



**Studija  
Sistema Nacionalnog Integriteta**

**Izvještaj  
Transparency International**

**BOSNA I HERCEGOVINA 2004**

# Autori izvještaja

**Vodeći istraživač i urednik:** Boris Divjak

**Istraživači:** Emir Đikić, Jakob Finci, Azra Hadžiahmetović, Fatima Hajdarević, Ljubinko Leković, Almir Maljević, Vladimir Marić, Ljiljana Marinković, Aleksandra Martinović, Nebojša Milanović, Slavica Rokvić i Igor Stojanović

**Urednička asistencija:** Jesse Garcia, Robin Hodess, Marie Wolkers i Catherine Woollard iz TI Sekretarijata, Berlin

**Prijevod:** Vojislav Boljanić

**Tehnička obrada:** Danijela Vidović

Izradu TI-ove *Studije sistema nacionalnog integriteta za Bosnu i Hercegovinu za 2004. godinu* finansijski je omogućilo Odjeljenje za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije.



© 2004 Transparency International

Sekretarijat Transparency International-a  
Otto-Suhr-Allee 97-99  
10585 Berlin  
Njemačka  
<http://www.transparency.org>

## Vodeći istraživač i urednik

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

## Rukovođenje projektom

**Ljubinko Leković** je rukovodilac programa u TI BIH i koordinator ovog projekta. Završio je pravo na Univerzitetu u Banjaluci 1999.g., nakon čega je radio u nekoliko vladinih agencija i međunarodnih organizacija, uključujući i OEBS. Na mjestu Izvršnog direktora TI BiH-a nalazi se od 2003.g.

## Zahvale

Slijedeći istraživači su svojim radom doprinijeli NIS upitniku i pripremili analizu pojedinačnih stubova integriteta:

- Izvršna vlast – **Dr. Azra Hadžiahmetović** (Profesorica makroekonomije i evropskih ekonomija na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu. U periodu 2001-2003.g. bila je ministrica spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH, a sada je poslanik u Parlamentarnoj skupštini BiH i član parlamentarne delegacije Savjeta Evrope.)
- Zakonodavna vlast – **Ljiljana Marinković** (Diplomirala pravo na Univerzitetu u Banjaluci i završila postdiplomske studije iz međunarodnog prava na Univerzitetu Veksford u Švajcarskoj. Bila je poslanik u Narodnoj skupštini Republike Srpske, a nakon toga, od 2000.g. radi kao saradnik u Centru za gestrateška istraživanja Univerziteta u Banjaluci.)

- Izbori/finansiranje političkih stranaka - **Ljiljana Marinković** (vidi gore) i **Aleksandra Martinović** (Diplomirala ekonomiju na Univerzitetu u Beogradu. Izvršna direktorica TI BiH-a, zadužena za Program odgovornosti u zemljama zapadnog Balkana.)
- Institucije vrhovne revizije – **Boris Divjak** (vidi Autor izvještaja.)
- Pravosuđe – **Nebojša Milanović** (Diplomirao pravo na Univerzitetu u Sarajevu i postao sudija 1991.g. Od 1991.g. je radio u raznim vladinim institucijama, od 1998. do 2000.g. radio je za OEBS na pitanjima vezanim za izbore, a od 2000.g. radi za ABA/CEELI.)
- Državna služba – **Jakob Finci** (Diplomirani pravnik, specijalizovao međunarodno trgovačko pravo. Radio je ili je član odbora nekoliko lokalnih i međunarodnih nevladinih organizacija, uključujući Međuvjerski savez BiH, Fond otvoreno društvo BiH, a u maju 2002.g. imenovan je od strane Visokog predstavnika za šefa državne Agencije za državnu službu.)
- Policija i tužioc – **Almir Maljević** (Diplomirani kriminolog i asistent na Fakultetu kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu od 2001.g. U posljednje vrijeme radio je kao analitičar za niz projekata međunarodnih donatora koji se tiču provođenja zakona.)
- Javne nabavke - **Slavica Rokvić** (Diplomirana pravica zaposlena u Agenciji za razvoj preduzeća (EDA) u Banjaluci, gdje je specijalizirala javne nabavke i radi kao trener za institucije. Tokom svoje dvadesetogodišnje radne karijere radila je u raznim vladinim i donatorskim agencijama u BiH.)
- Ombudsmeni – **Fatima Hajdarević** (Diplomirana pravica; prije rata radila je u državnoj firmi u Mostaru, a nakon rata u vladinim i donatorskim agencijama. Trenutno radi u nevladinoj organizaciji La Strada u Mostaru, članica je Odbora direktora TI BiH-a i nezavisni član komisije za kontrolu Kantonalne Policije.)
- Istražne/Watchdog Agencije – **Igor Stojanović** (Jedan od osnivača bh. NVO Centri civilnih inicijativa (CCI) i trenutno zaposlen kao Direktor odsjeka za razvoj i prikupljanje fondova CCI-a. Aktivan je u nevladinom sektoru u BiH od 1998.g. na poljima istraživanja, zagovaranja i pokretanja kampanja.)
- Mediji – **Vladimir Marić** (Stekao diplomu iz metoda rada medija na Univerzitetu Luton u Velikoj Britaniji. Trenutno radi kao šef Odsjeka za odnose sa javnošću Nansen dijalog centra – nevladine oraganizacije u Mostaru. Takođe je i član Nadzornog odbora bh. Udruženja službenika za odnose sa javnošću.)
- Civilno društvo - **Igor Stojanović** (vidi gore.)

- Regionalna i lokalna samouprava – **Jakob Finci** (vidi gore.)
- Donatorske antikorupcijske inicijative – **Emir Đikić** (Diplomirao ekonomiju na Univerzitetu Lomonosov u Moskvi. Trenutno radi kao konsultant za projekat izgradnje kapaciteta EU, pri Ministarstvu spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH, gdje je ranije radio na poslovima međunarodne trgovine i koordinacije donatorske pomoći. Član je Odbora direktora TI BiH.)
- Vladina antikorupcijska strategija – **Azra Hadžiahmetović** (vidi gore.)
- Buduća istraživanja i donatorska podrška – **Emir Đikić** (vidi gore.)

Prvobitni nalazi su u znatnoj mjeri poboljšani nakon sastanka fokus grupe, koji je održan u Hotelu Bosna, u Banjaluci, 11. 06. 2004.g., a na kome su učestvovali:

- **Snežana Marijanac**, generalni sekretar Ministarstva pravde RS
- **Milan Zjajić**, generalni sekretar Ustavno-pravne komisije Parlamentarne skupštine BiH
- **Lidija Korać**, zamjenica predsjedavajućeg Izborne komisije BiH
- **Zlatko Kulenović**, sudija Vrhovnog suda RS i bivši Ombudsmen RS
- **Milan Tegeltija**, javni tužilac za banjolučki region, bivši zaposlenik u kancelariji Ombudsmena RS i bivši vojni sudija
- **Marko Stanarević**, stručnjak za javne nabavke pri Jedinici za koordinaciju projekata u zdravstvu RS
- **Mladen Lončar**, šef ekonomskog odjeljenja pri regionalnoj Kancelariji Visokog predstavnika u Banjaluci
- **Mladen Miroslavljević**, honorarni novinar, bivši zamjenik glavnog urednika “Glasa Srpske”, dnevnih novina iz Banjaluke
- **Siniša Marčić**, urednik časopisa “Buka” i “Mostovi” i aktivist u nevladinom sektoru

TI BiH je posebno zahvalan ekspertima Sekretarijata TI u Berlinu: **Jesse Garcia**, **Robin Hodess**, **Marie Wolkers** i **Catherine Woollard** i ostalih eksperata, koji su pažljivo pregledali nacрте Studije i ponudili veoma korisne savjete za očuvanje konsistentnosti, jasnoću poruke i primjenu formata nacionalnih studija NIS-a.

Ovo istraživanje je finansirano od strane **Odjeljenja za međunarodni razvoj** Vlade Velike Britanije (Department for International Development – DfID), kroz njihovu kancelariju u Ambasadi Velike Britanije u Sarajevu, na čemu im dugujemo svu

zahvalnost. Dio fondova obezbjedlo je i **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)** Vlade Njemačke, kroz Sekretarijat TI u Berlinu.



# Sadržaj

VODEĆI ISTRAŽIVAČ I UREDNIK .....	3
RUKOVOĐENJE PROJEKTOM .....	3
ZAHVALE .....	3
SADRŽAJ .....	7
SKRAĆENICE I AKRONIMI .....	10
REZIME .....	13
BOSNA I HERCEGOVINA: PREGLED .....	16
BOSNA I HERCEGOVINA: POLITIČKI SISTEM U TRANZICIJI .....	17
POLITIČKA POZADINA .....	17
RAT I RASPAD .....	17
EKONOMSKA POZADINA .....	18
IMPLIKACIJE TRANZICIJE .....	19
PROFIL KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI .....	20
BOSNA I HERCEGOVINA U CPI-U ZA 2003. GODINU .....	20
SOCIO-EKONOMSKI PRIORITETI U BOSNI I HERCEGOVINI .....	21
UZROCI KORUPCIJE U POLITIČKOM SISTEMU .....	23
POLITIČKA I ADMINISTRATIVNA KORUPCIJA .....	24
EKONOMSKA KORUPCIJA .....	28
UZROCI I POSLJEDICE KORUPCIJE .....	30
ORGANIZOVANI KRIMINAL: SPECIFIČAN PROBLEM .....	34
SISTEM NACIONALNOG INTEGRITETA .....	37
EFIKASNOST STUBOVA INTEGRITETA .....	39
IZVRŠNA VLAST .....	43
ZAKONODAVNA VLAST .....	47
POLITIČKE STRANKE .....	51
IZBORNA KOMISIJA .....	56
INSTITUCIJE VRHOVNE REVIZIJE .....	59

BOSNA I HERCEGOVINA.....	60
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE.....	61
REPUBLIKA SRPSKA .....	61
SPECIJALNA REVIZIJA .....	62
USPOSTAVLJANJE SNAŽNE GLAVNE REVIZIJE .....	62
PRAVOSUĐE .....	65
DRŽAVNA SLUŽBA .....	74
POLICIJA I TUŽILAŠTVO .....	78
POLICIJA .....	78
POLICIJA NA ENTITETSKOM NIVOU.....	80
<i>Federacija Bosne i Hercegovine .....</i>	<i>80</i>
<i>Republika Srpska .....</i>	<i>83</i>
POLICIJA NA KANTONALNOM NIVOU .....	84
TUŽILAŠTVO .....	86
<i>Bosna i Hercegovina .....</i>	<i>86</i>
<i>Federacija Bosne i Hercegovina .....</i>	<i>88</i>
<i>Republika Srpska .....</i>	<i>89</i>
<i>Kantoni Federacije Bosne i Hercegovine .....</i>	<i>89</i>
JAVNE NABAVKE.....	90
FEDERACIJA BiH.....	90
<i>Javno nadmetanje.....</i>	<i>91</i>
<i>Prednadmetanje .....</i>	<i>91</i>
<i>Ograničeno nadmetanje.....</i>	<i>92</i>
REPUBLIKA SRPSKA .....	93
OMBUDSMEN .....	94
ISTRAŽNE/WATCHDOG AGENCIJE .....	98
MEDIJI .....	101
GRAĐANSKO DRUŠTVO .....	106
REGIONALNA I LOKALNA SAMOUPRAVA .....	110
ANTI-KORUPCIJSKE INICIJATIVE .....	113
DONATORSKE ANTIKORUPCIJSKE INICIJATIVE.....	113
EFIKASNOST VLADINIH I DONATORSKIH AKTIVNOSTI .....	118
ANALIZA KLJUČNIH PITANJA.....	122

OPŠTE PREPORUKE .....	122
NALAZI I PREPORUKE .....	123
DONOŠENJE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE .....	127
DODATAK .....	130
UPITNIK SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA .....	130
IZVRŠNA VLAST .....	131
ZAKONODAVNA VLAST .....	139
IZBORI I FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA .....	145
VRHOVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE .....	151
PRAVOSUĐE .....	155
DRŽAVNA SLUŽBA .....	161
POLICIJA I TUŽIOCI .....	168
JAVNE NABAVKE .....	174
OMBUDSMENI .....	180
ISTRAŽIVAČKE/WATCHDOG AGENCIJE .....	186
MEDIJI .....	191
GRAĐANSKO DRUŠTVO .....	197
REGIONALNA I LOKALNA UPRAVA .....	203
VLADINA ANTI-KORUPCIJSKA STRATEGIJA .....	205
DONATORSKE ANTIKORUPCIJSKE INICIJATIVE .....	209
BUDUĆA ISTRAŽIVANJA I DONATORSKA PODRŠKA .....	214
LITERATURA .....	218
ZAKONI .....	222
BOSNA I HERCEGOVINA .....	222
REPUBLIKA SRPSKA .....	222
FEDERACIJA BIH .....	223
INDEKS POJMOVA .....	225
KOMENTARI .....	229

## Skraćenice i akronimi

ABA/CEELI – Američka advokatska komora/Pravna inicijativa Centralne i Južne Evrope (*American Bar Association/Central East-European Legal Initiative*)

ACCU – Jedinica za borbu protiv kriminala i korupcije (*Anti-Crime and Corruption Unit*)

AFD – Odjeljenje za borbu protiv korupcije (*Anti Fraud Department*)

AID – Agencija za istraživanje i dokumentovanje (Bošnjačka obavještajna služba)

BDP – Bruto domaći proizvod

BiH – Bosna i Hercegovina

bh. – bosanskohercegovački

BHTV1 – Televizija BiH, javni servis

CAFAO – Carinska i fiskalna uprava (*Customs and Fiscal Administration Office*)

CCI – Centar civilnih inicijativa

CIA – Centralna obavještajna agencija (*Central Intelligence Agency*)

CIDA – Kanadska agencija za međunarodni razvoj (*Canadian International Development Agency*)

CPI – Indeks percepcije korupcije TI-a (*Corruption Perception Index of TI*)

CRA – Regulatorna agencija za komunikacije (*Communications Regulatory Agency*)

DfID – Odjeljenje za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (*Department for International Development*)

DGS – Državna granična služba

DNZ – Demokratski narodni savez (većinski srpska stranka)

EC – Evropska komisija (*European Commission*)

EU – Evropska Unija

EUPM – Policijska misija Evropske (*European Union Police Mission*)

FBI – Federalni istražni biro (Sjedinjenih Američkih Država)

FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine

FIAS – Savjetodavna služba za inostrana ulaganja, pri Svjetskoj banci (*Foreign Investment Advisory Service*)

FOSS – Federalna obavještajno-sigurnosna služba

F'TV – Federalna televizija

GRECO – Grupa zemalja protiv korupcije, Savjet Evrope (*Group of States Against Corruption*)  
GTZ – Društvo za tehničku saradnju – njemačka vladina agencija (*Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit*)  
HDZ – Hrvatska demokratska zajednica  
HJPC – Visoki sudski i tužilački savjet (*High Judicial and Prosecutorial Council*)  
IFES – Međunarodna fondacija za izborni sistem (*International Foundation for Election System*)  
IFOR – mirovne snage predvođene NATO-om (sada SFOR)  
IJC – Nezavisni sudski savjet (*Independent Judicial Council*)  
IK – Izborna komisija  
IMC – Nezavisni savjet za medije (*Independent Media Council*)  
IPTF – Međunarodne policijske snage, Ujedinjene Nacije (*International Police Task Force*)  
JICA – Japanska agencija za međunarodnu saradnju (*Japanese International Co-operation Agency*)  
KM – Konvertibilna Marka  
MMF – Međunarodni monetarni fond  
MUP – Ministarstvo unutrašnjih/unutarnjih poslova  
NATO – Sjeverno-atlantski pakt (*Northern Atlantic Treaty Organisation*)  
NIS – Sistem nacionalnog integriteta (*National Integrity System*)  
NVO – Nevladina organizacija (*Non-governmental organisation*)  
OBN – Otvorena mreža (*Open Broadcasting Network*)  
OBS – Obavještajno-bezbjedonosna služba, RS  
OEBS – Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju  
OECD – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)  
OHR – Kancelarija Visokog predstavnika (*Office of the High Representative*)  
OSA – Obavještajno sigurnosna agencija  
OSF – Fond otvoreno društvo (*Open Society Fund*)  
PBS – Sistem javnog emitovanja (*Public Broadcasting System*)  
PDP – Partija demokratskog progresa (većinski srpska stranka)  
PDV – Porez na dodanu vrijednost  
PIC – Savjet za implementaciju mira (*Peace Implementation Council*)  
PIK – Privremena izborna komisija (*Provisional Election Commission*)  
PRSP – Razvojna strategija BiH (*Poverty Reduction Strategy Paper*)

RS – Republika Srpska  
SAD – Sjedinjene Američke Države  
SAP – Proces stabilizacije i pridruživanja (*Stabilisation and Association Process*)  
S BiH – Stranka za BiH (većinski bošnjačka stranka )  
SDA – Stranka demokratske akcije (većinski bošnjačka stranka)  
SDC – Švajcarska razvojna korporacija (*Swiss Development Corporation*)  
SDP – Socijaldemokratska partija  
SDS – Srpska demokratska stranka  
SELDI – Inicijativa za pravni razvoj Jugoistočne Evrope (*Southeast Europe Legal Development Initiative*)  
SFOR – Stabilizacione snage predvođene NATO-om  
SIDA – Švedska agencija za međunarodni razvoj (*Swedish International Development Agency*)  
SIPA – Agencija za istrage i zaštitu (*Security Intelligence Protection Agency*)  
Sl.G – Službeni glasnik  
SM – Savjet ministara  
SNAO – Švedska nacionalna kancelarija za reviziju (*Swedish National Audit Office*)  
SNS – Služba nacionalne sigurnosti (hrvatska obavještajna služba)  
SNSD – Stranka nezavisnih socijal-demokrata (u RS)  
SPAI – Antikorupcijska inicijativa Pakta Stabilnosti (*Stability Pact Anti-corruption Initiative*)  
SPOC – Inicijativa za borbu protiv organizovanog kriminala Pakta Stabilnosti (*Stability Pact Initiative to Fight Organised Crime*)  
TI – Transparency International  
TI BiH – Transparency International Bosna i Hercegovina  
UN – Ujedinjene Nacije  
UNDP – Razvojni program Ujedinjenih Nacija (*United Nations' Development Program*)  
UNMBiH – Misija Ujedinjenih Nacija u Bosni i Hercegovini (*United Nations' Mission to Bosnia and Herzegovina*)  
USAID – Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država (*United States Agency for International Development*)  
WB – Svjetska banka (*World Bank*)

# STUDIJA NACIONALNOG INTEGRITETA BOSNA I HERCEGOVINA

## Rezime

Uprkos godinama reformi, veoma opsežnim analizama i milijardama dolara međunarodne pomoći koje su uložene u poslijeratni razvoj Bosne i Hercegovine, zemlja se suočava sa ozbiljnim izazovima korupcije i veoma slabim i nedjelotvornim institucijama koje trebaju da se bore protiv nje.

Ova Studija analizira sve ključne institucije čiji je zadatak borba protiv korupcije, počev od zakonodavne vlasti, izvršne vlasti i pravosuđa, preko glavne revizije, ombudsmena i drugih vladinih agencija do nevladinog sektora, medija i međunarodne zajednice. Istraživanje je ukazalo na niz novousvojenih zakona koji kombinuju dobre prakse iz drugih zemalja, ali i na nedosljedne i slabe mehanizme za implementaciju tih zakona kao i na nedostatak rezultata koji bi ojačali povjerenje javnosti u te institucije.

Uloga međunarodne zajednice odnedavno postaje zabrinjavajuća, jer se institucije sve više oslanjaju na odlučivanje i pomoć izvana, a sve su manje sklone da same preduzmu 'teže' poteze. Pored toga, zemlja je opterećena dubokim podjelama i prevođenjem etničkih kvota u institucionalne okvire, što smanjuje prostor za profesionalno ponašanje, te vrši neizdrživ pritisak na budžet države. Međunarodna administracija stoga mora hitno predstaviti svoju strategiju izlaska iz zemlje i započeti energičan prijenos vlasti na domaće, tj. državne institucije. Istovremeno je zbog jake decentralizacije zemlje potrebno strogo se pridržavati principa supsidijarnosti, kojim se rukovodi i Evropska Unija.

Zemlji nedostaje detaljna strategija za borbu protiv korupcije koja bi ponudila ne samo spisak zakona koje treba usvojiti, nego i zadatke pojedinih institucija, vremenske rokove, ciljeve, kao i mjerljive i provjerljive indikatore. Neke državne i entitetske institucije su već demonstrirale odlučnost u tom pravcu i naišle na podršku šire javnosti. Studija bilježi napore Glavnih revizora, Ombudsmena i nekolicine ostalih aktera, ali i daje određene preporuke za poboljšanje njihovog rada i

djelovanja. Od vitalnog je značaja da takve agencije predstave svoj rad u svjetlu poboljšanja koja su nastala kao rezultat njihovih intervencija. Njihova vidljivost i saradnja sa drugim stubovima integriteta, tj. institucijama sistema mora biti poboljšana, za što je potrebno obezbjediti opsežniju obuku ključnih aktera. Dobre prakse iz drugih zemalja, studijska putovanja u inostranstvo i sl. ostavili su, izgleda, trajan utisak na vođe institucija, a iskustva susjednih zemalja koje su u procesu pristupanja članstvu EU čine se najpogodnijima za repliciranje u BiH.

Potrebno je mnogo više reformi temeljnih institucija, kao što su pravosuđe, tužilaštvo i policija. Trenutne reforme su i dalje u izvjesnoj mjeri nepredvidive, što zbog nedostatka raspoloživih kvalitetnih kadrova sa visokim stepenom integriteta, što zbog sistema koji se uvodi u BiH, a koji nema istorijskog presedana. To će pomoći ispunjenju ključnih uslova za prijenos ovlaštenja sa međunarodnih administratora na domaće vlasti.

Izvjestan broj zakona od vitalnog značaja je još uvijek u fazi izrade, a njihovo usvajanje predugo traje. To uključuje i reformu javnih nabavki i poreskog sistema, koje bi trebalo da imaju pozitivan uticaj na upravljanje javnim finansijama.

Zemlja je i pored svega toga postigla izvjestan napredak, koji se više počinje opažati spolja (npr. kroz Indeks percepcije korupcije kojeg mjeri Transparency International), nego unutar same države. Istraživanja percepcije korupcije koja je sproveo TI BiH su nedavno ukazala na sve manju spremnost građana da nude mito i, u vezi sa tim, na smanjenu tendenciju da se mito zahtjeva u javnim institucijama, dok neke službe čak bilježe povećanu stopu povjerenja javnosti.<sup>1</sup>

# **Bosna i Hercegovina**

## **Pregled sistema i profil korupcije**

## Bosna i Hercegovina: Pregled

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini iz 1995. g. (Dejtonski sporazum) okončao je rat koji se u BiH vodio od 1991. do 1995. godine i uspostavio državu Bosnu i Hercegovinu (BiH), koja je dotad bila jedna od republika u sastavu SFR Jugoslavije. Sporazum je takođe uspostavio dva multietnička konstitutivna entiteta koji čine državu BiH: Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republiku Srpsku (RS). U poslijeratnoj FBiH većinu čine bosanski Muslimani (Bošnjaci) i Hrvati, dok u poslijeratnoj RS većinu čine bosanski Srbi. Ustav BiH (Aneks 4 Dejtonskog sporazuma) uspostavio je centralnu vlast sa dvodomnim parlamentom, tročlano predsjedništvo (koje se sastoji od po jednog Bošnjaka, Srbina i Hrvata), Savjet ministara, ustavni sud i centralnu banku. Sporazum je mnoge vladine funkcije dodijelio entitetima, koji imaju svoje sopstvene vlade, parlamente i policijske snage.

Pored administrativne podjele prvog reda na FBiH i RS, u BiH postoji i distrikt pod međunarodnim nadzorom – Distrikt Brčko. Distrikt Brčko se nalazi u sjeveroistočnoj Bosni i predstavlja administrativnu jedinicu pod suverenitetom BiH; nije dio nijednog entiteta i nalazi se pod međunarodnim nadzorom, otkad mu je dosuđen konačan status, koji ga definiše kao kondominijum.

Tri člana Predsjedništva BiH (jedan Bošnjak, jedan Hrvat, jedan Srbin) biraju se glasanjem građana na mandat u trajanju od četiri godine; član sa najvećim brojem glasova postaje predsjedavajući, osim ukoliko nije bio na toj funkciji u vrijeme održavanja izbora. Članovi Predsjedništva se smjenjuju na funkciji predsjedavajućeg svakih osam mjeseci. Posljednji izbori su održani 05. 05. 2002. g., a slijedeći treba da se održe 2006. godine. Predsjedavajućeg Savjeta ministara imenuje Predsjedništvo BiH, a to imenovanje potvrđuje Predstavnički dom BiH.

Dejtonski sporazum takođe predviđa postojanje Kancelarije Visokog predstavnika (OHR) koja nadgleda implementaciju civilnih odredbi. OHR takođe ima moć da nametne zakone i smjenjuje funkcionere koji ometaju sprovođenje Dejtonskog sporazuma. Entiteti zadržavaju odvojene vojske, ali prema Ustavu, one se nalaze pod konačnom kontrolom Predsjedništva BiH.

U FBiH predsjednik Vlade biva imenovan od strane Predsjednika FBiH i ta je odluka podložna odobrenju od strane Parlamenta. Parlament FBiH je dvodomnog karaktera. U praksi i dalje postoje paralelne bošnjačke i hrvatske strukture vlasti u nekim dijelovima FBiH. U RS Predsjednik i dva Potpredsjednika biraju se direktno na izborima, dok se Predsjednik Vlade bira u parlamentu. Poslanici u jednodomnom parlamentu, koji se zove Narodna Skupština Republike Srpske, biraju se po principu proporcionalnosti. U Brčkom, koje je 'samoupravni neutralni distrikt', supervizor međunarodne zajednice ima izvršnu vlast rješavanja pitanja oporezivanja, primjene zakona, upravljanja Distriktom i sastavom skupštine Distrikta.

## **Bosna i Hercegovina: Politički sistem u tranziciji**

### **Politička pozadina**

Socijalistička Federalna Republika Jugoslavija sastojala se od šest republika, od kojih je jedna bila Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina. Administrativno sjedište republike bilo je u Sarajevu, dok su se glavne institucije države nalazile u Beogradu. BiH je imala preko četiri miliona stanovnika koji su bili etnički raspršeni po čitavoj Bosni i Hercegovini. Samo je nekolicina geografskih područja bila etnički homogena. Kada je jezik nacionalizma prevladao ranih devedesetih, bilo je jasno da od svih bivših republika SFR Jugoslavije, BiH srlja u najkrvaviji rat.

### **Rat i raspad**

Nakon gotovo godinu dana sukoba u susjednoj Hrvatskoj, rat je bio i na pragu BiH. Nakon objave suvereniteta Bosne i Hercegovine u oktobru 1991. godine, uslijedila je i objava nezavisnosti od bivše Jugoslavije 03. 03. 1992. g. kao rezultat referenduma, kojeg su bojkotovali etnički Srbi. Bosanski Srbi – koji su uživali podršku susjednu Srbije i Crne Gore – odgovorili su oružanim otporom, koji je imao za cilj cijepanje republike po etničkim linijama i povezivanje različitih područja koja su bila pod kontrolom Srba. Sukob se takođe širio i između etničkih Hrvata i Bošnjaka. Međutim, u martu 1994. g., Bošnjaci i Hrvati su smanjili broj zaraćenih frakcija sa tri na dvije, potpisavši sporazum o uspostavljanju zajedničke Bošnjačko-Hrvatske Federacije BiH. 21. 11. 1995. g. u Dejtonu, u SAD-u (država Ohajo), zaraćene strane

su parafirale mirovni sporazum, kojim je okončan trogodišnji međuetnički građanski sukob (konačni sporazum je potpisan u Parizu 14. 12. 1995. g.). Dejtonski sporazum je zadržao međunarodne granice BiH i uspostavio zajedničku multietničku i demokratsku vladu. Ovoj državnoj vlasti je dato u zadatak da sprovodi međunarodnu, ekonomsku i finansijsku politiku. Takođe je priznat i drugi red vlade koji se sastojao od dva entiteta otprilike jednake veličine: Bošnjačko-Hrvatska Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Vlade ovih entiteta su bile zadužene za nadgledanje unutrašnjih funkcija.

IFOR – mirovne snage predvođene NATO-om koje su brojile 60.000 ljudi, postavljene su u BiH 1995. i 1996. godine sa zadatkom sprovođenja i nadziranja vojnih aspekata sporazuma. IFOR su naslijedile manje snage – SFOR odnosno Stabilizacione snage, koje su takođe predvođene NATO-om, s misijom spriječavanja eventualnog obnavljanja neprijateljstava. SFOR je i danas prisutan u BiH, iako se do kraja 2002. godine broj vojnika smanjio na oko 12.000.<sup>2</sup>

## **Ekonomska pozadina**

BiH je pored Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije bila najsiromašnija republika stare jugoslovenske federacije. Premda je gotovo sva poljoprivreda u privatnim rukama, gazdinstva su mala i neefikasna, a republika je tradicionalni neto uvoznik hrane. Industrija je bila opterećena izuzetnim viškom radne snage, što je odraz socijalističke ekonomske strukture bivše Jugoslavije. Tito je insistirao na razvoju vojne industrije u republici, zbog čega se u BiH nalazio veliki dio jugoslovenskih fabrika oružja i ratne opreme. Žestok međuetnički sukob u BiH smanjio je proizvodnju za 80% od 1990. do 1995. godine, doveo do masovne nezaposlenosti i zauvijek unesrećio mnoge. Kada je nastupio period donekle sigurnog mira, proizvodnja se oporavila i zabilježila visoku stopu rasta u periodu 1996 – 1999. godine. Ali rast proizvodnje usporio je 2000. i 2001. godine. Bruto domaći proizvod je i dalje bio daleko ispod onog iz 1990. godine. Ekonomski podaci se mogu koristiti samo u ograničenom obimu jer, iako oba entiteta objavljuju svoje statističke podatke i cifre, podaci na nivou države BiH su ograničenog karaktera. Štaviše, službeni podaci ne pokrivaju veliki dio aktivnosti koje se odvijaju na crnom tržištu. Konvertibilna Marka – državna valuta koja je uvedena 1998. godine – vezana je za Euro, a Centralna Banka BiH je znatno uvećala svoje rezerve. Proces

privatizacije je, međutim, izuzetno spor. Reforma bankovnog sistema doživjela je ubrzanje 2001. godine, kada su ukinute službe društvenog knjigovodstva – recidivi komunističkog doba. Država od međunarodne zajednice prima veliku humanitarnu pomoć i znatna finansijska sredstva za obnovu, ali će se naposljetku morati pripremiti za doba u kojem će pomoć pristizati u sve manjim i manjim količinama.

## **Implikacije tranzicije**

BiH je društvo u tranziciji koje pored nasljeđa bivšeg socijalističkog političkog, pravnog, ekonomskog i ideološkog koncepta, mora da izađe na kraj i sa traumatičnim ratnim iskustvom.

Zahtjevan i složen proces tranzicije, koji podrazumijeva napuštanje starog i uspostavljanje novog koncepta države sukladno jedinstvenim uslovima u BiH, dodatno je otežan sporim društvenim promjenama, koje bi trebalo da stvore uslove za stabilno demokratsko okruženje.

Zemlje u tranziciji, uključujući BiH, se nalaze u kontradiktornom položaju. Sa jedne strane žele da se što prije priključe integracionim strujama u zapadnoj Evropi kako bi dostigle vrijednosti razvijenih demokratija, dok sa druge strane postavljaju mnogobrojne izazove usvajanju principa transparentnosti u radu javnih institucija.

Rat je izazvao opštu krizu morala u kojoj su stare vrijednosti napuštene, a da nisu zamijenjene novima, što je dovelo do osjećanja nesigurnosti zbog nepostojanja pravne države, te nedostatka reda i odgovarajuće zakonske regulative. Prethodni pravni koncept države je napušten, dok je stari zakonski okvir sa jedne strane ostao na snazi u iščekivanju novih zakona, koji bi trebalo da adekvatno odgovore na novonastale društvene okolnosti, ili je s druge strane, prestao da važi, a da nije odmah zamijenjen novim, što je rezultiralo pravnim prazninama. Sve to je ugrozilo kredibilitet nove demokratije i izazvalo sumnju u stvarne namjere vlasti da započnu korjenitu i razumnu društveno-ekonomsku reformu koja bi obezbjedila stabilnu osnovu za razvoj demokratskog društva.

## **Profil korupcije u Bosni i Hercegovini**

### **Bosna i Hercegovina u CPI-u za 2003. godinu**

Po prvi put od svog nastanka 1995. godine, globalni Indeks percepcije korupcije (CPI), kojeg svake godine objavljuje Transparency International, u svoj pregled uključio je i BiH. U 2003. g. CPI je obuhvatio 133 zemlje, koje su rangirane na ljestvici od najmanje korumpirane do najviše korumpirane. “Uvrštavanje BiH u globalni Indeks percepcije korupcije ja značajan uspjeh. Do sada nije bilo dovoljno interesa za napredak BiH, dok odnedavno šest renomiranih analitičkih izvora uvrštava našu zemlju u svoja globalna istraživanja. To možda predstavlja najveće priznanje, pošto konačno prikazuje BiH na radaru institucija koje svoja istraživanja uglavnom sprovode u ime većih investitora i finansijskih institucija”, rekli su predstavnici TI BiH-a povodom objavljivanja globalnog Indeksa percepcije korupcije za 2003. godinu.

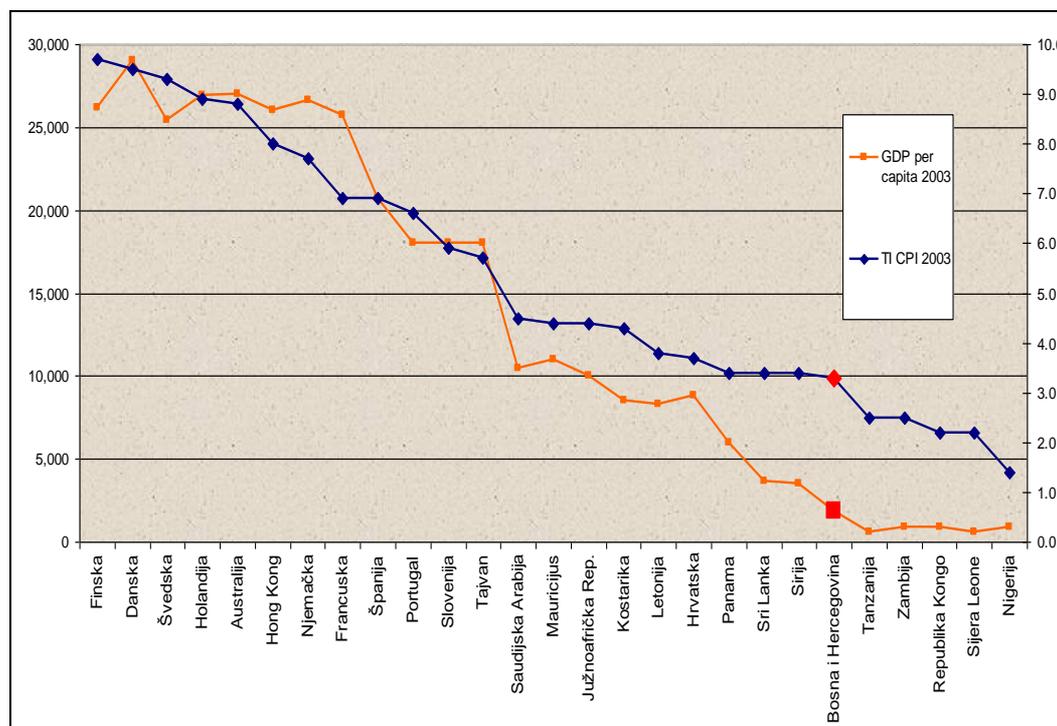
BiH dijeli 70 – 75 mjesto, što je objektivno dobar rezultat koji može poslužiti mnogim institucijama u zemlji kao priznanje za napore koje su uložile u sistematsku borbu protiv korupcije. Sa druge strane, činjenica da su sve druge zemlje koje teže evropskim integracijama ispred BiH na ljestvici korumpiranosti jasno ukazuje na to, da još mnogo toga ostaje da se uradi. Podatak da se BiH nalazi ispred nekih drugih zemalja u regionu, kao što su na primjer Makedonija i državna zajednica Srbije i Crne Gore, nije nužno dovoljno. Umjesto toga, pažnju treba usmjeriti na zaostajenje za državama kao što su Hrvatska, Bugarska, Češka Republika, Litvanija i Mađarska. BiH je na CPI dobila nisku ocjenu - svega 3,3 od ukupno 10 i to predstavlja glavnu karakteristiku globalnog Indeksa percepcije korupcije za 2003. godinu. Od glavnih pretendenta na članstvo u EU, jedino Rumunija zaostaje za BiH, a svi ostali su 30 – 40 mjesta ispred nje.

Uopšteno govoreći, CPI za 2003. godinu otkriva visok stepen korupcije kako u bogatim, tako i u siromašnim zemljama svijeta. Ipak, zabrinjava činjenica da je 90% zemalja u razvoju dobilo ocjenu manje od 5 na skali od 1 do 10, što samo potvrđuje potrebu za usvajanjem sveobuhvatne strategije za borbu protiv korupcije. Ta strategija ne bi trebalo da predstavlja samo puke spiskove poželjnih zakona i institucija, nego treba da bude program sistema nacionalnog integriteta, koji je

okrenut ka postizanju konačnih rezultata i koji sadrži mjerljive indikatore, kao i mehanizme za njihovo konstantno praćenje (monitoring).

## Socio-ekonomski prioriteti u Bosni i Hercegovini

Smanjenje stope nezaposlenosti, na prvom mjestu i borba protiv korupcije, na drugom mjestu, predstavljaju jedinu djelotvornu strategiju za borbu protiv siromaštva. Građani su prepoznali činjenicu da je siromaštvo posljedica ovih dvaju problema i da je uslovljeno njima, što znači da se može smanjiti jedino preduzimanjem konkretnih akcija usmjerenih ka stvaranju radnih mjesta i uvođenju vladavine prava u sistem. Grafikon koji slijedi prikazuje direktnu povezanost životnog standarda odnosno siromaštva i korupcije. Kao osnov za izradu grafikona poslužio je bruto domaći proizvod po glavi stanovnika i CPI za odabrane zemlje<sup>3</sup>.



**Grafikon 1** – Proporcionalni odnos BDP po glavi stanovnika (u SAD dolarima) i prosječne ocjene Indeksa percepcije korupcije (CPI).

Posmatrajući iz šire perspektive, takođe se može primijetiti da niži CPI uslovaljava i širi jaz odnosno nagliji pad linije koja predstavlja bruto domaći proizvod, što ukazuje na veće siromaštvo. Slično tome, ako posmatramo grafikon od njegovog centra na lijevo, možemo uočiti da linija koja predstavlja bruto domaći proizvod kod nekih zemalja prelazi preko linije anti-korupcijskih dosegā, što upućuje na to da što je CPI ocjena neke zemlje veća, to je i ekonomski rast te zemlje brži. To znači da postoji direktna povezanost ova dva indikatora. Na gornjem grafikonu BiH se nalazi pri dnu, gdje je bruto domaći proizvod po glavi stanovnika gotovo pri samom dnu, a CPI ocjena je veoma niska.

Kada govorimo o smanjenju siromaštva, svako zakonsko uređenje sivog tržišta i dovođenje ekonomije u redovne tokove, kao i izgradnja institucija i jačanje zakonskih okvira, doprinijeće vraćanju povjerenja u ovaj region i privući će domaće i strane investitore, što će u konačnici dovesti do otvaranja novih radnih mjesta. Drugim riječima, borba protiv korupcije je kroz stvaranje atraktivnog ekonomskog okruženja direktno povezana i sa borbom protiv nezaposlenosti.

Na regionalnom nivou potrebno je maksimalno liberalizovati kretanje ljudi i roba, a državne vlasti moraju aktivno promovisati politike koje se kreću u tom pravcu. Takođe je neophodno uskladiti krivične zakone i procedure vezane za njih u svim zemljama regiona. Taj proces može da se olakša kroz učešće u Antikorupcijskoj inicijativi Pakta stabilnosti Jugoistočne Evrope. Svi pristupi tom pitanju opisani u daljnjem tekstu mogu najbolje funkcionisati samo ako su usklađeni u svim zemljama Zapadnog Balkana, što bi na kraju, trebalo da bude u skladu sa *Acquis communautaire*-om i da postane integracionim prioritetom.

Sa druge strane, analiza pokazuje da se se korupcija može podijeliti na komponente što omogućuje lakšu kontrolu i iskorijenjivanje. Svaka komponenta predstavlja jedan specifičan odvojak korupcije kroz koji se ona infiltrira u sistem i nastavlja da stvara i širi pogodno tlo za svoj rast. Stoga plan akcije predstavlja raspored prekidanja korupcijskih kanala i spriječavanja prodiranja korupcije u društvo, tj. eliminaciju korupcije kroz strožu primjenu antikorupcijskih zakona tamo gdje je ona već duboko ukorijenjena.

Obim i pojavni oblici korupcije u bh. društvu nesumnjivo ukazuju na administrativnu korupciju velikog obima koja inficira sve segmente društva i čije negativne posljedice osjećaju sve kategorije društva, izuzev veoma uske elite. Najširi sloj građana osjeća negativne posljedice korupcije kroz: **povećane troškove života** (u prosjeku 10 do 20% dodatnih troškova koji su direktna posljedica mita, neprirodnih monopola i sl.); **inostrani dug**, koji postaje sve veći teret jer redovni prihodi ne mogu da se prikupe; **nedostatak inostranih ulaganja**, koja bi se prema nekim procjenama mogla udvostručiti ukoliko se korupcija zauzda; **nepostizanje željenog razvoja privatnog sektora** koji bi bio sličan onome u naprednijim zemljama u tranziciji; **trošenje sredstava na neproduktivne sektore**, a naročito na glomazan i složen državni aparat; itd. Zbog toga danas pati cjelokupno stanovništvo BiH, a na duge staze će patiti čak i oni koji danas predstavljaju privilegovanu elitu, dok najveći broj stanovnika može samo žalosno da prizna činjenicu da mlada, perspektivna i obrazovana radna snaga napušta zemlju zbog nedostatka čitavog niza strukturalnih i dalekosežnih promjena.

## **Uzroci korupcije u političkom sistemu**

Stari pravni i politički sistem nikada nije želio da prizna pun kapacitet bilo kojeg društveno nepoželjnog pitanja. Ako je i priznavao postojanje tko nečeg, socijalizam je to činio sa namjerom da minimizira njegov socijalni uticaj i da ga marginalizuje, ili da ga predstavi kao slabost koju će “zdrave snage lako riješiti”.

I socijalizam je svakako poznavao fenomen korupcije, ali se o njoj nikada nije javno raspravljalo, pošto je bila nepoželjna i neprihvatljiva za sistem. U to vrijeme nije bilo mjerodavnih podataka o obimu tog problema, tako da istraživanje javnog mnijenja, koje se ponovo javlja kao društveni instrument u procesu tranzicije, danas usredsređuje veliku pažnju na taj problem. Ubrzo korupcija biva definisana kao ključni problem koji koči uspostavljanje funkcionalnog pravnog i političkog okvira nove demokratije.

Studije percepcije korupcije koje od 2002. godine među građanima BiH kontinuirano provodi Transparency International BiH, imaju za cilj dijagnozu korupcije, utvrđivanje njenih uzroka i posljedica, te objelodanjivanje njenog obima i otkrivanje

pojedinačnih iskustava građana, uključujući i stav prema korupciji, nudeći na taj način određena rješenja i programe za borbu protiv korupcije.

Prvo istraživanje TI BiH-a iz 2002. g. je nedvosmisleno pokazalo da su građani BiH svjesni postojanja korupcije. U određenim profesijama, institucijama i organizacijama koje predvode veoma dugačku listu, obim korupcije doseže tzv. nivo 'zarobljene države'. 10,8% od ukupno 1.200 ispitanika ocijenilo je političke stranke, koje predstavljaju bitan dio političkog sistema, kao najkorumpiranije institucije.

Zbog višestepenog sistema upravljanja u BiH, od veoma je velikog značaja bilo da se izmjeri obim korupcije na svim nivoima vlasti. Na taj način se procijenjuje kome bi građani mogli ukazati najviše povjerenja u vođenju borbe protiv korupcije. Međutim, rezultati su bili prilično obeshrabrujući pošto se percepcija korupcije na različitim nivoima vlasti u BiH veoma malo razlikovala:

Nivo vlasti	Veoma mnogo	Mnogo	Srednje	Malo	Veoma malo	Ne zna /odbija odgovor
Opštinska administracija	26,5	38,8	25,7	4,9	1,5	2,6
Kantonalna administracija (samo za FBiH)	26,8	35,4	25,1	5,3	1,9	5,6
Entitetska vlada	31,6	28,4	19,9	6,1	2,6	11,4
Savjet ministara BiH	29,8	28,0	18,7	6,2	3,7	13,3
Predsjedništvo BiH	27,8	27,8	19,7	6,7	5,4	12,7

**Tabela 1** – U kom stepenu je korupcija prisutna na različitim nivoima vlasti (u procentima ispitanika)? Istraživanje TI BiH-a iz 2002. godine.

## Politička i administrativna korupcija

Privilegovana nekažnjena pozicija državnih kompanija i njihovih korumpiranih rukovodstava, postavljenih na tu funkciju na osnovu članstva u nekoj političkoj

stranci, te od strane stranaka koje se na taj način finansiraju, teško da mogu dovesti do bilo kakvih promjena u jednom takvom udobnom okruženju. Dodatna dobit koju korumpirano rukovodstvo državnih kompanija ostvaruje kroz unaprijed dogovorene tendere, nadmetanja, subvencije, kredite su, ustvari injekcije bespovratne pomoći, koje čine privatizaciju i ulaganje u BiH neatraktivnom i krajnje rizičnom opcijom.

Dijagnostička studija Svjetske banke<sup>4</sup> detaljnije se pozabavila tim pojavama, pa tako podaci iz 2000. godine pokazuju da se oko 2,5% od ukupno ostvarenog prometa državnih firmi prebacuje na račune političkih stranaka koje su u tim firmama postavile svoja rukovodstva. Ova pretpostavka se dalje potkrepljuje slijedećim statističkim podacima iz istog izvora. Za razliku od privatnih kompanija, od kojih samo oko 28% ima potpisane ugovore sa javnim institucijama, taj postotak prelazi 50% kada su u pitanju državne firme. Ukupno 76% državnih firmi prima subvencije od države, dok je broj subvencionisanih privatnih kompanija dvostruko manji. Ukupno 27% prihoda velikih državnih firmi dolazi od nabavki javnog sektora, dok privatne firme javnom sektoru prodaju daleko manje. Gotovo polovina državnih firmi učestvuje na javnim tenderima, dok je broj privatnih kompanija koje čine isto manji od 20%. I to je uglavnom zbog toga što su na javnim tenderima doživjeli neloyalnu konkurenciju, jer je bilo očigledno da državne firme uživaju naklonost (većina ispitanika to navodi kao razlog neučestvovanja na tenderima). Kako bi zadržali svoju poziciju na tržištu privatnici plaćaju mito češće i u većem iznosu, a to slabi poslovno okruženje i destimuliše razvoj i jačanje privatnog sektora.

Ovaj geografski region obično karakterišu različiti oblici zloupotrebe položaja radi sticanja lične dobiti. U posljednje tri godine u BiH se desilo nekoliko velikih afera koje su uzburkale domaću javnost. Neke od njih su i: afera u Upravi carina RS (nakon koje su direktor Uprave carina i ministar finansija morali podnijeti ostavke), afera s prodajom banaka u RS (drugi ministar finansija je morao da da ostavku), afera sa vojnom fabrikom "Orao" iz Bijeljine koja je prekršila embargo Ujedinjenih Nacija i Iraku prodavala rezervne dijelove za avione, zbog čega je Predsjednika RS (koji je u to vrijeme bio član Predsjedništva BiH) Visoki predstavnik prisilio da podnese ostavku, i afere u vezi sa "Elektroprivredama" entiteta, kada su direktori tih javnih preduzeća morali dati ostavke. Visoki predstavnik u BiH je u nekoliko navrata koristio svoja ovlaštenja. Sredinom 2001. godine Visoki predstavnik je smijenio Edhema Bičakčića sa funkcije generalnog direktora "Elektroprivrede" F BiH, zbog radnji koje je počinio još dok je bio predsjednik Vlade tog entiteta i zabranio mu

obavljanje bilo koje zvanične, izabrane ili imenovane javne funkcije i svako daljnje zapošljavanje ili angažovanje u poslovanju javnog preduzeća “Elektroprivreda”. Bivši premijer Bičakčić je optužen za osnivanje Zavoda za zapošljavanje FBiH mimo zakonom propisane procedure i za davanje velikih količina novca prikupljenog kroz doprinose za zapošljavanje, organizaciji koja se brine o porodicama palih muslimanskih boraca, bez ikakvog pravnog osnova i bez prethodnih konsultacija sa Vladom. Taj novac je kasnije korišten za obezbjeđivanje dodatnog kapitala za jednu banku u Sarajevu. Nadalje, novac koji je dobiven kroz različite bh. misije u inostranstvu je prebačen preko jedne druge banke na račun kompanije, navodno kao naknada za štetu pretrpljenu u ratu, koja je nakon toga dala 700.000 KM za izbornu kampanju SDA – političke stranke bivšeg premijera Bičakčića. Ovaj slučaj još uvijek nije dobio svoj sudski epilog.

Pored toga, Visoki predstavnik u BiH je 2002. godine smijenio tadašnjeg ministra finansija FBiH Nikolu Grabovca zbog afere “Am Šped”. Ministar Grabovac je navodno oslobodio ovu kompaniju plaćanja carine na uvoz određenih artikala. Protiv bivšeg ministra se vodi krivični postupak pred Kantonalnim sudom u Sarajevu, ali još nije donesena pravosnažna presuda. Protiv hrvatskog člana Predsjedništva BiH Dragana Čovića vodi se krivični postupak pred Kantonalnim sudom u Sarajevu još od vremena dok je bio potpredsjednik Vlade FBiH i ministar finansija, a zbog nezakonite privatizacije bivše vojne fabrike “Soko” u Mostaru.

Iako je podnesen veliki broj krivičnih prijava protiv visokih državnih službenika, jedino je u jednom slučaju donesena, istina, još uvijek nepravosnažna odluka. Osnovni sud u Banja Luci proglasio je krivim bivšeg ministra obrazovanja u Vladi RS Nenada Suzića za krivično djelo zloupotrebe položaja i ovlaštenja. Naime, dok je obavljao funkciju ministra obrazovanja, Suzić je, bez dozvole Vlade, odobrio iznos od oko 5.000 engleskih funti za potrebe postdiplomskog studija u Velikoj Britaniji, kćerki lokalne političarke, koja je tada bila predsjednik SO Prijedor (a sada je načelnik iste opštine). Postupak se nalazi u žalbenoj proceduri.

Nedavno je Sud BiH izdao nalog za hapšenje i pritvaranje bivšeg člana Predsjedništva BiH i predsjednika HDZ-a Ante Jelavića, bivšeg ministra odbrane FBiH Miroslava Prce i bivšeg direktora “Hercegovina osiguranja” Miroslava Rupčića, što možda ukazuje na odlučniju borbu protiv organizovanog kriminala. U vrijeme pisanja ovog dokumenta, još uvijek nije jasno da li su bivši visoki funkcioneri FBiH

uhapšeni pod sumnjom da su učestvovali u nezakonitim aktivnostima u vezi sa pranjem novca u “Hercegovačkoj banci”.

Bivši predsjednik Vlade RS Gojko Kličković se još uvijek nalazi u bjekstvu i nedostupan je organima gonjenja u RS skoro tri godine. Krivični postupak protiv njega pokrenut je zbog raznih zloupotreba službene dužnosti, lošeg upravljanja državnim finansijama i sukoba interesa dok je bio na funkciji predsjednika Vlade RS.

Generalna je ocjena da su visoko rangirani političari nedodirljivi jer i nešto krivičnih prijava što je podneseno protiv njih nije procesuirano zbog loše vođenog predkrivičnog postupka, pa kasnije i istražnog postupka. Postupci su pokretani na brzinu, bilo sa ciljem da se umiri javnost ili da se pokuša diskreditovati politički protivnik. Isto tako se smatra da ova lica nikada neće krivično odgovarati pred sudom jer politička vlast vrši jak, indirektan pritisak na pravosuđe da se ovi postupci ne pokreću ili, ako se već pokrenu, da traju predugo kako bi otišli u zastaru. Iako izvršne i zakonodavne vlasti više nemaju nikakav formalan uticaj na pravosuđe u vezi sa izborom i razrješenjima sudija, ove dvije vlasti još uvijek određuju finansiranje pravosuđa i na taj način mogu indirektno uticati na sprovođenje pravde. Kao primjer može poslužiti slučaj rukovodilaca Rafinerije nafte Brod, koji su optuženi pred Okružnim sudom u Doboju. Da bi se izvršilo finansijsko vještačenje, tužilaštvo je trebalo uplatiti 80.000 KM na ime troškova vještačenja. Dok Vlada nije odobrila novac za ovo vještačenje, postupak je skoro godinu dana mirovao pred sudom.

Austrijski časopis “Profil”, broj 29, od 14. 06. 2003. g. donosi članak o slučaju Đoje Arsenovića i Dragomira Vasića koji su smijenjeni sa funkcije poslanika u Narodnoj skupštini RS i kojima su bankovni računi zamrznuti odlukom Visokog predstavnika Pedija Ešdauna, a da nikakvi dokazi nisu predloženi javnosti. Članak je došao kao reakcija na analizu Inicijative za evropsku stabilnost pod nazivom “Travails of the European Raj”<sup>5</sup> (Agonije evropskog Radža). Ovime se postavlja pitanje ovlaštenja i slobodnog ponašanja Visokog predstavnika i njegove kancelarije koji ne odgovaraju nikome. Nakon ovog članka smijenjeno je još nekoliko drugih političara, njihovi su bankovni računi zatvoreni, a zabranjeno im je i da putuju u zemlje Evropske Unije i SAD zbog tvrdnji da finansiraju kriminalne mreže, koje pomažu osobama optuženima za ratne zločine. Jedan od njih je i Mirko Šarović, bivši predsjednik RS i član Predsjedništva BiH.

Sasvim nedavno, 30. 06. 2004.g. Pedi Ešdaun je smjenio s vlasti 59 izabраниh i imenovanih zvaničnika RS sa entitetskog i opštinskog nivoa. Na četiri strane saopštenja, optuženi su za “opstrukcije Međunarodnog suda za ratne zločine” i po tom osnovu smijenjeni s dužnosti. U međuvremenu, 60 opštinskih bankovnih računa njihove stranke – SDS – su zamrznuti i fondovi od oko milion KM prebačeni na državne institucije BiH<sup>6</sup>. Ovo predstavlja najveću pojedinačnu intervenciju, koju protektorat u BiH do danas bilježi. Visoki predstavnik je dokazao da može podići optužnice protiv bilo kojeg pojedinca u BiH, bez da podnese dovoljne (odnosno bilo kakve) dokaze i da je čitav proces ‘demokratskih’ izbora postao nešto poput farse. Oduzimanje fondova pravnim licima bez adekvatne istrage i suđenja, može se klasifikovati kao krađa u bilo kojoj zapadnoj demokratiji. No bez obzira na profil tih 59 lica, za mnoga od kojih javnost zaista drži da su kriminalci, oni nisu imali pravo na suđenje i mogućnost da izlože svoj slučaj. Osim toga, kriminalno kažnjavanje i predstavljanje jasnog slučaja korupcije bi učinilo mnogo više za sistem nacionalnog integriteta zemlje i jasno oslikalo imidž tih 59 lica i njihove stranke. U danima publikovanja izvještaja, o navedenom potezu Visokog predstavnika se žustro raspravlja.

## **Ekonomska korupcija**

Shvatanje činjenice da je korupcija veoma ozbiljna prepreka ekonomskom razvoju BiH dovelo je u početku do istraživanja koje je na zahtjev bh. vlasti sprovela Svjetska banka. To je bilo prvo temeljito istraživanje javnog mnijenja o korupciji, a sprovedeno je još 2000. godine. Istraživanja TI BiH-a su druga e te vrste, a sprovedena su u februaru i martu 2002. godine i zatim ponovo u istom periodu 2004. godine.

Poređenje rezultata ovih studija ukazuje na to da u međuvremenu nije postignut nikakav napredak. Korupcija u BiH ugrožava već započete reforme, nova preduzeća polako prelaze u područje sive ekonomije, vitalni prirodni resursi se iskorištavaju a da za to ne postoje kontrolni mehanizmi, a strani investitori izbjegavaju BiH zbog velikog rizika za ulaganje. Veoma visok stepen korupcije otežava period tranzicije kroz smanjenu proizvodnju i sve veću razliku u prihodima stanovništva. Osnovni trend koji karakteriše ovaj period jeste sve slabije povjerenje šire javnosti u institucije vlasti i sve manje nade da se to može promijeniti.

Cilj ovog poglavlja je da analizira uzroke i postojeće modele korupcije u ekonomskom životu BiH, kao i da ukaže na to kako korupcija utiče na ekonomski razvoj i kvalitet života. Ovo bi trebalo doprinijeti podizanju javne svijesti o korupciji i razvoju praktične antikorupcijske kampanje.

Sa prijenosom javnih (državnih) funkcija na privatni sektor migrirali su i modeli odnosno prakse korupcije, ali njezine posljedice ostaju prisutne u široj javnosti. TI BiH-ovo istraživanje iz 2002. godine pokazalo je da u vezi sa korupcijom postoji čitav niz nelogičnih mitova, predrasuda i zabluda. Dakle, korupcija nije stvar kulture kao neka “odomaćena navika”. Takođe, male plate ne vode u korupciju i njihovo povećanje nije jedini lijek za nju, nego površno opravdanje korumpiranih elita kojim nastoje prikriti svoju kleptokratiju. Građani BiH shvataju da se vladavina prava ne odnosi samo na razvijene države i ne vjeruju izjavama tipa “to je ovdje nemoguće postići”. Ovime je otklonjena i posljednja barijera – korupcija kao tabu tema među građanima – što predstavlja preduslov za njezino uspješno iskorijenjivanje.

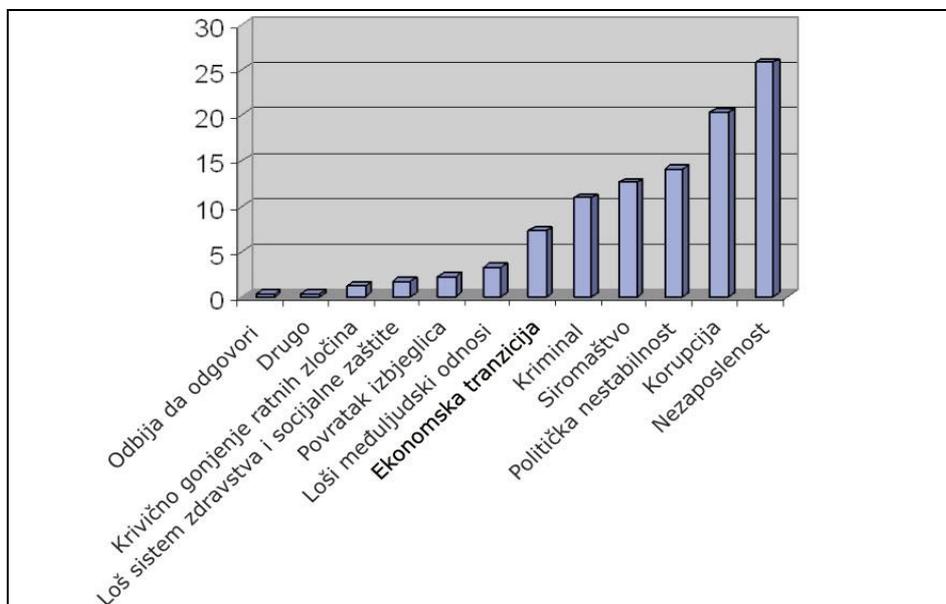
Sa svim svojim osobenostima tranzicija predstavlja veoma pogodno tlo za rađanje korupcije, što nije slučaj u zemljama u kojima vlada tržišna ekonomija. To se prvenstveno odnosi na samu transformaciju imovine, gdje većina dominantnih državnih subjekata mijenja svojinski status, dok neke javne službe i institucije, ili prestaju postojati, ili nastavljaju rad u znatno promijenjenom obliku. Istovremeno s početkom tranzicije, borba protiv korupcije postaje sve važnija, zajedno sa uspostavljanjem različitih institucija i donošenjem zakona, koji prate tranziciju.

U BiH jako malo pokretačkih snaga podržava radikalnu ekonomsku reformu koja bi prvenstveno bila usmjerena ka privatizaciji i dominaciji privatne inicijative. Umjesto toga, većina tih snaga se, u stvari, opire tranziciji kroz svoja kvazietatiistička stremljenja, često se vodeći ličnim interesima ili interesima elite kojoj pripadaju. Presentacija takvih politika u okviru nacionalističkih strategija predstavlja ključne političke determinante svih vlada od Dejtonskog sporazuma do danas: nacional-socijalističke stranke ogrezle u dogmatski nepotizam. BiH je pod ovakvim vladama na svim stranama protratila više od pola decenije – vrijeme koje je bilo predviđeno za tranziciju. To se nadovezuje na pet godina rata koji je već unazadio zemlju. Rezultat toga je povećan inostrani dug i trgovinski deficit, dok se jedino smanjila stvarna vrijednost privrednih subjekata i ekonomskog potencijala. Jaz između bogatih i

siromašnih se povećao, čime su stvorene sve uže niše sve bogatijih elita. Inostrani dug se većinom finansira od strane bh. građana koji žive u inostranstvu, kao i donatorske zajednice, koji praktično subvencionišu rastuću korupciju i kriminal.

