



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
BOSNA I HERCEGOVINA

STUDIJA SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA

BOSNA I HERCEGOVINA 2013



PROJEKAT JE FINANSIRAN
OD STRANE EVROPSKE UNIJE

STUDIJA SISTEMA NACIONALNOG INTEGRITETA

BOSNA I HERCEGOVINA 2013



PROJEKAT JE FINANSIRAN
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



© Transparency International Bosna i Hercegovina

BANJA LUKA

Gajeva 2

78000 Banja Luka

SARAJEVO

Franje Račkog 2

71000 Sarajevo

www.ti-bih.org

OVA PUBLIKACIJA JE URAĐENA UZ POMOĆ
EVROPSKE UNIJE.

SADRŽAJ OVE PUBLIKACIJE JE ISKLJUČIVA
ODGOVORNOST TI BIH I NI U KOM SLUČAJU NE
PREDSTAVLJA STANOVIŠTA EVROPSKE UNIJE.

AUTORI IZVJEŠTAJA

Vodeći istraživač: Boris Divjak

Menadžer projekta i urednik: Lejla Ibranović

Istraživači: Nebojša Milanović, Aleksandra Martinović, Svetlana Cenić, Slavica Rokvić, Igor Stojanović, Vera Jovanović, Adnan Huskić, Aleksandar Draganić, Eldan Mujanović, Srđan Blagovčanin, Ivana Korajlić, Lejla Ibranović, Elma Muratović, Alma Kovačević

Ocjenjivač: Emir Đikić

VODEĆI ISTRAŽIVAČ

Boris Divjak je makroekonomski konsultant sa završenim Univerzitetom u Redingu (Velika Britanija) i Karl-Francens Univerzitetom iz Graca (Austrija) i magistarskim studijem Univerziteta u Redingu. Radi sa Svjetskom bankom, Evropskom komisijom, USAID-om i drugim bilateralnim donatorima na njihovim razvojnim programima na Balkanu. Specijalizovao je unapređenje poslovnog ambijenta i lokalni ekonomski razvoj. Divjak je i osnivač Transparency International Bosna i Hercegovina (TI BiH), a trenutno je član Odbora direktora TI BiH i u tom svojstvu bavi se analizom pitanja vezanih za korupciju u BiH i regionu.)

ZAHVALE

Najveću zahvalnost za pruženu pomoć TI BiH duguje slijedećim istraživačima koji su pomogli u istraživanju i izradi nekoliko poglavlja ove knjige:

- **Nebojša Milanović** (Diplomirao pravo na Univerzitetu u Sarajevu 1987.g. i položio pravosudni ispit 1991.g. Od 1988.g. radio u raznim vladinim institucijama i privredi, kao i u lokalnoj izbornoj komisiji. Od 1998.g. do 2000.g. radio za OSCE na pitanjima vezanim za izbore, a od 2000.g. radi za ABA-CEELI.)
- **Aleksandra Martinović** (Diplomirala ekonomiju na Univerzitetu u Beogradu, nakon čega je tri godine radila u privredi, u oblastima međunarodnih ekonomskih odnosa i marketinga. Od 2003.g. zaposlena u TI BiH, od 2005. do 2007. je izvršni direktor ove organizacije, dok je od 2008. je član Odbora direktora.)
- **Slavica Rokvić** (Diplomirani pravnik, sa 25 godina radnog iskustva u struci na domaćim i međunarodnim projektima. Konsultant i sertifikovani trener u oblasti razvoja preduzetništva i lokalne uprave, a uža specijalnost su joj javne nabavke. Od 2004.g. na poziciji Regionalnog koordinatora/šefa Regionalne kancelarije GAP-Projekta upravne odgovornosti u Banja Luci. Učesnik-autor u brojnim studijama i publikacijama iz oblasti javnih nabavki.)
- **Elma Muratović** (Diplomirala na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu, trenutno radi kao stručni saradnik na projektu USAID PSP BiH. Iskustvo u oblasti javnih finansija)

• **Alma Kovačević** (Diplomirani kriminalista sa 12 godina stručnog iskustva iz oblasti rada agencija za provođenje zakona i prava lica lišenih slobode. Radila je kao policijski inspektor u Federalnoj upravi policije, te uspješno vodila projekte međunarodne zajednice iz oblasti rada policije i vladavine prava. U svojstvu projekt menadžera, nezavisnog eksperta i savjetnika, bila je angažovana na projektima Delegacije EU, Vijeća Evrope, USAID-a, CIDA-e i drugih donatora i međunarodnih tijela u BiH. Angažovana je kao koordinator projekata u Centru za sigurnosne studije)

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

• **Vera Jovanović** (Diplomirala na pravnom fakultetu, višegodišnje iskustvo kao zamjenik opštinskog javnog tužioca i zamjenik tužioca Okružnog javnog tužilaštva Sarajevo. Obavljala funkciju Ombudsmena FBiH, trenutno obnaša funkciju predsjednice Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH)

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

• **Igor Stojanović** (Diplomirao menadžment na Univerzitetu u Novom Sadu, te se dodatno edukovao u SAD i zemljama Zapadne Evrope. Ima desetogodišnje iskustvo u radu u nevladinom sektoru u BiH i regionu. Suosnivač bh. nevladine organizacije Centri Civilnih Inicijativa (CCI), gdje radi na poziciji direktora za razvoj i fundraising.

• **Adnan Huskić** (Diplomirao je na LSE u Londonu,

magistrirao na Evropskim studijama u Centru za interdisciplinarnu postdiplomske studije Sarajevo, a trenutno je doktorski kandidat na Univerzitetu u Grazu. Radi kao koordinator projekta za Friedrich Naumann Fondaciju u BiH. Ranije je radio za Savjet Evrope u BiH, Dayton Projekat - Grupa za zagovaranje ustavnih reformi, te kao vanjski konsultant za razne organizacije. Predaje Uvod u politiku BiH, EU integracije, i Vanjskopolitičku analizu na Sarajevo School of Science and Technology)

• **Svetlana Cenić** (Završila Ekonomski fakultet u Sarajevu, postdiplomske studije na Univerzitetu Cambridge i Swiss Management Center. Specijalizovala se u više oblasti, kao što su održivi razvoj, međusektorsko partnerstvo, javne finansije, makroekonomija. Radila za više inostranih firmi, bila savjetnik potpredsjednika, kasnije predsjednika Republike Srpske (2000-2005), zatim obavljala dužnost ministra finansija u Vladi RS, a posljednjih 6 godina radi kao konsultant, kolumnista i uspješno saraduje sa više nevladinih organizacija u domenu ekonomskih analiza.)

