



Analiza stepena implementacije Strategije za borbu protiv  
korupcije 2009-2014  
*Drugi periodični izvještaj Transparency International BiH*

Podržano od



Foreign &  
Commonwealth  
Office

**Bosna i Hercegovina, Mart 2011. god.**



## ***O publikaciji***

### **Autori izvještaja**

**Eldan Mujanović** (Docent na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. Autor je nekolicine naučnih i stručnih radova iz područja kriminalistike i kriminologije. Bio je angažovan na izradi studija koje se bave problematikom maloljetničkog prestupništva, korupcije, pranja novca, oduzimanja nezakonito stečene imovine, a uže područje njegovog rada se odnosi na međunarodnu saradnja u suzbijanju kriminaliteta. Stalni je vanjski saradnik Transparency International BiH).

**Darko Datzler** (Magistar kriminalističkih nauka, viši asistent na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. Koautorski potpisuje monografiju „Otvoreno o policiji i korupciji“, te autorski i koautorski izrađuje više znanstvenih i stručnih članaka koji se bave prevencijom i suzbijanjem korupcije, te teorijskom kriminalistikom. Autor je i učesnik više stručnih i znanstvenih istraživačkih projekata o korupciji, prevenciji kriminaliteta i alternativnim modusima reagiranja na maloljetničko prijestupništvo. Član je strukovnih udruga kriminalista u zemlji i inozemstvu, te Europskog kriminologijskog udruženja. Član je redakcije časopisa *Kriminalističke teme* )

**Aleksandar Draganić** (Magistar ekonomskih nauka sa trenutnim zaposlenjem u Razvojnoj agenciji Eda Banjaluka na poziciji ekspert za javne politike. Pruža ekspertizu i podršku u realizaciji projekata reforme lokalne i javne uprave, te u vezi ostalih oblasti u skladu sa ličnim kompetencijama (politike mladih, socijalna isključenost, ekonomski razvoj i socio-ekonomska politika). S obzirom na dodatno obrazovanje u oblasti javnih politika putem organizovanih programa od strane OSI/LGI i OSF BiH, bavi se kreiranjem dokumenata javne politike u vezi sa reformom javne uprave i socio-ekonomskim razvojem. Učestvovao u izradi nekoliko studija, naručenih od strane vladinih i međunarodnih organizacija, te kreiranju zakonskih propisa. Jedan je od autora kvartalnih izvještaja Sistem ranog upozoravanja UNDP-a. Višegodišnji je saradnik organizacije Transparency International BiH, te aktivno uključen u projektima civilnog društva. Autor, koautor i urednik je nekoliko knjiga i publikacija).



## **Sadržaj**

O publikaciji.....	i
Sadržaj.....	iii
Izvršni sažetak.....	1
Komponenta 1: Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.....	6
Komponenta 2: Prevencija korupcije.....	20
Komponenta 3: Obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti .....	42
Komponenta 4: Provedba zakona .....	54
Komponenta 5: Koordinacija i provedba Strategije.....	74
Zaključci .....	76
Bibliografija i reference .....	80
Aneks I –Monitoring rada Komisije za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije .....	82



## ***Izvršni sažetak***

Godinu dana nakon donošenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009. – 2014. i Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije<sup>1</sup>, može se konstatovati da se stvari ne kreću zadovoljavajućom brzinom, niti tempom koji je predviđen relevantnim planskim dokumentima.

Borba protiv korupcije nije jednostavna, naročito ako se u obzir uzmu međunarodni izvještaji, u kojima se navodi da je korupcija prisutna na najvišim nivoima vlasti i politike<sup>2</sup>, koji su ujedno i zaduženi da iniciraju i realizuju aktivnosti u ovoj oblasti. Ovaj paradoks je posebno „komplikovano“ u Bosni i Hercegovini jer se otvaranje pitanja korumpiranosti pojedinih visokih činovnika i političara još uvijek u velikoj mjeri tumači kao napad na „nacionalni integritet i identitet“ cijele etničke grupe. Brojni autori koji se bave pitanjem korupcije (Rose-Ackerman, Keefer and Knack)<sup>3</sup> su utvrdili da korupcija i etnička polarizacija idu jedno uz drugo. Naime, „takmičenje“ različitih etničkih grupa unutar iste države i strah od isključenosti iz društva vodi ka predanosti birokratiji, koja to koristi za koruptivne svrhe. Stoga ne iznenađuje ni činjenica da dokumenti poput Strategije za borbu protiv korupcije nisu još uvijek pronašli mjesto u dokumentima nižih nivoa vlasti (entitetskim i kantonalnim), kod kojih je etnička polarizacija u značajnoj mjeri izražena.

Problemi sa kojima se implementacija Strategije za borbu protiv korupcije susreće su mnogobrojni. Nedovoljno uključivanje svih relevantnih aktera u njenu implementaciju, izostanak planiranja neophodnih resursa, te neposvećenost operativnom aspektu pojedinih komponenti Strategije i njihovoj realizaciji, samo su neki od njih. Dosadašnja realizacija Strategije protiče, kao i u mnogim drugim slučajevima, na način da se pojedine aktivnosti, realizuju, ali ne u sklopu sveobuhvatnog plana za implementaciju, već kao *ad hoc* aktivnosti ukoliko se izvrši pritisak (domaći ili međunarodni) za njihovo sprovođenje.

Obzirom na proteklu godinu, vidljivo je da, osim Vijeća ministara BiH, Ministarstva sigurnosti BiH, pojedinih poslanika u okviru Parlamentarne skupštine BiH, međunarodnih aktera i domaćih nevladinih organizacija koje se bave ovim pitanjima, generalna javnost nije upoznata sa dosadašnjim procesom realizacije pojedinih aktivnosti u okviru implementacije Strategije borbe protiv korupcije. Razlozi za ovo su brojni. Prije svega, Strategija za borbu protiv korupcije 2009. – 2014. nikada nije adekvatno iskomunicirana sa institucijama na entitetskim, kantonalnim i lokalnim nivoima. Tako se ista nikada nije našla na dnevnom redu Parlamenta FBiH ili Narodne skupštine RS. O istoj nije razgovarano u kabinetu ili na sjednicama entitetskih vlada ili Vladi Brčko Distrikta iako je Zakonom o Agenciji za

<sup>1</sup> Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije je usvojen odlukama Predstavničkog doma Parlamenta BiH na 69. sjednici i Doma naroda Parlamenta BiH na 40. sjednici (30.12. 2009. godine), te je objavljen u Službenom glasniku BiH 103/09

<sup>2</sup> Izvještaj o napretku BiH u 2010. godini, Evropska komisija, Brisel, 9. novembar 2010. godine

<sup>3</sup> Rose-Ackerman, Susan, Trust, honesty and corruption: reflection on the state building process, *Archives of European Sociology*, 42, 2001, p.526-570

Keefer, Philip, Knack, Stephen, Polarization, Politics and Property Rights: Links between Inequality and Growth, The World Bank Working Paper 1173, 2000

prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije naznačeno da će entiteti, kantoni i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine usvojiti i razviti strategiju borbe protiv korupcije i akcijski plan prema opštim načelima naznačenim u državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije. Stoga ne iznenađuje i neupoznatost ostalih aktera – jedinica lokalne samouprave, javnih preduzeća i ustanova, univerziteta, civilnog sektora, građana, medija i privatnog sektora. Analizom se može utvrditi činjenica da niti jedan nivo vlasti osim državnog, ne posmatra postojeću Strategiju za borbu protiv korupcije 2009.-2014. godine kao dokument koji ih obavezuje da se posvete određenim aktivnostima. Istovremeno, obzirom na postojeće rezultate, posvećenost pojedinih državnih institucija pitanjima iz Strategije za borbu protiv korupcije je također upitna. Nedostatak komunikacije usvojenog dokumenta sa svim akterima je najznačajniji razlog zašto je situacija ovakva kakva jeste.

Druga stvar koja posebno zabrinjava a koja je značajna za trenutni i budući aspekt realizacije Strategije se odnosi na činjenicu „vlasništva“ nad njom. Kada govorimo o strategijama, uvijek nastojimo da govorimo o planskim dokumentima širokog konsenzusa koji se odnose na sve aktere i u čiju realizaciju su uključeni brojni akteri. Analizom programskih dokumenata političkih stranaka koje su učestvovala na opštim izborima 2010. godine, ne postoji niti jedna stranka koja je istakla značaj realizacije postojećeg dokumenta Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014., te njime predviđenih ciljeva i aktivnosti već je o borbi protiv korupcije govorila kao o nečemu što tek treba da započne. Na kraju, treba se osvrnuti i na rad najodgovornijih za dosadašnju implementaciju Strategije i primjenu Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije – članove posebne *ad hoc* formirane komisije<sup>4</sup> za utvrđivanje rang liste kandidata za mjesto rukovodioca u Agenciji. Zakon je definisao agenciju kao neovisnu i samostalnu upravnu organizaciju, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, dok direktora imenuje Parlamentarna skupština na prijedlog posebne komisije, putem javnog konkursa a prema Zakonu o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine. Upravo je imenovanje direktora u proteklih godinu dana predstavljalo osnovnu aktivnost posebne komisije Parlamentarne skupštine BiH, koja je tek na 5. sjednici uspjela da utvrdi rang listu kandidata za ovu funkciju. Kako je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u 2010. godini bila bez formalnog rukovodstva tj. rukovođena sa vršiocem dužnosti kojem je u nekoliko navrata produžavan mandat, ne iznenađuju ni postojeći rezultati rada odnosno njihovo odsustvo. Naime, obzirom da direktor donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i kodeks ponašanja zaposlenih, ne iznenađuje činjenica o nepostojanju ovih dokumenata kao ni implementacije mnogih aktivnosti u okviru Strategije. Kao vezani problem koji prati neadekvatan položaj Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije je i nepostojanje budžetskih sredstava namjenjenih za rad Agencije i provođenje Strategije, što dalje dovodi u pitanje implementaciju predviđenih aktivnosti. Analizom nacrtu Dokumenta okvirnog budžeta BiH u periodu 2011.-2013. god. Vidljivo je da Vijeće ministara BiH nema namjeru izdvojiti sredstva za realizaciju Strategije borbe protiv korupcije i normalno funkcionisanje Agencije

---

<sup>4</sup> Privremena zajednička komisija za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (Članovi: Beriz Belkić, Ilija Filipović, Niko Lozančić, Dušanka Majkić, Sulejman Tihić i Milorad Živković)



za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Naime, u Dokumentu okvirnog budžeta BiH u periodu 2011.-2013. godina uopšte se i ne pominje Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Strategija se može realizovati samo uz obezbjeđenje određenih sredstava, na osnovu kojih bi se mogle vidjeti i realizovane aktivnosti. Tako se u okviru akcionog plana za pojedine grupe aktivnosti moraju precizirati troškovi za njihovo sprovođenje, te način na koji će biti ti troškovi snošeni (budžet, međunarodni donatori, itd.). Nažalost, niti Strategija niti Akcioni plan ne preciziraju neophodne troškove – što dodatno usporava dalju implementaciju i razvoj implementacijskih kapaciteta.

Obzirom na prepoznatu potrebu za uspostavljanjem institucionalizirane saradnje sa institucijama vlasti, kao i efikasnih mehanizama za monitoring i evaluaciju provođenja aktivnosti predviđenih Strategijom, a koji bi omogućili kontinuiran, aktivan i održiv angažman organizacija civilnog društva u ciklus kreiranja i provođenja politika, Transparency International BiH je inicirao potpisivanje Memoranduma o saradnji sa Ministarstvom sigurnosti BiH i Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Ovim se namjerava promovirati učešće civilnog društva i nevladinih organizacija u prevenciji korupcije i borbi protiv korupcije, te jačanje transparentnosti i osiguranje efikasnog pristupa informacijama, a sve u cilju dosljednog provođenja Strategije u kontekstu reformskog puta Bosne i Hercegovine.

U okviru Monitoringa provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014, Transparency International BiH prati stepen implementacije Strategije i pripadajućeg Akcionog Plana po slijedećim oblastima: izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, prevencija korupcije, obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti, provedba zakona te koordinacija i provedba strategije.

### ***Analiza uspješnosti provedbe Strategije po pojedinačnim komponentama***

**Komponenta 1: Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.** Generalna ocjena u implementaciji mjera iz ove komponente je da ovaj strateški cilj/komponenta ima problema sa predviđenim rokovima definisanim u Strategiji. Kako se većina aktivnosti u ovoj komponenti odnosi na Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, rezultati ne treba da iznenađuju jer se operativnost Agencije očekuje tek drugom polovinom 2011. godine. Sve do danas, Agencija nije počela sa obavljanjem zakonom predviđenih poslova stvarajući prazninu i u samom nadzoru i koordinaciji primjene Strategije borbe protiv korupcije i njenog Akcionog plana. Na osnovu zakonom definisanih obaveza a u skladu sa Akcionim planom, vidljivo je da je osnovni problem neažurnost u uspostavljanju kapaciteta na Parlamentu BiH, odnosno u Komisiji za izbor i praćenje rada Agencije. Sve do danas Agencija nije kadrovski ojačala (uključujući imenovanje direktora i njegovog zamjenika), te nisu doneseni ni odgovarajući interni akti za njen rad.

**Komponenta 2: Prevencija korupcije.** Strategija identificira tri glavne oblasti kroz koje je potrebno poduzimati preventivne antikorupcijske aktivnosti (reforma javnog sektora, transparentnost i odgovornost; antikorupcijski/planovi integriteta; i, pojednostavljene poslovnog okruženja), a koje namjerava ostvariti putem kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih djelatnosti. Kao i u prethodnom izvještaju, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije još uvijek nije funkcionalna, što umnogome otežava provedbu antikorupcijskih preventivnih zadataka. Ova je institucija, naime, pokretač i koordinator gotovo svih preventivnih aktivnosti, tako da je njezino nefunkcioniranje ozbiljna prepreka bilo kakvom angažmanu na profilaksi ponašanja sa elementima korupcije. Tako se može načelno konstatovati da su aktivnosti poduzete u sklopu ove komponente Strategije predviđene Akcionim planom, nikako ili samo djelimično ispunjene i nisu rezultat sistematskih aktivnosti na provedbi Strategije, nego više odraz napora na sveukupnoj reformi javne uprave ili vlastite inicijative odnosno institucije.

**Komponenta 3: Obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti.** Realizacija ove komponente Strategije trebala je otpočeti u drugoj polovini 2010. godine obzirom na rokove predviđene Akcionim planom Strategije. Ova komponenta predstavlja značajan strateški cilj u okviru same Strategije jer za cilj ima stvaranje široke koalicije u borbi protiv korupcije. Naime, Strategijom i njenim Akcionim planom je od vremena njenog donošenja do vremena izrade ovog izvještaja bilo predviđeno da se radi na razvoju nastavnog plana i programa, pedagoških materijala i alata i obuci edukatora s ciljem buduće isporuke obuke iz integriteta/borbe protiv korupcije/etike za javne službenike. Međutim, treba napomenuti da se za uspješnu realizaciju zahtjeva u potpunosti osposobljena Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Uzrok za ovakvo stanje su nedovoljno izgrađeni kapaciteti i podzakonski okvir rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Realizacija aktivnosti u oblasti obrazovanja, obuke i upoznatosti javnosti zahtjeva dosta sredstava, ali i pažljiv pristup resornim ministarstvima s ciljem otpočinjanja realizacije aktivnosti.

**Komponenta 4: Provedba zakona.** Analiza ostvarenja pojedinih strateških ciljeva, odnosno, efikasnosti realizacije mjera iz ove strateške oblasti, u znatnoj mjeri je determinisama ranijim nalazima iz prvog periodičnog izvještaja. U pomenutom izvještaju su iznesene tvrdnje o stepenu provedbe pojedinih, konkretnih programskih aktivnosti iz domena provedbe zakona, nedostacima u implementaciji, te, na kraju, date preporuke o tome šta bi odgovorne institucije u narednom periodu trebale uraditi ili mogle poduzeti kako bi se ciljevi iz ove strateške oblasti ostvarili u punom kapacitetu. Također, prva faza monitoringa u ovom strateškom području ukazala je na nekoliko općih tendencija u dosadašnjoj implementaciji pojedinih programskih mjera. U najkraćem, one se odnose na činjenicu da je poduzimanje zacrtanih mjera uveliko uslovljeno: (a) općim stepenom upoznatosti odgovornih institucija o njihovim zadaćama u implementaciji pomenutih pravno-političkih dokumenata, (b) postavljenim prioritetima tih institucija koji su se uglavnom odnosili na postizanje nekih drugih ciljeva, različitih od efikasnije borbe protiv korupcije (u suštini se radilo o ispunjenju uslova iz tzv. „Mape puta“ za liberalizaciju viznog režima za državljane BiH), (c) uglavnom deklarativnoj podršci zacrtanim ciljevima iz Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014, te (d) drugim

faktorima koji su onemogućili postizanje značajnijeg stepena realizacije ciljeva u ovoj oblasti (kao najčešće istican nedostatak vidljiva je činjenica da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije još uvijek nije de facto počela sa izvršavanjem svojih poslova). Takvo stanje je u strateškom području provedbe zakona uticalo na nejednak obim angažmana odgovornih institucija u poduzimanju pojedinih programskih aktivnosti, različit stepen realizacije konkretnih strateških ciljeva i opći dojam o relativno slabom uspjehu u postizanju strateških ciljeva iz ove oblasti. Međutim, hroničan nedostatak sa kojim se susreće implementacija cjelokupne Strategije za borbu protiv korupcije (2009.2014.) tiče se nefunkcioniranja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. To je slučaj i sa postizanjem ovog strateškog cilja, jer je u situaciji postojanja većeg broja agencija za provedbu zakona u BiH potrebna izvjesna koordinacija i praćenje realizacije pojedinih ciljeva. S druge strane, Vijeće ministara BiH još uvijek nema javno objavljeni Program rada za 2011. godinu, koji bi eventualno predvidio određene aktivnosti na koje referira Strategija za borbu protiv korupcije (2009.2014.).

**Komponenta 5: Koordinacija i provedba Strategije.** Vrlo značajan dio provedbe Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. tiče se usklađivanja aktivnosti svih odgovornih institucija u realizaciji postavljenih pravno-političkih ciljeva u ovoj oblasti. U tom smislu, bilo je potrebno osigurati odgovarajuće normativne, institucionalne i druge pretpostavke za što djelotvorniju koordinaciju i sveobuhvatno provođenje strateških aktivnosti. U dosadašnjem periodu, ostvaren je djelimičan napredak u osiguranju pomenutih uvjeta koji se uglavnom odnosi na normativne aspekte koordinacije Strategije i Akcionog plana. Naime, Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, propisano je da će ovo tijelo imati zadaću koordinacije i nadzora nad provedbom Strategije za borbu protiv korupcije i pripadajućeg Akcionog plana, uz jednu dodatnu, savjetodavnu i instruktivnu nadležnost koja se tiče primjene ovih dokumenata u praksi. Sadržajno se koordinacija treba realizirati putem nekoliko, po prirodi različitih ali uzajamno usklađenih mjera, koje se sastoje u: (a) posredovanju prilikom kreiranja politika za suzbijanje korupcije u svim institucijama u BiH, (b) koordinaciji i nadzoru primjene tih mjera, (c) razvijanju sistema koordinacije, (d) ostvarenju saradnje sa nevladinim sektorom, (e) boljoj komunikaciji i saradnji između uključenih subjekata, i (f) stvaranju pretpostavki za kreiranje budućih pravno-političkih dokumenata za kontinuirano suprostavljanje ovoj pojavi. U svakom slučaju, nosilac ovih aktivnosti treba biti Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije koja u ovom trenutku tek treba da počne sa obavljanjem poslova iz svoje nadležnosti, uključujući i koordinaciju provedbe Strategije za borbu protiv korupcije.

### ***Komponenta 1: Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.***

Kada govorimo o ovoj komponenti, govorimo o vjerovatno najvažnijoj komponenti tj. strateškom cilju u okviru same Strategije. Naime, strateški dokument u programskog dijelu navodi 3 od 4 opšta cilja, koja se direktno odnose na dalje podciljeve i aktivnosti koje je potrebno sprovesti u okviru ove komponente:

1. Uspostaviti efikasan sistem za koordiniranje aktivnosti vlasti u BiH usmjerenih na borbu protiv korupcije, kako bi se osigurala konzistentnost i održivi rezultati aktivnosti provedenih u sklopu strategije
2. Uspostaviti sistem za prevenciju korupcije u svim strukturama javnih institucija u BiH, kako bi se minimizirao rizik od korupcije.
3. Izgraditi kapacitete tijela za borbu protiv korupcije na svim nivoima vlasti, kako bi se na efikasan način upravljalo programima za sprečavanje korupcije, educiralo bh. društvo o rizicima od korupcije, koordinirala borba protiv korupcije, otkrivali i provjeravali slučajevi korupcije i pokretali odgovarajući postupci protiv počinitelaca.

Generalna ocjena u implementaciji aktivnosti, koja će kasnije biti detaljno elaborirana, je da ovaj strateški cilj/komponenta ima problema sa predviđenim rokovima definisanim u Strategiji. Kako se većina aktivnosti u ovoj komponenti odnosi na Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, rezultati ne treba da iznenađuju jer se operativnost Agencije očekuje tek drugom polovinom 2011. godine. Sve do danas, Agencija nije počela sa obavljanjem zakonom predviđenih poslova stvarajući prazninu i u samom nadzoru i koordinaciji primjene Strategije borbe protiv korupcije i njenog Akcionog plana. Na osnovu zakonom definisanih obaveza a u skladu sa Akcionim planom, vidljivo je da je osnovni problem neažurnosti u uspostavljanju kapaciteta na Parlamentu BiH, odnosno Komisiji za izbor i praćenje rada Agencije.

#### **Komisija za izbor i praćenje rada Agencije neefikasna u kapacitiranju Agencije**

Zakonom je definisano da Komisija za izbor i praćenje rada Agencije ima devet članova: tri predstavnika iz Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, tri predstavnika iz Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, dva predstavnika iz akademske zajednice i jednog predstavnika nevladinog sektora. Komisiju imenuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine sa mandatom na 4 godine. Komisija donosi i poslovnik o svom radu. Tri mjeseca prije isteka mandata imenovanih članova Komisije nadležne institucije pokreću postupak imenovanja novih članova. Kako je Komisija imenovana u periodu pred opšte izbore 2010. godine, ne iznenađuje njena neažurnost s obzirom da sa generalnim izborima pojedinim članovima po automatizmu prestaju mandati nakon konstituisanje novog Predstavničkog doma i Doma naroda. Imajući sve ovo u vidu, može se očekivati da će unapređenje kapaciteta Agencije u najboljem slučaju otpočeti tek za nekoliko mjeseci, nakon uspostavljanja nove vlasti.

**Unutar programske oblasti 1.1. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

1.1. Razvoj i usvajanje pravnog okvira za rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije; za koordinaciju provedbe državne Strategije za borbu protiv korupcije, za programe Agencije za prevenciju i edukaciju.

Rok za sprovođenje ove mjere: do januara 2010. godine (usvajanje Zakona) a ostalo do juna 2010

Odgovorne institucije: Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH usvojio je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u decembru 2009. godine sa velikim očekivanjima. Upravo je ta aktivnost i bila predviđena Strategijom, dok je ostatak aktivnosti uglavnom ostao na samim očekivanjima. S obzirom da u periodu od donošenja Zakona pa do danas nije uspostavljena funkcionalna Agencija, sa predviđenim rukovodstvom, ne iznenađuje ni činjenica da još uvijek nisu donešeni validni pravilnici kojima bi se regulisao rad u okviru agencije, sistematizacija radnih mjesta, te programske aktivnosti na koordinaciji provođenja Strategije i Akcionog plana. U navedenom periodu su zabilježene određene aktivnosti Ministarstva sigurnosti BiH u ovoj oblasti, ali bez konkretnih rezultata. Prema Izvještaju o napretku BiH u 2010. godini, Evropska komisija ukazuje da je kreiran nacrt pravilnika Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, da je pronađen prostor za smještaj agencije u prostorijama SIPA u Lukavcu, ali da agencija još uvijek nije kadrovski ojačana.

Analize ukazuju da je osnovni problem neažurnosti u uspostavljanju kapaciteta na Parlamentu BiH. Naime, još od aprila 2010. godine traje procedura izbora rukovodstva, tj. od vremena kada je na čelo Agencije trebao biti imenovan v.d. vršioca dužnosti direktora Agencije. Parlamentarna skupština BiH se u aprilu 2010. godine na 75. sjednici izjašnjavala o zaključku, kojim je definisano da se „obavezuje Predstavnički dom da na sljedećoj sjednici imenuje vršioca dužnosti direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koji će te poslove obavljati do imenovanja direktora.“ Imenovanje vršioca dužnosti direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (po zaključku Predstavničkog doma sa 75. sjednice, održane 7.4.2010.) je nastavljeno na sljedećem zasjedanju Parlamentarne skupštine BiH na kom se zadužio zamjenik ministra sigurnosti BiH Mijo Krešić da obavlja dužnost vršioca dužnosti direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije do izbora direktora Agencije na osnovu Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“, broj 103/09) a najdalje do 1. avgusta 2010. Na 82. sjednici je donešena Izmjena u zaključku Predstavničkog doma sa 76. sjednice, održane 21.4.2010., povodom zaduživanja zamjenika ministra sigurnosti Mije Krešića da obavlja dužnost vršioca dužnosti direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Tom prilikom je ukinut rok od 01. avgusta 2010. godine, što je otvorilo vrata daljem neodgovornom ponašanju u vezi sa izborom direktora Agencije i uspostavljanja njenog normalnog funkcionisanja. Tek je 28. decembra 2010. godine, na petoj sjednici Komisije za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, utvrđena rang lista od 13 kandidata<sup>5</sup> koliko ih se bilo prijavilo na mjesto direktora i zamjenika direktora agencije. Prvi na rang listi je Ramiz Huremagić sa 692 boda, a slijede Damir Vejo s 585, Sead Lisak s 573, Milan Krulj s 565, Blanka Benković s 560 bodova. S obzirom na dalju proceduru, za direktora i zamjenika direktora bi trebali biti izabrani Ramiz Huremagić iz bošnjačkog naroda, Milan Krulj iz srpskog naroda, te Blanka Benković iz hrvatskog naroda<sup>6</sup>.

Kako do današnjeg dana nije imenovano rukovodstvo agencije, ne iznenađuje ni činjenica da nisu doneseni podzakonski akti u vezi sa radom agencije, njenom ulogom u prevenciji i koordinaciji borbe protiv korupcije, te programima podizanja svijesti. Uzroci spore izgradnje kapaciteta se vide u nedovoljnoj spremnosti nosioca vlasti za realizaciju ovih aktivnosti, djelimično prouzrokovanim Opštim izborima u oktobru 2010. godine.

Preporuke: Kada posmatramo ovu specifičnu mjeru, najurgentnija stvar je imenovanje rukovodstva Agencije za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije kako bi se što skorije otpočelo sa izvršavanjem zakonom predviđenih obaveza te obaveza u skladu sa Strategijom borbe protiv korupcije. S tim u vezi je i skorašnje donošenje svih podzakonskih akata u vezi operativnog rada Agencije, te koordinativne i preventivne uloge u borbi protiv korupcije. Vijeće ministara BiH bi trebalo da obezbjedi adekvatne uslove za rad, uključujući neophodna sredstva i kadrove što je svakako jedna od stvari koja dalje može predstavljati prepreku u radu ove agencije. Naime, analizom nacрта Dokumenta okvirnog budžeta za 2011-2013, te analizom rada Agencije za državnu službu BiH, je utvrđeno da do kraja 2010. godine nisu planirana ni materijalna sredstva ni kadrovska rješenja za nesmetan rad Agencije za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije.

### **Unutar programske oblasti 1.2. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

#### **1.2. Obezbjeđivanje materijalnih preduslova za rad Agencije, uključujući, no ne ograničavajući se samo na sljedeće: uredski prostor, namjenski budžet.**

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2010. godine

Odgovorne institucije: Vijeće ministara BiH

<sup>5</sup> Kandidati koji su verifikovani od strane Izborne komisije BiH bili su: Izet Nizam, Zoran Đerić, Milanko Renovica, Sead Lisak, Radoje Badnjar, Jasmin Jaganjac, Sreto Pekić, Ramiz Huremagić, Blanka Benković, Dragan Slipac, Vukašin Crnjak, Ismail Sarić i Milan Krulj.

<sup>6</sup> Izjava Milorada Živkovića, člana Privremene komisije, na dan 28. 12. 2010. godine

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Iako je formalno Agencija svoje sjedište dobila privremeno u prostorijama na području opštine Istočno Novo Sarajevo, u prostorijama Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA), može se reći da su uslovi rada i dalje nezadovoljavajući. To se prvenstveno odnosi na trajnost rješenja koje bi ovu instituciju u potpunosti tretirao na način na koji to ona zaslužuje. Naime, s obzirom na nepostojanje pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta, jako je teško govoriti o uslovnosti sadašnjeg kancelarijskog prostora namjeni za koju se ova Agencija osniva. Takođe, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije predstavlja samostalnu i nezavisnu agenciju, koja u sadašnjem obliku u prevelikoj mjeri zavisi od Ministarstva sigurnosti BiH, te Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA). Ujedno, zakonskim rješenjem je predviđeno da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije više bude usmjerena na odgovornost prema zakonodavnoj a ne izvršnoj vlasti – na šta sadašnja rješenja ne ukazuju. To je vidljivo i iz nedostatka namjenskog budžeta za Agenciju, jer se analizom Dokumenta okvirnog budžeta za period 2011.-2013. ustanovilo da Vijeće ministara uopšte nije planiralo određena sredstva za rad ove Agencije, dok se u odluci Vijeća ministara broj 316/10 o privremenom finansiranju institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za period januar-mart 2011. godine uopšte ne spominje Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Istovremeno, na temelju Odluke o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i zaposlenih između Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 94/10) u razdoblju januar-mart 2011. godine za privremeno finansiranje Direkciji za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine je odobren iznos do 6.300.000,00 KM. Iako je Direkcija za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovina institucija koja je nastala u isto vrijeme kao i Agencija, vidljiva je ozbiljnost izvršne vlasti u vezi sa njenim uspostavljanjem.