## Uzroci i posljedice korupcije

Prošlo je osam godina od potpisivanja mirovnog sporazuma u Dejtonu. Usvojene su nove državne strukture i u izvjesnoj mjeri usvojen je i zapadni model ekonomskog razvoja. Međutim, u ekonomiji nije došlo do značajnijih promjena. BiH se i dalje nalazi među tranzicijskim zemljama sa najnižim bruto domaćim proizvodom po glavi stanovnika, koji iznosi 1.900 US\$<sup>7</sup>, i sa velikim razlikama između različitih područja, naročito između bogatije Federacije BiH i siromašnije Republike Srpske. Uzroci ovakve situacije u BiH djelimično leže u odabiru tranzicijske putanje, koja odgovara pojedincima koji su nezakonito stekli kapital za vrijeme rata i koji su, držeći se vlasti, obezbjedili sebi nastavak svog nezakonitog bogaćenja.



**Grafikon 2** – Korupcija se odmah iza nezaposlenosti smatra najvećim problemom koji ometa razvoj BiH. Izvor: TI BiH, septembar 2002. g.

Veze između države i ekonomije (naslijeđene iz prethodnog socijalističkog miljea) se u mnogim područjima nisu značajnije promijenile, niti je povučena jasna linija između privatnog i javnog interesa. Ova situacija je umnogome doprinijela povećanoj korumpiranosti svih političkih i ekonomskih institucija u BiH. Istovremeni razvoj tržišne privrede, izgradnja novih političkih i društvenih institucija i preraspodjela društvenih dobara tokom poslijeratnog razvoja BiH predstavljali su veoma plodno tlo za korupciju.

Posljedica socijalističkog nasljeđa je i glomazan birokratski aparat, koji još uvijek igra dominantnu ulogu u BiH i koji je pod kontrolom funkcionera bez smisla i fleksibilnosti za nova tranzicijska nastojanja. Pored toga, mnogi zakoni koji su neophodni za razvoj privatnih kompanija ili još uvijek nisu usvojeni, ili u svojim predloženim oblicima ne podržavaju privatnu inicijativu. Vlasnička prava još uvijek nisu precizno definisana, nejasna ugovorna prava sprječavaju opsežnije kreditiranje i pravilno funkcionisanje finansijskog tržišta, a sudovi su spori, netransparentni i nepredvidivi. Uprkos reformama u tom sektoru, poresko opterećenje je i dalje složeno i podstiče utaju poreza preduzeća. BiH se tako našla u začaranom krugu korupcije koji smanjuje javne prihode, podriva javno povjerenje, slabi vladin kredibilitet i smanjuje nadu da reforme mogu dovesti do značajnije promjene.

Istraživanje TI BiH-a je identifikovalo dva oblika korupcije koji imaju različite posljedice po ekonomiju: *korupcija na visokim nivoima vlasti* i *administrativna korupcija*.

*Korupcija na visokim nivoima vlasti* omogućava velikim kompanijama da prilagode zakone i propise sopstvenim potrebama sa ciljem većeg obrta kapitala. Složena povezanost politike i preduzeća, obično se opisuje kao sukob interesa. Takav poslovni ambijent guši male perspektivne firme, dok sa druge strane nudi, u tržišnom smislu, nelojalnu konkurenciju i tako šansu za opstanak firmama s veoma sumnjivim poslovnim sposobnostima (što zbog vlasništva elite u tim firmama, a što zbog subvencionisanja gubitaka tih firmi u cilju očuvanja socijalnog i političkog mira). To je naročito slučaj sa velikim državnim kompanijama i komunalnim preduzećima. Postojeća *administrativna korupcija* između ostaloga omogućava opstanak siromašnih kompanija koje u normalnim uslovima tržišne konkurencije ne bi opstale i istovremeno povećava troškove poslovanja uspješnih kompanija, izobličujući i iskrivljujući na taj način raspodjelu raspoloživih resursa.

U kolikoj je mjeri šira javnost upoznata sa opisanim događanjima pokazuje slijedeći podatak iz studije koju je TI BiH sproveo o najvažnijim uzrocima širenja korupcije. Najveći broj ispitanih je naveo nedostatak zakonske prisile i vladavine prava kao glavni razlog širenja korupcije (30,9%), nakon čega slijede opšte siromaštvo (18%) te nemoral i nepoštenje (15,9%).

Korupcija se u osnovi definiše kao “zloupotreba javnog položaja radi pribavljanja lične dobiti”, što znači da lični, stranački i porodični odnosi mogu igrati ulogu u ekonomskom odlučivanju, bez obzira na to da li odluke donose učesnici na tržištu ili državni službenici. Donošenje odluka koje su od značaja za širu javnost pod uticajem sopstvenog interesa neminovno prouzrokuje štetu koja se može definisati kao ekonomska cijena korupcije.

Ekonomska cijena korupcije, koja je prisutna i u BiH, podrazumijeva:

- Negativne efekte na ulaganja i ekonomski rast (npr. BiH privlači najnižu stopu direktnih stranih ulaganja u jugoistočnoj Evropi i ima nižu stopu rasta BDP, nego je to bilo predviđeno);
- Negativne efekte na razvoj privatnog sektora (npr. mali broj novoosnovanih preduzeća po glavi stanovnika; nisko povjerenje privatnog sektora u privredu);
- Povećane administrativne izdatke (npr. BiH ima najviše javne rashode vlade u tranzicijskom svijetu, gotovo 50% BDP-a na godišnjem nivou);
- Neprirodna ekspanzija javnog sektora (javni sektor ostaje najvećim generatorom zapošljavanja i birokratija izmišlja dodatne procedure, kako bi se sama umnožavala, a radi novih radnih mjesta; više birokratije znači dakle više administrativnih procedura i stoga više korupcije);
- Smanjenje kvaliteta roba i usluga (viši administrativni troškovi vode nižem kvalitetu robe i usluga, kako u privatnom, tako i u javnom sektoru BiH);
- Viša stopa siromaštva (stvarni prihod po glavni stanovnika smješta BiH među najsiromašnije evropske zemlje, a rast realnog BDP-a je u bitnom nesrazmjeru sa sličnim zemljama, npr. kandidatima za članstvo u EU);
- Organizovani kriminal (pretpostavlja se da milijarde KM bivaju 'oprane' kroz razne kriminalne aktivnosti, a podzemlje je vrlo dobro organizovano); i
- Smanjen kredibilitet države (što su mafijaške bande prisutnije u zemlji, građani doživljavaju organizovani kriminal kompetentnijim od države).

Spora izgradnja kapaciteta same elite za korištenje prihoda od transformacije vlasništva prouzrokovala je dugu agoniju državnog kapitala, koji je još uvijek u rukama sukoba interesa i nepotizma, kao pokretačke ekonomske politike. Direktne posljedice ovakvog, krajnje neodgovornog i strukturalno destruktivnog ponašanja, ogledaju se u preprekama za razvoj privatnog sektora, marginalizaciji bilo kakve privatne inicijative, neprekidnom skidanju aktive sa knjigovodstvenog bilansa državnih kompanija i njihovom daljnjem osiromašivanju, devalvaciji državnog kapitala, što obezvrijeđuje proces privatizacije, itd.

Daleko dramatičnije i dugoročnije su indirektnije posljedice: spriječavanje protoka svježeg kapitala, domaće tržište gubi utrku sa inostranim, krajnje nepovoljna poslovna klima u zemlji, nedostatak stranih ulaganja, nedostatak strateških interesa za tržište BiH, otpuštanja radnika i zatvaranje proizvodnih pogona, paralizovana ekonomija, odliv mozgova i odlazak mladih ljudi iz zemlje, osiromašenje građana koji su kroz poresku politiku finansirali ili će tek finansirati pomenute gubitke. Troškovi se neprestano gomilaju, ali, što je najvažnije, ne mogu se pokriti za kratko vrijeme, već će za to biti potrebne čitave generacije.

Rezultati istraživanja TI BiH potvrđuju da je nivo javne svijesti zreo i da građani BiH očekuju tranziciju vlasništva i, shodno tome, promjenu ekonomskog sistema. Svjesni zakonskog vakuuma koji nastaje kao posljedica nefunkcionisanja pravne države, oni prepoznaju državne kompanije kao legla korupcije i rangiraju ih rame uz rame sa najkorumpiranijim kategorijama kao što su vođe političkih stranaka. Drugim riječima: monopol države, državno vlasništvo, ekonomska vladavina manjine, manipulacije, krađa i korupcija se pripisuju upravo toj tranzicijskoj simbiozi. Brzi lijek za te probleme se, međutim, traži u još uvijek nedovoljno razvijenom privatnom sektoru, kojeg treba ispravno zakonski regulisati i podržati dok je u fazi rasta. Loše ocjene dosadašnje privatizacije ne mogu se pripisati izostanku javne podrške tranziciji, nego nezadovoljstvu građana netransparentnim metodama koje su korištene tokom sprovođenja privatizacije. Rezultati istraživanja TI BiH-a pokazuju da takozvana tranzicija uma, tj. način razmišljanja koji se prilagođava liberalnoj kapitalističkoj dimenziji, dobiva sve veći zamah, naročito među urbanim stanovništvom, mlađom i srednjom generacijom, te visokoobrazovanom populacijom, a to su upravo oni ljudi koji će graditi budućnost ove zemlje.

## Organizovani kriminal: specifičan problem

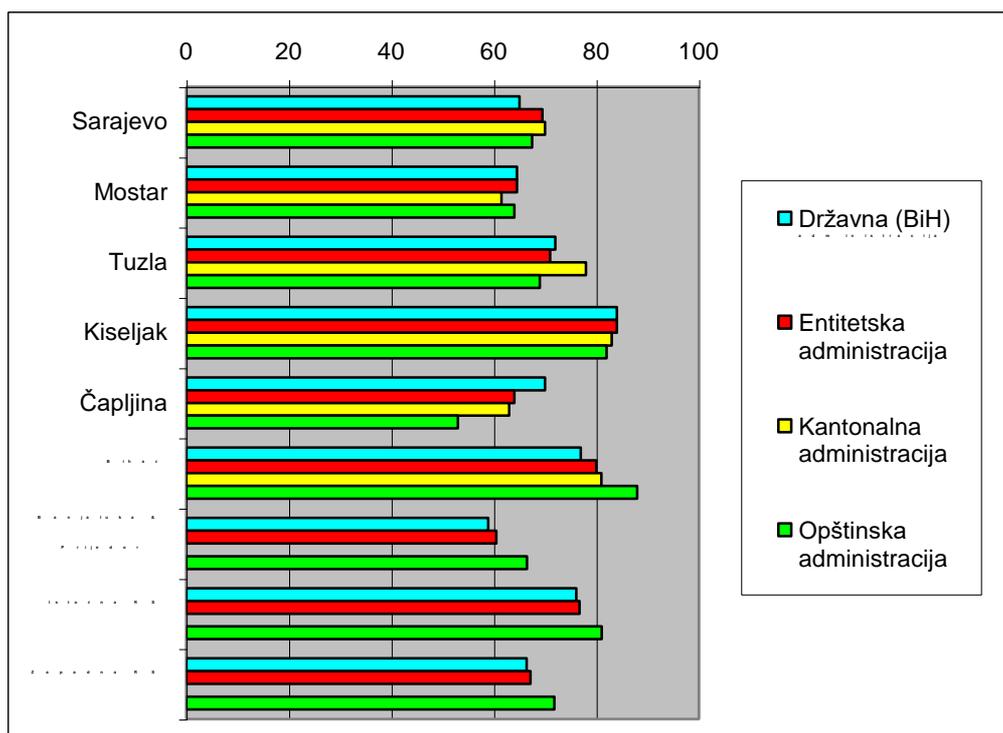
BiH je i dalje važna tranzitna stanica na narko-putu za Zapadnu Evropu. Organizovani kriminal je spreman da pere novac, ali nedostatak razvijene finansijske infrastrukture ograničava zemlju da se uspostavi kao centar za pranje novca. Država i entiteti usvojili su Zakon o spriječavanju pranja novca 2003. godine, kojim su uspostavljeni dodatni mehanizmi za kontrolu bilo kakvih otpočinjanja takvih aktivnosti. Međutim, balkanska ruta za krijumčarenje narkotika, trgovinu ljudima i druge oblike organizovanog kriminala postoji već decenijama. Propadanjem pravne države, od kraja rata, ta ruta je ponovo uspostavljena kroz BiH i proširena, pa tako sad uključuje još i značajnu trgovinu oružjem, švercovanim akciznim robama, pranje novca itd.

Danas milijarde dolara u regionu završavaju u rukama kriminalaca koji se bave prodajom bijelog roblja, proizvodnjom i distribucijom narkotika i ostalim kriminalnim aktivnostima. Trgovina (trafficking) je među 'najpopularnijim' aktivnostima pošto ne zahtjeva proizvodne pogone, fiksni kapital itd. Prije rata droge su samo prolazile kroz BiH, a nakon rata u zemlji se pored lakih (marihuana), proizvode i sintetičke droge. Postoje jake veze sa Kosovom, drugim međunarodnim protektoratom u regionu, gdje su lokalna i regionalna mafija uspostavile veoma jako središte organizovanog kriminala.<sup>8</sup>

Endemska korupcija na Balkanu je takođe našla plodno tlo u de facto privatizaciji graničnih prijelaza (kroz kontrolu graničnih institucija i mito koji se povezuje sa tim), pošto 2/3 bruto domaćeg proizvoda svake ekonomije na Balkanu u jednom trenutku tokom svog životnog ciklusa prijeđe državnu granicu. To je omogućilo institucionalizaciju korupcije i blisku saradnju mafije u regionu, tj. rast organizovanog kriminala. Mafiji su zato bile potrebne bliske veze sa vladajućim establišmentom, koje je i uspjela da ostvari. I tako, dok su narodi na Balkanu vodili krvave ratove, elite su praktično monopolizovale regionalnu trgovinu i tako stavile pod kontrolu 2/3 BDP-a. U interesu im je bilo da zadrže monopol što je duže moguće, pa su stoga produžavali neprijateljstva i produbljivali neprirodne podjele među narodima. Ovakva se situacija može prevazići samo potpunom liberalizacijom tržišta u regionu, tj. ukidanjem carina i trgovinskih prepreka i omogućavanjem svim građanima i

poslovnim ljudima da se slobodno kreću i trguju među sobom. To će znatno unaprijediti sve ekonomije u regionu i obezbjediti sredstva za održivost BiH.

Uključenost međunarodne zajednice, čistke u susjednim državama i štrajkovi/demonstracije protiv organizovanog kriminala sve više pomažu razotkrivanju povezanosti vladajućih struktura sa mafijom. Građani BiH nedvosmisleno vide cjelokupnu vladajuću elitu u svim dijelovima zemlje jednako korumpiranom. Grafikon koji slijedi pokazuje u kojoj su mjeri građani jedinstveni u viđenju svojih vlasti.



**Grafikon 3** – Zarobljena država ocijenjena po regijama: u kom su obimu vlasti umiješane u korupciju (ocjene: u *velikom* i *veoma velikom* obimu, izraženo u postocima), Izvor podataka: TI BiH, 2002. g.

**Bosna i Hercegovina**  
**Sistem Nacionalnog Integriteta**

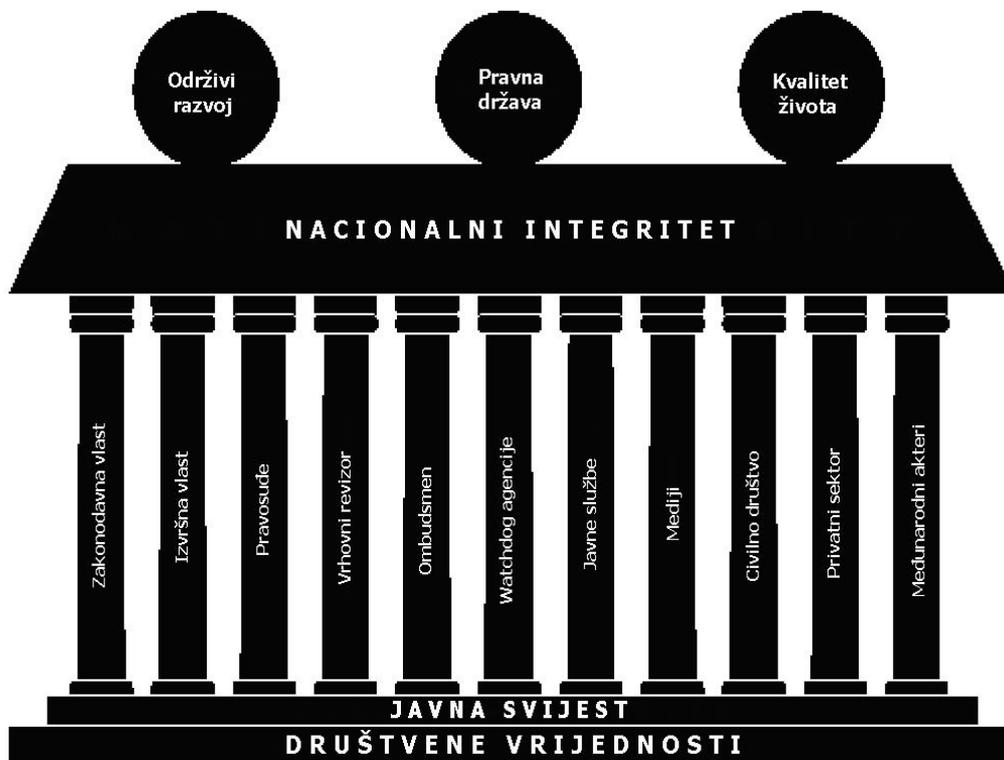
## Sistem nacionalnog integriteta

Svi ovi događaji ukazuju na hitnu potrebu da se uspostavi gore pomenuti horizontalni sistem za borbu protiv korupcije. Tabela koja slijedi ukratko opisuje glavnu ulogu svakog stuba društvenog integriteta.

STUBOVI DRUŠTVA	ULOGA U DRUŠTVU
Parlament	Pošteni izbori
Izvršna vlast	Spriječavanje sukoba interesa
Pravosuđe	Nezavisnost, građanske slobode
Vrhovni revizor	Izvještavanje javnosti
Ombudmeni	Prikupljanje javnih izvještaja
Agencije za monitoring	Sprovođenje zakona
Javne službe	Etički kod javnih službi
Mediji	Pristup informacijama
Udruženja građana	Sloboda govora
Privatni sektor	Konkurencija, propisi u oblasti javnih nabavki
Međunarodna zajednica	Uzajamna tehnička i druga podrška

**Tabela 2** – Stubovi sistema nacionalnog integriteta

Samo će istovremen razvoj svih funkcija dovesti do pravilnog razvoja društva, što znači da su svi stubovi integriteta i sve institucije jednako bitni i da treba da budu paralelno uspostavljeni, jer se oslanjaju jedan na drugoga kako bi pravilno funkcionisali.



*Slika 1* – Hram nacionalnog integriteta. Izvor: Transparency International, Pope J. (ur.), *Source Book 2000*, Konfrontiranje s korupcijom: Elementi sistema nacionalnog integriteta, 2000

To znači da se sistematski moraju identifikovati kako propusti i slabosti, tako i mogućnosti za jačanje ili unapređivanje svakog od stubova unutar jednog konzistentnog sistema. Ukoliko bi se sve previše oslanjalo samo na jedan stub integriteta, na primjer na 'dobročudnog diktatora' koji odgovara međunarodnoj zajednici zarad postizanja nekih 'viših' političkih ciljeva, ali koji je u isto vrijeme korumpiran i dodatno osiromašuje svoju zemlju ili entitet, tada se radi o neodrživom scenariju koji bi vratio BiH nekoliko godina unazad i istovremeno povećao njezin dug. Sve donedavno takvi su se primjeri lako mogli vidjeti u praksi. Takođe je pogrešno oslanjati se na manji broj stubova, što kratkoročno može stvoriti utisak da

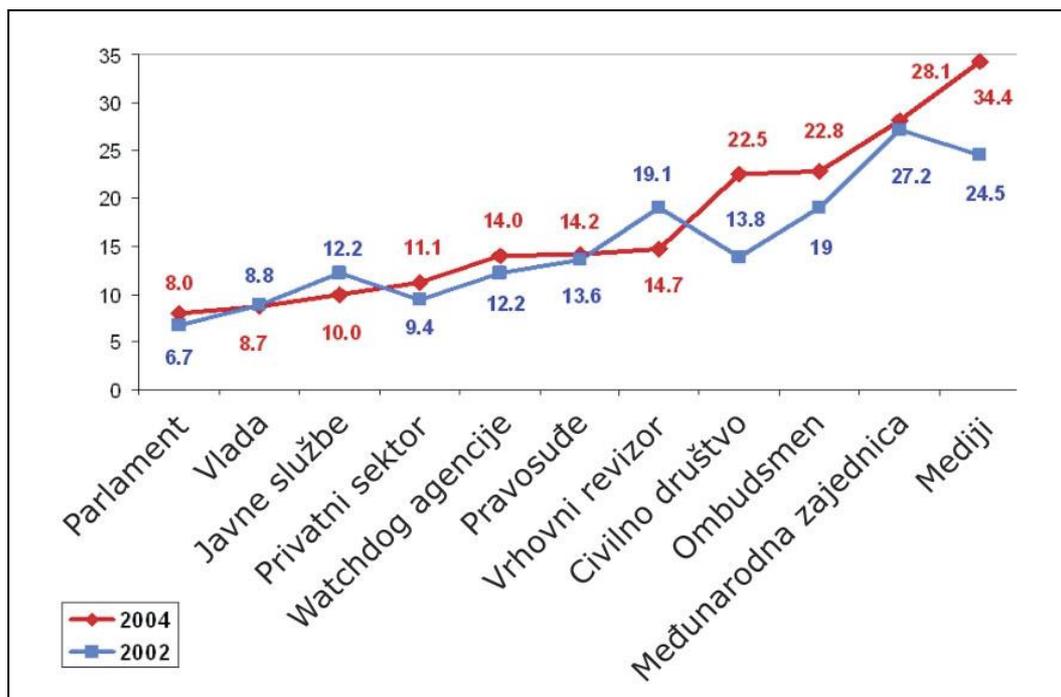
sistem normalno funkcioniše, npr. kroz poštene i demokratske izbore, dok sa druge strane mnogi drugi elementi vode ka dugoročnom urušavanju pravne države, što takođe čini ovaj specifični stub integriteta neodrživim. Drugim riječima, taj stub će slati signale o urušavanju, ma kako stabilno mogao izgledati u bilo kom trenutku. Slom nekog od stubova, vodi pucanju krova hrama i kugle, koje mu predstavljaju konačni cilj, se nezaustavljivo obrušavaju.

Sistem nacionalnog integriteta ne posmatra stubove pojedinačno. Mnogo važnije je razumijevanje njihove međusobne povezanosti i stepena uzajamne saradnje. Upravo iz tog razloga TI BiH ukazuje na potrebu jačanja institucionalnih veza i odgovornosti, npr. međunarodne zajednice koja u BiH igra jedinstvenu i veoma važnu ulogu. To je holistički pristup sistemu sa kombinovanom djelotvornošću. Drugim riječima, jačanje pravosuđa neće dovesti ni do kakvog ozbiljnijeg napretka ako se istovremeno ne sprovode mjere i u policiji, tužilaštvu, kancelariji javnog pravobranioaca, među pravnicima itd. S tim problemom se suočila BiH u vrijeme dolaska nove vlasti nakon izbora 2000. godine, od kada je značajan napredak postignut u profesionalizaciji pravosuđa, pa čak i policiji i ostalim institucijama pravnog sistema, zahvaljujući izabranoj vladi, koja je bila demokratskija i reformski orijentisanija od prethodne. Međutim, nepostojanje komunikacije i saradnje između paralelnih stubova je održavalo sistem na veoma niskom stepenu reformske ljestvice. Čak ni četiri godine nakon uspostavljanja te vlade nije bilo ozbiljnijeg kažnjavanja prethodno počinjenih krivičnih djela. U međuvremenu, vlade koje su uslijedile i koje su se držale pravila “kriminal se isplati” su svjesno nastavljale da se koriste korumpiranim praksama svojih prethodnika. To je potvrdilo pretpostavku dugoročne neodrživosti nekoordinisanog sistema, zato što u međuvremenu čak i vlada koja je trenutno na vlasti, shvaćajući sve propuste i nedostatke sistema, nastavlja da koristi preostale kanale korupcije za brzo i nezakonito bogaćenje, tj. ubiranje rente od sistema, ili bolje rečeno nedostatka sistema.

## **Efikasnost stubova integriteta**

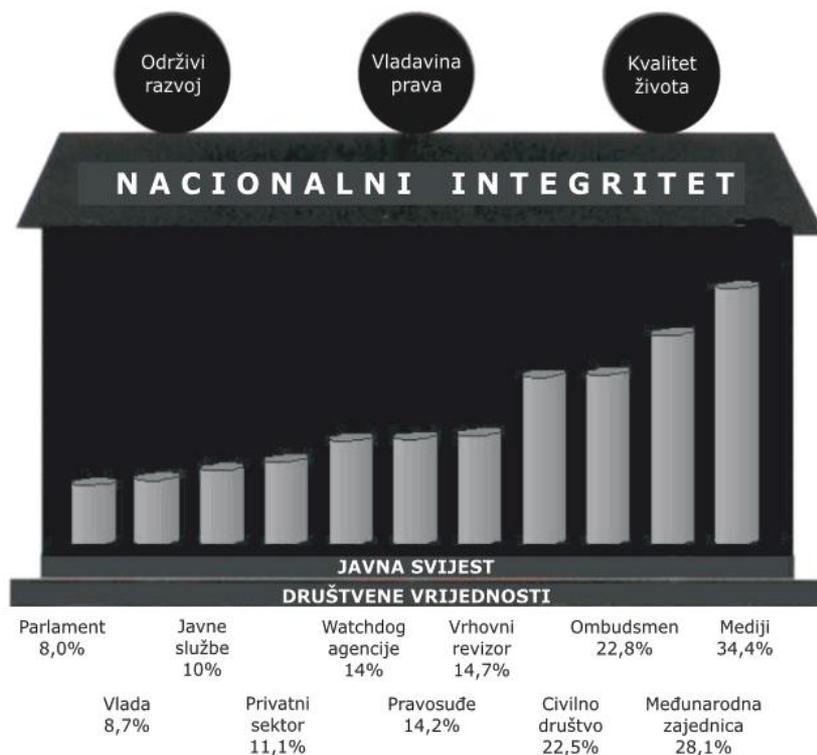
TI BiH konstantno mjeri korupciju i taj je rad rezultirao promjenom percipirane efikasnosti stubova integriteta. Najzapaženiji napredak ostvarili su mediji i civilno društvo, zbog čega građani i imaju više povjerenja u te institucije. Cifre prezentovane u grafikonu koji slijedi predstavljaju srednje vrijednosti za cijelu BiH, dok na nivou

entiteta postoje izvjesne razlike u percepciji efikasnosti pojedinih entitetskih institucija. Važna je činjenica da institucije ne samo što postaju sve profesionalnije u svom svakodnevnom radu, nego i da su građani sve češće spremni tražiti pomoć tih institucija u svakodnevnoj borbi sa korupcijom. No i dalje zabrinjava činjenica, da ključne institucije, koje bi trebalo da budu na čelu borbe protiv korupcije, dobro zaostaju za nevladinim sektorom i medijima, koji pak na raspolaganju imaju ograničene mogućnosti u borbi protiv korupcije. Međutim, ako svi stubovi integriteta istovremeno pokrenu promjene i stanu na stranu građana u borbi protiv korupcije, znanje, iskustvo i pozitivan napredak će ubrzo početi da se prenose sa jednog stuba integriteta na drugi.



**Grafikon 4** – Razlike u percipiranoj efikasnosti stubova integriteta u borbi protiv korupcije (postoci se odnose na odgovore *veoma efikasni* ili *efikasni u znatnoj mjeri* u borbi protiv korupcije). Izvor: istraživanja TI BiH iz 2002. i 2004. g.

Slikovito prikazana, analiza integriteta jedanaest stubova za cijelu BiH izgleda ovako:



**Slika 2** – Percipirani nivo integriteta bh. institucija. Izvor: TI BiH, februar 2004.

Brzina kojom se reforme odvijaju u posljednje vrijeme ukazuje na sve veće insistiranje međunarodne zajednice i spremnost vlada na svim nivoima za promjene. To je rezultiralo vidnim napretkom u mnogim oblastima. Čak su se neki od podataka navedenih u ovoj knjizi promijenili tokom pripreme analize i pisanja ovog dokumenta. To je bilo nezamislivo prije samo godinu-dvije dana, pošto reforme nikada ranije nisu bile toliko brze i proizvodile tako opipljive rezultate u roku od samo nekoliko mjeseci. Konkretno, oblasti pravosuđa, tužilaštva, vrhovne revizije i javnih nabavki kreću se mnogo brže od ostalih, a mnoge preporuke iz ove studije već su uzete u obzir i ugrađene u nacрте novih zakona. To je veoma ohrabrujući znak i TI BiH se raduje ne samo boljem rezultatu BiH u Indeksu percepcije korupcije za slijedeću godinu, već i boljim ekonomskim izgledima za budući razvoj zemlje. Srednjeročno gledano, napredak u jačanju temelja i stubova hrama nacionalnog

integriteta, bi trebalo da se počne ogledati u održivom razvoju, vladavini prava i poboljšanju kvaliteta života.

Neki od nalaza ove studije su veoma relevantni za postkonfliktne zemlje koje prolaze kroz procese rekonstrukcije, tranzicije, izgradnje države ili svega toga zajedno. To naročito važi za države i područja u regionu jugoistočne Evrope, kao što je Kosovo, pa bi se ove preporuke mogle primijeniti na to kao i na mnoga druga mjesta u kojima su institucionalni kapaciteti ograničeni, kao što je to slučaj s BiH. U tom smislu TI BiH će rado prenijeti iskustva i naučene lekcije na područja, gdje se one mogu smatrati relevantnima i korisnima.

## Izvršna vlast

Kao što je to bio slučaj sa mnogim drugim institucijama, Dejtonski mirovni sporazum je u tada podijeljenu BiH uveo mnoge razine upravljanja. Izvršna vlast postoji na nivou države kao Savjet ministara BiH, što je u suštini centralna vlada, ali sa ograničenim ovlaštenjima. Savjet ministara trenutno ima 8 ministarstava (Ministarstvo inostranih poslova, Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo saobraćaja i veza, Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo pravde, Ministarstvo bezbjednosti, Ministarstvo civilnih poslova i novoformirano Ministarstvo odbrane) i predsjedavajućeg, koji se odnedavno više ne bira po principu rotacije.

Veće i snažnije vlade su uspostavljene na pod-državnom, tj. entitetskom nivou. Postoje dvije takve vlade: jedna u Federaciji BiH i druga u Republici Srpskoj. FBiH ima još deset kantonalnih vlada sa prilično nejasnim nadležnostima, koje se često i preklapaju sa nadležnostima federalne vlade.

Konačno, lista vlada završava Distrikom Brčko, čija se opštinska administracija transformisala u Vladu Distrikta donošenjem konačne odluke o statusu te opštine (Konačna arbitražna odluka iz marta 1999. godine). To je mala, fleksibilna vlada sa prilično velikim prihodima i malim rashodima (Distrikt je demilitarizovan i nema većih javnih ulaganja). Donošenje odluka gotovo u potpunosti zavisi od rada lokalne Kancelarije Visokog predstavnika i Supervizora za Brčko – zamjenika Visokog predstavnika (tu funkciju tradicionalno obavlja neko od diplomata SAD, a na njoj se trenutno nalazi Susan R. Johnson).

Na čelu države nalazi se kolektivno Predsjedništvo, a na funkciji predsjedavajućeg Predsjedništva članovi se smjenjuju svakih osam mjeseci. Tri člana Predsjedništva BiH (jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin) biraju se na izborima za mandat od četiri godine. Član sa najviše glasova postaje predsjedavajući Predsjedništva, osim ako već nije bio na toj funkciji u vrijeme održavanje izbora. Izbori za članove Predsjedništva BiH su posljednji put održani 05. 10. 2002.g.

Predsjedavajućeg Savjeta ministara imenuje Predsjedništvo, a taj izbor treba da potvrdi Predstavnički domi BiH. Predsjedavajući Savjeta ministara kandiduje

ministre, za što je potrebno dobiti odobrenje Predstavničkog doma BiH. Trenutno Savjetom ministara predsjedava Adnan Terzić (od 20. 12. 2002.g.).

I na državnom i na entitetskom nivou, predsjednici Vlade (odnosno predsjedavajući Savjeta ministara) bivaju imenovani od strane šefa države. Na entitetskom nivou predsjednika vlade imenuje Predsjednik entiteta, a za njegovu kandidaturu i odobrenje sastava njegove vlade zadužen je entitetski parlament (i u FBiH i u RS).

O svim vladama se glasa u parlamentima, a članovi izvršne vlasti ne mogu istovremeno biti i poslanici u parlamentu. Struktura upravljanja u BiH je veoma složena. Samo Federacija BiH ima oko 200 ministarstava, što dovodi do velike vladine potrošnje.

Kantonalne vlade koje djeluju prema ustavima svakog od kantona, imaju najnedalekosežnije efekte na politiku, iako u svakodnevnoj administraciji one igraju značajnu ulogu u poljima za koje su nadležne, te tako građani i preduzeća često dolaze u kontakt sa njima. Entitetske vlade i dalje upravljaju najširim spektrom funkcija i imaju najdirektniji uticaj na razvoj zemlje. Premda se u njihovoj nadležnosti nalaze entiteti, u praksi se sve što one urade odmah odražava na razvojnu politiku države BiH. Same zajedničke institucije države BiH predstavljaju kompromis koji je postignut u okviru Dejtonskog sporazuma. Ove su institucije u nekoliko navrata revidirane i proširene u smislu broja ministarstava i kvaliteta rada. Dodijeljena su im znatno veća ovlaštenja i proširena je njihova mogućnost odlučivanja. Zbog toga Savjet ministara danas ima ekskluzivna prava na sve spoljne aranžmane BiH i na predstavljanje interesa BiH u inostranstvu. To je regulisano Zakonom o Savjetu ministara, dok svaki entitet i Kanton imaju sopstvene zakone o vladi, ministarstvima i internu regulativu za svako pojedino ministarstvo.

Vlada upravlja po zakonima, čiji se prijedlozi šalju parlamentu na usvajanje i prema odlukama koje su veoma formalno i striktno definisane nadležnim zakonom. O svim takvim nacrtima zakona, odlukama i rješenjima raspravlja se na sjednicama vlade, nakon čega ih potpisuje predsjednik vlade. Svaka vlada ima Sekretara koji je zadužen za administrativna pitanja i sjednice vlade. Sekretar vlade vodi brigu o zajedničkim vladinim službama i administrativnim troškovima osoblja.

Dejtonski sporazum i danas doživljava strukturalne promjene i neprestano se revidira kako bi odrazio sve veću centralizaciju vlasti. Entitetima se ostavlja da vode brigu o svakodnevnom administrativnim pitanjima, dok će sa druge strane sva politička pitanja i fiskalni poslovi biti koncentrisani na državnom nivou. Uprkos izvjesnom otporu od strane entiteta, naročito RS, taj proces je nepovratan, a uloga entiteta je svakog dana sve manja.

Sve vlade imaju premijera i izvjestan broj ministarstava. Neki od ministara imaju i status potpredsjednika vlade, navodno zato što se tom resoru pridaje veći značaj. U stvarnosti, funkcija potpredsjednika vlade se obično dodjeljuje članu političke stranke, koja je u koaliciji sa strankom čiji je član predsjednik vlade, tako da sistem ostaje veoma politizovan i partijski. Podjela ministarstava polako postaje sve logičnija jer je ranije, na primjer, jedno ministarstvo bilo zaduženo kako za društvene djelatnosti, tako i za razvoj preduzeća.

U kojoj mjeri je imenovanje ministara vođeno stranačkim interesima vidljivo je iz slijedeće izjave koju je ministar industrije i razvoja RS Milan Bogičević dao medijima nakon objavljivanja izbornih rezultata: “Ja sam bio u kombinaciji ispred izborne jedinice pet za ministra. Evo otkriću vam tajnu: za ministra odbrane. Međutim iskren da budem, nisam očekivao ovo ministarstvo, međutim, zapalo me... ja ću se truditi da dam svoj maksimum...”<sup>9</sup> Svi ministri na oba nivoa vlasti se imenuju na isti način, a vladajuće stranke odobravaju ta imenovanja u nadležnim parlamentima.

Funkcionalna decentralizovana vlast je moguća uz daljnje smanjivanje izvršne vlasti i poštovanje principa supsidijarnosti, pri čemu bi se svaki nivo vlasti fokusirao na određeno pitanje, umjesto da se svi nivoi vlasti bave praktično svakim pitanjem. To će zahtjevati mnogo više prakse u trezorskom metodu planiranja i trošenja budžetskih sredstava, kao i veće oslanjanje na druge stubove, kao što su npr. izvještaji glavnog revizora. Od velike pomoći bi takođe bilo i uvođenje profesionalne uprave, osposobljavanje kadrova i unutrašnje reforme. Daljnja primjena određene legislative, na prvom mjestu Zakona o sukobu interesa i Zakona o slobodi pristupa informacijama, ne samo da će pomoći građanima i smanjiti troškove administracije, nego će takođe, kroz postavljanje funkcionalnog okvira državnim službenicima, pomoći njima samima da usredsrede svoj rad i djeluju transparentnije i odgovornije. Drugim riječima, poboljšanja su vidljiva, a reforme se nastavljaju. Ovakva poboljšanja će takođe pomoći državnim službenicima, da ponovo steknu povjerenje

u svoje ministre, pošto nezvanični podaci potvrđuju da je stepen povjerenja kod radnika u državnoj službi nizak. Još jedna disfunkcija vlada jeste nedostatak vizije, prioriteta i sistemskih planova. Usvajanje budžeta ne može da zamjeni nedostatak opšteg razvojnog pravca.

Zakon o sukobu interesa je stupio na snagu dan nakon proglašenja rezultata izbora u oktobru 2002. godine. Ovim Zakonom se uređuju posebne obaveze izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti u BiH, u obavljanju dužnosti. Zakonom se određuje da sukob interesa postoji u situacijama u kojima su izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici rukovođeni privatnim interesom koji utiče ili može da utiče na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija. Izjave se podnose prije izbora i po odlasku sa funkcije. Zakon se takođe bavi kodeksom ponašanja: zabranom djelovanja u slučaju sukoba interesa, zabranjenim aktivnostima, primanjem poklona, te obavljanjem drugih poslova zvaničnika. Zakon takođe pokriva i teme kao što su: nespojivost funkcija, vladina ulaganja u privatna preduzeća, transparentnost i otvorenost po pitanju ličnog finansijskog stanja, kao i u pogledu pružanja informacija o preduzeću, pristup informacijama o vladinim ulaganjima i godišnjim izvještajima preduzeća.

Zakon je ovlastio Izbornu komisiju BiH da sprovodi njegove odredbe, te da rješava žalbe građana u vezi s kršenjem zakona i da na osnovu tih žalbi pokreće postupke kroz sopstvene istražne i kaznene resurse (vidi poglavlje o Izbornoj komisiji).

## Zakonodavna vlast

Slično kao i vlade, svaki nivo vlasti ima parlament. Lista počinje s Parlamentarnom skupštinom – dvodomnim zakonodavnim tijelom BiH. Ista dvodomna struktura je preslikana u Parlament Federacije BiH, dok Narodna skupština RS ima samo Predstavnički dom i Vijeće naroda, koje u suštini djeluje kao drugi dom. Svaki kanton ima svoj parlament, koji je nešto manji po veličini. Lokalne zajednice – opštine imaju gradske skupštine koje preuzimaju ulogu zakonodavnog tijela za taj nivo vlasti. Lokalne skupštine su ograničene na 31 poslanika. Takva organizacija gradskih skupština je propisana opštinskim statutima, odnosno još Dejtonskim mirovnim sporazumom.

Dvodomna Parlamentarna skupština BiH sastoji se od Predstavničkog doma (42 poslanika – 14 Srba, 14 Hrvata, 14 Bošnjaka; poslanici se biraju direktno na izborima i mandat im traje 4 godine) i Doma naroda (15 poslanika – 5 Bošnjaka, 5 Hrvata, 5 Srba; poslanike ovog doma bira Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH odnosno Narodna Skupština Republike Srpske i mandat im traje 4 godine). Napomena: Izborni zakon BiH određuje četverogodišnji mandat za poslanike u državnom parlamentu i entiteskim zakonodavnim tijelima; funkcioneri koji su izabrani 2000. godine su zapravo bili izabrani za period od dvije godine pod pretpostavkom da će trajni zakon biti usvojen do 2002. godine, što je i bio slučaj. Od 2002. godine izbori se organizuju i nadgledaju u skladu sa novim zakonom, a sprovode ih bh. organi, odnosno Izborna komisija.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH sastavljen je od slijedećih političkih stranaka: SDA 21,9%, SDS 14,0%, SBiH 10,5%, SDP 10,4%, SNSD 9,8%, HDZ 9,5%, PDP 4,6%, druge stranke 19,3%; poslanika po stranci/koaliciji – SDA 10, SDS 5, SBiH 6, SDP 4, SNSD 3, HDZ 5, PDP 2, druge stranke 7. Pored poslanika, Parlamentarna skupština ima i 42 profesionalna zaposlenika. Ne postoje profesionalne zakonodavne kancelarije koje bi vršile analizu regulatornog uticaja i pripremale izvještaje o nacrtima zakona.

Federacija BiH ima dvodomni parlament koji se sastoji od Predstavničkog doma (98 poslanika koji se biraju direktno na izborima i mandat im traje 4 godine) i Doma naroda (74 poslanika – 30 Bošnjaka, 30 Hrvata i 14 predstavnika ostalih

nacionalnosti); u ovom sastavu Parlament FBiH je konstituisan u novembru 2000. godine. Republika Srpska ima Narodnu Skupštinu (83 poslanika koji se takođe biraju direktno na izborima, a mandat im traje 4 godine). Opšti izbori su posljednji put održani 5. oktobra, 2002. godine, a slijedeći prema rasporedu treba da se održe u jesen 2006. godine.

Predstavnički dom Federacije BiH se sastoji od poslanika slijedećih stranaka: SDA 32, HDZ-BiH 16, SDP 15, SBiH 15, druge stranke 20; u RS poslanička mjesta su raspoređena na slijedeći način: SDS 26, SNSD 19, PDP 9, SDA 6, SRS 4, SPRS 3, DNZ 3, SBiH 4, SDP 3, druge stranke 6. U okviru ustavne reforme 2002. godine je u Narodnoj Skupštini RS uspostavljen Dom naroda koji broji 28 članova, po 8 iz svakog konstitutivnog naroda i 8 predstavnika 'ostalih' naroda.

Mehanizam parlamentarne kontrole nad vladama u BiH je u potpunosti razvijen. Tako parlamenti treba da odobre predloženi budžet. Relevantnost različitih razina vlasti najbolje oslikava većina njihovih budžeta: država ima mali budžet, koji je uglavnom namijenjen servisiranju spoljnog duga i platnim listama zaposlenih, dok su tekući troškovi minimalni. Zbog nepredvidivosti institucionalnih promjena i nedostatka razvojnih planova, budžet se u pravilu probija. Entitetski budžeti su višestruko veći od državnog. Neki od kantona, kao npr. sarajevski imaju budžete, po veličini sličnim entitetskim. I na kraju, pojedine opštine imaju veće budžete od nekih kantona. Razlike je bitno naglasiti, zbog rukovođenja finansijskim resursima, posebno kroz procedure javnih nabavki, koje se (ne) poštuju itd.

Zvanični poslovnik parlamenata propisuje postupak usvajanja budžeta i godišnjeg izvršenja budžeta. Na sličan način se donose i nacrti zakona koji su pripremljeni od strane vlada ili parlamentarnih komisija. Zakoni su formalno usvojeni nakon što ih ukazom donese predsjednik entiteta (ili zajedničko Predsjedništvo BiH u slučaju da se radi o zakonima na nivou države) i nakon što budu objavljeni u Službenom glasniku entiteta ili BiH.

Zakon o sukobu interesa, koji bi trebalo da spriječi izabrane poslanike da zloupotrebljavaju svoj položaj radi ostvarivanja sopstvenih interesa, nametnut je od strane Visokog predstavnika u maju 2002. godine. Njegov pun naziv je Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Zakon se primjenjuje na sve imenovane i izabrane predstavnike, a procjenjuje se da trenutno pokriva oko 40.000 pojedinaca.

Međutim, ovaj zakon se u stvarnosti primjenjuje proizvoljno. Osim toga, još uvijek nije prilagođen stvarnoj situaciji, a neke od odredbi još uvijek nisu implementirane. Postoje slučajevi drastičnih kazni za neke poslanike<sup>10</sup>, no ipak veliki broj njih i dalje ostaje nekažnjen zbog neadekvatnih kontrolnih mehanizama (mala i slaba Izborna komisija bez efikasnih mehanizama za kažnjavanje), o čemu će biti riječi kasnije u tekstu.

Rad poslanika u parlamentima regulisan je poslovníkom svakog pojedinog parlamenta, koji se naravno odnosi i na opozicione poslanike. Međutim, prilika da opozicioni poslanici iznesu svoje mišljenje u potpunosti zavisi od predsjednika parlamenta koji odlučuje da li će im dati riječ ili ne. Naravno, u praksi postoje mnogi slučajevi zloupotrebe, pa su poslanici opozicije u znak protesta u nekoliko navrata napuštali salu za sjednice. Skoro sve su rasprave otvorene za javnost, a prisustvo medija je obavezno. Sjednice parlamenta mogu biti zatvorene za javnost samo u nekim opravdanim slučajevima, što je pak regulisano poslovníkom datog parlamenta. Trenutna iskustva u vezi sa radom Parlamentarne skupštine ukazuju na to da su njezini poslanici manipulisani od strane parlamenta svojih entiteta, što dovodi do velikih opstrukcija parlamentarnog rada u vidu brojnih poziva na “etničku ugroženost” ili “preglasavanje na nacionalnoj osnovi”. Dakle, nacionalni i stranački interesi uglavnom dominiraju u odnosu na reformističku ili evropsku orijentaciju.

Rad skupštinskih odbora je takođe javan, a njihovi izvještaji su otvoreni za javnost. Prema statutima parlamenta (kako na državnom, tako i na entitetskom nivou) postoji nekoliko odbora i svaki parlamentarni saziv bira svoje predstavnike u te odbore. Međutim, 'saslušanja' kao ona u Parlamentu Velike Britanije ovdje ne postoje.

Parlamentarne komisije mogu u svom sastavu da imaju i stručnjake i naučnike koji nisu poslanici. Oni imaju pravo glasa, ali njihov glas ne može prevagnuti kod prebrojavanja glasova. U Parlamentima u BiH postoji između ostalog i Odbor za privredu i finansije (tj. ne postoji poseban odbor samo za finansije). Mišljenje tog Odbora se ne poštuje uvijek.<sup>11</sup> Predstavnicima Vlade, uključujući i ministra finansija, šalje se poziv da učestvuju na sastancima Odbora, a oni su obavezni prisustvovati tim sastancima.

U proteklih nešto više od godinu i po dana, Parlamentarna skuština BiH je u sadašnjem sazivu usvojila 93 zakona, a 46 zakona se nalazilo u procesu rasprave u trenutku pisanja ove Studije. Ako to uporedimo sa prethodnim sazivom Parlamentarne skupštine, koji je donio samo 8 zakona, možemo vidjeti znakove poboljšanja. Međutim, činjenica da je Savjet ministara BiH u parlamentarnu proceduru poslao svega nekoliko zakona, a da je najveći broj zakona došao od OHR-a, samo pokazuje sve veću zavisnost od odluka međunarodne zajednice.

Kodeksi ponašanja još uvijek nisu usvojeni u svim zakonodavnim tijelima. Parlament Federacije BiH ga je usvojio prije nekoliko mjeseci. Skupština RS i Parlamentarna skupština BiH su pokrenuli odvojene inicijative za usvajanje Principa djelovanja, a u trenutku pisanja ovog dokumenta nacrti tih principa su u kodeksa ponašanja u ovim parlamentima. OEBS na tom polju pruža tehničku pomoć, dovodeći stručnjake iz drugih zemalja koji rade na izradi nacrtu kodeksa. Inače, izvršne vlasti na svim nivoima (na nivou države i entitetā) već imaju svoje kodekse ponašanja, koji su na snazi.

## Političke stranke

Život političkih stranaka zahtijeva ogromne količine novca, a kada su suočene sa nestašicom sredstava, stranke često pribjegavaju i nelegalnim načinima da novac nabave, tako da tu nastaje teško razmrsiv splet veza i preliivanja novca u političku moć. Nastaje ono što često prilično neprecizno nazivamo 'korupcija'. "Za određene finansijske usluge političke stranke, naročito one na vlasti, omogućuju neke prednosti, prava ili koncesije ljudima koji se pojavljuju kao filantropi ili darodavci. To je najviši nivo korupcije koji zahvata vrhove političkih stranaka i nosilaca ekonomske moći. Paradoks je da građani uglavnom znaju za korupciju koju uočavaju u zdravstvu ili obrazovanju, imaju predstavu o korupciji od 100 ili 200 eura u kovertima, ali ova korupcija na najvišem nivou, gde se kotrljaju stotine hiljada, pa i milioni eura, do običnog čoveka teško dopire. Teško se uočava postojanje mogućnosti da nosioci ekonomske moći deformišu narodnu volju, ili da se naročito u proporcionalnom sistemu, lako domognu poslaničkih mesta.

To su stvari koje se često događaju između četiri zida i teško ih je, ili gotovo nemoguće evidentirati. Taj oblik korupcije neki autori definišu kao trgovinu uticajem."<sup>12</sup> Međutim, ne postoje dokazi o organizovanom potplaćivanju birača i kupovini glasova.

Finansijski izvještaji političkih stranaka u BiH su prvi puta zakonski regulisani pred izbore koji su održani 1998.g. Obaveza objelodanjivanja finansijskih izvještaja bila je ugrađena u Pravilnik Privremene izborne komisije BiH (PIK). Tada se od svakog kandidata zahtjevalo da PIK-u podnese popunjen kandidatski obrazac zajedno sa izvještajem o ličnom finansijskom stanju. Izvještaj o finansijskom stanju sadržavao je informacije o imovini kandidata i njegove/njezine bliže porodice. Kandidati koji su pobijedili na izborima su po isteku mandata bili obavezni PIK-u podnijeti i dodatni izvještaj o finansijskom stanju.

Na sjednici održanoj 18. 08. 2000. g., Parlamentarna skupština BiH je usvojila Zakon o finansiranju političkih stranaka. S obzirom da u to vrijeme još nije bio usvojen Izborni zakon BiH, niti je uspostavljena Izborna komisija, PIK je u Pravilnik za izbore 2000. godine ugradila propise, koji su ograničili prikupljanje i potrošnju sredstava za predizborne kampanje.

Izborni zakon BiH je konačno usvojen u avgustu 2001.g., a Izborna komisija je uspostavljena u novembru iste godine.

Političke stranke su obavezne da Izornoj komisiji (IK BiH) podnesu tri vrste finansijskih izvještaja:

- Redovne (godišnje) izvještaje za svaku kalendarsku godinu najkasnije do 31. marta slijedeće godine za prethodnu godinu.
- Finansijski izvještaj za period koji prethodi predizbornoj kampanji – podnosi se na dan podnošenja Prijave za potvrdu učešća na izborima, a pokriva period od tri mjeseca prije podnošenja Prijave, i
- Dodatni finansijski izvještaj koji pokriva period od dana podnošenja Prijave za potvrdu učešća na izborima do dana potvrde izbornih rezultata. Ovaj izvještaj se podnosi najkasnije 30 dana nakon potvrde izbornih rezultata.

Finansijski izvještaji se podnose za svaku organizacionu jedinicu političke stranke koja ima bar jedan bankovni račun. Takođe se podnosi sažeti integrisani izvještaj za čitavu političku stranku. Čak su i podmladci političkih stranaka u obavezi da podnesu odvojene finasijske izvještaje.

Pored toga, svaki kandidat za izabranu funkciju na nivou entiteta ili države BiH je u obavezi da IK BiH podnese potpisanu izjavu o ličnom imovinskom stanju u roku od 15 dana od prihvatanja kandidature za izbore. Izjava treba da sadrži sve prihode i izvore prihoda, imovinu u vrijednosti većoj od KM 5,000, kao i sve izdatke i druga dugovanja.<sup>13</sup>

IK BiH je zadužena za reviziju stranačkih računa, ali uslijed nedostatka profesionalnih revizora u samoj IK, na tome je do sada urađeno jako malo. Komisija tvrdi da je jako teško zaposliti kvalitetno osoblje s obzirom na visinu plata u IK i pritom osigurati integritet pojedinca prilikom revizije stranačkih računa.<sup>14</sup> Sadašnji nivo povjerenja u IK je dovoljno visok, tako da bi ona, po zapošljavanju kvalitetnog osoblja, mogla da sprovodi navedene aktivnosti na odgovarajući način.

Zakon omogućava političkim strankama da budu vlasnik preduzeća koje bi se isključivo bavilo kulturnom ili izdavačkom djelatnošću. Godišnji prihod političke stranke od imovine koja je u vlasništvu stranke ne smije premašiti 20% iznosa

ukupnog godišnjeg prihoda te stranke. Prihod koji je veći od 20% partija mora dati u dobrotvorne svrhe jednoj ili više organizacija koje se bave takvim radom, u roku od 30 dana nakon podnošenja finansijskog izvještaja. Ovaj Zakon takođe reguliše i davanje priloga kao i maksimalnu visinu priloga. Određeno je da pravna i fizička lica mogu davati priloge političkim strankama ili članovima stranaka koji djeluju u njihovo ime. Pod prilogom se podrazumijevaju i pokloni dati stranci ili članu stranke koji djeluje u njeno ime, pružanje usluge bez naknade političkoj stranci ili članovima stranke koji djeluju u njeno ime, pod uslovima koji tu stranku stavljaju u povlašten položaj u odnosu na druge. Pravno ili fizičko lice koje je stranci pružilo uslugu ili prodalo proizvod dužno je da ispostavi račun, bez obzira na to ko snosi plaćanje usluge ili proizvoda i bez obzira na to da li je usluga pružena ili proizvod dat bez naknade.

Ukupan iznos jednokratnog priloga ne smije premašiti osam prosječnih plata prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH u jednoj kalendarskoj godini i ne smije se dodjeljivati više od jednom godišnje. Ako ukupan iznos priloga jednog lica premašuje 100 KM, on se mora prijaviti.

Ovim su Zakonom takođe definisani i zabranjeni prilozi. Naime, državni, entitetski i kantonalni organi, organi opštinskih i mjesnih zajednica, javne institucije, javna preduzeća, humanitarne organizacije, neprofitne organizacije, vjerske zajednice kao i privredna udruženja u kojima javno vlasništvo iznosi barem 25% ne mogu da doniraju političke stranke. Takođe, ni privatna preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora sa Vladom ne mogu finansijski pomagati političke stranke. Međutim, glavni izvori finansiranja političkih partija su upravo takva javna preduzeća. Pošto još uvijek ne postoje adekvatni kontrolni mehanizmi, stranke se i dalje finansiraju iz takozvanih 'crnih' fondova.

Zakonom je izričito zabranjeno i vršenje političkih pritisaka na pravna i fizička lica u cilju pribavljanja priloga za političke stranke. Takođe je zabranjeno donatorima političkih stranaka obećavati povlastice i lične koristi bilo koje vrste. Međutim, u stvarnosti se dešava upravo suprotno. Finansijski moćnici koji finansiraju političke kampanje zauzvrat najčešće i traže protivusluge, koje možda vrijede mnogo više od novca kojeg su uložili u predizbornu kampanju. Ta je praksa veoma poznata u političkim krugovima. Iako IK BiH uspostavlja službu za reviziju finansijskog

poslovanja koja pregleda i kontroliše izvještaje političkih stranaka, finansijska kontrola političkih stranaka je i dalje nedovoljna i slaba.

Zakonom o finansiranju političkih stranaka, Izborna komisija obavezna je staviti sve finansijske izvještaje političkih stranaka na raspolaganje javnosti i preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da svi građani imaju lak pristup informacijama koje su sadržane u izvještajima. U periodu pred nadolazeće lokalne izbore u BiH, koji treba da se održe u oktobru 2004. godine, Izborna komisija BiH uz pomoć Međunarodne fondacije za izborni sistem razvija jednostavnu bazu podataka, kojoj će se moći pristupiti putem Interneta. Pored tradicionalnog pristupa koji se zasniva na Zakonu u slobodi pristupa informacijama BiH, očekuje se da će baza podataka sadržavati i informacije o finansiranju i potrošnji političkih stranaka. Javnost će imati direktan uvid u te informacije preko internet stranica IK.

Entitetske izborne komisije su uspostavljene na osnovu entitetskih ustava, ali njihova je uloga nejasna, a naimenovanja na funkcije u njima se zasnivaju na stranačkoj volji. Stoga nema smisla nastavljati finansirati ove institucije i jedino valjano rješenje je njihovo ukidanje. Stranačka politika je naglašenija u Izornoj komisiji FBiH, dok Izborna komisija RS pokazuje donekle veći stepen predanosti i dosljednosti<sup>15</sup>.

Realnost u BiH je takva da ne samo da političke stranke 'prirodno' nastoje da dostave nepotpune ili netačne izvještaje o svojim finansijama, nego su i kapaciteti institucija za reviziju finansija pri IK preslabi, da bi mogli primijeniti relevantne zakonske odredbe. Izbori koji će se održati u jesen 2004. godine mogu da predstavljaju priliku za probno korištenje moderne tehnologije u finansijskoj analizi političkog života BiH. Da li će to dovesti do nekih konkretnih otkrića, ne zavisi samo od poštenja političkih stranaka, nego i od spremnosti drugih stubova integriteta da unapređuju svoj rad i da se međusobno podržavaju.

Smisao zakonodavne regulacije ove oblasti je u tome da se svi novčani tokovi u političkoj stranci pokažu kao javni. Zakon o finansiranju političkih stranaka naravno nije u mogućnosti da sam po sebi unese apsolutan red u ovu oblast, ali može da poveća rizike za političare i odvraća ih od nekih nezakonitih radnji. Za implementaciju ovog Zakona i nadgledanje finansijskih tokova političkih stranaka zadužena je upravo IK. No, zbog nedovoljnog broja kadrova u IK, OHR je preuzeo

veoma aktivnu ulogu ne samo u nadgledanju finansiranja političkih stranaka, nego i u zabranjivanju finansiranja iz budžeta i presijecanju određenih kanala za finansiranje.<sup>16</sup>

## Izborna komisija

Nakon što je Parlamentarna skupština BiH na sjednici Predstavničkog doma, koja je održana 21. 08. 2001. godine, i na sjednici Doma naroda, koja je održana 23. 08. 2001. godine, usvojila Izborni zakon BiH, a koji je stupio na snagu 28. 09. 2001. godine, prestala je sa radom Privremena izborna komisija (PIK), a umjesto nje je uspostavljena Izborna komisija BiH. Članove IK BiH imenovao je 16. 11. iste godine Visoki predstavnik, sa liste koju je predložila Privremena komisija za imenovanje, a koja se sastojala od članova Komisije za izbor i imenovanje sudaca Suda BiH i međunarodnih članova IK BiH. Predsjednik IK se imenuje iz reda njenih članova, a po jedan član IK iz reda konstitutivnih naroda (Hrvat, Srbin, Bošnjak i predstavnik 'ostalih') obavljaće funkciju predsjednika IK po principu rotacije, i to jedanput u pet godina u trajanju od petnaest mjeseci. Angažman međunarodnih članova IK se vremenom sve više smanjuje i institucija postepeno postaje istinski državnog karaktera.

IK je preuzela odgovornost za sprovođenje izbora tek 2002. godine, a po prvi put će u potpunosti biti odgovorna za pripremu i sprovođenje izbora na lokalnim izborima koji će se održati u oktobru 2004. godine. IK je odgovorna da u okviru svoje baze podataka vodi i Centralni registar birača. Komisija prikuplja podatke od opštinskih centara za registraciju birača, vrši provjeru podataka i odobrava njihovo upisivanje u Centralni registar. U izbornoj godini, Privremeni spisak birača mora da bude objavljen 150 dana prije izbora, a Konačni spisak birača 28 dana prije izbora.

Kao što je napomenuto u prethodnom poglavlju, zadatak IK nije samo da sprovodi opšte i lokalne izbore za sve zakonodavne i predsjedničke funkcije, nego i da nadgleda finansiranje političkih stranaka, kao i sva pitanja u vezi sa sukobom interesa.

