kao i GRECO, već godinama upozoravaju na nedovoljne kapacitete Službe za reviziju, posebno kada su u pitanju ljudski resursi na raspolaganju.

U 2016, CIK BiH je objavila Izveštaje o reviziji i pregledu finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2014. godinu, za 118 političkih stranaka, dok je sa istekom roka od 31. marta 2016. za dostavljanje godišnjih finansijskih izvještaja stranaka za 2015. godinu, izvještaje dostavilo 112 stranaka.⁵⁷ Imajući u vidu da Služba za reviziju finansijskih izvještaja političkih partija raspolaže u prosjeku samo sa 5 do 6 revizora, kapaciteti nisu dovoljni u odnosu na broj političkih subjekata čiji se izvještaji (i to: godišnji, predizborni i postizborni) revidiraju.

Zbog nedostataka u pogledu nedovoljno definisanih nadležnosti, manjka kapaciteta, i nepropisanih rokova za provođenje revizije i objavljivanje izvještaja i reviziji, revizija se provodi na osnovu uzorka, pa tako ne ulaze u reviziju sve organizacione jedinice stranaka već manji dio njih, a sa druge za objavu izvještaja o reviziji potrebno je gotovo dvije godine. Tako su izvještaji o reviziji političkih stranaka za 2014. godinu, koji uključuju i predizborne i postizborne izvještaje za Opšte izbore 2014., objavljeni tek pred početak izborne kampanje za Lokalne izbore 2016.

Osim prepreka u smislu nedovoljnih kapaciteta, i nejasnih nadležnosti za reviziju troškova stranaka, veliku prepreku detaljnoj reviziji predstavlja i činjenica da stranke ne vrše transakcije preko jedinstvenih računa, iako su obavezne prijaviti sve transakcijske račune i transakcije preko istih. Međutim, iz revizorskih izvještaja je vidljivo da stranke često ne prijavljuju sve račune. Zbog toga je veoma teško provjeriti vjerodostojnost izvještaja, te CIK BiH na osnovu

izvještaja ne može ući u detalje transakcija, pa se stoga revizija često samo svodi na uočavanje premašenih iznosa donacija, donacija iz nedozvoljenih izvora ili nepravilnog popunjavanja obrazaca, dok se ne ulazi u srž i prirodu transakcija, te pitanje namjenskog utroška sredstava.

Prema Izveštaju o provođenju zakona iz nadležnosti CIK BiH za 2015. godinu, kontrolom i revizijom finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2013. godinu, kod 27 političkih stranaka nije utvrđeno kršenje odredaba Zakona o finansiranju političkih stranaka, kod 46 političkih stranaka utvrđeno je kršenje računovodstvenih propisa, nevođenje ili pogrešno vođenje evidencija o prihodima i rashodima, greške u popunjavanju finansijskih izvještaja i dostavljanje izvještaja nakon zakonom propisanog roka, kod 5 političkih stranaka utvrđeni su manji prekršaji (neprijavlivanje nenovčanih donacija male vrijednosti, neizdavanje potvrda o primljenim članarinama u malim iznosima, dok je kod 23 političke stranke utvrđeno kršenje odredaba Zakona o finansiranju političkih stranaka za koja su Zakonom o finansiranju političkih stranaka propisane novčane sankcije.⁵⁸ Iz Izveštaja je vidljivo da je **nesrazmjerno veći broj stranaka koje su prekršile propise, bilo da su u pitanju računovodstveni propisi ili Zakon o finansiranju političkih stranaka, nego stranaka kojima nisu utvrđeni prekršaji.**

Sankcije koje je u toku 2015. izrekla CIK BiH obuhvataju:

- a) 21 novčana sankcija u ukupnom iznosu od 65.200,00 KM zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka, a kreću se u rasponu od 500,00 KM do 33.000,00 KM;
- b) za šest političkih stranaka koje nisu dostavile godišnji finansijski izvještaj i nisu omogućile pristup svojim prostorijama, izrečena je zabrana kandidovanja na narednim izborima.

