

O PUBLIKACIJI

Autori izvještaja

Fatima Hajdarević (Završila je Pravni fakultet i radila u nekoliko poduzeća na području Hercegovine, te u više NVO-a i međunarodnih organizacija. Od 2000. do 2004.g bila je član Nezavisnog odbora kontrole policije od strane građana u Hercegovačko-neretvanskoj županiji).

Dragan Kulina (Diplomirao je i magistrirao na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu a doktorirao iz oblasti državne revizije na Univerzitetu u Novom Sadu. Preko 20 godina radi na različitim poslovima u privredi i u javnom sektoru. Od 2000.do 2008. godine obavljao je dužnost zamjenika glavnog državnog revizora BiH. Objavio kao koautor više knjiga iz oblasti državne revizije, računovodstva i finansijskog menadžmenta te preko 30 članaka, naučnih i stručnih radova u zemlji i inostranstvu.)

Senita Šeherehajić (Dipl. žurnalist, profesionalni novinar unutrašnjo-političke rubrike Oslobođenja gdje prati aktivnosti i rad Parlamenta Federacije BiH i Vlade Federacije BiH. Stalni je saradnik lista Glasnik - magazina Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH. Bila je i saradnik magazina City Review (gradovi, ekonomija/biznis, ekologija, sport, moda city info), te lista Nova Zajednica (mjesečnika za PIO/MIO, zdravstvo i zdravstveno osiguranje, socijalnu i dječiju zaštitu), a saradivala je i za Zoru Cankarjevu glasilo Slovenskog kulturnog društva Cankar - godišnji Almanah).

Almir Terzić (Profesionalni je novinar u dnevnom listu Oslobođenje, gdje sa statusom novinara u Unutrašnjo-političkoj rubrici prati aktivnosti i rad Parlamentarne skupštine BiH, Centralne izborne komisije BiH i izbornog procesa od 2000.godine, kao i djelovanje međunarodnih i domaćih nevladinih organizacija. Stalni je vanjski saradnik časopisa InfoKom-magazina Vanjskotrgovinske komore BiH i lista Glasnik-magazina Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH. Aktivni je član Transparency International BiH, Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH, Slovenske skupnosti Sarajevo, Slovenskog kulturnog društva Cankar te Društva novinara BiH)

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, moje područje užeg interesovanja je međunarodna saradnja u suzbijanju kriminaliteta).

Sadržaj

O PUBLIKACIJI.....	1
Izvršni sažetak	5
Napredak zakonodavne i izvršne vlasti u provođenju antikorupcijskih reformi.....	11
Monitoring napretka	16
Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH	27
Uvod	27
Zakonski okvir	29
Provođenje propisa	36
Zaključci i preporuke.....	48
Monitoring izmjena zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa, finansiranju političkih partija i Izbornog zakona BiH.....	51
Zakonski okvir	51
Međunarodni standardi i praksa - reakcije međunarodnih i domaćih organizacija na predlagane izmjene zakona	57
Implementacija	73
Zaključci i preporuke.....	85
Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju javnog sektora	89
Zakonski okvir i institucionalni kapacitet institucija za reviziju javnog sektora	89
Implementacija - pozitivni i negativni indikatori	91
Zaključci i preporuke.....	95
Monitoring implementacije zakona o javnim nabavkama u BiH.....	97
Implementacija: zakonski okvir, institucije za kontrolu provođenja javnih nabavki, pozitivni i negativni indikatori implementacije ZJN-a	97
Analiza Prijedloga zakona o izmjenama Zakona o javnim nabavkama	109
Zaključci i preporuke.....	110
Zaključci monitoringa	113
Napredak izvršne i zakonodavne vlasti u provođenju antikorupcijskih reformi	113
Bibliografija i reference	119

Izvršni sažetak

Korupcija u Bosni i Hercegovini (BiH) je prema većini pokazatelja i izvora, a naročito prema percepciji građana, veoma rasprostranjen fenomen koji predstavlja ozbiljnu prepreku na njenom putu ka Evropskoj uniji. Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine za 2009. godinu naglasio je prisustvo korupcije u mnogim područjima, posebno unutar vlada i drugih državnih i entitetskih institucija, a posebno njenu povezanost sa javnim nabavkama, dobijanjem dozvola za poslovanje u sektorima zdravstva, energije, transportne infrastrukture i obrazovanja.

Prema Indeksu percepcije korupcije¹, BiH je u 2009. godini zauzela 99. mjesto među 180 zemalja, što predstavlja pad od sedam mjesta u odnosu na 2008. godinu, a samim tim i pogoršanje percepcije o korupciji u ovoj zemlji. Prema ovom globalnom istraživanju, Bosna i Hercegovina dijeli 99. mjesto sa Zambijom, Tongom, Senegalom, Madagaskarom, Jamajkom i Dominikanskom Republikom. Ovakvo rangiranje Bosne i Hercegovine je zabrinjavajuće ako se upoređi sa susjednom Hrvatskom, koja zauzima 66. mjesto, Crnom Gorom na 69. mjestu, te Srbijom na 83. mjestu Indeksa percepcije korupcije. Nadalje, istraživanju *Global Integrity* za 2009. godinu,² je pokazalo da Bosna i Hercegovina i Uganda, među 35 zemalja koje su bile predmet istraživanja, imaju najveći raskorak između usvojenog zakonskog okvira u oblasti suzbijanja korupcije i njegove provedbe u praksi (eng. *implementation gap*).

U prethodnom periodičnom izvještaju je naglašena neophodnost postojanja antikorupcijske politike kao *conditio sine qua non* svih sistematskih napora na suzbijanju korupcije. Za razliku od prethodnog, napredak je postignut usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009. – 2014. od strane izvršnih i zakonodavnih vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. Usvajanjem ovih dokumenata se formalno ispunio dio obaveza kreiranja politike iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ali i obaveza iz Evropskog partnerstva i Mape puta za liberalizaciju viznog režima.

Uspostavljanje specijalizovanog tijela za borbu protiv korupcije usvajanjem u decembru 2009. godine Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije je još jedan značajan napredak koji bilježi ovaj izvještajni period. Novouspostavljena Agencija bi

¹ Transparency International. „Corruption Perception Indeks 2009“. Preuzeto sa <http://www.ti-bih.org/Surveys.aspx?ID=cpi2009>.

² Vidi <http://report.globalintegrity.org/globalindex/findings.cfm>.

trebala imati prevashodno preventivnu, edukativnu i koordinacijsku ulogu, te ulogu kreatora politike prevencije korupcije i praćenja njene provedbe, ali i aktivnu ulogu u vođenju baza podataka i statističkom praćenju stanja i trendova korupcije.

U okviru Monitoring provođenja antikorupcionih reformi u BiH, TI BiH prati antikorupcijske aktivnosti u najosetljivijim oblastima koje se reflektiraju kroz Monitoringe napretka zakonodavne i izvršne vlasti u provođenju antikorupcijskih reformi, procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima, izmjena zakonskog okvira i implementacije Zakona o sukobu interesa, finansiranja političkih partija i Izbornog zakona, funkcioniranja službi za reviziju javnog sektora, te monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama.

Napredak zakonodavne i izvršne vlasti u provođenju antikorupcijskih reformi u Bosni i Hercegovini ocijenjen je kao vrlo ograničen. Napredak koji se ogleda prvenstveno u usvajanju nekoliko ključnih antikorupcijskih zakona, iako uz drastična kašnjenja u odnosu na preuzete međunarodne obaveze i dinamiku planiranu državnim politikama, kao što su Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, izmjene i dopune Krivičnog zakona i uvođenje kaznenih odredbi u Zakona o slobodi pristupa informacijama, relativiziran je činjenicom da znatan broj reformskih zakona u okviru ukupnih antikorupcionih reformi još uvijek čeka usvajanje, sa krajnje neizvjesnim rokom realizacije. Tu se naročito misli na Zakon o javnim nabavkama i unapređenje zakonskog okvira oduzimanja ilegalno stečene imovine u procesnom segmentu, kao i zakonskog okvira kojim bi se zaštitile osobe koje unutar institucija prijavljuju korupciju - tzv. zviždači (whistleblowers). Negativan razvoj zabilježen je i usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima i drugim upravnim organizacijama, čime se ozbiljno narušila nezavisnost dvije veoma važne institucije: Regulatorne agencije za komunikacije i Ureda za reviziju institucija BiH. Po pitanju provođenja zakona, uspostavljanja institucija i jačanja postojećih institucionalnih kapaciteta, nije zabilježen osjetan napredak, naprotiv, u pojedinim situacijama zabilježeni su i slučajevi derogiranja.

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH i dalje je na veoma niskom nivou. Osim preklapanja nadležnosti i nedostatka koordinacije, politički pritisci na rad pravosudnih organa dodatno otežavaju situaciju. Nedostatak sveobuhvatnog pregleda i analize statistike slučajeva borbe protiv korupcije, sporost izvršenja sudskih odluka, te konstantan nedostatak konačnih presuda predstavljaju zabrinjavajuće činjenice.

Kao veoma važan zakonodavni napredak ka efikasnijem otkrivanju i dokazivanju koruptivnih krivičnih radnji, i u smislu usaglašavanja ove oblasti sa važnijim međunarodnim izvorima mogu se navesti izmjene i dopune Zakona o krivičnom postupku BiH koje omogućavaju tužilačkim i policijskim tijelima da poduzimaju posebne istražne radnje prilikom istraživanja svih inkriminacija iz kataloga koruptivnih krivičnih djela. Međutim, kada je u pitanju rad pravosuđa tokom 2009. godine u odnosu na procesuiranje korupcije, analiza je pokazala je da je efikasnost cjelokupnog sistema krivičnog pravosuđa u ovom području izrazito niska. To dokazuju podaci o broju od 8 pravosnažno okončanih predmeta za čisto korupcijska krivična djela, od čega je jedan predmet okončan izricanjem zatvorske kazne, dok su u ostalih 7 predmeta nadležni sudovi počiniteljima ovih krivičnih djela izrekli uslovne kazne. Poseban problem u sudskom tretiranju korupcije predstavljaju indikatori o učestalosti primjene instituta oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi kod korupcijskih krivičnih djela, koja je izuzetno slabo zastupljena.

Analiza izmjena zakonskog okvira i implementacija Zakona o sukobu interesa, finansiranja političkih partija i Izbornog zakona BiH ukazuje na činjenicu da je tokom 2009 i početkom 2010 godine bilo više pokušaja devalviranja ovih zakona od strane određenih političkih partija. U toku 2009. godine dogodile su se manje izmjene Zakona o finansiranju političkih partija BiH. Krajem 2009. godine bilo je pokušaja donošenja izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa FBiH, a tokom 2010. godine i novog Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH. U decembru 2009 godine formirana je i Interresorna radna grupa za izmjene i dopune Izbornog zakona BiH, koja će raditi i na izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija BiH.

Uprkos činjenici da postojeći *Zakon o sukobu interesa* nije bio efikasno implementiran, novi prijedlog zakona izrađen od strane Interresorne radne grupe usvojen je od Vijeća Ministara i upućen u parlamentarnu proceduru u decembru 2009g. Pored činjenice da su predložene odredbe zakona bile katastrofalne u smislu oslobađanja javnih dužnosnika bilo kakve odgovornosti kada se radi o sukobu interesa, sama procedura usvajanja je bila na granici legitimnosti i obavijena velom tajnovitosti. Pokušaji derogiranja Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH nastavljani su i tokom 2010.godine. Prema prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH podnešen Predstavničkom domu Parlamentarne Skupštine BiH u maju 2010.g, umjesto važeće sankcije izricanja nepodobnosti kandidovanja za bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika u periodu od 4 godine nakon počinjenog prekršaja, zvaničnicima bi bila prvo izrečena novčana sankcija u iznosu od

1.000 do 10.000 KM te im dat rok za otklanjanje postojećeg sukoba interesa, ukoliko je isti otklonjiv. I ovaj prijedlog je naišao na neodobranje kompetentnih domaćih i međunarodnih aktera u BiH, kao i TI BiH, koji je naglasio da bi ovakve izmjene Zakona po krajnje netransparentnim i ubrzanim procedurama dalje derogirali kaznenu politiku te prolongirali sukob interesa, čime bi se oslabili oni zakoni koji najviše treba da štite javni interes.

Posebno problematičnom pokazala se primjena *Zakona sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske* i neefikasnost Komisije za utvrđivanje sukoba interesa. U svom godišnjem izvještaju o radu, navedeno je da Komisija nije niti u jednom slučaju utvrdila postojanje sukoba interesa. Analiza odredbi ovog zakona jasno ukazuje na to da on ne garantuje niti adekvatan pravni tretman za institut sukoba interesa, niti osigurava neovisnost i nepristrasnost tijela nadležnog za njegovu implementaciju, čime je sukob interesa u Republici Srpskoj praktično sasvim legalizovan, a nadležni organi ispunjavaju samo formalnu svrhu svoga postojanja.

Amandmani na *Zakon o finansiranju političkih partija* su usvojeni u junu 2010. godine, i odnose se na visinu limitiranih priloga od pravnih lica. Međutim, usvojene izmjene su više tehničke prirode, te je prava šansa za unapređenje postojećih zakonskih rješenja u ovoj oblasti propuštena, pri čemu nikakva pažnja nije data sankcioniranju političkih partija koje konstantno krše finansijske odredbe, ili rigoroznijoj kontroli finansiranja i transparentnosti političkih partija. Analiza je pokazala da političke partije na razne načine pokušavaju manipulirati odredbama Zakona o finansiranju političkih partija BiH. Tako je i dalje evidentno kršenje odredbi o prekoračenju i prikriivanju podataka ostvarenih od vlastite imovine i firmi, primanja priloga iz inostranstva i zabranjenih donacija od pravnih i fizičkih osoba, te korištenju poslovnih prostora u vlasništvu državnih organa bez naknade. Uočeni su i brojni nedostaci koji se odnose na prikazivanje podataka u obrascima, pogrešno vođenje finansijskih knjiga, način plaćanja, te dostavljanje izvještaja izvan predviđenih rokova.

Po pitanju Izbornog zakona, princip „dobrovoljnog“ poštivanja (u dijelu koji definiše način podnošenja i sadržaj finansijskih izvještaja) još uvijek nije ukinut stoga CIK BiH pokušava da postigne situaciju gdje političke partije, koalicije i kandidati djeluju dobrovoljno u skladu sa odredbama, prije nego ih sankcioniše ili preduzme administrativne mjere u slučaju nedostavljanja ovih veoma važnih izvještaja.

Funkcioniranje institucija za reviziju javnog sektora u BiH i dalje karakteriše prisustvo političkih pritisaka, nedostatak implementacije njihovih preporuka i generalno zanemarivanje

izvještaja. Nosioци dužnosti koji se negativno spominju u revizorskim izvještajima često javno napadaju kredibilitet tih institucija u medijima. Pokušaji kontroliranja rada službi za reviziju su kulminirali kada je Parlamentarna Skupština BiH u februaru 2010. usvojila amandmane na Zakon o ministarstvima i drugim upravnim tijelima, svrstavajući Ured za Reviziju pod „samostalnu upravnu jedinicu“ pod direktnim uticajem vlade, ograničavajući tako njenu slobodu. Ipak, najveći udar na nezavisnost institucija za reviziju od njihovog osnivanja se desio krajem 2009. godine kada je Vlada Republike Srpske donijela i objavila u Službenom glasniku smjernice kojima ovlašćuje Ministarstvo finansija da u fazi izvještavanja arbitrira između Glavne službe za reviziju RS i institucija čiji nacrt izvještaja sadrži negativno mišljenje, u smislu da relativizira ili pak mijenja mišljenje revizora. Analiza revizorskih izvještaja svih vrhovnih revizorskih službi u BiH u posljednjih 5 godina je pokazala da godinu za godinom ovi izvještaji sadrže pokazatelje iracionalnog i neodgovornog trošenja javnih sredstava, te konstantno naglašavaju slabe i nerazvijene sisteme interne kontrole i funkciju interne revizije javnih institucija.

Monitoring **implementacije Zakona o javnim nabavkama** je ukazao na nedosljednu ili pogrešnu primjenu Zakona o javnim nabavkama u praksi na koju godinama upozoravaju izvještaji državnih i entitetskih revizora. Generalno, zamjerke koje se stalno ponavljaju su da se jedna nabavka dijeli na više manjih što upućuje na izbjegavanje otvorenog postupka, da odabrani dobavljači često odstupaju od ugovorom definiranih uslova - najčešće rokova plaćanja a da im ugovorni organi za to ne obračunavaju penale, da većina ugovornih organa na svim nivoima vlasti ne objavljuje obavještenja o javnim nabavkama mahom namještaja i kancelarijskog pribora. Uz nedostatak preciznih zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji i neobjavljivanju obavijesti o javnoj nabavci, kao i izvještaja o provedenoj nabavci AJN-u, može se zaključiti kako takve nabavke u startu ne zadovoljavaju osnovne kriterije transparentnosti i efikasnog trošenja javnog novca.

Napredak zakonodavne i izvršne vlasti u provođenju antikorupcijskih reformi

Stanje korupcije u Bosni i Hercegovini

Prema većini pokazatelja i izvora, a naročito prema percepciji građana, u Bosni i Hercegovini korupcija je veoma rasprostranjen fenomen. Prema *Izveštaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine za 2009. godinu*, sveukupno gledano, korupcija u BiH i dalje predstavlja ozbiljan problem, rasprostranjen u mnogim područjima, posebno unutar vlada i drugih državnih i entitetskih institucija, a povezana je sa javnim nabavkama, dobijanjem dozvola za poslovanje u sektorima zdravstva, energije, transportne infrastrukture i obrazovanja. Korupcija je isto tako prisutna i u privatnom sektoru.³

Prema *Indeksu percepcije korupcije*⁴, koji izrađuje Transparency International na godišnjem nivou, BiH je u 2009. godini zauzimala 99. mjesto među 180 zemalja, što predstavlja pad od sedam mjesta u odnosu na 2008. godinu, a samim tim i pogoršanje percepcije o korupciji u ovoj zemlji. Prema ovom globalnom istraživanju, Bosna i Hercegovina dijeli 99. mjesto sa Zambijom, Tongom, Senegalom, Madagaskarom, Jamajkom i Dominikanskom Republikom. Ovakvo rangiranje BiH dobija naročito dramatične razmjere kada se uporedi sa susjednom Hrvatskom, koja zauzima 66. mjesto, Crnom Gorom na 69. mjestu, te Srbijom na 83. mjestu Indeksa percepcije korupcije. Prema Indeksu za 2010. godinu, BiH se nalazi na 91. mjestu i bilježi neznatan napredak sa indeksom 3,2, te se još uvijek nalazi na dnu ljestvice u odnosu na zemlje regiona.

Prema drugom instrumentu Transparency International-a, *Globalnom barometru korupcije*,⁵ građani Bosne i Hercegovine smatraju javne institucije i privatni sektor veoma korumpiranim (sa prosječnom ocjenom 4,2, gdje ocjena 1 znači „potpuno nekorumpiran“, a 5 „izuzetno korumpiran“). Prema mišljenju ispitanika iz BiH, političke partije su najkorumpiraniji segment društva (4,4), nakon kojih slijede parlament i pravosuđe (4,3), javni zvaničnici/državni službenici i privatni sektor (4,2), te mediji (3,7). Ovo istraživanje sugerise da su samo građani Ukrajine,

³ Evropska komisija. „Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 14. Brisel, 14.10.2009. SEC (2009) 1338., str. 15.

⁴ Transparency International. „Corruption Perception Indeks 2009“. Preuzeto sa <http://www.ti-bih.org/Surveys.aspx?ID=cpi2009>.

⁵ Transparency International. „Global Corruption Barometer 2009“. Preuzeto sa http://www.ti-bih.org/Documents/Press_release/2009/Global_Corruption_Barometer.pdf.

među 69 zemalja svih kontinenata, smatrali da su njihove institucije javnog i privatnog sektora korumpiranije (sa prosječnom ocjenom 4,3).⁶ Ispitanici iz Bosne i Hercegovine su, međutim, pokazali da je samo 9 procenata njih dalo mito u prethodnih 12 mjeseci, iako su dali skoro najgoru ocjenu institucijama svoje zemlje u smislu nivoa korumpiranosti.

Izveštaj TI BiH o napretku BiH na provođenju antikorupcionih reformi za 2009⁷ koji se priprema u okviru redovnih konsultacija TI sa Evropskom komisijom posebno ističe problem funkcionisanja razvojnih banaka u BiH, koje je obilježeno eklatantnim sukobom interesa. Takođe se naglašava i problem u funkcionisanju javnih preduzeća i procesima privatizacije čije poslovanje karakteriše sistematska netransparentost, što ukazuje na puno dublji problem prisustva korupcije u ovim oblastima.

Prema istraživanju *Global Integrity* za 2009. godinu,⁸ u Bosni i Hercegovini i Ugandi je, među 35 zemalja koje su bile predmet detaljnog istraživanja, zabilježen najveći raskorak između usvojenog zakonskog okvira u oblasti suzbijanja korupcije i njegove provedbe u praksi (eng. *implementation gap*). Ovakvo stanje se povezuje sa činjenicom da su obje zemlje u velikoj mjeri zavisne od donatorske pomoći i međunarodnih projekata, što dovodi do usvajanja zakona „na papiru“ (kao rezultat uslovljavanja od strane međunarodnih aktera), ali i nedostatka iskrene volje da se ovi zakoni i provedu u praksi. Samim tim obje države, odnosno njihovi građani (s izuzetkom kriminalnih elita koje i dalje u najvećoj mjeri ostaju nedodirljive), imaju veoma malo koristi od reformskih zakona.

Međunarodne i evropske obaveze Bosne i Hercegovine u suzbijanju korupcije

Bosna i Hercegovina je potpisnica evropskih i međunarodnih konvencija u oblasti borbe protiv korupcije: Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji, Građanskopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji, Konvencije Vijeća Evrope o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog krivičnim djelom, te Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Ove konvencije postavljaju standarde u oblasti suzbijanja korupcije koji uključuju preventivne mjere, inkriminiranje djela korupcije, uspostavljanje specijalizovanih tijela

⁶ Interesantne su, međutim, ocjene građana Kambodže, koji su svojim institucijama javnog i privatnog sektora dali prosječnu ocjenu 2,6, Kolumbije 3,5, Iraka 3,5, Kuvajta 2,5, Bjelorusije 3,4, Gruzije 3,1, Zambije i Ugande 3,2. Naime, građani nekih od ovih zemalja su u sklopu istog istraživanja kazali da su oni ili članovi njihovih porodica dali mito u prethodnih 12 mjeseci. Naprimjer, 47 procenata ispitanika iz Kambodže, te 55 procenata ispitanika iz Ugande su izvijestili da su dali mito.

⁷ TI Bosnia and Herzegovina: EC Progress Report Consultations with the European Commission 2009

⁸ Vidi <http://report.globalintegrity.org/globalindex/findings.cfm>.

za suzbijanje korupcije, oduzimanje imovinske koristi stečene korupcijom, zaštitu svjedoka i osoba koje saraduju sa pravosuđem, povrat sredstava, naknadu štete, te međunarodnu saradnju.

Pored navedenih opšte prihvaćenih međunarodnih standarda, čiji je stepen ispunjenosti od strane izvršne i zakonodavne vlasti ocijenjen u prethodnom periodičnom izvještaju Transparency International-a,⁹ postoji i niz individualiziranih uslova postavljenih pred Bosnu i Hercegovinu na njenom putu ka članstvu u Evropsku uniju. Naime, sa razvojem Trećeg stuba Evropske unije, konkretnije, pravne stečevine u oblasti Pravosuđa i unutrašnjih poslova, počeli su se postavljati sve veći uslovi pred zemlje kandidate, a samim tim i aspirante za članstvo u EU. Od ovih država se očekuje da demonstriraju sposobnost i vjerodostojnost u borbi protiv kriminala, naročito najozbiljnijeg kriminala, kao i onog prekograničnog karaktera. Ukoliko se ne postignu ovi standardi u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, moguć je čak i veto na proširenje od strane članica EU.

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

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

Iako specifični samo za BiH i njen stadij u borbi protiv posebnih i najozbiljnijih oblika kriminala, pomenuti dokumenti EU oslikavaju evropske vrijednosti slobode, sigurnosti i pravde, kao i set minimalnih zajedničkih standarda i zabranjenih praksi, sa naglaskom na borbu protiv prekograničnog kriminala, odnosno zaštite sigurnosti evropskih zemalja i šire, što su prioriteti i Vijeća Evrope i Ujedinjenih acija.

Jedan od političkih kriterijuma kratkoročnih prioriteta Evropskog partnerstva, prema *Odluci Vijeća o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom*, je usvajanje antikorupcijske politike. Sljedeći elementi se moraju demonstrirati kako bi BiH ispunila političke kriterije:

⁹ Transparency International. „Monitoring provođenja antikorupcionih reformi u BiH“. Bosna i Hercegovina 2009., str. 17-35.

- Usvojiti i provesti detaljan akcioni plan za borbu protiv korupcije, koji se zasniva na državnoj antikorupcijskoj strategiji,
- Provesti preporuke Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) i obaveze koje proizlaze iz međunarodnih konvencija o korupciji,
- Odlučno procesuirati slučajeve korupcije i usvojiti politiku nulte tolerancije prema korupciji.

U oblasti pravde, slobode i sigurnosti, specifični zahtjevi su postavljeni za BiH prema Evropskom partnerstvu, kako bi izgradila svoje kapacitete za efikasnu borbu protiv najozbiljnijeg i prekograničnog kriminala. Jedan od kratkoročnih prioriteta¹⁰ je i

- Pripremiti i provesti sve akcione planove koji proizlaze iz državne Strategije za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije.

Aktivnosti predviđene *Akcionim planom za realizaciju prioriteta iz dokumenta Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom* uključuju, između ostalog:

- Uspostavljanje specijalizovanog tijela za borbu protiv korupcije,
- Uspostavljanje efikasnog sistema na državnom nivou za prikupljanje podataka i vođenje krivičnih statistika iz oblasti korupcije,
- Oduzimanje imovine pribavljene krivičnim djelima; uspostavljanje efikasnih mehanizama i procedura za oduzimanje nezakonito stečene imovine i racionalno upravljanje i raspolaganje oduzetom imovinom.

U *Poglavlju VII Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)*, BiH je preuzela određeni broj obaveza u oblasti pravde, slobode i sigurnosti. Cilj preuzetih obaveza jeste da se ojačaju institucije vladavine prava, kao i kapaciteti za borbu protiv ilegalnih migracija i prekograničnog kriminala, putem usklađivanja zakonodavstva i potpisivanja sporazuma, kao i putem uspostavljanja saradnje sa EU i njenim članicama, sa krajnjim ciljem izgradnje kapaciteta.¹¹ Fokus ovog poglavlja SSP-a je na uspostavljanju saradnje u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, između ostalog.¹²

¹⁰ U skladu sa Odlukom Vijeća, očekuje se da se kratkoročni prioriteti ispune u roke jedne ili dvije godine, dok je rok za ispunjenje srednjoročnih prioriteta tri do četiri godine.

¹¹ Saradnja se treba zasnivati na uzajamnim konsultacijama i bliskoj koordinaciji između Strana, uključujući tehničku i administrativnu pomoć za razmjenu informacija o zakonodavstvu i praksi, izradu zakonodavnih akata, unaprjeđenje efikasnosti institucija.

¹² Kao što su: krijumčarenje i trgovina ljudima, nezakonite privredne aktivnosti, posebno krivotvorenje valuta, nezakonita trgovina proizvoda poput industrijskog otpada, radioaktivnog materijala i trgovina koja uključuje nezakonite, krivotvorene i plagijatorske proizvode; korupcija u

Konkretniji uslovi za Bosnu i Hercegovinu su precizirani u *Mapi puta za liberalizaciju viznog režima za Bosnu i Hercegovinu*. U *Bloku 3: Javni red i sigurnost* od BiH se traži „Prevenција i borba protiv organiziranog kriminala, terorizma i korupcije“. U tom smislu, BiH treba postići sljedeće:

- provesti Strategiju iz 2006. za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije (posebno u prekograničnim aspektima), i to usvajajući i provodeći akcione planove koji uključuju vremenski okvir i dovoljno ljudskih i finansijskih resursa,
- provesti Državnu strategiju za borbu protiv korupcije i odgovarajući akcioni plan usvojen 2006. godine, usvojiti i provesti mjere za jačanje institucionalnih kapaciteta, međuagencijske saradnje, te osigurati dovoljne ljudske i finansijske resurse za antikorupcijske napore,
- provesti relevantne konvencije Ujedinjenih nacija, Vijeća Evrope, kao i preporuke GRECO i druge međunarodne standarde u gore navedenim oblastima.

Sumirano, od Bosne i Hercegovine se očekuje da

- **kreira anti-korupcijsku politiku u skladu sa međunarodnim standardima i osigura njeno provođenje,**
- **uspostavi tijelo za suzbijanje korupcije,**
- **osigura odlučno procesuiranje predmeta korupcije i oduzimanje imovine stečene koruptivnim djelovanjem.**

Monitoring napretka

Izmjenama zakondavstva do (anti)koruptivnog djelovanja

Tri zakonska projekta bh. vlasti su obilježila protekli izvještajni period. Dva predstavljaju napredak u antikoruptivnom djelovanju, dok drugi stvara prostor i šanse za koruptivno djelovanje.

Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, o kojem će biti riječi dalje u tekstu, formira se Agencija kao nezavisno i samostalno tijelo koje je za svoj rad odgovorno Parlamentu BiH.

Zakon o slobodi pristupa informacijama je poboljšán uvođenjem kaznenih odredbi. Naime, iako je Zakon o slobodi pristupa informacijama iz 2000. godine (sa izmjenama iz 2006.) stvorio solidan okvir za pristup informacijama, on nije omogućio, pored prava žalbe u upravnom postupku, dodatnu zaštitu fizičkih i pravnih lica u slučajevima kada nadležni javni organ propusti da dostavi traženu javnu informaciju ili ispuni druge obaveze predviđene zakonom (kao što su imenovanje službenika za informisanje, dostavljanje Vodiča o pristupu informacijama i Indeksa informacija pod njegovom kontrolom i td.). Prema Izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama iz decembra 2009. godine, novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 15.000 KM kazniće se za prekršaj nadležni javni organ, a odgovorno lice u javnom organu novčanom kaznom u iznosu od 200 KM do 5.000 KM. Izmjenama i dopunama Zakona uvodi se i obaveza međusobne saradnje između javnih organa države, entiteta, kantona i opština u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama.

S druge strane, **Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH** od 30. decembra 2009. godine, ozbiljno se narušava nezavisnost dvije veoma važne institucije: Regulatorne agencije za komunikacije i Ureda za reviziju institucija BiH. Pomenutim izmjenama se ove dvije institucije, koje bi trebalo funkcionisati kao nezavisni regulatori u odnosu na izvršnu vlast, svrstavaju u „samostalne upravne organizacije“. Na ovaj način se ove dvije institucije stavljaju pod kontrolu Vijeća ministara BiH u smislu imenovanja i razrješenja direktora, kao i finansiranja, što uveliko ugrožava njihovo nezavisno djelovanje.¹³

¹³ Međutim, Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH ocijenila je 23. februara 2010. godine da Ured za reviziju institucija i Regulatorna agencija za komunikacije, kao i ostali nezavisni regulatori, trebaju biti izuzeti iz usvojenih izmjena i dopuna Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, te je pozvala Vijeće ministara da predloži nove izmjene ovog akta.

Sistem javnih nabavki u BiH je i još uvijek nije adekvatno regulisan i potpuno funkcionalan.¹⁴ Četiri ureda za reviziju u BiH su, naime, ocijenila da provedba postojećeg **Zakona o javnim nabavkama** nije na zadovoljavajućem nivou. Tako je zaključila i Evropska komisija u godišnjem izvještaju o napretku BiH za 2009. godinu: „Na polju javnih nabavki ostvaren je ograničen napredak. Osnovna struktura postojećeg zakonodavstva o javnim nabavkama je čvrsta, ali njegova svakodnevna primjena se treba poboljšati.“¹⁵ Pretpostavlja se da bi novo zakonodavstvo, sa većim stepenom usklađenosti sa pravnom stečevinom EU, unaprijedilo sistem javnih nabavki u BiH. Naročito je potrebno preciznije urediti žalbeni postupak.¹⁶ Međutim, iako je Agencija za javne nabavke izradila novi zakon, koji je prosljeđen u parlamentarnu proceduru u januaru 2009. godine, on još uvijek nije usvojen.

Antikorupcijska politika BiH

Prethodni periodični izvještaj je naglasio postojanje antikorupcijske politike kao *conditio sine qua non* svih sistematskih napora na suzbijanju korupcije. Za razliku od prethodnog izvještajnog perioda, kada nije postojao adekvatan strateški dokument za borbu protiv korupcije,¹⁷ u ovom periodičnom izvještaju se može izvijestiti o usvajanju Strategije za borbu protiv korupcije 2009. – 2014. od strane izvršnih i zakonodavnih vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. Evropska komisija je pozdravila usvajanje ovog dokumenta u Izvještaju o napretku BiH u 2009. godini, i smatra ga „pozitivnim razvojem“.¹⁸ Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg Akcionog plana, formalno se ispunjava dio obaveza kreiranja politike iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ali i uslova koje pred BiH postavlja Evropska unija, konkretnije obaveza iz Evropskog partnerstva i Mape puta za liberalizaciju viznog režima. Opšti cilj Strategije za borbu protiv korupcije je „smanjenje nivoa korupcije, izrada strateškog okvira i zajedničkih standarda koji će se koristiti u BiH, te jačanje povjerenja u institucije vlasti na svim nivoima.“¹⁹ Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, o kojem će biti riječi dalje u tekstu, se nalaže entitetima i Brčko distriktu BiH da usvoje i razviju strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni plan u skladu sa opštim principima koji su izloženi u državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije.

¹⁴ Transparency International BiH Contribution EC Progress Report Consultations with the European Commission 2009, June 2009, str. 11.

¹⁵ Evropska komisija. „Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini.“ Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 14. Brisel, 14.10.2009. SEC (2009) 1338., str. 42.

¹⁶ Vanjskopolitička inicijativa BiH. „Monitoring procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine“. Drugi polugodišnji izvještaj 2009., str. 49.

¹⁷ Prema Izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini, „Provedba dijela Strategije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije 2006-2009, koji se odnosi na korupciju, pokazala je veoma ograničene rezultate“.

¹⁸ Izvještaj o napretku, str. 14.

¹⁹ Strategija za borbu protiv korupcije (2009. – 2014. Preuzeto sa <http://www.msb.gov.ba/dokumenti/strateski/?id=4338>. Ovaj dokument će biti citiran kroz tekst izvještaja.

Strategija, međutim, posebno tretira *Prevenciju*, i to kroz specifične ciljeve: a) izgradnje kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te b) prevencije korupcije. Pomenuta agencija bi, između ostalih dužnosti, imala ključnu ulogu u provođenju programa za prevenciju korupcije, edukaciji društva i podizanju svijesti o rizicima od korupcije. S druge strane, mjere prevencije korupcije koje predviđa Strategija uključuju:

- Reformu javnog sektora, transparentnost i odgovornost
- Antikorupcijske/Planove integriteta
- Pojednostavljenje poslovnog okruženja.

Neke od naročito značajnih aktivnosti u sklopu ovih mjera uključuju, između ostalog, obavezu svakog ministarstva i druge javne institucije na svim nivoima vlasti u BiH da pripreme vlastite antikorupcijske akcione planove, odnosno planove integriteta; razvoj pojedinačnih programa za prevenciju korupcije u institucijama na svim nivoima u BiH, koji će odražavati prioritete Strategije za borbu protiv korupcije; uspostavljanje otvorenih kanala komunikacije u svim javnim institucijama na svim nivoima vlasti u BiH, kako bi se njihovim klijentima ili javnim službenicima omogućilo da prijave korupciju; uspostavljanje zakonodavno-pravnog okvira za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti (prijavitelji [eng. *whistleblowers*, op. aut.]); uvođenje elektronske vlade i elektronskog upravljanja; te istraživanje o korupciji u privatnom sektoru i razvoj strategije za suzbijanje korupcije u privatnom sektoru.

U specifične mjere prevencije spadaju i edukacija, obuka i javna svijest, koje su također regulisane Strategijom. Predviđena je edukacija za različite ciljne grupe, npr. visoke zvaničnike, državne službenike, obrazovne ustanove, medije. U ovu svrhu je neophodno organizovati specijalizovane programe obuke, a to je i predviđeno Strategijom za borbu protiv korupcije za zaposlenike agencija za provođenje zakona uključenih u borbu protiv korupcije, kao i za tužioce i sudije.²⁰ Ispunjenjem ovog strateškog cilja, došlo bi i do ispunjenja dijela jedne od preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO).²¹

²⁰ Konsultacije sa agencijama za provođenje zakona su pokazale da je specijalizovana edukacija u oblasti organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i finansijskog kriminala prioritet većine agencija za provođenje zakona u BiH. Među prioritete u edukaciji se svrstava i primjena posebnih istražnih radnji.