Koristeći se ovlaštenjima koja su mu data Aneksom 10 (Sporazum o civilnoj implementaciji Mirovnog ugovora) Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH<sup>17</sup>, Visoki predstavnik je u maju 2002. godine nametnuo Zakon o sukobu interesa u vladinim institucijama u BiH. Zakon je stupio na snagu nakon proglašenja rezultata izbora iz oktobra 2002. godine. Ovim Zakonom se uređuju posebne obaveze izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti u BiH, u obavljanju dužnosti. Zakonom se određuje da sukob interesa postoji u

situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može da utiče na zakonitost, transparentnost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija. Zakon se takođe bavi kodeksom ponašanja, zabranom djelovanja u slučaju sukoba interesa, zabranjenim aktivnostima, primanjem poklona, te obavljanjem drugih poslova zvaničnika. On takođe pokriva i teme kao što su: nespojivost funkcija, vladina ulaganja u privatna preduzeća, transparentnost i otvorenost po pitanju ličnog finansijskog stanja kao i u pogledu pružanja informacija o preduzeću, pristup informacijama o vladinim ulaganjima i godišnjim izvještajima preduzeća.

Treće poglavlje se bavi ulogom IK u implementaciji ovog Zakona, postupkom, kao i žalbenim pitanjima pred IK. Interesantno je da Član 22. određuje da će entiteti i Distrikt Brčko donijeti svoje zakone u roku od 60 dana od stupanja na snagu ovog Zakona. Na nivou entiteta on još nije donesen, tako da će se do donošenja zakona u oblasti sukoba interesa primjenjivati odredbe utvrđene u Zakonu o sukobu interesa u vladinim institucijama u BiH.

U skladu sa ovim Zakonom, IK donosi upute, propisuje obaveze i uspostavlja registar radi primjene ovog Zakona, donosi pravilnik o vođenju registra, itd. U poglavlju koje se odnosi na lično finansijsko stanje, Zakon propisuje i obavezu visokih zvaničnika da redovno dostavljaju finansijske izvještaje o vlastitoj imovini u skladu sa Zakonom i Pravilima izborne komisije. No, i pored toga, procedure za nadgledanje vlasništva nisu propisane. Međutim, pošto Zakon propisuje da Izborna komisija treba da djeluje tako da osigura odgovornost visokih zvaničnika, donosi upute, organizuje registar, itd., to znači da je barem stvorena osnova za usvajanje procedura za nadgledanje imovine.

Istraga se pokreće u slučaju da postoji zahtjev od strane: IK, zvaničnika koji je potencijalno pogođen sukobom interesa, ili bilo koje treće strane. Teoretski, IK ima svoj tim ljudi koji se bave istragama. Međutim, od usvajanja Zakona do trenutka pisanja ovog izvještaja u IK je zaposlena samo jedna takva osoba. Trenutno je Zakonom obuhvaćeno 5.057 zvaničnika. Ako se uzmu u obzir svi njihovi rođaci, broj se penje na 130.000 osoba koje Izborna komisija treba da istražuje (odnosno 60.000 ukoliko se usvoje amandmani koji će smanjiti broj rođaka na koje se odnosi ovaj Zakon).

Praktično, IK djeluje retroaktivno i gotovo nikad ne pokreće tužbu zbog sukoba interesa. Dešava se da mnogi poslanici podnose ostavke na svoje funkcije na kojima postoji sukob interesa (npr. u upravnom ili nadzornom odboru državnih firmi). kada god se o Zakonu, njegovim amandmanima ili njegovoj primjeni raspravlja u državnom Parlamentu. Oko 500 zvaničnika je IK podnijelo ostavke na takve funkcije. Postojeće osoblje IK koje nadzire pojavu sukoba interesa, a koje broji tri člana od kojih je jedan zadužen za istrage, svakako ne može samo da se nosi sa desecima hiljada pojedinaca na koje se ovaj Zakon odnosi. Kada se u obzir uzmu i sve osobe koje su povezane sa javnim zvaničnicima, Zakon se na direktan ili indirektan način odnosi na gotovo pola miliona ljudi u zemlji. Stoga, sve diskusije o tome da li Zakon može efikasnije da se primjenjuje na nešto užu grupu zvaničnika, mogu pomoći stvarnoj svrsi Zakona. Na sličan način, uspostavljanje odgovarajućih instrumenata za nadgledanje (monitoring) i eventualno prenošenje tih mehanizama na nezavisne institucije na entitetskom nivou mogu pomoći IK BiH u sprovođenju blagovremene i detaljne revizije sukoba interesa.

Od osnovnog je značaja da se što prije donesu entitetski Zakoni o sukobu interesa. To se prema zakonskom roku trebalo desiti 60 dana nakon usvajanja Zakona na državnom nivou. U međuvremenu, jedini postojeći Zakon u toj oblasti se primjenjuje na sve nivoe vlasti sa svim svojim nedostacima i ograničenjima. Neki od predloženih amandmana na Zakon imaju za cilj da razvodne njegovu suštinu i smanje njegov uticaj na stvarni sukob interesa. Ovakvi su pokušaji nedopustivi i opasni. Osim toga, trenutni poduhvati Izborne komisije nisu potpuno institucionalizovani i u velikoj se mjeri oslanjaju na lične odnose između njezinog osoblja i ustanova vlasti. Ovakve veze treba zakonski precizirati i ojačati.

## Institucije vrhovne revizije

Početak 1998. godine postignut (tj. nametnut) je konsenzus među raznim nivoima vlasti u BiH o potrebi osnivanja vrhovne revizije javnih računa, kako bi se obezbjedila efikasnija i ekonomičnija potrošnja budžetskih sredstava. U to vrijeme zemlja je već snažno zavisila od donatorske pomoći, a korupcija u javnom sektoru je bila veoma raširena.

Novitet zvan vrhovna revizija prvi put je predstavljen najprije izvršnim, a potom i zakonodavnim vlastima od strane donatora. To je uobičajeno za BiH. Neiskusne i tada novopostavljene vlade nisu bile upućene u koncept nezavisnih službi za očuvanje integriteta kao što su ombudsmen, vrhovne revizorske institucije i drugi stubovi sistema nacionalnog integriteta. Prema njihovom poimanju vladavine, princip državne službe je bio daleko od pravog značenja. Tadašnjim vladama, koje su bile sačinjene od takozvanih demokratskih i nenacionalističkih stranaka, bilo je teško prihvatiti reviziju od strane nezavisne institucije kao što je vrhovna revizorska služba. Vlada je uglavnom doživljavana kao nedodirljiva vlast koja se postavlja iznad svih. Vladajuće stranke su bile zabavljene samo-idolatrijom, misleći da njihova djela neće biti dovedena u pitanje. Čak i kada su započele razgovore o vrhovnoj revizorskoj službi sa međunarodnim finansijskim institucijama i ključnim donatorima, koji su zahtjevali veću transparentnost u javnoj potrošnji, u znak zahvalnosti za velikodušno finansiranje zemlje koja je tek izašla iz rata, vlade u BiH su smišljale lukave planove kako da ih izigraju i uspostave kontrolu nad budućom institucijom.

Spontana privatizacija, odliv sredstava iz javnih preduzeća, trošenje budžetskih sredstava putem fantomskih firmi, brojni slučajevi sukoba interesa itd., koji su bili bliski povezani sa stranačkim politikama i mrežama političke podrške, su bili previše dragocjen izvor prihoda za vlastodršce, mafiju i izabrane elite, koji su uspostavljanje vrhovne revizorske službe vidjeli kao potencijalno veliku opasnost. Dok je sa jedne strane postajalo očigledno da će se uskoro podići još jedan stub nacionalnog integriteta, vlade su kobile zavjeru kako da na čelna mjesta te institucije postave stranačke i politički lojalne osobe. Duga potraga za osobama koje bi ispunjavale te uslove započela je 1998. i trajala je do 2000. godine. Iako odgovarajuća osoba nije smjela imati nikakvih očiglednih veza sa vladajućom koalicijom, vlasti su se svakako trudile da dobiju pokriće za zloupotrebe javnih sredstava.

Tako je proces uspostavljanja vrhovne revizorske službe započeo 1998.g., kada je sa nezavisnim konsultantima (londonski IMC) potpisan ugovor o predlaganju modela vladine reviziju. Od 01. 01. 2000. do 31. 05. 2002.g. vrhovne revizorske službe su primale pomoć od Švedske revizorske kancelarije, kroz saradnju u oblasti institucionalnog razvoja.

Zakoni koji regulišu oblast revizije doneseni su na nivou entiteta i zajedničkih institucija BiH u periodu između 1998. i 2000.g. Duga bitka za donošenje zakonske regulative u toj oblasti vremenski se poklopila sa potragom za osobama koje bi trebalo da obavljaju te funkcije. Ubrzo nakon usvajanja zakona, izvršeno je i imenovanje glavnih revizora i njihovih zamjenika. Vrhovna revizorska služba počela je da vrši revizije javnih računa u januaru 2001. Postojala je po jedna vrhovna revizorska institucija za svaki od tri najvažnija nivoa vlasti: država BiH – zajedničke institucije, RS i FBiH. Izvještaji vrhovnih revizorskih službi podnosili su se nadležnim parlamentima. Zakon ne predviđa ulogu tužilaštva revizorskim institucijama, već očekuje da zakonodavna i izvršna vlast preduzme popravne mjere i da se svaka nezakonita zloupotreba sredstava blagovremeno prijavi javnim tužiocima.

Izvještaji medija o nalazima glavnih revizora su senzacionalističkog karaktera. To je djelimično stoga što su po svojoj prirodi izvještaji ovih institucija delikventnog karaktera i bave se isključivo nezakonitim upravljanjem finansijskim sredstvima, a ne hvale pozitivno ponašanje institucija, gdje ono postoji. Vlade, sa druge strane, tvrde da uzročno-posljedični niz administrativne složenosti stvara poteškoće prilikom planiranja izvršenja budžeta, te se konačno budžeti ne ispunjavaju, što onda rezultira kaznama od strane vrhovnih revizorskih službi. *Ad hoc* rješenja međunarodne zajednice kojim osnivaju nove institucije, čest su uzrok lošeg planiranja, tj. izvršavanja budžeta.<sup>18</sup>

## **Bosna i Hercegovina**

Uspostavljena u skladu sa Zakonom o glavnoj reviziji zajedničkih institucija, Glavna revizorska služba BiH početkom 2003. godine zapošljava 19 od ukupno planiranih 26 zaposlenih. Iako su njihovi godišnji izvještaji od 2000. godine pokrivali 80% budžetskih izdataka, danas se čini da pokrivaju kompletnu budžetsku potrošnju.

Njihove revizije imaju različite direktne ili indirektne efekte, ali najznačajniji od njih su poboljšanja urađena u skladu sa preporukama glavne revizorske institucije. Pored toga, kao posljedica izvršenih revizija ojačan je račun državnog trezora, čime je zamijenjena dotadašnja praksa ministarstava da sredstva zadržavaju za sebe. Kao rezultat revizija usvojeni su i mnogi zakoni, kao što je na primjer Zakon o nabavkama. Oba doma Parlamentarne skupštine BiH raspravljala su o nalazima revizija, a parlamentarni odbor dobiva tehničku pomoć OEBS-a za unapređenje procesa analize. Očekivanja javnosti od revizorskih institucija od tada rastu.

## **Federacija Bosne i Hercegovine**

Uspostavljena u skladu sa Zakonom o revizorskoj službi FBiH, Glavna revizorska služba FBiH početkom 2003. godine zapošljava 30 od ukupno planiranih 50 ljudi. Procjenjuje se da njihovi godišnji izvještaji pokrivaju 80% budžetskih izdataka. Kritična pitanja na koja ukazuju i glavne revizorske institucije i predstavnici donatora jesu imenovanja stranačkih i politički podobnih osoba u glavnoj revizorskoj instituciji FBiH, kao i nacionalna podjela. Iz tog razloga se tvrdi da revizorski izvještaji štite nacionalne vlasti, odnosno sopstvene etničke grupe, i nisu ni izbliza dovoljno kritički nastrojeni. Ta zabrinjavajuća činjenica iziskuje ozbiljno preispitivanje njihovog djelovanja, kao i ponovan izbor osoblja u skladu sa njihovim profesionalnim kvalifikacijama (što će biti nezavisno praćeno od). Rezultati su umjereni i njihov se efekt možda najjače osjeća u činjenici da su vlada i parlament svjesni postojanja glavne revizorske institucije, a njihovo osoblje je obučeno za razumijevanje uloge te institucije i čitanje njezinih izvještaja. To se naročito odnosi na parlamentarni Odbor za privredu i finansije. Shodno tome, javnost je svjesnija uloge glavne revizorske institucije i ima pozitivno mišljenje o njoj.

## **Republika Srpska**

Uspostavljena u skladu sa Zakonom o vrhovnoj reviziji RS, glavna revizorska institucija RS početkom 2003. godine ima 25 od ukupno planiranih 32 zaposlena. Procjenjuje se da su njihovi godišnji izvještaji do 2002. godine pokrivali 50% budžetskih izdataka. Rezultati Glavne revizorske službe RS su možda bili najimpresivniji, u čemu se izgleda slažu revizorske institucije, predstavnici sredstava

javnog informisanja, donatori i šira javnost. To se često pripisuje hrabrosti gospodina Boška Čeke, šefa Glavne revizorske službe RS. Došlo se do prvih sistematičnih izvještaja o zloupotrebama javnih sredstava u RS i od tada je pokrenut čitav niz istraga u cilju kažnjavanja onih koji su se ogriješili o zakon<sup>19</sup>. O izvještajima je raspravljao Zakonodavni odbor Skupštine koji joj podnosi zakone na usvajanje i sljedstveno tome o revizijama su raspravljali i članovi Skupštine.

## Specijalna revizija

Međutim, revizorska saga u BiH je, pored složene mreže vrhovnih revizorskih institucija, poprimila još jednu dimenziju. OHR je uspostavio specijalnu reviziju čiji je cilj bilo istraživanje teških prevara uglavnom u sektoru komunalnih javnih preduzeća. Visoki predstavnik u BiH dodijelio je gospođi Dale Ralph zadatak da izvrši reviziju finansija političkih stranaka u 2000. godini, reviziju većih računa entitetskih i kantonalnih vlada u 2001. godini, reviziju vojne potrošnje u 2001/2002. i reviziju javnih preduzeća u 2003. godini. Specijalna revizija je otkrila stotine miliona pronevjerenih KM u javnim preduzećima “Elektroprivreda” u oba entiteta, “Telekomu Republike Srpske” i “Hrvatskim telekomunikacijama” iz Hercegovine. Trenutno se istražuje šumarski sektor, a očekuje se da će ta istraga pokazati da je bilo značajnog nelegalnog odliva profita. Jedna od najzapaženijih aktivnosti u okviru specijalne revizije bila je operacija “Atena” iz 2001. godine, kada je uz snažnu logističku podršku SFOR-ovih snaga izvršen upad u Hercegovačku banku zbog sumnje da ta banka vrši pranje novca. Do danas nisu objavljeni izvještaji o toj akciji i o izvršenoj reviziji.

OHR, pod čijim je okriljem i sprovedena specijalna revizija, nije obraćao pažnju na institucionalni ustroj postojećih glavnih revizorskih institucija. Sva tri intervjuisana Vrhovna revizora<sup>20</sup>, kao i Henrik Selin, vođa SNAO tima, dovela su u pitanje takav pristup pošto “on ne samo da ne podržava daljnji razvoj domaćih Vrhovnih revizorskih institucija, nego i potkopava njihov trenutni rad i kredibilitet.” Ova izjava, međutim, ne dovodi direktno u pitanje rezultate i kvalitet rada gospođe Ralph.

## Uspostavljanje snažne glavne revizije

Potreban je novi paket zakona koji bi se, između ostaloga, bavili jednom Vrhovnom revizorskom institucijom u BiH, ali suština samih zakona je od daleko većeg značaja. Potrebne su daljnje zakonske odredbe koje se tiču imenovanja revizora i integriteta njihovog rada, koje će ojačati sistem vrednovanja i profesionalizaciju osoblja.

Nadalje, mora se ojačati veza sa nadležnim parlamentima. Iako to u velikoj mjeri zavisi od profesionalizacije samih parlamenata, a naročito njihovih komisija/odborna za privredu i finansije, mora doći do daljnje institucionalizacije i povezanosti u trouglu parlament-vlada-glavna revizija.

U idealnom slučaju treba uspostaviti mehanizam za djelovanje poslije izvršene revizije, koji bi obezbjedio da se preporuke revizora sprovedu u praksi. Nema smisla da godišnji izvještaji pojedinim institucijama stalno daju iste preporuke. Taj mehanizam se mora oslanjati na postojeće institucije tako što će jačati njihove trenutne kapacitete.

Zakone treba dopuniti amandmanima kako bi se omogućilo vrhovnim revizorskim službama ili da odbiju zahtjeve vlade za revizijama ili da odgode njihovo izvršenje. Zakonske odredbe koje omogućavaju glavnim revizorskim službama da zaključe podugovore s komercijalnim revizorskim kućama odgovornim direktno njima, stupaju na snagu onda, kada se od glavnih revizorskih službi zatraži izvršenje dodatnih revizija, pored onih koje su predviđene njihovim redovnim planovima rada. Za te svrhe nadležni budžeti treba da izdvoje dodatna sredstva. Glavne revizorske službe treba da dobiju više sredstava iz budžeta koja će im omogućiti da angažuju još osoblja, što će zauzvrat povećati mogućnosti revizije klijenata. Pored toga, osoblju je potrebno obezbjediti dodatnu obuku, interne smjernice, bolje strateško i operativno planiranje kao i obuku iz upravljanja ljudskim resursima.

Zakon o trezoru mora biti jasniji u smislu obima javnih izdataka koji se prijavljuju u budžetu. Trenutno se objavljuju samo podaci o finansijskim tokovima, dok razne druge transakcije i kompenzacije nisu predmet ovog Zakona. To ograničava obim analitičkog rada glavnih revizorskih službi.

Treba legalizovati imunitet glavnih revizora, slično kao što je to urađeno sa specijalnim revizorom. Specijalna revizija mora da dijeli informacije sa glavnim revizorskim službama i, u idealnom slučaju, angažovati osoblje glavnih revizorskih

službi tokom svojih revizija. To će ojačati kapacitete domaćih revizorskih institucija, njihovu nezavisnost, a omogućiti specijalnoj reviziji bolje razumijevanje pravnih/knjigovodstvenih odredbi u BiH. Potrebno je postepeno uvoditi interne revizije u državnim institucijama i institucijama RS, dok je u FBiH potrebno proširiti njihov opseg. Nove interne revizije moraju da dobiju odgovarajuću obuku i treba da blisko sarađuju sa glavnim revizorskim službama na zahtjev istih.

Donacije, a naročito operacije strukturalnog prilagođavanja (pomoć budžetu) koje sprovodi Svjetska banka, treba da budu uslovljene tako da odražavaju neke od pomenutih reformi. Po usvajanju odgovarajućih amandmana ili novih zakona i uspostavljanju odgovarajućih mehanizama za djelovanje poslije izvršene revizije, ta sredstva bi trebalo da budu na raspolaganju u vidu strukturalne podrške.

Neophodno je jačanje dodatnih spona s ostalim stubovima integriteta. Bliska saradnja s medijima, kroz konsistentnu strategiju odnosa s javnošću je veoma korisna. Nevladin sektor može pomoći u podizanju javne svijesti o radu vrhovne revizije i o korisnosti njihovih izvještaja. Poslovna zajednica i njihova udruženja mogu imati koristi od čvršće primjene pojedinih prijedloga glavne revizije, posebno u domenu javnih nabavki.

## Pravosuđe

Složena ustavna struktura BiH za posljedicu ima i specifičnu podjelu nadležnosti u oblasti pravosuđa. Sudska vlast je trenutno koncentrisana na nivou entiteta kroz sistem redovnih sudova, sudova za prekršaje i ustavnih sudova.

- Ustavni sud BiH (sastavljen od devet članova: četiri člana bira Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH, dva člana bira Narodna Skupština Republike Srpske, a tri člana koji nisu državljani BiH imenuje Predsjednik Evropskog suda za ljudska prava);
- Sud BiH (sastavljen od devet sudija i tri odjeljenja – upravno, apelaciono i krivično, nadležan je za slučajeve koji se tiču zakona na državnom nivou i ima funkciju drugostepenog suda nad slučajevima koji su pokrenuti na entitetskom nivou; napomena – u budućnosti će možda biti dodano i Odjeljenje za ratne zločine).

Na nivou države BiH Sud BiH ustanovljen je odlukom Visokog predstavnika za BiH. Ovaj Sud spada u sistem redovnih sudova. Pored njega Ustavni sud BiH ima nadležnost utvrđivanja da li su odredbe ustava ili zakona entiteta u skladu sa Ustavom BiH. Ustavni sud BiH ima i tzv. apelacionu nadležnost, a koja se odnosi na pojedinačne odluke sudova u BiH, ako je tim odlukama povrijeđena bilo koja odredba Ustava BiH. Dom za ljudska prava BiH je najviša sudska instanca u BiH. Dom ima nadležnost da utvrđuje da li su pred organima u BiH povrijeđena ljudska prava koja su propisana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i njenim Protokolima.

Visoki sudski i tužilački savjet BiH (HJPC) donio je odluku da će Sud BiH imati ukupno 15 sudija. HJPC će stoga imenovati još osam sudija, povrh sedam imenovanih od strane Visokog predstavnika. Tužilaštvo BiH imat će 4 tužioca. HJPC je spreman da imenuje još sudija i tužilaca u ova pravosudna tijela naknadno, ukoliko obim poslova bude zahtjevao dodatni kadar. Visoki sudski i tužilački savjet FBiH donio je odluku da će Vrhovni sud FBiH imati 21 sudiju, a tužilaštvo FBiH devet tužilaca. Visoki sudski i tužilački savjet RS odlučio je da će Vrhovni sud RS imati 16 sudija, a tužilaštvo RS četiri tužioca<sup>21</sup>.

Svaki entitet takođe ima i svoj Ustavni sud, koji u RS nije funkcionisao dvije godine sve do početka ove godine, zbog toga što Narodna Skupština RS nije imenovala sudije. Ovakav manjak institucionalne i ustavne odgovornosti doveo je do goilanja neriješenih slučajeva u Ustavnom sudu RS.

Svaki entitet takođe ima svoj Vrhovni sud i izvjestan broj nižih sudova: u Federaciji BiH ima 10 kantonalnih i određen broj opštinskih sudova; RS ima pet regionalnih sudova. Redovni su sudovi stoga postavljeni na principu dvoentitetskog pravosuđa, s tim da postoje tri nivoa sudovanja (osnovni/opštinski, okružni/kantonalni i Vrhovni sudovi entiteta – FBiH i RS). Osnovni/opštinski sudovi imaju skoro opštu nadležnost u građanskim i krivičnim predmetima, okružni/kantonalni imaju uglavnom drugostepenu odnosno žalbenu nadležnost, osim za najteža krivična djela i za pojedine upravne sporove, dok Vrhovni sudovi entiteta imaju uglavnom drugostepenu-žalbenu nadležnost nad odlukama okružnih/kantonalnih sudova, nadležnost povodom vanrednih pravnih lijekova, te prvostepenu nadležnost za neke upravne sporove (istina, Vrhovni Sud FBiH ima i prvostepenu nadležnost za neka krivična djela kao, na primjer, terorizam). Sudovi za prekršaje se trenutno nalaze izvan sistema redovnih sudova, dok Ustavni sudovi entiteta imaju nadležnost utvrđivanja da li su zakoni i drugi opšti akti koji se donose na entitetskom nivou u skladu sa Ustavima entiteta.

Zakonima o sudovima entiteta je predviđeno da okružni/kantonalni sudovi odlučuju o zakonitosti konačnih upravnih akata u upravnim sporovima kada za to nije određena nadležnost drugog suda, dok Vrhovni sudovi entiteta odlučuju o zakonitosti konačnih upravnih akata entitetskih institucija. Znači, postoji formalni pravni okvir na nivou entiteta, gdje redovni sudovi, kroz postupak upravnog spora, kontrolišu zakonitost konačnih upravnih akata donesenih u upravnom postupku. Pravo na pokretanje upravnog spora je zagarantovano svakom licu (pravnom ili fizičkom), koje smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko zakonsko pravo ili neposredni interes. Upravni akt predstavlja odluku upravnog organa kada on odlučuje o kakvom pravu ili obavezi građanina ili pravnog lica. Radi se uvijek o pojedinačnom aktu organa, a ne nekoj odluci koja ima karakter opšteg akta. Upravni postupak koji prethodi donošenju upravnog akta je u pravilu dvostepen. Tek kada se upravni postupak završi, nezadovoljna strana u pravilu može pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda. Tužba kojom se pokreće upravni spor nema suspenzivno dejstvo, tj. ne odlaže izvršenje rješenja u upravnom postupku. Tužba se može

pokrenuti i u slučaju tzv. 'šutnje administracije'. S druge strane, upravni spor se ne može voditi, na primjer, kada parlamenti entiteta (u FBiH i parlamenti kantona) ili predsjednik/potpredsjednici entiteta donose pojedine odluke na osnovu svojih ustavnih ovlaštenja.

OHR je obratio specijalnu pažnju na rad pravosuđa i nedavno pokušao depolitizovati sudove pokrenuvši proces ponovnog imenovanja sudija. Po ubrzanoj proceduri otpušteni su svi sudije, od kojih su neki ponovo zaposleni zajedno sa velikim brojem novih. Ova je akcija imala za cilj da istrijebi korupciju među sudijama, ali je još uvijek prerano govoriti u kolikoj mjeri je ona uspjela ostvariti taj cilj. Ova se akcija nadovezala na promjene entitetskih ustava koje je u maju 2002. godine nametnuo Visoki predstavnik. Prema tim promjenama izbor sudija i tužilaca povjeren je novoformiranim Visokim sudskim i tužilačkim savjetima. Naime, ranije je izbor sudija bio u rukama zakonodavne vlasti, bilo da su sudije predlagane od strane ministarstava pravde ili drugih organa izvršne vlasti

Zadatak prethodnih Visokih sudskih i tužilačkih savjeta na entitetskom nivou bio je da provode postupak reizbora svih sudija u BiH. Članovi ovih HJPC-a bili su isključivo domaći pravni stručnjaci. Kako se proces reizbora sudija nije kretao sa mrtve tačke, nametanjem promjena Ustava entiteta (2002. godine) u dijelu koji se odnosio na pravosuđe, Visoki predstavnik u BiH formirao je HJPC na nivou BiH, uz postojeće na nivou entiteta (znači tri HJPC). Ovi savjeti su mješovitog karaktera, tj. u njemu učestvuju i strani pravni stručnjaci (kojih, uzgred, ima više nego domaćih pravnika), te predstavnici jednog entiteta učestvuju u radu HJPC u radu drugog entiteta. Visoki predstavnik je imenovao kako domaće tako i strane članove HJPC.

Zakonima o HJPC propisani su disciplinski prekršaji koji se odnose na sudije, te formirani disciplinski organi i to: institucija disciplinskog tužioca, prvostepena disciplinska komisija i drugostepena disciplinska komisija. Ove dvije komisije su nezavisne i imaju isključivu nadležnost rješavanja disciplinskih stvari. Članovi drugostepene komisije moraju biti članovi HJPC-a, članovi prvostepene komisije ne moraju biti članovi HJPC-a, dok disciplinski tužilac ne smije biti član HJPC-a. Svako može, bez posebne propisane forme, disciplinskom tužiocu podnijeti zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije. Po sprovedenom disciplinskom postupku, a koji je dvostepen sa pravom žalbe drugostepenoj disciplinskoj komisiji, sudiji se mogu izreći slijedeće sankcije: pismena opomena, novčana kazna kojom se

umanjuje plata sudije za najviše 30% na period od 6 mjeseci, te razrješenje sa dužnosti. Dok traje disciplinski postupak sudija može biti privremeno udaljen sa vršenja funkcije do okončanja disciplinskog postupka. Može se nedvosmisleno zaključiti da zakoni propisuju proceduru udaljenja sudija sa njihovih pozicija, kao i organe, disciplinske prekršaje te sankcije, što ukazuje da je položaj sudija siguran i da ne mogu olako biti suspendovani i udaljeni od funkcije.

Pored ovlaštenja HJPC u vezi sa disciplinskim postupkom, i Visoki predstavnik takođe ima ovlaštenja da privremeno udalji sudije (i druge državne službenike) sa funkcije. Tako je, koristeći se svojim ovlaštenjima, Visoki predstavnik u toku maja i jula 2002. godine suspendovao 14 sudija i jednog javnog tužioca zbog opstrukcija u sprovođenju mirovnog sporazuma. Protiv ovih sudija je pokrenut disciplinski postupak, a dvanaestorica njih je odmah dalo ostavke na sudijske funkcije, tako da je disciplinski postupak obustavljen. Jedan od ovih sudija kažnjen je novčanom kaznom od 20% na visinu plate tokom 6 mjeseci od dana izricanja kazne. Jedan od njih nije ponovo izabran od strane HJPC-a na funkciju na kojoj je bio kada je suspendovan, pa je disciplinski postupak i ovdje obustavljen. Pored gore navedenih slučajeva, disciplinski tužilac i sudije protiv kojih su uložene pritužbe postigli su dobrovoljnu nagodbu o navodnim disciplinskim prekršajima. Jedan sudija je priznao disciplinsku povredu i pristao je da mu se izrekne javna opomena. Disciplinske komisije u pravilu vrše *ad hoc* ispitivanja ovih nagodbi.

Da bi postao sudija, kandidat treba da ispuni stroge formalne uslove: državljanstvo BiH, završen pravni fakultet, položen pravosudni ispit, te određeni broj godina radnog staža poslije položenog pravosudnog ispita. Pored ovih formalnih uslova, od sudija se traži da imaju stručno znanje i ranije postignute radne rezultate, objavljene naučne radove, učestovanje u profesionalnom usavršavanju, sposobnost analiziranja pravnih problema, komunikativnost, te lični i profesionalni integritet. Sudije ne smiju biti članovi političkih stranaka, odnosno ne mogu biti nosioci bilo kakve funkcije, koja je nespojiva sa njihovom funkcijom, ili sa funkcijom za koju se smatra da ometa ispravno i nepristrasno vršenje sudske funkcije, ili koja može imati negativan uticaj na nezavisnost ili ugled sudijske funkcije. Pored toga, sudije ne smiju biti članovi bilo kakve druge organizacije koja vrši diskriminaciju na osnovu rase, boje kože, pola, seksualne opredijeljenosti, vjerske pripadnosti ili etničkog porijekla, te ne mogu obavljati nikakvu drugu funkciju koja ih može ometati u vršenju sudijske funkcije.

Pored HJPC-a, 14. 03. 2001. g. svoj prvi mandat od strane Visokog predstavnika je dobio i Međunarodni sudski savjet. U okviru datog mandata, Međunarodni sudski savjet je vodeća agencija za reformu sudstva u BiH. Savjet je vršio monitoring prethodnog procesa sveobuhvatne revizije sudija i tužilaca, koji je ustanovljen zakonima obaju entiteta. Osim toga, Međunarodni sudski savjet je bio uključen u mnoge aspekte reforme sudstva, uključujući i reformu ključnih proceduralnih zakona koji su na snazi u BiH i njenim entitetima.

U vrijeme pisanja ovog izvještaja HJPC su imenovali sudije Suda BiH, sudije Vrhovnih sudova entiteta, sudije četiri kantonalna/okružna suda i dva osnovna/opštinska suda, tj. ukupno 182 sudije/tužioca. (Ukupno treba da bude imenovano oko 1.000 sudija/tužilaca.) Isto tako, oko 500 kandidata za sudije/tužioce čeka da bude intervjuisano. U početku je bilo predviđeno da proces imenovanja sudija na svim nivoima treba da se završi do 01. 04. 2004. g. Imajući u vidu činjenicu da je proces imenovanja sudija počeo sa zakašnjenjem, veoma bi teško bilo procijeniti da li su oni koji su i izabrani zaista i najbolji, te da li će njihovim izborom sudovanje u BiH postati efikasnije. Ono što može da ohrabri jeste činjenica da je procedura izbora sudija rađena veoma temeljito i da su svi kandidati prošli kroz više vrsta provjera, a što sve može pozitivno uticati na izbor najboljih sudija. Prve ocjene rada novoizabranih sudija mogle bi se dati tek krajem 2004.

Međutim, sudije koje treba da prođu kroz proces ponovnog imenovanja nisu blagovremeno procesuirale svoje slučajeve, što je dovelo do gomilanja neriješenih slučajeva u sudovima. Svaki sudija se sada suočava sa hiljadama nezavršenih slučajeva, što je posljedica reforme (u Opštinskom sudu u Banjaluci broj neriješenih slučajeva iznosi oko 3.000 po sudiji). S druge strane, proces je daleko od završetka. Mnogi kritičari tvrde da je reforma pokrenuta od strane međunarodne zajednice zapravo proces koji ide odozgo prema dolje, tj. koji je počeo od krova i ide prema temeljima. Takav proces je isuviše dugo trajao, a da nije osigurao nezavisno i profesionalno pravouđe, nego samo neke pojedine sudije<sup>22</sup>.

No, čak ni rad HJPC, koji nadzire i kojim upravlja međunarodna zajednica, neće izbjeći analizu integriteta. Poznato je da su u svom radu ovi Savjeti izvuzeli slučajeve iz regionalnih sudova (npr. sud u Banjaluci). Ni HJPC, ni Međunarodni sudski savjet nemaju takvu vrstu ovlaštenja i zvanična dokumentacija ne može ni pod kojim uslovima da napusti sudove. Ali strah od ponovnog izbora najerao je neke od sudija

da predaju dokumentaciju osoblju HJPC-a<sup>23</sup>. Ovo samo pokazuje nedopustivo ponašanje međunarodnih agencija, koje služi svemu drugom osim izgradnji kapaciteta nacionalnih institucija.

Pored toga, paralelno teče i proces rekonstrukcije sudova (smanjenje broja sudova, ukрупnjivanje sudova i smanjenje broja sudija), a u toku ove godine donešeni su najvažniji zakoni koji regulišu proceduru pred sudovima (Zakoni o krivičnom postupku, Zakoni o parničnom postupku, Zakoni o izvršnom postupku). Jedan od kriterijuma za izbor sudija je i nacionalna struktura stanovništva na geografskom području nekog suda, a po popisu stanovništva iz 1991. godine (posljednji popis prije rata u BiH). To znači da broj sudija određenog suda mora biti, u načelu, 'podijeljen' prema procentu Hrvata, Srba, Bošnjaka i 'ostalih' naroda iz prijeratnog vremena. Odluka Ustavnog suda BiH o 'konstitutivnosti naroda' iz 2000. godine, kojom su sva tri naroda u BiH proglašena konstitutivnim na cijelom teritoriju države, između ostalog, nameće isti princip i na proces izbora sudija. Prateći etničku strukturu koja je zabilježena po popisu stanovništva iz 1991. godine, ovaj princip predstavlja problem za HJPC, jer se na nekim područjima ne prijavi dovoljan broj kandidata iz redova povratnika ili 'manjinskih' naroda, pa je veoma teško izabrati najbolje. S druge strane, može se dogoditi da neko ko je dobar i kvalitetan sudija, a pripada 'većinskom' narodu na području određenog suda ne bude izabran jer je kvota sudija iz njegovog naroda već popunjena. U pojedinim slučajevima se događalo da se ne izabere dovoljan broj sudija iz jednog naroda, pa se ta mjesta ostavljaju upražnjenim do prijave najboljih kandidata iz tog naroda (slučaj izbora sudija za Vrhovni sud RS). Isto tako, problem predstavlja i izbor sudija iz reda 'ostalih' (nacionalne manjine koje ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda), jer se ne prijavljuje dovoljan broj kandidata.

Entitetska Ministarstva pravde i dalje kroje budžete sudova. Sudovi projiciraju svoje budžete i ti su budžeti pod-jedinice Ministarstva pravde u čijoj su nadležnosti sudovi. Ovaj problem mora da bude riješen na odgovarajući način u okviru reformi koje su trenutno u toku. Sve dok ne bude bilo dovoljno sredstava za pravosudnu logistiku i osoblje, nezavisnost pojedinih sudija predstavljaće tek jedno rješeno pitanje u nizu, koji treba da obezbijedi autonomno pravosuđe.

Brčko Distrikt, koji je izuzet iz isključive kontrole ijednog entiteta i stavljen pod upravu nezavisne Vlade Distrikta Brčko pod ekskluzivnim suverenitetom BiH prema

Konačnoj arbitražnoj odluci iz marta 1999. godine, ima svoju sopstvenu Pravosudnu komisiju. Dužnosti i funkcije komisije uključuju imenovanje i razrješenje sudija (kao i tužilaca i pravnika Kancelarije za pravnu pomoć). Inače, u Distriku Brčko postoji samo Osnovni i Apelacioni sud, dok uloga trećestepenog suda pripada Sudu BiH.

Pravosuđe se, za razliku od tužilaštva, i dalje drži kontinentalne pravne prakse. Ipak, za promjene i transformaciju pravosuđa u skladu sa reformama koje vodi međunarodna zajednica biće potrebno mnogo vremena i drugih resursa. Još uvijek je isuviše rano govoriti da li će ovakav pravni ustroj, za koji nije bilo dovoljno odgovarajuće pripreme i obuke, moći rezultirati uspješnom tranzicijom pravosuđa.

Bh. pravosudni sistem još uvijek adekvatno ne pokriva komercijalne aktivnosti. U BiH ne postoje privredni sudovi i nema efikasnog načina da se riješe privredni sporovi. Ugovori i imovinska prava se u praksi gotovo ne mogu primijeniti. Preduzeća mogu podnositi tužbe zbog neriješenih slučajeva. Međutim, da bi parnica za naplatu duga ušla u sudsku proceduru potrebno je u prosjeku godinu i po dana. Čak i kada sud donese pozitivnu presudu, može se desiti da ne postoji način da se ona sprovede. Nadalje, osoba koja podnosi tužbu mora unaprijed platiti veoma visoku taksu za građansku parnicu. Nedavno su pokrenute aktivnosti usmjerene ka institucionalizaciji alternativnih mehanizama za pokretanje parnica, što bi trebalo doprinijeti rasterećenju sudova i ubrzavanju kako komercijalnih, tako i građanskih parnica u pravosuđu. Novousvojeni zakon je naišao na odobravanje, ali potrebno je raditi na mijenjaju percepcije vanskudskog poravnjanja, kako bi se privuklo više ljudi da koriste tu opciju umjesto da se izlažu neizvjesnim i razvučenim sudskim procesima. Istovremeno, alternativni način rješavanja sporova nikada neće obezbjediti alternativu samoj reformi pravosuđa.

Profesionalna kategorija koja nije pojedinačno analizirana jesu javni bilježnici koji, u biti, predstavljaju jednu kvazi-pravosudnu kategoriju. Postojeći zakon u FBiH i novi zakon u RS, koji još nije implementiran, ističu monopolistički karakter novouspostavljene profesije. Nacrt zakona, napisan od strane GTZ-a, za osnovu uzima bavarski model sistema javnih bilježnika koji, kako se čini, nije primjenjiv u BiH u cilju poboljšanja sistema i smanjenja troškova. Npr. zakonski se čak mogu dovesti u pitanja ekskluzivna prava koja su data javnim bilježnicima za sastavljanje i pisanje ugovora. Ograničen broj javnih bilježnika po regiji će korištenje ove usluge učiniti veoma skupim, a s obzirom na činjenicu da njihov rad neće u znatnoj mjeri

rasteretiti posao sudija i sudova, te da oni praktično privatizuju neke javne funkcije koje sprovode druge institucije (kao npr. opštine), preporučuje se preispitivanje svrhe ovog zakona i ponovna procjena njegove implementacije, tj. stavljanje zakona van snage ukoliko se to pokaže neophodnim.

Pored svega, čini se da integritet nedostaje i kod advokata. Zna se da mnogi od njih traže dodatna sredstva od svojih klijenata kako bi navodno “podmitili sudije”, a taj novac zapravo završava u njihovim džepovima i nikada ne dođe do “korumpiranih sudija”. Klijenti nemaju vlastitih mogućnosti tj. načine da provjere ovakve slučajeve i duboko su uvjereni da sudije stvarno traže mito i da je pravosuđe zaista veoma korumpirano<sup>24</sup>. Potrebno je uspostaviti nezavisnu istragu kako bi se provjerile ovakve tvrdnje i predložile momentalne oštre kazne za navedene kriminalne aktivnosti.

entitetsko tužilaštvo (2001)	Ukupan broj optuženih osoba		Istraga (istražni sudija)			Optužba		Nadoknada štete (KM)	Presuda	
	Odbačenih zahtjeva	Odbačeno	Okončano	Odbačeno	Odbačeno	Odbačeno	Broj osuđenih na kaznu zatvora			
FBiH	17.602	1.664	11.326	727	243	8142	761	27.734.621	6.892	1.564
RS	14.208	1.867	12.105	1.420	416	7.336	1.110	12.661.000	5.049	1.006

**Tabela 3** – Statistički podaci o privrednom kriminalu po entitetima – neefikasnost pravosuđa i tužilaštva. Izvor: Savjet ministara BiH, Plan akcije za borbu protiv korupcije, februar 2002. g.

Gornja tabela prikazuje masovne neriješene slučajeve i neefikasnost sistema. Ovakve su reforme u tranzicijskim zemljama obično veoma duge i bolne. Na kraju, jako malo ljudi bude osuđeno na zatvorsku kaznu, a ako se tamo i nađu izbjegavaju služenje pune kazne u zatvoru. Međutim, postoji hitna potreba da se nastavi sa transformacijom pravosuđa, pošto sigurnost građana i preduzeća direktno zavisi od brzine i uspjeha te transformacije. U svojim preporukama za BiH, GRECO između ostalog zaključuje da je potrebno sudovima staviti na raspolaganje dodatne zakonske i finansijske mjere, kako bi imali lak pristup ekspertizi koja im je potrebna i kako bi im se omogućilo da tu ekspertizu koriste kao dokazni materijal na sudu<sup>25</sup>. To je naročito slučaj sa rastućim privrednim kriminalom koji je prikazan u gornjoj tabeli.

Pravosuđe bi trebalo da razvije odgovarajuću strategiju odnosa sa javnošću koja će široj javnosti demonstrirati napore, koje ono ulaže kažnjavanje privrednog kriminala. Na taj će se način informisati mediji o uspješno riješenim slučajevima korupcije, a ujedno će se promovisati profesionalizam i etičko ponašanje među novinarima. U takvoj saradnji, potrebno je preduzeti mjere kako bi se novinarima i široj javnosti olakšao pristup službenim informacijama.<sup>26</sup> To bi ojačalo saradnju među različitim stubovima integriteta.

## Državna služba

Nakon sticanja nezavisnosti 1992. godine, Bosna i Hercegovina je od bivše SFRJ preuzela gotovo sve zakone u oblasti državne službe. Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma u decembru 1995. nove vlasti BiH donijele su čitav niz zakona iz ove oblasti.

Naravno, razvoj zakonske regulative slijedio je pravni položaj BiH u okviru Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca, Kraljevine Jugoslavije, odnosno Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije nakon 1945. godine. Treba reći da su sistemski zakoni poput Zakona o upravnom postupku bili među najmodernijima u Evropi u osamdesetim godinama, te da je ovaj Zakon i danas, uz tek manje kozmetičke promjene, u upotrebi u svim državama nasljednicama bivše Jugoslavije.

U kreiranju novog zakona vrlo je jak uticaj međunarodne zajednice, naročito Kancelarije Visokog predstavnika, koji ima ovlaštenje ne samo da predlaže, već i da nameće zakone. Zbog toga se, pored do tada ustaljenog kontinentalnog pravnog sistema, javljaju i zakonska rješenja iz anglosaksonskog prava.

Državna služba je regulisana Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, kojeg je u maju 2002. nametnuo Visoki predstavnik, da bi ga nakon toga, sredinom 2003. godine usvojila Parlamentarna skupština BiH. Osnovni princip ovog Zakona je da državni službenik mora biti nepristrasan te da “ne može biti član upravnih i drugih odbora političkih stranaka i ne smije slijediti instrukcije političkih stranaka”. Ovim se, barem u zakonskoj formi, isključuje uticaj političkih stranaka na državnog službenika.

Tako je koncem 2003. godine Parlamentarna skupština BiH usvojila Krivični zakon, koji u svom XIX poglavlju reguliše krivična djela korupcije. Prema Članu 217. i dalje ovoga Zakona, kažnjivo je kako primanje, tako i davanje mita, kao i posredovanje u ovim radovima. Predviđene su kazne od šest mjeseci do deset godina zatvora, uz oduzimanje primljenog dara ili imovinske koristi. Kako se radi o novom zakonu, teško je reći šta će pokazati sudska praksa u kažnjavanju ovih djela, ali je u svakom slučaju dobro da se od državnog nivoa naniže korupcija kažnjava kao krivično djelo.

Odbor državne službe za žalbe je, u skladu sa zakonom i njegovim podzakonskim aktima, odgovoran za razmatranje svih konačnih odluka, preduzetih ili propuštenih radnji institucije i/ili Agencije za državnu službu koje se odnose na status državnih službenika i to na zahtjev:

- državnog službenika na kojeg se sporna odluka, preduzeta ili propuštena radnja odnosi;
- institucije gdje službenik obavlja svoju dužnost;
- Agencije za državnu službu.

Zakon inače ne propisuje broj i strukturu osoblja Agencije na nivou BiH. Zbog toga je u stvarnosti Agencija za državnu službu veoma politizovana, a proces zapošljavanja je pod velikim uticajem volje visoko pozicioniranih pojedinaca, naročito na entitetskom nivou. Agencije koje su do sada uspostavljene su: na državnoj razini i po jedna u svakom od entiteta. Međutim, usprkos nadležnim zakonima i deklaracijama, stvarna profesionalna uprava još uvijek ne postoji i Agencijama se predviđa još mnogo vremena dok ne budu sposobne da vode predviđene im uloge.

Pomalo stavljajući RS u prednost, projekat DfID-a već preko tri godine podržava tamošnje uspostavljanje profesionalne državne službe, uz izvjesan uočljiv napredak. Proces je tek nedavno potakao niz debata među radnicima u Vladi RS, koji su počeli da koriste dio stečenog znanja. Ustvari, vladin Sekretarijat je tek sada polako počeo da shvata koliko je to dugačak i zahtjevan proces. Stoga je zatražio od DfID-a da se tekući projekat produži. Očekuje se da će nova faza biti blisko koordinirana sa Agencijom za državnu službu BiH i s podrškom EU administraciji na državnom nivou. Istovremeno, manja i fleksibilnija administracija RS će najvjerojatnije predstavljati 'eksperimentalnog kunića' za proces u BiH uopšte. Činjenica, međutim, da istovremeno F BiH nije pružena slična pomoć, mogla bi predstavljati prepreku u uspješnom uspostavljanju profesionalne službe na svim nivoima istovremeno.

Srž samog Zakona o državnoj službi kaže da državni službenik ima pravo na pošten i pravedan tretman u svim aspektima kadrovske politike, bez obzira na nacionalnost, socijalno porijeklo, entitetsko državljanstvo, prebivalište, religiju, politička i druga uvjerenja, pol, rasu, rođenje, bračni status, starosnu dob, imovinsko stanje, hendikepiranost ili drugi status.

Dostignuti nivo razvoja državne službe ukazuje na to da je učinjen značajan napredak, ali da je potrebno još mnogo toga učiniti da bi se državna služba u BiH mogla smatrati uređenom u skladu sa evropskim standardima.

Tri vlade u BiH (Savjet ministara BiH, Vlada RS i Vlada FBiH) su Savjetu za implementaciju mira – instituciji međunarodne zajednice koja radi na implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma – 28.-og marta 2003.g. u Briselu predložili Program reforme javne uprave. Isti je prihvaćen i na njegovoj se implementaciji radi, a trebalo bi da bude realizovan do septembra 2004. godine. Naime, uzimajući u obzir postojeće strategije reformi, do ovoga roka bi trebalo da se usvoji sveobuhvatan i ekonomičan plan aktivnosti na realizaciji pet datih obećanja koja glase:

- Učinićemo javnu upravu ekonomičnijom i bolje organizovanom,
- Osiguraćemo da se novac poreskih obveznika troši ekonomično i transparentno,
- Osiguraćemo da državna služba bude profesionalna i da predstavlja građane kojima služi,
- Osiguraćemo da javna uprava funkcioniše u skladu sa najboljom praksom Evropske Unije,
- Osiguraćemo da javne usluge budu utemeljene na kvalitetu i uslužno orjenisane.

U obećanju 3 koje tretira državnu službu, zacrtani ciljevi će se realizovati dosljednom provedbom Zakona o državnoj službi, koji će omogućiti imenovanja utemeljena na kvalifikacijama, te insistiranjem na profesionalnom ponašanju na svim nivoima vlasti.

Trenutno, rad Agencija više oslikava neuspjeh nego uspješnu priču. Od njihovog uspostavljanja nije bilo istinskog pomaka, jer mlade i inteligentne osobe daleko više privlače uslovi zapošljavanja, koje nude međunarodne organizacije i neke nevladine organizacije, nego oni koje nudi državna služba. Osim toga, Agencije nisu dosegle zadovoljavajući nivo integriteta, te su zbog toga zakazale u ispunjavanju svog mandata.

Stoga je potrebno sve tri Agencije za državnu službu (na nivou države, RS i FBiH) učiniti operativnima kao i pratiti i podsticati uključivanje predstavnika svih konstitutivnih naroda u rad državne službe.

Nadalje, neophodno je promovisati dosljedno i kontinuirano usavršavanje, putem izgradnje kapaciteta za obuku državnih službenika unutar BiH. Osim toga, primjena Zakona o sukobu interesa na državnu službu i njezino uspješno nadgledanje (monitoring) pomoći će naporima za stvaranje profesionalne administracije.

Rad na tome je polako počeo kroz nastojanja međuvladine radne grupe koju su sačinjavali predstavnici Vlada oba entiteta i Savjeta ministara, kao i priznati stručnjaci iz ove oblasti. Ova je grupa formirala pet podgrupa za realizaciju svakog od datih obećanja. Na ovom se programu radi sinhronizovano sa radom na Studiji izvodljivosti koja vodi ka potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, a koju je Evropska komisija koncem novembra 2003. godine uz šesnaest uslova dala Savjetu ministara BiH.

Upravo je jedan od tih šesnaest zaključaka i preporuka “Studije izvodljivosti” da se “mnogo radi na stvaranju djelotvorne javne uprave, uključujući i razvijanje sveobuhvatnog akcionog plana za reformu javne uprave sa procjenom troškova i jasnom raspodjelom nadležnosti”. Ipak, čini se da je funkcionalna i profesionalna državna služba još uvijek prilično daleko. Postojeće modele Agencija za civilnu službu će trebati dokinuti, ukoliko se taj cilj ne postigne u kratkoročnom periodu, te ispitati i primijeniti neki drugi model profesionalnog zapošljavanja.

Zasad nedovoljan napredak u uspostavljanju profesionalne javne uprave, onemogućuje temeljitu analizu sadašnjeg statusa ovog stuba integriteta. Svako buduće dorađivanje pravnog okvira će stoga morati da počde od nezavisne analize postojećeg stanja u Agencijama.

## **Policija i tužilaštvo**

### **Policija**

Prema Članu III 3. a. Ustava BiH<sup>27</sup>, koji precizira nadležnosti i odnose između institucija BiH i njezinih entiteta, definisano je da problematika unutrašnjih poslova spada u isključivu nadležnost entiteta. S obzirom na tu činjenicu ministarstva unutrašnjih poslova su uspostavljena na entitetskom, a ne na državnom nivou. Osim toga, u FBiH, koja je ustavno-pravno teritorijalno podijeljena na deset kantona, unutrašnji poslovi spadaju i u nadležnost kantona. Kada je riječ o policiji u RS, njen rad, organizacija i funkcionisanje definisani su Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 1998. godine koji je u nekoliko navrata mijenjan i dopunjavan. Za razliku od FBiH, u RS je za unutrašnje poslove nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova RS kao jedinstven organ koji te poslove obavlja neposredno.

Trenutno traju pregovori o vidu policije koja će biti uspostavljena na nivou države BiH, a koja bi barem služila u svrhe Suda Bosne i Hercegovine. U međuvremenu jedine policijske snage koje se nalaze u nadležnosti zajedničkih institucija su Državna granična služba (DGS), koja kontroliše granične prelaze i patrolira uskim graničnim pojasom sa bh. strane. DGS je u potpunosti zamijenila entitetske policije na državnim granicama u cilju dodatne profesionalizacije i pooštavanja inspekcijских pregleda na poroznoj BiH granici i spriječavanja šverca ilegalnih roba i trgovine ljudima. Teško je doći do podataka o rezultatima rada DGS, koji bi se mogli uporediti sa rezultatima rada entitetskih policija. Međutim, postoje izvještaji i o neprofesionalnom ponašanju službenika DGS.<sup>28</sup> Zbog toga se postavlja pitanje o praktičnim koristima centralizacije ovakvih službi, nevezano za moguće fiskalne uštede. U cilju postizanja integriteta, potrebni su daljnji veoma snažni naponi kako bi se osiguralo odgovarajuće ponašanje kako DGS tako i svih narednih centralizovanih policijskih jedinica.

Pored DGS, na državnom nivou postoje i dvije bezbjedonosne službe: Agencija za istrage i zaštitu (SIPA) i Obavještajno-sigurnosna agencija (OSA). Razlike među njima su male. SIPA-in mandat je zaštita političara, diplomatskih i međunarodnih predstavnštava, ali i krivična istraga i anti-terorističke aktivnosti. Jedan dio osoblja SIPA-e je uniformisan i predstavlja kombinaciju policijskih snaga i obavještajaca,

slično modelu FBI iz SAD-a. Uspostavljanje ove agencije uslijedilo je nakon jakog pritiska međunarodne zajednice. Direktor agencije Sredoje Nović je na kraju imenovao Visoki predstavnika, uprkos trima prethodnim odbijanjima jedinog kandidata od strane Predsjedništva BiH. SIPA je stavljena u nadležnost novouspostavljenog Ministarstva bezbjednosti BiH. Međutim, od planiranih 460 zaposlenika do sada je zaposleno samo 30. Očekivani budžet se kreće između 6,6 miliona i 30 miliona KM, što je razlika između dostupnih sredstava i projekcija šefa SIPA-e.

OSA, sa druge strane treba da kombinuje tri postojeće tajne službe u BiH: OBS u RS (većinski srpska), AID (većinski bošnjačka) i SNS (većinski hrvatska) i slijedi bezuspješne pokušaje međunarodne zajednice da objedini AID i SNS u jedinstvenu agenciju FOSS FBiH. OHR je 2003. godine ponovo pokrenuo pitanje integrisanja OBS-a i dvaju agencija iz FBiH u jednu, pošto FOSS nikad nije zaista zaživio. Stoga predlaže da OHR-ov administrator za državne obavještajne agencije Drago Fers i specijalni supervizor za rad OSA-e Kalman Kochis zajedno koordinišu rad na tome do početka 2005. godine. OSA je zvanično uspostavljena u maju 2004. godine imenovanjem direktora i zamjenika, dok je glavni inspektor tek nedavno odobren od strane OHR-a (na ovim trima funkcijama nalaze se predstavnici konstitutivnih naroda u BiH, po jedan za svaku funkciju). Stručnjaci, međutim, tvrde da OSA vjerovatno neće nikad zaživjeti. Razlog tome su stranački i nacionalni interesi koji u velikoj mjeri dominiraju u odnosu na ciljeve ove agencije, a međusobno povjerenje je i dalje na izuzetno niskom nivou.

Činjenica je da bi se rad dvaju veoma skupih novih agencija mogao lako objediniti, pod hrabrom pretpostavkom da postoji način, da ih se učini funkcionalnima. Trenutno se u svemu ograničena državna sredstva ovako samo rasipaju na projekat, koji je čisto političkog karaktera, koji odgovara zemljama mnogo većim od BiH i koji ne predstavlja razvojni prioritet zemlje.

Slično državnoj upravi, i reforme policije i tužilaštva opterećene su pokušajem da se u ovoj službi izjednače uloge predstavnika triju naroda. Nedavna otpuštanja u 2004. godini pokrenula su političku debatu o načinu postizanja ravnoteže bez ugrožavanja reformi ovih službi i kvaliteta njihovog rada. Zbog činjenice da u nekim mjestima 'manjinske' etničke grupe nisu dovoljno velike da zadovolje potrebe njihove zastupljenosti u policiji, veća je mogućnost zapošljavanja neodgovarajućih osoba.

Policija i tužilaštvo će se sa ovim ozbiljnim pitanjem morati pozabaviti u narednom periodu.

## **Policija na entitetskom nivou**

Značajan problem u borbi protiv korupcije predstavlja činjenica da statistički bilteni koji se objavljuju u BiH daju pregled prijavljenih i presuđenih krivičnih djela u toku prethodne godine, ali ne prema pojedinim krivičnim djelima nego prema grupama krivičnih djela. Krivična djela se po svojoj prirodi mogu podvesti pod pojam korupcije (primanje mita, davanje mita, zloupotreba položaja i sl.) i nalaze se u poglavlju krivičnih zakona koja se odnose na povredu službene i druge odgovorne dužnosti. Kao takva, u statističkim biltenima su pod jednim zajedničkim brojem prezentirana zajedno sa ostalim krivičnim djelima iz tog poglavlja, koja se ne mogu smatrati krivičnim djelima korupcije u pravom smislu te riječi. Takva krivična djela su, na primjer, protivzakonito oslobađanje osobe lišene slobode, pronevjera u službi, protivzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju, odavanje službene tajne.

U nastojanju da se pak dođe do podataka o krivičnim djelima korupcije na drugi način, na primjer, analizom krivičnih upisnika pojedinih sudova, to bi, zbog podjele na entitete sa jedne strane, te kantone u FBiH (10 kantona) odnosno regije u RS (5 okruga) sa druge strane, podrazumijevalo ručno pretraživanje desetina hiljada stranica i prikupljanje podataka koje bi potrajalo najmanje šest mjeseci, pod uslovom da se u svim nadežnim sudovima dobije odobrenje za pristup takvim podacima. Ovaj problem nije samo izražen kod krivičnih djela korupcije, nego i kod svih ostalih krivičnih djela. Sa druge pak strane, niti jedan krivični upisnik ne sadrži podatke o zanimanju osobe protiv koje je vođen ili se vodi krivični postupak. U tom smislu nemoguće je utvrditi da li je u proteklih pet godina bilo postupaka vođenih protiv pripadnika policije ili tužilaštva. Takav odgovor bi se, eventualno mogao dobiti od njihovih kolega, koji pak zbog kolegijalnosti, izbjegavaju dati odgovor na postavljeno pitanje i upućuju na zvanične evidencije koje se vode u sudu.<sup>29</sup>

## **Federacija Bosne i Hercegovine**

Problematika organizacije, rukovođenja, nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) FBiH, kao i odnosi sa kantonalnim ministarstvima i drugim institucijama u

BiH, uređena je Zakonom o unutrašnjim poslovima FBiH<sup>30</sup>, koji je donesen Odlukom br. 19/02 Visokog predstavnika. Ovim zakonom je definisano da su unutrašnji poslovi iz nadležnosti MUP-a FBiH između ostalog i spriječavanje i otkrivanje krivičnih djela terorizma, međukantonalnog kriminala, stavljanja u promet opojnih droga i organizovanog kriminala, te pronalaženje i hapšenje počilaca tih krivičnih djela<sup>31</sup>. Iako se u ovom Zakonu pojam korupcije ne pominje izričito, na osnovu već dobro poznatih veza krivičnih djela korupcije sa krivičnim djelima organizovanog kriminala, kao i na osnovu činjenice da zbog svoje prirode korupcija vrlo često predstavlja međukantonalni kriminal, posredno se zaključuje da i korupcija spada u nadležnost MUP-a FBiH.

Za implementaciju navedenih aktivnosti MUP-a FBiH nadležna je Uprava policije FBiH koja je organizaciono i funkcionalno definisana Članovima 30–46. Zakona o unutrašnjim poslovima. Ovom organizacionom jedinicom FMUP-a rukovodi Direktor policije, koji je neposredno odgovoran samo ministru unutrašnjih poslova. Prilikom izbora Direktora policije, kandidat mora, pored opštih uslova, ispunjavati i nekoliko posebnih. Prije svega, kandidat ne može biti, niti je ikada bio član neke političke stranke. Osim toga, na mjesto Direktora Uprave policije ne može se imenovati niti osoba za koju je IPTF/EUPM izdao izvještaj o nekooperativnosti, osoba kojoj je izrečena pravosnažna presuda za krivična djela izvršena sa umišljajem ili za zloupotrebu položaja, ili osoba protiv koje su ikada izrečene disciplinske kazne za teže povrede službene dužnosti. Takođe mora se raditi o osobi koja ima najmanje 10 godina policijskog iskustva i najmanje četiri godine iskustva na rukovodećim mjestima (isključujući period od 01. 03. 1992. do 14. 12. 1995.g.), kao i dokazanu mogućnost rukovođenja složenim operacijama.