Potrebno je napomenuti da je samo jedna sankcija izrečena u iznosu od 33.000, u slučaju Socijaldemokratske partije BiH, ostale sankcije obuhvataju Savez nezavisnih socijaldemokrata sa izrečenom sankcijom u iznosu od 7.100 KM, Partija demokratskog progresa i BOSS Mirnes Ajanović sa 3.000, dok su ostale sankcije u rasponu od 500 do 2000 KM.⁵⁹

Dakle, bez obzira na povećan raspon sankcija u odnosu na ranije izvještaje, **većina sankcija koje se izriču za kršenje Zakona o finansiranju političkih partija ne prelazi iznos od 2000 KM.** Sankcije su izrečene za kršenje odredbi koje se odnose na: izvore finansiranja, zabranjene priloge, obaveze prijavljivanja priloga, obaveze vođenja evidencija o prihodima i rashodima i obaveze podnošenja finansijskih izvještaja za svaku kalendarsku godinu. Uporedba visine sankcija sa prirodom prekršaja, ponovo potvrđuje nalaz TI BiH da sankcije koje su na raspolaganju i koje se izriču partijama ne odgovaraju niti ozbiljnosti prekršaja, niti dobiti koju stranke mogu ostvariti kršenjem odredbi Zakona.

I u posljednjim objavljenim izvještajima o reviziji političkih partija, koji se odnose na 2014. godinu⁶⁰, vidljivi su brojni primjeri zloupotreba i kršenja Zakona.

Ovo obuhvata:

- Finansijska sredstva trošena su u svrhu koja nije vezana za ostvarivanje ciljeva političke stranke;
- Nije vođena evidenciju o prijemu članarina i dobrovoljnih priloga, te nisu izdavane potvrde o prijemu priloga;
- Sredstva od članarina i donacija koja su primana u gotovini, nisu uplaćivana na transakcijski račun političke stranke;
- Finansiranje iz zabranjenih izvora;
- Neprijavlivanje donacija, posebno donacija u činjenju, što je najviše izraženo kroz korištenje poslovnih prostora u vlasništvu opština;
- Međusobne isplate između različitih političkih stranaka, te čak isplate udruženjima građana povezanim sa političkim strankama;

Finansijski izvještaji za 2016., iz kojih će se moći ostvariti uvid u finansiranje i troškove vezane za Lokalne izbore 2016., će biti dostupni tek polovinom 2017., dok će izvještaji o izvršenoj reviziji istih biti objavljeni 2018.

Ipak, TI BiH je prije i tokom izborne kampanje za Lokalne izbore zabilježio brojne nepravilnosti, te je na osnovu nekih od njih i podnio prijave CIK BiH.

Ove nepravilnosti se najprije odnose na zloupotrebu javnih sredstava u svrhu predizborne promocije, a primjeri uključuju:

- Pritisak na privatna i javna preduzeća u svrhu prikupljanja donacija;⁶¹
- Održavanje predizbornih skupova i stranačkih događaja u prostorijama ili dvorištima javnih insitucija i ustanova;
- Korištenje manifestacija u organizaciji javnih institucija s ciljem promovisanja stranaka (otvaranja puteva, objekata, i sl., gdje se posebno ističe otvaranje autoputa „9. januar“, kada su pozivi za medije poslani sa memorandumom SNSD-a)⁶²
- Korištenje kampanje za referendum u Republici Srpskoj, koja je finansirana iz budžeta, za promociju političke stranke, i obrnuto;
- Korištenje javne funkcije radi javne podrške političkoj stranci;⁶³
- Zloupotrebe funkcije radi pritiska na birače;⁶⁴

- Korištenje resursa institucija (službena vozila, helikopteri, zaposleni) u svrhu preidzbornih aktivnosti;⁶⁵

- Pritisak na birače i kupovina glasova kroz zapošljavanje u javnim institucijama i javnim preduzećima i institucijama.⁶⁶

