



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BOSNA I HERCEGOVINA**

**MONITORING PROVOĐENJA ANTIKORUPCIONIH
REFORMI U BIH**

IZVJEŠTAJ TRANSPARENCY INTERNATIONAL BOSNA I HERCEGOVINA



**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**

O PUBLIKACIJI

Autori izvještaja

- **Darko Datzer** (Magistar kriminalističkih nauka, zaposlen na Fakultetu kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu kao viši asistent. Koautor je studije o kriminologijskim značajkama korupcije u policijskim snagama u BiH iz 2006. godine i autor je više znanstvenih i stručnih studija i članaka o korupciji i teoretskoj kriminalistici. Zamjenik je direktora Udruženja Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu.)
- **Haris Grizović** (Diplomirao je na Fakultetu kriminalističkih nauka u Sarajevu a magistrirao Državni menadžment i humanitarne poslove u organizaciji Interdisciplinarnih studija Univerziteta u Sarajevu. Radio je kao ovlašteni sudski promatrač u Odjelu za borbu protiv kriminala i korupcije u Uredu Visokog predstavnika za BiH a danas je zaposlen kao analitičar za pravosudnu upravu u Sekretarijatu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH.)
- **Aleksandra Martinović** (Diplomirala je ekonomiju na Univerzitetu u Beogradu nakon čega je jedno vrijeme radila u privredi, u oblasti međunarodnih ekonomskih odnosa i marketinga. Od 2003. godine angažirana je u TI BiH, a trenutno je članica Odbora direktora. Nezavisni je konzultant, autor i koautor brojnih radova i publikacija, sa naglaskom na korupciji u političkoj i ekonomskoj sferi.)
- **Nina Stevanović** (Diplomirala je arhitekturu na Univerzitetu u Sarajevu a zaposlena je u Transparency International BiH.)
- **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. godine 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.)
- **Zinka Grbo** (Diplomirala je i magistrirala na Pravnom fakultetu u Sarajevu te doktorirala iz oblasti javnih nabavki. Radi kao viši asistent na predmetu „Privredno pravo na Pravnom fakultetu u Sarajevu.)

SADRŽAJ

O PUBLIKACIJI	3
SADRŽAJ	7
SKRAĆENICE I AKRONIMI.....	9
IZVRŠNI SAŽETAK.....	11
NAPREDAK ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI U PROVOĐENJU ANTIKORUPCIJSKIH AKTIVNOSTI	17
PROCESUIRANJE KORUPCIJE PRED SUDOVIMA I TUŽILAŠTVIMA U BIH.....	36
MONITORING IZMJENA ZAKONSKOG OKVIRA I IMPLEMENTACIJE ZAKONA O SUKOBU INTERESA, FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA I IZBORNOG ZAKONA.....	52
MONITORING FUNKCIONIRANJA SLUŽBI ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA.....	79
MONITORING IZMJENA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA	85
ZAKLJUČCI MONITORINGA	92
BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE.....	100

SKRAĆENICE I AKRONIMI

BDP - Bruto domaći proizvod

bh. - bosanskohercegovački

BiH - Bosna i Hercegovina

CEFTA - Srednjoeuropski ugovor o slobodnoj trgovini (Central European Free Trade Agreement)

CIK BiH - Centralna Izborna Komisija BiH

CoE – Savjet Europe (Council of Europe)

EU – Europska unija

FBiH - Federacija Bosne i Hercegovine

GDP - Bruto domaći proizvod (Gross Domestic Product)

GRECO - Grupa zemalja protiv korupcije (Group of States against Corruption)

i sl. – i slično

ICVS - Međunarodni pregleda žrtava kriminaliteta (International Crime Victim Survey)

KM – Konvertibilna marka

KZ - Krivični zakon

npr. - naprimjer

NVO – Nevladina organizacija

OECD - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (Organization for Economic Cooperation and Development)

OSA - Obavještajno sigurnosna agencija BiH

R Hrvatska – Republika Hrvatska

R Srbija – Republika Srbija

RS - Republika Srpska

SIPA - Državna agencija za istrage i zaštitu

SSP - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

TI – Transparency International

TI BiH – Transparency International Bosna i Hercegovina

UN – Ujedinjene nacije

UNCAC – Konvencija UN protiv korupcije (UN Convention against Corruption)

URŽ - Ured za razmatranje žalbi

usp. – usporedi

v. - vidi

VRI – Vrhovna revizijska institucija

IZVRŠNI SAŽETAK

Dramatičan stupanj korupcije u Bosni i Hercegovini ne bilježi zadnjih nekoliko godina tendenciju opadanja. Premda su od završetka rata usvojena tri strateška dokumenta koja se odnose na suzbijanje korupcije, a ratificirane su i relevantne međunarodne konvencije, značajniji rezultati na njihovoj implementaciji i iskorjenjivanju korupcije do sada nisu ostvarivani. Ključni prioritet ostaje zagovaranje za definiranje strateškog dokumenta za smanjenje korupcije koji bi usvojila Parlamentarna skupština BiH, kao i adekvatno provođenje već ratificiranih dokumenata i preuzetih obveza. Izrada sustavnih rješenja za suzbijanje korupcije koja će se bazirati na podacima i koja će omogućiti kontinuirano praćenje rada vlasti je *conditio sine qua non* svakog napretka u ovoj oblasti. Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine u martu je donijelo odluku o formiranju Interresorne radne grupe za izradu Strategije i Akcijskog plana za borbu protiv korupcije, kao i Zakona o antikorupcijskom tijelu. Tokom augusta izrađeni su prvi radni materijali Zakona, Strategije i Akcijskog plana. Ovi dokumenti trebali bi biti upućeni tokom septembra u parlamentarnu proceduru. Usvajanje ovih dokumenta predstavlja i obvezu BiH iz mape puta za liberalizaciju viznog režima iz bloka 3 koja se odnosi na sprečavanje i borbu protiv organiziranog kriminala, terorizma i korupcije. BiH je prema ovom dokumentu dužna, između ostalog, provesti državnu Strategiju za borbu protiv korupcije i kao Akcijski plan koji su usvojeni 2006. godine, a usvojiti i provesti mjere za jačanje institucijskih kapaciteta, koordinacije između agencija uz osiguranje dovoljnog broja ljudskih resursa i finansijskih sredstava za borbu protiv korupcije te provesti relevantno zakonodavstvo o konfiskaciji imovine kriminalaca (uključujući odredbe koje se tiču prekograničnih aspekata).

Dosadašnji naponi BiH u implementiranju antikorupcijskih reformi ocijenjeni su vrlo ograničenim. U pogledu primjene Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije (UNCAC) nije postignut nikakav napredak, a prema analizi koju je Ministarstvo sigurnosti podnijelo Vijeću Ministara BiH u decembru 2008. godine, nisu poduzete ni aktivnosti u harmonizaciji domaćeg zakonodavstva sa UNCAC-om. U izvješću GRECO-a (Vijeća Europe – Grupe zemalja za borbu protiv korupcije) navodi se da tri četvrtine preporuka GRECO-a nisu implementirane i da je njihova dosadašnja provedba nezadovoljavajuća. Izvještaj Europske komisije o napretku BiH ka europskim integracijama¹ navodi da BiH nije

¹ Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report Brussels, 05.11.2008.

napredovala u osiguranju pune implementacije Antikorupcijske strategije i Akcijskog plana iz 2006. godine.

Prema svim relevantnim pokazateljima u istraživanjima Transparency Internationala Bosne i Hercegovine (TI BiH), koji sustavno prati rad institucija vlasti u implementiranju antikorupcijskih reformi i analizira postignute rezultate kroz kvalitativna i kvantitativna istraživanja uz sudjelovanje stručnjaka različitih oblasti, signifikantno reformsko zaostajanje manifestira se u BiH u odnosu na ostale zemlje regiona i Europe. Prema aktualnom Indeksu percepcije korupcije iz 2008. godine, BiH se nalazi između 92. i 95. mjesta na svijetu, daleko iza ostalih zemalja u okruženju. Rezultati Globalnog barometra korupcije 2009. koji ispituje stavove javnosti o korupciji i iskustva građana u susretu s mitom, pokazuju da su u BiH evidentne prakse privatnog sektora da se korištenjem mita utječe na donosioce odluka i propisa unutar države što se često u literaturi naziva i fenomenom „zarobljene države”. Iz analiza istraživanja koja radi TI BiH u ovoj godini, praćenju provedbe i zagovaranju antikorupcijskih standarda u vidu Monitoringa te ispitivanja stavova građana i njihovih iskustava sa koruptivnim praksama kroz Kvartalno istraživanje percepcije građana o korupciji u tromjesečnim intervalima, evidentno je da je korupcija zahvatila sve pore bh. društva i da je njeno iskorjenjivanje zadaća koja zahtjeva mobilizaciju cijele zajednice. Sva istraživanja pokazuju da politička korupcija i vrlo bliska povezanost visokih zvaničnika sa organiziranim kriminalom prijeti da postane vrlo ozbiljan problem uz već nelegalne procese privatizacije i netransparentno djelovanje javnih poduzeća.

U okviru Monitoringa provođenja antikorupcionih reformi u BiH, TI BiH prati antikorupcijske aktivnosti u najosjetljivijim oblastima koje se reflektiraju kroz Monitoringe napretka zakonodavne i izvršne vlasti u provođenju antikorupcijskih aktivnosti, procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima, izmjena zakonskog okvira i implementacije Zakona o sukobu interesa, financiranju političkih stranaka i Izbornog zakona, funkcioniranja službi za reviziju javnog sektora, kao i policijskih i obavještajno-sigurnosnih agencija te izmjena Zakona o javnim nabavkama. Ispitivanjem građana BiH o njihovoj percepciji i iskustvu sa korupcijom, TI BiH vrši analizu kako građani ocjenjuju napore vlasti u pojedinim oblastima i koliko efektivnost imaju antikorupcijske aktivnosti i kako se odražavaju na svakodnevni život građana BiH.

Napredak zakonodavne i izvršne vlasti u provođenju antikorupcijskih aktivnosti nije evidentiran. Preduvjet efikasnom i efektivnom provođenju antikorupcijskih aktivnosti je postojanje društvenog konsenzusa o nužnosti suzbijanja korupcije što višestruko proisječe i iz već spomenutih obaveza preuzetih u potpisanim i ratificiranim međunarodnim ugovorima i konvencijama posebice Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije iz 2003. te Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP-a) kao i mape puta za liberalizaciju viznog režima. Za državu zarobljenu korupcijom ispunjenje obveza iz strategijskih dokumenata prvi je korak koji bi trebao rezultirati kreacijom specijalne antikorupcijske politike kao zasebnog segmenta državne politike ili kao kompleks metoda unutar drugih politika koji u svojoj ukupnosti imaju antikorupcijski učinak. Nedostatak strateškog dokumenta i nepostojanje središnjeg tijela za borbu protiv korupcije prolomigira mogućnost efikasne akcije i, premda se pomaci u provođenju antikorupcijskih aktivnosti dešavaju, oni su još uvijek nekoordinirani i bez stvarne političke volje dezorijentirani u reduciranju obima ove negativne pojave pa tako jedini mogući način za uspješno razračunavanje sa pojavom korupcije predstavlja sistematski pristup. Građani BiH su po pitanju napretka bh. vlasti u iskorjenjivanju korupcije izuzetno skeptični. U recentnoj studiji TI BiH, drugom kvartalnom istraživanju percepcije građana o korupciji, *45 % građana BiH uopće ne vjeruje da se vlasti u BiH žele iskreno, pošteno i odlučno, uhvatiti u koštac u borbi protiv korupcije u BiH.* Procjenjujući efikasnost pojedinih institucija u BiH u borbi protiv mita i korupcije tokom posljednje godine, ispitanici još uvijek smatraju medije najefikasnijom, a *Parlament i izvršnu vlast najmanje efikasnom institucijom u borbi protiv korupcije.* U očima građana, nivo korupcije u izvršnoj vlasti države i entiteta poprilično je visok (Vlada Federacije BiH je ocijenjena sa 3,93, Vlada RS sa 3,91, Vijeće Ministara BiH 3,89, a Vlada Brčko distrikta BiH 3,83 – procjenjujući na skali od 1 (veoma nizak nivo korupcije) do 5 (veoma visok)).

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužiteljstvima u BiH je otežano i bez snažnijeg efekta u društvu. Koruptivna krivična djela, i u slučajevima kada dolazi do osuđujuće presude, u najvećem broju završavaju sa uvjetnom kaznom (62%). Oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi izrečeno je samo u pet slučajeva u prošloj godini i to u ukupnoj vrijednosti od samo 10.540,44 KM. Složenost političkog sistema i organizacije države BiH reflektira se kroz *pravnu i institucionalnu prenormiranost i nedostatke sistema izvještavanja.* Obveze BiH da izradi i usvoji posebnu Strategiju isključivo za borbu protiv korupcije i

uspostavi specijaliziranu i nezavisnu agenciju za borbu protiv korupcije još uvijek nisu ispunjene. Trenutačno u BiH postoje samo dva tužiteljstva sa specijaliziranim odjelima za borbu protiv korupcije premda konvencije propisuju obaveznu specijalizaciju odjela za borbu protiv korupcije pri tužiteljstvima. Radi svoje osnovne funkcije, uspostave i čuvanja zakonitosti, institucije pravosuđa zauzimaju posebno mjesto u borbi protiv korupcije. Građani BiH, u dva vala Kvartalnog istraživanja, smatraju da institucije pravosuđa „veoma“ korumpiranim. Građani navode da je iznos od 2 049 KM prosječno mito plaćeno sudiji ili službeniku u sudu „da bi se obavili poslovi“.

Izmjene zakonskog okvira i implementacija Zakona o sukobu interesa, financiranja političkih stranaka i Izbornog zakona trebaju zatvoriti rupe u zakonu i popuniti praznine koje ostavljaju prostor za manipulaciju i koruptivno djelovanje. *Izborni zakon propisuje neadekvatne mehanizme za blagovremeno otkrivanje nezakonitog bogaćenja izabranih zvaničnika i a nedostaju mu posebni mehanizmi koji bi kontrolirali tačnost podataka o imovinskom stanju podnesenih CIK-u BiH.* Zakon o financiranju političkih stranaka još uvijek nije usvojen u Federaciji BiH, a Zakon RS-a uopće *ne tretira mnoga važna pitanja kao npr. definiranje kategorija rashoda koje stranke mogu pokrivati iz budžetskih sredstava.* Zakon o sukobu interesa ne ispunjava očekivanja, i mada predviđa sankcioniranje za povrede zakona, *dozvoljava zvaničnicima koji su ga prekršili obavljanje javne funkcije u cijelom izbornom periodu.* O načinu financiranja političkih stranaka građani su, u principu, *slabo informirani.* 44 % ispitanika u Kvartalnom istraživanja ističe da je veoma malo, a 28% da je malo informirano o ovoj temi.

Funkcioniranje policijskih i obavještajno-sigurnosnih agencija je usporeno slabom i nedovoljnom regulacijom kroz zakonski okvir koji ne tretira funkcionalne veze između policijskih organa i tužiteljstava. Ove organe povezuje jedino Zakon o krivičnom postupku. Izvjestan napredak u reformi policije u BiH postignut je usvajanjem Zakona u aprilu 2008. godine kojim su formirane četiri nove policijske agencije na državnom nivou kao i tri nadzorna policijska tijela. Ove institucije nisu u potpunosti formirane niti kadrovski popunjene a suradnja i razmjena informacija između organa za provođenje zakona je i dalje slaba. Unaprjeđenje mehanizama međuinstitucionalne suradnje, aktivna komunikacija i međusobna koordinacija, te potpuna depolitizacija i profesionalizacija ovih institucija osnovni su uvjeti njihove učinkovitosti. Kada su počinjena krivična djela korupcije u pitanju,

policijske agencije BiH u 2008. godini nisu podnijele niti jedan izvještaj a ni sudovi na državnoj i entitetskoj razini nisu vodili postupke za počinjenje ovog krivičnog djela. Policijske i sigurnosno-obavještajne agencije uživaju kod građana i dalje povjerenje. Dvije trećine ispitanika Kvartalnog istraživanja (65%) vjeruju u rad SIPA-e, pri čemu je više onih koji joj donekle nego potpuno vjeruju (53% naprema 12%). Ispitanici oba vala istraživanja (prvo i drugo tromjesečje 2009.) SIPA-u procjenjuju kao instituciju u kojoj je korupcija najmanje prisutna.

Funkcioniranje službi za reviziju javnog sektora je u velikoj mjeri pod utjecajem ukupne situacije u zemlji a koja je rezultirala, među ostalim, i stagnacijom razvoja institucija za reviziju. Ključni preduvjet funkcioniranja vrhovnih institucija za reviziju, *neovisnost, narušena je donošenjem zakona o plaćama kojim je derogiran lex specialis zakon o reviziji dok je proces imenovanja rukovodstava institucija za reviziju netransparentan.* U većini revizorskih izvješća nalaze se nalazi vezani uz kršenje ili nedosljednu primjenu Zakona o javnim nabavkama i nalazi o neracionalnom trošenju javnog novca a koje su *posljedica nepostojanja adekvatne regulative.* Poseban problem predstavlja sankcioniranje odgovornih lica koje je više deklarativne prirode kao i neuređena suradnja među institucijama za reviziju i tužiteljstvima. Osjetljivost sektora javnih nabavki na korupciju primijećena je u velikoj mjeri i od strane građana BiH u Kvartalnom istraživanju. Raširenost korupcije u poslovima javnih nabavki (državnih kupovina) je, prema ispitanicima, podjednako raširena i u državnim poduzećima, i u općinama, i u kantonima, te entitetskim vlastima, oblastima javnih radova i zdravstvu. Određene razlike u percepciji ispoljavaju se kod pripadnika različitih nacionalnosti pa tako ispitanici bošnjačke nacionalnosti vide najveću raširenost korupcije pri javnim nabavkama u državnim poduzećima, građani srpske nacionalnosti u entitetskoj vlasti dok Hrvati smatraju da je korupcija u poslovima javnih nabavki najraširenija u općinama. Procjena prisutstva korupcije je u drugom kvartalu 2009. ipak nešto viša od one u prvom.

Izmjene Zakona o javnim nabavkama neće otkloniti dosadašnje nejasnoće i pravne praznine već će dodatno omogućiti zaobilaženje zakonske procedure u procesima javnog ugovaranja. Prema prijedlogu izmjena Zakona, cenzus za direktne sporazume podiže se sa 3.000 na 6.000 KM, a iznos za nabavku roba i izvršenih usluga pri uvjetima kada nije predviđeno obavezno javno oglašavanje sa 30.000 na 50.000 KM. Nova pravila na taj način omogućuju netransparentne nabavke do puno višeg limita i daleko češće. Diskreciono

odlučivanje javnih službenika će porasti a time i vjerojatnoća da će doći do većih pronevjera i štete po budžet. Proširenjem odredaba koje se odnose na izuzetke od primjene Zakona još veće zlouporabe i manipulacije tenderskim procedurama postaju moguće pa i nastavak polulegalnog financiranja nabavljača, o čemu govore brojna revizorska izvješća o radu javnih organa svih nivoa vlasti u BiH. Privatni sektor će posebno biti pogođen ovim proširenjem praksi netransparentnih nabavki kao i nastavkom protežiranja velikih kompanija koje su u posjedu moćnog političkog zaleđa. Sve te promjene mogu samo narušiti ionako krajnje nepovoljnu poslovnu klimu gdje će se na udaru naći mala i srednja poduzeća. Za građane BiH procedure javnih nabavki posebno su pogođene korupcijom. U oba dosadašnja vala Kvartalnog istraživanja percepcije u 2009. godini, ispitanici smatraju da je u poslovima javnih nabavki korupcija raširena u svim oblastima uz tendenciju rasta.

NAPREDAK ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI U PROVOĐENJU ANTIKORUPCIJSKIH AKTIVNOSTI

Uvod

Borba protiv korupcije je globalni trend. Gotovo je nepodijeljena suglasnost oko njezine štetnosti, koja se na globalnom finansijskom planu mjeri trilijunskim dolarskim iznosima (po nekima, čak 2-4 % svjetskog GDP-a [Kregar, 2005]), a na nacionalnim razinama podupire neproduktivne javne investicije, osiromašuje zemlje i potkopava čitava društva (Rose-Ackermann, 2002). Jasno je da bi stoga trebalo da postoji i konsenzus glede nužnosti njezina suzbijanja, te da bi se korupcija trebala smatrati dijelom globalne debate o upravljanju i rastu (Rose-Ackermann, 2008).

U tom su kontekstu europski i svjetski lideri posljednjih decenija posebnu pozornost posvećivali različitim aspektima korupcije, od pojava oblika, političkih, ekonomskih, pravnih i inih posljedica, pa do donošenja strategija za suzbijanje i pokretanja najrazličitijih tijela i agencija za suprotstavljanje. Konsenzus međunarodne zajednice glede njezine štetnosti možda najbolje oslikava stav izražen u Preambuli Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije iz 2003. godine, u kojoj stoji da države-stranke prepoznaju da je korupcija transnacionalna pojava povezana sa drugim oblicima kriminaliteta, koja predstavlja prijetnju za stabilnost i sigurnost društava, te da ugrožava održiv razvitak i vladavinu prava.

Korupcija je u našoj zemlji također prepoznata kao značajan problem, te se tretira kao jedna od ključnih prepreka u procesu napretka BiH ka Europskoj Uniji. O težini situacije govori i Izvešće Komisije europskih zajednica o napretku Bosne i Hercegovine u 2008. godini: „korupcija je široko rasprostranjena i ostaje ozbiljan problem, posebno unutar struktura vlasti“ (s. 15).

Teško je mjeriti koliko ima korupcije u nekoj zemlji. Jedna od mjera jest svakako zvanična statistika protupravnih ponašanja. No, često se za statistiku državnih organa tvrdi, a ovo posebice vrijedi za korupciju kao svojevrsnu ilegalnu transakciju, da samo odražava efikasnost organa gonjenja, a nikako stvarnu sliku obima i strukture društveno štetnih ponašanja. Kod delikata poput korupcije, gdje su obje strane zainteresirane da se za čin ne sazna, realno je za očekivati da je neregistrirana delinkvencija daleko viša. Situacija sa korupcijskim kriminalitetom u Federaciji Bosne i Hercegovine, primjerice, je sa stanovišta zvanične statistike kriminaliteta bolja nego sa susjednom Hrvatskom, koja zasigurno nema

imidž države zarobljene korupcijom, kakav ima naša zemlja. Tako se na temelju podataka Federalne uprave policije može izračunati da je u Federaciji BiH u 2007. godini zabilježena stopa od 12 kaznenih djela (na 100 000 građana iznad 19 godina starosti) prijavljenih za korupciju, dok je u R Hrvatskoj znatno viša, i iznosi 28 (u tom smislu, usp. i Datzer, 2006).

No, ovo nisu jedine mjere korupcije. Još je znameniti Quetelet (čijim se zaslugama statistika etablirala kao znanstvena disciplina) zapazio da se zvaničnim statistikama ne može obuhvatiti sav kriminalitet, te da postoji tzv. tamna brojka ili neregistrirani kriminalitet. Široko primjenjivana istraživanja koja prikupljaju podatke o kriminalitetu i srodnim pojavama su ona koja se temelje na ispitivanju putem intervjuja i ankete. Za njih se često navodi da su bolje „mjere korupcije nego statistika državnih organa“ (Woltring & Shinkai, 1996, citirano u Zvekic, 1998). Tako je istraživanje Udruge diplomiranih kriminalista u Bosni i Hercegovini (2006) ukazalo na daleko veće stope korupcijskih delikata od onih koji su zvanično registrirani. Prema ovom istraživanju, oko četvrtine svih ispitanih izjavilo je da je bilo u prilici dati mito² dok bi sa stanovišta zvanične statistike taj procenat bio mnogo manji (ispod 1 %). Istraživanje van Dijka, van Kesterena i Smita (2007) ukazalo je da je u prosjeku tek oko 2 % građana u svijetu iskusilo ovakvu vrstu viktimizacije. Nalazi dobiveni u našoj zemlji svrstali bi nas u sam vrh viktimizacijskih studija, daleko iznad europskog prosjeka.

Standarde u mjerenju korupcije postavio je Transparency International, kontinuirano prateći zadnjih petnaestak godina stanje sa korupcijom širom svijeta. Indeks percepcije korupcije TI-a³ svrstava Bosnu i Hercegovinu u red afričkih i azijskih zemalja, daleko iza europskih razvijenijih država (na 84-to mjesto [od 180-tak u analizi] u 2007., te 92-go u 2008. godini). Kako stojimo poredeći se sa državama u regionu, oslikava podatak da je susjedna R Srbija redovito ispred nas, a R Hrvatska „bježi“ dvadesetak mjesta.

Još jedna „mjera“ korupcije također producirana od strane Transparency Internationala, Globalni barometar korupcije (koji sa stanovišta običnog građanina mjeri stanje korupcije), u

² Istraživanje Transparency Internationala iz 2008. godine dalo je slične rezultate, ukazujući na brojku od 22 % anketiranih koji su bili u prilici da im se traži mito, te oko desetine onih koji su stvarno platili mito. Istraživanje iz 2009. godine ukazuje na nešto manje procenat građana pogođene korupcijom (oko 14 %).

³ Čija je velika vrijednost upravo u tome što se radi o indeksu, dakle složenom indikatoru koji se računa na osnovu više od deset izvora podataka. Svoju vrijednost Indeks percepcije korupcije dokazuje i visokom stopom korelacije sa drugim mjerama korupcije, poput Međunarodnog pregleda žrtava kriminaliteta (ICVS), a koji, s druge strane, predstavlja „najveći međunarodni komparativni projekat u oblasti prevencije kriminaliteta i sistema kaznenog pravosuđa“ (Alvazzi del Frate, 1998).

izdanju za 2009. godinu ukazuje na nešto manje procenete viktimizacije korupcijom u našoj zemlji (oko 9 %).

I Svjetska banka kontinuirano mjeri stanje sa korupcijom, te u svojim Indikatorima upravljanja za 2007. godinu Bosnu i Hercegovinu svrstava u gornji dio ljestvice zemalja koje nekvalitetno kontroliraju korupciju, iza europskog prosjeka. Na temelju izrečenog, Bosna i Hercegovina zemlja je koju karakterizira visoka stopa korupcije, prisutne u svim porama društvenog života. I stručna i laička javnost, nažalost, ne očekuje poboljšanje u narednim godinama (usp. Transparency International BiH, 2009, te Transparency International, 2009). Bosna i Hercegovina čini izvjesne napore na suprotstavljanju korupciji. Jedan od bitnih jest svakako *ispunjavanje obaveza iz strategijskih dokumenata za borbu protiv korupcije*. Tako je međunarodnim obavezama preuzetim potpisivanjem različitih konvencijskih i sličnih dokumenata uspostavljen obiman okvir kvalitetnije borbe protiv korupcije. Domaće su vlasti oslovljavale ovu temu u vlastitim strategijskim dokumentima, poput Srednjoročne razvojne strategije 2004-2007, koja je predviđala unaprjeđenje zakonodavnog okvira (sukoba interesa i kaznenog), uspostavljanje posebne agencije za borbu protiv korupcije, i sl. Slične, i mnoge druge obaveze uspostavlja i Strategija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije iz 2006. godine. Kako našoj državi međunarodnim obavezama i strategijama i formalno stoji obaveza unaprjeđenja borbe protiv korupcije, to je osobito značajno pomenuti najznačajnije obaveze u tom smislu.

Bosna i Hercegovina je potpisnik niza međunarodnih konvencija u oblasti borbe protiv korupcije, koji odražavaju općeprihvaćene antikorupcijske standarde. Na razini Vijeća Europe su to Kaznenopravna konvencija o korupciji, Građanskopravna konvencija o korupciji, Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom, a na razini Ujedinjenih nacija Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, te glasovita Konvencija protiv korupcije. Savjet Ministara Vijeća Europe također je dao nekoliko preporuka za efikasniju borbu protiv korupcije (o općim pravilima protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja iz 2003. godine, te pravilima ponašanja za javne službenike iz 2000. godine), a Bosna i Hercegovina, kao članica Vijeća Europe, dužna je pratiti i ispunjenje obaveza iz evaluacija Skupine država za borbu protiv korupcije (GRECO) i ostvarivati suradnju predviđenu Ugovorom u suradnji u sprječavanju i suzbijanju prekograničnog kriminala

(SECI). Naša zemlja još nije potpisala Dodatni protokol na Kaznenopravnu konvenciju o korupciji.

Lista stvari koje Bosna i Hercegovina treba poduzeti da ispuni obaveze koje je preuzela, a koje se odnose na kvalitetniju borbu protiv korupcije, poprilično je duga. Osobito su važne: preventivne mjere, koje uključuju promicanje integriteta u javnom i privatnom sektoru, ali i građanstvu; inkriminiranje pojedinih pojavnih oblika korupcije; uspostava posebnih tijela za suprotstavljanje korupciji (od kojih bi jedno moglo imati središnje mjesto), njihova neovisnost, obučenosť i financijska potpora; oduzimanje imovinske koristi stečene korupcijom; zaštita svjedoka, žrtava i osoba koje surađuju s pravosuđem; naknada štete nastale aktom sa obilježjima korupcije; međunarodna suradnja; povrat imovine. U nastavku slijedi pregled stanja u ostvarivanju pomenutih aktivnosti.

Monitoring napretka

Preventivne mjere

Načelan stav da je korupcija pojava koju je zbog njezine specifičnosti (široke rasprostranjenosti i odsustva svijesti o štetnosti) potrebno preduprjeđivati prije negoli suzbijati i posebnu pozornost posvećivati učešću svih segmenata društva, Konvencija protiv korupcije oslovljava u čitavom jednom poglavlju, i to poprilično detaljno. Zato se ovaj međunarodni ugovor i naziva najsveobuhvatnijim pravnim instrumentom na međunarodnoj razini koji se bavi suprotstavljanjem korupciji. *Postojanje posebne antikorupcijske politike, kao zasebnog segmenta državne politike ili pak, kompleksa metoda unutar drugih politika koji u svojoj ukupnosti imaju antikorupcijski učinak, conditio je sine qua non svih sistematskih napora na suzbijanju korupcije. Trenutno naša zemlja nema strateškog dokumenta za borbu protiv korupcije, što je u zemlji koju, kako je naznačeno, karakterizira visoka stopa korupcije, apsurd: aktivnosti trebaju, ako se zemlja iole želi profilirati kao ozbiljna u nastojanjima u pravcu europskih integracija, biti intenzivirane i užurbane, a ne bilježiti regresijske trendove, kako to pojedini pokazatelji stanja sugeriraju. Pomaka u provođenju antikorupcijskih aktivnosti ima, ali su one još uvijek nekoordinirane, i bez stvarne političke volje usmjerene reduciranju obima ove negativne pojave. Nepostojanje središnjeg tijela⁴ koje bi koordiniralo antikorupcijske napore u zemlji još se čini bitnim nedostatkom,*

⁴ V. više u dijelu *Uspostava i obuka tijela nadležnih za suprotstavljanje korupciji* u ovom radu.

kojega treba ispraviti. Svakako da bi ono moglo učiniti mnogo na koordiniranju i sistematskom pristupu suprotstavljanju korupciji.