• **Srdan Blagovčanin** (Izvršni direktor Transparency International BiH. Ekspert je u oblasti vladavine prava, antikorupcijskih reformi, strategija i zakonodavstva. Objavio veći broj istraživanja i analiza na pomenute teme, te radio sa Svjetskom bankom. USAID, Global Integrity, i brojnim drugim međunarodnim i domaćim organizacijama)

• **Lejla Ibranović** (Stalno zaposlena kao rukovodilac programa u TI BiH. Magistrirala „Politiku i upravljanje u EU“ na London School of Economics and Political Sciences, Velika Britanija. Područje užeg interesovanja su EU integracije i izgradnja države u postkonfliktnim društvima, sa posebnim fokusom na vladavinu prava i dobro upravljanje)

• **Ivana Korajlić** (Diplomirani komunikolog i magistar korporativnog komuniciranja. Od 2008. stalno je zaposlena u TI BiH kao rukovodilac programa i portparol. Učestvovala u izradi brojnih analiza i istraživanja u oblasti finansiranja političkih partija, visokog ob-razovanja i dr., te u projektima drugih organizacija

civilnog društva usmjerenih na edukaciju o borbi protiv korupcije.)

TI BiH takođe zahvaljuje sljedećim članovima Savjetodavne grupe koji su dali svoj doprinos pri izradi ove NIS Studije:

Suad Arnautović, član Centralne izborne komisije BiH
Beriz Belkić, poslanik u Parlamentarnoj skupštini BiH
Boško Čeko, glavni revizor javnog sektora RS
Almedina Karić, Savjetnica za komunikacije i međunarodnu saradnju, Institucija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine
Mervan Mirašćija, Fond Otvoreno Društvo Soroš
Almir Terzić, politički analitičar i novinar Oslobođenja
Vesna Tokić, Vanjskotrgovinska komora BiH
Nataša Vuković, Ured registrara Suda BiH

Prvobitni nalazi su u znatnoj mjeri poboljšani nakon radionice Sistema Nacionalnog Integriteta, koja je održana u Hotelu Evropa, u Sarajevu, 2. novembra 2012.g, na kojoj su učestvovali:

Suad Arnautović, član Centralne izborne komisije BiH
Dijana Jagličić, inspektorica, Državna agencija za istrage i zaštitu BiH
Almedina Karić, Savjetnica za komunikacije i međunarodnu saradnju, Institucija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine
Mirjana Marić, šef Odsjeka za zaštitu prava, Agencija za državnu službu BiH
Mervan Mirašćija, Fond Otvoreno Društvo Soroš
Dževad Nekić, zamjenik glavnog revizora Ureda za reviziju institucija BiH
Sreto Pekić, zamjenik direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
Biljana Simeunović, tužiteljica Tužilaštva BiH
Mirsad Sirbubalo, Agencija za javne nabavke BiH
Almir Terzić, politički analitičar i novinar Oslobođenja
Nataša Vuković, Ured registrara Suda BiH

Zahvaljujemo takođe predstavnicima institucija koji su obavili razgovore sa istraživačima u svrhu izrade nekoliko pojedinačnih stubova ove NIS Studije:

Adis Arapović, Centri civilnih inicijativa
Šefik Džaferović, predsjedavajući Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH
Jasminka Džumhur, ombudsman za ljudska prava BiH
Fedra Idžaković, članica NVO „Prava za sve“
Boris Kujundžić, šef odjela Regulatorne agencije za komunikacije u Banjaluci
Srđan Mazalica, Savez nezavisnih socijaldemokrata
Maksida Pirić, portparol Centralne izborne komisije BiH
Borka Rudić, generalna tajnica Udruženja BH novinari
Milenko Šego, generalni revizor Ureda za reviziju institucija BiH
Tanja Topić, politički analitičar
Vesna Vukmanić, članica NVO ICVA, te brojnim drugim.

TI BiH je posebno zahvalan ekspertima TI Sekretarijata u Berlinu: Alison McMeeken, Susanne Kühn, Finn Heinrich, i drugim ekspertima koji su doprinijeli usavršavanju metodologije NIS Studije, njenom kvalitetu, temeljnosti i konzistentnosti.

Neizmjernu zahvalnost dugujemo Saši Đorđeviću na tehničkom uređivanju i dizajnu publikacije.

SADRŽAJ

7	AUTORI IZVJEŠTAJA
9	ZAHVALE
13	SADRŽAJ
15	SKRAĆENICE I AKRONIMI
19	1. O NIS STUDIJI
23	2. IZVRŠNI SAŽETAK
27	3. PROFIL ZEMLJE
35	4. PROFIL KORUPCIJE
41	5. ANTIKORUPCIJSKE AKTIVNOSTI
45	6. NIS STUBOVI
47	6.1. ZAKONODAVSTVO
61	6.2. IZVRŠNA VLAST
71	6.3. PRAVOSUĐE
85	6.4. JAVNI SEKTOR
97	6.5. JAVNE NABAVKE
109	6.6. AGENCIJE ZA PROVOĐENJE ZAKONA
123	6.7. ANTIKORUPCIJSKA AGENCIJA
133	6.8. IZBORNA KOMISIJA
147	6.9. OMBUDSMAN
157	6.10. REVIZORSKE INSTITUCIJE
167	6.11. POLITIČKE PARTIJE
181	6.12. MEDIJI
195	6.13. CIVILNO DRUŠTVO
207	6.14. POSLOVNI SEKTOR
221	6.15. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE
233	7. ZAKLJUČAK
237	BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE

SKRAĆENICE I AKRONIMI

ABBA/CEELI – Američka advokatska komora/Pravna inicijativa Centralne i Južne Evrope (*American Bar Association/Central-East European Legal Initiative*)