57 http://izbori.ba/Documents/documents/revizija/2015/Spisak_PS_GFI_2015-547.pdf i <http://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=658&Lang=3>

58 http://izbori.ba/Documents/documents/2015/Izvjestaji/Izvjestaj_o_provodjenju_zakona_iz_nadleznosti_CIK_BiH_u_2015-bos.pdf

59 Ibid.

60 <http://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=658&Lang=3>

61 <http://www.zurnal.info/novost/19988/sda-od-direktora-javnih-preduzeca-trazi-donacije-za-kampanju>

62 <http://www.6yka.com/novost/113143/auto-put-darovali-dusanka-majkic-i-snsd>

63 <http://podlupom.org/v2/bs/clanak/saopstenje-izborna-kampanja-prljava-i-usmjerena-na-manipulaciju-biraca/222>

64 <http://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/predizborni-mobing-teraju-zaposlene-na-partijske-skupove/p93tkrl>

65 <http://www.faktor.ba/vijest/helikopter-vlade-voza-vladajue-u-rs-u-na-stranke-skupove-214103>

66 <http://mojahercegovina.com/stranacka-zaposljavanja-u-het-u-stav-rukovodstva-zakon-je-tu-da-bi-se-krsio/>

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zakonski okvir koji uređuje finansiranje političkih stranaka i dalje sadrži suštinske nedostatke koji onemogućavaju adekvatan nadzor i primjenu zakona. Neki od ključnih nedostataka su:

- Zakon ne stimuliše upotrebu bankovnih računa za sva primanja i plaćanja političkih partija, i dopušta mogućnost upotrebe nekoliko bankovnih računa, što za posljedicu ima korištenje gotovog novca i otežava finansijsku kontrolu;
- Zakon još uvijek ne propisuje obavezu objavljivanja kompletnih finansijskih izvještaja, dok su u isto vrijeme izvještajne forme, posebno one za postizborne finansijske izvještaje zastarjele, te ne omogućavaju detaljan uvid i adekvatno razvrstavanje troškova;
- Nedovoljna transparentnost računa i aktivnosti subjekata koji su u vezi, direktno ili indirektno, sa političkom stran- kom - ili na drugi način pod njihovom kontrolom;
- Neadekvatni resursi Službe za reviziju CIK BiH koja vrši nadzor nad finansijskim izvještajima stranaka;
- Nepostojanje nadzora nad troškovima stranaka;
- Neadekvatne sankcije koje ne odgovaraju počinjenim prekršajima;
- Po zakonu nema jasne razlike između rashoda koje treba smatrati troškovima kampanje i redovnih, operativnih troš- kova političkih stranaka u toku kampanje, što onemogućava nezavisnu verifikaciju nivoa troškova kampanje;
- Popisima nije razgraničena stranačka funkcija i funkcija u javnim institucijama i preduzećima, što rukovodiocima insti- tucija stavlja u povlašćeni položaj, naročito u predizbornom periodu.

Imajući u vidu navedene nedostatke, kao i činjenicu da brojne preporuke - kako međunarodnih institucija i orga- nizacija, tako i civilnog društva - još uvijek nisu ispunjene, posebno kada je riječ o preporukama GRECO-a, neophodno je što prije pristupiti novim izmjenama Zakona o finansira- nju političkih partija i Izbornog zakona, ali pri tom osigurati da izmjene zaista idu u smjeru suštinskog unapređenja, a ne kozmetičkih izmjena, kao što je bio slučaj do sada. Parlamentarna skupština BiH je najavila da će Interresorna radna grupa za izmjene izbornog zakonodavstva nastaviti s radom, što je prava prilika da se preporuke provedu, ali pod uslovom da se osiguraju konsultacije sa javnošću, te da proces izmjena Zakona ne bude podređen interesima poli- tičkih partija, čiji predstavnici sačinjavaju Interresornu radnu

grupu, što predstavlja najozbiljniju, i često jedinu prepreku unapređenju cjelokupnog antikorupcijskog zakonodavstva u BiH.

