

# RADIONICA DRUŠTVENOG INTEGRITETA “INSTITUCIONALNA SARADNJA I MEHANIZMI KOORDINACIJE”

Radionica društvenog integriteta je aktivnost u okviru procesa izrade Studije sistema nacionalnog integriteta (NIS). NIS je izrađena tokom 2012. godine i obuhvatila je ključne institucije sektore ili određene aktivnosti („stubove“) koji doprinose integritetu, transparentnosti i odgovornosti u društvu. Svrha NIS studije da se izvrši detaljna procjena nacionalnog sistema integriteta u teoriji (zakonski okvir) i praksi.

Osnovni cilj radionice je da se na bazi ključnih nalaza NIS studije identifikuju osnovni problemi u međusobnoj saradnji državnih institucija, ali i državnih institucija sa ostalim stubovima društva (kao što su mediji, civilno društvo i poslovni sektor), te da se formulišu odgovarajuće preporuke u cilju unapređenja saradnje, a koje će TI BiH i drugim organizacijama civilnog društva poslužiti kao osnov zagovaračkih aktivnosti.

## Ključni nalazi NIS:

- Sistem nacionalnog integriteta u BiH počiva na vrlo krhkim političkim društvenim i ekonomskim temeljima
- **Ključni nalaz: ogroman jaz između zakonskog okvira i prakse**
- Najznačajnija promjena od 2007.g je u karakteru međunarodnog angažmana odn. pojačanom angažmanu EU-uloga OHR značajno umanjena
- Nefunkcionalnost zakonodavne i izvršne vlasti
- Političke partije izvor vrlo pogubnog uticaja na druge stubove
- Cjelokupan sistem nacionalnog integriteta u BiH je veoma loš-neodržive institucije, nedovoljni kapaciteti institucija
- Efikasno upravljanje onemogućeno mehanizmima veta, nedovoljna koordinacija među različitim nivoima vlasti i institucija
- Glomazan etnički podijeljen neefikasan državni aparat
- Povjerenje javnosti u izvršnu vlast, političke lidere i javne institucije na niskom nivou
- Sukobljeni interesi između političkih elita i formalnih institucija i njihovih pravnih temelja ometaju unapređenje demokratskih normi i praksi širom zemlje

Rasprostranjenost korupcije u cijelom postkonfliktnom periodu u BiH ne bilježi trend smanjivanja. Intenzivni, ali nekonzistentni napori

međunarodne zajednice rezultirali su uspostavljanjem zakonske infrastrukture za suzbijanje korupcije, ali je stvarni napredak u najvećoj mjeri izostao. Prema riječima Danijela Kaufmana, korupcija je simptom šire bolesti, urušenosti institucija, što za posljedicu ima loše upravljanje državnim prihodima i resursima i zanemarivanje ili čak potpuni izostanak pružanja usluga građanima. Stoga, i odgovor na korupciju kao multidimenzionalan i kompleksan problem treba biti sveobuhvatan. Funkcionalne i nezavisne institucije su prvi preduslov uspješnog suzbijanja korupcije, ali je jako važan faktor i njihova međusobna saradnja i kvalitetni odnosi sa medijima i civilnim društvom.<sup>1</sup>

Dosljedna i potpuna međuinstitucionalna saradnja je neophodna u svim fazama funkcionisanja sistema nacionalnog integriteta, od kreiranja i pripreme zakonskog okvira, strategija i politika, do njihove konačne implementacije.

Situacija u pogledu međuinstitucionalne saradnje i saradnje državnih institucija sa nedržavnim akterima je daleko od zadovoljavajućeg nivoa. Za nezadovoljavajuću saradnju moguće je identifikovati nekoliko osnovnih uzroka:

- Kompleksnost ustavne strukture zemlje;
- Nedovoljni kapaciteti unutar institucija;
- Politički pritisci i podređenost pojedinih institucija i procesa vaninstitucionalnim centrima moći;
- Deficit socijalnog kapitala.