ADA – Austrijska razvojna agencija (*Austrian Development Agency*)

AECID – Španska agencija za međunarodnu saradnju i razvoj (*Agencia Española Cooperacion Internacional Para El Desarrollo*)

AFET – Odbor za vanjsku politiku Evropskog parlamenta (*Committee on Foreign Affairs*)

Agencija – Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

AJN – Agencija za javne nabavke

ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative (*Agency for Local Development Initiatives*)

BD BiH – Brčko distrikt Bosne i Hercegovine

BDP – bruto domaći proizvod

Bh. – bosanskohercegovački

BHN – Bh. novinari

- BHRT** – Radio-televizija Bosne i Hercegovine, javni servis
- BiH** – Bosna i Hercegovina
- BLSE** – Banjalučka berza (*Banja Luka Stock Exchange*)
- BTI** – Bertelsmann Stiftung
- CCI** – Centri civilnih inicijativa
- CIDA** – Kanadska agencija za međunarodni razvoj (*Canadian International Development Agency*)
- CIK BiH** – Centralna izborna komisija BiH
- CIN** – Centar za istraživačko novinarstvo
- CJB** – Centar javne bezbjednosti
- CMS** – Court Management System (softver)
- CoE** – Savjet Evrope (*Council of Europe*)
- CPI** – Indeks percepcije korupcije Transparency International (*Corruption Perception Index of TI*)
- CPI** – Centar za zastupanje građanskih interesa (*Public Interest Advocacy Center*)
- CRINIS** – Istraživanje transparentnosti političkih stranaka
- DAP** – Dejtonski mirovni sporazum (*Dayton Peace Accords*)
- DCF** – Forum za koordinaciju donatora (*Donor Coordination Forum*)
- DFID** – Odjeljenje za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (*Department for International Development*)
- DNS** – Demokratski narodni savez
- DOB** – Dokumenti okvirnog budžeta
- EBRD** – Evropska banka za obnovu i razvoj (*European Bank for Reconstruction and Development*)
- ECHR** – Evropski sud za ljudska prava (*European Court of Human Rights*)
- EDA** – Razvojna agencija
- EK** – Evropska komisija
- EU** – Evropska unija (*European Union*)
- EUPM** – Policijska misija Evropske Unije (*European Union Police Mission*)
- EUSR** – Specijalni predstavnik Evropske unije (*European Union Special Representative*)
- EZ** – Evropska zajednica
- FBiH** – Federacija Bosne i Hercegovine
- FOD** – Fond otvoreno društvo
- FTV** – Federalna televizija
- FUP** – Federalna uprava policije
- GAP** – Projekat upravne odgovornosti (*Governance and Accountability Program*)
- GCB** – Globalni barometar korupcije (*Global Corruption Barometer*)
- GONGO** – Vladine nevladine organizacije (*Governmental non-governmental organizations*)
- GP** – Granična policija
- GRECO** – Grupa država protiv korupcije (*Group of States against corruption*)
- HDI** – Indeks humanog razvoja (*Human Development Index*)
- IATI** – Inicijativa za transparentnost međunarodne pomoći (*International Aid Transparency Initiative*)
- ICITAP** – Međunarodni program pomoći u kriminalističkoj obuci Ministarstva pravosuđa SAD-a (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*)
- IFAC** – Međunarodna federacija računovođa (*International Federation of Accountants*)
- IFRS** – Međunarodni standard finansijskog izvještavanja (*International Financial Reporting Standards*)
- IMF** – Međunarodni monetarni fond (*International Monetary Fund*)
- INCOSAI** – Kongres Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (*International Organization of Supreme Audit Institutions Congress*)
- INTOSAI** – Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (*International Organization of Supreme Audit Institutions*)
- IPA** – Instrumenti predpristupne pomoći EU (*Instrument for Pre-accession Assistance*)
- IRB** – Investicijsko-razvojna banka (a.d. Banja Luka)
- ISSAI** – Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (*International Standards of Supreme Audit Institutions*)
- ISO** – Međunarodni standard (*International Standard*)

- KM** – Konvertibilna marka
- KRŽ** – Kancelarija za razmatranje žalbi
- NATO** – Sjeverno-atlantski pakt (*Northern Atlantic Treaty Organization*)
- NHDR** – Nacionalni izvještaj o humanom razvoju (*National Human Development Report*)
- NIS** – Sistem društvenog integriteta (*National Integrity System*)
- NO** – Nadzorni odbor
- NSRS** – Narodna skupština Republike Srpske
- NVO** – Nevladina organizacija (*Non-governmental organization*)
- ODIHR** – Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OSCE-u (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*)
- OHR** – Ured Visokog predstavnika (*Office of the High Representative*)
- OPDAT** – Ured za razvoj tužilaštva, pomoć i obuku u inostranstvu (*Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training*)
- OSA/OBA** – Obavještajno-sigurnosna/bezbjednosna agencija
- OSCE** – Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (*Organization for Security and Co-operation in Europe*)
- PS BiH** – Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
- PIC** – Vijeće za implementaciju mira (*Peace Implementation Council*)
- RAK** – Regulatorna agencija za komunikacije
- RB** – Razvojna banka
- ROSC** – Izvještaj Svjetske banke o poštovanju standarda i kodeksa za računovodstvo i reviziju (*Report on the Observance of Standards and Codes*)
- RS** – Republika Srpska
- RTRS** – Radio-televizija Republike Srpske
- RTV** – Radio-televizija
- SAD** – Sjedinjene Američke Države
- SASE** – Sarajevska berza (*Sarajevo Stock Exchange*)
- SDP BiH** – Socijaldemokratska partija BiH
- SIDA** – Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (*Swedish International Development Agency*)
- SIGMA (OECD)** – Agencija za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organization for Economic Co-operation and Development*)
- SIPA** – Državna agencija za istrage i zaštitu (*State Investigation and Protection Agency*)
- SME** – Mala i srednja preduzeća (*Small and Medium-sized Enterprises*)
- SNSD** – Stranka nezavisnih socijal-demokrata (RS)
- SO** – Skupštinski odbor
- TACSO** – Tehnička pomoć za organizacije civilnog društva (*Technical Assistance to Civil Society Organisations in the IPA Countries*)
- TI** – Transparency International
- TI BiH** – Transparency International Bosne i Hercegovine
- UG** – Udruženje građana
- UIO** – Uprava za indirektno oporezivanje
- UN** – Ujedinjene nacije
- UNCAC** – UN Konvencija protiv korupcije (*United Nations Convention Against Corruption*)
- UNDP** – Razvojni program Ujedinjenih nacija (*United Nations Development Program*)
- UNGS** – Inicijativa Ujedinjenih nacija – Globalni sporazum
- UNHCR** – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice (*United Nations High Commissioner for Refugees*)
- UNIPTF** – Međunarodne policijske snage Ujedinjenih nacija (*United Nations International Police Task Force*)
- USAID** – Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država (*United States Agency for International Development*)
- UZOPI** – Unija za održivi povratak i integracije u BiH
- VPI** – Vanjsko-politička inicijativa
- VRI** – Vrhovne revizorske institucije
- VSTS** – Visoki sudski i tužilački savjet
- WiSPPA** – informacioni sistem za izvještavanje o provedenim postupcima javnih nabavki
- ZJN** – Zakon o javnim nabavkama
- ZKP** – Zakon o krivičnom postupku