Nepostojanje namjenskog budžeta Agencije i trajnog rješenja za njen kancelarijski prostor svakako utiče i na buduća kadrovska rješenja u okviru predmetne Agencije. Analizom konkursa<sup>7</sup> Agencije za državnu službu BiH za 2010. godinu nije pronađen niti ijedan konkurs koji se odnosi na zapošljavanje novih ili interni premještaj postojećih službenika u Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. To svakako zabrinjava i nije jasno na osnovu čega se očekuje da Agencija počne sa radom u punom kapacitetu polovinom sljedeće godine, a što je najavio v.d. direktora Agencije Mijo Krešić.<sup>8</sup>

Preporuke: Za ostvarivanje ove specifične mjere potrebno je više zalaganja Vijeća ministara BiH da u okviru svojih planskih dokumenata uključi i namjenski budžet za Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. To znači da se institucija mora uvrstiti u listu budžetskih korisnika, sa alokacijom određenih sredstava i njihovom projekcijom za naredne 3 godine. Istovremeno, neophodno je da agencija utvrdi svoj rad podzakonskim aktima, te donese pravilnike o radu, sistematizaciji radnih mjesta i

<sup>7</sup> Otvoreni konkursi, konkursi u postupku i završeni konkursi (www.ads.gov.ba)

<sup>8</sup> Televizija Hayat, izjava Mije Krešića na dan 01.10.2010. godine.

programskim aktivnostima. Ova specifična mjera je direktno vezana za puno kapacitiranje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

**Unutar programske oblasti 1.3. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

**1.3. Zapošljavanje potrebnog osoblja Agencije u cilju omogućavanja početka učinkovitog obavljanja rada**

Rok za sprovođenje ove mjere: Juni 2010. godine

Odgovorne institucije: Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Analizom relevantnih izvještaja i izvora, nije bilo moguće utvrditi da je Agencija za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije uopšte realizovala predviđene aktivnosti do današnjeg dana. Naime, kao ključni indikatori implementacije ove mjere je navedeno da su imenovani direktor i zamjenik direktora, te zaposleno ključno i pomoćno osoblje, što naravno nije urađeno. Kao i u slučaju prethodne mjere, osnov za realizaciju ove mjere se vidi u Agenciji za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije – odnosno njenom rukovodstvu koje još uvijek nije imenovano.<sup>9</sup> Na čelu Agencije je v.d. direktora, no nije jasno ko trenutno upravlja njome jer je aktuelni vršilac dužnosti na opštinskim izborima 2010. godine dobio mandat poslanika u Tuzlanskom kantonu.

Preporuke: Kao i u vezi sa materijalnim pretpostavkama za rad, zapošljavanje potrebnog osoblja Agencije u cilju njenog učinkovitog rada zahtjeva imenovanje rukovodstva, te donošenja pravilnika o radu i pravilnika o sistematizaciji rada. Istovremeno, bitno je institucionalizovati i namjenski budžet ove institucije, te pokrenuti konkursne procedure zapošljavanja ključnog i pomoćnog osoblja. S obzirom da se imenovanje direktora Agencije ne očekuje prije februara 2011. godine, jako je teško procijeniti kada će se ova mjera u stvarnosti i realizovati. To znači da se očekuje skoro jednogodišnje kašnjenje u realizaciji specifične mjere.

**Unutar programske oblasti 1.4. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

---

<sup>9</sup> U decembru 2010. godine održan je sastanak nekoliko predstavnika nevladinog sektora sa v.d. direktorom Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, gospodinom Mijom Krešićem. Na tom sastanku je gospodin Krešić istakao da je raspoložbe budžetom sa kojim je moguće zaposliti 10 osoba, te da je do sada privremeno angažavao 2 osobe (jedna bošnjačke a jedna srpske nacionalnosti) da mu pomažu u radu u okviru Agencije. Kako nisu sprovedene konkursne procedure, nije jasno kako i na koji način je došlo do popunjavanja ovih pozicija osim ako se ne radi o namještenicima odnosno imenovanim osobama od strane aktuelne politike.



1.4. Uspostaviti učinkovite programe obuke u cilju povećanja kompetentnosti osoblja Agencije, kako bi svoje poslove obavljali na učinkovit i profesionalan način.

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2010. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Analizom realizacije Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. u periodu do kraja 2010. godine se može utvrditi da je i ova specifična mjera nerealizovana u predviđenom roku. Kako u Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nije došlo da imenovanja rukovodstva, te zapošljavanja ključnog i pomoćnog osoblja, svakako da nije bilo svrsishodno planirati i donositi određene programe obuke. Naime, tek nakon što se izvrši potrebno ekipiranje Agencije i procjene opšta i specifična znanja i vještine zaposlenih, moguće je uspostaviti određene programe obuke.

Preporuka: Nakon što se Agencija uspostavi u punom kapacitetu, te zaposli potrebno osoblje (rukovodstvo, te ključno i pomoćno osoblje), potrebno je pristupiti planiranju programa obuke u cilju povećanja kompetencija za učinkovitije i profesionalnije obavljanje posla. S tim u vezi su bitni koraci da se procijene znanja i vještine zaposlenih, utvrde njihova interesovanja, odrede organizacioni ciljevi, te definišu određene programske oblasti. Kako su do sada u borbi protiv korupcije najviše korišteni donatorski programi, ne treba isključiti iz obzira i ovaj način finansiranja i realizacije određenih treninga. Istovremeno, treba napomenuti i postojeće profesionalne treninge koji su pružani u okviru državne i entitetskih agencija za državnu službu. Naime, tokom 2008. godine, Agencija za državnu upravu RS je organizovala treninge za 33 službenika na temu deontoloških principa i antikoruptivnih politika. Istovremeno, u FBiH su čak 348 osobe upoznate sa ovim stvarima kroz rad FBiH agencije za državnu službu.

**Unutar programske oblasti 1.5. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

1.5. Usvojiti Kodeks ponašanja Agencije i definirati standarde ponašanja osoblja Agencije

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2010. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Kao i u prethodno navedenoj mjeri, može se reći da ova specifična mjera nije provedena do predviđenog roka uslijed neuspostavljene funkcionalne Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije. Inače, donošenje Kodeksa ponašanja državnih službenika na državnom nivou je jedna od osnovnih preporuka konsultativnog tijela Savjeta evrope koji se odnosi na Grupu država protiv korupcije

(GRECO) iz 2009. godine. U svojoj preporuci<sup>10</sup>, GRECO ističe i obavezu da Kodeks treba da u sebi sadrži eksplicitne definicije etičkog ponašanja i rizika od koruptivnog ponašanja, sa naglaskom na organizaciju treninga na svim nivoima vlasti i praktična pitanja kao što su primanje poklona, konflikt interesa, itd.

Preporuke: Nakon zapošljavanja potrebnog osoblja (rukovodstva, te ključnog i pomoćnog osoblja), neophodno je donijeti Kodeks ponašanja Agencije i definisati standarde ponašanja osoblja Agencije. Ovaj Kodeks treba svakako da bude usklađen sa novim izmjenama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>11</sup>, te predviđenim Kodeksom na državnom nivou. Kao što GRECO preporuke ukazuju, obaveza je da Kodeks treba da u sebi sadrži eksplicitne definicije etičkog ponašanja i rizika od koruptivnog ponašanja, sa naglaskom na organizaciju redovnih treninga i praktična pitanja kao što su primanje poklona, konflikt interesa, itd. S obzirom na dinamiku ekipiranja Agencije, rok za realizaciju ove mjere bi trebao biti pomjeren najmanje za 6 mjeseci uz napomenu da je jako značajno da podzakonski akti Agencije budu usklađeni sa najavljenim Kodeksom koji je baziran na izmjenama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

#### **Unutar programske oblasti 1.6. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

1.6. Izraditi i usvojiti sve relevantne smjernice, standardne radne procedure i uputstva za osoblje Agencije.

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2010. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Kao i u prethodno navedenim slučajevima, neadekvatno funkcionisanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije je uticalo na provođenje ove specifične mjere do roka koji je predviđen Akcionim planom. S obzirom na pokazatelje implementacije - izrada i objavljivanje određenih relevantnih smjernica, standardnih radnih procedura i uputstava za osoblje na web sajtu Agencije – ovo se i sa sigurnošću može potvrditi. Imajući u vidu svrhu i djelatnost Agencije, svakako će se neke od najznačajnijih smjernica i radnih procedura odnositi na komunikaciju i odnos sa građanima, poslovnim sektorom i civilnim društvom, na smjernice o primjeni Zakona o slobodi i pristupu informacijama, te o koordinaciji aktivnosti agencije sa drugim tijelima javne i državne uprave.

Preporuke: Nakon uspostavljanja punog kapaciteta Agencije, te donošenja pravilnika o radu i sistematizaciji radnih mjesta, potrebno je donijeti interne smjernice, radne procedure i

<sup>10</sup> Compliance report on Bosnia and Herzegovina, Second Evaluation Round, 41st plenary meeting, Strasbourg, 16-19 February 2009

<sup>11</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH 43/09)

uputstva za osoblje u što kraćem roku. Ovo je jako značajno jer se organizaciona kultura unutar institucije gradi godinama, dok je njeno odsustvo garant neprofesionalnog i neetičkog ponašanja unutar institucije. Stoga bi značajno bilo da se odmah nakon zapošljavanja donesu ključni interni dokumenti koji će od starta služiti osoblju za adekvatan rad. Imajući u vidu samu svrhu i aktivnosti Agencije, neophodno je donijeti smjernice i procedure koje će poštovati principe dobre uprave odnosno principe korisničke orijentacije, transparentnosti, odgovornosti, otvorenosti za saradnju, te javnosti u radu.

**Unutar programske oblasti 1.7. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

1.7. Jačanje procesa obuke unutar Agencije s ciljem garantiranja stvaranja jake organizacione kulture na osnovu vrijednosti naznačenih u Kodeksu ponašanja

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Ova specifična mjera je u direktnoj vezi sa mjerama 1.4. i 1.5. a koje se odnose na donošenje programa obuke i Kodeksa ponašanja. Imajući u vidu navedeno stanje u vezi sa mjerama 1.4. i 1.5., može se očekivati da bi ova mjera mogla biti realizovana ukoliko se za to stvore prethodne organizacione, materijalne i kadrovske pretpostavke.

Preporuke: S obzirom da je rok za realizaciju ove specifične mjere aktuelan, ispunjenje ove specifične mjere zavisi od prethodno navedenih koraka i mjera. Imajući u vidu svrhu ovih aktivnosti, značajno bi bilo da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije uspostavi saradnju sa sličnim institucijama u regionu (npr. Agencijom za borbu protiv korupcije iz Srbije ili Uredom za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala-USKOK iz Hrvatske) ili EU, s ciljem razmjene iskustva i praksi u vezi sa navedenom mjerom i neophodnim aktivnostima. Za ove aktivnosti, osim domaćih, mogu se planirati i međunarodna sredstva iz IPA fondova.

**Unutar programske oblasti 1.8. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

1.8. Ocjenjivanje i praćenje provedbe Strategije; Predlaganje neophodnih izmjena uz konsultacije sa svim zainteresiranim stranama

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: I ova mjera zavisi od vremenske dinamike stvaranja Agencije u punom kapacitetu, te realizaciji predviđenih aktivnosti po specifičnim

mjerama. S obzirom na period od dvije godine od početka implementacije Strategije, ova mjera je planirana u skladu sa pravilima o strateškom planiranju. Međutim, imajući u vidu dosadašnju dinamiku realizacije aktivnosti i mjera iz Akcionog plana, postavlja se pitanje svrsishodnosti ovih aktivnosti a naročito sa aspekta rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Preporuke: Imajući u vidu da i aktivnosti ovog izvještaja mogu poslužiti kao prvi ulazi za ocjenu i praćenje provođenja Strategije, može se zaključiti da sprovođenje Strategije dosta kasni za predviđenom dinamikom. Treba napomenuti da će, ako se nastavi ovim tempom, jako malo aktivnosti iz originalne strategije biti realizovano pa je bolje da se predviđeni rok (decembar 2011. godine) za predlaganje neophodnih izmjena uz konsultacije sa svim zainteresovanim stranama pomjeri za najmanje šest mjeseci. Naime, sam proces konsultacija u vezi sa Strategijom ne predstavlja jednostavan zadatak te je potrebno identifikovati ključne aktere (ne samo formalno već i stvarno), utvrditi njihovu ulogu i interes u daljim koracima realizacije, te kreirati moguće alternative za eliminisanje eventualnog otpora. Široki proces konsultacija sa zainteresovanim akterima u provođenju Strategije bi trebao biti višemjesečni proces, a ne samo dostavljanje izvještaja i plana na potvrdu ili komentar. U ovome je značajna uloga Agencije, ali i Vijeća ministara BiH, Parlamentarne skupštine BiH, te entitetskih i kantonalnih vlada i parlamenata.

### **Unutar programske oblasti 1.9. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

#### 1.9. Izrada i provedba Planova djelovanja protiv korupcije po oblastima

Rok za sprovođenje ove mjere: Juni 2011. godine

Odgovorne institucije: Nadležni organi na državnim i entitetskom nivou i u Brčko Distriktu BiH

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Ova mjera predstavlja jedan od najznačajnijih segmenata realizacije Strategije, te je u direktnoj vezi sa aktivnostima ministarstava i drugih javnih institucija na izradi Planova djelovanja protiv korupcije (mjera 2.6). Rok za ovu aktivnost bi trebao biti usklađen sa rokovima i kapacitetima u okviru ministarstava i drugih javnih institucija. Međutim, trenutno stanje je takvo da ne postoji podatak o tome da je ijedna institucija na državnom i entitetskom nivou, te u Brčko Distriktu BiH, donijela bilo koji plan djelovanja protiv korupcije. To je vidljivo i iz indikatora implementacije odnosno nepostojanje planova djelovanja niti izvještaja koji bi trebali da se šalju Agenciji za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije. Razlozi su višestruki, no svakako da su najvažniji vidljivi u „odsustvu vlasništva“ i nedovoljno koordinisanom administrativnom okviru za donošenje odluka. Kada posmatramo „odsustvo vlasništva“, prvenstveno mislimo na institucije državnog nivoa (ministarstva i agencije) koje od početka realizacije Strategije nisu upoznate sa svojim obavezama u ovoj oblasti. Vjerovatno su razlozi i nepostojanje

podzakonskih akata koji bi precizirali format, strukturu i obuhvat predmetnih planova što navodi institucije da ne postoji njihova obaveza u ovoj oblasti. Kada govorimo o nedovoljno koordinisanom administrativnom okviru za donošenje odluka, govorimo o tome da nije zabilježeno da su entiteti ili Brčko Distrikt, a prema Zakonu o Agenciji za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije, prihvatili postojeću Strategiju u okviru odluka izvršne ili zakonodavne vlasti. Stoga, ne iznenađuje ni ponašanje entitetskih nadležnih organa i organa Brčko Distrikta BiH. Iako je rok za provođenje ove mjere juni 2011. godine, nije realno da će ova specifična mjera biti ostvarena do tog perioda.

Preporuke: Da bi se ova mjera uopšte realizovala odnosno da bi se izradili i proveli Planovi djelovanja protiv korupcije po oblastima (zdravstvo, policija, sudstvo, obrazovanje, inspekcije, građevinsko zemljište, itd.), prvo je potrebno da se aktuelna Strategija i Akcioni plan sveobuhvatno iskomuniciraju sa svim zainteresovanim. Na državnom nivou, to podrazumjeva održavanje sastanaka Agencije sa svim nadležnim organima, pružanje pomoći pri definisanju formata, strukture i obuhvata planova (eventualno putem podzakonskog akta Vijeća ministara), uspostavljanju kanala komunikacije, definisanje rokova, itd. S obzirom na prethodnu dinamiku, pretpostavka je da se ove aktivnosti ne mogu realizovati do kraja 2011. godine. Kada posmatramo entitetske nivoe, te nivo Brčko Distrikta BiH, najznačajnija početna aktivnost Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije bi trebala biti sveobuhvatna komunikacija sa njihovom izvršnom i zakonodavnom vlašću s ciljem prihvatanja Strategije i obaveza koje iz njih proističu. Iako je ovo definisano i Zakonom, bez aktivnije uloge Agencije se ne očekuju značajni pomaci u ovoj oblasti. Tek nakon što izvršne i zakonodavne entitetske vlasti i vlasti Brčko Distrikta BiH prihvate Strategiju i njen Akcioni plan, može se očekivati da će njihovi nadležni organi (sa ili bez podzakonskih akata) postepeno pristupiti izradi i provedbi planova djelovanja protiv korupcije po oblastima. Treba napomenuti i činjenicu da je Vlada RS još tokom 2009. godine donijela svoju Strategiju za borbu protiv korupcije, što svakako otežava prihvatanje državne strategije i njenog akcionog plana. Realizaciju ove mjere u nadležnim organima na entitetskom i nivou Brčko Distrikta BiH se može planirati tek za početak 2012. godine.

**Unutar programske oblasti 1.10. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

1.10. Osigurati da Agencija bude tijelo sa najvećim stepenom povjerenja u borbi protiv korupcije

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2012. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Ukoliko se realizuju sve prethodno pomenute aktivnosti na jačanju kapaciteta, može se očekivati da bi Agencija u predviđenom roku (decembar 2012. godine) mogla da realizuje planiranu mjeru. Ovo će se prvenstveno odnositi

na njene dotadašnje rezultate rada, te mogućnost javnosti da transparentno i ažurno kontroliše rad i aktivnosti same Agencije. To znači da je neophodno da se Agencija popuni stručnim i kvalitetnim osobljem, da se donesu svi relevantni interni dokumenti, da se izgradi adekvatna organizaciona kultura, te da se osposobe glavne funkcije Agencije na prevenciji korupcije i koordinaciji borbe protiv korupcije. Glavnu prepreku ovome mogu predstavljati obstrukcije u vezi sa korupcijskim aferama koje agencija može da dotakne, a koje su u vezi sa političkim elitama u okviru zemlje. Takođe je bitna stavka i integritet budućeg direktora, te odnos njega i zaposlenih prema zakonom definisanim obavezama u radu Agencije. Međutim, čak i u ovoj fazi se vide određene činjenice koje bi mogle u budućnosti predstavljati problem za ostvarenje ove mjere – upletanje politike u donošenje odluka o rukovodstvu, neažurnost postojećeg privremenog rukovodstva u provođenju Strategije, neblagovremenost donošenja određenih odluka, itd.

Preporuke: Da bi se osiguralo da Agencija bude tijelo sa najvećim stepenom povjerenja u borbi protiv korupcije, jako je bitno da se započeti posao imenovanja rukovodstva izvrši u što kraćem roku i na što transparentniji način. Nakon toga, Agencija bi trebala da u što kraćem roku izvrši potrebne organizacione, materijalne, kadrovske i tehničke pripreme, te da započne sa realizacijom svoje stvarne uloge – uloge u prevenciji korupcije i koordinaciji borbe protiv korupcije. To svakako neće biti lak i jednostavan zadatak, ali je ostvariv imajući u vidu predviđene rokove. Navedene aktivnosti bi trebale da vode ka tome da Agencija ima najbolji rejting javnog mnijenja kada je borba protiv korupcije u pitanju, da se poveća broj i kvalitet izvještaja o počinjenim djelima korupcije, te da ne postoje prigovori o radu same Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

### **Unutar programske oblasti 1.11. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

#### 1.11. Agencija koordinira provedbu akcionih planova u cilju što efikasnije borbe protiv korupcije i prevencije korupcije po oblastima

Rok za sprovođenje ove mjere: Juni 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, nadležna ministarstva na državnom i entitetskom nivo i u Brčko Distriktu BiH

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Ova mjera, predviđena za juni 2011. godine, je nerealna imajući u vidu da se do početka 2011. godine još uvijek nije formirala nova vlast na nivou države i jednom BiH entitetu nakon oktobarskih izbora. Kad na umu imamo i činjenicu da od momenta usvajanja Strategije pa do danas ne postoje formalne odluke o prihvatanju BiH Strategije borbe protiv korupcije 2009. – 2014. i Akcionog plana od strane entiteta i Brčko Distrikta, realizacija same mjere je pod velikim znakom pitanja. Istovremeno treba ponovo napomenuti da je trenutno Agencija u nemogućnosti da obezbjedi nesmetani

svoj rad a kamo li da koordinira institucije na državnom i entitetskom nivou u vezi sa sprovođenjem akcionih planova.

Preporuke: Kao i kod mjere 1.9. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije bi trebala uspostaviti komunikaciju sa izvršnom i zakonodavnom vlašću entiteta s ciljem prihvatanja Strategije i obaveza koje iz njih proističu. Tek nakon toga se može pristupiti razradi entitetskih akcionih planova u vezi Strategije za borbu protiv korupcije a koji će biti vertikalno i horizontalno usklađeni te koji će imati dinamički okvir u skladu sa (revidiranom) Strategijom na državnom nivou. Što se tiče državnog nivoa, pored unapređenja komunikacije između Agencije i nadležnih državnih ministarstava, bilo bi dobro da se obezbijedi i određena savjetodavna pomoć u prilagođavanju i izradi akcionih planova za svako ministarstvo. Rok za predviđene aktivnosti u okviru ove mjere svakako ne bi trebao biti kraći od kraja 2011. godine.

### **Unutar programske oblasti 1.12. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

1.12. Agencija je u mogućnosti da osmisli i provede najsavremenije programe za prevenciju korupcije i edukativne programe podizanja svijesti u vezi s borbom protiv korupcije

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2012. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijeće ministara BiH

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Imajući u vidu rok za ovu mjeru (decembar 2012. godine), može se reći da je mjera ostvariva ali da bi možda trebala da u okviru provođenja uzme u obzir stanje postojećeg civilnog društva koje je aktivno u ovoj oblasti. Naime, sve zemlje praktikuju zajednički nastup javnog i civilnog sektora kada se radi o provođenju programa za prevenciju korupcije i edukativne programe podizanja svijesti. Ukoliko se u okviru ove mjere shvati da Agencija treba da ima zaposlenike za sve segmente, može se desiti da dođe do prekapacitiranja i birokratizacije unutar nje same. Svakako, realizacija predložene mjere je stvar do tad postignutog kapaciteta Agencije.

Preporuke: Osmišljavanje i provođenje najsavremenijih programa za prevenciju korupcije i edukativne programe podizanja svijesti po pitanju borbe protiv korupcije ne znači i činjenicu da je to ekskluzivan posao isključivo Agencije. Naime, s obzirom na značaj i ulogu civilnog društva u ovoj oblasti, jako je bitno njihovo uključivanje u aktivnosti prevencije korupcije i edukativne programe podizanja svijesti. Uloga agencije u ovoj oblasti bi se trebala zasnivati na osmišljavanju programa na bazi provedenih analiza, organizaciju javnih poziva za nevladine organizacije da (sa ili bez Agencije) kandiduju projekte u ovoj oblasti, te obezbjeđenje materijalnih sredstava za ove svrhe u saradnji sa Vijećem ministara BiH. Treba imati na umu da se javni pozivi mogu bazirati na organizaciji tendera u okviru Agencije ili na primjer u okviru postojećih mehanizama kroz Ministarstvo civilnih poslova BiH. Za ove

namjene je svakako potrebno predvidjeti dostatna budžetska sredstva. Na kraju, ne treba zaboraviti ni zainteresovanost EU za pitanje korupcije, te se u okviru aktivnosti programiranja IPA fondova mogu planirati i određeni projekti za ove namjene





## ***Komponenta 2: Prevencija korupcije***

Prema oblicima, prevencija korupcije dijeli se na situacijsku i društvenu. Situacijska smjera eliminiranju situacija koje mogu dovesti do koruptivnog ponašanja, a društvena se fokusira na društvene i ekonomske faktore koji mogu dovesti ili utjecati na ponašanje sa elementima korupcije. U *Strategiji za borbu protiv korupcije (2009. - 2014.)* u Bosni i Hercegovini pošlo se od integriranog pristupa preventivnim antikorupcijskim aktivnostima: gotovo se jednaka pozornost posvetila kako situacijskoj, tako i društvenoj prevenciji. Tako se tipične situacijsko-preventivne aktivnosti, navedene, primjerice, u *Priručniku za antikorupcijske politike* Ujedinjenih Nacija, navode i u aktualnoj bosanskohercegovačkoj *Strategiji za borbu protiv korupcije* (poput uređenja diskrecije u postupanju službenika, smanjenja proceduralne složenosti, povećanja transparentnosti, itd.), ali i tipične društvene (jačanje svijesti javnosti i njezina participacija u antikorupcijskim aktivnostima). Imajući u vidu da ih je autor *Strategije* razdvojio u dva dijela, mi ćemo se na ovom mjestu baviti samo situacijskom prevencijom oslovljenom u poglavlju III *Strategije* i to po segmentima kako slijedi.

Prvi segment antikorupcijskih preventivnih aktivnosti referira na odgovornost. Odgovornost u kontekstu situacijskih antikorupcijskih preventivnih aktivnosti referira na odnos između nositelja kakvog prava (tzv. principala) i agenata ili agencija (institucija) koje implementiraju to pravo; povjerene se dužnosti imaju ispunjavati čestito i sa *bona fide* odnosom prema principalu. Odgovornost uključuje sisteme internog i eksternog praćenja i kontrole unutar državnog aparata, obvezu javnih ustanova i javnih službenika da daju objašnjenja javnosti i zainteresiranim stranama, kao i provedbu propisa (Meagher, 2008). Bitnim segmentom odgovornosti se smatra transparentnost: to je svojstvo jasnog, iskrenog i otvorenog postupanja donositelja odluka, bilo u privatnom, bilo u javnom sektoru. Transparentnost je princip koji implicira predvidljivo i racionalno postupanje, pri čemu dovoljno informacija mora biti dostupno kako bi se moglo ustanoviti da li se poštivala određena procedura prilikom donošenja odluka, tako da je transparentnost zapravo ključni element odgovorne vladavine, koji je nužno povezan i sa kvalitetnijom alokacijom resursa, boljom efikasnošću i izgledima za (ekonomski) uspjeh (Anti-Corruption Resource Centre, 2011). Meagher navodi da transparentnost uključuje dvije vrste otvorenosti: suštinsku, koja označava stupanj u kojem je sadržaj državnih politika i procedura poznat svim zainteresiranim, i proceduralnu, koja označava stupanj u kojem se zvanične odluke donose javno, tj. gdje javnost može pratiti postupke i izraziti svoje stavove. Koncept je transparentnosti i odgovornosti u *Strategiji* i s njom povezanim *Akcijskim planom za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009. – 2014.)* operacionaliziran nizom mjera čija je zajednička značajka, u biti, reforma i uspostava efikasnije uprave.

Integritetom se smatra provođenje u praksi principa profesionalne i osobne etike. On je glavni uvjet legitimna odnosa vlasti sa javnošću: veže upravu za pravni sistem i uređuje njezine odnose sa društvom, čineći ih predvidljivim i odgovornim. Na taj se način on

ustanovljava kriterijem povjerenja, kompetentnosti i profesionalizma. U domeni prevencije korupcije integritet se, pored jačanja svijesti o štetnosti korupcije, adekvatnim odnosom prema službenicima, i sl., utvrđuje i unaprjeđuje i jasnim normama koje uređuju postupanje službenika koji primjenjuju opće ili pojedinačne pravne akte, ali i kontrolom, internom ili eksternom, kakvoće tog postupanja. *Strategija za borbu protiv korupcije (2009. - 2014.)* u Bosni i Hercegovini koncept integriteta, kao segmenta preventivnih antikorupcijskih aktivnosti, razrađuje izradom planova integriteta, procjenom rizika po oblastima koja su najpodložnija korupciji, te testiranjem integriteta po sektorima javnog rada ili po pojedinim radnim mjestima za koje se ustanovilo da su najpodložnija korupciji.

Kao što je naznačeno u ranijem *Monitoringu*, notorna je činjenica da su sistemi sa komplikiranim pravilima glede tržišnog poslovanja, posebice gdje se raspolaze sa znatnim diskrecijskim ovlastima, osjetljiviji na korupciju nego oni gdje su ta pravila jasna i transparentna. Nekomplicirana, jasna i transparentna pravila reduciraju mogućnosti za neprikladno postupanje javnih službenika, odnosno, povećavaju vjerojatnost da će oni koji krše pravila biti označeni pravno ili politički odgovornim, ali i povećavaju efikasnost uprave. Puno administrativnih razina sa složenim procedurama i nejasnim pravilima izvještavanja, odgovornostima i obavezama usložnjavaju proces razlikovanja dopuštenog i nedopuštenog. Takva okružja također štite korupciju od formalne i neformalne kontrole, pa i u situacijama kada je prisutnost korupcije nedvojbeno, otežavaju efikasnost utvrđivanja individualne odgovornosti (United Nations Office on Drugs and Crime, 2003). Pojednostavljenje poslovnog okružja je u *Strategiji* operacionalizirano sa tri kratkoročne i dvije srednjoročne mjere, koje smjeraju identifikaciji kompleksnih procedura i njihovoj eliminaciji, odnosno pojednostavljenju, i nadzoru od strane parlamenta.

Pored načelne konstatacije da su *Akcijski plan* i *Strategija* neusuglašeni i sa stanovišta sadržaja i sa stanovišta rokova,<sup>12</sup> treba naznačiti da će se, uzimajući u obzir da se dio mjera iz *Akcijskog plana* odnosi na period do polugodišta, sredine ili kraja zadnjeg kvartala 2010. godine, a dio do početka 2011. godine, u ovom izvještaju analizirati sve što je do sada urađeno na planu implementacije *Akcijskog plana* nakon zadnjeg monitoringa, tj. u zadnjem kvartalu 2010. godine. Ovakav je pristup opravdan ponajprije činjenicom da se izvjestan broj preventivnih mjera trebao ostvarivati u zadnjem kvartalu 2010. godine, ali i otuda što je sasvim opravdano, obzirom da je realizacija ciljeva kontinuirana i etapna djelatnost, razmatrati i analizirati neke ciljeve čija se potpuna realizacija očekuje tek u narednom periodu.

---

<sup>12</sup> Usp. i zadnji *Monitoring provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014* Transparency International BiH.

## Reforma javnog sektora, transparentnost i odgovornost

### KRATKOROČNE MJERE

#### Specifična mjera 2.1

Razviti i usvojiti Program moderniziranja javnog sektora s ciljem jačanja javnog sektora u BiH, kako bi isti obavljao svoju funkciju na učinkovitiji, pouzdaniji i predvidiv način.

**Rok za provedbu mjere:** Novembar 2010. god.

**Zadužena institucija:** Vijeće ministara BiH, Agencija, Ured koordinatora za reformu javne uprave

**Pokazatelji implementacije:** Vijeće ministara BiH je usvojilo Program moderniziranja javnog sektora.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Kao i u prethodnom *Monitoringu*, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u trenutku pisanja izvješća još uvijek nije funkcionalna, što umnogome otežava provedbu antikorupcijskih preventivnih zadaća. Ova je institucija, naime, pokretač i koordinator gotovo svih preventivnih aktivnosti, tako da je njezino nefunkcioniranje ozbiljna prepreka bilo kakvom angažmanu na profilaksi ponašanja sa elementima korupcije.