Procedura imenovanja Direktora Uprave policije započinje izborom direktora među kandidatima koji su se prijavili na javni konkurs. Izbor vrši nezavisni odbor kojeg imenuje Predstavnički dom Parlamenta FBiH, a u njegov sastav ulazi sedam članova koji su politički nezavisni: dva predstavnika MUP-a i pet istaknutih stručnjaka iz oblasti pravnih, društvenih, kriminalističkih nauka, ljudskih prava ili drugih srodnih oblasti. Nezavisni odbor upućuje prijedlog kandidata za direktora ministru unutrašnjih poslova, a ovaj u roku od sedam dana prosljeđuje taj prijedlog Vladi FBiH. U slučaju da ministar ne prosljedi prijedlog Vladi, nezavisni odbor to može učiniti neposredno. U slučaju da Vlada ne prihvati prijedlog nezavisnog odbora, dužna je dati objašnjenje u kome će obrazložiti razloge odbijanja prijedloga i tražiti

da nezavisni odbor ponovo razmotri svoj prijedlog. Nezavisni odbor, u tom slučaju može svoj prvobitni prijedlog promijeniti ili odbiti objašnjenje Vlade i potvrditi svoj prijedlog koji postaje konačan i obavezujući. Na isti način nezavisni odbor može izvršiti smjenu direktora Uprave policije.

Iz rečenog proizilazi da je nezavisni odbor tijelo u kome značajniju ulogu imaju pripadnici građanstva, čime se omogućuje da budući Direktor policije u svome radu djeluje u skladu sa interesima građana, a ne političkih stranaka.

Vlada FBiH je u decembru 2002. godine donijela Uredbu o Birou za pritužbe javnosti<sup>32</sup> kojom se utvrđuje da takva kancelarija u MUP-u FBiH postaje tijelo nadležno za, između ostalog, nadgledanje svih procedura, koje su vezane za rad unutrašnje kontrole u MUP-u FBiH, a po osnovu svih pritužbi koje MUP-u podnese bilo koje lice, uključujući istrage, izricanje i implementaciju sankcija, te informisanje zainteresiranih strana. O svemu urađenom Biro podnosi tromjesečne i godišnje izvještaje Parlamentu FBiH.

U organizacionom smislu Biro je smješten unutar strukture MUP-a FBiH, ali svoje dužnosti i obaveze obavlja nezavisno od lanca komandovanja u samom MUP-u. Sastoji se od tri člana (predsjedavajući i dva člana), pri čemu je jedan član predstavnik MUP-a, a dva člana predstavnici građana. Od predstavnika građana, najmanje jedan član mora biti osoba ženskog pola. Članovi Biroa moraju biti istaknute osobe sa fakultetskim obrazovanjem. Imenuje ih Odbor Parlamenta FBiH, a pod uslovom da ispunjavaju zakonom propisane kriterijume. Najznačajniji kriterijumi su da predsjedavajući mora imati najmanje 10 godina iskustva u krivičnom pravu kao sudija ili tužilac, da članovi ne smiju biti pripadnici neke političke stranke, ne smiju imati kriminalni dosije (uključujući i brisane presude), niti biti krivično osuđivani, te da moraju imati najmanje 10 godina radnog iskustva u pravnoj, društvenoj, tehničkoj ili medicinskoj struci.

Član 9. (3) definiše da će u slučaju podnošenja bilo koje optužbe vezane za korupciju ili zloupotrebnu ovlaštenja, rukovodioci jedinica obavijestiti Jedinicu unutrašnje kontrole MUP-a FBiH koji će informaciju proslijediti Birou, a Biro će tada zahtjevati pokretanje kompletne istrage.

Kada je u pitanju borba protiv svih oblika krivičnih djela, pa tako i korupcije, treba pomenuti jednu odredbu Zakona o unutrašnjim poslovima, koja može biti prepreka uspješnom izvršavanju poslova iz nadležnosti MUP-a FBiH. Naime, u Članu 15. se definiše da sastav FMUP-a treba odražavati nacionalnu strukturu stanovništva Federacije prema popisu stanovništva iz 1991. godine. Na taj način, kriterijum nacionalnosti zauzima primat u odnosu na kriterijum stručnosti i adekvatne osposobljenosti pripadnika policijskih snaga za borbu protiv kriminala. Tako se dešava da na mjestima kriminalističkih istražitelja za krvne delikte ili narko-kriminal rade osobe koje imaju visoku školsku spremu, ali koja nije odgovarajuća. Na primjer, u jednom slučaju se desilo da diplomirani inženjer šumarstva tražene nacionalnosti bude primljen da radi kao kriminalistički istražitelj kriminala vezanog za narkotike, dok u isto vrijeme taj posao ne može da dobije diplomirani kriminalist iz razloga što bi time bila narušena nacionalna struktura sastava FMUP-a. U tom smislu, trenutno postojeći primarni kriterijum nacionalne pripadnosti u dogledno vrijeme mora biti zamijenjen kriterijumom stručnosti i odgovarajuće osposobljenosti, kako bi se u borbi protiv kriminala, postizali bolji rezultati.

## Republika Srpska

Rad, organizacija i funkcionisanje policije u RS definisani su Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 1998. godine, koji je u nekoliko navrata mijenjan i dopunjavao.<sup>33</sup> Za razliku od FBiH, u RS je za unutrašnje poslove nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova RS (MUP RS) kao jedinstveni organ koji te poslove obavlja neposredno.<sup>34</sup> Pod pojmom unutrašnjih poslova u RS se, između ostalog, smatra i vršenje operativno-stručnih, upravno-pravnih i drugih poslova kojima se obezbjeđuju zaštita života, lična bezbjednost, ljudska prava i građanske slobode, zaštita svih oblika svojine, spriječavanje vršenja krivičnih djela, otkrivanje krivičnih djela, pronalaženje, hvatanje i predaja počinitelja krivičnih djela nadležnim organima, zaštita javnog reda i mira, itd. Iz rečenog proizilazi da i korupcija, kao fenomen koji se manifestira kroz počinjenje različitih krivičnih djela, spada u nadležnost MUP-a RS. Organizaciju, usmjeravanje, kontrolu i koordinaciju svih policijskih aktivnosti u vršenju nadležnosti MUP-a RS vrši Direktor policije kao rukovodilac ukupnih operativnih poslova u MUP-u RS. Institucija direktora policije kao i način izbora, imenovanja i smjena direktora, uređena je Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o unutrašnjim poslovima<sup>35</sup>, koji cjelokupnu materiju, suštinski, reguliše na gotovo identičan način kao i Zakon o unutrašnjim poslovima u FBiH. Osnovna razlika u pogledu institucije

direktora policije u dva entiteta ogleda se u tome što je Direktor u MUP-u FBiH nadležan samo za unutrašnje poslove iz nadležnosti MUP-a FBiH, a ne i kantonalnih MUP-ova, dok je Direktor u MUP-u RS nadležan za sve operativne poslove iz nadležnosti MUP-a RS. Ovakva situacija je rezultat činjenice da je MUP FBiH postavljen na principima decentralizacije i koordinacije, dok MUP RS funkcioniše na principima centralizacije i subordinacije.<sup>36</sup>

Prema Članu 28. Zakona o unutrašnjim poslovima kontrolu nad radom Ministarstva ostvaruju Predsjednik Republike Srpske, Narodna skupština, Vlada, redovni sudovi, Ustavni sud i građani. Ovdje je bitno napomenuti da MUP RS mora razmotriti sve podneske (predstavke, pritužbe ili prijedloge), koje u vezi sa radom MUP-a RS podnose fizička ili pravna lica. U slučaju da se podnesak odnosi na povredu radnih obaveza i dužnosti, protiv pripadnika MUP-a RS se pokreće disciplinski postupak. Jednom od težih povreda radnih obaveza i dužnosti, prema Članu 64. Zakona o unutrašnjim poslovima, smatra se i protivpravno pribavljanje lične ili materijalne koristi za sebe ili drugog u vezi sa radom, svaka radnja ili propuštanje za koje postoji osnovana sumnja da predstavlja krivično djelo učinjeno na radu ili u vezi sa radom, zatim prikrivanje činjenica o izvršenoj težoj povredi radnih obaveza i dužnosti radnika i nepreduzimanje mjera od strane neposrednog rukovodioca, koje se vrlo lako mogu dovesti u vezu sa korupcijom pripadnika policije. U slučaju pokretanja disciplinskog postupka, proceduru provodi disciplinska komisija u kojoj građanska lica nemaju udjela.

## **Policija na kantonalnom nivou**

Organizacija policije u kantonima uspostavljena je saglasno podijeljenim nadležnostima između Federalnog MUP-a i Ministarstava kantona, a u skladu sa ustavnim uređenjem kantona (nadležnost, funkcije i organi) po kojem je u nadležnosti kantona uspostava i nadziranje snaga policije sa jedinstvenom federalnom uniformom i kantonalnim oznakama. Tako su ministarstva unutrašnjih poslova uspostavljena u svih deset kantona na području FBiH, ali sa izvjesnim divergencijama unutrašnje organizacione strukture.<sup>37</sup> Međutim, i pored različite organizacione strukture, poslovi i zadaci svih kantonalnih MUP-ova su identični, pa će biti fokusirana neka interesantna rješenja koja se primjenjuju u MUP-u Kantona Sarajevo.

MUP Kantona Sarajevo je, između ostalog, nadležan za zaštitu života i imovine, sprovođenje Ustava i zakona kantona, izvršavanje kantonalnih, federalnih i zakona Bosne i Hercegovine iz svoje nadležnosti, praćenje i usmjeravanje rada policijskih uprava, te neposredno preduzimanje mjera za spriječavanje i otkrivanje krivičnih djela, te pronalaženje i hvatanje njihovih počinitelaca, itd.

Navedene, kao i ostale aktivnosti iz svog djelokruga, MUP kantona izvršava posredstvom svojih organizacionih jedinica u sjedištu MUP-a, čija se struktura razlikuje od kantona do kantona, i Policijskih uprava.

Policijske uprave se obrazuju na opštinskom nivou u kantonu, a mogu imati jednu ili više policijskih stanica, te mogu biti nadležne za jednu ili više opština. Na čelu svake Policijske uprave se nalazi načelnik, koga postavlja i razrješava Policijski komesar Kantona Sarajevo.<sup>38</sup>

Kantonalnim MUP-om rukovodi ministar, koji je obzirom na njegove nadležnosti, isključivo politička figura bez mnogo stvarnog udjela u operativnim aktivnostima MUP-a. Za razliku od ministra, komesar<sup>39</sup> ima isključivo operativne ovlasti, što znači da rukovodi i nadgleda sve policijske aktivnosti u Kantonu Sarajevo vezane za javnu sigurnost građana te prevenciju i otkrivanje kriminala. Izričite nadležnosti komesara su:

- Na dnevnoj osnovi planira, rukovodi i nadzire sve policijske aktivnosti;
- Neposredno rukovodi policijskim aktivnostima i, s tim u vezi, organizuje, planira, nadzire te usmjerava i koordiniše rad policije;
- Donosi odluke o zapošljavanju i raskidanju ugovora o zapošljavanju u skladu sa Zakonom i nakon konsultacija sa ministrom;
- Raspoređuje i premješta zaposlene na i sa odgovarajućih radnih mjesta u Upravi policije i donosi odluke o rasporedu i premještanju, ali nakon konsultacija sa ministrom, čije će mišljenje pažljivo uzeti u obzir;
- Priprema prijedlog budžeta za potrebe policije i ima odgovornost za sve finansijske i materijalne resurse raspoređene za potrebe policije;
- Priprema program, informacije, analize i druge materijale iz djelokruga policije;
- Redovno izvještava ministra o preduzetim aktivnostima policije;

- Nadgleda rad jedinice za profesionalne standarde koja se sastoji od unutrašnje disciplinske kontrole, unutrašnjih inspekcija i revizija;
- Razvija načela rada.

## **Tužilaštvo**

### **Bosna i Hercegovina**

Tužilaštvo Bosne i Hercegovine postoji tek od septembra 2002. godine, kada je Visoki predstavnik za BiH Pedi Ešdaun donio odluku kojom stupa na snagu Zakon o tužilaštvu BiH.<sup>40</sup> Može se reći da je ovakav potez Visokog predstavnika bio očekivan, s obzirom na sve prisutnije mišljenje javnosti (koje se zasnivalo na pisanju medija, jer ozbiljnija naučna istraživanja o obimu, strukturi i dinamici kriminala nisu niti vršena u posljednjih 12 godina) da je stopa kriminala u porastu. Činjenica da kriminalne aktivnosti, a naročito one koje se tiču organizovanog kriminala, korupcije i privrednog kriminala, ugrožavaju ekonomska, fiskalna, tržišna i druga prava i interese građana BiH, uticala je na to da se u okviru Tužilaštva BiH formira i posebno Odjeljenje za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju.<sup>41</sup> To odjeljenje čine rukovodilac odjeljenja i tužioci, pri čemu funkciju rukovodioca vrši zamjenik glavnog tužioca.

Tužilaštvo BiH djeluje samostalno kao poseban organ BiH.<sup>42</sup> Poslove iz nadležnosti Tužilaštva BiH obavljaju glavni tužilac BiH, tri zamjenika glavnog tužioca BiH i odgovarajući broj tužilaca BiH. Specifičnost Tužilaštva BiH ogleda se u tome što u njegovom sastavu, pored državljana BiH, funkciju obavljaju i tzv. međunarodni tužioci, od kojih jedan obavlja funkciju zamjenika glavnog tužioca i šefa posebnog Odjela za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju.

Sve tužioce imenuje HJPC BiH, a prema proceduri propisanoj Zakonom o HJPC,<sup>43</sup> koji je takođe rezultat odluke Visokog predstavnika. Kriterijumi koji su postavljeni za izbor tužilaca tiču se prije svega stručne osposobljenosti i sposobnosti, te radnog iskustva, koji su podložni provjeri u vidu pismenog ili usmenog testiranja,<sup>44</sup> kao i provjeri u razgovoru sa kandidatima.

Tužilaštvo BiH je nadležno za krivična djela iz nadležnosti Suda BiH, koja su propisana Krivičnim zakonom BiH,<sup>45</sup> takođe donesenog odlukom Visokog predstavnika. Posebno odjeljenje, između ostalog, preduzima mjere za ispitivanje i gonjenje počinitelja krivičnih djela organizovanog kriminala, privrednog kriminala i korupcije, predviđenih zakonima BiH, kada je za ta djela, u tim zakonima, predviđena nadležnost Suda BiH.

S obzirom da je nezavisno, Tužilaštvo BiH je dužno da djeluje transparentno, tj. da na zahtjev ili po sopstvenoj inicijativi izvještava Predsjedništvo BiH, Parlamentarnu skupštinu BiH i Savjet ministara BiH o svom radu. Takođe je dužno obavještavati i javnost o problemima od opšteg značaja, koje je zapazilo u svom radu, ali i o posebnim predmetima kada je to u interesu postupka.

Novi hibridni pravosudni sistem je eksperimentalna kombinacija kontinentalnog i anglosaksonskog modela. Mnogi policijski službenici tvrde da će biti potrebno mnogo vremena da se relevantne institucije prilagode novom sistemu i da prođu odgovarajuću obuku. Stoga neki od njih ukazuju na nastanak eventualnih institucionalnih ili vremenskih praznina koje će onemogućiti efikasno procesuiranje kriminala.<sup>46</sup> Sa druge strane, sudije i tužioci tvrde da policijske snage pružaju otpor novom zakonskom uređenju pravosuđa. Policija želi da ostane nadležna za kriminalne istrage, ali podaci govore da do sada nije bila efikasna u tom pogledu, kao i da ne posjeduje dovoljan stepen integriteta. Dokaz za to je curenje informacija tokom istraga u kojima su tužilaštva uključila policiju. Stoga je potrebno da se policija stavi pod jasnu nadležnost tužilaštva.<sup>47</sup> GRECO je takođe preporučio da se ulože naponi u ograničavanje političkog uticaja i da se nastavi modernizacija policijskih tijela na teritorijalnom nivou. Čini se da je najpoželjnija opcija da policija ima ulogu pomoćnika tužilaštva.<sup>48</sup> Sa druge strane, biće potrebno obezbjeđivati veća finansijska sredstva tužilaštvima, kako bi im se omogućilo da steknu bolje ljudske i materijalne resurse.

OHR je početkom 2003. godine uspostavio novi program zaštite svjedoka, koji je artikulisan kroz novu zakonsku regulativu kao i kroz amandmane na postojeće zakone. Zakon o zaštiti svjedoka BiH i Zakon o tužilačkoj policiji BiH i amandmani na postojeći Zakon o tužilaštvu i Zakon o Sudu BiH su izrađeni tako da osiguraju efikasno korištenje Suda BiH u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Zakon o zaštiti svjedoka pruža suštinsku zaštitu svjedocima koji se mogu naći u

opasnosti ili kojima se prijeti tokom krivičnog postupka. Tužilačka policija će biti odgovorna za bezbjednost Suda i izvršavanje naredbi Suda. Radnje Tužilačke policije će biti ograničene samo u okviru nadležnosti Suda i ova će policija saradivati sa policijskim snagama u oba entiteta. Amandmani na ove zakone ograničavaju nadležnost Suda na stvari koje mogu imati značajne štetne posljedice po BiH. Ti su amandmani namjerno napravljeni tako da pomognu hvatanju i krivičnom gonjenju najtežih krivičnih slučajeva, bez obzira na identitet optuženog.

Još uvijek je isuviše rano govoriti da li će ovakve pravne promjene, za koje nije bilo dovoljno odgovarajuće pripreme, obuke i opreme, moći rezultirati uspješnom tranzicijom pravosuđa – u čemu su saglasne obje strane.

## **Federacija Bosne i Hercegovina**

Tužilaštvo FBiH je samostalno tijelo koje je kao takvo definisano u Članu 1. Zakona o Tužilaštvu FBiH.<sup>49</sup> Kao nezavisno tijelo, Tužilaštvo FBiH je dužno djelovati transparentno, te o svom radu samoinicijativno ili na zahtjev izvještavati Predsjednika FBiH, Potpredsjednika FBiH, Parlament FBiH i Vladu FBiH. Takođe je dužno i obavještavati javnost o stanju kriminala, ali i o pojedinačnim predmetima kada je to u skladu sa interesima postupka.

Funkciju Tužilaštva FBiH obavlja Glavni tužilac FBiH, njegova dva zamjenika i određeni broj tužilaca. Sve tužioce imenuje Visoki sudski i tužilački savjet FBiH.

Tužilaštvo FBiH je u prvom stepenu nadležno za provođenje istrage i gonjenje potencijalnih počilaca krivičnih djela terorizma, međukantonalnog kriminala, nezakonite trgovine narkoticima i organizovanog kriminala,<sup>50</sup> i ono tu svoju nadležnost implementira na cjelokupnom teritoriju FBiH.<sup>51</sup>

Obzirom na činjenicu da tužilaštva djeluju na nivou kantona, Glavni tužilac FBiH nadzire rad kantonalnih tužilaštava u cilju poštivanja zakonitosti i efikasnosti.<sup>52</sup> U tom smislu, Glavni tužilac FBiH može davati opšta ili pojedinačna obavezujuća uputstva kantonalnim tužilaštvima, sprovoditi istrage i gonjenje pred kantonalnim i opštinskim sudovima, kad god ima razloga da sumnja da kantonalna tužilaštva nisu primijenila Krivični zakon FBiH, ili da se gonjenje krivičnih djela ne može efikasno provesti u nadležnosti kantonalnih tužilaštava.<sup>53</sup>

## **Republika Srpska**

Situacija nije drugačija niti što se tiče RS. U sklopu reforme pravosudnog sistema u BiH, Visoki predstavnik je donio set zakona, među kojima je i Zakon o tužilaštvima RS. Suštinske odredbe ovog zakona identične su već prezentiranim odredbama koje se odnose na FBiH. Jedina razlika se ogleda u tome što u RS ne postoje kantoni nego okruzi kao administrativno-pravno manje teritorijalne cjeline, te su u skladu sa tim formirana okružna tužilaštva koja su u jednakom odnosu prema Tužilaštvu RS kao što su kantonalna tužilaštva prema Tužilaštvu FBiH.

## **Kantoni Federacije Bosne i Hercegovine**

Teritorijalna podijeljenost FBiH na kantone uslovlila je da pored Tužilaštva FBiH budu osnovana i kantonalna tužilaštva koja će djelovati kao samostalna državna tijela, ali koja će mjesno biti nadležna samo na području na kojem se prostire pojedini kanton. Iako takvih kantona ima ukupno deset, zbog činjenice da su Zakoni o kantonalnim tužilaštvima doneseni isti dan<sup>54</sup> i od strane iste ustanove, tj. Visokog predstavnika, oni ovdje neće biti detaljnije analizirani. Odredbe koje se odnose na sastav, unutrašnju organizaciju i odnose sa Tužilaštvom BiH su identične pomenutim odredbama Zakona o Tužilaštvu FBiH.

## Javne nabavke

U oblasti javnih nabavki ne postoje zakonski propisi na nivou BiH, pa je zakonska regulativa te oblasti prepuštena entitetima. U međuvremenu, program Evropske Unije javnih nabavki za BiH izradio je nacrt novog zakonskog okvira za javne nabavke koji je još uvijek u pripremljivoj fazi. Javna diskusija o ovom zakonskom okviru započela je u proljeće 2004. godine, po završetku koje će novi model biti zvanično predstavljen i predat vlastima.

Novi Zakon predviđa osnivanje Agencije za javne nabavke, koja bi predstavljala stratešku instituciju na nivou države, a koja bi bila zadužena za nadgledanje implementacije Zakona, organizovanja obuke iz implementacije Zakona za osoblje, pripremanje modela za tendersku dokumentaciju, procedure, itd.

Dok ne bude usvojena nova zakonska regulativa na snazi ostaju entitetski zakoni: Uredba o postupku nabavke robe, vršenju usluga i ustupanju radova Federacije BiH iz avgusta 2003. godine i istoimeni zakon u RS koji je usvojen u maju 2001. godine.

Vlade imaju mogućnost da nabavke vrše kroz svoje sekretarijate, ili pak ministarstva mogu sama da kupuju robe i usluge. To trenutno nije zakonski regulisano na odgovarajući način tako da je podložno zloupotrebama. Detalji praksi su opisani u nastavku teksta.

## Federacija BiH

U skladu sa Uredbom o postupku nabavke robe, vršenju usluga i ustupanju radova (Službene novine FBiH, broj 40 od 14. avgusta, 2003.) sve glavne nabavke zahtijevaju konkurentno nadmetanje.

Uredbom su taksativno nabrojani organi koji su dužni da se pridržavaju njenih odredbi i da javne nabavke obavljaju po propisanim pravilima, kao i organi, odnosno slučajevi u kojima ne postoji potreba da se postupa po Uredbi.

U skladu sa Uredbom ustanovljene su slijedeće metode javnih nabavki:

- Javno nadmetanje
- Prednadmetanje
- Ograničeno nadmetanje koje može biti:
  - nadmetanje po pozivu
  - neposredna pogodba.

## **Javno nadmetanje**

Javno nadmetanje ustanovljeno je kao osnovni način nabavke roba, vršenja usluga i izvođenja radova u FBiH. To je otvoreni postupak, gdje se poziv za nadmetanje objavljuje u javnim sredstvima informisanja, a u kojem mogu učestvovati svi zainteresovani domaći i strani ponuđači. Izbor se vrši između najmanje tri prispjele prihvatljive ponude.

Uredba propisuje sve aktivnosti koje je naručilac dužan da obavi radi sprovođenja javnog nadmetanja. Ovim metodom nabavke obezbeđuje se javnost:

- obavezom objavljivanja poziva u Službenim novinama FBiH, u jednom od dnevnih ili sedmičnih listova u FBiH, odnosno u novinama koje izlaze van područja BiH ukoliko se raspisuje međunarodno javno nadmetanje; i na web stranici,
- objavljivanjem kriterijuma prema kojima će biti izvršena evaluacija prispjelih ponuda,
- objavljivanjem mjesta i vremena predviđenog za javno otvaranje ponuda i pozivom svim zainteresovanim ponuđačima,
- javnim otvaranjem ponuda od strane posebno imenovane komisije naručioca, odnosno otvaranjem ponuda uz prisustvo zainteresovanih ponuđača odnosno njihovih ovlaštenih zastupnika.

Konkurentnost se obezbeđuje širokim objavljivanjem poziva za nadmetanje, jednakim uslovima za nadmetanje svim ponuđačima i jednakim kriterijumima za evaluaciju ponuda.

## **Prednadmetanje**

Prednadmetanje je u Uredbi definisano kao poseban postupak za nabavku roba, vršenje usluga i ustupanje radova čija vrijednost prelazi 1.000.000 KM, a koji se

obavezno izvodi u cilju “prethodnog poziva svim zainteresovanim licima da dostave zahtjeve za učestvovanje u postupku nabavke...”

Prednadmjetanje se obavlja u fazama:

- Naručilac objavljuje javni poziv za prednadmjetanje radi dostave zahtjeva za učestvovanje u postupku,
- Naručilac priprema odgovarajuću dokumentaciju koju dostavlja sposobnim i prihvatljivim ponuđačima, utvrđuje rok za dostavu prijave, a potom samo pozvani – sposobni i prihvatljivi ponuđači dostavljaju prijavu ponude za nadmetanje.

Između prispjelih ponuda naručilac vrši odabir najpovoljnijeg ponuđača za koga utvrdi da je u mogućnosti da uspješno obavi nabavku.

Iz Uredbe nije jasno da li se prednadmjetanje vrši u prisustvu ili bez prisustva javnosti, ali je u praksi javnost zapravo isključena.

## **Ograničeno nadmetanje**

Javne nabavke po metodu ograničenog nadmetanja u FBiH mogu se provesti samo uz saglasnost nadležnog ministarstva, ako postoji ograničen broj ponuđača roba, radova i usluga; ili kad je postupak javnog nadmetanja nemoguće provesti zbog nepredvidivih poteškoća; ili većih troškova naručioca, uz obavezno dostavljanje dokaza o tome.

- Nadmetanje po pozivu može biti:
  - a) za robu i radove – neposredno se pozivaju najmanje tri ponuđača, vrijednost nabavke do 50.000 KM,
  - b) za usluge – neposredno se pozivaju najmanje tri ponuđača, za vrijednost usluga do 15.000 KM.
- Neposredna pogodba, kao oblik ograničenog nadmetanja, provodi se pod uslovima propisanim Uredbom, uz saglasnost nadležnog ministarstva, direktnim pregovaranjem sa jednim ponuđačem za nabavku roba, vršenje usluga i ustapanje radova u vrijednosti do 15.000 KM.

Očigledno je da nema javnog pozivanja, ali je ostali dio procedure ograničenog nadmetanja u slučaju nadmetanja po pozivu isti kao i kod javnog nadmetanja, što znači da se otvaranje ponuda vrši javno, u prisustvu predstavnika ponuđača.

## Republika Srpska

U RS oblast javnih nabavki regulisana je Zakonom o postupku nabavke robe, usluga i ustupanju radova (Službeni glasnik RS, broj 20 od 18. maja, 2001.), gdje sve glavne javne nabavke takođe zahtjevaju konkurentno nadmetanje.

Procedure su veoma slične gore opisanima, osim što su definisane Zakonom, a ne Uredbom.

Zakonski propisi u entitetima BiH su relativno novijeg datuma: u RS propisi potiču iz 2001. godine, a u Federaciji je prvi put Uredba donesena 1998. godine. Na regulisanje oblasti javnih nabavki najviše je uticala međunarodna zajednica, u cilju povećanja transparentnosti i smanjenja mogućnosti zloupotrebe i korupcije. Iako su propisi veoma loši, nedorečeni, sa odredbama koje su međusobno u koliziji<sup>55</sup>, ipak se redovno primjenjuju. Razlog tome su uspostavljeni kontrolni mehanizmi od strane nadležnih institucija kao što je glavni revizor.

S obzirom da je javno nadmetanje u oba entiteta osnovni metod javnih nabavki, u najvećem broju slučajeva može se reći da postoji konkurentno nadmetanje. Primjene drugih metoda nabavki u BiH su veoma ograničene, s obzirom da zahtjevaju odobrenje ili saglasnost nadležnih ministarstava ili drugih organa. Njihova primjena sama po sebi dovodi do ograničenja ili isključenja konkurentnosti, ali se konkurentnost u praksi isključuje i na druge načine, npr:

- Odsustvom javnosti kod odlučivanja u slučaju prednadmetanja,
- Odsustvom javnosti kod odlučivanja o ponudama sa cijenom,
- Dogovorenim prikupljanjem ponuda na način da ponuđač pripremi tri različite ponude u dogovoru sa tri različite firme, čime su formalno ispunjeni zahtjevi iz procedura. To pretpostavlja međusobni dogovor ponuđača i pripremanje takvih ponuda, koje favorizuju jednog od njih, uz dogovor da onaj koji bude izabran, preuzme (angažuje) osoblje drugih ponuđača. Ovakva je praksa veoma česta i primjenjuje se kod izvođenja radova.

## Ombudsmen

U BiH institucija ombudsmena postoji na nivou države BiH (Ombudsmen za ljudska prava BiH) i na nivou entiteta: Ombudsmen FBiH i Ombudsmen RS.

Institucija je dobila novu pravnu osnovu za svoj rad stupanjem na snagu Zakona o Ombudsmenu za ljudska prava BiH 03. 01. 2001. g. Novi zakon je zamijenio Aneks 6 Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji je bio važeći zakonski okvir za djelovanje kancelarije Ombudsmena od njezinog nastanka 1996. godine.

Ombudsmen na državnom nivou je nezavisna institucija uspostavljena radi promocije dobre uprave i vladavine prava te zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je zagarantovano Ustavom BiH i međunarodnim sporazumima koje je potpisala BiH. U tom cilju, institucija Ombudsmena nadzire aktivnosti institucija BiH, njenih entiteta i Distrikta Brčko. Funkcije kancelarije Ombudsmena opisane su u Poslovniku. Uprkos tome, sami temelji ove institucije su u kontradikciji sa njezinom svrhom. Imenovanja Ombudsmena se ne zasnivaju nužno na zaslugama. Primarni kriterijum parlamentarnog odbora za imenovanje Ombudsmena jeste popunjavanje tih funkcija po nacionalnom ključu. Određeni su minimalni kriterijumi u vezi sa prethodnim pravnim iskustvom kandidata, umjesto da se kriterijumi odnose na radno iskustvo u oblasti zaštite ljudskih prava. Osim toga, kandidovati se mogu samo pravници. Mandat Ombudsmena traje četiri godine, što odgovara mandatu parlamenata koji su ih izabrali. To uvodi dodatne sumnje u međusobnu povezanost političara i Ombudsmena, odnosno politizaciju ombudsmenskih funkcija.

Ombudsmeni FBiH i RS su javne institucije koje imaju ustavne i zakonske ovlasti da nadziru ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda građana, da ispituju djelatnosti bilo koje institucije entiteta ili osobe koja negira ljudsko dostojanstvo, prava i slobode, uključujući i slučajeve u kojima se to čini etničkim progonom, ili održavanjem njegovih posljedica. Svaka institucija ima tri Ombudsmena: Vera Jovanović, Esad Muhibić i Branka Raguž u FBiH te Franjo Crnjac, Zlatko Kulenović i Branka Kolar-Mijatović u RS. Ove dvije institucije blisko sarađuju sa Ombudsmenom za ljudska prava BiH.

Samo tokom 2002. godine, kancelarija Ombudsmena FBiH je primila 8.510 osnovanih žalbi, koje zahtjevaju istragu, a do sada je riješila 7.110 slučajeva. Kancelariji Ombudsmena RS tokom 2002. godine obratilo se oko 22.000 građana. Kancelarija je primila 3.158 osnovanih žalbi koje podliježu istrazi, a do sada je uspješno riješeno 2.816 slučajeva. Ove žalbe se uglavnom odnose na način na koji vlasti primjenjuju svoje zakone na građane. Međutim, nereagovanje na neke odluke OHR-a baca sumnju na integritet institucije Ombudsmena. OHR-ovo zamrzavanje privatnih bankovnih računa određenih političara bez argumentacije i dokaza koji bi bili pruženi javnosti i koji bi opravdali takve aktivnosti, je svakako trebalo da bude predmet istrage Ombudsmena. Ombudsmeni se takođe nikad nisu osvrnuli ni dugotrajno zadržavanje u SFOR-ovom pritvoru osoba koje možda imaju neka saznanja, koja bi mogla pomoći hapšenju navodnih ratnih zločinaca, bez ikakve pravne osnove za kidnapovanje i zadržavanje tih osoba, te zabranu njihovog pristupa porodicama i advokatima danima i sedmicama (slično tretmanu osumnjičenih za povezanost sa Al Kaidom koji su zadržani u Zalivu Gvantanamo).

Sa druge strane, određeni izvještaji koji su se ticali zateznih kamata na neplaćene račune za struju u ratnom periodu, kada su porodice koje su bile izbačene iz svojih kuća podnijele žalbu Ombudsmenu, naišle su na ćutanje vlasti. Nije preduzeta nijedna akcija kojom bi se ispoštovala ljudska prava tog najugroženijeg sloja društva. Još jedan sličan primjer je i izvještaj o dvojnoj medicinskoj praksi koju obavljaju neki ljekari u državnim i privatnim ordinacijama, što dovodi do toga da se mnogi pacijenti upućuju i preusmjeravaju iz javnih medicinskih ustanova na privatnu medicinsku praksu. Čak se ni OHR ni OEBS nisu uključili u podršku naporima Ombudsmena da se zaustavi ova zloupotreba državnih sredstava i obmanjivanje građana.

Ombudsmeni bi, prema zakonu, trebalo da budu nezavisni u vršenju svojih funkcija i ni jedan organ vlasti se ne smije miješati u njihove funkcije. Iako je prvi Ombudsman BiH bio postavljen od strane međunarodne zajednice i OHR-a (Frank Orton), imenovanje se inače potvrđuje glasanjem u parlamentu. Parlamenti su potvrdili imenovanje entitetskih Ombudsmena, kao i kasnije imenovanje nasljednika Franka Ortona. Ombudsmeni za ljudska prava BiH od 1. januara, 2004. godine prema abecednom redu su Mariofil Ljubić, Safet Pašić i prof. dr. Vitomir Popović. Njihov integritet i nezavisnost se čine blisko vezanima za rad OHR-a i drugih međunarodnih agencija u BiH

U izvršavanju svojih funkcija Ombudsmeni mogu istraživati sva službena dokumenta uključujući i tajna, kao i sudske i pravne spise, te u pribavljanju potrebnih informacija, dokumenata i spisa, zahtijevati saradnju od svake osobe, uključujući i bilo kog službenika.

Saradnja Ombudsmena za ljudska prava BiH sa institucijama Ombudsmena na nivou entiteta se, između ostalog, ostvaruje putem redovnih sastanaka i kontakata sa postojećim terenskim kancelarijama entitetskih Ombudsmena. Ombudsmen za ljudska prava na državnom nivou predstavlja institucije Ombudsmena u BiH i međunarodnu zajednicu. Međutim, udvostručavanje i preuzimanje odgovornosti entitetskih od strane državnog Ombudsmena su česti, kako u pravnom tako i u praktičnom smislu. Takvo ponašanje je naročito uzelo maha tokom mandata gospodina Ortona, a naišlo je na prećutno odobravanje Ministarstva za ljudska prava BiH. Čak i izvještaj o reviziji Ombudsmena BiH iz tog perioda jedva da pominje ovu strategiju rada.<sup>56</sup>

Ombudsmeni su uporedo sa radom na pojedinačnim žalbama, znatan dio svojih aktivnosti usmjerili i na istraživanja problema funkcionisanja struktura vlasti na svim organizacionim nivoima.

Neki od primjera rada Ombudsmena uključuju: vodosnabdijevanje, mjerenje zemljišta, pristup informacijama, kupovinu stanova, isplatu penzija, postavljanje putokaza u opštinama, itd.<sup>57</sup> Tokom prvih osam godina rada instituciji se obratilo 570.000 građana. Većina njihovih žalbi se ticala implementacije imovinskih zakona, a u manjoj mjeri slučajeva koji su direktno povezani sa korupcijom. Ove godine intenzitet podnošenja žalbi se smanjio pošto se imovinska prava sve više sprovode na odgovarajući način. Kancelarija Ombudsmena za ljudska prava BiH mjesečno zaprimi i obradi oko 200 predmeta. Odluke, rješenja i izvještaji postavljeni su na web stranici Kancelarije: [www.ohro.ba](http://www.ohro.ba).

Trenutna organizaciona struktura institucije Ombudsmena je vrlo složena što za posledicu ima dualizam u radu, a stvara veliku nedoumicu kod građana u pogledu njihove nadležnosti. Postoje mišljenja da treba formirati jedinstvenu instituciju Ombudsmena na nivou države BiH, koja će objediniti i institucije Ombudsmena iz FBiH i RS. Na zahtjev predsjedavajućeg odbora Parlamentarne skupštine BiH za

pravne poslove i ljudska prava, Savjet Evrope je od Venecijske komisije zatražio da iskaže svoje mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH sa naročitim osvrtom na mehanizme zaštite ljudskih prava. U ovom se izvještaju ne podržava objedinjavanje entitetskih Ombudsmena u jedinstvenu instituciju Ombudsmena na nivou države, pošto se čini da su entitetski Ombudsmeni “naročito korisni” jer omogućavaju veću efikasnost rada i dostupniji su građanima.<sup>58</sup> Osim toga, izvještaj predviđa da će se postojeći plan, da se entitetski Ombudsmeni stope u jednu veliku instituciju Ombudsmena na nivou države BiH sa 12 potkancelarija širom zemlje, pokazati kao skuplja alternativa.

Institucije Ombudsmena na svim nivoima bi u najmanju ruku trebalo da imaju jednu zajedničku bazu podataka koja bi bila transparentnija i dostupnija građanima. Takođe bi trebalo da blagovremeno objavljuju informacije o svojim aktivnostima. Osim toga, potrebno je da Ombudsmeni pokrenu obrazovnu kampanju koja bi objasnila njihovu ulogu, mandat, mogućnosti i izvještavanje, kako bi ih približili građanima i popularizovali svoju ulogu u društvu. S druge strane, Ombudsmeni bi trebalo da posvete više pažnje nesprovođenju njihovih preporuka od strane vlasti i da razmotre pisanje energičnijeg izvještaja parlamentima i široj javnosti. Zato prioritet ne bi trebalo da predstavlja političko objedinjavanje entitetskih Ombudsmena u jednu instituciju, nego depolitizacija postojećih Ombudsmena, kao i jasnije razgraničenje uloga i nadležnosti državnih i entitetskih kancelarija Ombudsmena. Drugim riječima, prije nego što započne bilo kakve ustavne promjene, institucija državnog Ombudsmena bi trebalo da se prioritarno fokusira na međuentitetska pitanja, te na rad i odluke institucija na državnom nivou kao i na nivou Distrikta Brčko. Taj mandat državna kancelarija Ombudsmena nikad nije ispunila. Ustavom predviđeni ustroj ombudsmenskih institucija može da se mijenja i poboljšava tek kada se za to ukaže jasan razlog. Čini se da trenutno takvi razlozi još uvijek ne postoje.

Istovremeno, od ključne je važnosti da se uloge parlamenata i Ombudsmena ne brkaju. Poslanici u parlamentima moraju da čitaju odluke i izvještaje, iza čega treba da uslijede pozitivne akcije. Da bi se to postiglo, biće potrebno obezbjediti dodatne kampanje i obuke parlamentaraca. Pozitivne akcije su i dalje rijetke u BiH, a one su osnovni prioritet u radu ovog stuba integriteta.

## Istražne/watchdog agencije

Istražne agencije su formalna odjeljenja koja se bave pojedinačnim slučajevima korupcije. Iako neka područja sa sličnim aktivnostima mogu biti povjerena civilnom društvu (npr. zaštita prava potrošača), ovo poglavlje će pokriti samo aktivnosti watchdog agencija koje se tiču nivoa izvršne vlasti u BiH.

Zbog teške situacije i potrebe za konstantnim nadziranjem korupcije, Savjet za implementaciju mira u BiH predložio je OHR-u da osnuje tijelo koje će biti u stanju da se bavi organizovanim kriminalom i korupcijom, naravno u saradnji sa domaćim institucijama. Proces uspostavljanja Odjeljenja za borbu protiv korupcije počeo je 1998., a završio u avgustu mjesecu 2000. godine. Pored svoje osnovne uloge koordinatora antikorupcijskih aktivnosti međunarodnih i domaćih agencija<sup>59</sup>, Odjeljenje je preuzelo i operativnu ulogu u pružanju pomoći BH vlastima u istragama i krivičnom gonjenju strateških privrednih zločina.

Namjera Odjeljenja za borbu protiv korupcije nije da u potpunosti preuzme istragu slučajeva korupcije, već da pruži podršku institucijama BiH u istragama i krivičnom gonjenju specifičnih slučajeva (prevashodno Sudu BiH), kao i da ukaže na neke sistemske i strukturalne slabosti koje se moraju riješiti u budućnosti, kako bi se mogli stvoriti djelotvorni mehanizmi za borbu protiv korupcije.

Pošto BiH iz poslijeratne zemlje prelazi u konvencionalniju tranzicijsku zemlju i približava se putu za Evropu, bile su potrebne i neke strukturalne promjene unutar OHR-a. Stoga je sam OHR restrukturisan<sup>60</sup> 2002. godine, a Odjeljenje za borbu protiv korupcije je postalo dio Stuba vladavine prava<sup>61</sup> i preimenovano je u Jedinicu za teški kriminal. Pošto taj naziv nije odgovarao mandatu<sup>62</sup> ove jedinice, ubrzo je njezino ime promijenjeno i sada glasi Jedinica za borbu protiv kriminala i korupcije (ACCU). Ova je Jedinica od samog početka doživljena kao privremena institucija koja je odgovorna jedino Visokom predstavniku, a nastala je kao rezultat nedostatka domaćih institucija koje bi se bavile ovom problematikom. Međutim, njezino postojanje i modaliteti u kojima je utemeljena, nisu pomogli jačanju istražnih i watchdog funkcija u zemlji.

ACCU se trenutno sastoji od tri podjedinice: istražna jedinica, tužilačka jedinica i analitička jedinica. Istražna jedinica je zadužena za pružanje pomoći i podrške domaćim istražnim (sudskim) organima, tužilačka jedinica je zadužena za pružanje pomoći i podrške tužilaštvima, a analitička jedinica pomaže istražnoj i tužilačkoj jedinici pružanjem analitičkih (obavještajnih) podataka. Sastav osoblja i njihove kvalifikacije su nepoznate i netransparentne, a ovlaštenja se uglavnom određuju na *ad hoc* principu pošto ne postoje propisane direktive ili zakonski okviri za aktivnosti ovih jedinica.

Ciljevi ACCU-a su da “pomaže domaćim organima vlasti u provođenju analiza i istraga, te u krivičnom gonjenju nezakonitih aktivnosti i da prati sudske postupke u svim fazama. Primarna nadležnost ove Jedinice je koordinacija i praćenje postupaka domaćih organa vlasti tokom krivičnih istraga i krivičnog gonjenja, u slučajevima u kojima je riječ o krivičnom djelu koje bi moglo predstavljati prepreku provedbi Dejtonskog mirovnog sporazuma i drugim procesima reformi. ACCU pri tome predstavlja sredstvo za smanjenje uticaja krivičnih radnji i korupcije na pozitivne procese u BiH. Na ovaj način se poboljšava i ubrzava ukupna dinamika napora na provođenju reformi.”<sup>63</sup>

Osim OHR-ovog ACCU, vladine istražne/watchdog agencije ne postoje, uprkos neuspjelim pokušajima 1997. i 2000. godine da se na nivou entiteta uspostave vladine agencije za borbu protiv korupcije.

Formalno nepostojanje ovih agencija predstavlja prijetnju borbi protiv korupcije i razvoju dobre uprave, zato što se može stvoriti iluzija da vlade u BiH ostvaruju napredak u svom radu, dok rezultati njihovog rada ne ispunjavaju očekivanja građana. Sa druge strane, ni zamjena koju je u vidu ACCU postavio OHR, ne predstavlja održivo rješenje.

U obavljanju svog mandata, ACCU saraduje sa nekoliko domaćih institucija na nivou države. To su obično institucije koje se bave kriminogenim ponašanjem, kao što su policijske snage, finansijska policija, carina, Državna granična služba, itd. Kada je riječ o međunarodnim institucijama, saradnja sa njima zavisi od slučaja do slučaja. Ponekad je to saradnja sa CAFAO-m, OEBS-om (korupcija u vezi sa specijalnim revizijama javnih komunalnih preduzeća), Misijom Policije EU u BIH (ukoliko se nadziru policijske snage), itd.

Zbog činjenice da je nastala pod okriljem OHR-a, vlade nemaju drugog izbora nego da podrže ACCU i sarađuju sa njom i to stoga što Visoki predstavnik ima mandat da smjenjuje zvaničnike bez obzira na njihovu funkciju i dokaze do kojih se došlo tokom istražnog procesa. Rad ACCU prvenstveno dovodi do pokretanja krivičnih postupaka. Ti krivični postupci ponekada propadnu vjerovatno zbog korumpiranog pravosudnog sistema, međutim ponekad mogu rezultirati i presudama.<sup>64</sup>

Nevladine agencije, sa druge strane, uživaju viši stepen nezavisnosti u odnosu na lokalne BiH vlasti. Ta nezavisnost ponajviše proističe iz autonomnosti u donošenju odluka kao i različitosti izvora finansiranja. Nominacije su bazirane na vrijednostima i sam proces zapošljavanja je značajno transparentniji. Treba naglasiti postojanje domaćih kao i međunarodnih nevladinih watchdog organizacija u BiH među kojima takođe postoji određena razlika u nezavisnosti u radu.

Domaće nevladine watchdog organizacije su većinom nezavisne, ali je njihov uticaj mali, jer za sada nisu u pravoj mjeri uspostavile kapacitete za razvoj javne svijesti, kao i vlastite institucionalne kapacitete. Stoga, u većini slučajeva one djeluju lokalno i još uvijek ne mogu igrati značajniju ulogu u praćenju i analiziranju rada vlasti na višim nivoima.

## Mediji

Rat u BiH je pretvorio većinu medija u instrumente propagande u rukama vlasti, vojski ili frakcija. Od tada su u okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma učinjeni naponi (doduše, sa ograničenim uspjehom) da se razviju mediji koji će premostiti međuentitetske granice. Najuticajniji elektronski mediji su entitetske javne radio/TV stanice. OHR nadgleda razvoj javnog radio/TV servisa na nivou države. OHR i druge međunarodne organizacije podstiču razvoj medija koji pružaju podršku građanskom načinu razmišljanja, naspram nacionalističke retorike.

Od okončanja neprijateljstava i dolaska međunarodne zajednice u BiH, broj elektronskih i štampanih medija je u konstantnom porastu. Program emituje gotovo 200 komercijalnih radio i TV stanica, ali je njihov razvoj sputan lošom situacijom na reklamnom tržištu. U jednom trenutku je postojalo čvrsto uvjerenje da će veći broj medija doprinijeti i prezentaciji većeg broja različitih razmišljanja, što će u konačnici dovesti do veće demokratije u zemlji. Od tada je broj medija doslovno doživio eksploziju, a u vezi sa tim bilo je pokušaja da se ograniči uticaj onih medija koji su označeni kao 'nedemokratski' i da se pruži podrška onima koji su označeni kao 'demokratski'. U tom cilju osnovano je nekoliko institucija na nivou države, koje bi imale zadatak da nadgledaju taj proces. Određen broj medija je u posljednje vrijeme ugašen zbog slabe finansijske podrške, nedostatka strategija za samoodrživost i lošeg kvaliteta programa. Uopšteno govoreći, mediji i dalje slabo posluju, a oni elektronski jedva uspijevaju da pokriju svoje troškove prihodima od marketinga. Nekoliko regionalnih novina, časopisa i radio/TV stanica iz Zagreba ili Beograda stiču sve veću publiku u BiH, što vjerovatno upućuje na ukрупnjavanje medija na regionalnom nivou, ili preuzimanje domaćih medija radi osvajanja tržišta.

Ovakva situacija ustvari pokazuje da motiv za pokretanje medija često nije istinski interes da se čuje glas građana, nego novac koji se može prikupiti od donatora. Do danas nijedna medijska kuća čiji se rad zasnivao na donatorskoj pomoći nije uspjela da postigne samoodrživost. Njihova pokrivenost je ograničena na određeno geografsko područje BiH, koje se često poklapa sa etničkim granicama. Profesionalizam u tim medijima postoji tek u tragovima.

Član 3. Ustava BiH svim građanima zemlje garantuje najviši stepen međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, što uključuje pravo na slobodu mišljenja i slobodu izražavanja. Pravo na slobodu izražavanja takođe je zagantovano svim građanima Članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, koju je potpisala i BiH.

Dodatna regulativa usvojena je 23. 10. 2000.g., kada je Savjet ministara BiH usvojio prijedlog Zakona o slobodi pristupa informacijama. Bio je to prvi takav zakon usvojen u nekoj od bivših jugoslovenskih republika. Prema njemu, svaki građanin ima pravo pristupiti informacijama u vlasništvu države i javnih tijela.

Implementacijom ovih zakona bavi se, naravno, pravni sistem države, dok se Regulatorna agencija za komunikacije (CRA) od svog osnivanja 1998. godine bavi dodjeljivanjem odnosno uskraćivanjem dozvola za rad elektronskim medijima u BiH. Uloga CRA u cjelokupnoj regulaciji medija iz godine u godinu postaje sve veća, pa se ovo regulatorno tijelo danas bavi upravo nadzorom provođenja Zakona o komunikacijama, što uključuje i nadgledanje poštivanja prava na slobodu izražavanja. Od 02. 03. 2001.g. CRA je postala državnom agencijom na čijem čelu se nalazi direktor i savjet agencije, koji je sastavljen od tri međunarodna i četiri domaća člana.

CRA je osnovana odlukom Visokog predstavnika u martu 2001. godine. Sedmočlani savjet agencije, kao i odbor za implementaciju agencije, odabire Parlamentarna skupština na prijedlog Savjeta ministara BiH. Sukob interesa članova savjeta i njihove funkcije uređen je zakonom.

Većina odluka CRA zasnivaju se na Zakonu o komunikacijama, kojeg je Visoki predstavnik nametnuo u februaru 2003. godine, kao zamjenu za Zakon o telekomunikacijama. Prema Članu 38. ovog Zakona, prije donošenja pravila, CRA mora ispoštovati navedenu proceduru po kojoj se najprije javno objavljuje nacrt predloženog pravila, zatim omogućava najmanje četrnaest dana za podnošenje komentara javnosti, te nakon posvećivanja dužne pažnje svakom dostavljenom komentaru na nacrtu, prilagođava pravilnik u skladu sa usvojenim primjedbama od strane savjeta agencije.

Prijašnji slučajevi donošenja pravilnika dokazuju da je slična praksa korištena i prije donošenja Zakona o komunikacijama, a najbolji primjer je Pravilo o naknadama za

dozvolu za emitovanje, sastavljeno 1999. godine. Prvobitna verzija ovog pravila definisala je visinu naknade po broju i jačini predajnika svake TV ili radio stanice ne praveći razliku među emiterima. Međutim, na preporuku bh. Asocijacije emitera, ovaj je zakon promijenjen četiri mjeseca kasnije kako bi se napravila razlika u visini naknade za emitovanje između javnih i privatnih medija.

Zakon o komunikacijama takođe reguliše jednu od najvažnijih funkcija agencije, a to je dodjela frekvencija, što je definisano Članom 32.:

“Korištenje radio frekvencija podliježe odobrenju agencije [CRA]. Dodjela frekvencija će biti nediskriminacijska sukladno planu korištenja frekvencija i utemeljena na objektivnim kriterijumima uspostavljenim od strane Agencije. Agencija odlučuje o zahtjevu u roku od šest sedmica...”<sup>65</sup> Štaviše, Član 36. nalaže CRA da se: “niti Savjet ministara niti ministri, kao niti neko drugo lice, neće ni na koji način mijesati u donošenje odluka Agencije u pojedinačnim slučajevima.”<sup>66</sup>

Prema Članu 41., sve odluke savjeta agencije trebalo bi da se donose konsenzusom.

Procedure za dodjeljivanje dugoročnih dozvola za emitovanje regulisane su pravilom Nezavisnog savjeta za medije (IMC) br. 04/2000, donesenim 2000. g., po kojem se dugoročne dozvole izdaju subjektima koji u procesu bodovanja dobiju najmanje 24 od mogućih 40 bodova. Boduju se slijedeći aspekti aplikacije: kvalitet programa, finansijske informacije i isplativost, tehničke operacije i povijest poštivanja pravila IMC-a (danas CRA).

Uprkos svim gore navedenim procedurama za osiguranje transparentnog i nezavisnog donošenja odluka u CRA, na nedavno održanoj konferenciji “Implementacija standarda SE u polju emitovanja u BiH”, zaključeno je da bi se rad CRA mogao poboljšati obezbjeđivanjem boljeg mehanizma finansijske nezavisnosti i uvođenjem procedure za integraciju odluka CRA u pravni sistem države.<sup>67</sup>

CRA je uvela više reda u medijsko tržište u BiH. Prije šest godina, tačnije 1998. godine, postojalo je ukupno 380 različitih elektronskih medija. Ipak, nakon što su uspostavljeni kriterijumi za dobivanje dozvole za rad, njihov broj je znatno opao. Ključna četiri kriterijuma za dobivanje dozvole za rad su:

- Sopstveni program;

- Finansijska održivost;
- Zadovoljavajući tehnički kapaciteti i
- Evidencija o kažnjavanju (upozorenja, novčane kazne, privremene zabrane emitovanja, uskraćivanje dozvole za rad).

Ovi su kriterijumi smanjili broj elektronskih medija na sadašnjih 183, od čega je 41 TV stanica i 142 radio stanice<sup>68</sup>. Glavne televizijske stanice su entitetski emiteri: **FTV** i **RTRS**, kao i **BHTV1**, koja je još u ranoj fazi (pokretanje zasebnog kanala se odgađa već preko godinu dana i konačno bi trebalo da krene u ljeto 2004.g.). Do sada je sistem javnog emitovanja PBS/BHTV1 svoj program emitovao preko entitetskih sistema, dok ovi pokrivaju uglavnom teritorij svog entiteta, iako se oba mogu gledati u najvećem dijelu zemlje. Novi kanal BHTV1 bi trebalo da se emituje u cijeloj zemlji.

Slična je situacija i sa tri glavne radio stanice: **Radio Federacije**, **Radio Republike Srpske** i **BH Radio 1**. Sve tri se emituju na različitim frekvencijama i mogu se slušati u većini dijelova zemlje.

Štampani mediji su vrlo raznolikog karaktera. Nekoliko dnevnih listova je preuzelo dominaciju nad tržištem. Najveći je **Dnevni Avaz**, sarajevski dnevnik, senzacionalističkog stila i površnog izvještavanja. Smatra se pro-bošnjačkim (pro-SDA) novinom. **Glas Srpske** se štampa u Banjoj Luci i pro-srpski je orjentisan (pro-SDS), ali se ne prodaje van RS, tj. preciznije van banjolučkog regiona. **Nezavisne Novine** se takođe publikuju u Banjoj Luci, ali imaju pokrivenost cijele zemlje. Ne postoji nacionalna pristrasnost, iako se smatra da novine imaju bliske veze sa liderom opozicije u RS, Miloradom Dodikom. Nadalje, **Oslobođenje** je sarajevski dnevnik sa prizvukom bošnjačke opozicije, dok se dva vodeća pro-hrvatska dnevna lista objavljuju u Mostaru: **Jutarnje Novine** i **Večernji List**, inače iz Hrvatske, ali s izdanjem za BiH. Postoji još dnevnih novina, ali ih se rijetko zatiče na novinskim kioscima.

Više časopisa redovno piše o korupciji. Istraživački kapaciteti su im limitirani, ali ponekad zaista iznose izazovne i činjenične članke. To su: **Reporter** (Banja Luka), **Slobodna Bosna** (Sarajevo), **Dani** (Sarajevo), kao i neki drugi u manjem obimu.

Visoki predstavnik je zabranio bilo kakvo daljnje dodjeljivanje dozvola za rad, tako da je u ovom trenutku nemoguće registrovati novi elektronski medij. Osim toga, CRA je zabranila prijenos vlasništva postojećih medija na nove vlasnike, tj. frekvencije se ne mogu prenositi na nove medije. Uprkos tome, nekoliko je takvih prijenosa vlasništva ipak ostvareno, a zakonitost tih prijenosa se još uvijek istražuje.<sup>69</sup> Pored toga, poznati su i slučajevi zabrane rada TV stanicama ERO TV, RTV Sveti Đorđe i Bošnjačkoj RTV zbog toga što nisu ispunili propisane kriterijume. Ove stanice su zapravo koristile jezik etničke mržnje i njihov je rad štetio naporima međunarodne zajednice da ostvari miroljubiv suživot svih naroda u BiH.

Dnevnu štampu reguliše Savjet za štampane medije koji je formiran 1999. godine, kao zajednički pokušaj CRA, OEBS-a i OHR-a. Međutim, nadležnosti i rapoloživa pravna sredstva ovog Savjeta su gotovo beznačajna u poređenju sa onim što posjeduje CRA. Uloga Savjeta je ograničena na posredovanje prilikom objavljivanja javnih izvinjenja i posredovanjem između građana i glavnih urednika. Od ukupnog broja štampanih medija u RS (204), 44 su se izgleda ugasila do trenutka pisanja ovog dokumenta. Slično tome, od ukupno 349 registrovanih novina i časopisa u FBiH, za 81 se vjeruje da više ne postoje.

## Građansko društvo

Svojevremeno je bilo uvriježeno mišljenje da će, pored medija, i građansko društvo dovesti do naglog poboljšanja demokratskog ozračja u zemlji. Stoga su mnogi donatori namijenili prilično značajna sredstva za građanska udruženja. Međutim, NVO scena je i danas vođena principom ponude, odnosno njom rukovode želje donatora. No, kako su se donacije smanjile, opadao je i broj nevladinih organizacija. To su uglavnom nevladine organizacije sa jednim projektom, koncentrisane su oko jedne osobe i nemaju održivu strategiju ni upravljanje. Samo je nekoliko nevladinih organizacija aktivno u zemlji duži niz godina, kojima raste budžet, obim usluga i broj donatora, što ih je učinilo finansijski i politički nezavisnima. Još je manji broj nevladinih organizacija uspio da postigne kombinaciju međunarodnih donacija i sredstava odobrenih od domaćih vlasti. Dokazano postoje i NVO-e, kojima upravljaju političke stranke, što ni na koji način ne podrazumijeva integritet.

Odsustvo preciznijih zakonskih definicija koje bi regulisale obavezu i načine saradnje vlasti sa građanima/grupama, kao i određenu inicijativu nosilaca vlasti u tom smjeru, dovelo je do toga, da u oblasti participacije građana, vlasti samo zadovoljavaju formu umjesto da promovišu stvarnu saradnju sa građanima. Jednostavnije rečeno, oblast saradnje sa građanima odnosno javnošću zavisi od dobre volje konkretnog zvaničnika, tj. od pojedinačnog ličnog razumijevanja potrebe za ovom komunikacijom kao sopstvene odgovornosti u radu. Ovako predstavljen problem dobija na težini, jer nije dobro da mogućnost građana da sarađuju sa izabranim predstavnicima u procesu odlučivanja zavisi od ličnosti zvaničnika. Ovakav pristup ne omogućava dobro upravljanje, tj. mogući su i dobri kao i loši rezultati, a to prvenstveno zavisi od osobe na poziciji u vlasti.

Umjesto toga potrebno je problem odsustva stvarne saradnje između građana i zvaničnika definisati na način da vlasti počnu shvatati nedovoljno učešće građana kao svoju odgovornost, a ne kao dobru priliku za provođenje ličnih interesa u procesu donošenja odluka. Čak i ako nema namjere da se ostvari lična dobit, neuređenost i nedovoljna transparentnost procesa saradnje sa javnošću, u ovakvoj situaciji, budi sumnju u odgovoran rad.

Do danas je jedina antikorupcijska NVO sa isključivim fokusom na dobroj upravi, borbi protiv korupcije i promociji transparentnosti i odgovornosti u društvu bila i ostala Transparency International BiH, koja je formirana u decembru 2000. g. i zvanično počela sa radom u februaru 2001. g. TI BiH je uključen u brojne kampanje za borbu protiv korupcije, dijagnostiku i nadgledanje korupcije, pružanje pomoći u izradi nacrti i amandmana ključnih zakona, obrazovanje državnih službenika i javnosti, ukazivanje na probleme, saradnju sa drugim nevaldinim organizacijama u otkrivanju i identifikovanju slučajeva korupcije, obuku istrživačkih novinara, itd. Sve navedene aktivnosti su ostvarene sa priličnim uspjehom, te je vidljivost i popularnost TI BiH-a zbog toga u konstantnom porastu.

Trenutno stanje u vezi sa dostavljanjem komentara na zakonske prijedloge parlamentima oba entiteta kao i parlamentu BiH od strane građanskih grupa je prilično loše. Iako zakonska regulativa omogućava ovakve aktivnosti, brojni su razlozi koji utiču na redukovanje stvarnih mogućnosti dostavljanja komentara građana na nacrti zakona ili odluke. Neki od razloga su:

- nedovoljna transparentnost rada parlamenata u smislu planiranja rada na godišnjem nivou;
- nedovoljna transparentnost rada parlamentarnih komisija u smislu objavljivanja rasporeda sjednica i dnevnih redova tih sjednica;
- donošenje zakona po ubrzanoj proceduri – nema prostora za eksterne konsultacije;
- nedovoljan nivo ekspertize među građanskim grupama u oblasti pripreme i izrade politika.