ODUZIMANJE NEZAKONITO STEČENE IMOVINE

Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije⁶⁷ (UNCAC) definiše zamrzavanje ili zapljenu kao: "privremenu mjeru zabrane transfera, konverzije, raspolaganja ili kretanja imovine ili privremeno preuzimanje čuvanja ili kontrole imovine na osnovu naloga koji izda sud ili drugi nadležni organ,"⁶⁸ dok se pojam konfiskacija definiše kao „trajno lišavanje imovine na osnovu naloga suda ili drugog državnog organa, a što uključuje plaćanje kazne, gdje to odgovara“.⁶⁹ U pravnom sistemu Bosne i Hercegovine ovi pojmovi su obuhvaćeni principom da „niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom,“ te pravnim instrumentima privremenog i trajnog oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom.

PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR U BIH

Bosna i Hercegovina je poduzela niz aktivnosti na usklađivanju krivičnog zakonodavstva sa UNCAC. Krivičnim zakonodavstvom utvrđen je osnov i način oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, način zaštite oštećenika, te opšti princip da „niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom“ i da se korist može oduzeti sudskom odlukom kojom je utvrđeno da je to krivično djelo učinjeno.

Postupajući tužilac u skladu sa zakonima o krivičnom postupku ima vrlo značajnu ulogu u procesu utvrđivanja činjenica koje su potrebne za odlučivanje o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. Upravo od uloge tužioca ovisi koliko će postupak identifikiranja i oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom biti efikasan. Tužilac ima na raspolaganju brojne ovlasti, koje uključuju npr. naredbe banci ili operateru telekomunikacija, kao i druge mjere i radnje, uključujući i posebne istražne radnje.

Pored toga, zakoni o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela u Republici Srpskoj, Federaciji BiH i Brčko distriktu dodatno naglašavaju aktivno djelovanje tužioca u fazi istrage. To se posebno odnosi na fazu finansijske istrage koja se poduzima onda kada je to potrebno za sveobuhvatno utvrđivanje stvarnog porijekla, vrijednosti i strukture imovinske koristi za koju postoje osnovi sumnje da je pribavljena krivičnim djelom. Izuzetno je značajno da je donošenjem ovih zakona finansijska istraga postala i formalna zakonska faza u postupcima utvrđivanja i oduzimanja nezakonito stečene imovine, a tužiocima kao ključni nosioci aktivnosti bi trebali inicirati vođenje finansijskih istraga.

Poseban izazov i nedostatak predstavlja činjenica da na nivou BiH nije utvrđen sličan postupak kao na nižim nivoima vlasti.

Jedan od ciljeva zakona o oduzimanju nelegalno stečene imovine jeste upravljanje nadležnih organa zamrznutom, zaplijenjenom ili konfiskovanom imovinom obuhvaćenom tačkom 1. i 2. člana 31. Konvencije. Zakon u RS predvidio je osnivanje Agencije za upravljanje oduzetom imovinom kao

upravne organizacije u sastavu Ministarstva pravde RS, dok je Zakonom u FBiH osnovano posebno upravno tijelo u vidu Federalne agencije za upravljanje oduzetom imovinom. Na nivou BiH za postupke koji se provode u skladu sa krivičnim zakonodavstvom BiH ne postoji tijelo koje bi moglo da upravlja privremeno ili trajno oduzetom imovinom. U Brčko distriktu u julu 2016. godine donesen je zakon koji je ulogu tijela povjerio postojećem Uredu za upravljanje javnom imovinom.

Posmatrajući odgovarajuće propise ova tijela imaju nadležnosti koje odgovaraju zahtjevima Konvencije, ali nije moguće u potpunosti ocijeniti da li imaju odgovarajuće kapacitete za provođenje svojih nadležnosti.

PREGLED SUDSKIH ODLUKA KOJIMA JE IZREČENO ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI U PERIODU 2013.-2015.