Tako i u svom dopisu Generalno tajništvo Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine, odgovarajući na upit dokle se sa aktivnostima na planu prevencije korupcije došlo, referira na činjenicu da je Program moderniziranja javnog sektora bio dužan donijeti Ured koordinatora za reformu javne uprave i Agencija, pa kako spomenute institucije nisu dostavile materijale na razmatranje, tako i Vijeće Ministara nije bilo u prilici raspravljati o njima i zvanično ih donositi. Ured koordinatora za reformu javne uprave je povodom izrade prošlog *Monitoringa* izvijestio da u proteklom periodu nisu bile pokrenute aktivnosti koje bi bile usmjerene ka izradi zasebnog dokumenta poput Programa moderniziranja javnog sektora. No, u dopisu povodom aktualnog *Monitoringa* Ured koordinatora za reformu javne uprave navodi da je u decembru 2010. godine ipak iniciran sastanak sa predstavnikom Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije oko izrade Programa moderniziranja javnog sektora, te da je zaključeno da iako segmenti ove ideje već postoje, potrebno je revidirati postojeću *Strategiju reforme javne uprave* i donijeti novi dokument koji bi direktnije oslovljavao moderniziranje javnog sektora u kontekstu borbe protiv korupcije. Donošenje takvog dokumenta je planirano za proljeće 2011. godine. Iako, dakle, postoje naznake da će se postići pomaci na ostvarenju ove mjere, u ovom trenutku (a posebice imajući u vidu da je mjera trebala biti realizirana do novembra prošle godine) ona nije ispunjena.

### **Specifična mjera 2.2**

Analiza provedbe Zakona o slobodi pristupa informacijama u svim institucijama na svim nivoima u BiH.

**Rok za provedbu mjere:** August 2010. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, sva ministarstva i druge institucije vlasti na svim nivoima

**Pokazatelji implementacije:** Sve javne institucije na svim nivoima posjeduju i analizirali su svoje procedure za slobodu pristupa informacijama; Izvještaji su poslani Agenciji i Vijeću ministara BiH.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Kako navodi Kregar (2008), odnos vlasti i građana je odnos povjerenja, pa je otvorenost načelo i obveza javne vlasti, a dostupnost informacija u posjedu javne vlasti je pravo građana. Kako bi se vršio nadzor nad radom javnih institucija od strane civilnog društva, konzumiranje prava na pristup informacijama je moćno oružje u ostvarivanju tog koncepta. Građanima treba biti pristupačan i jasan ustroj tijela javne vlasti, njihova uloga, obim i način trošenja sredstava, te sistem odgovornosti; to je, u međuvremenu, europski standard javne uprave (Kregar).

Kao i u slučaju prethodne mjere, Vijeću Ministara Bosne i Hercegovine nije dostavljena nikakva analiza procedura primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama. Prema istraživanju Transparency Internationala (2010) o upoznatosti institucija sa *Strategijom za borbu protiv korupcije 2009-2014*, većina (od onih koji su odgovorili na upitnik) institucija na entitetskim i razini Brčko Distrikta provodila je (neku) analizu provođenja Zakona o slobodi pristupa informacijama. U tu svrhu su bili u stanju dostaviti i tačan broj subjekata koji im se obratio u posljednjih godinu dana sa zahtjevom za pristup informacijama koji su pod njihovom kontrolom, te ih je većina i dobila (neki) odgovor. Kako je, međutim, Agencija nefunkcionalna te joj se iz ovih (logičnih) razloga nisu mogla dostavljati nikakva izvješća o primjeni spomenutog Zakona, te kako nema naznaka da su analize koje su institucije vršile bile inicirane od strane Agencije i temeljem *Strategije za borbu protiv korupcije (2009. – 2014.)* nego prije kao rezultat nekih drugih procesa, to je utemeljen zaključak da i ova mjera nije realizirana.

### **Specifična mjera 2.3**

Uspostaviti otvorene komunikacijske kanale u institucijama na svim nivoima vlasti u BiH u cilju davanja poticaja klijentima ili državnim službenicima da izvijeste o korupciji (indikativni spisak komunikacijskih kanala može sadržavati zapečaćene sandučice za poštu, telefonsku liniju posebne namjene, određenu e-mail adresu).

**Rok za provedbu mjere:** Juli 2010. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, sva ministarstva i druge institucije vlasti na svim nivoima

**Pokazatelji implementacije:** Zapečaćeni sandučići za poštu; telefonske linije posebne namjene; određena e-mail adresa za prijave od strane pojedinaca – uključujući i mogućnost anonimnih pritužbi.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Notorna je činjenica da korupciju, zbog svojevrsne konivencije aktera, krasi prikriivenost; njezine manifestacije, naime, nisu tako očite kao kod drugih protupravnih ponašanja. Pored ovoga, korupcijski se akt često odvija u intimi aktera, pa je svjedoka vrlo malo. Mjera je 2.3. iz *Akcijskog plana* usmjerena na stvaranje poticajnijeg ambijenta za prijavljivanje korupcije, upravo iz razloga kako bi se početne poteškoće-već oko doznajanja za korupciju- eliminirole ili reducirale. Sistem u kojem bi prijavitelj korupcije već činjenicom da je u prilici anonimno prijaviti korupciju mogao bez straha od bilo kakve reperkusije slobodno (i, vjerojatno je to intencija autora *Strategije*, u daleko većoj mjeri nego do sada) prijavljivati sumnju na koruptivno ponašanje, nažalost, u Bosni i Hercegovini daleko je od uspostavljanja. Ponegdje takvi mehanizmi postoje,<sup>13</sup> no to zasigurno nisu sve institucije vlasti, niti su njihove aktivnosti na ovom planu rezultat sistematskih aktivnosti na provedbi *Strategije*, nego više odraz napora na sveukupnoj reformi javne uprave ili vlastite inicijative odnosne institucije. Kako je mjera povezana sa nekim drugim (poput, recimo, 2.6. i 2.12.), a koje su fragmentarno realizirane, može se zaključiti da je i ona djelomično ispunjena.

#### **Specifična mjera 2.4**

Kreirati propise/procedure o zaštiti osoba koje upozoravaju na korupciju i politiku institucija vlasti kojom će se garantirati da ni jedan državni službenik ili klijent javne administracije, koji u dobroj namjeri prijavi nepravilnost, neće zbog toga biti kažnjen.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2010. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, Vijeće ministara BiH

**Pokazatelji implementacije:** Izrađeni propisi/procedure o zaštiti osoba koje upozoravaju na korupciju

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Alen (2008) navodi da se zaštita „zviždača“, koje je predmetom mjere 2.4. iz *Akcijskog plana*, osigurava ne samo jednim zakonskim aktom, nego nizom povezanih normi u više različitih akata, poput zakona o državnoj službi, zakona o radu, kaznenog zakona, zakona o upravnom postupku, zakona o pravu na slobodu pristupa informacijama, itd. Time što se osiguravaju jamstva da niko ko prijavljuje korupciju neće snositi bilo kakve reperkusije (dapače, sankcionirat će se oni koji vrše pritisak na prijavitelje), a postiže se i prevencija korupcije, jer se ohrabruju da oni koji nešto znaju iznose svoja zapažanja (ali ne i mišljenja, vrijednosne sudove, osobna nezadovoljstva, itd.), pa je rizik za otkrivanje korumpiranih veći.

Zaštita prijavitelja korupcije je, pored prethodne, predmetom i mjere 2.4. iz *Akcijskog plana*. Kao i u slučaju mjera 2.1. i 2.2., Vijeće Ministara BiH izvijestilo je da nije bilo u

<sup>13</sup> V. više u Transparency International Bosna i Hercegovina, 2010.

prilici razmatrati posebne propise kojim bi se dodatno osiguravala zaštita onih koji *bona fide* prijavljuju korupciju. Otuda je opravdano zaključiti da mjera nije ispunjena.

### **Specifična mjera 2.5**

Provesti ispitivanje građana BiH u cilju identifikacije oblasti u kojima se pojava korupcije najviše očekuje.

**Rok za provedbu mjere:** Juli 2011. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, Vijeće ministara BiH

**Pokazatelji implementacije:** Pripremiti detaljnu analizu svih regulatornih režima u državi u suradnji sa svim nositeljima interesa.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Zamisljena kao mjera kojom bi se, makar djelomice, opisalo i dijagnosticiralo stanje sa rasprostranjenošću korupcijskih praksi, ispitivanje građana jedna je od čestih, nekada i jedinih vrsta raspoloživih podataka za mjerenje kvaliteta rada državne uprave ili, pak, važan suplement objektivnim mjerama (Kaufman, Kraay & Mastruzzi, 2008). Ovi autori navode i da je korupcija po svojoj prirodi nezakonita aktivnost, tako da direktne mjere njene rasprostranjenosti ili ne postoje ili su, pak, nepouzdana. Tako, na primjer, oslanjanje na učestalost pominjanja korupcije u medijima zapravo odražava i stupanj u kojem su mediji slobodni i objektivni u izvještavanju o događajima; ili, oslanjanje na brojke prijavljenih kaznenih djela ili kaznenih progona pokazuje i stručnost i neovisnost policije i tužiteljstva, a ne nužno samo na rasprostranjenost korupcije u društvu. Otuda je sasvim smisleno oslanjati se na subjektivne pokazatelje stanja korupcije, poput ispitivanja javnosti.

I ovu je mjeru trebala implementirati Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u suradnji sa Vijećem Ministara Bosne i Hercegovine. Nažalost, dostavljeni dopis Generalnog tajništva Vijeća Ministara samo potvrđuje zdravorazumsku pretpostavku da bez angažmana Agencije, kao nominirane za ovu aktivnost, ništa na ovom planu nije urađeno.

### **Specifična mjera 2.6**

Sve institucije na svim nivoima u BiH trebaju pripremiti vlastiti Plan djelovanja protiv korupcije.

**Rok za provedbu mjere:** Juli 2010. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, sva ministarstva, institucije vlasti na svim nivoima

**Pokazatelji implementacije:** Doneseni planovi; Agencija dobiva godišnja izvješća o provedbi.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Važan segment izgradnje institucija koje su u službi građana, ali i situacijske prevencije korupcije jest donošenje planova djelovanja protiv korupcije na svim razinama vlasti. Prednosti donošenja ovakvih planova jesu jasno identificiranje ciljeva, rokova i etapa u kojima se specifične zadaće imaju ispuniti. Ovo u konačnici može rezultirati pozitivnim pritiskom na ispunjenje zadaća (rijetko ko želi biti označen opstrukcionista ili čak snositi pravnu ili političku odgovornost za nepostupanje po planu), osvajanjem podrške javnosti transparentnim radom i izvještavanjem o njemu, razradom nacionalnog plana ili programa borbe protiv korupcije na lokalnoj ili razini pojedine institucije i time njegovim unaprjeđenjem, itd. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004).

Istraživanje Transparency Internationala BiH iz 2010. godine ukazalo je da je na entitetskim (uključujući i kantonalne/županijske) i razini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine oko trećine ispitanika u Bosni i Hercegovini izjavilo da u institucijama u kojima su uposleni postoji plan djelovanja protiv korupcije, te i da se postupa po njemu; takav je iskaz dao jedan (od pet) ispitanika na državnoj razini. Kako se ovaj podatak temelji tek na iskazima ispitanika bez ulaženja u njihovu istinitost niti u kvalitet (šta, zapravo, oni podrazumijevaju pod planovima djelovanja protiv korupcije i koliko ti planovi zaista proizlaze ili je njihovo donošenje potaknuto *Strategijom*), to se nalaz ima uzeti sa rezervom. Svakako da je i plauzibilna tvrdnja da su planovi zaista doneseni. U najboljem se slučaju može zaključiti da je mjera tek djelomice ispunjena.

### **Specifična mjera 2.7**

Modernizacija uprave kroz uvođenje modela e-Vlade i e-Upravljanja, kako bi se minimizirala interakcija građana i administracije, te pojednostavile interne administrativne procedure.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2012. god.

**Zadužena institucija:** Vijeće ministara BiH putem nadležnih ministarstava

**Pokazatelji implementacije:** Izrađeni dokumenti koji iniciraju mjere modernizacije; Postignut je dogovor oko preporuka; Dokument je objavljen.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Segment koncepta odgovornosti javnih institucija, ali i njihove veće efikasnosti jest uvođenje mehanizama kojim bi se objektivizirala mjerila učinkovitosti rada javnih službenika. Među najvažnijim je uvođenje elektroničke vlade i upravljanja, kojim se na nepristran način mjeri rezultat rada svakog pojedinog službenika, ali i vrši nadzor nad zakonitošću njihova rada. Elektronička uprava ima puno prednosti, od kojih su najvažnije eliminiranje ili reduciranje diskrecije u odlučivanju, veća brzina obavljanja službenih poslova, brz pristup vlastitim podacima pod kontrolom javnih organa, itd.

Kako je naznačeno u prethodnom *Monitoringu*, modernizacija javne uprave putem većeg korištenja informacijskih tehnologija je dijelom i *Strategije reforme javne uprave u*



*Bosni i Hercegovini.* Prema dopisu Ureda koordinatora za reformu javne uprave, od juna do kraja 2010. godine zabilježen je porast u uvođenju informacijskih tehnologija u rad javne uprave sa 32, 26 na 37, 70 % svih organa. Vrijedno je istaći činjenicu koju navodi Generalno tajništvo Vijeća Ministara da je donesena Odluka o elektronskom poslovanju i e-Vladi u Vijeću Ministara, čime je načelno osigurana politička potpora za elektroničku upravu na ovoj razini izvršne vlasti, te odluku o e-zakonodavstvu u Republici Srpskoj, i sl.. No, kako se e-vlada i uprava imaju implementirati na svim razinama vlasti, a indikator realizacije mjere je izrada dokumenata koji iniciraju uspostave takvog modela uprave, to je ova mjera djelomično ispunjena. Rok provedbe je kraj 2012. godine, tako da ostaje pričekati sa konačnim komentarima o (ne) ispunjenosti mjere.

### **Specifična mjera 2.8**

Donošenje regulative u oblasti lobiranja, uključujući i obaveze lobista da se registriraju, da se otvoreno izjasne o svojim poslodavcima, za koga lobiraju, sa kojim sredstvima i s kojom namjerom.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2012. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, Vijeće ministara BiH

**Pokazatelji implementacije:** Nacrt Zakona o lobiranju je pripremljen, usvojen je od strane Vijeća ministara BiH i dostavljen Parlamentu BiH.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** U ranijem je *Monitoringu* naznačeno da lobiranje ne smatra samo izrazom legitimne participacije kakvih subjekata u donošenju političkih odluka, nego i artikulacijom ekspertnog i stručnog mišljenja i doprinosom u postizanju bolje kvalitete političkih procesa. Aktivnosti na planu uređenja ove materije iz tačke 2.8. *Akcijskog plana* nisu zabilježene, te i Generalno tajništvo Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine u dopisu izričito navodi da ovakav dokument do sada nije dostavljan niti razmatran.

### **Specifična mjera 2.9**

Uvođenje obveznog deklariranja svih pravnih lica koja sudjeluju u procedurama javne nabave.

**Rok za provedbu mjere:** Oktobar 2011. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, Agencija za javne nabave

**Pokazatelji implementacije:** Spisak pravnih lica je usvojen i objavljen u službenim glasilima u BiH i na web stranici Agencije.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** U prošlom je *Monitoringu* detaljnije elaborirano zašto je nejasno na šta se mjera 2.9. iz *Akcijskog plana* tačno odnosi. Niti Konvencija Ujedinjenih

Nacija protiv korupcije u članku 9. (koji oslovljava javnu nabavu i upravljanje javnim financijama) ne navodi izričito uspostavu obaveznog deklariranja svih pravnih lica koja sudjeluju u procedurama javne nabave na način kako to predviđa mjera 2.9. iz *Akcijskog plana*. Ako je poanta transparentnog učešća u procesima javnih nabava ustanovljavanje djelotvornog sistema provjere (uključujući i žalbeni) tržišnog natjecanja, onda aktualni Zakon o javnim nabavama u Bosni i Hercegovini, iako nije savršen, ipak pruža dosta mogućnosti u tom smislu. U dopisu koji je od Agencije za javne nabave Bosne i Hercegovine stigao povodom aktualnog monitoringa stoji da je ova agencija razvila web bazirani informacijski sistem za dostavu izvješća o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavi koji je operativan od 01.07.2009. godine, a obveza za sve ugovorne organe da izvješća o dodijeljenom ugovoru u postupku javne nabave za Poglavlje II i Poglavlje III Zakona dostavljaju isključivo putem elektroničkog sistema za dostavu izvještaja je počela od 01.01.2010. godine. Prema dopisu, ovaj informacijski sistem Agenciji pruža niz mogućnosti, kao što su vođenje pregledne evidencije o postupcima javnih nabava, izrada različitih izvješća u svrhu statističkih analiza, i sl. Ovaj sistem predstavlja bazu različitih podataka, koji sadrži i podatke o dobavljačima, bilo domaćim ili stranim, što prema dopisu predstavlja svojevrsan „spisak pravnih lica koji sudjeluju u postupcima javnih nabavki“. U dopisu se ističe i da je, vezano za obvezu objavljivanja spiska pravnih lica koji sudjeluju u postupcima javnih nabava u službenim glasilima, to obveza Agencije za borbu protiv korupcije, jer Agencija za javne nabave u smislu članka 48. Zakona o javnim nabavama nema tu obvezu. Uzme li kao okvir rok provedbe mjere naveden u *Akcijskom planu*, te činjenica da izvjesne aktivnosti na planu deklariranja subjekata koji sudjeluju u postupcima javnih nabava očito egzistiraju, te uz sve rezerve izražene u ranijem *Monitoringu* i na početku ove analize, može se zaključiti da je mjera djelomice ispunjena.

### **Specifična mjera 2.10**

Inspeksijski organi trebaju postati jedna od ključnih tačaka za saradnju sa Agencijom.

**Rok za provedbu mjere:** Januar 2011. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, Vijeće ministara BiH, inspeksijski organi

**Pokazatelji implementacije:** Definirani su kontakti unutar vladinih institucija; osobe za kontakte svakodnevno saraduju sa Agencijom.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Kako je u ranijem *Monitoringu* naznačeno, pod inspeksijskim organima se uobičajeno razumijevaju nadzorne službe ustanova, poduzeća, i sl., ali i fizičkih lica; iz teksta *Strategije* se ne dâ zaključiti da li radi o internom i/ili eksternom, nadzoru nad radom ili inspeksijskom nadzoru. Kao i u ranijem *Monitoringu*, može se tvrditi da kako je inicijator aktivnosti na ovom planu još uvijek nefunkcionalna Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, aktivnosti na planu realizacije tačke 2.10 nisu zabilježene.

### **Specifična mjera 2.11**

Pregled učinkovitosti primjene zakonodavstva u sprečavanju korupcije na sudovima

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2012. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, nadležna ministarstva pravde, Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće

**Pokazatelji implementacije:** Izvještaj o učinkovitosti je pripremljen zajedno sa preporukama za poboljšanja.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Kako komentar iznesen u ranijem *Monitoringu* da se u *Strategiji* propustilo definirati šta čini antikorupcijsko zakonodavstvo, na koje referira tačka 2.11. *Akcijskog plana*, još stoji, te da kako nositelj aktivnosti na implementaciji mjere treba biti još uvijek neoperacionalna Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, to izvještaj o učinkovitosti antikorupcijskog zakonodavstva, kao indikator realizacije mjere 2.11. iz *Akcijskog plana*, do sada još nije bio pripreman. Ova se mjera prema *Akcijskom planu* treba realizirati do kraja 2012. godine; za nadati se da će do tada nešto ipak biti napravljeno na ovom planu.

## **SREDNJOROČNE MJERE**

### **Specifična mjera 2.21**

Donijeti Kodeks ponašanja za javnu službu, u skladu sa najboljim europskim primjerima, s ciljem postavljanja jednoobraznih standarda ponašanja javne službe u BiH.

**Rok za provedbu mjere:** Januar 2011. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, Vijeće ministara BiH

**Pokazatelji implementacije:** Donesen Kodeks ponašanja za javnu službu, te je učinjen obveznim za sve zaposlene u javnim službama na svim nivoima u BiH.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** I povodom ove mjere u dopisu Generalnog tajništva Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine stoji da nikakav dokument koji bi oslovljavao pomenutu materiju nije dostavljan na razmatranje. Ostaje ponoviti nalaz iz prošlog *Monitoringa* da postoje podaci da je Nacrt Kodeksa bio sačinjen i dostavljen institucijama na mišljenje, no da se u međuvremenu inicirala izrada novog teksta Kodeksa. Kako realizacija mjere podrazumijeva donošenje kodeksa ponašanja za javnu službu koji se potom trebao učiniti obveznim za sve uposlene u javnim službama na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, već činjenicom da se još uvijek nije niti donio, a kamoli učinio obveznim za sve djelatne u javnim službama, mjera nije ispunjena.

### **Specifična mjera 2.22**

Razviti Smjernice za provedbu Zakona o slobodi pristupa informacijama u institucijama vlasti na svim nivoima, te izvršiti neophodnu obuku osoblja.

**Rok za provedbu mjere:** Mart 2011. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, institucije vlasti na svim nivoima u BiH

**Pokazatelji implementacije:** Smjernice su razvijene i objavljene; dostupne su široj javnosti; Pristup osoblju za informiranje je osiguran u svakoj instituciji; broj odbijenih zahtjeva za informacijama se smanjuje, a potraživanje informacija se povećava.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Kao dio širih inicijativa u kontekstu veće transparentnosti, pristup informacijama pod kontrolom javnih organa smatra se moćnim oružjem u pribavljanju argumenata za dokazivanje nečije koruptivne aktivnosti. Već bi sama činjenica da, ukoliko se podaci pod kontrolom javnih organa zaista stavljaju na raspolaganje javnosti, trebala djelovati preventivno, jer se ponašanjem sa obilježjima korupcije<sup>14</sup> često stvaraju materijalni dokazi koji bi pristupom dokumentima i informacijama koji su pod kontrolom javnih organa mogli biti upotrijebljeni kao dokaz protiv onih koji protupravno postupaju. U istinskom demokratskom okruženju djelovanje civilnog društva sa ciljem nadzora nad radom javnih organa i vlasti općenito umnogome je olakšano upravo adekvatnom implementacijom zakonodavstva o slobodi pristupa informacijama.

Kako bi se olakšao pristup informacijama pod kontrolom javnih organa i time unaprijedila transparentnost u radu javne uprave, *Akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009. – 2014.)* predviđa razvijanje Smjernica za provedbu Zakona o slobodi pristupa informacijama u institucijama vlasti na svim nivoima, te vršenje obuke osoblja u tom smislu. Nefunkcioniranje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kao najvažnijeg inicijatora i implementatora mjere, glavni je kamen spoticanja realizaciji mjere. Iako postoje naznake da Zakon o slobodi pristupa informacijama i ne funkcionira tako loše, ipak se eventualni uspjeh u njegovoj implementaciji teško može pripisati strategijskim antikorupcijskim naporima, nego prije obvezama koje proističu iz već izvjesno vrijeme važećeg Zakona. Mjera nije ispunjena.

### **Specifična mjera 2.23**

Razviti pojedinačne programe za prevenciju korupcije u institucijama vlasti na svim nivoima koji će odražavati prioritete Strategije.

**Rok za provedbu mjere:** Oktobar 2011. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, institucije vlasti na svim nivoima u BiH

---

<sup>14</sup> Npr. izdaje se kakva dozvola za čije izdavanje nisu stečeni valjani uvjeti, ili se uopće poduzima kakva službena (formalno ili materijalno protupravna) radnja iza koje ostaje neki materijalni trag.

**Pokazatelji implementacije:** Svaka institucija vlasti na svim nivoima u BiH je razvila program za prevenciju korupcije; Svaka institucija vlasti na svim nivoima u BiH je nominirala osobu odgovornu za provedbu, praćenje i pregled programa.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Autor *Strategije* propustio je razraditi pojam „programa“, pa nije u potpunosti jasno u čemu se „program“ iz ove i „plan“ iz kratkoročne mjere 2.6. *Akcijskog plana* razlikuju,<sup>15</sup> osim što se, valjda, ova mjera bavi samo prevencijom, a mjera 2.6. općenito djelovanjem protiv korupcije. Načelno se može uzeti da vrijedi ono što je iznijeto kod mjere 2.6., tako da je mjera (u najboljem slučaju) do sada djelomično ispunjena.

#### **Specifična mjera 2.24**

Uspostaviti zakonodavno-pravni okvir za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti (prijavitelji).

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2011. god.

**Zadužena institucija:** Vijeće ministara BiH, Parlamentarna Skupština BiH

**Pokazatelji implementacije:** Uspostavljen zakonodavno-pravni okvir za zaštitu osoba koje upozoravaju na korupciju.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Osim vremenske odrednice i simboličnih terminologijskih diferencija, nije jasno u čemu se ova mjera razlikuje od kratkoročne navedene pod 2.4. u *Akcijskom planu*. Zaključak naveden tamo vrijedi i ovdje, tj. ne postoje naznake da se na realizaciji mjere 2.24. išta ozbiljnije poduzima.

#### **Specifična mjera 2.25**

Donijeti programe obuke za prevenciju i borbu protiv korupcije u javnim institucijama.

**Rok za provedbu mjere:** Februar 2011. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, Vijeće ministara BiH

**Pokazatelji implementacije:** Programi obuke za javne službenike su proglašeni obveznima od strane Vijeća ministara BiH, ili od strane svakog pojedinačnog ministarstva ili druge javne institucije.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Već elaborirana kratkoročna mjera 2.6. i srednjoročna 2.23. barem fragmentarno oslovljavaju i sadržinu mjere 2.25.- planiranje obuke za prevenciju i borbu protiv korupcije u javnim institucijama koja je obvezna za sve javne službenike. Korte (2007) s tim u vezi izvještava da se novi uposlenici u javnom sektoru moraju podučiti o ponašanjima koja mogu imati obilježja korupcije, a ukoliko se radi o oblasti rada koja je

<sup>15</sup> I jedno i drugo, naime, znače „raspored“, „sadržaj rada“, i sl.

naročito rizična za korupciju, nužna je konstantna senzibilizacija i podučavanje o oblicima i posljedicama korupcije. Prema Korteu, tema korupcija treba biti sastavnicom izobrazbe i usavršavanja svih uposlenika, a posebice rukovodećih djelatnika, koji trebaju biti uzorom u senzibilizaciji na korupciju i koji nikako ne smiju dovoditi u pitanje ili na drugi način sporiti takve vrste obuka. Pored obuke u formi nastave ili prenošenja znanja ili iskustava na drugi način, i upoznavanje sa kodeksom ponašanja i različitim pravilnicima (bilo u printanim, bilo u digitalnim verzijama) Korte preporuča kao važan dio procesa obuke o rizicima korupcije, te navodi i stavljanje znanja na raspolaganje javnim djelatnicima na drugi način, poput savjeta, i sl.

Srednjoročna mjera 2.25. koincidira sa već elaboriranim (na početku analize spomenutim) mjerama za koje se ne mogu izvući jednoznačni zaključci dokle se došlo sa implementacijom. Kako je, međutim, institucija zadužena za provedbu mjere Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u suradnji sa Vijećem ministara, to je, imajući u vidu sve što je ranije naznačeno o Agenciji i Vijeću ministara, plauzibilno za pretpostaviti da nema sistematskih napora na ustanovljavanju posebne i obvezne obuke za prevenciju i borbu protiv korupcije u svim javnim institucijama.

## **DUGOROČNE MJERE**

### **Specifična mjera 2.28**

Provesti sveukupnu organizacijsku i funkcionalnu reviziju javne uprave u BiH.

**Rok za provedbu mjere:** Januar 2014. god. – juli 2014. god.

**Zadužena institucija:** Vijeće ministara BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave

**Pokazatelji implementacije:** Broj administrativnih struktura i državnih službenika se smanjuje.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Kako je naznačeno u ranijem *Monitoringu*, revizijom javne uprave se u konačnici smjera uspostava nivoa kvaliteta Evropskog upravnog prostora. Važan dio ove revizije treba biti revizija učinkovitosti državne uprave, koja se prema INTOSAI standardima sastoji od revizije ekonomičnosti upravnih aktivnosti u skladu sa značenjem upravnih načela i prakse, revizije učinkovitosti korištenja finansijskih i drugih resursa, te revizije uspješnosti u odnosu na postignute ciljeve jedinice i ostvarenih u odnosu na namjeravanim aktivnostima (Krasić, 2008).

Na temelju podataka koje je prezentirao Ured koordinatora za reformu javne uprave, Ured je u prošloj godini pokrenuo pilot monitoringa projekta „Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH“. I niz drugih mjera se prema godišnjem izvještaju Ureda koordinatora za reformu javne uprave poduzima na planu revizije javne uprave. Sem toga, Bosna i Hercegovina je u prošloj godini implementirala 10, 16 % mjera iz *Akcijskog plana 1 Strategije reforme javne uprave* u Bosni i Hercegovini, odnosno, 49, 23%

od ukupno planiranih ciljeva na planu reforme javnog sektora. U vezi sa iznesenim podacima treba primijetiti da: prvo, iako dinamika realizacije mjera nije zadovoljavajuća, dakako da se treba pričekati kraj tih reformskih aktivnosti kako bi se ocijenilo je li i ova dugoročna mjera iz *Akcijskog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009. – 2014.)* realizirana i u kojem obimu; (naročito) drugo, revizija javne uprave se do sada odvijala kao neovisan proces (u odnosu na antikorupcijske napore), tako da je upitno zašto je autor *Strategije za borbu protiv korupcije* nominirao ovu aktivnost unutar spomenute strategije kada se revizija javnog sektora, i to sa istim akterima, svakako paralelno odvija.

### **Specifična mjera 2.29**

Identificirati slabe tačke unutar struktura javne uprave u BiH po pitanju korupcije.

**Rok za provedbu mjere:** Januar 2013. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, nadležna ministarstva, Ured koordinatora za reformu javne uprave

**Pokazatelji implementacije:** Identificirane slabe tačke.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Segment antikorupcijskih/planova integriteta (drugi dio preventivnih aktivnosti iz *Akcijskog plana*) naročito detaljno oslovljava procjenu rizika od korupcije i identifikaciju slabih i tačkaka vulnerabilnih na korupciju. Pored njih, i mjere 2.5. i 2.18. također oslovljavaju materiju iz ovdje razmatrane mjere 2.29. *Summa summarum*, teško da se na realizaciji mjere 2.29. do sada išta ozbiljnije poduzimalo.

### **Specifična mjera 2.31**

Uvesti nov i moderan sistem za procjenu radne učinkovitosti za javnu službu i povezati ga sa mjesečnim obračunom plata državnih službenika.

**Rok za provedbu mjere:** Januar 2013. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, Vijeće ministara, Agencija za državnu službu, nadležna ministarstva financija

**Pokazatelji implementacije:** Uveden je nov i moderan sistem procjene radne učinkovitosti javnih službenika i povezan je sa mjesečnim obračunom plata javnih službenika.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Uspostava elektroničke vlade i uprave (elaborirana u mjeri 2.7. i 2.32) djelomice oslovljava i mjeru 2.31. Unutarnja odgovornost javnih službenika može biti intenzivirana, *inter alia*, i uspostavom takvog načina ocjenjivanja i vrjednovanja pojedinca koji se temelji na objektivizmu i decidno mjerljivim činjenicama; i kazna i nagrada trebaju slijediti bez ikakvog subjektivizma onoga koji donosi odluke. Otuda je koncept menadžmenta temeljenog na činjenicama ili učinku važan dio koncepta odgovornosti.