Neinformisanost javnosti o zakonima koje parlament želi donijeti tokom godine, utiče na smanjenje mogućnosti građanskih grupa da učestvuju u kreiranju zakona. Nepostojanje informacija u javnosti o rasporedu sjednica određenih skupštinskih komisija, takođe sprječava ili onemogućuje aktiviste građanskih grupa da planiraju svoje učešće u radu tih komisija. 'Planiranje' ne podrazumijeva samo fizičko prisustvo na dan sjednice, nego i vrijeme za razmatranje određenih tema, provođenje istraživanja ili da se na drugi način pripreme za sastanak komisije.

Donošenje zakona po ubrzanoj proceduri je takođe značajan faktor koji onemogućuje davanje komentara građana na prijedloge zakona. Parlamenti RS i FBiH kao i Parlament BiH često donose zakone po ubrzanoj proceduri iz raznih

razloga (rokovi povezani sa pripremama za evropske integracije, zahtjevi OHR-a i sl.) u okviru kojih jednostavno nema prostora za bilo kakve vanjske konsultacije. Ovakvo doneseni zakoni su nekompletni i vrlo često, odmah nakon donošenja, pokreće se postupak za usvajanje amandmana, kako bi se otklonili određeni problemi unutar novog zakona. Ovakav pristup bi se smio koristiti samo u oblastima koje apsolutno zahtjevaju primjereno hitno usvajanje zakona.

Nedovoljan nivo ekspertize građanskih grupa u oblasti pripreme i izrade politika, takođe predstavlja ograničavajući faktor, jer tako nisu u mogućnosti predstavljati respektabilnog partnera vlastima, što ove često zloupotrebljavaju.

Prilikom kreiranja zakona ili odluka zakonodavci ponekad praktikuju proces javnih rasprava. Ovaj proces nominalno služi za upoznavanje javnosti sa problemom koji se želi riješiti novim zakonom, kao i prijedlogom konkretnog zakona, a s ciljem dobijanja komentara na predloženi nacrt zakona. U praksi taj proces obično izgleda drugačije, jer je javna rasprava koncipirana tako da vlasti samo objave svoje namjere propuštajući, nakon toga, priliku da imaju proaktivnu ulogu u daljnjem dobijanju odnosno kanalisanju komentara građana prema sebi. S obzirom da su ovako organizovane i da traju svega 30 dana, javne rasprave rezultiraju jako malim brojem pristiglih komentara građanskih grupa ili često potpuno bez komentara.

Vlasti nastoje zadovoljiti propisanu proceduru, ne uviđajući da je glavni problem to što građani iz raznih razloga ne mogu ili ne žele participirati u javnim raspravama i ne shvatajući da proces javnih rasprava treba unaprijediti kako bi zaista davao rezultate.

Međutim, i dalje postoji značajan jaz između zakonske regulative i onoga što se dešava u praksi u gotovo svim oblastima mogućih građanskih akcija. Iako ne postoje prepreke za implementaciju određenih aktivnosti, udruženja građana u praksi veoma rijetko učestvuju u procesu odlučivanja. Sumirajući ulogu građana u kreiranju zakona i/ili odluka, može se reći da ona postoji, ali se ne može nazvati uobičajenom; čak naprotiv. Ipak, istraživanje je potvrdilo i postojanje novih inicijativa od strane nevladinih organizacija da se na državnom i entitetskim nivoima poboljša saradnja između građana i parlamentaraca, kako u praktičnom, tako i proceduralnom smislu. Obzirom da je ova aktivnosti u toku, ostaje da se vidi koje će rezultate postići.

Uz postojanje donekle zadovoljavajućih zakonskih okvira koji su znak dobre volje zvaničnika da saraduju sa građanskim društom, nepreciznost većine zakona, kao i odsustvo prakse građana i građanskih grupa da se koriste svojim pravima, služi kao indikator nedovoljnog interesa zvaničnika da se saradnja sa javnošću učini stvarnom.

## Regionalna i lokalna samouprava

Lokalna samouprava je u isključivoj nadležnosti entiteta, a regulisana je Zakonom o lokalnoj samoupravi. FBiH je tako administrativno podijeljena u deset kantona, od kojih neki imaju tek nekoliko, a neki preko 15 opština u svom sastavu.

Sa druge strane, RS je centralizovan entitet. Administrativno je podijeljena samo na opštine. Njih u cijeloj BiH danas ima 146. Tek poređenja radi, 1991.g. u BiH je bilo 109 opština kao osnovnih oblika lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je isto tako različito regulisana u entitetima. Dok u RS postoji Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, u FBiH se poslovima lokalne samouprave bavi Ministarstvo pravde FBiH.

Lokalne vlade (opštinske i kantonalne) biraju se na lokalnim izborima koji se održavaju naizmjenično sa opštim izborima. Mandat lokalnih vlasti traje četiri godine. Slijedeći lokalni izbori su zakazani za 02. 10. 2004.g. Svaka opština bira mjesnu skupštinu u kojoj sjedi 31 predstavnik. Lokalna skupština potom bira opštinsku administraciju, tj. izvršnu vlast. Kantonalni izbori se održavaju paralelno sa opštinskim.

Na tim izborima, čak u većoj mjeri nego li na opštim, građani imaju priliku da nagrade lokalne vlasti za postignut napredak, ili da ih kazne izabirući novu lokalnu vladu. Stoga se lokalne vlasti mnogo više trude da postignu vidljive i mjerljive rezultate. U opštinama u kojima je to slučaj, građani su u pravilu spremniji da doprinose razvoju zajednice kroz poreze i ostale materijalne vidove.

Međutim, tek mali dio fiskalnih prihoda se vraća lokalnim zajednicama, dok mnogo veći dio ostaje entitetima i kantonima (i državi BiH kroz redovne direktne transfere entitetskih budžeta). Iako bi taj fiskalni povrat po osnovu poreza na promet trebao iznositi od između 30 i 40% u FBiH odnosno u RS, u stvarnosti se opštinama vrati tek oko 10% prikupljenih poreza. Zbog toga lokalne vlade moraju prikupiti dodatna sredstva, kako bi pokrenule veće projekte unapređenja infrastrukture. Lokalne vlade trenutno mogu da uzimaju ograničene pozajmice, a njihove sposobnosti zaduživanja kapitala su striktno nadzirane i veoma ograničene *Stand by* aranžmanom sa

Međunarodnim monetarnim fondom. Aktivnosti prikupljanja sredstava na mikro nivou nisu neuobičajene za opštine, kada provode izgradnju infrastrukture manjeg obima.

Opštine prolaze kroz proces uvođenja trezorskog sistema za budžete. Taj proces je već trebalo da se završi, ali zbog neadekvatne osposobljenosti osoblja u opštinskim kancelarijama, očekuje se da će potrajati još nekoliko godina.

Određen broj opština u oba entiteta prolazi kroz proces obuke iz dobre uprave, fiskalnog upravljanja, uslužne orijentacije itd. koji je već stvorio podjelu na prvorazredne i drugorazredne opštine. Ta razlika će se dodatno pojačati kada krajem godine opštine koje su prve krenule u taj proces prime međunarodne sertifikate o postignutim standardima kvaliteta kao priznanje za uložene napore<sup>70</sup>.

Uprkos primjerenom napretku koji je ostvaren u proteklom periodu, opštine su u velikoj mjeri ostala legla stranačkog politikanstva i generatori zapošljavanja po partijskoj liniji, te stoga i dalje dobivaju loše ocjene građana zbog prisustva korupcije u njihovim redovima. Čitavu situaciju dodatno komplikuje i etnički balans prema prijeratnoj strukturi stanovništva, a koji se sprovodi pod pritiskom međunarodne zajednice. Nastojanje da se on održi, dovelo je do toga da mnogi predstavnici u skupštini opštine putuju iz regija van opštine koju predstavljaju (ili u nekim ekstremnim slučajevima čak i iz inostranstva, gdje žive) na sjednice, na kojima se raspravlja o problemima sa kojima jedva da su upoznati, što sve ide na trošak lokalnih poreznih obaveznika.

Kantoni su još veća problem. Uopšte govoreći, oni nemaju svoj istorijat u BiH ili bivšoj Jugoslaviji, a nastali su kao rezultat mukotrpnih pregovora između federalnih partnera (Bošnjaka i Hrvata) tokom rata, o tome kako strukturisati i decentralizovati vlast u FBiH. To je dovelo do masivnog upravljačkog nivoa sa veoma nejasnim mandatom, koji se često preklapa sa mandatom FBiH ili opština, kao i do udvostručavanja nadležnosti većine ustanova, što u znatnoj mjeri predstavlja fiskalno opterećenje za građane FBiH. Samo kantoni imaju oko 200 ministarstava, uz 390 izabranih zvaničnika, pod kojima se nalazi veliki broj osoblja. Još nije zabilježeno da su kantoni predmete rješavali efikasno, ili da su ekonomični po pitanju finansija i vremena. Od ukupno 10 kantona ne može se ni za jedan reći da je efikasan. Postoje samo naprednije ili efikasnije opštine u okviru nekog kantona. To obezbjeđuje

dovoljno osnova za zdravu i smislenu javnu raspravu o tome da li kantone FBiH treba ukinuti.

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH (Službeni glasnik, 19/02) regulisana su pitanja javne službe na državnom nivou, dok su u entitetima doneseni entitetski zakoni i to Zakon o administrativnoj službi u upravi RS (Službeni glasnik RS, 16/02) i Zakon o državnoj službi u FBiH (Službeni list FBiH, 29/03).

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, koji je na državnom nivou nametnuo Visoki predstavnik (Službeni glasnik BiH, 13/02) predvidio je i donošenje zakona iz ove oblasti u entitetima i u Distriktu Brčko, a do njihovog donošenja, primjenjuje se državni zakon.

Prema tome, na lokalni nivo vlasti se odnose iste odrednice koje tretira državni zakon, tako da je sukob interesa riješen na isti način u cijeloj BiH, a regulisano je i pitanje nepotizma i zapošljavanja državnih službenika po napuštanju državne službe.

Entitetski zakoni, slično državnom zakonu o državnoj službi, propisuju da državni službenici ne smiju biti članovi odbora i tijela političkih partija, niti pod uticajem političkih stranaka, te da njihovo zapošljavanje mora isključivo da se zasniva na kvalitetu.

Kako je nadležnost između države i entiteta definisana Ustavom, nije predviđeno da se bilo koji od službenika u entitetu ili na nižem nivou vlasti (kantoni ili opštine) imenuje sa državnog nivoa.

## **Anti-korupcijske inicijative**

### **Donatorske antikorupcijske inicijative**

U BiH su donatorske organizacije prisutne još od početka ratnih sukoba. Većina njihovih tadašnjih aktivnosti je bila vezana za dopremanje humanitarne pomoći. Poslije potpisivanja Pariškog sporazuma<sup>71</sup> i prestanka ratnih dejstava u BiH, područje djelovanja i količina sredstava rastu svakodnevno. Na prvoj donatorskoj konferenciji obećana su sredstva za pomoć BiH u iznosu od 5,1 milijardi US\$. Nakon toga dolazi do otvaranja predstavništava mnogih donatorskih institucija koje su većinom prisutne i danas. Proširuju se misije Svjetske banke, Evropske komisije, USAID-a, DfID-a, GTZ-a i drugih bilateralnih i multilateralnih donatorskih organizacija. Uspostavlja se Kancelarija Visokog predstavnika (OHR) koja započinje sa djelovanjem u civilnom sektoru. Međutim, strategija većine donatorskih institucija je u ovom periodu bila rekonstrukcija infrastrukture, daljnja humanitarna pomoć i uspostavljanje civilnog društva. Ove aktivnosti su trajale u periodu od 1996. do 1998. godine, dok se od tada proces pomjera od rekonstrukcije prema održivom razvoju i većina sredstava je namijenjena za uspostavu elemenata pravne države i razvoja demokratije od kojih je jedan značajan dio borba protiv korupcije.

Što se tiče transparentnosti procedura donatorske pomoći u BiH., može se reći da se načini na koje različite institucije dodjeljuju pomoć, proceduralno bitno razlikuju. Sa donatorskim sredstvima u vrijednosti od skoro 3 milijarde američkih dolara koja su ubačena u BiH samo do kraja 2001. godine, godišnja donatorska potrošnja po glavi stanovnika iznosila je 98 američkih dolara, što umnogome prevazilazi sve ostale donatorske intervencije<sup>72</sup>. Većina bilateralnih donacija se implementira putem civilnog društva i procedure su transparentne i prilično efikasne. Najbolji primjer takve vrste pomoći su aktivnosti skandinavskih zemalja u BiH. Veliki donatori, poput EU ili Svjetske banke, implementiraju svoje projekte putem stranih konsultantskih kompanija, koje se takmiče za dobijanje projekata. To zbog dugotrajnih procedura dovodi do kašnjenja u implementaciji projekata, što u javnosti često povlači pitanja transparentnosti donatorskih procedura. Navedeni donatori najčešće za to krive birokratski aparat i zakonske procedure u ovim institucijama.

Ovaj izvještaj vjerovatno ne zaključuje listu projekata finansiranih od strane međunarodnih organizacija i bilateralnih donatora, ali zbog nepostojanja jedinstvene baze podataka o projektima u BiH, kao i nedostatka institucionalnog pamćenja u većini donatorskih organizacija, nemoguće je doći do preciznih podataka o svim projektima koji se odvijaju ili koji su završeni. Takođe, očit je i nedostatak koordinacije među donatorima koji, i pored pojedinačnih, navedenih primjera koordinacije, dovodi do različitih problema u aktivnostima kao što su:

- Nakon nametanja zakona ne postoji nadzor nad njihovim sprovođenjem, što dovodi do izostanka implementacije zakona;
- Uspostavljene agencije često nemaju finansijskih sredstava predviđenij iz državnog/entitetskih budžeta za provođenje aktivnosti, te se aktivnosti ne sprovode na odgovarajući način;
- Dolazi do udvostručavanja utrošenih sredstava od strane više donatora za isti projekat;
- Projekti se ne završavaju u potpunosti, već se prekidaju prije nego što postignu cilj.

Svi ovi kao i drugi primjeri koji se dešavaju, mogu se spriječiti efikasnom koordinacijom međunarodne zajednice u BiH, aktivnijim učešćem domaćih vlasti u planiranju projekata kao i formiranjem jedinstvene baze podataka o aktivnostima pojedinačnih donatora koja bi bila dostupna kako svim donatorima, tako i BiH vlastima i medijima.

Međutim, uloga međunarodne zajednice u BiH uvelike premašuje ulogu puke donatorske brige ili određenog uticaja na vođenje politike. Svi stručnjaci iz međunarodnih odnosa i međunarodnog prava se, u stvari, slažu da suverenitet zemlje počiva upravo na međunarodnim organizacijama, a najviše na mehanizmima Kancelarije Visokog predstavnika.

U namjeri da iza sebe ostavi funkcionalnu administraciju i državu sa svim svojim prerogativima, OHR igra sve veću ulogu u bh. društvu uprkos čestim kritikama domaće i međunarodne javnosti i čak suprotno mnogim vlastitim izjavama. Rad OHR-a je na kraju ipak rezultirao vidnim poboljšanjem cjelokupne klime u zemlji, kao i nedavnim padom nivoa korupcije.<sup>73</sup> Što se tiče dugoročne održivosti bh. institucija i koncepta prijenosa 'vlasništva', podaci u slijedećoj tabeli teško da mogu podržati nacionalni integritet u zemlji.

STUBOVI	NIVO UKLJUČENOSTI MEĐUNARODNE ZAJEDNICE
Parlament	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Izbore je ranije organizovao OEBS; sada 3 međunarodna člana u Izornoj komisiji BiH (prvobitno imenovani od OHR-a);</li> <li>- Prethodna provjera svakog poslaničkog kandidata, a kada kandidat bude izabran mogućnost smjene bilo kog poslanika od strane OHR-a i njegove zamjene drugim poslanikom bez dostavljanja dokaza ili održavanja izbora za to parlamentarno mjesto;</li> <li>- Nametanje zakona od strane OHR-a;</li> <li>- Nadzor nad finansiranjem političkih stranaka od strane OHR-a.</li> </ul>
Izvršna vlast	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imenovanje ministara, zamjenika ministara i pomoćnika ministara mora biti odobreno od strane OHR-a;</li> <li>- Mogućnost njihove smjene bez predočenih dokaza;</li> <li>- 'Meko nametanje' zakona i odluka OHR-a – strah od punog nametanja zakona ili smjene zvaničnika dovode do 'vladinih rješenja';</li> <li>- Međunarodna zajednica nadgleda etničku ravnotežu u domaćim institucijama.</li> </ul>
Pravosuđe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potrebno je prethodno odobrenje OHR-a za većinu radnih mjesta u pravosuđu i tužilaštvu;</li> <li>- Članove HJPC imenuje OHR, koji upravlja procesom reformi pravosuđa i imenovanjem sudija i tužilaca;</li> <li>- Mandat Međunarodnog pravosudnog savjeta uspostavljen je od strane OHR-a i odgovara višem zamjeniku Visokog predstavnika koji je zadužen za pitanja vladavine prava o pitanjima koja se tiču pomenutog mandata.</li> </ul>
Vrhovna revizija	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Specijalna revizija OHR-a;</li> <li>- Zahtjeva se bliska saradnja između institucija vrhovnog revizora i OHR-a, OEBS-a te drugih međunarodnih organizacija u zemlji</li> </ul>
Ombudsmeni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imenovanje isprva od strane OEBS-a; prvi Ombudsmen BiH bio je stranac;</li> <li>- Bliska saradnja sa RRTF-om OHR-a na polju imovinskih prava;</li> <li>- Mnogi problemi su podnošeni OHR-u kao jedinjoj višoj</li> </ul>

	instanci.
Agencije za monitoring	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OHR rukovodi ACCU-om, nekadašnji AFD;</li> <li>- CAFAO-m rukovode strani konsultanti;</li> <li>- Obavljanje policijskih poslova kroz EUPM, ranije IPTF.</li> </ul>
Javne službe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakon o državnoj službi nametnut od strane OHR-a i šefa Agencije za državnu upravu postavio OHR;</li> <li>- Nadgledanje procesa i daljnjih imenovanja od strane OHR-a.</li> </ul>
Mediji	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mnogi mediji finansirani od strane međunarodnih agencija koji su im zbog toga odgovorni i odani;</li> <li>- Članovi CRA u početku imenovao OHR, a tri su strani državljani;</li> <li>- OHR ima bliske veze sa odabranim novinarima i medijima, koji o radu OHR-a izvještavaju afirmativno<sup>74</sup>.</li> </ul>
Udruženja građana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neke nevladine organizacije imaju samo jednog trajnog bilateralnog donora, što usmjerava njihov program i politiku.</li> </ul>
Privatni sektor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 'Buldožer' inicijativa za uklanjanje administrativnih prepreka poslovanju – proces kojim upravlja provodi OHR;</li> <li>- Slične aktivnosti provodi Svjetska banka i ostali donatori.</li> </ul>
Međunarodna zajednica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nema načina da se biraju predstavnici međunarodne zajednice;</li> <li>- OHR je odgovoran Upravnom odboru PIC-a;</li> <li>- Većina viših diplomata i radnika međunarodne zajednice imaju dvojnu odgovornost – odgovorni su i svojim nacionalnim vladama;</li> <li>- Ne priznaju se greške i ne prihvata odgovornost.</li> </ul>

**Tabela 4** – Sistem nacionalnog integriteta iz perspektive uključenosti međunarodne zajednice. Izvor TI BiH, 2004.

Kritike nadalje pominju nedostatak analize regulatornog uticaja u OHR-u, što vlastima često predstavlja *ad hoc* fiskalno opterećenje, koje pak dovodi do osude od strane institucija glavne revizije i zahtjeva dodatne hitne međunarodne pozajmice, da se kriza kratkoročno prevaziđe. Mnoga rješenja za izgradnju institucija hitno trebaju dodatna sredstva, a tek rijetko predstavljaju prioritet za BiH. Ovo pokazuje nedostatak sveukupne strategije: kako domaćih vlasti tako i međunarodnih agencija. Nagle promjene kompetentnosti (slično onome koje je nedavno počinio OEBS, kada je zamijenio ekspertizu održavanja i nadgledanja izbora za reformu obrazovnog

sistema), dozvoljava vlastima da dovode u pitanje njihove mandate. Neki slučajevi (npr. blokiranje privatnih računa političara od strane OHR-a) su čak izvan mandata Ustavnog suda BiH.

Pravo vlasništvo nad sistemom nacionalnog integriteta i odgovornost svih njegovih stubova se stoga mogu postići samo kada odnosi sa međunarodnom zajednicom postanu odnosi partnerstva i međusobne podrške, te kada se prevaziđe situacija u kojoj su OHR i druge međunarodne agencije uključene u vođenje svakodnevnih poslova u zemlji. To je naravno lakše reći nego uraditi. Činjenica je da domaće vlasti i neki stubovi sistema nacionalnog integriteta nisu dovoljno zreli za takav prijenos odgovornosti. Štaviše, čini se da vlasti ponekad prizivaju nametanje zakona ili nekog rješenja, jer se osjećaju previše slabima i ranjivim na društveni pritisak. Upravo zbog toga ova jedinstvena simbioza, koja slabi sistem nacionalnog integriteta u BiH, nastavlja da postoji i vjerovatno će potrajati bar do kraja 2005. godine. Tek tada bi zemlja mogla postati spremna za OHR-ovo povlačenje, dok bi postepen prenos vlasti trebao započeti odmah.

Ipak, OHR-ova odluka da započne zamjenjivati svoje međunarodno osoblje domaćim, samo pogoršava situaciju. Iako smanjuje tekuće troškove OHR-a, postojanje autonomne institucije koja, objedinivši u sebi mnoge osobine svih stubova sistema nacionalnog integriteta, upravlja zemljom, a koja nije podložna nikakvim izborima i u kojoj rade domaći službenici sa često većim ovlaštenjima nego izabrani parlamenti ili vlade, može samo pogoršati situaciju u zemlji i otežati međusobno razumijevanje. Domaće vlasti takve pojedince obično doživljavaju kao neprijatelje, koji ne poznaju ustavni i pravni okvir, koji su imenovani na netransparentan način, i koji često imaju veća ovlaštenja nego izabrani zvaničnici. To može imati suprotan efekat smanjenog interesa za opšte izbore, na koje se građani ionako već odazivaju u malom broju, zbog uvjerenja da se 'stvarna vlast' ionako ne bira na izborima.

Konačno, jedini ispravan korak bi bio da se nastave unaprijeđivati i jačati institucionalni kapaciteti u vladama, kroz pažljivo odabranu i usmjerenu tehničku i drugu vrstu pomoći, te da se istovremeno stvaraju uslovi za veće učesće domaćih vlasti u procesu odlučivanja i sve veću odgovornost demokratski izabranih političara.

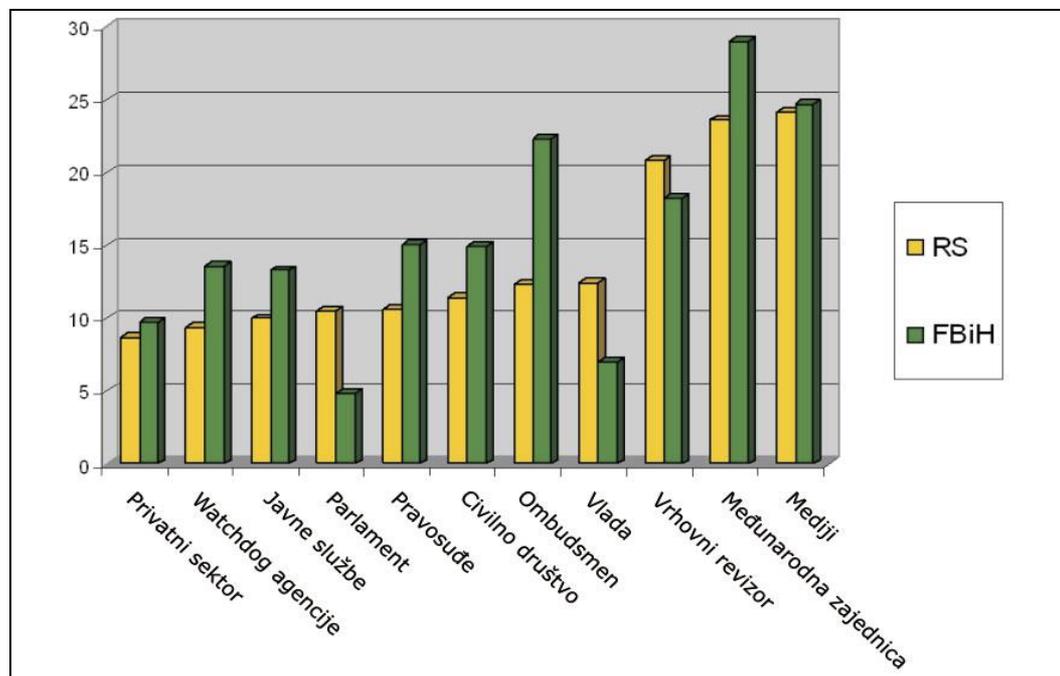
## **Efikasnost vladinih i donatorskih aktivnosti**

Uprkos ograničenim naporima vlasti i donatora da formulišu, predstave i implementiraju bh. strategiju za borbu protiv korupcije, nije primjećen značajan napredak u tom pravcu. Posljednji takav pokušaj desio se 2000. godine, kada je Savjet ministara BiH predstavio Plan akcije za borbu protiv korupcije, koji je kasnije djelimično revitalizovan u Razvojnoj strategiji BiH (PRSP), formulisanoj u obliku nacrtu dokumenta u periodu između 2000. i početka 2004. godine. PRSP je konačno usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH u februaru 2004.g, a u sebi sadrži i poglavlje koje se bavi korupcijom i njezinim spriječavanjem.

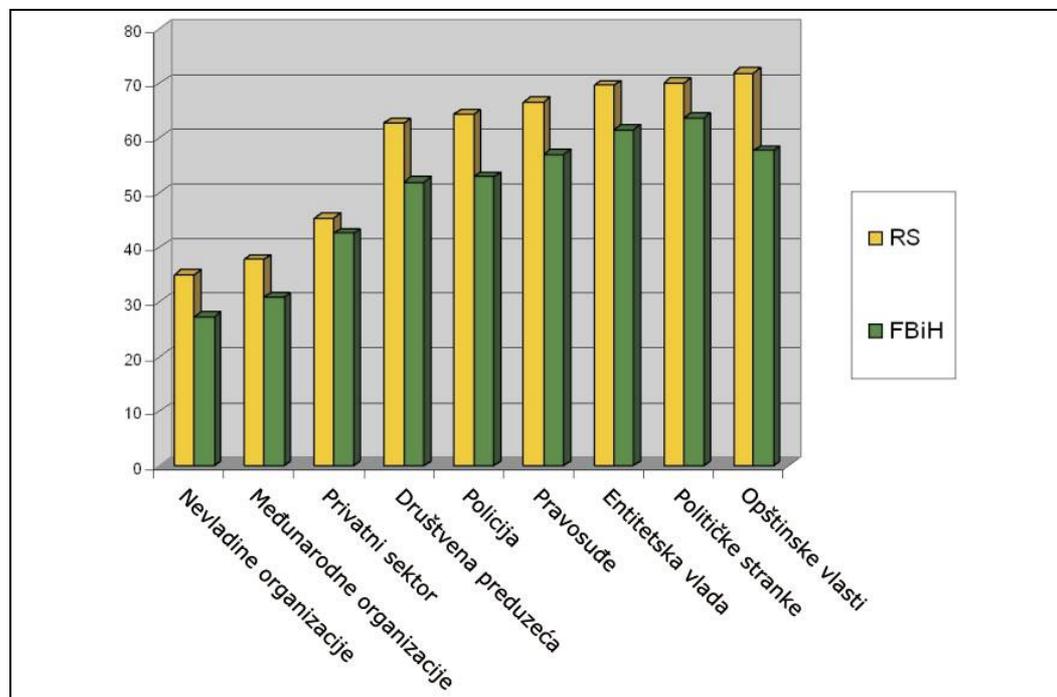
Plan akcije je i dan danas ostao samo spisak zakona koje treba usvojiti i institucija koje treba uspostaviti, pa više djeluje kao spisak želja, nego kao strateški pristup problematici, koji bi mobilisao sve stupove integriteta da rade na njegovoj implementaciji. Zbog toga nijedna institucija nije uspjela da osvoji povjerenje javnosti.

U jednom brzinskom istraživanju javnog mnijenja, koje je TI BiH sproveo uoči opštih izbora u septembru 2002. godine na reprezentativnom uzorku od 1.850 građana, postavljen je niz pitanja koja su se fokusirala na različite stubove sistema nacionalnog integriteta u BiH.

Rezultati nisu impresivni i ukazuju na nizak nivo povjerenja građana u gotovo sve stubove integriteta. Grafikon koji slijedi prikazuje mišljenje javnosti o prisutnosti korupcije u svakodnevnom radu stubova integriteta.



**Grafikon 4** – Koliko su efikasne institucije u borbi protiv korupcije? (postotak za odgovore prilično efikasni i veoma efikasni). Izvor: TI BiH, septembar 2002.g.



**Grafikon 5** – Koliko su korumpirane institucije? (postotak za odgovore *mnogo* i *veoma mnogo*).  
Izvor: TI BiH, septembar 2002.g.

Grafikoni prikazuju veoma nizak stepen procjenjene efikasnosti za svaki od stubova nacionalnog integriteta. Nešto bolje ocjene dodijeljene su medijima i međunarodnoj zajednici, dok je u RS veće povjerenje i u glavnog revizora, a FBiH bilježi popularnost Ombudsmena.

Uopšteno govoreći, stanovništvo u RS je kritičnije o svojim institucijama i ocjenjuje ih manje efikasnim, tj. korumpiranijima. Međutim, u globalu ocjene se ne razlikuju znatno od onih u FBiH.

Još jedan dokaz većeg nivoa korupcije u institucijama RS jeste percepcija stubova integriteta od strane javnosti u RS. Na dnu liste nalaze se nevladine organizacije i međunarodna zajednica, što znači da ih stanovništvo smatra najmanje korumpiranim, dok se institucije u kojima nepotizam i stranačka podobnost igraju

značajnu ulogu, smatraju najkorumpiranijima. U RS najlošije ocjene dobijaju lokalne vlasti, dok u FBiH ta titula pripada političkim strankama i entitetskoj Vladi.

## Analiza ključnih pitanja

### Opšte preporuke

BiH predugo čeka na tranziciju – preko deset godina. Pored veoma nepovoljne startne pozicije iz perspektive bivše Jugoslavije, ova činjenica nalaže da, pored tranzicije, bez odlaganja počne i stvaranje politike neometanog ekonomskog rasta. Minimum preduslova za ekonomsku održivost BiH jeste da uhvati korak sa ostalim zemljama u regionu, koje su joj konkurencija i u poređenju sa kojima će strani investitori odlučivati da li da dođu u BiH ili pak u neku njoj susjednu zemlju. Kako bi se obezbjedio ulazak investitora u zemlju, neće biti dovoljno da BiH ponudi slične uslove, kakve nude druge zemlje, nego će zbog apsolutnog ekonomskog zaostajanja, morati da ponudi bolje i više.

To konkretno podrazumijeva veće socijalne žrtve i preduzimanje slijedećih mjera:

- Usklađene i potencijalno niže poreske stope, sa transparentnim i racionalnim upravljanjem javnih prihoda;
- Manji, brži, uslužniji i jeftiniji administrativni aparat, tj. uslužno orjentisana birokratija;
- Regulatorni, a ne represivni kontrolni mehanizmi, koji moraju biti profesionalni i dobro koordinirani;
- Nezavisno i efikasno privredno pravosuđe;
- Zakonska regulativa svedena na minimum, optimalizovana i funkcionalna;
- Uklonjene trgovinske prepreke unutar zemlje, ali i u regionu;
- Smanjen državni monopol, poboljšan kvalitet i smanjeni troškovi u sektoru komunikacijskih usluga i druge komunalne infrastrukture; i
- Brz završetak privatizacije sa kontinuiranim restrukturiranjem velikih privrednih subjekata, te brza likvidacija gdje se to procijeni neophodnim;
- Izjednačavanje uslova na tržištu za privatni sektor, momentalno ukidanje svih privilegija (subvencija) koje su dodijeljene državnom sektoru i depolitizacija javnih preduzeća.

Ove će mjere imati značajan uticaj na formalizaciju sive ekonomije, tj. njeno usmjeravnje u legalne tokove. Zauzvrat će se doprinijeti jačanju ekonomske stabilnosti, uvođenjem tržišne discipline i što će rezultirati većom naplatom poreza i

shodno tome boljim javnim službama. Ovakva ekonomija, koja se rukovodi principima Evropske Unije i pravilima udruženja čijem članstvu teži, bi trebalo da bude dovoljno jaka da privuče svjež kapital, povećavajući njegovu ukupnu masu u zemlji, pojeftinjujući ga i čineći ga pristupačnijim podjednako za pravna i fizička lica. Sve ovo mora biti popraćeno odlučnim uspostavljanjem institucija pravne države, te borbom protiv korupcije i organizovanog kriminala. Samo ispunjenjem tih uslova se BiH može nadati da će postati poželjna destinacija za poslovanje i tek tada će početi ozbiljne diskusije o ekonomskoj i političkoj integraciji zemlje u ostatak Starog kontinenta.

## Nalazi i preporuke

Sve dosadašnje analize ukazuju na mali broj uskih oblasti koje imaju dalekosežnu važnost u borbi protiv korupcije, tako da bi one trebalo da predstavljaju razvojne prioritete. Ova Studija nacionalnog integriteta i prethodna istraživanja javnog mnijenja identifikovala su globalne osjetljive tačke i shodno njima pozivaju na momentalno bavljenje slijedećim principima vladavine prava:

Kao prvo, BiH mora poboljšati **odgovornosti i transparentnosti javnog sektora**, što uključuje: upravljanje javnim finansijama, transparentni budžeti, zabrana sukoba interesa, depolitizacija administracije.

Uspostavljanjem trezorskog sistema na svim nivoima, kao i uspostavljanjem institucije glavnog revizora, koja u ime parlamenta provjerava javnu potrošnju i podnosi izvještaj izabranim zvaničnicima, napravljen je značajan korak naprijed. Istovremeno, Uprava javnih prihoda je ponovo zaživjela na pozitivan način, najprije u RS, a zatim i u FBiH. To je uvelo red u oblasti fiskalnih prihoda i proširenju poreske osnovice, tj. oporezivanju mnogo većeg broja poreskih obveznika bez izuzetaka, što doprinosi boljoj fiskalnoj politici. Ovo je pak pokrenulo veoma specifičnu i detaljnu raspravu o uvođenju PDV-a u 2005.g., koordinisanom indirektnom oporezivanju i vezama sa carinama, koje uživaju značajnu donatorsku tehničku pomoć i takođe će biti objedinjene.

Uvođenje transparentnosti i odgovornosti u poreske i carinske uprave, koje predstavljaju glavni izvor javnih prihoda, omogućuje postepeno širenje poreske

osnovice i linearno smanjenje stopa uvoznih carina, akciza i poreza, što će srednjoročno smanjiti opterećenje na

Podnošenjem redovnih nezavisnih izvještaja o javnoj potrošnji parlamentima na oba nivoa vlasti početkom 2001. godine sa radom su krenule i institucije glavnog revizora. Ovi su izvještaji doprinijeli uvođenju i jačanju finansijske u javnim službama, a to je zajedno sa trezorskim metodom javnih rashoda znatno smanjilo ukupne administrativne troškove.

Međutim, još mnogo toga preostaje da se uradi u sferi implementacije zakonske regulative o sukobu interesa, koja jeste usvojena, ali mehanizmi za nadgledanje su i dalje nedovoljni i nemaju odgovarajući broj osoblja. Administracija se postepeno profesionalizuje, iako je taj proces i dalje spor i politički obojen.

Ekskluzivnost vladajućih nacionalističkih stranaka u imenovanju javne administracije i afirmisanju etničke ravnoteže više radi protiv ljudskih prava u zemlji nego što im ide u prilog. Takođe, njihova ekskluzivnost da komentarišu 'nacionalnim interese' svojih etničkih izbornih jedinica, predstavlja zlonamjernu interpretaciju ustavne odluke o jednakim pravima naroda u BiH. Etničke kvote pak unazađuju zemlju, jer čine sistem neefikasnim i sve skupljim, a odredbe jedne takve strategije se čak ne mogu ni implementirati u svim oblastima.

BiH takođe mora povećati **konkurentnost javnog sektora** kroz pojednostavljivanje administrativnih procedura, demonopolizaciju i ukidanje pojedinačnih beneficija. Iako je koordinirani proces analize i uklanjanja administrativnih barijera za poslovanje i ulaganje pokrenut još 2000. godine, još uvijek se odvija isuviše sporo i rezultati su nezadovoljavajući. Preporuke Savjetodavne službe za inostrana ulaganja (FIAS) pri Svjetskoj banci su se uglavnom koristile kao polazna tačka za stvaranje stimulativnog poslovnog ambijenta. Svaki napredak u tom smislu će se mjeriti prema povećanom prilivu inostranih ulaganja u BiH. Pristup implementaciji ovog plana treba da bude sličan gore opisanim radionicama o nacionalnom integritetu i da zahtjeva precizno definisane rokove i njihovo nezavisno praćenje. Početni set preporuka treba što prije da bude temeljno analiziran i ažuriran.

Demonopolizacija je blisko, mada ne ekskluzivno povezana sa privatizacijom. Privatizacija mora pothitno biti završena, zato što trenutno najveće troškove stvara

njeno odlaganje, a ne niska prodajna cijena državnog kapitala. Istovremeno je veoma važno ukinuti privilegovanu poziciju javnih komunalnih preduzeća, koja predstavljaju veliku prepreku poslovanju, stvaranju bolje klime za ulaganje i, shodno tome, povećanju stope zaposlenosti. Stoga, dok god postoji monopol telekomunikacijskih i energetske službi, dotle njihove tarife i maksimizacija profita moraju biti regulisani i svedeni na razumni nivo, čak uz suzbijanje tržišnih uslova, gdje to bude neophodno.

Uopšteno govoreći, svaki izuzetak (npr. u oporezivanju, poljoprivrednoj ili izvoznjoj politici) je kontraproduktivan u ovom stadijumu razvoja. Zbog toga bi u svim oblastima planiranja trebalo implementirati obavezu: pravila igre moraju biti jednaka za sve igrače, bez povlaštenog tretmana za bilo koga, jer takve privilegije odmah dovode do politike pravljenja izuzetaka i njihovog netransparentnog dodjeljivanja. Na primjer, poreska osnovica mora da bude proširena i umjesto pružanja podsticaja bilo kojoj grani industrije, poreske stope bi trebalo da budu linearno snižene, a tržište bi trebalo da odluči o njihovim konkurentskim prednostima.

Moraju se povećati naponi za **uključenost građana** kroz udruženja za kontrolu i spriječavanje korupcije, partnerstvo sa vladama, organizovanje političkih stranaka, uticaj na čelne ljude. Do sad su vlasti obraćale premalo pažnje na rad nevladinog sektora, agencija za monitoring, itd., ali i na rad institucije Ombudsmena ili čak glavnog revizora u smislu razumijevanja njihovih funkcija i koristi koje donose društvu. Međusobna saradnja svih ovih stubova društva je prijeko potrebna. Postojeći mediji treba sad da budu obučeni u oblasti istraživačkog novinarstva. Sve ove institucije predstavljaju korektivne faktore i kao takve imaju veliku odgovornost u sistemu nacionalnog integriteta.

Građanski sektor može takođe nadgledati finansiranje političkih stranaka, naročito u vrijeme održavanja izbora, i spriječavati sukob interesa nadziranjem ilegalne simbioze između vlade i institucija koje imaju uske, elitističke političke interese. Kroz njihov aktivan i efikasan rad, svi ti ključni faktori će imati pozitivne efekte na rad političkih rukovodstava, koja bi trebalo da uvide da im je dugoročan interes u opasnosti. Zakon o državnoj službi treba da definiše nadležnosti javnih zvaničnika, uključujući i nadležnosti socijalnih ustanova.

Konačno, sveobuhvatna **reforma pravnog sistema** mora dovesti do racionalizacije sudova i tužilaštava i do usvajanja svih zakona koji će doprinijeti njihovoj

profesionalizaciji i efikasnosti. Rad policije takođe mora biti podvrgnut tekućim reformama, a u FBiH je potrebno poboljšati koordinaciju između različitih nivoa.

Još uvijek nedostaju moderni zakoni, koji bi bili usklađeni među entitetima. Iako su neki važniji zakoni već usvojeni ili pak nametnuti od strane OHR-a, još uvijek nedostaje čitav niz zakona i podzakonskih akata. Krivični zakon predstavlja kombinaciju anglosaksonske i kontinentalne prakse i biće potrebno možda i više od godinu dana da se pravosuđe i tužilaštva obuče za njegovu implementaciju. Krivični zakon bi trebalo da uključi i posebno krivično djelo korupcije.

Iako ne postoji nijedan antikorupcijski zakon kao takav, potrebno je na državnom nivou usvojiti jasan nacionalni program sa listom specifičnih prioriteta za državni i za entitetske nivoe vlasti. To će institucionalizovati borbu protiv korupcije koristeći, kada god je to moguće, principe Sistema nacionalnog integriteta. U tom smislu, zakoni moraju biti usklađeni vertikalno (tj. na različitim nivoima vlasti) i horizontalno (tj. među entitetima i Distrikom Brčko). Postizanjem najvećeg mogućeg stepena usklađenosti, ukazuje se na kompatibilnost sistema.

Istovremeno, potrebno je spriječiti daljnji nesklad različitih pravosudnih praksi (kontinentalna nasuprot anglosaksonske), koji često nastaje kao proizvod različitih donatorskih i konsultantskih pristupa. Sve to, u kombinaciji sa naslijeđenom legislativom i mješavinom ranijih i sadašnjih zakona, dovodi do velike zabune, povećava netransparentnost pravnog sistema i čini ga odveć regulisanim. Zbog toga je, pored revizije i modernizacije postojećih zakona, potrebno izvršiti i deregulaciju zakonskog okvira.

Očekuje se da će se rad na jačanju HJPC nastaviti kroz imenovanje profesionalaca sa većim stepenom integriteta. Još jedan veoma važan zakon je i Zakon o pravnoj pomoći i saradnji u kriminalnim pitanjima između entiteta i Distrikta Brčko. Otvaranje Centara za obuku sudija u Sarajevu i Banjaluci takođe treba da se nastavi, s ciljem pružanja permanentne obuke za sudije, što je povezano sa procesom njihovog (ponovnog) imenovanja.

Kako bi se osiguralo finansiranje institucija pravde, neophodno je usvojiti zakone o budžetu sudova i tužilaštava. Novi etički kod sudija i tužilaca bi trebalo da predstavlja još jednu garanciju funkcionalnog pravnog sistema.

Iako akcija punog obima već kasni, BiH mora implementirati nekoliko konvencija usvojenih na nivou Savjeta Evrope: a) Konvenciju o pranju novca; b) Građansko-pravnu konvenciju o korupciji; i c) Krivično-pravnu konvenciju o korupciji. Naratifikovane su i dvije bitne konvencije OECD-a: a) Konvencija protiv podmićivanja; i b) Konvencija o borbi protiv mita stranim zvaničnicima u međunarodnim poslovnim transakcijama.

## **Donošenje strategije za borbu protiv korupcije**

Kako bi se poboljšao kredibilitet države, potrebno je stvoriti efikasnu strategiju za borbu protiv korupcije, koja bi trebala da za cilj ima **podizanje javne svijesti i stvaranje ozračja u kojem korupcija neće biti tolerisana**. Prva faza u stvaranju efikasne strategije za borbu protiv korupcije je podizanje svijesti o štetnosti korupcije i upoznavanje građana sa načinima borbe protiv nje. Jedan od najzabrinjavajućih rezultata TI BiH-ovih studija jeste spremnost građana BiH da plate mito za razne usluge koje bi inače trebalo da dobiju bez 'podmazivanja' (zapošljavanje, komunalne usluge, medicinske ili pravne usluge itd.).

Ova informacija samo potvrđuje potrebu podizanja javne svijesti o tome da tolerisanje korupcije dovodi do povećanja učestalosti i količine mita (veća tražnja i viši troškovi), smanjenja životnog standarda i uopšte transformacije korupcije u stil življenja. Međutim, bitno je pri tome dokazati da zaista postoje načini borbe protiv korupcije, pošto su nedavno BiH i cijeli region bili svjedocima značajnog pada povjerenja javnosti u ove institucije, što može biti kontraproduktivno. Stoga podizanje javne svijesti mora biti povezano sa specifičnim programom za borbu protiv korupcije.

Drugo, antikorupcijska strategija treba da se zasniva na **izgradnji povjerenja građana u javne institucije, kroz participaciju**. Iduća faza predstavljaće veći pritisak na političare, uvođenjem predstavnika građanskog društva u nadziranje rada državnih agencija. Građani u politici mogu učestvovati glasanjem, učlanjivanjem u političke stranke, ili pak mogu uticati na vladu kroz inicijative građana (nevladine organizacije) koje podržavaju određene interese i vrše pritisak na vladu.

Prvi korak u tom pravcu jeste uvođenje transparentnosti u rad svih vladinih predstavnika, polazeći od nižih nivoa naviše, i povećavanje mogućnosti za građane da saznaju šta rade pojedinci za koje su glasali i koje finansiraju plaćanjem poreza. Drugi korak je osposobljavanje građana da pažljivo nadgledaju rad i odluke vlade kroz razne nevladine monitoring organizacije, da redovno informišu javnost kroz nezavisne medije i slična sredstva javnog informisanja i da na taj način spriječe aktivnosti vlade koje nisu u interesu šire javnosti.

Uspješna strategija stvara **bolju klimu za ekonomski razvoj**. Jedna od neophodnosti je olakšavanje tereta, te pojednostavljivanje procedura sa kojima se suočavaju kompanije (registracija, knjigovodstvene procedure, visoki i komplikovani porezi, stope i dažbine za spoljnu trgovinu), što bi dovelo do smanjenja obima sive ekonomije u BiH i povećanja broja kompanija koje legalno posluju i plaćaju poreze. To zauzvrat vodi nizu strukturalnih promjena kao što su povećani budžetski prihodi, veća stopa zapošljavanja, bolji životni standard, itd.

Reforme takođe uključuju izgradnju sistema adekvatnih mjera za zaštitu ključnih ekonomskih sloboda i prava pojedinaca i poslovnih ljudi. Sistem vrijednosti bi takođe trebalo da obuhvati i efikasnost, ekonomsku disciplinu, zaštitu imovine, obavezu pridržavanja sporazumnih uslova te sankcije u slučaju nepridržavanja istih, pri čemu je poželjna uloga vlade u regulisanju i sprovođenju pomenutog sistema vrijednosti. Sa druge strane, stvaranje stabilne i predvidive zakonske regulative, efikasne i djelotvorne administrativne službe i profesionalnog pravosuđa te smanjenje korupcije su neophodni preduslovi za početak normalnog funkcionisanja domaćeg tržišta, kao i za privlačenje stranih ulagača.

Antikorupcijska strategija BiH uključuje još i **borbu protiv organizovanog kriminala**. Jedini metodičan pristup leži u razvijanju saradnje sa regionalnim i međunarodnim institucijama u susjednim zemljama, prvenstveno sa Hrvatskom i Srbijom i Crnom Gorom. BiH takođe mora usvojiti univerzalne standarde u spriječavanju trgovine drogama, krijumčarenju oružja, pranju novca i organizovanju mreže za trgovinu ukradenom robom, koji će biti u skladu sa praksama u razvijenim zemljama.

Antikorupcijska strategija mora se baviti **izgradnom institucija**. U zemljama u kojima vertikalni sistem odgovornosti ne funkcioniše, kao što je to slučaj sa BiH, od

naročite je važnosti da se uspostavi horizontalni sistem, tj. da se institucije ojačaju i opreme za nepristrasan i transparentan rad. Iako se oko riječi 'transparentnost' izgradio čitav mit, ona ne znači ništa drugo doli objelodanjivanje, iznošenje na svjetlost dana – drugim riječima, rad koji je otvoren i izložen pogledu javnosti. U svim sektorima koji se finansiraju od javnih prihoda, tj. od poreza koje plaćaju građani, manevarski prostor za tajne aktivnosti je veoma sužen, gotovo nepostojeći. Jedino privatni segmenti – pojedinci i kompanije – imaju pravo na tajni život skriven od pogleda javnosti u mjeri u kojoj im to najviše odgovara. Svi drugi slojevi društva koji žive od tuđeg rada, moraju se ponašati veoma odgovorno prema toj činjenici, moraju da odgovaraju za sva potrošena sredstva, bez izuzetka, i moraju da budu spremni da snose sve zakonske posljedice za zloupotrebu tih sredstava.

Kao što se TI BiH zalaže, prva mjera koja treba da bude preduzeta u cilju donošenja realističnog akcionog plana jeste organizacija **radionica nacionalnog integriteta** na svim vertikalnim nivoima vlasti. To znači da bi vlasti na državnom nivou (uključujući i pogrešno zanemareni Distrikt Brčko, naročito u oblasti borbe protiv korupcije) najprije trebalo da organizuju okupljanje svih relevantnih institucija tog nivoa vlasti i da pozovu druge, niže razine vlasti da se takođe uključe. Identičan scenario bi trebalo da se odigra i na nivou dvaju entiteta. Nakon toga očekuje se organizacija sličnih radionica u FBiH, a svakako bi ih trebalo organizovati i u RS i u kantonima, pri čemu bi svaki kanton trebalo da pozove sve opštine da se aktivno uključe. Samo mobilizacijom svih nivoa vlasti koji su neophodni za sprovođenje reformi, omogućiće se koncept 'vlasništva', tj. vlasti BiH će se same početi boriti protiv korupcijske kuge.

**Dodatak**  
**Upitnik Sistema Nacionalnog Integriteta**

## Izvršna vlast

- **Mogu li građani tužiti vladu za povredu građanskih prava?**

DA – Zakon o parničnom postupku (koji je u nadležnosti entiteta) određuje pravila postupka na osnovu kojih sudovi raspravljaju i odlučuju u građanskopravnim sporovima. Zakon definiše da “svaka fizička i pravna osoba može biti stranka u postupku”. Pojam stranke u parničnom postupku definiše se različito polazeći od različitih kriterijuma. Uzimajući u obzir materijalno–pravni odnos s obzirom na koji se zaštita traži, pojam stranke u postupku se definiše trima definicijama:

- materijalno-pravnom
- čistom procesnom
- legitimacijskom definicijom

Prema materijalno-pravnom određenju pojma, stranke su u parnici aktivni i pasivni subjekti materijalno-pravnog odnosa. Drugim riječima to su: lice koje traži zaštitu svog građanskog prava (tužilac) i lice koje je to pravo povrijedila ili ugrozila (tuženi). Strankom u parničnom postupku mogu biti pravni subjekti, određena državna tijela i različiti oblici udruženja građana. Kada u svojstvu stranke u parničnom postupku nastupaju državna tijela, ona nastupaju, po jednom shvatanju, kao stranke po službenoj dužnosti, a po drugom – kao organi države koje su stranke.

Na osnovu ovih odredbi Zakona i tumačenja, građani mogu tužiti vladu za povredu njihovih građanskih prava. U nekoliko slučajeva građani su zaista i podnijeli tužbu protiv vlade.

Tužbe protiv vlade se najčešće tiču radnih odnosa i socijalnih doprinosa za državne službenike. Druge se pak tiču konfiskacije imovine za vrijeme rata i najčešće su usmjerene protiv Ministarstva unutrašnjih poslova ili Ministarstva odbrane.<sup>75</sup>

- **Da li postoje procedure za nadgledanje i odredbe za objavljivanje imovine članova vlade i vladinih ministara?**

NE – Izabrani predstavnici moraju dostaviti popunjene obrasce Izornoj komisiji (IK) BiH i oni su dostupni javnosti. Prema Zakonu o sukobu interesa imenovani zvaničnici (članovi vlade, tj. vladini ministri) su takođe u obavezi da Izornoj komisiji dostave te podatke. Procedure za nadgledanje imovine članova vlade i procedure za objavljivanje njihove imovine ne postoje. Predočavanje javnosti informacija i podataka koji se odnose na imovinu članova vlade i vladinih ministara može biti inicirano od strane pojedinaca ili medija, ali procedure koje to regulišu ne postoje.

Napomena: Izabrani zvaničnici ne mogu biti u isto vrijeme i imenovani članovi vlade (nespojivost funkcija). Ove odredbe i pravila se odnose na sve izabrane i imenovane zvaničnike na svim nivoima vlasti u BiH.

- **Da li postoje procedure za nadgledanje imovine i odredbe o objavljivanju imovinskog stanja visokih zvaničnika?**

NE – Iako postoje propisane procedure, ne postoje institucionalni kapaciteti za konstantno nadgledanje imovine visokih zvaničnika. U dijelu koji se odnosi na implementaciju Zakon o sukobu interesa precizira da IK djeluje tako da osigura princip odgovornosti i vjerodostojnosti visokih zvaničnika.

Zakon takođe precizira ko je podložan odredbama o obznanjivanju imovinskog stanja na nivou BiH:

a) izabrani zvaničnici:

- članovi Predsjedništva BiH;
- poslanici i članovi Parlamentarne skupštine BiH;
- generalni sekretari oba doma i generalni sekretar zajedničkih službi Parlamentarne skupštine BiH;
- direktori, zamjenici i pomoćnici direktora svih organa državne službe, agencija i direktorata kao i institucija koji su imenovani od strane Savjeta ministara BiH, Parlamentarne skupštine BiH ili Predsjedništva BiH.

b) imenovani zvaničnici: ministri i zamjenici ministara u Savjetu ministara BiH

c) savjetnici izabranih ili imenovanih zvaničnika predviđeni Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH.

U nedostatku usvojenih zakona na entitetskom nivou, odredbe ovog Zakona primjenjuju se i na iste zvaničnike u FBiH i RS.

- **Postoje li razlike u procedurama i odredbama o objavljivanju imovinskog stanja između izabranih ministara, imenovanih ministara i visokih zvaničnika?**

Propisane procedure za nadgledanje imovine ne postoje ni za izabrane niti za imenovane ministre i visoke zvaničnike. Postoji obaveza izabranih zvaničnika (zakonodavna vlast) da popune obrazac kojime se predočavaju osnovni podaci o imovinskom stanju i koji su dostupni javnosti. Imenovani zvaničnici (ministri) takođe podliježu ovoj obavezi, kao što je predviđeno propisima i sličnim pravilima IK BiH.

- **Da li postoje pravila koja se tiču konflikta interesa u radu:**
  - **ministara**
  - **visokih zvaničnika**

DA – Zakonski je uređena oblast za izabrane i imenovane zvaničnike kojom se obavezuju na poštivanje zakonskih i drugih propisa kojima se određuju prava, obaveze i odgovornosti, pridržavanje etike poziva i dužnosti koje obavljaju.

Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH se precizira da izabrani i imenovani zvaničnici ne smiju svoj privatni interes staviti ispred javnog interesa, pri čemu sukob interesa postoji u situacijama u kojima visoki zvaničnici imaju privatni interes, koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija. U tom smislu zakon upućuje na čast i načela odgovornosti, poštenja, savjesnosti, otvorenosti i vjerodostojnosti.

Izabrani zvaničnici ne mogu glasati u slučaju da prijedlozi direktno utiču na rad privatnog preduzeće u kojem taj zvaničnik ili njegovi rođaci imaju znatan finansijski interes. Zvaničnici koji se nađu u toj situaciji moraju se uzdržati od glasanja i na otvorenoj sjednici objasniti razloge za uzdržavanje.

Imenovani zvaničnici i savjetnici se ne mogu angažirati oko zvaničnih akata koji mogu imati posredan ili neposredan uticaj na privatno preduzeće u kojem taj

zvaničnik/savjetnik ili njegovi rođaci mogu imati finansijski interes. Zvaničnici i savjetnici u tom slučaju moraju povjeriti proces odlučivanja drugom tijelu i državi, i u pismenoj formi objasniti razloge za uzdržavanje od odlučivanja u toj stvari.

Zakon definiše finansijski interes dvostruko:

- interes koji omogućuje zvaničniku da zaradi preko 1.000 KM godišnje; ili
  - svaki finansijski interes preko 10.000 KM u preduzeću bilo kog oblika vlasništva.
- **Da li postoje pravila i registri za poklone i gostoprimstvo za:**
- **ministre**
  - **visoke zvaničnike**

DA – Zakon definiše jasna pravila, ali implementacione procedure nisu dobro organizovane. Ne postoji kontrola implementacije zakonskih odredbi. U praksi nema mogućnosti za kontrolu privatnog interesa. Zakon definiše da poklon znači svaka isplata, radnja, usluga ili predmet od vrijednosti učinjeni ili dati neposredno primaocu, bez naknade ili očekivanja naknade. Pokloni primljeni od članova porodice, kao i pokloni čija vrijednost ne prelazi 100 KM (50 €) nisu obuhvaćeni ovim zakonom.

Zakon propisuje da se poklonom smatra “poklon u vezi sa obavljanjem funkcije, a podrazumijeva: novac, stvari, prava, usluge bez naknade, te neku drugu korist datu ili obećanu zvaničniku, na primjer ugostiteljsku uslugu, uslugu noćenja, oprost dugova ili obaveza, putni trošak ili sličnu uslugu, ulaznicu, umjetnički predmet, suvenir, osiguranje ili sličnu uslugu, te liječničku ili sličnu uslugu koju zvaničnik nije lično platio prema tržišnoj cijeni.”

Amandmani na Zakon propisuju da se pokloni do vrijednosti do 100 KM (prvobitna vrijednost je bila 50 KM) mogu zadržati i bez obaveze njihovog prijavljivanja. Takav tretman imaju i pokloni istog darodavca poklonjeni kroz period od jedne godine. Pokloni iznad te vrijednosti se ne smiju zadržati.

Izabrani i imenovani zvaničnici su obavezni prijaviti IK poklone iznad 100 KM i oni postaju vlasništvo države BiH. U slučaju sumnje o vrijednosti poklona, izabrani ili imenovani zvaničnik je dužan zatražiti račun od darovaoca. Pod pojmom vrijednosti poklona smatra se njegova tržišna vrijednost.

Zakon zabranjuje visokim zvaničnicima primanje novca, čeka ili drugog vrijednosnog papira bez obzira na iznos. Ukoliko dobije navedeno, zvaničnik je obavezan prijaviti to IK i oni postaju vlasništvo BiH. Primanje svih poklona u smislu ovog zakona odnosi se i na osobe koje bi primile poklon u korist visokih zvaničnika, s tim da zvaničnik zna za primanje poklona.

Posebne pogodnosti za visoke zvaničnike ovaj zakon reguliše na način da visoki zvaničnici u vrijeme obavljanja javne funkcije primaju platu i naknade za dužnosti koje obavljaju. Visoki zvaničnici ne smiju primati nikakvu drugu naknadu. Izuzetak predstavljaju mogućnosti obavljanja poslova u nastavnim ili naučnim, te kulturnim i sportskim ustanovama, stručnim udruženjima i slično, pod uslovom da naknada za obavljanje tih funkcija ne prelazi jednu trećinu iznosa redovne plate u ovim ustanovama ili udruženjima.

- **Ako postoje, da li se ovi registri ažuriraju? Od strane koga?**
  - a) **Imaju li zakonsku snagu da nametnu objavljivanje?**
  - b) **Imaju li osoblje da istraže ove tvrdnje?**
  - c) **Koje sankcije su na snazi prema parlamentarcima?**
  - d) **Jesu li ove sankcije ikada bile upotrijebljene?**

IK je zadužena za implementaciju Zakona o sukobu interesa.

- a) DA – U tom smislu, IK sve informacije čini dostupnima javnosti, nadležnim organima, medijima.
- b) DJELIMIČNO – Svi organi vlasti (imenovani i izabrani zvaničnici) obavezni su da sarađuju sa Izbornom komisijom. Postoje otpori, problemi i urgencije, ali nema značajnih opstrukcija. Istražno osoblje IK je nedovoljno.
- c) Ukoliko se ustanovi da neki izabrani zvaničnik (parlamentarac) krši odredbe Zakona o sukobu interesa koji se odnosi na
  - javna preduzeća i agencije za privatizaciju

- vladina ulaganja u privatna preduzeća
- ugovore o ličnim uslugama

može se smatrati nepodobnim za radno mjesto u državnoj upravi ili za mjesto savjetnika u periodu od najviše godine dana nakon počinjenog prekršaja. Ovaj postupak za primjenu sankcija u vezi sa kršenjem ovog zakona mora se pokrenuti u roku od četiri godine navodnog kršenja zakona.

d) DA – Sankcije su upotrijebljene jednom protiv poslanice u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH. Trenutno je u toku više postupaka i predmeta koji mogu rezultirati sankcijama. Poslanica protiv koje su pokrenute sankcije je Amira Džajić, bivša šefica kantonalne Agencije za privatizaciju. Protiv nje je Izborna komisija pokrenula istragu na osnovu sumnji da je sticala korist sukobom interesa i na svojoj sjednici od 19. 06. 2003.g. IK je donijela slijedeću odluku:

- Amiri Džajić je zabranjeno da se kandiduje za bilo koju izabranu ili imenovanu javnu funkciju u periodu od četiri godine od momenta kada je uočeno da je kršila zakon;
- Amiri Džajić je zabranjeno članstvo u bilo kom upravnom, izvršnom odboru ili nadzornom odboru bilo koje Agencije za privatizaciju, kao i da obavlja bilo kakvu izvršnu funkciju u Agencijama za privatizaciju. Ova odredba se primjenjuje godinu dana nakon što zvaničnik prestane da obavlja svoju dužnost;
- Parlamentu Federacije BiH je naloženo da primijeni Član 1. (10) Izbornog zakona BiH i da smijeni Amiru Džajić sa mjesta poslanika u Parlamentu;
- Amira Džajić mora da plati novčanu kaznu u iznosu od 10.000 KM.

