



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
BOSNA I HERCEGOVINA

Monitoring provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014

Prvi periodični izvještaj Transparency International BiH

Podržano od



Foreign &
Commonwealth
Office

Bosna i Hercegovina, Decembar 2010. godine

O publikaciji

Autori izvještaja

Eldan Mujanović (Diplomirao i magistrirao na Fakultetu kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Autor je nekolicine naučnih i stručnih radova iz područja kriminalistike i kriminologije. Radio je, između ostalog, na izradi studija koje se bave problematikom maloljetničkog prestupništva, korupcije, pranja novca, oduzimanja nezakonito stečene imovine, područje užeg interesovanja je međunarodna saradnja u suzbijanju kriminaliteta)

Darko Datzer (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 kriminološkog udruženja. Član je redakcije časopisa *Kriminalističke teme*)

Aleksandar Draganić (Magistrirao ekonomiju na Univerzitetu Staffordshire, Stoke-on-Trent, Engleska. Stalno je zaposlen u Razvojnoj agenciji EDA kao ekspert za javne politike. Učestvovao je na brojnim projektima fokusiranim na ekonomski razvoj, decentralizaciju, dobru upravu, razvoj lokalne samouprave, te objavio nekoliko publikacija i studija, kao autor ili koautor).

Sadržaj

O publikaciji.....	3
Sadržaj.....	5
Izvršni sažetak.....	7
Komponenta 1: Izgradnja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.....	19
Komponenta 2: Prevencija korupcije.....	31
Komponenta 3:Obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti.....	57
Komponenta 4: Provedba zakona.....	67
Komponenta 5: Koordinacija i provedba Strategije.....	105
Zaključci monitoringa.....	109
Bibliografija i reference.....	117

Izvršni sažetak

Korupcija je u Bosni i Hercegovini sveprisutna pojava. O tomu svjedoče mnoga istraživanja različite provenijencije, a korupcija je kao tema na vrhu političke, ekonomske i kriminalnopolitičke agende, ali i etičkih i sociologijskih rasprava. Napori se zemlje na reduciranju korupcijskih praksi ocjenjuju neadekvatnim i neefikasnim, pa u izvješću o napretku ka europskim standardima za 2010.g. Europska komisija ocjenjuje da je „Bosna i Hercegovina postigla ograničen napredak u suprotstavljanju korupciji, koja je široko rasprostranjena u javnom i privatnom sektoru, utječući na pravosuđe, poreske i carinske organe, javne nabave, i privatizaciju...Antikorupcijske politike i mjere se ne implementiraju adekvatno“ (Evropska Komisija, 2010, s. 14). Nadalje, prema Indeksu Percepcije Korupcije za 2010.g., koji Transparency International izrađuje na godišnjoj osnovi, Bosna i Hercegovina se nalazi na 91. do 97. mjestu koje dijeli sa Džibutijem, Gambijom, Gvatemalom, Kiribatijem, Šri Lankom i Svazilendom, dok je uz Kosovo, najgora među susjedima, te na samom dnu liste evropskih zemalja po prisustvu korupcije u javnom sektoru.

S obzirom na dugogodišnje naglašavanje neophodnosti postojanja antikorupcijskih politika kao *conditio sine qua non* svih sistematskih napora na suzbijanju korupcije, BiH je usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 ostvarila izvjestan pomak, time formalno ispunjavajući dio obaveza kreiranja politike iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ali i obaveza iz Evropskog partnerstva i Mape puta za liberalizaciju viznog režima. Medjutim, imajući u vidu komentare koji su predstavljeni u periodu prije usvajanja same

Strategije generalno se može zaključiti da način dosadašnje realizacije ciljeva i aktivnosti predviđenih samom Strategijom nije na zadovoljavajućem nivou. Glavne zamjerke na Strategiju su se odnosile na nejasnu formulaciju vizije i strateških ciljeva, nepostojanje plana izdvajanja neophodnih sredstava iz budžeta te nedovoljno poznavanje lokalnog konteksta. Naime, upravo su ovi problemi prilikom izrade prisutni i kod same implementacije.

U okviru Strategije za borbu protiv korupcije su identifikovana glavna tijela za provedbu i korisnici a to su:

- Parlamentarna skupština BiH;
- Vijeće ministara BiH i državne institucije;
- Parlament Federacije BiH i Narodna skupština Republike Srpske;
- Entitetske vlade i institucije;
- Skupština Brčko Distrikta BiH;
- Vlada i institucije Brčko Distrikta BiH;
- Javna preduzeća i ustanove;
- Političke stranke;
- Univerziteti i druge obrazovne institucije;
- Udruženja i institucije civilnog društva;
- Građani;
- Mediji;
- Privatni sektor.

Iako je bilo predviđeno da se uradi detaljna analiza aktera, s ciljem utvrđivanja šta je koja institucija uradila, jedini aktivni akteri bili su Parlamentarna skupština BiH i Vijeće ministara BiH sa nekim

državnim institucijama. Oni su donijeli strateške smjernice i zakonsku regulativu, te otpočeli sa izgradnjom institucionalnog okvira – Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Kako je komentar prije donošenja Strategije pokušavao da sugeriše na nedovoljno jasnu viziju sa strateškim ciljevima, tako i sama implementacija govori o povezanim problemima. Vizija je previše generička i pojedini njeni elementi se više odnose na strateške ciljeve, nego na samu viziju. Poseban problem se odnosi na same ciljeve, koji umjesto opšte prihvaćene podjele na strateške i operativne, uvodi koncept dugoročnih, srednjoročnih i kratkoročnih ciljeva po komponentama djelovanja. Ovakva „lista želja“ je dobra sa stanovišta izrade akcionog plana i mogućnosti praćenja realizacije, no ne i sa stanovišta sveobuhvatnog pristupa problemu korupcije. Poseban problem se odnosi na činjenicu da se sve aktivnosti u okviru Strategije (uključujući i ciljeve) odnose uglavnom na Vijeće Ministara i novoformiranu Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, bez uzimanja u obzir značaj medija, udruženja, nevladinog sektora, te brojnih drugih organizacija. Tako će i ostati dok se u potpunosti ne operacionalizuje Agencija, sa svim svojim organizacionim, materijalnim i tehničkim kapacitetima s ciljem uspostavljanja dalje saradnje sa tijelima za provedbu Strategije i samim korisnicima. Nadalje, nepostojanje budžetskih sredstava namjenjenih za rad Agencije i provođenje Strategije i dalje predstavljaju ogromnu prepreku za implementaciju predviđenih aktivnosti. Analizom Dokumenta okvirnog budžeta BiH u periodu 2010.-2012. godina je vidljivo da Vijeće ministara BiH, u trenutku donošenja ovog dokumenta, nije ni imalo namjeru da izdvoji sredstva za realizaciju Strategije borbe protiv korupcije i normalno

funkcionisanje Agencije 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 ti troškovi biti snošeni (budžet, međunarodni donatori, itd.). Nažalost, niti Strategija a niti Akcioni plan preciziraju neophodne troškove – što dodatno usporava dalju implementaciju i razvoj implementacijskih kapaciteta. Konačno, poznavanje lokalnog konteksta je ključno za implementaciju jer su mnoge strategije propale radi nepoznavanju lokalnih specifičnosti koje su često kompleksne za mnoge koji su se upuštali u strateško rješavanje određenih pitanja. Ovdje se prvenstveno misli na kompleksnosti horizontalnih administrativnih i legislativnih struktura, koje su osnov za realizaciju većine aktivnosti predviđenih Strategijom.

U okviru Monitoringa provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014, Transparency International BiH prati implementaciju 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. U periodu od donošenja Strategije može se reći da je kreiran zadovoljavajući zakonski okvir za njen rad. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije je usvojen u decembru 2009. godine, no kako se od tog perioda pa do danas Agencija nije kadrovski ojačala (uključujući imenovanje direktora i njegovog zamjenika), te nisu doneseni ni odgovarajući interni akti za njen rad, kapaciteti Agencije su ostali nedovoljno iskorišteni. Sami pravilnici su trebali da detaljnije preciziraju koordinaciju provođenja državne strategije, kao i programe za prevenciju i edukaciju u okviru nje. Rok za ove aktivnosti je bio juni 2010. godine, dok su zadužene institucije za realizaciju ovih aktivnosti bile: Vijeće ministara BiH, Agencija, Parlamentarna skupština BiH i Agencija za državnu službu BiH. Pored stvarnog uspostavljanja Agencije u vezi sa imenovanjem direktora, pravilnika, kadrovskog popunjavanja te određivanjem budžeta, ostale aktivnosti na sprovođenju jačanja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije su predviđene kasnije odnosno u periodu nakon sačinjavanja izvještaja. Treba napomenuti i sprovođenje procedure za imenovanje pojedinih članova agencije iz reda civilnog društva i akademske zajednice, te započet proces imenovanja direktora Agencije. Uzroci spore izgradnje kapaciteta se vide u nedovoljnoj spremnosti nosioca vlasti za realizaciju ovih aktivnosti.

Komponenta 2: Prevencija korupcije. Strategija identifikira 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. Načelno se može tvrditi da je na planu ostvarenja reforme javnog sektora i razvitka transparentnosti i odgovornosti Bosna i Hercegovina postigla slab uspjeh, kako na planu moderniziranja javnog sektora, regulacije rada javnih službenika i stvaranja mogućnosti za prijavljivanje korupcijskih praksi bez posljedica po prijavitelja, tako i lobiranja i provođenja procedura javne nabave. Promatrajući pojedinačne kratkoročne mjere, nalazi su dosta heterogeni, ali uglavnom indiciraju da se na planu reforme javnog sektora nije napravio očekivani uspjeh. Na usvajanju programa moderniziranja javnog sektora s ciljem jačanja javnog sektora, a za čiju implementaciju su bili nadležni Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i Ured koordinatora za reformu javne uprave, ostvaren je tek djelimičan/nikakav napredak. Kvalitetnija regulacija rada javnih službenika predmetom je više ciljeva i mjera i može se konstatovati da je i na ovom planu urađeno vrlo malo. Tako za planove djelovanja protiv korupcije, a koje trebaju imati, odnosno, participirati u njihovom donošenju, sva ministarstva i institucije vlasti na svim nivoima, nema sistematski prikupljenih podataka. Nije provedeno ni istraživanje javnog mnijenja kako bi se identificirala područja u kojima je korupcija najprisutnija, niti poduzete aktivnosti na uvođenju novih, jedinstvenih pravila o primanju i davanju darova na radnom mjestu od strane javnih službenika. Aktivnosti na planu zaštite prijavitelja korupcije, također teku vrlo sporo. Pored

naznačene aktivnosti, i druge aktivnosti kojima se treba stvoriti poticajni ambijent za prijavljivanje korupcije, poput propisivanja pravnog okvira prema kojemu se oni koji u dobroj namjeri prijave nepravilnosti u radu javne uprave neće biti kažnjeni, nisu predmetom ozbiljnijeg razmatranja nadležnih organa. Najzad, u Strategiji se propustilo definirati šta čini antikorupcijsko zakonodavstvo, na koje referira tačka 2.11. *Akcijskog plana*.¹ Kako nositelj aktivnosti treba biti Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, a koja je, kako je već više puta naznačeno, nefunkcionalna, to izvještaj o učinkovitosti antikorupcijskog zakonodavstva, kao indikator realizacije mjere nije pripremljen. O obveznoj obuci na polju prevencije borbe protiv korupcije također nema zabilježenih aktivnosti. Kod ocjene implementacije **srednjoročnih ciljeva** treba načelno pomenuti da ih većina koincidira sa kratkoročnim na način da su potonji dio ili etapa u realizaciji prvih. Otuda je jasno da se, ima li se u vidu načelan nalaz izložen kod kratkoročnih ciljeva, da se na planu ostvarenja reforme javnog sektora i razvitka transparentnosti i odgovornosti Bosna i Hercegovina postigao slab uspjeh, i kod srednjoročnih ciljeva ne može očekivati puno. Dugoročni ciljevi iz *Akcionog plana* uglavnom referiraju na identificiranje slabih tačaka

¹ Kao i na mnogo drugih mjesta, *Strategija za borbu protiv korupcije (2009. - 2014.)* i akcioni plan za njezinu provedbu nisu usuglašeni. Tako se u kratkoročnom cilju 13. u okviru prevencije korupcije iz *Strategije* navodi da on smjera detaljnoj reviziji učinkovitosti primjene antikorupcijskog zakonodavstva na sudovima, a u tački 2.11. Akcionog plana pregled učinkovitosti primjene zakonodavstva u sprečavanju korupcije na sudovima. Jedno i drugo, dakako, nisu isto: antikorupcijsko zakonodavstvo je daleko širi pojam i obuhvata kako mjere na represivnom, tako i na preventivnom planu. Stoga se može reći da se ovi pojmovi odnose kao opće i posebno, te da je pojam „antikorupcijsko zakonodavstvo“ većeg stupnja općenitosti nego „zakonodavstvo u sprečavanju korupcije“. Da se ne bi pravila veća pojmovna zavrzlama, ovaj će se lapsus ignorirati i pojmovi tretirati kao jednaki.

unutar javnog sektora, odnosno, onih oblasti rada ili eventualno pojedinih radnih mjesta podložnih korupciji, provođenje revizije javnog sektora (uključujući i uspostavu drugačijeg načina procjene učinkovitosti rada javnih službenika) i uvođenje mehanizama e-vlade i e-upravljanja. Te su aktivnosti vremenski dosta daleko, ali se dio njih već poduzima u okviru kratkoročnih mjera koje djelomično koincidiraju sa pomenutim dugoročnim. Tako je za reformu javnog sektora i uvođenja mehanizama e-vlade i e-upravljanja naznačeno da postoje aktivnosti, a aktivnosti u okviru ispunjenja dugoročnih ciljeva iz *Strategije za borbu protiv korupcije* djelomično referiraju i na ispunjenje dugoročnih ciljeva iz *Strategije reforme javne uprave*, kojima se u konačnici smjera uspostava nivoa kvaliteta Europskog upravnog prostora. Bosna i Hercegovina je do trenutka pisanja izvješća ispunila 43,72% planiranih ciljeva na planu reforme javnog sektora (Ured koordinatora za reformu javne uprave, 2010), što i nije *a priori*, budući da je rok provedbe *Strategije reforme javne uprave* do kraja 2014. godine, loše. Međutim, na ostatku dugoročnih mjera (identifikacija slabih tačaka unutar javnog sektora), osim sporadičnih, nisu zabilježene aktivnosti. Na realizaciji mjera iz oblasti antikorupcijskih/planova integriteta Bosna i Hercegovina je učinila vrlo malo ili ništa.

Komponenta 3: Obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti.

Realizacija ove komponente Strategije još nije ni otpočela sa 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. 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 aktivnost, te pažljiv rad na izbjegavanju politicizacije.