U pogledu javne uprave, ima izvjesnih pomaka u smislu pristupa javnosti rada, postupka izbora službenika, jačanja svijesti javnih službenika o štetnosti korupcije, itd. Javna se uprava nalazi u procesu reforme, koji sporo teče. Tako je krajem 2008. godine, prema izvještaju Ureda koordinatora za reformu javne uprave, realizirana trećina predviđenih aktivnosti, iako je ova brojka trebala biti realizirana još početkom prošle godine.⁵ I izmjenama Zakona o slobodi pristupa informacijama iz 2006. godine unaprijeđen je legislativni okvir pristupu informacijama koji se nalazi pod kontrolom javnog organa. Kodifikacija ponašanja javnih službenika zahtijeva posebnu pozornost, i u tom smislu postoje već dobro etablirani međunarodni standardi, poput UN-ovog Međunarodnog kodeksa ponašanja državnih službenika iz 1996. godine i Pravila ponašanja za javne službenike Vijeća Europe iz 2000. godine. Aktivnosti u okviru pojedinih institucija, poput Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, Agencije za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, Agencije za državnu upravu Republike Srpske i Uprave za indirektno oporezivanje⁶ su vrijedne i trebaju biti nastavljene i involvirati sve državne službenike. Još uvijek, međutim, nema etičkog kodeksa za državne službenike na državnoj razini, a u Republici Srpskoj nije ispunjena preporuka X Skupine država za borbu protiv korupcije (GRECO) o ograničavanju prelaska državnih službenika u privatni sektor⁷. Recentnim izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske napravljene su izvjesne izmjene, ali se ograničenja odnose samo na izabrane predstavnike, nositelje izvršnih funkcija ili savjetnike koji se nakon javne funkcije nađu na pozicijama direktora, članova upravnih i nadzornih odbora privrednih društava, što je neadekvatno da oslovi sve kategorije državnih službenika. Ovo, dakako, zahtijeva daljnje promjene. Nedefinirano stanje u svezi sa provjerama imovinskih kartona službenika zakonodavne i izvršne vlasti⁸ čini napore na uspostavi integriteta u radu ovih dužnosnika neefikasnim. Posebice je u tom smislu vrijedna odredba o potrebi inkriminiranja nezakonitog bogaćenja pomenuta u ovom radu (v. infra).

⁵ V. Centar za humanu politiku. (2008). *Izvještaj o procesu praćenja reforme javne uprave u prvoj polovini 2008. godine.*

⁶ V. Izvještaj o realizaciji GRECO preporuka Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine iz 2008. godine.

⁷ Ista je izričito navedena i u članku 12/1/e Konvencije protiv korupcije.

⁸ V. aktivnosti na ovom planu izložene uz cilj 08 Analize stupnja implementacije Strategije za borbu protiv korupcije Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine (2008).

Zakonodavni okvir oko pristupa informacijama pod kontrolom javne uprave u našoj je zemlji kvalitetan, ali je njegova implementacija neadekvatna. Manji broj javnih organa zaista objavljuje indeks registar informacija kojima raspolaže.

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i Kodeks sudijske i tužilačke etike dosta kvalitetno uređuju pitanje sukoba interesa pripadnika našeg pravosudnog sistema.

Privatni sektor u našoj zemlji bio je i ostao potpuno van domašaja antikorupcijskih napora. I dalje je podmićivanje u privatnom sektoru uređeno fragmentarno Zakonom o konkurenciji, koji nije dostatan da generalnopreventivno djeluje na smanjenje korupcijskih praksi. Računovodstveni standardi također su još uvijek manjkavi⁹.

Društvo i građani se, nažalost, rijetko uključuju u antikorupcijske aktivnosti. Iako nezadovoljni, mali se broj odlučuje izaći na izbore, a posebice se uključiti u neku drugu vrstu aktivnosti. U tom smislu u Analizi stupnja implementacije Strategije Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine (2008) stoji da strateški cilj posvećen promicanju integriteta i osvještavanju javnosti o štetnosti organiziranog kriminaliteta i korupcije nije ostvaren. Mediji i danas imaju jaku ulogu u otkrivanju korupcije i alarmiranju javnosti, što potvrđuje studija Transparency Internationala iz 2009. godine, prema kojoj građani najviše važnosti pridaju upravo nevladinom sektoru. No, njihove su aktivnosti također samo dio ukupnog angažmana, te se korjenite promjene mogu očekivati tek promjenom političkog ambijenta, koji će donijeti i promjene u radu pravosudnih i ostalih državnih organa. Tek ćemo sa promjenom političke volje moći govoriti o sistemu i koaliciji protiv korupcije.

⁹ V. Izvješće Komisije europskih zajednica o napretku Bosne i Hercegovine u 2008. godini.

Inkriminiranje pojedinih pojavnih oblika korupcije i pratećih štetnih djelovanja

Kazneno pravo samo je segment ukupnih antikorupcijskih napora. No, još uvijek je to dio državnih aktivnosti kojeg se u uspješnoj antikorupcijskoj borbi ne može odreći; u borbi protiv korupcije oči i stručne i obične javnosti uprte su u prvom redu na organe represije i primjenu kaznenog prava (Jovašević & Gajić-Glamočlija, 2008). Preuzetim obavezama koji proističu ponajprije iz Konvencije protiv korupcije UN-a i Kaznenopravne konvencije o korupciji VE, Bosna i Hercegovina dužna je inkriminirati veliki broj ponašanja koji po svojim obilježjima spadaju u pojavu korupcije. Veliki je broj delikata iz oblasti korupcije bio u zakonodavstvu BiH prije osamostaljenja reguliran glavom kaznenog zakona koja se zvala „Krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti“. No, i pored brojnih izmjena kaznenog zakonodavstva nakon rata, supstrat onoga što danas pozitivno (kazneno) pravo u oblasti materije korupcije uređuje još uvijek se zapravo podudara sa onim što je krivičnim zakonima jugoslavenske federacije i SR BiH, odnosno R BiH bilo propisano. To, naravno, ne znači da je zakonodavni okvir (tada i danas) loš. Dapače. No, unatoč relativno kvalitetnom zakonodavnom okviru na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovni, još uvijek postoji izvjestan broj inkriminacija, odnosno dijelova zakonskih opisa postojećih djela, koje treba usuglasiti sa preuzetim obavezama.

U pogledu klasičnih korupcijskih delikata (podmićivanje) situacija je uglavnom kvalitetno uređena. Međutim, u odnosu na tzv. aktivno protuzakonito posredovanje još treba intervenirati. U našem je zakonodavstvu, naime, kažnjivo samo primanje (prihvatanje) nagrade ili druge koristi da bi se iskoristio službeni ili utjecajni položaj, dok je u pomenutim konvencijama kažnjivo i samo *traženje od strane javnog funkcionera* neopravdane koristi da bi zloupotrijebili svoj stvarni ili pretpostavljeni utjecaj.

U bosanskohercegovačkom zakonodavstvu nezakonito bogaćenje, propisano u članku 20. Konvencije protiv korupcije UN-a, nije posebno kazneno djelo. Još od Interameričke konvencije protiv korupcije iz 1996. godine, postoji tendencija da se značajno povećanje prihoda vladinog službenika koje nije u stanju razumno opravdati, ustanovi kao samostalno kazneno djelo. Konvencijom UN-a, doduše fakultativno, ustanovljava se obaveza uvođenja u nacionalna zakonodavstva ovog značajnog djela, čija je vrijednost u tomu da odražava globalne standarde u efikasnoj borbi protiv korupcije. Pri tomu nije nužno da se ovo djelo uključi u sâm kazneni kodeks, nego se može urediti i tzv. dopunskim kaznenim

zakonodavstvom (npr. u okviru zakonodavstva o sukobu interesa ili zakonodavstva o konfiskaciji nezakonito stečene imovine).

Podmićivanje i pronevjera u privatnom sektoru u našem zakonodavstvu (državnom, entitetskom i Brčko Distrikta), nije uređeno. Obaveza ustanovljavanja podmićivanja u privatnom sektoru ustanovljena je odredbama 7. i 8. Kaznenopravne konvencije o korupciji, te fakultativno predviđeno njezino uvođenje u članku 21. Konvencije protiv korupcije. Opcijsko inkriminiranje pronevjere u privatnom sektoru tretirano je u članku 23. pomenute Konvencije.

Zloporaba položaja, pranje novca, računovodstveni prekršaji, pronevjera i prikrivanje delikti su koji su uglavnom kvalitetno uređeni domaćim zakonodavstvom.

Ometanje pravosuđa, oslovljeno člankom 25. Konvencije protiv korupcije i člankom 23. Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, u našem je zakonodavstvu adekvatno uređeno kaznenim djelima Sprječavanje dokazivanja i Sprječavanje službene osobe u vršenju službene radnje, odnosno Ometanje rada pravosuđa.

Prema bosanskohercegovačkim zakonima, pravne osobe mogu načelno biti počinitelji bilo kojeg kaznenog djela, pa time i korupcijskih kaznenih djela. Za ova im se djela mogu izreći i kaznene sankcije: novčana kazna, kazna oduzimanja imovine, ili kazna prestanka pravne osobe. Odgovornost pravne osobe je po našem zakonodavstvu razdvojena od odgovornosti fizičke osobe za čije se postupanje vezuje. Ova je materija time u potpunosti sukladna onome što s tim u vezi stoji u odgovarajućim člancima Konvencije protiv korupcije, Kaznenopravne konvencije o korupciji, te Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Obuka organa kaznenog progona o primjeni ovih odredaba postoji, i dakako da treba nastaviti sa istom¹⁰.

Sudjelovanje u korupciji (supočiniteljstvo, poticanje i pomaganje), kao i pokušaj i pripremanje bilo kojeg djela iz glave kaznenih djela korupcije, odnosno protiv službene i druge odgovorne dužnosti, kažnjivo je prema domaćem zakonodavstvu. Na taj način je odgovarajuće oslovljen članak 15. Kaznenopravne konvencije o korupciji, članak 27. Konvencije protiv korupcije, te članak 5. Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.

¹⁰ V. Izvještaj o realizaciji GRECO preporuka Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine iz 2008. godine (s. 9.), te Izvještaj o ispunjenju preporuka u Bosni i Hercegovini iz drugog kruga procjene Skupine država za borbu protiv korupcije (s. 10).

Znanje, namjera i svrha kao bitna obilježja korupcijskih kaznenih djela, opći su instituti našeg kaznenog prava, što također vrijedi i za zastaru kaznenog progona. I ovaj je dio, oslovljen člancima 28. i 29. Konvencije protiv korupcije, odgovarajuće uređen domaćim zakonodavnim okvirima.

Članak 19. Kaznenopravne konvencije o korupciji i članak 30. Konvencije protiv korupcije ustanovljavaju širok krug obaveza koje su glede kaznenih sankcija za fizičke i pravne osobe, počinitelje kaznenih djela korupcije, države potpisnice dužne uzakoniti. Domaće je zakonodavstvo i u pogledu ovih odredaba poprilično usuglašeno sa pomenutim međunarodnim standardima. Opći instituti i načela, koji vrijede za ostala kaznena djela, vrijede i za korupcijske delikte. Dio je toga uređen kaznenopravnim odredbama (poput, recimo dijela koji se odnosi na zabranu vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti), a dio drugim zakonskim propisima (poput članka 22/1/f [zabrana prijema osobe otpuštene zbog disciplinske mjere, uključujući i podmićivanje i druga djela korupcije] Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine i članka 58/1 [Preventivna suspenzija] istog zakona).

Uspostava i obuka tijela nadležnih za suprotstavljanje korupciji

Člancima 20. Kaznenopravne konvencije o korupciji i 36. Konvencije protiv korupcije predviđa se uspostava jednog ili više tijela specijaliziranih za borbu protiv korupcije. Ovo nije novina: još od pedesetih godina prošlog stoljeća u Singapuru je postojao Ured za istraživanje korupcije, od 1974. godine u Hong Kongu poznata Neovisna komisija za borbu protiv korupcije, od 1987. u Australiji također neovisna komisija po uzoru na Hong Kong. Još od Prve konferencije za djelatnike agencija za provedbu zakona specijalizirane za borbu protiv korupcije u 1996., preko Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije Vijeća Europe, pa do Octopus konferencija, uporno je naglašavan značaj specijalizacije organa zaduženih za borbu protiv korupcije. Naša je zemlja, uostalom, sukladno preporuci VI Skupine država za borbu protiv korupcije iz 2006. godine dužna ustanoviti takvo tijelo. Pomenuti članci oslovljavaju dužnost uspostave takvog tijela ili više njih, koje ne moraju nužno biti posebna tijela, nego i posebni dijelovi postojećih tijela, ali koji trebaju raspolagati političkom i finansijskom neovisnošću, te imati obrazovan i stručan kadar za efikasnu borbu

protiv korupcije¹¹. Nije isključeno da takvo tijelo ima i ulogu preventivnog antikorupcijskog tijela oslovljenog u članku 6. Konvencije protiv korupcije. Naša država, i pored aktivnosti na tom polju¹² nema središnjeg tijela koje bi imalo koordinirajuću ulogu u antikorupcijskim aktivnostima.

Specijalizacija u okviru organa unutarnjih poslova, tužiteljstava i sudova postoji, ali je njihova aktivnost nedovoljna i nekoordinirana¹³. I u Izvješću o napretku Bosne i Hercegovine europskim integracijama (Komisija europskih zajednica, 2008) navodi se da u našoj zemlji još uvijek nedostaje antikorupcijsko tijelo, te da, unatoč aktivnostima na planu izobrazbe¹⁴, nedostaju programi obučavanja za kazneni progon delikata korupcije, ekonomskog i organiziranog kriminaliteta. Ovo posebno apostrofira Skupina država za borbu protiv korupcije u Izvještaju o ispunjenju preporuka u Bosni i Hercegovini iz drugog kruga procjene, iz 2009. godine. Agencije nisu ni fizički dostatno popunjene. Tako Agencija za istrage i zaštitu ima tek dvije trećine kadrovske popunjenosti¹⁵ čime još nije ispunjena preporuka V Skupine država za borbu protiv korupcije.

Kako bi se potaknule osobe koje su involvirane u akte korupcije da djelo prijave nadležnim organima, a da se ne dovedu u situaciju da sami budu kažnjeni, u našem se kaznenom zakonodavstvu u okviru zakonskog opisa aktivnog podmićivanja ostavlja mogućnost da ukoliko podmititelj prijavi kazneno djelo prije njegovog otkrivanja ili prije saznanja da je djelo otkriveno, može biti oslobođen od kazne. Sem toga, ublažavanje kazne kao opći institut materijalnog prava, te pregovaranje o krivnji, mogućnost davanja imuniteta svjedoku koja pristane da surađuje sa organima gonjenja, instituti su koji ukazuju da su članci 37.

¹¹ Izobrazba osoblja nadležnog za suzbijanje korupcije je dodatno oslovljena člankom 60. Konvencije protiv korupcije, člankom 29. Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, te preporukama III Izvješća Skupine država za borbu protiv korupcije iz 2006. godine.

¹² Početkom godine trebala je biti formirana Interresorna radna grupa za izradu prijedloga Zakona o uspostavi tijela za suzbijanje korupcije. Tijelo koje bi na ovaj način trebalo biti formirano trebalo je da bude zaduženo za izradu strategije i akcionog plana i njezin monitoring, koordinacija aktivnosti u suzbijanju korupcije, istraživanje fenomena korupcije, suradnja sa međunarodnim organizacijama, naučnim institucijama, i sl. Posebna je priča zašto i kako se ignoriraju raniji napori na formiranju takvog tijela. V. više na <http://www.ti-bih.org/Articles.aspx?ArticleId=7f1114eb-90a0-4e51-849a-ebc3ff64ac84>.

¹³ U Izvješću o napretku Bosne i Hercegovine europskim integracijama navodi se da je saradnja između policijskih službenika i tužilaca „slaba“ (s. 14), što vrijedi i za policijske organe međusobno (s. 58). Sliku oko rada sigurnosnog aparatusa, u koji zasigurno spada i policijski sistem, paradigmatički predstavlja najnovije izvješće američkog State Departmenta, u kojemu se kaže da Bosna i Hercegovina ima „slabu komunikaciju između agencija i međusobno konkurentne sigurnosne strukture“ (2009, s. 62).

¹⁴ V. rezultate implementacije općeg strateškog cilja 03 i posebnog cilja 17 Strategije protiv korupcije, izložene u Analizi stupnja implementacije Strategije Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine (2008).

¹⁵ V. Izvještaj o realizaciji GRECO preporuka Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine iz 2008. godine.

Konvencije protiv korupcije i 26. Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, odgovarajuće uređeni u našem zakonodavstvu.

Tužitelj u našem pravnom sistemu može zahtijevati dostavu informacija od državnih tijela, poduzeća, pravnih i fizičkih osoba, a oni su o svakoj poduzetoj radnji dužni obavijestiti tužitelja i postupiti po svakom njegovom zahtjevu. Također, postoji i generalna obaveza širokog kruga osoba dužnih da obavijeste o postojanju kaznenog djela, te mogućnost za svakog građanina da prijavi kazneno djelo. Banka ili druga pravna osoba koja vrši finansijsko poslovanje dužna je dostaviti podatke o bankovnim depozitima i drugim finansijskim transakcijama i poslovima osumnjičene osobe, kao i osoba za koje se osnovano vjeruje da su uključene u te finansijske transakcije ili poslove osumnjičenog. Na taj je način na odgovarajući način normativno oslovljena obaveza suradnje među državnim tijelima, kao i suradnja sa privatnim sektorom, uključujući i premoštavanje prepreka koje bi mogle proizaći iz tajnosti bankovnih podataka, ustanovljena člancima 38., 39. i 40. Konvencije protiv korupcije, članka 21. i 23/3 Kaznenopravne konvencije o korupciji, te članka 4/1 Konvencije o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju predmeta nastalih kaznenim djelom.

Oduzimanje imovinske koristi stečene korupcijom

Jedno od načela suvremenog kaznenog prava jest da niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu kaznenim djelom. Univerzalna je kaznenopravna zasada da se ovom mjerom nastoji utjecati na potencijalne počinitelje time što im se stavlja u izgled da ne mogu računati da će zadržati korist ostvarenu kaznenim djelom, čime se, pored retributivnog i specijalnopreventivnog, postiže i značajan generalnopreventivni učinak (ističe se osuda individualnog počinitelja i utječe na njega i druge da ne čine kaznena djela). Ova je zasada odredbama o oduzimanju imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom, oduzimanju predmeta koji su upotrijebljeni ili su bili namijenjeni ili koji su nastali učinjenjem kaznenog djela, uključujući i kaznu oduzimanja imovine pravnoj osobi, načelno odgovarajuće oslovljena u domaćem zakonodavstvu. Nedostatak je u tomu da se prema našim zakonima u uvjetima kada oduzimanje imovinske koristi stečene korupcijom nije moguće (ona je pretvorena u neki drugi oblik, potrošena je, uništena, sakrivena, i sl.), počinitelj može obavezati samo na isplatu novčane protuvrijednosti te imovine. Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju predmeta nastalih kaznenim djelom

predviđa, međutim, oduzimanje bilo koje protuvrijednosti, a ne samo novčane, što ukazuje na potrebu usklađivanja našeg zakonodavstva sa međunarodnim odredbama. I odredba po kojima se ova imovinska korist oduzima u sudskom postupku u kojem se utvrđuje postojanje kaznenog djela, također nije dostatna. Još je neprikladnija odredba prema kojoj se imovinska korist pribavljena kaznenim djelom oduzima u odvojenom postupku. Kako taj postupak nije detaljnije uređen, primjena ovih načelnih odredaba ostaje upitna i zapravo samo deklarativna. Posebna agencija koja bi se bavila pitanjima identifikacije, zamrzavanja, oduzimanja i upravljanja imovinske koristi stečene kriminalnim aktivnostima, koja stoji kao dio općeg strateškog cilja 02 i posebnog cilja 07 (strategija borbe protiv korupcije) Strategije Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije, također nije uspostavljena. U Republici Srpskoj još nije ispunjena preporuka Skupine država za borbu protiv korupcije o oduzimanju indirektnih prihoda od kriminalnih radnji i u vezi sa situacijama gdje presuda nije moguća¹⁶.

Ovim se pitanjem bave, pored Konvencije o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju predmeta nastalih kaznenim djelom Vijeća Europe, Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (u članku 12.), te Konvencija protiv korupcije (u članku 31.). Potonja preporučuje državama strankama i da razmotre mogućnost obrnutog tereta dokazivanja (prebacivanje odgovornosti za dokazivanje zakonitosti porijekla imovine u posjedu osumnjičenika). U uvjetima široko rasprostranjene korupcije u svim porama društva i enormnog bogaćenja pojedinaca, nema razloga, osim „sitnice“ koja se zove odsustvo političke volje, da naš zakonodavac uredi ovu materiju na način kako to predviđa pomenuta konvencija. Načelno mogućnost postoji u kaznenim zakonicima Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta, ali, kako je naznačeno, nije detaljno uređena.

Preporuka Skupine država za borbu protiv korupcije o obuci radi ujednačenog pristupa oduzimanju imovinske koristi samo je djelomice ispunjena¹⁷.

¹⁶ Ovo je potvrđeno i u Izvještaju o ispunjenju preporuka u Bosni i Hercegovini Skupine država za borbu protiv korupcije iz 2009. godine. Ministarstvo pravde Republike Srpske je izradilo nacrt Zakona o provjeri načina sticanja imovine čije se usvajanje još očekuje.

¹⁷ V. dio o antikorupcijskom tijelu.

Zaštita svjedoka, žrtava i osoba koje surađuju s pravosuđem

Oprobani je antikorupcijski standard da se u većoj mjeri potiče na prijavljivanje korupcijskih djela ukoliko je prijaviteljima pružena zaštita od šikaniranja ili sličnog neprikladnog ophođenja radnih kolega ili bilo koga iz njihove okoline. Posebna zaštita onih koji *bona fide* prijavljuju korupciju nije dostatno osigurana domaćim zakonodavstvom¹⁸.

Zakonom o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka načelno je osigurana zaštita posebnim kategorijama svjedoka, naime, onih kojima je osobna sigurnost ili sigurnost obitelji dovedena u opasnost zbog učešća u postupku, kao i svjedoka koji su ozbiljno tjelesno ili duševno povrijeđeni okolnostima kaznenog djela, te djece i maloljetnika. U Kaznenom zakonu Bosne i Hercegovine je čak propisano posebno djelo u članku 241/1, prema kojemu je kažnjiva uporaba fizičke sile, prijetnje i zastrašivanja da bi se spriječilo davanje iskaza ili izvođenje dokaza u kaznenom postupku. Ovim i drugim mjerama, poput dodatnih mjera osiguranja nepoznatosti svjedoka iz Zakona o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka, usuglašene su odredbe domaćeg zakonodavstva sa odredbama Konvencije protiv korupcije iz članka 32. No, još uvijek ne postoji mogućnost premještanja takvih svjedoka u druge države, kao i mogućnost iznošenja pitanja koja zabrinjavaju svjedoka pred sud, kojim bi počinitelj bio konfrontiran sa svojim pokušajima utjecanja na svjedoke, koje pomenuti članak predviđa.

Naknada štete nastale korupcijom

Člankom 8. Građanskopravne konvencije o korupciji se predviđa ništavost ugovora ili odredbe ugovorâ kojim se omogućuje korupcija, a u članku 34. Konvencije protiv korupcije preporučuje se državama potpisnicama da uključe u nacionalno pravo mogućnost ništenja ili raskida ugovora, opozivanja koncesije ili sličnog instrumenta ili pravnog sredstva, ukoliko su nastale kao posljedica čina korupcije. Ova je mogućnost i kod nas predviđena Zakonom o konkurenciji, te kaznenim zakonima (u okviru posebnog postupka ostvarivanja imovinskopravnog zahtjeva oštećenog kaznenim djelom). Zakon o javnim nabavkama samo načelno govori o mogućnosti diskvalifikacije po osnovu sukoba interesa ili korupcije, ali je potrebno da se jasnije ukaže na ništavost ugovora nastalih kao rezultat korupcije.

¹⁸ Ovo je izričito navedeno u Izvještaju o ispunjenju preporuka u Bosni i Hercegovini iz drugog kruga procjene Skupine država za borbu protiv korupcije.

Šteta uzrokovana korupcijom može biti materijalna, nematerijalna i izmakla dobit. Da bi se osigurala adekvatna zaštita prava i interesa onih koji su pretrpjeli neku vrst štete korupcijom, Konvencija protiv korupcije je u članku 35., a Građanskopravna konvencija o korupciji nizom članaka, predviđela obavezu država stranaka da u domaćem zakonodavstvu osiguraju pravo pokretanja sudskog postupka. Člankom 4. Građanskopravne konvencije o korupciji predviđeno je da, ukoliko tužitelj namjerava tražiti naknadu štete, potrebno da je branjenik počinio ili odobrio čin korupcije ili propustio poduzeti razumne korake da spriječi korupciju, da je tužitelj pretrpio štetu i da postoji uzročna veza između akta korupcije i nastale štete. Osobito se u članku 5. naglašava obaveza države da putem odgovarajućih procedura osigura naknadu štete od strane države osobama koje su pretrpjele štetu djelovanjem njezinih službenika.

Međunarodna suradnja

Kako je korupcija pojava koja ugrožava ne samo nacionalne vrijednosti, nego na globalnoj razini utječe na vladavinu prava, u uvjetima „globalnog sela“ potrebno je ustanoviti mehanizme koji omogućavaju da počinitelji djela korupcije, posebice gospodarski i politički moćnici, ne budu u stanju izbjeći kaznu time što djeluju iz sjedišta svojih kompanija koje su pozicionirane u drugim državama ili još banalnije, time što pobjegnu u drugu zemlju. Poglavlje je o međunarodnoj suradnji iz Konvencije UN-a protiv korupcije, te Kaznenopravne konvencije o korupciji, Konvencije o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju predmeta nastalih kaznenim djelom Vijeća Europe i Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, rezultat napora koji su težili usuglašavanju standarda međunarodne suradnje u suzbijanju (korupcijskog) kriminaliteta. Ova je materija dijelom regulirana i nizom drugih konvencijskih dokumenata koje je Bosna i Hercegovina ratifikovala, poput Europske konvencije o izručenju, Europske konvencije o uzajamnoj sudskoj pomoći u kaznenim stvarima, Europske konvencije o transferu osuđenih osoba, Europske konvencije o prijenosu postupaka u kaznenim stvarima, itd., tako da Konvencija UN-a protiv korupcije, Kaznenopravna konvencija o korupciji i Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju predmeta nastalih kaznenim djelom Vijeća Europe samo u oblasti korupcije dodatno potvrđuju i uređuju načela i oblike međunarodne kaznenopravne suradnje koja je ranije uspostavljena. Suština ovih odredaba jest uvrštavanje korupcijskih kaznenih djela u katalog inkriminacija za koje je moguće izvršiti izručenje i

pružiti druge oblike međunarodne kaznenopravne pomoći, poput prijenosa kaznenog postupka ili izvršenja strane kaznene presude.

Vrlo je realna situacija da država na čijem se teritoriju nalazi osumnjičena ili osuđena osoba za korupciju ga ne isporučuje zato što se radi o njezinom državljaninu ili iz nekog drugog razloga. Poznate odredbe iz naših zakonâ o kaznenim postupcima, koje su izazvale mnoge prijepore u našoj državi, a koje egzistiraju i u novodonesenom Zakonu o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, koja ne dopušta izručenje državljana Bosne i Hercegovine drugim državama, ali i slične odredbe u drugim državama (R Hrvatskoj i R Srbiji), potrebno je riješiti međunarodnim ugovorima i sporazumima. Princip *aut dedere aut judicare* (ili ga izruči ili ga sudi) međunarodnog prava, u takvim slučajevima zahtijevao bi od država koje ne dopuštaju izručenje svojih državljana da im same sude (prijenos kaznenog postupka) ili da izvrše kaznenu sankciju izrečenu u drugoj državi (u kom slučaju bismo zapravo govorili o principu *aut dedere aut punire*). U protivnom, jednostavnim bijegom u drugu državu i čekanjem zastare kaznenog progona (ili na neki drugi način) takve osobe ostaju nekažnjene za kriminal za koji se sumnja ili je utvrđeno da su počinili. Obaveza uređenja ove stvari proizilazi i iz odredbe članka 44/5 Konvencije protiv korupcije, koji predviđa da stranke potpisnice trebaju osigurati izručenje ili kazneni progon u pogledu korupcijskih kaznenih djela, ili na temelju same Konvencije ili na temelju međunarodnih ugovora, ali i potonje ponovno u skladu sa onim što načelno stoji u Konvenciji. Dakle, obaveza *aut dedere aut judicare* još je jednom izričito navedena u ovom članku. Sporazumi sa R Hrvatskom i R Srbijom, primjerice, uređuju pitanja kaznenopravne pomoći fragmentarno i nekvalitetno, pa se za izvršenje sudske odluke u R Hrvatskoj traži suglasnost osuđene osobe, koja će se iznimno rijetko dobiti, te uz probleme političke volje da se prepusti progon ili provođenje sankcije drugoj državi, dodatno otežava, pa čak i onemogućava, međunarodnu suradnju u ovom pogledu.