1. 0 NIS STUDIJI

Sistem integriteta (eng. *national integrity system* – NIS) obuhvata ključne institucije, sektore ili određene aktivnosti („stubove“) koji doprinose integritetu, transparentnosti i odgovornosti u društvu. Kada ove institucije vlasti ispravno funkcionišu čine zdrav i snažan sistem državnog integriteta, koji je učinkovit u borbi protiv korupcije, kao dio sveobuhvatnih napora u borbi protiv zloupotrebe položaja, malverzacija i zloupotrebe u svim oblicima. Jačanje sistema nacionalnog integriteta promoviše bolje upravljanje u zemlji i doprinosi pravednijem društvu uopšte.

Koncept NIS je razvio i promovisao Transparency International (TI) kao dio svog holističkog pristupa borbi protiv korupcije.¹ Iako ne postoji propisana shema efikasnog sistema za sprečavanje korupcije, na međunarodnom planu dolazi do sve većeg konsenzusa o tome koja su to institucionalna obilježja najbolja za sprečavanje korupcije i promociju integriteta. NIS studija pruža procjenu zakonskog osnova i stvarnog učinka institucija koje su relevantne za cjelokupan antikorupcijski sistem. Ove institucije – ili „stubovi“ – obuhvataju izvršnu i sudsku vlast, zakonodavstvo, glavne državne institucije nadzora (npr. vrhovne revizorske institucije, agencije za provođenje zakona, antikorupcijsku agenciju itd.), kao i medije, civilno društvo i poslovni sektor, kao primarne društvene sile koje su aktivne u polju vlasti.

ZAŠTO SE SPROVODE STUDIJE NIS?

Svrha svake NIS studije je da izvrši detaljnu i na dokazima zasnovanu procjenu društvenog sistema integriteta, u teoriji (zakon i zakonske odredbe) i praksi (kako funkcioniše), služeći kao relevantno sredstvo za izgradnju konsenzusa između zagovornika borbe protiv korupcije po pitanju glavnih korupcijskih izazova u zemlji. Korištenjem zajedničkog okvira uz inovaciju NIS indikatora, studija takođe pruža mjerila za procjenu budućih trendova i osnovu za poređenja između različitih država.

Svaki od stubova analizira se kroz tri dimenzije – (1) ukupan *kapacitet* institucije za funkcionisanje, (2) njeno vlastito unutrašnje *upravljanje* u smislu integriteta, transparentnosti i odgovornosti, (3) njena *uloga* u doprinosu ukupnom integritetu sistema državne vlasti – kao i zajednički set indikatora za svaku od ove tri dimenzije, konkretno *resursi* i *nezavisnost* u okviru kapaciteta; *transparentnost*, *odgovornost* i *integritet* u okviru upravljanja, te indikatori koji su specifični za svaki od stubova u okviru uloge. Većina indikatora dijeli se na dva aspekta: (a) situaciju koja se odnosi na formalni okvir upravljanja ovim institucijama („zakon“) i (b) situaciju u pogledu njihove stvarne institucionalne prakse i ponašanja („praksa“), što omogućava analizu jaza između formalnog okvira i stvarne prakse. NIS BiH pruža detaljnu procjenu glavnih institucija ili „stubova“ koji doprinose unapređenju integriteta i imaju ulogu u borbi protiv korupcije u BiH. To su:

- Zakonodavstvo;
- Izvršna vlast;
- Pravosuđe;
- Javni sektor;
- Javne nabavke;
- Agencije za provođenje zakona;

- Antikorupcijska agencija;
- Izborna komisija;
- Revizorske institucije;
- Političke partije;
- Ombudsman;
- Mediji;
- Civilno društvo;
- Poslovni sektor;
- Međunarodne organizacije.

Metodologija izrade NIS studije obuhvata dva koraka. Prvi korak je prikupljanje kvalitativnih informacija i podataka od strane istraživača, putem analize zakonskih akata i analize sekundarnih izvora informacija, te obavljanja razgovora sa relevantnim predstavnicima institucija, pri tome striktno prateći definisani set indikatora za svaki stub. Na osnovu prikupljenih podataka, sljedeći korak je ocjenjivanje pojedinih stubova na skali koja ima pet vrijednosti - 0, 25, 50, 75 i 100. Ocjena za svaku od tri dimenzije (kapacitet, upravljanje i uloga) je prosjek ocjena svakog indikatora unutar te dimenzije. Ukupna ocjena za stub dobijena je prosjekom ocjena sve tri dimenzije.²

VEOMA JAK	81-100
JAK	61-80
UMJEREN	41-60
SLAB	21-40
VEOMA SLAB	0-20

NIS studija omogućava detaljnu procjenu prednosti i slabosti državnog antikorupcijskog sistema, što može poslužiti kao ključna početna tačka za ukazivanje na oblasti koje zahtijevaju prioritetnu akciju. Ona takođe formira osnovu kojom sudionici mogu procjenjivati postojeće antikorupcijske inicijative, obzirom da NIS može ukazati na to koji su stubovi bili uspješniji i zašto, bez obzira na to da li su međusobno kompatibilni i koji