Komponenta 4: Provedba zakona. Donošenjem Zakona o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, predviđeno je da će novouspostavljena Agencija, između ostalog, imati zadatak da koordinira i prati aktivnosti na sprovođenju okvirnih pravno-političkih mjera predviđenih Strategijom za borbu protiv korupcije 2009.-2014. i pripadajućim Akcionim planom koji je trebao operacionalizirati načine ostvarenja pojedinih strategijskih mjera. Međutim, kako sve do danas Agencija nije u potpunosti počela obavljati svoje zakonom predviđene poslove stvorena je određena vrstu pravne praznine u dijelu koordinacije i nadzora nad provedbom Strategije. Kako bi se barem djelimično otklonio ovaj nedostatak, Ministarstvo sigurnosti/bezbjednosti BiH je poduzimalo značajne aktivnosti permanentnog monitoringa nad provođenjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009.-2014. Generalno se može konstatovati da u ovoj oblasti nije zabilježen znatan napredak u implementaciji Strategije. Uprkos određenim programskim mjerama koje su djelimično izvršene ili započete, uočljivi su nedostaci realizacije višestrukih ciljeva. Tako je, na primjer, po pitanju mjere povećanja

učinkovitosti svih agencija za provedbu zakona u BiH, izostala operacionalizacija realizacije ovog cilja što značajno otežava analizu sprovedbe, primarno iz razloga što ne postoje egzaktne, mjerljive kategorije, niti pojedinačne aktivnosti na osnovu kojih bi se cijenila provedba ovog cilja u praksi, iako se mora naglasiti da su nadležna ministarstva unutrašnjih poslova u entitetima i Policiji Brčko Distrikta BiH poduzela određene aktivnosti prema realizaciji ovog cilja. Također, kod provedbe još jedne bitne strategijske mjere, naime, evaluacije primjene posebnih istražnih radnji koja ima za cilj da ocjeni efikasnost primjene posebnih istražnih radnji za otkrivanje i dokazivanje korupcijskih krivičnih djela, ne postoje vjerodostojne informacije i jedino se može konstatovati kako Strategija i Akcioni plan koriste iste formulacije prilikom određivanja, u konkretnom slučaju, kratkoročnog cilja u samoj Strategiji, odnosno, njegove potrebne razrade u Akcionom planu. Svakako se radi o značajnom nedostatku koji vjerovatno može uticati na kvalitetu postizanja općih i pojedinačnih strategijskih ciljeva. Slično je i sa ostalim programskim mjerama. Tako se, naprimjer, za 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 može konstatovati da, uprkos značajnim poduzetim aktivnostima kojima se izravno realizira ovaj programski cilj, ključni nedostatak dosadašnjih aktivnosti odgovornih institucija u ovom području odnosi na nesistematski, nejednak pristup u ostvarivanju ovog strategijskog cilja. Tome svjedoči nejednak opseg i dubina zahvata pojedinih edukativnih aktivnosti, koji variraju u zavisnosti od toga koja odgovorna institucija je organizirala njihovu realizaciju. S druge strane, nefunkcionisanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u području unificiranja

edukativnih programa i nadzora nad njihovim provođenjem bitno utiče na ovakav zaključak. Dalje se kao ključni nedostaci uočljivi u ovoj strategijskoj oblasti u više mjera mogu navesti izvjesne kontradikcije između Strategije i Akcionog plana u smislu neusaglašenosti rokova za ostvarenje cilja kao i načina kako su u Akcionom Planu određeni indikatori implementacije. Ovo je slučaj naprimjer kod mjere predlaganja različitih procedura kojima bi se unaprijedile istražne radnje u cilju efikasnijeg procesuiranja koruptivnih krivičnih djela kao i mjere koja predviđa potpuno usaglašavanje krivičnog zakonodavstva u BiH sa međunarodnim standardima.

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 strategijskih 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 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.

U periodu od donošenja Strategije do vremena u kojem se kreira ovaj izvještaj može se reći da je kreiran zadovoljavajući zakonski okvir za njen rad. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH usvojio je, sa velikim očekivanjima, Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u decembru 2009. godine.. No kako se od tog perioda pa do danas Agencija nije kadrovski ojačala (uključujući imenovanje direktora i njegovog zamjenika), te nisu doneseni ni odgovarajući interni akti za njen rad, kapaciteti Agencije su ostali nedovoljno iskorišteni. Sami pravilnici su trebali da detaljnije preciziraju koordinaciju provođenja državne strategije, kao i programe za prevenciju i edukaciju u okviru nje.

Rok za ove aktivnosti je bio juni 2010. godine, dok su zadužene institucije za realizaciju ovih aktivnosti bile: Vijeće ministara BiH, Agencija, Parlamentarna skupština BiH i Agencija za državnu službu BiH.

Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Zakonom je definisano osnivanje Agencije u svrhu prevencije uticaja korupcije na razvoj demokratije i poštovanje temeljnih ljudskih prava i sloboda, kao i uticaja na podrivanje ekonomskog i privrednog razvoja Bosne i Hercegovine, te svih ostalih oblika utjecaja na društvene vrijednosti, kao i za koordinaciju borbe protiv korupcije.

Agencija je neovisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Sredstva za rad Agencije osiguravaju se iz budžeta.

Direktora Agencije imenuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na prijedlog posebne Komisije za izbor i praćenje rada Agencije, putem javnog konkursa, prema Zakonu o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine, uz provjere koje se primjenjuju prilikom imenovanja članova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Agencije donosi direktor, uz saglasnost Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Kodeks ponašanja uposlenih u Agenciji donosi ravnatelj, uz saglasnost Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

Entiteti, kantoni i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine usvojit će i razviti strategiju za borbu protiv korupcije i akcijski plan prema opštim načelima naznačenim u državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije.

Na osnovu zakonom definisanih obaveza a u skladu sa Akcionim planom, vidljivo je da je osnovni problem neažurnosti u uspostavljanju kapaciteta na Parlamentu BiH.

Komisija za izbor i praćenje rada Agencije neefikasna u kapacitiranju Agencije

Zakonom je definisano da Komisija za izbor i praćenje rada Agencije (u daljnjem tekstu: Komisija) 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. Imenovani članovi zajedničke komisije od strane BiH Parlamenta bili su: Beriz Belkić, Ilija Filipović, Niko Lozančić, Dušanka Majkić, Sulejman Tihiić i Milorad Živković

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 prestaje mandat 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.

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. 8. 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 se obrisao rok od 01.08.2010. godine, što je otvorilo vrata daljem neodgovornom ponašanju u vezi sa izborom direktora Agencije i uspostavljanja njenog normalnog funkcionisanja.

Treba napomenuti da je imenovanje direktora Agencije i njegova dva zamjenika još uvijek u toku i ne zna se kada će doći do okončanja ove procedure. Od 20 prijava koje je Komisija primila, na sjednici je utvrđeno da dvije nisu dostavljene u predviđenom roku, tako da je Komisija razmatrala 18 blagovremeno dostavljenih

prijava i ustanovila da 13 kandidata ispunjava uvjete iz konkursa, a njih pet ne. To 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. Svi kandidati su od strane CIK-a 31.08. 2010. godine dobili potvrde da ispunjavaju zakonom predviđene uslove za datu funkciju. Iako je bilo predviđeno da se direktor izabere do sredine septembra, to do sada nije urađeno.

Pored stvarnog uspostavljanja Agencije u vezi sa imenovanjem direktora, pravilnika, kadrovskog popunjavanja te određivanjem budžeta, ostale aktivnosti na sprovođenju jačanja kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije su predviđene kasnije odnosno u periodu nakon oktobra 2010. godine. Treba napomenuti i sprovođenje procedure za imenovanje pojedinih članova agencije iz reda civilnog društva i akademske zajednice, te započet proces imenovanja direktora Agencije.

Uzroci spore izgradnje kapaciteta se vide u nedovoljnoj spremnosti nosioca vlasti za realizaciju ovih aktivnosti, djelimično prouzrokovanim održavanjem Opštih izbora u oktobru 2010. godine.

Preporučuje se postavljanje jasnih rokova za svakog aktera, te zahtjevanje obrazloženja za njihovo neispunjavanje.

U narednom dijelu slijede ostale aktivnosti na izgradnji kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije:

Mjera 1.2.

Obezbeđivanje materijalnih preduslova za rad Agencije, uključujući, no ne ograničavajući se samo na slijedeće: Uredski prostor, namjenski budžet.

Iako je formalno Agencija svoje sjedište dobila privremeno u prostorijama na području opštine Istočno Novo Sarajevo, u prostorijama SIPA-e, može se reći da su uslovi rada i dalje nezadovoljavajući. To se prvenstveno odnosi na činjenicu da se u postojećim dokumentima okvirnog budžeta 2010-2012. godina uopšte ne nalaze neophodna budžetska sredstva za rad ove institucije, te da nije jasan ni budući broj zaposlenih. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH trebalo bi da počne sa radom u punom kapacitetu polovinom sljedeće godine, najavio je v.d. direktora Agencije Mijo Krešić.²

Mjera 1.3.

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

Kao što je već rečeno, ne očekuje se da će ova mjera biti realizovana u predviđenom roku jer je tek u toku izrada pravilnika o radu i sistematizaciji radnih mjesta. Međutim, ako se prilikom zapošljavanja

² Televizija Hayat, izjava Mije Krešića na dan 01.10.2010. godine

bude koristila praksa imenovanja direktora i njegovih zamjenika, kapacitet ove Agencije za duži vremenski period neće biti adekvatan.

Mjera 1.4.

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

Kako nema zaposlenih, tako nema ni odgovarajućih programa obuke. Tek nakon njihovog zapošljavanja, izvršavanje procjene njihovih kapaciteta, može se očekivati pristupanje ovom poslu. Prema dosadašnjoj praksi, ovaj rok (Decembar 2010. godine) će biti produžen za najmanje godinu dana.

Mjera 1.5.

Usvojiti Kodeks ponašanja Agencije i definirati standarde ponašanja osoblja Agencije.

Ne očekuje se da će rok za ovu mjeru (decembar 2010. godine) biti ispoštovan uslijed već navedenih problema oko imenovanja rukovodstva i zaposlenih.

Mjera 1.6.

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

Ne očekuje se da će rok za ovu mjeru (decembar 2010. godine) biti ispoštovan uslijed već navedenih problema oko imenovanja rukovodstva i zaposlenih.

Mjera 1.7.

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

Ova mjera je u direktnoj vezi sa mjerom 1.5., te se njena realizacija može očekivati nakon punog kapacitiranja Agencije sa kadrovima i rukovodnom strukturom. Predviđeni rok je dostižan ali ukoliko se ubrzaju procesi unapređenja kapaciteta same Agencije.

Mjera 1.8.

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

I ova mjera zavisi od vremenske dinamike stvaranja Agencije u punom kapacitetu, te realizaciji predviđenih aktivnosti po komponentama. S tim u vezi treba naglasiti značajnost budžeta te uključivanje budžetskih izdvajanja za Agenciju u sve relevantne finansijske projekcije Ministarstva finansija (DOB, godišnji budžet, plan neophodnih investicija, itd.). Međutim, treba napomenuti da će, ako se nastavi ovim tempom, jako malo aktivnosti iz originalne strategije biti realizovano pa je možda bolje da se predviđeni rok (decembar 2011. godine) pomjeri za najmanje 6. mjeseci.

Mjera 1.9.

Izrada i provedba Planova djelovanja protiv korupcije po oblastima.

Ovo predstavlja jedan od najznačajnijih segmenata realizacije Strategije, te zahtjeva posvećenost Agencije (koja je do tog perioda

ekipirana i spremna za djelovanje). Ova mjera 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.

Mjera 1.10.

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

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 predviđenu mjeru. Ovo će se prvenstveno odnositi na njene dotadašnje rezultate rada, te mogućnost javnosti da transparentno i ažurno kontroliše rad i aktivnosti same Agencije. Glavnu prepreku ovome mogu predstavljati obstrukcije u vezi sa korupcijskim aferama koje aAgencija može da dotakne a koje su u vezi sa političkim elitama u okviru zemlje. Takođe je bitna stavka i integritet budućeg direktora i njegovog odnosa prema radu u okviru Agencije. Treba napomenuti da je iznenadila činjenica da postoji čak 13 kandidata za ovu funkciju jer u drugim zemljama ovo nije baš uobičajena pojava tj. predstavlja čak određenu „problematičnu funkciju“ ukoliko se otvori pravi front za borbu protiv korupcije. Ako posmatramo BiH, ne bi iznenadilo da pojedine stranke ne žele da imaju direktora kao saveznika u svojim redovima što se naravno teško provjerava samom potvrdom izdatom od strane CIK-a.

Mjera 1.11.

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

Ova mjera, predviđena za sredinu sljedeće godine, je pomalo nerealna imajući u vidu da se u narednom periodu tek očekuje uspostavljanje novih vlasti na nivou države i entiteta. Kad na umu imamo i činjenicu da od momenta usvajanja Strategije pa do danas ne postoje akcioni planovi entiteta i Brčko Distrikta, njena realizacija je pod velikim znakom pitanja. Stoga, neophodno je prvo razraditi postojeće entitetske (uključujući Brčko Distrikt) akcione planove u vezi Strategije za borbu protiv korupcije koji će biti vertikalno i horizontalno usklađeni te koji će imati dinamički okvir u skladu sa Strategijom na državnom nivou.

Mjera 1.12.

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

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.

Komponenta 2: Prevencija korupcije

Korupcija je u Bosni i Hercegovini sveprisutna pojava. O tomu svjedoče mnoga istraživanja različite provenijencije i stupnja sistematičnosti i objektivnosti, a korupcija je kao tema na vrhu političke, ekonomske i kriminalnopolitičke agende, ali i etičkih i sociologijskih rasprava. Naponi se zemlje na reduciranju korupcijskih praksi ocjenjuju neadekvatnim i neefikasnim, pa u izvješću o napretku ka europskim standardima Europska komisija ocjenjuje da je „Bosna i Hercegovina postigla ograničen napredak u suprotstavljanju korupciji, koja je široko rasprostranjena u javnom i privatnom sektoru, utječući na pravosuđe, poreske i carinske organe, javne nabave, i privatizaciju...Antikorupcijske politike i mjere se ne implementiraju adekvatno“ (Evropska Komisija, 2010, s. 14).

Kregar (2008), opisujući dešavanja na planu suprotstavljanja korupciji u susjednoj Republici Hrvatskoj, navodi da je ona prolazila kroz različite faze u svojim nastojanjima da smanji nivo korupcije u zemlji i da napravi zaokret u vrijednosnom smislu; opis koji bi se, imajući u vidu donekle slične društvene okolnosti koje su pratile nastanak i razvoj ove mlade demokracije, mogao razmotriti i u slučaju Bosne i Hercegovine i njezini antikorupcijski naponi smisleno analizirati. Tako, Kregar dijeli definiranje i doživljaj karaktera korupcije na tri razdoblja.

Prvo razdoblje referira na tzv. prepoznavanje, a koja traje od stjecanja samostalnosti do kraja devedesetih godina prošlog stoljeća, i u kojemu se korupcija smatra „moralno važnim, ali ne i političkim problemom“ (s. 3). Ovim razdobljem dominira moralna panika i

doživljavanje korupcije nečim što je oduvijek postojalo, a što je postalo posebno rašireno zbog rata i čemu se teško može suprotstaviti; bolja regulacija načelno je smatrana lijekom, tako da se korupcija smatra tehničkim (nedostatak adekvatne regulacije) i kaznenopravnim problemom (korupciji se treba suprotstavljati reakcijom nadležnih organa, ponajprije kaznenim progonom pojedinačnih slučajeva). Schmidt (2007) navodi da u ovom razdoblju korupcija postaje globalno zanimljivom temom, ali da se najveći dio diskusija iscrpljuje na konstatacijama da se nešto treba učiniti, no ne zaključujući sa nekom naročitom sigurnošću i ne specificirajući šta.

Drugo razdoblje traje od početka novog milenija do danas. Njegova je značajka priznanje problema i pokušaja njegova rješavanja, ali koji je u domeni zakonskog i inog pravnog uređivanja i kreiranja institucija koje bi se trebale suprotstaviti korupciji. Kregar ga stoga naziva razdobljem „normativnog optimizma i institucionalnog inženjeringa“ (s. 4). Korupcija se u ovom razdoblju smatra političkim problemom i nastoji se adekvatno osloviti; mišljenje koje dijele i drugi komentatori antikorupcijskih napora.³ To se nastojalo postići donošenjem (npr. Zakona o sukobu interesa) ili izmjenama (npr. izmjene iz 2003. godine u domeni kaznenog prava) legislative, kreiranjem posebnih odjela za korupcijske i srodne delikte u policijskim ili pravosudnim organima, te donošenjem antikorupcijskih strategija koje su na razini cijele političke zajednice trebale donijeti zaokret. No, svi su ovi napori bili više odraz

³ Tako Schmidt navodi da je „do polovice prve decenije 21-vog stoljeća postalo jasno u kojoj je mjeri djelatnost na suprotstavljanju korupciji postala politički prije negoli ekonomski projekt“ (2007, s. 220).

deklarativnog zalaganja za redukciju korupcije i prilagodbe europskim formalnim standardima, dok se vrlo malo dešavalo na terenu; Kregar navodi da su to prije bili rezultati dobrih namjera nego sistematskih napora formuliranja i provedbe nacionalne antikorupcijske politike. Tipičan problem koji prati antikorupcijske napore tada je naročito došao do izražaja, a to je nedostatak političke volje kako u suštinskom, tako i u tehničkom smislu (od nedonošenja odgovarajućih zakonskih akata, do osnutka i popune nadležnih agencija i njihove financijske i kadrovske neovisnosti).