²¹ GRECO je predložio u Preporuci III da (i) se poboljša koordinacija i saradnja između agencija uključenih u otkrivanje, istragu i krivično gonjenje korupcije na redovnoj osnovi u ranom stadiju krivičnog postupka, pružajući tužiteljstvu tačne i ažurirane finansijske / ekonomske informacije, kako bi osigurali da ekonomske istrage po mogućnosti završe u zamrzavanju prihoda od korupcije; i (ii) da se razvije određena multidisciplinarna obuka za tužitelje i policajce kako bi se potpuno iskoristili praktični i pravni putevi koji su dostupni za djelotvorno praćenje imovine prekršitelja.

Uspostavljanje specijalizovanih tijela za borbu protiv korupcije

Jedna od obaveza koja se postavlja pred Bosnu i Hercegovinu evropskim i međunarodnim konvencijama, ali i posebno kreiranim uslovima za približavanje EU, kao i preporukama Grupe država za borbu protiv korupcije, je uspostavljanje tijela specijalizovanog za borbu protiv korupcije. Iako je ovo već odavno bila obaveza BiH, može se zaključiti da je uslovljavanje od strane EU bio ključni faktor za konačno stvaranje uslova za uspostavljanje jednog takvog tijela. Zahvaljujući tome, u decembru 2009. godine je usvojen Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Ova Agencija će imati prevashodno preventivnu, edukativnu i koordinacijsku ulogu, te ulogu kreatora politike prevencije korupcije i praćenja njene provedbe. Veoma važna bi trebala biti i uloga Agencije u vođenju baza podataka i statističkom praćenju stanja i trendova korupcije.

Prema Zakonu, Agencija je nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH. Također, predviđeno je formiranje Komisije za izbor i praćenje rada agencije koja će se sastojati od devet članova - po tri predstavnika iz Zastupničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, dva predstavnika akademske zajednice i jedan predstavnik nevladinog sektora. Prema evropskim standardima, neophodno je osigurati punu nezavisnost ove agencije, radi osiguranja njenog efektivnog djelovanja. Svako narušavanje nezavisnosti stvara sumnju u integritet agencije i time dovodi u pitanje vjerodostojnost antikoruptivnih aktivnosti. Kako je izgradnja Agencije za prevenciju korupcije jedan od strateških ciljeva definisanih Strategijom za borbu protiv korupcije, tako se u tom dokumentu deklarirše predanost vlasti Bosne i Hercegovine da do kraja perioda predviđenog za provedbu ove strategije, Agencija postane „tijelo od najvećeg povjerenja za borbu protiv korupcije“. Ovo se planira postići osiguranjem materijalnih uslova za nezavisan rad Agencije, te uspostavljanjem kodeksa ponašanja i edukacijom osoblja.

Odlučno procesuiranje predmeta korupcije

Procesuiranje korupcije, posebno političke i sprege organizovanog kriminala sa vlastima predstavlja ključni test nezavisnosti pravosuđa. Pred reformisanim pravosuđem u BiH i dalje se nalazi izazov da zaista potvrdi svoju formalno proklamovanu nezavisnost ali i da povрати povjerenje javnosti u pravosudni sistem, koje je uprkos višegodišnjoj reformi i dalje na vrlo niskom nivou.

Novouspostavljena agencija neće imati nikakvu represivnu ulogu u odnosu na krivična djela korupcije. Agencije za provođenje zakona na entitetskom i državnom nivou će nastaviti obavljati ove dužnosti. Kao što je već pomenuto, jedan od zahtijeva EU od BiH je „Odlučno procesuirati slučajeve korupcije i usvojiti politiku nulte tolerancije prema korupciji“. Za ispunjavanje ove obaveze je potrebno prvenstveno uskladiti krivično zakonodavstvo u BiH sa međunarodnim i evropskim konvencijama, što je previđeno kao jedan od srednjoročnih ciljeva Strategije za borbu protiv korupcije (sa rokom ispunjenja do kraja 2012. godine),²² a putem detaljne analize obaveza koje se nameću potpisivanjem i ratifikacijom međunarodnih instrumenata.

Takođe je neophodno ojačati kapacitete agencija za provođenje zakona i unutar njih osigurati specijalizaciju za provođenje istraga u oblasti korupcije. Prema Preporuci III Grupe država za borbu protiv korupcije, između ostalih zahtjeva, potrebno je osigurati koordinaciju agencija za provođenje zakona na državnom, entitetskom i kantonalnim nivoima u istragama djela korupcije. Sadašnji nedostatak koordinacije je rezultat preklapajućih ovlaštenja i nadležnosti zbog postojanja istih krivičnih djela koja su regulisana različitim krivičnim zakonima, ali i nepovjerenja među samim agencijama za provođenje zakona. Može se pretpostaviti da će do određenog poboljšanja doći sa početkom rada Direkcije za koordinaciju policijskih tijela, barem na nivou BiH. Međutim, problem koordinacije entitetskih agencija ovim neće biti riješen.

Do problema u procesuiranju krivičnih djela korupcije, između ostalih, dolazi i zbog neusaglašenog razumijevanja uloge policije i tužilaštva u krivičnim istragama. Rješavanje ovog problema je postavljeno i kao jedan od strateških ciljeva postizanja efektivnosti i efikasnosti pravosuđa u Strategiji za reformu sektora pravde. U sklopu ispunjavanja obaveza postavljenih Strateškim programom *1.2.2 Analizirati ažuriranost predmeta u tužilaštvima i predložiti potrebne mjere za rješavanje istog (zakonske ili druge)*, analiza Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV) je pokazala da „nema većih problema po pitanju ažurnosti predmeta u tužilaštvima“.²³ Međutim, pitanje saradnje policije i tužilaca u provođenju krivičnih istraga je posebno tretirano nakon sveobuhvatne analize, te je rezultiralo usvajanjem Uputstva o postupanju i saradnji ovlaštenih službenih lica i tužilaca u provođenju radnji dokazivanja u toku

²² Kao početni dokument može poslužiti prethodni periodični izvještaj Transparency International BiH, koji u dijelu „Napredak zakonodavne i izvršne vlasti u provođenju antikorupcijskih aktivnosti“ daje detaljan pregled potrebnih promjena radi usklađivanja zakonodavstva sa međunarodnim instrumentima.

²³ Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine. „Izvještaj o provođenju Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i njenog Akcionog plana za 2009. godinu“, januar 2010. godine, str. 38.

istrage. Ipak, prema izvještaju o provedbi Strategije za reformu sektora pravde, potrebno je uložiti dodatne napore u provođenje ovog uputstva.²⁴

Osim preklapanja nadležnosti i nedostatka koordinacije, primijetan je i problem političkih pritisaka koji se vrše na rad pravosudnih organa. Brojne afere koje su u velikom broju bile i znatno medijski eksponirane, nikada nisu dobile institucionalni odgovor, što baca sijenku na rad pravosuđa i praktično ukazuje da je reforma pravosuđa donijela vrlo malo suštinskih promjena. Dio krivice za ovakvo stanje snose i agencije za provedbu zakona i policijske strukture, za koje se može reći da su u znatno većoj mjeri eksponenti interesa političkih subjekata, nego nezavisne institucije čije je djelovanje utemeljeno u zakonskim propisima.

U kontekstu provođenja zakona, primjena posebnih istražnih radnji se nameće kao veoma važno pitanje. Ovim se bavila i Strategija za borbu protiv korupcije i predvidjela „Evaluaciju primjene posebnih istražnih radnji u slučajevima korupcije, kako bi se procijenila njihova učinkovitost“, a nakon što je primjena posebnih istražnih radnji proširena i na djela korupcije izmjenama zakona o krivičnom postupku u BiH, FBIH, RS i Distriktu Brčko, djelimično je ispunjena jedna od preporuka GRECO.²⁵

Integritet, nezavisnost i odgovornost pravosuđa su neophodni za odlučno procesuiranje krivičnih djela korupcije. Strategija za reformu sektora pravde je sa ciljem postizanja nezavisnosti, efektivnosti i efikasnosti, te profesionalizma i odgovornosti pravosuđa identificirala niz aktivnosti koje je potrebno provesti u periodu od 2008. do 2012. godine. Krajem 2009. godine, institucije zadužene za provedbu strategije su izvijestile o postignutom napretku. Tako je od planiranih aktivnosti u oblasti pravosuđa, koje počinju i završavaju u 2009. godini, potpuno ispunjeno 45,45%, a djelimično ispunjeno 30,90%. Od planiranih aktivnosti koje počinju u 2009. godini, a završavaju u narednom periodu, potpuno je ispunjeno 36%, a djelimično 56%. Naročito važni za borbu protiv korupcije su strateški programi koji se tiču unapređenja finansiranja pravosuđa radi osiguranja njegove nezavisnosti, unapređenje odredbi koje se odnose na disciplinsku odgovornost sudija i tužilaca u okviru Zakona o VSTV BiH, te osiguranje provedbe Strategije za brigu o korisnicima suda, kao dodatnog mehanizma odgovornosti pravosuđa i pristupa pravdi.

²⁴ Ibid.

²⁵ Preporuka IV „Proširenje primjene odredaba o upotrebi specijalnih istražnih tehnika kako bi se ugradile sve krivične radnje korupcije u skladu sa članom 23. Konvencije krivičnog zakona o korupciji i da se nadležnim agencijama obezbijede odgovarajuća sredstva i obuka kako bi sistem specijalnih istražnih tehnika efikasno saživio u praksi“.

U smislu izrade i provedbe formalnih mehanizama pripreme, usvajanja i izvršenja budžeta pravosudnih institucija u BiH koji osiguravaju nezavisnost pravosuđa, u 2009. godini je postignut djelimičan napredak tako što je sistem programskog budžeta uveden u većem broju pravosudnih institucija u BiH, te je urađena inicijalna analiza budžeta pravosudnih institucija. Međutim, VSTV je zaključilo da je potrebna sveobuhvatnija analiza koja zahtijeva dodatne resurse.²⁶

Djelimično je ispunjen i program unapređenja odredbi koje se odnose na disciplinsku odgovornost sudija i tužilaca u okviru Zakona o VSTV BiH. Započet je i rad na izradi Poslovnika o disciplinskom postupku kojim će se detaljno razraditi sva pitanja vezana za disciplinski postupak i disciplinsku odgovornost sudija i tužilaca. Međutim, zaključeno je da izmjene Zakona o VSTV trebaju biti dijelom sveobuhvatnije analize čitavog zakona, te ova aktivnost nije završena 2009. godine.

U ispunjavanju strateškog programa *Pristup pravdi i aktivnosti osiguravanja dodatnih finansijskih resursa za potpunu provedbu Strategije za brigu o korisnicima suda*, nije postignut napredak.²⁷ Zadaci postavljeni u smislu informisanja javnosti o radu pravosuđa i pristupa informacijama su djelimično ispunjeni tako što se standardi koji se odnose na pristup otvorenim ročištima, pristup sudskim informacijama, informiranje javnosti u potpunosti provode u 32 suda, a u ostalih 33 suda u značajnoj mjeri u skladu sa važećim propisima.²⁸ Takođe, postignut je napredak u konsultacijama glasnogovornika institucija pravosuđa i odgovornih za pravosuđe o primjeni Zakona o slobodi pristupa informacija.²⁹ Međutim, Strategija za odnose s javnošću i informisanje u svim sudovima i tužilaštvima nije donesena.³⁰

Oduzimanje imovinske koristi stečene korupcijom je standard postavljen Konvencijom UN za borbu protiv korupcije (UNCAC), evropskim konvencijama, ali i preporukama Grupe država za borbu protiv korupcije i uslovima koje EU postavlja pred Bosnu i Hercegovinu. Mogućnost oduzimanja nezakonito stečene imovine je predviđena krivičnim zakonodavstvom u Bosni i

²⁶ Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine. „Izveštaj o provođenju Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i njenog Akcionog plana za 2009. godinu“, januar 2010. godine, str. 34.

²⁷ Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine. „Izveštaj o provođenju Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i njenog Akcionog plana za 2009. godinu“, januar 2010. godine, str. 71.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine. „Izveštaj o provođenju Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i njenog Akcionog plana za 2009. godinu“, januar 2010. godine, str. 72.

³⁰ Ibid.

Hercegovine, ali, kako je prethodni periodični izvještaj ukazao, ova oblast nije detaljno uređena. Naime, iako sud može narediti oduzimanje imovine stečene krivičnim djelom, ne postoji prateći zakonski okvir, niti institucionalni kapaciteti koji bi stvorili uslove za identifikaciju, zamrzavanje, oduzimanje i upravljanje oduzetom imovinom, kako to nalažu evropske konvencije. Iz ovog razloga, Strategija za borbu protiv korupcije, u dijelu koji se tiče *Provođenja zakona*, postavlja cilj „Uvođenja sistema za oduzimanje nezakonito stečene imovine i gubitak prava ostvarenih korupcijom“. U ovom segmentu je potrebno napomenuti nedavno usvajanje Zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim djelom Republike Srpske, kojim se predviđa osnivanje agencije za upravljanje oduzetom imovinom. Slični zakoni nisu usvojeni u Federaciji BiH i na nivou BiH, iako je nedavno usvojenim Izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, što je bio uslov iz Mape puta za liberalizaciju viznog režima, prošireno pitanje oduzimanje nelegalno stečene imovine, tako što se nalaže da sud „može oduzeti i onu imovinsku korist za koju tužilac pruži dovoljno dokaza da se opravdano vjeruje da je takva imovinska korist pribavljena izvršenjem ovih krivičnih djela, a počinitelj nije pružio dokaze da je korist pribavljena zakonito. Uređenje sistema oduzimanja imovine stečene krivičnim djelom bi doprinijelo i međunarodnoj saradnji u povratu imovine, kako to nalaže Konvencija UN-a protiv korupcije.

U smislu zaštite svjedoka, žrtava i osoba koje saraduju sa pravosuđem, bh. zakonodavstvom nije osigurana zaštita za tzv. whistleblowing, odnosno „zvuka uzbune od strane zaposlenih, direktora ili vanjskih osoba, u pokušaju otkrivanja nemara ili zloupotrebe u aktivnostima organizacije, vladinog tijela ili kompanije (ili nekog od njenih poslovnih partnera) koje su prijetnja javnom interesu, njenom integritetu ili reputaciji“.³¹ Međutim, ova nedostatnost je prepoznata u Strategiji za borbu protiv korupcije, te ona predviđa mjeru: „Kreirati procedure u svim javnim institucijama kojim bi se garantiralo da nijedan javni službenik ili klijenti javne uprave ne postanu žrtvom zbog dobronamjernog otkrivanja nepravilnosti“, te „Uspostaviti zakonodavno-pravni okvir za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti (prijavitelji)“. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije definiše zaštitu „prijavlivanja korupcije“ kao jedan od antikorupcijskih principa na kojima sve javne službe u Bosni i Hercegovini trebaju zasnivati svoj rad. Međutim, zakonskim okvirom nije preciziran postupak prijavljivanja i zaštite prijavitelja.

³¹ Transparency International Bosna i Hercegovina. „Pojmovni vodič za borbu protiv korupcije“. Novembar, 2009. godine, str. 57.

Što se tiče međunarodne saradnje, ostvaren je pomak u smislu potpisivanja izmjena Sporazuma o međusobnom izvršenju sudskih odluka u krivičnim stvarima između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske. Ovim se nastoji spriječiti izbjegavanje izdržavanja kazne od strane lica sa dvojnim državljanstvom koje su pravomoćno osuđene, između ostalih, i za djela korupcije. Ovakav ugovor je potpisan i sa Republikom Srbijom 26. februara 2010. godine.

Preporuke

Kako je naglašeno u prethodnom periodičnom izvještaju, samo usvajanje strateškog dokumenta za borbu protiv korupcije ne garantuje efektivnu borbu protiv korupcije. Kreiranje antikorupcijske politike je standard postavljen međunarodnim instrumentima, međutim isti instrumenti nalažu i efektivno provođenje ove politike. Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009.–2014., ispunjene su obaveze iz niza dokumenata EU koji uslovljavaju približavanje Bosne i Hercegovine ovoj integraciji. Ipak, da ne bi Strategija za borbu protiv korupcije značila samo formalno ispunjavanje uslova EU, potrebna je njena sveobuhvatna i multisektorska primjena u praksi. U ovom smislu treba naročito podsjetiti na nalaze Global Integrity, koji u 2009. godini Bosnu i Hercegovinu svrstava među zemlje sa najvećim raskorakom između usvojenih zakona i njihove primjene u praksi.

Sam tekst Strategije prepoznaje značaj prenošenja svih strateških ciljeva na sve nivoe vlasti u BiH. Strategijom se obavezuju sve institucije da sačine svoje antikorupcijske politike i planove integriteta. Međutim, najveći izazov predstavlja nedostatak mehanizama prinude i kontrole na relaciji država-entiteti-kantoni. Ovo, uz nedostatak finansijskih sredstava i nemogućnost praćenja implementacije strategije u zaduženim institucijama na svim nivoima, su neki od problema koji mogu uticati na uspješno provođenje antikorupcijske strategije. Iz ovog razloga je potrebno:

- Osigurati usvajanje odgovarajućih strategija na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, te osigurati finansijska sredstava za provedbu predviđenih aktivnosti kroz usklađivanje strateškog i budžetskog planiranja;
- Osigurati izradu akcionih planova za provedbu Strategije od strane svih zaduženih institucija.

Da bi novouspostavljena Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije bila u mogućnosti kvalitetno obavljati svoj posao, potrebno je

- Osigurati njeno nezavisno djelovanje, prvenstveno transparentnim izborom čelnih ljudi koji će imati odgovarajuće stručne kvalifikacije, te osiguranjem dovoljnih budžetskih sredstava za njen rad,
- Izgraditi stručne, organizacione, administrativne i materijalne kapacitete Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije,
- Uspostaviti efikasne mehanizme za prikupljanje i obradu zvaničnih statistika o koruptivnom djelovanju, u saradnji sa agencijama za provođenje zakona, te osigurati poređenje zvaničnih statistika sa nalazima ispitivanja viktimizacije/samoprijavlivanja radi što tačnije identifikacije trendova koruptivnog djelovanja u BiH, te planiranja preventivnih aktivnosti,
- Redovno pratiti provedbu Strategije, te osigurati i sveobuhvatne „izvještaje iz sjene“ od strane nevladinog sektora.

Radi ukupnog poboljšanja rada agencija za provođenje zakona i pravosuđa, potrebno je učiniti sljedeće:

- Uskladiti krivično zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije, a posebno kroz definisanje procesnog segmenta oduzimanja ilegalno stečene imovine;
- Usvajanje novog ili dopuna postojećeg Zakona o javnim nabavkama, a posebno jačanje antikorupcionih odredbi i žalbenog postupka;
- Osigurati formiranje specijalizovanih odjeljenja za borbu protiv korupcije u agencijama za provođenje zakona, tamo gdje ona još nisu uspostavljena;
- Osigurati specijalizovanu, naprednu edukacije službenika agencija za provođenje zakona za istražne radnje u predmetima korupcije;
- Osigurati razmjenu podataka između agencija za provođenje zakona radi koordinacije njihovih aktivnosti na suzbijanju korupcije, a putem zajedničke komunikacijske mreže;
- Dosljedno provoditi Strategiju za reformu sektora pravde uz poštivanje postavljenih rokova;
- Uspostaviti institucionalni okvir u BiH, FBiH i Distriktu Brčko za upravljanje oduzetom imovinom stečenom krivičnim djelom;
- Zakonski definisati zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti (prijavitelji) i precizirati postupak prijavljivanja i zaštite.

Usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije je značajan, ali formalan korak u borbi protiv korupcije. Njeno provođenje je neophodno osigurati predanošću svih nivoa vlasti i svih nadležnih institucija ispunjenju identifikovanih strateških ciljeva. Politička volja za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije će biti na testu prilikom alociranja sredstava i izbora čelnih ljudi za njenu sveobuhvatnu i efektivnu primjenu. Na testu su, takođe, i vlasti BiH u vezi sa ispravljanjem greške napravljene svrstavanjem Ureda za reviziju i Regulatorne agencije za komunikaciju u red samostalnih upravnih jedinica.

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH

Uvod

Analiza prakse procesuiranja predmeta korupcije pred pravosudnim tijelima u Bosni i Hercegovini, između ostalog, zahtijeva kratki osvrt na nekoliko važnih napomena o općim karakteristikama korupcije, ograničenjima zvanične statistike kriminaliteta u ovom području, kao i mogućnostima određivanja stvarnog obima problema korupcije na temelju ovakvih analiza. Naime, sa stanovišta izučavanja fenomenologije kriminaliteta, tradicionalna i savremena kriminologijska stanovišta fenomen korupcije najčešće svrstavaju u domenu tzv. „kriminaliteta bijelih ovratnika“ i korporacijskog kriminaliteta. Prema tim shvaćanjima, podmićivanje i druge vrste korupcije su najčešće integrirani u politički aparat lokalnih i državnih tijela izvršne vlasti (Adler, Mueller & Laufer, 2006: s. 328).³² Jedna od vrlo važnih karakteristika ovih oblika kriminalnog ponašanja je u tome da se počinioci inkriminiranim radnjama dominantno služe radi sticanja imovinske koristi. Šta više, Singer (1994) ističe da je „*kriminalitet bijelog ovratnika uvijek kriminalitet usmjeren na pribavljanje imovinske koristi, gdje delikvent, u pravilu, ne postupa iz nužde, već iz želje da povisi ionako visok standard, da zadobije veću moć i prestiž*“ (s. 576), čime ukazuje na potrebu istraživanja aspekta stjecanja i oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi proistekle činjenjem korupcijskih krivičnih djela.³³ Pravno uređenje korupcije se zasniva na međunarodnim i unutrašnjim izvorima.³⁴ Iz toga slijedi da postoje pravna i tzv. *policy* određenja koruptivnih ponašanja. Prema drugoj grupi mišljenja, pod korupcijom se podrazumijeva širok spektar aktivnosti koje su sadržane u zloupotrebama javne ili privatne službe u svrhu sticanja lične koristi (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008: s. 22).³⁵ To je posebno važno, jer predmetna analiza upravo pripada području *policy* istraživanja, odnosno analizi efikasnosti sistema krivičnog pravosuđa u suzbijanju korupcije u BiH.

³² Pored podmićivanja, korupcije i političkih prevara u grupu kriminaliteta „bijelih ovratnika“ i korporacijskog kriminaliteta se još ubrajaju sljedeći manifestni oblici kriminaliteta: (1) zloupotrebe prilikom trgovanja vrijednosnim papirima, (2) prevare u vezi sa lažnim stečajem, (3) prevare na štetu javnih budžeta, (4) komercijalne prevare, (5) prevare osiguranja, (6) porezne prevare i (7) različite vrste pronevjera.

³³ Među starijim kriminološkim izvorima o kriminalitetu „bijelih ovratnika“ nezaobilazno je djelo američkog kriminologa Edwina Sutherlanda, koji je, u okvirima razmatranja teorija diferencijalne asocijacije i društvene dezorganizacije, isticao da ovaj oblik kriminaliteta karakterišu sljedeće osobine: (1) radi se o krivičnom djelu, (2) počinioc je osoba određenog ugleda, (3) počinioc ima viši društveni položaj, (4) počinjeni delikt u neposrednoj je vezi sa zanimanjem počinioca i (5) najčešće se radi o zloupotrebi povjerenja.

³⁴ Među pravnim definicijama korupcije svakako dominira pojmovno određenje delikta podmićivanja, koje se sastoji u nezakonitom davanju ili primanju (aktivno i pasivno podmićivanje) nečega što ima određenu vrijednost s namjerom uticaja na obavljanje službene dužnosti (Gifis, 1975).

³⁵ Svakako je među grupom *policy* određenja korupcije najpoznatija ona koju koristi organizacija Transparency International, prema kojoj korupcija obuhvata ponašanja pojedinaca u javnom sektoru, političara ili državnih službenika, gdje se oni ili njima bliske osobe, neutemeljeno i nezakonito bogate, zloupotrebama javnih ovlasti koje su im povjerene.

Jedan od značajnijih problema vezanih za analizu pravosudne statistike kriminaliteta je vezan za postojanje tzv. „tamne brojke kriminaliteta“. Naime, pod ovim pojmom se najčešće podrazumijeva onaj obim krivičnih djela koji ostane nepoznat (za koji se ne sazna) tijelima za provođenje zakona. Najčešći načini određivanja stvarnog obima kriminaliteta u jednoj državi su, pored zvanične statistike kriminaliteta: (a) procjene ili pretpostavke, (b) studije samoprijavlivanja i (c) viktimizacijska istraživanja (Williams, 2004: s. 75). Uzimajući u obzir činjenicu da su korupcijska krivična djela takve prirode da ih, u pravilu, prate različite forme prikrivanja kriminalne aktivnosti, odnosno da su takve radnje obavijene velom tajnosti, onda bi trebalo sa rezervom uzeti pokazatelje pravosudnog tretiranja korupcije u BiH.³⁶ Njih bi trebalo isključivo posmatrati zajedno sa dopunskim podacima o rasprostranjenosti korupcije u državi. Ovi podaci se, najčešće, dobijaju provedenim studijama o percepciji rasprostranjenosti korupcije odnosno iskustvima ispitanika u pogledu njihovog učešća u koruptivnim radnjama.³⁷

Osnovni problem sa kojim se pravosuđe u Bosni i Hercegovini suočava je pitanje postojanja četiri skoro autonomna sudska sistema koji se faktički (osim nekih izuzetaka u predmetima ratnih zločina) i ne dotiču u pogledu nadležnosti što je, zapravo, posljedica ustavne strukture BiH (Blagovčanin, 2009: s. 19). Osim toga, dodatan problem predstavlja činjenica da je prisutna slaba koordinacija u borbi protiv korupcije na državnom nivou. Ne postoji sveobuhvatan pregled niti analiza statistike slučajeva borbe protiv korupcije. Izvršenje sudskih odluka za slučajeve korupcije je sporo. Konstantan nedostatak konačnih presuda je veoma zabrinjavajući (Evropska komisija, 2009: s. 14). Uzmu li se u obzir, s jedne strane, izneseni nedostaci u pogledu organizacije i funkcionisanja sistema krivičnog pravosuđa u BiH, te opće karakteristike koruptivnih delikata, s druge, može se pretpostaviti da je efikasnost procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH na niskom nivou. U tom smislu, radi ispitivanja održivosti ove hipoteze analizirat će se podaci dobijeni od Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH koji obuhvataju rad pravosuđa u 2009. godini. Cilj predmetne analize je da se opiše procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH, kao i da se izvrši uporedna analiza dobijenih podataka sa stanjem u 2008. godini, radi dobijanja precizne slike o trendovima suzbijanja ove pojave. Konačni rezultati ove analize trebaju ukazati na izuzetan značaj efikasnog,

³⁶ Općenito govoreći, u praksi otkrivanja i procesuiranja korupcijskih krivičnih djela postoje određene poteškoće koje se, između ostalog, odnose na: (1) svojstva počinitelja, (2) raznovrsnost pojavnih oblika i radnji prikrivanja, (3) složenost krivičnopravnih situacija u kojima se ostvaruju ova krivična djela i sl. (Teofilović, Jelačić, 2006).

³⁷ U tom smislu, svakako treba izdvojiti studije nacionalnog integriteta koje provodi Transparency International u preko 20 država svijeta, s ciljem procjene Sistema nacionalnog integriteta u teoriji (zakon i zakonske odredbe) i praksi (kako funkcionišu). Studije NIS pružaju referentne tačke za mjerenje daljnjeg napretka i osnovu za upoređivanje sa velikim brojem drugih zemalja. One se također mogu sprovesti na regionalnom nivou i tada se nazivaju studije integriteta (Transparency International, 2006). U svom radu Transparency International koristi holistički pristup, odnosno nastoji pomoći u suzbijanju korupcije na sveobuhvatan način putem pet nezavisnih stubova integriteta.

blagovremenog i neselektivnog tretiranja korupcije pred pravosudnim tijelima u BiH, čime se povjerenje građana u pravnu državu može u značajnoj mjeri unaprijediti.

Zakonski okvir

a) Materijalno-pravni propisi

Korupcijska krivična djela, odnosno pojedinačne inkriminacije protiv službene i druge odgovorne dužnosti su propisane važećim krivičnim zakonima na svim nivoima vlasti u BiH. Tačnije, ove inkriminacije su sadržane u Krivičnom zakonu BiH (Glava XIX- krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti), Krivičnom zakonu FBiH (Glava XXXI- Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti), Krivičnom zakonu RS (Glava XXVII- Krivična djela protiv službene dužnosti) te Krivičnom zakonu Brčko Distrikta BiH (Glava XXXI- Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti).³⁸ Iako su prisutne izvjesne terminološke razlike u nazivima pojedinih glava krivičnih zakona u kojima su sadržana korupcijska krivična djela, odnosno razlike u zakonodavnoj sistematizaciji (koje ne bi trebale odražavati stav zakonodavaca o važnosti zajedničkog objekta zaštite) može se zaključiti da je materijalno-pravni okvir kojim su inkriminirana korupcijska krivična djela u značajnoj mjeri harmoniziran sa relevantnim izvorima međunarodnog karaktera. Također, unutrašnja konzistentnost između državnog i krivičnog zakonodavstva na nižim razinama je na zadovoljavajućem nivou (uz potrebu usaglašavanja entitetskih i krivičnog zakona Brčko Distrikta BiH sa najnovijim izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH). Posebno je važno ukazati na odredbe o korupcijskim krivičnim djelima unutar Krivičnog zakona BiH, gdje su posljednjim zakonodavnim intervencijama učinjeni značajni koraci ka proširivanju kruga počinitelja (međunarodni službenici) kod krivičnih djela primanja i davanja dara i drugih oblika koristi.³⁹ Osim toga, propisivanje instituta oduzimanja primljene ili pribavljene nagrade, imovinske koristi, novca, vrijednosnih papira i drugih pokretnih stvari u sastavu pojedinih inkriminacija

³⁸ Krivični zakon Bosne i Hercegovine (sa pripadajućim ispravkama, izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 08/10. Ovom glavom zakona su propisane sljedeće inkriminacije: (a) Primanje dara i drugih oblika koristi (čl. 217), (b) Davanje dara i drugih oblika koristi (čl. 218), (c) Protuzakonito posredovanje (čl. 219), (d) Zloupotreba položaja ili ovlaštenja (čl. 220), (e) Pronevjera u službi (čl. 221), (f) Prijevara u službi (čl. 222), (g) Posluga u službi (čl. 223), (h) Nesavjestan rad u službi (čl. 224), (i) Krivotvorenje službene isprave (čl. 226), (j) Protuzakonita naplata i isplata (čl. 227), (k) Protuzakonito oslobodenje osobe lišene slobode (čl. 228) i (l) Protuzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju (čl. 229); Krivični zakon FBiH, Službene novine FBiH, br. 36/03; Krivični zakon RS, Službeni glasnik RS, br. 49/03; Krivični zakon Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik BD BiH, br. 10/03.

³⁹ Vid. Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, Službeni glasnik BiH, br. 8/10. (čl. 94 i 95). Naime, proširenje kruga počinitelja koji obuhvata i međunarodne službenike je predviđeno nekolicinom međunarodnih izvora, tačnije Konvencijom UN-a protiv korupcije (čl. 16), Kaznenopravnom konvencijom o korupciji (čl. 5) i dr.

protiv službene ili druge odgovorne dužnosti, odnosno koruptivnih krivičnih djela (protuzakonito posredovanje, zloupotreba položaja ili ovlaštenja, pronevjera u službi i prijevara u službi) idu u prilog tvrdnji da postojeći materijalno-pravni okvir pruža adekvatnu osnovu za efikasno suzbijanje svih oblika koruptivnih delikata u BiH. S druge strane, kao najveći nedostaci se ističu nepotpisivanje (neprihvatanje) Dodatnog protokola uz kaznenopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji, Konvencije OECD-a o suzbijanju potkupljivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama te harmoniziranje zakonodavstva u BiH sa Građansko-pravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (Evropska komisija, 2009: s. 14). U pogledu Dodatnog protokola najvažniji elementi usklađivanja se odnose na proširenje opsega kažnjivosti na počinioce koji imaju zvanja domaćih odnosno inostranih arbitara i sudaca-porotnika za počinjena krivična djela aktivnog i pasivnog podmičivanja. 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.

b) Procesno-pravni propisi

Kao što je to slučaj kod materijalno-pravnih propisa i procesni zakoni koji uređuju krivični postupak u BiH egzistiraju na državnom i entitetskim nivoima vlasti (uključujući samostalno procesno zakonodavstvo Brčko Distrikta BiH).⁴⁰ Važno je napomenuti da je reformom krivičnog zakonodavstva u BiH tokom 2003. godine na izvjestan način bilo onemogućeno efikasno istraživanje korupcije, primarno iz razloga što su zakonski propisi u većini slučajeva onemogućavali poduzimanje prikrivenih (posebnih) radnji dokazivanja koruptivnih krivičnih djela. Veoma važan zakonodavni napredak ka efikasnijem otkrivanju i dokazivanju koruptivnih krivičnih djela je učinjen tokom 2009. godine, kada je izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH omogućeno tužilačkim i policijskim tijelima (koja zahtijevaju, odnosno izvršavaju naredbe Suda) da poduzimaju posebne istražne radnje prilikom istraživanja svih inkriminacija iz kataloga koruptivnih krivičnih djela (ukoliko su ispunjeni opći zakonski uslovi koji se odnose na posebno otežavajuće okolnosti pribavljanja dokaza o ovim krivičnim djelima).⁴¹ Ostvareni napredak u ovoj oblasti je tim veći jer je ova oblast konačno usaglašena sa

⁴⁰ Zakon o krivičnom postupku BiH (sa pripadajućim ispravkama, izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09.

⁴¹ Vid. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o krivičnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH, br. 58/08. (čl. 34).

važnijim međunarodnim izvorima u ovoj oblasti.⁴² Općenito govoreći, radi se o izuzetno važnom instrumentariju za efikasnije i odlučnije suzbijanje korupcije u BiH. Opravdano je očekivati da će u narednom periodu pravosudna i policijska tijela u BiH koristiti navedene zakonske mogućnosti i uspješno otkriti i dokazati značajniji broj koruptivnih krivičnih djela upravo zahvaljujući primjeni posebnih istražnih radnji.

U grupu procesnih propisa bi se uvjetno mogli uvrstiti i propisi kojima je uređena međunarodna pravna saradnja u krivičnim predmetima. To je posebno važno jer cijeli niz međunarodnih izvora sadrži odredbe o uzajamnoj suradnji i pomoći država članica prilikom suzbijanja koruptivnih krivičnih djela. U tom smislu, značajno je pomenuti da je u BiH na snazi Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, kojim su propisani opći i posebni instituti međunarodne pravne pomoći.⁴³ Sa velikom sigurnošću se može konstatovati da ovaj propis predstavlja značajan napredak u stvaranju pretpostavki za efikasnije suzbijanje svih slučajeva korupcije koji imaju međunarodne elemente. To je svakako važno uzme li se u obzir da različite forme transnacionalnih kriminalnih aktivnosti mogu u sebi sadržavati i počinjenje svih oblika koruptivnih delikata.

c) Ostali propisi

Među ostalim propisima koji indirektno služe otkrivanju, dokazivanju i sprečavanju koruptivnih krivičnih djela svakako treba pomenuti zakone kojima se osigurava zaštita svjedoka u postupcima za ova krivična djela. U tom smislu, treba pomenuti Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka i Zakon o programu zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini koji osiguravaju adekvatne mjere zaštite integriteta osoba koje se mogu javljati u svojstvu prijavitelja koruptivnih krivičnih djela (ukoliko su bili u prilici da se od njih traži kakav dar ili drugi oblici koristi) ili su svjedoci takvih radnji.⁴⁴ Kao najveći nedostatak zakonskih rješenja o zaštiti svjedoka u BiH se ističe nemogućnost izmještanja svjedoka pod prijetnjom ili ugroženih svjedoka u druge države, koju mjeru predviđaju pojedini međunarodni izvori.⁴⁵

⁴² Vid. Konvencija UN-a protiv korupcije, čl. 50, UN Konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, čl. 20, Kaznenopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji, čl. 23, Konvencija Vijeća Evrope o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog krivičnim djelom, čl. 4.

⁴³ Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni glasnik BiH, br. 53/09.

⁴⁴ Vid. Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka (za pripadajućim ispravkama, izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 3/03, 21/03, 61/04, 55/05. Zakon o programu zaštite svjedoka u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, br. 29/04.