IK procjenjuje da je do kraja 2003.g. još 179 zvaničnika direktno kršilo Zakon.

- **Koje sankcije postoje protiv ministara koji su takođe i članovi parlamenta?**

Zakonodavstvo u BiH na svim nivoima vlasti zabranjuje istovremeno obavljanje funkcije ministra i poslanika u parlamentu.

- **Jesu li ove sankcije ikada bile pokrenute?**

NE.

- **Koje sankcije postoje protiv ministara koji nisu poslanici u parlamentu?**

Iste odredbe Zakona o sukobu interesa koje se odnose na sankcije važe i za imenovane zvaničnike (ministre).

- **Jesu li ove sankcije ikada bile primijenjene?**

NE – Do sada nijedan ministar nije kažnjen prema odredbama Zakona o sukobu interesa.

- **Da li postoje restrikcije za zapošljavanje bivših ministara?**

DA – Bivši ministri ne mogu biti članovi poslovnog odbora, upravnog odbora, nadzornog odbora, izvršnog odbora, niti biti u svojstvu ovlaštene osobe u javnom preduzeću. Bivši ministri ne mogu biti ni članovi direkcije, ni upravnog odbora, niti direktori agencija za privatizaciju. Ove odredbe Zakona o sukobu interesa primjenjuju se godinu dana nakon što ministri prestanu obavljati dužnost.

- **Da li Zakon obavezuje članove izvršne vlasti da objasne razloge svojih odluka?**

DA – Pojedinačne odluke članova izvršne vlasti (ministara, zamjenika ministara, savjetnika) moraju biti u skladu sa zakonima. Odluke izvršnih organa vlasti (vlada) moraju sadržavati obrazloženje razloga za donošenje odluke. Vlade u BiH su direktno odgovorne svojim parlamentima. U skladu sa tom odgovornošću, izvršna vlast (tj. vlade) i članovi izvršne vlasti dužni su, na zahtjev parlamenta, pružiti obrazloženje za donošenje odluka.

- **Da li ministri ili zvaničnici na sličnom nivou vlasti imaju ovlaštenja da donose konačne odluke u uobičajenim slučajevima dodjeljivanja ugovora i davanja licenci? Jesu li njihova ovlaštenja ograničena na neke posebne okolnosti?**

DA – Ministri imaju ovlaštenja da donose konačne odluke u uobičajenim slučajevima dodjeljivanja ugovora i davanja licenci. Jedino ograničenje ministrima jesu raspoložive zakonske mogućnosti.

- **Da li postoje administrativne provjere i usklađivanje odluka pojedinačnih članova izvršne vlasti?**

DA – Postoje administrativne provjere – revizorski nalazi i pravila kojima se reguliše raspolaganje javnim sredstvima. Postoji i sistem usklađivanja odluka pojedinaca iz izvršne vlasti koje se odnose na uobičajeno dodjeljivanje ugovora, a to je regulisano Pravilnikom o platama i drugim primanjima zaposlenih u državnim institucijama.

## Zakonodavna vlast

- **Da li je parlament potreban za odobrenje budžeta?**

DA – Poslovníkom Parlamentarne skupštine BiH, kao i poslovnicima entitetskih parlamenata, je određena kontrola parlamenta nad radom vlade, kao i postupak donošenja budžeta i završnog računa budžeta.

Parlamentarna skupština BiH ima parlamentarnu kontrolu nad Savjetom ministara BiH, a Poslovník Parlamentarne skupštine tačno određuje postupak donošenja budžeta.

Članom 206. Poslovnika Narodne skupštine RS, određeno je da se budžet i završni račun budžeta donose podnošenjem nacрта ovih akata. Rokovi za utvrđivanje nacрта se uređuju posebnom odlukom koju donosi Narodna skupština na prijedlog Vlade. Nacrti se, zajedno sa obrazloženjem i potrebnom dokumentacijom podnose predsjedniku Narodne skupštine, a on ih upućuje na raspravu u parlamentu.

Postupak jednako važi i za Parlament FBiH.

- **Postoje li značajne kategorije javnih troškova/rashoda koji ne zahtjevaju odobrenje parlamenta? (Koja odjeljenja to uključuje, koji su njihovi rashodi, u kom procentu od ukupnih godišnjih rashoda vlade?)**

DA – To su Fond penzionog i invalidskog osiguranja i Fond zdravstvenog osiguranja, koji su pod direktnom kontrolom vlade. To su dva najveća vanbudžetska iznosa ili stavke. Sa raspadom SFRJ, stvorene su zakonske praznine, kao i nesigurnost u vezi sa ostvarivanjem stečenih prava. Pukotine u postojećim zakonskim regulativama i nedostatak saradnje među državama nastalim nakon raspada bivše SFRJ su uglavnom pogodile izbjeglice i raseljena lica u mjestima raseljenja, ali su tađe izravno uticale i na održivost povratka u njihove predratne domove. Penzioneri, raseljene osobe i povratnici u BiH imali su problema sa dijeljenjem Fonda bivše Socijalističke Republike BiH na tri, a početkom 2002. godine (ujedinjenjem federalnih Fondova) na dva odvojena fonda: Fond penzionog i

invalidskog osiguranja RS i Fond penzionog i invalidskog osiguranja FBiH. Sva zakonska regulativa koja reguliše ovo pitanje se usvaja na entitetskom nivou. U cilju ostvarivanja međuentitetske saradnje i saradnje sa Distriktom Brčko, predstavnici penzionih fondova su potpisali Sporazum o zajedničkim pravima i obavezama u implementaciji penzionog invalidskog osiguranja. Vlada RS je, međutim, ubrzo odobrila jednostrano poništenje sporazuma i garantuje da će svih 184.124 penzionera nastaviti primati svoje penzije bez obzira na to gdje se nalaze. Problemi o kojima je riječ, fiktivne uplate, isplate i transferi novca podjednako pogađaju i RS i FBiH. Prema sadašnjem nivou penzija, samo je u FBiH svaki mjesec potrebno oko 40 miliona KM da bi se isplatile sve penzije, dok je u RS taj iznos nešto manji.

Ustav BiH je bliže odredio entitetsku nadležnost u oblasti zdravstvene zaštite. U FBiH to pitanje je podijeljeno između federalnih i kantonalnih institucija. Zdravstvena zaštita je regulisana Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o zdravstvenom osiguranju. Institucije koje ih provode su federalni Zavod za osiguranje i reosiguranje, te zavodi zdravstvenog osiguranja. U praksi se pravo na zdravstvenu zaštitu ostvaruje po različitim osnovama osiguranja (zaposleni, penzioneri, studenti) dok su prava izbjeglica i raseljenih osoba na zdravstvenu zaštitu ostala neregulirana.

U RS se zdravstvena zaštita ostvaruje u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, a institucija koja provodi ovaj Zakon je Fond zdravstvenog osiguranja RS. Zakonom je predviđeno da troškove zdravstvene zaštite izbjeglica i raseljenih lica, koja nisu osigurana po drugom osnovu, snosi Ministarstvo za izbjegla i raseljena lica po osnovu priznanja statusa. Međutim, uslijed nedostatka budžetskih sredstava za ove namjene, izbjeglice i raseljene osobe koje nisu osigurane po drugom osnovu nisu mogle ostvariti pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa odredbama zakona. Projekcija kaže da su potrebe za zdravstvenim osiguranjem oko 140 miliona KM.

- **Postoji li Zakon o sukobu interesa za poslanike u parlamentu?**

DA – To je Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. O tom Zakonu i njegovim odredbama više je riječi bilo u glavnom dijelu izvještaja. Trebalo bi, međutim, napomenuti da je Zakon na nivou BiH stupio na snagu na dan objavljivanja izbornih rezultata iz oktobra 2002. i da je do danas jedini takav zakon u

zemlji. Na nivou entiteta ovakvi zakoni još uvijek nisu doneseni, tako da će se do donošenja zakona u oblasti sukoba interesa primjenjivati odredbe utvrđene Zakonom o sukobu interesa u vladinim institucijama BiH. Distrikt Brčko je na vrijeme donio svoj zakon o sukobu interesa.

- **Da li postoje pravila i registri za poklone i gostoprimstvo?**

DA – To je regulisano Članom 10. Zakona o sukobu interesa, gdje se u stavu 1 objašnjava šta je definisano kao poklon. Pod poklonom se podrazumijevaju novac, stvari, prava, usluge bez naknade, te neka druga korist data ili obećana zvaničniku, npr. ugostiteljska usluga, usluga noćenja, oprost duga ili obaveze, putni trošak ili slična usluga, ulaznica, umjetnički predmet, suvenir, osiguranje ili slična usluga te medicinska ili slična usluga koju zvaničnik nije lično platio prema tržišnoj cijeni. Poklone u vrijednosti do 100 KM izabrani zvaničnici, nosioci izvršne funkcije, savjetnici mogu zadržati i ne trebaju ga prijaviti. Pokloni iznad vrijednosti od 100 KM izabrani zvaničnici, nosioci izvršne funkcije i savjetnici ne smiju da zadrže, već su ih dužni prijaviti<sup>76</sup> IK i oni postaju vlasništvo BiH. Takođe izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije i savjetnik ne smiju da prime novac, ček ili drugi vrijednosni papir bez obzira na iznos, a ako dobiju navedeno, dužni su to prijaviti, i to postaje vlasništvo BiH. U slučaju sumnje o vrijednosti poklona, izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije i savjetnik dužni su zatražiti račun od darodavca. Vrijednost poklona je njegova tržišna vrijednost.

Ova odredba je takođe teško primjenjiva u praksi. Naime, mehanizmi kontrole su nedovoljno jaki, tako da se pokloni rijetko prijavljuju.

- **Ako je tako, da li se darovi i pokloni čuvaju? Od strane koga?**

NE - Prema Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH sve poklone iznad 100 KM izabrani zvaničnici, nosioci izvršne funkcije i savjetnici ne smiju da zadrže, već su ih dužni prijaviti Izornoj komisiji i oni postaju vlasništvo BiH. Međutim, u praksi ovo nije moguće implementirati zbog nepostojanja mehanizama kontrole koji bi utvrdili da li je neko od izabranih zvaničnika primio poklon i koja je njegova vrijednost. Takođe ne postoji za sada nikakva specijalizovana institucija gde bi se oni mogli čuvati.

- **Ima li Izborna komisija ovlaštenje da prisili objelodanjivanje poklona, darova i sl?**

DA - Postupak pred IK se pokreće na zahtjev Izborne komisije ili na zahtjev lica o kom se radi. Takođe, IK može da pokrene postupak i na osnovu prijave nekog drugog lica. IK ima pravo da utvrdi činjenice vlastitom istragom ili pribavljanjem činjenica i dokaza djelovanjem drugih organa izvršne vlasti. Svi organi vlasti, institucije i sudovi na svim nivoima BiH su dužni da IK pruže zatraženu pravnu pomoć i sve druge vidove pomoći.

U slučaju osnovane sumnje da je neko lice prekršilo ovaj Zakon, IK će obavijestiti dato lice o navodima sadržanim u prijavi. Ako postoji sumnja u vezi s mogućim postojanjem kršenja ovog Zakona, IK će dati svoje mišljenje na zahtjev svake osobe koja to od nje zatraži.

Ova odredba je takođe teško primjenjljiva u praksi. Naime, ne postoje adekvatni mehanizmi kontrole koji bi do kraja istražili sumnjive slučajeve primanja poklona i darova. Takođe ne postoje ni stručne službe na nivou državnog parlamenta ili entitetskih parlamenata koje bi implementirale navedene odredbe i osigurale primjenu Zakona.

- **Koja je vrsta sankcije usmjerena protiv parlamentaraca?**

DA – Član 19. Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH propisuje takve sankcije. Član 5. ovog Zakona precizira da izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu da budu članovi poslovnog odbora, upravnog odbora, nadzornog odbora, izvršnog odbora, niti mogu biti u svojstvu ovlaštenog lica u javnom preduzeću. Ova odredba se primjenjuje godinu dana nakon što zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici prestanu da vrše funkciju. Izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici takođe ne mogu da budu članovi direkcije, ni upravnog odbora, niti direktori u agencijama za privatizaciju. I ova odredba jednako važi i primjenjuje se godinu dana po prestanku mandata. Izabrani zvaničnik mora da podnese ostavku na svaku od tih nespojivih službi prije preuzimanja dužnosti. Prema Članu 6.<sup>77</sup> i Članu 8.<sup>78</sup>, ukoliko se ustanovi da je izabrani zvaničnik, nosilac izvršne

funkcije ili savjetnik prekršio ovu odredbu, on se smatra nepodobnim da se kandiduje za bilo koju neposredno ili posredno izbornu funkciju u periodu od četiri godine nakon što je prekršaj ustanovljen. Pored toga, zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik može da bude kažnjen novčanom kaznom u iznosu između 1.000 i 10.000 KM. Zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik takođe ima obavezu da vrati poklon ili novčani iznos ekvivalentan vrijednosti poklona. Zatim, ako se utvrdi da izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik krši odredbe Članova 1, 5, 6, 7, 8, 9 i 10. ovog Zakona, on može biti proglašen nepodobnim za radno mjesto u državnoj upravi ili za mjesto savjetnika u periodu od najviše četiri godine nakon počinjenog prekršaja. Ova odredba se takođe primjenjuje na izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika na dopustu sa radnog mjesta u državnoj upravi. U tom slučaju, on je dužan da prođe postupak javnog konkursa da bi ponovo stupio u državnu upravu po isteku roka nepodobnosti. Takođe, ako se ustanovi da bliži srodnik<sup>79</sup> izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika krši odredbu Člana 10., taj član porodice se kažnjava novčano u iznosu između 1.000 i 10.000 KM. Zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik takođe može da bude novčano kažnjen u jednakom iznosu, ako se utvrdi da mu je ranije bilo poznato postojanje sukoba interesa ili poklona. U stvarnosti i dalje ostaje problem nepostojanja kontrolnih mehanizama koji bi nadzirali parlamentarce i pozivali na blagovremene sankcije protiv njih kada je to potrebno.

- **Da li postoje slučajevi kažnjavanja parlamentaraca?**

DA – Jednom, iako postoje i neriješeni slučajevi. Međutim, glavni problem je što se Zakon primjenjuje proizvoljno i nije prilagođen situaciji u BiH. Naime, sankcije su upotrijebljene samo jednom prilikom i to protiv gospođe Džajić, ali drugi zastupnici koji takođe krše odredbe Zakona ostaju nekažnjeni. Zakon takođe dopušta poslanicima u parlamentu da budu članovi opštinskih skupština i to se ne smatra sukobom interesa. S druge strane, poslanici koji rade u javnim preduzećima moraju dati ostavku na te dužnosti, a radni odnos u parlamentu im nije regulisan. Problem sa Narodnom skupštinom RS, na primjer, je da ona može zaposliti samo četvrtinu svojih poslanika, dok ostalima radni odnos ostaje neriješen.

- **Postoji li javni registar poklona?**

DJELIMIČNO – Svi pokloni koji se prijave IK postaju vlasništvo BiH i prosljeđuju se u Arhiv BiH. Međutim, ne postoji registar koji bi se koristio isključivo u te svrhe. U svakom slučaju, ova praksa nije zaživjela pošto još uvijek nisu doneseni entitetski zakoni koji bi regulisali ovu oblast.

- **Postoje li ograničenja prilikom zapošljavanja bivših parlamentaraca?**

NE – Ne postoji zakon koji bi to regulisao. Postoje odredbe za to dok su oni još uvijek poslanici u parlamentu, ali ne i nakon isteka njihovog mandata.

## Izbori i finansiranje političkih stranaka

- **Postoji li nezavisna izborna komisija (ako ne postoji, da li su pripreme za izbore u rukama agencija koje su široko poznate kao nestranačke)?**

DA – Na osnovu Izbornog zakona koji je donesen 23. avgusta 2001. g. ustanovljena je obaveza osnivanja Izborne komisije u BiH, što je dato u nadležnost Parlamentarne skupštine BiH. Međutim, zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa o tom pitanju i velike političke suprotstavljenosti, IK je osnovana Odlukom Visokog predstavnika o imenovanju IK BiH (od 16. novembra 2001.), kojom je imenovao četiri člana IK koji su državljani BiH.

Međunarodni članovi IK BiH imenovani su Odlukom Visokog predstavnika od 27. 09. 2001.g.<sup>80</sup> Na osnovu te Odluke, za međunarodne članove IK BiH Visoki predstavnik je imenovao šefa Misije i zamjenika šefa Misije OEBS-a u BiH, ili lica koja oni odrede, i Višeg zamjenika Visokog predstavnika, ili lice koje on odredi.

Na osnovu Člana 2 (5) Izbornog zakona BiH, IK BiH se sastoji od sedam članova: dva Hrvata, dva Bošnjaka, dva Srbina i jedan predstavnik ostalih.

U stvarnosti, ona je sastavljena od tri međunarodna člana i četiri člana koji su državljani BiH.

- **Ko imenuje predsjedavajućeg izborne komisije?**

Prema Članu 2 (6) Izbornog zakona BiH, Predsjednik IK bira se iz reda članova IK BiH. Po jedan član IK iz reda Hrvata, Bošnjaka, Srba i ostalih obavljaće funkciju predsjednika IK BiH po principu rotacije, i to jedanput u pet godina u trajanju od petnaest mjeseci. Po sadašnjoj praksi se predsjednik IK imenuje odlukom Visokog predstavnika.<sup>81</sup>

- **Postoje li pravila o finansiranju političkih partija?**

DA – Na osnovu Člana 4 Ustava BiH, na sjednici Predstavničkog doma koja je održana 27. 07. 2000.g. i na sjednici Doma naroda koja je održana 31. 07. 2000. g., Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zakon o finansiranju političkih partija. Ovim Zakonom se uređuju način i uslovi pod kojima političke stranke i članovi političkih stranaka koji djeluju u njihovo ime obezbjeđuju sredstva za rad. U skladu sa Članom 3 ovog Zakona politička stranka može da obezbijedi sredstva putem:

- članarina;
- priloga pravnih i fizičkih lica;
- prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke;
- budžeta BiH za finansiranje parlamentarnih grupa u skladu sa Članom 10, kojim se određuje finansiranje parlamentarnih grupa zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini BiH. (Raspoređivanje se vrši tako da se 30% sredstava raspoređuje jednako svim parlamentarnim grupama, dok se 70% od ukupnog iznosa raspoređuje srazmjerno broju poslaničkih mjesta koje svaka parlamentarna grupa ima u trenutku raspodjele.)<sup>82</sup>
- dobit od vlastitih preduzetničkih aktivnosti.

• **Da li su velći prilozi i njihovi izvori javni?**

DJELIMIČNO – Prema Zakonu o finansiranju političkih stranaka svi izvori finansiranja političkih stranaka moraju biti javni. Članarina je redovan iznos koji plaća član političke stranke prema odredbama statuta političke stranke. Za priloge pravnih i fizičkih lica se moraju ispostavljati računi, bez obzira na to ko snosi plaćanje usluge ili proizvoda, odnosno bez obzira na to da li je usluga pružena ili proizvod dat bez naplate. Ako ukupan iznos priloga jednog lica, bilo pravnog ili fizičkog premašuje 100 KM, ta uplata mora da se unese u finansijski izvještaj, u skladu sa Članom 11., koji reguliše obavezu podnošenja finansijskog izvještaja. Član 11. (4) takođe precizira da su sva lica koja su dužna da podnesu izvještaj, takođe dužna da podnesu i dodatne izvještaje koje IK BiH zatraži. Međutim, u praksi izvori finansiranja političkih stranaka nisu transparentni. Postojeći Zakon ostavlja veliki prostor za zloupotrebe i mahinacije, čime se političke stranke obilato koriste. Nedovoljni mehanizmi finansijske kontrole stranaka, kao i sprega organizovanog kriminala, policije i sudstva omogućavaju političkim strankama da u izbornim kampanjama raspoložu ogromnim količinama novca, koji im pak omogućava da utiču

na glasove, daju mito i vrše pritisak na ljude koji bi im mogli pomoći u borbi za osvajanje vlasti.

Neophodno je izgraditi mehanizme finansijske kontrole političkih stranaka. Izborna komisija sa svojim osobljem i dosadašnjim radom to nije u mogućnosti da ostvari. I njen sadašnji angažman je diskutabilan. Njen rad je imao rezultata dok je bila finansirana od strane međunarodne zajednice, ali su nedavno neki članovi komisije podnijeli ostavke upravo zbog nedostatka materijalnih sredstava i nepostojanja tehničkih uslova za njen daljnji rad.

• **Postoje li pravila o troškovima političkih stranaka?**

DA – Takva pravila postoje na nivou operativnih troškova i troškova kampanje:

- Operativni troškovi: prema Članu 11 Zakona o finansiranju političkih stranaka, političke stranke su dužne da vode evidenciju o svojim prihodima i rashodima. Političke stranke su takođe dužne da IK BiH podnesu finansijski izvještaj za svaku kalendarsku (knjigovodstvenu) godinu. Pravila koja bi regulisala troškove političkih stranaka u pravom smislu te riječi, nema. Ne postoji transparentnost stranačkih budžeta po tom pitanju, niti javnost rada unutar stranaka.
- Troškovi kampanja: Prema Članu 15. (10) Izbornog zakona BiH, nijedna politička stranka, koalicija, lista nezavisnih kandidata ili nezavisni kandidat, ne smiju za potrebe izborne kampanje potrošiti više od jedne (1) konvertibilne marke po biraču u svakom izbornom krugu. IK BiH objavljuje broj birača unesenih u Centralni birački spisak 90 dana prije izbora.

Poslije završene kampanje u septembru 2002. g., mnogi mediji su objavili koliko je koja stranka potrošila za svoju kampanju. Međutim, većini građana BiH pala je u oči velika disproporcija između objavljenih cifara i onoga što su vidjeli u stvarnosti. Izuzetno skup izborni reklamni materijal, organizovanje koncerata i slične aktivnosti, samo su potvrdile neefikasnost mehanizama finansijske kontrole i nesrazmjer između količine novca koja je potrošena u političkim kampanjama i cifara koje su prikazane kao zvanične. U principu, što je veća stranka, to je veći i uticaj 'crnih fondova' kroz koje se finansiraju političke kampanje.

- **Da li se računi političkih stranaka objavljuju?**

DA – Na osnovu Člana 12. (4) Zakona o finansiranju političkih stranaka, Izborna komisija BiH sve izvještaje stavlja na raspolaganje javnosti i preduzima odgovarajuće mjere kako bi se obezbjedilo da svi građani imaju pristup informacijama koje su sadržane u izvještajima.

Političke stranke su takođe dužne da čuvaju sve svoje finansijske izvještaje najmanje šest godina nakon podnošenja. U praksi se ova odredba poštuje. Poslije završene kampanje u septembru 2002. g., mnogi mediji su objavili koliko je koja stranka potrošila za svoju kampanju.

- **Da li račune pregleda nezavisna institucija, da li se oni objavljuju i da li se podnose Parlamentu?**

DA – Na osnovu Člana 14. Zakona o finansiranju političkih stranaka, IK BiH uspostavlja službu za reviziju finansijskog poslovanja, koja pregleda i kontroliše finansijske izvještaje, koje podnesu političke stranke. Revizija finansijskog izvještaja političke stranke uključuje izvještaje iz državnog i entitetskog sjedišta (uključujući i Distrikt Brčko) i najmanje dvije regionalne kancelarije koje izabere služba za reviziju finansijskog poslovanja. Ako nema nikakvih prigovora nakon podnošenja završnog pismenog izvještaja o reviziji u političkoj stranci, revizor službeno potvrđuje nalaze revizije. Ovom potvrdom se dokazuje da je stanje finansijskog poslovanja, nakon pravilno obavljene revizije i na osnovu knjiga i dokumenata političke stranke, te informacija i dokaza koje je dostavio izvršni odbor, u skladu sa odredbama ovoga Zakona. Ako su uloženi prigovori, revizor mora da odbije službenu potvrdu revizije, ili mora da je izmjeni u skladu sa prigovorom. U potvrdi koju daje revizor moraju se navesti imena regionalnih kancelarija u kojima je revizija izvršena. Takođe potvrda revizora mora biti priložena uz finansijski izvještaj koji se dostavlja i objavljuje u Službenom glasniku BiH. U skladu sa Članom 17 ovog Zakona, postoji dužnost podnošenja izvještaja Parlamentu. IK BiH je dužna da svake godine podnese izvještaj o pregledanom stanju finansijskog poslovanja Parlamentarnoj skupštini BiH. Izvještaj se dijeli kao skupštinski materijal.

Pošto entitetske izborne komisije nikad nisu uspostavljene u punom kapacitetu, entitetski parlamenti nemaju uvid u te izvještaje. Jedino Parlamentarna skupština BiH ima mogućnost da vidi izvještaje. Međutim, do sada ih nijedan poslanik nije ozbiljno razmotrio niti je o njima pokrenuta javna rasprava na sjednicama Parlamentarne skupštine BiH.

- **Da li ta nezavisna institucija započinje istragu na vlastitu inicijativu?**

DA – To je stavljeno u nadležnost IK BiH. Na osnovu Člana 13. Zakona o finansiranju političkih stranaka, IK BiH je nadležna da ispita slučajeve u kojima nije postupljeno u skladu sa odredbama ovoga Zakona. IK BiH može da naredi određenim licima da odgovore na pitanja u pisanoj formi, kako bi obezbjedila dokumentovane i druge dokaze, te pribavila izjave svjedoka u vezi sa istragom koju je pokrenula. IK BiH može da započne istragu ili preduzme odgovarajuće mjere samostalno ili po uloženom prigovoru.

U stvarnosti se Izborni zakon primjenjuje i tumači dosta proizvoljno. Bilo je nekoliko slučajeva drastičnog kažnjavanja izabranih zvaničnika<sup>83</sup>, ali to ne odražava pravo stanje stvari. Još uvijek nisu razvijeni jaki mehanizmi kontrole, koji bi omogućili da se Izborni zakon u potpunosti implementira i sprovede. Do sada nijedna politička stranka nije kažnjena zbog finansijskih zloupotreba, tj. kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka.

- **Ko imenuje šefa institucije?**

IK BiH je zadužena za zapošljavanje i smjenjivanje radnika u službi za reviziju finansijskog poslovanja. Lice koje je imenovano za revizora ne smije da bude član izvršnog odbora stranke, imenovan za knjigovođu ili zaposlen u stranci čije je poslovanje predmet revizije, odnosno u nekoj od regionalnih kancelarija te stranke, niti je moglo biti u navedenom svojstvu u periodu od tri godine prije navedenog imenovanja. Zakon o finansiranju političkih stranaka omogućava službi za reviziju finansijskog poslovanja pristup prostorijama stranaka ukoliko ona smatra da treba da se obavi detaljniji finansijski pregled. Ako se pristup prostorijama stranke uskrati, smatra se da navedena stranka nije dostavila finansijski izvještaj i IK joj uskraćuje

pravo da se kandiduje na narednim izborima. U praksi, političke partije poštuju ovu odredbu.

## Vrhovne revizorske institucije

- **Da li je glavni nacionalni revizor nezavisan u svom radu?**

DA – Zakoni koji regulišu oblast revizije doneseni su na nivou entiteta i zajedničkih institucija BiH u periodu između 1998. i 2000. godine. Duga bitka za donošenje zakonske regulative u toj oblasti vremenski se poklopila sa potragom za osobama, koje bi trebalo da rade u revizorskoj instituciji. Ubrzo nakon usvajanja zakona, izvršeno je i imenovanje glavnih revizora i njihovih zamjenika (zamjenici samo na nivou BiH i FBiH, dok je RS imenovala zamjenika tek 2003. godine) od strane parlamenata kojima su institucije vrhovne revizije odgovorne. Vrhovne revizorske institucije počele su da vrše revizije javnih računa u januaru 2001. godine. Postoji je po jedna glavna revizorska služba za svaki od tri najvažnija nivoa vlasti: država BiH – zajedničke institucije, RS i FBiH. Zakon ne predviđa ulogu tužioca za revizorske institucije, već očekuje da popravne mjere budu preduzete od strane zakonodavnih i izvršnih vlasti.

- **Da li imenovanje glavnog revizora mora da se zasniva na profesionalnim kriterijumima i zaslugama?**

DJELIMIČNO – Službe glavne revizije su uglavnom uspjele da se otmu očekivanjima političkih stranaka, da će služiti prvenstveno njihovim interesima i parlamentima su prezentovale prilično neutralne izvještaje. To je djelomično zbog promjena u vladama pred kraj 2000. godine, koje su obezbjedile odvajanje glavnih revizorskih službi od elite koja je bila na vlasti u vrijeme donošenja zakona i zapošljavanja revizorskog osoblja. U većoj mjeri do toga je došlo i uslijed drugih okolnosti koje su omogućile njihovu nezavisnost: relativno velike plate zaposlenih u glavnim revizorskim institucijama, podrška međunarodne zajednice, kao i podrška javnosti i sredstava javnog informisanja u istragama o zloupotrebama položaja, koja je rasla sa svakim novim izvještajem glavnih revizorskih službi.

Svaka Vrhovna revizorska institucija je uspostavljena shodno Zakonu o reviziji za svaki od tri nivoa vlasti: zajedničke institucije, FBiH i RS. Sve revizorske institucije

pate od nedostatka osoblja, a njihovi godišnji izvještaji, kako se procjenjuje, pokrivaju u prosjeku 80% budžetske potrošnje. Dok se Služba glavne revizije BiH i Služba glavne revizije RS smatraju profesionalnijima u svom radu, revizorska institucija FBiH je uglavnom politički obojena i tek dijelom sposobna da obavlja svoju funkciju. Veze institucija sa svojim parlamentima se ne jačaju u dovoljnoj mjeri, što umnogome zavisi od profesionalizacije samih parlamenata, a naročito njihovih Odbora za privredu i finansije. Ipak, mora doći do daljnje institucionalizacije i povezanosti u trouglu parlament-vlada-vrhovna revizija.

- **Da li je imenovani revizor zaštićen od smjenjivanja bez adekvatnog objašnjenja?**

DA – Neusvajanje izvještaja može da iziskuje njegovu smjenu. Tako, ukoliko parlament odbije izvještaj, od glavnog revizora se očekuje da podnese ostavku ili se o njoj raspravlja u parlamentu.

Nezavisnost vrhovnih revizorskih institucija u odnosu na vladu je od fundamentalnog značaja i trebalo bi da bude zagarantovana Ustavom. To možda nije slučaj u ovoj zemlji, kao što se vidi iz slučaja FBiH. Sve tri službe glavne revizije su se u određenom trenutku suočile sa smanjenjem sredstava odobrenih iz budžeta. U RS je na glavnu revizorsku instituciju vršen pritisak od strane Vlade da obavi specijalne revizije, u cilju rastezanja skromnih sredstava kojima raspolaže institucija, tako da nijedna revizija nije mogla da se obavi na temeljan i profesionalan način. Pored toga, niko od budžetskih korisnika na nivou države i na nivou RS ne vrši internu reviziju. Internu reviziju imaju samo neke institucije FBiH i one zaista imaju uspostavljenu saradnju sa glavnom revizorskom institucijom.

- **Da li se izvještaji podnose Odboru za budžet i finansije i/ili da li o njima raspravljaju nosioci zakonodavne vlasti?**

DA – Svi revizorski izvještaji se pružaju na uvid javnosti činom njihovog podnošenja zakonodavnoj vlasti. Dok sredstva javnog informisanja spekulišu sa senzacionalističkim dijelovima izvještaja, sa druge strane raste razumijevanje važnosti institucije u jačanju nacionalnog integriteta. To je takođe dovelo do veće saradnje međunarodne zajednice sa revizorskim institucijama, kao i do povećanja

tehničke pomoći. Ta pomoć je u početku pristizala samo od švedske vladine organizacije SIDA, a sada stiže i od OEBS-ovog programa parlamentarne podrške i USAID-ovog projekta reforme računovodstva u javnom sektoru. OEBS-ov projekat obučava članove parlamenata u boljem razumijevanju izvještaja, a cilj USAID-ovog projekta je da olakša pristup revizorskih institucija bazi podataka o transakcijama u trezoru.

- **Da li se svi javni rashodi revidiraju jednom godišnje?**

DJELIMIČNO – Nijedna od tri vrhovne revizorske institucije nema dovoljno sopstvenih kapaciteta za pokretanje cjelovite revizije, tako da revizorski izvještaji ostaju nepredvidivoga kvaliteta. Konačno, zakonski okvir ne pruža dovoljnu podršku nezavisnosti glavnih revizorskih službi i imunitetu revizora, što se odražava na objektivnost, kredibilitet i efikasnost njihovih izvještaja. Dio problema je eksternog karaktera i tiče se konstantnog nedostatka standarda za javno računovodstvo, čime se tek nedavno pozabavio poseban USAID-ov program.

- **Da li je izvještavanje ažurno?**

DA – Pored pomenutih ograničenja blagovremenom podnošenju izvještaja, problem predstavlja i nedovoljan broj osoblja. Ukupan broj od manje od 70 revizora treba da izvrši inspekciju 3.100 klijenata, od kojih je 96% na nivou entiteta. Sredstva izdvojena iz budžeta trenutno im ne dozvoljavaju da preduzmu revizije većeg obima. Ova ograničenja postaju još i veća, u situacijama kada vlade pokušavaju da vrše uticaj na njihov rad dajući im sve više prioriternih zadataka. Rad specijalnog revizora je odvojen od rada glavnih revizora što se nedavno pokazalo nekompatibilnim sa radom glavnih revizorskih institucija, pošto se od glavnih revizora tražilo da preduzmu zasebnu istragu računa koji su već bili revidirani od strane specijalnog revizora (npr. Telekom RS). Pored toga ostaje neriješeno pitanje Distrikta Brčko – trenutno ne postoji revizija institucija Distrikta.

- **Da li se javni rashodi objavljuju u zvaničnim budžetima?**

DA – Uopšteno govoreći, izvršne vlasti danas objavljuju sve javne rashode u zvaničnom budžetu. Međutim, zadatak vrhovnih revizorskih institucija je da utvrde

ima li izuzetaka od tog pravila. Kada glavna revizorska služba otkrije nepravilnosti u prijavljivanju rashoda, to odmah ulazi u zvanični i javni izvještaj.

## Pravosuđe

- **Da li sudovi imaju nadležnost da vrše reviziju (kontrolu) postupaka nosilaca izvršne vlasti (npr. Predsjednika, predsjednika Vlade, ministara i drugih javnih službenika)?**

DA – Ustavni sudovi imaju nadležnost utvrđivanja da li su opšti akti u skladu sa Ustavima, dok redovni sudovi kontrolišu zakonitost pojedinačnih upravnih akata putem upravnog spora.

Mađutim, Ustavni sudovi nemaju velik autoritet i njihove odluke se uglavnom ne izvršavaju dobrovoljno. Pored toga, ovi sudovi su uslijed neizbora sudija, bili minimalno ili potpuno nefunkcionalni. Sud BiH nema ustanovljeno upravno odjeljenje koje bi postupalo u upravnim sporovima, iako je ono predviđeno zakonom. Redovni sudovi imaju ogroman broj neriješenih predmeta po postupcima upravnih sporova, tako da strane koje smatraju da su oštećene u upravnom postupku nemaju faktičku mogućnost da dobiju zaštitu u sudskom postupku.

Sud BiH ima nadležnost u krivičnim predmetima, upravnim predmetima, te ima tzv. apelacionu nadležnost. Shodno tome, Sud ima i tri odjeljenja. Upravno odjeljenje Suda BiH ima ovlaštenje da odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata (takođe i u slučajevima takozvane 'šutnje administracije') institucija BiH i njenih tijela, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Distrikta Brčko i drugih ustanova na nivou BiH, donesenih za vršenja javnih ovlaštenja. Tokom tog postupka Sud utvrđuje da li su pojedinačni i opšti upravni akti donešeni od strane pomenutih institucija zakoniti. Znači, svaka pojedinačna stranka, bilo da se radi o pravnom ili fizičkom licu, koja je nezadovoljna odlukom državnog organa ili upravne organizacije na nivou BiH, ima pravo da pokrene postupak koji se u pravnoj terminologiji zove 'upravni spor'. Spor se pokreće tužbom i podnosilac tužbe može tražiti: da se utvrdi da je osporavani akt izvršnog organa ili organizacije u suprotnosti sa zakonom i da se on poništi; da se utvrdi odgovornost uprave, uključujući i pravo na naknadu nastale štete; i da se, u slučaju nepostupanja od strane administracije ili javne ustanove, naredi ispunjenje zakonskih obaveza.

Iako je Zakon o Sudu BiH donesen 2000. godine, upravno odjeljenje još uvijek nije profunkcionisalo (za razliku od krivičnog i apelacionog), tako da faktički ne postoji mogućnost pokretanja upravnog spora pred Sudom. To znači da stranka koja je nezadovoljna konačnim rješenjem donešenim u upravnom postupku pred organima i organizacijama na nivou BiH, nema faktičku mogućnost da pokrene upravni spor pred nadležnim sudom.

Ustavni sud BiH utvrđuje da li su odredbe Ustava ili zakona entiteta u skladu sa Ustavom BiH. Međutim, veoma je mali krug institucija ili pojedinaca koji su ovlašteni da pokrenu proceduru pred Ustavnim sudom BiH, a koja bi se odnosila na utvrđivanje saglasnosti Ustava, zakona i drugih opštih akata entiteta i države BiH sa Ustavom BiH. Sporove pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti samo članovi Predsjedništva BiH, predsjednik Savjeta ministara BiH, predsjednici ili potpredsjednici vijeća Parlamentarne skupštine BiH (Predstavnički dom i Dom naroda) ili jedna četvrtina poslanika bilo kog doma parlamenata entiteta (Narodna skupština i Vijeće naroda u RS, te Parlament i Dom naroda FBiH).

Iz navedenog je vidljivo da je mogućnost utvrđivanja ustavnosti neke odluke izvršne vlasti pred Ustavnim sudom ograničena, prije svega limitiranim brojem inicijatora procedure. Konačno, Ustavni sud ima devet sudija i to dva Srbina, dva Hrvata, dva Bošnjaka i tri strana državljana. Da bi se odluka mogla donijeti neophodno je da u njenom donošenju učestvuje barem po jedan predstavnik konstitutivnog naroda. Kako sudije biraju parlamenti entiteta na prijedlog Predsjednika entiteta, procedura oko njihovog izbora zna biti dugotrajna. Tako je, na primjer, izbor dvojice sudija iz RS trajao više od godinu dana, pa je za to vrijeme Ustavni sud BiH bio faktički blokiran.

Isto tako, Ustavni sud RS nije bio funkcionalan više od godinu i po dana zbog neizbora sudija od strane Narodne skupštine RS.

Što se tiče nadležnosti pravosuđa da kontroliše zakonitost konačnih upravnih akata (postupak upravnog spora), na nivou entiteta situacija je, sa formalno-pravne strane, bolja nego na nivou države. Naime, entiteti imaju svoje zakone o upravnim

sporovima koji propisuju postupak, te zakone o sudovima koji propisuju nadležnost za rješavanje ovih sporova.

Po sprovedenom postupku, ako usvoji tužbu, sud ima ovlaštenje da ukine osporeni upravni akt i da ga vrati upravnom organu na ponovno odlučivanje. Odluke sudova su obavezujuće za upravne organe, a oni su dužni da u roku od 15 dana donesu novu odluku, uvažavajući pravno shvatanje suda u datom predmetu. Ako upravni organ ignoriše odluku suda i ne donese novu odluku ili ako ne poštuje pravno stanovište suda, stranka ima pravo da pred sudom pokrene novi postupak, gdje sud ima pravo da donese novu odluku koja u potpunosti zamjenjuje odluku upravnog organa (tzv. 'spor pune jurisdikcije').

U praksi situacija izgleda ovako. Sudovi su doslovce pretrpani upravnim tužbama. U vrijeme pisanja ovog izvještaja Vrhovni sud RS imao je oko 3.800 neriješenih predmeta, a Vrhovni sud FBiH oko 4.500. Jedan od razloga za ovakvo stanje je, između ostalog, bio i proces reizbora sudija, tako da nije bilo dovoljno sudija koji bi radili na referatu upravnih sporova. Ovaj podatak o broju neriješenih upravnih sporova samo na nivou Vrhovnih sudova entiteta je zabrinjavajući i pokazuje potpunu neefikasnost sistema u oblasti sudske kontrole upravnih akata.

U drugoj situaciji, ako sud i donese odluku, upravni organi u pravilu ne poštuju rokove za donošenje novih odluka, a s druge strane, često i ne poštuju pravna stanovišta sudova koja su za njih obavezujuća. Naime, ne postoji drugi pravni mehanizam da se upravni organi podvrgnu nalogima suda, pa čak i ako sudovi donesu odluku koja u potpunosti zamjenjuje odluku upravnog organa. To je opet stoga što postupak izvršenja u toku upravnog postupka i po takvoj odluci suda provode organi uprave, i u tom postupku postoji velika, pravno teško kažnjiva mogućnost da upravni organ ne izvrši odluku onako kako ju je donio sud. Uvođenjem Agencija za državnu upravu na svim nivoima, ovo bi se stanje moglo donekle popraviti.

Iako postoji formalna mogućnost vođenja upravnih sporova pred nadležnim sudovima i osporavanja zakonitosti konačnih upravnih akata, faktički ta mogućnost ne postoji u praksi. Na primjer, ako bi neka stranka danas podnijela tužbu kojom bi pokrenula upravni spor pred Vrhovnim sudovima entiteta, njen predmet ne bi došao

na red za rješavanje najmanje tri godine. Imajući u vidu činjenicu da pokretanje upravnog spora ne utiče na izvršenje konačne upravne odluke, stranke nisu dovoljno zaštićene i njihovo pravo da osporavaju zakonitost konačnih upravnih akata ostaje samo mrtvo slovo na papiru.

- **Da li su sudije/istražne sudije nezavisne, tj. da li je postupak imenovanja sudija zasnovan na principu da se biraju samo one sudije koje su to zaslužile?**

DA – Promjenama Ustava entiteta koje su u maju 2002. godine nametnute od strane Visokog predstavnika u BiH izbor sudija (i tužilaca) je povjeren novoformiranim Visokim sudskim i tužilačkim savjetima. Naime, ranije je izbor sudija bio u rukama zakonodavne vlasti, bilo da su sudije predlagane od strane ministarstava pravde ili drugih organa izvršne vlasti. Polazeći od činjenice da je izbor sudija još od izbivanja ratnih sukoba na području BiH bio pod potpunim pokroviteljstvom političkih partija i da je stranačka pripadnost često imala prevagu nad profesionalnošću te da su sudovi bili gotovo jednonacionalni, na inicijativu predstavnika međunarodne zajednice, prije svega Kancelarije Visokog predstavnika, krajem 2000. godine započeta je reforma pravosuđa. Te godine formirani su i HJPC na nivou entiteta.

Postupak ponovnog imenovanja sudija započeo je sredinom 2003. godine. Do sada je izabrano 1/4 od ukupno predviđenog broja sudija. Pravilima je predviđeno da se za sudije izaberu najbolji kandidati. Rano je reći da li će zapošljavanje i razvoj karijere biti zasnovani na principu zasluga i u dugoročnoj praksi.

- **Da li su imenovane sudije zaštićene od smjene bez provedene procedure i bez valjanih razloga?**

DA – Sudije se biraju na doživotnu funkciju, odnosno do ispunjavanja uslova za penziju (osim predsjednika sudova koji se biraju na određeno vrijeme, tj. na 6, odnosno 4 godine, i mogu biti ponovo izabrani na tu istu funkciju). Ovi uslovi su propisani Zakonima o sudovima i onemogućuju bilo kakvu arbitrarnost u vezi sa trajanjem sudske funkcije. I u ranijem sistemu sudijska funkcija je bila doživotna, ali je nova reforma pravosuđa pošla od pretpostavke da se mora izvršiti reizbor sudija. To je stoga što je izbor sudija u posljednjih 10 godina bio sproveden u nenormalnim

uslovima, tj. u toku ratnih dejstava te pod direktnim uticajem politike na izbor sudija. Može se zaključiti da ovakav kompletan 'remont' nosilaca pravosudnih funkcija ima svoje opravdanje. Isto tako, sudije uživaju imunitet od krivičnog gonjenja i držanja u pritvoru. Oni takođe neće biti odgovorni po osnovu građanske odgovornosti za mišljenja iznešena tokom postupka, niti za odluke koje donesu obavljajući svoje službene dužnosti. HJPC imaju ovlaštenja za ukidanje imuniteta sudijama.

Treba napomenuti da se pravila disciplinskog postupka odnose na sudije koji u ovom trenutku vrše sudsku vlast u BiH (i na one koji su izabrani i na one koji još nisu izabrani). Pri HJPC postoje disciplinski tužioc, te dvostepena disciplinska vijeća koja garantuju fer proceduru prilikom udaljavanja sudija sa funkcije. Pošto su ove institucije uspostavljene tek nedavno, a do sada je disciplinski kažnjeno samo nekoliko sudija, u ovom trenutku bi bilo prerano zaključiti da li će sudije i ubuduće biti potpuno zaštićene od arbitrarnih udaljavanja sa funkcije.

Ovlaštenje Visokog predstavnika da suspenduje sudije na neki način unosi elemente pravne nesigurnosti u postupak udaljenja sudija sa funkcije (iako je ovo ovlaštenje Visokog predstavnika sastavni dio njegovih ukupnih ovlaštenja koja se tiču civilne implementacije Dejtonskog sporazuma). Istina, Visoki predstavnik ima samo ovlaštenje da suspenduje sudije, ali ne i da ih udalji s funkcije (tj. da ih razriješi dužnosti). Imajući u vidu činjenicu da je Visoki predstavnik ovo ovlaštenje koristio samo u interregnumu, tj. kada HJPC nisu bili operativni, može se sa sigurnošću tvrditi da Visoki predstavnik više neće koristiti ovo svoje ovlaštenje, nego će suspenzija i udaljenje sudija sa funkcije ići kroz redovnu proceduru disciplinskog postupka, kako je to propisano zakonima o HJPC.

**• Da li je proces imenovanja sudija i njihovo napredovanje u karijeri vezano za rezultate njihovog rada?**

DA – Proces imenovanja sudija započeo je početkom 2003. godine, s tim da su sudije, koje su u tom trenutku obavljale sudske funkcije, morale ponovo da apliciraju za te pozicije (ili pozicije na drugim sudovima). Pored njih, na ove konkurse su mogla da se prijave i sva druga lica koja ispunjavaju propisane uslove. Proces imenovanja novih sudija bio je otvoren i predstavljao je potpuni 'remont' pravosuđa. Kandidati za sudije su prošli kroz svojevrsnu provjeru koju je za potrebe HJPC-a

provodila Nezavisna sudska komisija u BiH, a koja služi kao sekretarijat HJPC-a. Svi kandidati za sudije biće pozvani na intervju radi provjere osnovnih znanja.

- **Da li je u posljednje tri godine bilo slučajeva uspješnog procesuiranja visokih zvaničnika za krivična djela korupcije?**

NE – Neki od manje značajnih slučajeva su pomenuti u glavnom tekstu ovog izvještaja, na primjer slučaj Nenada Suzića, Gojka Kličkovića i bivših čelnika HDZ-a koji su osumnjičeni za organizovani kriminal.

Nije rijetka situacija da policija (koja je sve do nedavno bila ovlaštena da vodi predkrivični postupak) objavi podatak da je protiv određenog funkcionera podnesena prijava i gotovo uvijek se stvarao utisak da je to lice zaista i krivo, prije nego što bi protiv njega uopšte i bio poveden postupak pred sudom. Novodoneseni Zakon o krivičnom postupku (prema kojem tužilac ima isključivo ovlaštenje da vodi istragu, dok policija ima obavezu da pomaže tužiocu, a institucija istražnog sudije je ukinuta), barem formalno pravno otvara put da se na zakonit i brz način procesuiraju lica za koja postoji osnovana sumnja da su počinili krivično djelo. Kako je Zakon tek nedavno stupio na snagu, u ovom momentu je rano davati sud o njegovoj efikasnosti.

## Državna služba

- **Postoje li zakoni koji predviđaju krivične i administrativne sankcije za podmićivanje?**

DA – Zakoni koji se bave krivičnim i administrativnim sankcijama za podmićivanje su Krivični zakon BiH i Zakon o sukobu interesa BiH. Implementaciju prvog Zakona vrše tužilaštvo i pravosuđe na svim nivoima, dok implementaciju i nadgledanje (monitoring) potonjeg Zakona vrši Izborna komisija BiH.

Sankcije za podmićivanje u državnoj službi prvenstveno izriče IK, a slučaj se može prosljediti tužilaštvu. IK u skladu sa Zakonom o sukobu interesa obavlja slijedeće funkcije:

- djeluje na osnovu ovog Zakona kako bi osigurala političku odgovornost i transparentnost rada izabраниh i imenovanih zvaničnika, vodeći računa o zaštiti integriteta funkcije, a ne osobe koja vrši tu funkciju;
- donosi upute, propisuje obrasce i organizuje registar radi primjene odredbi ovog Zakona;
- donosi Pravilnik o registru, obrascima, pravilima o vođenju postupka, dostavljanju odluka i sastavljanju izvještaja;
- donosi odluke o tome da li neko djelovanje ili propust predstavljaju kršenje odredbi ovoga Zakona;
- podnosi izvještaj o svome radu Predsjedništvu BiH svakih šest mjeseci, a javnosti najmanje jednom godišnje.
- podnosi izvještaj nadležnom tužilaštvu o svakom slučaju kršenja ovog Zakona koje može predstavljati kršenje Krivičnog zakona.

- **Postoje li pravila koja iziskuju političku nezavisnost državne službe?**

DA – Zakon o državnoj službi izričito zabranjuje povezanost državnih službenika sa političkim strankama.

Državna služba je regulisana Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, kojeg je u maju 2002. nametnuo Visoki predstavnik, a sredinom 2002. godine usvojila Parlamentarna skupština BiH. Osnovni princip ovog Zakona je da državni službenik mora biti nepristrasan (Član 3. (e)) te da “ne može biti član upravnih i drugih odbora političkih stranaka i ne smije slijediti instrukcije političkih stranaka” (Član 16. (1.e)). Ovim se, barem u zakonskoj formi, isključuje uticaj političkih stranaka na državne službenike.

Shodno Članu 15. (2) istog Zakona državni službenik ima pravo na pošten i pravedan tretman u svim aspektima kadrovske politike, bez obzira na nacionalnost, socijalno porijeklo, entitetsko državljanstvo, prebivalište, religiju, politička i druga uvjerenja, pol, rasu, rođenje, bračni status, starosnu dob, imovinsko stanje, hendikepiranost ili drugi status.

**• Da li se pravila za zapošljavanje i napredovanje u karijeri zasnivaju na zaslugama?**

DA – Agencija za državnu službu BiH kontroliše da li se zapošljavanje vrši na osnovu zasluga.

Sam izbor državnih službenika vrši se na osnovu profesionalnih sposobnosti procijenjenih putem javnog konkursa, koji je identičan za sve kandidate koji se prijavljuju za isto radno mjesto, čime je u potpunosti izbjegnuta mogućnost nepotizma ili protekcije na drugi način.

Same konkursne procedure provodi Agencija za državnu službu, odnosno petočlana komisija imenovana od strane Agencije, u kojoj su tri člana iz institucije koja raspisuje konkurs, a dva člana imenuje Agencija sa liste nezavisnih eksperata. Ako se još uzme u obzir da se najviša i najniža ocjena ne uzimaju u obzir, gotovo je onemogućen svaki protekcionizam.

Pored Zakona o državnoj službi, za upoznavanje sa sistemom javne uprave u BiH treba imati u vidu i Zakon o upravi, Zakon o Savjetu ministara, Zakon o

ministarstvima, te Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH. Svi ovi zakoni zajedno daju pravu sliku stanja javne uprave u našoj zemlji.

- **Postoje li određena pravila koja spriječavaju nepotizam i druge vidove protekcije?**

DA – Puna implementacija Zakona o državnoj službi je optimalan način da se spriječi nepotizam i/ili zapošljavanje bliskih prijatelja. Štaviše, Član 14. (3) ovoga Zakona osigurava da je državni službenik nepristrasan, te da naročito:

- izbjegava aktivnosti ili propuste u vršenju svoje profesionalne dužnosti koje krše ili su nespojive sa dužnostima utvrđenim ovim Zakonom i suzdržava se naročito od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja;
- ne traži i ne prihvata za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, beneficiju, naknadu u novcu, uslugama i slično, osim onih koje su dozvoljene ovim zakonom.

- **Postoje li pravila (i registri) u vezi sa prihvatanjem poklona i gostoprimstvom?**

DA – To reguliše Zakon o sukobu interesa. Međutim, do sada nije bilo nikakvih sankcija u slučajevima neregularnog prihvatanja poklona i gostoprimstva.

Pitanje primanja poklona i drugih pogodnosti riješeno je i Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, kojeg je nametnuo Visoki predstavnik u maju 2002. godine. Ovim Zakonom je propisano da se ne smiju primati pokloni u iznosu većem od 100 KM, odnosno da se svaki poklon veće vrijednosti mora prijaviti IK BiH koja je nadležna za implementaciju ovog zakona.

Novčani pokloni se ne mogu primati ni u kom iznosu, čak ni ispod 100 KM, a u okviru IK postoji služba koja vodi postupak za ovakve slučajeve.

- **Ako postoje, da li se registri ažuriraju? Od strane koga?**

DA – Poklone čuva Arhiv BiH. IK vodi registar primljenih poklona, mada Zakon ne definiše šta se sa takvim poklonima dešava, tj. da li oni ostaju u institucijama ili se predaju muzejima, bibliotekama, školama i slično.

- **Ima li Izborna komisija zakonsku moć da prisili objelodanjivanje poklona?**

DA – Iako postoje zakonska ovlaštenja za to, to se do sada nije desilo.

- **Ima li Izborna komisija osoblje koje je zaduženo za istragu u vezi sa navodima?**

NE – Prema informacijama iz IK, zapošljavanje osoblja je planirano za 2004. godinu. U okviru IK treba da postoje radna mjesta istražitelja koji bi se bavili ovim poslovima, ali do sada ta mjesta nisu popunjena. Očekuje se da će potkraj 2004. godine IK biti u cijelosti spremna da preuzme odgovornosti u skladu sa Zakonom o sukobu interesa.

- **Koje su zakonske sankcije predviđene za državne službenike?**

OGRANIČENE – Implementacija zakona je tek na početku, i do sada nije bilo izrečenih kazni.

U slučaju da državni službenik učini povredu odredbi ovog Zakona, protiv njega se mogu izreći slijedeće disciplinske mjere:

- pismena opomena;
- pismeni ukor;
- suspenzija prava učešća na javnim konkursima u državnoj službi u periodu od najviše dvije godine;
- kaznena suspenzija sa posla i suspenzija plate u periodu 2 – 30 dana;
- degradiranje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta;
- prestanak radnog odnosa u državnoj službi.

Slijedeća opcija je preventivna suspenzija shodno Članu 58. ovoga Zakona. Naime, kada se pokrene postupak u skladu sa Članom 57. Zakona, organ nadležan za

postavljenje državnog službenika može suspendovati državnog službenika u slučajevima:

- da je protiv državnog službenika pokrenut krivični postupak za krivično djelo za koje se izriče kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina;
- da je državni službenik zatečen u izvršenju krivičnog djela za koje se izriče kazna zatvora u trajanju od najmanje 5 godina;
- da postoje ozbiljni razlozi koji ukazuju na izvršenje krivičnog djela od strane državnog službenika.

U svim ovim slučajevima, Agencija za državnu službu je odgovorna za suspenziju i kažnjavanje državnih službenika.

• **Da li su te sankcije ikada upotrijebljene?**

NE – Prema riječima Jakoba Fincija, šefa Agencije za državnu upravu, to bi se, zapravo, trebalo desiti tokom 2004. godine.

• **Postoje li ograničenja za zapošljavanje nakon radnog odnosa u državnoj službi?**

DJELIMIČNO – Ona formalno postoje, ali se još uvijek ne sprovode u praksi.

Državni službenici, kao ni drugi izabrani zvaničnici ne mogu se zaposliti kod poslodavca kome su bili pretpostavljeni u roku od dvije godine nakon razrješenja sa dužnosti ili isteka mandata. Takođe ne smiju primati nikakvu naknadu od tog poslodavca ili firme u roku od dvije godine nakon razrješenja s dužnosti.

• **Da li se procedure i kriterijumi za administrativne odluke javno objavljuju?**

DA – Objavljuju se u Službenim glasnicima i na web stranicama. Na lokalnom nivou objavljuju se na oglasnoj tabli u zgradi opštine.

Sve administrativne odluke, kriterijumi i procedure mogu stupiti na snagu tek nakon objavljivanja. Što se tiče državnog nivoa, objavljivanje se vrši u Službenom glasniku

BiH, a za niže nivoe u odgovarajućim službenim glasilima, ili oglasnim tablama opština koje ne objavljuju vlastita službena glasila.

Pored toga, Zakon o slobodi pristupa informacijama propisuje obavezno pružanje na uvid javnosti svih dokumenata (osim državne i vojne tajne koje se tretiraju krajnje restriktivno) u roku ne dužem od 15 dana od dana zahtjeva. Time je postignuta potpuna transparentnost i otvorenost administracije prema javnosti i omogućen pun uvid u rad javne uprave.

Ukoliko se neki od traženih dokumenata ne pruži na uvid, postoji mogućnost pokretanja sudskog postupka, te je i na taj način omogućena puna zaštita interesa javnosti u svakom pogledu.

- **Postoje li mehanizmi koji bi omogućili državnim službenicima da se žale? Postoje li mjere zaštite u vidu prijavljivanja nezakonitih aktivnosti?**

DA – Odbor državne službe za žalbe je odgovoran za razmatranje svih konačnih odluka, preduzetih ili propuštenih radnji Agencije koje se odnose na status državnih službenika i to na zahtjev:

- državnog službenika na kojeg se sporna odluka, preduzeta ili propuštena radnja odnosi; ili
- institucije gdje službenik obavlja svoju dužnost;

Odbor zatim:

- saslušava podnosioca žalbe, ukoliko se to smatra neophodnim;
- poziva svjedoke i eksperte kada se to smatra neophodnim;
- traži i pribavlja sve relevantne informacije od drugih javnih organa;
- usvaja poslovnik svojih aktivnosti.

Odluke odbora moraju biti donesene na zakonskim osnovama i pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju. Odluke odbora:

- su konačne i podliježu preispitivanju samo od strane nadležnog suda, u skladu sa zakonima BiH;
- će se dostaviti podnosiocu u roku od osam dana od dana donošenja.

Savjet ministara osniva odbor i on se sastoji od tri člana. Radna mjesta u odboru se popunjavaju putem konkursa koji se objavljuje u sredstvima informisanja. Mandat

člana odbora traje četiri godine. Zakon takođe precizira detalje izbora članova odbora i njihov kodeks ponašanja.

- **Postoje li mehanizmi koji bi javnosti omogućili da podnosi žalbe?**

DA – Zakon o slobodi pristupa informacijama je na snazi i moguće je podnositi žalbe. Žalbe se mogu uputiti u pismenoj formi komisiji za pritužbe državnih službenika.

Sa druge strane, državni službenici mogu tražiti zaštitu svojih prava putem odbora za žalbe državne službe, institucije uspostavljene Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH kao stalnog tijela Savjeta ministara BiH. Odluke odbora za žalbe su konačne i protiv njih se može pokrenuti upravni spor samo pred Sudom BiH.

Pošto je Sud BiH novouspostavljena institucija koja u vrijeme pisanja ovog dokumenta još uvijek nije potpuno operativna, ne postoji sudska praksa koja bi mogla ukazati na efikasnost ovakvog načina zaštite prava državnih službenika, ali se može pretpostaviti da će se situacija već u 2004. i 2005. godini razjasniti, odnosno, da će se vrlo brzo ustanoviti sudska praksa pošto sporove rješava samo jedan sud.

- **Postoje li administrativne provjere pojedinačnih odluka državnih službenika?**

DA – Agencija za državnu službu je zadužena za provjeravanje aktivnosti državnih službenika.

Rad državnih službenika se prati i ocjenjuje najmanje jedanput godišnje. Ocjena rada državnog službenika podrazumijeva nadzor i ocjenu njegovog vršenja dužnosti utvrđenih radnim mjestom za vrijeme trajanja službe. Ovakve ocjene rada se uzimaju u obzir prilikom unapređenja državnih službenika, a ako je ocjena rada negativna, državni službenik se, u cilju poboljšanja situacije, upućuje na poseban program obuke. U slučaju dvije uzastopne negativne ocjene, državnom službeniku može prestati radni odnos.