Najzad, novo, treće razdoblje bi trebalo ići dalje od takve nekoherentne politike suprotstavljanja korupciji i pokušati je prevazići i osloviti upravo najveći nedostatak iz prethodnog perioda: koncentraciju na izvršenje prije negoli na deklaraciju. Ako je, naime, ranije najveći problem bio u nedostatku političke volje i riješenosti da se problem adekvatno oslovi (što je u Bosni i Hercegovini podrazumijevalo, *inter alia*, i odsustvo ozbiljnijih napora osnivanja centralnog tijela koje bi vršilo monitoring antikorupcijskih napora), novo bi razdoblje trebalo krenuti od iskrenog priznanja da problem neadekvatnog oslovljavanja korupcije postoji i da se trebaju učiniti ozbiljni napori (a ne samo davati puke konstatacije) da se načini zaokret najprije u promoviranju netolerancije korupcije i jačanju demokratskog okružja putem osvještavanja javnosti o vlastitoj ulozi u kulturi slobode i transparentnosti. Drugim riječima, kako kaže Kregar, u ovom razdoblju „[n]ema puno koristi od pukog donošenja zakona, očekuju se efekti“ (2008, s. 9).

Prevenција kao dio ukupnih antikorupcijskih napora

Antikorupcijske strategije spoj su ideologije, prava, organizacija i institucija u cilju određenja, otkrivanja, sprječavanja i sankcioniranja podmićivanja i drugih oblika korupcije u svim segmentima društva (Derenčinović, 2001). Korupcija je, kao i svaka druga društvena pojava, determinirana nizom objektivnih i subjektivnih momenata, koji djelujući neposredno ili posredno, sa različitim intenzitetom utječu na njezin karakter i pojavne oblike. Kako su obim i značajke korupcije determinirane različitim čimbenicima, tako i koncept njezinog suprotstavljanju treba inkludirati mjere različitog karaktera koje trebaju poduzimati različiti društveni akteri. Koncept njezinog suprotstavljanja tako treba inkludirati mjere na ekonomskom, političkom, socijalnom, pa i kulturnom i inim planovima. Izolirano, ali i nekomplementarno, nekoordinirano djelovanje društvenih aktera tek fragmentarno zahvata problem, u konačnici ga ostavljajući neriješenim.

Kao manje-više općeprihvaćen koncept suprotstavljanja korupciji vremenom su se nametnule kombinacije preventivnih i represivnih mjera: prve su usmjerene na intervenciju prije negoli se korupcija uopće manifestira, a druge na reakciju nakon njezina dešavanja. Posebice su preventivne mjere važne za suprotstavljanje korupciji. Obzirom na omniprezentnost pojave u društvu i limitiranost represivnog aparata u finansijskom, kadrovskom i materijalnom smislu da se jedini ili dominantno djelujući suprotstavi negativnim društvenim pojavama poput korupcije, ali i humanost kojemu tendira suvremena socijalna politika (a posebice, kao njezin segment, politika suprotstavljanja kriminalitetu), u stručnoj javnosti je prisutan

konzensus da je prevencija iznimno bitan dio ukupnog koncepta suprotstavljanju korupciji (Dölling, 2007). Preventivne aktivnosti se mogu poduzimati na općedruštvenoj i institucionalnoj (i u javnom i u privatnom sektoru) razini. Prve smjeraju socijalnoetičkom prijekoru i odbacivanju korupcije, a druge ustanovljavanju standarde postupanja za službenike, najčešće u vidu kakvih smjernica za rad i etičkih kodeksa (Dölling). Schmidt (2007) u svom pregledu antikorupcijskih preventivnih aktivnosti u zemljama istočne i srednje Europe navodi da je mišljenje eksperata da djelovanje na represiji treba biti nadopunjeno „ljudskim kapitalom“, tj. učešćem javnosti u kreiranju i implementaciji boljih antikorupcijskih programa edukacije i obuke. Ured za droge i kriminalitet Ujedinjenih nacija navodi u tom smislu da samo preventivni programi koji se uspijevaju nametnuti kao dio prijeko potrebe i koje obični čovjek prihvata kao korisne imaju izgleda da na duže staze donesu zaokret u netoleriranju korupcijskih praksi (United Nations Office on Drugs and Crime, 1999); prednost takva pristupa jest u „postizanju šireg konsenzusa i izvedivog [svojevrnog] društvenog ugovora kao temelja reforme i prioriteta i programa razvoja“ (s. 3).

Kako je represija nedovoljna da sama oslovi pervazivnu i kompleksnu narav korupcijskih praksi, ali i svojevrnog pervertiranog sistema vrijednosti koji ju prati, to prevencija za Bosnu i Hercegovinu ima posebnu težinu i vrijednost. Prevencija korupcije podrazumijeva mobilizaciju širokog dijapazona društvenih subjekata u preduprjeđenju korupcijskih praksi, koji se za razliku od klasičnih represivnih ne ograničavaju samo na djelovanje u smislu utvrđivanja odgovornosti za počinjene pojedinačne prijestupe i djela, nego reduciranje uzroka da do takvih praksi uopće ne dođe. Stoga su jasne

prednosti preveniranja korupcije za Bosnu i Hercegovinu što su u njezinu realizaciju uključeni praktično svi (od civilnog društva, medija, odgojno-obrazovnih institucija, i sl., pa do građana-pojedinaca), a ne samo državni organi (čija djelatnost, *inter alia*, skupa, zahtijeva vremena i neizvjesna je), ali ne isključujući, dakako, primarnu odgovornost potonjih.

Ova analiza ima za cilj da sa stanovišta mjera predloženih u novoj *Strategiji za borbu protiv korupcije (2009. - 2014.)* razmotri dokle je Bosna i Hercegovina stigla u ispunjavanju ciljeva koje je na planu suprotstavljanju korupciji sama sebi postavila. Kako *Strategija* identificira tri glavne oblasti kroz koje je potrebno poduzimati preventivne antikorupcijske aktivnosti (reforma javnog sektora, transparentnost i odgovornost; antikorupcijski/planovi integriteta; i, pojednostavljenije poslovnog okruženja), a koje namjerava ostvariti putem kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih djelatnosti, analiza će slijediti naznačenu strukturu i ograničavajući se na vremenski period do trenutka pisanja izvješća (početak zadnjeg kvartala 2010. godine). Iako realizacija većine ciljeva (posebice kratkoročnih) referira na zadnji kvartal 2010. godine, ali i godine iza pisanja izvješća, ipak se aktivnosti, ako se želi realizirati ciljeve, moraju poduzimati kontinuirano i etapno, posebice što se radi o kompleksnim materijama koje zahtijevaju krupnije zahvate. Otuda je sasvim opravdano razmatrati i neke ciljeve čija se potpuna realizacija očekuje u mjesecima tek nakon pisanja izvješća.

Reforma javnog sektora, transparentnost i odgovornost

Ovaj segment preventivnih aktivnosti, kako je to naznačeno u samoj *Strategiji*, smjera uspostavi efikasnije uprave (između ostalog, i eliminiranjem mreža patronata, nepotizma, klijentelizma i favoriziranja), većoj transparentnosti i jačanju odgovornosti u radu uprave. Obuhvata 13 kratkoročnih, 5 srednjoročnih i nekoliko dugoročnih ciljeva. Interesantno je da je autor *Strategije* naveo mjere koje manje-više koincidiraju sa ciljevima, pa je operacionalizacija aktivnosti kojim će se ostvarivati ciljevi (što u biti mjere treba da predstavljaju) samo repeticija onoga što je navedeno kod ciljeva; ispravnije bi bilo navesti nekoliko aktivnosti kojima se treba ostvariti jedan cilj, i to sa što većom konkretizacijom, no takav se logički pristup ignorirao, te se u *Akcijskom planu za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009. – 2014.)* radije priklonilo stavu da je ponavljanje cilja kroz mjere dovoljno dostatno da se zna o čemu se radi.

Kako bilo, načelno se može tvrditi da je na planu ostvarenja reforme javnog sektora i razvika transparentnosti i odgovornosti Bosna i Hercegovina postigla slab uspjeh, kako na planu moderniziranja javnog sektora, regulacije rada javnih službenika i stvaranja mogućnosti za prijavljivanje korupcijskih praksi bez posljedica po prijavitelja, tako i lobiranja i provođenja procedura javne nabave. Promatrajući pojedinačne KRATKOROČNE MJERE, nalazi su dosta heterogeni, ali uglavnom indiciraju da se na planu reforme javnog sektora nije napravio očekivani uspjeh.

Tako se mjera 2.1. iz *Akcijskog plana* koja smjera razvitku i usvajanju programa moderniziranja javnog sektora s ciljem jačanja javnog sektora, a za čiju implementaciju su bili nadležni Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i Ured koordinatora za reformu javne uprave, ostvarila tek djelomično/nikako. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u trenutku pisanja izješća nije funkcionalna, tako da referiranje na preventivne aktivnosti koje je ona trebala poduzeti nije moguće. Prema dopisu Vijeća ministara i Ureda koordinatora za reformu javne uprave kojima se TI BiH obratio, naime, „u proteklom periodu nisu bile pokrenute aktivnosti koje bi bile usmjerene ka izradi jednog ovakvog zasebnog dokumenta“, a aktivnosti su planirane nakon operacionalizacije rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Vijeće ministara je pored pomenute aktivnosti bilo nominirano kao središnja tačka i za dostavu podataka iz naredne (2.2.) tačke *Akcijskog plana* koja se treba baviti analizom provedbe Zakona o slobodi pristupa informacijama u svim institucijama na svim nivoima; kako je inicijativa za provedbu ove tačke bila na još uvijek nefunkcionalnoj Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, to je očekivano da se na njezinoj realizaciji nije ništa uradilo. Najzad, za modernizaciju javnog sektora se mogu vezati i aktivnosti na planu uvođenja informacijskih tehnologija. Kako u samoj *Strategiji* stoji, *inter alia*, „kratkoročne mjere usredsređuju se na modernizaciju uprave koja rezultira uvođenjem modela e-vlade i e-upravljanja“ (s. 11). Modernizacija javne uprave putem većeg korištenja informacijskih tehnologija je dijelom i Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, za koju postoji kvalitetan monitoring. Tako se u *Polugodišnjem izvještaju o napretku (praćenje*

provođenja akcijskog plana 1 strategije reforme javne uprave u BiH) Ureda koordinatora za reformu javne uprave za period 1. januar – 30. juni 2010. godine navodi da je ukupan napredak na planu informacijskih tehnologija 32,26 %. Izvještaj dosta detaljno informira o poduzetim aktivnostima, pa se navodi podatak o početku izrade dokumenata u okviru „Politike softvera u institucijama BiH“, o činjenici da je projekt „Promocija upotrebe IT u javnoj upravi“ još u fazi sekundarnog istraživanja i prikupljanja informacija radi izrade projektne dokumentacije, te o činjenici da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo Odluku o elektronskom poslovanju i e-Vladi u Vijeću, te o činjenici da je započela implementacija strategije eZdravstva i elektronskog vođenja matičnih i zemljišnih knjiga. Navedeno, kao i, primjerice, činjenica da je potkraj 2009. godine donešena odluka o implementaciji modula za pristup sudbenim predmetima putem interneta, kao i pravilnik o autoriziranom pristupu sudbenim predmetima putem interneta, a sve s ciljem omogućavanja uvida u vlastite sudbene predmete putem interneta, moglo bi se reći, a posebice pošto su dokumenti koji iniciraju uvođenje e-Vlade uglavnom donešeni i osigurana načelna politička potpora, da su mjere modernizacije u kratkoročnim ciljevima djelomično postignute.

Kvalitetnija regulacija rada javnih službenika predmetom je više ciljeva i mjera. I na ovom planu je urađeno vrlo malo. Tako za planove djelovanja protiv korupcije, navedene u tački 2.6. *Akcijskog plana*, a koje trebaju imati, odnosno, participirati u njihovom donošenju, sva ministarstva i institucije vlasti na svim nivoima, nema sistematski prikupljenih podataka. Kako je indikator realizacije mjere slanje izvješća Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe

protiv korupcije o provedenim planovima, to se samo može konstatirati da nema podataka o donešenim planovima, ali i da nema medijski ili na neki drugi način javnosti učinjenim dostupnih informacija da se bilo šta na ovom planu dešava(lo). Nije provedeno ni istraživanje javnog mnijenja iz tačke 2.5. *Akcijskog plana* kako bi se identificirala područja u kojima je korupcija najprisutnija, niti poduzete aktivnosti na uvođenju novih, jedinstvenih pravila o primanju i davanju darova na radnom mjestu od strane javnih službenika.⁴

Aktivnosti na planu zaštite prijavitelja korupcije i uopće stvaranja ambijenta u kojemu se prijavljivanje korupcije ne smatra denuncijatorstvom (Bannenber, 2002) ili se na neki drugi način negativno promatra, nego dijelom poslovne etike i brigom za opće dobro, također teku vrlo sporo. Do polugodišta 2010. godine su sva ministarstva i druge institucije vlasti Bosne i Hercegovine na svim nivoima trebale imati zapečaćene sandučice za poštu, telefonske linije posebne namjene, odnosno, određene e-mail adrese za prijave od strane pojedinaca – uključujući i mogućnost anonimnih pritužbi. Pored naznačene aktivnosti, i druge aktivnosti kojima se treba stvoriti poticajni ambijent za prijavljivanje korupcije, poput propisivanja pravnog okvira prema kojemu se oni koji u dobroj namjeri prijave nepravilnosti u radu javne uprave neće biti kažnjeni, nisu predmetom ozbiljnijeg razmatranja nadležnih organa. Jedino je Vlada Republike Srpske na 139. sjednici održanoj 03.09.2009. godine usvojila Kodeks o dopuni Kodeksa ponašanja državnih službenika Republike Srpske, i istim utvrdila pravila za državne službenike o prijavljivanju slučajeva

⁴ Pored, dakako, odavna prisutne načelne zabrane primanja darova kada takvo ponašanje ima obilježja kaznenog djela.

gdje se sumnja na korupciju u republičkim organima uprave, kao i način zaštite za one državne službenike koji prijavljuju sumnju na korupciju. Kako je pisano ranije (Datzer, 2007), a od čega autor *Strategije* polazi, postojeće procedure nisu adekvatne da obuhvate zaštitu od kažnjavanja ili nepovoljnijeg tretmana prijavitelja korupcije, pa poticanje prijavitelja korupcije da u većoj mjeri prijavljuju koruptivna ponašanja bez bojazni od odmazde u Bosni i Hercegovini i dalje ostaje neadekvatno oslovljeno.

Lobiranje je djelatnost zagovaranja s namjerom da se utječe na odluke zakonodavca ili dužnosnika u vlasti od strane pojedinaca ili interesnih skupina. Iako se za lobiranje često vežu negativne konotacije, ono je dio uobičajenog političkog života i parlamentarne demokracije. Danas se lobiranje ne smatra samo izrazom legitimne participacije kakvih subjekata u donošenju političkih odluka, nego i artikulacijom ekspertskog i stručnog mišljenja i doprinosom u postizanju bolje kvalitete političkih procesa. Najčešće je uređeno zakonskim ili podzakonskim aktima. Tako se, primjerice, u aneksu X Poslovnika o radu Europskog parlamenta navodi da su lobisti dužni izložiti interese koje zastupaju članovima parlamenta, njihovim suradnicima i službenicima organa. Javno zagovaranje u formi lobiranja je u Bosni i Hercegovini neuređeno. Aktivnosti na planu uređenja ove materije iz tačke 2.8. *Akcijskog plana* nisu zabilježene.