⁴⁵ U tom smislu, posebno je važna odredba iz čl. 32 Konvencije UN-a protiv korupcije koja, između ostalog, predviđa usvajanje takvih mjera, od država članica ovog ugovora, kojima će se osigurati relokacija (dakle nije izričito navedeno da se radi o izmještanju u druge države) svjedoka, vještaka i oštećenih osoba kao i članova njihovih obitelji i njima bliskih osoba. Radi se o onim osobama koje su svjedočile u postupcima koji se vode za krivična djela obuhvaćena ovom konvencijom.

Također, na snazi su i drugi važni zakoni vezani za efikasno procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH, gdje svakako treba izdvojiti Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, Zakon o sprečavanju pranja novca, Zakon o slobodi pristupa informacijama, Zakon o zaštiti ličnih podataka, Zakon o zaštiti tajnih podataka i dr.⁴⁶ Istovremeno, bitno je napomenuti da je BiH usvojila važan dokument koji, između ostalog, služi kreiranju politike suprostavljanja svim oblicima koruptivnih radnji. Radi se o Strategiji BiH za borbu protiv korupcije iz 2009. godine, kojom su u odjeljku koji uređuje oblast provođenja zakona predviđene veoma važne mjere za efikasnije kažnjavanje počinioca koruptivnih krivičnih djela. Obzirom da su Strategijom postavljeni takvi ciljevi čijom realizacijom se trebaju postići značajniji rezultati u procesuiranju korupcije pred pravosudnim tijelima u BiH, ostaje da se vidi u kojoj mjeri će se oni i realizirati u narednom periodu.

d) Propisi o organizaciji i nadležnostima pravosudnih i tijela za provođenje zakona

Sistem krivičnog pravosuđa u Bosni i Hercegovini čine sudovi i tužilaštva na svim nivoima vlasti zajedno sa tijelima za provođenje zakona čija uloga je da pružaju podršku pravosudnim tijelima u ostvarivanju njihove funkcije otkrivanja, procesuiranja i izricanja krivičnih sankcija počiniocima koruptivnih krivičnih djela. Napomene radi, organizacija sistema krivičnog pravosuđa je usklađena sa organizacijom vlasti u BiH tako da u ovom trenutku postoje četiri uzajamno nepovezana sistema tužilaštava koja nisu u sistemu međusobne subordinacije, nego se njihovi odnosi zasnivaju na saradnji i pružanju uzajamne pomoći u skladu sa važećim zakonskim propisima. Ovakvo institucionalno uređenje može, na izvjestan način, uticati na efikasnost suzbijanja koruptivnih krivičnih djela u BiH, posebno ako se uzmu u obzir poteškoće sa kojima se tužilaštva na nižim nivoima vlasti susreću u svom radu. Ipak, Tužilaštvo BiH je u najvećoj mjeri posvećeno istraživanju i krivičnom progonu počinioca koruptivnih krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH. Istovremeno, ovo tužilaštvo u okviru svoje nadležnosti obavlja poslove međunarodne pravne pomoći i suradnje čime je dodatno naglašena uloga i značaj ovog pravosudnog tijela za suzbijanje koruptivnih krivičnih djela višeg nivoa.⁴⁷ U organizacijskom smislu, u okviru Tužilaštva BiH je zakonom uspostavljen Posebni odjel za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju čime su stvorene i institucionalne pretpostavke za efikasno

⁴⁶ Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 13/05, 53/07, 97/07, 37/09; Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, Službeni glasnik BiH, br. 53/09; Zakon o slobodi pristupa informacijama (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 28/00, 45/06, 102/09; Zakon o zaštiti ličnih podataka, Službeni glasnik BiH, br. 49/06; Zakon o zaštiti tajnih podataka (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni glasnik BiH, br. 54/05, 12/09.

⁴⁷ Vid. Zakon o tužilaštvu BiH (sa pripadajućim izmjenama i dopunama), Službeni Glasnik BiH, br. 24/02, 42/03, 03/03, 37/03, 42/03, 09/04, 35/04, 61/04, 97/09.

suzbijanje korupcije na najvišem nivou vlasti u BiH. Ipak, analiza rada tužilaštava u BiH po predmetima koruptivnih krivičnih djela u 2009. godini će dati prikaz o distribuciji krivičnog gonjenja korupcije na svim nivoima organizacije tužilaštava u državi.

Istovjetna je situacija i u pogledu organizacije sudova u BiH. U praksi je organizacija sudova postavljena tako da su u entitetima i Brčko Distriktu BiH osnovani sudovi prvostepene (općinski i osnovni sudovi), drugostepene (kantonalni, okružni i apelacijski sudovi) i vrhovne nadležnosti (Vrhovni sudovi FBiH i RS) za krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Veoma važnu ulogu za profesionalno obavljanje pravosudnih funkcija ima i Visoko sudsko i tužilačko vijeće/savjet BiH, pri kojem djeluje i Kancelarija disciplinskog tužioca čija nadležnost se odnosi na postupanje po pritužbama na rad sudija i tužilaca u BiH. S druge strane, stvarna nadležnost Suda BiH u pogledu korupcijskih krivičnih djela je uređena Zakonom o Sudu BiH, prema kojem je ovo sudsko tijelo nadležno za krivična djela utvrđena (propisana) Krivičnim zakonom BiH i drugim zakonima BiH. Pored toga, krivična nadležnost Suda BiH se proteže i na ona krivična djela propisana drugim krivičnim zakonima u BiH ako je njima ugrožen suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost, nacionalna sigurnost i međunarodni subjektivitet BiH ili ta krivična djela mogu imati ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu Bosne i Hercegovine ili mogu izazvati druge štetne posljedice za BiH ili mogu izazvati ozbiljnu ekonomsku štetu ili druge štetne posljedice izvan teritorija datog entiteta ili Brčko distrikta.⁴⁸ Iz navedenog slijedi da Sud BiH ima izuzetno važnu ulogu u procesuiranju korupcije u BiH, posebno što je unutar organizacione strukture ovog sudskog tijela formiran poseban odjel za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju. Iz podataka o postupcima za koruptivna krivična djela pred sudovima u BiH će se steći predstava o tome koliko je učešće državnih pravosudnih tijela u ukupnom procesuiranju koruptivnih krivičnih djela u BiH.

Nadalje, policijski sistem u Bosni i Hercegovini je organiziran na decentraliziranim, višestruko nekoordinisanim osnovama, pri čemu postoje značajne razlike u modelu organizacije policije između dva entiteta i Brčko distrikta BiH kao zasebne cjeline. Policijski sistem FBiH, organizovan na decentralističkim osnovama, čine policije kantona i Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova, koje se, sa stanovišta stvarne nadležnosti, bave otkrivanjem, dokazivanjem i sprečavanjem krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti iz KZ FBiH. Treba istaći da se poslovima istraživanja korupcije, u okviru organizacijske strukture Federalne uprave policije, bave posebna tijela kriminalističke policije, tačnije Odjeljenje za borbu protiv

⁴⁸ Vid. Zakon o Sudu BiH (pročišćeni tekst), Službeni glasnik BiH, br. 49/09, 74/09, 97/09.

ekonomskog kriminala, korupcije i pranja novca i kompjuterskog kriminala. Treba napomenuti da u FBiH, u okviru Ministarstva finansija, djeluje i Finansijska policija koja ima veoma značajnu ulogu u otkrivanju različitih oblika privrednog kriminala i korupcije. S druge, strane, centralizirani policijski sistem RS čine organizacione jedinice regionalnog nivoa (Centri službe bezbjednosti) i centralna upravljačka struktura policije zajedno sa njenim specijaliziranim službama kriminalističke i temeljne policije. U pogledu nadležnosti za suzbijanje korupcije ova tijela postupaju po saznanjima za krivična djela propisana KZ RS, pri čemu se težim oblicima ovih krivičnih djela primarno bave specijalizirane službe kriminalističke policije iz sjedišta MUP-a RS (primarno jedinica za posebne istrage i odjeljenje za sprečavanje privrednog kriminaliteta). Model organizacije policije Brčko distrikta BiH je specifičan u tome što policijom rukovodi šef policije, koji je direktno (dakle bez posredovanja političkog tijela u vidu ministarstva unutrašnjih poslova) odgovoran lokalnom parlamentu i gradonačelniku Distrikta. Pojave krivičnih djela korupcije iz krivičnog zakona Brčko distrikta BiH se istražuju u okviru organizacionih cjelina Jedinice kriminalističke policije odnosno njezinog specijaliziranog tijela (Odsjek za borbu protiv privrednog kriminala i korupcije). Na državnom nivou BiH najznačajnije mjesto u otkrivanju, dokazivanju i sprečavanju koruptivnih krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH, svakako, ima Državna agencija za istrage i zaštitu. Konkretno postupanje u predmetima koruptivnih krivičnih djela je prepušteno Kriminalističko-istražnom odjelu ove agencije, u okviru kojeg djeluje specijalizirano tijelo koje se bavi pomenutim poslovima (Odsjek za sprečavanje i otkrivanje finansijskog kriminala i korupcije).⁴⁹ Na kraju, treba naglasiti da je izvjestan napredak u pogledu koordinisanja postojećih policijskih tijela u BiH učinjen usvajanjem nekolicine zakona iz oblasti policijske reforme, čijom provedbom bi se, između ostalog, trebala osigurati veća usaglašenost postupanja policijskih tijela prilikom suzbijanja koruptivnih krivičnih djela.⁵⁰ Pomenutim zakonima je predviđeno osnivanje novih policijskih tijela, koja nemaju neposredne operativne nadležnosti u smislu istraživanja krivičnih djela, nego su njihove ovlasti određene tako da vrše koordinaciju, podršku, osiguravaju nezavisnost i operativnu samostalnost policijskih tijela u BiH. Obzirom da se tek nedavno počelo sa implementacijom ovih zakona nije moguće dati bilo kakvu ocjenu o stepenu njihove efikasnosti.

Važan napredak u stvaranju institucionalnih pretpostavki za efikasnije sprečavanje i suzbijanje svih oblika koruptivnih radnji u BiH je postignut krajem 2009. godine, kada je usvojen Zakon o

⁴⁹ Napomene radi, zakonom uređena stvarna nadležnost SIPE predviđa da će se ova agencija Ministarstva sigurnosti BiH baviti sprečavanjem, otkrivanjem i istraživanjem krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH, posebno slučajevima teškog finansijskog kriminala. Vid. Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Službeni glasnik BiH, br. 27/04, čl. 3. st. 1.

⁵⁰ Vid. Zakon o nezavisnim nadzornim tijelima policijske strukture u BiH (Službeni glasnik BiH, br. 36/08) i Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 36/08).

agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.⁵¹ Donošenjem ovog zakona, ispunjen je jedan od važnijih uslova iz tzv. Mape puta za liberalizaciju viznog režima za državljane BiH, njegovim donošenjem je ispoštovana jedna od “GRECO” preporuka, i što je značajnije, BiH je na taj način uskladila svoje zakonodavstvo sa odredbama Konvencije UN-a protiv korupcije čija je potpisnica. Agencija je zakonom osnovana kao nezavisna i samostalna upravna organizacija direktno odgovorna Parlamentu BiH, čije aktivnosti će se odnositi na donošenje antikoruptivnih mjera, preporuka i instrukcija, te davanje mišljenja i pokretanje inicijativa. Pored pobrojanih institucija, na državnom nivou egzistiraju i druga važna tijela za provođenje zakona, poput Granične policije BiH, Uprave za indirektno oporezivanje i dr. Nezaobilaznu ulogu u otkrivanju slučajeva korupcije bi trebalo da imaju i porezne uprave koje djeluju na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH u predmetima obračuna i naplate direktnih poreza.

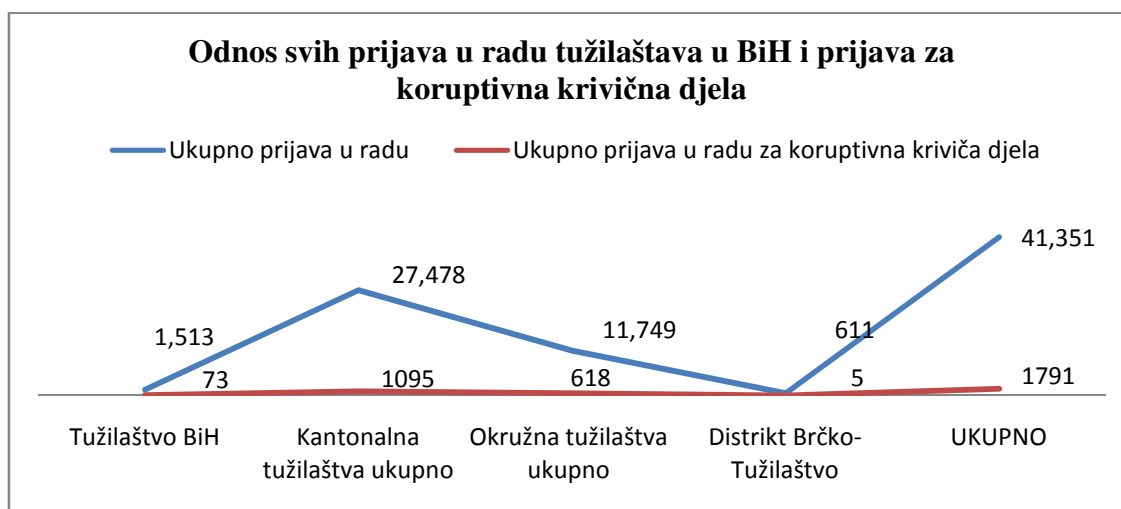
⁵¹ Vid. Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH, br. 103/09.

Provođenje propisa

Analizu rada tužilaštava i sudova u BiH treba započeti pregledom podataka iz statistike tužilaštava o ukupnom broju predmeta u radu za 2009. godinu, te učešća predmeta koruptivnih krivičnih djela u tom broju.

Nivo tužilaštava	Ukupno prijava u radu	Ukupno prijava u radu za koruptivna krivična djela	Udio prijava za koruptivna krivična djela
Tužilaštvo BiH	1.513	73	4,80%
Kantonalna tužilaštva ukupno	27.478	1095	3,98%
Okružna tužilaštva ukupno	11.749	618	5,26%
Distrikt Brčko-Tužilaštvo	611	5	0,80%
UKUPNO	41.351	1791	4,30%

Tabela br. 1. Pregled statističkih podataka o broju prijava u radu tužilaštava u BiH i broju prijava za koruptivna krivična djela



Grafički prikaz br. 1. Prikaz statističkih podataka o broju prijava u radu tužilaštava u BiH i broju prijava za koruptivna krivična djela

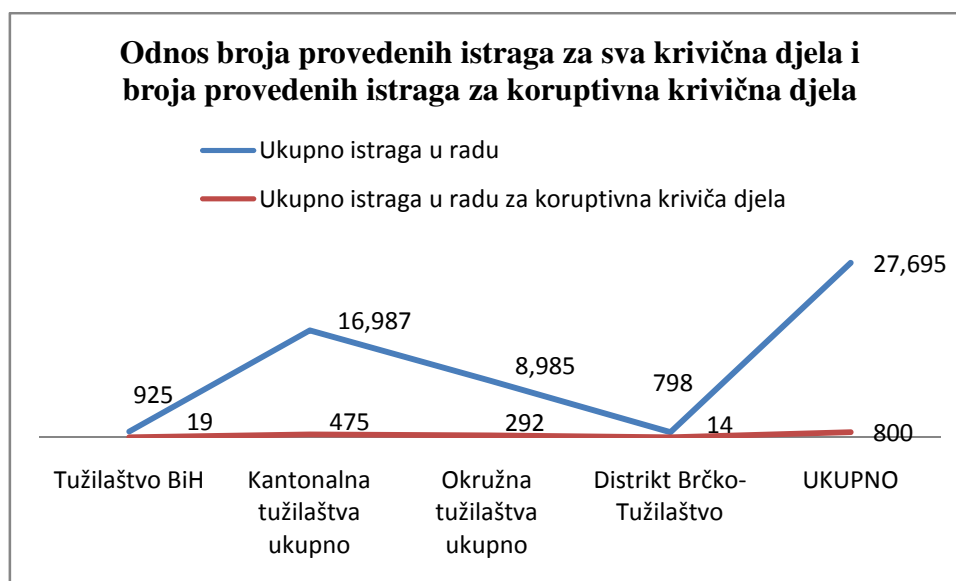
Iz prikazanih podataka je vidljivo da su tokom 2009. godine sva tužilaštva u BiH imala u radu ukupno 41.351 prijava od čega se 4,3% ili 1791 prijava odnosilo na koruptivna krivična djela.

Treba napomenuti da prikazani podaci iskazuju broj prijava u radu tužilaštava za sva krivična djela iz odgovarajućih glava krivičnih zakona za koja su određeni nivoi tužilaštava nadležni za postupanje. Tačnije, iskazani podaci se ne odnose isključivo na inkriminacije primanja ili davanja dara i drugog oblika koristi, nezakonitog posredovanja i sl., već su prezentiranim podacima obuhvaćene i prijave u radu za druga krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Osim toga, prikazani podaci ukazuju na činjenicu da su tužilaštva u FBiH imala značajno veći broj prijava u radu, za razliku od tužilaštava u RS ali su se, nasuprot tome, ova druga u svom radu nešto više (5,26% u odnosu na sve prijave u radu) od tužilaštava u Federaciji BiH (3,98% u odnosu na sve prijave) bavila koruptivnim deliktima. U odnosu na sva tužilaštva u BiH, prijave koruptivnih delikata su tokom 2009. godine imale 4,3% učešća u ukupnom broju prijava.

Uzmu li se u obzir procjene o vrlo zastupljenom broju tzv. “tamne brojke” koruptivnih krivičnih djela, onda ovakav nalaz ukazuje na potrebu intenzivnijeg i češćeg otkrivanja koruptivnih krivičnih djela u BiH. Središte tih nastojanja trebaju biti tijela za provođenje zakona, koja moraju poboljšati vlastite metode otkrivanja korupcijskih krivičnih djela. Jedno od mogućih poboljšanja ovakvog stanja su i proaktivne metode otkrivanja ovih krivičnih djela, koje trebaju imati primat nad reaktivnim pristupom.

Nivo tužilaštava	Ukupno istraga u radu	Ukupno istraga u radu za koruptivna krivična djela	Udio istraga za koruptivna krivična djela
Tužilaštvo BiH	925	19	2,00%
Kantonalna tužilaštva ukupno	16.987	475	2,70%
Okružna tužilaštva ukupno	8.985	292	3,20%
Distrikt Brčko-Tužilaštvo	798	14	1,70%
UKUPNO	27.695	800	2,80%

Tabela br. 2. Pregled statističkih podataka o broju istraga koje su provela tužilaštva u BiH i broju istraga za koruptivna krivična djela

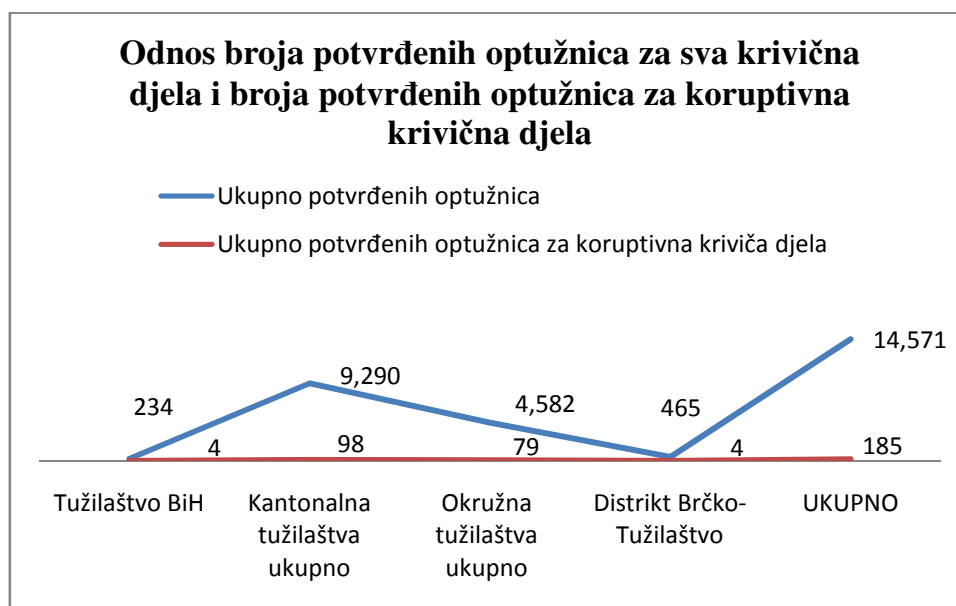


Grafički prikaz br. 2. Prikaz statističkih podataka o broju istraga koje su provela tužilaštva u BiH i broju istraga za koruptivna krivična djela

Kao što se moglo pretpostaviti, ukupan broj istraga koje su provela nadležna tužilaštva u BiH je nešto manji od broja zaprimljenih prijava u radu. Razlozi za takvo stanje su brojni. Primarno se odnose na kvantitet i kvalitet početnih saznanja (koja se tretiraju kao osnovi sumnje) o mogućem počinjenju krivičnih djela koja su prijavljena tužilaštvima. Ipak, uzimajući u obzir činjenicu da prema važećem zakonodavstvu u BiH vrijedi načelo legaliteta krivičnog progona, može se primijetiti da približno trećina svih dostavljenih prijava tužilaštvima u BiH ne bude obuhvaćena naredbama o provođenju istrage. S druge strane, izuzetno mali broj istraga u radu tužilaštava u BiH se odnosio na korupcijska krivična djela. Izraženo u apsolutnim brojkama radi se o ukupno 800 predmeta korupcijskih krivičnih djela za koja su se vodile istrage kod svih tužilaštava u BiH, čime su istrage ovih krivična djela participirale sa 2,8% u odnosu na sve istrage za druga krivična djela. Utemeljeno se može zaključiti da je skoro polovina svih prijava za korupcijska krivična djela u BiH bila odbačena od strane svih tužilaštava u BiH što je, svakako, zabrinjavajući podatak. On, ponovo, može ukazivati na kvalitet prikupljenih saznanja o korupcijskim krivičnim djelima, odnosno ovaj podatak je još jedna indicija da se radi o takvim oblicima krivičnih djela čije istraživanje, još u najranijim fazama krivičnog postupka, ima slabe izgleda za uspjeh.

Nivo tužilaštava	Ukupno potvrđenih optužnica	Ukupno potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela	Udio potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela
Tužilaštvo BiH	234	4	1,70%
Kantonalna tužilaštva ukupno	9.290	98	1,00%
Okružna tužilaštva ukupno	4.582	79	1,70%
Distrikt Brčko-Tužilaštvo	465	4	0,80%
UKUPNO	14.571	185	1,20%

Tabela br. 3. Pregled statističkih podataka o broju potvrđenih optužnica koje su podigla tužilaštva u BiH i broju potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela



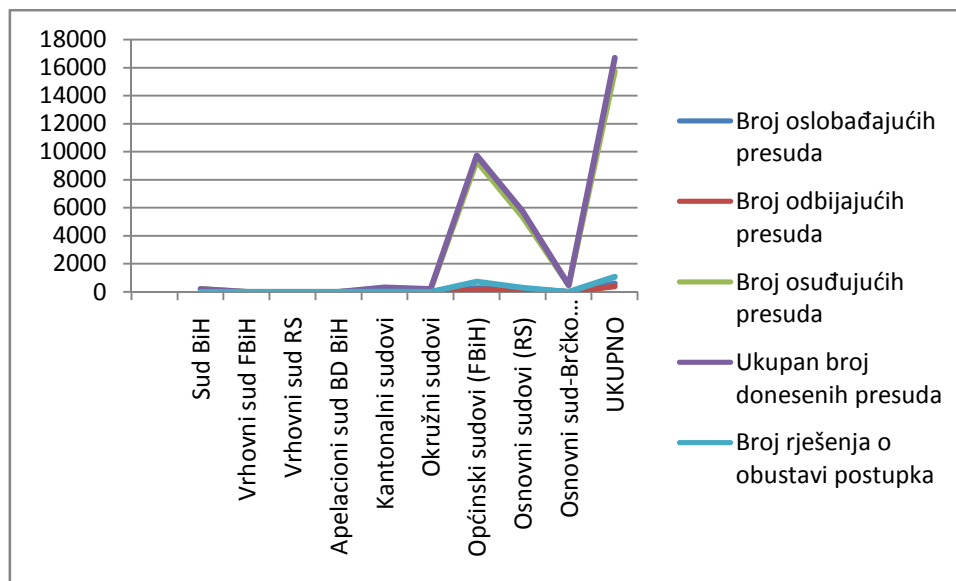
Grafički prikaz br. 3. Prikaz statističkih podataka o broju potvrđenih optužnica koje su podigla tužilaštva u BiH i broju potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela

Na kraju, podaci o okončanju istraga za sva krivična djela koje su vodila nadležna tužilaštva u BiH zajedno sa podacima o broju potvrđenih optužnica za koruptivna krivična djela pokazuju da taj odnos nije zadržao isti trend od trenutka prijavljivanja koruptivnih krivičnih djela

tužilaštvima u BiH do onog momenta kada su osnovane sumnje o počinjenju ovih delikata potvrđene od strane nadležnih sudova u BiH. Podsjećanja radi, tokom 2009. godine, udio predmeta za koruptivna krivična djela je, na nivou svih tužilaštava u BiH, u fazi prijavljivanja krivičnih djela bio 4,3%, zatim je u vrijeme provođenja istraga on bio znatno niži (tačnije 2,8%), dok je u posljednoj fazi po okončanju istraga on bio na najnižoj razini odnosno 1,2%. Nesumnjivo je da korupcijska krivična djela nisu istovjetno zastupljena tokom njihovog procesuiranja u predistražnoj i istražnoj fazi krivičnog postupka što, vjerovatno, nije slučaj sa drugim, konvencionalnim oblicima krivičnih djela. Dakle, ne radi se o tome da je došlo do smanjenja broja predmeta svih krivičnih djela od faze prijavljivanja tužilaštvima do trenutka potvrđivanja optužnica za ta krivična djela, nego, jednostavno, udio predmeta koruptivnih krivičnih djela nije stabilan, nego, šta više, ima tendenciju značajnog opadanja tokom svih faza njihovog istraživanja.

Sud	Broj donesenih presuda				Broj rješenja o obustavi postupka
	Broj oslobađajućih presuda	Broj odbijajućih presuda	Broj osuđujućih presuda	Ukupan broj donesenih presuda	
Sud BiH	9	5	199	213	3
Vrhovni sud FBiH	0	0	0	0	0
Vrhovni sud RS	0	0	0	0	0
Apelacioni sud BD BiH	0	0	0	0	0
Kantonalni sudovi (FBiH)	61	3	264	328	23
Okružni sudovi (RS)	44	2	153	199	3
Općinski sudovi (FBiH)	262	158	9.305	9.725	728
Osnovni sudovi (RS)	199	205	5.339	5.743	288
Osnovni sud-Brčko Distrikt	10	0	465	475	11
UKUPNO	585	373	15.725	16.683	1.056

Tabela br. 4. Pregled statističkih podataka o sudskom ishodu potvrđenih optužnica za sva krivična djela, koje su podigla tužilaštva u BiH



Grafički prikaz br.4. Prikaz statističkih podataka o sudskom ishodu potvrđenih optužnica za sva krivična djela, koje su podigla tužilaštva u BiH

Na samom kraju analize, prikazani su podaci o ishodu krivičnih predmeta pred nadležnim sudovima u BiH za 2009. godinu. Kao što je primjetno, sudovi u BiH su, u posmatranom periodu, donijeli ukupno 16.683 presuda i 1.056 rješenja o obustavi postupka. Od ukupnog broja donesenih presuda, najveći broj njih ili 94,2% su bile osuđujuće presude. Nasuprot tome, sudovi su donijeli 585 ili 3,5% oslobađajućih presuda, dok je ukupno bilo 373 ili 2,2% odbijajućih presuda koje su donijeli sudovi u BiH u posmatranom periodu. Generalni zaključak bi mogao ići u pravcu konstatacije da su sudovi u BiH u značajnoj mjeri bili efikasni (uvažavajući činjenicu da je u posmatranom periodu bilo više donesenih osuđujućih presuda nego potvrđenih optužnica po predmetima, odnosno da je u tom periodu bilo i osuđujućih presuda za krivična djela iz ranijeg perioda), te da je dominacija osuđujućih presuda indikator objektivnog i nepristrasnog vođenja istraga, zakonitog pribavljanja dokaza za ona djela koja su se našla u sistemu krivičnog pravosuđa. Kod ovakve vrste analiza uvijek treba biti oprezan sa iznošenjem egzaktnih zaključaka, primarno iz razloga što su neovisnost pravosuđa i načelo slobodne ocjene dokaza apsolutno zagarantovani, odnosno da prema dostupnim podacima nisu poznate kvalitativne varijable koje su uticale na ishod pojedinačnih krivičnih postupaka pred sudovima u BiH.

Tužilaštvo	Obustava postupka	Sudske odluke				Odbijajuće	Oslobadajuće
		Osuđujuće presude					
		Zatvorska	Novčana	Uslovna	UKUPNO		
Tužilaštvo BiH	0	0	0	2	2	0	0
Kantonalna tužilaštva (FBiH)	7	7	3	60	70	2	10
Okružna tužilaštva (RS)	3	18	17	34	69	10	22
Tužilaštvo Brčko Distrikta	0	1	0	0	1	0	1
UKUPNO	10	26	20	96	142	12	33

Tabela br. 5. Pregled statističkih podataka o strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna krivična djela (iskazano po predmetima) sudova u BiH.

Međutim, za predmetnu analizu su veoma značajni podaci o strukturi sudskih odluka za korupcijska krivična djela koje su tokom 2009. godine donijeli sudovi u BiH. To se posebno odnosi na podatke o osuđujućim presudama. Na osnovu pokazateljâ o ukupnom broju osuđujućih presuda u posmatranom periodu i podataka o osuđujućim presudama za korupcijska krivična djela, može se reći da su u prvom slučaju sudovi u BiH donijeli 15.725 osuđujućih presuda od čega su se 142 presude ili 0,9% odnosile na korupcijska krivična djela. U strukturi izrečenih krivičnih sankcija za koruptivna krivična djela dominiraju uslovne osude (u posmatranom periodu je izrečeno 96 ili 67,6% uslovnih kazni). Slijede ih novčana (26 ili 18,3%) i potom kazna zatvora koja je izrečena u ukupno 20 ili 14,1% svih slučajeva gdje su donesene osuđujuće presude. Generalno se može zaključiti da se radi o izrazito malom broju presuda u odnosu na ukupan broj donesenih osuđujućih presuda u posmatranom periodu. Dodatna težina ovakvog nalaza leži u činjenici da je općenita pretpostavka stručne javnosti da se pred sudovima u BiH redovito nalaze predmeti situacijske korupcije nižeg nivoa gdje su počinjeni delikti uvjetovani trenutnim interesima involviranih osoba, usljed situacijskih okolnosti koje su uticale na donošenje odluka da se poduzmu kažnjive radnje podmićivanja, protuzakonitog posredovanja i sl. (činjenje

prometnih prekršaja, manjih prekršaja prilikom prelaska državne granice, ubrzanja postupaka pred nadležnim organima i sl.). S druge strane, javnost je u najvećoj mogućoj mjeri zainteresovana za sudsko procesuiranje slučajeva korupcije najvišeg nivoa, u koje su uključeni počinioci iz viših društvenih slojeva ili barem oni koji se permanentno bave ovim vrstama kažnjivih radnji, o čemu, u pravilu, postoji učestao javni pogovor. Ukoliko bi se to ostvarilo, pravosudna tijela u BiH bi pridobila značajno veći nivo povjerenja javnosti u njihov rad. Trenutni podaci ne daju dovoljno osnova za tvrdnju da se problem korupcije u BiH sveobuhvatno i ravnomjerno, prema svim pojavnim oblicima, procesuiraju pred tužilaštvima i sudovima u BiH.

Tužilaštvo	Obustava postupka	Sudske odluke				Odbijajuće	Oslobađajuće
		Osuđujuće presude					
		Zatvorska	Novčana	Uslovna	UKUPNO		
Tužilaštvo BiH	0	0	0	3	3	0	0
Kantonalna tužilaštva (FBiH)	16	7	3	76	86	3	21
Okružna tužilaštva (RS)	5	19	24	39	82	16	41
Tužilaštvo Brčko Distrikta	0	1	0	1	2	0	2
UKUPNO	21	27	27	119	173	19	64

Tabela br. 6. Pregled statističkih podataka o strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna krivična djela (iskazano po licima) sudova u BiH.

Ako se podaci iz prethodne tabele uporede sa podacima o strukturi donesenih sudskih odluka za koruptivna krivična djela tokom 2009. godine može se primijetiti da je distribucija osuđujućih presuda približno jednaka. Tako je u posmatranom periodu prema ukupno 173 osobe donesene osuđujuće presude za koruptivna krivična djela. Od tog broja, 119 ili 68,7% osoba je osuđeno na uslovnu kaznu, dok je podjednakom broju optuženih izrečena novčana (27 ili 15,6%) odnosno kazna zatvora (27 ili 15,6%). Treba naglasiti da postoji velika vjerovatnoća da su pojedinim

optuženim osobama kumulativno izrečene zakonom predviđene sankcije o čemu ne postoje dostupni podaci.

Krivično djelo	Sudske odluke						
	Obustava postupka	Osudjujuće presude				Odbijajuće	Oslobadajuće
		Zatvorska	Novčana	Uсловna	UKUPNO		
Primanje dara i drugih oblika koristi (čl. 217. KZ BiH, čl. 380. KZ FBiH, čl. 374. KZ BD); Primanje mita (čl. 351. KZ RS)	0	1	0	2	3	0	0
Davanje dara i drugih oblika koristi (čl. 218. KZ BiH, čl. 381. KZ FBiH, čl. 375. KZ BD); Davanje mita (čl. 352. KZ RS)	0	0	0	4	4	0	0
Protuzakonito posredovanje (čl. 219. KZ BiH, čl. 382. KZ FBiH, čl. 376. KZ BD); Protivzakonito posredovanje (čl. 353. KZ RS)	0	0	0	1	1	0	0
Zloupotreba položaja ili ovlaštenja/ovlasti (čl. 220. KZ BiH, čl. 383. KZ FBiH, čl. 377. KZ BD); Zloupotreba službenog položaja ili ovlaštenja (čl. 347. KZ RS)	8	13	10	44	67	9	27
Pronevjera u službi (čl. 221. KZ BiH, čl. 384. KZ FBiH, čl. 378. KZ BD); Pronevjera (čl. 348. KZ RS)	0	8	5	25	38	2	0
Pr(ij)evara u službi (čl. 222 KZ BiH, čl. 385. KZ FBiH, čl. 379. KZ BD); Prevara u službi (čl. 349. KZ RS)	0	0	0	2	2	0	0
Posluga u službi (čl. 223. KZ BiH, čl. 386. KZ FBiH, čl. 380. KZ BD);	0	0	0	1	1	0	0

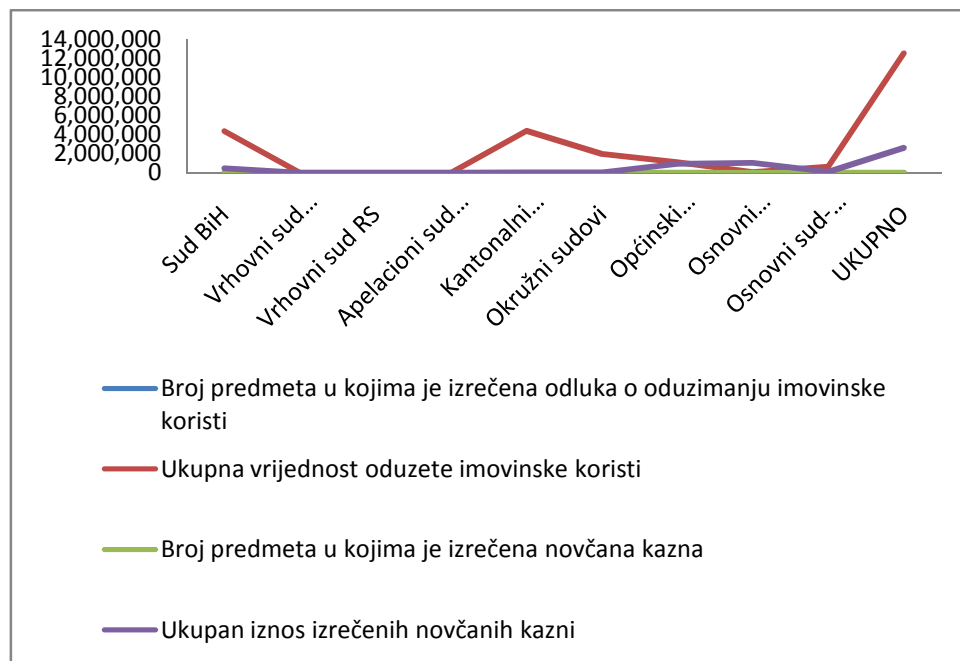
Posluga (čl. 350. KZ RS)							
Nesavjestan rad u službi (čl. 224. KZ BiH, čl. 387. KZ FBiH, čl. 381. KZ BD, čl. 354. KZ RS)	1	2	3	11	16	1	5
Odavanje službene tajne (čl. 388. KZ FBiH, čl. 382. KZ BD, čl. 355. KZ RS)	0	0	0	0	0	0	0
Krivotvorenje službene isprave (čl. 226. KZ BiH, čl. 389. KZ FBiH, čl. 383. KZ BD)	1	2	1	4	7	0	0
Protuzakonita naplata i isplata (čl. 227. KZ BiH, čl. 390. KZ FBiH, čl. 384. KZ BD, čl. 356. KZ RS)	0	0	0	0	0	0	0
Protuzakonito oslobodenje osobe lišene slobode (čl. 228. KZ BiH, čl. 391. KZ FBiH, čl. 385. KZ BD); Protivzakonito oslobodenje lica lišenog slobode (čl. 357. KZ RS)	0	0	0	0	0	0	0
Protivzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju (čl. 229. KZ BiH, čl. 392. KZ FBiH, čl. 386. KZ BD); Protivzakonito prisvajanje stvari prilikom vršenja pretresanja ili sprovođenja izvršenja (čl. 360. KZ RS)	0	0	0	0	0	0	0
Iznudivanje iskaza (čl. 358. KZ RS)	0	0	0	0	0	0	0
Povreda ljudskog dostojanstva zloupotrebom službenog položaja ili ovlaštenja (čl. 359. KZ RS)	0	0	1	2	0	0	1
UKUPNO	10	26	20	96	142	12	33

Tabela br. 7. Pregled statističkih podataka o strukturi donesenih sudskih odluka prema vrsti krivičnih djela (iskazano po predmetima) sudova u BiH.