Pružanje tzv. male međunarodne pravne pomoći u vidu izvoda iz evidencija, registara i baza podataka, priopćenja, izvršenja pojedinih postupovnih radnji, itd., bitan je segment međunarodne pravne pomoći. U svrhu korespondencije predviđa se uspostava središnjeg tijela koje će vršiti slanje i odgovaranje takvih zahtjeva. U našoj zemlji je to Ministarstvo pravde. No, pored multilateralnih i bilateralnih ugovora, bilo je jako bitno donijeti zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, koji će na jednom mjestu urediti ne samo ekstradiciju, nego i druge, primarne i sekundarne oblike kaznenopravne suradnje (mala međunarodna kaznenopravna pomoć, prienos kaznenog postupka, izručenje radi suđenja,

izručenje radi izvršenja kaznene sankcije, izvršenje strane kaznene presude, te izvršenje nadzora nad uvjetno osuđenim osobama). Doneseni Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima je ove stvari dosta kvalitetno uredio.

Međunarodna policijska suradnja, kao poseban oblik međunarodne kaznenopravne pomoći, odvija se preko Interpola, koji obavlja dio djelatnosti i oko pružanja male međunarodne pravne pomoći. U našoj je zemlji recentnim izmjenama zakonâ o kaznenim postupcima omogućena uporaba posebnih istražnih radnji u dokazivanju korupcije, čime je ispunjen zahtjev postavljen u članku 50. Konvencije protiv korupcije, članku 23. Kaznenopravne konvencije o korupciji, članku 4. Konvencije o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom, te članku 20. Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Još preostaje uzakonjenje ove mogućnosti na razini Brčko Distrikta. Prema Analizi stupnja implementacije Strategije Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine (2008), ugovora o provođenju zajedničkih istraga, predviđenih člankom 49. Konvencije protiv korupcije i članka 19. Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, nema¹⁹. Nešto je bolja situacija sa razmjenom informacija sa drugim državama na području suzbijanja korupcijskih kaznenih djela oslovljene u članku 48. Konvencije protiv korupcije²⁰. Kako je ovo kontinuirana aktivnost, dakako da ovakve napore treba ohrabriti i sugerirati nastavak aktivnosti.

Bosna i Hercegovina je stranka Europske konvencije o uzajamnoj sudskoj pomoći u kaznenim stvarima, tako da je temeljem ovog dokumenta naša zemlja dužna dostaviti podatke iz kaznene evidencije organima strane države. Ovaj je opći oblik pružanja međunarodne pravne pomoći izričito oslovljen i u Zakonu o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima. Ovime je fakultativna odredba iz članka 41. Konvencije protiv korupcije ispunjena.

¹⁹ Ona je načelno predviđena i Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, u kojem se ustanovljava i obaveza donošenja uputstva o formiranju zajedničkih istražnih timova.

²⁰ V. spisak zaključenih takvih sporazuma na str. 5 Analize stupnja implementacije Strategije Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine (2008). Početkom godine Bosna i Hercegovina je potpisala Ministarsku deklaraciju o sigurnosti granica u jugoistočnoj Europi, kojom se dalje unaprjeđuje policijska suradnja zemalja naznačenog regiona.

Povrat imovine

Poglavlje V Konvencije protiv korupcije bavi se međunarodnom suradnjom država u otkrivanju i povratu imovine stečene korupcijom. Kako je korupcija jednim svojim dijelom zasigurno transnacionalna pojava, potrebno je osigurati efikasne mjere povrata imovine ukoliko počinitelj i oštećeni dolaze iz različitih država, čime Konvencija uspostavlja nove, vrlo značajne standarde u oduzimanju i povratu korupcijskim aktima stečene imovine.

U tom smislu države potpisnice se obavezuju ili im se sugerira da razmotre mjere kojim bi se spriječilo osnivanje fiktivnih banaka, fiktivnih računa, korištenje bankovnih transakcija koje bi mogle imati veze sa korupcijom stečenom dobiti, vođenja evidencije o finansijskom stanju državnih službenika, povratu imovine ostvarene počinjenjem korupcijskog kaznenog djela. Dobar dio toga odgovarajuće je oslovljen relevantnim zakonskim propisima (Zakon o sprječavanju pranja novca, Zakon(i) o bankama, Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine, odgovarajući propisi o registraciji poslovnih subjekata u BiH, itd.), ali neke stvari zahtijevaju dodatne aktivnosti, poput uputâ ministra sigurnosti o kriterijima za sumnjive transakcije koje zavrjeđuju pojačan nadzor. Posebno su značajni naponi na usuglašavanju registracije poslovnih subjekata u čitavoj zemlji, sukladno preporuci XIII Skupine država za borbu protiv korupcije iz 2006. godine.

Prema pozitivnim pravnim propisima u našoj zemlji, imovina ostvarena korupcijom načelno može biti predmetom imovinskopravnog zahtjeva oštećenika, koji se može riješiti u kaznenom ili parničnom postupku. Kako taj zahtjev može doći i iz inozemstva, potrebno je osigurati oduzimanje imovine kada je ono riješeno na temelju sudske presude strane države, pa čak omogućiti oduzimanje i kada još nije donešena presuda²¹. Ovo je pitanje neadekvatno uređeno Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, jer još uvijek ne postoji mogućnost oduzimanja predmeta ili imovinske koristi na inicijativu organa strane države. Poseban je problem nepostojanje agencije koja bi se na zahtjev tuzemnih ili inozemnih državnih organa bavila identifikacijom, zamrzavanjem, oduzimanjem i upravljanjem imovinske koristi stečene kriminalnim aktivnostima, tako da je ispunjavanje ovih odredaba iz Konvencije protiv korupcije onemogućeno.

²¹ Ovo je također izričito navedeno u dijelu 3. Konvencije o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju predmeta nastalih kaznenim djelom.

Preporuke

Donošenje strategije za borbu protiv korupcije, izmjena zakonodavstva i potpisivanje međunarodnih ugovora neće *ipso facto* producirati nikakve promjene. U ozbiljnoj statističkoj analizi Rouso i Steves (2008) sugeriraju da niti jedan od pomenutih oblika aktivnosti zasebno nema značajniji utjecaj na razinu (administrativne) korupcije. Iako je multisektorski pristup suzbijanju korupcije gotovo aksiom u suvremenim nastojanjima njezine redukcije, nije izvjesno da će „razvoj nacionalnog programa za borbu protiv korupcije uz sveobuhvatnu strategiju, akcioni plan i nezavisnu komisiju vjerovatnije povećati posvećenost vlasti višestranjoj reformi“ (Rouso & Steves, 2008, s. 286). No, upravo sinteza ovih aktivnosti, uz monitoring provođenja promjena na terenu i stalno ukazivanje na potrebu usuglašavanja sa međunarodnim standardima, čini se pravim putem. Dakle, iako nema (statističkih) dokaza o smanjenju korupcije ukoliko se država odluči primijeniti neke od pomenutih pristupa, sasvim je razumno i zapravo jedino moguće očekivati napredak upravo multisektorskim i sinergičnim djelovanjem na više društvenih sektora i sa više institucija.

U tom smislu, iako naša zemlja poduzima izvjesne aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, ukoliko želi poslati poruku o odlučnosti glede neprihvatljivosti korupcijskih praksi, ali i ispuniti obaveze koje joj se nameću u procesima integracija, treba učiniti još dosta toga. U tom smislu nužnim se čini:

- Uspostaviti posebno antikorupcijsko tijelo;
- Donijeti novu strategiju za borbu protiv korupcije, sa jasno definiranim, ostvarivim akcionim planom i jasno uređenim mehanizmima monitoringa napretka;
- Nastaviti napore na području reforme javne uprave, sa naglaskom na etičku dimenziju rada javnih službenika (kodifikacija ponašanja), unaprjeđenja zakonodavstva sukoba interesa i pristupa javnosti radu državnih organa;
- Posvetiti pažnju suzbijanju korupcije u privatnom sektoru, posebice unaprjeđenjem računovodstvenih standarda i inkriminiranjem korupcije u privatnom sektoru;
- Učiniti više na promidžbi integriteta u društvu, putem kampanja, foruma, konsultovanjem civilnog društva u antikorupcijskim naporima, itd.;
- Uskladiti domaće kazneno zakonodavstvo sa međunarodnim antikorupcijskim standardima, i to kriminaliziranjem aktivnog protuzakonitog posredovanja (traženje od strane javnog

funkcionera neopravdane koristi da bi zloupotrijebili svoj stvarni ili pretpostavljeni utjecaj) i nezakonitog bogaćenja;

- Nastaviti (i kvalitativno i kvantitativno) sa specijaliziranim obukama pravosudnih i organa za sprovedbu zakona, te njihovom kadrovskom popunom;
- Unaprijediti legislativni okvir oduzimanja imovinske koristi propisivanjem mogućnosti oduzimanja bilo koje protuvrijednosti imovine stečene korupcijom (a ne samo novčane), te donijeti zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine koji bi efikasno i detaljno uredio postupanje i nadležnost u slučaju sumnje postojanja takve koristi;
- Donijeti posebni zakon o zaštiti osoba koje *bona fide* prijavljuju korupciju, te uskladiti zakone o zaštiti svjedoka sa preporukama Konvencije protiv korupcije na način da se po potrebi osigura izmještaj takvih osoba u inozemstvo;
- Nastaviti aktivnosti na području međunarodne policijske suradnje, uključujući i formiranje zajedničkih istražnih timova;
- U oblasti međunarodne kaznenopravne suradnje efikasnije urediti izvršenje presuda stranih sudova kada su počinitelji kaznenih djela domaći državljani (i *vice versa*).

Uspjeh nije moguće postići, kako se to često misli, samo ustanovljavanjem posebne antikorupcijske agencije, koja bi bila zadužena da u čitavoj zemlji provodi zakone. Ako građani misle da je vlast u cjelini korumpirana, ustanovljavanje takve agencije malo bi doprinijelo poboljšanju stvari: građani bi se teško odlučivali na suradnju, koja je kod korupcije, zbog tajnovitosti delikta, odlučujuća, a kultura toleriranja korupcije ili defetizma glede njezina suzbijanja ne bi bila izmjenjena. Samo promicanjem klime vladavine zakona i integriteta u svim segmentima društvenog života moguće je postići stabilne promjene.

PROCESUIRANJE KORUPCIJE PRED SUDOVIMA I TUŽILAŠTVIMA U BIH

Institucije pravosudne vlasti - Sud BiH, Vrhovni sud Federacije BiH, Vrhovni sud Republike Srpske, Apelacioni sud Brčko distrikta BiH, Osnovni sud Brčko distrikta BiH, Tužilaštvo BiH, Federalno tužilaštvo Federacije BiH, Republičko tužilaštvo Republike Srpske, Tužilaštvo Brčko distrikta BiH i Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH - dobile su konkretne upite za dostavljanje podataka o procesuiranju korupcije pred sudovima i tužilaštvima. Iako su postavljena pitanja bila jednostavna i konkretna, dobijeni odgovori bili su neujednačeni i nepotpuni s tim da sudovi Brčko distrikta BiH nisu dostavili odgovore. Pitanja su imala akcent na statističkim podacima koji se odnose na procesuiranje krivičnih djela korupcije i oduzimanje protivpravne imovinske koristi stečene korupcijom (broj prijava, broj istraga, optužnica, presuda, iznosi oduzete protivpravne koristi, prosječno trajanje sudskih postupka, troškovi sudskih i tužilačkih postupaka i sl.).

U krivičnim zakonima BiH krivično djelo „korupcije“ nije posebno definirano tako da su krivična djela koja se odnose na korupciju u klasičnom smislu, odnosno krivična djela gdje je korupcija (najčešće kao podmićivanje) izražena u opisu djela, inkriminirana u pojedinim glavama krivičnih zakona koji su na snazi u BiH. Među zakonima, najvažnije mjesto zauzima Krivični zakon (u daljem tekstu KZ) Bosne i Hercegovine i sa njim usuglašeni Krivični zakon Federacije BiH, Krivični Zakon Republike Srpske i Krivični zakon Brčko distrikta BiH²² u kojima su koruptivna krivična djela definisana u zasebnim glavama (KZ BiH Glava XIX - Krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti; KZ FBiH Glava XXXI - Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti; KZ RS Glava XXVII - Krivična djela protiv službene dužnosti i KZ Brčko distrikta BiH Glava XXXI - Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti). Propisane inkriminacije koje se odnose na krivična djela korupcije su u skladu sa odredbama ključnih međunarodnih dokumenata koji tretiraju korupciju, a koji su potpisani i ratificirani od strane Bosne i Hercegovine. Sukladno tome, termini „koruptivna krivična djela“ ili „krivična djela korupcije“ podrazumjevaju krivična djela inkriminirana u navedenim glavama krivičnih zakona u BiH.

²² Krivični zakon Bosne i Hercegovine Službeni glasnik BiH, br. 3/03; Krivični zakon Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BD BiH, br. 10/03; Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 36/03; Krivični zakon Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 49/03.

Ostali zakoni koji predstavljaju temelje zakonodavnopravnog okvira za suzbijanje i spriječavanje korupcije su: Zakon o slobodi pristupa informacijama, Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine²³, Izborni zakon Bosne i Hercegovine²⁴, Zakoni o sukobu interesa koji su doneseni na državnom²⁵, entitetskim²⁶ i nivou Brčko distrikta BiH²⁷, Zakon o financiranju političkih stranaka BiH²⁸, Zakon o državnoj službi BiH, Zakon o sprječavanju pranja novca, Zakon o zaštiti svjedoka, Zakon o reviziji institucija BiH i Strategija za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije za period 2006.-2009. godine koju je usvojilo Vijeće ministara BiH.

Najvažniji procesni zakon od značaja za borbu protiv korupcije je Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine koji je stupio na snagu 2003. godine (i sa njim usuglašeni zakoni o krivičnom postupku entiteta i Brčko distrikta BiH). Stupanjem na snagu novog ZKP-a 2003. godine iz temelja je promijenjen koncept na kojem je decenijama počivao rad organa krivičnog postupka u BiH. Novi proceduralni instituti propisani ovim zakonom, kao što su posebne istražne radnje, mogućnost sklapanja sporazuma o priznanju krivice, direktno i unakrsno ispitivanje svjedoka tokom suđenja, predstavljaju suvremen instrumentarij koji omogućava efikasnu borbu protiv korupcije.

Kičmu krivičnog pravnog sistema BiH čine tužilaštva, sudovi i agencije za provođenje zakona. Sukladno tome, potrebno je dati prikaz tužilačkog i sudskog sistema u BiH i kratak pregled ustroja agencija za provođenje zakona koje zajedno sa sudovima i tužilaštvima predstavljaju glavne nosioce borbe protiv korupcije. Krivično gonjenje i primjena krivičnog pravnih sankcija za korupcijska krivična djela, uključujući i sankcije kojima se oduzima nezakonito stečena dobit, osnovne su nadležnosti su krivičnog pravosuđa.

Tužilaštva

Bosna i Hercegovina je složena država tako da je pored prenormiranosti pravnog okvira koji uređuje oblast borbe protiv korupcije prisutna i izrazita fragmentiranost institucionalnog

23 Službeni glasnik BiH br. 49 od 02.11.2004. godine i Zakoni o izmjenama Zakona o javnim nabavkama BiH Službeni glasnik BiH broj: (19/05; 52/05; 8/06; 24/06; 70/06; 12/09)

24 Službeni glasnik BiH, broj 23/01. Zakon je stupio na snagu 27.09.2001. godine

25 Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, «Službeni glasnik BiH» broj 13/02-323; 16/02-404; 14/03-310.

26 Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, «Službeni glasnik Republike Srpske» broj 34/02-14; 36/03-15, odnosno «Službene novine FBiH» broj 25/02-1049 i 1053; i 44/03-2267

27 Zakon o sukobu interesa, «Službeni glasnik BD BiH» broj 11/02-704; 9/03-555; odnosno Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, «Službeni glasnik BD BiH» broj 2/03-17.

28 «Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 22/00

okvira koja se ogleda u tome da su institucije krivičnog sistema BiH uspostavljene u skladu sa složenom administrativnom podjelom države. U okviru pravosudne reforme u BiH u periodu od 2001. do 2003. godine, tužilački sistem je, zajedno sa sudskim sistemom restrukturiran što je rezultiralo sa četiri odvojene organizacije tužilaštava između kojih ne postoje čvrste funkcionalne veze, a koje su inače karakteristične za jedinstvenost organizacije tužilaštava i predstavljaju jedan od osnovnih preduslova efikasnosti njihovog rada.

Tužilaštvo BiH je *sui generis* institucija, nadležna samo za ograničen broj krivičnih djela propisanim Krivičnim zakonom BiH, tako da između Tužilaštva BiH i entitetskih tužilaštava ne postoji hijerarhijski odnos što entitetske tužilačke sisteme čini zasebnim.

Imajući u vidu stvarnu nadležnost i brojnost okružnih i kantonalnih tužilaštava, razumljivo je zašto okružna i kantonalna tužilaštava procesuiraju najveći broj krivičnih djela koja se odnose na korupciju.

Sudovi

Sudski sistem Bosne i Hercegovine se sastoji od 67 „redovnih“ sudova, ne uključujući ustavne sudove. Sud BiH kao i tužilaštvo BiH djeluje na državnom nivou i njegova nadležnost propisana je Zakonom o Sudu BiH. Imajući u vidu da se kazne propisane za krivična djela korupcije ograničene na 10 godina, u skladu sa entitetskim zakonima o sudovima koji su na snazi u BiH, općinski i osnovni sudovi su stvarno nadležni da sude za krivična djela korupcije (krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti) dok kantonalni i okružni sudovi sude za ova krivična djela u drugom stepenu rješavajući po žalbama na odluke općinskih i osnovnih sudova - drugostepena nadležnost. Vrhoni sud Federacije i Vrhovni sud Republike Srpske nadležni su odlučivati o redovitim pravnim lijekovima protiv odluka kantonalnih i okružnih sudova.

Agencije za provođenje zakona

Trenutno na nivou države Bosne i Hercegovine ne postoje policijske snage organizovane na principu ministarstva unutrašnjih poslova, ali u okviru Ministarstva sigurnosti BiH djeluju agencije koje se, između ostalog, bave i suzbijanjem korupcije, a to su Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) i Granična policija BiH. Od ostalih agencija na državnom nivou koje imaju ulogu borbi protiv korupcije, važno važno mjesto zauzimaju Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Ured za reviziju institucija BiH, Centralna Izborna komisija BiH, Agencija za javne nabavke BiH. Važno je napomenuti da pri VSTV djeluje Kancelarija disciplinskog tužitelja koja rješava po pritužbama na rad sudija i tužilaca u BiH.

Pored institucija na državnom nivou, na nivou entiteta su ustrojeni Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova (FMUP), Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske (MUP RS), te Policija Brčko Distrikta BiH. U okviru Federacije Bosne i Hercegovine funkcioniše jos i Financijska policija FBiH, a u svakom od 10 kantona ustrojena su i kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova.

Bosna i Hercegovina stranka je svih glavnih međunarodnopravnih instrumenata za suzbijanje korupcije. Neki od najznačajniji međunarodnih dokumenta u oblasti borbe protiv korupcije i dokumenta koji tretiraju problematiku oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelima su: Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije; Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organizovanog kriminala; Krivičnopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji, Građanskopravna konvencija Vijeća Evrope, Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traženju, zaplijeni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom. Imajući u vidu status Bosne i Hercegovine kao punopravne članice Ujedinjenih nacija i njeno članstvo Vijeću Evrope, Bosna i Hercegovina ima obavezu ratifikacije, usvajanja i implementacije u nacionalno zakonodavstvo dokumenata koji se donose pod okriljem ovih organizacija.

Usporedbom domaćih rješenja sa najznačajnijim međunarodnim konvencijama koje se odnose na borbu protiv korupcije, može se doći do određenih zaključaka o harmoniziranosti domaćih sa međunarodnim standardima koji se odnose na: definiranje krivičnih djela korupcije, primjenu istražnih radnji u slučajevima izvršenja krivičnih djela korupcije i formiranje sepcijaliziranih tijela za borbu protiv korupcije.

Definiranje korupcije u krivičnom zakonodavstvu BiH u najvećoj mjeri nije u koliziji sa odredbama Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope ali je očigledno da u BiH

zakonodavstvu „aktivno i pasivno podmičivanje u privatnom sektoru“ nije ustanovljeno onako kako to propisuju članovi 7. i 8. Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope.

U odnosu na Konvenciju ujedinjenih nacija protiv korupcije (Konvencija UN), bitno je naglasiti da je zakonodavstvo BiH u priličnoj mjeri usaglašeno sa odredbama Konvencije ali da je krivičnim zakonima u BiH propušteno inkriminiranje *Nezakonitog bogaćenja* (član 20. Konvencije UN), *Podmičivnje u privatnom sektoru* (član 21. Konvencije UN) i *Pronevjera imovine u privatnom sektoru* (član 22. Konvencije UN).

Iako član 5. Konvencije UN obavezuje BiH da razvija i provodi efikasnu antikorupcionu politiku i da njenu implementaciju povremeno evaluira, BiH još uvijek nije uspostavila efikasan mehanizam implementacije i monitoringa antikorupcijske politike.

Član 6. Konvencije UN obavezuje BiH da uspostavi nezavisan i stručan organ (agenciju) nadležanu za sprovođenje, nadgledanje i implementaciju antikorupcione politike. Strategijom Vijeća ministara BiH za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije za period 2006-2009. godinu, predviđeno je uspostavljanje takvog organa, ali sa današnjim danom takav organ nije počeo sa radom.

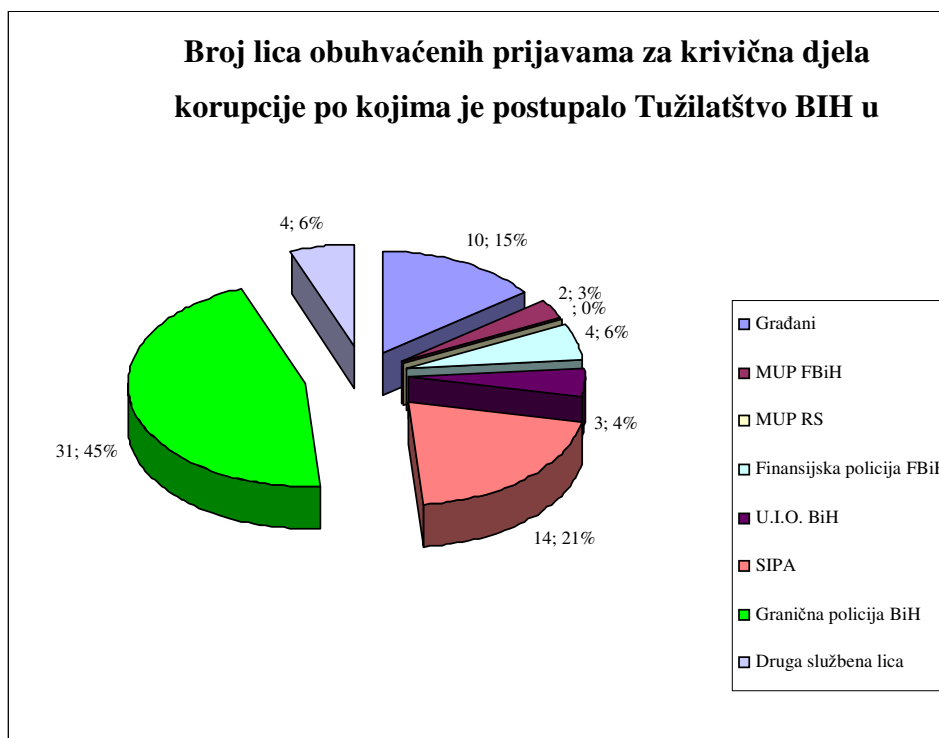
Bosna i Hercegovina je članica Grupe država za borbu protiv korupcije – GRECO, koja je uspostavljena Sporazumom usvojenim od strane Komiteta Ministara Vijeća Evrope. GRECO ima isključivi cilj da poboljša sposobnosti svojih članova za borbu protiv korupcije praćenjem pridržavanja antikorupcijski standarda kroz dinamičan proces međusobnog vrednovanja. Praćenjem implementacije antikorupcijskih standarda GRECO pomaže u identificiranju nedostataka nacionalnih antikorupcijskih politika kako bi se primjenile potrebne zakonodavne, institucionalne reforme. Antikorupcijski standard čiju implementaciju prati GRECO su, između ostalog, definisani i obuhvaćeni Sveobuhvatnim programom djelovanja protiv korupcije Vijeća Evrope, Krivičnopravnom i građanskopravnom konvencijom Vijeća Evrope, Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije usvojenih od strane Komiteta ministara Vijeća Evrope itd.

Monitoring procjene koji sprovodi GRECO obuhvaća postupak koji se uglavnom temelji na prikupljanju informacija putem upitnika i na licu mjesta. Nakon izvršenog monitoringa i procjene GRECO u svom izvještaju ukazuje na aktivnosti koje je pojedina država treba poduzeti kako bi se unaprijedio nivo usaglašenosti nacionalnog zakonodavstva i institucionalnog okvira sa odredbama ključnih dokumenata čiju implementaciju prati GRECO. U tom smislu GRECO je nakon završenog drugog kruga evaluacije, Bosni i Hercegovini uputio niz

preporuka, između ostalog i da: poveća opseg odredbi Republike Srpske o konfiskaciji indirektnih prihoda od kriminala i u vezi sa slučajevima kada nije moguće potvrditi krivicu; da izvrši analizu praktične primjene zakona o konfiskaciji i zapljeni instrumenata i prihoda od krivičnih djela korupcije; unaprijedi redovnu koordinaciju i saradnju između agencija koje su uključene u otkrivanje, istragu i sudsko gonjenje korupcije; proširi primjenu odredbi o primjeni posebnih istražnih radnji; obezbijedi sistematičnu implementaciju i evaluaciju efikasnosti Strategije za borbu protiv korupcije; uvede efikasan sistem za reviziju finansijskih izvjava; da uvede jasna pravila/smjernice i obuku za državne službenike u pogledu prijavljivanja sumnje na korupciju; uspostavi međusobno uvezan sistem za registraciju pravnih lica; ojača kontrolne funkcije sudova zaduženih za registraciju pravnih lica; obezbijedi specifičnu obuku za sudije, tužioce, poreske inspektore.²⁹

Tužilaštvo BiH je tokom 2008. godine zaprimilo 39 prijava za krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti kojima je bilo obuhvaćeno ukupno 68 lica. Od tog broja, građani BiH su podnijeli 5 prijava protiv 10 lica, a ovlaštene službene osobe ministarstava unutrašnjih poslova, Finansijske policije Federacije BiH, Uprave za indirektno oporezivanje BiH, SIPA-e i Granične policije BiH, ukupno su podnijele 34 prijave kojima je obuhvaćeno 58 lica.

²⁹ Vijeće ministara BiH usvojilo je 29.04.2009. godine Izvještaj GRECO-a o ocjeni provođenja preporuka za BiH iz Drugog evaluacijskog izvještaja GRECO-a o procjeni stanja u BiH i odobrilo njegovo objavljivanje, te obavezalo nadležne institucije i agencije u BiH da pristupe realizaciji onih preporuka čije je provođenje u Izvještaju ocijenjeno nezadovoljavajućim.



Grafikon 1.

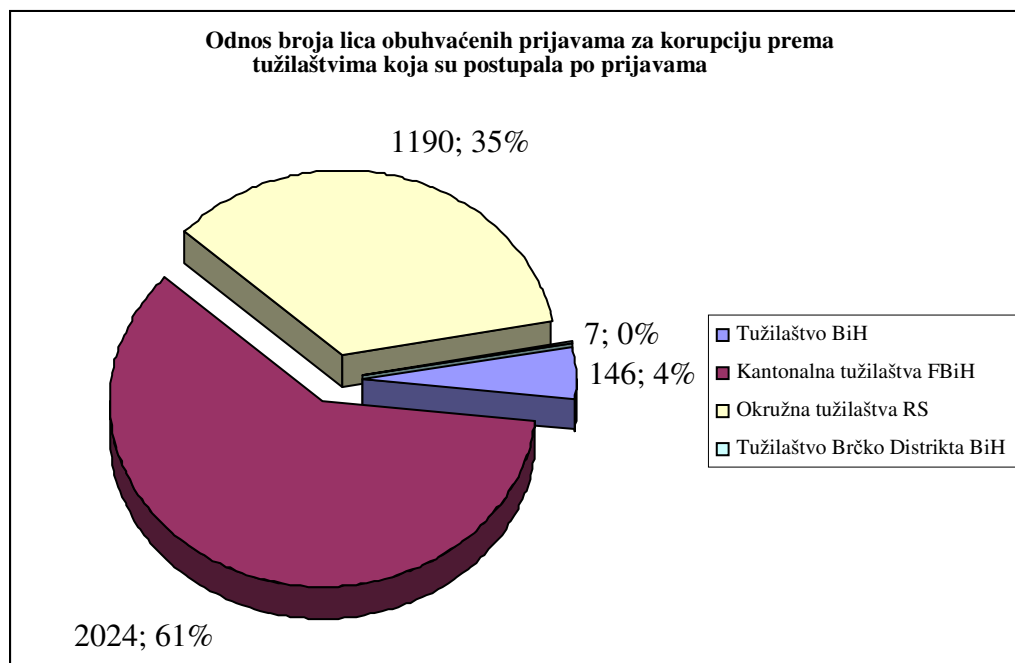
Kao što se može zapaziti iz gornjeg prikaza, u odnosu na ukupan broj lica obuhvaćenih prijavama za korupciju po kojima je postupalo Tužilaštvo BiH tokom 2008. godine, najviše lica, 31 lice, prijavili su po službenoj dužnosti ovlaštene službenici Granične Policije BiH. Prijavama koje su podnijeli građani BiH prijavljeno ukupno 10 lica. Postupajući po službenoj dužnosti ovlaštene službenici ostalih agencija za sprovođenje zakona su tokom 2008. godine, Tužilaštvu BiH za korupciju prijavili 27 lica i to (SIPA 14 lica, Uprava za indirektno oporezivanje BiH 3 lica, MUP FBiH 2 lica, Finansijska policija FBiH 4 lica i ostale agencije 4 lica).

Kantonalni tužioci u Federaciji BiH su tokom 2008. postupali po krivičnim prijavama za krivična djela korupcije kojima su bila obuhvaćena ukupno 2024 lica.

Okružna tužilaštva u RS, uključujući i Specijalno tužilaštvo su tokom 2008. godine je procesuirala prijave za krivična djela korupcije kojima je bilo obuhvaćeno 1190 lica.