Nije potpuno jasno na šta se odnosi tačka 2.9. *Akcijskog plana*, koja predviđa uvođenje obaveznog deklariranja svih pravnih lica koja sudjeluju u procedurama javne nabave. *Strategija* u tački 10. kratkoročnih ciljeva na prevenciji korupcije predviđa i da „sva pravna lica – učesnici u procesu javnih nabavki, pod prijetnjom isključenja, treba da se izjasne o svojim vezama sa javnom institucijom koja

provodi proceduru javne nabavke, a koje mogu dovesti do sumnje u korupciju“, a *Akcijski plan*, pak, kao indikator realizacije mjere navodi „spisak pravnih lica je usvojen i objavljen u službenim glasilima u BiH i na web stranici Agencije“. Da li se *Strategijom* pledira za izmjenu normative, a *Akcijskim planom* za nešto drugo, nije potpuno jasno. Pored činjenice da indikator realizacije cilja ne korespondira sa ciljem, može se primijetiti nekoliko stvari. Najprije, ako se misli na činjenicu da se svi učesnici procesa javne nabave imaju izjasniti u pogledu vlasništva, takva mogućnost već postoji u odgovarajućim odredbama Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine kojim se predviđa da ugovorno tijelo ima pravo zahtijevati izvod iz sudskog registra ili ekvivalentni dokument koji izdaje nadležno sudsko ili upravno tijelo kako bi se ocijenila kvalifikacija potencijalnog dobavljača roba ili usluga, pa i eventualni sukob interesa. Ako se, pak, misli na detaljnije informiranje javnosti u vidu liste pravnih lica- sudionika procesa javne nabave u Bosni i Hercegovini, Agencija za javne nabave Bosne i Hercegovine od 2006. objavljuje godišnja izvješća o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabava, koja sumarno, ali dostatno izvještava o procesima javnih nabava u Bosni i Hercegovini. Od početka 2010. godine počelo se sa primjenom elektronskog sistema u pripremi i dostavi izvještaja o dodjeli ugovora u postupcima javnih nabava, a cjelokupan monitoring primjene Zakona o javnim nabavama vrši Agencija za javne nabave Bosne i Hercegovine. Nije poznato da se igdje u svijetu producira detaljna lista o sudionicima javnih nabava dostupna javnosti; radije se govori o tzv. korupcijskim registrima. Korupcijski registri postoje u nekim zemljama (poput, recimo, Savezne Republike Njemačke), ali tamo referiraju na evidencije koje se vode na komunalnim i pokrajinskim razinama o pravnim subjektima koji su bili involvirani u korupcijske afere ili

dogovore o ponudama, pa im se uskraćuje pravo učešća u procesima javnih nabava u nekom periodu (najčešće između šest mjeseci i dvije godine); dakle, ne na listu svih učesnika javnih nabava kako to eventualno sugerira *Akcijski plan*. U svijetu postoji i praksa izvještavanja javnosti o uočenim povredama u procesima javnih nabava (koja je izričito predviđena i u *Pravilniku o monitoringu postupaka javnih nabava* na snazi u Bosni i Hercegovini), ali nije jasno misli li se upravo na nju. Najzad, antikorupcijske klauzule koje izričito predviđaju ništavost ugovora ili diskvalifikaciju ponuđača postoje u Zakonu o javnim nabavama Bosne i Hercegovine, ali su nedovoljne. Tako čl. 27. Zakona predviđa da ukoliko „zahtjevi ili ponude, koje je ugovorno tijelo primilo tijekom postupka javne nabave, prouzroče ili mogu prouzročiti bilo kakav sukob interesa, ugovorno će tijelo, djelujući sukladno relevantnim zakonskim propisima u Bosni i Hercegovini ili odnosnim internim pravilima, osigurati efektivnu zaštitu svrsishodne provedbe ovoga zakona“. Kao segment zaštite se može smatrati i odredba iz čl. 39. Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine, prema kojemu je ugovorno tijelo dužno da u ugovoru postavi uvjet da dobavljač, kojemu je dodijeljen ugovor o javnoj nabavi, nema pravo zapošljavati, u svrhu izvršenja ugovora o javnoj nabavi, fizičke ili pravne osobe koje su sudjelovale u pripremi tenderske dokumentacije ili su bile član ili stručna osoba koju je angažiralo Povjerenstvo za nabave mjerodavno za dodjelu navedenoga ugovora o javnoj nabavi, najmanje šest mjeseci po zaključenju ugovora. Na koji se još način osigurava takva zaštita nije detaljnije uređeno, pa bi uvođenje izričite antikorupcijske klauzule u ugovore o javnim nabavama (uključujući i kaznu za involviranje u korupciju) koja bi uredila ovu oblast (pa i proširilo sukob interesa na osobe bliske onoj koja je sudjelovala u pripremi tenderske

dokumentacije ili na drugi način bila involvirana u proceduru javne nabave) zaista imalo smisla. Nema zabilježenih aktivnosti u tom smislu.

U tački 2.10. *Akcijskog plana* se navodi da inspekcijski organi trebaju postati jedna od ključnih tačaka za suradnju sa Agencijom. Kako se pod inspekcijskim organima 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. Indikator realizacije mjere je određivanje kontakata unutar vladinih institucija, koje bi trebalo da svakodnevno surađuju sa Agencijom. Kako prema Zakonu o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Agencija nema istražnih ovlasti, niti je jasno šta zapravo suradnja Agencije sa drugim organima treba podrazumijevati i šta su „kontakti unutar vladinih institucija“ (koji bi, valjda, trebali referirati na antikorupcijske kontakt tačke koje bi onda surađivale sa inspekcijskim organima), to je popriličan dio *Akcijskog plana* nejasan. I pored toga se može tvrditi da, kako je inicijator aktivnosti na ovom planu nepostojeća Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, aktivnosti na planu realizacije tačke 2.10 nisu zabilježene.⁵

⁵ Dakako da treba naznačiti da sve službene i odgovorne osobe u svim organima vlasti u Bosni i Hercegovini, javnim poduzećima i ustanovama (time i djelatnici bilo koje službe nadzora) dužne prijaviti kaznena djela o kojima su obaviještene ili za koja saznaju na koji drugi način, a da te prijave podnose policiji, tužiteljstvu ili sudovima. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nije ustanova kojoj se prijavljuju takve vrste protupravnih ponašanja.

U kojoj, pak, mjeri sumnje za korupciju uopće potiču od nadzornih službi, nije poznato.

Najzad, u Strategiji se propustilo definirati šta čini antikorupcijsko zakonodavstvo, na koje referira tačka 2.11. *Akcijskog plana*.⁶ Kako nositelj aktivnosti treba biti Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, a koja je, kako je već više puta naznačeno, nefunkcionalna, to izvještaj o učinkovitosti antikorupcijskog zakonodavstva, kao indikator realizacije mjere, (očekivano) nije pripremljen. Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće Bosne i Hercegovine objavljuje već nekoliko godina zbirna izvješća o radu pravosudnih organa, ali ona nisu raščlanjena po kategorijama koje bi omogućavale zaključivanje o tomu koliko je antikorupcijsko zakonodavstvo efikasno u oslovljavanju korupcijskih praksi.

Kod ocjene implementacije **srednjoročnih ciljeva** treba načelno pomenuti da ih većina koincidira sa kratkoročnim na način da su potonji dio ili etapa u realizaciji prvih. Otuda je jasno da se, ima li se u vidu načelan nalaz izložen kod kratkoročnih ciljeva da se na planu ostvarenja reforme javnog sektora i razvitka transparentnosti i odgovornosti Bosna i Hercegovina postigao slab uspjeh, i kod srednjoročnih ciljeva ne može očekivati puno.

⁶ Kao i na mnogo drugih mjesta, *Strategija za borbu protiv korupcije (2009. - 2014.)* i akcioni plan za njezinu provedbu nisu usuglašeni. Tako se u kratkoročnom cilju 13. u okviru prevencije korupcije iz *Strategije* navodi da on smjera detaljnoj reviziji učinkovitosti primjene antikorupcijskog zakonodavstva na sudovima, a u tački 2.11. Akcionog plana pregled učinkovitosti primjene zakonodavstva u sprečavanju korupcije na sudovima. Jedno i drugo, dakako, nisu isto: antikorupcijsko zakonodavstvo je daleko širi pojam i obuhvata kako mjere na represivnom, tako i na preventivnom planu. Stoga se može reći da se ovi pojmovi odnose kao opće i posebno, te da je pojam „antikorupcijsko zakonodavstvo“ većeg stupnja općenitosti nego „zakonodavstvo u sprečavanju korupcije“. Da se ne bi pravila veća pojmovna zavrzlama, ovaj će se lapsus ignorirati i pojmovi tretirati kao jednaki.

Tako se prema mjeri 2.21. *Akcionog plana* planiralo „donijeti Kodeks ponašanja za javnu službu, zasnovan na europskoj pozitivnoj praksi kako bi se postavili jednoobrazni standardi ponašanja javne službe“. Prema dostupnim podacima, za sredinu 2010. godine bilo je planirano donošenje Kodeksa državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, koji bi u sebi sadržavao niz odredbi koje se odnose na sprječavanje korupcije i sankcioniranje ukoliko do iste dođe od strane državnih službenika. Nacrt Kodeksa je sačinjen i dostavljen institucijama na mišljenje, ali sve nadležne institucije nisu dostavile tražena mišljenja, a Ministarstvo pravde iniciralo je izradu novog teksta Kodeksa, tako da se očekuje dostavljanje novog teksta Kodeksa. Kako realizacija mjere podrazumijeva donošenje kodeksa ponašanja za javnu službu koji se potom trebao učiniti obaveznim za sve uposlene u javnim službama na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, već samim njegovim nedonošenjem mjera nije ispunjena.

I mjera 2.22. *Akcionog plana* djelomično se podudara sa ranije elaboriranom mjerom (i to pod brojem 2.2.) za koju se prethodno navelo da je malo urađeno. Naime, mjerom 2.22. se predviđa razvijanje Smjernica za provedbu Zakona o slobodi pristupa informacijama u institucijama vlasti na svim nivoima, te obuka osoblja u tom smislu. Indikator realizacije mjere je, *inter alia*, smanjenje broja odbijenih zahtjeva za informacijama, te povećanje potraživanja informacija. Ranije je konstatirano da se na tom planu nije ništa uradilo. Glede izrade samih utvrđenih pravaca djelovanja (smjernica), mora se referirati na činjenicu da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, primarno zadužena za provedbu ove mjere, nije uradila ništa, tako da niti na planu šireg

korištenja Zakona o slobodi pristupa informacijama u smislu većeg potraživanja informacija i lakšeg dolaska do istih nema zabilježenih aktivnosti.

Mjere 2.23. i 2.25. iz *Akcionog plana* referiraju na programe prevencije korupcije koji se poduzimaju na razinama pojedinačnih javnih organa, a koji podrazumijevaju ne samo donošenje programa koji se sastoje iz određenih ciljeva i aktivnosti koje se trebaju poduzeti, nego i planiranje obuke za prevenciju i borbu protiv korupcije u javnim institucijama koja je obvezna za sve javne službenike. Srednjoročna mjera 2.23. koincidira sa već elaboriranom kratkoročnom mjerom 2.6. za koju, kako je naznačeno, nema podataka o uspješnosti, odnosno, presumira se neuspješnost, tako da se programe prevencije korupcije može tvrditi da su lijep naum koji je ostao samo na „svečanoj izjavi“. O obveznoj obuci na polju prevencije borbe protiv korupcije također nema zabilježenih aktivnosti.

Kao što je ranije naznačeno, aktivnosti na normativnom (zakonodavnom ili inom) planu glede zaštite osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju nisu zabilježene. Tako je i ostvarenje ciljeva iz mjere 2.24. *Akcionog plana* ostalo neoslovljeno.

Dugoročni ciljevi iz *Akcionog plana* uglavnom referiraju na identificiranje slabih tačaka unutar javnog sektora, odnosno, onih oblasti rada ili eventualno pojedinih radnih mjesta podložnih korupciji, provođenje revizije javnog sektora (uključujući i uspostavu drugačijeg načina procjene učinkovitosti rada javnih službenika) i uvođenje mehanizama e-vlade i e-upravljanja. Te su aktivnosti vremenski dosta daleko, ali se dio njih već poduzima u okviru kratkoročnih mjera koje djelomično koincidiraju sa pomenutim

dugoročnim. Tako je za reformu javnog sektora i uvođenja mehanizama e-vlade i e-upravljanja naznačeno da postoje aktivnosti, a aktivnosti u okviru ispunjenja dugoročnih ciljeva iz *Strategije za borbu protiv korupcije* djelomično referiraju i na ispunjenje dugoročnih ciljeva iz *Strategije reforme javne uprave*, kojima se u konačnici smjera uspostava nivoa kvaliteta Evropskog upravnog prostora. Bosna i Hercegovina je do trenutka pisanja izvješća ispunila 43,72% planiranih ciljeva na planu reforme javnog sektora (Ured koordinatora za reformu javne uprave, 2010), što i nije *a priori*, budući da je rok provedbe *Strategije reforme javne uprave* do kraja 2014. godine, loše. Međutim, na ostatku dugoročnih mjera (identifikacija slabih tačaka unutar javnog sektora), osim sporadičnih, nisu zabilježene aktivnosti.

Antikorupcijski / planovi integriteta

Ovaj segment antikorupcijskih aktivnosti oslovljava 5 mjera u svrhu ispunjenja isto toliko kratkoročnih ciljeva, te nekoliko dugoročnih ciljeva.

Prve četiri mjere (2.12., 2.13., 2.14. i 2.15.) iz dijela *Akcijskog plana* koji oslovljava antikorupcijske planove referiraju na sličnu materiju iz već elaborirane mjere 2.6. (izrada planova za borbu protiv korupcije), s tim što se mjera 2.12. odnosi na kadrovsko kapacitiranje institucija u cilju izvršenja zadataka iz planova, 2.13. i 2.14. na procjenu rizika po oblastima kako bi se odredilo odjele/radna mjesta koja su najpodložnija korupciji, i poduzelo odgovarajuće mjere kako

bi se te manjkavosti reducirale/eliminirale, a 2.15. na razvitak relevantnih sistema indikatora kako bi se osigurala jednoobraznost standarda procjene rizika/planova integriteta. Prednost posebnih antikorupcijskih kontakt tačaka jest naročito u lakom identificiranju mjesta koja su nadležna za reagiranje za prijave o sumnji za korupciju, ali i koncentraciji znanja i sposobnosti za postupanje u slučajevima korupcije i poduzimanje preventivnih aktivnosti. Tako u Saveznoj Republici Njemačkoj, primjerice, u većini pokrajina postoje antikorupcijske centralne tačke, ali i lokalne kontakt osobe za prijavu korupcije i provedbu antikorupcijskih aktivnosti. Iskustva iz ove zemlje ukazuju da su takva kontakt mjesta manje angažirana na istraživanju konkretnih sumnji na korupciju, a više na „prijedlozima za prevenciju, suradnji na usavršavanju i edukaciji, kao i savjetovanju uposlenika“ (Korte, 2007, s. 301). Kako za mjeru 2.6. nema sistematski prikupljenih podataka, ali niti na drugi način dostupnih informacija koliko je urađeno, i ovdje se može samo špekulirati da su u Bosni i Hercegovini kapacitiranje i procjena korupcijskih rizika nikako ili slabo oslovljavana tema. U Bosni i Hercegovini, kako je poznato, postoji jako puno razina vlasti: vrlo je plauzibilno za pretpostaviti da su bez *impetusa* i koordinacije od strane Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije isti samoinicijativno učinili vrlo malo ili ništa.⁷

⁷ Iako ima i drugačijih primjera. Tako se u *Analizi stupnja implementacije Akcijskog plana Strategije Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije* Ministarstva sigurnosti navodi da su u okviru ministarstava pravde i unutarnjih poslova Republike Srpske poduzimane određene aktivnosti. No, ne može se zaključiti da su one poduzimane kao rezultat sistematskih napora iniciranih i koordiniranih od strane Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Drugi dio kratkoročnih mjera iz dijela *Akcijskog plana* koji se bavi antikorupcijskim, odnosno planovima integriteta referira na tzv. testiranje integriteta. Pod testiranjem integriteta se zapravo radi o simuliranoj situaciji davanja ili primanja mita, pri kojoj se javni službenik ili građanin podvrgavaju svojevrsnoj provjeri pridržavanja i poštivanja društvenih, formalnih normi. Testiranje integriteta se može koristiti unutar radne organizacije, sukladno radnopravnim ili stegovnim propisima, ili na temelju mjera kaznenog prava. Kako realizacija ovog dijela planova integriteta ovisi o prethodnim aktivnostima (ponajprije na procjenu rizika od korupcije) i kako je tijelo nadležno za realizaciju mjere Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, to je zaključak iz prethodnog pasusa primjenjiv i ovdje: dakle, vrlo se malo ili ništa nije učinilo.