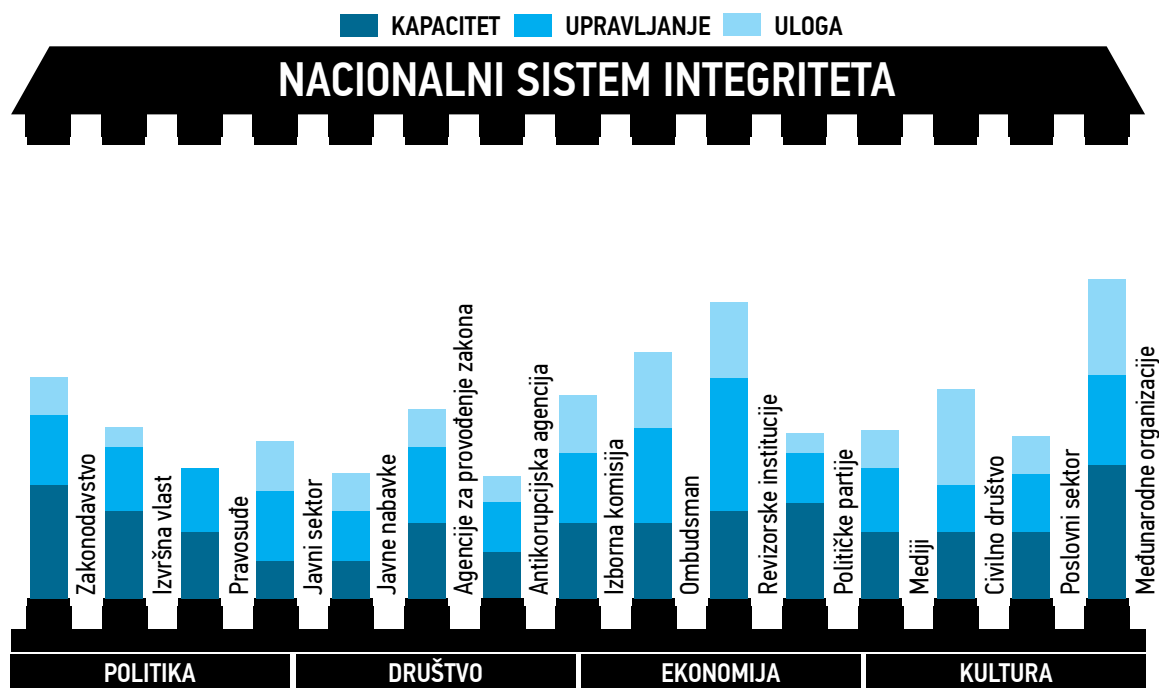
faktori pospešuju ili sprečavaju njihovu učinkovitost. Pored toga, procjena takođe pokazuje gdje bi se trebao staviti akcenat na unapređenje sistema i koji faktori su neophodni da bi se podržao ukupan razvoj sistema integriteta. Obzirom da NIS studija kreira čvrstu empirijsku osnovu koja unapređuje naše razumijevanje jakih ili slabih aktera, u smislu čitave države ili pojedinačnih institucija, rezultati studije mogu stvoriti osjećaj društvenog pritiska za reforme, kao i priliku za učenje od onih institucija koje koriste najbolje prakse u vezi sa okvirom i praksom njihovog integriteta.

NIS procjena je važan instrument, obzirom da ova studija dopunjuje globalne indekse i ostala istraživanja koja sprovodi TI, kao što su Indeks percepcije korupcije, Indeks podmičivača, Globalni barometar korupcije i druge, te različita nacionalna istraživanja, i to putem istraživanja specifičnih praksi i ograničavajućih

okolnosti unutar država, te omogućavanjem kvalitativnih empirijskih rezultata o pravilima i praksama koje upravljaju sistemima integriteta.

TI vjeruje da je neophodno razumjeti zakonske odredbe i kapacitete svakog od stubova integriteta, kao i njihovu interakciju i prakse kako bi se mogla izvršiti dijagnoza korupcionih rizika i razviti strategije za suprotstavljanje ovim rizicima. Kao jedinstven proizvod Transparency International, NIS studija odražava sistemski pristup kojeg TI zauzima u suzbijanju korupcije, kao i nezavisnost analize koju može pružiti vodeća svjetska NVO u oblasti borbe protiv korupcije.

NIS je grafički prikazan u mnogim oblicima, sa ciljem da predstavi svoj holistički pristup i međuveze, kao i međusobnu zavisnost institucija. Jedan takav grafički prikaz NIS studije može se vidjeti ispod.



2. IZVRŠNI SAŽETAK

PREGLED UKUPNIH OCJENA PO STUBOVIMA:

ZAKONODAVSTVO:	49
IZVRŠNA VLAST:	38
PRAVOSUĐE:	29
JAVNI SEKTOR:	35
JAVNE NABAVKE:	28
AGENCIJE ZA PROVOĐENJE ZAKONA:	42
ANTIKORUPCIJSKA AGENCIJA:	27
IZBORNA KOMISIJA:	45
OMBUDSMAN:	54
REVIZORSKE INSTITUCIJE:	65
POLITIČKE PARTIJE:	36
MEDIJI:	37
CIVILNO DRUŠTVO:	46
POSLOVNI SEKTOR:	36
MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE:	70

OPŠTI NALAZI

Studija Sistema nacionalnog integriteta BiH 2013 nastoji da, kroz analizu tri dimenzije – *kapacitet* institucije da funkcioniše, njeno unutrašnje *upravljanje* u smislu integriteta, transparentnosti i odgovornosti, te njena *uloga* u doprinosu ukupnom integritetu sistema državne vlasti – pruži detaljnu i cjelovitu procjenu nacionalnog sistema integriteta, odnosno da predstavi odnose između pojedinih stubova koji čine sistem integriteta, pritom nudeći mogućnost poređenja sa nalazima istoimenih studija iz 2004. i 2007.g. i odgovarajuće preporuke.