Kako je rok za ispunjenje mjere tek 2013. godina, te kako u *Akcijskom planu* nije šire elaborirano šta znači „nov i moderan sistem za procjenu radne učinkovitosti za javnu službu“, bilo bi neozbiljno iznositi bilo kakve detaljnije ocjene o (ne) ispunjenosti ove mjere, osim činjenice da se izvjesne aktivnosti na planu informatizacije javne uprave i izmjene ocjene rada javnih službenika kontinuirano poduzimaju.

### **Specifična mjera 2.32**

Uvesti učinkovite mehanizme e-Vlade i e-Upravljanja.

**Rok za provedbu mjere:** Januar 2014. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, Vijeće ministara

**Pokazatelji implementacije:** Uvedena e-Vlada i e-Upravljanje na svim nivoima vlasti

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Rok za ispunjenje ove mjere je dosta daleko. Dakako da ohrabruje činjenica da se na planu uspostave elektroničke vlade i uprave već poduzimaju razne aktivnosti (v. analizu stupnja implementacije mjere 2.7. iz *Akcijskog plana*). Ostaje se nadati da će se do roka naznačenog za ispunjenje ove mjere te aktivnosti realizirati u potpunosti.

ANTIKORUPCIJSKI/PLANOVI INTEGRITETA

## **KRATKOROČNE MJERE**

### **Specifična mjera 2.12**

Razvoj kapaciteta unutar institucija vlasti na svim nivoima u BiH u svrhu izvršavanja planova za borbu protiv korupcije.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2011. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, sva ministarstva, institucije vlasti na svim nivoima

**Pokazatelji implementacije:** Kapaciteti su postavljeni i u potpunosti se koriste.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** O planovima djelovanja protiv korupcije već je nešto više rečeno kod mjera 2.6. i 2.25. iz segmenta prevencije koji se bavi reformom javne uprave, transparentnošću i odgovornošću. Kako nije jasno šta takvi planovi (i programi) podrazumijevaju, teško je komentirati koji to onda kapaciteti trebaju biti ustanovljeni za realizaciju antikorupcijskih planova iz mjere 2.12. *Akcijskog plana*. Korte (2007) teoretski navodi da se treba raditi o „antikorupcijskim kontakt tačkama“, tj. osobama unutar organizacijske hijerarhije koja su manje angažirana na istraživanju konkretnih sumnji na korupciju, a više na prijedlozima za prevenciju, suradnji na usavršavanju i edukaciji, kao i savjetovanju uposlenika u kontekstu antikorupcijskih djelovanja. Prema iskustvima iz Savezne Republike Njemačke, primjerice, za takve se osobe obično postavljaju oni koje



imaju određenu rukovodeću poziciju unutar organizacije, ali koji ne pripadaju upravi institucije. Poželjno je da imaju iskustvo u unutarnjoj reviziji, pravnoj službi, izradi budžeta, i sl., i da imaju mogućnost da surađuju sa djelatnicima zaduženim za sigurnost podataka i reviziju, ali je nužno i da imaju komunikaciju sa menadžmentom kojega izvještavaju o sumnjama na korupciju ili predlažu mjere na unaprjeđenju prevencije korupcije. Jako je bitna i uspostava posebnih e-mail adresa ili posebnih telefonskih linija (uz mogućnost anonimizacije prilikom javljanja) kako bi uposlenici mogli na jednostavan način stupiti u kontakt sa antikorupcijskim tačkama unutar svoje organizacije.

Uzimajući u obzir da postoje naznake da se na planu uspostave određenih sadržaja na planu prevencije korupcije poduzimaju određene aktivnosti, nije isključeno da se promišlja i o kadrovima koji bi realizirali temeljne antikorupcijske zadaće. Stoga je opravdano tvrditi da je mjera 2.12. barem djelomice (do sada) realizirana.

### **Specifična mjera 2.13**

Uvođenje sistema za pregled rizika unutar pojedinačnih oblasti, čime se identificiraju oblasti u kojima postoji određen rizik od korupcije.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2011. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, sva ministarstva, institucije vlasti na svim nivoima

**Pokazatelji implementacije:** Metodologija je razvijena – Upravljanje rizikom od korupcije/Plan integriteta; Sistem procjene rizika od korupcije je testiran.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Korupcija se može pojaviti svugdje gdje lice raspolaže kakvim ovlastima. No, ipak postoje određene oblasti (javnog) rada gdje je rizik za korupciju veći, poput dodjele ugovora u procesima javnih nabava, subvencija, pomoći ili drugih davanja, izdavanja kakvih dozvola, licenci ili koncesija, kao i utvrđivanju i naplati poreza i drugih taksi (Korte, 2007). U Saveznoj Republici Njemačkoj se prema smjernicama Savezne vlade za prevenciju korupcije oblašću rizičnom za korupciju smatra ona u kojoj „ponašanjem ili odlučivanjem uposlenika treća osoba može steći materijalne ili nematerijalne prednosti ili se može prouzročiti šteta nekome, ili treće osobe mogu davati uposlenicima prednosti na koje oni ne polažu legalno pravo“ (Korte, s. 295). Posebice se rizičnim za korupciju smatraju oblasti u kojima se može steći prilična korist ili nanijeti velika šteta, kao i oblasti unutar kojih se po prirodi posla često stupa u kontakt sa trećim osobama. Korte upozorava da se proglašavanje neke oblasti rizičnom za korupciju ne smije asociirati sa posebnim nepovjerenjem prema uposlenicima koji u njoj rade (i time stvarati nepotreban otpor u čitavom procesu procjene rizika), nego upravo sa pažljivim odabirom djelatnika i svojevrsnim priznanjem da oni koji su djelatni u takvoj oblasti imaju kvalifikaciju djelatnika sa posebno visokim stupnjem integriteta. Težište u procjeni rizika treba biti na provjeri organizacije i personalnog rasporeda djelatnika. Korte navodi da se prema smjernicama Savezne vlade takva procjena rizika treba provesti najkasnije pet godina nakon organizacijskih ili proceduralnih promjena ili promjena u nadležnostima i zadaćama neke

organizacijske cjeline. Samâ procjena podrazumijeva sud o „korupcijskom potencijalu“ oblasti prema gore izloženim kriterijumima, a sredstva procjene su pravni propisi koji uređuju postupanje uposlenika, kao i ispitivanje rukovoditelja pojedinih organizacijskih jedinica. U procjenu moraju biti uključeni više pozicionirani dužnosnici u javnim organima. Nakon procjene oblasti, procjenjuju se pojedina radna mjesta unutar tih oblasti, pri čemu se posebna pažnja obraća, pored izloženih kriterija, i na to kako se provodi nadzor na zakonitošću rada pojedinih radnih mjesta, te ima li rotacije u osoblju i njihovim zadaćama.

Koordinator aktivnosti na planu ustanovljavanja sistema procjene rizika od korupcije u Bosni i Hercegovini jest Agencija, usljed čijeg nefunkcioniranja teško da se išta poduzima na planu realizacije mjere 2.13. *Akcijskog plana*.

#### **Specifična mjera 2.14**

Sve institucije vlasti na svim nivoima trebaju uspostaviti sistem upravljanja rizicima od korupcije/Plan integriteta, s ciljem određivanja odjeljenja/pozicija koje su najpodložnije korupciji, te treba uspostaviti odgovarajuće mjere kako bi se te manjkavosti reducirale/eliminirale.

**Rok za provedbu mjere:** Maj 2012. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, sva ministarstva, institucije vlasti na svim nivoima

**Pokazatelji implementacije:** Sve institucije javne uprave počinju sa elaboriranjem i provedbom izvještaja o upravljanju rizicima korupcije/Planovima integriteta.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Ova mjera velikim dijelom korespondira sa netom analiziranom mjerom 2.13. (razlika je što se mjerom 2.13 treba uspostaviti metodologija primjene procjene rizika, a mjerom 2.14 primjenjivati tu metodologiju, tj. sistem u praksi). Stoga, sve ono što je rečeno tamo, vrijedi i ovdje, tj. nema naznaka da se do sada poduzimaju sistematske aktivnosti u okviru ove mjere.

#### **Specifična mjera 2.15**

Razvijanje odgovarajućih sistema indikatora korupcije, kojima bi se osigurala jednoobraznost standarda Procjene rizika/Planova integriteta.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2012. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, sva ministarstva, javne institucije na svim nivoima

**Pokazatelji implementacije:** Na osnovu izvještaja o Upravljanju rizicima korupcije/planova integriteta, razvijeni su pokazatelji korupcije; Pokazatelji su objavljeni na web stranici Agencije.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Mjere 2.13 i 2.14 bi logički bile uvertira u mjeru 2.15 *Akcijskog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009. – 2014.)*; najprije se

ustanovljava metodologija procjene rizika od korupcije, koja se onda primjenjuje u praksi, te se mjerom 2.15 trebaju unificirati pokazatelji korupcije. Kao i za spomenute povezane mjere, nema naznaka da se išta ozbiljnije radi na tom planu.

### **Specifična mjera 2.16**

Uvođenje sistemskog testiranja integriteta za svo osoblje koje je zaposleno na mjestima koja su, u procesu Procjene rizika/Planova integriteta definirana kao mjesta visokog rizika.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2013. god.

**Zadužena institucija:** Agencija

**Pokazatelji implementacije:** Metodologija testiranja integriteta je usvojena i testirana.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Testiranje integriteta je obećavajuća strategija kako za represiju, tako i za preveniranje korupcije. Ciljevi testiranja integriteta jesu da se odredi u kojoj se mjeri pojedini djelatnik ili oblast involviraju ili su podložni korupciji, te da se uveća stvarni ili potencijalni rizik za korumpirane djelatnike da budu otkriveni (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004). Treba istaći da se pod testiranjem integriteta zapravo radi o simuliranoj situaciji davanja ili primanja mita, pri kojoj se javni službenik ili građanin podvrgavaju svojevrsnoj provjeri pridržavanja i poštivanja formalnih normi, a može se koristiti unutar radne organizacije, sukladno radnopravnim ili stegovnim propisima, ili na temelju mjera kaznenog prava (Datzer, 2010). Kako je rok realizacije mjere decembar 2013. godine i dosta daleko, ostaje pričekati da se vidi hoće li sistem procjene rizika od korupcije i testiranje integriteta, kao njegov dio, biti ustanovljeni.

## **DUGOROČNE MJERE**

### **Specifična mjera 2.30**

Provesti detaljna istraživanja o korupciji u javnoj upravi i razviti strategiju za borbu protiv korupcije u tom sektoru.

**Rok za provedbu mjere:** Januar 2014. god.

**Zadužena institucija:** Agencija

**Pokazatelji implementacije:** Provedeno istraživanje; Upoznavanje nadležnih institucija sa rezultatima provedenog istraživanja.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Realizacija mjere dosta je daleko, a sama se mjera može provesti relativno brzo. Naročita je činjenica da bi zapravo cijela *Strategija* trebala da počiva na opipljivim podacima<sup>16</sup> i da bi se trebala kontinuirano oslanjati na istraživanje stanja i dinamike korupcije, a sve kako bi se osigurala fleksibilnost u njezinoj primjeni (kao jednog od temeljnih principa suvremene, tzv. integrirane antikorupcijske strategije). Zašto ju je, pak,

<sup>16</sup> „Istraživanja su temelj određenja prioriteta“ (Kregar, 2008, s. 21).

autor *Strategije* nominirao za sâm kraj primjene *Strategije*, niti zašto je planirana kao jednokratna aktivnost, niti u čemu se treba sastojati to istraživanje, nije posve jasno.

## **POJEDNOSTAVLJENJE POSLOVNOG OKRUŽENJA**

### **KRATKOROČNE MJERE**

#### **Specifična mjera 2.17**

Organizirati seriju seminara i radionica sa privrednim subjektima u cilju identificiranja oblasti i prakse koje otežavaju efikasno tržišno poslovanje i koje treba eliminirati.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2010. god.

**Zadužena institucija:** Agencija u suradnji sa relevantnim institucijama vlasti na svim nivoima, te obrazovnim institucijama.

**Pokazatelji implementacije:** Organizirano je do 10 seminara na različitim mjestima u BiH, s ciljem identificiranja područja od interesa i praksi u oblasti poslovnih pravila koja treba eliminirati.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Ocjena iznesena u ranijem *Monitoringu* vrijedi i u aktualnom. Usljed nefunkcionalnosti Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, naime, teško je govoriti o uspješnosti realizacije mjere 2.17. iz *Akcijskog plana*. Budući da je koordinacijska djelatnost Agencije izostala, vrlo je prihvatljiva pretpostavka je na planu simplifikacije administrativnih procedura u poslovnom ambijentu poduzimano vrlo malo ili ništa.

#### **Specifična mjera 2.18**

Provesti ispitivanje poslovnog okruženja u BiH u cilju identifikacije oblasti u kojima se pojava korupcije najviše očekuje.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2010. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, nadležna ministarstva

**Pokazatelji implementacije:** Anketa među poslovnim subjektima u BiH, s ciljem identificiranja oblasti u kojima bi se korupcija mogla najlakše pojaviti; rezultati ankete su diseminirani.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Ured za droge i kriminalitet izvještava o ispitivanju poslovne javnosti kako bi se identificirale vruće tačke u organizacijskoj strukturi javne uprave u kojima se korupcija najviše očekuje kao bitnom dijelu aktivnosti na planu pojednostavljenju poslovnog okruženja i redukcije korupcijskih praksi. Ova je mjera nadopuna i proširenje mjere 2.17. već samim time što oslovljava veći broj subjekata. Nema naznaka da su se aktivnosti na ovom planu poduzimale.

### **Specifična mjera 2.19**

Uvesti ispitivanje s ciljem identificiranja pravila i procedura koje je poslovnom okruženju najteže za ispuniti, te procijeniti troškove zadovoljavanja uslova.

**Rok za provedbu mjere:** Juni 2011. god.

**Zadužena institucija:** Agencija, nadležna ministarstva

**Pokazatelji implementacije:** Istraživanje je provedeno; rezultati istraživanja su široko diseminirani.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Ciljevi i pokazatelji provedbe mjere su slični sa prethodnim mjerama. Nažalost, i stupanj provedbe: nema naznaka da se išta poduzimalo na pripremi provođenja ispitivanja koje je predmetom mjere 2.19.

### **Specifična mjera 2.20**

Svaka institucija na svim nivoima u BiH, treba razviti katalog svojih administrativnih procedura, sa naglaskom na procese koji se odnose na privatne firme.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2010. god.

**Zadužena institucija:** Sva ministarstva i druge javne institucije na svim nivoima

**Pokazatelji implementacije:** Dostupni su katalogi administrativnih procedura za svako ministarstvo i javne institucije, sa naglaskom na procese vezane za poslovanje.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** U prošlom je *Monitoringu* naznačeno zašto je nejasno na šta se konkretno odnosi mjera 2.20. Administrativne procedure u formi pravilnika ili sličnih akata kojima se uređuje poslovanje i uopće djelovanje javnih institucija uglavnom postoje, a sveobuhvatni podaci o tomu donose li sve javne institucije kataloge tih procedura ne postoje, niti je jasno ko bi trebao raspolagati takvim podacima (u *Akcijskom planu* ne stoji ko je zapravo nadležan za nadzor nad provedbom mjere). Pravilnici, ukoliko postoje, uglavnom su akti dostupni temeljem Zakona o slobodi pristupa informacijama, a neke institucije ih čine javno dostupnim i preko svoje web prezentacije. Unatoč (ili, bolje rečeno, zahvaljujući) tomu što je indikator realizacije mjere nejasan, to je opravdano zaključiti da je mjera barem djelomice ispunjena.

## **SREDNJOROČNE MJERE**

### **Specifična mjera 2.26**

Provesti detaljnu analizu regulatornih režima u zemlji, te na osnovu analize, poništiti nepotrebne procedure, te do najveće moguće mjere pojednostaviti postojeće procedure registracije, izdavanja, licenciranja i odobravanja registracijskih dokumenata kako bi se

ograničile mogućnosti za korupciju. Gdje je to moguće, registraciju i kontrolu vršiti unaprijed (ex-ante kontrola) umjesto ex-post kontrole.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2012. god.

**Zadužena institucija:** Vijeće ministara BiH, relevantna ministarstva

**Pokazatelji implementacije:** Broj regulatornih režima je smanjen, poslovno okruženje je liberalizirano.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Analiza regulatornih režima u zemlji treba služiti kao osnova za njihovo unaprjeđenje ili, tamo gdje je to potrebno, i eliminiranje. Prema dopisu Generalnog tajništva Vijeća ministara Bosne i Hercegovine dostavljenom povodom ovog monitoringa, tu analizu trebaju provesti relevantna ministarstva (kada za to dođe vrijeme). Pojednostavljenje upravnih procedura dijelom korespondira sa ovom mjerom, a ono je, opet, dijelom sveukupne reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, koja se već provodi i bilježi napredak (v. više u Ured koordinatora za reformu javne uprave, 2011, s. 28). Sem toga, na razini Federacije Bosne i Hercegovine već je u tijeku implementacija druge faze projekta koja podrazumijeva sveobuhvatnu analizu, pojednostavljenje i unaprjeđenje administrativnih postupaka u ovom entitetu, a čitav postupak upravo smjera harmonizaciji regulative u pogledu pojednostavljenja administrativnih postupaka (dozvola, suglasnosti, licenci, uvjerenja i sl.)(Ured koordinatora za reformu javne uprave, 2011). Svakako da je realizacija kratkoročnih mjera iz segmenta pojednostavljenja poslovnog okruženja preduvjet za sveobuhvatnu analizu regulatornih režima, ali se u ovom trenutku (zbog roka realizacije mjere) daljnji komentari ne mogu iznositi.

### **Specifična mjera 2.27**

Usvojiti neophodnu legislativu kojom bi se osiguralo da izdavanje certifikata, licenci i drugih registracijskih dokumenata nadzire Parlamentarna Skupština BiH i to tek nakon neovisne procjene.

**Rok za provedbu mjere:** Decembar 2011. god.

**Zadužena institucija:** Vijeće ministara BiH

**Pokazatelji implementacije:** Nacrt zakona je predstavljen Parlamentarnoj Skupštini BiH, kako bi se osiguralo da novi regulatorni režimi budu uvedeni samo od strane Parlamentarne Skupštine BiH i samo nakon neovisne procjene učinka regulative, te na osnovu savjetovanja sa nosiocima interesa. Isti nacrt zakona se može koristiti i za opozivanje zakona koji su u suprotnosti s njim.

**Analiza stupnja provedbe mjere:** Liberalizacija regulatornog režima podrazumijeva uspostavljanje zakonskog okružja koje pojednostavljuje procese izdavanje certifikata, licenci i drugih registracijskih dokumenata, ali na temelju valjanih analiza. Nema naznaka da se išta

konkretno dešava na ovom planu, a samô donošenje nacrta zakona je prema *Akcijskom planu* predviđeno krajem 2011. godine.

### ***Komponenta 3: Obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti***

Realizacije ove komponente Strategije je trebala da otpočne u drugoj polovini 2010. godine sa obzirom na rokove predviđene Akcionim planom Strategije. Ova komponenta predstavlja značajan strateški cilj u okviru same Strategije jer ima za cilj stvaranje široke koalicije u borbi protiv korupcije. Naime, kada govorimo o korupciji, govorimo o fenomenu koji zavisi od koristi koje od ovakvog čina imaju dvije zainteresovane strane, vjerovatnoće detekcije odnosno utvrđivanja takvog jednog odnosa/čina, te sankcija koje mogu da se primijene ukoliko se korupcija utvrdi. Upravo je vjerovatnoća detekcije odnosno utvrđivanja čina korupcije u direktnoj vezi sa stepenom obrazovanja, obuke i upoznatosti javnosti sa korupcijom i njenim štetnim posljedicama.

Za uspješnu realizaciju treba napomenuti da se zahtijeva u potpunosti osposobljena Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, postojanje namjenskog budžeta za podršku realizacije programa obrazovanja, obuke i upoznavanja javnosti, te jasno definisani programi i projekti. S obzirom na već navedene probleme u kapacitetima Agencije, te nepostojanje budžetske podrške, realizacija ove komponente se suočava sa velikim problemima.

#### **Unutar programske oblasti 3.1. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

##### 3.1. Procijeniti potrebe za obukom javnih službenika s ciljem razvoja neophodnih programa obuke.

Rok za sprovođenje ove mjere: Novembar 2010. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Analizom raspoloživih izvještaja može se utvrditi da do sada nisu provedene procjene potrebe za obukom javnih službenika s ciljem razvoja neophodnih programa. S obzirom na odgovornu instituciju tj. Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, može se reći da se realizacija ovih aktivnosti očekuje tek nakon kadrovske popunjavanja Agencije. Međutim, aktuelne kompetencije javnih službenika mogu se djelimično utvrditi i na bazi već provedenih programa. Kao što je već u ovom izvještaju pominjano, entitetske agencije za državnu službu su već ranije organizovale treninge na temu deontoloških principa i antikoruptivnih politika za određeni broj službenika. Takođe, u cilju što kvalitetnijeg obavljanja poslova i zadataka iz oblasti borbe protiv korupcije i drugih vrsta kriminala, Državna agencija za istrage i zaštitu je vršila edukaciju istražitelja uz pokroviteljstvo Međunarodnog kriminalnog programa za obuku (ICITAP), Ambasada SAD-a, Programa za jačanje kapaciteta u borbi protiv najtežih oblika kriminala Vijeća Evrope, Policije Francuske, EUROPOL-a, FBI, MUP RS, itd. Istovremeno, veliki broj seminara i radionica je održan u organizaciji regionalnih i međunarodnih tijela



UNDOC-a, OLAF-a, Regionalne antikorupcijske inicijative (RAI), Mreže za trening u borbi protiv organiziranog kriminala (OCTN), George Marshall Centra, te obuke koje su organizovane uz TAIEX tehničku pomoć. Na kraju, treba spomenuti i redovne obuke za sudije i tužioce od strane Centra za edukaciju sudija i tužilaca FBiH i Centra za edukaciju sudija i tužilaca Republike Srpske.

Preporuke: Nakon kadrovske popunjavanja Agencije, neophodno je u sklopu donošenja podzakonskih akata uvrstiti i proceduru procjene potrebe za obukom javnih službenika, s ciljem razvoja neophodnih programa. To bi radnicima Agencije dalo za obavezu da u sklopu svojih redovnih obaveza preduzimaju aktivnosti procjene. Imajući u vidu nadležnosti nad ovim poslovima, neophodno je uključiti i druge odgovorne institucije u provođenje ovih programa obzirom na nadležne organe u kojima se namjerava vršiti predmetna procjena (npr. državnu i entitetske agencije za državnu službu, centre za stručno usavršavanje kadrova, centre za edukaciju kao što su centri za edukaciju sudija i tužilaca, itd.). Ne treba se isključiti i mogućnost provođenja ovih poslova na principu „outsorcinga“ tj. povjeravanje vršenja ovih poslova ovlaštenoj i kompetentnoj organizaciji. Rok za provođenje ovih aktivnosti trebao bi biti pomjeren za kraj 2011. godine.

**Unutar programske oblasti 3.2. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.2. Kreirati neophodne preduslove, unutar okvira poslovanja Agencije i relevantnih obrazovnih institucija, u cilju razvoja nastavnog plana i programa, pedagoških materijala i alata, te obučiti edukatore za isporuku obuke iz integriteta/borbe protiv korupcije/etike za javne službenike.

Rok za sprovođenje ove mjere: Septembar 2010. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Kako se pokazatelji implementacije odnose na usvojene neophodne pravne akte unutar Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, i obezbjeđenje sredstava za razvoj nastavnog plana i programa, pedagoških materijala i alata i za obuku edukatora, vidljivo je da se specifična mjera nije realizovala u predviđenom roku. Razlozi su ponovo vidljivi u neadekvatnom kapacitetu Agencije, te nepostojanju namjenskog budžeta za njen rad.

Preporuke: Kao što je već i ranije ukazano, primjerenije bi bilo da se razmišlja o raspisivanju tendera za izradu nastavnog plana i programa, pedagoških materijala i alata, te obuci edukatora s ciljem isporuke obuke iz integriteta/borbe protiv korupcije. Ovakav vid „outsourcing-a“ je svakako bolji ako se imaju u vidu raspoloživi kapaciteti Agencije i dinamika njenog razvoja. Treba napomenuti da se u navedene poslove mogu uključiti i specijalizovane agencije, te civilno društvo, s obzirom na njihov dosadašnji rad u ovoj oblasti. Pored Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, trebalo

bi predvidjeti i mjesto državne i entitetskih agencija za državnu službu/upravu. Rok za ovu aktivnost bi trebao biti pomjeren najranije za decembar 2011. godine.

**Unutar programske oblasti 3.3. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.3. Osmisliti interaktivne i pristupačne materijale za obuke javnih službenika (online sadržaj, interaktivni video materijal, itd.)

Rok za sprovođenje ove mjere: Januar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Kako se pokazatelji implementacije odnose na osmišljene i distribuirane interaktivne, pristupačne materijale za obuku za izgradnju kompetentnosti državnih službenika (online sadržaj, interaktivni CD/DVD, video materijal, itd.), vidljivo je da se specifična mjera nije realizovala u predviđenom roku. Naime, u vrijeme pisanja ovog izvještaja (kraj januara 2011. godine), Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nije imala niti svoj Web-site, a pogotovo ne i neke druge interaktivne sadržaje. Posebno je značajno imati na umu stanje informacionih tehnologija u državnim i entitetskim institucijama te obuhvat njihovog korištenja. Naime, kratkom analizom trenutnog stanja web-sadržaja postojećih institucija na državnom nivou, može se reći da tek svaka druga institucija ima ažurne informacije o svom radu, dok je pristup nekim drugim priručnicima, informacijama i programima jako ograničen.

Preporuke: Osmišljavanje interaktivnih i pristupačnih materijala za obuke javnih službenika je mjera koja može da počne tek sa punim kapacitetom Agencije, te definisanim namjenskim budžetom. Za realizaciju ove aktivnosti je svakako neophodno izvršiti konsultacije sa državnim i entitetskim agencijama za državnu službu, s ciljem utvrđivanja osnovnih elemenata za ovakve materijale. Kao i kod prethodne mjere, možda bi se trebalo razmisliti i o mogućem „outsourcing-u“ na pojedine institucije koje su već aktivne u ovoj oblasti. Na kraju, kada govorimo o rokovima za provođenje ove mjere, treba napomenuti da je rok predviđen za januar 2011. godine bio preambiciozan imajući u vidu već pomenute probleme u kapacitetima i nerazrađenosti samih rješenja (ko, kad, gdje, u kom periodu, itd.). Stoga bi se on trebao pomjeriti za najmanje godinu dana od uspostavljanja Agencije u punom kapacitetu, odnosno na polovinu 2012. godine.

**Unutar programske oblasti 3.4. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.4. Procijeniti potrebe za programima obuke u borbi protiv korupcije za osnovne i srednje škole i univerzitete.

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, ministarstva obrazovanja, univerziteta

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: S obzirom da je rok za realizaciju specifične mjere predviđen za decembar 2011. godine, možemo reći da će teško biti ostvariv, obzirom da se pripremne aktivnosti za njenu realizaciju još nisu ostvarile. Naime, kao što je već ranije pominjano, za realizaciju ove mjere neophodno je da se u provođenje Strategije borbe protiv korupcije, te njenog Akcionog plana, uključe entitetske i kantonalne vlade i parlamenti. Kako to do sada nije realizovano, teško da će entitetska i kantonalna ministarstva, te njihove institucije pristupiti ovom poslu bez definisanih rokova u okviru njihovih programa rada.

Preporuke: Ova mjera zahtijeva usku saradnju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i entitetskih i kantonalnih ministarstava obrazovanja, uz uključenost Agencije za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH i Agencije za visoko obrazovanje BiH. Pored navedenih, predviđa se i uloga nadležnih pedagoških zavoda, te predstavnika civilnog društva. S obzirom na obim aktivnosti u okviru mjere, neophodno bi bilo otpočeti sa njenom realizacijom odmah da bi se do polovine 2012. godine ostvario očekivani rezultat - provedena procjena potrebe za obukom u osnovnim i srednjim školama i na univerzitetima, te pripremljeni nacrti pravnih dokumenata potrebnih za kreiranje infrastrukture za obuku i dostavljeni nadležnom organu. Za realizaciju ovih aktivnosti moguće je koristiti „outsourcing“, ili je realizovati na projektnom principu. Na kraju treba reći da jedan ovakav zadatak zahtijeva dosta sredstava, stoga ne bi bilo loše da se mjera kandiduje kao IPA projekat kod Delegacije Evropske komisije.

**Unutar programske oblasti 3.5. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.5. Organiziranje testnih kurseva – kako u vidu seminara za zvaničnike na visokim pozicijama, tako i za one u grupi visokog rizika od korupcije, te on-line za ostatak javnih službenika

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije,

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: S obzirom na nizak nivo kompleksnosti, te povoljan rok za provođenje ove mjere (decembar 2011. godine), ne predviđaju se značajne poteškoće u realizaciji dijela koji se odnosi na organizaciju 3 testna seminara za zvaničnike na visokim pozicijama. Svakako, sama realizacija zavisi od brzine uspostavljanja Agencije u punom kapacitetu, te raspoloživosti sredstava. Međutim, dio koji se odnosi na on-line seminar za ostatak javnih službenika je svakako u vezi sa mjerom 3.3. i brzine sa kojom Agencija bude u mogućnosti da razvija interaktivne sadržaje koji će biti dostupni širem auditorijumu. To implicira da se realizacija dijela ove mjere može očekivati tek početkom ili polovinom 2012. godine.

Preporuke: Realizacija ove specifične mjere zavisi od nekoliko faktora kao što su: uspostavljanje Agencije u punom kapacitetu, postojanje namjenskog budžeta, prihvatanje Strategije i Akcionog plana od strane entiteta i kantona, te kreiranje „vlasništvo nad Strategijom“ kroz širu komunikaciju sa rukovodstvom institucija. Tek nakon što se zadovolje prethodno navedene aktivnosti, moguće je realizovati predviđenu mjeru. Imajući u vidu da se u okviru nje nalazi i kreiranje on-line sadržaja za javne službenika, rok za provođenje ove mjere bi trebalo definisati za sredinu 2012. godine.

**Unutar programske oblasti 3.6. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.6. Unaprijediti strategiju javnog komuniciranja u svrhu educiranja širih grupa javnosti o opasnostima koje korupcija nosi, te o sredstvima za borbu protiv korupcije i o pojedinačnoj odgovornosti svakog građana

Rok za sprovođenje ove mjere: Juli 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kancelarije za odnose sa javnošću

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Iako ova mjera tek predstoji, ona je u direktnoj vezi sa mogućnošću Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije da ostvari saradnju sa drugim institucijama na zajedničkom dizajniranju programa i planova koji će biti u funkciji javnog komuniciranja. Međutim, kako se indikator implementacije odnosi na Strategiju javnog komuniciranja u svrhu educiranja širih grupa javnosti o opasnostima koje korupcija nosi, te o sredstvima za borbu protiv korupcije i o pojedinačnoj odgovornosti svakog građana, sa određenom dozom sigurnosti se može reći da je sadašnji rok nerealan.