Za potrebe ove analize, TI BiH je uputio zahtjev Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH za dostavljanje statističkih podataka o sudskim odlukama u kojima je izrečeno sudsko oduzimanje imovinske koristi u periodu 2013.-2015. godina, kao i o visini (vrijednosti) i vrsti imovine koja je privremeno odnosno trajno oduzeta, te o broju i visini izrečenih novčanih kazni.

VSTV je u svom Rješenju⁷⁰ navelo da su mogućnosti dostaviti samo podatke koji se odnose na broj pravosnažnih sudskih predmeta u kojima su sudovi izrekli oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom kao i vrijednosti te imovinske koristi koja je pribavljena krivičnim djelima. Također su dostavljeni podaci o broju izrečenih novčanih kazni, kao i visini istih, kako u krivičnim tako i u prekršajnim predmetima. Ovi podaci ne označavaju nužno da su ove presude i izvršene i da je protupravna imovinska korist u konačnici i oduzeta, već samo odluke koje proizlaze iz pravosnažnih presuda.

Podaci koji se odnose na predmete koji su provedeni u posebnom postupku o oduzimanju protupravne koristi i vrsti imovine koja se treba oduzeti pravosnažnim rješenjem nisu statistički obradive. Također Sistem za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS) tehnički ne podržava mogućnost unosa i obrade podataka koji se odnose na broj, vrstu i vrijednost privremeno oduzete imovinske koristi. U nastavku je predstavljen tabelarni prikaz trendova dostupnih podataka pred sudovima na svim nivoima pravosudne vlasti, za period 2013.-2015. godina.

⁶⁷ Usvojena je 31. oktobra 2003. godine na Generalnoj skupštini UN-a, Rezolucija broj 58/4 i Odluka o davanju suglasnosti za ratifikiranje Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije ("Službeni glasnik BiH" broj 3/06)

⁶⁸ Član 2. stav (1) tačka (f)

⁶⁹ Član 2. stav (1) tačka (g)

⁷⁰ Rješenje broj 01-07-10-24-138/2016 od 17. Oktobra 2016. godine

SUD	Broj predmeta u kojim je oduzeta imovinska korist			Ukupna vrijednost oduzete imovine			Broj predmeta u kojim je izrečena novčana kazna			Ukupan iznos novčanih kazni		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Sud BiH	27	26	20	552.871	429.788	915.205	22	24	23	166.500	166.400	221.600
Vrhovni sud FBiH	N/P	N/P	N/P	0	0	0	N/P	N/P	N/P	0	0	0
Vrhovni sud RS	N/P	N/P	N/P	0	0	0	N/P	N/P	N/P	0	0	0
Apelacioni sud BD	N/P	N/P	N/P	0	0	0	N/P	N/P	N/P	0	0	0
Kantonalni sudovi (FBiH)	6	3	0	16.355	69.799	N/P	27	9	15	85.800	197.700	125.700
Okružni sudovi u (RS)	3	1	5	24.220	740	22.750	12	13	11	44.800	43.500	61.000
Općinski sudovi (FBiH)	10	21	42	68.772	984.597	389.836	109	106	155	140.500	94.000	148.152
Osnovni sudovi (RS)	1	1	1	176	352	675	1.250	1.299	1.286	1.988.149	1.982.974	1.763.692
Osnovni sud BD	N/P	1	N/P	0	33.049	0	40	41	37	68.750	60.100	65.600
Ukupno	47	53	68	662.394	1.518.325	1.328.466	1.460	1.492	1.527	2.494.499	2.544.674	2.385.744

Uporedni prikaz statističkih podataka o broju predmeta i iznosima oduzete imovinske koristi i novčanih kazni