## **Policija i tužioci**

- **Da li je komesar policije nezavisan?**

DA - Zakon se primjenjuje. Nezavisni odbor u svakoj entitetskoj ili kantonalnoj policiji treba da osigura da komesar (odnosno Direktor policije u RS) djeluje nezavisno od političkih uticaja. Iako su ti uticaji veliki, komesar je svjestan da on svoje odluke mora donositi u interesu građana, a ne političkih struja. Prema stajalištu članova nezavisnog odbora u Sarajevskom kantonu sa kojima je obavljen razgovor za potrebe ove studije, komesar u potpunosti odgovorno i profesionalno obavlja svoj posao i nastoji da uvažava preporuke koje mu sugeriše nezavisni odbor. Međutim, treba znati da je institucija policijskog komesara potpuno nova u policijskom sistemu na ovim prostorima i da se pravi doprinos komesara očekuje tek u narednom periodu. Nezavisni odbor se sastaje redovno kako bi raspravljao o radu komesara/direktora policije. Prvi izvještaji nezavisnog odbora će uskoro biti predstavljen parlamentima, što će javnosti omogućiti da ocijeni rad kako policije tako i nezavisnog odbora.

- **Da li se imenovanja moraju zasnivati na zaslugama?**

DA – Komesar se bira transparentnim i nezavisnim selektivnim procesom kojeg provodi nezavisni odbor za izbor i reviziju, koga na period od četiri godine imenuje nadležni parlament, a na prijedlog Komisije za izbor i imenovanje te nakon izvršene konsultacije sa UNMIBH/IPTF-om, odnosno sada sa EUPM-om. U sastavu nezavisnog odbora na nivou Sarajevskog kantona, na primjer, nalazi se sedam članova, od čega su dva predstavnici kantonalnog MUP-a, a ostalih pet su predstavnici građana i to ugledni stručnjaci iz oblasti pravnih i kriminalističkih nauka i ljudskih prava, a koji nisu članovi niti jedne političke stranke. Prema Članu 25. Zakona o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo, nezavisni odbor upravlja procesom izbora, imenovanja i smjene policijskog komesara. Da bi izvršio ovu dužnost, nezavisni odbor raspisuje javni konkurs, razmatra prispjele prijave, vrši selekciju i odabir odgovarajućih kandidata, predlaže ministru kandidate za policijskog komesara, razmatra sve žalbe koje se odnose na rad policijskog komesara, uključujući

i žalbe građana, te razmatra prijedloge Skupštine kantona, Vlade kantona ili kantonalnog ministra unutrašnjih poslova o smjeni policijskog komesara. Nezavisni odbor takođe predlaže smjenu policijskog komesara u slučaju da se dokaže da je počinio krivično djelo ili teški disciplinski prekršaj, ukoliko ispunjava bilo koji od uslova za prestanak radnog odnosa, ili ukoliko EUPM za tu osobu izda izvještaj o nepridržavanju dogovorenih pravila. Osim toga, nezavisni odbor ocjenjuje cjelokupan rad policijskog komesara u slučaju njegovog ponovnog imenovanja za drugi mandat.

Nezavisni odbor će nakon provedene selekcije, predložiti ministru kandidata koji ispunjava uslove za policijskog komesara. Kandidat:

- ne smije biti član niti jedne političke stranke, zakonodavnog ili izvršnog tijela (u trenutku izbora, a ni prije izbora);
- ne smije imati osudu za počinjeno krivično djelo, za zloupotrebu položaja kao niti izrečenu disciplinsku kaznu za za težu povredu službene dužnosti;
- mora imati najmanje deset godina radnog iskustva u policiji i najmanje četiri godine radnog iskustva na rukovodećim radnim mjestima (isključujući period 01.03.1992.–14.12.1995.g.) i dokazanu sposobnost rukovođenja složenim poslovima;
- ne smije ispunjavati uslove za penzionisanje;
- mora imati odobreno privremeno ovlaštenje ili autorizaciju od EUPM-a;
- mora dati pismenu izjavu o imovinskom stanju koja će biti dostupna javnosti;
- ispunjavati druge opšte uslove propisane zakonom; i
- mora imati čin glavnog inspektora u kome je proveo(-la) najmanje tri godine.

Ministar je dužan da prijedlog za kandidata prosljedi Vladi. U slučaju da ministar to ne učini u roku od sedam dana, nezavisni odbor može prijedlog uputiti direktno Vladi. Ukoliko se Vlada ne složi sa prijedlogom nezavisnog odbora, ona takav svoj stav mora obrazložiti i zahtijevati od nezavisnog odbora da ponovo razmotri svoju odluku. U tom slučaju nezavisni odbor može potvrditi svoj prvobitni prijedlog ili predložiti drugog kandidata. Bez obzira šta odluči nezavisni odbor, ta odluka je konačna i obavezujuća. Identična procedura se primjenjuje u slučaju da nezavisni odbor pokrene proceduru za smjenu policijskog komesara, naravno u slučaju da su ispunjeni uslovi za pokretanje takve procedure.

Vlada Kantona Sarajevo je krajem 2002. godine donijela Uredbu o birou za pritužbe javnosti i žalbe građana<sup>84</sup> pri MUP-u Kantona Sarajevo.

I u MUP-u Kantona Sarajevo je prisutan problem uspostavljanja nacionalne strukture Ministarstva koja odgovara nacionalnoj strukturi stanovništva iz 1991. godine na području koje danas predstavlja Kanton Sarajevo.<sup>85</sup>

Veoma slične su i procedure na nivou entiteta. Tako, na primjer, Direktora policije RS bira etnički izbalansirani devetočlani nezavisni odbor uz tehničku i savjetodavnu pomoć EUPM-a. Članovi nezavisnog odbora uglavnom dolaze iz civilnog društva ili su policijski/bezbjednosni stručnjaci. Uprkos svemu, ne postoji osiguranje od eventualnih uticaja na članove nezavisnog odbora i stoga je teško u ovom trenutku procijeniti da li se imenovanja zaista zasnivaju na zaslugama, ili su neki nivoi policije i dalje pod uticajem političkih stranaka.

- **Da li je imenovana osoba zaštićena od smjene bez relevantnog objašnjenja?**

DA – Još uvijek nije došlo do smjene nekog od policijskih komesara, jer su vrlo kratak period na funkciji, ali može se očekivati da će prilikom njihove smjene biti primjenjivane odredbe Zakona.

- **Da li su javni tužioci nezavisni?**

DA – Sumnja u pravosudni sistem u BiH i u korumpiranost sudija i tužilaca na svim nivoima dovela je do procesa ponovnog imenovanja svih sudija i tužilaca, kojeg vodi Nezavisna sudska komisija. Osim toga, zakoni koje je donio Visoki predstavnik predviđaju izuzetno veliki broj provjera koje svaki sudija ili tužilac mora proći kako bi mogao biti imenovan na mjesto sudije ili tužioca. Zbog toga ne iznenađuje da se, sa jedne strane, određeni broj sudija i tužilaca prestaje baviti tim poslom i odlazi u advokate, dok se sa druge strane na mjesta sudija i tužilaca imenuju osobe koje su 'čiste' u pogledu korupcije.

- **Postoje li specijalne jedinice za istragu i krivično gonjenje za krivična djela korupcije?**

DA – Na državnom nivou te jedinice postoje pri tužilaštvu, a na entitetskom nivou pri policiji. Osim toga, neki od tužilaca koji su prošli sve provjere Nezavisne sudske komisije u medijima navode da će u narednom periodu nastojati u kantonalnim tužilaštvima formirati posebna odjeljenja za borbu protiv korupcije (glavni kantonalni tužilac u Tuzlanskom kantonu). Može se očekivati da će se ista inicijativa pokrenuti i u ostalim kantonima u FBiH.

- **Postoji li nezavisni mehanizam za podnošenje žalbi protiv policije u vezi sa korupcijom?**

DA – Kao što je već pomenuto, nezavisni odbor razmatra sve žalbe koje se odnose na rad policijskog komesara, uključujući i žalbe građana, te razmatra prijedloge Skupštine kantona, Vlade kantona ili kantonalnog ministra unutrašnjih poslova o smjeni policijskog komesara.

Statističkih pokazatelja koji bi omogućili da se stvori jasnija slika o obimu, strukturi i dinamici fenomena korupcije u BiH, nema iz nekoliko razloga. Prije svega, niti u jednom zakonu u BiH ne postoji pravna definicija korupcije. Umjesto toga, govori se o nekoliko krivičnih djela koja po svojoj prirodi mogu predstavljati korupciju u užem ili širem smislu.

- **Da li civilno društvo ima ulogu u tom mehanizmu?**

DA – Osim nadgledanja kojeg vrše nevladine organizacije poput TI BiH, nekoliko predstavnika civilnog društva je uključeno u prijedlog za imenovanje Komesara odnosno Direktora policije u FBiH i RS od strane parlamenata. Pored toga, njihova dužnost kao članova Nezavisnog odbora je da nadgledaju rad izabranih zvaničnika, rješavaju žalbe građana i ukoliko je potrebno predlažu smjenu ili razrješenje dužnosti. To nije istraga kao takva, nego se bazira na činjeničnim žalbama u vezi sa korupcijom u policiji. Predstavnici NVO-a mogu pokrenuti takvu istragu, ili čak zatražiti smjenu Direktora policije.

- **Da li je u posljednjih pet godina bilo slučajeva krivičnog gonjenja (ili pokretanja strogih disciplinskih mjera ili otpuštanja sa posla) policajaca koji su osumnjičeni za korupciju?**

PODACI NEDOSTUPNI – Nedovoljni podaci. Vidi glavni dio izvještaja koji opisuje loše izvore statističkih podataka i podataka o korupciji u policiji.

- **Da li ima slučajeva korupcije unutar samih agencija za krivično gonjenje?**

PODACI NEDOSTUPNI – Zbog nepostojanja statističkih pokazatelja o korupciji u tužilaštvu.

- **Koji se zakonski instrumenti mogu koristiti od strane policije i javnih tužilaca u svrhu istrage i krivičnog gonjenja slučajeva korupcije/podmićivanja?**

Kada su u pitanju pravni instrumenti koji policiji i tužilaštvima stoje na raspolaganju u svrhu borbe protiv korupcije, valja konstatovati da ne postoje neki posebni instrumenti ili procedure, nego se koriste one procesne radnje dokazivanja, koje se primjenjuju i na ostala krivična djela definisana krivičnim zakonima u BiH. Inače, krivično zakonodavstvo u BiH je u posljednjoj deceniji izmijenjeno više puta, pri čemu su različita rješenja bila primjenjivana na nivou dva entiteta, a posljednja izmjena desila se 2003. godine. Po prvi put je, naravno, opet zaslugom Visokog predstavnika, donesen Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku na nivou države BiH, sa kojim je valjalo uskladiti entitetske zakone i u materijalnom i u procesnom smislu. To je, naravno uz mnogo problema, i učinjeno tako da se može reći da BiH danas konačno ima unificirano i usklađeno krivično zakonodavstvo. S tim u vezi i policiji i tužilaštvima stoje na raspolaganju isti instrumenti za borbu protiv kriminala, pa time i za borbu protiv korupcije.

- **Da li se zakon primjenjuje?**

DJELIMIČNO – Novi Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku su na snazi tek veoma kratko vrijeme, što ne omogućuje pravilnu procjenu njihove primjene. Stoga se njihovi efekti takođe tek očekuju.

- **Da li je korupcija između privatnih subjekata kažnjiva zakonom?**

NE

- **Da li se zakon primjenjuje?**

NE POSTOJI ZAKON O TOME

- **Koliko je slučajeva krivičnog gonjenja preduzeto u proteklo vrijeme? Koliko ih je bilo uspješno? Ako je broj uspješno završenih slučajeva mali, ima li drugih efektivnih mjera ili drugih objektivnih razloga zašto je broj mali?**

PODACI NEDOSTUPNI – Zbog problema nedostupnih statističkih indikatora u tužilaštvima o krivičnim djelima korupcije.

## Javne nabavke

- **Da li pravila o javnim nabavkama nalažu konkurentno nadmetanje za sve veće nabavke, uz ograničene izuzetke?**

### Federacija BiH

DA – U skladu sa Uredbom o postupku nabavke robe, vršenju usluga i ustupanju radova (Službene novine FBiH, broj 40. od 14. 08. 2003.g.) sve glavne nabavke zahtjevaju konkurentno nadmetanje.

### Republika Srpska

DA – U RS oblast javnih nabavki regulisana je Zakonom o postupku nabavke robe, usluga i ustupanju radova (Službeni glasnik RS, broj 20. od 18. 05. 2001.g.), gdje takođe sve glavne javne nabavke zahtjevaju konkurentno nadmetanje.

- **Da li su pravila sadržana u dokumentima dostupna javnosti?**

DJELIMIČNO – U skladu sa Uredbom i Zakonom, pravila koja se nalaze u dokumentima su dostupna javnosti samo u slučaju kad se javne nabavke vrše po metodi javnog nadmetanja i djelimično kad se vrši prednadmetanje.

Kod metode javnog nadmetanja poziv za ponude se obavezno objavljuje u Službenim novinama FBiH, u jednom od dnevnih ili sedmičnih listova u FBiH, odnosno ukoliko se raspisuje međunarodno javno nadmetanje u novinama koje izlaze van područja BiH i na web stranici (FBiH), odnosno u Službenom glasniku RS, u jednom od dnevnih listova u RS i u odgovarajućem međunarodnom informatoru (RS).

Pravila javnog nadmetanja koja su sadržana u dokumentima dostupna su javnosti kroz objavljivanje poziva za ponude i u oba entiteta radi se o slijedećim podacima:

- sadržaj tenderske dokumentacije,

- dokumentacija kojom se dokazuje kvalifikovanost ponuđača,
- način obilježavanja i dostavljanja ponude,
- mjesto i vrijeme za dostavljanje ponude,
- kriterijumi za izbor (koji obično uključuju cijenu, rok isporuke ili rok završetka radova, kvalitet robe, radova ili usluga, način plaćanja, dostupnost servisa),<sup>86</sup>
- mjesto i vrijeme otvaranja ponude.

Pravila koja se odnose na prednadmetanje, u smislu kriterijuma po kojima će se vršiti selekcija kvalifikovanih ponuđača, u oba entiteta se javno objavljuju kroz poziv za prednadmetanje, koji se objavljuje na isti način kao i poziv za javno nadmetanje.

Pri svim ostalim metodama javnih nabavki, u oba entiteta, pravila sadržana u dokumentima poznata su samo ponuđačima kojima budu upućena, ali nisu dostupna široj javnosti.

- **Postoje li striktnne zakonske odredbe koje ograničavaju broj javnih nabavki putem neposredne pogodbe?**

DA – U oba entiteta postoje ista ograničenja u iznosu kad se primjenjuje metod direktnog ugovaranja (neposredne pogodbe). Ovaj metod može se primijeniti kad se radi o nabavci roba, ustupanju radova ili vršenju usluga samo od strane jednog ponuđača do iznosa od 15.000 KM.

Ovo pravilo se striktno primjenjuje u praksi, tim više što odobrenja za ovu metodu nabavke, za svaki pojedini slučaj moraju dati nadležni organi (ministarstva). Procedura je identična u oba entiteta.

- **Da li je privatni sektor široko obaviješten o većim javnim nabavkama?**

DA – Na osnovu propisa koji zahtjevaju objavljivanje u tačno određenim (već pomenutim) sredstvima informisanja i imajući u vidu činjenicu da se propisi u tom smislu poštuju, može se reći da je privatni sektor u svakom entitetu široko obaviješten o glavnim javnim nabavkama.

U praksi postoje izvjesna ograničenja u smislu dostupnosti sredstava informisanja iz jednog entiteta u drugom. Dakle, mogućnost privatnog sektora iz jednog entiteta za učešće u javnim nabavkama drugog entiteta je donekle ograničena. Ova ograničenja odnose se na privatni sektor oba entiteta.

- **Da li su odluke o javnim nabavkama dostupne javnosti?**

NE – Nakon donošenja odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, u roku od 24 sata naručilac ima obavezu da obavijesti najpovoljnijeg ponuđača da je odabran i da će se s njim zaključiti odgovarajući ugovor. U toku slijedeća 24 sata naručilac je dužan da o izboru obavijesti i neuspjele ponuđače.

Ne postoji zakonska obaveza da se odluka o izboru javno publikuje.

Ova situacija se odnosi na oba entiteta i nema odstupanja u praksi od formalnih zahtjeva.

- **Postoji li procedura kojom se može zahtjevati revizija odluka o javnim nabavkama?**

#### Federacija BiH

DA – Radi zaštite svojih prava ponuđač koji je učestvovao u postupku nadmetanja može podnijeti žalbu nadležnom ministarstvu u roku od 8 dana od dana prijema pismene obavijesti o izboru najpovoljnijeg ponuđača. Žalba zaustavlja zaključivanje ugovora o nabavci. Žalba se, zapravo, podnosi neposredno naručiocu, koji je može odbaciti ili promijeniti odluku o izboru. Ukoliko je naručilac ostao pri svojoj prvobitnoj odluci, dužan je da žalbu sa kompletnom dokumentacijom dostavi nadležnom ministarstvu, koje u roku od 30 dana donosi drugostepeno rješenje.

#### Republika Srpska

DA – U skladu sa Zakonom, ponuđač koji je učestvovao u postupku nadmetanja može u roku od 3 dana od prijema obavještenja o izboru najpovoljnijeg ponuđača uložiti pismeni prigovor naručiocu, a kopiju prigovora dostaviti nadležnom organu

opštine, odnosno Ministarstvu finansija, zavisno od toga na kojem nivou su nabavke rađene. Prigovor odlaže zaključivanje ugovora o nabavci.

Naručilac mora odgovoriti na prigovor u roku od 8 dana od prijema prigovora i ukoliko usvoji prigovor, mora otkloniti nepravilnosti. Istovremeno se o tome obavještavaju nadležni organi u opštini, odnosno Ministarstvo finansija.

U slučaju negativnog odgovora naručioca, ponuđač može uložiti žalbu Ministarstvu finansija. Žalba odgađa zaključenje ugovora o nabavci. Ministarstvo je dužno donijeti rješenje po žalbi u roku od 15 dana od dana prijema žalbe.

U praksi se propisana procedura poštuje u oba entiteta, a nadležni organi odlučuju u skladu sa obimom svojih ovlaštenja i odgovornosti. Međutim, postotak odluka na koje je bilo prigovora je veoma nizak u odnosu na broj nabavki.

- **Može li se nepovoljna odluka revidirati sudskim putem?**

#### Federacija BiH

DA – U skladu sa Uredbom, ponuđač koji je nezadovoljan rješenjem nadležnog ministarstva, donesenog po žalbi, može da pokrene upravni spor kod nadležnog suda.

U praksi skoro da nije bilo zabilježenih slučajeva upravnog spora.

#### Republika Srpska

DA – U skladu sa Zakonom, ponuđač nezadovoljan rješenjem Ministarstva finansija, može pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda.

U praksi se, prema saznanju Ministarstva finansija, koje je kontrolni organ za cijelu RS u postupku javnih nabavki, u toku 2003. godine nije desio ni jedan slučaj žalbe sudu.

- **Postoje li odredbe koje predviđaju pravljenje 'crnih lista' kompanija za koje je dokazano da su se služile podmićivanjem u procesu nabavki?**

NE – Ni u Uredbi FBiH, ni u Zakonu RS ne postoje odredbe koje se odnose na 'crnu listu' firmi za koje je dokazano da su se služile podmićivanjem u procesu nabavki<sup>87</sup>.

- **Postoje li pravila i procedure za spriječavanje nepotizma/sukoba interesa u javnim nabavkama?**

### Federacija BiH

DJELIMIČNO – Odredbe o nepotizmu/sukobu interesa pojavljuju se u Uredbi na dva načina:

- prva vrsta odredaba odnosi se na ponuđače i definiše da oni nemaju pravo da se pojavljuju u javnom nadmetanju:
  - a) ako su odgovorna lica tog ponuđača sa odgovornim licem naručioca, njegovim pravnim savjetnikom ili nekim njegovim drugim odgovornim licem u krvnoj vezi do drugog koljena ili su vezana usvajanjem ili starateljstvom;
  - b) ako su ponuđači fizička lica koja su u posljednje tri godine radila kao zaposlena lica na odgovornim poslovima kod naručioca.
- druga vrsta odredaba odnosi se na naručioce i isključuje sukob interesa kod imenovanja članova komisije za otvaranje i prihvatanje ponuda, tako da članovi ove komisije ne mogu biti:
  - a) u privrednom društvu: direktor i njegov zamjenik, niti predsjednik ili član upravnog ili nadzornog odbora naručioca;
  - b) u organu uprave, pravnim licima sa većinskim državnim kapitalom i drugim organima, ustanovama i institucijama: rukovodilac organa uprave ili njegov zamjenik, direktor, predsjednik niti član upravnog ili nadzornog odbora naručioca.

U praksi se ove odredbe djelimično sprovode. Ponekada se sprovođenje ovih odredbi izbjegava.

Republika Srpska

DJELIMIČNO – U Zakonu RS nalaze se slične odredbe.

U pogledu ponuđača iz javnog nadmetanja isključeni su ponuđači:

- fizička lica koja su sa odgovornim licem naručioca i službenikom naručioca u krvnoj vezi do drugog koljena ili su vezani usvajanjem i starateljstvom;
- fizička lica koja su u posljednje dvije godine radila kao zaposlena lica na odgovornim poslovima naručioca.

U pogledu sukoba interesa na strani naručioca, članovi komisije za otvaranje i prihvatanje ponuda ne mogu biti rukovodilac organa uprave i njegov zamjenik, odnosno lice koje obavlja poslove direktora ili predsjednika upravnog odbora u slučaju da se radi o javnom preduzeću kao naručiocu.

U oba entiteta u praksi se dosljedno primjenjuju odredbe koje se odnose na spriječavanje sukoba interesa prilikom imenovanja članova komisija. Odredbe koje isključuju ponuđače zbog nepotizma/sukoba interesa veoma je teško primijeniti, jer su veoma široko postavljene i daju mogućnost za različita tumačenja. U praksi sasvim sigurno postoji nepotizam/sukob interesa u pogledu ponuđača, ali se on formalno prikriva na različite načine.

- **Da li se nadgledaju primanja, imovina i životni stil službenika u javnim nabavkama?**

NE – Ne postoje zakonske mogućnosti niti u jednom entitetu da se nadgledaju prihodi i standard službenika u javnim nabavkama.

## Ombudsmeni

- **Da li postoji ombudsmen ili njegov ekvivalent (na primjer: nezavisno tijelo kojem se građani mogu žaliti na loše upravljanje)?**

DA – Ombudsmen za ljudska prava BiH je uspostavljen u februaru 1996. godine, u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom. Institucija je uspostavljena sa ciljem da promovise dobru upravu i vladavinu prava, zaštitu prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, kao što je zajamčeno Ustavom BiH.

Ombudsmen države BiH ima ovlaštenja da istražuje slučajeve koji uključuju loše funkcionisanje i povrede ljudskih prava počinjene od strane bilo koje državne ili entitetske institucije vlasti u BiH, kao i da istražuje sporu i diskriminatornu birokratiju i administraciju u svim organima vlasti.

Usvajanjem Zakona o Ombudsmenu za ljudska prava BiH u januaru 2001. godine, institucija je dobila novu pravnu osnovu za svoj rad.

Prvi Ombudsmen za ljudska prava BiH bio je strani državljanin imenovan 20. 01. 1995.g. od strane Misije OEBS-a, a od 01. 01. 2004.g. naslijedili su ga tri Ombudsmena državljana BiH koji su imenovani od strane Parlamenta BiH. Institucija Ombudsmena FBiH osnovana je Ustavom FBiH, gdje su predviđena tri Ombudsmena za teritorij FBiH.

Tri Ombudsmena (po jedan iz reda svakog od tri konstitutivna naroda) su prvi put imenovani u Parlamentu FBiH 2002. g. (na sjednici Doma naroda 28. maja i Zastupničkog doma 30. jula).

Zbog masovnosti i teritorijalne rasprostranjenosti, Ombudsmeni FBiH imenovali svoje zamjenike i otvorili svoje kancelarije u šest mjesta u FBiH.

Prema Zakonu o Ombudsmenima FBiH, Ombudsmeni su dobili puna ovlaštenja kao nezavisna, javna i parlamentarna institucija uspostavljena radi zaštite ljudskog

dostojanstva, prava i sloboda građana na nivou FBiH, te na kantonalnim i opštinskim nivoima.

Institucija Ombudsmena RS nezavisna je javna institucija sa širokim ovlaštenjima u provjeri zakonitost djelovanja javne administracije u RS. Narodna skupština RS je 09. 02. 2002. g. izabrala tri Ombudsmena, po jednog iz reda svakog od tri konstitutivna naroda. Institucija radi na rješavanju pojedinačnih žalbi građana u vezi sa načinom na koji sa njima postupaju organi uprave i sudstva. Pored toga, institucija Ombudsmena podnosi posebne izvještaje nadležnim organima vlasti. U ovim izvještajima Ombudsmeni ističu postojeće probleme i svojim preporukama ukazuju na konkretna rješenja.

Dosadašnja iskustva u praksi pokazala su, da je ova institucija stekla veliko povjerenje građana i da je postala nezaobilazan mehanizam kontrole rada tijela vlasti u zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda građana.

- **Da li je Ombudsmen nezavisan?**

DA – I zakonski i u praksi.

- **Da li se imenovanje mora vršiti prema zaslugama?**

DJELIMIČNO – Imenovanje Ombudsmena vrši se na osnovu zasluga i do njegove smjene ne može doći bez relevantnih razloga.

Za Ombudsmena može biti imenovana osoba, koja je punopravna u uživanju građanskih i političkih prava, koja ima dokazano iskustvo u oblasti ljudskih prava i priznat visok moralni integritet. Međutim, posljednjih mjeseci bilo je kritika u medijima da su pojedine vodeće političke stranke pokušavale uticati na imenovanje Ombudsmena na državnom nivou. Uslovljavanje pravnom praksom i trajanje mandata paralelno mandatu parlamenata, unosi sumnju u potpuni integritet biranih pojedinaca.

Imenovanje Ombudsmena i njihovih zamjenika, građanima nije jasan i transparentan proces.

- **Da li je imenovani Ombudsmen zaštićen od smjene bez valjanih razloga?**

DA – Nijedan Ombudsmen ne može biti smijenjen bez valjanih razloga.

Ombudsmeni su nezavisni u vršenju svojih funkcija i ni jedan organ vlasti se ne može miješati u tu funkciju.

U skladu sa Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima, Ombudsmen za ljudska prava države BiH i njegova porodica uživaju iste privilegije i imunitet kao i ambasadori koji su na čelu diplomatskih misija u drugim zemljama. Osoblje kancelarije Ombudsmena za ljudska prava takođe ne može biti uhapšeno, pritvoreno, ne može biti podvrgnuto istrazi ili krivičnom gonjenu, niti mu se može suditi za bilo kakvu radnju, mišljenje ili odluku u obavljanju svojih dužnosti prema uputama Ombudsmena.

- **Da li je u posljednjih pet godina ijedan Ombudsmen smijenjen bez valjanih razloga?**

NE – Nijedan Ombudsmen nije smijenjen od uvođenja institucije.

- **Mogu li se podnosioci molbi žaliti anonimno ukoliko se plaše mogućih odmazdi?**

NE - Svako fizičko i pravno lice se može žaliti Ombudsmenu za ljudska prava BiH bez ograničenja. Žalba Ombudsmenu ili intervencija Ombudsmena zakonski ne povlači nikakve krivične, disciplinske ili druge sankcije, ili pak kakvu drugu neugodnost, ili diskriminaciju za podnosioca žalbe. Prepiska upućena Ombudsmenu iz mjesta u kojima sa lica nalaze u pritvoru, ili u kojima su zatvoreni, ili lišeni slobode, ne može podlijegati nikakvoj cenzuri, niti se smije otvarati. Razgovori između podnosioca žalbe i Ombudsmena ili osoba delegiranih od strane Ombudsmena, zakonski ne mogu nikada biti nagledani, niti se iko u iste može miješati.

Ombudsmen za ljudska prava BiH može odbiti da razmatra anonimne žalbe, žalbe za koje smatra da su zlonamjerne ili neosnovane, i žalbe koje su podnesene van roka od 12 mjeseci nakon pojave činjenica, događaja ili odluka koje su predmet žalbe. Ukoliko Ombudsmen nađe druge osnove da ne razmatra žalbu, on može proslijediti predmet Ombudsmenima iz odgovarajućih entiteta odnosno podnosioca žalbe uputiti na najpogodnija sredstva za preduzimanje radnje, ukoliko ista postoje, ostavljajući podnosiocu žalbe da iskoristi ona sredstva koja on ili ona smatra najpogodnijim. Kad Ombudsmen ustanovi da postoji dovoljno osnova za istragu, on će obavijestiti organ vlade i predmetne službenike o tome i zahtjevati pismenu izjavu u datom roku.

Svaki građanin FBiH i RS koji posjeduje opravdane tvrdnje može uložiti žalbu kancelariji Ombudsmena bez ikakvih ograničenja. Međutim, žalba koja se podnosi Ombudsmenima entiteta ne može biti anonimna. Takva žalba treba da ima potpis podnosioca, te da sadrži njegove lične podatke.

Pravna lica, institucije i drugi zakonski organi takođe mogu uložiti žalbu. U svakom slučaju Ombudsmeni će preduzeti sve neophodne korake kako bi se svako kršenje prava ili nepravilno postupanje administracije riješilo.

Ukoliko kancelarije ombudsmena nisu u stanju da sprovedu istragu o uloženoj žalbi, učiniće sve što je u njihovoj moći da građanina posavjetuju o podnošenju žalbe drugom organu ili instituciji koji mogu pomoći u datoj situaciji.

- **Da li se izvještaji Ombudsmena objavljuju?**

DA – Ombudsmen za ljudska prava BiH je obavezan da svake godine dostavlja rezultate svojih aktivnosti Predsjedništvu BiH, Zastupničkom domu i Domu naroda BiH. Ti izvještaji su javni i dostupni su na web stranici institucije. Pored toga, Ombudsmeni objavljuju i specijalne izvještaje kada to zahtjeva javni značaj i hitnost slučaja.

Ombudsmeni FBiH podnose godišnji izvještaj premijeru i potpredsjedniku vlade, svakom guverneru kantona i OEBS-u. Na osnovu ustavnih i zakonskih odredbi Ombudsmeni su u toku godine podnosili posebne izvještaje nadležnom federalnom,

opštinskom ili međunarodnom tijelu, kad bi utvrdili da se radi o masovnom kršenju ljudskih prava građana po istom osnovu. U svakom posebnom izvještaju Ombudsmeni su nadležnim vlastima dali i sasvim konkretne preporuke o tome, koje mjere treba preduzeti radi otklanjanja utvrđenih povreda i uspostavljanja prava građana.

U toku 2002. godine Ombudsmeni FBiH su nadležnim vlastima podnijeli posebne izvještaje i preporuke. Svi posebni izvještaji i preporuke bili su predmet razmatranja nadležnih vlasti. Od ukupno 41 izvještaja i preporuke u 2002. godini, prihvaćeno je 26 (63,5%), 8 nije prihvaćeno, a u 6 slučajeva je istekao rok za dostavljanje izvještaja. U RS godišnji izvještaji Ombudsmena se dostavljaju Narodnoj skupštini. Godišnji i posebni izvještaji svih Ombudsmena su javni dokumenti i dostupni su na web stranici.

Ombudsmeni često preko medija informišu javnost o svom radu, te na taj način vrše pritisak na organe vlasti i državnu administraciju, a sve u cilju unapređenja prava građana. Njihovi se izvještaji mogu pronaći na web stranici Ombudsmena: [www.ohro.ba](http://www.ohro.ba).

### • **Da li vlada postupa po preporukama Ombudsmena?**

DJELIMIČNO – Institucije državne i entitetske vlasti su dužne po zakonu saradivati sa Ombudsmenima. Saradnja organa vlasti sa Ombudsmenima u FBiH nije zadovoljavajuća, mada broj evidentiranih pozitivnih odgovora u 2003. godini bilježi blagi porast, uglavnom zbog propusta vlasti da implementiraju nalaze i preporuke Ombudsmena.

Procenat predmeta i pismenih zahtjeva Ombudsmena na koje vlasti uopšte nisu odgovorile iznosi nedopustivih 34,8%. Pored toga, čest slučaj bila je indiferentnost i šutnja pojedinih službenika na rukovodećim položajima, kad god su Ombudsmeni pokušali uspostaviti komunikaciju i istražiti dokumente koji se odnose na podnesene žalbe. Službenici često štite interese političkih stranaka, koje su ih imenovale na date funkcije.

Ostaje činjenica da zahtjevi Ombudsmena upućeni nadležnim višim službenicima radi preduzimanja odgovarajućih mjera, u cilju prevazilaženja ovakvih situacija, nisu urodili plodom. Umjesto da budu kažnjeni zbog ovakvih svojih postupaka, službenici su često bivali pokriveni od strane političara. Službenici namjerno ignorišu ove preporuke.

Kad uoči neefikasnost, Ombudsmen pokušava olakšati saradnju pismenim obraćanjem odgovarajućim institucijama sa izdatim preporukama, mišljenjima, prijedlozima i izvještajima zahtjevajući od njih brzo djelovanje. U tom cilju organizuje i sastanke sa rukovodiocima institucija i višim državnim zvaničnicima.

U svakom slučaju, kada isti javni službenik više puta ignoriše zahtjev Ombudsmena, trebalo bi zakonski onemogućiti njegov ponovni izbor na javnu funkciju.

## Istraživačke/watchdog agencije

- **Postoje li specijalne istraživačke ili watchdog agencije?**

DA – Kada govorimo o istraživačkim/watchdog agencijama u BiH, bitno je naglasiti da su to vladine agencije koje su unutar sistema vlasti. U BiH one, međutim, funkcionišu u veoma ograničenom obimu, a zamjenu su našle u ekvivalentnim međunarodnim organizacijama i, u znatno manjoj mjeri, u nevladinim (lokalnim i međunarodnim) organizacijama koje prate učinak vlasti u isporučivanju javnih usluga i u sferi zakonodavstva /prakse.

- **Koje su njihove glavne odgovornosti:**

- **Istraga**
- **Prevenција**
- **Obrazovanje i podizanje svijesti**
- **Krivično gonjenje**

DJELIMIČNO – To je slučaj sa OHR-ovom Jedinicom za borbu protiv korupcije i kriminala (ACCU), koja ima zadatak da vrši istragu u krivičnim postupcima koji se smatraju previše 'složenima' za domaće pravosuđe. To se može shvatiti kao nedostatak povjerenja u nezavisno bh. pravosuđe i tužilaštvo, pošto na ishod istrage mogu uticati oni na koje se potencijalna suđenja odnose. Drugo objašnjenje je jednostavno nedostatak institucionalnih kapaciteta za istragu kriminalnih aktivnosti većeg obima. I u jednom i u drugom slučaju, strategija OHR-a treba da bude shvaćena kao prelazna, a njegova uloga ograničena u kontekstu jačanja istražnih kapaciteta u BiH. Isto se odnosi i na tužilaštvo kao institucionalna odgovornost.

Prevenција, te obrazovanje i podizanje svijesti u prvom redu rezultiraju iz njihovih sadašnjih aktivnosti. Međutim, aktivnosti ACCU dosad nisu bile veoma transparentne, tako da ostaje prilično nejasno koji su njeni kapaciteti i koji je njen način djelovanja. Jačanje obrazovne uloge i prijenos njihovog znanja i iskustva na domaće nezavisne institucije, stoga predstavlja kratkoročni i srednjoročni imperativ za OHR.

Pored ovoga, entitetske vlade su pokušale da uspostave svoje sopstvene timove za borbu protiv korupcije koje su vodili visoko rangirani političari (dva pokušaja prethodnih predsjednika Vlada 1999.g. i slični pokušaji bivšeg potpredsjednika RS 2001.g.). Ove agencije nikada nisu uspjele da se etabliraju kao organizacije koje su nezavisne od političkih uticaja i koje istinski prate korupcijske aktivnosti, što je samo ojačalo uticaj OHR-a u toj oblasti.

- **Da li su nezavisne?**

NE – I vladine i nevladine istraživačke odnosno watchdog agencije formalno jesu nezavisne u svom radu, ali realno ta nezavisnost ipak nije vidljiva i razlikuje se između vladinih i nevladinih agencija.

S obzirom na način imenovanja unutar vladinih agencija, koji pored stručnosti podrazumijeva i određen stepen političkog kompromisa i koji nije u potpunosti transparentan i jasan, vladine agencije ipak imaju u svom radu određene uticaje. Proces izvještavanja vladinih istražnih agencija, gdje se izvještaji podnose vladi i skupštinama, nije nikada u potpunosti zaživio. Vladine agencije su bile ograničenog vijeka i pokazale su se krajnje neefikasima, nemoćnima i nesposobnima da se pozabave korupcijom.

Za razliku od vladinih agencija, na watchdog agencije međunarodne zajednice dnevna je politika u BiH uticala tek u neznatnoj mjeri, ali je složenost međunarodnih agencija koje djeluju u BiH tek jedan u mnoštvu različitih interesa. Rad inostranih obavještajnih službi i vojnih obavještajaca koji progone organizovani kriminal, čini se nezavisnim od rada OHR-a, iako je u krajnjoj instanci njihov rad možda i koordinisan. Ponekad istražne i tužilačke aktivnosti mogu imati veze sa nekim drugim političkim pitanjem, kao što je finansiranje optuženih za ratne zločine, što može uticati na prioritete. U globalu, uprkos nedostatku određene transparentnosti i odgovornosti prema sistemu nacionalnog integriteta, njihov rad je uglavnom nezavisan.

- **Da li imenovanja treba da se zasnivaju na zaslugama? Da li se imenovanja generalno zasnivaju na zaslugama?**

NE – U praksi vladinih istražnih agencija određena imenovanja bila su podložna političkim pregovorima, što je konačno dovelo do raspuštanja tih agencija. Imenovanja u ACCU, koja vrši OHR, nisu transparentna i odgovorna, iako se uzima zdravo za gotovo da imenovane osobe poštuju isti kodeks ponašanja kao i svi radnici OHR-a. Watchdog agencije nevladinog sektora djeluju kao i sve organizacije civilnog društva i imenovanja se ne zasnivaju uvijek na zaslugama.

- **Da li su imenovane osobe zaštićene od smjene bez relevantnog opravdanja?**

NEPOZNATO

- **Da li se njihovi izvještaji objavljuju (osim u slučajevima kada se očekuju krivične tužbe)?**

DJELIMIČNO – To se zaista događa sa svim vrstama watchdog agencija, što je podložno zaključenju procesa istrage i krivičnog gonjenja.

Izvještajima, kada ih objave istražne/watchdog agencije, se daje veliki publicitet u medijima. Novinari s posebnim interesom sprovode svoju sopstvenu dodatnu istragu navoda koji su sadržani u objavljenim izvještajima. Ovaj publicitet je indikator trenutnog opšteg interesa za borbu protiv korupcije kao i ograničenog broja kvalitetnih informacija na tu temu.

Konačni izvještaji istražnih/watchdog agencija se ne objavljuju uvijek. Međutim, pored objavljivanja izvještaja veoma je važno i pravovremeno informisati javnost o istražnim radnjama agencija, naročito ACCU-a, pošto njihovi izvještaji iziskuju punu istragu, koja može potrajati i godinama (poznato je, na primjer, veoma sporo procesuiranje slučaja "Hercegovačke Banke"). To će istovremeno očuvati nezavisnost njihovih izvještaja, s obzirom na to da veo tajne koji obavlja istragu ACCU-a, prati veliki skepticizam javnosti oko svrhe i ishoda njihovih intervencija.

- **Da li javno izvještavaju zakonodavnu vlast o svom djelokrugu rada?**

NE – ACCU konačno stavlja svoje izvještaje javnosti na raspolaganje (osim u slučajevima kada krivične tužbe nisu riješene, za šta je ponekad potrebno mnogo vremena), ali oni nisu direktno namijenjeni parlamentima za razmatranje.

Za vladine agencije postoji zakonska obaveza izvještavanja parlamenata o pojedinačnim preduzetim aktivnostima kao i o svom ukupnom radu. ACCU je možda najtajanstvenija kada je u pitanju djelokrug njezinog rada, a detalji o njenom radu se uglavnom ne objavljuju, sem kada je slučaj davno zatvoren. Ove organizacije svakako nisu odgovorne zvaničnim vlastima u zemlji. Postoji koordinacija, doduše ograničenog karaktera, sa tužilaštvima i Sudom BiH.

• **Mogu li se građani žaliti agenciji bez straha od eventualnih zakonskih sankcija?**

DJELIMIČNO – Formalno građani se mogu žaliti agencijama bez straha od eventualnih sankcija i određen broj građana to i čini. Stanje koje je potvrđeno tokom istraživanja ukazuje na nekoliko činjenica u vezi sa žalbama građana:

- mali broj građana se uopšte odlučuje da kontaktira istražne agencije,
- od broja građana koji su ipak kontaktirali istraživačke/watchdog agencije mali broj se odlučuje otkriti svoj identitet.

Analizirajući ovakvo stanje može se konstatovati da građani i pored proklamovanih prava u vezi sa zaštitom identiteta još uvijek nemaju povjerenja u mogućnost i spremnost agencija da zaštite ta prava, ako se suprotstavljaju moćnim osobama ili organizacijama. Slijedeći zaključak je da postoji izvjesna apatija odnosno nevjerica da se išta može uraditi, pogotovo naporom pojedinaca, tako da građani i ne pokušavaju doprinijeti borbi protiv korupcije. Ovaj, u izvjesnom smislu limitirani stepen povjerenja, javnosti sigurno ima uticaja i na kvalitet i obim saradnje agencija sa građanima, a time i na efikasnost rada ovih agencija.

Žalba koju ACCU-u podnese političar ne može odgoditi ili promijeniti odluku Visokog predstavnika o političkoj smjeni bilo koje osobe. Čim OHR odluči, odluka o smjeni se objavljuje, a smijenjena osoba gotovo da i nema mogućnosti da se žali. Ovaj proces se dovodi u pitanje u mnogim domaćim i međunarodnim izvještajima,

kao što je već i pomenuto u glavnom dijelu Izvještaja o sistemu nacionalnog integriteta.

## Mediji

- **Postoji li zakon koji garantira slobodu govora i medija?**

DA – Član 3. Ustava BiH svim građanima zemlje garantuje najviši stepen međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, što uključuje pravo na slobodu mišljenja i slobodu izražavanja. Pravo na slobodu izražavanja takođe je zagarantovano svim građanima BiH Članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima koju je potpisala i BiH.

Dodatna regulativa usvojena je 23. 10. 2000.g., kada je Savjet ministara BiH usvojio prijedlog Zakona o slobodi pristupa informacijama. Bio je to prvi zakon te vrste, usvojen u nekoj od bivših jugoslovenskih republika. Po ovom Zakonu, svaki građanin ima pravo pristupiti informacijama u vlasništvu države i javnih tijela. Zakon je sastavio OEBS, uz pomoć Kancelarije Visokog predstavnika i lokalnih i međunarodnih pravnih stručnjaka.

Implementacijom ovih zakona bavi se, naravno, pravni sistem države, dok u reguliranju elektronskih medija posebnu ulogu igra i Regulatorna agencija za komunikacije (CRA) dodjeljivanjem tj. uskraćivanjem dozvola za rad elektronskim medijima u BiH. Uloga CRA u cjelokupnoj regulaciji medija iz godine u godinu postaje sve veća, pa se ovo regulatorno tijelo danas bavi upravo nadzorom poštivanja Zakona o komunikacijama, što uključuje i nadgledanje poštivanja prava na slobodu izražavanja.

Dodatni zakoni na nivou entiteta takođe utiču na regulaciju slobode govora u BiH. Tako, recimo, Zakon o uvredi i kleveti, koji je po starom pravilu još iz SFRJ klevetu smatrao kriminalnim djelom, te za prekršaj istog nalagao kazne od po nekoliko mjeseci pa čak i godina, sada je poboljšan kroz Zakon o slobodi pristupa informacijama, po kojem pravo na slobodu izražavanja štiti “...sadržaj izražavanja kao i stil pisanja, i odnosi se ne samo na slučajeve u kojima su komentari pozitivni ili neuvredljivi, već i u slučajevima gdje isti mogu uvrijediti, šokirati ili uznemiriti.” Ovaj Zakon slobodu govora stavlja na prvo mjesto, što je u BiH u nekim slučajevima

rezultiralo velikim brojem upitnih i neistinitih tekstova kojima je određenim licima nanesena šteta u vezi sa njihovim ugledom i položajem u društvu. Upravo zbog ovih slučajeva, međunarodna zajednica u BiH naložila je uspostavljanje Savjeta za štampu – samoregulatornog tijela nadležnog za zaštitu profesionalnih standarda u novinarstvu.<sup>88</sup> Savjet za štampu, međutim, nema nadležnost u licenciranju štampanih medija, niti je u poziciji kažnjavati iste. On raspolaže isključivo novinarskim sredstvima kao što su: pravo na odgovor, objavljivanje ispravke, izvinjenja i demantija.

- **Postoji li cenzura medija?**

NE – Koristeći posljednji izvještaj američke organizacije Freedom House, koja redovno objavljuje barometar slobode medija u različitim dijelovima svijeta, BiH se među 166 zemalja nalazi na 37. mjestu, ispred svojih susjeda: Hrvatske (69. mjesto) i Srbije i Crne Gore (85 mjesto). Za ovako dobar rejting najviše je odgovorna činjenica da su primjeri direktne cenzure skoro nepostojeći, dok su ostale vrste pritiska na medije učestaliji.

Pored rijetkih primjera direktne cenzure, mediji su mnogo češće izloženi posebnoj vrsti pritiska kojom se određena informacija pokušava spriječiti prije izlaska u javnost. Tako je recimo, izvještaj američke organizacije o slobodi medija u BiH iz 1999. godine, naveo primjer javnih službi u Gradačcu koje su, navodno, od novinara tražili da predaju tekstove na pregled prije objave.

- **Postoji li raznovrsnost u vlasništvu nad medijima?**

DA – U BiH trenutno djeluje 41 TV stanica te 142 radio stanice. Iako se radi o dosta velikom broju medija s obzirom na veličinu tržišta, za sada ne postoje velike koncentracije u vlasništvu nad medijima. **OBN (Open Broadcast Network)**, kao jedina komercijalna mreža koja pokriva cijeli teritorij BiH, u vlasništvu je nekoliko dioničara, većinom iz inostranstva. **Federalna Televizija i Televizija Republike Srpske** funkcionišu pod krovom **Javnog Radio-televizijskog servisa BiH (PBS)**, finansiraju se iz marketinga i TV pretplate, te se time smatraju nezavisnim. Četvrta najzastupljenija TV kuća, **Mreža** ustvari je zajednički projekat vlasnika manjih TV i radio stanica u BiH.

Tvrđnja o nepostojanju veće koncentracije u vlasništvu nad medijima u BiH takođe je izrečena na nedavno održanoj konferenciji o Savjeta Evrope i CRA, gdje su predstavljeni rezultati istraživanja CRA u području raznolikosti u vlasništvu nad medijima (odredbe vezane za političke stranke, religijske grupe, itd.), pitanjima stranog vlasništva nad medijima te mješovitom vlasništvu nad medijima, po kojim je zaključeno da trenutno u BiH nema velike koncentracije medija.

Međutim, BiH, kao članici Savjeta Evrope, nalaže se da donese legislativu, koja je stvorena da zaustavi koncentracije u vlasništvu nad medijima, koje bi mogle uticati na pluralizam na bilo kom nivou u budućnosti, nalažući tako regulatorima elektronskih i štampanih medija u svim zemljama članicama Savjeta Evrope, da regulativu u ovoj domeni podese njihovim pravilima što prije. BiH je tako krajem 2003. godine usvojila pravila po kojima se svaka vrsta ujedinjenja između elektronskih medija koji pokrivaju cijele entitete i/ili cijelu državu zabranjuje. Takođe se zabranjuje i *cross-ownership*, tj. posjedovanje kombinacije elektronskih i štampanih medija od strane jednog subjekta. Jedno pravno ili fizičko lice može posjedovati samo jednu TV i jednu radio stanicu za određeni dio publike koju pokriva. Ovakav potez CRA u javnosti je opravdan željom, da se eliminiše negativni aspekt koncentracije vlasništva nad elektronskim i štampanim medijima koji bi najviše štetio manjim sredinama u BiH.

Finansijska zavisnost često dovodi i do određenog stepena profesionalne zavisnosti. Tako je, na primjer, poznato da su mnogi mediji bliski određenim izvorima međunarodne zajednice (SAD, OHR), političkim strankama (SDA, SDS, HDZ, SNSD itd.) ili nešto rjeđe kompanijama.

- **Da li ijedan javni medij redovito objavljuje mišljenje kritičara trenutne vlasti?**

DA – **Radiotelevizija Federacije BiH**, kao javni medij, redovno pokriva mišljenje kritičara trenutne vlasti. Tako su, recimo, u popularnoj emisiji “60 minuta”, uz svjedočenje poznatih političara iz opozicije i drugih uglednih učesnika političkog života zemlje, razotkrivene brojne afere u sadašnjoj vlasti. Razotkrivene su brojne korupcijske afere vodećih političara, kao što je afera oko privatizacije nekoliko

preduzeća u Zeničko-dobojskom Kantonu, u kojoj je, navodno, predsjednik kantona, gđin. Nedžad Polić povezan sa sumnjivim radovima u procesu privatizacije.<sup>89</sup>

- **U zadnjih pet godina, postoje li slučajevi fizičkog nasrtaja na novinare koji istražuju slučajeve korupcije?**

DJELIMIČNO – Od 1998. godine u BiH je zabilježen određen broj fizičkih nasrtaja na novinare koji su istraživali slučajeve korupcije. Tako je, recimo, 3. novembra 1999. godine gradonačelnik Doboja, Mirko Stojčinović, uz prijetnje da će ga ubiti, fizički napao novinara beogradske agencije Beta, Mirka Srdića. Incident se desio nakon što je Srdić objavio tekst o korupciji u Doboju, pominjući gradonačelnika u negativnom kontekstu.

U aprilu 2000. godine, novinar **Dnevnog avaza**, Adi Hadžiarapović, napadnut je od strane vozača federalnog premijera Edhema Bičakčića, navodno zbog kritičkih tekstova koje je novinar pisao o njegovom šefu.

U maju 2000. godine, dva hrvatska novinara riječkog **Novog lista**, navodno su fizički napadnuti od strane nepoznatih osoba zbog, kako novinari navode negativnih pisanja o sprezi politike i kriminala u Hercegovini.

Zabrinjavajuća je i činjenica da je tadašnji premijer RS, Milorad Dodik, u januaru 2000. godine u svom intervjuu beogradskim novinama **Blic** (izdanje za BiH), pozvao sve “patriote” na konačni obračun sa urednicima i novinarima časopisa **Reporter**, zbog tekstova o korupciji koje je ovaj časopis objavio.

Ovdje vrijedi pomenuti i statistiku OEBS-ove telefonske linije za pomoć novinarima, na kojoj je od 132 registrovana slučaja nasrtaja na novinare do 2000. godine, čak 35,5% (49) dolazilo od strane državnih organa i javnih ustanova.<sup>90</sup>

- **Da li mediji donose tekstove o korupciji?**

DA – Veliki broj dnevnih i sedmičnih novina redovito razotkrivaju korupcijske afere na svim nivoima vlasti. Tako su, recimo, sedmični časopis **BH Dani**, **Slobodna Bosna** i banjolučki **Reporter** zaslužni za razotkrivanje nekih većih ilegalnih radova u

FBiH i RS. U isto vrijeme, TV emsija “60 minuta” Federalne Televizije jedan je od odličnih primjera odlučnosti pojedinih novinara da javno razotkriju korupcijske i druge afere. Međutim, javni tužioci rijetko pokreću istragu na osnovu navoda koji se pojave u medijima.

Dva su primjera u nastavku teksta:

U slučaju Zlatka Lagumdžije, bivšeg predsjedavajućeg Savjeta ministara i bivšeg ministra inostranih poslova, bh. novine Dnevni Avaz istraživao je slučaj njegovog sukoba interesa koji mu je omogućio dodatni profit od "BiH Telekoma". Lagumdžija je zatim tužio Dnevni Avaz i dobio slučaj sa presudom koja je zabranila Dnevnom Avazu da ubuduće piše tekstove o Lagumdžiji i naredila mu da plati kaznu u iznosu od 10.000 KM. U sličnom slučaju Dnevni Avaz je tužio i generalni menadžer "Fabrike Duhana Sarajevo". Međutim, veoma je sumnjivo da se ovakvi tekstovi prvo objave, a zatim se izgube parnice na sudu. Novine poput Dnevnog Avaza iz Sarajeva i **Nezavisnih Novina** iz Banjaluke pišu samo o izabranim pojedincima, a njihovi anikorupcijski članci se objavljuju tek kada dati pojedinac dođe na metu finansijera ovih medija ili ako treba pokupiti reket iz firme (u vidu skupih reklama koje se objavljuju u ovim medijima), u zamjenu za izbijanje njihovog prljavog veša na vidjelo.

Još jedan zanimljiv slučaj je prisluškivanje visokorangiranih političara. Ovaj slučaj očekuje sudsko saslušanje. Dnevni Avaz je jedno vrijeme svakodnevno objavljivao transkripte razgovora bivšeg direktora Federalne obavještajne službe (FOSS). Drugi mediji su dovodili u pitanje izvore ovih transkripta i pitali kako Dnevni Avaz uspijeva da ih nabavi. Naposljetku je Parlamentarna skupština BiH formirala istražnu komisiju koja je trebalo da utvrdi zakonitost FOSS-ovih aktivnosti i kanale koji su dostavljali informacije Dnevnom Avazu. Ova saga još uvijek nije doživjela svoj epilog.

- **Da li strukture za izdavanje dozvola za rad medija koriste transparentne, nezavisne i kompetitivne kriterijume i procedure?**

DA – Način rada CRA je takav da su pravila transparentnosti i procedure koje propisuje njen pravilnih, javno dostupni. Više pojedinosti može se naći u glavnom

dijelu ove studije. Pravila su unijela više reda na medijsko tržište BiH, ali su istovremeno i smanjila broj medija u funkciji.

- **Koriste li se zakoni o kleveti ili druge sankcije (npr. povlačenje državnog oglašavanja) za zaustavljanje pisanja o korupciji?**

NE – Zakon o kleveti, kao što je naglašeno ranije, je kvalitativno poboljšan donošenjem Zakona o slobodi pristupa informacijama, po kojem je novinarima dato još veće pravo u slobodu izvještavanja.

Međutim, važno je ovdje napomenuti druge načine pokušaja zaustavljanja objavljivanja tekstova o korupciji. U avgustu 1999. godine, glavnog urednika sarajevskog časopisa Slobodna Bosna, Senada Avdića, pritvorila je policija, koja je pritvor opravdala insistiranjem da g. Avdić prisustvuje sudskom saslušanju u vezi sa postupkom pokrenutim protiv Slobodne Bosne za klevetu. Naime, samo nekoliko brojeva ranije, Slobodna Bosna je objavila tekst, u kojem optužuje jednog političara za korupciju.

## Građansko društvo

- **Da li javnost ima pristup informacijama i dokumentima koji su u posjedu vlasti?**

DA – U oba entiteta BiH kao i na državnom nivou postoje Zakoni o slobodi pristupa informacijama, koji definišu proces u okviru kojeg građani mogu doći do informacija kao i odgovornosti zvaničnika u vezi sa ovim zakonom.

Iako Zakoni postoje već više godina, istraživanje je pokazalo da izuzetno mali broj građana uopšte zna za postojanje ovog Zakona, odnosno za ovo svoje pravo. U ovakvoj situaciji gotovo je bespredmetno pričati o broju građana, koji koristeći ovaj Zakon žele doći do određenih informacija u vezi sa radom vlasti i može se konstatovati da jako mali broj građana pokušava dobiti informacije na ovaj način. Uglavnom su novinari ti koji povremeno koriste ovu zakonsku mogućnost u BiH i to sa djelimičnim uspjehom.

Istraživanje je pokazalo da je nizak nivo edukacije o ovom Zakonu prisutan i kod zvaničnika unutar sistema vlasti, koji su skloni relativizirati ovo građansko pravo i njegove krajnje domete, umjesto da rade na ohrabrivanju građana i grupa da jačaju interesovanje za ovu oblast. Predstavnici vlasti ovakve zahtjeve uglavnom shvataju kao prijetnju svojoj poziciji ili političkoj opciji, te tako procesiranje eventualnih zahtjeva traje jako dugo, a odgovori su uopšteni. Takve tendencije vode ka jačanju nepovjerenja građana za ove i slične procese, što direktno utiče na usporavanje razvoja demokratskog društva u BiH.

Ako se, imajući na umu opisano stanje, posmatra smisao postojanja ovog Zakona, a to je da omogući javnosti efikasniji uvid u rad izabranh predstavnika (osim u oblastima koje su označene kao nacionalna bezbjednost), evidentno je da je samo djelimično ispunjena njegova svrha. Postojanje Zakona zaista zadovoljava formu – i to je sve. Očigledna je potreba za ulaganjem dodatnih napora u promociju Zakona i njegove svrhe, kao i u edukaciju građana i predstavnika vlasti, o važnosti i načinima pružanja usluga građanima u ovoj oblasti.

- **Da li vlasti generalno saraduju s udruženjima građana?**

DA – Sa zakonske strane postoje okvirne definicije koje uređuju oblast saradnje zvaničnika sa građanskim udruženjima, a koje naglašavaju potrebu zvaničnika za saradnjom sa javnošću. Sa stanovišta zakonskih rješenja, može se reći da zvaničnici generalno saraduju sa različitim udruženjima građana po određenim pitanjima, koja se uglavnom nalaze u sferi krajnje implemetacije određenih odluka, a rjeđe u oblasti planiranja uspostavljanja prioriteta odnosno donošenja odluka.

- **Postoje li građanska ili poslovna udruženja koja vode antikorupcijske kampanje?**

DA – Ni u ovoj oblasti formalno ne postoje zapreke za pokretanje kampanja prema vlastima po raznim osnovama, pa tako i korupciji, ali se u praksi umjesto pravih kampanja vode tek sporadične i pojedinačne aktivnosti nekih grupa u borbi protiv korupcije. Ovakav pristup obično ima jako ograničen uticaj i kratak rok trajanja bez pravih efekata.

Uočeno stanje je nesumnjivo povezano sa odsustvom konkretnih dokaza borbe protiv korupcije od strane vlasti. Naglašava se termin *dokazi borbe*, jer je trenutno mnogo priče o ovoj temi u BiH, mnogo najava raznih planova i inicijativa za borbu protiv korupcije, a istovremeno se jako malo konkretno radi na suzbijanju široke korumpiranosti svih slojeva društva.

Jasna demonstracija antikorupcijske borbe dovela bi do željenih promjena u društvu, koje bi građani prepoznali kao ozbiljan napor vlasti i izvjesno podržali svojim aktivnostima. Međutim, u odsustvu ozbiljnih napora vlasti u sferi borbe protiv korupcije, građani uglavnom ne vide perspektivu svojih napora u okviru kampanja, ili bilo kog drugog vida organizovanih akcija.

Do danas je jedina antikorupcijska NVO sa isključivim fokusom na dobroj upravi, borbi protiv korupcije i promociji transparentnosti i odgovornosti u društvu – Transparency International BiH. TI BiH je bio uključen u mnoge kampanje za borbu protiv korupcije, nadgledanje korupcije, pružanje pomoći u izradi nacrtu i

amandmana suštinskih zakona, obrazovanje državnih službenika i javnosti, saradnju sa drugim nevladinim organizacijama u otkrivanju i identifikovanju slučajeva korupcije, obuku istraživačkih novinara, itd. Sve navedene aktivnosti su ostvarene sa priličnim uspjehom, te je vidljivost i popularnost TI BiH-a zbog toga u konstantnom porastu.

Slična situacija jeste i sa poslovnim sektorom, koji je skloniji uklopiti se u koruptivne sisteme i ostvarivati određen prihod, nego pokretati antikorupcijske kampanje koje bi ih mogle koštati i češćih posjeta različitih finansijskih kontrola, ili možda i cjelokupnog biznisa.

Osnovni razlog ovakvog ponašanja jeste nepovezanost i nedovoljna saradnja malog i srednjeg preduzetništva, iz čega proističe osjećaj nemoći za donošenje promjena. Što se tiče velikih preduzeća, oni su uglavnom povezani sa vlastima (vlasti imaju ili značajan udio ili većinsko vlasništvo nad većinom krupnih sistema), tako da ni oni ne žele pokretati nikakve inicijative bez saradnje sa vlastima. Inače slaba i nestabilna nezavisna poslovna udruženja su se tek nedavno otrgla ovom negativnom trendu i podigla glas savjesti, promovišući određene tržišne vrijednosti i boreći se za povoljniji poslovni ambijent, smanjenje birokratskih prepreka, itd. Ovi su pokušaji pridobili pažnju i podršku javnosti. Međutim, poslovnim udruženjima ostaje da još mnogo rade na jačanju sopstvenih struktura, kako bi se dovoljno osnažili za bavljenje pitanjima borbe protiv korupcije u poslovnom sektoru.

- **Postoje li grupe građana koje nadgledaju rad vlade u oblasti pružanja usluga itd.?**

DA – Pri odgovoru na ovo pitanje, potrebno je različito tretirati zakonodavnu vlast (skupštine, parlamente, skupštine opština) od izvršnog dijela vlasti. Razlog za ovo jeste pozitivna zakonska regulativa, koja omogućava građanima da, slijedeći određenu proceduru, budu prisutni na sjednicama parlamenata, što određene građanske grupe odnosno nevladine organizacije i čine. One nadgledaju rad parlamenata u jednostavnom smislu (način i efikasnost rada, procesi donošenja odluka itd.) i o tome izvještavaju javnost, ili korisnike svojih organizacija, a najčešće i jedne i druge. Ova praksa spada u formalne oblike praćenja rada zakonodavne vlasti. Što se tiče formalnog praćenja rada izvršne vlasti, javnosti nije omogućeno da prati tok sjednica

vlade, već se naknadno putem konferencija za štampu javnost obavještava o temama sjednica vlade.