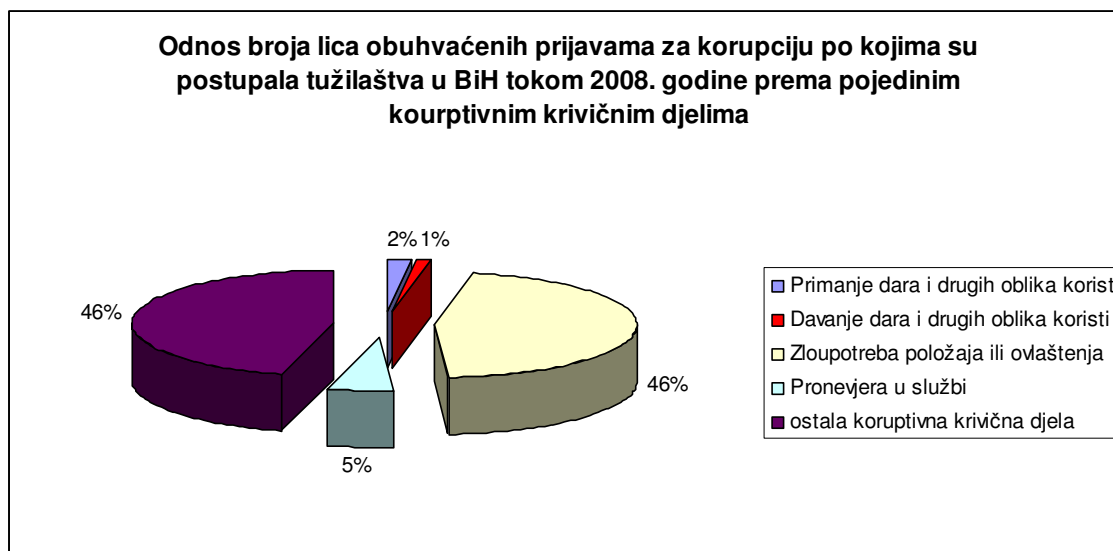
Tužilaštvo Brčko distrikta BiH je u toku 2008. godine prijavama koje je procesuiralo obuhvatilo 7 lica. Pri tome su ovlaštene službenici policije podnijeli 2 prijave, a službena lica drugih organa 1 prijavu.

Na osnovu prikupljenih podataka koji se odnose na krivična djela korupcije definisana krivičnim zakonima u BiH, možemo zaključiti da su tužitelji u BiH tokom 2008. godine rješavajući prijave za korupciju obuhvatili 3367 lica.



Grafikon 2.

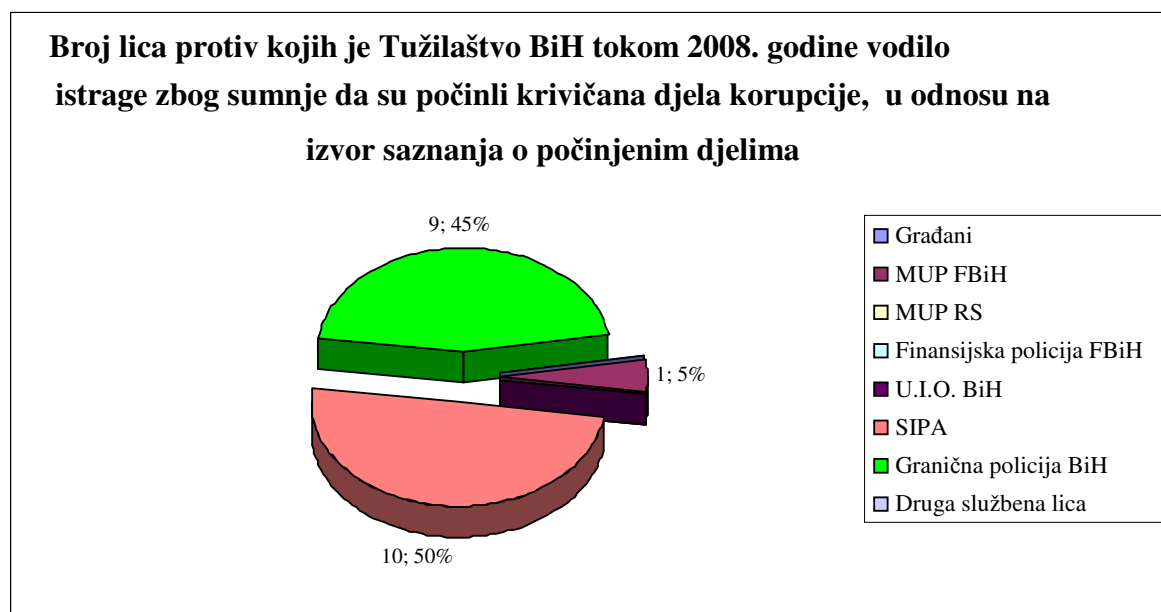
Grafikon iznad prikazuje udio broja lica obuhvaćenih prijavama po kojima su postupali tužitelji Tužilaštva BiH, Tužilaštva Brčko Distrikta, kantonalnih i okružnih tužilaštava u odnosu na ukupan broj lica obuhvaćenih prijavama za korupciju koje su bile u radu u tužilaštvima u BiH tokom 2008. godine. Jasno je uočljivo da je najveći broj lica obuhvaćen prijavama po kojima su postupali kantonani tužitelji (2044 lica) i okružni tužitelji (1190 lica),



Grafikon 3.

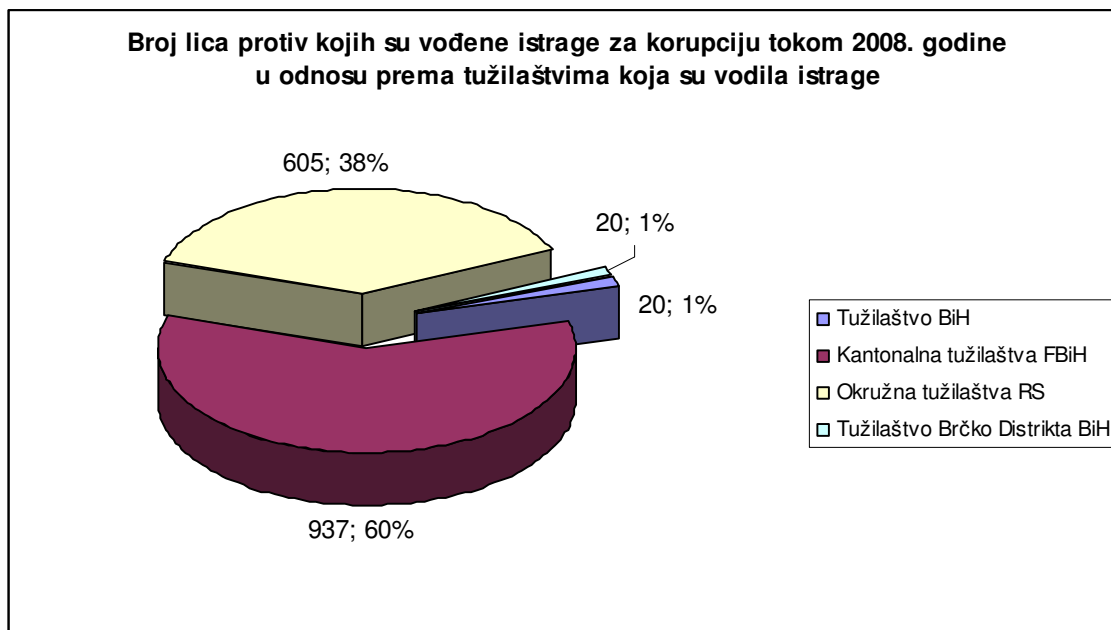
Kao što se može primjeti iz gornjeg grafikona, ubjedljivo najveći broj krivičnih prijava za pojedina koruptivna krivična djela koje su procesuirala tužilaštva BiH tokom 2008. godine odnosio se na krivično djelo zloupotrebe službenog položaja i ovlaštenja

Tužitelji Tužilaštva BiH su tokom 2008. godine, u odnosu na krivična djela korupcije vodili ukupno 10 istraga protiv 20 lica. Od tog broja, istrage protiv 10 lica su rezultat prijave koje su dostavili ovlašteni službenici SIPA-e, istrage protiv 9 lica su rezultat rada tužitelja na prijavama koje su dostavili ovlašteni službenici Granične policije BiH, a istraga protiv jednog lica je rezultat prijave koju su dostavili ovlašteni službenici MUP-a FBiH (grafikon ispod).



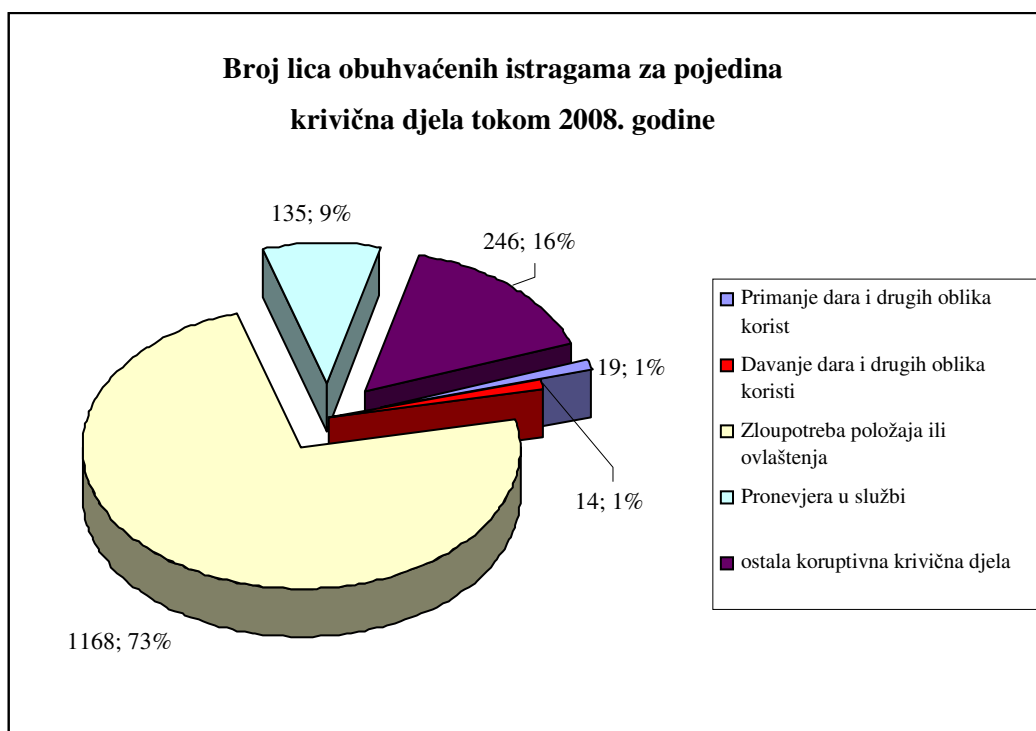
Grafikon 4.

Kao što se vidi iz gornjeg grafikona, 95% istraga koje je 2008. godine vodilo Tužilaštvo BiH za krivična djela korupcije, odnosi se na lica koja su prijavljena po službenoj dužnosti od strane ovlaštenih službenika, specijaliziranih agencija koje djeluju u sklopu Ministarstva Sigurnosti BiH, SIPA-e i Granične Policije BiH. Građani BiH su tokom 2008. godine Tužilaštvu BiH zbog korupcije prijavili 10 lica, ali ni protiv jednog lica kojeg su prijavili građani, u toku 2008. godine Tužilaštvo BiH nije pokrenuta niti vodilo istragu.



Grafikon 5.

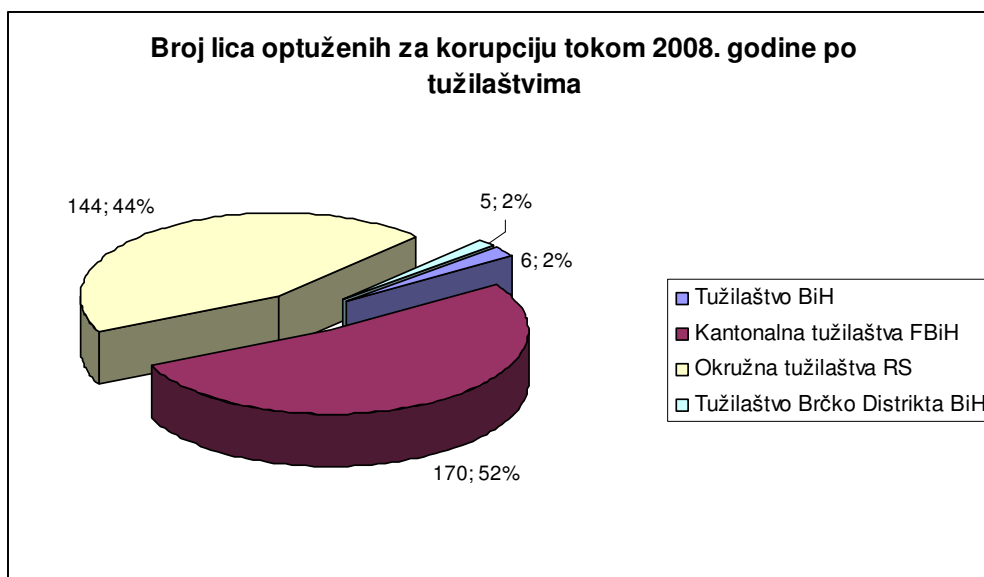
Tokom 2008. godine tužitelji u BiH su vodili istrage za koruptivna krivična djela protiv ukupno 1582 lica od čega su kantonalna tužilaštava u Federaciji BiH vodila istrage protiv 937 lica, Okružna tužilaštava u RS, uključujući i Specijalno tužilaštvo RS protiv 605 lica dok je Tužilaštvo Brčko Distrikta BiH vodilo istrage protiv 20 lica.



Grafikon 6.

U odnosu na pojedina krivična djela, najveći broj istraga koje su vođene tokom 2008. godine za koruptivna krivična djela odnosio se na krivična djela zloupotrebe položaja i to (73% od ukupnog broja istraga koje su se odnosile na koruptivna krivična djela).

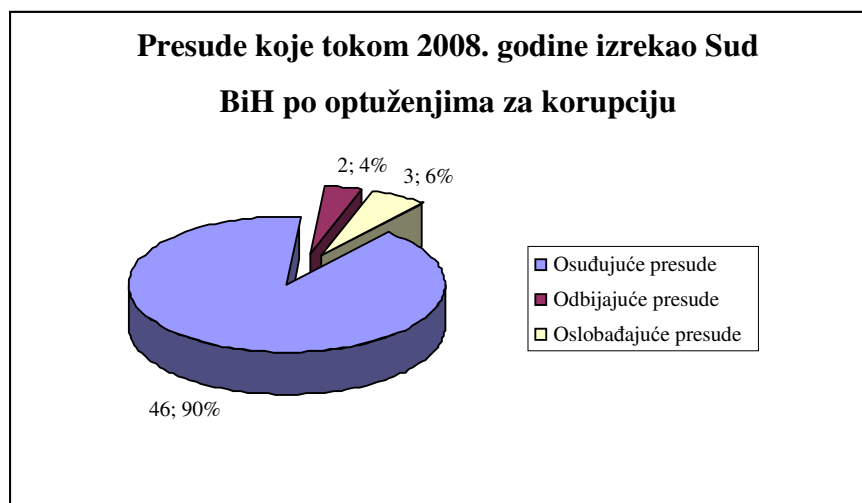
Tužitelji Tužilaštva BiH, su u odnosu na krivična djela korupcije, u toku 2008. godine podigli optužnice protiv 6 lica, kantonalni tužitelji protiv 170 lica, okružni tužitelji protiv 144 lica, dok su tužitelji Tužilaštva Brčko Distrikta BiH podigli optužnice protiv 5 lica.



Grafikon 7.

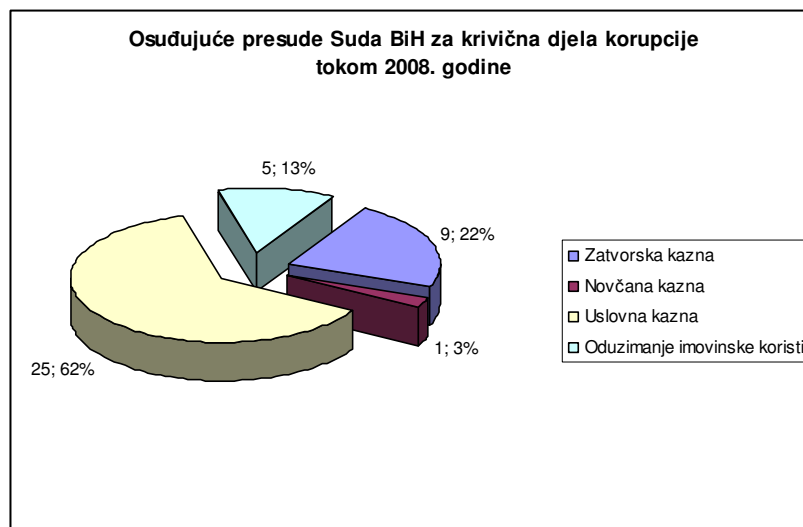
Iz gornjeg grafikona se može zaključiti da su tužitelji u BiH tokom 2008. godine podigli optužnice protiv ukupno 325 lica, a da je 96% lica optuženih za koruptivna krivična djela u BiH tokom 2008. godine rezultat rada na istragama koje su vodila kantonalna i okružna tužilaštva.

Sud BiH je tokom 2008. godine, odlučujući po optužnicama za koruptivna krivična djela donio 46 osuđujućih presuda, 2 odbijajuće presude i 3 oslobađajuće presude.



Grafikon 8.

U odnosu na osuđujuće presude za krivična djela korupcije, Sud BiH je u 9 predmeta izrekao zatvorske kazne od čega je samo pisarnica Odjela III Suda BiH (Odjel opšteg kriminala) dostavila informaciju o visini izrečene zatvorske kazne (jedna godine i 10 mjeseci zatvora), u jednom predmetu je kao sporedna kazna izrečena novčana kazna, a u 25 predmeta su izrečene uslovne kazne.



Grafikon 9.

Kao što se vidi iz gornjeg grafikona, ubjedljivo najviše osuđujućih presuda za koruptivna krivična djela, čak 62% odnosi se na uslovne kazne.

Sud BiH je za krivična djela korupcije izrekao mjeru o oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi ukupno u 5 predmeta, a ukupna vrijednost oduzete protivpravno stečene imovinske koristi je samo 10.540,44 konvertibilinih maraka i 60 eura.

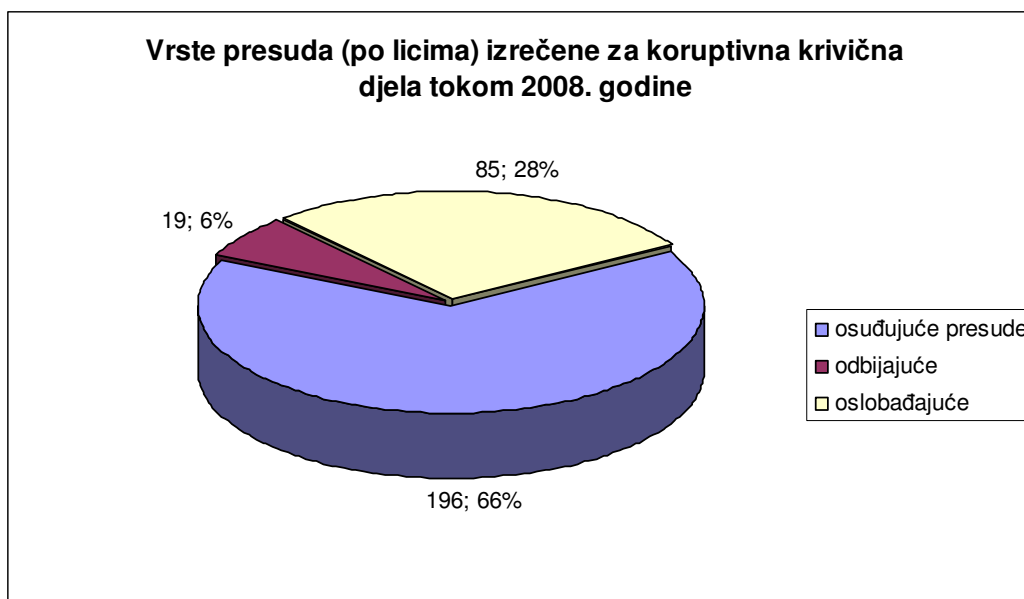
Novčanu kaznu, kao sporednu kaznu, za koruptivna krivična djela, Sud BiH je u toku 2008. godine izrekao u jednom predmetu, u ukupnom iznosu od 10.000 KM.

Odlukama Suda BiH o oduzimanju nezakonito stečene imovinske koristi i izrečenim novčanim kaznama u predmetima koji se odnose na korupciju, u budžet je tokom 2008. godine uplaćeno ukupno 20,540, 44 KM i 60 EURA.

Prosječno vrijeme trajanja sudskog postupka pred Sudom BiH tokom 2008. godine u predmetima koji se odnose na krivična djela korupcije bilo je 9 mjeseci i 7 dana.

Vrhovni sud Federacije BiH je u toku 2008. godine osuđujućim presudama osudio je 5 lica za koruptivna krivična djela, od čega je jedno lice osuđeno na kaznu zatvora od 3 godine i 6 mjeseci. Oslobođajućim presudama Vrhovnog suda FBiH izrečenim tokom 2008. godine šest lica je oslobođeno optužbi.

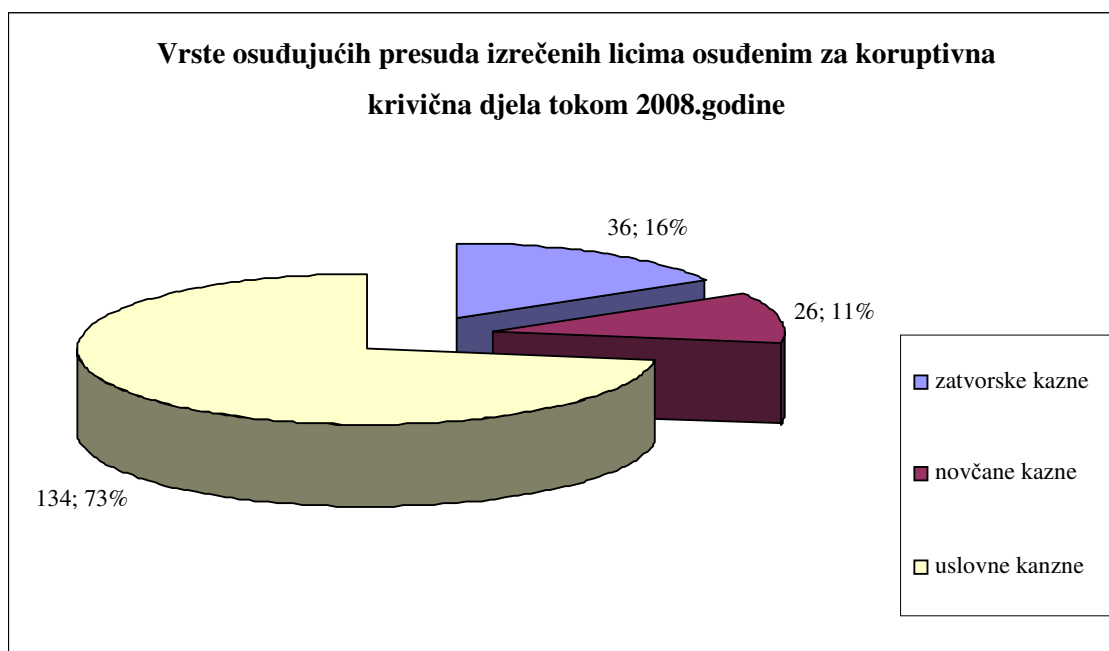
Vrhovni sud Republike Srpske. U predmetima krivičnih djela koja se odnose na korupciju, trećestepeno vijeće Vrhovnog suda Republike Srpske je tokom 2008. godine, rješavajući po žalbama na presude okružnih sudova, donijelo tri presude kojima su žalbe optuženih odbačene i potvrđene kazne okružnih sudova kojim je jedno lice osuđeno na kaznu zatvora u trajanju od 7 mjeseci, jedno lice na uslovnu kaznu zatvora, a jednom licu je izrečena novčana kazna u iznosu 1500 KM.



Grafikon 10.

Kao što se može vidjeti iz gornjeg grafikona sudovi u BiH su tokom 2008. godine, sudeći u predmetima za koruptivna krivična djela izrekli presude u odnosu na ukupno 300 lica, od toga najviše osuđujućih presuda (u odnosu na 196 lica), zatim oslobađajućih presuda (u odnosu na 85 lica) i odbijajućih presuda (u odnosu na 19 lica)

Iako se 66% izrečenih presuda odnosi na osuđujuće presude, samo u 16% presuda su izrečene zatvorske kazne. Najveći procenat osuđujućih presuda (73%) odnosi se na presude kojim su optuženima izrečene uslovne kazne.



Grafikon 11.

Kao što se može zapaziti iz grafikona iznad, u odnosu na osuđujuće presude donesene u toku 2008. godine za koruptivna krivična djela, sudovi u BiH su 30 lica osudili na kazne zatvora, 20 lica je kažnjeno novčanim kaznama, a 134 lica su osuđena na uslovne kazne.

Za Bosnu i Hercegovinu se može reći da je država koja ima solidno izgrađen zakonodavnopравни i institucionalni okvir koji predstavlja osnovni preduslov za uspješno suzbijanje korupcije, ali se može sa sigurnošću konstatovati i to, da se postojeći zakoni još uvijek ne sprovode, prije svega zbog neadekvatne saradnje i koordinacije institucija nadležnih za njihovo sprovođenje.

Odgovarajući i učinkovit institucionalni okvir koji podrazumijeva odgovarajuću koordinaciju i suradnju relevantnih institucija koje provode antikorupcijsku politiku i njihovo učinkovito nadziranje od presudne je važnosti za uspješno suzbijanje korupcije.

Očigledno je da Strategija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije još nije dala vidljive rezultate i da je, obzirom na sve veću sofisticiranost korupcije, neophodno sačiniti i usvojiti posebnu Strategiju isključivo za borbu protiv korupcije i uspostaviti „specijaliziranu nezavisnu agenciju za borbu protiv korupcije“ po uzoru na pozitivne prakse u svijetu (Hong Kong, Singapur i sl.), a što je i obaveza BiH koja proizilazi iz konvencija koje je BiH potpisala i ratifikovala. Imajući u vidu i brojne obaveze koje propisuju međunarodni instrumenti za borbu protiv korupcije, kao i preporuke Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) za BiH, neupitna je važnost uspostavljanja specijalizovanog organa za borbu protiv korupcije koji bi vršio koordinaciju postojećih institucija koje se bori protiv korupcije.

Iako konvencije propisuju specijalizaciju organa za borbu protiv korupcije, trenutno u BiH samo dva tužilaštva imaju specijalizirane odjele za ovaj javni oblik kriminala. U Tužilaštvu BiH to je Poseban odjel za borbu protiv organizovanog kriminala, ekonomskog kriminala i korupcije i pri Okružnom tužilaštvu Banja Luka, to je Posebno tužilaštvo za suzbijanje organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala - Specijalno tužilaštvo. Po uzoru na ova dva tužilaštva potrebno je razmotriti mogućnost da se u ostalim tužilaštvima u BiH izvrši specijalizacija tužitelja za borbu protiv korupcije.

Imajući u vidu kvalitet informacija koje smo dobili od pravosudnih institucija, može se izvesti generalni zaključak da pravosudne institucije u BiH, i pored izvršene informatizacije sudova i tužilaštava, još uvijek nemaju izgrađen sadržajan i unificiran sistem izvještavanja o procesuiranju krivičnih djela koja se odnose na korupciju. U tom cilju neophodno je inicirati uspostavljanje centralizirane baze podataka o procesuiranju svih krivičnih djela, pa tako i

koruptivnih krivičnih djela. (Sud BiH je čak dostavio dva odgovora na pitanja koja smo dostavili, jedan odgovor dostavila je pisarnica Odjela III, a drugi odgovor pisarnica Odjela I i II).

Generalni zaključak o prikupljenim i obrađenim statističkim podacima koji se odnose na procesuiranje krivičnih djela korupcije u BiH tokom 2008. godine (koje zbog svega navedenog treba uzeti sa dozom rezerve) mogao bio biti slijedeći: „U odnosu na krivična djela korupcije definisana krivičnim zakonima u BiH, tužilaštva u BiH su tokom 2008. godine postupala po prijavama kojima je obuhvaćeno ukupno 3367 lica. Protiv 1591 lica je vođena istraga, 325 lica je optuženo, od čega su sudovi potvrdili optužnice u odnosu na 316 lica. Sudovi su osuđujućim presudama osudili 196 lica od čega 36 lica na zatvorske kazne, 26 lica na novčane kazne, a 134 lica su osuđena na uslovne kazne. Sudovi su tokom 2008. godine donijeli odbijajuće presude u odnosu na 19 lica, a 79 lica je oslobođeno optužbi donošenjem oslobađajućih presuda.

Primjetan je izuzetno visok procenat presuda kojima se izriču uslovne kazne, čak 68% od ukupnog broja osuđujućih presuda za koruptivna krivična djela otpada na ovu vrstu sankcija. Od ukupnog broja osuđujućih presuda, u 18% presuda izrečene su kazne zatvora.

Imajući u vidu odgovore na pitanja koja su se odnosila na uzetu protivpravnu imovinsku korist, prosječno trajanje i koštanje krivičnih postupaka, očigledno je pravosudne institucije u BiH, (osim suda BiH koji je dostavio podatke o prosječnom trajanju sudskih postupaka) još uvijek nemaju uspostavljen sistem praćenja parametara koji se odnose na dužinu trajanja postupka i na troškove postupka.

Obzirom na kvalitet informacija koje su, tokom ovog istraživanja, dostavile nadležne institucije, u nastojanju da se da cjelovit prikaz procesuiranja krivičnih djela korupcije u BiH, nameće se zaključak da rezultati ove analize predstavljaju dobru početnu procjenu i temelj za otkrivanje gdje danas stoji i u kom pravcu treba poći kako bi se u budućnosti dobile cjelovite i sadržajne informacije o procesuiranju krivičnih djela korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH.