Preporuke: Nakon uspostavljanja Agencije, te donošenja relevantnih podzakonskih akata i internih dokumenata, Agencija bi u što kraćem roku trebala pristupiti izradi Strategije javnog komuniciranja. Međutim, pored predviđene saradnje sa kancelarijama za odnose sa javnošću nadležnih institucija, neophodno je uspostaviti široku koaliciju tokom pripreme, a naročito sprovođenja ove strategije. To podrazumijeva uključivanje drugih zainteresovanih strana kao što su mediji, civilno društvo, akademska zajednica, poslovni sektor, itd. Ukoliko se Strategija javnog komuniciranja kreira bez uključivanja drugih aktera, postoji mogućnost da ona ostane „mrtvo slovo na papiru“. S obzirom na pojedine projekte reforme javne uprave, koji upravo za cilj imaju unapređenje komunikacije, trebalo bi se stupiti u kontakt sa implementatorima u okviru Kancelarije za reformu javne uprave (PARCO). Naime, integracija sa ovim programima bi omogućila da se mjera realizuje u što kraćem vremenu, uz minimiziranje sredstava za njenu realizaciju. Rok za ovu mjeru bi trebao biti pomjeren za kraj 2011. godine.

**Unutar programske oblasti 3.7. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.7. Unaprijediti strategiju odnosa s javnošću (PR) u svrhu obezbjeđivanja da svaka institucija vlasti na svim nivoima ima proaktivan odnos s medijima

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kancelarije za odnose sa javnošću

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Ova specifična mjera je u direktnoj vezi sa prethodnom, te se odnosi na implementaciju navedene Strategije javnog komuniciranja. Stoga, neophodno je u potpunosti realizirati prethodno navedenu mjeru da bi se dobili očekivani efekti predviđenih aktivnosti u okviru ove mjere.

Preporuke: Kao što je već ranije navedeno, priprema Strategije javnog komuniciranja mora da obuhvati sve ključne aktere od kojih su svakako najvažniji mediji. Samo na takav način može se očekivati da se kreira unaprijeđen model PR strategije, koji za cilj ima obezbjeđenje proaktivnog odnosa institucija vlasti na svim nivoima sa medijima. S obzirom na moguće otpore, te potrebu promjene dosadašnjeg načina rada, rok za primjenu ove mjere bi trebalo postaviti za sredinu 2012. godine.

**Unutar programske oblasti 3.8. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.8. Uvesti periodičnu obuku za novinare iz oblasti istraživačkog novinarstva

Rok za sprovođenje ove mjere: Januar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Udruženja novinara

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Kako su do sada Udruženje BH Novinari, Transparency International BiH i Centar za istraživačko novinarstvo u više navrata organizovali i sprovodili ove obuke, treba napomenuti da se mjera treba realizovati uz saradnju sa ovim organizacijama. Naravno, ispunjenje mjere u skladu sa predviđenim rokom zavisi od načina na koji Agencija bude planirala izvršavanje ovih obuka (autonomno, u saradnji sa navedenim organizacijama, provođenje „outsourcinga“).

Preporuke: S obzirom na dosadašnje provedene aktivnosti u ovoj oblasti, najbolje bi bilo da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije pristupi raspisivanju odgovarajućeg poziva za zainteresovane organizacije, te obezbijedi materijalne pretpostavke za realizaciju periodičnih programa obuka iz oblasti istraživačkog novinarstva. Iako je i sadašnji rok ostvariv, može se predložiti njegovo odlaganje do sljedeće budžetske godine (2012. godine) u kojoj bi se za ove namjene trebala planirati i određena sredstva. Svakako, za provođenje programa obuka za novinare iz oblasti istraživačkog novinarstva je moguće tražiti i određena međunarodna donatorska sredstva.

**Unutar programske oblasti 3.9. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.9. Ponovna procjena potreba za obukom javnoj službi u svrhu uvođenja neophodnih promjena u infrastrukturi za obuku ili programima, zavisno od rezultata testnih kurseva

Rok za sprovođenje ove mjere: Juli 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Imajući u vidu ostale aktivnosti u okviru Strategije, može se reći da je ova mjera nepotrebna. Istovremeno, s obzirom da se za provođenje predviđene mjere planira po jedna procjena za cijelu javnu administraciju i određene rizične segmente, može se reći da je postojeći rok neostvariv sa aspekta kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te nepostojanja Akcionih planova na nivou entiteta i kantona. Ova mjera je u direktnoj vezi sa prethodnim mjerama koje se odnose na pripremu planova i programa za obuku javnih službenika, što zavisi od kapaciteta Agencije, te koordinacije akcionih planova sa drugim ministarstvima i institucijama na državnom i entitetskim/kantonalnim nivoima.

Preporuke: *Ova mjera bi trebala biti izostavljena iz revidiranog dokumenta Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009. – 2014. godine.*

**Unutar programske oblasti 3.10. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.10. Početak sveobuhvatne provedbe obuka za javne službenike u BiH

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Za ovu mjeru je karakteristična sveobuhvatnost, visoki finansijski izdaci, te potreba za što koordiniranim pristupom velikog broja aktera. Međutim, kako je jedan od indikatora implementacije i to da su obuke provedene na svim nivoima javne službe u sektoru javne uprave BiH, predviđeni rok nije primjeren. Naime, prilikom sprovođenja ove mjere treba imati na umu da u sistemu javne uprave BiH egzistira nekoliko stotina ministarstava, agencija, zavoda i ostalih tijela javne uprave. Stoga se svakako ova mjera ne može realizovati do predviđenog roka.

Preporuke: Za adekvatnu realizaciju ove mjere je neophodno kreirati ostvariv i realan dinamički plan implementacije, sa jasno definisanim zaduženjima, vremenskim periodima i adekvatnim materijalnim sredstvima. Naravno, realizacija ove mjere zavisi od uspostavljanja Agencije u punom kapacitetu, postojanja namjenskog budžeta, prihvatanja Strategije i Akcionog plana od strane entiteta i kantona, te kreiranog „vlasništva nad Strategijom“ kroz širu komunikaciju sa rukovodstvom institucija. Rok za njeno sprovođenje bi trebao biti ne

skoriji od decembra 2012. godine, a u samo provođenje bi trebale biti uključene državna i entitetske agencije za državnu službu.

**Unutar programske oblasti 3.11. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.11. Uvesti obavezne programe obuke iz oblasti etike i borbe protiv korupcije u osnovne i srednje škole i na univerzitete

Rok za sprovođenje ove mjere: Februar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, ministarstva obrazovanja, univerziteti

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Ova mjera je u direktnoj vezi sa mjerom 3.4., te ima prilično čudan rok (februar 2011. godine). Naime, umjesto februara 2011. godine, koji je i neostvariv sa aspekta aktuelne dinamika provođenja Strategije, primjerenije je da se mjera realizuje do septembra 2012. godine zbog toga što to slijedi logiku nove školske godine. Kao i kod mjere 3.4., zahtjeva usku saradnju Agencije i entitetskih i kantonalnih ministarstava obrazovanja, uz uključenost Agencije za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH, te Agencije za visoko obrazovanje BiH. Pored navedenih, predviđa se i uloga nadležnih pedagoških zavoda, te predstavnika civilnog društva.

Preporuka: Realizacija ove mjere zavisi od uspostavljanja Agencije u punom kapacitetu, postojanja namjenskog budžeta, prihvatanja Strategije i Akcionog plana od strane entiteta i kantona. S obzirom da se indikator implementacije odnosi na najmanje jedan program obuke iz oblasti etike i borbe protiv korupcije koji je u testnoj fazi uveden za osnovne i srednje škole i univerzitete, za svaki nivo obrazovnog sistema, bitno je uspostaviti saradnju sa nadležnim entitetskim i kantonalnim ministarstavima obrazovanja. Nakon toga bi se trebalo pristupiti izradi pravilnika koji bi definisao osnovne elemente programa obuke iz oblasti etike i borbe protiv korupcije. Ujedno, trebali bi se izraditi i nastavni programi, te nastavna sredstva i priručnici koji su primjereni uzrastu đaka i studenata. To svakako zahtijeva vremena i ne može se očekivati početak realizacije jedne ovakve aktivnosti prije septembra 2012. godine.

**Unutar programske oblasti 3.12. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.12. Provesti i procijeniti strategiju javnog komuniciranja u svrhu edukacije širih grupa javnosti o opasnostima koje korupcija nosi, te o sredstvima za borbu protiv korupcije i o pojedinačnoj odgovornosti svakog građanina glede ovog problema

Rok za sprovođenje ove mjere: Januar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kancelarije za odnose sa javnošću

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Imajući u vidu aktuelno stanje institucija koje su odgovorne za implementaciju ove mjere (Agencija i kancelarije za odnose sa javnošću), ne iznenađuje ni činjenica da postojeća mjera nije realizovana. Ujedno, treba napomenuti da se ova mjera u velikoj mjeri preklapa sa već pomenutim mjerama unapređenja strategije javnog komuniciranja i unapređenja strategije odnosa sa javnošću (PR), tj. mjerama 3.6 i 3.7. S tim u vezi, ova mjera zavisi od kapaciteta Agencije da kreira Strategiju javnog komuniciranja, te kapaciteta kancelarija za PR u okviru svake vlade, ministarstva i/ili javne ustanove. Naravno, ovo ne znači da treba ići u kreiranje novih radnih mjesta u vezi sa PR-om, već se misli na implementaciju Strategije javnog komuniciranja kroz postojeće kanale komunikacije (uključujući nacionalne medije), o čemu smo već ranije govorili. Iako se na prvu ruku čini jednostavno, ova mjera zahtjeva dosta sredstava s obzirom na potrebe za produkcijom određenih emisija, spotova ili događaja. Potvrdu ovoj tezi donosi i kampanja „Korupcija ti uzima sve“ koju je početkom decembra 2009. godine pokrenula Agencija za provođenje zakona u Bosni i Hercegovini, uz podršku EUPM-a, a koja je bila usmjerena na podizanje svijesti o korupciji u društvu. Kampanja je kroz brojne projekte, programe i medijska obraćanja imala za cilj da skrene pažnju na borbu protiv korupcije, te značaj ulaganja napora svih segmenata društva u sprečavanju korupcije. Kao rezultat se navodi činjenica da je u prva dva mjeseca 2010. godine stiglo 1000 poziva na telefon Krimolovaca, što je povećanje od 200% u odnosu na isti period 2009. godine, dok je broj poziva vezan za korupciju sedam puta veći.

Preporuke: S obzirom na sadržaj ove mjere, te specifične mjere 3.6 i 3.7, najbolje bi bilo izvršiti njihovu integraciju u jednu specifičnu mjeru naziva „Kreiranje i provođenje strategije javnog komuniciranja...“, integrišući sve aktivnosti predviđenu mjerama 3.6 i 3.12., definišući rok za kraj 2011. godine. Takođe je potrebno da se za potrebe provođenja strategije javnog komuniciranja obezbijede značajna javna sredstva u cilju edukacije širih grupa javnosti o opasnostima koje korupcija nosi, te o sredstvima za borbu protiv korupcije i o pojedinačnoj odgovornosti svakog građana glede ovog problema. Na kraju, treba istaći potrebu utvrđivanja šire liste odgovornih institucija, uključujući medije, civilno društvo i privatni sektor.

**Unutar programske oblasti 3.13. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.13. Početak obuke za novinare u saradnji sa njihovim profesionalnim udruženjima

Rok za sprovođenje ove mjere: Januar 2011. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kancelarije za odnose sa javnošću



Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Realizacija ove mjere je u direktnoj vezi sa pripremom nastavnog plana i programa obuke, definisanih u okviru specifične mjere 3.8. Ujedno, treba napomenuti da je previdom definisano da su za početak obuke nadležne kancelarije za odnose sa javnošću u mjestu udruženja novinara, te da rok koji je predviđen nije ostvariv, imajući u obzir prethodno pobrojane probleme (slab kapacitet Agencije, nepripremljeni programi obuke, neuključenost potencijalnih pružalaca obuke koji već imaju iskustvo, itd.).

Preporuke: S obzirom na dosadašnje provedene aktivnosti u ovoj oblasti, najbolje se čini da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije pristupi raspisivanju odgovarajućeg poziva za zainteresovane organizacije, te obezbijedi materijalne pretpostavke za realizaciju periodičnih programa obuka iz oblasti istraživačkog novinarstva. Rok za ove aktivnosti bi trebalo definisati za početak 2012. godine, odnosno nakon kreiranja nastavnog plana i programa obuke u ovoj oblasti. Takođe, neophodna korekcija postojećeg Akcionog plana bi trebala da se odnosi na odgovorne institucije, stavljajući u prvi plan Agenciju i postojeća udruženja novinara.

**Unutar programske oblasti 3.14. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.14. Svi javni službenici u BiH će proći bar jednu obuku iz oblasti etike i borbe protiv korupcije na osnovu usvojenih programa koji će se redovno evaluirati.

Rok za sprovođenje ove mjere: Kraj 2014. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Iako se realizacija ove mjere predviđa za kraj 2014. godine, treba imati na da je ista teško sprovodiva u svega 3 godine. Naime, radi se o organizaciji i realizaciji obuke za hiljade javnih službenika, za šta su potrebni brojni preduslovi koji još ne postoje, te organizovani program i predavači. Na ovakav zaključak ukazuju i prethodno provedene obuke u drugim segmentima (ECDL program, strateško planiranje, itd.), a koje se realizuju već godinama. Trenutno stanje u ovoj oblasti ukazuje na nedostatak kapaciteta Agencije, nastavnih programa i planova, adekvatnih nastavnih sredstava, materijalnih sredstava, te kvalifikovanih predavača.

Preporuke: Nakon izgradnje kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, neophodno je pristupiti sistemskom planiranju i organizaciji obuke iz oblasti etike i borbe protiv korupcije. U ovaj proces je neophodno uključiti sve relevantne institucije, a prvenstveno državnu i entitetske agencije za državnu službu, te pojedine istaknute organizacije i institucije na bazi „outsourcing-a“. Rok za ove aktivnosti bi trebao biti kontinuiran tokom trajanja implementacije Strategije borbe protiv korupcije 2009. – 2014. godine.

**Unutar programske oblasti 3.15. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.15. Sve osnovne i srednje škole i univerziteti u BiH trebaju u svoje nastavne planove i programe uvrstiti programe obuke u oblasti etike i borbe protiv korupcije

Rok za sprovođenje ove mjere: Do kraja 2014. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, ministarstva obrazovanja, univerziteti.

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Iako je mjera dosta kompleksna, njena realizacija zavisi od stanja u obrazovnom sistemu i mogućnosti revidiranja nastavnih programa. Pretpostavka je da bi se program obuke u oblasti etike i borbe protiv korupcije mogli ugraditi u neke praktične aspekte postojećih nastavnih programa i predmeta (demokratija, sociologija, itd.) o čemu je svakako potrebno da se očituju entitetski i kantonalni pedagoški zavodi, te resorna ministarstva.

Preporuke: Kako je ova mjera u direktnoj vezi sa provođenjem mjera 3.4. i 3.11., neophodno je prvo realizovati ove mjere, s ciljem da do kraja 2014. godine sve osnovne i srednje škole, te univerziteti u BiH u svoje nastavne planove i programe uvrste programe obuke u oblasti etike i borbe protiv korupcije. Samo stvaranje sistemskih rješenja može garantovati održivost predviđenih rješenja u obrazovnom sistemu BiH. Ova mjera, zahtjeva usku saradnju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i entitetskih i kantonalnih ministarstava obrazovanja i pedagoških zavoda, uz uključenost Agencije za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH i Agencije za visoko obrazovanje BiH.

**Unutar programske oblasti 3.16. Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. predviđeno je preduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

3.16. Programi edukacije javnosti trebali bi postati sastavni dio uređivačke politike i programske šeme javnih emitera

Rok za sprovođenje ove mjere: Do početka 2015. godine

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, javni emiteri BiH, kancelarije za odnose sa javnošću

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Ova mjera, čija je realizacija predviđena do početka 2015. godine, ne predstavlja veliki problem s obzirom na EU standarde koji se nameću javnim emiterima. U onoj mjeri u kojoj se javni emiteri budu odgovorno odnosili prema društvu, doći će i do integracije programa edukacije javnosti o posljedicama korupcije u uređivačkim politikama. S obzirom na svoju funkciju, javni emiteri bi mogli postati značajan partner Agencije u implementaciji Strategije javnog komuniciranja i borbe protiv korupcije.

Preporuke: Kako realizacija ove mjere zavisi od pripreme i provođenja Strategije javnog komuniciranja, te određenih strategija za odnose sa javnošću, jako je značajno da se do roka predviđenog u ovoj mjeri počne sa odgovarajućom implementacijom predmetnih strategija. Jako je značajno da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije poštuje princip otvorenosti i spremnosti za saradnju tokom svog rada. Rok za sprovođenje ove mjere je realan, te se ne treba prilagođavati.

Realizacija aktivnosti u oblasti Obrazovanja, obuke i upoznatosti javnosti zahtjeva dosta sredstava ali i pažljiv pristup drugim institucijama (resornim ministarstvima, agencijama, obrazovnim institucijama, medijima, civilnom društvum itd.) s ciljem realizacije predviđenih mjera, uz pažljiv rad na izbjegavanju politicizacije.

#### ***Komponenta 4: Provedba zakona***

Analiza ostvarenja pojedinih strateških ciljeva, odnosno, efikasnosti realizacije mjera iz oblasti „Provedba zakona“ iz Strategije za borbu protiv korupcije (2009.2014.), u znatnoj mjeri je determinisana ranijim nalazima iz prvog periodičnog izvještaja *Transparency International BiH* o monitoringu provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. (u nastavku: Prvi periodični izvještaj) objavljenog krajem 2010. godine. Naime, u pomenutom izvještaju su iznijete tvrdnje o stepenu provedbe pojedinih, konkretnih programskih aktivnosti iz domena provedbe zakona, nedostacima u implementaciji, te, na kraju, date preporuke o tome šta bi odgovorne institucije u narednom periodu trebale ili mogle poduzeti kako bi se ciljevi iz ove strategijske oblasti ostvarili u punom kapacitetu. Isto tako, prva faza monitoringa u ovom strategijskom području je ukazala na nekoliko općih tendencija u dosadašnjoj implementaciji pojedinih programskih mjera. U najkraćem, one se odnose na činjenicu da je poduzimanje zacrtanih mjera iz Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) i pripadajućeg Akcionog plana uveliko uslovljeno: (a) općim stepenom upoznatosti odgovornih institucija o njihovim zadaćama u implementaciji pomenutih pravno-političkih dokumenata, (b) postavljenim prioritetima tih institucija koji su se uglavnom odosili na postizanje nekih drugih ciljeva, različitih od efikasnije borbe protiv korupcije (u suštini se radilo o ispunjenju uslova iz tzv. „Mape puta“ za liberalizaciju viznog režima za državljane BiH), (c) uglavnom deklarativnoj podršci zacrtanim ciljevima iz Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.), te (d) drugim faktorima koji su onemogućili postizanje značajnijeg stepena realizacije ciljeva u ovoj oblasti (kao najčešće istican nedostatak se isticala činjenica da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije još uvijek nije *de facto* počela sa izvršavanjem svojih poslova). Takvo stanje je u strategijskom području provedbe zakona uticalo na: (a) nejednak obim angažmana odgovornih institucija u poduzimanju pojedinih programskih aktivnosti, (c) različit stepen realizacije konkretnih strategijskih ciljeva, i (c) opći dojam o relativno slabom uspjehu u postizanju strateških ciljeva iz ove oblasti. Na bazi tih spoznaja, drugi periodični izvještaj će se, gledano sa metodologijskog stanovišta, ukratko osvrnuti na ranije nalaze za svaku programsku aktivnost i na tada iznijete preporuke, nakon čega će se analizirati recentne aktivnosti odgovornih institucija za svaku programsku oblast (u mjeri u kojoj postoje pouzdani pokazatelji o tome koliko su odgovorne institucije radile na poduzimanju konkretnih programskih mjera i aktivnosti u periodu između dva periodična izvještaja o monitoringu). Na temelju iznesenog, predmetni izvještaj se, gledano sa stanovišta vremenskog okvira u kojem su se trebale poduzimati konkretne programske aktivnosti, odnosi na period od oktobra 2010. do početka februara mjeseca 2011. godine.

Važno je ponoviti da na općoj razini Strategija za borbu protiv korupcije (2009.2014.) u području provedbe zakona polazi od osnovnih premisa o općoj i specijalnoj (pojedinačnoj) prevenciji krivičnih djela koja se ostvaruje mjerama krivičnog zakonodavstva. Drugim riječima, u konkretnim slučajevima počinjenja koruptivnih krivičnih djela, provedbom ovih strategijskih mjera, namjeravaju se onemogućiti počinitelji u svojoj namjeri počinjenja

korupcijskih krivičnih djela, dok se, s druge strane, općoj populaciji želi ukazati na pogibljenost vršenja ovih (i drugih) oblika kriminaliteta. Opće, okvirne mjere u ovom dijelu Strategije polaze od osiguranja adekvatnih legislativnih, materijalno-tehničkih, kadrovskih i drugih resursa nadležnim tijelima koja se bave provedbom zakona, kako bi se u konačnici efikasnije otkrivala, dokazivala i razjašnjavala predmetna krivična djela. Ultimativni cilj ovog dijela Strategije za borbu protiv korupcije je da se, uz puno poštivanje zakonom zaštićenih ljudskih prava i osnovnih sloboda (posebno prava na odbranu), stvore pretpostavke za primjenu mjere oduzimanja imovinske koristi stečene počinjenjem (korupcijskih) krivičnih djela i onemogućavanja uživanja u bilo kojim pravima koja su proistekla iz takvih nezakonitih radnji. Još jednom se može konstatovati da su na ovaj način pravilno identificirani osnovni fenomenološki elementi pojava korupcijskih krivičnih djela, posebno specifična namjera pribavljanja protipravne imovinske i druge koristi putem počinjenja ovih djela, koja, nužno, zahtjeva adekvatnu reakciju nadležnih državnih tijela u pravcu oduzimanja nezakonite koristi i drugih, iz korupcije deriviranih, prava.

Treba istaći da su radi realizacije ovih specifičnih mjera za efikasniju provedbu zakona postavljeni kratkoročni (do kraja 2010. godine), srednjeročni (do kraja 2012. godine) i dugoročni ciljevi (do kraja 2014. godine). Za predmetnu analizu su posebno značajni srednjoročni ciljevi koji se trebaju realizirati do kraja naredne godine, posebno iz razloga što su sa početkom 2011. godine istekli rokovi za realizaciju kratkoročnih strategijskih ciljeva.

U pogledu odgovornih institucija za realizaciju strateških ciljeva iz područja provođenja zakona, istekom roka za realizaciju kratkoročnih ciljeva, stvari se nisu značajnije promijenile. Oba pravno-politička dokumenta fokus odgovornosti za realizaciju pojedinih strategijskih ciljeva i dalje usmjeravaju na sljedeće institucije: Vijeće Ministara BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Centri za edukaciju sudija i tužilaca u FBiH i RS, Pravosudna komisija Brčko Distrikta BiH, nadležna Tužilaštva i Sudovi, nadležna ministarstva u oblasti privrede, te policijske akademije u entitetima.

Na temelju iznesenog, a shodno raspoloživim informacijama o poduzimanju pojedinih mjera od strane odgovornih institucija, mogu se iznijeti sljedeći nalazi:

**Unutar programske oblasti 4.1. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

4.1. Povećati učinkovitost svih agencija za provedbu zakona u BiH, kroz adekvatno financiranje, opremanje i osposobljavanje;

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2010. godine.

Odgovorne institucije: Vijeće Ministara BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstva unutrašnjih poslova.

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Pored ranije iznesenih tvrdnji o evidentnom nedostatku operacionalizacije ovog strategijskog cilja (posebno jer oba dokumenta koriste

iste formulacije, bez konkretne razrade pojedinih mjera i aktivnosti kojima bi se povećala učinkovitost svih agencija za provedbu zakona u BiH) treba istaći da se radi o kratkoročnom cilju iz Strategije za borbu protiv korupcije (2009.2014.) koji je već trebao biti postignut do kraja 2010. godine. Međutim, kako je to već bilo naglašeno u Prvom periodičnom izvještaju, ključni nedostatak u samoj formulaciji ovog cilja, i njegovoj nedovoljnoj razradi, kroz programirane mjere i aktivnosti odgovornih institucija, je u tome što nisu postavljeni parametri na osnovu kojih bi se ocjenila i procjenila stvarna učinkovitost agencija za provedbu zakona u kontekstu njihovih institucionalnih kapaciteta da se efikasno bave sprečavanjem i suzbijanjem korupcije u BiH. Isto tako, ne može se govoriti o jednokratnom, vremenski ograničenom, angažmanu na finansiranju, opremanju i osposobljavanju nadležnih tijela za provedbu zakona, jer se u suštini radi o permanentnom procesu. U tom smislu, treba imati na umu da Akcioni plan koristi dvije vrste kriterija na osnovu kojih se vrši monitoring provođenja ove stratejske mjere: (a) identificiranje potreba za finansiranjem, opremanjem i osposobljavanjem, i (b) poduzimanje akcija na zadovoljavanju istih. Napomene radi, Prvi periodični izvještaj je ukazao na činjenicu da su nadležna policijska tijela u FBiH, RS i BD BiH u toku 2010. godine poduzimale određene aktivnosti koje su bile usmjerene ka realizaciji ovog strateškog cilja. Tako su nadležna tijela za provedbu zakona donosila vlastite planove rada koji su referirali na oblast odlučnijeg suzbijanja korupcije, definisali vlastite programske ciljeve, jačali institucionalne kapacitete, osiguravali materijalne i druge pretpostavke za ostvarenje tih ciljeva, što je sveukupno predstavljalo pozitivan indikator implementacije.

Međutim, hroničan nedostatak sa kojim se susreće implementacija cjelokupne Strategije za borbu protiv korupcije (2009.2014.) se tiče nefunkcioniranja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. To je slučaj i sa postizanjem ovog stratejskog cilja, jer je u situaciji postojanja većeg broja agencija za provedbu zakona u BiH potrebna izvjesna koordinacija i praćenje realizacije pojedinih ciljeva. Ta zadaća svakako spada u nadležnost ove Agencije i opravdano je očekivati da će sa početkom njezinog rada uspostaviti sistem monitoringa u oblasti financiranja, opremanja i osposobljavanja agencija za provedbu zakona, a sve u cilju podizanja njihove učinkovitosti u suzbijanju korupcije u BiH. S druge strane, Vijeće ministara BiH još uvijek nema javno objavljeni Programa rada za 2011. godinu, u kojem bi eventualno predvidjelo određene aktivnosti na koje referira Srategija za borbu protiv korupcije (2009.2014.).

Preporuke: Iako se radi o stratejskom cilju koji je trebao biti realiziran do kraja 2010. godine, i dalje je potrebno da sve odgovorne institucije nastave sa poduzimanjem predviđenih aktivnosti na njegovom ostvarenju. Posebno je važno da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije što prije počne sa izvršavanjem svojih zakonom predviđenih zadataka, kako bi se na jedinstven, usklađen način osiguralo ostvarenje ovog stratejskog cilja. Osim toga, Vijeće ministara BiH treba kroz vlastiti program rada za 2011. godinu osigurati odgovarajuća sredstva za funkcionisanje ove Agencije, permanentno podupirati njen rad te aktivnije poduzimati aktivnosti iz vlastite nadležnosti radi ostvarenja ovog stratejskog cilja. Na taj način će se stvoriti neophodne pretpostavke za efikasnije provođenje zakona u području borbe protiv korupcije u BiH. Isto tako, nadležna ministarstva unutrašnjih poslova u BiH trebaju nastaviti sa jačanjem vlastitih kapaciteta u borbi protiv korupcije, posebno kroz planiranje značajnijih finansijskih sredstava, nabavku potrebne

opreme i usavršavanje vlastitih kadrova radi što efikasnijeg otkrivanja, dokazivanja i razjašnjavanja korupcijskih krivičnih djela.

**Unutar programske oblasti 4.2. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

**4.2. Evaluacija primjene posebnih istražnih radnji u slučajevima korupcije, u cilju procjene njihove efikasnosti.**

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2010. godine.

Odgovorne institucije: Ministarstva unutrašnjih poslova, Vijeće Ministara BiH.

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Značaj posebnih istražnih radnji za efikasno suzbijanje korupcije je velik, posebno ako se uzme u obzir prikrivena priroda ovih krivičnih djela koja izravno utiče na mogućnost njihovog otkrivanja i izvjesnost dokazivanja. Ovaj strateški cilj je, također, trebao biti realiziran do kraja 2010. godine. Međutim, u Prvom periodičnom izvještaju je naglašeno kako ne postoje vjerodostojne informacije o tome jesi li odgovorne institucije zaista poduzimale određene aktivnosti na njegovoj realizaciji. Prvobitni razlog takvom stanju leži u činjenici da se posebne istražne radnje, shodno pozitivnim zakonskim propisima, tek onedavno mogu primjenjivati u BiH prilikom dokazivanja koruptivnih krivičnih djela. Treba napomenuti da je sasvim neutemeljenim zakonskim rješenjima iz 2003. godine bila onemogućena primjena posebnih istražnih radnji u ovom području. Nakon izvršenih pritisaka iz prakse, akademske zajednice i nevladinog sektora, zakonodavac je izmjenama i dopunama procesnog krivičnog zakonodavstva tokom 2009. godine stvorio zakonske pretpostavke za primjenu posebnih istražnih radnji, između ostalih, i za suzbijanje korupcijskih krivičnih djela.

Kako je izneseno u Prvom periodičnom izvještaju, praksa pojedinih policijskih i tužilačkih tijela već bilježi primjenu posebnih istražnih radnji prilikom suzbijanja koruptivnih krivičnih djela. Sa određenim stepenom pouzdanosti može se zaključiti kako je usljed nerealno postavljenih rokova, odnosno, neusaglašenosti Strategije za borbu protiv korupcije (2009.2014.) sa dinamikom izmjena i dopuna krivičnog procesnog zakonodavstva u BiH ostavljen vrlo kratak rok za primjenu a potom i evaluaciju primjene posebnih istražnih radnji u praksi policijskih i tužilačkih tijela u BiH. Na taj način se *prima facie* može konstatovati kako su odgovorne institucije propustile da implementiraju ovaj stratejski cilj. Međutim, objektivno govoreći, za kvalitetnu preradu pravila iskustva u ovom području, potrebno je da prođe određeni vremenski period u kojem bi se na reprezentativnom uzorku slučajeva u kojima je došlo do primjene posebnih istražnih radnji evaluirao njihov dokazni značaj, te na osnovu takvih spoznaja eventualno dali prijedlozi za unaprijeđenje prakse. Stoga bi se prije moglo reći kako je ova programska aktivnost u ovom momentu ostala nerealizirana zbog pogrešne projekcije rokova, prije nego zbog neangažmana odgovornih institucija.