Raščlanjivanjem podataka o vrstama sudskih odluka donesenih tokom 2009. godine se može steći uvid u strukturu krivičnih djela za koja su donesene određene odluke. Podaci se odnose na broj predmeta u 2009. godini. Iz prikazanih podataka je vidljivo da su tipična korupcijska krivična djela (primanje ili davanje dara, mita i drugih oblika koristi, protivzakonito posredovanje) u veoma malom broju zastupljena u sudskoj statistici koruptivnih odnosno krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. U posmatranom periodu je doneseno ukupno 8 osuđujućih presuda za korupcijska krivična djela, i u svim slučajevima su sudovi izrekli uslovne kazne za ta krivična djela. S druge strane, krivična djela zloupotrebe (službenog položaja ili ovlaštenja zajedno sa predmetima pronevjere u službi dominiraju u ovom dijelu sudske statistike kriminaliteta sa učešćem od 105 ili 73,9% izrečenih osuđujućih presuda za ova djela. Ako ovom podatku dodamo broj od 16 ili 7,9% osuđujućih presuda za krivična djela nesavjesog rada u službi, onda možemo steći pravu sliku od aktuelnom pravcu u kojem je kaznena politika usmjerena ka generalnoj i pojedinačnoj prevenciji analiziranih krivičnih djela. Opravdano je zaključiti da su očekivanja javnosti potpuno drugačija kada je riječ o ovakvom nalazu.

Sud	Broj predmeta u kojima je izrečena odluka o oduzimanju imovinske koristi	Ukupna vrijednost oduzete imovinske koristi (KM)	Broj predmeta u kojima je izrečena novčana kazna	Ukupan iznos izrečenih novčanih kazni (KM)
Sud BiH	29	4.384.885	42	474.500
Vrhovni sud FBiH	0	0	0	0
Vrhovni sud RS	0	0	0	0
Apelacioni sud BD BiH	0	0	0	0
Kantonalni sudovi (FBiH)	12	4.395.209	7	28.200
Okružni sudovi (RS)	3	1.973.749	6	43.600
Općinski sudovi (FBiH)	79	1.097.704	1.193	942.900
Osnovni sudovi (RS)	23	58.483	749	1.053.311
Osnovni sud-Brčko Distrikt	1	626.818	67	88.500
UKUPNO	147	12.536.849	2.064	2.631.011

***Tabela br. 8.** Pregled statističkih podataka o broju predmeta i iznosima oduzete imovinske koristi i novčanih kazni koje su tokom 2009. godine izrekli sudovi u BiH.*



Grafički prikaz br.5. Prikaz statističkih podataka o broju predmeta i iznosima oduzete imovinske koristi i novčanih kazni koje su tokom 2009. godine izrekli sudovi u BiH

Konačno, aspekt oduzimanja imovinske koristi je analiziran u radu sudova u BiH tako što su pribavljeni podaci o ukupnom broju predmeta u kojima je izrečena mjera oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi razvrstano po kriteriju geografske pripadnosti pojedine skupine sudova odnosno njihove nadležnosti. Iz prikazanih podataka je vidljivo da su sudovi u BiH tokom 2009. godine u 147 predmeta trajno oduzeli iznos od 12.536.849 KM nezakonito stečene imovinske koristi. Podaci ukazuju na činjenicu da je distribucija izricanja ove mjere u odnosu na pojedine niveoe sudstva u BiH neravnomjerna. Primjera radi, Sud BiH je u posmatranom periodu oduzeo imovinske koristi koliko svi kantonalni sudovi u BiH, ali u znatno većem broju predmeta. Ovakav trend nejednakog pristupa u oduzimanju imovinske koristi je zabilježen i na nižim sudskim nivoima u BiH. Okružni sudovi su u svega 3 predmeta oduzeli 1.973.749 KM nezakonite imovinske koristi, dok su, s druge strane, općinski sudovi u FBiH u 79 predmeta oduzeli skoro duplo manji iznos imovinske koristi. Međutim, ako pogledamo podatak da su osnovni sudovi u RS u 23 slučaja oduzeli veoma mali iznos od 58.483 KM imovinske koristi onda možemo zaključiti da nivo stvarne nadležnosti sudova nema odlučujuću ulogu prilikom primjene ovog vrlo važnog instituta suprostavljanja organiziranog, privrednog i finansijskog kriminala. Nažalost, nisu bili dostupni podaci o tome koliko je učešće predmeta za koruptivna krivična djela u ukupnom obimu predmeta u kojima je došlo do oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi. Međutim, uzmu li se u obzir ranije izneseni podaci o ukupnom broju

presuđenih predmeta za čisto korupcijska krivična djela, onda postoji mala vjerovatnoća da ovi delikti značajnije participiraju prilikom oduzimanja imovinske koristi. Nesumnjivo se radi o jednom od većih nedostataka za efikasno suzbijanje koruptivnih krivičnih djela u BiH. Intenzivnija primjena ovog instituta, između ostalog, je preporučena i „GRECO“ preporukama za Bosnu i Hercegovinu.⁵²

Zaključci i preporuke

Analiza materijalno-pravnog okvira kojim su inkriminirane koruptivne, odnosno radnje zloupotreba (službenog) položaja ili ovlasti je pokazala da je važeće zakonodavstvo u BiH u znatnoj mjeri usklađeno (harmonizirano) sa odgovarajućim izvorima univerzalnog i regionalnog karaktera. Neprihvatanje pojedinih (obaveznih ili preporučenih) međunarodnih pravnih instrumenata bitno ne utiče na zaključak da analizirani propisi u BiH sveobuhvatno, jasno i precizno uređuju oblast inkriminiranja koruptivnih ponašanja. Na taj način su stvorene adekvatne pretpostavke za efikasno suzbijanje ove vrste protivpravnih radnji u praksi. Nadalje, propisi koji uređuju otkrivanje, dokazivanje odnosno krivični progon koruptivnih krivičnih djela u BiH su, također, adekvatni, odnosno osiguravaju dovoljan nivo efikasnosti krivičnog pravosuđa u ovom području i zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda. To se posebno odnosi na recentne izmjene procesnih propisa kojima su stvorene pretpostavke za proaktivno, prikriveno i na zakonu zasnovano istraživanje svih oblika koruptivnih krivičnih djela. Fenomenologija korupcije nužno zahtjeva takav pristup, o čemu svjedoče brojna pozitivna iskustva drugih država. U tom smislu, potrebno je u narednom periodu učestalije primjenjivati posebne istražne radnje prilikom istraživanja korupcije u BiH, uz primjenu procesnih instituta pregovaranja o krivnji i davanja imuniteta od krivičnog progona, kako bi se otkrili i procesuirali slučajevi sistematske korupcije višeg nivoa. Istovremeno, propisi kojima su uređena druga, sporedna pitanja važna za efikasno procesuiranje korupcije pred pravosudnim organima u BiH, također, pružaju solidnu osnovu za intenzivnijim suzbijanjem ovih delikata. S druge strane, organizacija i nadležnosti pravosudnih i tijela za provođenje zakona su determinirani aktuelnim ustavnim uređenjem BiH. Postojanje autonomnih sudskih i tužilačkih sistema na svim nivoima vlasti u BiH može uticati na efikasnot suprostavljanja svim pojavnim oblicima korupcije. Međutim, ukoliko bi svaki od tih sistema u

⁵² Vid. Izvještaj o ispunjenju preporuka u BiH Grupe država za borbu protiv korupcije iz 2009. godine. Izvjestan napredak u ovom području je ostvaren donošenjem posebnog propisa kojim bi se trebalo omogućiti efikasnije oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi. Vid. Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, Službeni glasnik RS, br. 12/10. Također, vrijedi pomenuti i nedavne izmjene i dopune KZ BiH kojima je propisano tzv. Prošireno oduzimanje imovinske koristi i za korupcijska krivična djela. Vid. Krivični zakon BiH, čl. 110a.

potpunosti bio posvećen izvršavanju svojih nadležnosti u sistematskom suzbijanju korupcije, onda bi takvo stanje, sa stanovišta organizacije pravosuđa, došlo u drugi plan. Isto vrijedi i za ulogu agencija za provođenje zakona u BiH. Analiza propisa kojima su uređene njihove nadležnosti i organizacija vršenja poslova je pokazala da su policijska tijela, načelno, organizacijski opredjeljena efikasnom suzbijanju korupcije, primarno putem svojih specijaliziranih istražnih tijela. Nedavna uspostava policijskih tijela na državnom nivou bi, između ostalog, trebala osigurati dugo očekivano usklađeno postupanje brojnih agencija na području BiH. Očekivati je da će se u narednom periodu policijska tijela u BiH problemom korupcije baviti na sistematski i koordinisan način, i time pružiti neophodnu podršku pravosudnim tijelima u njihovim nastojanjima da ovu pojavu zakonski sankcionišu. Osim toga, donošenje propisa kojim se treba uspostaviti Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije može znatno pomoći u ovim naporima, posebno kada se radi o mjerama sprečavanja svih oblika koruptivnih ponašanja.

Sažetak analize rada pravosuđa tokom 2009. godine u odnosu na procesuiranje korupcije bi mogao ići u pravcu konstatacije da je efikasnost cjelokupnog sistema krivičnog pravosuđa u ovom području izrazito niska. To dokazuju podaci o broju od 8 pravosnažno okončanih predmeta za čisto korupcijska krivična djela (primanje odnosno davanje dara ili drugih oblika koristi i protivzakonito posredovanje), od čega je jedan predmet okončan izricanjem zatvorske kazne, dok su u ostalih 7 predmeta nadležni sudovi počiniteljima ovih krivičnih djela izrekli uslovne kazne. Ako ovom podatku pridružimo konstataciju da u sudskoj statistici korupcije u BiH, vjerovatno, dominiraju slučajevi situacijske korupcije nižeg nivoa, onda prethodni zaključak ima dodatnu težinu. Ovakvo stanje svakako treba, što prije, unaprijediti procesuiranjem strukturalne, sistematske korupcije u koju su uključeni počinitelji viših društvenih nivoa. Poseban problem u sudskom tretiranju korupcije predstavljaju indikatori o učestalosti primjene mjere oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi. Iako o tome nisu bili dostupni egzaktni podaci, moguće je, na osnovu ukupnog broja okončanih predmeta za korupcijska krivična djela, konstatovati da je primjena instituta oduzimanja nezakonite imovinske koristi kod korupcijskih krivičnih djela slabo zastupljena. Oduzimanje imovinske koristi stečene izvršenjem korupcijskih krivičnih djela treba biti imperativ svih subjekata uključenih u njeno suzbijanje. Očekivati je da će se u narednom periodu ovakvo stanje značajno unaprijediti, prije svega oduzimanjem većih iznosa imovinske koristi stečene korupcijom.

Sveobuhvatan, sistematski i koordinisan pristup u suprostavljanju svim manifestnim oblicima korupcije u BiH nema alternativu. To posebno vrijedi uzme li se u obzir trenutna ustavna struktura vlasti u državi, kojom su uređene nadležnosti svih tijela koje se bave ovim problemom. Postojeći pravni okvir treba dosljedno provoditi na svim nivoima pravosuđa u BiH i time dokazati opredjeljnost države da se istinski suprostavi korupciji. Pronalaženje bilo kakvih opravdanja za postojeće stanje, u trenutnom pravnom uređenju i(li) institucionalnoj arhitekturi nema svoje utemeljenje, barem dok se ne poveća broj i profil presuđenih korupcijskih krivičnih djela u BiH.

Monitoring izmjena zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa, finansiranju političkih partija i Izbornog zakona BiH

Zakonski okvir

Zakoni o sukobu interesa, finansiranju političkih partija, kao i Izborni zakon BiH, a posebno segment koji se odnosi na reguliranje finansiranja izborne kampanje, svrstavaju se među najvažnije akte u Bosni i Hercegovini kojima se regulira borba protiv korupcije.

Tokom 2009. i početkom 2010. godine bilo je više pokušaja devalviranja ovih zakona od strane određenih političkih partija, što bi uticajnijim, a prevashodno partijama koje su trenutno na vlasti, omogućilo da u novi izborni ciklus uđu sa daleko manje političke i zakonske odgovornosti.

U toku 2009. godine bilo je manjih izmjena Zakona o finansiranju političkih partija BiH, a značajnije izmjene tog zakonskog akta najavljene su za 2010. godinu.

Krajem 2009. godine bilo je pokušaja donošenja izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa FBiH, a početkom 2010. godine i novog Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH. Krajem 2009. (15. decembra) formirana je i Interresorna radna grupa za izmjene i dopune Izbornog zakona BiH, koja će raditi i na izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija BiH.

Izborni zakon BiH trebao je prema prijedlogu dijela vladajućih političkih partija u 2010. godini, pred opće oktobarske izbore, rezultirati radikalnim promjenama. Tako su Interresornoj radnoj grupi Stranka demokratske akcije (SDA) i Liberalno demokratska stranka (LDS) predložile izmjene člana 1.9. (Poglavlje 1 - Osnovne odredbe) kojim je predloženo da mandat pripada političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata, a ne izabranom nosiocu mandata (zvaničniku). Danom istupa iz članstva političke stranke, prema ovom prijedlogu, izabranom nosiocu mandata pretao bi mandat koji je osvojio na listi političke stranke ili koalicije čiji je član bila politička stranka iz koje je istupio nosilac mandata.

Prijedlogom SDA i Hrvatske demokratske zajednice (HDZ BiH) trebalo je doći do izmjene člana 5.14. Izbornog zakona BiH (Poglavlje 5 - Provođenje izbora) koji je trebao rezultirati uvođenjem zatvorenih listi, odnosno isključivanjem mogućnosti birača da u okviru kandidacijske liste jedne političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata mogu označiti jednog ili više kandidata.

Usvajanje ovakvih zahtjeva SDA i HDZ BiH, predstavljalo bi najeklatantniji primjer udara na labavi sistem demokracije u Bosni i Hercegovini, koji je od 2000. godine uspostavljen kroz sistem „poluotvorenih“ listi, a na osnovu kojeg je građanima - biračima omogućeno da bar djelomice, uz preferencijalni sistem rangiranja kandidata u parlamente, skupštine, općinska vijeća i skupštine opština, izaberu poslanike, vijećnike i odbornike za koje smatraju da će najbolje zastupati njihove interese. Zatvaranje kandidacijskih listi posebno bi bio udar na izbor načelnika općina u Federaciji BiH (FBiH) i opština u Republici Srpskoj, a takvih je pokušaja kroz izmjene zakona na entitetskom nivou bilo i ranije, ali do njih nije došlo usljed pritiska javnosti i međunarodne zajednice.

Naime, ovakvim izmjenama bi se u potpunosti izabrani zvaničnik stavio u funkciju provedbe stranačkih i interesa političkih lidera, a ne građana - birača. Temeljni princip pripadnosti mandata izabranom zvaničniku, naime, na najbolji način pojačava njegovu odgovornost prema biračima. Opravdanja tih prijedloga da se njima želi onemogućiti da izabrani zvaničnik nakon izbora napusti stranku i sa sobom odnese mandat, ne mogu, naime, biti razlogom za takve zahtjeve. To više liči na pokušaje discipliniranja izabranih zvaničnika da slijepo slijede stranačku i lidersku politiku.

Takođe, izmjene i dopune Izbornog zakona BiH koje se odnose na uvođenje sistema zatvorenih listi s ciljem, kako je obrazloženo, povećanja učešća i ravnopravnije zastupljenosti pripadnica ženskog pola, pokušale su se donijeti kroz rješenja koja je na 17. sjednici 23. juna 2009. godine utvrdila Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti spolova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH⁵³, ali su one osporene na Ustavnoj komisiji Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

Više prijedloga bilo je usmjereno i na izmjene odredbi člana 9.5. (Poglavlje 9 - Parlamentarna skupština BiH). Tako je Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) imao dvije verzije prijedloga koji se odnose na novo definiranje izbornog praga. Prvobitnim se predlagalo

⁵³ Akt prijedloga izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH od 26. juna 2009. broj 01-02-02-9-63/09

povećanje izbornog praga sa tri na pet posto, a modificiranim „kompromisnim“ prijedlogom diferenciranog - dva posto za općinska/opštinska vijeća i skupštine opština, zadržavanje tri posto za razine entiteta (RS i FBiH), te povećanjem na četiri posto za izbor poslanika u Predstavnički dom Parlamenta BiH.

HDZ BiH imao je prijedlog za diferencirani izborni prag od dva posto za izbor predstavnika u općinama/opštinama i kantonima, te zadržavanje postojećeg praga od tri posto za entitete i razinu BiH. Diferencirani izborni prag predlagao je i Savez za bolju budućnost (SBB) i to tri posto za općinska/opštinska vijeća i skupštine opština, te pet posto za entitete i nivo BiH. S druge strane Bosanskopodrinjska narodna stranka (BPNS) zagovarala je smanjenje izbornog praga sa tri na dva posto.

SNSD i HDZ BiH u okviru izmjena Izbornog zakona BiH imali su namjeru da kroz izmjene članka 9.5.⁵⁴ izmijene i metodu raspodjele mandata. Umjesto sadašnje Saint Lague (raspodjela količnikom 1,3,5,7,9,...) zagovarali su uspostavu D“Hondt metode (dodjela mandata raspodjelom po količniku 1,2,3,4,5,...).

U istom poglavlju (9) HDZ BiH imao je inicijativu i za izmjene članka 9.6. po kojem bi se kompenzacijski mandati dodjeljivali samo političkim strankama koje su već ostvarile direktne mandate u izbornim jedinicama.

Iza upornog insistiranja SNSD-a o promjeni, odnosno povećanju izbornog praga i načinu raspodjele mandata ne krije se ništa drugo, a što su javno priznali i predstavnici stranke u Interresornoj radnoj grupi, već pokušaj da se iz Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH „eliminiraju male stranke sa po jednim predstavnikom, koje svakako nemaju nikakve odgovornosti“. No, uklanjanje „malih“ stranaka nije i ne može biti uozbiljavanje političke scene, već isključivo nastojanje vladajuće garniture da što više mjesta i mandata osvoji za sebe i na taj način uguši svaki vid demokratičnosti. Ogledalo demokracije svakog parlamenta zapravo i jeste zastupljenost većeg broja predstavnika onih stranaka i grupacija koji imaju određenu podršku birača.

Analizom objavljenom u Oslobođenju od 27. januara 2010. godine jasno je vidljivo da bi uz primjenu povećanja izbornog praga sa tri na pet posto i uvođenje novog načina raspodjele

⁵⁴ Radni materijal Interresorne radne grupe od 1. februara 2010. godine

mandata, a prema rezultatima općih izbora iz 2006. godine, u Predstavničkom domu Parlamenta BiH bilo zastupljeno osam umjesto sadašnjih dvanaest političkih subjekata.

Prijedlog Centralne izborne komisije BiH da se u odredbe člana 1.10 Izbornog zakona BiH ugradi stav 4⁵⁵ prema kojem bi svi sudovi sa područja BiH koji vode krivične postupke bili dužni da toj državnoj instituciji dostave podatke o pravosnažnoj osudi državljana BiH na kazni zatvora u trajanju od šest mjeseci ili više, u roku od 15 dana od dana njene pravosnažnosti, nije dobio političku saglasnost (protiv se izjasnili predstavnici hrvatskog naroda). Ovom odredbom bilo je planirano da Ministarstvo vanjskih poslova BiH čini isto za državljane BiH koji su na iste kazne osuđeni u inostranstvu.

Bilo je predviđeno i rješenje (izmjene člana 1.13.) da se uvede sankcija za nepridržavanje Općeg okvirnog mirovnog sporazuma za mir u BiH (Dejtonskog sporazuma) - prijedlog SBiH i člana Interresorne radne grupe Suada Arnautovića, koji nije prihvaćen. Sadašnja rješenja u zakonu naime, propisuju potpisivanje odgovarajuće izjave o obavezi pridržavanja Dejtonskog sporazuma, ali nije jasno propisana sankcija za njeno nepridržavanje.

U okviru izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH nije prihvaćen ni prijedlog Centralne Izborne Komisije BiH (CIK BiH), za izmjenama člana 2.3, prema kojem bi za članove gradskih i općinskih izbornih komisija bilo onemogućeno da se izabere bilo koja osoba koja je član organa političke stranke ili koalicije, na bilo kom nivou organizovanja, a što bi doprinelo smanjenju političkih uticaja na općinske izborne komisije. U obrazloženju odbijanja ovog prijedloga navedeno je kako u BiH ima 70.000 općinskih odbora stranaka, sa 220.000 članova, pa bi bilo teško sve provjeriti. Ovim je tako ostavljena mogućnost da za članove gradskih i općinskih izbornih komisija budu imenovane osobe koje su istovremeno u političkim organima stranaka - općinskim razinama u kojima su, da apsurd bude veći, i zadužene za provođenje izbornog procesa.

Kako bi se spriječile manipulacije CIK BiH je predložio i promjenu člana 3.12a - Poglavlje 3. - Birački spisak), prema kojem bi se birač koji promijeni prebivalište u periodu od dana raspisivanja izbora (sadašnja rješenja propisuju period od 45 dana prije održavanja izbora) do dana održavanja izbora, našao na izvodu iz Centralnog biračkog spiska na redovnom biračkom

⁵⁵ Radni materijal Interresorne radne grupe od 1. februara 2010. godine

mjestu u općini u kojoj je imao prebivalište do dana njegove promjene. Ovaj prijedlog također nije prihvaćen.

Usvajanje ove odredbe bilo bi veoma važno kako bi se spriječile manipulacije mjestom prebivališta u svrhu glasanja, a čijih je zloupotreba bilo na proteklim izborima. Iz CIK-a BiH navode kako promjena mjesta prebivališta „ozbiljno može utjecati na ishod izbornih rezultata posebno na lokalnom nivou - općinama“, što implicira i mogućnost i utjecaje na pokretanja postupaka opoziva načelnika općina i opština.⁵⁶

Posebno važan segment s aspekta antikorupcijskog djelovanja imao je prijedlog Centralne izborne komisije BiH da se novim odredbama izmjena Izbornog zakona (dodavanje stava 3. u članu 15. 1. - Poglavlje 15. - Finansiranje kampanje) propiše da su politički subjekti koji su učestvovali na izborima za organe vlasti u BiH na svim nivoima, dužni dostaviti toj državnoj instituciji finansijski izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru za izbore do dana ovjere rezultata izbora, u roku od 30 dana od dana objavljivanja rezultata izbora u Službenom glasniku BiH.⁵⁷ Zapriječena kazna za kršenje ovih predloženih odredbi bila je propisana u visini od 1.000 do 10.000 KM. Radi se o veoma važnoj odredbi kojom bi se uvelo više obaveza političkim subjektima i osiguralo da CIK- BiH u tom slučaju odmah nakon okončanja izbora ima sve relevantne podatke o trošenju finansijskih sredstava političkih subjekata u predizbornom periodu (od datuma raspisivanja izbora do početka izborne kampanje, ali i njenom toku, kao i do zvanične objave rezultata izbora. Ni ovaj prijedlog nije prihvaćen.

Također nije prihvaćen ni prijedlog CIK-a BiH da se u Poglavlju 19 a. - Kaznene odredbe Izbornog zakona BiH propiše sankcija u iznosu od 200 do 1.000 KM za odgovorne osobe koje ne osiguraju ravnopravan tretman političkim strankama, koalicijama, listama nezavisnih kandidata i nacionalnih manjina i nezavisnim kandidatima i predstavnicima nacionalnih manjina koji su ovjereni za učešće na izborima, u njihovim zahtjevima da javna mjesta i objekte koriste u svrhu kampanje, uključujući održavanje skupova, izlaganja oglasa, plakata, postera i drugog sličnog materijala (predstavnicima srpskog naroda nisu dali saglasnost).

S aspekta osiguravanja ravnopravnosti svih učesnika u izbornoj kampanji (Poglavlje 16.) Centralna izborna komisija tražila je brisanje termina „plaćeno“ čime bi bilo zabranjeno vođenje

⁵⁶ Izjava člana Branka Petrića na sjednici Interresorne radne grupe, 27. januar 2010. godine

⁵⁷ Prijedlog CIK-a iz materijala Interresorne radne grupe od 27. januara 2010. godine.

izborne kampanje putem elektronskih i printanih medija ili bilo kojeg oblika javnog oglašavanja, osim održavanja internih skupova, skupova organa i statutarnih tijela političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana službenog početka izborne kampanje (protiv ovog prijedloga izjasnila se SDA).

Prihvaćenim izmjenama Izbornog zakona BiH koje se odnose na Poglavlje 16. (Mediji u izbornoj kampanji) propisano je da će javni elektronski mediji omogućiti pod jednakim uslovima, u periodu od 30 dana prije održavanja izbora, plaćeno političko oglašavanje političkim subjektima u trajanju od 60 minuta (umjesto 30 minuta) sedmično. Za privatne elektronske medije, za koje je do sada važno plaćeno oglašavanje od 60 minuta sedmično, ograničenje je ukinuto.

Novim rješenjima izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH (u novom stavu 2. izmjena člana 5.6 - Poglavlje 5. - Provođenje izbora), usvojenim na Interresornoj radnoj grupi, propisano je da je predsjednik biračkog odbora (na dan izbora djeluje oko 5.000 biračkih odbora i isto toliko predsjednika), prilikom otvaranja biračkog mjesta, dužan u skladu sa propisima Centralne izborne komisije odrediti dužnost svakom članu tog tijela i iste evidentirati u zapisnik o radu biračkog odbora, predviđen za unošenje navedenih podataka. Ova odredba je uvedena kako bi se utvrdila eventualna individualna odgovornost predsjednika i članova biračkih odbora.

Za kršenje ovih odredbi u Poglavlju 19 a (kaznene odredbe) propisana je novčana kazna predsjedniku biračkog odbora u iznosu od 200 do 1.000 KM.

Istom novčanom kaznom (od 200 do 1.000 KM) kaznit će se zaposleni ili angažirani u izbornoj administraciji (član biračkog odbora) ako izda glasački listić ili listiće suprotno propisima koji reguliraju njihovo izdavanje (član 5.13. stav 2).

Novčanom kaznom od 1.000 do 10.000 KM, u skladu sa novim odredbama, sankcionirat će se i politički subjekt koji postavlja oglase, plakate, postere, odnosno piše ime ili slogane koji su u vezi sa izbornom kampanjom - u ili na zgradama u kojima su smješteni organi vlasti na svim nivoima, javna preduzeća i ustanove, mjesne zajednice i vjerski objekti, kao i na javnim putevima i javnim površinama.

Novim kaznenim odredbama propisanim izmjenama i dopuna Izbornog zakona BiH, naime, više će se disciplinirati obaveze i odgovornosti biračkih odbora, ali i političkih subjekata u smislu svog predstavljanja u toku izborne kampanje.

Međunarodni standardi i praksa - reakcije međunarodnih i domaćih organizacija na predlagane izmjene zakona

Izborni zakon BiH

Misija OSCE-a u BiH reagirala je na predložene izmjene i dopune Izbornog zakona BiH, o kojima se diskutiralo u Interresornoj radnoj grupi, i ukazala da ponuđena rješenja nisu zadovoljavajuća i da su u suprotnosti sa demokratskom praksom:⁵⁸

1. **Sistem otvorenih lista nasuprot sistema zatvorenih lista** – Od njihovog uvođenja, 2000. godine, OSCE je dosljedno i aktivno podržavao otvorene liste u BiH i reagirao protiv prijedloga kojima je sugerirana promjena od sistema otvorenih lista ka sistemu zatvorenih lista. Stoga je stav OSCE-a po tom pitanju dosljedan, otvoren i dobro predstavljen u medijima. Dopuštanje biračima da odaberu kandidate unutar stranačkih lista, ne samo da poboljšava povjerenje birača u sistem i odgovornost onih koji su izabrani, nego i povećava unutarstranačku demokraciju. Sa zatvorenim listama, političke stranke određuju redoslijed kandidata na izbornom listiću, a birači moraju podržati čitavu listu, bez ikakve mogućnosti da promijene redoslijed dodjele mandata kandidatima.
2. **Obavezujući mandati** – Misija OSCE -a izrazila je veliku zabrinutost s prijedlogom da se u izborni sistem u BiH uključi obavezujući mandat. To je pitanje međunarodnih i evropskih demokratskih standarda. Obavezujući mandat ne postoji ni u jednoj evropskoj državi, a većina njih ga, konkretno, zabranjuje. Mandat pripada izabranom zvaničniku. Venecijanska komisija Vijeća Evrope je, u nekoliko prilika, konstatirala da obavezujući mandati nisu u skladu s izbornim standardima i pozitivnim primjerima iz prakse. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, u svojoj Rezoluciji br. 1549 (2007.), konstatira

⁵⁸ Pismo ambasadora Gary D. Robinnsa upućeno putem Centralne izborne komisije članovima Radne grupe za izmjene i dopune Izbornog zakona, 27. januar 2010. godine

da obavezujući mandat “predstavlja praksu koja je neprihvatljiva u demokratskoj državi”. Jedan od osnovnih principa demokracije jeste da mandati osvojeni na izborima pripadaju izabranim kandidatima, a ne strankama. Tokom svojih mandata, izabrani zvaničnici odgovorni su za odluke koje donose i zato će biti odgovorni za njih pred biračima, a ne stranačkim liderima.

3. D’Hondt nasuprot Saint Lague metode – Oba ova sistema u skladu su sa međunarodnim standardima. Izbor jednog ili drugog je pitanje o kome trebaju diskutirati zakonodavci u ovoj državi. Međutim, oni trebaju donijeti odluku na osnovu kvalitetnih informacija. Izbor bilo koje od ovih formula za dodjelu mandata ima posljedice koje bi se odlikavale u konačnom sastavu parlamenta. Misija OSCE-a ne preporučuje kombinaciju d’Hondta sa povećanjem izbornog praga sa 3% na 5%, kao što je predloženo. Primjena obje odredbe, d’Hondta i izbornog praga od 5% za rezultat bi imala sistem u kome bi veliki broj glasova postao ‘nedjelotvoran’, time podižući na neprihvatljiv nivo broj građana koji nemaju svoje predstavnike.

4. Povećavanje broja potpisa potrebnih kako bi stranke učestvovala na izborima⁵⁹ – Razlog zbog kojeg se traži minimum podrške, kako bi jedna stranka bila ovjerena za izbore, nisu ni predizbori za utvrđivanje stranačkih kandidata za opće izbore, ni test popularnosti. To je administrativni zahtjev, neophodan za postizanje djelotvornosti napora izborne administracije. Povećanje broja potpisa, neophodnih za ovjeru, sa 3.000 na 10.000, ne donosi nikakvu očiglednu korist, dok istovremeno povećava troškove izborne administracije. Broj potpisa, neophodnih za ovjeru stranke ili kandidata, nipošto ne bi trebao biti veći od broja glasova potrebnih da bi kandidat osvojio mandat.

Protiv sistema zatvaranja kandidacijskih listi na izborima reagirao je i Transparency International BiH (TI BiH) koji je naveo da se radi o „udaru na prava građana kojima bi bilo onemogućeno da glasaju za koga žele, a osiguralo još veću moć strankama i njihovim liderima“. TI BiH je apelirao na nadležne institucije, međunarodne organizacije i javnost u Bosni i Hercegovini da spriječe usvajanje ovih prijedloga izmjena Izbornog zakona.⁶⁰ Kako je TI BiH već ranije upozoravao, “na ovaj način bi se ojačala i onako apsolutna moć stranačkih vođa, koji bi imali potpunu slobodu da odlučuju kome će pripasti osvojeni mandat na izborima”. Usvajanjem ovakvog rješenja, građanima bi se suzila sloboda izbora pri glasanju, jer bi im bilo onemogućeno

⁵⁹ Reakcija na prijedlog Saveza za bolju budućnost - Radni materijal Interresorne radne grupe od 1. februara 2010. godine

⁶⁰ Saopćenje za javnost Transparency Internationala BiH od 26. januara 2010. godine

da glasaju za koga žele, čime bi glasačima bila oduzeta mogućnost da bar djelimično utiču na sastav stranačkih lista i raspodjelu mandata.

Ovakvim potezom bi se drastično unazadio demokratski sistem glasanja i svi demokratski principi bi bili dovedeni u pitanje. Stranke bi na ovaj način imale još veći uticaj na poslanike, a s obzirom na to da je osnovno načelo izbora da građani imaju pravo glasati za koga žele, dovela bi se u pitanje i svrha samih izbora. Poražavajuće je da Centralna izborna komisija BiH nije reagovala na ovakvu inicijativu i pokušala spriječiti urušavanje izbornog sistema u BiH. Umjesto toga, CIK je podnijela sopstvene prijedloge izmjena Izbornog zakona koji bi produžili mandat članovima CIK, te dodijelili mjesečne prihode članovima gradskih i opštinskih komisija i van izbornih godina. Ovo je očigledan pokazatelj da CIK nastavlja dosadašnju praksu, po kojoj se bavi prvenstveno sopstvenim interesima, štiteći interese vladajućih struktura, a zanemarujući svoju dužnost da štiti prava građana“, konstatovao je Transparency International BiH.

Helsinški komitet za ljudska prava u BiH u upozorio je generalnog sekretara Vijeća Evrope Thorbjørna Jaglanda o nastojanju nekih političkih partija i njihovih lidera da izborna pravila izmjene tako što bi ukinuli otvorene liste i nametnuli zatvorene liste.⁶¹ Po mišljenju Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH, koji vrši monitoring izbora od prvih poslijeratnih održanih 1996. godine, ovo bi bio veliki udarac kako procesima demokratizacije političkih partija, tako i procesima demokratizacije u BiH generalno.

Helsinški komitet konstatuje da bi uspostava zatvorenih lista dala neograničeno pravo stranačkim liderima da odlučuju o tome ko će biti na vrhu stranačkih lista, a time i o tome ko će biti izabran u parlamente.

Imamo dojam da bi nastojanje da se redukuje unutarstranačka demokracija rezultiralo i sužavanjem slobode poslanicima da iznose svoje mišljenje u parlamentima, te bi ih okrenulo ka tome da misle kako da ispune očekivanja partijskih lidera, a ne onih koji su za njih glasali i zahvaljujući kojima su, u krajnjoj konzekvenci, i dobili status poslanika. Mišljenja smo, nadalje, da se manjkavosti ovog izbornog sistema, koje se prije svega očituju u neadekvatnoj zastupljenosti žena u parlamentima, može korigovati izmjenom Izbornog zakona tako da bi sa otvorenih lista poslanički mandat naizmjenično bio dodjeljivan pripadnicima oba pola, ali ne prema mjestu na listi već prema tome ko je pojedinačno dobio najveći broj glasova, navodi se u

⁶¹ Pismo predsjednika Helsinškog komiteta za ljudska prava Srdana Dizdarevića od 8. januara 2010. godine

pismu predsjednika Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH generalnom sekretaru Vijeća Evrope.