MONITORING IZMJENA ZAKONSKOG OKVIRA I IMPLEMENTACIJE ZAKONA O SUKOBU INTERESA, FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA I IZBORNOG ZAKONA

Zakonski okvir

Značajan segment antikorupcijskog zakonskog okvira u Bosni i Hercegovini, odnosi se na Izborni zakon BiH³⁰, i to u dijelu koji tretira financiranje izbornih kampanja, Zakon o financiranju političkih stranaka BiH³¹ i Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH³², te analognim³³ zakonima na entitetskom i nivou Brčko distrikta. S izuzetkom Izbornog zakona BiH, navedeni zakoni su u 2008. godini bili predmetom značajnih izmjena, od kojih su neke usvojene, a neke su i dalje u parlamentarnoj proceduri, dok su pak neki od zakona novi i usvojeni su upravo tokom 2008.g. U nastavku teksta biće argumentiran kvalitet i utjecaj ovih rješenja na dalje antikorupcijske procese u zemlji.

Izborni zakon BiH, u Poglavlju 15. tretira pitanja financiranja izborne kampanje, kao i način podnošenja i sadržaj financijskih izvještaja koji političke partije i kandidati za izbornu funkciju, kao i izabrani članovi organa vlasti na svim nivoima, podnose Centralnoj Izornoj Komisiji BiH (CIK BiH), te način postupanja CIK BiH u slučajevima kršenja zakonskih odredbi. Vezano za ovo posljednje, iz navedenog poglavlja još uvijek nije ukinut princip „dobrovoljnosti“ poštivanja zakona, tako da za nepodnošenje ovih veoma važnih izvještaja CIK BiH, prije izricanja kazne ili poduzimanja administrativne mjere, nastoji da postigne da političke stranke, koalicije i kandidati, dobrovoljno postupe po tim odredbama.³⁴ Ovakve su formulacije možda imale smisla dok su pravila financiranja i podnošenja transparentnih financijskih izvještaja bila novina za političke subjekte, zbog čega im je i trebalo vremena da prođu programe obuke o tome kako primijeniti i poštovati ove odredbe u praksi. Međutim, nakon niza godina kako je ova regulativa na snazi, traženje od političkih partija, koje su po

³⁰ Izborni zakon Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ broj 23/01, 7/02, 9/02, 20/02,25/02, 4/04,20/04,25/05,65/05,77/05,11/06,24/06,32/07,33/08,37/08

³¹ Zakon o finansiranju političkih partija, Službeni glasnik BiH br. 22/02.

³² Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 16/02, 14/03, 12/04, 63/08.

³³ Paralelni zakoni na nivou RS su Zakon o finansiranju političkih partija iz budžeta RS i Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS. Na nivou FBiH postoji Zakon o sprječavanju sukoba interesa u organima vlasti FBiH. dok Zakon o finansiranju političkih partija iz budžeta FBiH još uvijek, nakon gotovo dvije godine koliko je u proceduri, još uvijek nije usvojen. U Brčko distriktu radi se o Zakonu o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH, te Zakonu o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH.

³⁴ Član 15.6, stav (3) Izbornog Zakona BiH

svim relevantnim istraživanjima najkorumpiranija institucija u zemlji³⁵, da dobrovoljno poštuju zakon, nije primjerena odredba i trebalo bi je ukloniti. Ova je odredba izazivala i velike probleme u primjeni i nedoumice za samu CIK BiH, što je značajno odlagalo provedbu Zakona, te dodatno omogućavalo i ovako prisutne političke uticaji koji su institucionalno bitan proces svodili na politički motivisan proces, marginilazujući ga, što će u dijelu o implementaciji Zakona biti dodatno objašnjeno. Pored toga, Članom 15.7, regulirana je i obaveza podnošenja izjave o ukupnom imovinskom stanju svih kandidata za izborne funkcije na nivou države ili nivou entiteta, u roku od 15 dana od dana prihvatanja kandidature.³⁶ Slabost ovakvih formulacija sastoji se i u tome što one ne predviđaju podnošenje godišnje izjave o materijalnom stanju izabranog zvaničnika, niti prijavu bitnije promjene imovinskog stanja, čime se zapravo umanjuje mogućnost blagovremenog otkrivanja nepropisnih uticaja koje vršenje javne funkcije može imati na imovinsko stanje izabranih zvaničnika. Drugi problem je nivo primjene navedenih odredbi, o čemu će biti riječi u nastavku analize.

Zakon o financiranju političkih stranaka BiH donesen je 2000. godine i regulira, među ostalim, visinu priloga koji pravna i fizička lica mogu donirati političkim strankama³⁷, obavezu prijavljivanja priloga koji prelaze novčani limit od 100 KM, kao i zabranu davanja priloga strankama za državne, entitetske, kantonalne, općinske i organe mjesnih zajednica, javne institucije, javna preduzeća, humanitarne organizacije, preduzeća koja su po djelatnosti isključivo neprofitna, vjerske zajednice, privredna udruženja u kojima uloženi javni kapital iznosi najmanje 25%, kao i privatna preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora sa vladom. Jedan od nedostataka ovog zakona je taj što se njime ne regulira odnos između javnog i privatnog financiranja stranaka, što kao posljedicu ima to da su budžetska sredstva za većinu stranaka gotovo jedini ili najveći izvor financiranja. Također, navedena odredba o obavezi prijavljivanja priloga koji prelaze limit od 100 KM ostavlja veliku mogućnost manipulacije u praksi, što se i dešava „cijepanjem“ ukupnog iznosa priloga na više pojedinačnih priloga, od kojih nijedan ne prelazi iznos od navedenih 100 KM. Ovim se ugrožava načelo javnosti financiranja političkih stranaka, sa pratećim konsekvencama u vidu omogućavanja ostvarivanja snažnih uticaja krupnijih donatora na sam rad partije, a koji

³⁵ <http://www.ti-bih.org/Articles.aspx?ArticleId=cbe060d5-8c9f-479c-90e1-da5c0caf1a6c>

³⁶ Članom 14.8. Izbornog zakona BiH predviđeno je da svi kandidati izabrani na svim ostalim nivoima, tj. osim državnog i entitetskih nivoa, u roku od 30 dana od dana potvrde mandata su obavezni predati CIK BiH potpisanu izjavu o imovinskom stanju.

³⁷ Ukupan iznos jednokratnog priloga ne smije premašiti osam prosječnih plata u BiH, prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH u jednoj kalendarskoj godini, i ne smije se dodjeljivati više od jednom godišnje (članovi 4. i 5. Zakona o finansiranju političkih partija).

utjecaj, što je još opasnije, ostaje neotkriven i može biti u suprotnosti sa javnim interesom, naročito kada su u pitanju partije na vlasti. Ujedno baš ove partije imaju niži ratio javnog u odnosu na privatno finansiranje, što ide u prilog navedenoj tezi. Treći veliki problem vezan za ovu regulativu je da entiteti dugo vremena nisu usvojili zadovoljavajuće zakone koji bi tretirali pitanja finansiranja političkih stranaka koje djeluju na nižim nivoima uprave od državnog, dok je predmetni bh. Zakon o finansiranju političkih partija regulisao samo način izdvajanja sredstava za partije zastupljene na nivou zajedničkih, tj. državnih institucija, tako da je prostor za malverzaciju na nižim nivoima uprave dugo vremena bio potpuno otvoren. Ovo je djelimično riješeno usvajanjem odnosnog Zakona u RS jula 2008.g., dok, kao što je rečeno, Parlament Federacije BiH još uvijek nema valjano rješenje.

Početkom 2008. godine³⁸ u parlamentarnu proceduru upućen je *Prijedlog novog Zakona o financiranju političkih stranaka BiH*³⁹ koji sadrži sljedeće novine u odnosu na važeći Zakona: političkim strankama se osigurava primanje donacija iz inozemstva, dok su ranije bile dopuštene samo donacije domaćih pravnih i fizičkih lica. Također, predloženo je povećanje limita na dozvoljenu visinu priloga od pravnih lica, sa 8 na 15 prosječnih netto plata u jednoj kalendarskoj godini, a iz prethodne definicije zabranjenih priloga utvrđen je izuzetak kojim će se strankama omogućiti korištenje poslovnih prostorija na osnovu odluke nadležnih organa, uz zabranu ostvarivanja prihoda od imovine koja nije u vlasništvu stranke. Predloženim izmjenama se i nešto detaljnije definiše raspodjela budžetskih sredstava za finansiranje političkih stranaka i koalicija, kao i parlamentarnih grupa, odnosno klubova poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH. Takođe, obavezuju se Ured za reviziju institucija BiH, entitetske poreske uprave i drugi organi na svim nivoima vlasti, da pomažu Službi za reviziju finansijskog poslovanja u okviru CIK BiH (u daljem tekstu Služba za reviziju), u obavljanju poslova iz njenih nadležnosti, što bi mogao biti važan pozitivan pomak sa aspekta implementacije Zakona. Predložena je i obaveza za stranke da obavijeste CIK BiH u slučaju bilo kakve promjene u njihovoj imovini, kao i da uredе sistem i funkcionisanje internih kontrola finansijskog poslovanja. Većina predloženih izmjena utemeljena je na višegodišnjim nalazima Službe za reviziju, kao što je upravo bio slučaj sa korištenjem poslovnih prostorija, primanjem nedozvoljenih priloga, prelaženjem dozvoljenog godišnjeg iznosa pojedinačnih priloga i td. Postavlja se, međutim, pitanje da li je sve ove probleme trebalo rešiti na način da se oni legalizuju ili je za neke od njih trebalo blagovremeno pooštriti

³⁸ Prijedlog Zakona je podnesen Parlamentarnoj skupštini BiH 24.4.2008.godine.

³⁹ <http://www.parlament.ba/pzakoni/1/45/1.html>

mehanizme kontrole i primjeniti dosta strožije sankcije, kako se ista kršenja Zakona ne bi ponavljala iz godine u godinu.

Ostale predložene izmjene i dopune su uglavnom tehničkog karaktera i nisu predmet ove analize.

Svakako da predloženi Zakon neka od pitanja koja su bila nedorečena ili izazivala probleme u implementaciji bolje regulira u odnosu na postojeći, međutim još uvijek ima problema koje ni ovaj prijedlog Zakona ne tretira, a koji su prethodno navedeni. Činjenica da je CIK BiH koja je kreator najvećeg dijela predloženih izmjena, od odlaska međunarodnih članova praktično postala servis političkim partijama, kao i primetan nedostatak političke volje da se ova oblast temeljnije riješi (koji se ogleda i u predugim procedurama za usvajanje Zakona), govore u prilog tezi da će značajan prostor za finansijske malverzacije od strane političkih partija i dalje ostati otvoren.

Na nivou Republike Srpske sredinom 2008. godine usvojen je novi *Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština*⁴⁰, kojim se reguliše dio finansiranja političkih stranaka i koalicija koje imaju poslanike ili odbornike u skupštini, nezavisnih poslanika i odbornika (uključujući poslaničke/odborničke klubove i grupe), kao i stranaka, koalicija i nezavisnih kandidata sa potvrđenim izbornim listama. Zakon, prema tome, razlikuje redovno finansiranje i finansiranje u toku izborne kampanje. Redovno finansiranje predviđa obezbjeđivanje min. 0,2% sredstava iz budžeta koja se u iznosu od 20% raspoređuju svim partijama koje imaju poslanike u skupštini/odborima, te nezavisnim poslanicima, dok se 80% iznosa raspoređuje srazmjerno broju osvojenih mandata u skupštini/odboru. S druge strane, sredstva za izbornu kampanju iznose min. 0,05% budžeta i raspoređuju se „u skladu sa izbornim propisima“. Raspodjelu ovih sredstava vrši Ministarstvo finansija RS, odnosno nadležna služba jedinice lokalne samouprave. Nedostatak ovog Zakona je u tome što njime nije definisano koje konkretne kategorije troškova mogu biti pokrivene iz sredstava za finansiranje redovnog rada političkih stranaka, što omogućava veliku samovolju strankama da praktično svaku i bilo koju vrstu rashoda svrstaju u rashode redovnog poslovanja. Osim raspodjele, ovaj Zakon dakle ne tretira uopšte pitanja kontrole utroška budžetskih sredstava, dok se pak zakonodavstvo na državnom nivou bavi samo utroškom

⁴⁰ Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština, Službeni glasnik RS, br. 65/08.

sredstava za izborne kampanje, tako da političke stranke novac poreskih obveznika mogu, u manjoj ili većoj mjeri, trošiti proizvoljno i samovoljno.

Zakon o financiranju političkih stranaka iz budžeta Federacije BiH, kao što je već rečeno, ni nakon gotovo dvije godine koliko je u parlamentarnoj proceduri, nije usvojen, što je jasna referenca nedostatka političke volje da se ovo pitanje u F BiH kvalitetnije riješi.

Što se tiče Brčko distrikta BiH, Zakon o financiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH⁴¹ na snazi od 2004. godine, razlikuje redovno financiranje koje predviđa izdvajanje 0,1% ili 200,000 KM iz budžeta, u ovisnosti koji iznos je manji, uz raspodjelu po principu da se 30% sredstava raspodjeljuje jednako svim strankama zastupljenim u Skupštini i 70% proporcionalno u skladu sa brojem zastupničkih mjesta, od financiranja u toku izborne kampanje za koje se izdvaja 0.03% ili 60.000 KM sredstava u zavisnosti od toga koji iznos je niži, uz raspodjelu po principu da će svaka stranka imati pravo na pokriće troškova u visini 4.000 KM. Izmjene i dopune navedenog zakona, donesene 2008. godine, obavezuju Direkciju za finansije Brčko distrikta BiH da u skladu sa podacima dostavljenim od Centralne izborne komisije BiH vrši raspodjelu ovih sredstava. Za razliku od Zakona u RS, njime su definisane kategorije troškova koje se mogu pokriti iz sredstava dodjeljenih za rad političkih stranaka.

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH primjenjuje se na izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike (u nastavku teksta – javni zvaničnici) na nivou zajedničkih institucija, dok je pitanje sukoba interesa na entitetskom i nivou Brčko distrikta riješeno analognim zakonima na ovim nivoima. Za ostale nositelje javnih funkcija, sukob interesa je definiran drugim aktima, kao što su zakoni o državnoj službi/upravi, Kodeks sudske i tužilačke etike i drugi. Međutim, još uvijek postoje javne funkcije za koje ne postoje zadovoljavajući mehanizmi sprječavanja i sankcioniranja sukoba interesa (kao što su, na primjer, zaposleni u obrazovnim i drugim ustanovama), a koje je neophodno normativno obuhvatiti⁴² Zakon definira sukob interesa kao privatni interes koji utječe ili može utjecati na zakonitost, otvorenost, objektivnost ili nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija izabranih zvaničnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika.

⁴¹ Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko Distrikta, Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 29-04.

⁴² "Zakon o sukobu interesa u interesu u institucijama vlasti BiH – ocjena kvaliteta i stepena provedbe zakonskog okvira i prijedlozi za poboljšanje"; Aleksandra Martinović, Open Society Found BiH & TI BiH, decembar 2007. godine., str.3.

“Praktično najvažnije odredbe Zakona o sukobu interesa odnose se na nespojivosti funkcija, odnosno na zabranu javnim zvaničnicima vršenja funkcije direktora, ovlaštene osobe ili člana u upravnim tijelima javnih poduzeća i agencija za privatizaciju u periodu od šest mjeseci po prestanku obavljanja javne dužnosti. Zakon takođe zabranjuje angažman u privatnim poduzećima koja posluju sa vladom ili u koja je organ vlasti vršio ulaganja pod određenim uslovima, ne samo javnim zvaničnicima već i njihovim bliskim srođnicima. Također je zabranjeno sklapanje ugovore o pružanju ličnih usluga sa bilo kojim javnim ili privatnim poduzećem koje sklapa ugovore ili na drugi način posluje sa vladama bilo kog nivoa; obavljanje više od jedne izvršne dužnosti i druge nespojivosti. Za kršenje ovih odredbi Zakona predviđene su dosta ozbiljne mjere – zabrana kandidiranja na bilo koju izabranu dužnost u periodu od četiri godine i novčana sankcija između 1.000 KM i 10.000 KM.”⁴³

Glavni nedostatak ovakve formulacije odredbi zakona je u tome što se ostavlja mogućnost obavljanja dužnosti javnim zvaničnicima do narednog izbornog ciklusa, obzirom da nisu dovoljno precizirane mjere koje CIK BiH može izreći u slučaju neotklanjanja sukoba interesa. Ovaj zakonski nedostatak je u praksi korišten u velikoj mjeri, tako da pojedina lica, uprkos konstatiranja sukoba interesa od strane CIK BiH, i dalje obavljaju javnu funkciju.⁴⁴

Član 10. Zakona regulira pitanje primanja poklona, te predviđa obavezu prijavljivanja CIK BiH svaku vrijednost poklona ili pružene usluge koja prelazi iznos od 200 KM, nakon čega prijavljeni pokloni postaju vlasništvo BiH. Međutim, ove odredbe su rijetko implementirane u praksi i ne postoji efikasan mehanizam kontrole njihovog provođenja. Naredni važan mehanizam sadržan je u Članu 12. ovog Zakona koji tretira pitanje transparentnosti ličnog imovinskog stanja zvaničnika u vidu obaveze dostavljanja finansijskih izvještaja CIK BiH. Ovi izvještaji se odnose na učešće izabranih i imenovanih funkcionera, te savjetnika, na članstvo u poslovodnom, upravnom, nadzornom ili izvršnom odboru preduzeća, na funkciju direktora ili člana poslovodnog odbora agencije/direkcije za privatizaciju, na bilo kakav poslovni angažman u privatnom preduzeću, kao i na podatke o dodatnim naknadama, vlasničkim interesima u preduzećima (više od 10.000 KM) ili drugim finansijskim interesima (više od 1.000 KM mjesečno)⁴⁵, Iako je „svrha ovih izvještaja identificiranje i sprječavanje

⁴³ “Zakon o sukobu interesa u interesu u institucijama vlasti BiH – ocjena kvaliteta i stepena provedbe zakonskog okvira i prijedlozi za poboljšanje”; Aleksandra Martinović, Open Society Found BiH & TI BiH, decembar 2007. godine., str. 4.

⁴⁴ Kao, na primjer, u slučaju aktuelnog Ministra vanjskih poslova BiH, Svena Alkalaja, o čijem je sukobu interesa CIK BiH donio odluku još 24.04.2008. godine

⁴⁵ “Zakon o sukobu interesa u interesu u institucijama vlasti BiH – ocjena kvaliteta i stepena provedbe zakonskog okvira i prijedlozi za poboljšanje”; Aleksandra Martinović, Fond Otvoreno društvo BiH i TI BiH, decembar 2007. godine., str. 5.

sukoba interesa, što zbog neredovnog dostavljanja izvještaja od strane zvaničnika, što zbog nepostojanja kvalitetnog mehanizma provedbe, kao i načina sankcioniranja zvaničnika, oni u praksi nedovoljno ispunjavaju svoju svrhu.

Pored toga, Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH ne tretira pitanje vlasničkih udjela ili akcionarskog kapitala javnih zvaničnika u preduzećima, prije nego što su ta lica izabrana ili imenovana na pozicije za koje Zakon predviđa da, uz ispunjavanje određenih situacija, mogu predstavljati sukob interesa.⁴⁶ Ovaj, a ni drugi analogni zakoni u BiH, „ne predviđaju bilo kakvu obavezu izabranih predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija ili savjetnika u pogledu postupanja sa svojom imovinom u privrednim društvima. Stoga, bilo bi poželjno izmjenama i dopunama Zakona urediti ovu oblast po ugledu na Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti Republike Hrvatske, koji Članom 11 predviđa da „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.“, te da „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.“

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti FBiH⁴⁷ usvojen je tek 2008. godine, skoro 6 godina nakon usvajanja Zakona na državnom nivou. F BiH Zakon je analogan krovnom, tako da „preuzima“ i sve prethodno navedene probleme za državni zakon. Međutim, kako ovaj Zakon uređuje posebne obaveze javnih zvaničnika u vršenju javne dužnosti kako na F BiH nivou, tako i na kantonalnom i lokalnom (opštine i gradovi), a da su sve propisane odredbe jednake za zvaničnike svih ovih nivoa, tako i njegovo kršenje u jednak položaj stavlja dužnosnike na svim navedenim nivoima. Primjera radi, zvaničnik na opštinskom nivou, koji ima niži nivo odgovornosti i daleko manje mogućnosti za korupciju u slučaju sukoba interese može biti identično sankcionisan kao i zvaničnik na nivou entiteta koji ima mnogo

⁴⁶ „Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS - komparativna analiza“, Fond Otvoreno društvo BiH i TI BiH, Nebojša Milanović, 2008. godine, str.7

⁴⁷ Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti FBiH, Službene novine FBiH, br. 70/08.

širi spektar koruptivnih mogućnosti. Različito nijansiranje sankcija, primjereno nivou odgovornosti koju svojom funkcijom prihvaća javni zvaničnik je i bilo jedna od osnovnih potreba za izradom zakonskih rješenja na entitetskom nivou. Stoga ovo ostaje zamjerka zakonu na nivou F BiH koju bi zakonodavna vlast što prije trebala otkloniti.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske⁴⁸ je također novi zakon, donesen jula 2008. godine, od strane Narodne Skupštine RS. Prema Članu 2 ovog Zakona, sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik, ima privatni interes koji je takav da može uticati, ili izgleda da može uticati, na nepristrasno i objektivno vršenje njegove dužnosti. Za razliku od federalnog, Zakon u RS je donekle različito koncipiran u odnosu na krovni, u nekim segmentima i dosta liberalnije, te manje precizno, što autori ove analize smatraju njegovim nedostacima.

Već Članom 1 Zakona, koji kaže da „određena pitanja uređena ovim zakonom, posebnim zakonom se mogu urediti drugačije“⁴⁹, procedura izmjena i dopuna Zakona, kao i sama njegova pravna snaga dovedena je u pitanje. Naredni problem ovog Zakonom jeste pitanje sužavanja kruga lica na koja se Zakon odnosi, budući da formulacijom Člana 4 Zakona „može se zaključiti da se Zakon RS ne primjenjuje u slučaju tzv. tazbinskog srodstva (srodstva naslonjenog na postojanje braka) i da se odnosi samo na dijete bračnog druga, tj. primjenjuje se samo na prvi stepen tazbinskog srodstva, ali se ne odnosi na drugi stepen.“⁵⁰, što neće doprinijeti sprječavanju korištenja privilegovanog položaja zvaničnika kroz poslovanje institucija vlasti sa firmama zvanično registrovanim pod imenom bliskog srodnika, a koje su zapravo u stvarnom vlasništvu samog političkog dužnosnika. Slijedeći problem je formulacija Člana 5 Zakona, koja iako ograničava mogućnost zaposlenja javnih zvaničnika u nadzornim odborima i kao direktora javnih preduzeća u roku od 3 mjeseca nakon prestanka mandata, Stavom 3 istog Člana dozvoljava mogućnost da „izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici u organima vlasti RS mogu biti članovi nadzornih odbora i direktori javnih preduzeća koja su osnovale jedinice lokalne samouprave i obrnuto, a izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici sa lokalnih nivoa vlasti mogu biti članovi nadzornih odbora i direktori javnih preduzeća koje je osnovala RS.“⁵¹ Vidljivo je da „Zakon RS podrazumijeva uži krug institucija u odnosu na koje javni

⁴⁸ Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS, Službeni glasnik RS, br. 73/08.

⁴⁹ „Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS - komparativna analiza“, Open Society Found & TI BIH, Nebojša Milanović, 2008. godine, str 2.

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Ibid, str.4

zvaničnici mogu doći u potencijalni sukob interesa u odnosu na ostale tri jurisdikcije, zatim uži krug funkcionara (samo članovi nadzornih odbora i direktori javnih preduzeća u RS), te kraći rok (3 mjeseca od dana prestanka javne funkcije) za preuzimanje navedenih funkcija u odnosu na BiH, FBiH i BD.⁵² Stoga bi izmjene ovog člana Zakona i povećanje perioda ograničenja za preuzimanje funkcije na period od godinu dana, makar simbolično ograničile mogućnost donedavnih donosioca odluka u institucijama vlasti da svoj politički uticaj iskoriste za privatne poslovne aranžmane.

Još jedan problem na koji će ovaj Zakon naići u implementaciji je taj što „govori samo o „privrednim društvima“, pod kojim se podrazumijevaju poduzeća (privredna društva) osnovana u skladu sa propisima o poduzećima (privrednim društvima), a to dalje znači da govori o društvima lica (ortračko društvo i komanditno društvo) i društvima kapitala (društvo sa ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo). S obzirom na to da su društva kapitala gotovo redovan oblik organizacije privrednih društava u BiH, potrebno je naglasiti da ova privredna društva mogu biti kako u privatnoj svojini - svojini fizičkih lica (uglavnom društva sa ograničenom odgovornošću), tako i u mješovitoj svojini - akcionarska društva čiji vlasnici akcija mogu biti kako država, druga privredna društva, tako i fizička lica. Znači, Zakon u RS ne pravi razliku između vlasničke strukture kapitala kada propisuje nespojivost funkcionara javnih zvaničnika, dok zakoni na nivou BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta BiH prave razliku i primjenu ovog člana ograničavaju samo na „privatna preduzeća“, koja definišu kao zakonom utvrđeno preduzeće koje nije javno preduzeće.“⁵³. Time se ovim Zakonom otvara mogućnost za različito tumačenje postojanja sukoba interesa u odnosu na privredna društva koja su u mješovitom vlasništvu, čime prostor za zloupotrebu Zakona ostaje otvoren. Pored navedenog, implementacija Zakona će najvjerojatnije biti i dodatno politički obojena, budući da Član 13 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske propisuje da postupak za utvrđivanje sukoba interesa provodi Komisija, kao nezavisni organ dok, međutim, Komisiju imenuje Narodna skupština RS. Po Zakonu, Komisija ima 6 članova, s tim da najmanje jedan mora biti diplomirani pravnik sa položenim stručnim ispitom. Ostali članovi Komisije se biraju na osnovu konkursa iz reda sva tri konstitutivna naroda, nakon čega nadležno skupštinsko tijelo predlaže kandidate za izbor članova Komisije, dok se sam izbor vrši glasanjem poslanika u NS RS. Evidentno je da članovi Komisije mogu biti podložni političkom pritisku pri donošenju odluka, budući da je njihov izbor prepušten onima

⁵² Ibid, str.5

⁵³ „Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS - komparativna analiza“, Open Society Found & TI BiH, Nebojša Milanović, 2008. godine, str.6

na koje se sam Zakon odnosi, te da je isti podložan manipulacijama u smislu postavljanja „podobnih“ i onih članova Komisije koji će dovesti u pitanje dosljedno provođenje Zakona, zarad sprovođenja različitih političkih interesa onih koji su ih na tu funkciju imenovali. Ista procedura se odnosi na izbor Komisije za žalbe, što u pitanje dovodi i žalbeni postupak u cijelom sistemu utvrđivanja sukoba interesa u RS.

Navedeni zakoni suštinski su usklađeni sa Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)⁵⁴, koja kao globalni, pravni dokument za borbu protiv korupcije, ostavlja Vladama širok okvir za implementaciju propisa preuzetih potpisivanjem Konvencije. Bosna i Hercegovina ovaj dokument je potpisala 2005. godine, a Predsjedništvo BiH je 2006. godine na svojoj 89. Sjednici donijelo odluku o ratifikaciji UNCAC. U odnosu na navedene zakone, bitan je Član 7. Konvencije koji govori o javnom sektoru i nastoji izgraditi antikorupcione mehanizme unutar istog. Prema „Uporednoj analizi BH zakonskog okvira sa Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)“ „zakoni o administrativnoj službi u upravi BiH podržavaju ove principe.“ Drugi član Konvencije koji se dotiče analiziranog zakonskog okvira jeste Član 8. koji govori o kodeksima ponašanja javnih zvaničnika, promovišući transparentnost u radu, odgovornosti, integritet i poštenje. Iako BiH djelimično posjeduje pravne mehanize koji regulišu ovo pitanje na nivou državnih službenika, ili predstavnika institucija vlasti, što je pitanje kojim se bave navedeni zakoni i pojedini kodeksi, još uvijek ne postoje kodeksi ponašanja za lica zaposlena u svim državnim ustanovama i javnim preduzećima. Ovaj problem je direktno vezan i za predstavnike institucija vlasti, budući da nakon uočenog propusta u radu predstavnika vlasti i njegove ostavke na funkciju koju obnaša, ili pak gubljenja mandata na izborima, nakon isteka roka ograničavanja zaposlenja, veliki je broj onih dužnosnika koji svoj rad nastavljaju u javnim preduzećima, gdje nema mehanizama koji sankcionišu neetičko i koruptivno ponašanje, tako da nastavak malverzacije sistemom ostaje dozvoljen. Takođe, ovaj Član UNCAC govori o pitanjima koja pokriva tematika Zakona o sukobu interesa, te predlaže razmatranje mogućnosti utvrđivanja mjera i sistema za lakše prijavljivanje korupcionih praksi javnim funkcionerima, što je u BiH još uvijek nepokrenuto pitanje, budući da nema adekvatnog mehanizma zaštite lica koja bi prijavila korupciju. U tom smislu je formulisana i „xi Preporuka“ GRECO –a (Group of States against corruption). U „Compliance Report on Bosnia and Herzegovina – Second Evaluation Round“⁵⁵ izvještaju, usvojenom od strane GRECO u februaru 2009. godine, ocijenjeno je da ova preporuka koja zahtijeva sprovođenje obuke za javne zvaničnike u

⁵⁴ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

⁵⁵ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)8_BiH_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)8_BiH_EN.pdf)

oblasti prijavljivanja akata korupcije, te uspostavu sistema zaštite, nije ispunjena. Druga preporuka značajna za analizirani zakonski okvir jeste „x Preporuka“ koja zahtijeva uvođenje ograničenja na uposlenje nakon isteka mandata javnih zvaničnika na nivou Brčko Distrikta i RS. Iako je u Izvještaju konstatirano da je ova Preporuka djelomično ispunjena na nivou Brčko Distrikta, te da nije ispunjena na nivou RS, budući da dokumenti koji se tiču ove Preporuke nisu dostavljeni GRECO – u, može se konstatovati da je ova obaveza djelimično ispunjena, budući da navedeni Zakon u RS nije adekvatno riješio ovaj problem, te da zakonsko rješenje na entitetskom nije usklađeno sa onim na državnom nivou. „ix Preporuka“ GRECO-a obuhvata pitanje uspostavu djelotvornog sistema uvida u finansijske izvještaje od strane odgovarajuće državne agencije i CIK, u svrhu prevencije sukoba interesa na nivou individualnog savjetovanja javnih zvaničnika. Kao što je vidljivo iz analize, sistem finansijskog izvještavanja je uspostavljen kako na državnom, tako i na entitetskim i nižim nivoima. Međutim, kao što to konstatira i Izvještaj GRECO–a, evidentno je nepostojanje adekvatnih sankcionih mehanizama za netačne finansijske izvještaje. Također, mehanizam prijavljivanja finansijskog stanja na početku, ali ne i u toku mandata, naročito ukoliko dođe do značajnije promjene u stanju imovine, nije u skladu sa preuzetim obavezama. Provjeravanje tačnosti informacija dostavljenih u finansijskim izvještajima nije predviđeno zakonskim regulativama i institucionalnim mehanizmima, kao ni obaveza drugih relevantnih tijela da pomognu CIK u otkrivanju netačnih informacija, tako da je, u stvarnosti, ova odredba Zakona neprovodiva i neefikasna, što i je konstatovano u Izvještaju ocjenom da je ova Preporuka samo djelimično sprovedena.