U cjelini gledano, sistem nacionalnog integriteta u BiH počiva na vrlo krhkim političkim, društvenim i ekonomskim temeljima, zbog čega značajniji napredak u odnosu na stanje koje su zabilježile studije iz 2004.g. i 2007.g. i nije bio moguć.

Kompleksna ustavna struktura, duboke etničke podjele i poražavajuće stanje ekonomije kao posljedice oružanog konflikta sa početka devedesetih nisu još uvijek prevaziđene i pored robusnog i višegodišnjeg angažmana međunarodne zajednice, personifikovanog u Kancelariji visokog predstavnika (OHR).

Iz poređenja sa studijama iz 2004.g. i 2007.g. vidljivo

je da su vakuum moći koji je nastao smanjenjem uloge međunarodne zajednice popunile političke elite, stavljajući pod vlastitu kontrolu jedan za drugim stubove sistema društvenog integriteta. Vođeni uglavnom partikularnim interesima i kratkovidim politikama, političke partije su onemogućile provođenje reformi koje bi dovele do stvaranja tržišne ekonomije i poštivanja ljudskih prava i sloboda. U tom smislu većinu stubova i dalje karakterišu iste slabosti, kao što je to bio i slučaj tokom izrade prethodne dvije studije.

KLJUČNI NALAZI NIS STUDIJE

Ključni nalaz koji je bio karakteristika i prethodne dvije studije, a koji je podjednako tačan i za ovu Studiju, i to u gotovo svim analiziranim stubovima, je ogromna razlika između normativnog i stvarnog, odnosno ogroman jaz između onoga što je predviđeno zakonima i onoga što se dešava u praksi kod primjene zakona.

U periodu od izdavanja posljednje Studije sistema nacionalnog integriteta 2007.g., najznačajnija promjena može se reći da je u karakteru međunarodnog angažmana u BiH. Ona se primarno ogleda u pojačanom angažmanu Evropske unije (EU), te smanjenju uloge vanevropskih aktera. Funkcija Specijalnog predstavnika EU (EUSR), koja je do tada pripadala Visokom predstavniku, razdvojena je zaključno sa 31. augustom 2011.g., kada na dužnost u BiH stupa EUSR, dok dotadašnji HR/EUSR zadržava isključivo poziciju Visokog predstavnika.

Uloga OHR, mada *de jure* neizmijenjena, *de facto* je značajno umanjena, te se većina aktivnosti Visokog predstavnika svodi na provođenje strategije izlaska iz BiH, dok je nedostatak konsenzusa unutar Savjeta za implementaciju mira (PIC), praktično onemogućio aktivan angažman OHR-a. Međutim, smanjena uloga

međunarodne zajednice nije dovela do preuzimanja odgovornosti od strane domaćih institucija, već je rezultirala potpunim zastojem i blokadom u funkcionisanju državnih institucija.

Za uspostavljanje vlasti na državnom nivou poslije izbora 2010.g., bilo je potrebno 16 mjeseci, da bi samo nakon 3 mjeseca ponovo došlo do krize vlasti, dok usvajanje budžeta traje i po nekoliko godina. Takvo stanje pokazuje ne samo da su stubovi izvršne i zakonodavne vlasti u velikoj mjeri nefunkcionalni i pored odgovarajućih resursa, već i da je odnos između ova dva ključna stuba zasnovan na interesnim osnovama vladajućih elita, organizovanih kroz sistem političkih partija. Kroz neizglasavanje budžeta vršen je najveći pritisak na funkcionisanje institucija, zbog čega je većina njih (npr. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije) bila onemogućena da započne ili nastavi sa radom i reformama. Sa druge strane, na taj način su uslovljavana i imenovanja vodećih kadrova u istima, što je dovelo do njihove pune politizacije i velikog nesrazmjera između dobrih zakonskih osnova i potpuno pogrešne implementacije.

Situacija je različita među entitetima: dok u FBiH dvije ključne etničke grupe praktično kontrolišu jedna drugu, čime se prostor za monolitno djelovanje razbio, a i same etničke grupe unutar sebe imaju neki vid političke opozicije, u RS je stanje konsolidovano. Dominantna stranka predsjednika RS Milorada Dodika kontroliše sve nivoe izvršne i zakonodavne vlasti. Taj monopol je međutim počela da gubi održavanjem Lokalnih izbora u oktobru 2012.g., čime se otvara prostor kontrole opozicije. U situaciji potpune dominacije određene političke struje ili koalicije, sistem društvenog integriteta se urušava rapidno.

Političke partije (ocjena 36), bez elementarne unutarstranačke demokratije, vrlo često finansirane nelegalno, predstavljaju izvor vrlo pogubnog uticaja

na druge stubove, na način da je najveći dio sistema društvenog integriteta premrežen klijentelističkim imenovanjima koji osiguravaju paralelnu strukturu uticaja i nerijetko osiguravaju ilegalne tokove novca iz budžeta ka političkim partijama i liderima. Stoga su dobrim dijelom niske ocjene drugih stubova, kao što su pravosuđe (ocjena 29) i javni sektor (ocjena 35), rezultat upravo neprimjerenih uticaja političkih partija.

Hipertrofirani i glomazan javni sektor koji konzumira značajan dio bruto domaćeg proizvoda (prema podacima Svjetske banke samo za plate troši se 13,1 % BDP), nije dostigao elementarne standarde efikasnosti, odgovornosti i transparentnosti.³ Mehanizmi nadzora i kontrole u praksi gotovo da i ne postoje. Nacionalni ključ i partijska pripadnost predstavljaju efikasni paravan za bilo koju vrstu odgovornosti.

Pravosuđe (ocjena 29) i agencije za provođenje zakona (ocjena 42) dijele probleme koji proizlaze iz kompleksne administrativne podjele zemlje, nedovoljno jasnih i preklapajućih nadležnosti između različitih nivoa vlasti i organizacionih jedinica kao i političkih pritisaka koji se na njih sistematski vrše.