Preporuke: Uprkos tome što se radi o kratkoročnom stratejskom cilju koji je trebao biti realiziran do kraja 2010. godine, i dalje je potrebno da nadležna policijska tijela, kao

prvonominirane institucije odgovorne za provedbu ovog strategijskog i programskog cilja, urade sveobuhvatnu analizu primjene posebnih istražnih radnji u suzbijanju korupcije u BiH. Osim toga, Vijeće ministara u što skorijem roku treba na svaki mogući način podržati takve aktivnosti kako bi se dobili pouzdani nalazi o stvarnom domašaju i učinku posebnih istražnih radnji za efikasnije suzbijanje korupcije.

**Unutar programske oblasti 4.3. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

4.3. Uvođenje specijaliziranih obuka za uposlenike agencija za provedbu zakona, uključenih u borbu protiv korupcije, kao i za tužioce i suce u oblasti korupcije i oduzimanja nelegalno stečene imovine.

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2010. godine.

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Vijeće Ministara BiH, Visoko sudsko i tužilačko vijeće, Centri za edukaciju sudija i tužilaca u FBiH i RS, i Pravosudna komisija Brčko Distrikta BiH.

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Na osnovu ranijih nalaza iz Prvog periodičnog izvještaja može se konstatirati da se radi o jednom od rijetkih kratkoročnih strategijskih ciljeva koji je u značajnoj mjeri implementiran u zadatom roku. Naime, uprkos određenim nedostacima vezanim za nedovoljnu razradu pojedinih mjera u konkretne aktivnosti, može se reći da je edukacija i stručno usavršavanje u oblasti suzbijanja korupcije i oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi imala značajno mjesto u radu odgovornih institucija tokom 2010. godine. To se prvobitno odnosi na centre za edukaciju sudija i tužilaca iz FBiH i RS, odnosno, Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta BiH, koji su tokom 2010. godine organizirali niz edukativnih sastanaka u vidu seminara, radionica i konferencija čija tematika se uklapala u ovu programsku aktivnost. Isto tako, nadležna policijska tijela su samostalno ili u sklopu pomenutih edukacija sudija i tužilaca također uložila značajne napore u stručnom usavršavanju svojih djelatnika.

Ključni nedostatak u realizaciji ovog strategijskog cilja je povezan sa činjenicom da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije još uvijek nije počela sa svojim radom. To je posebno važno, jer je zakonom kojim se osniva ova Agencija propisano da će njena nadležnost, između ostalog, biti da razvija edukativne programe po pitanju prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, te vrši nadzor nad njihovom provedbom. Na ovaj način je stvorena zakonska pretpostavka za jedinstveno, sistematsko uređenje područja edukacije i obuke iz domena suprostavljanja svim vidovima koruptivnih ponašanja. Uz to, Agencija će imati nadzorne ovlasti da prati provođenje edukativnih programa u praksi.

Ipak, ohrabruje činjenica da su odgovorne institucije u svojim programima rada za 2011. godinu predvidjele niz aktivnosti na edukaciji i stručnom usavršavanju iz područja suzbijanja korupcije, organiziranog kriminala, oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi i sl.



Tako je npr. Centar za edukaciju sudija i tužilaca RS u svom Programu stručnog usavršavanja i početne obuke za 2011. godinu predvidio održavanje dva seminara iz ove oblasti („*oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom*“ u februaru mjesecu tekuće godine, i „*savremene metode otkrivanja organizovanog kriminala*“ tokom mjeseca novembra ove godine). Isto tako, Centar za edukaciju sudija i tužilaca u FBiH je u Programu stručnog usavršavanja i početne obuke za 2011. godinu predvidio održavanje okruglog stola na temu „*borba protiv organizovanog kriminala i korupcije u BiH i oduzimanje ilegalno stečene imovinske koristi*“ u mjesecu septembru tekuće godine.

Na temelju ranijih nalaza iz Prvog periodičnog izvještaja, veoma je važno da se buduće aktivnosti odgovornih institucija u ovom području poduzimaju na sistematski i usklađen način kako bi se u punom obimu ostvario ovaj strateški cilj. Tome će svakako doprinijeti i funkcionisanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja će imati zadatak da koordinira ove aktivnosti.

Preporuke: Iako se radi o strateškom cilju koji je u predviđenom roku realiziran u značajnoj mjeri i dalje je potrebno da odgovorne institucije nastave sa aktivnostima edukacije i stručnog usavršavanja policijskih službenika, tužitelja i sudaca koji se bave suzbijanjem korupcije. Kao što je to već rečeno cilj takvih edukativnih aktivnosti je da se pojedinci iz ovih ciljnih skupina upoznaju sa najefikasnijim metodama prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, čime bi ove aktivnosti imale određenu upotrebnu vrijednost. Logistička potpora za njihovu realizaciju prvenstveno treba doći od drugih odgovornih institucija, posebno Vijeća ministara BiH i nadležnih ministarstava pravde.

#### **Unutar programske oblasti 4.4. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

##### 4.4. Izvršiti potpuno usaglašavanje krivičnog zakonodavstva u BiH sa međunarodnim standardima.

Rok za sprovođenje ove mjere: Decembar 2012. godine.

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Vijeće Ministara BiH.

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Usaglašavanje krivičnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa relevantnim međunarodnim standardima se *inter alia* odnosi na postizanje određenog stepena harmonizacije materijalno-pravnih odredbi iz krivičnog zakonodavstva sa izvorima međunarodnog prava čija stranka je BiH. To se posebno odnosi na zakonske opise koruptivnih krivičnih djela, propisivanje instituta obaveznog oduzimanja imovinske koristi koja je proistekla iz činjenja tih djela i dr. Iako je u Prvom periodičnom izvještaju ukazano na nekoliko nedostataka u projiciraju programskih aktivnosti za realizaciju ovog strateškog cilja u samoj Strategiji i Akcionom planu (koji se primarno odnose na neusaglašenost po pitanju rokova, nepostojanje kataloga referentnih međunarodnih standarda, postojanje

različitih indikatora implementacije i sl.), potrebno je ponoviti da je u ovom području već postignut određeni napredak.

Ostvareni napredak se prvenstveno ogleda kroz nedavne izmjene i dopune krivičnog zakonodavstva u BiH, kojima su, između ostalog, učinjeni određeni napreci u pogledu proširenja kruga počinitelja kod krivičnih djela primanja, odnosno, davanja dara i drugih oblika koristi.<sup>17</sup> Isto tako, vrijedno je ponoviti da su u ovim izmjenama i dopunama krivičnih zakona propisani instituti oduzimanja primljene ili pribavljene nagrade, imovinske koristi, novca, vrijednosnih papira i drugih pokretnih stvari u sastavu pojedinih inkriminacija protiv službene ili druge odgovorne dužnosti, odnosno koruptivnih krivičnih djela (tačnije kod krivičnih djela protuzakonito posredovanje, zloupotreba položaja ili ovlaštenja, pronevjera u službi i prijevara u službi). Istovremeno, treba ponoviti da su izmjene i dopune krivičnih zakona koje se odnose na propisivanje instituta oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi isključivo predviđene u okviru krivičnog zakonodavstva na nivou BiH i FBiH.

S obzirom na značaj analize stepena harmonizacije unutrašnjeg krivičnog zakonodavstva u kontekstu posljednjih izmjena i dopuna na nivou BiH, na ovom mjestu će se ponovno iznijeti zaključci iz Prvog periodičnog izvještaja. Naime, nakon zakonodavne intervencije na državnom nivou, izvršena je i unutrašnja harmonizacija propisa koja je ograničenog obima. Treba istaći da je proširenje kruga počinitelja kod pomenutih inkriminacija izvršeno isključivo u okviru Krivičnog zakona BiH, dok su entitetski i krivični zakon Brčko Distrikta BiH različito usklađeni sa državnim zakonom. To se posebno odnosi na zakonski opis krivičnog djela „*Primanje dara i drugih oblika koristi*“ kada je riječ o namjeri da se traženjem ili primanjem dara ili kakve druge koristi, odnosno, primanjem obećanja dara ili kakve druge koristi, ostvari određena korist za počinitelja ili neku drugu osobu. Dakle, zakonski *novum* je da službena ili odgovorna osoba, uključujući i stranu službenu osobu (izuzetno i međunarodnog službenika ako je riječ o Krivičnom zakonu BiH) primanje samog dara ili druge koristi (alternativno obećanja da će primiti dar ili drugu korist) može izvršiti sa sebe, ali i drugu osobu što do sada nije bilo izrekom određeno (ali se sa stanovišta teorije krivičnog prava podrazumijevalo). Entitetski krivični zakoni različito uređuju ovo pitanje. Krivični zakon FBiH je u tom smislu usklađen sa državnim propisom, ali nedavnim izmjenama i dopunama ovog zakona nije izvršeno proširenje kruga mogućih počinitelja na međunarodne službenike.<sup>18</sup> S druge strane, nedavnim izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Republike Srpske nisu izvršene bilo kakve zakonodavne intervencije kod krivičnih djela iz čl. 351. „*Primanje mita*“ i čl. 352. „*Davanje mita*“, čime ovaj propis u dijelu proširenja kruga počinitelja i posebne namjere da se primanjem poklona ili kakve druge koristi pribavi korist za počinitelja ili neku drugu osobu, ostaje neusaglašen sa državnim Krivičnim zakonom.<sup>19</sup> Isto tako, posljednjim izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Brčko

<sup>17</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, Službeni glasnik BiH, br. 8/10. (čl. 94 i 95). Naime, proširenje kruga počinitelja koji obuhvata i međunarodne službenike je predviđeno nekolicinom međunarodnih izvora, tačnije Konvencijom UN-a protiv korupcije (čl. 16), Kaznenopravnom konvencijom o korupciji (čl. 5) i dr.

<sup>18</sup> Zakon o izmjenama i dopunama krivičnog zakona FBiH, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 42/10. (čl. 62).

<sup>19</sup> Zakon o izmjenama i dopunama krivičnog zakona Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 73/10.

Distrikta BiH nije izvršeno usklađivanje ovog zakona sa Krivičnim zakonom BiH u pogledu već navedenih elemenata bića krivičnih djela kod odredbi KZ BD BiH iz čl. 374 „*Primanje dara ili drugih oblika koristi*“ i čl. 375. „*Davanje dara ili drugih oblika koristi*“, što svakako predstavlja značajan nedostatak u smislu harmonizacije unutrašnjeg krivičnog zakonodavstva BiH.<sup>20</sup>

Kako se radi o srednjoročnom stratezijskom cilju, treba naglasiti da bi u narednom periodu BiH trebala u vlastito zakonodavstvo prihvatiti nekolicinu drugih međunarodnih ugovora, odnosno, usaglasiti vlastito zakonodavstvo sa relevantnim standardima poput Dodatnog protokola uz kaznenopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji, Konvenciju OECD-a o suzbijanju potkupljivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama te izvršiti harmonizaciju zakonodavstva sa Građansko-pravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji. U pogledu Dodatnog protokola najvažniji elementi usklađivanja se odnose na proširenje opsega kažnjivosti na počiniocima koji imaju zvanja domaćih odnosno inostranih arbitara i sudaca-porotnika za počinjena krivična djela aktivog i pasivnog podmićivanja. Konvencija OECD-a je *inter alia* značajna zbog određenja službenih osoba, koje nemaju status vladinih službenika, a posebno onih koji sudjeluju koruptivnim radnjama prilikom međunarodnih poslovnih transakcija. S druge strane, unutrašnji propisi u BiH trebaju biti usklađeni sa Građansko-pravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji u mjeri u kojoj BiH, putem vlastitog zakonodavstva, treba omogućiti efektivnu zaštitu prava osoba koje su pretrpjele određenu štetu usljed koruptivnih radnji.

U skladu sa izneseim, može se izvesti zaključak da je ovaj srednjoročni stratezijski cilj djelimično ostvaren, uz nužnu potrebu da odgovorne institucije poduzmu dodatne napore na njegovoj potpunoj implementaciji do kraja predviđenog roka, odnosno, kraja 2012. godine.

Preporuke: Potrebno je da BiH u prihvati i u vlastitom zakonodavstvu primijeni odredbe Dodatnog protokola uz kaznenopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji, Konvencije OECD-a o suzbijanju potkupljivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama, i Građansko-pravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji.<sup>21</sup> Isto tako, potrebno je da se na nacionalnom planu izvrši puna harmonizacija unutrašnjeg krivičnog zakonodavstva, kako u pogledu već izvršenih izmjena i dopuna Krivičnog zakona BiH, tako i u pogledu novih zakonodavnih rješenja koja će slijediti iz prihvatanja pomenutih međunarodnih instrumenata.

#### **Unutar programske oblasti 4.5. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

##### **4.5. Predlaganje različitih procedura kojima bi se unaprijedile istražne radnje u cilju efikasnijeg procesuiranja koruptivnih krivičnih djela.**

<sup>20</sup> Zakon o izmjenama i dopunama krivičnog zakona Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 21/10.

<sup>21</sup> Na ovom mjestu treba naglasiti da je BiH ratificirala Dodatni protokol uz kaznenopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji (ETS 191) koji je sa 01.XI.2003. stupio na snagu, što je slučaj i sa Građansko-pravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (ETS 174) koja je također ratificirana, a stupila je na snagu 01.XI.2003.

Rok za sprovođenje ove mjere: Do kraja 2012. godine.

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Vijeće Ministara BiH, nadležna tužilaštva.

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Kao što je to već naglašeno u Prvom periodičnom izvještaju, postizanje ovog srednjoročnog strategijskog cilja je na nekoliko različitih načina trebalo da bude drugačije uređeno. To se prije svega odnosi na potrebu usaglašavanja rokova njegove realizacije između Strategije i Akcionog plana, zatim na nužnost razrade konkretnijih aktivnosti kojima bi se ostvario ovaj cilj, kao i na sistematsko povezivanje realizacije ove programske aktivnosti sa ranije pomenutim strategijskim oblastima koje se tiču evaluacije primjene posebnih istražnih radnji, uvođenja specijaliziranih obuka i sl. U ovom momentu, veliki nedostatak za punu implementaciju ovih programskih aktivnosti predstavlja činjenica da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kao prvonormirana odgovorna institucija za realizaciju ovog strateškog cilja, nije počela sa svojim radom. Na taj način ukupna ocjena realizacije ovog cilja ostaje izrazito niska. Napomene radi, suština ove aktivnosti bi trebala biti da se na jedan sveobuhvatan i sistematski način izvrši analiza postojeće prakse istraživanja korupcijskih krivičnih djela, utvrde eventualni nedostaci i primjeri pozitivnih iskustava, te na temelju jedne takve analize iznesu konstruktivni i pragmatični prijedlozi za unaprijeđenje prakse u cjelini. Rezultati provedenih analiza bi jednako trebali služiti postupajućim tužiteljima i agencijama za provođenje zakona koji se bave istraživanjem ovih delikata.

Ukratko, kako se radi o srednjoročnom strategijskom cilju koji se treba realizirati do kraja naredne godine, ostaje da se vidi hoće li odgovorne institucije u tom periodu poduzeti značajnije aktivnosti na njegovoj realizaciji.

Preporuke: S obzirom na činjenicu da se od Prvog periodičnog izvještaja nisu poduzimale značajnije aktivnosti na realizaciji ovog strategijskog cilja, sadržaj preporuka ostaje i dalje isti. Naime, potrebno je da, prije svega, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije počne sa izvršavanjem svojih zakoom predviđenih poslova, koji se u konkretnom području trebaju odnositi na praćenje efekata provođenja zakonskih i drugih propisa u preventivno/represivom djelovanju nadležnih institucija i davanje relevantnih preporuka za unaprijeđenje tih propisa, posebno ako isti uređuju područje istražnih radnji. Istovremeno je potrebno da druge odgovorne institucije vrše permanentnu evaluaciju učinaka istražnih radnji koje se koriste prilikom suzbijanja koruptivih krivičnih djela, te daju svoje prijedloge za njihovo unaprijeđenje. Posebno je važno da te aktivnosti realizuju nadležna tužilaštva i ministarstva unutrašnjih poslova koji se direktno služe ovim zakonskim instrumentima u praksi. Druge odgovorne institucije trebaju pružiti adekvatnu podršku takvim aktivnostima (posebno Vijeće ministara BiH), odnosno, osigurati prohodnost prijedloga za unaprijeđenje propisa prema nadležnim zakonodavnim tijelima (što bi trebala biti zadaća nadležnih ministarstava pravde).

**Unutar programske oblasti 4.6. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

4.6. Unaprijediti odredbe u vezi sa procedurama agencija s ciljem prevencije zlouporabe ovlaštenja od strane osoblja tih agencija.

Rok za sprovođenje ove mjere: Do kraja 2012. godine.

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Vijeće Ministara BiH, tužilaštva.

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Radi se o još jednom od srednjoročnih stratejskih ciljeva čija ocjena realizacije je u Prvom periodičnom izvještaju bila jako slaba. Osim toga, vrijedi spomenuti da se prilikom formulacije ovog stratejskog cilja, određivanja konkretnih aktivnosti na njegovoj realizaciji te postavljanja rokova za implementaciju javilo nekoliko nedorečenosti i neusaglašenosti između Strategije i Akcionog plana. Oni se, ponovo, tiču neusaglašenosti po pitanju rokova za postizanje ovog cilja, nepostojanja precizne razrade, konkretizacije aktivnosti koje odgovorne institucije trebaju poduzeti kako bi se ovaj cilj realizirao i sl. Posebno je važno ponoviti kao se kao indikatori realizacije ovog cilja u Akcionom planu navode dvije vrste aktivnosti: (a) provođenje analiza, i (b) informiranje Agencija za provođenje zakona o njihovim rezultatima. I dalje ostaje nejasno koja vrsta analiza se treba uraditi kako bi se „unaprijedile odredbe u vezi sa procedurama agencija s ciljem prevencije zloupotreba ovlaštenja...“, te šta je konačni cilj informiranja Agencija o tim analizama. Podsjećanja radi, može se postaviti opravdano pitanje na koje procedure se odnosi realizacija ovog cilja, jesu li to pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, pravilnici o disciplinskoj odgovornosti, jesu li to određena upustva i drugi instruktivni akti o postupanju u agencijama za provođenje zakona i sl.?! Istovremeno, Strategija niti Akcioni plan kao vrlo značajni pravno-politički dokumenti u konkretnom slučaju jasno ne preciziraju u kojim agencijama se trebaju unaprijediti ove procedure. Jedino se iz predviđenih indikatora realizacije može nazrijeti da se vjerovatno radi o policijskim tijelima za provođenje zakona. Međutim, takva nedosljednost može stvoriti niz praktičnih problema prilikom poduzimanja aktivnosti na realizaciji predmetnog cilja. Ranije je već bilo naznačeno da se o sadržaju i suštini realizacije ovog strateškog cilja jedino može nagađati jer ne postoje jasni indikatori njegove realizacije. Kako je istaknuto u prvom Periodičnom izvještaju, suština ovog specifičnog strateškog cilja se, vjerovatno, sastoji u onemogućavanju zloupotrebe javnih ovlaštenja od strane osoblja agencija za sprovođenje zakona. Modaliteti mogućih zloupotreba su brojni i heterogeni, a najčešće se sastoje u korištenju posebnih ovlaštenja, informacija do kojih osoblje agencija može doći obavljanjem službene radnje i drugih pogodnosti koje proizilaze iz statusa službenika u tim agencijama za vlastite privatne potrebe, odnosno, korist.

I kod ovog stratejskog cilja se javlja problem nefunkcionisanja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. To je posebno važno, jer je jedna od

nadležnosti Agencije da vrši praćenje učinaka provedbe zakona i podzakonskih akata kojima je cilj prevencija korupcije, odnosno, davanje mišljenja i instrukcija po pitanju njihove provedbe, te iniciranje aktivnosti u vezi s izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja i njihovog usuglašavanja. Na taj način će Agencija, kada počne vršiti svoje zakonom određene funkcije, biti u poziciji da identificira i sveobuhvatno analizira odgovarajuće procedure koje uređuju načine obavljanja poslova od strane službenih osoba u agencijama za provođenje zakona, te predloži konkretne mjere njihovog unapređenja, s ciljem smanjenja zloupotrebe ovlaštenja u tim institucijama.

**Preporuke:** Za potpunu realizaciju ovog strategijskog cilja je, u kontekstu iznesenih nedostataka u njegovoj formulaciji i razradi programskih aktivnosti, najvažnije da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije što prije otpočne sa svojim radom. Na taj način bi se stvorile pretpostavke sa tumačenje suštine ovog strategijskog cilja i predlaganje modaliteta njegovog ostvarenja. Kako je to već naglašeno u Prvom periodičnom izvještaju, važno je, prije svega, konkretnije formulisati ključne aktivnosti koje se trebaju poduzeti radi njegove realizacije. To se, prije svega, odnosi na jasno određivanje kataloga internih procedura koje se trebaju temeljito revidirati, provjeru njihovog domašaja u pogledu mogućnosti prevencije zloupotrebe službenih ovlaštenja, te, na kraju, iniciranje potrebnih izmjena i dopuna odgovarajućih akata kojima su te procedure propisane. Svrhsishodno bi bilo da ovu aktivnost iniciraju nadležna tužilaštva zajedno sa agencijama za provođenje zakona, koji bi prijedloge za unaprijeđenje procedura prosljedili nadležnim ministarstvima pravde. Agencija bi uz punu podršku Vijeća ministara BiH trebala vršiti i funkciju koordinacije nad ovim procesom onako kako to nalažu važeći zakonski propisi.

**Unutar programske oblasti 4.7. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

**4.7. Unaprijediti postupke i primjenjivost odredbi zakona koji tretiraju oduzimanje nezakonito stečene imovine i prava.**

Rok za sprovođenje ove mjere: Do kraja 2012. godine.

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstva pravde, Visoko sudsko i tužilačko vijeće.

**Analiza stepena provedbe konkretne mjere:** Kao što se iz samog naslova ove programske aktivnosti vidi, konkretan strategijski cilj je da se postojeće materijalno-pravne odredbe koje uređuju oduzimanje imovinske koristi pribavljenje krivičnim djelom, kvalitativno razrade i unaprijede u pravcu njihove primjenjivosti u slučajevima kada je potrebno oduzeti imovinu i prava koja su proistekla iz koruptivnih radnji. U tom smislu, treba istaći da je u posljednjih nekoliko godina u BiH pitanje oduzimanja imovinske koristi pribavljenje počinjenjem krivičnog djela i prekršaja u znatnoj mjeri aktualizirano. Iz svih rasprava koje su vođene na ovu temu može se izvući zajednički zaključak kako se radi o esencijalnom elementu svih strategija usmjerenih ka efikasnijem suzbijanju organiziranog kriminala, korupcije i sl.

Istovremeno je postalo jasno da se radi o takvoj vrsti pravnog instituta, koji mora biti sveobuhvatno uređen mjerama krivičnog, građanskog, upravnog, izvršnog i drugih grana prava. To je posebno važno, jer se na takav način treba osigurati potpuna efikasnost njegove primjene u svim fazama identifikacije, privremenog oduzimanja i oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi. Naime, dosadašnja praksa policijsko-pravosudnih institucija u BiH je pokazala da postoje određene poteškoće sa primjenom ovog instituta, posebno kada su u pitanju nadležnosti pojedinih od tih institucija u smislu čuvanja privremeno oduzete imovine, izvršavanja sudskih odluka kojima je naloženo njezino oduzimanje i sl.

Ipak, pored iznesenih problema sa primjenom instituta oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, na ovom mjestu treba naglasiti činjenicu da se radi o svojevrsnom imperativu cjelokupnog strateškog poglavlja „*Provedba zakona*“ jer se realizacijom ovog strategijskog poglavlja, između ostalog, trebaju stvoriti odgovarajuće normativne, institucionalne i druge pretpostavke za njegovu primjenu prilikom suzbijanja koruptivnih krivičnih djela u BiH. Kako je to ranije ukazano u Prvom periodičnom izvještaju, radi se o jednom od rijetkih strategijskih ciljeva iz ove oblasti koji je, barem na normativnoj razini, realiziran u nadprosječnom obimu (što je, opet, direktan rezultat nedavnih izmjena i dopuna krivičnog zakonodavstva u BiH). Naime, važno je ponoviti raniji nalaz, prema kojem osnov ove vrste strategijskih napora čine spoznaje koje neposredno proizilaze iz analize fenomenologije koruptivnih krivičnih djela, prema kojima se ona, u pravilu, čine s namjerom pribavljanja sebi ili drugome, protivpravne imovinske ili neke druge koristi. Niz međunarodnih instrumenata (koji najčešće imaju karakter međunarodnih multilateralnih ugovora) namijenjenih uspostavljanju standarda prema usklađenom, zajedničkom suprostavljanju korupciji i organiziranom kriminalitetu predviđaju donošenje takvih mjera u nacionalnim zakonodavstvima država članica kojima će se omogućiti efikasno, blagovremeno i legitimno oduzimanje imovinske koristi koja je proistekla činjenjem korupcijskih i drugih krivičnih djela organiziranog kriminala. Općenito se u tim izvorima navodi da su mjere oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi efikasno sredstvo unutar anti-korupcijskih strategija, kojima se smanjuje motivacija za činjenje koruptivnih krivičnih djela. Praktična operacionalizacija međunarodnih standarda u ovoj oblasti je različita u zavisnosti od toga na koji način, u kojem obimu i u okviru kojeg postupaka su pojedine države inkorporirale ove standarde u vlastito zakonodavstvo. Na taj način razlikujemo mjere osnovnog i tzv. „proširenog“ oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi, krivične, administrativne, građanske i mješovite postupke u kojima se takva imovinska korist može oduzeti i sl. Posebno je za predmetnu analizu značajna podjela na institute osnovnog i tzv. „proširenog“ oduzimanja imovinske koristi, koja je nastala na temelju razlika u principima (teretu) dokazivanja prilikom utvrđivanja stvarnog porijekla takve koristi. Aktuelna je tendencija u međunarodnim ugovorima da se u okviru nacionalnih zakonodavstava država članica predvide mjere tzv. „proširenog“ oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi. Ovaj pristup se sastoji u utvrđivanju imovine za koju postoji sumnja da je pribavljena krivičnim djelom (koja je „podobna“ za oduzimanje), te prebacivanju tereta dokazivanja na optuženu osobu, koja je dužna podastrijeti dokaze Sudu o zakonitom porijeklu takve imovine. Ukoliko optužena osoba to nije u mogućnosti uraditi onda Sud utvrđuje da se radi o imovinskoj koristi

koja je proistekla iz činjenja krivičn(ih)og djela te nalaže njezino trajno oduzimanje. U vezi sa primjenom ovog instituta postoji niz pravnih, praktičnih, organizacijskih i dr. pitanja koja moraju biti adekvatno rješena mjerama nacionalnog zakonodavstva kako bi se ona mogla efikasno primjenjivati u praksi. Ta pitanja se odnose na: (a) efikasnu zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda optužene osobe, (b) jasno identificiranje nezakonito stečene imovinske koristi u svakom konkretnom slučaju, posebno ako je došlo do njezinog sjedinjavanja sa nekom drugom, zakonito stečenom imovinom, odnosno, ako postoji dobit ili neki drugi oblik koristi koja je proistekla iz nezakonito stečene imovinske koristi, (c) osiguranje funkcionalnih mehanizama upravljanja sa nezakonito stečenom imovinskom koristi koja je privremeno ili trajno oduzeta na osnovu odgovarajućih odluka Suda i sl. Iz ovog ograničenog pregleda osnovnih elemenata koji se moraju uzeti u obzir prilikom uređenja ove oblasti, vidi se sva kompleksnost ovog instituta, koja se direktno odrazila na kvalitet njegovog uređenja unutar zakonodavstva BiH. Naime, od reforme krivičnog zakonodavstva BiH iz 2003. godine pa sve do unazad nekoliko mjeseci postojale su odredbe procesnog i materijalnog zakonodavstva koje su se odnosile na osiguranje od otuđenja, privremeno oduzimanje i oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim djelom. Međutim osnovni prigovori koji su dolazili iz prakse su se ticali nepreciznog, nejasnog uređenja tzv. „proširenog“ oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi i drugih praktičnih problema, primarno povezanih sa upravljanjem oduzetom imovinom. Kao odgovor na takvo stanje, zakonodavac je pristupio izmjenama i dopunama materijalnog krivičnog zakonodavstva koje sada mnogo jasnije omogućava tzv. „prošireno“ oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. Prema novom zakonskom rješenju, imovinska korist pribavljena krivičnim djelom se može oduzeti ako tužilac pruži dovoljno dokaza da se opravdano vjeruje da je takva imovinska korist pribavljena izvršenjem krivičnih djela (iz jasno propisanog kataloga inkriminacija), a počinitelj nije pružio dokaze da je korist pribavljena zakonito. Krivična djela kod kojih se može primijeniti ovaj institut oduzimanja nezakonite imovinske koristi su: (a) krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, (b) krivična djela protiv privrede i jedinstva tržišta, te krivična djela iz oblasti carina, (c) krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti, (d) krivična djela protiv oružanih snaga BiH, i (d) krivična djela iz glave posebnog dijela Krivičnog zakona pod naslovom „dogovor, pripremanje, udruživanje i organizirani kriminal“.<sup>22</sup> Važno je spomenuti da su nova zakonska rješenja iz Krivičnog zakona BiH usklađena na nižim nivoima, odnosno, krivičnim zakonodavstvima entiteta i Brčko Distrikta BiH. Kao što je to već ranije naglašeno, pozitivan indikator realizacije ovog strategijskog cilja predstavlja i činjenica da je u Republici Srpskoj donesen *lex specialis* iz ove oblasti, odnosno, Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela.<sup>23</sup> Osim toga, ranije je naglašeno da je novim zakonskim rješenjima u okvirima pojedinih inkriminacija korupcije odnosno, krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti, propisano obavezno oduzimanje primljene nagrade, koristi, novca, vrijednosnih papira, i drugih oblika imovinske i druge koristi pribavljenih počinjenjem tih krivičnih djela.

---

<sup>22</sup> Krivični zakon BiH, čl. 110a.

<sup>23</sup> Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, Službeni glasnik RS, br. 12/10.



Veoma je važno istaći da je ovaj strategijski cilj u svojoj suštini značajno realiziran i prije isteka postavljenog roka. Međutim, ostaje da se vidi kako će teći njegova primjena u praksi, posebno kada je u pitanju izvršno pravo u području oduzimanja imovinske koristi proistekle iz činjenja krivičnih djela i prekršaja. Preciznije rečeno, ostaje da se vidi, na koji način će se provoditi sudske odluke kojima je naloženo oduzimanje imovinske koristi pribavljenje počinjenjem koruptivnih i drugih krivičnih djela. Očekivati je da će se oblast izvršenja sudskih odluka o oduzimanju nezakonito stečene imovinske koristi urediti sveobuhvatno i na jedinstven način, u smislu osiguranja svih nepohodnih zakonskih, institucionalnih (osnivanje posebne agencije za upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom), kadrovskih i materijalno-tehničkih uvjeta za potpunu provedbu ovog važnog instituta u praksi.