Zakon o finansiranju političkih partija BiH je bio predmet određenih izmjena i dopuna krajem 2009. godine, s ciljem njegovog usklađivanja sa izmjenama i dopunama Zakona o ravnopravnosti spolova, dok su ozbiljnije aktivnosti na izmjenama ovog Zakona započete februara 2010. godine. Decembra 2009. godine, na prijedlog Vijeća ministara BiH, Zakon je izmijenjen u članu 10 stav 1.⁶²

Novim odredbama propisano je da „Finansiranje parlamentarnih grupa zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini BiH raspoređuje se na način da se 30 posto sredstava raspoređuje jednako svim parlamentarnim grupama, 60 posto od ukupnog iznosa se raspoređuje srazmjerno broju poslaničkih mjesta koje svaka parlamentarna grupa ima u trenutku raspodjele, dok deset posto (nova odredba) od ukupnog iznosa raspoređuje se parlamentarnim grupama srazmjerno broju poslaničkih mjesta koje pripadaju manje zastupljenom polu“. Centralna izborna komisija utvrđuje koji je spol podzastupljen prema zvaničnim rezultatima izbora. U obrazloženju izmjena Zakona u odjelu III - Usklađenost s evropskim zakonodavstvom, navedeno je da se predloženim izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija on usaglašava sa Zakonom o ravnopravnosti spolova koji je usklađen s evropskim zakonodavstvom.

Ovim izmjenama profitiraće političke partije koje će na osnovu učešća predstavnicu ženskog pola u svojim redovima dobiti značajna sredstva iz budžeta institucija BiH.

Naime, nakon prihvaćanja amandmana SNSD (osiguravanje dodatnih 500.000 KM) koji je postao sastavni dio Zakona o budžetu institucija BiH, ukupna izdvajanja za parlamentarne političke partije koje su zastupljene u oba doma Parlamentarne skupštine BiH, u vidu poticaja za rad klubova i grupa, iznosiće ukupno 1,5 miliona KM.

Nakon usvajanja i primjene novih odredbi Zakona o finansiranju političkih partija, predložena sredstva biće raspoređena na slijedeći način:

⁶² Usvojene izmjene na 98. sjednici održanoj 14. septembra 2009.

politička partija po broju poslanika/delegata iznosi za klubove poticaji (žene)

SDA (12)	189.468 KM	72.000 KM	30.000 KM
SNSD (10)	157.890 KM	66.375 KM	45.000 KM
SBiH (9)	142.101 KM	54.000 KM	30.000 KM
SDP (6)	94.734 KM	54.000 KM	30.000 KM
HDZBiH (6)	94.734 KM	72.000 KM	-
HDZ1990 (4)	63.156 KM	48.000 KM	-
SDS (2)	31.578 KM	30.000 KM	-
PDP (2)	31.578 KM	14.625 KM	-
DNS (1)	15.789 KM	15.000 KM	15.000 KM
BPS (1)	15.789 KM	-	-
DNZ (1)	15.789 KM	-	-
NSRB (1)	15.789 KM	-	-
Samostalni predstavnici (2)	31.578 KM	24.000 KM	-

Tako će predstavnici SDA iz budžeta institucija BiH po raznim osnovama u izbornoj godini dobiti ukupno 291.468 KM, SNSD 269.265 KM, Stranka za BiH 226.101 KM, SDP 178.734 KM, HDZ BiH 166.734 KM, HDZ1990 111.156 KM, SDS 61.578 KM, PDP 46.203 KM, DNS 45.789 KM, dok će NSRB, DNZ i BPS dobiti po 15.789 KM. Samostalni poslanik i delegat Momčilo Novaković i Slobodan Šaraba (oboje pristupila Demokratskoj partiji) dobit će zajedno iz budžeta 55.578 KM.

Pored navedenih, značajnije aktivnosti na izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija BiH otpočele su polovinom februara 2010. godine u okviru djelovanja Interresorne radne grupe, sastavljene od predstavnika Centralne izborne komisije BiH, Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, te Vijeća ministara BiH. Interresorna radna grupa okončala je svoje aktivnosti na izmjenama i dopunama Zakona sredinom marta 2010.g. usvojivši, u konačnici, samo tehničke popravke. Jedna od najbitnijih je ona koja se odnosi na visinu limitiranih priloga koja će ubuduće za pravne osobe umjesto dosadašnjih 8 prosječnih plaća u BiH (oko 6.400 KM) biti na godišnjem nivou od 15 prosječnih neto plaća (oko 12.000 KM).

Prema mišljenju Transparency International BiH, Interresorna radna grupa za izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih partija, ponovo je propustila priliku da unaprijedi zakonska rješenja u ovoj oblasti.

„Ukoliko se već vrše izmjene Zakona o finansiranju političkih partija, one bi se najprije trebale odnositi na sankcionisanje ilegalnih aktivnosti, prije svega kroz strožije sankcionisanje političkih partija koje krše propise o finansiranju, te rigorozniju kontrolu finansiranja i transparentnosti stranaka.

Takođe, zbog nedostatka kapaciteta za reviziju finansiranja političkih partija, potrebno je otvoriti debatu o eventualnoj izmjeni zakonskih odredbi kojima bi taj dio posla bio preuzet od strane službi za reviziju javnog sektora.“⁶³

Imajući u vidu činjenicu da se ove godine održavaju izbori, ovu oblast je neophodno dodatno urediti, kako se ne bi omogućilo političkim partijama da i u ovoj izbornoj godini zloupotrijebe propise i sredstva finansiranja.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH, odnosno novu verziju prijedloga Zakona koji je izradila Interresorna radna grupa, Vijeće ministara BiH usvojilo je na 106. sjednici održanoj 3. decembra 2009. godine i dostavilo u proceduru Parlamentarnoj skupštini BiH, 24. decembra 2009. godine.⁶⁴ Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma PS BiH je na svojoj 90. sjednici (od 18. januara 2010. godine) podržala principe prijedloga Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH, ali ih je osporio Predstavnički dom na svojoj 70. sjednici, održanoj 21. januara 2010. godine, čime je zakon pao u parlamentarnoj proceduri.

Sam proces izrade ovog prijedloga Zakona odvijao se od početka vrlo netransparentno, što je otežavalo organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama monitoring čitavog procesa i onemogućavalo pravovremene aktivnosti kontrole predloženih rješenja, i u konačnici zaštite javnog interesa, koji ovaj predlog Zakona potpuno narušava.

Spornim rješenjima novog prijedloga zakona u članu 4. (Nespojivosti) u stavu 2 bilo je propisano da javni zvaničnik *može* biti član *jednog* upravnog ili nadzornog odbora ili skupštine javnog

⁶³ Propuštena prilika za unapređenje odgovornosti i transparentnosti partija, <http://www.ti-bih.org/Articles.aspx?ArticleId=0bb430ac-f932-4439-a26d-b340cd7a1bde>

⁶⁴ Broj protokola 01,02-02-9-122/09

preduzeća, bez prava na naknadu, nasuprot odredbi trenutno važećeg Zakona, prema kojima je „članstvo u upravnom odboru, nadzornom odboru, skupštini, upravi ili menadžmentu, ili u svojstvu ovlaštene osobe u javnom preduzeću, nespojivo sa javnim funkcijama“, *bez izuzetaka*.

Proširenje prava zvaničnika predlagalo se i u članu 6. (Privatna preduzeća) u stavu 2. Naime, predloženim odredbama željelo se definirati da javni zvaničnici ne mogu biti članovi skupštine, nadzornog odbora, uprave ili menadžmenta, niti biti u svojstvu ovlaštene osobe privatnog preduzeća koje sklapa ugovore ili na druge načine posluje s organima vlasti koji se financiraju iz budžeta na bilo kojem nivou. Ova odredba primjenjivala bi se samo na privatna preduzeća koja su sklopila ugovor ili posluju sa organima vlasti koje se finansiraju iz budžeta, dok je javni zvaničnik vršio funkciju, i to samo onda kada je vrijednost ugovora ili posla s organima vlasti koji se finansiraju iz budžeta u ukupnom iznosu većem od 30.000 KM godišnje (važeća zakonska rješenja propisuju daleko skromniji iznos od 5.000 KM na godišnjem nivou). Ovim predloženim odredbama ne samo da nije bilo predviđeno uspostavljanje rigoroznijeg odnosa na relaciji javni zvaničnik - privatno preduzeće, obzirom da one predstavljaju najčešći izvor korupcije, već je naprotiv liberaliziran angažman javnih zvaničnika u privatnim preduzećima.

Slična rješenja (proširenje prava) bila su propisana i u članu 8. (Pružanje ličnih usluga) u stavu 2, gdje je bilo navedeno da javni zvaničnici ne mogu sklapati ugovore o pružanju ličnih usluga s bilo kojim privatnim preduzećem koje sklapa ugovore ili na drugi način posluje s organima vlasti na bilo kojem nivou većem od 30.000 KM godišnje, dok je važećim zakonskim rješenjima propisan iznos od 5.000 KM na godišnjem nivou.

U okviru novog prijedloga zakona, članom 9. (Angažman bliskih srodnika) također bi se uvela liberalizacija u ovoj oblasti, obzirom da bi se nespojivosti bliskih srodnika povezivala sa članovima 5. (Javna preduzeća i agencije za privatizaciju) i članom 6. (Privatna preduzeća), dok su prema važećem Zakonu nespojivosti bliskih srodnika dosta šire i odnose se i na važeći član 4 (dakle, sve nespojivosti za javne zvaničnike iz člana 4 primjenjuju se i na bliske srodnike), kao i na član 8 (pružanje ličnih usluga).

Sporan je bio i član 11. (Primanje poklona) nove verzije zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH s obzirom da je bilo definirano da vrijednost poklona iznad koje je javni zvaničnik isti dužan prijaviti veći od 200 KM, ali se odnosi na poklone primljene samo od jedne osobe u toku jedne godine. Zakon, međutim, ne bi spriječio javne zvaničnike da u toku jedne

godine prime neograničeni broj poklona sa pojedinačnom vrijednošću manjom od 200 KM, što ne bi bilo u skladu sa principom onemogućavanja korištenja javne funkcije za sticanje lične dobiti i neosnovano bogaćenje.

Drugo poglavlje nacrtu Zakona (Otvorenost) predstavlja korak naprijed u odnosu na postojeći Zakon jer nešto bolje uređuje pitanje ličnog finansijskog stanja javnih zvaničnika (član 13), kao i uspostavljanje registra prihoda i javnost podataka (član 15). Ovakve odredbe bi mogle unaprijediti postojeću legislativu, obzirom da stvaraju nešto bolje pretpostavke za kontrolu životnog standarda javnih zvaničnika, što je važan segment antikorupcijskog zakonodavstva.

Naročito problematičan bio je član 17. nove verzije zakona (Opšte odredbe postupka) na koje je ukazao i Transparency International BiH, prema kojem bi Centralna izborna komisija BiH imala isključivo pravo da po službenoj dužnosti pokreće postupak (stav 1), dok je stavom 4 bilo propisano da CIK BiH „može pokrenuti postupak i po prijavi trećeg lica, s tim što se ta prijava ne smatra zahtjevom za pokretanje postupka, a podnosilac prijave nije stranka u postupku“. Ova odredba lišila bi sve druge zainteresirane strane, koje su podnijele prijave CIK-u BiH, pravnog sredstva, odnosno mogućnosti žalbe i obraćanja Sudu BiH. Inače, u svim sličnim zakonskim rješenjima u regionu, kao i važećem Zakonu o sukobu interesa BiH, postoji pravo treće strane da podnese prijavu o sukobu interesa, kao i obaveza organa za provođenje zakona da po osnovu takve prijave preduzme odgovarajuće radnje, odnosno pokrene postupak.

I predloženi član 18. (Sankcije) osporenog zakona također je bio veoma blagonaklon prema javnim zvaničnicima, obzirom da je propisivao samo novčane sankcije, nasuprot važećim sankcijama koje uključuju i prestanak javne dužnosti, istovremeno dok nivo korupcije u zemlji i dosadašnji problemi u provođenju zakona ukazuju na činjenicu da bi zakonska rješenja trebala značajno biti pooštrena. Posebno sporan bio je stav 3. člana 18. koji je propisivao čak da se javni zvaničnik za kojeg se utvrdi da je u sukobu interesa zbog kršenja odredbi zakona, a koji u roku od 60 dana od dana pokretanja postupka u potpunosti otkloni postojeći sukob interesa, ukoliko je on otklonjiv, „može se osloboditi od izricanja novčane kazne, ako taj javni zvaničnik nije ranije odgovarao zbog kršenja odredbi zakona, te ako se postupak vodi samo zbog jednog, a ne više kršenja odredbi zakona tog javnog zvaničnika“.

Sporan je bio i član 23. (Primjena Zakona na započete postupke) kojim se definiralo da postupci započeti prije stupanja na snagu predloženih rješenja trebaju biti dovršeni u skladu sa novim

odredbama. Usvajanje ovakvog prijedloga imalo bi za cilj, na primjer, da svi postupci koji su bili inicirani od pravnih i fizičkih osoba ne moraju biti završeni, jer bi prema prijedlogu CIK BiH morao samo izreći mišljenja, ali ne i pokrenuti postupak. Proizilazi da u slučaju da CIK BiH pogriješi prilikom izricanja mišljenja oštećena strana ne bi imala mogućnost zadovoljenja pravde.

Pokušaji derogiranja Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine nastavljeni su i dalje tokom 2010. godine, a poslednji prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine podnesen je Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH 14. maja 2010. godine, i to po hitnom postupku.

Prema ovom prijedlogu, koji se sastoji od svega dva člana, za kršenje pojedinih odredbi Zakona o sukobu interesa (članova 5.,6.,8.,8a. i 11. postojećeg Zakona), umjesto važeće sankcije izricanja nepodobnosti kandidovanja za bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika u periodu od 4 godine nakon počinjenog prekršaja, zvaničnicima bi prvo bila izrečena novčana sankcija u iznosu od 1.000 KM do 10.000 KM, te im dat rok od 60 dana za otklanjanje postojećeg sukoba interesa, ukoliko je isti otkloniv.

U obrazloženju navedenog prijedloga izmjena i dopuna Zakona, navodi se, pored ostalog, da BiH ima vjerovatno jedan od najrestriktivnijih zakona o sukobu interesa u Evropi, čiji su efekti primjene daleko od očekivanih, često i kontra produktivni za svrhu postojanja zakona. Ova ocjena se posebno odnosi na sankcije predviđene Zakonom, koje se sastoje u oduzimanju mandata izabranim zvaničnicima i njihovo proglašavanje nepodobnim za kandidiranje na bilo koju izbornu ili izabranu funkciju u trajanju od 4 godine od dana utvrđivanja sukoba interesa. „Ovakvom sankcijom se izabranom zvaničniku oduzima pravo da bira i da bude biran, što je jedno od temeljnih ljudskih prava zagantiranih Ustavom BiH i međunarodnim standardima prava i osnovnih sloboda koje je BiH prihvatila i ratificirala.“⁶⁵

I ovaj prijedlog je naišao na neodobranje kompetentnih domaćih i međunarodnih aktera u BiH, prije svega OHR-a, misije OSCE, kao i Transparency International-a BiH, što je detaljnije objašnjeno u narednom poglavlju. Uprkos tome, Ustavopravna komisija Predstavničkog doma PS BiH, na svojoj sjednici od 04. juna 2010. godine, utvrdila je usklađenost izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, s Ustavom BiH i pravnim sustavom BiH, i

⁶⁵

podržala načela izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, čime je prijedlog izmjena i dopuna Zakona otišao u dalju proceduru.

Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH

Vijeće ministara u svom propratnom aktu od 23. decembra 2009. godine⁶⁶ preporučilo je Parlamentarnoj skupštini BiH da u toku parlamentarne procedure zatraži mišljenje eksperata Venecijanske komisije o prijedlogu zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH, u skladu sa prijedlogom iz pisma Ureda visokog predstavnika (OHR) u BiH.

Isto je u okviru razmatranja izvještaja o izvršenju Plana aktivnosti za ispunjavanje preostalih obaveza iz Mape puta za liberalizaciju viznog režima zaključila i Zajednička komisija za evropske integracije Parlamentarne skupštine BiH, na svojoj 28. sjednici od 21. decembra 2009. godine.

Komisija je ovakav zaključak (traženje očitovanja Venecijanske komisije) inicirala nakon što je navedeno kako bi neka od predloženih rješenja u okviru novog zakonskog rješenja mogla biti u suprotnosti sa uslovima iz Mape puta, dok su istovremeno i eksperti Evropske komisije (blok za sigurnost) naglasili kako je zakonskim rješenjima nužno precizirati sankcije (kaznene odredbe) za davanje netačnih podataka u imovinskim kartonima, odnosno neprijavlivanju svoje i imovine bliskih srodnika.

I u svom zajedničkom pismu od 1. decembra 2009. godine upućenog predsjedavajućem Vijeća ministara BiH Nikoli Špiriću, visoki predstavnik za BiH i specijalni predstavnik EU u BiH Valentin Inzko, N.J.E. ambasador Gary D. Robbins, šef misije OSCE-a u BiH, te Caroline Ravaud, specijalni predstavnik generalnog sekretara Vijeća Evrope u BiH, ukazali su na nužnost pribavljanja stava Venecijanske komisije prije stavljanja u proceduru novog prijedloga zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH. Na sva ova upozorenja vlasti BiH su se oglušile i početkom januara 2010. godine u parlamentarnu proceduru dostavile prijedlog spornog Zakona, nakon što Zajednički Kolegij oba doma (Predstavničkog i Doma naroda) Parlamentarne skupštine BiH nije postigao saglasnost da se prije tog čina zatraži stav Venecijanske komisije.

⁶⁶ broj 05-02-3559/09

Ured visokog predstavnika (OHR) imao je niz primjedbi na prijedlog zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH⁶⁷. Tako se članom 4. stav 2 predloženog Zakona, kojim bi se pružila mogućnost javnim zvaničnicima da mogu biti članovi u jednom upravnom, nadzornom odboru ili skupštini javnog preduzeća, bez prava na naknadu, prema stavu šefa Odjela za pravne poslove OHR-a „zanemaruje inherentni sukob interesa između političkih interesa javnog zvaničnika i poslovnih interesa javnog preduzeća“. Primjedbama OHR-a naglašeno je da „politički nadzor javnog preduzeća se propisano obavlja putem imenovanja i razrješenja članova upravnog, odnosno nadzornog odbora, te da bi direktno političko uplitanje u poslove javnog zvaničnika bilo neprimjereno“.

Iz OHR-a su bili stava i kako je odredba predloženog člana 11. stav 3 (pokloni) bila neprihvatljiva, te da bi se trebali prijaviti i svi pokloni čija vrijednost ne prelazi 200 KM, posebno budući da je stavom 4. istog člana bilo navedeno da se „poklonom u smislu stava 2. ovog člana smatra i više poklona poklonjenih od strane iste osobe u razdoblju od jedne godine. Tako bi, prema stavu OHR-a, više poklona poklonjenih od iste osobe u razdoblju od jedne godine lako moglo premašiti navedeni iznos od 200 KM.

Ured visokog predstavnika za BiH posebno je imao zamjerke na definiranje člana 18. stava 2. spornog prijedloga zakona koji je predviđao da će mandat javnog zvaničnika prestati po sili zakona kada sankcija izrečena od CIK-a BiH zbog kršenja članova 4,5,6,7,9,10 i 12. zakonskog rješenja postane pravosnažna. Naime, prestanak mandata javnog zvaničnika predviđen u nacrtu zakona može imati negativne posljedice, utoliko što će takva sankcija biti blaža ako stupi na snagu krajem mandata zvaničnika, nego na početku. Kao takva, ova sankcija teško da će biti srazmjerna ozbiljnosti kršenja zakona i njena će težina isključivo zavisiti od vremena izricanja sankcije od CIK-a BiH. Takav sistem čak bi mogao predstavljati podstrek da se situacija sukoba interesa krije dokle god je to moguće.⁶⁸

Zbog toga i radi ujednačavanja sankcija za slična kršenja zakona, OHR je predložio da se u određenim slučajevima sankcija prestanka mandata mora dopuniti sankcijom nepodobnosti za obavljanje javne funkcije tokom određenog vremenskog razdoblja.

⁶⁷ Pismo Edoarda d Aousta, šefa Odjela za pravne poslove, od 8. juna 2009. godine - 051/2009/DG/SS upućeno Momčilu Novakoviću, predsjedavajućem Interresorne radne grupe za izradu Zakona

⁶⁸ Ibid

Na predloženi zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH reagirao je 14. januara 2010. godine Transparency International BiH⁶⁹ u kojem je navedeno da se novim prijedlogom tog zakonskog akta „namjerava potpuno obesmisлити institut sukoba interesa i tako omogućiti vladajućoj eliti da se može baviti privatnim interesom za vrijeme obavljanja javne službe, te da uz sve to građani čak neće moći ni prijaviti sukob interesa“. Transparency International BiH ocijenio je stoga da se radi o prijedlogu Zakona „koji se suprotstavlja međunarodnim obavezama BiH i koji je direktno usmjeren protiv interesa građana i javnog interesa u cjelini - dok će građanima biti onemogućeno da prijavljuju sukob interesa, javni zvaničnici bi praktično bili potpuno zaštićeni“.

Istim povodom (stavljanja u proceduru spornog prijedloga zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti, ali i izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, te najavama izmjena Zakona o državnoj službi BiH) otvoreno pismo poslanicima i delegatima Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH dostavili su 19. januara 2010. godine Transparency International BiH i Fond Otvoreno društvo BiH.⁷⁰ „Novim prijedlogom zakona o sukobu interesa BiH praktično se u velikoj mjeri legalizuje sukob interesa i omogućava javnim zvaničnicima znatno širi prostor za bavljenje privatnim interesom za vrijeme obavljanja javne službe, navodi se, između ostalog, u ovom pismu upućenom parlamentarcima BiH.

Transparency International BiH reagovao je i na prijedlog Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine od 14.05.2010. godine, uputivši Otvoreno pismo članovima Parlamentarne skupštine BiH

Kako se navodi u ovom pismu „Transparency International BiH se slaže sa dijelom obrazloženja predlagača Zakona da je dosadašnja praksa provođenja Zakona o sukobu interesa bila obilježena dvostrukim standardima i da je u velikoj mjeri zavisila od uticaja i moći javnih zvaničnika koji su dolazili pod udar ovog Zakona, odnosno tijela za njegovu provedbu. Međutim, ovakvi problemi se nikako ne bi smjeli rješavati na način da se kaznena politika dodatno derogira, a sukob interesa prolongira, već konstruktivnim odredbama kojima bi se onemogućio i najstrožije sankcionisao nepropisan politički uticaj na Centralnu Izbornu Komisiju BiH, a rad ove institucije

⁶⁹ Saopštenje za javnost br. 06-01/278

⁷⁰ Otvoreno pismo članovima Parlamentarne skupštine BiH povodom zakonskih

inicijativa koje su u suprotnosti sa demokratskim principima i interesima građana, dostupno na: http://www.ti-bih.org/documents/19-01-2010/19.01_otvoreno_pismo.pdf

učinio profesionalnijim, nepristrasnijim i pravednijim. Ove mjere bi trebalo da sadrže, između ostalih, obavezu, kao i zaštitu lica koja prijavljuju pokušaje političkih pritisaka, te adekvatne sankcije za lica koja ovakav vid pritiska vrše, kao i lica koja pod njega potpadnu, zanemarujući pritom svoje profesionalne dužnosti.

Umjesto toga, usvajanje prijedloga gospodina Raguža, odnosno uvođenje prelaznih novčanih sankcija, koje su iovako simbolične u odnosu na razmjere nezakonitog bogaćenja koje situacija sukoba interesa može omogućiti, još jednom bi dokazalo da javni zvaničnici u BiH isključivo brinu o ličnim pravima, dok prava građana koji su ih izabrali na javnu funkciju potpuno zanemaruju.“

Transparency International BiH je u ovom pismu takođe osudio sve češću praksu izabranih zvaničnika da po krajnje netransparentnim ili ubrzanim procedurama, čiji je osnovni cilj eliminisanje javnosti iz procesa donošenja odluka, pokušavaju izmjeniti upravo one zakone koji bi trebalo najviše da štite javni interes i apelovao na izabrane predstavnike da svoju ulogu i povjerenje građana shvate krajnje odgovorno.

Pismo je, osim poslanicima Parlamentarne skupštine BiH i medijima dostavljeno i Kancelariji Visokog predstavnika (OHR), Misiji OSCE u BiH, Vijeću Evrope, Specijalnom predstavniku Evropske unije za BiH i Delegaciji Evropske komisije u BiH, a neke od ovih međunarodnih institucija i organizacija su takođe reagovalе povodom ovog prijedloga Zakona.

U pismu OHR-a poslanicima Parlamentarne skupštine BiH se ovim povodom navodi, pored ostalog, da je predloženi Zakon problematičan jer uvodi odredbe koje bi podstakle javne zvaničnike da ne rješavaju sukob interesa – „Prije svega, brine nas prijedlog izmjene kojom bi se omogućilo da osoba za koju se utvrdilo da se nalazi u sukobu interesa ima 60 dana da otkloni taj sukob interesa bez kazne. Time bi se ukinula svaka značajna inicijativa da političari riješe sukob interesa prije preduzimanja dužnosti i u stvari im se dozvoljava da svjesno održavaju sukob interesa sve dok ne budu otkriveni i dok Centralna izborna komisija ne utvrdi da su prekršili zakon...“

U pismu je takođe iznesena zabrinutost zato što je prijedlog Zakona upućen u proceduru po hitnom postupku, bez pribavljanja mišljenja Venecijanske komisije, i zato što nije učinjeno ništa da se u proces uključe grupe iz civilnog društva i druge zainteresovane strane, obzirom da je riječ

o važnom pitanju od javnog interesa, te da ova inicijativa, budući da dolazi u predizbornom periodu (i to po hitnom postupku), sigurno neće povećati povjerenje bh. birača u njihove političare.

Uprkos apelacijama OHR-a, misije OSCE-a i Transparency International-a BiH, Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma PS BiH je 04. juna 2010. godine uputila ovaj prijedlog izmjena i dopuna Zakona u dalju proceduru.

Ubrzo nakon toga, stiglo je i dugo očekivano mišljenje Venecijanske komisije o prethodnom prijedlogu novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa iz decembra 2009. godine.

Kao generalni komentar, Venecijanska komisija je pohvalila činjenicu da su novim prijedlogom Zakona usvojeni mnogi prijedlozi koje je Komisija dala u svom prethodnom Mišljenju⁷¹, ali je primjećeno i da nekoliko prethodno postavljenih pitanja uopšte nisu pomenuta u novom prijedlogu Zakona.

Od specifičnih komentara navedenih u Mišljenju, autori ove analize izdvajaju sljedeće:

- Po pitanju načela i principa prijedloga Zakona, Komisija je predložila da se neka od načela i principa dodatno dopune i preciziraju, kako bi se obezbijedila vladavina zakona i pravo na dobru upravu, kao i olakšala primjena ovih odredbi u praksi.
- Vezano za odredbe o nespojivostima novog prijedloga Zakona, Komisija je podsjetila da je još u svom prethodnom Mišljenju podvukla da „postoji jasna razlika između općenitih nespojivosti i specifičnih situacija sukoba interesa“ što nije sasvim uvaženo u novom prijedlogu Zakona, te je predložila da se razjasne i ponovo napišu odredbe o nespojivosti i da se jasno razdvoje opšte nespojivosti od specifičnih situacija sukoba interesa.
- Posebnu pažnju Komisija je skrenula na nedostajanje odredbe u članu 5. nacrtu Zakona o tzv. pantoflaži (pantoflage) što u stvari predstavlja neodgovarajuće migracije od strane izabranih zvaničnika iz javnog u privatni sektor. Kako je istaknuto, na nužnost prevencije pantoflaže ukazao je i GRECO, te je Komisija čvrsto preporučila BiH da „određeno ograniči kretanja javnih zvaničnika iz javnog u privatni sektor“.
- Na predložene odredbe kojima bi se trebala obezbijediti ravnoteža javnog i privatnog interesa, Venecijanska komisija je imala primjedbe da nisu dovoljno sveobuhvatne, kao i da situacije u kojima izabrani zvaničnik ima ne-finansijski interes uopšte nisu pokrivena

⁷¹ Mišljenje (CDL-AD(2008)014) usvojeno na 75. Plenarnoj sjednici Venecijanske komisije, Venecija, juni 2008.

prijedlogom Zakona, tako da bi odgovarajuće odredbe trebale biti uključene, a već postojeće znatno razrađene, i to kako po pitanju javnih zvaničnika, tako i bliskih srodnika i drugih povezanih lica.

- Vezano za odredbe o poklonima, upućena je preporuka da bi definisanje učestalosti poklona koji se mogu primati, dalo dodatnu zaštitu po pitanju podmićivanja i drugih oblika koristi.
- Kada su u pitanju odredbe o objavljivanju (imovine, ličnih primanja i drugog), Komisija je primetila da su odredbe o „otkrivanju ugovora“, „otkrivanju informacija o preduzeću“ i „otkrivanju investicija vladinih organa uklonjene iz nacrtu Zakona. Komisija je takođe ponovila svoje prethodno date preporuke da bi Zakon trebao imati mehanizme koji dopuštaju da finansijske deklaracije budu efektivno pregledane i zbog represivnih i zbog preventivnih razloga. „Finansijske deklaracije bi mogle biti upotrebljivane od strane CIK BiH na proaktivan način, kako bi se omogućilo individualno savjetovanje o prevenciji sukoba interesa i nespojivosti.
- Konačno, Komisija je istakla važnost postojanja jedinstvenog propisa o sprječavanju sukoba interesa na nivou države i naglasila svoje prethodno date snažne argumente da se implementacija entitetskih zakona o sukobu interesa povjeri Centralnoj izbornoj komisiji BiH. Takođe je našla problematičnom odredbu državnog Zakona koji entitetima daje slobodu usklađivanja svojih zakona sa državnim zakonom i to tek ako se opredjele da ih provodi CIK. Ovo je posebno važno imajući u vidu da je jednogodišnja praksa provedbe Zakona o sukobu interesa u Republici Srpskoj, koji pored toga nije u dovoljnoj mjeri u skladu sa ostalim zakonima u BiH, dala poražavajuće rezultate.

Od prijedloga novih odredbi koje je Venecijanska komisija podržala, od posebne je važnosti istaći podršku Komisije uklanjanju sankcija koje se odnose na nepodobnost kandidovanja. Iako su ljudska prava javnih zvaničnika u BiH na daleko višem nivou od prava građana, koja svojim koruptivnim ponašanjem u najvećoj mjeri krše upravo javni zvaničnici, sasvim je jasno da će ovakvo „zeleno svjetlo“ od Komisije javni zvaničnici pokušati iskoristiti u najvećoj mogućoj mjeri. Tome u prilog govori i poslednji predlog izmjena Zakona o sukobu interesa iz maja 2010. Stoga bi po ovom pitanju bilo od najveće važnosti uvesti distinkcije u predviđenim sankcijama između izabranih i drugih zvaničnika, na koje se Zakon takođe odnosi, a zbog, kako je više puta rečeno u ovoj analizi, izuzetno visokog nivoa korupcije u zemlji i ogromne neodgovornosti javnih zvaničnika svih nivoa.

Izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa u organima vlasti FBiH po hitnom postupku predložila je Vlada FBiH 17. decembra 2009. godine.⁷² Ove izmjene odnosile su se na izmjenu člana 4. stav 1. - članstvo u upravnom i nadzornom odboru, skupštini ili menadžmentu ili u svojstvu ovlaštene osobe u javnom preduzeću bilo bi nespojivo sa funkcijom izabranog dužnosnika, nosioca izvršne vlasti ili savjetnika, osim u slučajevima kada je posebnim zakonima propisano da su nosioci izvršnih funkcija po dužnosti članovi upravnog, nadzornog odbora ili skupštine javnog preduzeća ili banke. Ove izmjene su osporene krajem decembra 2009. godine na sjednici Predstavničkog doma Parlamenta FBiH.

Kako je navedeno u obrazloženju ponuđenih rješenja, izmjenama Zakona bi se „stvorile pretpostavke za rad Skupštine Razvojne banke FBiH u skladu sa Zakonom o Razvojnoj banci FBiH“.

Nakon što su u parlamentarnoj proceduri osporene izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa u organima vlasti FBiH, na zahtjev Ramiza Džaferovića, predsjednika Uprave Razvojne banke FBiH, Centralna izborna komisija BiH je na svojoj 1. sjednici, održanoj 6. januara 2010. godine donijela mišljenje da članovi Vlade FBiH koji istovremeno obavljaju dužnosti članova Skupštine Razvojne banke FBiH nisu u sukobu interesa. Takav stav dat je pozivajući se na Zakon o Razvojnoj banci FBiH (donesen sredinom 2008. godine) kojim je ta institucija definirana kao finansijska ustanova, a ne javno preduzeće. No, upućivanjem u proceduru izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u organima vlasti FBiH, Vlada FBiH je priznala da je u sukobu interesa posebno s aspekta da je u obrazloženju za donošenje navedeno da se izmjenama “otklanjanju zapreke za funkcioniranje Vlade FBiH kao Skupštine Razvojne banke FBiH“.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske⁷³, kao ni Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH⁷⁴, nisu bili predmetom izmjena tokom 2009. i 2010. godine, s tim što je u Republici Srpskoj donesen određen broj podzakonskih akata kojima bi se preciznije odredila implementacija ovog relativno novog Zakona. U ove podzakonske akte spadaju:

⁷² prijedlog broj 03/05-02-1384/09

⁷³ Službeni Glasnik Republike Srpske broj 73/08

⁷⁴ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 43/08

Poslovnik o organizaciji i radu Komisije za utvrđivanje sukoba interesa u organima valsti Republike Srpske⁷⁵, Pravila o postupku pred Komisijom i način kontrole finansijskih izvještaja⁷⁶, Pravila o postupanju po predmetima i drugim radnjama predviđenim Zakonom⁷⁷, kao i dva Uputstva radi pojašnjenja pojedinih odredbi Zakona, koje su se u praksi pokazale neprecizne i nedovoljno jasne: 1) za primjenu člana 2. Zakona i 2) za primjenu člana 3. tačka 7. Zakona⁷⁸.

Implementacija

Implementacija analiziranih zakona, izuzev Zakona o sukobu interesa Republike Srpske je u nadležnosti Centralne izborne komisije BiH.

Prema podacima CIK-a BiH zbog kršenja odredbi **Izbornog zakona BiH** na lokalnim izborima održanim 2008. godine, u toku 2009. godine ta državna institucija donijela je odluke o sankcioniranju 222 predsjednika i člana biračkih odbora. CIK BiH je izrekao sankcije nepodobnosti obavljanja poslova u izornoj administraciji u periodu od četiri godine od učinjenog prekršaja, a u velikom broju slučajeva izrečene su i novčane kazne (500 KM za predsjednike i 200 KM za članove biračkih odbora). Više desetina slučajeva gdje su uočene teške povrede odredbi Izbornog zakona BiH, odnosno gdje se sumnja da postoje elementi krivičnog djela, CIK BiH je proslijedio Tužilaštvu BiH na daljnje procesuiranje, ali do sada niti jedna optužnica tim povodom nije podignuta.

Kako bi rad biračkih odbora, ali i predsjednika i samih članova učinila odgovornijim, Centralna izborna komisija BiH je u okviru izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH predložila i definiranje obaveza predsjednika biračkog odbora prilikom otvaranja biračkog mjesta (jasan raspored dužnosti članovima).

CIK BiH je predlagao i odredbu prema kojoj bi se definiralo da su kršenja izbornog procesa i sve radnje koje su po Krivičnom zakonu BiH propisane kao krivično djelo, što nije prihvaćeno.