Dugoročni ciljevi iz *Akcionog plana* i *Strategije* koji se odnose na provođenje istraživanja o korupciji u javnoj upravi i privatnom sektoru i razvijanju strategije za suzbijanje korupcije u pomenutim oblastima djelomično interferiraju sa elaboriranim aktivnostima na polju realizacije kratkoročnih ciljeva iz oblasti antikorupcijskih/planova integriteta, i to onih koji oslovljavaju procjenu korupcijskog rizika. Realizator mjere bi trebala biti Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, a istraživanja provedena u siječnju 2014. godine.

Kao što se dâ zaključiti, **na realizaciji mjera iz oblasti antikorupcijskih/planova integriteta Bosna i Hercegovina je učinila vrlo malo ili ništa.**

Pojednostavljenje poslovnog okruženja

Mjerama 2.17. do 2.20. u *Akcijskom planu* su pobrojane aktivnosti koje se trebaju realizirati kako bi se ostvarili **kratkoročni ciljevi 18-21 iz Strategije**.

Najprije, autor *Strategije* polazi od stava da je potrebno istražiti koje su to oblasti i prakse koje birokratiziraju i otežavaju efikasno tržišno poslovanje, a koje treba eliminirati ili barem pojednostaviti. Notorna je činjenica da su sistemi sa kompliciranim pravilima glede tržišnog poslovanja, posebice gdje se raspolaže sa znatnim diskrecijskim ovlastima, osjetljiviji na korupciju nego oni gdje su ta pravila jasna i transparentna. Puno administrativnih razina sa složenim procedurama i nejasnim pravilima izvještavanja, odgovornostima i obavezama usložnjavaju proces demarkacije 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).

Indikator realizacije mjere je činjenica o organizaciji „do 10 seminara na različitim mjestima u Bosne i Hercegovine, s ciljem identificiranja područja od interesa i praksi u oblasti poslovnih pravila koja treba eliminirati“, a implementator Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u suradnji sa relevantnim institucijama vlasti na svim nivoima, te obrazovnim institucijama. Kao i u nizu drugih mjera čiji je inicijator ili koordinator Agencija, usljed njezine nefunkcionalnosti teško je govoriti o uspješnosti realizacije ovih mjera. Pošto je koordinacijska djelatnost

Agencije izostala, vrlo je plauzibilno pretpostaviti da ako se šta na planu simplifikacije administrativnih procedura u poslovnom ambijentu i poduzimalo, to je uglavnom bilo stihijski i volutaristički, a manje odraz sistematskih antikorupcijskih napora.

Mjere 2.18. i 2.19. referiraju na ispitivanje stručne javnosti (privredni subjekti u Bosni i Hercegovini) kako bi se identificirale oblasti u kojima se korupcija najviše očekuje i pravila i procedure koje je poslovnim ljudima najteže ispuniti, i napraviti procjenu troškova pridržavanja istih. Indikator realizacije mjere jest provedena anketa među poslovnim subjektima u Bosni i Hercegovini, a čiji su rezultati distribuirani. Implementator mjere je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u suradnji sa nadležnim ministarstvima. Identifikacija „vrućih tačaka“ u organizacijskoj strukturi javne uprave općenito ili u pojedinim njenim oblastima svakako da je u službi ustanovljavanja vulnerabilnih, „koruptogenih“ tačaka koje se trebaju ojačati. Ove se aktivnosti često poduzimaju i kao dio ukupnih reformskih zahvata u oblasti javne uprave, ponekada i s ciljem ispitivanja efikasnosti takvog višestupanjskog uređenja javnih organa (United Nations Office on Drugs and Crime, 2003). Često, naime, identifikacija potencijalnih vulnerabilnih tačaka nije moguća samo na temelju ekspertskih mišljenja donositelja administrativnih procedura ili korištenjem dobre prakse, nego i na činjenicama koje su empirijski ustanovljene; u tom je načelnom stanovištu autor *Strategije* usvojio preporuke Ureda za droge i kriminalitet Ujedinjenih nacija koji navodi da se u reduciranju korupcijskog potencijala putem pojednostavljenja poslovnog okružja treba oslanjati i na „ekstenzivne kontakte sa fizičkim licima, poduzećima i drugim elementima građanskog društva“ (United

Nations Office on Drugs and Crime, 2003, s. 58). Uzimajući u obzir ranije navedeno o odsustvu sistematskih antikorupcijskih aktivnosti čiji je implementator Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, ne preostaje, nažalost, ništa drugo nego presumirati da su ozbiljniji naponi i na ovom segmentu realizacije *Akcionog plana* i *Strategije* izostali.⁸

Mjera 2.20. iz *Akcionog plana* referira na obavezu razvijanja kataloga administrativnih procedura, sa naglaskom na procese koji se odnose na vezane za poslovanje. Ako se pod poslovanjem razumijeva rad poduzeća, ustanove itd., a katalogom administrativnih procedura opći pravni akt (zasnovan na zakonu) koji sadrži ukupnost propisa o načinu kako se trebaju obavljati poslovi, najčešće u vidu pravilnika, onda je jasno da velika većina javnih organa (na koje referira mjera 2.20.) ima takve akte. Autor *Strategije* i *Akcionog plana* je, kao i u mnogo drugih slučajeva, nejasan i nekonzistentan šta tačno podrazumijeva pod ovom mjerom i kako ju mjeriti. Tako se u *Strategiji* govori o katalozima upravnih procesa, a u *Akcionom planu* o katalozima administrativnih procedura; jasno je da upravni proces i administrativna procedura nisu isto. Sem toga, u opisu mjere iz *Akcionog plana* se govori o procedurama sa naglaskom na procese koji se odnose na privatne firme, a u indikatoru realizacije te mjere o dostupnosti kataloga administrativnih procedura za svako ministarstvo i javne institucije sa naglaskom na procese vezane za poslovanje. Da li se misli na iste entitete („proces koji se odnose na

⁸ Ovakav se zaključak može izvesti i iz činjenice da se u *Analizi stupnja implementacije Akcijskog plana Strategije Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije* Ministarstva sigurnosti ne navodi niti jedna aktivnost koja bi referirala na poduzete aktivnosti na planu ispitivanja stručne javnosti u gore opisanom smislu.

privatne firme“ i „katalog administrativnih procedura... sa naglaskom na procese vezane za poslovanje“), *prima facie* nije jasno. Kako bilo, shvati li se katalog administrativnih procedura kako je to učinjeno na početku ovog pasusa, postavlja se pitanje zašto je autor ovo postavljao kao poseban problem kada je zaista notorno da pravilnici i drugi akti koji uređuju upravno postupanje u procesu donošenja upravnih akata uglavnom egzistiraju. No, bez tumačenja autora *Strategije* šta je tačno podrazumijevao pod ovom mjerom, ovakav se zaključak ima uzeti *cum grano salis*.

U pogledu realizacije **srednjoročnih ciljeva** na polju pojednostavljenja poslovnog okruženja u Bosni i Hercegovini načelno vrijedi naznaka napomenuta u izlaganju o ostvarenju srednjoročnih ciljeva kod reforme javnog sektora, transparentnosti i odgovornosti. Liberalizacija regulatornog režima podrazumijeva uspostavljanje zakonskog okruženja koje pojednostavljuje procese izdavanje certifikata, licenci i drugih registracijskih dokumenata. Nisu zabilježene aktivnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine na ovom planu, a još manje (kao posljedicu normativnih reformi) na polju smanjenja broja regulatornih režima i liberalizacije poslovnog okruženja.

Iz svega navedenog se može zaključiti ili da nije moguće ocjenjivati uspješnost realizacije Akcionog plana, ili da se opravdano može pretpostavljati da se na njegovoj provedbi nije ništa ili vrlo malo uradilo.

Zaključak

Već je na prvi pogled jasno da se na sistematskim preventivnim aktivnostima vrlo malo uradilo i da najveću krivnju u tom pogledu ima neuspostavljanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja ima ulogu inicijatora i koordinatora preventivnih aktivnosti. Otuda je sasvim opravdano tvrditi da se većina analiza odnosi ponajprije na ponavljanje izlike zašto se nije ništa ili se malo uradilo umjesto da fokus bude na realnim, poduzetim aktivnostima, njihovom obimu i kvaliteti. Nije teško zaključiti i da **temeljna preporuka treba da bude ubrzanje aktivnosti na uspostavi i funkcioniranju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije**, koja će imati dostatno političke potpore i materijalnih i kadrovskih resursa da preuzme ulogu vodećeg antikorupcijskog tijela u Bosni i Hercegovini.

Pored ove načelne preporuke, i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je trebalo imati snažnu ulogu u uspostavi normativnog ambijenta za jačanje transparentnosti i svekoliku reformu javnog sektora, kao, uostalom, i sva ministarstva i drugi javni organi na svim razinama administrativno-teritorijalnog ustroja Bosne i Hercegovine. Nažalost, vjerojatno bez odgovarajućeg poticaja (ponajprije kroz Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije), nije se ništa uradilo, pa bi načelna preporuka dakako bilo **uozbiljenje antikorupcijskih napora i od strane ovih organa**.

Suprotno nadama i očekivanjima, Bosna i Hercegovina još nije ozbiljnije zakoračila u „treću fazu (preventivnih) antikorupcijskih aktivnosti, a koja referira na izvršenje antikorupcijskih zadaća prije negoli na deklarativno zalaganje za rezolutnije oslovljavanje

korupcije. Proces institucionalnog inženjeringa još nije završen, pa su preventivni antikorupcijski naponi (ako ih i ima u nekoj većoj mjeri) stihijni i neusklađeni. *Strategija za borbu protiv korupcije (2009. - 2014.)* i *Akcioni plan* za njezinu provedbu su dosta ambiciozno postavljeni, ali su ciljevi ipak ostvarivi. Bilo bi, dakako, nezahvalno i nepošteno tvrditi, i to već nakon prve godine implementacije, da će se zacrtano iz pomenutih dokumenata teško stići realizirati na vrijeme, no činjenica je i da posla ima mnogo i da se nakon uspostave Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije treba silovito i dosljedno krenuti na realizaciju postavljenog. Vrijedi, na kraju, ponoviti da je prevencija korupcije ozbiljna i trajna zadaća, koja se ne iscrpljuje na jednokratnim angažmanima (Dölling, 2007), nego na ustrajnom, sistematskom i sveobuhvatnom angažmanu države, gospodarstva i cijelog društva.

Komponenta 3: Obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti

Realizacije ove komponente Strategije još nije ni otpočela sa 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, te da rok koji je bio predviđen u septembru nije mogao biti ispoštovan.

Uzrok za ovakvo stanje su nedovoljno izgrađeni kapaciteti i podzakonski okvir rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Preporučuje se raspisivanje 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 primjereniji vid s obzirom na raspoložive kapacitete Agencije i dinamiku njenog razvoja.

U narednom dijelu slijede aktivnosti Obrazovanja, obuke i upoznatosti javnosti:

Mjera 3.1.

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

Može se reći da je ova mjera predviđena za novembar 2010. godine već sad prevaziđena, te da Agencija neće biti u prilici da sprovede ove aktivnosti uslijed njenih slabih kapaciteta, ali i uslijed činjenice da se u realizaciji ove mjere nije predvidjela uloga Agencije za državnu službu (ADS) BiH koja je inače zadužena za ovakve poslove. S tim u vezi se treba revidirati a rokovi bi trebali da se pomjere za najmanje 6. mjeseci.

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.

Ova mjera, s obzirom na obuhvat je jako ambiciozno zamišljena za septembar 2010. godine. Kao što je već rečeno, 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 primjereniji vid s obzirom na raspoložive kapacitete Agencije i dinamiku njenog razvoja. Pored Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, trebalo bi

predvidjeti i mjesto državne i entitetskih agencija za državnu službu/upravu.

Mjera 3.3.

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

Kao i prethodna, ova mjera zahtjeva pažljivo promišljanje, s obzirom na stanje informacionih tehnologija u državnim i entitetskim institucijama te obuhvat njihovog korištenja. Ujedno, rok koji je predviđen za januar 2011. godine je preambiciozan imajući u vidu već pomenute probleme u kapacitetima i nerazrađenosti samih rješenja.

Mjera 3.4.

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

Ova mjera, čiji je rok za realizaciju decembar 2011. godine, 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. S obzirom na obim aktivnosti u okviru mjere, neophodno bi bilo otpočeti sa njenom realizacijom odmah da bi se do predviđenog roka ostvario rezultat. Istovremeno, jedan ovakav zadatak zahtjeva dosta sredstava pa ne bi bilo loše da se mjera kandiduje kao IPA projekat kod Delegacije Evropske komisije.

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 i on-line za ostatak javnih službenika.

S obzirom na nizak nivo kompleksnosti, te povoljan rok za realizaciju ove mjere (decembar 2011. godine), ne predviđaju se značajne poteškoće u realizaciji. Naravno, treba napomenuti da bi primjerenije bilo da se razmišlja o raspisivanju tendera i „outsourcing-u“ ove mjere na predstavnike civilnog društva i specijalizovane institucije, a nakon akreditacije njihovih programa kod agencija za državnu službu/upravu.

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

S obzirom na predviđeni rok (juli 2011. godine) te veliki broj institucija u kojima se planira ostvariti ova mjera, neophodno je iznaći adekvatan način realizacije ovih aktivnosti. S obzirom na pojedine projekte reforme javne uprave, koji upravo za cilj imaju unaprijeđenje 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 predviđenom roku uz minimiziranje sredstava za njenu realizaciju.

Mjera 3.7.

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

Za ovu mjeru važe iste preporuke kao i za mjeru 3.6.

Mjera 3.8

Uvesti periodičnu obuku za novinare iz oblasti istraživačkog novinarstva

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. Agencija bi u ovom slučaju trebala da raspiše odgovarajući poziv, te pruži materijalne pretpostavke za realizaciju periodičnih programa obuke iz oblasti istraživačkog novinarstva.

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.

Imajući u vidu ostale aktivnosti u okviru Strategije, može se reći da je ova mjera nepotrebna. Međutim, sama mjera može biti usmjerena na podešavanje postojećih programa, te kreiranja lokalnog tržišta ponuđača obuka javnih službenika.

Mjera 3.10

Početak sveobuhvatne provedbe obuka za javne službenike u BiH.

Za ovu mjeru je karakteristična sveobuhvatnost, visoki finansijski izdaci, te potreba za što koordinisanim pristupom velikog broja aktera. Treba imati na umu da su pored Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije jako bitne i državna i entitetske agencije za državnu upravu i službu. Takođe je bitno da se prije ovog procesa kreira nastavni plan sa modulima koji će biti sastavni dio svake obuke za javne službenike u BiH.

Mjera 3.11.

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

Ova mjera je u direktnoj vezi sa mjerom 3.4., te ima prilično čudan rok (februar 2011. godine). Naime, umjesto februara 2011. godine je primjerenije da se mjera realizuje do septembra 2011. 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. Na kraju treba napomenuti da jedan ovakav zadatak zahtjeva dosta sredstava pa ne bi bilo loše da se mjera kandiduje kao IPA projekat kod Delegacije Evropske komisije.

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 građana glede ovog problema

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, ove 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). Iako se na prvu ruku čini jednostavno, ova mjera zahtjeva dosta sredstava s obzirom na potrebe za produkcijom određenih emisija, spotova ili događaja.

Mjera 3.13.

Početak obuke za novinare u saradnji sa njihovim profesionalnim udruženjima

U skladu sa mjerom 3.8. neophodno je obezbijediti određena sredstva

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.