**Preporuke:** Veoma je važno da sve institucije u sistemu kaznene represije što prije počnu sa primjenom recentnih zakonskih propisa o oduzimanju nezakonito stečene imovinske koristi u praksi, posebno kada su u pitanju slučajevi gdje su ispunjeni uslovi za primjenu „proširenog“ oduzimanja takve koristi. Isto tako, očekivati je da će Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije što prije početi sa svojim radom kao bi vršila koordinaciju rada nadležnih institucija i po ovom pitanju i radila na usklađivanju prakse u ovoj oblasti. Treba istaći zaključak koji je već iznesen u formi preporuke u Prvom periodičnom izvještaju, prema kojem je od izuzetne važnosti da se postojeća zakonska rješenja o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom usklade sa brojnim drugim propisima iz oblasti građanskog, upravnog, izvršnog i drugih grana prava. Upravo na taj način bi se stvorile pretpostavke za potpunu primjenjivost ovog instituta i prilikom suzbijanja svih oblika koruptivnih krivičnih djela.

**Unutar programske oblasti 4.8. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

**4.8. Usvojiti procedure koje omogućavaju uspostavljanje javnih registara pravnih lica i odgovornih lica u pravnim licima umiješanih u korupciju.**

Rok za sprovođenje ove mjere: Do kraja 2012. godine.

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstva pravde, nadležna ministarstva u oblasti privrede, Vijeće ministara BiH.

**Analiza stepena provedbe konkretne mjere:** Pitanje usvajanja sasvim novih procedura kojima bi se uspostavili javni registri pravnih lica i odgovornih lica u pravnim licima koji su bili umiješani u korupciju je još u Prvom periodičnom izvještaju problematizirano sa nekoliko različitih stanovišta. To se primarno odnosi na diskrepanciju u pogledu rokova za realizaciju ovog strategijskog cilja koja je evidentna između Strategije (kraj 2012) i Akcionog plana (kraj 2011). Isto tako, postavlja se opravdano pitanje zašto je uspostavljanje ovih registara situirano u strateško područje „provedba zakona“, jer se radi o anti-korupcijskom standardu koji se, najčešće, vezuje za oblast interne korporacijske odgovorosti i dobrih poslovnih

praksi. Podsjećanja radi, riječ je o anti-korupcijskom standardu koji, između ostalog, nalaže prijavljivanje svih sumnji koje se tiču eventualnog učešća u koruptivnim radnjama usposlenika određenog poslovnog subjekta. U tom cilju, poslovne korporacije koje provode najviše standarde borbe protiv korupcije donose interne akte kojima, između ostalog, propisuju indikatore učešća u koruptivnim radnjama, koji služe kao osnov za prijavljivanje takvih aktivnosti. Svrha i suština anti-korupcijskih registara je da se sva saznanja o učešću u koruptivnim radnjama usposlenika određenog poslovnog subjekta evidentiraju i pohranjuju na jedno mjesto kako bi se time osigurala puna transparentnost rada i opredijeljenost za provođenje najviših stadarda u radu tog poslovnog subjekta.

Isto tako, pojam anti-korupcijskih registara se može posmatrati u širem smislu, kada se u ovaj registar mogu pohranjivati podaci o pravnim i fizičkim osobama koje su pravosnažno osuđene za korupcijska krivična djela, te o poslovnim subjektima koji su se učešćem u koruptivnim radnjama oglušili o pravila poštenog, fer tržišnog natjecanja, odnosno, koji su prekršili poslovnu etiku i sl. U tom slučaju se korupcijski registri vode kod nadležnih državnih tijela. Vrlo važno pitanje o kojem se mora voditi računa prilikom implementiranja ovog strategijskog cilja u praksi se tiče omogućavanja pristupa podacima koji se nalaze u takvom jednom registru. Radi se o vrlo osjetljivom pitanju koje se primarno tiče zaštite ljudskih prava i sloboda, posebno zabrane diskriminacije na osnovu ranije osuđivanosti za učešće u korupcijskim krivičnim djelima. Optimalno se ovaj standard može implementirati na nivou postojanja korupcijskog registra u kontekstu propagiranja transparentnih poslovnih aktivnosti, posebno u području javnih nabavki. Podaci koje takvi registri mogu sadržavati se tiču eventualnih ranijih korupcijskih afera u kojima su učestvovala pravne osobe ili odgovorne osobe u pravnim osobama koje se pojavljuju kao ponuđači u postupcima javnih nabavki. U nekim slučajevima se takvi podaci mogu odnositi i na koruptivne aktivnosti poslovnih subjekata u privatnom sektoru. U krajnjem slučaju, korupcijski registri trebaju poslužiti zaštiti integriteta poslovnih subjekata koji su odlučni provoditi anti-korupcijske standarde u svom poslovanju.

I dalje se čini da su odgovorne institucije u Bosni i Hercegovini još uvijek daleko od realizacije ovog strateškog cilja.

Preporuke: Uzimajući u obzir iznesene nedoumice u vezi suštine i uloge ovog anti-korupcionog standarda u cjelokupnoj strateškoj oblasti „*Provedba zakona*“, posebno je važno da odgovorne institucije (nadležna ministarstva iz oblasti privrede, Agencija za za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijeće ministara i druge nadležne institucije, poput Agencije za javne nabavke) razmotre najbolje modalitete realizacije ovog programskog cilja koji bi bili usklađeni sa drugim propisima koji uređuju oblast zaštite ličnih podataka, kaznenih evidencija i sl.

**Unutar programske oblasti 4.9. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:****4.9. Usvojiti procedure za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u propisanim postupcima.**

Rok za sprovođenje ove mjere: Do kraja 2012. godine.

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijeće ministara BiH, nadležna ministarstva.

**Analiza stepena provedbe konkretne mjere:** Ova programska aktivnost se nalazi na posljednjem mjestu srednjoročnih ciljeva unutar strategijskog područja „Provedba zakona“. Prema predviđenom vremenskom okviru, strateški cilj posvećen zaštiti osoba koje ukazuju na koruptivna ponašanja bi se trebao realizirati do kraja 2012. godine. Međutim, i dalje ne postoje jasni pokazatelji o tome da su odgovorne institucije poduzimale značajnije aktivnosti na njegovoj realizaciji. Ipak, zbog izuzetne važnosti usvajanja procedura kojima bi se zaštitile osobe koje se odluče prijaviti koruptivne aktivnosti, nužno je ponoviti raniji nalaz iz Prvog periodičnog izvještaja kojim je ukratko prikazan sadržaj ove programske aktivnosti. Naime, pitanje zaštite osoba koje ukazuju na određene nepravilnosti u institucijama gdje su zaposlene predstavlja veoma značajan standard u anti-korupcijskim strategijama. Najčešće se za objašnjenje ovog pojma koristi inačica iz engleskog jezika „*whistleblower*“, koja označava one osobe koje u svojstvu denuncijatora, *bona fide* i na temelju opravdane sumnje prijavljuju koruptivna ponašanja unutar organizacija u kojima su zaposlene. Prijavljivanje takvih radnji može biti internog karaktera, kada postoje mehanizmi prijavljivanja višim upravljačkim strukturama unutar organizacije, odnosno, prema vani kada se usljed različitih okolnosti saznanja o koruptivnim radnjama prenose medijima, pravosudnim institucijama, agencijama za provođenje zakona i dr. Nekolicina izvora međunarodnog i nacionalnog karaktera predviđa usvajanje takvih mjera kojima se treba osigurati zaštita osoba koje unutar vlastitih organizacija prijavljuju koruptivne prakse. Legislativa koja se treba donijeti u vezi zaštite ovih osoba se tiče donošenja odgovarajućih mjera kojima će se pružiti podrška takvim osobama u njihovim aktivnostima otkrivanja i prijavljivanja koruptivnih radnji, odnosno, koje će omogućiti njihovu zaštitu od različitih oblika ugrožavanja. Opseg zaštite ovih osoba je različit, provodi se donošenjem određenih mjera, koje se općenito mogu označiti kao: (a) zabrana donošenja takvih internih procedura ili uspostave praksi kojima se sprečava, onemogućava otkrivanje nepravilnosti unutar vlastitih organizacija i obavještavanje o tim nepravilnostima nadležnih državnih organa, i (b) zabrana takvih postupaka kojima se osobe koje su ukazale na nepravilnosti diskvalificiraju, zastrašuju, uznemiravaju, zaustavljaju u napredovanju, odnosno, diskriminiraju na bilo koji način usljed činjenice da su otkrile i prijavile koruptivne prakse u vlastitoj organizaciji. Kada je riječ o razradi konkretnih mjera i aktivnosti kojima se treba realizirati ovaj strategijski cilj u BiH, treba podsjetiti da u tom smislu postoje izvjesni nedostaci. Oni se prevashodno odnose na nejasno određenje „propisanih postupaka“ kako ih oslovljava Strategija, nejasno određene modalitete zaštite

osoba koje ukazuju na nepravilnosti itd. Na temelju iznesenog, može se zaključiti kako odgovorne institucije do kraja predviđenog roka za realizaciju ovog stratejskog cilja trebaju poduzeti intenzivne aktivnosti u pravcu stvaranja normativnog okvira koji bi osigurao zaštitu osoba koje prijavljuju koruptivne radnje unutar vlastitih institucija.

Preporuke: S obzirom da je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije prvonormirana institucija koja je odgovorna za realizaciju ovog stratejskog cilja, potrebno je da ona što prije počne sa svojim radom kako bi mogla predvoditi ove aktivnosti i u saradnji sa drugim institucijama predložiti model procedura za zaštitu osoba koje prijavljuju korupciju za sve sektore. Važno je ponoviti da je prilikom uređenja ove oblasti potrebno uskladiti nova rješenja sa relevantnim međunarodnim instrumentima i primjerima dobre prakse u drugim državama koje imaju visoke standarde implementacije anti-korupcionih politika.

#### **Unutar programske oblasti 4.10. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

4.10. Revizija postojećeg zakonodavstva u vezi sa organizacijom i ovlastima agencija za provedbu zakona, tužilaštava i sudova i, po potrebi, usvajanje dodatnih zakona i procedura za njihovo efikasnije funkcionisanje.

Rok za sprovođenje ove mjere: Do kraja 2014. godine.

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde, Vijeće ministara BiH, tužilaštva i sudovi u BiH.

Analiza stepena provedbe konkretne mjere: Ocjena uspješnosti realizacije prvog od ukupno dva dugoročna strateška cilja iz domena provedbe zakona je, prirodno, determinirana zaključcima o stepenu postizanja kratkoročnih i srednjoročnih ciljeva iz ove oblasti. Kako je to već ranije rečeno, unutar ovog poglavlja Strategije postoji evidentna nejednakost u pristupu odgovornih institucija u realizaciji konkretnih ciljeva i mjera iz Strategije i Akcionog plana. To praktično znači da su oblasti usklađivanja materijalnog krivičnog zakonodavstva, edukacije i stručnog usavršavanja, te pravnog uređenja instituta „proširenog“ oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi, u određenom obimu uspješno realizirane, za razliku od drugih područja unutar kojih odgovorne institucije nisu poduzimale skoro nikakve aktivnosti. Na taj način, nisu se stekle nužne pretpostavke za realizaciju ovako sveobuhvatnog i složenog strateškog cilja. Podsjećanja radi, Strategijom je predviđeno da je u periodu do kraja 2014. godine potrebno izvršiti cjelovit pregled, usvajanje i/ili dalji razvoj zakonodavstva koji se odnosi na organizaciju i nadležnosti Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te agencija za provedbu zakona, tužilaštava i sudova, „s ciljem navođenja slijedećih potrebnih koraka“! Iz ovoga slijedi da do kraja isteka predviđenog roka Agencija i druge odgovorne institucije trebaju ocjeniti vlastite nadležnosti te iznijeti prijedloge za unaprijeđenje prakse u tom pogledu. U situaciji kada Agencija egzistira samo na

normativnom planu, teško je očekivati da će se u skorije vrijeme moći poduzeti značajnije aktivnosti na realizaciji ovog cilja. Kako je to već navedeno u Prvom periodičnom izvještaju može se pretpostaviti da će se analizama institucionalnih kapaciteta odgovornih institucija moći indirektno mjeriti i stepen efikasnosti same Strategije i predloženih rješenja u području provođenja zakona. Zbog toga je potrebno da se svi raniji strateški ciljevi kratkoročnog i srednjoročnog karaktera u potpunosti implementiraju.

**Preporuke:** Da bi se realizirao ovaj strateški cilj, potrebno je, prije svega, da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u što kraćem roku počne sa svojim radom. To se posebno odnosi na njenu zakonom propisanu nadležnost unapređenja postojećeg pravnog okvira za prevenciju (i suzbijanje) korupcije, odnosno, praćenje rezultata provedbe zakona i podzakonskih akata (posebno procedura za postupanje u nadležnim institucijama) i predlaganje novih zakonodavnih rješenja u ovoj oblasti. Istovremeno, i druge odgovorne institucije trebaju poduzimati odgovarajuće aktivnosti u pravcu analize vlastitih nadležnosti i predlaganja novih rješenja za unaprijeđenje prakse u cjelini.

#### **Unutar programske oblasti 4.11. Akcionog plana predviđeno je poduzimanje sljedećih specifičnih mjera:**

##### 4.11. Uvođenje dodatnih procedura potvrđivanja pri odabiru kandidata koji apliciraju na radna mjesta bitna za otkrivanje korupcije.

Rok za sprovođenje ove mjere: Do kraja 2014. godine.

Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Vijeće ministara BiH, policijske akademije.

**Analiza stepena provedbe konkretne mjere:** Strateško poglavlje „*Provedba zakona*“ sadrži još jedan cilj dogoročnog karaktera, koji bi se trebao realizirati do konca 2014. godine. Ako se zanemare ranije izneseni nedostaci u pogledu neusklađenosti sadržaja samog cilja i predviđenih aktivnosti za njegovu realizaciju između Strategije i Akcionog plana (koji sadrži nešto modifikovanu formulaciju, tačnije „*uvođenje dodatnih procedura pri odabiru, uz dodatno potvrđivanje, za kadidate koji se prijavljuju na pozicije koje su važne u otkrivanju, kao i pozicijama koje su im nadređene*“) može se reći kako se radi o veoma važnom strateškom nastojanju.

Kako je to već izneseno u Prvom periodičnom izvještaju, ostvarenjem ovog cilja iz Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014.) treba se osigurati veći nivo integriteta službenih osoba koje se bave otkrivanjem slučajeva korupcije. Iako to nije izričito u Strategiji navedeno, iz samog formuliranja i suštine predmetnog cilja je očito da se on odnosi na procedure dodatnih provjera za policijske službenike u agencijama za provođenje zakona koji se neposredno bave otkrivanjem, dokazivanjem i razjašnjavanjem krivičnih djela korupcije i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Na takav zaključak upućuje i popis institucija odgovornih za realizaciju ovog programskog cilja. Treba pomenuti da je ovaj strateški cilj u određenoj mjeri već realiziran zahvaljujući usvajanju propisa o zaštiti tajnih

podataka u BiH. Međutim, treba istaći da su ovi propisi doneseni znatno prije usvajanja Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.), tako da se ne može konstatovati kako se radilo o programskim aktivnostima odgovornih institucija u ovom području.

Ipak, zbog samog značaja propisa o zaštiti tajnih podataka, posebno sigurnosnih provjera za službene osobe koje se prijavljuju za rad u organima koji proizvode, raspolažu ili čuvaju tajne podatke, ukratko će se ukazati na najvažnije komponente tih provjera zbog njihovog značaja za realizaciju ovog strateškog cilja. Naime, shodno važećim zakonskim propisima, sigurnosne provjere, u pravilu, vrši Obavještajno-sigurnosna agencija BiH, i to prije imenovanja, postavljenja, odnosno, prijema u radni odnos.<sup>24</sup> S druge strane, tzv. „osnovnu sigurnosnu provjeru“ za pripadnike državnih policijskih i sigurnosnih agencija i drugih upravnih institucija nadležnih za obavljanje policijskih poslova u BiH provodi Državna agencija za istrage i zaštitu BiH. Uzme li se u obzir činjenica da službene osobe, koje u agencijama za provođenje zakona, obavljaju poslove otkrivanja, dokazivanja i razjašnjavanja krivičnih djela korupcije, u pravilu, na različite načine raspolažu podacima određenih stepena tajnosti, onda se može konstatovati da postoji određen stepen zaštite integriteta institucija koje zapošljavaju takve osobe. Kao što je to već naglašeno u Prvom periodičnom izvještaju, Strategija i Akcioni plan referiraju na dodatni stepen provjera prilikom odabira kandidata koji apliciraju na radna mjesta bitna za otkrivanje korupcije (što je očito iz formulacije „*usvajanje dodatnih procedura*“). Iz rečenog nužno proizilazi da se do kraja roka za implementaciju ovog stratejskog cilja treba očekivati donošenje novih internih akata kojima će se omogućiti vršenje dodatnih provjera, neovisnih od provjera za davanje pristupa tajnim podacima, za imenovanje ove specifične kategorije službenih osoba.

Preporuke: Obaveza usvajanja novih procedura na osnovu kojih bi se vršile provjere za službene osobe čiji opis poslova obuhvata otkrivanje, dokazivanje i razjašnjavanje krivičnih djela korupcije i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti primarno se odnosi na policijska tijela u BiH, odnosno, institucije krivičnog pravosuđa na svim nivoima vlasti. Uzimajući u obzir činjenicu da se radi o velikom broju odgovornih institucija, od velike je važnosti da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije vrši koordinaciju, odnosno, radi na ujednačavanju normativnog okvira u pravcu realizacije ovog strateškog cilja. Prilikom usvajanja internih procedura za vršenje dodatnih sigurnosnih provjera, nužno se mora voditi računa o njihovoj usklađenosti sa propisima iz područja posebnog upravnog (policijskog) prava, propisima koji uređuju organizaciju i nadležnosti tužilaštava i sudova u BiH i sl.

---

<sup>24</sup> Zakon o zaštiti tajnih podataka, Službeni glasnik BiH, br. 54/05. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tajnih podataka, Službeni glasnik BiH, br. 12/09.



## ***Komponenta 5: Koordinacija i provedba Strategije***

Vrlo značajan dio provedbe Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) se tiče usklađivanja aktivnosti svih odgovornih institucija u realizaciji postavljenih pravno-političkih ciljeva u ovoj oblasti. U tom smislu, bilo je potrebno osigurati odgovarajuće normativne, institucionalne i druge pretpostavke za što djelotvorniju koordinaciju i sveobuhvatno provođenje stratejskih aktivnosti.

U dosadašnjem periodu, ostvaren je djelimičan napredak u osiguranju pomenutih uvjeta koji se uglavnom odnosi na normativne aspekte koordinacije Strategije i Akcionog plana. Naime, Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, propisano je da će ovo tijelo imati zadaću koordinacije i nadzora nad provedbom Strategije za borbu protiv korupcije i pripadajućeg Akcionog plana, uz jednu dodatnu, savjetodavnu i instruktivnu nadležnost koja se tiče primjene ovih dokumenata u praksi. Evidentno je da je predmetna zakonska norma dodatno, kvalitativno razrađena kako u samoj Strategiji, tako i unutar Akcionog plana. Naime, primjetno je da se, u najširem mogućem smislu, realizacijom mjera iz ove strateške oblasti želi uspostaviti jedinstven i efikasan sistem koordinacije u provođenju anti-korupcijskih aktivnosti u BiH. Koordinacija se treba ostvariti na svim nivoima vlasti, uz neophodnu interakciju između javnog i privatnog sektora uz permanentnu evaluaciju stvarnih efekata njene implementacije u praksi. Na ovaj način, ovi važni pravno-politički dokumenti u BiH su na adekvatan način usklađeni sa relevantnim međunarodnim standardima koji predviđaju da anti-korupcijske strategije trebaju biti propulzivne za vršenje stalnog monitoringa i evaluacije, koja se treba vršiti permanentno, dakle na trajnim osnovama, uz podjednako učešće svih subjekata iz vladinog, odnosno, nevladinog sektora u vršenju monitoringa. Svrha takvih napora je dvostruka, stalnom evaluacijom se postojeće mjere suprostavljanja korupciji mogu izmijeniti, i po potrebi dopuniti ako to nalažu inputi iz prakse, odnosno, provedenim monitoringom se može predložiti usvajanje sasvim novih mjera za efikasnije savladavanje korupcije u pojedinim državama.

Kratkim osvrtom na Strategiju za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) i pripadajući Akcioni plan, mogu se uočiti neke opće karakteristike ovih dokumenata u području koordinacije i implementacije. Gledano sa vremenske distance, ovaj segment Strategije se treba ostvariti realizacijom kratkoročnih (do kraja 2010. godine), srednjoročnih (do kraja 2012. godine) i jednog dugoročnog cilja (do kraja važenja Strategije, odnosno, kraja 2014. godine). Sadržajno se koordinacija treba realizirati putem nekoliko, po prirodi različitih ali uzajamo usklađenih mjera, koje se sastoje u: (a) posredovanju prilikom kreiranja politika za suzbijanje korupcije u svim institucijama u BiH, (b) koordinaciji i nadzoru primjene tih mjera, (c) razvijanju sistema koordinacije, (d) ostvarenju saradnje sa nevladinim sektorom, (e) boljoj komunikaciji i saradnji između uključenih subjekata, i (f) stvaranju pretpostavki za kreiranje budućih pravno-političkih dokumenata za kontinuirano suprostavljanje ovoj pojavi. U svakom slučaju, nosilac ovih aktivnosti treba biti Agencija za prevenciju korupcije i



koordinaciju borbe protiv korupcije koja u ovom trenutku tek treba da počne sa obavljanjem poslova iz svoje nadležnosti, uključujući i koordinaciju provedbe Strategije za borbu protiv korupcije.

Međutim, kako se još uvijek nisu stekle potrebne pretpostavke za funkcionisanje Agencije, a u međuvremenu se javila potreba za određenim stepenom monitoriga u praćenju realizacije Akcionog plana, Ministarstvo sigurnosti BiH je prethodnom periodu poduzimalo određene aktivnosti ograničenog obima koje su se uglavnom odnosile na evaluaciju stepena provođenja ovih dokumenata kao dijelu ispunjenja uvjeta iz tzv. Mape puta za liberalizaciju viznog režima za državljanje BiH. Ove vrlo značajne aktivnosti Ministarstva sigurnosti su rezultirale izvještajem pod naslovom „*Analiza stupnja implementacije akcijskog plana strategije BiH za borbu protiv korupcije*“ u okviru kojeg je izvršena evaluacija realizacije pojedinih strateških oblasti. U tom smislu, ovaj izvještaj sadrži i informaciju da se „u cilju realizacije mjera i aktivnosti iz Akcionog plana na nivou BiH, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske nalazi u fazi formiranja vlastite radne grupe, odnosno tima sastavljenog od predstavnika svih relevantnih organizacionih jedinica MUP- a RS koji će svojim radom doprinijeti sačinjavanju sveobuhvatnog plana djelovanja protiv korupcije te realizaciji ostalih aktivnosti koje proizilaze iz Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije i prevenciju korupcije“, što je, svakako, vrijedan podatak za predmetnu analizu. Ovim se iscrpljuju dostupne informacije o dosadašnjim aktivnostima odgovornih i drugih institucija u realizaciji programskih aktivnosti vezanih za koordinaciju i primjenu Strategije u praksi.

Preporuke: Potrebno je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u što kraćem roku počne sa obavljanjem svih poslova iz svoje nadležnosti, uključujući tu i koordinaciju i nadzor nad primjenom Strategije i Akcionog plana, što je posebno važno uzme li se u obzir da je Agencija u skoro svim programskim cjelinama nominirana kao jedina odgovorna institucija

## *Zaključci*

Praćenje realizacije Strategije je posao koji zahtijeva punu posvećenost i sistemski pristup. Imajući u vidu da je ovaj posao tek u začetku za Strategiju borbu protiv korupcije, najurgentnije stvari na njenoj realizaciji odnose se na tri slijedeće oblasti:

- Jačanje kapaciteta za implementaciju (tj. jačanje Agencije);
- Utvrđivanje prioriteta u okviru Akcionog plana;
- Povezivanje realizacije Strategije borbe protiv korupcije sa planovima i budžetiranjem u okviru svih institucija na koje se odnosi.

Po pitanju borbe protiv korupcije, Bosna i Hercegovina se i dalje suočava sa problemom nedostatka koherentne politike suprostavljanja korupciji i koncentracije na izvršenje prije negoli na deklaraciju. Potrebni su ozbiljni naponi da se načini zaokret prije svega u promoviranju netolerancije korupcije i jačanju demokratskog okružja putem osvješćivanja javnosti o vlastitoj ulozi u kulturi slobode i transparentnosti.

U okviru analize stepena implementacije Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 i Akcionog plana, moguće je izvesti slijedeće zaključke po pojedinim komponentama Strategije.

**Komponenta 1: Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.** Konstatovano je da je usvajanjem Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u decembru 2009.god. kreiran zadovoljavajući zakonski okvir za njen rad. No, od tog perioda pa do danas Agencija nije kadrovski ojačana (uključujući imenovanje direktora i njegovog zamjenika), te nisu doneseni ni odgovarajući interni akti za njen rad, čime su kapaciteti Agencije ostali nedovoljno iskorišteni. Sami pravilnici su trebali detaljnije precizirati koordinaciju provođenja državne strategije, kao i programe za prevenciju i edukaciju u okviru iste. Uzroci spore izgradnje kapaciteta vide se u nedovoljnoj spremnosti nosilaca vlasti za realizaciju ovih aktivnosti, te se preporučuje postavljanje jasnih rokova za svakog aktera, kao i zahtijevanje obrazloženja za njihovo neispunjavanje.

**Komponenta 2: Prevencija korupcije.** Jasno je, a što je u prošlom izvještaju naročito naglašeno, da se na sistematskim antikorupcijskim preventivnim aktivnostima vrlo malo uradilo i da je najveći problem u tom smislu još uvijek neuspostavljanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Ova institucija, naime, ima ulogu pokretača i koordinatora većine preventivnih aktivnosti, tako da njezino nefunkcioniranje implicira i odsustvo bilo kakvog ozbiljnijeg angažmana na preveniranju korupcijskih ponašanja. Kao i u prošlom *Monitoringu*, temeljna preporuka je brza uspostava Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Jasno je da i dalje tzv. „treća faza“ antikorupcijskih aktivnosti (v. Datzer, 2010) u Bosni i Hercegovini ostaje neoslovljena. Bez adekvatnih institucija, aktivnosti na planu suprostavljanja korupciji ostaju tek deklarativne,

bez nade da se desi stvarna promjena. Stoga je *conditio sine qua non* ozbiljnijih profilaktičkih antikorupcijskih aktivnosti u Bosni i Hercegovini uspostava Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (koja obaveza proizlazi i iz članka 6. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, čiji je potpisnik i naša država), koja neće egzistirati radi (formalnog) udovoljavanja preuzetim međunarodnim i inim obvezama, nego će biti odraz stvarnih potreba bosanskohercegovačkog društva i kadro da učini pomak u podizanju javne svijesti o štetnosti korupcije i potrebi za suprotstavljanjem istoj.

**Komponenta 3: Obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti.** Realizacije ove komponente Strategije još nije ni otpočela obzirom na rokove predviđene Akcionim planom Strategije. Naime, Strategijom i njenim Akcionim planom je od vremena njenog donošenja do vremena izrade ovog izvještaja bilo predviđeno da se radi na razvoju nastavnog plana i programa, pedagoških materijala i alata i obuci edukatora s ciljem buduće isporuke obuke iz integriteta/borbe protiv korupcije/etike za javne službenike. Međutim, treba napomenuti da se za uspješnu realizaciju zahtjeva u potpunosti osposobljena Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Preporučuje se raspisivanje tendera za izradu nastavnog plana i programa, pedagoških materijala i alata, te obuke edukatora s ciljem isporuke obuke iz integriteta/borbe protiv korupcije. Ovakav vid „outsourcing-a“ bi predstavljao primjereniji vid s obzirom na raspoložive kapacitete Agencije i dinamiku njenog razvoja.

**Komponenta 4: Provedba zakona.** U ovoj Strategijskoj oblasti od ključne je važnosti da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije što prije počne sa izvršavanjem svojih zakonom predviđenih zadataka, kako bi se na jedinstven, usklađen način osiguralo ostvarenje ovog strateškog cilja. Osim toga, Vijeće ministara BiH treba osigurati odgovarajuća sredstva za funkcionisanje ove Agencije, permanentno podupirati njen rad te aktivnije poduzimati aktivnosti iz vlastite nadležnosti radi ostvarenja ovog strateškog cilja. Na taj način će se stvoriti neophodne pretpostavke za efikasnije provođenje zakona u području borbe protiv korupcije u BiH. Nadležna ministarstva unutrašnjih poslova u BiH trebaju nastaviti sa jačanjem vlastitih kapaciteta u borbi protiv korupcije, posebno kroz planiranje značajnijih finansijskih sredstava, nabavku potrebne opreme i usavršavanje vlastitih kadrova radi što efikasnijeg otkrivanja, dokazivanja i razjašnjavanja korupcijskih krivičnih djela. Potrebno je također da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije počne sa obavljanjem svojih poslova u oblasti edukacije o najefikasnijim metodama prevencije korupcije i borbe protiv korupcije. Također, veoma važno je da na međunarodnom planu BiH prihvati i u vlastitom zakonodavstvu primjeni odredbe Dodatnog protokola uz kaznenopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji, Konvencije OECD-a o suzbijanju potkupljivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama, i Građansko-pravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji. Isto tako, potrebno je da se na nacionalnom planu izvrši puna harmonizacija unutrašnjeg krivičnog zakonodavstva, kako u pogledu već izvršenih izmjena i dopuna Krivičnog zakona BiH, tako i u pogledu novih zakonodavnih rješenja koja će slijediti iz prihvatanja pomenutih međunarodnih instrumenata. Također se, između ostalog, preporučuje da se nastavi sa aktivnostima na primjeni i evaluaciji efikasnosti novih zakonskih rješenja koja omogućavaju

oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, posebno kada je ona pribavljena činjenjem korupcijskih krivičnih djela.

***Komponenta 5: Koordinacija i provedba strategije:*** Obzirom na značaj usklađivanja aktivnosti svih odgovornih institucija u realizaciji postavljenih pravno-političkih ciljeva u ovoj oblasti, bilo je potrebno osigurati odgovarajuće normativne, institucionalne i druge pretpostavke za što djelotvorniju koordinaciju i sveobuhvatno provođenje strateških aktivnosti. U dosadašnjem periodu, ostvaren je djelimičan napredak u osiguranju pomenutih uvjeta, a koji se uglavnom odnosi na normativne aspekte koordinacije Strategije i Akcionog plana. Neophodno je da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u što kraćem roku počne sa obavljanjem svih poslova iz svoje nadležnosti, uključujući tu i koordinaciju i nadzor nad primjenom Strategije i Akcionog plana, što je posebno važno uzme li se u obzir da je Agencija u skoro svim programskim cjelinama nominirana kao jedina odgovorna institucija za realizaciju ovog strateškog područja.