U toku 2009. godine CIK BiH je donosio odluke o sankcioniranju političkih subjekata zbog kršenja odredbi **Zakona o finansiranju političkih partija BiH** iz 2007. godine (utvrđeno

⁷⁵ Službeni glasnik Republike Srpske, broj 31/09 i 33/09

⁷⁶ Službeni glasnik Republike Srpske, broj 31/09, 33/09 i 61/09

⁷⁷ Službeni glasnik Republike Srpske, broj 31/09 i 33/09

⁷⁸ Službeni glasnik Republike Srpske, broj 31/09 i 33/09

revizijom i pregledom finansijskih izvještaja). Početkom 2010. godine (na 4. sjednici 29. januara) donesena je odluka o sankcioniranju LDS-a zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih partija BiH iz 2005. godine. Novčanim kaznama sankcionirane su slijedeće stranke i koalicije:

HSS- NHI	11. 700 KM
Narodna demokratska stranka	5.500 KM
SNSD- Milorad Dodik	3.500 KM
Liberalno demokratska stranka	2.000 KM
Srpska radikalna stranka RS	1.500 KM
Građanska demokratska stranka (GDS)	1.500 KM
Stranka demokratske akcije (SDA)	1.000 KM
Demokratska narodna zajednica (DNZ)	1.000 KM
Bosanskohercegovačka narodna podrinjska stranka (BPNS)	670 KM
Socijalistička partija	500 KM
HSP - Đapić - dr. Jurišić	500 KM
BPS - Sefer Halilović	500 KM
Stranka penzionera-umirovljenika (SPU)	500 KM

Obrazloženja sankcija:⁷⁹

Bosanskohercegovačka podrinjska narodna stranka (novčana sankcija u iznosu od 670,00 KM) - odgovorna je što je u 2007. godini, po osnovu korištenja poslovnog prostora bez naknade, prekoračila limit na visinu priloga, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu od 470,00 KM i što je primila zabranjeni prilog od 150,00 KM, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu od 200,00 KM.

Hrvatska stranka prava BiH „Đapić-Dr.Jurišić“ (500,00 KM) - odgovorna je što u izvještaju za 2007. godinu nije popunila sve obrasce u skladu sa zakonom.

Narodna demokratska stranka (5.500,00 KM) - odgovorna je što je u 2007. godini primila prilog od pravnog lica iz inostranstva u iznosu većem od dozvoljenog, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu od 4.800,00 KM; što nije u godišnjem finansijskom izvještaju iskazala prilog od Penzionerske stranke Grčke u iznosu od 1.000,00 KM, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu od 200,00 KM; što nije iskazala devizni račun otvoren kod NLB Razvojne banke; što je godišnji finansijski izvještaj dostavila nakon zakonom propisanog roka, te što je ukupne rashode na nivou stranke iskazala u manjem iznosu, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu od 500,00 KM.

Savez nezavisnih socijaldemokrata – SNSD – Milorad Dodik (3.500,00 KM) - odgovorna je jer u 2007. godini nije vodila adekvatne i potpune evidencije o svojim rashodima u poslovnim knjigama i godišnjem finansijskom izvještaju za 2007. godinu, zbog čega joj se izriče novčana kazna u visini od 3.000,00 KM i što nije iskazala transakcijski račun koji je koristio OO SNSD Rudo, zbog čega joj se izriče novčana kazna u visini od 500,00 KM.

Socijalistička partija (500,00 KM) – odgovorna je jer u 2007. godini u finansijskom izvještaju nije iskazala priloge fizičkih i pravnih lica po osnovu pruženih joj usluga zakupa poslovnih prostora, koje nije imala obavezu platiti, zbog čega joj se izriče novčana kazna u visini od 500,00 KM.

Stranka demokratske akcije (1.000,00 KM) – odgovorna je jer u 2007. godini u finansijskom izvještaju stranke nije iskazala jedinstvene matične brojeve za sva fizička lica koja su stranci

⁷⁹ Saopćenja CIK-a BiH od 10. septembra, 8. oktobra i 22. oktobra 2009. godine i 29. januara 2010. godine

dala prilog veći od 100 KM, jer nije iskazala identifikacione brojeve pravnih lica koji su stranci dali prilog veći od 100 KM, te što u finansijskom izvještaju stranka, uz obaveze za primljene kredite u Raiffeisen banci i HVB banci, nije navela iznos kredita i rok vraćanja istog, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu od 1.000,00 KM.

Bosanskohercegovačka patriotska stranka - Sefer Halilović (500,00 KM) - pogrešno je popunila godišnji finansijski izvještaj, tako što je troškove nižih organizacionih dijelova iskazala u zbirnim iznosima na obrascima 4-1 i 4-2, koji su popunjeni za političku stranku u cjelini, a ne posebno za svaki organizacioni dio, i jer na obrascu 5 godišnjeg finansijskog izvještaja nije iskazala obaveze prema dobavljačima, obaveze za plate i poreze i doprinose na plate, čime je prekršila odredbe člana 11. stav 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka, člana 7. stav 2. i člana 23. stav 1. tačka b) Pravilnika o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu 500,00 KM.

Bosanskohercegovačka Podrinjska narodna stranka (470,00 KM) - je po osnovu korištenja poslovnog prostora bez naknade primila prilog u iznosu od 5.500,00 KM od pravnog lica, koji je veći od zakonom dozvoljenog limita za 460,00 KM, čime je prekršila odredbe člana 5. stav 1. Zakona o finansiranju političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu 470,00 KM.

Demokratska narodna zajednica BiH (1.000,00 KM) - je vršila isplatu sredstava za usluge, nabavku materijala i knjiga bez računa, čime je prekršila odredbe člana 4. stav 2. Zakona o finansiranju političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu 500,00 KM i nije vodila adekvatne evidencije o prihodima i rashodima, čime je prekršila odredbe člana 11. stav 1. Zakona o finansiranju političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu 500,00 KM.

Građanska demokratska stranka BiH (1.500,00 KM) - nije uplatila iznos od 4.123,37 KM (koji se odnosi na prihod od imovine i koji prelazi iznos od 20% ukupnog godišnjeg prihoda stranke) u dobrotvorne svrhe, čime je prekršila odredbu člana 3. stav 4. Zakona o finansiranju političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu od 1.500,00 KM i nalaže da iznos od 4.123,37 KM, u roku od 15 dana od dana prijema odluke, uplati u dobrotvorne svrhe jednoj ili više organizacija koje se bave dobrotvornim radom.

Srpska radikalna stranka Republike Srpske (1.500,00 KM) – u okviru prihoda iz budžeta (obrazac 3-f) nije iskazala prihode koje su joj uplatile opštine Ugljevik, Nevesinje i Mrkonjić Grad; u izvještaju nije iskazala tri (3) transakcijska računa, čime je prekršila odredbe člana 11. stav 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka, člana 11., člana 19. stav 1. i člana 23. stav 1. tačka b) Pravilnika o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu 1.500,00 KM .

Stranka penzionera-umirovljenika BiH (500,00 KM) – je primila zabranjeni prilog od pravnog lica kao javnog preduzeća u iznosu od 200,00 KM, čime je prekršila odredbe člana 8. stav (1) Zakona o finansiranju političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu od 200,00 KM; nije vodila adekvatne evidencije o prihodima i rashodima, i jer je pogrešno popunila godišnji finansijski izvještaj za 2007. godinu, čime je prekršila odredbe člana 11. stav 1. i 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka, člana 11. i člana 19. stav 1. Pravilnika o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u iznosu 300,00 KM.

HSS-NHI (11.700,00 KM) je - a) primila nenovčane donacije od pravnih i fizičkih lica u vidu roba i usluga u iznosu od 40.565,00 KM, za koje u svojoj dokumentaciji nema račune za pružene usluge i primljenu robu, čime je prekršila odredbe člana 4. stav 2. Zakona o finansiranju političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u visini od 1.000,00 KM; b) primala zabranjene priloge od državnih, entitetskih, općinskih organa i organa Brčko Distrikta BiH u ukupnom iznosu od 10.400,00 KM, čime je prekršila odredbe člana 8. stav 1. Zakona o finansiranju političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u visini od 10.500,00 KM; c) nije pravilno popunila finansijski izvještaj, čime je prekršila odredbe člana 11. stav 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka i odredbe člana 20. i člana 21. Pravilnika o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, zbog čega joj se izriče novčana kazna u visini od 200,00 KM, Liberalno demokratska stranka BiH (2.000,00 KM) jer je: a) obezbjedila sredstva u iznosu od 22.223,00 KM iz dobiti od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke, čija djelatnost nije vezana za kulturu ili izdavačku djelatnost, čime je prekršila odredbe člana 3. stav 2. Zakona o finansiranju političkih stranaka; b) nije iskazala prilog jednog fizičkog lica u iznosu od 796,10 KM, čime je prekršila odredbe člana 6. Zakona o finansiranju političkih stranaka; c) nije pravilno popunila finansijski izvještaj čime je prekršila odredbe člana 11. stav 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka.

Iz navedenog je vidljivo da političke partije i dalje pokušavaju na razne načine manipulirati odredbama Zakona o finansiranju političkih partija BiH. Tako je i dalje evidentno kršenje odredbi o prekoračenju i prikrivanju podataka ostvarenih od vlastite imovine i firmi, primanja priloga iz inostranstva i zabranjenih donacija od pravnih i fizičkih osoba, te korištenju poslovnih prostora u vlasništvu državnih organa bez naknade. Uočeni su i brojni nedostaci koji se odnose na prikazivanje podataka u obrascima, pogrešno vođenje finansijskih knjiga, način plaćanja, te dostavljanje izvještaja izvan predviđenih rokova.

U okviru primjene **Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH i Zakona o sukobu interesa u organima vlasti FBiH** Centralna izborna komisija BiH je tokom 2009. i 2010. godine donijela više odluka o utvrđivanju sukoba interesa i zbog toga izrekla sankcije nepodobnosti kandidiranja na izborima, a u slučajevima izabranih zvaničnika (poslanika i vijećnika) i oduzimanje aktualnih mandata, kao i novčane kazne. Tako su kazne izrečene:

- Mirsadu Huseinbašiću, savjetniku ministra za ljudska prava i izbjeglice BiH, jer je istovremeno obavljao i dužnost člana Nadzornog odbora BH Telekoma d.d. Sarajevo - nepodobnost kandidiranja četiri godine i novčana kazna od 5.000,00 KM.

- Amili Hodžić, vijećniku u Općinskom vijeću Visoko, jer joj je istovremeno bliski srodnik (suprug) direktora JKP „Gradska groblja“ d.o.o. Visoko - nepodobnost kandidiranja četiri godine i novčana kazna od 1.000,00 KM.

- Matiji Lučiću, vijećniku u Općinskom vijeću Jajce, zbog istovremenog obavljanja funkcije člana Nadzornog odbora JKP Vodovod i kanalizacija d.o.o. Jajce - nepodobnost kandidiranja četiri godine.

- Marinu Ivaniševiću, vijećniku u Općinskom vijeću Novo Sarajevo i vijećniku u Gradskom vijeću Sarajeva (obavljao i funkciju predsjedavajućeg) jer je istovremeno kao direktor preduzeća Revicon d.o.o. Sarajevo sklapao ugovore sa državnim institucijama u BiH u iznosu većem od 5.000,00 KM na godišnjem nivou - nepodobnost kandidiranja četiri godine i novčana kazna od 5.000,00 KM

- Seminu Rustempašiću, vijećniku u Općinskom vijeću Bugojno, jer mu je istovremeno bliski srodnik (supruga) obavljala dužnost ovlaštene osobe Javno komunalno uslužnog preduzeća „Čistoća“ d.o.o. Bugojno - nepodobnost kandidiranja u trajanju od četiri godine.

- Zorica Milićević, vijećnik u Općinskom vijeću Novo Sarajevo, jer joj je bliski srodnik (suprug) istovremeno obavljao dužnost člana Nadzornog odbora Kantonalnog javno komunalnog preduzeća Pokop Sarajevo - nepodobnost kandidiranja četiri godine i novčana kazna od 1.000,00 KM.

- Jasmin Didović - istovremeno obavljao funkciju vijećnika u Općinskom vijeću Bosanski Petrovac i funkciju ovlaštenog lica, direktora, preduzeća „Didovići“ d.o.o. Bosanski Petrovac, koje je sklapalo ugovore u vrijednosti većoj od 5.000,00 KM godišnje, sa organima koji se finansiraju iz budžeta na bilo kojem nivou vlasti - nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri godine i novčana kazna u iznosu od 5.000,00 KM.

- Ramiz Sejfić - istovremeno obavljao funkciju vijećnika u Općinskom vijeću Bugojno i funkciju predsjednika Predsjedništva Udruženja ratnih vojnih invalida Općine Bugojno - novčana kazna u iznosu od 1.000,00 KM.

- Amer Žiga - obavljao funkciju vijećnika u Općinskom vijeću Pale Prača, dok je istovremeno bliski srodnik, majka imenovanog, obavljala funkciju člana Upravnog odbora Javnog stambenog, komunalnog, građevinskog i uslužnog preduzeća „Prača“ d.o.o. Prača - nepodobnosti za kandidovanje u periodu od četiri godine.

- Ivan Čamber - za vrijeme obavljanja dužnosti vijećnika u Općinskom vijeću Posušje započeo i obavljanje dužnosti v.d. direktora, odnosno ovlaštenog lica, javnog preduzeća „Rudnici boksita“ d.o.o. Posušje - nepodobnosti za kandidovanje za bilo koju funkciju u periodu od četiri godine.

- Mirsad Delalić - dana 03.09.2009. godine preuzeo funkciju v.d. predsjednika Skupštine Kantonalnog javnog komunalnog preduzeća „Pokop“ d.o.o. Sarajevo, a da nije protekao zakonom propisani rok od šest mjeseci nakon što je prestao obavljati funkciju v.d. direktora Fonda Kantona Sarajevo za izgradnju i očuvanje grobalja šehida i poginulih boraca, memorijalnih centara i spomen obilježja žrtava genocida - nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri godine i novčana kazna u iznosu od 1.000,00 KM.

- Savo Erić - istovremeno obavlja funkciju poslanika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i funkciju člana Skupštine Akcionarskog društva „Zvornikputevi“ Zvornik, koje je u 2008. i 2009. godini sklapalo ugovore sa institucijama koje

se finansiraju iz budžeta u iznosu većem od 5.000,00 KM godišnje – nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri godine i novčana kazna u iznosu od 7.000,00 KM.

- Fikret Koljić - obavljao funkciju vijećnika u Općinskom vijeću Ključ, dok je njegov bliski srodnik istovremeno obavljao funkciju člana Skupštine privatnog preduzeća „Kofix“ d.o.o. Ključ, koje je sklapalo ugovore vrijednosti veće od 5.000,00 KM godišnje sa organima koji se finansiraju iz budžeta bilo kojeg nivoa vlasti – nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri godine i novčana kazna u iznosu od 1.000,00 KM.

- Kazaferu Bečiću iz Banovića, zbog povrede odredaba Zakona o sukobu interesa u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine - nepodobnosti za kandidovanje u periodu od četiri godine nakon učinjenog prekršaja i novčana kazna u iznosu od 3.000,00 KM,

- Enveru Melkiću iz Velike Kladuše,

- Zoranu Turkoviću iz Stoca i Miroslavu Vidoviću iz Bosanskog Grahova, takođe zbog povrede odredaba Zakona o sukobu interesa u organima vlasti FBiH - nepodobnost za kandidovanje u periodu od četiri godine nakon učinjenog prekršaja.

- Miroslavu Zeliću - novčana kazna u iznosu od 1.000,00 KM, jer je u periodu od 03.12.2008. godine do donošenja odluke, istovremeno obavljao funkciju vijećnika u Općinskom vijeću Bugojno i funkciju predsjednika, odnosno ovlaštenog lica Udruge hrvatskih vojnih invalida Domovinskog rata HVO HB Bugojno, koje se u 2009. godini finansiralo iz budžeta bilo kojeg nivoa vlasti, u iznosu većem od 10.000, 00 KM godišnje.

- Gradimiru Gojeru - u iznosu od 4.000,00 KM, jer je u periodu od 29.11.2008. godine do 19.02.2010. godine istovremeno obavljao funkciju vijećnika u Općinskom vijeću Stari Grad Sarajevo, funkciju vijećnika u Gradskom vijeću Grada Sarajeva i funkciju ovlaštenog lica udruženja Društvo pisaca u Bosni i Hercegovini, koje se u 2009. godini finansiralo iz budžeta bilo kojeg nivoa vlasti u iznosu većem od 50.000,00 KM godišnje

- Harisu Sejdiću - za obavljanje funkcije poslanika u Skupštini Zeničko-dobojskog kantona, dok istovremeno bliski srodnik obavlja funkciju člana Skupštine privatnog preduzeća „Koteks“ d.o.o. Tešanj, koje je sklapalo ugovore vrijednosti veće od 5.000,00 KM godišnje sa organima koji se

finansiraju iz budžeta - nepodobnosti za kandidovanje u periodu od četiri godine nakon počinjenog prekršaja i novčana kazna u iznosu od 7.000,00 KM.

- Rifatu Doliću - istovremeno obavljao funkciju poslanika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH i funkciju člana Nadzornog odbora i člana Skupštine privatnog preduzeća „Saniteks“ d.d. Velika Kladuša, koje je u 2008. godini sklapalo ugovore i na drugi način poslovalo sa institucijama koje se finansiraju iz budžeta na bilo kojem nivou vlasti u iznosu većem od 5.000,00 KM godišnje - nepodobnosti za kandidovanje u periodu od četiri godine i novčana kazna u iznosu od 2.000,00 KM.

Posebnom analizom Centralne izborne komisije BiH, a u svjetlu natpisa iz medija, upita i mišljenja CIK-a BiH, te prijava zbog sukoba interesa, bila je Informacija koja se odnosi na stanje u javnim preduzećima (razmatrana na sjednici 4. novembra 2009. godine). U informaciji koju je sačinio i članovima CIK-a dostavio Sektor za pravne poslove i provođenje Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH i Odsjek za provođenje Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, navedeno je da je ona rezultat u skladu sa zaključkom donesenim na 37. sjednici Centralne izborne komisije BiH održane 8. oktobra 2009. godine. U informaciji je naglašeno da je od stupanja na snagu Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u FBiH⁸⁰), odnosno od 6. novembra 2008. godine, Centralna izborna komisija BiH primila ukupno 21 upit koji se odnosi na obavljanje funkcije skupštine javnog preduzeća, kao i članstvo u upravnim i nadzornim odborima javnih preduzeća od strane izabраних dužnosnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika.⁸¹

U izvještajnom periodu, Centralna izborna komisija BiH primila je četiri prijave koje se odnose na članstvo u skupštinama javnih preduzeća od strane izabраних dužnosnika i nosilaca izvršnih funkcija i jednu prijavu koja se tiče članstva u nadzornom odboru javnog preduzeća. Navodi iz jedne prijave su provjereni, utvrđeno je da je došlo do povrede člana 5. Zakona i izrečena je sankcija (Matija Lučić), dok se navodi iz ostalih prijava još provjeravaju.

⁸⁰ „Službene novine Federacije BiH“, broj 70/08

⁸¹ Upute su, između ostalih, postavili: Vlada FBiH, vlade Unsko-sanskog kantona, Kantona Sarajevo, Tuzlanskog kantona, Zeničko-dobojskog i Srednjobosanskog kantona, Skupština Kantona 10 (Livno), te općinska vijeća Kupres, Visoko, Goražde i Posušje, načelnici Općine Visoko, Zenica, Travnik, Novi Grad Sarajevo, te Zavidovića.

U istom periodu Centralna izborna komisija BiH izrekla je četiri sankcije zbog kršenja člana 5. Zakona i to: Matiji Lučiću, Zorici Milićević, Amili Hodžić, te Seminu Rustempašiću.⁸²

U informaciji je takođe naglašeno da, nakon što je primijećeno da je odredba člana 5. stav (1) Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u FBiH izazvala velike probleme u praksi, jer je došlo do blokade rada velikog broja javnih preduzeća u FBiH, Centralna izborna komisija BiH je, u skladu sa zaključkom donesenim na 14. sjednici (održanoj 19. marta 2009. godine), dana 6. aprila 2009. godine uputila akt Vladi FBiH i Predstavničkom domu i Domu naroda Parlamenta FBiH, kojim je zahtijevano da poduzmu mjere iz svoje nadležnosti, kako bi bio prevaziđen problem neusaglašenosti kantonalnih propisa sa Zakonom o sukobu interesa u organima vlasti u FBiH. Dana 03. jula 2009. godine Centralna izborna komisija BiH primila je akt Odbora za pravdu i opću upravu Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH⁸³, u kojem je navedeno da je Odbor na svojoj 15. sjednici (održanoj 29.06.2009. godine) dao mišljenje da Vlada FBiH, odnosno resorno ministarstvo, zajedno sa Zakonodavno-pravnom komisijom Predstavničkog doma Parlamenta FBiH treba da sačini prečišćeni tekst Zakona o sukobu interesa u tijelima vlasti FBiH. Odbor je, takođe, predložio Vladi FBiH da ukaže na probleme na koje se nailazi u praksi, a u vezi primjene navedenog Zakona.

Koliko je poznato, do sada nijedna vlada kantona, kantonalna skupština ili općinsko vijeće nije zvanično obavijestilo Centralnu izbornu komisiju BiH o poduzetim aktivnostima na prevazilaženju ovog problema. Jedino se iz napisa u medijima može saznati da je problem donekle riješen u Kantonu Sarajevu i Livanjskom kantonu, kao i da je u toku rješavanje tog problema u Zeničko-dobojskom kantonu.

„Kako u velikom broju kantona/općina ovaj problem još uvijek nije riješen, a s obzirom na to da možemo doći u situaciju da bez mandata ostanu čitava općinska vijeća, kantonalne skupštine, kao i brojni načelnici općina, te da skoro sve kantonalne vlade budu u sukobu interesa, jer u skladu sa kantonalnim propisima obavljaju funkciju skupštine u javnim preduzećima, predlažemo da svim općinskim vijećima, načelnicima općina, kantonalnim skupštinama i vladama kantona uputimo dopis - upozorenje kojim bi im bio ostavljen rok da riješe ovaj problem i da o tome obavijeste Centralnu izbornu komisiju BiH i da će, ukoliko to ne urade, CIK

⁸² opširniji razlog sankcioniranja naveden u odlukama CIK-a o provedbi Zakona o sukobu interesa u organima vlasti FBiH

⁸³ broj: 01/18-2-777/09

BiH započeti sa postupcima zbog kršenja odredaba Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u FBiH⁸⁴, navodi se u Informaciji.

Osim što je sredinom decembra 2009. godine Vlada FBiH predlagala izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa u organima vlasti FBiH, isključivo radi rješavanja pitanja statusa ministara kao članova Skupštine Razvojne banke FBiH, a što je na Predstavničkom domu Parlamenta FBiH (kako je već ranije navedeno u analizi zakonskog okvira) osporeno, problem mogućeg sukoba interesa vlada kantona, načelnika općina i vijećnika u javnim preduzećima čiji su oni osnivači zbog neusaglašenosti zakonskih propisa i dalje je ostao otvoren.⁸⁴

Naročito problematičnom pokazala se i primjena Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, koji je stupio na snagu 16. avgusta 2008. godine. Zakonom je propisano da će, za razliku od ostalih administrativnih nivoa u Bosni i Hercegovini, čiju odnosnu legislativu pretežno provodi CIK, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u RS provoditi Republička komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, koju je formirala Narodna skupština Republike Srpske.

Konstitutivna sjednica Komisije održana je januara 2009. godine, a Komisija je počela sa radom 01. marta 2009. godine. Komisiju čine predsjednica i šest članova, pri čemu je predsjednica Komisije u radnom odnosu, dok članovi Komisije nisu u radnom odnosu.

Prema svom prvom godišnjem izvještaju o radu, Republička komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske tokom 2009. godine uzela je u rad ukupno 116 predmeta. Većina predmeta je završena (oko 94%), usvajanjem odgovarajućeg akta Komisije.

Kako se navodi u ovom Izvještaju, pokrenuti postupak za utvrđivanje postojanja sukoba interesa okončava se donošenjem rješenja, a u 2009. godini Komisija je donijela 21 rješenje. *Niti u jednom od ovih slučajeva Komisija nije utvrdila postojanje sukoba interesa*, prema odredbama Zakona o sukobu interesa. U nekoliko slučajeva odbornika u skupštinama jedinica lokalne

⁸⁴ Tako CIK BiH u svom dopisu od 6. aprila 2009. godine Vladi FBiH i Predstavničkom i domu naroda Parlamenta FBiH ukazuje na činjenicu da primjerice Vlada Tuzlanskog kantona obavlja funkciju Skupštine JP Međunarodni aerodrom Tuzla i RTV Tuzlanskog kantona, Vlada Unsko - sanskog kantona ima ovlaštenja Skupštine JP Unsko -sanske šume Bosanska Krupa, dok Skupštinu Sarajevske regionalne razvojne agencije SRDA d.o.o. čine premijer Kantona Sarajevo, gradonačelnici Sarajeva i Istočnog sarajeva, i načelnici čak 32 općine/opštine, dok načelnik Općine Zavidovići upravlja Skupštinom JP Radnik čiji je općina osnivač.

samouprave, Komisija je konstatovala nespojivost funkcije odbornika prema odredbama drugih zakona, o kojim je obavijestila nadležne organe i institucije.

Na zahtjev organa, organizacije ili zainteresovanog lica, Komisija je dala mišljenje u 29 slučajeva. Pored toga, Komisija je donijela 29 zaključaka, a devet slučajeva je riješeno usvajanjem drugog akta (odgovora na dopis, informacije i sl.).

U šest slučajeva nezadovoljna strana je izjavila žalbu na odluku Komisije, nadležnoj Komisiji za žalbe, koja je u pet slučajeva žalbu odbila i potvrdila odluku prvostepene Komisije, a samo u jednom slučaju je poništila rješenje Komisije i vratila predmet na ponovno postupanje. Protiv akata drugostepene komisije (Komisije za žalbe), nezadovoljne strane su pokrenule dva upravna spora, koji su još uvijek u toku.⁸⁵

Kako se može zaključiti iz navedenog, a na šta je Transparency International BiH upozoravao već tokom usvajanja Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, analizom čijih odredbi je već unaprijed bilo jasno da on ne garantuje niti adekvatan pravni tretman za institut sukoba interesa, niti osigurava neovisnost i nepristrasnost tijela nadležnog za njegovu implementaciju, sukob interes u Republici Srpskoj je praktično sasvim legalizovan, a nadležni organi ispunjavaju samo formalnu svrhu svoga postojanja.

Nadalje, analizom i tumačenjem rada Republičke komisije za utvrđivanje sukoba interesa, primjetno je da Komisija nema elementarnih kapaciteta za efikasno bavljenje ovom oblašću, uključujući i pravnu kompetenciju, čime samo dodatno ohrabruje praksu postojanja sukoba interesa u organima vlasti RS i omogućuje politički uticajnim pojedincima ogromna nelegalna bogaćenja, na štetu građana Republike Srpske.

⁸⁵ Republička komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske: *Izveštaj o radu za 2009. godinu*

Zaključci i preporuke

Iz sprovedene analize Izbornog zakona, te zakona o finansiranju političkih partija nužno je dopuniti i preciznije odrediti zakonska rješenja, posebno segment koji se odnosi na veći stepen kontrole i kaznenu politiku.

- U okviru **Izbornog zakona BiH** uvesti odredbu o obavezi političkog subjekta o dostavljanju finansijskog izvještaja koji se odnosi na utrošak sredstava od dana raspisivanja izbora do njihovog zvaničnog objavljivanja u Službenom glasniku BiH, sa posebnim aspektom na izbornu kampanju. Propisati kaznene odredbe za nepoštivanje ovih odredbi;
- Iz Poglavlja 15 Izbornog zakona BiH ukinuti odredbe o „dobrovoljnom“ poštivanju Zakona;
- U istom poglavlju Izbornog zakona BiH uvesti odredbu koja predviđa godišnju obavezu podnošenja finansijskog izvještaja izabраних zvaničnika, kao i obavezu podnošenja finansijskog izvještaja u slučaju svake „značajnije“ promjene, kako bi se omogućilo blagovremeno otkrivanje nepropisnih efekata koje vršenje javne funkcije ima na lično imovinsko stanje javnih zvaničnika i sa njima povezanih lica;
- Uvesti mehanizme kontrole tačnosti informacija dostavljenih u finansijskim izvještajima izabраних zvaničnika;
- Utvrditi odredbe prema kojim će izabrani i imenovani zvaničnicima biti propisane kaznene odredbe za pogrešno dostavljanje podataka u imovinskim kartonima u skladu sa preporukama ekspertnog tima Evropske komisije;
- Propisati adekvatniju kontrolu dotacija političkih partija iz inostranstva;
- Pojačati stepen kontrole i sankcioniranja političkih subjekata zbog prikrivanja i zloupotreba sredstava ostvarenih od imovine i preduzeća u njihovom vlasništvu;
- Jasnije precizirati odredbe koje se odnose na kontrolu utroška sredstava koje se iz budžeta doznaju klubovima i političkim grupama na svim nivoima;
- Donijeti zakonske izmjene kojim će se onemogućiti da članovi gradskih i općinskih izbornih komisija budu članovi organa političkih subjekata;
- Regulirati pitanje po kojem će članovima biračkih odbora biti birani na javnom konkursu, a ne iz reda političkih partija;
- U prijedlogu **Zakona o finansiranju političkih partija BiH** potrebno je regulisati odnos između javnog i privatnog finansiranja;

- Zakonom o finansiranju političkih partija BiH i entitetskim zakonima je neophodno definisati kategorije rashoda koje spadaju u troškove redovnog poslovanja partija, te osigurati adekvatnu kontrolu utrošaka javnih sredstava dodjeljenih partijama;
- Usvojiti zakon o finansiranju političkih partija u FBiH;
- Što prije inicirati usvajanje **Zakona o lobiranju** na svim nivoima uprave u BiH;
- U **Zakon o sukobu interesa** u institucijama BiH uvesti odredbe o pantoflaži, odnosno spriječiti neodgovarajuće migracije od strane izabranih zvaničnika iz javnog u privatni sektor. U tom smislu bi se mogle iskoristiti odredbe Zakona o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti Republike Hrvatske koje na sledeći način regulišu pitanje vlasničkog udjela ili akcionarskog kapitala izabranih predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija ili savjetnika u preduzećima, prije nego što su ta lica izabrana ili imenovana na pozicije: „Dužnosnik koji ima 25% i više dionica, odnosno udjela u trgovačkom društvu za vrijeme obnašanja javne dužnosti prenijet će svoja upravljačka prava na temelju udjela na društvu na drugu osobu (osim povezanih osoba) ili na posebno tijelo. Ta osoba, odnosno posebno tijelo (povjerenik) djelovat će glede ostvarivanja članskih prava i udjela u društvu u svoje ime, a za račun dužnosnika. Za vrijeme dok su njegova upravljačka prava u trgovačkim društvima prenesena na drugu osobu ili posebno tijelo, dužnosnik ne smije davati obavijesti, upute, naloge ili na drugi način biti u vezi sa osobom ili tijelom te time utjecati na ostvarivanje prava i ispunjavanje obaveza koji proizilaze iz članskih prava u tim društvima. Dužnosnik ima pravo da ga se jedanput godišnje obavještava o stanju trgovačkih društava u kojima imaju udjele.“;
- Ugraditi zakonske mehanizme kontrole tačnosti podataka sadržanih u finansijskim izvještajima javnih zvaničnika po osnovu Člana 12. Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH (Lično finansijsko stanje) i ostalih predmetnih zakona;
- Propisati izmjene Zakona o sukobu interesa u organima vlasti FBiH kojim će se otkloniti neusaglašenost odredbi tog i Zakona o privrednim društvima FBiH zbog kojih se većina kantonalnih vlada i općinskih vijeća i načelnika nalazi u „pravnom vakuumu“;
- U istom Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti FBiH neophodno je razgraničiti kaznene odredbe entitetskog, kantonalnog i lokalnog nivoa vlasti;
- U Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u organima Republike Srpske brisati ili razraditi Član 1. Zakona na način da se onemogućiti neadekvatno uplitanje nekog drugog zakona u ovu tematiku;
- U istom Zakonu potrebno je, u skladu sa Zakonom o sukobu interesa BiH, kao okvirnim zakonom, proširiti krug lica na koja se ovaj Zakon odnosi.

- Zakon Republike Srpske uskladiti sa Zakonom o sukobu interesa BiH u periodu ograničenja zaposlenja nakon isteka mandata, tj. povećati period od 3 mjeseca na min. period od 6 mjeseci, proširiti krug institucija u odnosu na koje javni zvaničnik može doći u sukob interesa, sa regulisanjem pitanja članstva u nadzornim odborima i javnim preduzećima bez obzira na nivo vršenja funkcije zvaničnika i institucije koja je osnovala javno preduzeće, te proširiti i krug funkcija na osnovu kojih javni zvaničnici mogu doći u sukob interesa, a sve u skladu sa Zakonom o sukobu interesa BiH.
- U istom Zakonu definisati pojam „privredna društva“, te napraviti razliku u vlasničkoj strukturi kapitala kako bi se onemogućila zloupotreba tumačenja Zakona u odnosu na društva sa mješovitim kapitalom;
- Osigurati nezavisnost i potrebnu stručnost Komisije za utvrđivanje sukoba interesa u Republici Srpskoj;
- Nužno je ojačati kapacitet Centralne izborne komisije BiH u dijelu koji se odnosi na provedbu posebno Zakona o sukobu interesa;
- Izmjenama i dopunama Zakona, ili podzakonskim aktima, regulisati obavezu CIK BiH da u određenom **blagovremenom** vremenskom okviru pokrene postupak i donese odluku u slučaju Zakona o sukobu interesa. Rok predviđen postojećim Zakonom iznosi četiri godine i potpuno je neadekvatan obzirom da se zvaničnik, prema ovom roku, može potpuno slobodno nalaziti u sukobu interesa tokom čitavog mandata. Takođe, CIK BiH ima preveliko diskreciono pravo izbora zvaničnika koji će biti sankcionisani blagovremeno, što je dodatni podsticaj javnim zvaničnicima da vrše nepropisne političke pritiske na rad CIK;
- U gornjem slučaju neophodno je predvidjeti i sankcije za nepoštivanje ove odredbe za članove CIK BiH;
- Predvidjeti mehanizme zaštite od političkih napada i pritisaka članova CIK BiH, uz adekvatne sankcije za takvo djelovanje za same članove CIK BiH, te druge zvaničnike i političke subjekte;
- Jasno razgraničiti sankcije za zvaničnike iz različitih nivoa vlasti, uvažavajući stepen njihove odgovornosti, mogućnosti zloupotrebe i druge relevantne faktore, naročito na lokalnom nivou;
- Uspostaviti etičke komisije unutar organa vlasti i drugih javnih organa koje bi pratile izvršavanje obaveza iz domena sukoba interesa u ostalim javnim institucijama;
- Uvesti mehanizam kontrole (ne)prijavlivanja poklona od strane zvaničnika i adekvatno riješiti pitanje sankcija za kršenje Člana 10. Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH (primanje poklona), kao i hitno usvojiti Pravilnik o darovima CIK BiH;

- U zakonima o sukobu interesa svih nivoa obratiti pažnju da su pod definicijom "nosioci izvršnih funkcija" uključeni zvaničnici institucija koje su de facto u 100% ili većinskom državnom vlasništvu (slučajevi investiciono razvojnih banaka u oba entiteta, lutrije itd.);
- Osigurati adekvatan angažman Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u nadzoru provedbe sva tri zakona i dati joj dovoljno ovlaštenja da, po potrebi, reaguje sankcionišuće.

Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju javnog sektora

Zakonski okvir i institucionalni kapacitet institucija za reviziju javnog sektora

Tokom 1999. godine Parlamentarna skupština BiH i parlamenti Federacije BiH i Republike Srpske su usvojili zakone o reviziji čime je praktično uspostavljena funkcija eksterne revizije institucija javnog sektora u BiH. Pomenutim zakonima nije bila obuhvaćena revizija Brčko distrikta i zbog toga je Skupština Brčko distrikta šest godina kasnije usvojila poseban zakon kojim je osnovana još jedna (četvrta) vrhovna institucija za reviziju u BiH koja je potpuno samostalna i u čijoj su nadležnosti institucije Brčkog. Na ovaj način revizija javnog sektora u BiH je, ne samo dodatno fragmentirana već se pojavio i dodatni problem jer zakon o reviziji Brčko distrikta nije usaglašen sa novim zakonima o reviziji na nivou BiH i entiteta koji su usvojeni krajem 2005 odnosno početkom 2006 godine.

Naime, novi zakoni o reviziji na nivou BiH i entiteta⁸⁶ su pripremljeni radi otklanjanja manjkavosti koje su uočene analizom implementacije prvobitno usvojenih zakona u periodu od 2000 do 2005 godine, dok je Zakon o reviziji Brčko distrikta pripremljen na osnovu „starog“ zakona o reviziji institucija BiH koji je stavljen van snage.

Međutim, iako je jedan od ciljeva donošenja novih zakona o reviziji institucija BiH i institucija FBiH i Republike Srpske bio njihova harmonizacija, usvojeni su zakoni koji su u nekim bitnim dijelovima međusobno neusaglašeni i zbog toga dolazi do problema u njihovoj primjeni.

Ključni problemi koji su se javili u praksi su posljedica, ne samo neusaglašenih, već i nedovoljno preciznih zakonskih odredbi koje se odnose na nezavisnost institucija za reviziju, a prije svega na proceduru imenovanja glavnih revizora i na pitanja finansiranja institucija za reviziju.