OCJENA PRAKSE ODUZIMANJA IMOVINE STEČENE KRIVIČNIM DJELIMA PRED SUDOVIMA U BIH

Nakon analize dostupnih statističkih podataka koje su dostavljeni od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH može se zaključiti da tokom perioda 2013.-2015. godina nisu ostvareni zadovoljavajući i značajni rezultati u oduzimanju imovine stečene krivičnim djelima koje su određene pravosnažnim sudskim presudama. Pored toga je evidentna nemogućnost statističke obrade u CMS-u svih bitnih podataka o oduzetoj imovini stečene krivičnim djelima. Tako nisu statistički dostupni i statistički obradivi podaci koji se tiču informacija o posebnim postupcima u kojima je izrečena odluka o trajnom oduzimanju imovine. Dalje nisu statistički obradivi i dostupni podaci o vrsti imovine koje je trajno oduzeta, kao ni podaci koji se tiču privremeno oduzete imovine (broj predmeta, vrsta i vrijednost privremeno oduzete imovine). Ovi podaci bi trebali biti vrlo značajni za policijske i pravosudne institucije u daljem planiranju i analizi postignutih rezultata u veoma moćnom institutu u suzbijanju korupcijskog kriminaliteta, ali i svih drugih oblika kriminaliteta čiji je cilj pribavljanja protupravne imovinske koristi., te bi njihova dostupnost bila višestruko značajna.

Analizirajući sve pokazatelje o oduzimanju imovinske koristi tokom 2013-2015. godine te međusobnim upoređivanjem istih, po nivoima pravosudne vlasti u BiH proizlazi sljedeće:

- Pred Sudom BiH kao pojedinačnoj instituciji su mjerama

o oduzimanju imovine stečene krivičnim djelima izrečeni najviši iznos imovine koja se treba oduzeti u odnosu na cijeli pravosudni sistem u BiH, iako je broj predmeta u kome je izrečena mjera o oduzimanju imovine tokom 2015. godine najmanji u odnosu na prethodne dvije godine i izrečena je u samo 20 pravosnažnih presuda.

- Pred sudovima u FBiH (kantonalnim i općinskim) je u najviše predmeta donesena pravosnažna presuda koja u sebi sadrži mjeru o oduzimanju imovine stečenim krivičnim djelima, te ohrabruje činjenica da je tokom 2015. godine u općinskim sudovima donesen najveći broj pravosnažnih sudskih odluka u kojima je određena mjera oduzimanja imovinske koristi odnosno u 42 pravosnažna predmeta. Ovakav porast broja se može eventualno povezati sa činjenicom da je u martu 2015. godine počeo sa primjenom lex specialis zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom u FBiH. S obzirom na to da je primjena Zakona počela 2015., očekuje se da u narednim godinama broj pravosnažnih presuda i vrijednost oduzete imovine bude znatno veći.

- Pred sudovima (okružni i osnovni) u Republici Srpskoj je donesen iznimno mali broj pravosnažnih predmeta u kojem je oduzeta imovinska korist. U 2015. godini doneseno je samo 6 pravosnažnih presuda u kojem je oduzeta imovinska korist stečena krivičnim djelom, dok je u prethodnim godinama broj pravosnažnih presuda bio i manji. Uzimajući u obzir da Zakon o oduzimanju imovine stečene krivičnim djelima već nekoliko godina u provedbi, može se zaključiti da je isti neefikasan. Ipak pred sudovima u Republici Srpskoj je donesen najveći broj i najveća vrijednost novčanih

kazni, što ipak ne znači da se novčane kazne odnose na korist stečenu krivičnim djelom.

- Osnovni sud u Brčko Distriktu je za promatrani trogodišnji period donio samo jednu pravosnažnu sudsku presudu u kojem je izrečena mjera oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelom. Ovakvi podaci predstavljaju vrlo negativan rezultat, te se očekuje da se primjenom novovusvojenog Zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim djelom u Brčko Distriktu trendovi drastično poprave.



© Transparency International Bosna i Hercegovina

BANJA LUKA
Gajeva 2
78000 Banja Luka

SARAJEVO
Franje Račkog 2
71000 Sarajevo

www.ti-bih.org