Implementacija – pozitivni i negativni indikatori

Implementacija analiziranih zakona na državnom, entitetskim i lokalnim nivoima u nadležnosti je CIK BiH, sa izuzetkom Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS, za čije sprovođenje je nadležna Komisija u RS.

CIK BiH ustrojena 2001. godine, nakon usvajanja Izbornog zakona BiH u Parlamentarnoj skupštini BiH. Ovo tijelo broji sedam članova iz reda sva tri konstitutivna naroda i ostalih, s tim da se Predsjednik, prema Članu 2. Izbornog zakona BiH, imenuje iz reda njenih članova. Predsjednik CIK BiH se rotira svakih 15 mjeseci, s tim da jedan član Komisije može biti izabran na ovu funkciju samo jednom u periodu od 5 godina, te se pri rotaciji Predsjednika CIK BiH također mora poštovati nacionalni princip.

Rad CIK BiH, pored navedenih zakona, reguliraju i podzakonski akti, prije svega Pravila za vođenje postupka⁵⁶, Pravilnik o administrativnim procedurama pregleda, kontrole i revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka⁵⁷, koji je novi Pravilnik, donesen nakon Lokalnih izbora 2008. godine, potom Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka⁵⁸, Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata⁵⁹ i različiti tipovi obrazaca koji olakšavaju način prijavljivanja i izvještavanja po pitanjima finansiranja političkih partija i sukoba interesa.

Što se tiče implementacije navedenih zakona od strane CIK BiH u 2008. i prvoj polovini 2009. godine, Komisija je, u skladu sa Izbornim zakonom BiH i Zakonom o financiranju političkih stranaka BiH, izvršila reviziju finansijskih izvještaja za 2004., 2005., 2006. i 2007. godinu.

Zbog kršenja odredbi oba Zakona, CIK BiH je za 2007. godinu. donijela 13 odluka o izricanju novčanih sankcija sljedećim političkim strankama:

1. Hrvatska demokratska zajednica BiH: novčana sankcija u ukupnom iznosu 3.700,00 KM
2. Socijaldemokratska unija BiH: 2.500,00 KM
3. Stranka za BiH: 2.500,00 KM
4. Srpska radikalna stranka Dr. Vojislav Šešelj: 700,00 KM
5. Srpska demokratska stranka: 900,00 KM
6. Narodna Bošnjačka stranka: 600,00 KM
7. Hrvatski pravaški blok BiH: 300,00 KM
8. Demokrati Bosne i Hercegovine: 300,00 KM
9. HSS-NHI: 1.000,00 KM
10. Partija demokratskog progresa Republike Srpske: 1.000,00 KM
11. Hrvatski blok BiH: 400,00 KM
12. Hrvatska narodna zajednica: 300,00 KM
13. Demokratska patriotska stranka: 200,00 KM

Sankcije su izricane zbog nepravilnog popunjavanja finansijskih izvještaja, nevođenja evidencije o prihodima i rashodima po svim organizacionim odborima stranaka, nedostavljanja dodatne dokumentacije, nepopunjavanja obrazaca godišnjeg finansijskog

⁵⁶ Službeni glasnik BiH, br. 13/02, 20/03, 4/04, 10/04 I 102/06

⁵⁷ http://www.izbori.ba/documents//2008/pravilnici/pravilnik_o_administrativnim_procedurama-BOS.pdf

⁵⁸ Službeni glasnik BiH, br. 61/06

⁵⁹ Službeni glasnik BiH, br. 61/06

izvještaja u skladu sa Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, primanja zabranjenih priloga, neiskazivanja svih priloga u godišnjem finansijskom izvještaju, itd.⁶⁰

Na osnovu izvještaja za 2006. godinu CIK BiH je izrekla ukupno devet sankcija političkim partijama, te ukupno devet sankcija na osnovu izvještaja za 2005. godinu, s tim da su u prošloj godini potvrđene ranije donesene odluke u četiri slučaja na osnovu izvještaja za 2004. godinu. Što se tiče Lokalnih izbora 2008. godine, CIK BiH je početkom godine izdao Informaciju o dostavljenim postizbornim finansijskim izvještajima – Lokalni izbori 2008. godine do 23.12.2008. godine⁶¹, u kojoj se konstatira da od 414 političkih subjekata registrovanih za Lokalne izbore 2008. godine, 12 političkih partija i 139 nezavisna kandidata nisu uopće dostavila zakonom propisani Postizborni finansijski izvještaj. Sankcije po ovom pitanju CIK BiH još uvijek nije izrekla. Također, u Informaciji je konstatovano da je uvidom u podatke dostavljene u Izvještajima konstatovano da je samo jedna stranka, i to Savez nezavisnih socijaldemokrata – Milorad Dodik, prekršila Zakonom propisane limite o utrošku sredstava za izbornu kampanju, i to u iznosu od 543.039, 87 KM. Sankcije po ovom kršenju odredbi Zakona također još uvijek nisu izrečene. Što se tiče obaveze propisane Zakonom o finansiranju političkih partija BiH o obaveznom dostavljanju godišnjih finansijskih izvještaja⁶², CIK BiH je konstatovao u 08. maja, 2009. godine da 162 političke partije nisu do tog dana dostavile godišnji finansijski izvještaj za 2008. godinu. Budući da je zakonski rok za dostavljanje Izvještaja 01.06.2009. godine, još uvijek nema raspoloživih podataka o tome koji je broj političkih subjekata u konačnici ispoštovao ovu obavezu, niti kakve će sankcije za nepostupanje po zakonu biti izrečene od strane CIK BiH.

Što se tiče Zakona o sukobu interesa BiH i analognih zakona na entitetskom i nivou Brčko Distrikta, CIK BiH je u 2008. i prvoj polovini 2009. godine izrekla kazne za šest zvaničnika, tj. za pet zvaničnika na državnom nivou i jednog na nivou Distrikta. Bitno je napomenuti da je CIK BiH donio Uputstvo za primjenu Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine kojim je ovo pitanje regulisano na entitetskim i nižim nivoima, do donošenja i implementacije analognih zakona. Međutim, „CIK je ovo Uputstvo početkom 2008.g stavio van snage, što je izazvalo razne kontroverze jer je na taj način CIK faktički suspendovao primjenu državnog Zakona na nivou entiteta i Brčko Distrikta i stvorio

⁶⁰ http://www.izbori.ba/documents/2009/Saopstenja/Sao_16_07_2009_CIK_BiH.pdf

⁶¹ http://www.izbori.ba/documents%5Crevizija%5C2008%5CInfo_Rev_23122008.pdf

⁶² Član 11 Zakona o finansiranju političkih partija

pravnu prazninu za entitetski i niže nivoe vlasti, baš u vrijeme prije održavanja lokalnih izbora u BiH početkom oktobra 2008.g.⁶³ Navedene kazne su izrečene za:

- Svena Alkalaja, ministra vanjskih poslova BiH, kazna u vidu četiri godine zabrane kandidiranja;
- Igora Crnadka, zamjenika ministra odbrane BiH, kazna u vidu četiri godine zabrane kandidovanja;
- Senada Šepića, zamjenika ministra civilnih poslova BiH, kazna u vidu četiri godine zabane kandidovanja;
- Miodraga Bukvića, poslanika u Skupštini Brčko Distrikta, četvorogodišnja zabrana kandidovanja i novčana kazna od 1.500 KM;
- Vasilja Žarkovića, savjetnika srpskog člana Predsjedništva BiH, četvorogodišnja zabrana kandidovanja i novčana kazna od 1.000 KM
- Hadži Jovana Mitrovića, poslanika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, četvorogodišnja zabrana kandidovanja i novčana kazna od 10.000 KM.

Kao što je vidljivo iz priloženog, radi se prije svega o mjeri u vidu zabrane kandidovanja u periodu od četiri godine, te o nižim novčanim kaznama. Iako je Zakon o sukobu interesa po svom karakteru prvenstveno preventivan, postavlja se pitanje da li će nadležni organi, prije svega tužilaštva, ispitati da li su navedeni zvaničnici i u kojoj mjeri zaista i iskoristili svoj sukob interesa, te da li su time ostvarili određenu protivpravnu korist za sebe ili sebi povezana lica, u kom slučaju bi navedene sankcije trebale biti dopunjene onima koje propisuje krivično zakonodavstvo (davanje i primanje mita, nezakonito posredovaje, zloupotreba položaja i ovlaštenja itd.).

Što se tiče kazni u vidu nepotvrđivanja mandata, a po kršenju odredbi Zakona koje govore o podnošenju obrazaca o finansijskom stanju kandidata, 30 dana nakon sprovedenih izbora na lokalnom nivou, u trenutku pisanja ove analize nema raspoloživih podataka.

Suštinski najveći problem u implementaciji Zakona jeste taj da je procedura utvrđivanja postojanja sukoba interesa preduga i podložna manipulaciji u praksi. Ova konstatacija svoje uporište nalazi u procesu pokrenutom od strane TI BiH protiv donedavnog premijera FBiH, dr. Nedžada Brankovića. Naime, TI BIH je krajem 2007. godine uputio zahtjev CIK BiH da ispita slučaj sukoba interesa, budući da je premijer istodobno bio i dioničar u društvu za

⁶³ "Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS - komparativna analiza", Open Society Found & TI BIH, Nebojša Milanović, 2008. godine, str.2

upravljanje fondovima ABSD. Budući da u periodu od pola godine CIK BiH nije pokrenuo postupak u ovom slučaju, TI BiH je uputio slučaj Sudu BiH u martu 2008.g., koji je septembra iste godine naložio CIK BiH da pokrene postupak. Međutim, CIK BiH se proglasila nenadležnom u ovom slučaju, tako da TI BiH upućuje žalbu Sudu BiH, koji opet u januaru slijedeće godine odlučuje o nadležnosti CIK BiH i njenoj obavezi da u roku od 60 dana donese odluku po ovom slučaju. Skoro dvije godine od iniciranja postupka od strane TI BiH, CIK BiH odlučuje da Nedžad Branković, tadašnji premijer FBiH, nije u sukobu interesa, budući da Vlada FBiH u ispitanom periodu nije donosila odluke po ovom pitanju, ne uzimajući u obzir sam Zakon koji kaže da je za utvrđivanje sukoba interesa dovoljno da zvaničnik bude u mogućnosti iskoristiti pogodnosti koje mu pozicija pruža.⁶⁴ Samovoljnim i svjesnim odbijanjem da primjenjuje Zakon, odugovlačenjem donošenja odluke, odbijanjem da postupi po pravosnažnoj sudskoj odluci, te samim zaključkom koji je nezakonit, CIK BiH je dokazala da ne djeluje u službi građana i javnog interesa, već u službi političkih partija i njihovih predstavnika u vlasti. Ovo je, nažalost, samo jedan od primjera političkih uticaja na njen rad, u periodu od odlaska međunarodnih predstavnika, bivših članova CIK-a, Da je neprimjerenih uticaja bilo znatno više, svedočili su čak i javni istupi pojedinih njenih članova koji su i sami bili objektom političkih pritisaka. Proizilazi da je CIK BiH još jedno u nizu tijela za provođenje zakona u BiH čije bi odluke trebala preispitati nezavisna revizija.

Komisija nadležne za sprovođenje Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS je tek nedavno otpočela sa radom, mada s obzirom na proceduru imenovanja njenih članova, može se postaviti isto pitanje njene objektivnosti, profesionalnosti i nepristrasnosti, zbog čega će implementacija i ovog Zakona najvjerovatnije naići na velike prepreke. Nedavno je TI BiH inicirao postupak pred ovom komisijom za utvrđivanje sukoba interesa aktuelnog premijera RS, Milorada Dodika, koji je ujedno i Predsjednik Kreditnog odbora skupštine akcionara Investiciono-razvojne banke RS, dok pak Vlada RS, na čijem je čelu premijer Dodik, u skladu sa Zakonom o investiciono-razvojnoj banci RS, ima funkciju skupštine banke. Bez obzira na navedeno, ova je banka odobrila kredit u iznosu od 3 miliona KM preduzeću „Fruit Eco“, čiji je vlasnik ili suvlasnik sin gospodina Dodika. Po prijavi TI BiH, Komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti RS se proglasila nenadležnom, navodeći da u vrijeme spornog događaja Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS nije bio na snazi, te da se, kao takav, nije mogao primjenjivati na konkretan slučaj. Postavlja se pitanje da li je pravna praznina u ovoj oblasti, nastala

⁶⁴ Zakon o sukobu interesa BiH, Članovi 3., 4. i 5. Zakona

prošlogodišnjim suspendovanjem primjene državnog Zakona na nivou entiteta i Brčko Distrikta, te dugim rokom do uspostavljanja nadležnog tijela na nivou RS, kreirana namjerno. Prema mišljenju TI BiH, RS Komisija ne posjeduje ni dovoljno kompetentnosti za vršenje povjerene joj dužnosti, obzirom da se u obrazloženju navedenog rješenja, pozvala na principe krivičnog prava, dok je pak pitanje utvrđivanja postojanja sukoba interesa par excellence upravna stvar i nema nikakve, direktne ili indirektno veze sa krivičnim pravom i principima koji važe u toj grani prava.⁶⁵

Zaključci i preporuke

Nakon analize sve tri zakonske cjeline obrađene u ovom radu, nameće se zaključak da je neophodna nadogradnja sve tri oblasti, odnosno kako svih analognih zakonskih rješenja na nivou države, entiteta i Brčko Distrikta, tako i, što je još važnije, provedbe zakona u praksi. Proces izmjena i dopuna ovih zakona potrebno je završiti što prije, a naročito prije Opštih izbora 2010. godine, kako bi u naredni izborni ciklus BiH ušla sa što adekvatnijom regulativom i manjim brojem zloupoteba.

Konkretno, izmjene i dopune analiziranih zakona trebalo bi da uvažavaju slijedeće preporuke:

- 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 izabranih 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 izabranih zvaničnika,

⁶⁵ Prema Žalbi TI BiH protiv Zaključka Republičke komisije za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, broj 02-476-S/09 S.O. od 18.07.2009.g.

- 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.
- U Zakon o finansiranju političkih stranaka na nivou Republike, grada i opština RS je uvesti bolje mehanizme kontrole zakonitosti raspodjele sredstava;
- Što prije usvojiti Zakon o finansiranju političkih partija iz budžeta FBiH;
- Razmotriti objedinjavanje zakonskih odredbi koja tretiraju finansiranje političkih partija i izbornih kampanja u jedan Zakon, s ciljem preglednosti i boljeg razumjevanja, te lakše primjene istih;
- Što prije inicirati usvajanje Zakona o lobiranju na svim nivoima uprave u BiH;
- Izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, kao i izmjenama drugih relevantnih zakona, regulisati pitanje sukoba interesa u svim javnim institucijama;
- Izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, regulisati mehanizme poštovanja Zakona u smislu blagovremenog otklanjanja sukoba interesa zvaničnika za koje je utvrđeno postojanje istog.
- Neophodno je Zakonom o sukobu interesa u institucijama BiH regulirati 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, kroz uvođenje odredbi po ugledu na Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti RH koji ovo pitanje uređuje slijedećom obavezom: „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;
- U Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti Federacije BiH neophodno je razgraničiti kaznene odredbe entitetskog, kantonalnog i lokalnog nivoa vlasti;
- U Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u organima RS 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 i na slučaj tazbinskog srodstva;
- Zakon RS 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 RS

- Usvojiti kodekse ponašanja za lica zaposlena u svim državnim ustanovama i javnim preduzećima, sa posebno obrađenim etičkim i antikorupcionim principima ;

Što se tiče implementacije Zakona na svim nivoima, očigledno je da je ona uslovljena prije svega kapacitetom CIK BiH da ispuni obaveze koje su joj zakonima povjerene. CIK BiH prati primjenu navedenih zakona na svim nivoima, s izuzetkom Zakona o sukobu interesa organima vlasti RS, što je zapravo praćenje rada nekih 5000 zvaničnika, uz srodnike koji nisu dio tog broja, te je evidentno da CIK BiH nema ni kadrovskih, ni finansijskih resursa za obim posla koji joj je povjeren. Pored toga, rad CIK BiH je uslovljen političkim pritiscima, koji bi mogli biti prevaziđeni adekvatnom zaštitom članova CIK BiH kroz zakonski okvir i sankcijom prema članovima Komisije, političkim subjektima i njihovim zvaničnicima za takvu zloupotrebu Zakona i CIK BiH. Stoga je potrebno:

- Povećati kapacitete unutar CIK BiH za sprovedbu zakona, te predvidjeti uključivanje i drugih organa u njihovu provedbu, kao i osigurati bolju koordinaciju između CIK BiH i ovih drugih tijela za provođenje zakona;
- Predvidjeti mehanizme zaštite od političkih napada i pritiska članova CIK BiH, uz adekvatne sankcije za takvo djelovanje za same članove CIK BiH, te druge zvaničnike i političke subjekte;
- Regulisati podzakonskim rješenjima način provođenja zakona na entitetskim i nivou Distrikta, budući da CIK BiH svojim kapacitetima neće uspjeti uspješno nadgledati sprovođenje ovih zakona na nižim nivoima.
- Izmjenama i dopunama Zakona, ili podzakonskim aktima, regulisati obavezu CIK BiH da u određenom vremenskom okviru donese pokrene postupak i donese odluku u slučaju Zakona o sukobu interesa. U ovom smislu neophodno je predvidjeti sankcije za nepoštivanje ove odredbe za članove CIK BiH;
- 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 usvajati Pravilnik o darovima CIK BiH koji je već duži niz godina u proceduri.
 - Uspostaviti adekvatne procedure prijavljivanja sumnji na korupciju unutar javnih organa i zaštite lica koja prijavljuju, kao i izvršiti obuku ovih lica o pravima i mehanizmima koji im stoje na raspolaganju, u skladu sa „xi Preporukom“ GRECO – a;

FUNKCIONIRANJE POLICIJSKIH I OBAVJEŠTAJNO-SIGURNOSNIH AGENCIJA

Rad obavještajno–sigurnosnih agencija i agencija za provođenje zakona u BiH reguliran je zakonima o unutrašnjim poslovima, zakonima o posebnim agencijama za provođenje zakona, zakonom o policijskim službenicima, kao i pravilnicima o unutarnjoj organizaciji ovih organa. Tako je rad policijskih službenika u RS-u reguliran Zakonom o unutrašnjim poslovima RS, u FBiH Zakonom o policijskim poslovima FBiH, kao i sa deset kantonalnih zakona o unutarnjim poslovima, dok neki kantoni imaju i zakone o policijskim službenicima. Policija Brčko distrikta BiH obavlja svoju dužnost na osnovu zakona o policiji Brčko distrikta BiH, dok je rad agencija za provođenje zakona na nivou BiH reguliran Zakonom o agenciji za istrage i zaštitu (SIPA), Zakonom o državnoj graničnoj službi, kao i Zakonom o policijskim službenicima BiH i Zakonom o obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH (OSA).

Bosna i Hercegovina je postigla određeni napredak u reformi policije na državnom nivou tokom 2008. godine, jer je Parlamentarna skupština BiH usvojila u aprilu 2008. godine Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH i Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH. Usvojenim zakonima o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH predviđa se osnivanje Nezavisnog odbora, Odbora za žalbe policijskih službenika i Odbora za žalbe građana. Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH predviđeno je osnivanje Direkcije za koordinaciju policijskih tijela, Agencije za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i Agencije za policijsku podršku, te se utvrđuje njihova nadležnost i organizacija kao upravnih organizacija za podršku policijskoj strukturi BiH. Lokalni nivo policije, kao dio nove jedinstvene policijske strukture BiH i ostali detalji policijske strukture biće, međutim, rješavani tek nakon reforme Ustava BiH u skladu s tri principa Europske komisije. Zakoni kojim se ovo definira biće usvojeni najkasnije godinu dana nakon usvajanja Ustava BiH. Struktura jedinstvenih policijskih snaga BiH odgovarat će ustavnoj strukturi zemlje. Time su nadležni organi odgodili reformu policije na lokalnom nivou do završetka ustavne reforme.

U narednom periodu u cilju rješavanja ključnih problema u radu ovih institucija pažnju bi trebalo usmjeriti na pozitivnopravni institucionalni okvir policijskih organa u BiH (Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o policijskim službenicima, Zakon o državnoj agenciji za

istrage i zaštitu, Zakon o graničnoj policiji) u kojima se do sada *nedovoljno ili gotovo uopšte ne tretiraju funkcionalne veze između ovlaštenih službenih lica i tužilaca, odnosno između policijskih organa i tužilaštva*. Policijske agencije i tužilaštva su statusno različiti organi i imaju različita rješenja za pitanja nezavisnosti, odgovornosti, linije rukovođenja, edukacije, razvoja i specijalizacije, kao i profesionalne podrške, te jedino Zakon o krivičnom postupku predstavlja vezu između policijskih agencija s jedne strane i tužilaštva s druge strane.

Iz ovih razloga neophodno je *unaprijediti postojeće i usvojiti nove mehanizme suradnje policije i tužilaštva, s ciljem povećanja efikasnosti navedenih organa, donošenjem neophodnih podzakonskih akata, uspostavljanjem kontinuirane zajedničke edukacije policije i tužilaca, te usuglašavanjem evidencija i statistika*. U cilju obezbjeđenja efikasne i zakonite istrage neophodno je osigurati intenzivnu i aktivnu komunikaciju i međusobnu koordinaciju aktivnosti između tužioca i ovlaštenih lica naročito u pogledu analize i ocjene prikupljenih saznanja i dokaza, planiranja i preduzimanja istražnih radnji (u pogledu vrste i načina preduzimanja- zakonitosti i pravilnosti preduzimanja).

Između različitih policijskih i obavještajno-sigurnosnih agencija ne postoje funkcionalne veze, ali su one obavezne na službenu suradnju. Prema postojećim zakonima, dok su ministarstva unutarnjih poslova zadužena za provođenje politike i izvršenje zakona, osiguranje odgovarajućih resursa za rad policije, kao i prikupljanje relevantnih podataka radi kriminalističkog istraživanja, policije su operativna tijela koja neposredno preduzimaju mjere na sprečavanju i otkrivanju krivičnih djela.

Mnogobrojni primjeri pokazuju da *nije postignuta stvarna neovisnost ovih policijskih institucija od drugih organa vlasti*. Zato je potrebna *potpuna depolitizacija i profesionalizacija ovih institucija*, kako bi se spriječilo loše djelovanje drugih organa vlasti i politike. Profesionalna jezgra policijskih struktura mora ostati nepromijenjena bez obzira na promjene u političkoj strukturi BiH. Provođenjem Zakona o neovisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH stvorio bi se ambijent za stvarnu neovisnost agencija u radu od političkih i drugih uticanja.

Implementacija – pozitivni i negativni indikatori

Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu regulira poslove i dužnosti ovlaštenih službenih lica na sprečavanju, otkrivanju i istragama krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH a posebice: organiziranog kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima i drugih

krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teškog financijskog kriminala i pružanju pomoći Sudu i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine u prikupljanju obavještenja, kao u izvršavanju naloga Suda i Glavnog tužitelja BiH. Prema zakonu o unutarnjim poslovima RS policijski poslovi su, među ostalim, sprečavanje vršenja krivičnih djela, otkrivanje krivičnih djela, hvatanje i predaja izvršilaca krivičnih djela nadležnim organima, a koji se izvršavaju sukladno Zakonu o krivičnom postupku i Krivičnom zakonu RS.

Zakon o unutarnjim poslovima RS također regulira ovlasti i dužnosti ovlaštenih službenih lica na obavljanju pomenutih operativno-stručnih policijskih poslova. Ovim zakonom ne regulira se posebna suradnja sa tužiteljstvima i ne određuje odnos policije i tužiteljstva kao dva organa koja rade na krivičnim istragama.

Za razliku od Zakona RS, Zakon o unutarnjim poslovima FBiH predviđa, pored odredbe kojom se regulira dužnost Uprave policije, da neposredno poduzima mjere na sprečavanju i otkrivanju krivičnih djela i na pronalaženju njihovih počinitelja a i obavezna je da surađuje sa nadležnim tužiteljstvom u svezi obrade krivičnih slučajeva.

Međutim, kantonalni zakoni o unutarnjim poslovima osim odredbe da ministri unutarnjih poslova osiguravaju i realiziraju suradnju ministarstva sa drugim državnim tijelima, ne sadrže druge odredbe koje pobliže određuju odnos kantonalnih policija sa tužilaštvima u krivičnim istragama. Međutim ovi zakoni reguliraju dužnosti policije za sprečavanje i otkrivanje počinitelja krivičnih djela, pronalaženju počinitelja i njihovom privođenju nadležnom organima u slučajevima kada za to nije nadležna sudska policija.

Zakon o policiji Brčko distrikta BiH također regulira prava i dužnosti policijskih službenika. Međutim, pored jednog od osnovnih zadataka policije, otkrivanja krivičnih djela, prekršaja i privrednih prestupa i provođenja istrage, u posebnoj odredbi navodi se da se istraga provodi pod nadzorom Javnog tužitelja Distrikta.

Tokom 2008. godine policijski službenici SIPA-e su u radu imali 3242 predmeta, od čega je realizirano 2098 i podneseno 147 izvještaja o počinjenom krivičnom djelu Tužiteljstvu BiH, ali nijedan izvještaj nije se odnosio na počinjeno krivično djelo korupcije.

U toku 2008. godine Federalna uprava policije ukupno je registrirala 23.719 krivičnih djela. Iz oblasti Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine registrirana su 102 krivična djela, iz oblasti Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine 23.452 a iz drugih posebnih zakona 165

krivičnih djela. *Registriran je samo jedan slučaj krivičnog djela organiziranog kriminala, a niti jedno krivično djelo korupcije.*

Na osnovu dostupnih podataka evidentno je da policijske agencije u 2008. godini nisu podnijele nijedan izvještaj o počinjenom krivičnom djelu korupcije. Također sudovi, bilo na državnoj ili entitetskoj razini, nisu vodili postupak za počinjeno krivično djelo korupcije.

Policijske i obavještajno- sigurnosne agencije imaju disciplinsku proceduru za povredu dužnosti na radu i u vezi rada. Policajci za povrede dužnosti odgovaraju u internom disciplinskom postupku u sklopu unutarnje kontrole rada policijskih službenika. Prema dostupnim podacima, *nijedan policijski službenik nije odgovarao za povredu radne dužnosti u vezi korupcije (primanje dara i drugih oblika koristi) prilikom obavljanja radnih zadataka.* Protiv policijskih službenika nekih policijskih agencija vođeni su disciplinski postupci i izrečene disciplinske mjere i sudske presude, ali samo za krivično djelo zloupotrebe položaja ili ovlaštenja.

U cilju eliminacije političkog miješanja u operativni rad policije, a u okviru policijske strukture, osnivaju se sljedeća tijela: Neovisni policijski odbor na nivou BiH za nivo policijskih struktura BiH kojeg bira Parlamentarna skupština BiH, Nezavisni policijski odbor na nivou entiteta kojeg biraju parlamenti entiteta, kancelarija za žalbe građana i savjet za sigurnost.

U posao policijskih i pravosudnih organa nitko se nema pravo miješati i svatko, ako je uistinu kriv i za to postoje valjani dokazi, treba odgovarati. Jer, nedodirljivi ne smije i ne može biti. Naravno, sve pod uslovom da policija i pravosuđe profesionalno obavlja svoj posao.

Analizirajući položaj policijskih agencija (kao ovlaštenog organa koji se najčešće pojavljuje u istrazi) i tužitelja Tužiteljstva BiH, kao i njihov međusobni odnos, uočeni su problemi u praktičnoj primjeni odredbi zakona. Prilikom analize odnosa policije i Tužiteljstva BiH, treba poći od zakonskih odredbi koje reguliraju njihov položaj, međusobni odnos prvenstveno u istražnom postupku, kao fazi krivičnog postupka gdje se taj odnos ostvaruje u najvećem obimu.

Stupanjem na snagu novog Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, najveće izmjene u odnosu na raniji krivični postupak uvedene su upravo kroz izmjenjenu ulogu subjekata krivičnog postupka u istražnom postupku. Ovim zakonom je nadležnost za

provođenje istražnog postupka dana u cijelosti tužiteljima Tužiteljstva BiH. Uloga ovlaštenih službenih osoba u istražnom postupku je proširena sa inicijatora, podnosioca krivične prijave, na aktivnog istražnog subjekta. Osnovno pitanje jeste da li su uloge policije i tužitelja Tužiteljstva BiH i njihov odnos u istrazi dovoljno jasno zakonom regulirani. Autorica je mišljenja da je postojeći zakon o krivičnom postupku u suštini dobar. Naime, zakonom je uspostavljen institut nadzora Tužitelja nad radom ovlaštenih osoba, ali se ne definira i način i postupak ostvarivanja i primjene takvog nadzora. Potrebno je pristupiti izradi provedbenih propisa, kao što je pravilnik o postupanju i suradnji između Tužitelja i ovlaštenih osoba. Do sada su samo SIPA i Tužiteljstvo BiH putem Memoranduma i Uputstva o profesionalnoj suradnji regulirali većinu navedenih pitanja.