⁸⁶ Zakon o reviziji institucija BiH, Službeni glasnik BiH, broj 12/06
Zakon o reviziji institucija FBiH, Službene novine FBiH, broj 22/06
Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske, Službeni glasnik RS, broj 98/05

Kada je u pitanju procedura imenovanja glavnih revizora treba naglasiti sljedeće:

- Usvajanjem novih zakona o reviziji na nivou Federacije BiH i Republike Srpske automatski je, bez provođenja konkursne procedure, produžen mandat glavnim revizorima i zamjenicima u FBiH i RS koji su do tada vršili te dužnosti jer je tako predviđeno prelaznim odredbama pomenutih zakona.
S druge strane, imenovanje glavnog revizora i zamjenika glavnog revizora na nivou BiH je izvršeno na bazi javnog konkursa koji je dva puta ponavljan zbog propusta u proceduri, praćeno je prigovorima i žalbama učesnika u konkursu i na kraju izvršeno uz dominantno izražen politički uticaj.
- Analiza zakonskih odredbi koji regulišu ovo pitanje pokazuje da nije do kraja precizirana procedura izbora i imenovanja i kao takva ostavlja mogućnost različitog tumačenja u praksi.

Što se tiče pitanja finansiranja institucija za reviziju ono je najvećim dijelom regulisano u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom svjetskom praksom. Međutim, i pored toga je na nivou BiH došlo do problema jer je Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH⁸⁷ obuhvatio i Ured za reviziju institucija BiH (koji je prije donošenja zakona bio nezavistan u tom smislu), a nivo plate Glavnog revizora je smanjen zbog čega je Ured za reviziju pokrenuo upravni spor protiv Ministarstva finansija BiH i najavio tužbu.⁸⁸ I u tom dijelu državni zakon nije usaglašen sa entitetskim zakonima, jer entitetski uredi za reviziju nisu obuhvaćeni zakonima o platama na nivou entiteta.

Ipak, najveći udar na nezavisnost institucija za reviziju od njihovog osnivanja se desio krajem 2009 godine kada je Vlada Republike Srpske donijela i objavila u Službenom glasniku smjernice kojima ovlašćuje Ministarstvo finansija da u fazi izvještavanja arbitrira između Glavne službe za reviziju RS i institucija čiji nacrt izvještaja sadrži negativno mišljenje u smislu da relativizira ili pak mijenja mišljenje revizora.

Radi se klasičnom pokušaju uspostavljanja kontrole nad revizijom od strane izvršne vlasti koja je u direktnoj suprotnosti sa svim relevantnim međunarodnim dokumentima kao što su INTOSAI standardi revizije, Limska deklaracija i Meksička deklaracija o nezavisnosti.⁸⁹ Podsjećanja radi, ti dokumenti su prihvaćeni kao obavezujući usvajanjem Zakona o reviziji javnog sektora RS⁹⁰

⁸⁷ Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH broj 50/08.

⁸⁸ Izjava Glavnog revizora BiH, Nezavisne novine, 27.11.2009.godine

⁸⁹ Vidi: www.issai.org

⁹⁰ Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske, Službeni glasnik RS, broj 98/05, člsnovi 2 i 15

Glaavna Služba za reviziju RS se snažno suprostavila ovom pokušaju ali je zbog toga Glavni revizor (kao i osoblje službe) pretrpjelo dodatne pritiske i optužbe zbog kojih je Glavni revizor bio najavio ostavku na funkciju koju je kasnije povukao i najavio nastavak suprostavljanja napadima na nezavisnost revizije.⁹¹

Implementacija - pozitivni i negativni indikatori

Shodno nadležnostima i ovlašćenjima propisanim zakonima o reviziji, institucije za reviziju u BiH (dalje: SAI) provode sljedeće vrste revizije:

- Reviziju finansijskih izvještaja institucija javnog sektora
- Reviziju usaglašenosti poslovanja sa primjenjivim zakonima, propisima i procedurama kojima je regulisano trošenje novca iz budžeta i upošte upotreba svih javnih resursa
- Revizija učinka koja je usmjerena na ekonomičnost, efikasnost i efektivnost upotrebe povjerenih resursa

Već duži niz godina od donošenja Zakona o nabavkama BiH⁹² institucije za reviziju fokusiraju svoje aktivnosti u pravcu provjere ispravnosti primjene tog zakona u praksi odnosno primjene principa transparentnosti i nediskriminacije u javnim nabavkama koja inače predstavlja veoma «plodno tlo» za korupciju.

Rezultat takvog pristupa su činjenica da je došlo do pomaka u ovoj oblasti ali i činjenica da revizorski izvještaji još uvijek sadrže veći broj nalaza koji se odnose na nedosljednu primjenu zakona, pogrešnu primjenu zakona ili pak izbjegavanje vršenja javnih nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Međutim, veoma je čudno da i pored nesporne činjenice da revizorski izvještaji obiluju nalazima koji ukazuju na kršenje Zakona o javnim nabavkama pravosudni organi ne nalaze dovoljno osnova u tim izvještajima za procesuiranje odgovornih. Stoga se nameće dilema: ili ti nalazi revizora nisu dobro potkrijepljeni, ili trenutno zakonodovstvo ostavlja prostora za različita tumačenja i manipulacije. Pažljivijom analizom da se zaključiti da je prisutno i jedno i drugo. Naime, revizorski nalazi sami po sebi nisu dovoljna osnova za podizanje optužnica i stoga je neophodno da revizori prodube istrage tamo gdje

⁹¹ Izjava Glavnog revizora Boške Čeke (vidi: www.Sarajevo-x.com/bih/politika)

⁹² Službeni glasnik BiH broj 49/04

postoje ozbiljne indicije kriminala, korupcije i kršenja procedura kako bi pribavili dovoljno argumenta za podizanje optužnica i takve dokaze dostave tužiocima. S druge strane neophodno je izmijeniti postojeći zakon o nabavkama radi izbjegavanja nepreciznosti koje u njemu postoje, eventualnog ugrađivanja načina komunikacije tužioca i revizora i ubacivanja kaznenih odredbi za nepoštivanje zakona.

Analizom revizorskih izvještaja svih SAI u BiH⁹³ u zadnjih nekoliko godina može se uočiti da ti izvještaji iz godine u godinu sadrže grupu nalaza koji se odnose na neracionalno i nenamjensko trošenje javnog novca. Glavni revizor u FBiH je na pres konferenciji održanoj u julu 2009 godine predstavljajući revizorske izvještaje za 2008 godinu izjavio da su ogromna sredstva utrošena nenamjenski, netransparentno, bez kriterija i nezakonito.⁹⁴ odnosno na problem izostanka volje nosilaca vlasti da sistemski, principijelno i precizno riješe pitanje pojedinih budžetskih rashoda, naročito onih rashoda koji se odnose na njihove privilegije kao što su reprezentacija, korišćenje službenih vozila, telefona, odvojenog života, smještaja i sl.).⁹⁵ To je u svojoj izjavi datoj krajem 2009 godine istakao i glavni državni revizor rekavši da je problem u tome što Ministarstvo finansija i trezora BiH nije izradilo i donijelo oko 60 zakonskih i podzakonskih akata koja treba da uredi oblast javne potrošnje.⁹⁶

Jedini zaključak koji se nameće je da nema želje niti političke volje onih koji obavljaju najviše funkcije vlasti da se odreknu dijela privilegija koje sada imaju ili da ih bar ograniče na prihvatljivom nivou. To potvrđuje i izjava glavnog državnog revizora koji je optužio izvršnu vlast da vrši pritisak na revizore i pravi nered umjesto da uvodi red i finansijsku disciplinu.⁹⁷

Slična situacija je i sa nalazima revizora koji već godinama naglašavaju slabe i/ili nerazvijene sisteme internih kontrola i neizgrađenu funkciju interne revizije. Radi se o vrlo važnim (ključnim) karikama «lanca» koje imaju preventivnu i detektivnu ulogu u sprečavanju tj. smanjenju zloupotreba u korišćenju budžetskih sredstava i smanjenju mogućnosti pojave kriminala i korupcije, te otkrivanja takvih pojava. Sve što je učinjeno u ovoj oblasti je donošenje zakona o internoj reviziji na nivou BiH i na entitetskom nivou⁹⁸ koji, između ostalog, predviđaju

⁹³ vidi: www.revizija.gov.ba/izvještaji i www.gsrrs.org/izvještaji

⁹⁴ Nezavisne novine od 24 jula 2009 godine

⁹⁵ vidi: Izvještaji o reviziji za 2008 godinu(www.revizija.gov.ba)

⁹⁶ Nezavisne novine, Izjava Glavnog državnog revizora M. Šega od 01.12.2009 godine

⁹⁷ Nezavisne novine, Izjava Glavnog revizora BiH M. Šega od 27.11.2009 godine

⁹⁸ Zakon o internoj reviziji institucija BiH, Službeni glasnik broj 27/08, Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru Republike Srpske, Službeni glasnik RS broj 7/08

uvođenje PIFC (Public Internal Financial Control- Javna interna finansijska kontrola) i imenovanje rukovodioca Centralne jedinice za harmonizaciju PIFC u Republici Srpskoj (dalje CHU). Međutim, na nivou BiH nije imenovan rukovodilac Centralne jedinice za harmonizaciju tako da nije moguće formirati Koordinacioni odbor CHU u čijoj je nadležnosti usaglašavanje i donošenje većeg broja akata koji su preduslov uspostavljanja adekvatnog sistema internih kontrola. To je i jedan od glavnih razloga zastoja u razvoju ove važne oblasti finansijskog upravljanja u javnom sektoru.

U javnosti su se pojavile informacije da je imenovanje rukovodioca CHU pri Ministarstvu finansija i trezora BiH zastalo zbog nemogućnosti političkog dogovora o tome koje nacionalnosti treba biti ta osoba što zapravo upućuje na to da će ključni kriterij biti nacionalna i/ili politička pripadnost, a ne sposobnost i stručnost. Ta činjenica svakako ne pruža dovoljno optimizma da će ovaj proces u dogledno vrijeme biti okončan.

Ako se zna da izostanak internih kontrola ostavlja „manevarski prostor“ za zloupotrebe i korupciju onda se može osnovano sumnjati da se zastoj u uspostavljanju PIFC namjerno čini. Osim toga, to je jedan od razloga što je još uvijek broj implementiranih preporuka na vrlo niskom nivou i kreće se oko 60 %.

Istina, i postojeće parlamentarne komisije nadležne za razmatranje revizorskih izvještaja na nivou države i na nivou FBiH nemaju još uvijek potrebni kapacitet niti stručnu podršku za evaluaciju revizorskih izvještaja i shodno tome predlaganju odgovarajućih mjera. Trenutno je u toku realizacija projekta koju finansira DFID koji je upravo usmjeren na jačanje kapaciteta komisije u Parlamnetu BiH i treba sačekati da se vidi rezultat tog projekta.

Kada je u pitanju Narodna skupština Republike Srpske (NSRS) tu su se desile neočekivane promjene. Naime, prije nekoliko godina u NSRS je formiran poseban odbor za reviziju u čijoj nadležnosti je razmatranje revizorskih izvještaja i predlaganje odgovarajućih mjera NSRS. Odbor je počeo sa radom i prvi rezultati su bili ohrabrujući. Međutim, krajem 2009 godine došlo je do neočekivanog zaokreta u radu odbora koji je kulminirao time što je jedan od revizorskih izvještaja sa negativnim mišljenjem izazvao veliku pažnju javnosti.⁹⁹ Naime, Odbor za reviziju je na sjednici odbora prvo usvojio «sporni» revizorski izvještaj da bi članovi odbora koji su podržali revizorski izvještaj na toj sjednici onda glasali protiv „svog“ izvještaja na plenarnoj

⁹⁹ Izvještaj o reviziji Investiciono razvojne banke Republike Srpske za 2008 godinu

sjednici NSRS. To je bio očigledan pokušaj da se relativizira pomenuti izvještaj koji je, da stvar bude još tragičnija, već ranije na sjednici skupštine usvojen zajedno sa drugim izvještajima za prethodnu godinu. Na kraju je predsjednik i članovi odbora razriješeni i imenovan novi sastav odbora.

Generalno gledajući, parlamenti na sva tri nivoa provode formalne procedure „javnih saslušanja“ odgovornih lica iz institucija u kojima su revizori utvrdili nepravilnosti. Kao i ranije i dalje se oni koji snose krajnju odgovornost (npr. ministri) ne pojavljuju na tim saslušanjima već šalju svoje pomoćnike. To jasno govori o tome da još uvijek zakonodavne vlasti nisu uspjele da uspostave kontrolu nad radom izvršnih vlasti koje su izabrali.

Osim prethodno navedenog, dio odgovornosti za ovakvo stanje leži i na institucijama za reviziju jer one nisu smogle snage da iskoriste ovlašćenja koja imaju i izvrše reviziju učinka parlamenta, te pravosudnih i policijskih organa i na taj način doprinesu unaprijeđenju sistema javne odgovornosti.

Efektivna revizija javnog sektora znači da institucije za reviziju imaju puni kredibilitet i povjerenje javnosti i iskrenu podršku parlamentaraca. Institucije za reviziju u BiH su u prvih nekoliko godina ostvarile veliki napredak i postale prepoznatljive u javnosti.

Međutim, u zadnje vrijeme bilo je kritika na račun rada revizora upravo od onih koji su ih najviše podržavali što pokazuju saopštenja nekih NVO koja su u prošlosti sadržavali kritike na račun rada revizora. Čak se neke od njih u svojim kasnijim saopštenjima pojasnili kako su zapravo svjesno vršili „pozitivni pritisak“ na revizivne institucije «kako bi one postale nezavisnije, profesionalnije i efikasnije u svom radu i kako bi revizorski izvještaji prikazivali stvarno stanje, koje je mnogo gore od do sada prikazanog u revizorskim nalazima»¹⁰⁰

Međutim, ono što u nekoj mjeri utiče na kredibilitet institucija za reviziju je činjenica da traje sudski postupak protiv jednog od rukovodilaca u instituciji za reviziju radi sumnji za zloupotrebe na ranijim poslovima prije dolaska u reviziju.¹⁰¹

¹⁰⁰ Vidi: www.Sarajevo-x.com, Intervju « Neću podnijeti ostavku»

¹⁰¹ Vidi: www.bitno.ba/vijesti od 06.11.2009 godine

Isto tako, revizori su izazvali veliku pažnju medija zbog svoje rastrošnosti. Takav slučaj je zabilježen u slučaju institucije za reviziju na nivou BiH koja je kritikovala vlast zbog rastrošnosti i kupovine skupih vozila, a istovremeno je u toku najveće finansijske krize nabavila tri nova skupocjena vozila.¹⁰² Radi se o situaciji koju je neophodno izbjeći ukoliko se želi sačuvati ugled institucije, stečeno povjerenje i osigurati puni kredibilitet.

Zaključci i preporuke

Nakon nekoliko početnih godina uspješnog razvoja funkcija revizije javnog sektora u BiH u zadnje dvije godine primjetna je određena stagnacija. Takvo stanje je u velikoj mjeri uslovljeno i opštim zastojem u reformama i već duže vrijeme usijanom političkom scenom. To je za posljedicu imalo i, do sada, najkonkretnije udare na nezavisnost institucija za reviziju. U cilju omogućavanja daljeg razvoja institucija za reviziju i obezbjeđenja njihove nezavisnosti potrebno je preduzeti sljedeće:

- U Parlamentima BiH i FBiH potrebno je, bez odlaganja, ustanoviti komisije (odbore) za reviziju;
- Obzobjediti stručnu podršku članovima parlamenata za evaluaciju revizorskih izvještaja i monitoring implementacije mjera i zaključaka parlamenata;
- Imenovati direktore Centralnih jedinica za harmonizaciju javnih internih finansijskih kontrola (dalje: CHU) u okviru Ministarstava finansija BiH i FBiH i konstituisati koordinacioni odbor CHU u BiH;
- Donijeti nedostajuće systemske propise kojima se precizno reguliše nastanak svih budžetskih rashoda uključujući i sve vrste privilegija izabраниh funkcionera;
- Izvršiti izmjene zakona o javnim nabavkama u cilju pojašnjenja pojedinih njegovih dijelova i dodavanja kaznenih odredbi za njegovo kršenje;
- Izmjeniti Zakon o reviziji Brčko distrikta radi njegove harmonizacije sa drugim zakonima o reviziji;
- Ustrojiti forenzičku reviziju u institucijama za reviziju;
- Ojačati saradnju institucija za reviziju i tužilaštava;
- U sva tri zakona dodatno precizirati način izbora rukovodilaca institucija za reviziju na identičan način;

¹⁰² Nezavisne novine od 19.07.2009 godine

- Fokus aktivnosti institucija za reviziju usmjeriti prema provjeri efikasnosti i efektivnosti institucija vlasti;
- Staviti van snage Smjernice Vlade Republike Srpske za postupanje institucija javnog sektora RS sa revizorskim izvještajima koji sadrže negativno mišljenje.

Monitoring implementacije zakona o javnim nabavkama u BiH

Implementacija: zakonski okvir, institucije za kontrolu provođenja javnih nabavki, pozitivni i negativni indikatori implementacije ZJN-a

Zakon o javnim nabavkama BiH (ZJN) usvojen je u Parlamentarnoj skupštini BiH 2004. godine, čime je prvi put u BiH uspostavljen sistem javnih nabavki, definirana prava, obaveze i odgovornosti sudionika procesa javnih nabavki, kao i institucije koje provode kontrolu u oblasti na koju se, prema zvaničnim podacima, u BiH godišnje potroši oko dvije milijarde KM. Iako tokom proteklih godina mijenjan i dopunjavan, ZJN do danas nije usklađen sa Direktivama EU u oblasti javnih nabavki te zahtijeva dalje harmoniziranje. U pitanju je čitava nova generacija mehanizama za oblast javnih nabavki, kao što su; kompetitivni dijalog, dinamički sistem nabavki, elektronske aukcije, odredbe o zaštiti okoliša i niz drugih mehanizama sadržanih u EC Direktivama 2004/18 and 2004/17.¹⁰³

S druge strane, u prošlosti se događalo da se Zakon mijenja i dopunjava pod izgovorom usklađivanja sa EU direktivama, dok su stvarni motivi bili sasvim drugačije prirode. Tako su izmjenama ZJN iz januara 2009.g. kojima su promjenjeni domaći vrijednosni razredi, kao i iznos ispod kojeg ugovor ima status niže vrijednosti, umjesto pojednostavljivanja procedure koja bi čitav postupak učinila kompetitivnijim i efikasnijim, zakonodavci su se opredjelili za izmjene kojima se povećava opseg ugovora koji mogu biti sklopljeni po netransparentnim procedurama (prije svega direktnim sporazumom) koje uvećavaju rizik od korupcije.

Institucije za nadgledanje i kontrolu procedura u javnim nabavkama su: Agencija za javne nabavke (AJN) i Ured za razmatranje žalbi (URŽ). Obe institucije su duži niz godina radile bez adekvatne kadrovske popunjenosti. Primjera radi, tek od maja 2009. godine Ured za razmatranje žalbi radi sa svih šest zakonom predviđenih članova. AJN je za svoj rad odgovorna Vijeću ministara (VM) BiH, a URŽ Parlamentarnoj skupštini BiH (PS BiH).

¹⁰³ Prema izvještaju „Bosnia and Herzegovina public procurement system - Assessment May 2009“, objavljenom od strane Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), dostupno na: <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/0/61/43910455.pdf>

Nadležne institucije – PS BiH i VM - ne pokazuju odgovarajući stupanj zainteresiranosti za kadrovsko jačanje AJN i URŽ-a, što za posljedicu ima znatno otežane uvjete rada i ugrožavanje provođenja nadležnosti definiranih ZJN-om. Također, prethodni period je obilježilo i neslaganje oko pozicije filijala AJN u Banjaluci i Mostaru, odnosno oko pitanja postojanja zasebnih institucija na entitetskom nivou naspram sadašnjeg rješenja jedinstvene Agencije za javne nabavke na državnom nivou. Kreiranje zasebnih institucija na entitetskom nivou moglo bi u budućnosti otežati konzistentnost u usvajanju i primjeni jedinstvenih zakonskih rješenja usklađenih sa EU direktivama. Nažalost, ovi problemi postoje i danas i drastična kašnjenja u unapređenju legislative, kao i u njenom provođenju, jasno ukazuju na odsustvo političke volje da se ova oblast uspješnije reguliše.

Proces javnih nabavki opterećuje i to što AJN i URŽ različito tumače određene dijelove ZJN-a, zbog čega štetu trpe i ugovorni organi i ponuđači i ove dvije institucije. Agencija i Ured su prije gotovo dvije godine od PS BiH zatražili autentično tumačenje Zakona o javnim nabavkama i još nisu dobili odgovor. Za to vrijeme, ugovorni organi i dobavljači koriste stavove AJN i URŽ kako kome odgovara.

Skoro svi učesnici ovog procesa ukazuju na nepravilnosti i nedovoljnu transparentnost u procesu javnih nabavki, što se ponavlja iz godine u godinu. Revizorski izvještaji, najpouzdaniji neovisni izvori za praćenje procedura javnih nabavki na terenu, godinama upozoravaju na kršenje odredbi ZJN-a. Iskustva državnih i entitetskih revizora također govore da AJN i URŽ nemaju punu sliku stanja i da su ukupne javne nabavke u BiH mnogo veće od zvanično prikazanih.¹⁰⁴

U momentu pisanja ovog izvještaja bili su javno dostupni Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2008. godini Agencije za javne nabavke i izvještaji o radu Ureda za razmatranje žalbi za 2008. i 2009. godinu o kojima se govori u nastavku teksta.

Prema Izvještaju AJN-a o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2008, zaključeno je ugovora o javnim nabavkama u ukupnom iznosu od 1.972.330.047,28 KM, što je za 32 % više u odnosu na 2007. Od toga, po postupcima iz poglavlja II ZJN-a zaključeno je 1.739.034.737,08 KM ili 88 %, a po postupcima iz poglavlja III ZJN-a 233.295.310,20 KM ili

¹⁰⁴ "Oni (AJN i URŽ) znaju samo ono što im se prijavi kao javna nabavka ili kao žalba, ali se masa javnih nabavki ne prijavljuje, a mi na terenu češljamo sve. Mnogo je propusta, od toga da oglas o javnoj nabavki nije objavljen, preko toga da nije ispoštovana procedura, da nisu određeni razredi za nabavke i niz drugih nepravilnosti" - izjav je glavni revizor RS-a Boško Čeko (izvor: Magazin Start, broj 288, 2009. godine).

11,83 %. Od ukupnog iznosa zaključenih ugovora o javnim nabavkama iz poglavlja II i III ZJN-a, Federacija BiH zaključila je ugovora u vrijednosti 1.113.791.146,10 KM ili 56,47 %, Republika Srpska 696.433.378,96 KM ili 35,31 %, institucije BiH 127.217.917,34 KM ili 6,45 %, a Brčko Distrikt 34.887.604,88 KM ili 1,77 %. U javnim nabavkama najzastupljeniji su postupci nabave roba - 692.374.351,95 KM ili 40 %, potom radova - 638.518.448,87 KM ili 36,72 % i usluga - 233.536.519,54 KM ili 13,43 %. Po vrsti postupaka nabavki, najzastupljeniji je otvoreni postupak - 1.598.037.250,83 KM ili 91,89 % ukupno sklopljenih ugovora, a najmanje zastupljen je pregovarački postupak - 78.788.985,57 KM ili 4,53 %.

Postupci iz Poglavlja II ZJN-a (u koje spadaju: otvoreni postupak, ograničeni postupak s pretkvalifikacijom, pregovarački postupak s objavom obavijesti i pregovarački postupak bez objave obavijesti i natječaj za izradu idejnog rješenja) zastupljeni su sa 88,7 %. Postupci iz Poglavlja III ZJN-a (u koje spadaju: postupak dodjele ugovora ispod domaćih vrijednosnih razreda po postupcima kao u Poglavlju II, a podrazumijeva i konkurentski zahtjev i izravni sporazum) u ukupnim nabavkama učestvuju sa 11,83 %.

AJN je u Izvještaju upozorila na pojavu kombinirane nabavke na način koji nije definiran ZJN-om: "U ovom slučaju kombinirana nabavka znači da su ugovorna tijela u jednoj obavijesti, odnosno izvješću, miješala različite predmete nabava koji nisu mogli biti predmet istog postupka (razlozi leže u cijeni objave u "Službenom glasniku BiH" - na ovaj način smanjuju troškove)". Agencija nije navela na čemu temelji konstataciju da se vrsta nabavke koju ne predviđa ZJN prakticira samo zbog "cijene objave", kao ni da li postoji mogućnost da i razlozi druge prirode utiču na pojavu ovakvih praksi. U svakom slučaju, na ovakve prakse bi trebalo naći adekvatan zakonski i institucionalni odgovor, obzirom da se pod izgovorom smanjenja troškova lako mogu maskirati i drugi motivi, kao što je namjerno izbjegavanje transparentnih postupaka s ciljem prikrivanja koruptivnih radnji.

Udio javnih nabavki u ukupnom bruto društvenom proizvodu (BDP) u BiH za 2008. godinu, koji je po procjeni Agencije za statistiku u BiH iznosio 22.723.050.000,00 KM, je 8,68 %. Ovo je i dalje nizak postotak udjela javnih nabavki u BDP-u u BiH, jer se u zemljama EU taj postotak kreće oko 15 %, mada predstavlja rast u odnosu na 2007. kada je udio javnih nabavki u BDP-u u BiH bio 6,44 %.

U 2008. objavljeno je ukupno 25.865 obavijesti u vezi sa javnim nabavkama od čega: 9.074 za postupke iz Poglavlja II ZJN-a, 3.424 za postupke iz Poglavlja III ZJN-a, 10.078 obavijesti o dodjeli ugovora o javnim nabavkama i 3.389 obavijesti o poništenju ugovora.

"Zbir broja obavijesti o dodjeli ugovora i obavijesti o poništenju ugovora (13.367) nešto je veći od broja obavijesti o nabavkama (12.498) iz razloga što se objavljuju obavijesti o dodjeli ugovora, a ne objavljuju obavijesti o nabavi u pregovaračkom postupku bez objave obavijesti... određeni broj obavijesti o nabavi sadrži veći broj lotova, a obavijesti o dodjeli se objavljuju za svaki zaključen ugovor... ne postoji obaveza objave obavijesti o dodjeli ugovora kojima je prethodio postupak iz Poglavlja III ZJN-a", navodi Izvještaj AJN.

Preferencijalni tretman domaćeg, dopušten ZJN-om, mada nije u skladu sa Direktivama EU o javnim nabavkama, nije posebno tretiran Izvještajem AJN-a. U uvodnom dijelu Izvještaja AJN konstatira da je u 65 slučajeva ugovorni organ primjenom preferencijalnog tretmana izabrao ponudu sa većom cijenom u postupku javne nabave i da se uglavnom radilo o nabavkama roba.

Preferencijalni tretman domaćeg bi prema Sporazumu CEFTA, čiji je BiH potpisnik, trebao biti ukinut do kraja 2010. S druge strane, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju BiH s EU-u omogućava zadržavanje preferencijalnog tretmana domaćeg pet godina a primjena je regulirana podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH. , Tokom 2009. usvojena je izmjena Uputstva o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH prema kojem je predviđena primjena preferencijalnog tretmana domaćeg do maja 2010. godine:

"Preferencijalni tretman domaćeg je utvrđen kako bi se dao poticaj domaćoj privredi, odnosno s ciljem pružanja zaštite i pomoći u jačanju domaćih privrednih subjekata, kako bi se razvila njihova konkurentnost, kako na domaćem, tako i na međunarodnom tržištu. Shodno naprijed navedenom, mjera je privremenog karaktera te je njena primjena samo omogućena do 2015. s izuzetkom zemalja potpisnica CEFTE gdje je primjena moguća samo do maja 2010."

AJN je u Izvještaju za 2008. godinu ukazala na to da jedan broj ugovornih tijela ne dostavlja izvješća o zaključenim ugovorima, pri čemu se izravno krši ZJN. Javnosti tako ostaju uskraćene za informacije šta javni organi nabavljaju, koliko su opravdana trošenja javnih sredstava , kao jesu li ispunjene obveze planiranja javnih nabavki.

Prema informaciji o monitoringu postupaka javnih nabavki Agencije za javne nabavke, koju je Vijeće ministara BiH usvojilo na svojoj 87. sjednici, održanoj 14.05.2009. godine, česte povrede Zakona o javnim nabavkama od strane ugovornih organa, pored ostalih, su bile sljedeće: neobjavljivanje obavještenja o dodjeli ugovora, objavljivanje odluka ali bez argumentovanja razloga izbora najpovoljnije ponude, miješanje kriterija za kvalifikaciju ponuđača (tzv. kvalifikacionih kriterija) i kriterija za dodjelu ugovora, stavovi ugovornih organa prema kojima zadržavaju pravo da djelimično ili u potpunosti prihvate ili odbiju svaku ponudu u bilo koje vrijeme prije dodjele ugovora, kao i pravo da ponište postupak i da pritom ne snose nikakvu odgovornost prema ponuđaču niti imaju obavezi da obrazlože razloge ovakvih odluka, neargumentovanje odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača, prihvatanje ponuda sa nepotpunim tehničkim specifikacijama, izbor ponuda sa najvišom cijenom, loše koncipiranje ili naknadno mijenjanje tenderske dokumentacije, prihvatanje ponuda koje su primljene nakon isteka roka za prijem ponuda, davanje pogrešnih pouka o pravnom lijeku od strane ugovornih organa, neopravdano pozivanje na izuzeća od primjene zakona, neopravdano pozivanje na određene marke porizvoda i brojne druge povrede Zakona i podzakonskih akata.

Prema Izvještaju o radu **Ureda za razmatranje žalbi** u 2008. godini, Ured je primio 1.145 žalbi izjavljenih po Zakonu o javnim nabavkama BiH. U istom periodu URŽ je riješio 1.515 žalbi što je 132 % u odnosu na broj podnesenih žalbi. . Međutim, URŽ se nije bavio analizom podataka u smislu sumnji u netransparentnost i nezakonito provođenje javnih nabavki. URŽ je u 2008. riješio 363 od 366 žalbi podnesenih od 1.04.2006-19.09.2006. godine, kada u Uredu, zbog ostavke dvojice članova i neblagovremenog izbora novih, nije bilo kvoruma za odlučivanje. Tako je ukupan broj riješenih žalbi od 19.09.2006 - 31.12.2008. iznosio 2.888.

Tokom 2009. godine broj primljenih žalbi je bio i veći u odnosu na 2008. godinu. Tako je u periodu od 01.01.2009. do 31.12.2009. godine. URŽ zaprimio ukupno 1.467 žalbi. U istom periodu riješeno je ukupno 1.460 žalbi ili 99.52%.¹⁰⁵ Broj ukupno zaprimljenih žalbi koje je URŽ zaprimio od 19.09.2006. godine do 31.12.2009. godine, iznosi 4.425 žalbi, dok je URŽ riješio ukupno 4.351 žalbu tj. 98.32%.

Novčana kazna ugovornim organima tokom 2008. godine izrečena je u pet slučajeva. Protiv odluka URŽ-a u istom periodu pokrenuta su 103 upravna spora pred Sudom BiH, što je 8,99 % u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta. Sud BiH donio je odluke u 19 predmeta, od toga u 8

¹⁰⁵ Izvještaj o radu Ureda za razmatranje žalbi u 2009. godini

predmeta tužba je odbijena kao neosnovana, u pet predmeta spor je obustavljen, u jednom tužba je odbačena, a u pet uvažena. U četiri predmeta Sud je poništio odluke URŽ, dok je u tri poništio i odluke URŽ i ugovornog organa kao prvostepenog po Zakonu. Na osnovu dvije sudske odluke URŽ je platio advokatske usluge koje su angažirali ugovorni organi u iznosu 1.050 KM.

Primjenom člana 52. stav (7) . Zakona o javnim nabavkama BiH, URŽ je u 2009.g. izrekao novčanu kaznu od 1,000.00 KM prema jednom ugovornom organu. Primjenom istog člana povodom pokrenutog prekršajnog postupka od strane URŽ Osnovni sud u Sokocu je proglasio odgovornim za prekršaj jednog ugovornog organa.¹⁰⁶ Primjenom istog člana u sedam predmeta URŽ je obavjestio nadležna tužilaštva o osnovama sumnje o počinjenim krivičnim djelima, s napomenom da je jedna krivična prijava podnesena zbog pritiska i prijetnji tri osobe iz jednog ugovornog organa na predsjedavajućeg URŽ povodom rada na jednoj žalbi.

Tokom 2009. godine, protiv odluka Ureda za razmatranje žalbi u 96 predmeta (6,54% predmeta) je pokrenut upravni spor pred Sudom BiH. URŽ u svome izvještaju navodi da „to znači da su stranke u 93,46% predmeta bile zadovoljne odlukama Ureda za razmatranje žalbi“, što je još jedan vrlo apsurdan i nemoralan zaključak URŽ-a, imajući u vidu ne male iznose sudskih troškova, kao i opšte nepovjerenje javnosti u pravosudni sistem i percepciju njegove visoke korumpiranosti¹⁰⁷

U upravnim sporovima pokrenutim protiv odluka URŽ Sud BiH je u 2009. g. donio 34 odluke. U 13 predmeta tužba je odbačena. U pet predmeta postupak je obustavljen zbog povlačenja tužbe. U sedam predmeta tužba je odbijena kao neosnovana, dok je u devet predmeta tužba uvažena. Sud je poništio drugostepene odluke Ureda za razmatranje žalbi i predmet vratio na ponovni postupak, dok je u tri predmeta (koja su pokrenuta još 2006. godine u vrijeme kada URŽ zbog ostavki tri člana nije imao kvorum za odlučivanje) naložio URŽ-u donošenje odluke po žalbi u roku od 15 dana, što je izvršeno u ostavljenom roku. To znači da su odluke Ureda za razmatranje žalbi potvrđene odlukama Suda BiH u 25 od 34 predmeta ili u 73,5 % slučajeva. Tužba je uvažena u 26,5 % slučajeva, dok su odluke URŽ-a poništene odlukom Suda BiH u 17,6% pokrenutih upravnih sporova.

¹⁰⁶ Rješenje navedenog suda od 14.09.2009. godine postalo je pravosnažno 05.10.2009. godine.

¹⁰⁷ Prema rezultatima četvrtog kvartalnog istraživanja javnog mnjenja o percepciji korupcije, rađenom na uzorku od 1050 ispitanika u cijeloj BiH, ispitanici su prisustvu korupcije u pravosudnom sistemu dali ocjenu 4.05 na skali od 1 do 5 (pri čemu ocjena 1 znači veoma malo prisustvo korupcije, a ocjena 5 veoma mnogo). Prema istom ovom istraživanju, velika većina ispitanika (75.6%) je rad sudova u BiH u rješavanju tužbi zbog korupcije ocjenila ne baš uspješnim ili potpuno neuspješnim.

U 2009.g. zabilježeni su različiti oblici pritisaka i prijetnji na predsjedavajućeg i članove URŽ, kao i drugo osoblje, o čemu su obavješteni nadležni organi radi poduzimanja daljih potrebnih radnji u skladu sa važećim propisima.“, navodi se u izvještaju o radu URŽ za 2009.g., a slični navodi pominju se i u izvještajima URŽ za prethodne godine.

U Izvještaju o radu URŽ za 2009. g. se takođe navodi da je URŽ tokom 2009. godine zaprimio 46 zahtjeva podnesenih na osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH, kao i da su svi ovi zahtjevi riješeni „na propisani način i u propisanim rokovima“.