Iako se realizacija ove mjere predviđa za kraj 2014. godine, treba imati na umu da se ovakva jedna mjera ne može sprovesti u svega 3

godine. Za to su potrebni brojni preduslovi koji još ne postoje, te organizovani program i predavači za tako nešto. Na ovo ukazuju i prethodno provedene obuke u drugim segmentima (ECDL, strateško planiranje, itd.) a koje se realizuju već godinama.

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.

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 (demokratija, sociologija, itd.) o čemu je svakako potrebno da se očituju entitetski i kantonalni pedagoški zavodi, te resorna ministarstva.

Mjera 3.16.

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

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.

Realizacija aktivnosti u oblasti obrazovanja, obuke i upoznatosti javnosti zahtjeva dosta sredstava ali i pažljiv pristup resornim ministarstvima s ciljem otpočinjanja realizacije aktivnost, te uz pažljiv rad na izbjegavanju politicizacije.

Komponenta 4: Provedba zakona

U pogledu općih ciljeva efikasnije provedbe zakona u području suzbijanja korupcije u BiH, Strategija za borbu protiv korupcije 2009-2014. 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 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. Može se 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 spomenuti 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). Već je *prima facie* očigledno da dinamika provođenja ovog dijela Akcionog plana nužno ne slijedi pomenutu hronologiju iz Strategije za borbu protiv korupcije tako da analiza realizacije postavljenih ciljeva primarno polazi od **aktuelnih, realizovanih aktivnosti** za postizanje određenog cilja, bez obzira na predviđene vremenske okvire u kojima su one trebale biti ostvarene.

Istovremeno, razradom pojedinih strateških ciljeva iz oblasti provođenja zakona kroz Akcioni plan za sprovedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009.2014.) precizno su naznačene **institucije u BiH koje su odgovorne za realizaciju ovih strateških ciljeva**. To su, prije svih, 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.

Prije same analize realizacije pojedinih stratejskih ciljeva iz domena provođenja zakona treba naglasiti jednu važnu činjenicu koja se tiče metodologije izrade predmetnog izvještaja, posebno prikupljanja pouzdanih informacija o stepenu provođenja Strategije za borbu protiv korupcije. Naime, donošenjem Zakona o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, predviđeno je da će novouspostavljena **Agencija**, između ostalog, imati zadatak da **koordinira i prati aktivnosti** na sprovođenju okvirnih pravno-političkih mjera predviđenih Strategijom za borbu protiv korupcije

(2009.-2014.) i pripadajućim Akcionim planom koji je trebao operacionalizirati načine ostvarenja pojedinih strategijskih mjera. Međutim, sve do danas **Agencija nije u potpunosti počela obavljati svoje zakonom predviđene poslove** što je stvorilo određenu vrstu pravne praznine u dijelu koordinacije i nadzora nad provedbom Strategije. Kako bi se barem djelimično otklonio ovaj nedostatak, Ministarstvo sigurnosti/bezbjednosti BiH je poduzimalo značajne aktivnosti permanentnog monitoringa nad provođenjem Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.). Ove aktivnosti su, uglavnom, vođene u okviru širih aktivnosti ovog Ministarstva, koje su bile fokusirane na ispunjavanje uslova iz tzv. „Mape puta“ (2008) Evropske komisije za liberalizaciju viznog režima za državljane BiH. Kontinuirane aktivnosti Ministarstva sigurnosti/bezbjednosti BiH u ovom području su rezultirale i vrlo važnim izvještajem pod naslovom „*Analiza stupnja implementacije Akcijskog plana Strategije Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije*“ iz juna/lipnja 2010. godine. Pomenuti izvještaj zajedno sa drugim prikupljenim informacijama o trenutnoj dinamici provođenja Strategije za borbu protiv korupcije pružaju dovoljan osnov za sljedeće konstatacije:

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: Na ovom mjestu je važno naglasiti da je evidentan izvjestan nedostatak u konkretizaciji ovog strategijskog cilja. Naime, u Strategiji za borbu protiv korupcije jasno stoji da će se do kraja 2010. godine „*povećati učinkovitost svih agencija za provedbu zakona, kroz adekvatno finansiranje, opremanje i osposobljavanje*“ (s. 16). S druge strane, Akcioni plan koristi istovjetnu formulaciju, čime je zapravo **izostala operacionalizacija realizacije ovog cilja**, što značajno otežava analizu sprovedbe, primarno iz razloga što nisu navedeni konkretniji indikatori na osnovu kojih bi se općenito, ali i u pogledu pojedinačnih aktivnosti, kvalitativno evaluirala provedba ove mjere u praksi. Istina, ovom pitanju jeste posvećena određena pažnja u Akcionom planu, ali ponovno na nivou općih konstatacija. Tako je konkretno navedeno da će se pokazatelji realizacije ovog cilja ogledati u: (a) identificiranju potreba za finansiranjem, opremanjem i osposobljavanjem, i (b) poduzimanju akcija na zadovoljavanju istih. Iz ovoga slijedi da **ne postoje egzaktna, mjerljiva kategorije, niti pojedinačne aktivnosti na osnovu kojih bi se cijenila provedba ovog cilja u praksi**. To je svakako nedostatak na koji se treba ukazati.

S druge strane, zabilježene su odgovarajuće aktivnosti odgovornih institucija usmjerene prema realizaciji ovog cilja. To se primarno odnosi na **nadležna ministarstva unutrašnjih poslova** u entitetima i Policiji Brčko Distrikta BiH. U tom smislu, važno je naglasiti da je među odgovornim institucijama iz oblasti unutrašnjih poslova Policija Brčko Distrikta BiH poduzela izvjesne aktivnosti radi konkretne provedbe ovog strategijskog cilja. To znači da su u ovom tijelu za provedbu zakona: (a) definisani programski ciljevi, koji sadrže potrebne mjere koje je potrebno preduzeti na povećanju procesuiranih slučajeva korupcije u 2010. godini, (b) stvorene finansijske i materijalne pretpostavke za postizanje ovog cilja, te (c) stvoreni materijalni i tehnički uslovi za primjenu posebnih istražnih

radnji u dokumentovanju koruptivnih krivičnih djela. Dosadašnja praksa Policije Brčko Distrikta BiH svjedoči o poduzimanju posebnih istražnih radnji u otkrivanju, dokazivanju i razjašnjavanju korupcijskih krivičnih djela, što predstavlja **pozitivan indikator realizacije** ovog strategijskog cilja.

Istovremeno je i Federalno ministarstvo unutrašnjih/unutarnjih poslova poduzelo određene aktivnosti u cilju planiranja vlastitih aktivnosti na realizaciji ovog strategijskog cilja. To se, prije svega, odnosi na Plana rada ovog ministarstva za 2010. godinu, u kojem je predviđeno da će Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova raditi na organizacionom, materijalno-tehničkom i kadrovskom jačanju policije u borbi protiv organiziranog kriminala za period 2010-2012 godina. Osim toga, Ministarstvo je tokom polovinom 2010. godine odlukom ministra donijelo Program borbe protiv korupcije u FMUP-u što predstavlja **aktivnost usmjerenu realizaciji ciljeva** iz Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.).

Što se tiče Ministarstva unutrašnjih poslova RS, treba reći da je ovo tijelo poduzelo određene aktivnosti na jačanju institucionalnih kapaciteta za efikasno provođenje Zakona o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, tako što je u okviru ovog ministarstva formirano Odjeljenje za finansijske istrage. U segmentu jačanja kapaciteta za efikasnije oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim djelom ova aktivnost nesumnjivo **predstavlja određen napredak**.

Konačna evaluacija napretka se može izvesti na osnovu uvodnih napomena i pregleda do sada izvršenih aktivnosti na realizaciji ovog strategijskog cilja. Evidentno je da se općenito postavljeni ciljevi, bez

potrebne konkretizacije, ne mogu jednoobrazno realizirati niti se može precizno evaluirati njihova provedba. Poseban nedostatak predstavlja činjenica da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kao jedna od nominiranih institucija za realizaciju ovog strategijskog cilja nije počela sa radom. Time su, svakako, smanjeni institucionalni kapaciteti potrebni za provođenje ovog cilja iz Strategije. Isto tako, Vijeće ministara BiH u svom Programu rada za 2010. godinu konkretno ne predviđa poduzimanje konkretnih mjera za realizaciju ovog strategijskog cilja. Sve navedeno predstavlja **bitan nedostatak** za efikasnu implementaciju Strategije, posebno što se radi o institucijama BiH koje bi trebale dati ključan doprinos u njezinoj realizaciji.

Preporuke: Potrebno je nastaviti sa svim aktivnostima na realizaciji ovog strategijskog cilja. 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 strategijskog 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 strategijskog 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: Radi se o vrlo značajnoj strategijskoj mjeri, koja ima cilj da ocjeni efikasnost primjene posebnih istražnih radnji za otkrivanje i dokazivanje korupcijskih krivičnih djela. Važno je naglasiti da je priroda korupcijskih delikata takva da ove pojave, usljed prikrivanja kriminalnih aktivnosti, često ostaju u domenu tzv. „tamne brojke kriminaliteta“. S druge strane, takvo stanje često dovodi do brojnih poteškoća u dokazivanju korupcijskih krivičnih djela za koje postoje saznanja da su počinjena. Kao efikasno sredstvo za otklanjanje ovih nedostataka javljaju se posebne, u pravilu prikrivene, radnje dokazivanja koje su propisane procesnim zakonodavstvom. Kada je riječ o primjeni ovih zakonskih i praktičnih istražnih instrumenata u suzbijanju korupcijskih krivičnih djela u BiH, treba naglasiti 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. Katalog posebnih istražnih radnji je određen pozitivnim zakonskim propisima. U relevantnim međunarodnim izvorima se kao posebno važne prikrivene istražne radnje pominju tzv. „provjere integriteta“, koje bi trebale imati adekvatnu zastupljenost u radu tijela za provođenje zakona i nadležnih tužilaštava. Kako je ranije rečeno, u praksi pojedinih policijskih i tužilačkih tijela ova se zakonska mogućnost već koristi. S obzirom na relativno kratak period vremena od stvaranja pretpostavki za primjenu posebnih istražnih radnji u ovom području pa do danas, **nije opravdano očekivati da postoji relevantna analiza** o njihovoj evaluaciji tokom istraživanja korupcijskih delikata. O provedbi ovog kratkoročnog cilja iz Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014.) **ne postoje vjerodostojne informacije**. Jedino se može ponoviti konstatacija iz analize prethodne programske oblasti o tome kako Strategija i Akcioni plan koriste iste formulacije prilikom određivanja, u konkretnom slučaju, kratkoročnog cilja u samoj Strategiji, odnosno, njegove potrebne razrade u Akcionom planu. Svakako se radi o **značajnom nedostatku** koji vjerovatno može uticati na kvalitetu postizanja općih i pojedinačnih strategijskih ciljeva. Ako se tome pridoda konstatacija iz Akcionog plana o tome kako će indikator ostvarenja ovog cilja biti „vidljivo povećanje korištenja posebnih istražnih radnji u slučajevima korupcije“ onda se, opravdano, može postaviti pitanje je li programski cilj evaluacija dokaznog značaja pojedinih istražnih radnji za efikasno otkrivanje, dokazivanje i razjašnjavanje korupcijskih krivičnih djela ili, pak, čisto povećanje kvantiteta primjene ovih instrumenata u praksi? Čini se da prema postavljenim konturama u oba pomenuta dokumenta na ovo pitanje nije moguće dobiti odgovor.

Preporuke: Potrebno je da nadležna policijska tijela, kao prvonominirane institucije odgovorne za provedbu ovog strategijskog i programskog cilja, do kraja predviđenog roka, **urade sveobuhvatnu analizu primjene posebnih istražnih radnji** u suzbijanju korupcije u BiH. Osim toga, Vijeće ministara BiH 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: Radi se o vrlo važnoj mjeri, odnosno, cilju kojeg u istovjetnoj formulaciji sadrže oba pravno-politička dokumenta (Strategija i Akcioni plan). Opet se i na ovom mjestu javlja **problem nedostatka razrade pojedine mjere** kroz pojedine programske aktivnosti Akcionog plana. Apstrahirajući od ovog nedostatka, treba istaći da su u ovom području već poduzete

neke aktivnosti odgovornih institucija koje treba pojedinačno navesti. Realizacija ovog cilja se odvija na nekoliko razina, odnosno, većina odgovornih institucija je već poduzimala određene aktivnosti na realizaciji ovog programskog cilja. Treba naglasiti da bi sa početkom rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije realizacija ovog cilja vjerovatno išla bržom dinamikom. Naime, zakonom kojim se osniva ova Agencija je 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.

S druge strane, druge **odgovorne institucije su poduzele određene aktivnosti** na realizaciji ovog programskog cilja. Tako je Centar za edukaciju sudaca i tužitelja Republike Srpske u prethodnom periodu organizirao nekoliko seminara, kurseva i drugih vidova stručnog usavršavanja iz oblasti suprostavljanja korupciji, finansijskim istragama, oduzimanju nezakonito stečene imovinske koristi i sl. Ove aktivnosti Centar je organizirao samostalno ili u saradnji sa drugim domaćim i međunarodnim partnerima. Tako je u mjesecu februaru tekuće godine u organizaciji ovog Centra održan seminar na temu „*Krivična djela protiv službene dužnosti*“, koji je obuhvatio pojedine tematske cjeline iz ove oblasti, posebno katalog ovih inkriminacija, pojavne oblike, te specifičnosti prilikom njihovog otkrivanja i dokazivanja. Osim toga, Centar je u junu mjesecu ove godine organizirao seminar na temu „*Oduzimanje imovinske koristi stečene*

izvršenjem krivičnog djela“, koji je imao cilj da učesnike upozna sa odredbama novog Zakona o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela koji je donesen u RS. U vezi sa ovom nastavnom oblasti, Centar je u saradnji sa ICITAP-om organizirao i kurs na kojem su tužioci i policijski službenici iz agencija za provođenje zakona imali priliku da se upoznaju sa modalitetima provođenja finansijskih istraga. Važno je naglasiti da su ove aktivnosti Centra za edukaciju sudaca i tužitelja Republike Srpske realizirane na temelju Programa stručnog usavršavanja sudaca i tužitelja Centra za edukaciju sudaca i tužitelja RS za 2010. godinu, čime je **iskazan planski i sistematski pristup u ostvarenju ovog programskog cilja**. Na kraju, vrijedno je pomenuti i dvije značajne aktivnosti koja će Centar organizirati u novembru mjesecu 2010. godine. Radi se o seminaru na temu „*Etička orijentacija i pravilno obavljanje dužnosti nosilaca pravosudne funkcije*“, odnosno, konferenciji na temu „*Borba protiv organiziranog kriminala i korupcije u BiH*“. Važnost održavanje jedne ovakve konferencije je u tome što ga zajednički organiziraju dva Centra za edukaciju sudija i tužilaca iz RS i FBiH i Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH uz finansijsku podršku nevladinog sektora, tačnije *Transparency International*-a.

Istovremeno je Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH u svom Programu stručnog usavršavanja i Programu početne obuke za 2010. godinu, projicirao nekoliko aktivnosti na koje jednako referiraju Strategija i Akcioni plan. To se prevashodno odnosi na organiziranje već pomenute Konferencije na temu „*Borba protiv organiziranog kriminala i korupcije u BiH*“ gdje će se raspravljati o vrlo značajnim temama iz ove oblasti (trgovina ljudima, istraživanje i procesuiranje finansijskog kriminala, istrage po privrednom kriminalitetu, krivična

djela iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije, odgovornost pravnih osoba za krivična djela), uz učešće velikog broja sudija, tužilaca i policijskih službenika sa svih nivoa pravosuđa i agencija za provođenje zakona u BiH. Treba istaći da je Centar u junu mjesecu tekuće godine organizirao i savjetovanje na temu „*Organizirani kriminal, korupcija i zakonodavstvo Bosne i Hercegovine*“.