Takozvani četvrti stub vlasti, odnosno nezavisne kontrolne institucije – Centralna izborna komisija (ocjena 45), Ombudsman (ocjena 54), i institucije za reviziju javnog sektora (ocjena 65), iako relativno nadprosječno ocijenjene u odnosu na ostale stubove, djeluju u znatno ograničenom prostoru, iz perspektive odnosa sa drugim stubovima, uz to se suočavajući sa kontinuiranim pokušajima nametanja neprimjerenih uticaja izvršne vlasti. Njihov je pak uticaj na promjene praksi i nadležnih zakona gotovo neprimjetan i podložan nedostatku volje izvršne i zakonodavne vlasti. Nedržavni stubovi društvenog integriteta – mediji (ocjena 37), civilni sektor (ocjena 46) i privatni sektor (ocjena 36) – takođe nisu u velikoj mjeri zabilježili napredak u odnosu na stanje u NIS studijama iz 2004.g.

i 2007.g. Trenutno stanje koje je rezultat unutrašnjih protivriječnosti u tim stubovima, ali i okruženja u kojem djeluju, znatno ograničava njihov potencijal i ulogu korektiva postojećeg stanja. Sa druge strane, dio razloga za relativno nisku ocjenu ovih stubova leži u činjenici da postoji značajan broj subjekata kvaziprivatnog i kvazicivilnog sektora koji su pod efektivnom kontrolom vladajućih oligarhija i koji u najvećoj mjeri služe za realizaciju uskih partikularnih interesa pomenutih elita.

Jedino međunarodna zajednica zadržava relativno visoke ocjene (70), što je dijelom posljedica sve manje uloge koju igra i izlaska iz ključnih političkih tokova, nedostatka krajnje odgovornosti za stanje u zemlji, kao i relativno visokih standarda transparentnosti koje primjenjuje.

Prema nalazima Globalnog barometra korupcije Transparency Internationala, mišljenja građana se u velikoj mjeri poklapaju sa nalazima NIS-a, pa tako građani upravo vide političke partije kao najkorumpiraniji segment društva, dok skoro 90% građana smatra da nije bilo nikakvog napretka u borbi protiv korupcije ili da je čak stanje pogoršano.⁴

Na kraju, može se konstatovati da je cjelokupan sistem nacionalnog integriteta veoma loš, obzirom da su svi stubovi podjednako loše ocijenjeni, iz čega proizilazi još uvijek snažno prisustvo efekta zarobljene države, odnosno situacije u kojoj su i zakonski okvir i politike podređeni interesima uskih partikularnih interesa vladajuće, oligarhije koja istovremeno ima potpunu kontrolu nad institucijama sistema. Stoga, jedina efektivna borba protiv korupcije i stvaranje održivog sistema integriteta mora biti usmjerena na rad na kompletnom sistemu integriteta, počevši od stvaranja zdravih političkih, ekonomskih i društvenih temelja, oličenih u društvenim vrijednostima, do razvijanja svih stubova paralelno.

3. PROFIL ZEMLJE

POLITIČKO-INSTITUCIONALNI TEMELJI

U kojoj mjeri političke institucije u zemlji doprinose efikasnijem sistemu nacionalnog integriteta?

OCJENA 25

Ustavna struktura BiH uspostavljena je Opštim okvirnim sporazumom o miru zaključenim novembra 1995.g. u vojnoj bazi Wright Petterson (Ohio, SAD), a potpisanim decembra 1995.g. u Parizu (Francuska). Aneks 4 ovog sporazuma koji predstavlja Ustav BiH, stvorio je kompleksnu strukturu koja se sastoji od dva entiteta: Federacije BiH (koju čini 10 kantona), Republike Srpske (RS), kondominijuma dva entiteta – Brčko Distrikta, te vlade na zajedničkom nivou države sa ograničenim ovlaštenjima.

Mirovnim sporazumom uspostavljena je i Kancelarija visokog predstavnika (OHR), kao vodeća organizacija za implementaciju civilnog aspekta mirovnog sporazuma. Visoki predstavnik također ima zadatak da koordinira aktivnosti međunarodnih organizacija i agencija koje djeluju u zemlji. Od dominantne uloge „vrhovnog tumača mirovnog sporazuma“, koji je praktično upravljao zemljom sa ovlaštenjima bez presedana u modernoj

istoriji, a koja su uključivala i nametanje zakona i smjene izabranih nosilaca vlasti, vremenom je njegova uloga slabila, paralelno sa pojavom sve većih razlika u stavovima ključnih zemalja članica PIC⁵ o njegovoj svrsishodnosti, i pored činjenice da su formalna ovlaštenja (tzv. Bonska ovlaštenja) ostala nepromijenjena.⁶

Ustavna struktura države je stvorena međunarodnim sporazumom, a institucionalni kontekst, naknadno u velikoj mjeri oblikovan direktnim nametanjem ili pritiscima od strane Visokog predstavnika, doveo je do stvaranja neodrživih institucija koje ne mogu funkcionirati bez spoljnih podsticaja.⁷ Takve institucije nisu ni mogle bitno unaprijediti kvalitet vlasti, vladavinu prava i zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda.⁸ Čak, smanjenjem operativnog uticaja Visokog predstavnika, takve institucije postaju lak plijen političkim partijama, koje političkim imenovanjima i ucjenama finansiranjem bivaju vrlo lako podređene pojedinačnim i partijskim interesima. Efikasno upravljanje je onemogućeno mehanizmima veta koji su ugrađeni u sistem kreiranja politika, dok je zloupotreba ustavnih mehanizama stvorenih za obezbjeđivanje pravedne etničke zastupljenosti u državnim institucijama dovela do etnički motivisanog ponašanja izabranih nosilaca vlasti. Osim toga, nedovoljna koordinacija među različitim nivoima vlasti, kao i između institucija pojedinačnih vlada u BiH, dovodi do neusklađenosti politika.