<sup>1</sup> Daniel Kaufmann, Rethinking the Fight Against Corruption, November 29, 2012 <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/11/28-fight-against-corruption-kaufmann>

# I INSTITUCIONALNA SARADNJA NA PROVOĐENJU ZAKONA

Saradnja pravosudnih institucija sa agencijama za provođenje zakona daleko je od zadovoljavajućeg nivoa, što kao konačan rezultat ima odsustvo napretka u procesuiranju korupcije i organizovanog kriminala. Dio problema proizilazi iz fragmentiranosti pravnog sistema zemlje i postojanja praktično 4 odvojena pravna sistema i velikog broja agencija za provođenje zakona. Odsustvo napretka na jačanju kapaciteta direkcije za koordinaciju policijskih tijela i drugih policijskih agencija na državnom nivou (Agencije za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i Agencije za policijsku podršku) također otežava jačanje institucionalne saradnje na provođenju zakona.<sup>2</sup>

Posebnu prepreku dosljednoj saradnji institucija predstavlja politički uticaj na agencije za provođenje zakona i pravosuđe, koji se prije svega ostvaruje kroz proces imenovanja čelnih ljudi pomenutih institucija, tako da jasna politička lojalnost predstavlja prepreku dosljednom provođenju zakona i međuinstitucionalnoj saradnji.

Ilustrativan primjer neodgovarajuće saradnje policije i tužilaštava desio se prilikom rada u okviru akcije na borbi protiv automafije i otkrivanju pokušaja ubistva policijskog komesara zapadnohercegovačkog kantona.<sup>3</sup> Nakon što su osumnjičeni u okviru akcije uhapšeni, tužilac nije proveo proceduru za određivanje pritvora, obmanjujući policijske službenike s kojim je radio na slučaju i pored zahtjeva policije i rizika da policijski komesar zaista bude ubijen. Tek nakon obraćanja policije Visokom sudskom i tužilačkom savjetu, određen je drugi tužilac da vodi pomenuti slučaj.

## II KOORDINACIJA I MONITORING PROVOĐENJA STRATEŠKIH DOKUMENATA I POLITIKA

U proteklih petnaest godina u BiH usvojene su četiri strategije koje su tretirale problem korupcije. Poslije strategije OHR koja je usvojena 1999. godine, zatim Strategije za smanjenje siromaštva (PRSP) koja je tretirala i problem korupcije, Vijeće ministara je 2006. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije; nakon toga posljednja Strategija usvojena je 2009. godine za period

do 2014. godine. Zajednički problem svih pomenutih dokumenata bila je neodgovarajuća implementacija. Ključne primjedbe nadosadašnje strategije odnosile su se na nepostojanje adekvatnih mehanizama koordinacije, monitoringa i implementacije. Upravo je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije koja je uspostavljena 2009. godine trebala da otkloni ovaj suštinski nedostatak svih dosadašnjih strateških dokumenata odnosno njihove provedbe. Iako je uspostava Agencije bila jedan od uslova iz mape puta za liberalizaciju viznog režima, od samog usvajanja Zakona o Agenciji bilo je vidljivo da politička volja za njenu punu operacionalizaciju nepostoji. Od donošenja Zakona o agenciji opstrukcije su pratile svaki korak na njenoj operacionalizaciji, od toga da se na izbor rukovodstva čekalo dvije godine, pa do stalnih nastojanja da se njeni prvobitno predviđeni kapaciteti u što većoj mjeri ograniče na način da se neobezbijede dostatna sredstva za njen rad i odgovarajući broj uposlenika. Poslije četiri godine od donošenja zakona, Agencija još uvijek nema gotovo nikakve kapacitete da ostvaruje ulogu zbog koje je i osnovana. Stoga i rezultati na implementaciji strategije i nisu mogli biti bitno bolji u poređenju sa prethodnim strateškim dokumentima. Tek nešto oko 20% mjera predviđenih akcionom planom je do sada realizirano. Iako je strategija jasno predvidjela da niži nivoi vlasti trebaju donijeti vlastite strategije i akcioni planove na osnovu državne strategije, i RS i F BiH su potpuno autonomno pristupili izradi svojih strateških dokumenata.<sup>4</sup> Na takav način jasno je da neće biti moguće koordinirano i usaglašeno djelovanje na implementaciji anti-korupcionih mjera. Kada se ima u vidu i hronično odsustvo političke volje i podrške anti-korupcionim reformama, značajnije rezultate na polju borbe protiv korupcije je teško očekivati i u narednom periodu.