Što se tiče aktivnosti Visokog sudskog i tužilačkog vijeća na realizaciji ovog programskog cilja, treba istaći da je Vijeće u predhodnom periodu primarno vršilo nadzor nad stručnim usavršavanjem sudija i tužilaca te vršilo savjetovanje entitetskih centara za edukaciju sudija i tužilaca i Pravosudne komisije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u vezi sa usvajanjem programa stručnog usavršavanja sudija i tužilaca. Važno je naglasiti da je Vijeće aktivno sudjelovalo u izradi programa Centara za edukaciju sudija i tužilaca kojima su predviđene obuke iz oblasti suzbijanja korupcije, organiziranog kriminala, provođenja finansijskih istraga, primjene instituta oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelom i sl. Na ovom mjestu treba naglasiti da su predstavnici pravosudnih tijela Bosne i Hercegovine sudjelovali i na ljetnoj školi za sudije i tužitelje na temu „*Primjena međunarodnih instrumenata u borbi protiv korupcije*“ (31.05. do 06.06. 2010), koja je u organizaciji Regionalne antikorupcijske inicijative održana u Albaniji.

Na kraju, treba spomenuti da su i nadležna ministarstva unutrašnjih poslova poduzimala određene aktivnosti na ostvarenju ovog programskog cilja. Tako je, prema raspoloživim informacijama, Policija Brčko Distrikta BiH u prethodnoj godini u nekoliko navrata upućivala svoje policijske službenike na različite vidove stručnog usavršavanja iz područja suzbijanja korupcije. Treba naglasiti da su

ovakva nastojanja, u pravilu, uslovljena finansijskim i kadrovskim resursima koji stoje na raspolaganju policijskim tijelima. Istovremeno je Policija Brčko Distrikta BiH nastojala ostvariti saradnju sa akademskim institucijama u formi učešća njenih pripadnika na naučnim konferencijama koje su tretirale pojavu korupcije. Među takvim aktivnostima se ističe učešće službenika Policija Brčko Distrikta BiH na naučnoj konferenciji pod naslovom „*Korupcija-prevenција i institucionalno suzbijanje*“, koju je u maju mjesecu tekuće godine organizirao Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. S druge strane, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske je u izvještajnom periodu u nekoliko navrata organiziralo različite vidove stručnog usavršavanja svojih pripadnika u području koje tretira ova programska oblast. Značaj ovih aktivnosti je veći u tome što se radilo o organiziranju različitih vrsta seminara i kurseva koji su rezultat saradnje sa institucijama EU. Tu se posebno ističu seminari na teme „*Mjere za borbu protiv korupcije*“, „*Oduzimanje imovine stečene kriminalom*“, „*Finansijski kriminal i istrage*“ i sl. koji su finansijski, tehnički i organizacijski bili podržani od Evropske komisije, posebno Ureda za tehničku pomoć i razmjenu informacija (TAIEX).

Iako se radi na **značajnim aktivnostima kojima se izravno realizira ovaj programski cilj**, ipak treba naglasiti da se ključni nedostatak dosadašnjih aktivnosti odgovornih institucija u ovom području odnosi na **nesistematski, nejednak pristup** u ostvarivanju ovog strategijskog cilja. Tome svjedoči nejednak opseg i dubina zahvata pojedinih edukativnih aktivnosti, koji variraju u zavisnosti od toga koja odgovorna institucija je organizirala njihovu realizaciju. S druge strane, nefunkcionisanje Agencije za prevenciju korupcije i

koordinaciju borbe protiv korupcije u području unificiranja edukativnih programa i nadzora nad njihovim provođenjem **bitno utiče na ovakav zaključak.**

Preporuke: Potrebno je da što prije 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.** Isto tako, Vijeće Ministara i nadležna ministarstva pravde **podrže ove aktivnosti**, primarno osiguranjem dovoljnih finansijskih sredstava za realizaciju ovog strategijskog cilja.

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: Ono što se na prvoj instanci može primjetiti u pogledu realizacije ovog strategijskog cilja su izvjesne **kontradikcije između dva analizirana dokumenta**, tačnije, Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana. Prva neusaglašenost se tiče rokova za ostvarenje ovog cilja. U Strategiji izričito stoji da se radi o srednjoročnom cilju koji se treba realizirati do kraja 2012. godine, dok, s druge strane, Akcioni plan ističe da se

ova mjera treba realizirati do kraja 2011. godine. Druga nelogičnost se tiče načina kako su u Akcionom planu određeni indikatori (pokazatelji) implementacije ovog strategijskog cilja. Naime, Akcioni plan postavlja dva kumulativna uvjeta koji služe kao kriterij ocjene realizacije ovog cilja. Prvi je usklađenost krivičnog zakonodavstva BiH sa međunarodnim standardima, a drugi je ratifikacija međunarodnih ugovora/konvencija. Opravdano bi bilo očekivati da se kao prvi indikator postavi pristupanje međunarodnim ugovorima (koji nisu isključivo u formi konvencija) a tek zatim njihovo prihvatanje u nacionalno zakonodavstvo BiH. Isto tako, nedostaje precizna razrada predmetnog strategijskog cilja, posebno u smislu određivanja relevantnih standarda sa kojima treba uskladiti krivično zakonodavstvo BiH u ovoj oblasti, nije jasno u Akcionom planu određen katalog međunarodnih ugovora kojima BiH treba pristupiti i sl. Ovakvo stanje otvara dosta prostora za slobodno tumačenje u kojem pravcu treba ići usaglašavanje krivičnog zakonodavstva, koji su ogledni standardi i sl.

Iako je u Strategiji usklađivanje krivičnog zakonodavstva označeno kao srednjeročan cilj, koji se treba realizirati do kraja 2012. godine, određen stepen harmonizacije je već ostvaren nedavnim izmjenama i dopunama krivičnog zakonodavstva u BiH. Pozitivni indikatori usklađivanja se odnose na činjenicu da je odgovarajućim odredbama Krivičnog zakona BiH, između ostalog, proširen krug počinitelja kod krivičnih djela primanja, odnosno, davanja dara i drugih oblika koristi.⁹ Drugi pozitivni indikatori se odnose na propisivanje instituta

⁹ 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

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 (protuzakonito posredovanje, zloupotreba položaja ili ovlaštenja, pronevjera u službi i prijevera u službi). Nažalost, druga grupa izmjena i dopuna je našla svoje mjesto isključivo u okviru krivičnog zakonodavstva na nivou BiH i FBiH.

Naime, nakon zakonodavne intervencije na državnom nivou BiH, 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 bio slučaj. 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 je predviđeno nekolicinom međunarodnih izvora, tačnije Konvencijom UN-a protiv korupcije (čl. 16), Kaznenopravnom konvencijom o korupciji (čl. 5) i dr.

službenike.¹⁰ 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 da državnim Krivičnim zakonom.¹¹ Isto tako, posljednjim izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Brčko 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.¹²

Treba još napomenuti da BiH treba u vlastito zakonodavstvo prihvatiti Dodatni protokol 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 počinioce koji imaju zvanja domaćih odnosno

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

¹¹ Zakon o izmjenama i dopunama krivičnog zakona Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 73/10.

¹² Zakon o izmjenama i dopunama krivičnog zakona Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 21/10.

inostranih arbitrara i sudaca-porotnika za počinjena krivična djela aktivog i pasivnog podmićivanja. 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.

Na temelju izvršene analize je moguće izvesti zaključak da je **ovaj strategijski cilj djelimično ostvaren**, te da postoji **potreba njegove pune implementacije** u predviđenom roku do kraja 2012. godine.

Preporuke: Potrebno 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. **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 koruptivih krivičnih djela.

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: Radi se o srednjoročnom cilju kako to predviđa Strategija za borbu protiv korupcije (2009.-2014.). Međutim, i kod ovog programskog cilja Strategija i Akcioni plan **nisu usaglašeni** jer se u drugom dokumentu naglašava da se radi o cilju koji se treba realizirati do kraja 2011. godine. **Dodatni nedostatak** se tiče jednake formulacije ovog cilja u Strategiji i Akcionom planu, odnosno, nedostatka razrade pojedinačnih programskih aktivnosti na njegovoj realizaciji. Sudeći prema indikatorima realizacije ovog programskog cilja, očekivati je da se do kraja 2012. godine izvrši sveobuhvatna analiza i evaluacija istražnih radnji koje se poduzimaju s ciljem procesuiranja korupcije, te da se agencije za provođenje zakona informiraju o rezultatima tih analiza. Prema sadržaju i svrsi ovog programskog cilja, logično bi bilo da se njegova realizacija direktno vezuje za ostvarenje programskih ciljeva 4.2 (Evaluacija primjene posebnih istražnih radnji...) i 4.3 (Uvođenje specijaliziranih obuka...) jer se radi o jedinstvenoj, permanentnoj, specijalističkoj stručnoj edukativnoj aktivnosti, u okviru koje se trebaju evaluirati i učinci općih, redovnih, odnosno, posebnih istražnih radnji prilikom otkrivanja, dokazivanja i razjašnjavanja korupcijskih krivičnih djela. Važno je dodatno podsjetiti da su programski ciljevi 4.2 i 4.3 kratkoročnog karaktera za razliku od predmetnog programskog cilja za koji je već rečeno da je srednjoročno određen. Na taj način ova izuzetno važna strategijska oblast **nije na sistematski, ujednačen način uređena i usklađena** sa cjelokupnim duhom i načelima Strategije. Osim toga, činjenica da

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kao prvonormirana odgovorna institucija za realizaciju ovog cilja, nije počela sa svojim radom, dodatno ide u prilog zaključku kako je postignut veoma nizak stepen njegove realizacije. 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. Ostaje nejasno zašto su među indikatorima realizacije ovog programskog cilja isključivo naznačene agencije za provođenje zakona kao institucije koji će biti konzumenti pomenute analize prakse. U ovom trenutku **ne postoje pouzdane i javno dostupne informacije** da je jedna takva analiza izvršena, odnosno, da se poduzimaju konkretne aktivnosti na realizaciji ovog programskog cilja. Može se jedino pretpostaviti da se na ovu temu raspravlja u okviru ranije pobrojanih specijaliziranih obuka za predstavnike pravosuđa i agencija za provođenje zakona, što može biti isključivo **simboličan indikator ostvarenja** ovog strategijskog cilja. Za njegovu potpunu realizaciju je potrebno uložiti značajnije napore i poduzeti konkretnije aktivnosti od strane svih odgovornih institucija zajedno.

Preporuke: Potrebno je da, prije svega, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije počne sa izvršavanjem svojih zakonom predviđenih poslova, koji se u konkretnom području trebaju odnositi na **praćenje efekata provođenja zakonskih i drugih propisa** u preventivno/represivnom 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 koruptivnih 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: Suština ova specifične programske mjere se 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. Važno je naglasiti da se Strategija i Akcioni plan, nanovo, razlikuju u pogledu određivanja rokova za realizaciju ovog cilja (u prvom dokumentu je to srednjoročni cilj koji se ima realizirati do kraja 2012. godine, dok Akcioni plan kao krajnji rok predviđa kraj 2011. godine). Isto tako, u Akcionom planu nedostaje konkretnija razrada pojedinih aktivnosti kako bi se realizirao ovaj cilj. Dodatni nedostatak predstavlja činjenica da na prvi pogled postoji **evidentna nekonzistentnost** između samog cilja i indikatora njegove realizacije. Potonji su označeni kao: (a) provođenje analiza, i (b) informiranje Agencija za provođenje zakona o njihovim rezultatima. 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. Osim toga, 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 uputstva 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. Na kraju, treba istaći da je popis odgovornih institucija za realizaciju ovog strategijskog cilja takav da je glavna odgovornost za njegovo ostvarenje na Agenciji za prevenciju

korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije koja još uvijek nije postala operativna u punom kapacitetu. To se posebno odnosi na jednu od nadležnosti Agencije, prema kojoj će ova institucija vršiti praćenje učinaka provedbe zakona i podzakonskih akata kojima je cilj prevencija korupcije, odnosno, davati mišljenja i instrukcije po pitanju njihove provedbe, te inicirati 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 unaprijeđenja s ciljem smanjenja zloupotrebe ovlaštenja u tim institucijama. U ovom trenutku **ne postoje pouzdane, zvanične informacije** da se poduzimaju neke od aktivnosti na realizaciji ovog strategijskog cilja.

Preporuke: Kako bi se u potpunosti i suštinski realizirao ovaj strategijski cilj 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 ta 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 koordinirati 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: Radi se o srednjoročnom strategijskom cilju koji ima **izuzetnu važnost** za potpuno postizanje općih ciljeva Strategije BiH za borbu protiv korupcije (2009.-2014.). Akcioni plan pominje septembar 2011. godine kao krajnji rok implementacije ovog cilja, pri čemu nedostaje jasna razrada pojedinih programskih aktivnosti na njegovoj realizaciji. Osnovu ovih strategijskih napora čine spoznaje koje neposredno proizilaze iz analize fenomenologije korupcije, prema kojima se korupcijska krivična djela, 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 predviđa 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 katalog inkriminacija), a počinitelj nije pružio dokaze da je korist pribavljena zakonito. Krivična djela kod kojih se može primjeniti 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“.¹³ Važno je spomenuti da su nova zakonska rješenja iz Krivičnog zakona BiH usklađena na nižim nivoima, odnosno, krivičnim zakonodavstvima entiteta i Brčko Distrikta BiH. Uz sve navedeno, 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.¹⁴ 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. Na kraju može se konstatovati da su posljednjim zakonskim odredbama stvorene **adekvatne pretpostavke za primjenu mjera oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom u praksi**. Shodno tome postoje **pozitivni indikatori** realizacije ovog strategijskog cilja u praksi, koji se ogledaju u poboljšanju legislative u ovom području. Ostaje da se vidi kakva je primjenjivost novih zakonskih rješenja u praksi. Također je potrebna sveobuhvatna **analiza primjenjivosti** ovih odredbi na predmetna krivična djela, kako bi se postojeća praksa mogla dodatno kvalitativno unaprijediti.

¹³ Krivični zakon BiH, čl. 110a.

¹⁴ Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, Službeni glasnik RS, br. 12/10.

Preporuke: Potrebno je **nastaviti sa aktivnostima** na primjeni i evaluaciji efikasnosti novih zakonskih rješenja koja omogućavaju oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, posebno kada je ona pribavljena počinjenjem korupcijskih krivičnih djela. Potrebno je da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije počne sa svojim radom kao bi vršila koordinaciju rada nadležnih institucija i po ovom pitanju i radila na usklađivanju prakse u ovoj oblasti. **Posebno je važno** 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. Time bi se omogućila sveobuhvatna provedba ovog vrlo važnog instituta u praksi.

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: Radi se o još jednom sredjoročnom cilju kako ga označava Strategija za borbu protiv korupcije (2009-2014.). Bez nekog posebnog obrazloženja Akcioni plan predviđa mart 2011. godine kao krajnji rok za njegovu implementaciju. Nije do kraja jasno zašto se ova mjera našla u

okvirima strateške oblasti 4. (provođenje zakona). Naime ako se uzme u obzir da su anti-korupcijski registri važan element anti-korupcijskih politika, ali koji prema svojoj prirodi i namjeni pripadaju području korporacijske, poslovne odgovornosti u smislu implementiranja ovog standarda u svakodnevnu poslovnu praksu. **U užem smislu** se radi 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 standarda u radu tog poslovnog subjekta. **U širem smislu**, u ovaj registar se mogu pohranjivati podaci o pravnim i fizičkim osobama koje su pravosnažno osuđene za korupcijska krivična djela, poslovnim subjektima koji su se učešćem u koruptivnim radnjama oglašili o pravila poštenog, fer tržišnog natjecanja, 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 učestvovalе 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.

Prema postojećim i javno dostupnim informacijama **nisu poduzete značajnije aktivnosti** na postizanju ovog programskog cilja u BiH.