Drugi oblik praćenja rada vlasti (i zakonodavnih i izvršnih) jeste manje formalan, ali ne i manje bitan proces nadgledanja rezultata odnosno efekata njihovog rada, tj. odluka koje su donešene. Za ove aktivnosti ne postoji zakonska regulativa i radi se o inicijativi pojedinaca odnosno grupa sa konkretnim interesom, koje se žele uvjeriti da vlada svoje obaveze provodi na ranije dogovoreni način (potpisani ugovori ili doneseni zakoni). U ovoj oblasti aktivne su grupe i organizacije koje imaju direktan interes za konkretna pitanja (npr. sindikati u vezi sa okvirnim ugovorom i obaveze koje iz toga proističu; kao i ostali korisnici budžetskih sredstava).

Opisani slučajevi predstavljaju izvjestan pokret, tj. napor osoba koje se više interesuju za krajnje rezultate, odnosno stepen dobijenih prihoda, nego za kvalitet procesa odlučivanja. Pomenute inicijative su svakako važne jer vraćaju vlast u stvarnost stalnim zahtjevima za većim sredstvima, tj. rashodima. Ipak je bitno istaći odsustvo ili jako mali broj organizacija i građanskih grupa, koje nadgledaju rad vlasti mjereći njen rad u proceduralnom smislu, kao i u smislu kvaliteta ponuđenih rješenja.

Ukratko, postoji izvjestan nivo praćenja rada vlasti koji je za sada više fokusiran na krajnjim rezultatima, a manje na analizi, unapređenju i usvajanju kvalitetnijih upravljačkih rješenja odnosno procesa, koji će u dugoročnijem i artikulisanijem smislu voditi ka povećanju efikasnosti rada vlasti i smanjenju korupcije.

- **Da li građanske grupe redovno podnose komentare na zakonske nacрте zakonodavnoj vlasti?**

DA – Zakonska rješenja predviđaju da postupak oko donošenja raznih zakona ili odluka treba da prođe kroz proces konsultacija sa javnošću. Građanske grupe ili pojedinci mogu da rade na poboljšanju predloženih zakonskih akata u okviru određenih komisija ili radnih tijela koje donose odluke, odnosno tokom procesa javnih rasprava koje predstavnici vlasti ili komisija mogu raspisati s ciljem dobijanja komentara javnosti na određene prijedloge. U praksi, međutim, to pravo se ne koristi često, iako se u posljednje vrijeme to dešava redovnije prema podacima dobivenim sa opštinskog nivoa. Na višim nivoima vlasti ta praksa je veoma rijetka.

- **Da li obrazovni sistem posvećuje pažnju pitanjima integriteta i korupcije/mita? Da li se to od njega očekuje?**

DJELIMIČNO – Formalni obrazovni sistem u oba entiteta trenutno ne posvećuje pažnju edukaciji na teme korupcije, koja za cilj ima uticaj na svijest o potrebi borbe protiv korupcije. Međutim, kako korupcija sve više dobija na značaju kao tema koja zahtjeva poseban tretman u BiH društvu i kako je reforma školstva u oba BiH entiteta u toku, moguće je da će se određeni segmenti budućeg obrazovnog sistema baviti i fenomenom korupcije.

Pored formalnog obrazovnog sistema, potrebno je istaći povremene akcije u javnosti koje između ostalog imaju za cilj smanjenje korupcije, odnosno edukaciju građana o ovoj temi u širem smislu. Pod pritiskom međunarodne zajednice, vlasti su u bliskoj prošlosti pokrenule nekoliko aktivnosti, kako bi ukazale na rastuću korupciju i njene posljedice po građane i kako bi animirale građane na saradnju, ne samo u sferi prijavljivanja slučajeva korupcije, nego i u izbjegavanju davanja mita. Postojanje ovakvih aktivnosti u praksi je sasvim pozitivno i nosi jasnu edukativnu notu. Međutim, stvarni dometi ovih kampanja su ipak ograničeni. Ovakav pristup traži od građana da ignorišu plaćanje mita, što za sobom vuče odricanje građana od određenih javnih usluga koje su im potrebne ili barem traži dodatne vremenske i druge resurse.

Kako ove aktivnosti nisu pratile reforme određenih oblasti unutar sistema vlasti, koje bi kompenzovale napore građana i pokazale određen kratkoročan ili srednjoročan napredak i takve kampanje su u krajnjoj liniji pokazale loše rezultate u smanjivanju korupcije. Ipak, ako se želi postići napredak u smanjenju korupcije, edukaciju kao alat u borbi protiv korupcije treba koordinisati sa konkretnim aktivnostima u drugim stubovima društva.

Imajući na umu ocjene različitih oblasti djelovanja građanskog društva u BiH, može se primijetiti velika razlika između formalnih prava i stvarnog stanja u gotovo svim analiziranim oblastima mogućeg građanskog djelovanja. U gotovo svim slučajevima postoje zakonske mogućnosti ili barem nema prepreka da se određene aktivnosti

provedu. Međutim, faktičko stanje pokazuje da je izuzetno rijetka praksa građanskih grupa da stvarno participiraju u procesima donošenja odluka.

Ako je postojanje donekle zadovoljavajućih zakonskih okvira dobar znak u smislu da se i oblast saradnje sa civilnim društvom tretira kao tačka na dnevnom redu zvaničnika, onda je nepreciznost većine zakona, kao i odsustvo prakse građana i građanskih grupa da se koriste svojim pravima, takođe indikator nedovoljnog interesa ili razumijevanja zvaničnika da se saradnja sa javnošću mora učini stvarnom, a njihov rad odgovornijim.

## Regionalna i lokalna uprava

- **Da li zakon nalaže da sastanci skupštine opštine moraju biti otvoreni za javnost i sredstva javnog informisanja?**

DA – Aktivnosti svih lokalnih vlasti su otvorene za javnost, a Zakon o slobodi pristupa informacijama odnosi se i na sve lokalne organe vlasti.

- **Postoje li jasni kriterijumi koji ograničavaju okolnosti u kojima skupština opštine može da isključi javnost i sredstva javnog informisanja sa svojih sjednica?**

DA – Prema Ustavu, sve sjednice su otvorene za javnost. Do sada nije bilo primjedbi u tom pogledu.

Svaki kanton ima svoj Ustav, a svaka opština svoj Statut, kojim se izuzetno restriktivno utvrđuje mogućnost isključenja javnosti iz rada organa lokalne samouprave. Dosadašnja praksa pokazuje da su većinom sjednice bile otvorene, te nije bilo primjedbi na mogućnost prisustvovanja radu lokalnih organa uprave.

Međutim, bilo je primjedbi od strane parlamentaraca kada Federalna televizija nije prenosila sjednice entitetskog parlamenta, što može biti bliskije vezano sa željom za samoreklamom, nego stvarnim interesom za transparentnošću rada parlamenta.

- **Da li državne agencije koje se bave korupcijom (agencije za borbu protiv korupcije, ombudsmeni, glavni revizori itd.) rade na regionalnom i lokalnom nivou i postoje li agencije sa regionalnim i lokalnim odgovornostima?**

DJELIMIČNO – Kancelarije Ombudsmena postoje na državnom i entitetskom nivou, a Izborna komisija formalno pokriva i regionalni odnosno lokalni nivo, zsada samo sa državnog nivoa. Institucija glavnog revizora još uvijek praktično ne može da pokriva aktivnosti lokalnih vlada. Međutim, može da pokrene reviziju tog nivoa

ukoliko joj to naloži entitetski parlament. Pošto vlade na lokalnom nivou još uvijek nisu uvele trezorski sistem budžetiranja, očekuju se ozbiljne zloupotrebe javnih fondova. Za očekivati je da će se proces prelaska na trezorski sistem ubrzati u 2005. godini.

## Vladina anti-korupcijska strategija

### Uvod

Iako su vlade na svim nivoima raspravljale o potrebi da se usvoji strategija za borbu protiv korupcije, iza takvih akcija nije bilo stvarne dobre volje. Stoga nije usvojena nijedna strategija ni na jednom nivou vlasti. Zajedničke institucije BiH su pokušale da popišu zakone i institucije koji su potrebni za efikasnu borbu protiv korupcije, te je uz ogromnu podršku i pritisak međunarodne zajednice ta lista i usvojena od strane izvršne i zakonodavne vlasti 2000. godine. Nemogavši ispuniti ciljeve i rokove, uskoro se pokazala neuspješnom, te je zatim i izdahnula. Propalo je i nekoliko narednih pokušaja u istom pravcu. I OHR je izradio nacrt svojih sopstvenih strategija i promovisao ih uz veliku pompu, ali su i one propale na isti način. Stoga, osim mnogo priče, BiH ostaje rijetka zemlja, teško pogođena korupcijom, koja nema antikorupcijsku strategiju ni na jednom nivou vlasti.

- **Da li je vlada najavila anti-korupcijsku strategiju i vremenski okvir za implementaciju?**

DJELIMIČNO – Aktivnosti u borbi protiv korupcije posebno su intenzivirane od 1998. godine. Entitetske vlade su u saradnji sa OHR-om usvojile strategije za borbu protiv korupcije na svom nivou. Na zahtjev i u saradnji sa domaćim vlastima, Svjetska banka je pripremila Dijagnostičku studiju o korupciji u BiH, koja je objavljena 2000. godine. Globalni okvir strategije ekonomskog razvoja (GOESR), koji je pripreman u istom periodu, istakao je korupciju kao jedan od najtežih problema u osiguranju ekonomskog rasta, čime je suzbijanje korupcije postalo jedan od ključnih prioriteta u djelovanju vlasti u BiH. Prijedlog strategije za smanjenje siromaštva (PRSP) vidi suzbijanje korupcije kao glavnu pretpostavku za unapređenje poslovnog ambijenta u BiH. Tri su ključna cilja na kojima se ujedno bazira i strategija borbe protiv korupcije:<sup>91</sup>

- transparentnost i odgovornost u javnom sektoru,
- slobodna konkurencija u privatnom sektoru,
- jačanje povjerenja građana u institucije vlasti kroz omogućavanje njihovog učešća u izradi politike i institucionalnim reformama.

Uz ove ciljeve, predviđeno je i stvaranje okvira za suzbijanje korupcije zakonima na nivou države BiH, na čijim principima će entiteti mijenjati i razrađivati svoje zakone i propise, što će ujedno dovesti do usklađivanja aktivnosti i rješenja. Institucionalne reforme usmjerene su na jačanje pravosudnog sistema, sudstva i tužilaštva i stvaranje novih institucija radi povećanja efikasnosti.

Kancelarija za borbu protiv korupcije (koja nikad nije uspostavljena, kako ju predviđa antikorupcijska strategija), Projekat izdavanja osobnih dokumenata (CIPS), institucije trezorskog poslovanja, kancelarije javnog revizora, Radna grupa za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije (koja takođe nikad nije uspostavljena, kako ju predviđa antikorupcijska strategija), Agencija za državnu službu samo su dio već uspostavljenog ili predviđenog institucionalnog okvira za realizaciju strategije.

Sudovi, tužilaštva, policija i bankarski sektor su posebna područja javne administracije, kojima je prioritet obrazovanje službenika o problemu korupcije i njihovim obavezama i ulozi u njenom suzbijanju. Posebno je naglašena uloga NVO i medija u ovim aktivnostima.

Osposobljavanje novinara za bolje razumijevanje i praćenje politike i aktivnosti u ovoj oblasti je kontinuirano. Na osnovu ovih strateških pravaca, vlasti BiH i Vlade entiteta sačinile su Akcioni plan u oblasti jačanja pravne države i borbe protiv korupcije (decembar 2002. godine). Prva verzija ovog Akcionog plana nije sadržavala vremenski okvir za implementaciju, ali su se aktivnosti u zakonodavnoj i institucionalnoj oblasti odvijale paralelno sa radom na strategiji i Planu akcije.

Izmijenjena i dopunjena Strategija borbe protiv korupcije i Akcioni plan u formi prijedloga pripremljeni su u oktobru 2003. godine. Ovaj plan aktivnosti navodi vremenski okvir za njegovu implementaciju. Do danas, međutim, nije uspostavljena djelotvorna strategija za borbu protiv korupcije, a svi naporu u toj i sličnim oblastima su uglavnom *ad hoc* karaktera i vođeni od strane međunarodne zajednice.

- **U kolikoj mjeri se ova strategija implementira?**

U oblasti zakonodavne aktivnosti implementirano je, više stihijski nego strateški, oko 40% predviđenog Akcionog plana – usvojeno je više ključnih zakona neophodnih za realizaciju strategije. Dio aktivnosti, koje su usmjerene na funkcionisanje pravne države u organima zakonodavne i izvršne vlasti i stvaranju pravnog okvira zasnovanog na integrisanom pravosudnom sistemu se odvija kontinuirano. Do sada je implementirano manje od 20% aktivnosti koje su predviđene u ovoj oblasti.

U FBiH i RS izvršene su reforme u strukturi sudstva, a u toku su aktivnosti na implementaciji zakona o broju i strukturi zaposlenih u sudovima, obezbjeđenju transparentnosti izbora sudija i većoj profesionalizaciji i etičkim kriterijima pri izboru sudija.

Počele su reforme i u oblasti krivičnog prava, ali je neophodno ubrzati reformu zakona o obligacionim odnosima, reformu stvarno-pravnih zakonika, implementirati državni Zakon o pranju novca na nivou BiH, uspostaviti odjele za rješavanje privrednih sporova i započeti edukaciju sudija. Jačanje efikasnosti domaćih organa za otkrivanje i suzbijanje korupcije i kriminala, nastavak reforme sistema indirektnog oporezivanja, jačanje sistema upravljanja i kontrole javnim finansijama, nastavak aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, jačanje transparentnosti u procesu privatizacije, itd. samo su dio predstojećih aktivnosti sa krajnjim rokovima za implementaciju do kraja 2004. godine, kako je predviđeno inoviranim prijedlogom Akcionog plana.

- **Je li strategija na nacionalnom ili regionalnom/lokalnom nivou?**

OBOJE – Strategija i Akcioni plan su predviđene kao zajedničke za državni i entitetski nivo vlasti. Nakon uspostavljanja Ministarstva pravde na nivou BiH veći dio aktivnosti predviđenih novim Akcionim planom je na državnom nivou.

- **Da li vlada prati vlastiti vremenski okvir?**

NE - Inovirani prijedlog Akcionog plana za borbu protiv korupcije koji sadrži vremenski okvir za implementaciju još uvijek nije usvojen. Predviđeni rokovi do kraja 2003. godine za određene aktivnosti uglavnom nisu bili ispoštovani, a s obzirom na 'dinamiku' rada vlada i na brojne aktivnosti koje su predviđene za

implementaciju u 2004. godini, za očekivati je da vlade neće pratiti predviđeni vremenski okvir za realizaciju Plana akcije.

## Donatorske antikorupcijske inicijative

- **Koje se bilateralne i multilateralne donatorske agencije nalaze u zemlji?**

U BiH se nalaze razne donatorske organizacije: USAID, Savjet Evrope, UNDP, EU, Svjetska banka, EC, OEBS, DfID, SIDA, CIDA, SDC, OSF, Cooperazione Italiana, Japan, Danska, Norveška i druge donatorske vlade i nevladine organizacije.

U prvo vrijeme poslije rata započeta su dva projekta vezana za borbu protiv korupcije. Prvi projekt je pokrenut od strane EU osnivanjem CAFAO-a čiji je zadatak bio kontrola carinskih službi kao i nadzor nad švercom robe, dok je danas osnovni zadatak CAFAO-a priprema carinskih službi za reformu i prelazak na državni nivo.

Savjet Evrope (CoE) je 1998. godine radio na projektu uspostavljanja legislative o korupciji i pranju novca koja je bila na listi prioriteta za pristupanje BiH Savjetu Evrope, dok su UN i EU radile na reformi i obuci policijskih snaga, kao i na uspostavljanju Državne granične službe.

Tokom 1998. godine pojavljuju se prvi natpisi u inostranoj štampi o ogromnim razmjerima korupcije u BiH, tako da početkom 1999. godine dolazi do isticanja korupcije kao jednog od najvećih problema u društvu i kao kočničara procesa ekonomskog razvoja. Tada dolazi do promjene politike donatorskih organizacija, koje počinju posvećivati puno veću pažnju problemu korupcije.

U 1999. godini OHR je pripremio Strategiju za borbu protiv korupcije, koja je ostala tek papir u arhivama institucija, kako međunarodnih tako i domaćih.

Savjet ministara BiH se obratio Svjetskoj banci za pripremu Dijagnostičke studije o korupciji u BiH, koja je predstavljena krajem 2000. godine i prvo je istraživanje ove vrste provedeno u BiH. Istraživanje pokazuje potpuno nepovjerenje u institucije vlasti i daje rezultate za koje se može reći da su frapantni. Oko 95% ispitanika smatra da korupcija postoji, dok čak 55-60 % smatra da je ona veoma raširena<sup>92</sup>.

Prvi od značajnih projekata u oblasti podizanja javne svijesti o korupciji sproveo je OEBS u saradnji sa lokalnim nevladinim organizacijama. Projekat se zvao “Nadglasajte korupciju” a njegov cilj je bio da u toku predizborne kampanje 2000. godine, upozori javno mnijenje na potrebu da se glasa prema programima za borbu protiv korupcije, koja je već u to vrijeme bila na vrhu liste prioriteta.

- **Koje vrste inicijativa za borbu protiv korupcije su podržale te agencije?**
  - izrada nacрта zakona
  - uspostavljanje institucija
  - ispitivanja javnog mnijenja
  - obrazovanje
  - podizanje svijesti
  - reforme javne administracije
  - podrška nevladinim organizacijama
  
- **Ima li primjera saradnje između donatora i koordinacije njihovih aktivnosti?**

DA – Pozitivni primjeri uključuju program reforme u oblasti pravosuđa kojega implementiraju USAID, EC i OHR (IJC), i komplementarne aktivnosti na uspostavljanju Kancelarije vrhovnog revizora na kojima rade SIDA i USAID. Ovi primjeri koordinacije nisu veliki. Trebalo bi da se uspostavi i institucionalizuje mehanizam koordinacije u okviru međunarodne zajednice.

Mnoge od donatorskih institucija (OHR, USAID, EU, DfID, CoE, CIDA, SIDA, OECD itd.) provode seminare, konferencije i obuke iz oblasti borbe protiv korupcije. Ovi seminari su namijenjeni novinarima, nevladinom sektoru, vladinim službenicima, itd. U okviru tih aktivnosti, OEBS i DfID su krajem 2000./početkom 2001.g. podržali seminare NVO sektora koji su rezultirali osnivanjem Transparency International-a u BiH.

USAID je započeo rad na ekonomskim reformama, kao i na reformi javnih finansija, uspostavivši trezorsko poslovanje na svim nivoima vlasti u BiH u toku 2000. i 2001. godine. Trezorsko poslovanje je zaživjelo u toku 2002. godine. Takođe je uspostavljena revizija trošenja javnih fondova putem osnivanja revizorske službe i na

nivou države i na nivou entiteta. Ove aktivnosti je dijelom finansirao USAID, dok je dio obezbjedila SIDA.

Aktivnosti na ekonomskim reformama dovode do pojave fiktivnih kompanija preko kojih se vrši pranje novca i koje na taj način izbjegavaju plaćanje bilo kakvih poreza. Reforma koja se sprovodi u ovom području se odnosi na registraciju kompanija i tu reformu provodi DfID<sup>93</sup>.

Tokom 2002. godine TI BiH uz finansiranje EU je sproveo bazno istraživanje percepcije korupcije u BiH, koje pokazuje da je korupcija u BiH drugi prioritetni problem za građane BiH<sup>94</sup>, odmah iza nezaposlenosti. TI BiH ovakva istraživanja nastavlja do danas.

EU i DfID su započeli aktivnosti na reformi javne administracije koja je rezultirala Zakonom o državnoj službi i osnivanjem Agencije za državnu službu na nivou BiH, kao i Zakonom o državnoj službi i Agencijom za državnu službu u RS, dok je u FBiH Zakon usvojen sa zakašnjenjem.

U sklopu svojih aktivnosti na demokratizaciji, USAID je radio na promociji Zakona o slobodi pristupa informacijama, na koji se nadovezuje regionalni Program odgovornosti TI BiH-a finansiran od strane Finske Vlade, a koji osim promovisanja pomenutog Zakona radi i na promociji Zakona o sukobu interesa.

EU, USAID i OHR (IJC) rade koordinirano na reformi pravnog sistema putem revizije i ponovnog imenovanja sudaca i tužilaca, racionalizacije sudova i obuke sudaca i tužilaca. Ovi projekti su još uvijek aktivni i njihova aktivnost će trajati do 2007. godine.

EU u sklopu aktivnosti stabilizacije i pridruživanja takođe radi na usklađivanju legislative s *Acquis*-om u oblasti javnih nabavki. Do kraja 2004. godine bi trebalo da bude usvojen Zakon o javnim nabavkama i osnovana Agencija za javne nabavke na nivou BiH.

Svjetska banka, EU i DfID su podržali Razvojnu strategiju BiH (PRSP) koja je usvojena u novembru 2003. godine i koja predstavlja cjelokupnu strategiju i pravac u svim oblastima djelovanja, uključujući i sektor borbe protiv korupcije<sup>95</sup>.

Pored ovih aktivnosti, potrebno je posebno naglasiti aktivnosti Svjetske banke i MMF-a na podršci strukturalnim reformama u BiH. MMF je finansijska institucija koja u BiH ima veliki uticaj putem propisivanja politike u oblasti finansijske discipline i podržavanja iste u obliku *Stand by* aranžmana. Svjetska banka putem kredita za strukturalno prilagođavanje reformiše pojedine politike u BiH. Ove dvije vrste pomoći, uz makroekonomsku podršku EU, uslovljene su napretkom vlasti BiH u neophodnim sektorima. Drugim riječima, tranše ove vrste pomoći se daju BiH po ispunjavanju postavljenih političkih reformi, koje su neophodne radi daljnjeg razvoja BiH.

Nakon izbora 2000. godine, koji su doveli do promjene vlada u oba entiteta, domaće vlasti započinju sa izradama strategija za borbu protiv korupcije. Savjet ministara osniva međuresorsku radnu grupu za SPAI i SPOC (inicijative Pakta Stabilnosti za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala). Aktivnosti ove radne grupe se svode na pripremu još jedne strategije na nivou BiH koja ostaje neimplementirana.

Uvidjevši nesposobnost lokanih vlasti da se suoče sa reformama u oblasti javne administracije i OHR počinje monitoring nad slučajevima korupcije (1999-2001.), a kasnije sve aktivnije učestvuje u procesu donošenja odluka vezanih za reforme. Sukladno Pariškom sporazumu, Visoki predstavnik počinje nametati zakone koji su direktno vezani za borbu protiv korupcije i nezavisno provoditi revizije, od kojih je najznačajnija revizija poslovanja "Hercegovačke banke", kao i prva revizija poslovanja državnih institucija. Takođe, OEBS je u saradnji sa OHR-om proveo specijalnu reviziju poslovanja "Elektroprivrede BiH" i "Elektroprivrede RS", kao i nekih od Telekoma i došao do poražavajućih podataka o zloupotrebama položaja i nepotrebnim gubicima u ovim kompanijama.

U sklopu svog mandata Visoki predstavnik se u posljednjih nekoliko godina sve aktivnije uključuje u zakonodavni proces u BiH. Nabrojani samo neki od zakona koje je nametnuo strane Visokog predstavnika, a koji su direktno povezani sa borbom

protiv korupcije u BiH<sup>96</sup>: Zakon o ministarskim i drugim imenovanjima Savjeta ministara BiH, Zakon o sukobu interesa BiH, itd.

## **Buduća istraživanja i donatorska podrška**

- **Da li se može reći da ključna pitanja ili područja korupcije identifikovana u izvještaju zahtjevaju hitnu pažnju? Koja su to pitanja/područja?**

Potrebno je hitno posvetiti pažnju Izornoj komisiji BiH koja treba da implementira dva ključna zakona – Zakon o finansiranju političkih stranaka i Zakon o konfliktu interesa. Komisija nema dovoljno osoblja i resursa, i nemoguće je sprovesti ova dva ključna Zakona. Kako vrijeme odmiče, građani će doživljavati Izbornu komisiju kao organizaciju sa veoma ograničenim ovlaštenjima i ona će izgubiti poštovanje građana.

- **Postoji li neki posebni aspekt korupcije koji je osobit za samu zemlju ili ima značajan uticaj na nju, a koji bi zahtjevao detaljnije istraživanje?**

Potrebno je nadgledati reformu pravosuđa i tužilaštva. Ona bi zahtjevala detaljnije istraživanje zbog svoje složenosti i učešća većeg broja donatora.

- **Postoji li neki poseban pristup ili inicijativa za borbu protiv korupcije koji se za potrebe daljnjih istraživanja može smatrati primjerom dobre prakse?**

Služba glavne revizije je postala respektabilan akter u području javne potrošnje, a njezine aktivnosti su postale veoma popularne. Izvještaji službe se momentalno objavljuju u sredstvima javnog informisanja i na Internetu, a o njima se raspravlja u zakonodavnim tijelima.

- **Može li se reći da ključna pitanja ili područja u vezi sa mogućim inicijativama za borbu protiv korupcije zahtjevaju donatorsku pomoć?**

Pored pomenutih Zakona koje implementira Izborna komisija, nadgledanje implementacije PRSP-a (Strategija srednjoročnog razvoja BiH) će vjerovatno zahtjevati donatorsku pomoć.

Buduće aktivnosti koje će biti zanimljive s aspekta borbe protiv korupcije i donatorske podrške su u domenu reformi koje su planirane u narednom periodu i proizilaze iz reformi koje su potrebne radi implementacije PRSP-a i preporuka EU vezanih za Studiju izvodljivosti.<sup>97</sup>

PRSP je usvojen u novembru 2003. godine i njegova implementacija bi trebalo da uspostavi prioritete po oblastima na koje bi se trebala fokusirati donatorska pomoć. Kao što je već rečeno u prethodnom poglavlju, PRSP je jedan od boljih primjera koordinacije među donatorima. U narednom periodu postoji mogućnost da se putem implementacije PRSP-a nastavi dobra saradnja i koordinacija na stranoj pomoći u prioritetnim aktivnostima definisanim PRSP-om. Strategija mora postati 'živi dokument', s adekvatnim implementacijskim i nadzornim mehanizmima, inače rizikuje da doživi istu sudbinu, kao i sve njene predhodnice.

Proces stabilizacije i pridruživanja, koji je jedan od dugoročnih prioriteta u BiH daje, putem preporuka vezanih za Studiju izvodljivosti, prioritetne pravce na koje će biti usmjerena pomoć EU u narednom periodu. Studija izvodljivosti<sup>98</sup> ocjenjuje napredak BiH na putu ka evropskim integracijama pozitivnim u nekim poljima, zatim zahtjeva dodatne aktivnosti sa strane vlasti, kao i dodatna sredstva sa strane donatora. Šesnaest prioriternih područja definisanih Studijom će biti fokus donatorske pomoći EU kao i bilateralne pomoći zemalja članica EU. Prema ovoj Studiji, EU bi trebalo da preuzme ulogu glavnog donatora u BiH, i donatora koji bi trebalo da fokusira ukupnu međunarodnu pomoć prema potrebama vezanim za pristupanje BiH Evropskoj Uniji. Prema ovom dokumentu, većina donatorskih sredstava bi trebalo u narednim godinama da se odnosi na tehničku pomoć u jačanju državne uprave i uspostavljanju kapaciteta radi prilagođavanja aktivnosti državne uprave evropskim standardima.

Svi navedeni napori su naravno besmisleni, ukoliko državne poslove i dalje nastavi da obavlja OHR, što čisto negira sve državne prerogative.

- **Može li reći da ključna pitanja ili područja u vezi sa inicijativama za borbu protiv korupcije stvaraju osnovu za potencijalno postavljanje prioriteta, sekvenciranje, saradnju i koordinaciju od strane donatora?**

Reforme koje su već započete su reforma carinskog i poreskog sistema, uvođenje poreza na dodatnu vrijednost (PDV), te osnivanje Uprave za indirektno oporezivanje i nadzor nad njenim radom. Pored toga reforme na liberalizaciji tržišta električne energije mogu dovesti do krupnih problema vezanih za korupciju.

Reforme u oblasti pravosuđa koje traju već nekoliko godina će trebati dodatna sredstva za provođenje, što će biti interesantna tema za buduća istraživanja.

Reforma javne administracije, koja bi trebala da poprими evropske obrise, će iziskivati najmanje još pet godina, da bi dostigla sposobnost da samostalno prihvati izazov evropskih integracija.

Sve ove reforme treba da budu pod stalnom paskom nezavisnih i objektivnih medija, koji to još uvijek nisu i koje će trebati dodatno obučavati da bi to postali.

Neophodno je uspostaviti zakone u oblasti kontrole socijalne pomoći zbog nekontrolisane potrošnje.

Reforme u oblasti elektroprivrede i telekomunikacija treba veoma pažljivo nadzirati. Za te reforme neophodna je pomoć i saradnja donatora.

Radi očuvanja integriteta, biće neophodno razviti i ojačati nezavisnu finansijsku kontrolu nevladinog sektora.

Dodatne međunarodne konvencije moraju biti usvojene i implementirane, dok se zakonodavstvo mora uskladiti sa evropskim.

Ovo su samo neke od budućih reformi koje će BiH morati implementirati da bi došla na nivo razvoja koji će omogućiti pristupanje EU, što je strateški cilj u narednom periodu. Izvjesnu nadu pruža činjenica, da su posljednjih mjeseci reforme dobile veći prioritet. U trenutku pisanja ovih analiza neki od podataka navedeni u njima već su

zastarjeli. To nije moglo ni da se zamisli prije samo godinu dana, dok su sada međusobno djelovanje donatorska i veća spremnost vlasti za reforme, doprinijeli vidnom napretku.

## Literatura

BBC News, Country Profile: Bosnia and Herzegovina,

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/country\\_profiles/1066886.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/country_profiles/1066886.stm),  
osvježeno 01. 10. 2003.g.

Central Intelligence Agency, The World Factbook – Bosnia and Herzegovina,

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bk.html>, osvježeno 18. 12.  
2003.g.

Columbus Guides, Bosnia and Herzegovina, <http://www.travel-guide.com/data/bih/bih.asp>, 2003.g.

Divjak B. (ur.), Studija Percepcije Korupcije Bosna i Hercegovina, Transparency International BiH, Banja Luka, 2002.g.

Divjak B, Vuković D, Transparency International Bosnia and Herzegovina, publikacija povodom pokretanja TI BiH, Transparency International BiH, Banja Luka, 2000.g.

Foreign Investment Advisory Service (World Bank Group), Studija regulatornih i administrativnih troškova u BiH, obavljena na zahtjev BiH vlada, januar-april 2002.g., Vašington/Sarajevo

GRECO (Savjeta Evrope) Directorate General I – Legal Affairs, Department of Crime Problems: First Evaluation Round – Evaluation Report on BiH, usvojio GRECO na svom 14. Plenarnom sastanku u Štrasburu, 7-11. 07. 2003.g.

Hodess R. (ur.), Global Corruption Report 2001, Transparency International, Berlin, 2001.g.

Hodess R. (ur.), Global Corruption Report 2003, Transparency International, Berlin, 2003.g.

International Crisis Group, Still Closed for Business – Instable Economy of BiH, Brisel/Sarajevo, 2001.g.

Knaus G, Martin F, Travails of the European Raj (Lessons from Bosnia and Herzegovina), European Stability Initiative, Journal of Democracy, vol. 14, no. 3, jul 2003.g.

Kregar J, Korupcija, Pravni fakultet, Zagreb, [www.ijf.hr/hr/pojmovnik/Corruption.htm](http://www.ijf.hr/hr/pojmovnik/Corruption.htm), 2000.g.

Lukić L, Političke partije, Prosveta, Beograd, 1975.g.

Masleša R, Policija – organizacija i funkcionisanje u demokratskom društvu, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo, 1999.g.

National Integrity Systems 2003: Jamaica Country Study Report, [http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/country\\_studies.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html)

National Integrity Systems 2003: Papua New Guinea Country Study Report, [http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/country\\_studies.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html)

National Integrity Systems 2003: Zambia Country Study Report, [http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/country\\_studies.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html)

Nationmaster.com, Bosnia and Herzegovina, <http://www.nationmaster.com/country/bk>, 2003.g.

Opšti okvir mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu, Dejton/Pariz 1995, [www.ohr.int](http://www.ohr.int)

Papić, Z. (ur.), International Support Policies to South-East European Countries: Lessons (Not) Learned in BiH, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 2001.g.

Pobrić N, Ustavni zakon, Slovo, Mostar, 2000.g.

Pope, J, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, The TI Source Book 2000, Transparency International, Berlin, 2000.g.

Report of the Commission to the Council, No. CoM(2003) 692 final, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Ringel V, Despoten an der Drina, Profil, br. 29, 14. 07. 2003.g., Beč, str. 76-77

Savjet ministara BiH, Dokument strategije smanjenja siromaštva, Sarajevo, vladin dokument, [www.prsp.info](http://www.prsp.info), 2004

SELDI, Anti-Corruption in Southeast Europe – First Steps and Policies, Sofija, 2002.g., [www.seldi.net](http://www.seldi.net)

Smith D, State of the World Atlas, Penguin, London, 1999

Transparency International, Corruption Perception Index 2003, Berlin, oktobar 2003.g., [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Transparency International Bosna i Hercegovina, BiH sedamdeseta na listi Transparency International, Press izvještaj TI BiH, Banja Luka/London, 07. 10. 2003.g., <http://www.ti-bih.org/sr-SP-Latn/DesktopDefault.aspx?tabid=60>

Transparency International Bosna i Hercegovina, Korupcija u BiH u blagom padu, Press izvještaj TI BiH, Banja Luka, 11. 03. 2004.g., <http://www.ti-bih.org/sr-SP-Latn/DesktopDefault.aspx?tabid=60>

Transparency International Bosna i Hercegovina, 520 prijava korupcije, Press izvještaj TI BiH, Banja Luka, 11. 03. 2004.g., <http://www.ti-bih.org/sr-SP-Latn/DesktopDefault.aspx?tabid=60>

Transparency International Bosna i Hercegovina, Izvještaj za mart 2004 – Centar za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije, Banja Luka, 14. 04. 2004.g., <http://www.ti-bih.org/sr-SP-Latn/DesktopDefault.aspx?tabid=60>

Transparency International Bosna i Hercegovina, Raste broj prijava korupcije u inspeksijskim službama, Press izvještaj TI BiH, Banja Luka, 15. 04. 2004, <http://www.ti-bih.org/sr-SP-Latn/DesktopDefault.aspx?tabid=60>

Ugovori o ličnim uslugama, <http://www.izbori.ba/documents>

United Nations Development Program, Early Warning System 2000, UNDP, Sarajevo, 2001.g.

USAID, NGO Sustainability Index Report, Washington, 2000.g.

Venice Commission: Opinion on the constitutional situation in BiH with particular regard to human rights protection mechanisms prepared by the Commission's Working Group composed of Messrs Jambreč, La Pergola, Malinverni, Matscher and Russell, [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL\(1996\)047-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL(1996)047-e.html)

Vladine investicije u privatna preduzeća, <http://www.izbori.ba/documents>

Washingtonpost.com, Balkans Special Report: Bosnia and Herzegovina, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/balkans/overview/bosnia.htm>, last updated October 1998

World Bank, Diagnostic Study of Corruption in BiH, pripremljena na zahtjev vlada u BiH, septembar 2000.g., Vašington/Sarajevo, 2001.g.

## Zakoni

### Bosna i Hercegovina

1. Zakon o Savjetu ministara BiH
2. Zakon o ministarstvima i drugim tijelima administracije u BiH
3. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH
4. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu u BiH
5. Zakon o Tužilaštvu BiH
6. Zakon o sukobu interesa u vladinim institucijama u BiH
7. Krivični zakon BiH
8. Zakon o krivičnom postupku BiH
9. Zakon o zaštiti svjedoka BiH
10. Izborni zakon BiH
11. Zakon o finansiranju političkih stranaka
12. Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH
13. Zakon o javnim nabavkama BiH
14. Zakon o Ombudsmenima BiH
15. Zakon o glavnoj revizorskoj službi zajedničkih institucija
16. Zakon o pranju novca BiH
17. Zakon o uvredi i kleveti BiH
18. Zakon o konkurenciji BiH
19. Zakon o sudovima BiH
20. Zakon o tužilačkoj policiji BiH
21. Zakon o telekomunikacijama BiH
22. Zakon o udruženjima i fondacijama BiH

### Republika Srpska

1. Izborni zakon RS
2. Zakon o Vladi RS
3. Zakon o ministarstvima RS
4. Zakon o državnoj službi u RS
5. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu RS
6. Zakon o Centru za obuku sudija i tužilaca RS
7. Zakon o Tužilaštvu RS

8. Krivični zakon RS
9. Zakon o krivičnom postupku RS
10. Zakon o zaštiti svjedoka RS
11. Zakon o slobodi pristupa informacijama RS
12. Zakon o javnim nabavkama RS
13. Zakon o Ombudsmenima RS
14. Zakon o glavnoj revizorskoj službi RS
15. Zakon o pranju novca RS
16. Zakon o uvredi i kleveti RS
17. Zakon o sudovima RS
18. Zakon o unutrašnjim poslovima RS
19. Zakon o građanskom postupku RS
20. Zakon o sprovođenju presuda RS
21. Zakon o preduzećima RS
22. Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima RS
23. Zakon o privatizaciji državnog kapitala u bankama RS

#### Federacija BiH

1. Izborni zakon FBiH
2. Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalnih ministarstava
3. Zakon o državnoj službi u FBiH
4. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu FBiH
5. Zakon o Centru za obuku sudija i tužilaca FBiH
6. Zakon o federalnom Tužilaštvu
7. Krivični zakon FBiH
8. Zakon o krivičnom postupku FBiH
9. Zakon o zaštiti svjedoka FBiH
10. Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH
11. Zakon o javnim nabavkama FBiH
12. Zakon o Ombudsmenima FBiH
13. Zakon o glavnoj revizorskoj službi FBiH
14. Zakon o pranju novca FBiH
15. Zakon o uvredi i kleveti FBiH
16. Zakon o advokaturi FBiH

17. Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH
18. Zakon o građanskom postupku
19. Zakon o sprovođenju presude FBiH
20. Zakon o preduzećima FBiH
21. Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima FBiH
22. Zakon o privatizaciji državnog kapitala u bankama FBiH

## Indeks pojmova

Jedinica za borbu protiv kriminala i korupcije (ACCU)..10, 11, 12, 98, 99, 100, 116,	186, 188, 189
Acquis communautaire	22, 211
Administrativna korupcija	24, 23, 31
Agencije za monitoring	37, 116
Antikorupcijske kampanje	29, 198, 199
Bruto društveni proizvod (BDP)..10, 22, 32, 34	
Carinska i fiskalna uprava (CAFAO)..10, 99, 116, 209	
Indeks percepcije korupcije (CPI)..10, 14, 20, 21, 22, 229	
Dejtonski mirovni sporazum	16, 18, 29, 44, 45, 43, 74, 159
Dijagnostička studija Svjetske banke..25	
Donatorske antikorupcijske inicijative/donatori..5, 62, 106, 113, 116, 209,	
Državna služba/službenici	4, 26, 59, 74, 75, 76, 77, 107, 161, 112, 132, 161,
	162, 165, 166, 167, 199
Državne firme	24, 25, 33, 58
Finansiranje političkih stranaka	4, 56, 125
Glavna revizija	13, 37, 59, 62, 64, 115, 116, 151, 152, 214
Građansko društvo	106, 197
Izborna komisija	5, 11, 46, 47, 49, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 132, 133,
	135, 136, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 149,
	161, 163, 164, 203, 214, 215, 229
Inostrana ulaganja	23, 124
Istražne agencije	4, 98
Izbori	4, 43, 54, 145
Izborni zakon	47, 51, 52, 222, 223
Izvršna vlast/vlada	2,3, 5, 10, 13, 16, 17, 18, 25, 26, 27,32, 39,37, 43, 44,
	45, 47, 49, 50, 59, 60, 63, 67, 70, 76, 82, 90, 98, 99,
	100, 110, 115, 117, 125, 128, 131, 132, 137, 138,
	139, 142, 153, 152, 155, 156, 158, 169, 171, 183,
	187, 199, 200, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 211, 229
Javne službe	14, 25, 37, 116

Javne nabavke	4, 5, 14, 37, 41, 48, 64, 90, 92, 93, 174, 175, 177, 211
Javne finansije	14, 123, 207
Kantonalna administracija	24
Lokalna samouprava/opštinska administracija..	24, 110
Mediji	4, 13, 37, 49, 60, 86, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 116,132, 184, 191, 192, 193, 195, 196, 206, 216
Međunarodna zajednica	13, 17, 19, 35, 37, 39, 41, 50, 60, 69, 74, 76, 79, 95, 101, 105, 111, 114, 115, 116, 151, 152, 158, 187, 193, 201, 205, 206, 210
Ministarstvo pravde	5, 70, 207
Ministarstvo unutrašnjih/unutarnjih poslova (MUP)..	11, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 168, 170
Nevladine organizacije (NVO)	4, 11, 13, 106, 107, 108, 125, 171,188, 198, 206, 210, 211, 216
Nezaposlenost	18, 21, 22, 30,
Kancelarija Visokog predstavnika (OHR)..	5, 11, 16, 50, 54, 62, 67, 79, 87, 95, 98, 99, 100, 101, 105, 108, 113, 114, 115, 116, 117, 126, 186, 187, 188, 189, 193, 205, 209, 210, 211, 212, 215, 229
Ombudsmen	4, 5, 13, 37, 94, 95, 96, 97, 115, 120, 125, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 203
Organizovani kriminal	12, 26, 32, 34, 35, 81, 86, 87, 88, 123, 128, 206, 212
Parlamentarna skupština	5, 16,17, 37, 47, 48, 50, 51, 65, 74, 81, 82, 88, 96, 102, 107, 115, 132, 139, 149, 156, 162, 180, 195, 199
Percepcije korupcije	23
Policija	4, 14, 78, 80, 84, 87, 88, 99, 160, 168, 196, 206, 219
Političke stranke	24, 25, 26, 33, 45, 47, 51, 52, 54, 62, 68, 74, 81, 82, 106, 112, 115, 125, 127, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 162, 170, 168, 169, 181, 184, 193, 214, 222
Politički sistem	23, 24
Poreski sistem	14, 216
Porez na dodanu vrijednost (PDV)..	11, 123, 216
Pranja novca	34, 62, 211, 229
Pravosuđe	4,13, 14, 27, 37, 39, 41, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 87, 88, 115, 122, 126, 128, 155, 156, 158, 159, 161, 186, 210, 214, 216

Predsjednik entiteta	17, 44, 65, 84, 229
Predsjedništvo	16, 24, 25, 26, 27, 43, 48, 87, 79, 132, 156
Predstavnički dom	16, 47, 48, 65, 81, 156
Privatni sektor/privatne kompanije..	23, 25, 31, 32, 33, 37, 116, 176
Proces stabilizacije i pridruživanja (SAA)..	12, 215
Razvojna strategija BiH (PRSP)	12, 118, 205, 212, 215
Regionalna i lokalna samouprava..	5, 110
Savjet ministara	12, 16, 24, 43, 44, 50, 72, 76, 77, 87, 102, 103, 118, 132, 156, 166, 167, 191, 195, 209, 212, 213, 220
Stabilizacione snage (SFOR)	11, 12, 18, 62, 95
Siromaštvo	21, 22, 32, 205, 220
SPAI	12, 212
Strategija za borbu protiv korupcije..	13, 205, 206, 212
Sud BiH	26, 65, 66, 155, 167
Transparency International Bosna i Hercegovina (TI BiH) ...	3, 4, 5, 12, 14, 20, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 39, 40, 41, 42, 107, 116, 118, 119, 120, 127, 129, 198, 211, 218, 220, 221, 229
Transparency International	1, 2, 3, 12, 14, 20, 23, 38, 107, 198, 210, 218, 220, 221
Tranzicija	17,19, 23, 28, 29, 33, 42, 122
Tužilaštvo	4, 5, 14, 27, 65, 67, 72, 68, 69, 78, 80, 82, 86, 87,88, 131, 159, 160, 161, 168,170, 171, 186, 195
Udruženja građana	37, 116
Uprava carina	25
Ustavni sud	65, 66, 84, 156
Ustav	16, 203
Visoki predstavnik	4, 16, 25, 27, 26, 28, 43, 48, 56, 62, 65, 67, 68, 69,74, 81, 86, 87, 89, 100, 102, 105, 112, 114, 115, 145, 158, 159, 162, 163, 170, 172, 189, 191, 212, 229
Visoki sudski i tužilački savjet (HJPC)..	11, 65, 67, 68, 69, 70, 86, 88, 115, 126, 158, 159
Vladine agencije	3, 13, 187
Vrhovni sud	5, 65, 66
Zakon o sukobu interesa	45, 46, 48, 56, 77, 112, 132, 135, 137, 161, 163, 211, 213, 222
Zakon o državnoj službi	75, 76, 162, 163

Zakon o slobodi pristupa informacijama..	37, 45, 46, 54, 57, 96, 102, 191, 196, 197, 211
Zakonodavna vlast	3, 13, 27, 47, 67, 139, 152, 158, 199, 205
Zloupotrebe položaja	25, 26

## Komentari

---

<sup>1</sup> Kao što je predstavljeno u saopštenju za štampu TI BiH-a prilikom izdavanja ranih rezultata druge Studije o percepciji korupcije u BiH, Korupcija u BiH u blagom padu, 11 mart, 2004., [www.ti-bih.org](http://www.ti-bih.org)

<sup>2</sup> Politički pregled iz CIA – Činjenice o svijetu (World Factbook) – Bosna i Hercegovina, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bk.html>

<sup>3</sup> Podaci o bruto domaćem proizvodu iz CIA Factbook 2003, bruto domaći proizvod po glavi stanovnika u januaru 2003. i Indeks percepcije korupcije iz [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

<sup>4</sup> Svjetska banka: Dijagnostička studija korupcije – Bosna i Hercegovina, Vašington/Sarajevo, 2000.g. (Studija sprovedena u ime vlada BiH)

<sup>5</sup> Objavljeno u Journal of Democracy, Vol. 14, Br. 3, jul 2003.g.

<sup>6</sup> OHR-ov Press izvještaj: Konferencija za štampu od 30. 06. 2004. – Visoki predstavnik najavljuje mjere protiv opstrukcionista Međunarodnog suda za ratne zločine, Sarajevo, 30. 06. 2004.g.

<sup>7</sup> CIA – Činjenice o svijetu, Bruto domaći proizvod po zemljama, podaci za Bosnu i Hercegovinu od januara 2003. godine

<sup>8</sup> Više podataka moguće je pronaći u publikaciji SELDI-a: Borba protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi – Prvi koraci i politike, Sofija, 2002, [www.seldi.net](http://www.seldi.net)

<sup>9</sup> Časopis Buka, broj 14, novembar 2003, Banja Luka, <http://www.6yka.com/dyn/article.php3?uid=346>

<sup>10</sup> Izborna komisija može kazniti poslanike u parlamentu, koji nastavljaju sa sukobom interesa, novčanom kaznom do 10.000 KM, smjenom sa političke dužnosti ili zabranom učešća u političkom životu na period od najviše četiri godine. Izborna komisija je 23. 01. 2004. godine pokrenula četiri istrage protiv pojedinaca koji su kršili Zakon, a protiv poslanice Amire Džajić izrečene su kazne ([www.izbori.ba](http://www.izbori.ba))

<sup>11</sup> Naime, vlade rijetko uzimaju u obzir zaključke i preporuke svojih parlamenata

<sup>12</sup> Vladimir Goati, Naučni saradnik u Institutu društvenih nauka u Beogradu i Predsjednik TI Srbije

<sup>13</sup> Pravni opisi preuzeti sa internet stranice Izborne komisije: [www.izbori.ba/map](http://www.izbori.ba/map)

<sup>14</sup> Lidija Korać, na sastanku fokus grupe, 11. juna, 2004.

<sup>15</sup> Lidija Korać, ibid.

<sup>16</sup> Tek je u aprilu i maju 2004. godine OHR preduzeo veoma ozbiljan prekid finansijskih kanala SDS-u i HDZ-u zbog sumnjivog finansiranja tih dviju stranaka, pranja novca i mogućeg pomaganja optuženih za ratne zločine.

<sup>17</sup> Koristeći se ovlaštenjima koja su mu data Opštim okvirnim sporazumom za mir u BiH, Visoki predstavnik je konačni autoritet u zemlji u pogledu tumačenja Sporazuma o civilnoj implementaciji pomenutog Mirovnog ugovora; posebno uzevši u obzir Član 2.1 (d) gore navedenog Sporazuma, prema kojem Visoki predstavnik "pruža pomoć kada god to ocijeni neophodnim u iznalaženju rješenja za sve probleme koji se pojave u vezi sa civilnom implementacijom".

<sup>18</sup> Milan Zjajić, na sastanku fokus grupe, 11. juna, 2004.

<sup>19</sup> Većina stavki u revizorskim izvještajima tiču se vladinih standarda za budžetiranje. Međutim, loše upravljanje privatizacijom banaka tokom 2001. godine kao i kasnijim prihodima i transferima između Agencije za privatizaciju banaka i Ministarstva finansija je poreske obveznike možda koštalo milione maraka. Osim toga, javna preduzeća u državnom vlasništvu, kao što su elektroprivreda i telekomunikacije, zloupotrebljavali su svoju monopolsku poziciju i opljačkala imovinu u ukupnoj neto vrijednosti od nekoliko desetina miliona KM, kako se navodi u izvještaju glavne revizije RS iz 2003. godine

<sup>20</sup> U odvojenim razgovorima koji su vođeni tokom oktobra 2003. godine

<sup>21</sup> Internet stranica Visokog sudskog i tužilačkog savjeta: <http://www.hjpc.ba/app-proc/?cid=245>

<sup>22</sup> Zajednički zaključak sa sastanka fokus grupe 11. juna, 2004.

<sup>23</sup> Zlatko Kulenović, na sastanku fokus grupe 11. juna, 2004.

<sup>24</sup> Milan Tegeltija i Zlatko Kulenović, ibid

<sup>25</sup> GRECO-ov Evaluacioni izvještaj o BiH, preporuka 112, str. 27.

<sup>26</sup> GRECO-ov Evaluacioni izvještaj o BiH, preporuka 124, str. 29.

<sup>27</sup> Aneks IV Opšteg mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu

<sup>28</sup> Transparency International BiH vodi besplatnu telefonsku liniju (0800 55555), koja omogućuje građanima da prijave slučajeve korupcije. Određeni broj prijava je bio usmjeren i protiv SBS-a. Ovi su podaci objavljeni u nizu saopštenja za štampu i izvještaja za medije TI BiH-a tokom marta i aprila 2004. godine

<sup>29</sup> U to se lično uvjerio i istraživač ovoga dijela rada prilikom razgovora sa ispitanicima – pripadnicima policije i tužilaštva

<sup>30</sup> Član 2. (1.1) Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH

<sup>31</sup> Uredba o kancelariji za pritužbe javnosti, Službene novine FBiH, br. 67/02

<sup>32</sup> Uredba o kancelariji za pritužbe javnosti, Službene novine FBiH, br. 67/02

<sup>33</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, br. 21/98, 18/99, 25/02 i 43/02

<sup>34</sup> Član 5. Zakona o unutrašnjim poslovima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 21/98

<sup>35</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima, Službeni glasnik RS br. 25/02 i 43/02

<sup>36</sup> Usporedi Masleša, R. Policija – organizacija i funkcionisanje u demokratskom društvu, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo, 1999., str. 186.

<sup>37</sup> Masleša, R., op. cit., str. 195

<sup>38</sup> Član 11. Zakona o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 22/00, 15/02, 18/02 i 28/02

<sup>39</sup> Član 13. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 28/02

<sup>40</sup> Zakon o tužilaštvu Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 43/02

<sup>41</sup> Član 3. (3) Zakona o tužilaštvu Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 43/02

<sup>42</sup> Član 2. Zakona o tužilaštvu Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 43/02

<sup>43</sup> Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, Službene novine FBiH, br. 62/02

<sup>44</sup> Član 29. Službene novine FBiH, br. 62/02

- <sup>45</sup> Krivični zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 3/03
- <sup>46</sup> Razgovor sa tužiocem Kantona Sarajevo, g. Mustafom Bisićem, razgovor sa Direktorom policije Republike Srpske, g. Radomirom Njegušem, koji su vođeni u januaru 2004. godine
- <sup>47</sup> Milan Tegeltija i Zlatko Kulenović, *ibid.* i razgovor sa tužiocem Kantona Sarajevo Mustafom Bisićem, koji je održan u januaru 2004.
- <sup>48</sup> GRECO-ov Evaluacioni izvještaj o BiH, preporuke 117 i 118, str. 28. i 129., str. 30.
- <sup>49</sup> Zakon o Tužilaštvu Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 19/03
- <sup>50</sup> Član 16. (2) Službene novine FBiH, br. 19/03
- <sup>51</sup> Član 24. Službene novine FBiH, br. 19/03
- <sup>52</sup> Član 9. Službene novine FBiH, br. 19/03
- <sup>53</sup> Član 20. Službene novine FBiH, br. 19/03
- <sup>54</sup> Tekstove svih kantonalnih zakona o tužilaštvima na engleskom, bosanskom i hrvatskom, a za tužilaštva RS i na srpskom jeziku, moguće je pronaći na [www.ohr.int](http://www.ohr.int). Zakoni su doneseni odlukom Visokog predstavnika 21.08.2002. godine
- <sup>55</sup> Bitno je naglasiti lošu zakonsku regulativu, što može biti dobar putokaz za novo zakonsko regulisanje oblasti javnih nabavki. Pripremljene analize već postoje.
- <sup>56</sup> Zajednički zaključak fokus grupe, 11. jun 2004.
- <sup>57</sup> Izvještaji iz decembra 2003. godine, <http://www.ohro.ba/articles/cs.php?id=183>
- <sup>58</sup> Venecijska komisija: Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH sa posebnim osvrtom na mehanizme zaštite ljudskih prava, pripremila Radna grupa komisije, izradili Jambrek, La Pergola, Malinverni, Matscher i Russell, [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL\(1996\)047-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL(1996)047-e.html)
- <sup>59</sup> Izvještaji Odjeljenja za borbu protiv korupcije o naporima za rješavanje korupcije u BiH, OHR Sarajevo, 31. 10. 2001.g.
- <sup>60</sup> Odjeljenja OHR-a su: političko odjeljenje, operativno odjeljenje za obnovu i povratak, ekonomsko odjeljenje, pravno odjeljenje, odjeljenje za vladavinu prava, odjeljenje za komunikaciju sa javnošću, vojni savjetnik Visokog predstavnika i odjeljenje za resurse
- <sup>61</sup> Druge komponente odjeljenja za vladavinu prava su: jedinica za krivičnu istragu i krivično gonjenje (CIPRU), jedinica za pravnu reformu (LRU) i jedinica za koordinaciju vladavine prava (RLCU)
- <sup>62</sup> Kada se naziv *Serious Crime Unit* prevede na domaći jezik (Jedinica za teške zločine/kriminal), to često podsjeća na ratne zločine, genocid i druge zločine koji se obično povezuju sa ratom
- <sup>63</sup> <http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/accu/>, 26. 11. 2003.g.
- <sup>64</sup> Na primjer, Ivan Bender, bivši direktor Fonda za penziono i invalidsko osiguranje u Mostaru i zamjenik predsjednika HDZ-a, je zbog zloupotrebe vlasti osuđen na pet godina zatvora
- <sup>65</sup> Zakon o komunikacijama, Službeni glasnik BiH, br. 33/02, 12. 11. 2002.g.
- <sup>66</sup> *ibid.* 2002
- <sup>67</sup> Zaključci sa konferencije Savjeta Evrope i Regulatorne agencije za komunikacije "Implementacija standarda Savjeta Evrope u oblasti emitovanja od strane BiH"
- <sup>68</sup> Razgovor sa PR odjeljenjem Regulatorne agencije za komunikacije od 24. maja, 2004. godine
- <sup>69</sup> Na primjer, kupovina nekoliko televizijskih stanica koje sada emituju program Pink BiH, što uključuje kupovinu NTV Banja Luka, o kojoj je bilo na desetine medijskih špekulacija, kao i

napisa o tome da su članovi Regulatorne agencije za komunikacije primili mito da odobre kupovinu te TV stanice

<sup>70</sup> Ovakvu obuku i edukaciju obično obezbjeđuje EU, USAID, Fond otvoreno društvo, Vlada Švajcarske, GTZ, kao i sve veći broj evropskih bilateralnih donatora

<sup>71</sup> Pariški sporazum – Sporazum je postignut u Dejtonu, a potpisan u Parizu 14. decembra 1995. godine

<sup>72</sup> Baza podataka CRS-a (OECD) preuzeta iz Le Billon P: Korupcija u postkonfliktnoj rekonstrukciji, nacrt Globalnog izvještaja o korupciji za 2004. godinu, Transparency International, Berlin

<sup>73</sup> Saopštenje za štampu TI BiH-a od 11. 03. 2004. g., nakon konferencije u Sarajevu na kojoj su objavljeni preliminarni rezultati ispitivanja javnog mnijenja u čitavoj BiH za 2004. godinu ([www.ti-bih.org](http://www.ti-bih.org)) i pozicija BiH na TI-ovom Indeksu percepcije korupcije za 2003. godinu.

<sup>74</sup> Kao što je napomenula bivša glavna glasnogovornica OHR-a Aleksandra Štiglmajer u razgovoru of 20. avgusta 2001.

<sup>75</sup> Informacija dobijena od Vlade RS tokom prepiske koja se ticala sistema nacionalnog integriteta u aprilu 2004. godine

<sup>76</sup> Naime, prema najnovijem prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa ova se odredba briše i zamjenjuje iznosom od 100 KM

<sup>77</sup> Vladina ulaganja u privatna preduzeća: <http://www.izbori.ba/documents>

<sup>78</sup> Ugovori o ličnim uslugama: <http://www.izbori.ba/documents>

<sup>79</sup> Prema najnovijem prijedlogu izmjena i dopuna ovog Zakona, stepen srodstva koji se uzima u obzir se mijenja.

<sup>80</sup> Objavljena u Službenom glasniku BiH, br. 27/1

<sup>81</sup> Koristeći se ovlaštenjima koja su mu data Članom 5. Aneksa X (Sporazum o civilnoj implementaciji Mirovnog ugovora) Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, prema kojem je Visoki predstavnik konačni autoritet u zemlji u pogledu tumačenja pomenutog sporazuma o civilnoj implementaciji Mirovnog ugovora; posebno uzevši u obzir Član 2.1.(d) gore navedenog Sporazuma, prema kojem Visoki predstavnik "pruža pomoć kada to ocijeni neophodnim u iznalaženju rješenja za sve probleme koji se pojave u vezi sa civilnom implementacijom".

<sup>82</sup> Detaljan način raspodjele sredstava reguliše se Poslovnikom Parlamentarne skupštine BiH.

<sup>83</sup> Slučaj kažnjavanja poslanice u Parlamentu Federacije BiH gospođe Amire Džajić.

<sup>84</sup> Službene novine Kantona Sarajevo, br. 28/02

<sup>85</sup> Vidi Član 16. Zakona o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 22/00

<sup>86</sup> Karakteristično je da se objavljuje ograničen i uglavnom isti dijapazon kriterijuma za evaluaciju, ali ne i broj bodova koje nose pojedini kriterijumi, pa ponuđači ne mogu znati kako će biti rangirani. Štaviše, ni propisi ni dokumentacija ne sadrže odredbe o metodama evaluacije koje mogu biti korištene (npr. merit point system, life cycle costs...)

<sup>87</sup> U propisima entiteta nigdje se ne spominju zloupotrebe, prevare, podmićivanja ili neke druge nedozvoljene i kažnjive aktivnosti, koje utiču na proces javnih nabavki u smislu favorizovanja određenog ponuđača

---

<sup>88</sup> (Konferencija Savjeta Evrope i Regulatorne agencije za komunikacije "Sloboda izražavanja i kleveta – standardi i pravosudna praksa", Sarajevo, 11. 04. 2003.g.)

<sup>89</sup> Korupcija u Zavidovićima – informativni program FTV-a "60 minuta", 05. 12. 2003.g.

<sup>90</sup> Stanje u medijima s aspekta ljudskih prava, januar – decembar, 2000.g., Helsinški komitet za ljudska prava u BiH

<sup>91</sup> Svjetska banka Dijagnostička studija korupcije u BiH, izrađena na zahtjev vlasti u BiH, Sarajevo, 2000.g., str. 31-34

<sup>92</sup> Svjetska banka, ibid.

<sup>93</sup> Ragovor sa članovima tima koji provode ovu reformu

<sup>94</sup> TI BiH Studija percepcije korupcije u BiH, Banja Luka, 2002.g.

<sup>95</sup> [www.prsp.info](http://www.prsp.info)

<sup>96</sup> Za ostale nametnute zakone pogledati [www.ohr.int](http://www.ohr.int)

<sup>97</sup> Izvještaj Komisije Vijeću br. COM (2003) 692 final – [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

<sup>98</sup> ibid