To svakako podrazumijeva usuglašavanje evidencija i statistika, donošenje podzakonskih akata i uputstava, a u svrhu preciziranja uloge i dužnosti tužioca i policije kao aktera u zajedničkim krivičnim istragama. Tužiteljstvo BiH je samostalan državni organ sa određenim principom subordinacije te dobrovoljnim i traženim izvještavanjem predstavničkih tijela i vlade o primjeni krivičnog zakona i rada tužiteljstva. S druge strane, rukovodioci policijskih agencija odgovaraju ministrima unutrašnjih poslova i vladama, a podijeljenost između policijskog nadzora i operativnog rada i uprave nije uvijek striktno osigurana.

Zbog lanca komandiranja u policijskim agencijama, s jedne strane, te tužitelja Tužiteljstva BiH kao voditelja istrage s druge strane, može doći do problema u shvatanjima ko daje ovlaštenom službenom licu naredbe u istragama – tužitelj, koji je vodi istragu, ili nadređeni policijski službenik.

Zakoni o reviziji institucija BiH i entiteta reguliraju djelokrug i rad ovih ureda. Glavni cilj Ureda za reviziju je kroz reviziju doći do nezavisnih mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, upotrebi sredstava i upravljanju državnom imovinom od strane budžetskih korisnika i javnih institucija u BiH, te vrši dalje nadgledanje implementacije preporuka datih u revizorskim izvještajima i vrši analizu poduzetih mjera zasnovanih na tim preporukama. Ured za reviziju informira Parlamentarne skupštinu BiH i entiteta i javnost o svojim nalozima i preprukama, te objavljuje revizorske izvještaje (internet, mediji i štampa).

Praksa je pokazala da revizijski izvještaji, odnosno njihove preporuke nisu u dovoljnoj mjeri od strane policijskih agencija prepoznate kao izvor informacija za moguće istrage, jer

policajska agencije u 2008.godini nisu podnijele ni jedan izvještaj o počinjenom krivičnom djelu na osnovu revizorskog izvještaja.

Zaključci i preporuke

Određeni napredak u reformi policije u BiH postignut je usvajanjem Zakona u aprilu 2008, kojim je formirano četiri nove policijske agencije na državnom nivou, te tri nadzorna policijska tijela. Međutim tih sedam institucija nisu u potpunosti formirane niti kadrovski popunjene, te je potrebno u narednom periodu intenzivirati rad na njihovoj kadrovskoj popunjenosti i tehničkoj opremljenosti.

Suradnja i razmjena informacija između organa za provođenje zakona i dalje je slaba, potrebno je unaprijediti međuagencijsku i međunarodnu saradnju. Vrlo je mali broj uspješnih policijskih akcija u otkrivanju kriminala, a koje su proizišle iz saradnje više obavještajno-sigurnosnih institucija. Samo na taj način borba protiv svih vidova kriminala učinit će se efikasnijom i izbjeći dualizmi u radu.

Usglašavanje evidencija i statistika može doprinijeti pružanju kompletne slike javnosti, ali i razvoj osjećaja zajedničke aktivnosti policije i tužilaštva u borbi protiv kriminala. Jedan od načina može biti objedinjavanje statistika ali i njihovo detaljno razrađivanje po kategorijama. Preporučuje se korištenje postojeće infrastrukture za telekomunikacije za razmjenu informacija između sigurnosnih i pravosudnih institucija

Praksa je pokazala potrebu za zajedničkom edukacijom policijskih službenika i tužilac. Potrebno je izvršiti detaljnu analizu koje bi forme edukacije bile svrsishodne. Nosioci ovih aktivnosti bi trebali biti centri za edukaciju sudija i tužilaca, policijske akademije i odjeljenja za edukacije u policijskim agencijama.

Potrebno je permanentno raditi na pravnoj i kriminalističkoj obučenosti kadrovski ekipiranih jedinica za borbu protiv organiziranog kriminala, te njihovoj savremenoj opremljenost materijalno-tehničkim sredstvima radi preduzimanja i provođenja posebnih istražnih radnji, posebno važnih u okviru dokazivanja krivičnih djela organizovanog kriminala i korupcije.

Osjetan je nedostatak profesionalne podrške u smislu stručnjaka različitih profila u svim agencijama, te je potrebno osigurati podršku u smislu angažovanja ekonomskih, finansijskih i informatičkih stručnjaka, koji bi davali upute policiji za rad na određenim predmetima.

Evidentan je izostanak kvalitetne komunikacije i saradnje građana i policije, pa je potrebna transformacija iz tradicionalnog policijskog modela u model djelovanja policije u zajednici i izgradnja modela organizacije rada policije po ugledu na zapadnoeuropske standarde.

Otklanjanjem uočenih nedostataka u istrazi su bitan element za funkcionisanjem pune krivično pravne zaštite i bez davanja pune podrške za novu ulogu tužioca i policije, ne mogu biti ostvarene. Organizacija, prava i ovlaštenja i njihova pravilna primjena i tumačenja ne smiju da ustuknu i u tom kontekstu treba pronaći pravu mjeru između interesa krivičnog progona i zaštite prava i sloboda građana. Za ovo je važan ne samo dobar zakonski okvir, već i savremeni model obrazovanja koji će biti pogodan da na odgovarajući način stručno osposobi tužioce i ovlaštena službena lica u borbi protiv sve složenijih oblika kriminaliteta. Ovo je moguće sprovesti savremenim metodama i sredstvima uz primjenu jednog usklađenog sistema u radu tužilaštva i policije. Suprotavljanje kriminalitetu zahtjeva promjene u svijesti koji odskaku od dosadašnje organizacije, ovlaštenja, statusa i odgovornosti i međusobnog odnosa dva državna organa tužilaštva i policije.

MONITORING FUNKCIONIRANJA SLUŽBI ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA

Zakonski okvir i institucionalni kapacitet institucija za reviziju javnog sektora

Funkcija eksterne revizije javnog sektora u Bosni i Hercegovini je uspostavljena 1999. godine donošenjem Zakona o reviziji na nivou BiH i na nivou entiteta, a operacionalizirana sredinom 2000. godine imenovanjem glavnog revizora i zamjenika glavnog revizora u sve tri vrhovne institucije za reviziju (VRI) – Ured za reviziju institucija BiH (VRI BiH), Ured za reviziju institucija Federacije BiH (VRI FBiH) i Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske (VRI RS). Nakon pet godina djelovanja pristupilo se izradi novih zakona o reviziji sa ciljem njihove međusobne harmonizacije i harmonizacije sa međunarodnim standardima i najboljima praksama. Zakoni su konačno usvojeni u parlamentima države i entiteta krajem 2005. godine odnosno početkom 2006. godine u nešto izmijenjenoj formi u odnosu na prijedlog radne grupe koja je pripremala nacrt zakona. Zbog toga je bilo problema u provođenju zakona u praksi koji se odnose, prije svega, na osiguranje neovisnosti VRI i na proceduru imenovanja generalnih revizora i zamjenika generalnih revizora. Naime, novim zakonima predviđeno je da se izbor generalnog revizora i zamjenika generalnog revizora u sve tri VRI vrši na bazi javnog konkursa sa namjerom da se izaberu najstručniji ljudi sa dokazanim integritetom.⁶⁶ Međutim, procedura izbora putem javnog konkursa je izvršena samo na nivou BiH dok su u entitetima u nove zakone unešene odredbe kojima se automatski produžava mandat postojećim generalnim revizorima i zamjenicima u narednih sedam godina. Uz to, procedura koja je provedena na nivou BiH je obesmislila institut javnog konkursa jer je izbor izvršen na bazi etničke, teritorijalne i političke pripadnosti kandidata.

Drugi je problem posljedica donošenja zakona o platama u institucijama BiH⁶⁷ kojim je svim funkcionerima na nivou BiH povećana plata, a jedino je generalnom revizoru i zamjeniku na nivou BiH smanjena plata ali i umanjena neovisnost Ureda za reviziju glede ostalih naknada koje se tiču obrazovanja i usavršavanja osoblja ureda za reviziju, što najbolje pokazuje i to kakav je odnos prema ovoj instituciji. Dodatni problem je daljnja fragmentacija

⁶⁶ 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

⁶⁷ Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH broj 50/08

funkcije revizije javnog sektora u BiH koja je posljedica usvajanja zakona o reviziji Brčko Distrikta koji do tada nije bio pokriven revizijom. Tim je zakonom osnovana institucija za reviziju Brčko Distrikta koja je potpuno samostalna institucija nadležna za reviziju institucija distrikta. Međutim, problem je što je taj zakon praktično prepisani stari zakon o reviziji na nivou BiH koji nije adekvatno garantirao neovisnost VRI.

Pozitivni i negativni indikatori implementacije zakona

Sve tri VRI uglavnom provode reviziju finansijskih izvještaja institucija javnog sektora uključujući provjeru usuglašenosti poslovanja sa relevantnim zakonima i propisima kojima se regulira trošenje budžetskog novca i upotreba javnih resursa. Prije tri godine su VRIFBiH i VRI RS otpočeli sa obukom za reviziju učinka dok je VRIBIH započela obuku godinu dana kasnije. Ipak, fokus kao i pažnja javnosti još uvijek je na finansijskoj reviziji. Jedan od ključnih zakona čijem poštivanju su državni revizori posvetili značajnu pažnju je zakon o javnim nabavkama. Shodno tome, većina revizorskih izvještaja sadrži nalaze koji se odnose na nedosljednu ili pogrešnu primjenu zakonskih odredbi, a u nekoliko slučajeva je zabilježeno da nikako nisu vršene javne nabavke prema zakonu o javnim nabavkama.⁶⁸ Međutim, i onda kada se formalno provede procedura nabavke putem javnog tendera naknadno se sklapaju aneksi ugovora koji potpuno mijenjaju smisao tenderske procedure⁶⁹ što je jednim dijelom i posljedica nedovoljno precizno definisanih zakonskih odredbi. Pokušaj izmjene tih odredbi radi otklanjanja nejasnoća i manjkavosti je propao u Parlamentu BiH. Ipak, revizori su u više navrata upozorili da pojedina preduzeća u FBiH i RS dobijaju gotovo sve veće ugovore sa državom pod dosta sumnjivim okolnostima te da se tačno već unaprijed zna šta treba napisati u tenderu da bi neko prošao, odnosno dobio posao.⁷⁰ Iako je očigledno da nalazi revizora ukazuju da je bilo kršenja procedura u javnim nabavkama nesrazmjern je broj podignutih optužnica za te zloupotrebe.

To jednim dijelom može biti posljedica činjenice da revizorski izvještaji ne pružaju forenzičke dokaze koji su potrebni da bi se podigla optužnica već samo indikacije postojanja kršenja zakona. Otežavajuća okolnost je i činjenica da parlament stalno donosi zaključke da se svi revizorski izvještaji koji sadrže kvalifikacije dostave tužilaštvu i VRI tako i postupaju

⁶⁸ www.revizija.gov.ba/izvještaji za 2007 i www.gsrrs.org/izvještaji za 2007 i 2008 (Karakteristični slučajevi su BHRT, Ministarstvo finansija BiH, Ministarstvo inostranih poslova i realizacija nekih investicionih projekata u RS spornom primjenom nekih članova zakona o javnim nabavkama)

⁶⁹ Izjava glavnog revizora RS od 05.01.2008. u Blicu, izjava glavnog revizora FBiH 31.03.2008 CIN i izjava predjednika udruženja Tender data 17.04.2009. na BHT1

⁷⁰ CIN 15.09.2008 (izjava glavnog revizora FBiH)

iako im zakon o reviziji pruža mogućnost da u slučaju otkrivanja indikacija kriminala i korupcije obavijeste odmah nadležne organe.⁷¹ Zbog toga se tužiocima često žale da dobivaju obiman materijal sa puno podataka na osnovu kojih ne mogu odmah podizati optužnice nego moraju provoditi dodatne istrage. Druga grupa nalaza revizora je vezana za neracionalno trošenje novca i oni se ponavljaju godinama. Najveći problem je to što mnogi rashodi nisu sistemski i principijelno riješeni propisima nego svako za sebe donosi pravila koja se, i kao takva, često ne poštuju. Istina, krajem 2008 godine usvojeni su zakoni o platama i naknadama u institucijama BiH (i entitetski zakoni) koji su dijelom riješili taj problem ali je i dalje ostao neriješen problem drugih izdataka. Utisak je da nema ni želje da se ta oblast adekvatno i konačno reguliše jer neki zvaničnici se žestoko bore za očuvanje stečenih privilegija. To je i glavni razlog što se ovakvi nalazi iz godine u godinu ponavljaju.

Već duži niz godina revizorski izvještaji svih nivoa naglašavaju slabe sisteme internih kontrola i nepostojanje funkcije interne revizije u entitetima javnog sektora kao važnog elementa u smanjenju zloupotreba javnog novca, kriminala i korupcije iako su postojale zakonske odredbe o obavezi njihovog uspostavljanja.⁷² Tokom 2007 godine usvojeni su zakoni o internoj reviziji⁷³ koji, između ostalog, predviđaju uvođenje PIFC-a (Public Internal Financial Control) ali i pored toga ovaj proces jako sporo teče. Radna grupa koju čine predstavnici državnog i entitetskih ministarstava finansija za izradu strategije PIFC nije obavila posao zbog različitih opstrukcija.

Ono što je takođe važno napomenuti je da je vrlo slab procenat realizacije preporuka koje daju revizori u svojim izvještajima. Tako je ured za reviziju institucija BiH objavio da je realizovano samo polovina datih preporuka u prethodnim izvještajima o reviziji što je dosta nizak procenat u odnosu na ostale zemlje.⁷⁴

Najčešće pitanje koje postavlja javnost je poduzimanje mjera za utvrđivanje odgovornosti za kršenje zakona i propisa. Trenutna situacija u ovoj oblasti pokazuje da su svi deklarativno za to da odgovorni za kršenja propisa odgovaraju ali se u praksi dešava sasvim suprotno. Postojeće parlamentarne komisije i odbori nemaju potrebni kapacitet niti stručnu podršku za adekvatno evaluiranje revizorskih izvještaja i shodno tome predlaganje odgovarajućih akcija.

71 Član 19. Zakona o reviziji institucija BiH glasi „Ured za reviziju dužan je, nakon što informira rukovodioca revidirane institucije, osim ako to neće uticati na istragu, obavijestiti organe za provođenje Zakona da su primijećene indikacije o značajnim kršenjima. U tim situacijama, Ured za reviziju dužan je informirati i Ministarstvo finansija i trezora BiH i resornog ministra.“

72 Član 23 Zakona o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 61/04)

73 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

74 Izvještaj o reviziji za 2007 publikovan u oktobru 2008

To je naročito slučaj u Parlamentu BiH gdje je veoma mali broj zastupnika i delegata koji su angažirani u većem broju komisija tako da nemaju dovoljno ni kapaciteta ni vremena da se posvete revizorskim izvještajima. Stanje u Republici Srpskoj u tom pogledu je znatno bolje nego u FBiH i na nivou BiH što je vjerovatno posljedica činjenice da je u Narodnoj skupštini RS odavno formiran poseban odbor za reviziju koji se bavi isključivo revizorskim izvještajima Glavne službe za reviziju RS.

Uobičajena je procedura po kojoj parlamenti provode formalne procedure „javnih saslušanja“ odgovornih lica institucija u kojima su utvrđene nepravilnosti. Na ta saslušanja ministri rijetko dolaze ili ne dolaze nikako već obično šalju svoje pomoćnike. Stoga se čini se da je izvršna vlast „jača“ od zakonodavne jer parlamenti ili nemaju „snage“ ili ne žele da nalože ministrima da dođu na saslušanje odnosno da zatraže od nosioca izvršnih funkcija da odstupe sa dužnosti zbog nesposobnosti ili zbog nerada. Utisak je da oni provode procedure saslušanja kako bi stvorili privid da nešto rade po tim pitanjima iako se suštinski ništa ne mijenja. Jer, kako drugačije objasniti činjenicu da je, na primjer, komisija za financije i budžet BiH provodila saslušanje lica iz institucija koje su imale čisto-pozitivno revizorsko mišljenje nego skretanje pažnje sa suštine. Također postoje i slučajevi relativiziranja nalaza od strane parlamentaraca u cilju zaštite partijskih kolega u izvršnoj vlasti.

Postoje i činjenice koje upućuju na to da pojedini članovi komisija nisu na pravi način posvećeni revizorskim nalazima, a to su prije svega slučajevi gdje iste upotrebljavaju kao sredstvo za lični obračun javno zahtjevajući od revizora (što je svakako pritisak na revizore) da ispituju neke konkretne slučajeve protiv nekih šefova državnih agencija sa kojima imaju lični konflikt. S druge strane su oni nosioci javnih funkcija koji imaju negativan nalaz revizije pa se zbog toga često svim sredstvima okome na revizore. Vezano za to, glavni revizor Republike Srpske u više navrata javno izjavio da je pod strahovitim pritiskom zbog takvih nasrtaja.⁷⁵

Međutim, ono što u zadnje vrijeme zabrinjava, a što ranije nije bio slučaj, je to da sve više prigovora od strane nevladinih organizacija i javnosti stiže i na račun rada revizora u sve tri VRI. Revizorima se prigovara da su podlegli političkim pritiscima i da rade u „bijelim rukavicama“ odnosno da su korumpirani. Takva optužba stigla je od strane jedne nevladine organizacije na račun glavnog revizora u vezi izvještaja o velikim investicionim projektima u

⁷⁵ Izjava data 20 januara 2009 (vidi www.capital.ba)

Republici Srpskoj⁷⁶ vjerovatno zbog toga što se očekivalo da glavni revizor izvrši reviziju nekih projekata o kojim se puno govorilo u javnosti.

Slična situacija je i u Federaciji BiH gdje mediji iz FBiH, već duže vrijeme povezuju glavnog revizora i njegovog zamjenika sa nekim liderima vladajućih političkih partija i optužuju ih za prikrivanje korupcije, a od opozicije dolaze sumnje u korektnost procedure njihovog imenovanja te u sam rad revizora u FBiH. Najveću pažnju, međutim, je privukla optužnica koja je podignuta protiv aktuelnog zamjenika glavnog revizora zbog zloupotreba na ranijim poslovima koji još uvijek obavlja tu dužnost.⁷⁷

Na nivou BiH takođe je bilo sumnji u objavljene nalaze u julu 2008 godine. Čak je jedan od rukovodilaca ureda za reviziju institucija BiH javno iznio tvrdnje i objelodanio dokaze da su neki revizorski nalazi prepravljani i na taj način su prikrivene zloupotrebe nekih visokih javnih funkcionera⁷⁸ što niko nije osporio. Simptomatično je da se sve ovo dešavalo u toku procedure imenovanja rukovodstva ureda za reviziju BiH.

Sve te stvari koje su izašle u javnost ozbiljno dovode u pitanje nezavisnost i ugrožavaju ranije stečeni kredibilitet institucija za reviziju.

Zaključci i preporuke

Funkcionisanje institucija za reviziju u BiH u velikoj mjeri je pod uticajem ukupne situacije u Bosni i Hercegovini. Očigledno je da je došlo do određene stagnacije u razvoju institucija za reviziju koja je, između ostalog, jednim dijelom posljedica nedovoljne angažovanosti parlamentarnih komisija (odbora) koje su nadležne za evaluaciju revizorskih izvještaja. Stoga je neophodno preduzeti slijedeće aktivnosti:

- Na nivou BiH i FBiH potrebno je formirati posebne komisije (odbore) za reviziju i obezbijediti im stalnu stručnu podršku u vidu stalno zaposlenih u parlamentima.
- Parlamenti i vlade svih nivoa moraju neodložno donijeti potrebne podzakonske akte koji će jasno regulisati trošenje budžetskih sredstava.

⁷⁶ Saopštenje Centra za humanu politiku dato 11 oktobra 2008 godine (vidi www.chpngo.org)

⁷⁷ Saopštenje Kantalnog Suda u Mostaru od 22.04. 2008. godine

⁷⁸ Vidi: Glas Srpske, Nezavisne novine, RTRS, Dani (izjave date između 03 i 10 jula 2008)

-
- Izraditi strategiju uvođenja javne interne finansijske kontrole (PIFC) uključujući brže formiranje Centralnih jedinica za harmonizaciju unutar ministarstava finansija države i entiteta i Koordinacionog odbora tih jedinica.
 - Donijeti potrebne sistemske propise kojima se regulišu sve kategorije rashoda.
 - Izmjeniti zakon o nabavkama u cilju jasnijeg definisanja pojedinih odredbi. Inicirati, u skladu sa postojećim zakonima o reviziji, provjeru kontrole kvaliteta rada institucija za reviziju.
 - Institucije za reviziju trebaju ustrojiti tzv. forenzičku reviziju koja će znatno olakšati posao tužilaštvima vezano za obezbjeđenje potrebnih dokaza za podizanje optužnica, uključujući eventualne izmjene postojećih zakona o reviziji.
 - Institucije za reviziju trebaju prestati sa praksom slanja svih revizorskih izvještaja i slati samo one izvještaje u kojima postoje jasne indikacije kršenja zakona. Na taj način će olakšati rad tužiocima. Također trebaju ostvariti tješnju saradnju sa tužilaštvima.
 - Parlamenti na svim nivoima trebaju usaglasiti i precizirati proceduru imenovanja menadžmenta institucija za reviziju kako bi se izbjegle sumnje u procedure izbora koje će uslijediti.
 - Intenzivirati reviziju učinka koja, pored ostalog, može i treba obuhvatiti i reviziju efikasnosti pravosudnih organa vezano za revizorske izvještaje.

MONITORING IZMJENA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA

Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Prema izvještaju Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine za 2007. godinu, u 2007. godini, u BiH zaključeno je ugovora o nabavki u ukupnom iznosu od 1.331.373.098,16 KM⁷⁹. To je za 10% više u odnosu na 2006. godinu kada su zaključeni ugovori u iznosu od 1.209.859.785,72 KM. Izvještaj identificira sljedeće trendove u oblasti javnih nabavki:

- Postupci nabavke roba su najzastupljeniji i na svim nivoima te iznose 600.561.687,19 KM ili 50%, što je manje u odnosu na 2006. godinu, kada su bili 714.644.251,87 KM ili 62%;
- Nabavka usluga najmanje je zastupljena sa 17,25% što je ipak više u odnosu na 2006. godinu kada je iznosila 7%. Navedeni indikator predstavlja tendenciju približavanja prosjeku zemalja Europske unije gdje nabavka usluga sudjeluje u ukupnom broju postupaka sa 47%;
- Nabavka radova u 2007. godini iznosi 392.901.181,53 što je nešto više od 32%, što je ipak više u odnosu na 2006. godinu kada je to iznosilo 292.105.812,74 ili 25%;
- Po vrsti postupaka najzastupljeniji je otvoreni postupak sa 81,47 %, što je malo više u odnosu na 2006. godinu kada je to iznosilo 79,78%. Pregovarački postupak je zastupljen sa postotkom od 9,36 što je manje u odnosu na 2006. godinu sa 16,03%. Navedeni postotak od 9,36% u granicama je uobičajene zastupljenosti u zemljama Europske unije (oko 10%);
- U ukupnom iznosu postupci iz Poglavlja II sudjeluju sa 90,17% (u 2006. godini iznosi 96,4%), a postupci iz Poglavlja III sa 9,83% (u 2006. godini iznosi 3,4%);
- Udio javnih nabava u ukupnom BDP-u je 20.670.000.000,00 KM (procjena za 2007. godinu, prema podacima Agencije za statistiku BiH) odnosno 6,44% što predstavlja nizak postotak udjela, imajući u vidu da se u zemljama EU taj postotak kreće oko 15%. Poredeći udio javnih nabavki u BDP-u u 2006. godini, koji je iznosio 7,97%, uočava se *pad udjela javnih nabavki*, a što ukazuje na *nedostatak investicijskih projekata u Bosni i Hercegovini*;
- U 2007. godini je objavljeno ukupno 7.463 obavijesti o javnoj nabavi;

⁷⁹ Izvještaj Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine za 2007. godinu.

- Zbroj broja obavijesti o dodjeli ugovora i obavijesti o poništenju (9664) je veći od obavijesti o nabavi (7463) iz razloga što se objavljuju obavijesti o dodjeli ugovora, a ne objavljuju se obavijesti o nabavi u pregovaračkome postupku bez objave obavijesti. Određeni broj obavijesti o nabavi sadrži veći broj lotova, a obavijest o dodjeli se objavljuje za svaki zaključen ugovor.

Pokazatelji iz Godišnjeg izvještaja ukazuju da se praksa primjene Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine umjereno približava praksi zemalja Europske unije, te da ovo izvještaj sadrži pokazatelje koji se prate i u zemljama Europske unije. Godišnji izvještaj ne sadrži pokazatelje učinaka primjene preferencijalnog tretmana domaćeg, iz razloga što je Naputak za pripremu izvještaja o postupcima iz Poglavlja II Zakona o javnim nabavkama BiH usvojen u posljednjem kvartalu 2007. godine ("Službeni glasnik BiH" broj 82/07), te Agencija nije imala podatke o ovom dijelu postupaka javnih nabavki u BiH. Na temelju pokazatelja iskazanih u ovom izvješću, Agencija će priprema Informaciju u kojoj će se ukazati na funkcioniranje sustava i uočene probleme. Kao slijedeći pokazatelj daje se pregled prosječnog broja primljenih ponuda, prema predmetu javne nabave, i isti ukazuje na činjenicu još uvijek nedovoljno razvijenog tržišta u Bosni i Hercegovini. Ured za razmatranje žalbi je u 2007. godini zaprimio 1.144 žalbe (prema podatku iz Izvješća o radu za 2007. godinu URŽ-a), što predstavlja 15,3% žalbi u odnosu na broj obavijesti o nabavi. Ukupna vrijednost 20 dodijeljenih ugovora sa najvećom vrijednosti iznosi 259.981.666,99 KM što iznosi 21,65% vrijednosti svih dodijeljenih ugovora postupcima iz Poglavlja II Zakona, odnosno 19,53% vrijednosti svih dodijeljenih ugovora postupcima iz Poglavlja II i Poglavlja III Zakona.

Identificirani problemi

Primjena Zakona o javnim nabavkama u praksi pokazala je niz njegovih nedostataka. Zakon predviđa preferencijalni tretman za domaće u mjeri koju dopuste podzakonski akti. U tom pravcu, Vijeće ministara usvojilo je Odluku o obaveznom korištenju preferencijalnog tretmana domaćeg u svom oblastima izuzev električne energije. Preferencijalni tretman domaćeg potpuno je isključen iz Direktiva, ali je predviđen u bosanskohercegovačkom Zakonu kao zaštitna mjera za domaće subjekte s ciljem jačanja njihovog tržišnog položaja i obnove i zaštite razvitka privrede Bosne i Hercegovine. Ova mjera bi morala biti privremena i u zakonu o javnim nabavkama brisana, jer CEFTA predviđa potpuno ukidanje

preferencijalnog tretmana za svoje članice do 2010. godine. Ova odredba Zakona o javnim nabavkama u potpunosti je u suprotnosti sa osnovnim principima javnih nabavki, konkurencije i efikasnosti.

U odnosu na komunitarno zakonodavstvo o javnim nabavkama, bosanskohercegovački Zakon ne poznaje kompetitivni dijalog kao vrstu procedure. Kompetitivni dijalog nova je vrsta procedure uvedena u pravni sistem Europske unije Direktivama iz 2004. godine. Ovo ne znači da je kompetitivni dijalog istovremeno inkorporiran u nacionalna zakonodavstva država članica, te u tom smislu ne postoje iskustva o njegovoj primjeni. Moguće je da je upravo to bio razlog zašto ovaj postupak nije predviđen u bosanskohercegovačkom Zakonu. Za pretpostaviti je da Europska komisija nije željela insistirati na uvođenju kompetitivnog dijaloga u bosanskohercegovačko zakonodavstvo prije nego dobije reakciju na primjenu ovog novog postupka u praksi, budući da su komentari na njegovo uvođenje bili negativni. Još uvijek je nemoguće dobiti povratne informacije država članica Europske unije vezano za primjenu kompetitivnog dijaloga jer je rok za implementaciju Direktiva nedavno istekao.

Elektronske javne nabavke, elektronska aukcija i dinamični sistem nabavki su alati iz Direktiva koji nisu ugrađeni u bosanskohercegovački Zakon. Bosna i Hercegovina tehnički nije spremna da ih uvede jer se zasnivaju na visoko razvijenim informatičkim znanjima. Ovo nije obeshrabrujući podatak, budući da ni sve države Europske unije nemaju ispunjenje uslove za primjenu ovih alata. Obzirom da je riječ o novoj tehnologiji za koju postoji mogućnost da nije dostupna svim subjektima na isti način, Direktiva izričito navodi da izabrano sredstvo komunikacije mora biti široko dostupno i tako ne ograničavati pristup subjektu, kao i da alati koji će se koristiti u komunikaciji putem elektronskih sredstava, kao i njihove tehničke karakteristike moraju biti nediskriminirajući, široko dostupni i interoperativni s proizvodima informacijske i komunikacijske tehnologije u općoj upotrebi. Uvođenjem elektronskih javnih nabavki javila se opravdana bojazan da će taj novi sistem dovesti do fragmentiranja tržišta Europske unije, obzirom da sve države članice nemaju kompatibilne standarde. S druge strane postoje manje razvijene članice koje nemaju osnovne uslove za ostvarivanje javnih nabavki elektronskim putem. U ovu kategoriju spada i Bosna i Hercegovina.

Poseban problem u primjeni Zakona predstavlja čl. 23. koji predviđa niz uslova kada se učesnik obavezno isključuje iz postupka tj. nadmetanja. Tako, na primjer, ugovorni organ je

dužan isključiti iz postupka ugovarača koji je u postupku stečaja. Ovakvo ograničenje nije predviđeno Direktivama. Subjekt u pitanju mora dostaviti izvod iz sudskog registra, a ako to nije moguće onda ekvivalentni dokument koji izdaje nadležno sudsko ili upravno tijelo. Obzirom da izvod iz registra privrednih društava obavezno sadrži oznaku da je subjekt u stečaju, nije potrebno tražiti dupliranje dokumentacije. Ovo vrijedi za subjekte iz Bosne i Hercegovine. Za subjekte iz drugih država, ukoliko izvod iz registra ne predviđa u svom sadržaju oznaku vezanu za stečaj, tada bi bilo neophodno dostaviti posebni dokument. S druge strane, postoji problem usklađivanja Zakona sa propisima i ustrojem pojedinih institucija koje su nadležne za izdavanje različitih dokumenata koje Zakon predviđa, kao i problem usklađivanja sadržaja izdatih dokumenata. Jedan od problema vezanih za primjenu Zakona odnosi se i na pitanje konačnosti upravnog akta donesenog u žalbenom postupku. U pravcu rasvjetljavanja ovog problema pokrenut je postupak autentičnog tumačenja čl. 52. Zakona o javnim nabavkama u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Zakonsko reguliranje žalbenog postupka najevidentniji je nedostatak Zakona o javnim nabavkama što dovodi do nejasnoća i nejedinstvenog tumačenja od strane institucija uspostavljenih ovim zakonom kao i ugovornih strana.