## III NADZOR I NADGLEDANJE RADA INSTITUCIJA

Izveštaj EU o napretku BiH ocjenjuje generalno saradnju Parlamenta i Vijeća ministara kao nedovoljnu i nezadovoljavajuću.<sup>5</sup> U tom smislu posebno je slaba nadzorna uloga parlamenata nad radom izvršne vlasti i nezavisnih agencija i institucija. Iako je zakonom propisano drugačije, u praksi je prisutna dominacija izvršne vlasti nad zakonodavnom.<sup>6</sup> Stvarna politička moć skoncentrisana je u rukama lidera političkih partija, koji putem izvršne vlasti efektivno upravljaju i kontrolišu resurse, dok je funkcija parlamenta u potpunosti marginalizovana. I pored činjenice da na svim nivoima postoji institut poslaničkih pitanja predstavnicima izvršne vlasti, u praksi se dešava da pojedina ministarstva ignorišu takvu vrstu obaveze ili da su veoma često odgovori nepotpuni. Takođe, podnošenje izvještaja o radu izvršne vlasti i nezavisnih agencija je svedeno isključivo na formu, bez stvarne namjere utvrđivanja odgovornosti za propuste. Posebno je indikativna situacija sa izvještajima službi za reviziju, koji iz godine u godinu ukazuju na teške propuste u trošenju budžetskih sredstava, a do sada nikad nije zabilježen slučaj da je utvrđivana odgovornost čelnih ljudi institucija. Primjer marginalizovane uloge parlamenta vidljiv je i kroz nekoliko pokušaja utvrđivanja iznosa i utroška donacija pristiglih u periodu postkonfliktne rekonstrukcije. Bez obzira što su parlamentarne komisije tražile podatke od svih nadležnih institucija o donacijama, veliki broj institucija nije nikada postupio po njihovom zahtjevu i ni jedana od komisija nije nikada do kraja okončala svoj zadatak.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Izveštaj o napretku

<sup>3</sup> <http://www.cin.ba/pravosuđe-na-popravnom-u-slucaju-automafije/>

<sup>4</sup> Monitoring implementacije strategije TI BiH

<sup>5</sup> Izveštaj o napretku

<sup>6</sup> Član 34 stav 1 i 2 Zakona o vijeću ministara Bosne i Hercegovine, Član 35 stav 1 i 2 Zakona o Vladi Republike Srpske, Član 36 Zakona o Vladi F BiH jasno propisuju da je izvršna vlast za svoj rad odgovorna parlamentima.

<sup>7</sup> [http://pressrs.ba/sr/vesti/vesti\\_dana/story/13684/Potraga+za+10+milijardi+KM+je+nemogu%C4%87a+misija.html](http://pressrs.ba/sr/vesti/vesti_dana/story/13684/Potraga+za+10+milijardi+KM+je+nemogu%C4%87a+misija.html)

Odnos parlamenta i institucija koje bi prema zakonu i ustavu trebale biti pod nadzorom parlamenta na najbolji način oslikava slučaj koji se desio krajem 2012. godine, a kada je tokom rasprave o radu Obavještajno-sigurnosne agencije (OSA), direktor OSA zaprijetio članovima parlamenta objavljivanjem "neprijemljenih komunikacija" u kojima su učestvovali, a koje su u posjedu OSA, nakon čega je jedan broj parlamentaraca javno izrazio strahovanje za vlastitu sigurnost, a direktor OSA nije bio podvrgnut bilo kakvom postupku utvrđivanja odgovornosti.<sup>8</sup>