Preporuke: Potrebno je da nadležna ministarstva iz oblasti privrede, zajedno sa Agencijom za za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijećem ministara i drugim nadležnim institucijama u ovoj oblasti (posebno Agencijom 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: Radi se o posljednjem 3 u nizu srednjoročnih strategijskih ciljeva koji se treba realizirati do kraja 2012. godine. S druge strane, Akcioni plan izričito navodi decembar 2011. godine kao krajnji rok implementacije ovog programskog cilja. 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 osoba dojavljivača se odnosi na donošenje odgovarajućih mjera kojima će se pružiti **podrška ovim 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 sprječava, onemogućava otkrivanje nepravilnosti unutar vlastitih organizacija i obavještanje 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. U konkretizaciji i razradi potrebnih aktivnosti na realizaciji ovog programskog cilja **nedostaje precizno određenje i popis** „propisaih postupaka“ na koje Strategija referira, kojim vrstama procedura i u kojem obimu se treba ostvariti zaštita osoba koje ukazuju na nepravilnosti i sl. Osim toga, postojeće i javno dostupne informacije **ne pokazuju poduzimanje značajnijih napora** u realizaciji ovog strategijskog cilja u Bosni i Hercegovini.

Preporuke: Potrebno je da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u što skorijem roku započne sa aktivnostima na **koordinaciji donošenja odgovarajuće legislative** u nadležnim ministarstvima koje će pobliže urediti područje zaštite osoba koje ukazuju na nepravilnosti u organizacijama i tijelima javnog, odnosno, privatnog sektora. Prilikom uređenja ove oblasti potrebno je uskladiti nova rješenja sa relevantnim međunarodnim instrumentima i primjerima dobre prakse u drugim državama koje imaju visok standard 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: Radi se o jednom od ukupno dva strategijska cilja iz domena provođenja zakona koji imaju dugoročni karakter i trebaju se realizirati do konca 2014. godine, kada zapravo ističe rok za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije. U tom kontekstu treba posmatrati sadržaj ovog programskog cilja i analizirati stepen njegove implementacije. Naime, ako se usporede rezultati prethodnih analiza o stepenu realizacije kratkoročnih i srednjeročnih strategijskih ciljeva iz područja provedbe zakona može se *prima facie* konstatirati kako u ovom momentu **nedostaju ključni elementi** za realizaciju predmetnog programskog cilja. To neposredno slijedi iz rezultata prethodnih analiza i pokazatelja (indikatora) implementacije ovog programskog cilja kako ih taksativno nabroja Akcioni plan. Oni su određeni na taj način 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 ovako postavljenog okvira za ocjenu stepena implementacije može se izvesti zaključak da sve uključene institucije koje se bave prevencijom i suzbijanjem korupcije trebaju izvršiti **analizu vlastitih institucionalnih kapaciteta**, sa posebnim osvrtom na efikasnost postojećih zakonodavnih rješenja koja uređuju njihove nadležnosti u ovom području. Iako u ovome trenutku **ne postoje pouzdane informacije** o provođenju analiza koje bi ukazale na obim institucionalnih kapaciteta nadležnih institucija u suprostavljanju korupciji u Bosni i Hercegovini, opravdano se može očekivati da će se u okviru takvih analiza naći i podaci o efikasnosti tih institucija u različitim periodima implementacije Strategije. Na taj način bi se, indirektno, mjerio stepen efikasnosti same Strategije i predloženih rješenja u području provođenja zakona. Međutim, za realizaciju konkretnog programskog cilja je, prije svega, potrebno da se u **punom obimu realiziraju svi prethodni ciljevi** koji se odnose na inoviranje zakonodavstva i internih procedura koje imaju cilj da povećaju efikasnost nadležnih institucija u suprostavljanju korupciji. Nakon toga je onda moguće vršiti evaluaciju postojećih rješenja u predlaganje nekih novih rješenja kako to procjira Akcioni plan.

Preporuke: Potrebno je da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u što kraćem roku počne sa izvršavanjem svojih poslova koji se tiču **unaprijeđenja postojećeg pravnog okvira** za prevenciju (i suzbijanje) korupcije, odnosno, koji se odnose na **praćenje rezultata provedbe zakona** i podzakonskih akata (posebno procedura za postupanje u nadležnim institucijama) i predlaganje novih zakonodavnih rješenja u ovoj oblasti. Druge odgovorne institucije trebaju izvršiti procjenu vlastitih organizacionih

rješenja i stvarnih nadležnosti u ovom području, sa posebnim osvrtom na dosadašnje rezultate u suprostavljanju korupciji u BiH, te iznijeti konkretne prijedloge za poboljšanje zakonodavnog okvira i institucionalnih kapaciteta.

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: Radi se o posljednjem strategijskom cilju iz područja provođenja zakona, koji se sastoji u inkorporiranju sasvim novih procedura u zakonodavstvo BiH, koje se neposredno odnose na vršenje posebnih provjera za (policijske) službenike u agencijama za provođenje zakona, koji se u okviru svojih funkcionalnih nadležnosti trebaju baviti otkrivanjem korupcije. Prije same analize dosadašnje implementacije ovog programskog cilja, treba primjetiti da Akcioni plan u konkretnom slučaju koristi nešto modifikovanu verziju njegovog sadržaja teksta. Naime, na tom mjestu stoji da se radi o specifičnoj mjeri koja je naslovljena kao „*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*“. Niti u jednom od dostupnih izvora **ne postoji obrazloženje razlika** između ova dva pravno-politička

dokumenta u pogledu sadržaja i suštine konkretnog programskog cilja. Ako se zanemare uočene razlike, može se konstatovati da se radi o **specifičnoj programskoj aktivnosti** koja treba 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. Istovremeno, treba naglasiti da se shodno postojećim pravnim rješenjima iz oblasti zaštite tajnih podataka u BiH, **poduzimaju aktivnosti** koje, na određeni način, obuhvataju planirane radnje na realizaciji ovog programskog cilja. Radi se o radnjama provođenja tzv. **sigurnosnih provjera** za službene osobe koje se prijavljuju za rad u organima koji proizvode, raspoložu ili čuvaju tajne podatke. Ovu vrstu sigurnosnih provjera vrši Obavještajno-sigurnosna agencija BiH, a provode se prije imenovanja, postavljenja, odnosno, prijema u radni odnos.¹⁵ Isto tako, 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 raspoložu podacima određenih stepena tajnosti, onda

¹⁵ 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.

se može konstatovati da **postoji određen stepen zaštite integriteta** institucija koje zapošljavaju takve osobe. Ipak, treba imati na umu da Akcioni plan u konkretnom slučaju koristi termin „**dodatnih procedura**“ za odabir službenih osoba koje se bave otkrivanjem korupcije, tako da se može zaključiti da se do kraja roka za implementaciju ovog strategijskog 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: Potrebno je da odgovorne institucije, uz koordinaciju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije **usvoje interne procedure** za vršenje provjera za službene osobe koje se prijavljuju za rad na pozicijama koje obuhvataju otkrivanje korupcijskih krivičnih djela. Osim toga, potrebno je nova normativna rješenja **uskladiti** sa relevantnim zakonima iz područja posebnog upravnog (policijskog) prava, posebno Zakonima o policijskim službenicima na svim nivoima vlasti u BiH.

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 strategijskih 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 monitoringa

Ključna stvar pri kreiranju svake strategije je stvaranje šire koalicije zainteresovanih aktera za strateški pristup u borbi protiv korupcije. Bez adekvatne uključenosti svih zainteresovanih strana (predstavnik institucija vlasti, predstavnika zakonodavne i sudske vlasti, civilnog društva, predstavnika medija i akademske zajednice, te predstavnika drugih profesionalnih tijela) sama Strategija za borbu protiv korupcije predstavlja program poboljšanja u okviru rada organizacije koja je donosi. Korupcija predstavlja društveni problem, stoga svi segmenti društva i njihovi najistaknutiji predstavnici treba da budu uključeni u njenu provedbu. Ovdje svakako trebamo naglasiti uključenost predstavnika različitih nivoa vlasti s obzirom na potrebu implementacije pojedinih rješenja u odnosu na različite nadležnosti koje pojedini segmenti imaju. Ukoliko ne postoji uključenost predstavnika ovih nivoa, dometi realizovanih strateških ciljeva, aktivnosti i projekata biće ograničeni te će se oslabiti kredibilitet čitave strategije i gubiti podrška javnosti, a samim tim i njen značaj u očima svih sfera društva.

Kako postojeća Strategija borba protiv korupcije *per se* ne definiše precizan sistem njene realizacije (tzv. sistem monitoringa i evaluacije), neophodno je razraditi postojeći Akcioni plan s ciljem utvrđivanja očekivanih ishoda sa indikatorima. Monitoring implementacije Strategije i evaluacija njenih uticaja je ključna za postizanje pozitivnih efekata.

Da bi se proces monitoringa Strategije uspješno sproveo, jako je bitno kreirati sistem monitoringa koji treba da obuhvati sljedeće korake:

- Odlučiti šta treba da bude predmet monitoringa (pitanja koja se postavljaju i određeni indikatori);
- Razvoj odgovarajućih pisanih materijala i formi;
- Distribucija materijala i formi;
- Trening za osoblje koje će biti zaduženo za monitoring u institucijama koje sprovode određene projekte u okviru realizacije strategije (npr. trening za osoblje Agencije);
- Kompletiranje monitoring formi (na mjesečnoj, tromjesečnoj, polugodišnjoj ili godišnjoj osnovi);
- Prikupljanje podataka;
- Rad sa institucijama/osobama koje nisu dostavile podatke;
- Održavanje podataka u okviru dostupnih baza podataka;
- Provjera kvaliteta podataka;
- Analiza podataka;
- Kreiranje periodičnih izvještaja;
- Obavještavanje donosioca odluka.

Praćenje realizacije Strategije je posao koji zahtjeva punu posvećenost i sistemski pristup, uz napomenu da pojedini neuspjesi realizacije određenih aktivnosti ne treba da budu skrivani od očiju javnosti. Imajući u vidu da je ovaj posao tek u začetku za Strategiju borbu protiv korupcije, najurgentnije stvari na njenoj realizacije se odnose na 3 sljedeće stvari:

- 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

Bosna i Hercegovina bi trebala da se udalji od nekoherentne politike suprotstavljanja korupciji i pokušati je prevazići i osloviti upravo najveći nedostatak iz prethodnog perioda: koncentraciju na izvršenje prije negoli na deklaraciju. Ako je, naime, ranije najveći problem bio u nedostatku političke volje i riješenosti da se problem adekvatno oslovi (što je u Bosni i Hercegovini podrazumijevalo, *inter alia*, i odsustvo ozbiljnijih napora osnivanja centralnog tijela koje bi vršilo monitoring antikorupcijskih napora), novo bi razdoblje trebalo krenuti od iskrenog priznanja da problem neadekvatnog oslovljavanja korupcije postoji i da se trebaju učiniti ozbiljni naponi se načini zaokret najprije u promoviranju netolerancije korupcije i jačanju demokratskog okružja putem osvješčivanja javnosti o vlastitoj ulozi u kulturi slobode i transparentnosti

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.g. kreiran zadovoljavajući zakonski okvir za njen rad. No, od tog perioda pa do danas Agencija se nije kadrovski ojačala (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 da detaljnije preciziraju koordinaciju provođenja državne strategije, kao i programe za prevenciju i edukaciju u okviru nje. Uzroci spore izgradnje kapaciteta se vide u nedovoljnoj spremnosti nosioca vlasti za realizaciju ovih aktivnosti, te se preporučuje se postavljanje jasnih rokova za svakog aktera i zahtjevanje obrazloženja za njihovo neispunjavanje.

Komponenta 2: Prevencija korupcije. Kako je represija nedovoljna da sama oslovi pervazivnu i kompleksnu narav korupcijskih praksi, ali i svojevrsnog pervertiranog sistema vrijednosti koji ju prati, to prevencija za Bosnu i Hercegovinu ima posebnu težinu i vrijednost. Prevencija korupcije podrazumijeva mobilizaciju širokog dijapazona društvenih subjekata u preduprjeđenju korupcijskih praksi, koji se za razliku od klasičnih represivnih ne ograničavaju samo na djelovanje u smislu utvrđivanja odgovornosti za počinjene pojedinačne prijestupe i djela, nego reduciranje uzroka da do takvih praksi uopće ne dođe. Stoga su jasne prednosti preveniranja korupcije za Bosnu i Hercegovinu što su u njezinu realizaciju uključeni praktično svi (od civilnog društva, medija, odgojno-obrazovnih institucija, i sl., pa do građana-pojedinaca), a ne samo državni organi (čija djelatnost, *inter alia*, skupa, zahtijeva vremena i neizvjesna je), ali ne isključujući, dakako, primarnu odgovornost potonjih.

Već je na prvi pogled jasno da se na sistematskim preventivnim aktivnostima vrlo malo uradilo i da najveću krivnju u tom pogledu ima neuspostavljanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja ima ulogu inicijatora i koordinatora preventivnih aktivnosti. Otuda je sasvim opravdano tvrditi da se većina analiza odnosi ponajprije na ponavljanje izlike zašto se nije ništa ili se malo uradilo umjesto da fokus bude na realnim, poduzetim aktivnostima, njihovom obimu i kvaliteti. Temeljna preporuka je da treba da se ubrzaju aktivnosti na uspostavi i funkcioniranju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja će imati dostatno političke potpore i materijalnih i kadrovskih resursa da preuzme ulogu vodećeg antikorupcijskog tijela u Bosni i Hercegovini.

Pored ove načelne preporuke, i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je trebalo imati snažnu ulogu u uspostavi normativnog ambijenta za jačanje transparentnosti i svekoliku reformu javnog sektora, kao, uostalom, i sva ministarstva i drugi javni organi na svim razinama administrativno-teritorijalnog ustroja Bosne i Hercegovine. Nažalost, vjerojatno bez odgovarajućeg poticaja (ponajprije kroz Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije), nije se ništa uradilo, pa bi načelna preporuka dakako bilo uozbiljenje antikorupcijskih napora i od strane ovih organa.

Komponenta 3: Obrazovanje, obuka i upoznatost javnosti.

Realizacije ove komponente Strategije još nije ni otpočela sa 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 obuci 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 je od ključne 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 strategijskog 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 strategijskog 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. Potrebno je također da što prije 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. Isto tako, Vijeće Ministara i nadležna ministarstva pravde podrže ove aktivnosti, primarno osiguranjem dovoljnih finansijskih sredstava za realizaciju ovog strategijskog cilja. Nadalje je ključno da nadležna policijska tijela do kraja predviđenog roka, urade sveobuhvatnu analizu primjene posebnih istražnih radnji u suzbijanju korupcije u BiH. Osim toga, Vijeće ministara BiH 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. Veoma važno je također 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 počinjenjem korupcijskih krivičnih djela. Potrebno je da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije počne sa svojim radom kao bi vršila koordinaciju rada nadležnih institucija i po ovom pitanju i radila na usklađivanju prakse u ovoj oblasti. Posebno je važno 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. Time bi se omogućila sveobuhvatna provedba ovog vrlo važnog instituta u praksi.

Komponenta 5: Koordinacija i provedba strategije: S 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 strategijskih aktivnosti. U dosadašnjem periodu, ostvaren je djelimičan napredak u osiguranju pomenutih uvjeta 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

Bannenberg, B. (2002). *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle*. Neuwied; Kriftel: Luchterhand.

Datzer, D. (2007). Prevencija korupcije u zakonskim i drugim normativnim aktima u BiH: Nedostaci i dobre prakse. U Divjak, B., et al., *Unapređenje sistema nacionalnog integriteta. Prijedlozi za Strategiju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine* (s. 26-38). Sarajevo: Transparency International Bosna i Hercegovina.

Derenčinović, D. (2001). *Mit(o) korupciji*. Zagreb: Nocchi.

Dölling, D. (2007). Grundlagen der Korruptionsprävention. U D. Dölling, *Handbuch der Korruptionsprävention* (s. 1-40). München: Verlag C.H. Beck.

European Commission (2010). *Bosnia and Herzegovina 2010 Progress Report*. Brussels: Autor.

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

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.

Schmidt, D. (2007). Anti-corruption: What Do We Know? Research on Preventing Corruption in the Post-communist World. *Political Studies Review*, 5 (2), 202-232.

United Nations Office on Drugs and Crime. (1999). *Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption*. Vienna: Autor.

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

Ured koordinatora za reformu javne uprave. (2010). *Polugodišnji izvještaj o napretku (praćenje provođenja Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH) Ureda koordinatora za reformu javne uprave za period 1. Januar – 30. Juni 2010. godine*. Sarajevo: Autor.

Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 103/09.