Analiza prijedloga novog Zakona o javnim nabavkama

Prijedlog zakona o javnim nabavkama je 29. 12. 2008. godine utvrdilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, te je Prijedlog upućen Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine na razmatranje po temeljnom zakonodavnom postupku. Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u čl. I. i čl. IV. Ustava Bosne i Hercegovine. Razlozi za donošenje ovog zakona sadržani su u činjenici da je Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH 16. marta 2008. godine usvojio zaključak da je Vijeće ministara u roku od tri mjeseca dužno da pripremi novi tekst zakona. Novi Prijedlog Zakona o javnim nabavkama daje definicije pojmova koji se koriste u Zakonu, te definira principe, ugovorne organe i vrste ugovora u skladu sa Direktivama. Prijedlog definira pojam lota, i uvodi podjelu na lotove i uređuje procedure javnih nabavki u skladu sa Direktivama, izuzev procedure kompetitivnog dijaloga. Definirane su obaveze korištenja Jedinostvenog rječnika javnih nabavki i predviđeni rokovi vezani za procedure koji su u skladu sa Direktivama. Pozitivna novina u odnosu na važeći Zakon o javnim nabavkama je i u jasnom definisanju uslova za sposobnost kandidata/ponuđača. daje definiciju sukoba interesa, te upućuje na druge propise koji detaljno

uređuju ovo pitanje. Prijedlog predviđa obavezu ugovornog organa da odbije zahtjev za učešće u postupku javne nabavke ili ponudu ukoliko je kandidat, odnosno ponuđač sadašnjem ili bivšem zaposleniku ugovornog organa dao ili je spreman dati mito, u širem obimu definira nadležnosti Agencije za javne nabavke, te joj daje ovlaštenje da pokrene žalbeni postupak u slučajevima kada je ugrožen javni interes, taksativno nabraja u kojim slučajevima Parlamentarna skupština BiH može prijevremeno razriješiti člana Ureda za razmatranje žalbi, proširuje odredbe vezane za žalbeni postupak čime bi se trebale otkloniti sve nejasnoće koje postoje u važećem Zakonu, navodi načela na kojima se zasniva pravna zaštita: zakonitosti, efikasnosti, ekonomičnosti i kontradiktornosti, definira stranke i aktivnu legitimaciju u postupku pravne zaštite, taksativno nabraja bitne povrede Zakona o javnim nabavkama i definira ovlaštenja Ureda za razmatranje žalbi. U Prijedlogu je uređen sadržaj žalbe a ovaj institut preuzet je iz Zakona o upravnom postupku. Prijedlog određuje odluku Ureda za razmatranje žalbi konačnom i izvršnom, uređuje slučajeve izuzeća lica u žalbenom postupku zbog sukoba interesa, uređuje pokretanje upravnog spora pred Sudom Bosne i Hercegovine koji je hitan postupak, predviđa supsidijarnu primjenu pravila upravnog postupka na postupak pred Uredom za razmatranje žalbi zatim uređuje odnos prema drugim zakonima vezano za pitanja ugovornih strana za ispunjenje obaveza, konkretno, Zakona o obligacionim odnosima i normira obavezu Agencije za javne nabavke da u roku od dvije godine od stupanja na snagu novog zakona uspostavi sistem za elektronsku objavu dvih obavještenja utvrđenih Zakonom.

Najproblematičniji dio Prijedloga odnosi se na cenzus za direktne sporazume koji se podiže sa 3.000 na 6.000 KM. Pri uvjetima kada nije predviđeno obavezno javno oglašavanje, iznos za nabavku roba i izvršenih usluga pomiče se sa 30.000 na 50.000 KM. Ovim drastičnim izmjenama iznosa za direktne sporazume i bez javnog oglašavanja bit će omogućene netransparentne javne nabavke do puno višeg limita i daleko češće. Diskreciono odlučivanje javnih službenika porast će kao i mogućnost većih pronevjera i znatnije štete po budžet. Proširenjem odredaba koje se odnose na izuzetke od primjene Zakona samo se povećava „siva zona polulegalnosti“ spomenuta u brojnim revizorskim izvješćima o radu javnih organa svih nivoa vlasti BiH. Proširenjem netransparentnih procedura vrši se legalizacija „specijalnih“ javnih nabavki u puno višem novčanom iznosu od dosadašnjeg. Ove će rezultirati osjetnom štetom za malo i srednje poduzetništvo te će smanjiti atraktivnost mjesta poslovanja BiH kao i nivo priliva investicija u zemlju. Iz budžetskih analiza vidljivo je da se u BiH godišnje utroši do 3 milijarde KM na javne nabavke, a podaci govore da i do 25% tih sredstava bude

nenamjenski utrošeno kroz razne vidove zakonskih propusta i korupcije. Ovakve nove odredbe pružit će još više prostora za manipuliranje tenderskim procedurama i zloupotrebu javnih sredstava prilikom ugovaranja.

Zaključci

Oblast javnih nabavki u Bosni i Hercegovini uređena je na državnom nivou. Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine nije potpuno usklađen sa *acquis communautaire-om*, tj. Direktivama Europske unije u ovoj oblasti. Preferencijalni tretman domaćeg predviđen je u bosanskohercegovačkom Zakonu kao zaštitna mjera za domaće subjekte s ciljem jačanja njihovog tržišnog položaja i obnove i zaštite razvitka privrede Bosne i Hercegovine. Istovremeno, izmjenama postojećeg Zakona podižu se iznosi cenzusa na direktne sporazume i bez obaveznog javnog oglašavanja, tako da se preferencijalni tretman zloupotrebjava isključivo za protežiranje velikih poduzeća sa moćnim političkim zaledem. Važeći Zakon o javnim nabavkama trebalo bi izmijeniti zbog niza nedostataka koje je pokazala primjena ovog Zakona u praksi. Međutim, Prijedlog novog zakona, umjesto otklanjanja dosadašnjih pravnih nejasnoća i praznina, pruža dodatne mogućnosti za zaobilaženje zakonske procedure u procesima javnog ugovaranja. Zakon je imao nekoliko izmjena i dopuna, ali nije se radilo o suštinskim elementima. Izmjene su se najviše odnosile na pomijeranje rokova za uspostavu i početak rada organa predviđenih Zakonom, zbog čega se Zakon određeno vrijeme nakon usvajanja u prvobitnom tekstu nije mogao implementirati. Predmet izmjena Zakona o javnim nabavkama bili su i vrijednosni razredi, o čemu svjedoči i posljednja izmjena iz februara 2009. godine. Vrijednosne razrede trebalo bi normirati aktima niže pravne snage, a ne zakonom zbog pojednostavljivanja procedura njihove izmjene. Vrijednosni razredi u Bosni i Hercegovini kriterij su za međunarodnu konkurenciju, a u Europskoj uniji za primjenu nadnacionalnog propisa, tj. Direktive.

Nevladine organizacije su u više navrata upućivale konkretne antikorupcijske prijedloge nadležnim institucijama i pojedincima kako bi Zakon o javnim nabavkama bio efikasniji i transparentniji, te osigurao racionalnije i odgovornije raspolaganje budžetskim sredstvima. Međutim, ovi prijedlozi do sada nisu razmatrani a kamoli prihvatani. Na javnu raspravu o novom prijedlogu Zakona 11. marta 2009. godine nisu pozvani predstavnici civilnog društva,

koji bi mogli dati veliki doprinos kreiranju Zakona i njegovoj primjerenosti domaćim prilikama uz oštrije sankcioniranje njegovog kršenja.

ZAKLJUČCI MONITORINGA

Napredak zakonodavne i izvršne vlasti u provođenju antikorupcijskih aktivnosti. Međunarodni standardi u pogledu suprotstavljanja korupciji (poput konvencija kao što su CoE-GRECO, UNCAC i OECD) poprilično su heteronomni i opsežni. Analiza aktivnosti zakonodavne i izvršne vlasti u BiH u provođenju antikorupcijskih aktivnosti pokazuje da još uvijek *nedostaje posebno antikorupcijsko tijelo*, koje bi koordiniralo i sistematiziralo aktivnosti na preveniranju i suprotstavljanju korupcijskim praksama. Također *nedostaje ostvariva i sveobuhvatna antikorupcijska strategija*, u kojoj su jasno definirani mehanizmi provedbe i monitoringa. U kaznenom zakonodavstvu još uvijek se *ne predviđa odgovornost za aktivno protuzakonito posredovanje i nezakonito bogaćenje*, a zakonodavstvom sukoba interesa, između ostalog, *nije adekvatno uređeno pitanje imovinskih kartona javnih dužnosnika*. Efikasni mehanizmi kojim bi se oduzimala bespravno stečena korist još uvijek nisu razvijeni, a *prijaviteljima korupcije se u okviru organizacija u kojim rade ne jamči adekvatna zaštita*. Kultura toleriranja korupcije posebno je prisutna - korupcija se još doživljava kao „zgodno sredstvo za završavanje stvari“ i kao dio mentaliteta.

Donošenjem strategije za borbu protiv korupcije, izmjenom zakonodavstva i potpisivanjem međunarodnih ugovora ne bi, *ipso facto*, samo za sebe, bile producirane nikakve promjene. Jedino *sintezom ovih aktivnosti*, uz monitoring provođenja promjena na terenu i stalnim ukazivanjem na potrebu usuglašavanja sa međunarodnim standardima, predstavlja pravi put. Ukoliko BiH želi poslati poruku o odlučnosti glede neprihvatljivosti korupcijskih praksi, ali i ispuniti obaveze koje joj se nameću u procesima integracija, treba učiniti još dosta toga. U tom smislu nužnim se čini donošenje nove strategije za borbu protiv korupcije, sa jasno definiranim, ostvarivim akcionim planom i jasno uređenim mehanizmima monitoringa napretka, u okviru kojih ubrzano raditi na uspostavi posebnog antikorupcijskog tijela i daljnjoj specijalizaciji djelatnika na suprotstavljanju korupciji, zatim unaprjeđenje zakonodavnog okvira, posebice kaznenog i zakonodavstva sukoba interesa, te u pogledu oduzimanja imovinske koristi stečene kaznenim djelom i zaštite prijavitelja korupcije. Također je potrebno činiti konstantne napore (pravnog i inog karaktera) na promicanju kulture integriteta (putem kampanja, foruma, konzultiranjem civilnog društva u antikorupcijskim naporima, itd.).

Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH. Praćenje rada sudova i tužilaštava u BiH kada je procesuiranje korupcije u pitanju pokazuje evidentnu *pravnu i institucionalnu prenormiranost i nedostatke sistema izvještavanja*. Složenost političkog sistema i organizacije države BiH ogleda se u prenormiranosti pravnog okvira kojim se uređuje oblast borbe protiv korupcije te u izrazitoj fragmentiranosti institucija krivičnog pravnog sistema BiH koje su uspostavljene u skladu sa složenom administrativnom podjelom države. Sudovi i tužilaštva u BiH još uvijek nemaju uspostavljene parametre pomoću kojih se mogu pratiti i određivati troškovi krivičnih postupaka, oduzeta protivpravna imovinska korist, te ukupno naplaćena i u budžete uplaćena sredstva.

Zakonodavstvo BiH je u priličnoj mjeri usuglašeno sa odredbama međunarodnih konvencija, s tim da je krivičnim zakonima u BiH propušteno inkriminiranje Nezakonitog bogaćenja (član 20. Konvencije UN), Podmićivanje u privatnom sektoru (član 21. Konvencije UN) i Pronevjera imovine u privatnom sektoru (član 22. Konvencije UN). Iako član 5. Konvencije UN obavezuje BiH da razvija i provodi efikasnu antikorupcijsku politiku i da njenu implementaciju povremeno evaluira, BiH još uvijek nije uspostavila efikasan mehanizam implementacije i monitoringa antikorupcijskih politika. Od ukupnog broja izrečenih presuda koje su sudovi u BiH izrekli za počinjena krivična djela korupcije tokom 2008. godine, 66% se odnosi na osuđujuće presude. Od toga samo u 16% presuda su izrečene zatvorske kazne. Najveći procenat osuđujućih presuda (73%) odnosi se na presude kojim su optuženima izrečene uvjetne kazne, dok se u 11% osuđujućih presuda izrečene novčane kazne.

Izrada i usvajanje posebne Strategije isključivo za borbu protiv korupcije i uspostavljanje „specijalizirane nezavisne agencije za borbu protiv korupcije” je obaveza BiH koja proizilazi iz potpisanih i ratificiranih konvencija⁸⁰ što BiH još uvijek nije implementirala. Imajući u vidu i brojne obaveze koje propisuju međunarodni instrumenti za borbu protiv korupcije, kao i preporuke Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) za BiH, neupitna je važnost uspostavljanja specijaliziranog organa za borbu protiv korupcije koji bi vršio koordinaciju postojećih institucija koje se borbom protiv korupcije.

⁸⁰ Članak 6. Konvencije UN obavezuje BiH da uspostavi nezavisan i stručan organ (agenciju) nadležnu za sprovođenje, nadgledanje i implementaciju antikorupcione politike. Strategijom Vijeća ministara BiH za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije za period 2006-2009. godinu, predviđeno je uspostavljanje takvog organa, ali takav organ još nije počeo sa radom.

Također bi bilo potrebno uspostaviti specijalizirane odjele za borbu protiv korupcije u tužilaštvima kao i organiziranje posebne agencije za sprovođenje zakona. Iako konvencije propisuju specijalizaciju organa za borbu protiv korupcije, trenutačno u BiH postoje samo dva tužilaštva koja imaju specijalizirane odjele za ovaj pojavni oblik kriminala. U Tužilaštvu BiH to je Poseban odjel za borbu protiv organiziranog kriminala, gospodarskog kriminala i korupcije i pri Okružnom tužilaštvu Banja Luka, Posebno tužilaštvo za suzbijanje organiziranog i najtežih oblika privrednog kriminala - Specijalno tužilaštvo.

Unaprjeđenje sustava izvještavanja sudova i tužilaštava je neupitno. Potrebno je izgraditi sadržajan i unificiran sustav koji će izvještavati o procesuiranim krivičnim djelima koja se odnose na korupciju. U tom cilju neophodno je inicirati uspostavljanje centralizirane baze podataka o procesuiranju svih krivičnih djela, pa tako i krivičnih djela iz oblasti korupcije.

U postojeće sustave izvještavanja sudova i tužilaštava potrebno je ugraditi parametre pomoću kojih će se imati uvid u troškove pojedinih procesnih radnji, vrijednosti izuzete protupravne imovinske koristi i sredstava uplaćenih u budžete. Imajući u vidu odgovore na pitanja koja su se odnosila na izuzetu protupravnu imovinsku korist, prosječno trajanje i koštanje krivičnih postupaka, očigledno je pravosudne institucije u BiH još uvijek nemaju uspostavljen sustav praćenja parametara koji se odnose na troškove postupka, izuzete protupravne imovinske koristi i stvarno uplaćenim sredstava u budžete.

Izmjene zakonskog okvira i implementacija Zakona o sukobu interesa, financiranja političkih stranaka i Izbornog zakona. Postojeći zakonski okvir koji tretira pitanja transparentnog djelovanja političkih stranaka i kandidata za izborne funkcije, njihovog financiranja, te sukoba interesa, ostavlja značajan prostor za manipulaciju i koruptivno djelovanje. Inicijative za korekcijama odnosne zakonske regulative nailaze na velike prepreke, kašnjenja i opstrukcije, zbog čega prijedlozi za izmjenama i dopunama, kao i nacrti neophodnih zakona na pojedinim nivoima vlasti provode i po nekoliko godina u parlamentarnoj proceduri. Ključni problemi u *Izbornom zakonu BiH* odnose se na kašnjenja u provedbi Zakona, neadekvatne mehanizme za blagovremeno otkrivanje nezakonitog bogaćenja izabranih zvaničnika i nepostojanje kontrole točnosti podataka o imovinskom stanju koje su zvaničnici dužni da podnose CIK BiH. Slični i brojni drugi problemi postoje i u važećim zakonima o financiranju političkih partija, dok se prijedlog novog krovnog

Zakona o financiranju političkih partija neopravdano dugo nalazi u parlamentarnoj proceduri. Međutim, čak ni ovaj novi prijedlog Zakona ne tretira pojedina važna pitanja kao što je definiranje kategorija rashoda koje partije mogu pokrivati iz budžetskih sredstava. Ovo pitanje je djelomično riješeno u analognom Zakonu na nivou Brčko distrikta, Zakon RS-a ga uopće ne spominje, dok Federacija BiH još uvijek nije usvojila Zakon o financiranju političkih stranaka. Ni *Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH* nije ispunio očekivanja, u smislu odgovornijeg i moralnijeg obnašanja javnih funkcija, a jedan od njegovih osnovnih problema je taj što, iako predviđa sankcioniranje za povrede zakona, dozvoljava zvaničnicima koji su ga prekršili da u cijelom izbornom periodu od četiri godine nastave obavljati javnu funkciju.

Poseban problem predstavlja implementacija svih navedenih zakona. CIK BiH, kao tijelo zaduženo za njihovu implementaciju (sa izuzetkom sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske koji je, prema nedavno usvojenom Zakonu u ovom entitetu, najvećim dijelom u nadležnosti novoformirane Komisije za utvrđivanje sukoba interesa u ovom entitetu), svoj posao obavlja pod finansijskim i političkim pritiscima od strane političkih partija i njihovih predstavnika, što se manifestira čak i u kršenju Zakona od strane same CIK BiH, posebice u slučaju utvrđivanja sukoba interesa bivšeg federalnog premijera Nedžada Brankovića, tokom kojeg se CIK BiH nekoliko puta oglušio provesti pravosnažnu sudsku odluku. Detaljna analiza sve tri zakonske cjeline navodi na zaključak da je neophodna nadogradnja svih tretiranih oblasti, i to prije Općih izbora 2010. godine, kako bi u naredni izborni ciklus BiH ušla sa što adekvatnijom regulativom i manjim brojem zloupotreba nego što je to do sada bio slučaj, a naročito imajući u vidu značaj borbe protiv korupcije za europski put BiH.

Neophodnim se u ovoj oblasti nameće usvajanje *izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH i Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH*, te *usklađivanje Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti FBiH i Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske* sa analognim zakonom na državnom nivou. Potrebno je usvojiti, u što bržem roku, predloženi nacrt Zakona o financiranju političkih stranaka BiH i izmjena i dopuna Zakona o financiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i općina, kao i nadogradnja predloženih rješenja u skladu sa najboljim antikorupcijskim praksama. Također je neizostavno jačanje kapaciteta i nepristrasnosti tijela za provedbu zakona, naročito CIK BiH,

te osiguranje bolje koordinacije, kroz usvajanje novih mjera, svih tijela za provedbu zakona, a naročito CIK BiH i istražnih organa/tužilaštava na svim administrativnim nivoima u BiH.

Funkcioniranje policijskih i obavještajno-sigurnosnih agencija. U cilju rješavanja ključnih problema u radu ovih institucija pažnju treba usmjeriti na pozitivno pravni institucionalni okvir policijskih organa u BiH (Zakon o unutarnjim poslovima, Zakon o policijskim službenicima, Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Zakon o graničnoj policiji) u kojima se do sada nedovoljno ili gotovo uopće ne tretiraju funkcionalne veze između ovlaštenih službenih lica i tužilaca, odnosno između policijskih organa i tužilaštva. Policijske agencije i tužilaštva su statusno različiti organi i imaju različita rješenja za pitanja nezavisnosti, odgovornosti, linije rukovođenja, edukacije, razvoja i specijalizacije, kao i profesionalne podrške, te jedino Zakon o krivičnom postupku predstavlja vezu između policijskih agencija s jedne strane i tužilaštva s druge strane.

Neophodno je unaprijediti postojeće i usvojiti nove mehanizme suradnje policije i tužilaštva, s ciljem povećanja efikasnosti navedenih organa, donošenjem neophodnih podzakonskih akata, uspostavljanjem kontinuirane zajedničke edukacije policije i tužilaca, usuglašavanjem evidencija i statistika. U cilju osiguranja efikasne i istrage neophodno je obezbijediti intenzivnu i aktivnu komunikaciju i međusobnu koordinaciju aktivnosti između tužioca i ovlaštenih lica.

Mnogobrojni primjeri pokazuju da nije postignuta stvarna neovisnost policijskih institucija od drugih organa vlasti. Zato je potrebna totalna depolitizacija i profesionalizacija ovih institucija, kao bi se spriječilo loše djelovanje drugih organa vlasti i politike. Profesionalna jezgra policijskih struktura mora ostati ne promijenjena bez obzira na promjene u političkoj strukturi BiH. Provođenjem Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH stvorit će se ambijent za stvarnu nezavisnost agencija u radu od političkih i drugih uticanja.

Suradnja i razmjena informacija između organa za provođenje zakona i dalje je slaba, potrebno je unaprijediti međuagencijsku i međunarodnu suradnju. Vrlo je mali broj uspješnih policijskih akcija u otkrivanju kriminala, a koje su proizašle iz suradnje više policijskih i

obavještajno-sigurnosnih institucija. Samo na taj način borba protiv svih vidova kriminala učinit će se efikasnijom i izbjeći dualizmi u radu.

Potrebno je permanentno raditi na pravnoj i kriminalističkoj obučenosti kadrovski ekipiranih jedinica za borbu protiv organiziranog kriminala, te njihovoj suvremenoj opremljenost materijalno-tehničkim sredstvima radi poduzimanja i provođenja posebnih istražnih radnji, posebno važnih u okviru dokazivanja krivičnih djela organiziranog kriminala i korupcije. Osjetan je nedostatak profesionalne podrške u smislu stručnjaka različitih profila u svim agencijama, te je potrebno osigurati podršku u smislu angažiranja ekonomskih, finansijskih i informatičkih stručnjaka, koji bi davali upute policiji za rad na određenim predmetima. Evidentan je izostanak kvalitetne komunikacije i suradnje građana i policije, pa je potrebna transformacija iz tradicionalnog policijskog modela u model djelovanja policije u zajednici i izgradnja modela organizacije rada policije po ugledu na zapadnoeuropske standarde.

Funkcioniranje službi za reviziju javnog sektora. Funkcioniranje institucija za reviziju u Bosni i Hercegovini u velikoj mjeri je pod utjecajem ukupne situacije u zemlji i stoga je došlo do određene stagnacije u razvoju institucija za reviziju. Nezavisnost, kao ključni preduvjet funkcioniranja vrhovnih institucija za reviziju, narušena je donošenjem zakona o platama kojim se derogira lex specialis zakon o reviziji kao i netransparentnim procesom imenovanja rukovodstava institucija za reviziju.

Većina revizorskih izvještaja u BiH sadrži nalaze vezane za kršenje ili nedosljednu primjenu zakona o javnim nabavkama i nalaze o neracionalnom trošenju javnog novca koje je već niz godina posljedica nepostojanja adekvatne regulative.

Imajući u vidu obim kršenja propisa i neracionalnog upravljanja javnim sredstvima nesrazmjern je broj poduzetih mjera na sankcioniranju odgovornih lica bilo od strane parlamenata, bilo od strane pravosudnih organa. To je u velikoj mjeri posljedica rada parlamenata, jer su parlamentarne procedure na evaluaciji revizorskih izvještaja više deklarativne prirode nego što su istinski usmjerene na utvrđivanje odgovornosti nosilaca izvršnih funkcija, te neuređene suradnje između institucija za reviziju i tužilaštava.

U posljednje vrijeme sve više kritika javnosti, posebno nevladinih organizacija, stiže i na račun rada revizora. Osnovne zamjerke se odnose na to da su revizori propustili revidirati neke aktivnosti vlasti o kojima se puno govorilo u javnosti ali i zbog mogućnog „friziranja“ revizorskih izvještaja. Potrebno je na svim nivoima formirati posebne parlamentarne komisije

nadležne za reviziju i donijeti potrebne zakonske i podzakonske akte koji će precizno regulirati trošenje javnog novca. Neophodno je ustrojiti tzv. forenzičku reviziju koja olakšati pokretanje optužnica i omogućiti ostvarivanje bolje suradnje institucija za reviziju i tužilaštava. U skladu sa zakonom o reviziji važno je inicirati provođenje kontrole kvaliteta rada institucija za reviziju (*peer review*).

Izmjene Zakona o javnim nabavkama. Pravni režim javnih nabavki u BiH u velikoj mjeri je usuglašen sa komunitarnim zakonodavstvom u ovoj oblasti. Ovakav se zaključak izvlači i iz Izvještaja Agencije za javne nabavke, gdje se vidi da po statistikama Bosna i Hercegovina ne zaostaje za zemljama Europske unije u ovoj oblasti. Zakon o javnim nabavkama BiH je pozitivan primjer usvajanja propisa na državnom nivou. U konkretnom slučaju ZJN je okončao period netransparentnih javnih nabavki koje su u Bosni i Hercegovini prije pomenutog Zakona bile svakodnevna pojava.

Problem korupcije u javnim nabavkama prisutan je u BiH, i nažalost, u tom smislu naša država ne zaostaje za statistikama Europske unije u kojoj, bez obzira na vrlo dobre propise u ovoj oblasti, milijuni eura godišnje budu potrošeni.

Neophodno je u što skorijem periodu *usvojiti novi zakon o javnim nabavkama*, kojim bi se otklonili nedostaci važećeg Zakona o javnim nabavkama. Ovdje se u prvom redu misli na na to da se novim propisom ne predvidi preferencijalni tretman domaćeg ponuđača, obzirom da takvo rješenje nije u skladu sa Direktivama Evropske unije, kao ni sa pravilima CEFTA-e. Osim toga, predviđeni preferencijalni tretman domaćeg nije u skladu sa osnovnim principima javnih nabavki. U kontekstu usvajanja novog zakona izuzetno je važno voditi računa o *osiguranju pravne zaštite učesnika u postupku*. U tom smislu, prilikom formuliranja odredaba o pravnoj zaštiti tj. o revizijskom postupku uvažavati odluke Europskog suda koje su donesene povodom pitanja vezanih za pravnu zaštitu. Ovim bi se anticipirala rješenja za buduće slučajeve. Neophodno je *permanentno razvijati svijest građana o značaju javnih nabavki*, kao i obavještavati građane putem medija o svrsi koju javne nabavke imaju. Ovim putem bi se usmjerila pažnja građana, ali i (potencijalnih) učesnika u postupcima na činjenicu da je riječ o potrošnji poreskih sredstava koja se u konačnici vraćanju istim tim poreskim obveznicima kroz poboljšanu infrastrukturu i kvalitetnije pružanje javnih usluga. Na takav način promocija značaja javnih nabavki imala bi utjecaja i na razvijanje svijesti, a time i

reakcije građana, o štetnosti korupcije, odnosno javnih nabavki koje nisu u skladu sa principom *best value for money*.

BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE

- Alvazzi del Frate, A. (1998). *Victims of Crime in the Developing World*. Rome: UNICRI.
- Datzer, D. (2006). *Korupcija i integritet policijskih službenika u Bosni i Hercegovini*. (Neobjavljen magistarski rad). Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka.
- Derenčinović, D. (2005). *Komentar Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta.
- Group of States against Corruption (GRECO) (2009). *Drugi krug procjene. Izvještaj o ispunjenju o Bosni i Hercegovini*. Strasbourg. Autor.
- Jovašević, D., Gajić-Glamočlija, M. (2008). *Problem korupcije u svjetlu zaštite ljudskih prava*. Beograd: Beosing.
- Komisija evropskih zajednica (2008). *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2008. godini*. Brisel: Autor.
- Kregar, J. (2005). *Predgovor Komentara Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta.
- Maljević, A., Datzer, D., Muratbegović, E., Budimlić, M. (2006.). *Otvoreno o korupciji u policiji*. Sarajevo: Udruženje diplomiranih kriminalista u BiH.
- Martinović, A. (2007.). *Zakon o sukobu interesa u interesu u institucijama vlasti BiH – ocjena kvaliteta i stepena provedbe zakonskog okvira i prijedlozi za poboljšanje*: Open Society Fund BiH & TI BiH.
- Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine (2008). *Analiza stupnja implementacije Strategije Bosne i Hercegovine za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije*. Sarajevo: Autor.
- Rose-Ackermann, R. (2002). *Korupcija i vlada. Uzroci, posljedice i reforma (prijevod Claudius, M., et al.)*. Zagreb: Progres.
- Rose-Ackermann, R. (2008). Uvod i pregled. U Rouz-Ejkerman, S. (ur.). *Ekonomija korupcije. Međunarodni priručnik (prijevod Stevanović, A., Savanović, S.)*. Beograd: Službeni glasnik. (str. 15-38).
- Rouso, A., Steves, F. (2008). Efikasnost programa za borbu protiv korupcije: Preliminarni dokazi iz postkomunističkih zemalja. U Rouz-Ejkerman, S. (ur.). *Ekonomija korupcije*.

Međunarodni priručnik (prijevod Stevanović, A., Savanović, S.). Beograd: Službeni glasnik. (str. 283-312).

Transparency International (2009). *Global Corruption Barometer 2009.* Berlin: Autor.

Transparency International BiH (2009). *Analiza rezultata prvog dijela kvartalnog istraživanja percepcije građana o korupciji u Bosni i Hercegovini.*

United States Department of State Publication. Office of the Coordinator for Counterterrorism (2009). *Country Reports on Terrorism 2008.* <http://www.state.gov/documents/organization/122599.pdf>.

Van Dijk, J., van Kesteren, J., Smit, P. (2007). *Criminal Victimization in International Perspective. Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS.* Den Haag: WODC.

World Bank (2008). *Governance Matters. Worldwide Governance Indicators.* Washington D. C. : Autor.

Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu "Službeni glasnik BiH", broj 27/04 i 35/05.

Zakon o sprečavanju pranja novca. "Službeni glasnik BiH", broj 29, od 28. juna 2004.

Zvekic, U. (1998). *Criminal Victimization in Countries in Transition.* Rome: UNICRI.