Indikativno je, međutim, da po rješenjima URŽ-a na ime novčanih kazni zbog kršenja Zakona o javnim nabavkama BiH nije bilo naplate tokom 2009. godine, dok je na ime administrativnih taksi o žalbama URŽ naplatio u 2009. godini iznos od 67.770,00 KM na transakcijski račun JRT Trezor BiH. S obzirom na kontinuirane nalaze službi za reviziju javnog sektora, o čemu se više govori u nastavku ovog rada, a koji ukazuju na mnogobrojna ozbiljna kršenja Zakona o javnim nabavkama, gornji podatak izgleda potpuno apsurdno i navodi na *zaključak da se od prekršioca zakona kazne ne naplaćuju, dok se od poslovnog sektora i civilnog društva (ovo posljednje vezano za troškove po osnovu Zakonu o slobodi pristupa informacijama) stiču ne mali prihodi.* Naime, dok AJN svoje izvještaje o radu, izvještaje o provođenju postupaka nabavki i druge izvještaje objavljuje na zajedničkoj web stranici AJN i URŽ, čineći ih lako dostupnim za sve zainteresovane strane, od URŽ-a je izvještaje moguće dobiti samo po osnovu Zakona o slobodi pristupa informacija, uz plaćanje pripadajućih troškova i vrlo komplikovanu proceduru kakvu gotovo nijedan drugi javni organ u BiH ne provodi. S obzirom da su u pitanju informacije od velikog javnog značaja, URŽ bi morao djelovati proaktivnije i objavljivati sve relevantne informacije na web stranici. Ovo se naročito odnosi na odluke URŽ-a, koje se uprkos višegodišnjim upozorenjima kompetentnih domaćih i međunarodnih aktera, uključujući EK, i dalje ne objavljuju na web-u, kao najjednostavnijem i najekonomičnijem načinu prezentacije rada neke institucije. URŽ namjerno ne poštuje svoj Poslovnik o navedenoj obavezi i time najneposrednije doprinosi kršenju odredbi ZJN-a od strane najodgovornijih ugovornih organa, štiteći od javnosti njihova imena, a kako stvari stoje to se upravo i čini zbog interesa vodećih političkih struktura, koje su i postavile svoje kadrove na najodgovornija mjesta u ugovornim organima.

Podaci iz Izvještaja URŽ-a, a s obzirom na njegove zakonske nadležnosti, ne znače da ta institucija raspolaže svim ili dovoljnim brojem podataka o nepravilnostima u procedurama javnih nabavki. URŽ ima ulogu drugostepenog organa koji radi po žalbama dobavljača koji smatraju da je u postupku dodjele ugovora o javnoj nabavci povrijeđena jedna ili više odredbi ZJN-a ili podzakonskih akata. Tako i dalje ostaje bez odgovora pitanje koliko se zainteresiranih stranaka koje sumnjaju u povredu zakonskih odredbi uopšte ni ne obrati URŽ-u.

U izvještajima EU-a o radu URŽ-a u prethodnim godinama upozoravano je da nedovoljan broj osoblja koči rad ove institucije. Kao što je već pomenuto, ovi problemi su riješeni tek polovinom 2009. godine. Prema Izvještaju o napretku BiH¹⁰⁸ u 2009. godini na polju javnih nabavki ostvaren je ograničen napredak.

Prema istom izvještaju "Ured za razmatranje žalbi na javne nabavke ima puni kvorum od šest članova, te dva stalno zaposlena i tri osobe zaposlene na određeno vrijeme. Nije zaposleno više državnih službenika. Popunjavanje praznih radnih mjesta škodi odobravanju njegovog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. Bez obzira na to, Ured je uspio obraditi 1.515 žalbi, uključujući sve žalbe pristigle u 2008. godini i zaostatak koji se nakupio u 2006. godini zbog pomenutog nedostatka kvoruma.

Organi vlasti u BiH odugovlačenjem razmatranja i stalnim primjedbama proceduralne naravi na tekst Pravilnika o unutaršnjoj organizaciji URŽ-a pokazuju zabrinjavajući stepen odsustva interesovanja da ova institucija profunkcionira u punom kapacitetu. Ovakvo ponašanje organa vlasti može se protumačiti i kao prećutna saglasnost vladajuće politike na sve nezakonitosti koje se dešavaju u postupcima javnih nabavki u BiH i posrednu saglasnost na koruptivna ponašanja ugovornih organa i dobavljača u procesu javnih nabavki.

Kako se dalje navodi Agencija za javne nabavke i Ured su uspostavili saradnju sa državama članicama EU, ali su potrebna daljnja poboljšanja kako bi se povećao administrativni kapacitet obe institucije.

Mehanizmi koordinacije i administrativni kapaciteti glavnih učesnika u sistemu javnih nabavki se još moraju jačati, posebno kako bi se smanjile mogućnosti za korupciju.

¹⁰⁸ Izvještaj Komisije Evropskih zajednica SEC (2009) 1338 od 14.10.2009. godine tačka 4.1.6.

Ukupno gledano, pripreme Bosne i Hercegovine u oblasti javnih nabavki i dalje teku, ali se treba osigurati veća podrška za jačanje sistema. Trebaju se raditi izmjene i dopune zakonodavstva o nabavkama, kako bi ono zadovoljilo evropske standarde.¹⁰⁹

Tokom 2008. godine URŽ je, kako se navode u Izvještaju o radu, sačinio prijedlog izmjena Zakona o javnim nabavkama kojim bi, uz ostalo, bile usklađene njegove s odredbama Zakona o upravnom postupku u BiH. Prijedlog je izrađen u saradnji sa EK-om u BiH i dostavljen Odboru AJN koji ga je odbio 23.09.2008.

I Agencija za javne nabavke u svom izvještaju o radu za 2009. godinu navodi da je sačinila nacrt novog Zakona o javnim nabavkama koji nije usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Dio Izvještaja URŽ za 2009.g. odnosi se i na kritike upućene Agenciji za javne nabavke, prema kojima AJN *nije* putem koordinativnih sastanaka sa uredima za reviziju i Uredom za razmatranje žalbi ukazivala na uočena postupanja, kao i da nije davala edukativnu informaciju putem web stranice sa preporukama za dalje postupanje kod konkretnih slučajeva loše ili pogrešne primjene ZJN BIH ili podzakonskih akata u vezi sa javnim nabavkama. „Imajući u vidu važeće propise o javnim nabavkama u BiH koji nisu dovoljno elastični s obzirom na trenutnu ekonomsku situaciju u BiH, niti su prilagođeni uvjetima ekonomske recesije, to dolazi do dodatnih teškoća za ugovorne organe i ponuđače, što uz naprijed navedene propuste AJN dovodi do nastanka znatnih šteta i kod ugovornih organa i ponuđača.

U Izvještaju o radu AJN, navode se poprilično drugačiji podaci, što dokazuje činjenicu da je svaki pokušaj reforme oblasti javnih nabavki ozbiljno opterećen nesporazumima ove dvije vodeće institucije, bez čije saradnje i usklađenih stavova oko tumačenja zakonskih odredbi nije ni realno očekivati da sistem javnih nabavki kvalitetno funkcioniše.

Naročiti problem koji se navodi u posljednjem Izvještaju URŽ, a na koji su ukazivale i druge organizacije, uključujući Transparency International BiH, su izmjene Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH i Zakona o upravi, koje su stupile na snagu početkom januara 2010.g., a koje dovode u pitanje nezavisnost Ureda za razmatranje žalbi, kao i brojnih drugih agencija u BiH, čiji bi rad morao biti nezavistan. Zbog navedenih problema neprocjenjivu štetu trpe i žalbenici i ugovorni organi.

¹⁰⁹ Ibid

Na kršenje ZJN-a u praksi godinama upozoravaju izvještaji državnih i entitetskih revizora. Generalno, zamjerke koje se stalno ponavljaju su da se jedna nabavka dijeli na više manjih što upućuje na izbjegavanje otvorenog postupka, da odabrani dobavljači često odstupaju od ugovorom definiranih uslova - najčešće rokova plaćanja a da im ugovorni organi za to ne obračunavaju penale, da većina ugovornih organa na svim nivoima vlasti ne objavljuje obavještenja o javnim nabavkama mahom namještaja i kancelarijskog pribora. Uz nedostatak preciznih zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji i neobjavljivanju obavijesti o javnoj nabavci, kao i izvještaja o provedenoj nabavci AJN-u, može se zaključiti kako takve nabavke u startu ne zadovoljavaju osnovne kriterije transparentnosti i efikasnog trošenja javnog novca.

Budžetski korisnici na svim nivoima vlasti u BiH ne planiraju na vrijeme ili loše planiraju nabavke, što za posljedicu ima probijanja odobrenog budžeta, a upućuje i na nenamjensko trošenje javnih sredstava. Evo samo nekih primjera koji pokazuju kako to izgleda u praksi:

- Revizijom finansijskih izvještaja federalne Direkcije autocesta u 2008. utvrđeno je da je taj ugovorni organ proveo postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača za izradu glavnog projekta za sistem naplate na naplatnom mjestu Kakanj u iznosu 34.938 KM i za izradu glavnog projekta za montažno-demontažno mjesto Kakanj u iznosu 34.515 KM putem dva konkurentna postupka.

"Provedenom revizijom ne može se utvrditi da je u ovom slučaju prilikom odabira najpovoljnijih ponuđača primijenjen odgovarajući postupak u skladu sa članom 6. stav 8. ZJN, obzirom da je istim definisano da se ugovor o nabavci može dijeliti samo ako su svi dijelovi tako podijeljenog ugovora predmet istog postupka u javnoj nabavci... U oba konkurentna zahtjeva kao najpovoljniji izabran je isti ponuđač", ocjena je u Izvještaju Ureda za reviziju institucija u FBiH.

Ugovorni organi koji "preferiraju" određene ponuđače dijeljenjem predmeta nabavke na lotove, izbjegavaju otvoreni postupak nabavke čime u startu diskvalificiraju druge ponuđače.

Direkcija cesta FBiH je, prema izvještaju revizije za 2008., zaključila okvirne sporazume za izvođenje radova redovnog održavanja magistralnih cesta u FBiH za period od pet godina. Radovi su podijeljeni na 16 lotova, a za ovu namjenu u 2008. predviđeno je 31,7 miliona KM. Pod pretpostavkom istog ulaganja za pet godina utrošilo bi se 158,5 miliona.

"Na temelju samo jedne primljene ponude zaključeno je ugovora za sedam lotova, na temelju dvije ponude od kojih je samo jedna bila prihvatljiva, zaključeno je ugovora za šest lotova.

Razlog malom broju zainteresiranih ponuđača, uprkos velikim vrijednostima ugovora su tehnički ili profesionalni uvjeti u tenderskoj dokumentaciji: iskustvo u ulozi izvođača na redovnom održavanju magistralnih cesta u posljednjih pet godina", zaključili su federalni revizori.

Otvorenim postupkom zadovoljen je princip transparentnosti, ali zbog spomenutog uvjeta nije osiguran princip konkurentnosti što nije u skladu sa članom 22. ZJN. Zbog navedenog kvalifikacionog uvjeta u tenderu, samo s jednim ponuđačem je mogao biti sklopljen ugovor - Ceste Mostar, a ostale ponude, iako ih je bilo i sa nižim cijenama, su odbijene.

Revizori RS utvrdili su da procedure nabavke vezane za procjenu vrijednosti Urbanističkog zavoda Banja Luka, koje je vodilo Ministarstvo za prostorno uređenje RS-a konkurentskim postupkom, nisu u potpunosti provedene po ZJN-u.

"Ponude nisu protokolirane, što ostavlja sumnju da je time favorizovan određeni dobavljač koji je bio u mogućnosti svoje uslove prilagoditi traženim uslovima, a Ministarstvo nije AJN-u dostavilo izvještaj o dodjeli ugovora".

Poslovi s nabavkama službenih automobila su poseban problem u izbjegavanju poštivanja odredbi ZJN. Ministarstvo za sport RS je karakteristike predmeta nabavke u tenderskoj dokumentaciji definiralo tako da odgovaraju marki automobila - passat. "Procedure isključuju ostale prodavce automobila, što potvrđuje činjenica da su tri dobavljača otkupila tendersku dokumentaciju, a samo dva dostavili ponude. Ugovorni organ nije izvršio otkaz postupka o dodjeli ugovora, nego ga dodijelio firmi Brčko-Gas. Jedan od kriterija bio je i rok isporuke...", navodi revizija. Mada je isporuka kasnila, dobavljaču nisu naplaćeni ugovoreni penali.

Ministarstvo poljoprivrede RS-a je u konkurentskom zahtjevu za nabavku automobila također navelo marku.

Nabavka automobila za potrebe ureda predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, provedena 2008. godine, u najmanju ruku ukazuje na loše planiranje javnih nabavki. Otvorenim postupkom javne nabavke zaključen je ugovor s napovoljnijim ponuđačem o kupovini SUV terenskog vozila za potrebe predsjedavajućeg VM BiH. Nabavka terenskog vozila je planirana budžetom Generalnog sekretarijata VM BiH za 2008. Budžetom je za ove potrebe odobreno 161.500 KM. Odlukom o nabavci SUV terenskog vozila predviđeno je 220.000 KM, a vozilo plaćeno 219.900 KM. Nakon

medijskih napisa o koji su ukazivali na nezakonite radnje u postupku nabavke, odnosno realizaciji ugovora sklopljenog s najpovoljnijim ponuđačem, formirana je parlamentarna Istražna komisija koja je tokom 2009. sačinila izvještaj, koji je Predstavnički dom PSBiH razmatrao i odbio, usvojivši zaključak o okončanju rada Istražne komisije.

Da Bosna i Hercegovina prednjači po broju namještenih tendera u Evropi, svedoči i istraživanje organizacije Tender, prema kojem je u BiH tokom 2009.g. registrovano čak 756 nezakonitih javnih nabavki, odnosno namještenih tendera, zbog čega su građani BiH izgubili 500 miliona KM. Zastrašujućim razmjerama mita i korupcije na tenderima, prema stavovima ove organizacije, najviše je doprinela loša zakonska regulativa u ovoj oblasti.¹¹⁰ Prema istom izvoru, osim BiH u Evropi ne postoji zemlja u kojoj je moguće da tolike presude rezultiraju samo jednom kaznom od simboličnih 1.000 KM i nijednim krivičnim postupkom protiv onih za koje je utvrđeno da su prekršili zakon.

Prema mišljenju glavnog revizora Republike Srpske stvarni broj nameštenih tendera je mnogo veći pošto se poražene firme, uglavnom, i ne odlučuje na žalbe. Ključni problem je u zloupotrebama zakona, na šta ukazuje veliki broj potpisanih aneksa kojima se vrednost osnovnog ugovora dvostruko uvećava, dok s druge strane, aktuelni zakon ne sadrži nikakve sankcije, što je i dovelo do toga da već nekoliko godina niko nije osuđen za manipulacije na tenderima.

Uz evidentna kršenja aktualnog Zakona o javnim nabavkama, ovaj Zakon ne predstavlja optimalno rješenje za oblast javnih nabavki i sadrži više problematičnih odredbi.

Prema već pomenutom izvještaju SIGMA iz 2009.g. Evropskoj Uniji se ne preporučuje nikakva značajna buduća pomoć Bosni i Hercegovini, koja je iza zemalja regiona po ovom pitanju i koja već 5 godina ne pokazuje spremnost da unaprijedi ovu oblast. ukoliko ne demonstrira istinsku posvećenost napretku u oblasti javnih nabavki.

¹¹⁰

http://www.pressonline.rs/sr/vesti/republika_srpska/story/124603/Name%C5%A1teni+tenderi+BiH+ko%C5%A1taju+pola+milijarde+KM.html

Analiza Prijedloga zakona o izmjenama Zakona o javnim nabavkama

Vijeće ministara BiH je početkom 2009. godine utvrdilo i u parlamentarnu proceduru uputilo novi tekst zakona o javnim nabavkama, koji je trebalo da predstavlja zakonsko reguliranje ove oblasti u skladu sa Direktivama EU-a i UNCAC-om (UN konvencija protiv korupcije). Ovaj zakonski prijedlog odbijen je na sjednici Doma naroda PSBiH 24. jula 2009. godine, zbog traženja da se formiraju entitetske agencije za javne nabavke i entitetski uredi za razmatranje žalbi, umjesto sadašnje državne AJN i URŽ-a. Također je odbijen i Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZJN koji je predložio poslanik Bajazit Jašarević.

Komisija za budžet i finansije Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH na sjednici 2. marta 2010. godine prihvatila je jednoglasno principe izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama BiH čiji je predlagač Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma PS BiH.

Izmjenama i dopunama Zakona definirano je da je odluka Ureda za razmatranje žalbi (URŽ) konačni upravni akt. URŽ je obavezan dostaviti svoju odluku žaliocu i ugovornom organu. Ugovorni organ obavezan je dostaviti odluku URŽ-a svim ostalim ponuđačima koji su učestvovali u postupku koji je prethodio donošenju odluke URŽ-a, i to najkasnije u roku od tri dana prijema odluke URŽ-a. Protiv odluke URŽ-a može se podnijeti tužba u upravnom sporu pred Sudom BiH u roku od 30 dana od dana prijema odluke. Tužba kojom se pokreće upravni spor nema suspenzivno djelovanje u upravnom sporu protiv odluke URŽ-a Sud BiH odlučuje po hitnom postupku. Na osnovu zahtjeva za odgađanje od izvršenja konačnog upravnog akta URŽ-a, odlučuje Sud BiH rješenjem o privremenoj mjeri.

Zaključci i preporuke

Oblast javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, iako definirana jednim, državnim Zakonom o javnim nabavkama od 2004. godine, nalazi se pod snažnim uticajem ukupne političko-ekonomske situacije u BiH. Iako je intencija ZJN-a učiniti javne nabavke transparentnijim i, samim tim, trošenje javnih sredstava racionalnijim i efikasnijim, on nije u punoj mjeri ispunio te ciljeve. Institucije formirane ZJN-om, zbog njegovih brojnih nedostataka i nedorečenosti u procedurama, nemaju potpunu sliku o ovoj oblasti. Nadležne institucije države ne pokazuju dovoljno zainteresiranosti za dogradnju zakonskog okvira u oblasti javnih nabavki zbog čega ona stagnira i teško izlazi iz tzv. "sive zone bh. ekonomije". Preporuke ureda za reviziju rada entitetskih i državnih institucija u takvoj situaciji ostaju samo slovo na papiru, a ignorišu se u velikoj mjeri i preporuke nadležnih evropskih institucija.

Stoga bi neophodno bilo poduzeti sljedeće korake:

- Od PSBiH i Vijeća ministara zatražiti kadrovsko jačanje Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi i osigurati optimalne materijalno-tehničke pretpostavke za rad ovih institucija kao i kontinuirano jačanje ljudskih resursa kroz programe obuke, publikacije, treninge o uspostavi elektronskog sistema nabavki i drugih modernih i transparentnih mehanizama nabavki.
- Odmah od nadležnih institucija zatražiti usvajanje svih podzakonskih akata (pravilnika, poslovnika, odluka itd.) koji će omogućiti nesmetan rad AJN i URŽ.
- Ojačati transparentnost u radu ovih institucija, što se naročito odnosi na neophodnost proaktivnog objavljivanja svih značajnih materijala na web stranici AJN i URŽ, a naročito odluka Ureda za žalbe.
- Kontinuirano raditi na jačanju čitavog sistema nabavki, pružajući podršku svim njegovim učesnicima, uključujući racionalizaciju troškova i obuku ugovornih organa itd.
- U PSBiH ubrzati proceduru donošenja izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama koje omogućuju, za početak, djelimično usklađivanje domaćeg zakonskog okvira sa Direktivama EU.

- Što prije pokrenuti inicijativu u Vijeću ministara BiH za donošenje novog zakona o javnim nabavkama u čije odredbe će biti ugrađeni svi odgovarajući zahtjevi iz Direktiva EU-a i UNCAC-a, kao i najbolja praksa u oblasti javnih nabavki iz zemalja EU.
- Uspostaviti mehanizme horizontalne revizije
- Osigurati bolju harmonizaciju procedura nabavki i budžetiranja.
- Obezbjediti mehanizme javnog monitoringa svih faza u procesu javne nabavke uz obavezno uključivanje organizacija civilnog društva u javnu raspravu o donošenju Izmjena i dopuna dosadašnjeg ZJN, odnosno novog ZJN-a, kao i u drugim segmentima koji bi obezbjeđivali racionalnije raspolaganje javnim sredstvima, a time i efikasniju borbu protiv korupcije u javnim nabavkama.

Zaključci monitoringa

Napredak izvršne i zakonodavne vlasti u provođenju antikorupcijskih reformi

Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 i Akcionog plana ispunjene su obaveze iz niza dokumenata EU koji uslovljavaju približavanje Bosne i Hercegovine ovoj integraciji. Međutim, samo usvajanje strateškog dokumenta za borbu protiv korupcije ne garantuje efektivnu borbu protiv korupcije, već je potrebna njena sveobuhvatna i multisektorska primjena u praksi. Strategijom se obavezuju sve institucije da sačine svoje antikorupcijske politike i planove integriteta. Najveći izazov predstavlja nedostatak mehanizama prinude i kontrole na relaciji država-entiteti-kantoni, koji, uz nedostatak finansijskih sredstava i nemogućnost praćenja implementacije strategije u nadležnim institucijama na svim nivoima, mogu uticati na uspješno provođenje antikorupcijske strategije. Iz ovog razloga je neophodno osigurati usvajanje odgovarajućih strategija na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini te osigurati finansijska sredstva za provedbu predviđenih aktivnosti kroz usklađivanje strateškog i budžetskog planiranja kao i izradu akcionih planova za provedbu Strategije od strane svih zaduženih institucija.

Kako bi Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije bila u mogućnosti kvalitetno obavljati svoj posao neophodno je da bude nezavisna, te da se osigura dovoljno budžetskih sredstava za njen rad, kao i izgrade njeni stručni, organizacioni, administrativni i materijalni kapaciteti. Neophodno je takođe uspostaviti efikasne mehanizme za prikupljanje i obradu zvaničnih statistika o koruptivnom djelovanju, u saradnji sa agencijama za provođenje zakona, te osigurati poređenje zvaničnih statistika sa nalazima ispitivanja viktimizacije/samoprijavlivanja radi što tačnije identifikacije trendova koruptivnog djelovanja u BiH, te planiranja preventivnih aktivnosti.

Radi ukupnog poboljšanja rada agencija za provođenje zakona i pravosuđa, potrebno je što prije uskladiti krivično zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije, a posebno kroz definisanje procesnog segmenta oduzimanja ilegalno stečene imovine, te usvojiti novi ili dopuniti postojeći Zakon o javnim nabavkama, a posebno jačati antikorupcione odredbe i žalbeni postupak.

Potrebno je uspostaviti institucionalni okvir u BiH, FBiH i Distriktu Brčko za upravljanje oduzetom imovinom stečenom krivičnim djelom; kao i zakonski definisati zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti (prijavitelji) i precizirati postupak prijavljivanja i zaštite.

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima

Analiza materijalno-pravnog okvira kojim su inkriminirane koruptivne radnje pokazala je da je važeće zakonodavstvo u BiH u znatnoj mjeri harmonizirano sa odgovarajućim izvorima univerzalnog i regionalnog karaktera, te da time analizirani propisi u BiH sveobuhvatno, jasno i precizno uređuju oblast inkriminiranja koruptivnih ponašanja.. Nadalje, propisi koji uređuju otkrivanje, dokazivanje odnosno krivični progon koruptivnih krivičnih djela u BiH su, također, adekvatni, odnosno osiguravaju dovoljan nivo efikasnosti krivičnog pravosuđa u ovom području i zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda. Skorijim izmjenama procesnih propisa stvorene su pretpostavke za proaktivno, prikriveno i na zakonu zasnovano istraživanje svih oblika koruptivnih krivičnih djela. U tom smislu, potrebno je u narednom periodu učestalije primjenjivati posebne istražne radnje prilikom istraživanja korupcije u BiH, uz primjenu procesnih instituta pregovaranja o krivnji i davanja imuniteta od krivičnog progona, kako bi se otkrili i procesuirali slučajevi sistematske korupcije višeg nivoa. Istovremeno, propisi kojima su uređena druga, sporedna pitanja važna za efikasno procesuiranje korupcije pred pravosudnim organima u BiH, takođe pružaju solidnu osnovu za intenzivnije suzbijanje ovih delikata. S druge strane, organizacija i nadležnosti pravosudnih i tijela za provođenje zakona su determinirani aktuelnim ustavnim uređenjem BiH. Postojanje autonomnih sudskih i tužilačkih sistema na svim nivoima vlasti u BiH može uticati na efikasnost suprostavljanja svim pojavnim oblicima korupcije. Međutim, ukoliko bi svaki od tih sistema u potpunosti bio posvećen izvršavanju svojih nadležnosti u sistematskom suzbijanju korupcije, onda bi takvo stanje, sa stanovišta organizacije pravosuđa, došlo u drugi plan. Isto vrijedi i za ulogu agencija za provođenje zakona u BiH. Analiza propisa kojima su uređene njihove nadležnosti i organizacija vršenja poslova je pokazala da su policijska tijela, načelno, organizacijski opredijeljena efikasnom suzbijanju korupcije, primarno putem svojih specijaliziranih istražnih tijela. Nedavna uspostava policijskih tijela na državnom nivou bi, između ostalog, trebala osigurati dugo očekivano usklađeno postupanje brojnih agencija na području BiH.

Sažetak analize rada pravosuđa tokom 2009. godine u odnosu na procesuiranje korupcije ide u pravcu konstatacije da je efikasnost cjelokupnog sistema krivičnog pravosuđa u ovom području izrazito niska, što pokazuje brojka od 8 pravosnažno okončanih predmeta za čisto korupcijska krivična djela, od čega je jedan predmet okončan izricanjem zatvorske kazne, dok su u ostalih 7 predmeta nadležni sudovi počiniteljima ovih krivičnih djela izrekli uslovne kazne. Procesuiranjem strukturalne, sistematske korupcije u koju su uključeni počinitelji viših društvenih nivoa bi se ovakvo stanje moglo znatno unaprijediti. Konstatovano je takođe da je primjena instituta oduzimanja nezakonite imovinske koristi kod korupcijskih krivičnih djela slabo zastupljena, stoga se oduzimanje imovinske koristi stečene izvršenjem korupcijskih krivičnih djela nameće kao imperativ svih subjekata uključenih u njeno suzbijanje.

Iz analize izmjena zakonskog okvira i implementacije **Zakona o sukobu interesa, finansiranja političkih partija i Izbornog zakona BiH** proizilazi da je nužno dopuniti i preciznije odrediti zakonska rješenja, posebno segment koji se odnosi na veći stepen kontrole i kaznenu politiku.

U okviru Izbornog zakona BiH neophodno je uvesti odredbu o obavezi političkog subjekta o dostavljanju finansijskog izvještaja koji se odnosi na utrošak sredstava od dana raspisivanja izbora do njihovog zvaničnog objavljivanja u Službenom glasniku BiH, sa posebnim aspektom na izbornu kampanju, te propisati kaznene odredbe za nepoštivanje ovih odredbi. Takođe se nameće neophodnim uvesti mehanizme kontrole tačnosti informacija dostavljenih u finansijskim izvještajima izabranih zvaničnika, te utvrditi odredbe prema kojim će izabrani i imenovani zvaničnicima biti propisane kaznene odredbe za pogrešno dostavljanje podataka u imovinskim kartonima u skladu sa preporukama ekspertnog tima Evropske komisije.

Potrebno je jasnije precizirati odredbe koje se odnose na kontrolu utroška sredstava koje se iz budžeta doznačuju klubovima i političkim grupama na svim nivoima, te u prijedlogu Zakona o finansiranju političkih partija BiH regulisati odnos između javnog i privatnog finansiranja. Zakonom o finansiranju političkih partija BiH i entitetskim zakonima je neophodno definisati kategorije rashoda koje spadaju u troškove redovnog poslovanja partija, te osigurati adekvatnu kontrolu utrošaka javnih sredstava dodjeljenih partijama. Ključnim se nameće i usvajanje zakona o finansiranju političkih partija u FBiH.

Po pitanju **Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH** neophodno je ugraditi zakonske mehanizme kontrole tačnosti podataka sadržanih u finansijskim izvještajima javnih zvaničnika

po osnovu Člana 12. Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH (Lično finansijsko stanje) i ostalih predmetnih zakona. U *Zakonu o sukobu interesa u organima vlasti FBiH* neophodno je propisati izmjene kojim će se otkloniti neusaglašenost odredbi tog i Zakona o privrednim društvima FBiH zbog kojih se većina kantonalnih vlada i općinskih vijeća i načelnika nalazi u „pravnom vakuumu“. U istom Zakonu potrebno je, u skladu sa Zakonom o sukobu interesa BiH, kao okvirnim zakonom, proširiti krug lica na koja se ovaj Zakon odnosi. *Zakon Republike Srpske* je potrebno uskladiti sa Zakonom o sukobu interesa BiH u periodu ograničenja zaposlenja nakon isteka mandata, tj. povećati period od 3 mjeseca na min. period od 6 mjeseci, proširiti krug institucija u odnosu na koje javni zvaničnik može doći u sukob interesa, sa regulisanjem pitanja članstva u nadzornim odborima i javnim preduzećima, bez obzira na nivo vršenja funkcije zvaničnika i institucije koja je osnovala javno preduzeće. Neophodno je proširiti i krug funkcija na osnovu kojih javni zvaničnici mogu doći u sukob interesa, a sve u skladu sa Zakonom o sukobu interesa BiH. Jedan od ključnih prioriteta je osigurati nezavisnost i potrebnu stručnost Komisije za utvrđivanje sukoba interesa u Republici Srpskoj.

Izmjenama i dopunama Zakona, ili podzakonskim aktima, potrebno je regulisati obavezu CIK BiH da u određenom blagovremenom vremenskom okviru pokrene postupak i donese odluku u slučaju Zakona o sukobu interesa, a te predvidjeti i sankcije za nepoštivanje ove odredbe za članove CIK BiH. Neophodno je jasno razgraničiti sankcije za zvaničnike iz različitih nivoa vlasti, uvažavajući stepen njihove odgovornosti, mogućnosti zloupotrebe i druge relevantne faktore, naročito na lokalnom nivou.

Imajući u vidu da je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije još uvijek u fazi uspostavljanja, potrebno je odmah na početku osigurati adekvatan angažman Agencije u nadzoru provedbe sva tri zakona i dati joj dovoljno ovlaštenja da, po potrebi, reaguje sankcionišuće.

Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju javnog sektora

U ovoj oblasti može se zaključiti da je, nakon nekoliko početnih godina uspješnog razvoja funkcija revizije javnog sektora u BiH, u zadnje dvije godine primjetna određena stagnacija, što je u velikoj mjeri uslovljeno i opštim zastojem u reformama u zemlji. Takva situacija je rezultirala do sada najkonkretnijim udarima na nezavisnost institucija za reviziju. Da bi se institucije za reviziju mogle dalje razvijati i neovisno djelovati, potrebno je prije svega u

Parlamentima BiH i FBiH, bez odlaganja, ustanoviti komisije (odbore) za reviziju, te obezbijediti stručnu podršku članovima parlamenata za evaluaciju revizorskih izvještaja i monitoring implementacije mjera i zaključaka parlamenata. Neophodno je takođe imenovati direktora Centralnih jedinica za harmonizaciju javnih internih finansijskih kontrola (CHU) u okviru Ministarstava finansija BiH i FBiH i konstituisati koordinacioni odbor CHU u BiH te donijeti nedostajuće sistemske propise kojima se precizno reguliše nastanak svih budžetskih rashoda uključujući i sve vrste privilegija izabranih funkcionera, te pokretanje izmjena Zakona o reviziji Brčko distrikta radi njegove harmonizacije sa drugim zakonima o reviziji. Međutim, kao jedan od osnovnih i ključnih prioriteta nameće se stavljanje van snage Smjernica Vlade Republike Srpske za postupanje institucija javnog sektora RS sa revizorskim izvještajima koji sadrže negativno mišljenje.

Analiza **Zakona o javnim nabavkama** je pokazala da ova oblast još uvijek nije adekvatno regulisana i potpuno funkcionalna. Četiri ureda za reviziju u BiH su, naime, ocijenila da provedba postojećeg **Zakona o javnim nabavkama** nije na zadovoljavajućem nivou javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Iako je namjera ZJN-a učiniti javne nabavke transparentnijim i, samim tim, trošenje javnih sredstava racionalnijim i efikasnijim, on nije u punoj mjeri ispunio te ciljeve. Institucije formirane ZJN-a zbog njegovih brojnih nedostataka i nedorečenosti u procedurama, nemaju potpunu sliku o ovoj oblasti. Nadležne institucije države ne pokazuju dovoljno zainteresiranosti za dogradnju zakonskog okvira u oblasti javnih nabavki, zbog čega ona stagnira i teško izlazi iz tzv. "sive zone bh. ekonomije". Da preporuke ureda za reviziju rada entitetskih i državnih institucija, te preporuke nadležnih evropskih institucija, ne bi ostale samo slovo na papiru, neophodno je prvenstveno kadrovski ojačati Agenciju za javne nabavke i Ured za razmatranje žalbi i osigurati optimalne materijalno-tehničke pretpostavke za rad ovih institucija kao i kontinuirano jačanje ljudskih resursa kroz programe obuke, publikacije, treninge o uspostavi elektronskog sistema nabavki i drugih modernih i transparentnih mehanizama nabavki. Nadalje, potrebno je od nadležnih institucija zatražiti usvajanje svih podzakonskih akata (pravilnika, poslovnika, odluka itd.) koji će omogućiti nesmetan rad AJN i URŽ. Neophodno je ojačati transparentnost u radu ovih institucija, što se naročito odnosi na neophodnost proaktivnog objavljivanja svih značajnih materijala na web stranici AJN i URŽ, a naročito odluka Ureda za žalbe, te kontinuirano raditi na jačanju čitavog sistema nabavki, pružajući podršku svim njegovim učesnicima, uključujući racionalizaciju troškova i obuku ugovornih organa.

Neophodnim se u ovoj oblasti nameće i pokretanje inicijative u Vijeću ministara BiH za donošenje novog zakona o javnim nabavkama u čije odredbe će biti ugrađeni svi odgovarajući zahtjevi iz Direktiva EU-a i UNCAC-a, kao i najbolja praksa u oblasti javnih nabavki iz zemalja EU. Uspostavljanje mehanizama horizontalne revizije, bolja harmonizacija procedura nabavki i budžetiranja, te uvođenje mehanizama javnog monitoringa svih faza u procesu javne nabavke, uz obavezno uključivanje organizacija civilnog društva u javnu raspravu o donošenju Izmjena i dopuna dosadašnjeg ZJN, odnosno novog ZJN-a, kao i u drugim segmentima, osiguralo bi racionalnije raspolaganje javnim sredstvima, a time i efikasniju borbu protiv korupcije u javnim nabavkama.

Bibliografija i reference

Adler, F., Mueller, S. W. & Laufer, S. W. (2006). *Criminology and criminal justice system*. New York: McGraw Hill;

Blagovčanin, S. (2009). *Korupcija u Bosni i Hercegovini*. Pristupljeno putem http://www.fes.ba/publikacije/2009Korupcija_u_BiH.pdf, datum pristupa 15.04.2010.

European Commission 2009, June 2009.

Evropska komisija. (2009). *Bosnia and Herzegovina 2009. progress report*. Pristupljeno putem <http://www.delbih.ec.europa.eu/docs/ProgressReport20092.pdf>, datum pristupa 12.04.2010.

Evropska komisija. *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini*. Radni dokument osoblja Komisije. Brisel, 14. Brisel, 14.10.2009. SEC (2009) 1338.

Federalna uprava policije. *Stanje kriminaliteta za devet mjeseci 2009. godine*. Preuzeto sa http://www.fup.gov.ba/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=12470&Itemid=69.

Gifis, H. S. (1975). *Law Dictionary*. New York: Barron's Educational Series;

Global Integrity. *Global Integrity Report 2009*. Preuzeto sa: <http://report.globalintegrity.org/globalindex/findings.cfm>.

Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine. *Izveštaj o provođenju Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i njenog Akcionog plana za 2009. godinu*. Januar 2010. godine

Ministarstvo sigurnosti BiH. *Strategija za borbu protiv korupcije (2009. – 2014)*. Preuzeto sa <http://www.msb.gov.ba/dokumenti/strateski/?id=4338>.

MUP RS. *Podaci o stanju bezbjednosti za period januar – decembar 2009. godine*. Preuzeto sa http://www.mup.vladars.net/novosti/statistike_pdf/4fTWzR8olfUqd5mC.pdf.

Singer, M. (1994). *Kriminologija*. Zagreb: Naknadni zavod Globus;

Teofilović, N., Jelačić, M. (2006). *Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca*. Policijska akademija: Beograd;

Transparency International BiH. *Contribution EC Progress Report: Consultations with the*

Transparency International BiH. *Monitoring provođenja antikorupcionih reformi u BiH*. Bosna i Hercegovina 2009.

Transparency International Bosna i Hercegovina. *Pojmovni vodič za borbu protiv korupcije*. Novembar, 2009. godine

Transparency International. (2006). *Studija Sistema Nacionalnog Integriteta (Bosna i Hercegovina 2007)*. Berlin: Transparency International;

Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2009*. Preuzeto sa <http://www.ti-bih.org/Surveys.aspx?ID=cpi2009>.

Transparency International. *Global Corruption Barometer 2009*. Preuzeto sa http://www.ti-bih.org/Documents/Press_release/2009/Global_Corruption_Barometer.pdf.

Vanjskopolitička inicijativa BiH. *Monitoring procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine*. Drugi polugodišnji izvještaj 2009.

Williams, S. K. (2004). *Criminology*. New York: Oxford University Press;