## IV SARADNJA INSTITUCIJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM, MEDIJIMA I POSLOVNIM SEKTOROM

Saradnja državnih institucija sa civilnim društvom, medijima i poslovnim sektorom daleko je od zadovoljavajućeg nivoa. Međusobni odnosi opterećeni su brojnim problemima, od nedovoljne transparentnosti državnih institucija što otežava watchdog aktivnosti civilnog društva, pa do ispoljavanja otvorenog neprijateljstva prema medijima i organizacijama civilnog društva što njihovo ukupno djelovanje i uticaj znatno otežava. Formalne pretpostavke za saradnju državnih institucija sa civilnim društvom, medijima i poslovnim sektorom su u potpunosti prisutne ali njihova implementacija je sporadična i češće predstavlja izuzetak a ne pravilo.

Sa aspekta uticaja na proces donošenja odluka, civilno društvo, mediji i poslovni sektor ima uglavnom ulogu posmatrača. I pored činjenice da poslovnici državnog i entitetskih parlamenta poznaju institut javne rasprave, oni nisu u obavezi da javne rasprave i organizuju. Čak i kada se javne rasprave organizuju, mišljenja i prijedlozi koji se iznesu gotovo nikada ne utiču na konačna zakonska rješenja.

Ilustrativan primjer kako u praksi funkcioniše process donošenja odluka, odnosno usvajanja zakona je nedavni sporazum SNSD-SDP koji je predvidio izmjene nekoliko suštinskih važnih zakona za sprečavanje korupcije (pored ostalih zakona o sprečavanju sukoba interesa, zakona o javnim nabavkama, zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću itd). Nakon što je sporazum postignut daleko od očiju javnosti, zakonski prijedlozi su upućeni u proceduru po hitnom postupku, bez obavještanja čak i institucija koje provode pojedine zakone i bez ikakve spremnosti da se o predviđenim rješenjima otvori javna rasprava. Snažno protivljenje organizacija civilnog društva i stručne javnosti tek je izazvalo cinične komentare pojedinih predstavnika političkih partija. Na sličan način usvajaju se i strategije i politike bez adekvatnog komuniciranja sa javnošću i sa vrlo limitiranim učesćem javnosti u njihovom kreiranju.

Iako su zagovaračke i watchdog aktivnosti organizacija civilnog društva brojne i kontinuirane, njihov domet ostaje informisanje javnosti, bez značajnijeg uticaja na donošenje odluka ili promjenu prakse državnih institucija.

Brojni su primjeri u kojima su državne institucije i političke elite nastojale onemogućiti djelovanje medija i organizacija civilnog društva. Posljednji takav primjer je zabrana predstavniku Centara civilnih inicijativa da prisustvuje sjednicama Parlamentarne skupštine BiH, što predstavlja slučaj bez presadana. Na drugoj strani je interesna saradnja

partija na vlasti i organizacija civilnog društva, koje partijama služe u propagandne svrhe ili za izvlačenje finansijskih sredstava iz budžeta putem različitih programa finansiranja ovih organizacija. Specifikum BiH su i značajna budžetska sredstva koja se redovno daju organizacijama udruženim na vjerskim i nacionalnim osnovama,<sup>9</sup> obzirom da je nacionalna i vjerska retorika i dalje propagandno sredstvo.

Pravni okvir koji se odnosi na postojanje i djelovanje nezavisnih medija je veoma pogodan.