## ***Bibliografija i reference***

Alen, R. (2008). Zaštita „zviždača“ u državnoj službi. *Informator*, 5645, str. 7-8.

Anti-Corruption Resource Centre (2011). Corruption Glossary. Dostupno na <http://www.u4.no/document/glossary.cfm#transparency>.

Becker, Gary, The economic way of looking at life, in Torsten Persson (ed.) *Nobel lectures in Economic Science 1991-1995*, World Scientific Publishing Co, Singapore, 1997, pp.38-58

Council of Europe Compliance report on Bosnia and Herzegovina, Second Evaluation Round, 41st plenary meeting, Strasbourg, 16-19 February 2009

Datzer, D. (2010). Prevencija korupcije. U Transparency International BiH. *Monitoring provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014*. Sarajevo: Autor (str. 31-57).

Elektronski i štampani mediji u BiH

Evropska komisija, Izvještaj o napretku BiH u 2010. godini, Brisel, 9. novembar 2010. Godine

Kaufman, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2008). Merenje rada državne uprave korišćenjem podataka o percepciji iz više zemalja. U Rouz-Ejkerman, S. (ur.). *Ekonomija korupcije. Međunarodni priručnik (prijevod Stevanović, A., Savanović, S.)*. Beograd: Službeni glasnik. (str. 89-137).

Keefer, Philip, Knack, Stephen, Polarization, Politics and Property Rights: Links between Inequality and Growth, The World Bank Working Paper1173, 2000

Korte, M. (2007). Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich. U D. Dölling, *Handbuch der Korruptionsprävention* (s. 289-350). München: Verlag C.H. Beck.

Krasić, Š. (2008). Uloga državne revizije u suzbijanju korupcije. U M. Benko, J. Budak, S. Cindori, D. Derenčinović, D. Ivanušec, Š. Krasić, et al., *Korupcija- pojavni oblici i mjere za suzbijanje* (s. 33-45). Zagreb: Inženjerski biro d.d.

Kregar, J. (2008). Akcija i akteri: što poduzeti sada? U M. Benko, J. Budak, S. Cindori, D. Derenčinović, D. Ivanušec, Š. Krasić, et al., *Korupcija- pojavni oblici i mjere za suzbijanje* (s. 3-32). Zagreb: Inženjerski biro d.d.

Mauro, Paolo, Corruption: Causes, consequences, and agenda for further research, *Finance & Development*, Vol. 35 Issue 1, March 1998, pp.11-15

Meagher, P. (2008). Recept za zloupotrebu i izbor lekova u bugarskoj zdravstvenoj zaštiti. U Rouz-Ejkerman, S. (ur.). *Ekonomija korupcije. Međunarodni priručnik (prijevod Stevanović, A., Savanović, S.)*. Beograd: Službeni glasnik. (str. 571-618).

Rose-Ackerman, Susan, Redesigning the State to Fight Corruption: Transparency, Competition, and Privatization, Note No75, Public Policy for the Private Sector, World Bank 1996

Rose-Ackerman, Susan, Trust, honesty and corruption: reflection on the state building process, *Archives of European Sociology*, 42, 2001, pp.526-570

TI BiH, Monitoring of the implementation of the B&H Anti-Corruption Strategy 2009-2014, Transparency International B&H (supported by Foreign and Commonwealth Office), December 2010, <http://www.ti-bih.org/documents/12-01-2011/Monitoring-bih.pdf>

Transparency International Bosna i Hercegovina (2010). *Rezultati istraživanja upoznatosti institucija sa Strategijom za borbu protiv korupcije 2009-2014*. Sarajevo: Autor.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2003). *United Nations Guide on Anti-Corruption Policies*. New York: Autor.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). *UN Anti-Corruption Toolkit*. Vienna: Autor.

Ured koordinatora za reformu javne uprave. (2011). *Godišnji izvještaj o napretku (praćenje provođenja Akcionog plana I Strategije reforme javne uprave u BiH) Ureda koordinatora za reformu javne uprave za period 1. Januar – 31. decembar 2010. godine*. Sarajevo: Autor.

Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH 103/09

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH 43/09)

## ***Aneks I –Monitoring rada Komisije za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije***

### **Zakonski okvir**

Uspostava Komisije za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije predviđena je poglavljem III istoimenog zakona.

Prijedlog Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije usvojilo je Vijeće ministara BiH na svojoj 99. sjednici, 24. septembra 2009, a donijela Parlamentarna skupština BiH po završetku procesa usaglašavanja u zajedničkoj parlamentarnoj komisiji (usljed usvajanja različitih tekstova u domovima), 30. decembra 2009. i to izglasavanjem istoga dana na 69. sjednici Predstavničkog/Zastupničkog, odnosno 40. sjednici Doma naroda.

Člankom 17. Zakona (Komisija za izbor i praćenje rada) propisano je da se ona sastoji od devet članova - po tri predstavnika iz Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, dva predstavnika akademske zajednice, te jednog člana nevladinog sektora.

Upravo ovaj članak Zakona je bio sporan s obzirom da je u prvobitnom zakonskom tekstu bilo propisano kako se Komisija sastoji od sedam članova - tri predstavnika Predstavničkog doma PS BiH, dva člana akademske zajednice, jednog predstavnika nevladinog sektora, te jednog predstavnika iz reda uglednih građana.

Nakon intervencije delegata/izaslanika, u sastav Komisije uključena su i tri predstavnika Doma naroda, te je broj članova sa sedam povećan na devet, a raniji predstavnik iz reda „uglednih građana“ je izbrisan.

Ova sporenja rezultirala su višemjesečnim kašnjenjem u usvajanju zakonskog prijedloga, a u konačnici i neophodnošću usaglašavanja tekstova u zajedničkoj komisiji oba doma Parlamentarne skupštine BiH.

Naime, Predstavnički/Zastupnički dom PS BiH prijedlog zakona usvojio je u drugom čitanju na svojoj 62. sjednici, održanoj 14. oktobra 2009, a Dom naroda isto je učinio tek na svojoj 38. sjednici, 13. novembra 2009. (u prvom čitanju - principi - Dom naroda glasao na 37. sjednici, 19. oktobra 2009)

Tek nakon toga uslijedio je proces usaglašavanja i konačno usvajanje zakonskog prijedloga na sjednicama oba doma, 30. decembra 2009, odnosno mjesec i po dana nakon usvajanja u drugom čitanju u Domu naroda (13. novembra 2009.)

Istim člankom 17. Zakona u stavku dva propisano je da Komisiju imenuju Predstavnički i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, a u stavku 3. da Komisija donosi svoj Poslovnik o radu.



Mandat članova Komisije, kako je propisano stavkom 4. člana 17. traje četiri godine.

Regulirano je da tri mjeseca prije isteka mandata imenovanih članova Komisije, pokreće se postupak imenovanja novih članova od strane nadležnih institucija (stavak 5. članka 17. Zakona).

Iako su Predstavnički/Zastupnički i Dom naroda PS BiH imenovali privremenu zajedničku komisiju oba doma Parlamentarne skupštine BiH radi provođenja procedure za imenovanje dva predstavnika akademske zajednice i jednog nevladinog sektora u Komisiju za praćenja rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, ona ni do februara 2011. godine (u vrijeme sačinjavanja monitoringa) nije okončala svoj zadatak.

Članovi ovog Ad hoc parlamentarnog tijela su Azra Hadžiahmetović, Drago Kalabić, Velimir Jukić, Drago Ljubičić, Hazim Rančić i Branko Zrno.

Naime, konkursna procedura za jednog člana Komisije iz akademske zajednice ponovljena je nakon što PS BiH nije prihvatila ranije predložene kandidate (iz hrvatskog naroda), tako da Komisija za praćenja rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije djeluje u nepotpunom sastavu (ima osam umjesto devet članova).

Člankom 18. Zakona definirane su nadležnosti Komisije za izbor i praćenje rada Agencije

Tako je stavkom 1. članka 18. u smisli nadležnosti definirano da Komisija:

- a) pokreće postupak za imenovanje direktora Agencije;
- b) prima izvještaje o radu Agencije najmanje dva puta godišnje

Stavkom 2. istoga članka propisano je da se „Komisija ne smije uplitati u svakodnevni rad Agencije, niti smije zatražiti informacije o pojedinačnim slučajevima.

„Sastanci Komisije su otvoreni za javnost“, glasi stavak 3. članka 18. Zakona

### **Implementacija - rad Komisije**

Komisija za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, u nepotpunom sastavu (bez jednog člana - predstavnika iz akademske zajednice, koji do februara 2011. nije izabran - potvrđen u PS BiH) konstituirana je 14. jula 2010. godine.

Za članove Komisije izabrani su Niko Lozančić, Beriz Belkić i Milorad Živković (kao članovi Kolegija - rukovodstva Predstavničkog/Zastupničkog doma PS BiH), Sulejman Tihiić, Dušanka Majkić i Ilija Filipović (kao članovi Kolegija - rukovodstva Doma naroda PS BiH), Mirsad Abazović kao član u ime akademske zajednice, te Milorad Vulić kao član iz nevladinog sektora.

Nakon pet sjednica, tek na posljednjoj, 11. januara 2011. godine, utvrđivanjem izvještaja u kojem je sadržan prijedlog rang liste kandidata, a koji je upućen Predstavničkom i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH na daljnji postupak, Komisija je okončala proceduru potrebnu za imenovanje direktora i dva zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

To je razlogom što se i u februaru 2011. godine (u vrijeme sačinjavanja izvještaja) na čelu - i to kao vršilac dužnosti direktora Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH nalazio Mijo Krešić, inače zamjenik ministra sigurnosti BiH.

Na poziciju v.d. g. Krešić imenovan je još krajem aprila 2010, s tim što je nešto više od mjesec dana - tokom augusta 2010 - Agencija bila potpuno bez rukovodstva, jer su Predstavnički i Dom naroda PS BiH mandat do okončanja konkursne procedure, odnosno imenovanja direktora Agencije produžili tek u septembru 2010. na svojim sjednicama nakon godišnjih odmora, a koji je inače, prvobitno istekao zaključno sa 1. augustom 2010. godine.

Komisija se u svom radu susretala sa nizom problema, a najeklatantniji primjer je to da je održavanje posljednje, 5. sjednice, obavljeno tek iz trećeg pokušaja i to nakon dva i po mjeseca pauze.

### **Konstituirajuća sjednica**

U skladu sa člankom 17. Zakona, konstituirajuću sjednicu Komisije za praćenje rada Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, za 14. juli 2010. godine sazvali su tadašnji predsjedavajući Predstavničkog/Zastupničkog i Doma naroda PS BiH Niko Lozančić i Sulejman Tihić.

Dnevnim redom konstituirajuće sjednice bilo je predviđeno:

1. Izbor predsjedavajućeg, te prvog i drugog zamjenika predsjedavajućeg Komisije
2. Prijedlog Poslovnika o radu Komisije
3. Prijedlog javnog konkursa za imenovanje direktora i zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Za predsjedavajućeg Komisije izabran je Milorad Živković, na prijedlog članice Dušanke Majkić; za prvog zamjenika Ilija Filipović (koji nije ni prisustvovao konstituirajućoj sjednici, usljed opravdanog izostanka), na prijedlog člana Nike Lozančića, a za drugog zamjenika Mirsad Abazović, na prijedlog člana Beriza Belkića.

U okviru utvrđivanja prijedloga Poslovnika o radu Komisije, članovi su izmijenili članak 18. stav 3. kojim je propisano:

Javni konkurs bit će objavljen u Službenom glasniku BiH, Službenom glasniku Brčko distrikta BiH, u tri visokotiražna dnevna lista dostupna na teritoriji BiH i na web stranici Parlamentarne skupštine BiH.

Razmatrajući prijedlog javnog konkursa za imenovanje direktora i zamjenika direktora Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, usvojen je prijedlog kojim je iz tačke IV brisan tekst koji je glasio:

„Zabrana diskriminacije: Nijedna prijava ne može biti izuzeta iz razmatranja isključivo na osnovu kandidatovog spola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog i socijalnog porijekla, veze s nekom nacionalnom manjinom, imovinskog statusa, rođenja ili drugog statusa“

U tački V uklonjen je tekst koji je propisivao da:

„cilj intervjua jest da se utvrdi stručnost i osposobljenost kandidata za obavljanje poslova, te krajnja i ukupna ocjena kandidata“.

U zapisniku sa konstituirajuće sjednice Komisije broj 01,02-50-1-910-/10 od 14. jula 2010. utvrđeno je da su doneseni slijedeći zaključci:

1. Javni konkurs za izbor i imenovanje direktora i zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije objavit u Službenom glasniku BiH, Službenom glasniku Brčko distrikta, Oslobođenju, Večernjem listu i Nezavisnim novinama, te na web stranici Parlamentarne skupštine BiH.
2. Uputiti javni poziv zainteresiranim institucijama da su sjednice Komisije za izbor i praćenje rada Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije otvorene za javnost i da mogu izraziti interes da njihovi predstavnici prisustvuju sjednicama Komisije.
3. Za realizaciju zaključaka zadužuje se Radna grupa Sekretarijata Parlamentarne skupštine BiH.

## **II sjednica**

Pozivom upućenim članovima 26. jula 2010. (broj 01,02-50-1-910-2/10) predsjedavajući Milorad Živković zakazao je 2. sjednicu Komisije za 23. august 2010, a dnevnim redom predviđeno je:

1. Usvajanje zapisnika sa konstituirajuće sjednice
2. Otvaranje i razmatranje koverata - prijava pristiglih na javni konkurs
3. Tekuća pitanja

Sjednici 23. augusta 2010. nije prisustvovao član Sulejman Tihčić, iz opravdanih razloga.

U okviru 2. tačke dnevnog reda, članovi Komisije upoznati su da je javni konkurs objavljen u Službenom glasniku BiH broj 59/10 od 20. jula 2010, Večernjem listu, Oslobođenju i Nezavisnim novinama od 21. jula 2010, Službenom glasniku Brčko distrikta BiH broj 24/10 od 28. jula, te na web stranici Parlamentarne skupštine BiH, počev od 20. jula 2010. godine. Krajnji rok za podnošenje prijava bio je 4. august 2010. godine.

Komisija je konstatala da je na javni konkurs pristiglo 20 prijava.

Uvidom u pristigle koverta, na osnovu pečata pošte, kako se navodi u zapisniku sa sjednice (broj 01,02-50-1-910-2/10, od 23. augusta 2010.), Komisija je utvrdila da su prijave Mirka Milićevića i Gorana Krtalića pristigle nakon isteka roka predviđenog javnim konkursom. (Konstatirano da je javnim konkursom utvrđeno da neblagovremene prijave neće biti razmatrane).

Naglašeno je da je Komisija pojedinačno i detaljno razmotrila svaku prijavu kandidata i dokumente dostavljene uz nju. Nakon uvida u dokumentaciju svakog prijavljenog kandidata, navodi se u zapisniku, Komisija je utvrdila da pet kandidata ne ispunjava uslove javnog konkursa.

Naznačeno je kako je Komisija utvrdila da u skladu sa javnim konkursom kandidati:

- Saša Govedarica, Damir Vejo i Nermin Mrkaljević uz prijavu nisu dostavili ovjerenu izjavu da nisu otpušteni iz državne službe u institucijama Bosne i Hercegovine, odnosno entiteta, kao rezultat disciplinske mjere u periodu od tri godine prije dana objavljivanja upražnjene pozicije.

- Amela Dautbegović - Stokić i Ognjen Zekić uz prijavu, navodi se u zapisniku sa sjednice, nisu dostavili dokaz o traženom radnom iskustvu na rukovodećim poslovima u trajanju od pet godina u odgovarajućoj oblasti, izdat od relevantnih institucija.

Kako je javnim konkursom utvrđeno da uz prijavu i ostale dokumente kandidat treba dostaviti dokaz da mu nije izrečena zatvorska kazna za krivično djelo učinjeno s umišljajem u skladu s krivičnim zakonima BiH, Komisija je utvrdila da kandidati Zoran Đerić, Milenko Renovica, Sreto Pekić i Milan Krulj nisu dostavili navedeni dokument, zbog toga što se on po Krivičnom zakonu RS-a ne može izdati na zahtjev osobe. Iz tog razloga, Komisija je zaključila da će navedene dokumente za pomenute osobe tražiti službenim putem.

Tako je Komisija jednoglasno zaključila da su prijave Saše Govedarice, Damira Veje, Nermina Mrkaljevića, Amele Dautbegović - Stokić i Ognjena Zekića nepotpune, te da ne ispunjavaju formalne uslove javnog konkursa.

Na 2. sjednici, održanoj 23. augusta 2010, Komisija je donijela i zaključke kojima:

1. Kandidati Izet Nizam, Zoran Đerić, Milanko Renovica, Sead Lisak, Radoje Badnjar, Jasmin Jaganjac, Sreto Pekić, Ramiz Huremagić, Blanka Benković, Dragan Slipac, Vukašin Crnjak, Ismail Sarić i Milan Krulj ispunjavaju formalne uslove utvrđene javnim konkursom.

2. Za kandidate Zorana Đerića, Milanka Renovicu, Sretu Pekića i Milana Krulja Komisija će od nadležnog policijskog organa zatražiti dokaz da im nije izrečena zatvorska kazna za krivično djelo učinjeno s umišljajem u skladu s krivičnim zakonima Bosne i Hercegovine.

3. U skladu s članom 24. Poslovnika o radu, Komisija će uputiti zahtjev Centralnoj izbornoj komisiji BiH i Agenciji za istrage i zaštitu BiH (SIPA) da u skladu sa Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije izvrše provjere za navedene kandidate.

Nakon što Centralna izborna komisija i Agencija za istrage i zaštitu BiH izvrše provjere kandidata, bit će sazvana sjednica Komisije (zapisnik broj 01,02-50-1-910-2/10, od 23. augusta 2010.) na kojoj će se obaviti intervju sa kandidatima.

U pozivu za intervju, navedeno je, **da kandidati budu spremni da prezentiraju Komisiji svoju viziju rada, rukovođenja i ulogu u borbi protiv korupcije** iz nadležnosti Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH.

### III sjednica

U skladu sa članom 6. Poslovnika o radu Komisije za praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, predsjedavajući tog tijela, Milorad Živković, 20. septembra 2010. uputio je članovima poziv za 3. sjednicu (broj 01,02-50-1-910-3/10) koja će se održati dan kasnije, 21. septembra 2010.

Dnevnim redom 3. sjednice predviđeno je razmatranje slijedećih tačaka:

1. Usvajanje zapisnika sa 2. sjednice Komisije
2. Razmatranje prigovora pristiglih Komisiji (obavještenje Komisije broj 01,02-50-1-910-2/10 od 24. augusta 2010.)
3. Intervju sa kandidatima koji ispunjavaju uslove utvrđene javnim konkursom za imenovanje direktora i zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
4. Tekuća pitanja

U okviru tačke 2. dnevnog reda - Razmatranje prigovora kandidata (uvid u zapisnik broj 01,02-50-1-910-3/10) - utvrđeno je kako je predsjedavajući Komisije konstatirao da je ista na 2. sjednici, 23. augusta 2010. razmatrala sve prijave pristigle na javni konkurs za imenovanje direktora i dva zamjenika direktora Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

S tim u vezi, Komisija je zaključila da kandidati Damir Vejo i Nermin Mrkaljević ne ispunjavaju formalne uslove javnog konkursa, jer uz prijavu nisu dostavili ovjerenu izjavu da nisu otpušteni iz državne službe u institucijama Bosne i Hercegovine, odnosno entiteta, kao

rezultat disciplinske mjere u periodu od tri godine prije dana objavljivanja upražnjene pozicije. Umjesto navedene izjave, Damir Vejo dostavio je potvrdu Agencije za državnu službu BiH, a Nermin Mrkaljević uvjerenje Granične policije BiH. Na obavještenje Komisije o neispunjavanju formalnih uslova, Damir Vejo i Nermin Mrkaljević uložili su Komisiji prigovore, navedeno je između ostalog u zapisniku sa 3. sjednice Komisije, održane 21. septembra 2010. godine.

Predsjedavajući Komisije, nadalje stoji, konstatirao je da su ombudsmeni za ljudska prava BiH uputili dopis Komisiji kojim se traži da dostavi odgovor na iznesene navode u prigovoru Nermina Mrkaljevića koji im je također dostavio prigovor.

Imajući u vidu da su navedena potvrda Damira Veje, odnosno uvjerenje Nermina Mrkaljevića izdati na osnovu činjenica o kojima se vodi službena evidencija u skladu sa članom 162. Zakona o upravnom postupku (Službeni glasnik BiH, broj 29/02), Komisija je na 3. sjednici, 21. septembra 2010. donijela jednoglasan zaključak:

1. Prihvataju se prigovori Damira Veje i Nermina Mrkaljevića
2. Centralnoj izbornoj komisiji BiH i Agenciji za istrage i zaštitu (SIPA) bit će upućen zahtjev za provjeru imenovanih
3. O ovom zaključku bit će obaviješteni ombudsmeni za ljudska prava BiH

#### **IV sjednica**

U skladu sa svojim ovlaštenjima propisanim Poslovnikom o radu, predsjedavajući Komisije je 27. oktobra 2010. (broj 01,02-50-1-910-4/10) članovima Komisije za izbor i praćenja rada Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije dostavio poziv za održavanje 4. sjednice planirane za 3. novembar 2010.

Dnevnim redom 4. sjednice predviđeno je:

1. Usvajanje zapisnika sa 2. i 3. sjednice Komisije
2. Intervju sa kandidatima koji ispunjavaju uslove utvrđene u javnom konkursu za imenovanje direktora i dva zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
3. Tekuća pitanja

Sjednici Komisije održanoj 3. novembra 2010. nije prisustvovao član Sulejman Tihić zbog spriječenosti iz opravdanih razloga.

Kako je navedeno u zapisniku sa 4. sjednice (broj 01,02-50-1-910-4/10) održane 3. novembra 2010, pod tačkom 2 dnevnog reda - Intervju sa kandidatima koji ispunjavaju uslove utvrđene u javnom konkursu za imenovanje direktora i dva zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, stoji:

- U skladu sa članom 23. Poslovnika o radu Komisije, 15 kandidata koji ispunjavaju uslove javnog konkursa pozvani su na intervju - javno saslušanje.

Podsjetilo se na raniji zaključak Komisije kojim je od kandidata zatraženo da na intervjuu **budu spremni da prezentiraju svoju viziju rada, rukovođenja i ulogu u borbi protiv korupcije** Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Radna grupa Sekretarijata pripremila je **tipski obrazac** za ocjenjivanje kandidata, koji je uručen članovima Komisije i koji su članovi u skladu sa članom 25. Poslovnika o radu usvojili jednoglasno.

U zapisniku se navodi da su kandidati na intervju pozvani kako slijedi:

1. Izet Nizam
2. Zoran Đerić
3. Milanko Renovica
4. Sead Lisak
5. Radoje Badnjar
6. Jasmin Jaganjac
7. Sreto Pekić
8. Ramiz Huremagić
9. Blanka Benković
10. Dragan Slipac
11. Vukašin Crnjak
12. Ismail Sarić
13. Milan Krulj
14. Damir Vejo
15. Nermin Mrkaljević

- Prilikom intervju kandidati su prezentovali svoju viziju rada, rukovođenja i ulogu u borbi protiv korupcije Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

U pisanoj formi prezentacije su predali - Izet Nizam, Sead Lisak, Jasmin Jaganjac, Dragan Slipac, Ismail Sarić, Milan Krulj i Damir Vejo.

Svih 15 kandidata koji ispunjavaju uslove javnog konkursa su se odazvali intervjuu. Članom 27. Poslovnika o radu utvrđeno je da će Komisija bodovati kandidate u roku od sedam dana od dana završetaka intervjuja, stoji između ostalog, u zapisniku sa 4. sjednice, održane 3. novembra 2010. godine.

Istovremeno, Komisija je donijela i dva zaključka:

1. Konačno bodovanje kandidata će se izvršiti na narednoj sjednici koja će se održati 10. novembra 2010. u 10 sati.
2. Radna grupa Sekretarijata pripremit će prijedlog izvještaja sa prijedlogom liste kandidata za imenovanje direktora i dva zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

### **V sjednica**

Najviše problema bilo je oko održavanja 5. sjednice Komisije, koja je održana tek u trećem pokušaju.

Naime, predsjedavajući je članovima Komisije 1. decembra 2010. godine (broj 01,02-50-1-910-5/10) uputio poziv za 5. sjednicu koja je planirana za 22. decembar 2010.

Kako nije bilo kvoruma za njeno održavanje, istog dana - 22. decembra 2010 - pod istim brojem, članovima je dostavljeno novo obavještenje da će se 5. sjednica Komisije održati 28. decembra 2010. godine.

Obzirom da ni tada nije bilo kvoruma za njeno održavanje, sjednica je prolongirana i konačno održana tek 11. januara 2011. godine.

Dnevnim redom sjednice predviđeno je:

1. Usvajanje zapisnika sa 4. sjednice Komisije
2. Utvrđivanje rang liste
3. Tekuća pitanja

Uvidom u zapisnik sa 5. sjednice održane 11. januara 2011. godine, u okviru tačke 2 - Utvrđivanje rang liste - konstatirano je:

- Predsjedavajući Komisije (Milorad Živković) iznio je uvodne napomene. Podsjetio je članove da u skladu sa članom 18. stav 1 a.), a u vezi sa članom 16. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te u skladu sa članom 17. Stav 1. i 2. Poslovnika o radu Komisije, Komisija treba da utvrdi prijedlog rang liste kandidata za imenovanje direktora i dva zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije koji se dostavlja Predstavničkom i Domu naroda na daljnji postupak.



Naglasio je da su nakon obavljenog intervjua svi članovi Komisije pojedinačno bodovali svakog kandidata, na usvojenom tipskom obrascu. Broj bodova svakog kandidata predstavlja zbir bodova članova Komisije. Radna grupa Sekretarijata je pripremila prijedlog rang liste sa ukupnim brojem bodova za svakog kandidata, konstatovano je u zapisniku.

Komisija je, navodi se, jednoglasno usvojila izvještaj u kojem je sadržan prijedlog rang liste kandidata za imenovanje direktora i dva zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i dostavlja ga Predstavničkom i Domu naroda na daljnji postupak.

U okviru tačke 3 - tekuća pitanja - u zapisniku se navodi da je predsjedavajući Komisije upoznao članove da je Radna grupa Sekretarijata pripremila prijedlog odluke o utvrđivanju visine naknade za rad i ostalim materijalnim troškovima predstavniku akademske zajednice i nevladinog sektora u Komisiji za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koju ova Komisija treba da uputi Zajedničkoj komisiji za administrativne poslove Parlamentarne skupštine BiH na usvajanje. (iznos osnovice za obračun plaće u institucijama BiH - 498,10 KM mjesečno)

Komisija je usvojila i prijedlog predsjedavajućeg, „da se zbog profesionalnog i korektnog rada članova Radne grupe, zatraži od Kolegija Sekretarijata da u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima pronadu da nagrade članove ove Radne grupe. (U zapisnicima je navedeno kako su sjednicama Komisije prisustvovala ukupno četiri člana Sekretarijata PS BiH u toku njenog rada).

### **Reakcije međunarodnih institucija**

Zbog neproduženja mandata v. d. direktoru Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, prije 1. augusta 2010. kada mu je prestao mandat (usljed nepotvrđivanja odluke o produžetku na Domu naroda PS BiH, što je učinjeno tek u septembru), 3. augusta 2010. reagirao je Boris Iarochevitch, otpravnik poslova Delegacije Evropske komisije u BiH.

U dopisu dostavljenom tadašnjoj predsjedavajućoj Doma naroda PS BiH Dušanki Majkić, prvom zamjeniku Iliji Filipoviću i drugom zamjeniku Sulejmanu Tihiću, podsjetio je da je Predstavnički dom PS BiH 28. jula 2010. usvojio produženje mandata Mije Krešića na mjestu vršioaca dužnosti direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u BiH, dok ne bude završena procedura za imenovanje direktora. Dom naroda, navedeno je u dopisu, trebao je diskutovati o ovoj temi na svojoj sjednici 29. jula 2010. godine.

Međutim, sjednica je nažalost otkazana zbog nedostatka kvoruma. Kao rezultat toga, mandat sadašnjeg v.d. šefa Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nije bilo moguće produžiti, te je istekao.

Želim da vašu pažnju fokusiram na činjenicu da operativnost Agencije za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije predstavlja jedan od preostalih repera u dijalogu oko liberalizacije viznog režima. Tokom posjete eksperata EU početkom jula, Evropska komisija je dobila eksplicitna uvjerenja na najvišem političkom nivou, da će kontinuitet biti osiguran i da će mandat v.d. direktora biti produžen sve dok ne bude okončan postupak za imenovanje direktora Agencije.

Slijedeća sjednica Doma naroda zakazana je provizorno tek za 2. septembar 2010. godine.

Kada Vijeću i Evropskom parlamentu bude prezentirana ažurirana procjena (obje sjednice su zakazane početkom septembra), bit će od ključnog značaja da Evropska komisija bude u poziciji da potvrdi punu dosljednost organa vlasti BiH u njihovoj opredijeljenosti za uspostavljanje ove Agencije. Uzimajući u obzir trenutno stanje stvari, Evropska komisija vas poziva da poduzmete odgovarajuće mjere i osigurate kontinuitet mandata v.d. direktora, naveo je u svom dopisu od 3. augusta 2010. Boris Iarochevitch, otpravnik poslova Delegacije Evropske komisije u BiH.

Ovo upozorenje dostavljeno je i na adrese Nikole Špirića, predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, Sadika Ahmetovića, ministra sigurnosti BiH, Samira Rizve, pomoćnika ministra sigurnosti BiH, te Nike Lozančića tadašnjeg predsjedavajućeg Predstavničkog/Zastupničkog doma PS BiH.

## **Zaključci**

1. Ozbiljna kašnjenja u procesu imenovanja direktora i zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (13 mjeseci je prošlo od stupanja na snagu Zakona, a proces još nije okončan).
2. Sporost u konstituisanju Komisije za izbor i praćenje rada Agencije (obavljeno šest i po mjeseci nakon stupanja na snagu Zakona).
3. Manjkavosti u radu Komisije, obzirom da je svo vrijeme djelovala u nepotpunom sastavu - bez jednog člana iz akademske zajednice.
4. Izostanak članova na sjednicama Komisije (Sulejman Tihić na dvije od pet), a Ilija Filipović na konstituirajućoj, na kojoj je izabran za prvog zamjenika predsjedavajućeg tog tijela.
5. Propusti u radu Komisije vezano za prihvatanje dokumentacije kandidata Damira Veje i Nermina Mrkaljevića, zbog čega su reagirali i ombudsmeni za ljudska prava BiH.