U praksi je pak i ovdje prisutan selektivan pristup "u smislu ciljanog davanja informacija samo pojedinim medijima, što političari i javni službenici koriste kao sredstvo manipulacije javnošću ili kao oružje za borbu protiv političke opozicije. Uz zasićeno medijsko tržište mnogi komercijalni mediji koji se ne mogu održati na tržištu moraju se okrenuti političkim izvorima finansiranja koji opet zahtijevaju kontrolu sadržaja i ušutkivanje drugačijeg i kritičkog izvještavanja".<sup>10</sup>

Iako postoje zakonske odredbe, one ne pokrivaju sve aspekte vezane za transparentnost rada, kao i vlasništva nad medijima. Prema Indeksu samodrživosti medija 2011. godine, u proteklih nekoliko godina došlo je do znatnog pogoršanja stepena transparentnosti vlasništva medija.<sup>11</sup> Podaci o vlasničkoj strukturi mogu se dobiti samo u institucijama u kojima su ti mediji pravno registrovani, po kompleksnoj proceduri, a u slučajevima pojedinih medija ove informacije nije moguće dobiti.

S druge strane, mnogi vlasnički odnosi su isprepleteni sa političkim, postoji snažna klijentelistička veza između pojedinih političara, struktura vlasti i vlasnika pojedinih medija, i upravo zbog toga ne postoji dovoljna transparentnost o relevantnim medijskim aktivnostima ili tiražu/gledanosti.

Ilustrativan je primjer u kojem je Vlada RS zvanično dostavila dopise svim javnim institucijama u kojima zahtijeva da uskrate informacije novinarima Federalne televizije. Novinarima Alternativne televizije bio je zabranjen ulazak u izborni štab vladajućeg Saveza nezavisnih socijaldemokrata tokom izborne noći, 5. oktobra 2010. g.

Nedavni slučaj brutalnih prijetnji predsjednika RS vlasniku BN TV, koji je prošao bez otvaranja istrage, takođe ilustruje odnos vlasti prema medijima.

Uspostavljanje saradnje državnih institucija sa organizacijama civilnog društva, medijima i poslovnim sektorom ostaje veliki izazov od čijeg rješenja će zavisiati dalja demokratizacija bosanskohercegovačkog društva i jačanje odgovornosti vlasti prema građanima.

<sup>8</sup> <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/dzuvo-prijetio-objavom-neprijemljenih-komunikacija>

<sup>9</sup> Nacionalni izvještaj o sukobu interesa – Bosna i Hercegovina, Balkan Anti-corruption civic initiative BACCI (Zagreb: Partnerstvo za društveni razvoj, 2012), str. 49

<sup>10</sup> Govor Patricka S. Moona, ambasadora SAD-a, na skupu Asocijacije nezavisnih intelektualaca Krug 99: [http://bosnian.sarajevo.usembassy.gov/govori\\_20110605.html](http://bosnian.sarajevo.usembassy.gov/govori_20110605.html) [datum pristupa: 20. 6. 2012].

<sup>11</sup> <http://www.irex.org/resource/bosnia-and-herzegovina-media-sustainability-index-ansi> [datum pristupa: 18. 6. 2012].

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Sveobuhvatan pristup borbi protiv korupcije koji bi vodio postizanju održivih rezultata na suzbijanju korupcije podrazumijeva sistematski angažman svih stubova društva. Potpuna transparentnost u radu državnih institucija predstavlja važnu pretpostavku učešća građana i civilnog društva u procesu donošenja odluka i snaženju odgovornosti institucija. Jačanje kapaciteta institucija i njihove nezavisnosti uz osiguravanje jasnih mehanizama odgovornosti zahtijeva snažnu političku volju. Proces pridruživanja EU, kroz jasno postavljene obaveze, uz pritisak javnosti za anti-korupcionim reformama u srednjoročnom periodu treba dovesti do bitno unaprijeđenih institucionalnih mehanizama saradnje, jačanje nadzorne uloge parlamenta i otvorenosti institucija prema javnosti i civilnom društvom. U takvom kontekstu konkretni rezultati na polju suzbijanja korupcije neće izostati.



STAVOVI IZNEŠENI U OVOM DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU ISKLJUČIVO STAVOVE TI BIH I NI U KOJEM SLUČAJU NE OSLIKAVAJU STAVOVE EVROPSKE UNIJE



OVAJ PROJEKAT JE PODRŽAN OD  
STRANE EVROPSKE UNIJE