Kao posljedica komplikovanog državnog uređenja, koje karakteriše visok stepen asimetrije, BiH ima glomazan, etnički podijeljen i nesposoban državni aparat koji troši oko 55% BDP-a i koji je opterećen administrativnim nedostacima koji se ogledaju u funkcijama kreiranja vladinih politika, upravljanja javnim finansijama i upravljanja ljudskim resursima. Vlada loše upravlja javnim rashodima, što rezultira hroničnim nedostatkom sredstava i nedovoljnim izdvajanjima za pojedine sektore, naročito za obrazovanje i zdravstvo. I Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH za 2011. godinu⁹ prepoznaje

složen sistem odlučivanja u BiH kao glavnu prepreku za efikasno upravljanje i evropske integracije.¹⁰ U posljednjih nekoliko godina, određeni broj reformi povećao je sposobnosti centralne vlasti, a učinjeni su i napor da se profesionalizuje državna služba, odvoje političke i tehničke funkcije, i poboljša zakonodavni i politički razvoj.¹¹ Međutim, zbog nedostatka regulative i odgovarajućih procedura, odgovornost ministara i nosilaca izvršne vlasti ostaje veoma problematično pitanje.

U kontekstu u kom nacionalnost i vjeroispovijest predstavljaju centralnu komponentu političkog života u zemlji, vjerske zajednice su se pretvorile u „uticajne neformalne elite“. Vjerske vođe često iskorištavaju javni prostor za oblikovanje političke diskusije. Naročito je zabrinjavajuća kontinuirana kampanja vođe Islamske zajednice u BiH protiv svake medijske organizacije ili ličnosti koja kritikuje njegovu ulogu, etiketirajući određene medijske ličnosti „islamofobima“ i javno prozivajući novinare koji po njegovom mišljenju spadaju u ovu kategoriju. On je takođe tvrdio da je islamofobija raširena u državnim institucijama i sprečavao Bošnjake muslimane da profesionalno napreduju.¹²

Relevantna domaća i međunarodna istraživanja u posljednjih nekoliko godina ne registruju praktično nikakav pomak u borbi protiv korupcije. Posljednji Indeks percepcije korupcije (CPI) za 2011. godinu, na listi od 182 zemlje svijeta BiH rangira na 91. do 94. mjesto prema percipiranom nivou korupcije, zajedno sa Liberijom, Trinidadom i Tobagom i Zambijom. Kao i 2010. godine, BiH i ovaj put ima indeks 3.2, na skali od 0 do 10, gdje 0 predstavlja apsolutnu korupciju, a 10 zemlju oslobođenu korupcije. Ovo znači da u odnosu na prethodnu godinu, BiH stoji u mjestu kada je u pitanju borba protiv korupcije, a kada se uporedi period od 2007. do 2011., nije pokazala značajan napredak. U poređenju sa zemljama bivše Jugoslavije, BiH se nalazi i iza Slovenije (35. mjesto), Hrvatske (66. mjesto), Makedonije (69. mjesto), Srbije (86. mjesto), dok je

jedino Kosovo iza BiH, na 112. mjestu.¹³

Uprkos minimalnim nivoima centralizacije u provođenju zakona u proteklih nekoliko godina, sistem upravljanja koji se sastoji od nekoliko nivoa vlasti otežava primjenu vladavine prava, što je u više navrata istaknuto i u Izvještajima EK o napretku za 2011. i 2012. godinu. Predugo čekanje, nepostojanje pravnih lijekova, problemi sa sprovođenjem presuda i neodgovarajuće procedure pritvora ugrožavaju efikasnost pravičnog suđenja i propisanog zakonskog procesa.¹⁴ Kada je u pitanju procesuiranje korupcije, podaci o istragama iniciranim od strane tužilaca u BiH, koje je prikupio TI BiH tokom 2011. godine, a koje se odnose na 2010. godinu, pokazuju da je u odnosu na 2009. došlo do smanjenja ukupnog broja istraga, a samim tim i istraga korupcije i krivičnih djela protiv službene dužnosti. Pored toga, poređenjem broja prijava sa brojem istraga dolazi se do podatka da manje od trećine prijavljenih djela korupcije doživi epilog u vidu istrage. Veliki broj odbačenih prijava ukazuje na loš kvalitet prikupljenih dokaza ili na nedovoljno pokretanje specijalnih istražnih postupaka koji bi doveli do optužnice.¹⁵ Javni funkcioneri u principu poštuju slobodu izražavanja, iako je u posljednje vrijeme zabilježen porast broja prijetnji i izolovanih slučajeva nasilja nad novinarima i medijima.^{16,17}

Javnost doživljava političke stranke kao najkorumpiraniji segment društva,¹⁸ a njihov uticaj je prisutan u svim ekonomskim aspektima.¹⁹ Poslije više od 20 godina od prvih višestranačkih izbora u BiH, političke partije su dominantno liderskog tipa, sa vrlo ograničenom unutarstranačkom demokratijom. Vladajuće političke partije su tokom proteklih godina osiguravale efektivne načine kontrole nad većinom državnih resursa, institucija i procesa, uključujući ekonomiju, institucije za provođenje zakona, medije, pravosuđe, itd. Takva dominacija uglavnom je služila omogućavanju sticanja protivpravne koristi i zaštiti partijske elite. Visoki funkcioneri osumnjičeni za umiješanost u korupciju obično

ne budu smijenjeni s javne dužnosti, uprkos naporima na polju reforme i izgradnje institucija. Povjerenje javnosti u izvršnu vlast, političke lidere i javne institucije i dalje je na niskom nivou, uglavnom zbog percepcije rasprostranjene korupcije koja je povezana s nedostatkom javne odgovornosti. U anketnom istraživanju iz 2011. godine ispitanici su prepoznali korupciju u javnom sektoru kao glavni problem BiH.²⁰ Sveprisutno je nezadovoljstvo javnim zvaničnicima a povjerenje u institucije vlasti je veoma nisko, pri čemu 71% stanovništva ocjenjuje napore vlade da se suprotstavi korupciji kao uglavnom neefikasne.²¹

Tu je i opšti nedostatak povjerenja u transparentnost državne službe. Nedovoljni kapaciteti javnih funkcionera i birokrata podrivaju primjenu antikorupcijskih propisa. U BiH postoje tri zakona o slobodi pristupa informacijama doneseni na nivou države i entiteta. Međutim, njihova primjena, iako poboljšana u odnosu na prethodne godine, ne zadovoljava međunarodne standarde transparentnosti. Glavnu prepreku predstavljaju još uvijek nedovoljni kapaciteti državnih institucija za njihovu primjenu, nedostatak znanja u široj javnosti o pravima koja su predviđena ovim zakonima, te činjenica da oni još uvijek nisu usklađeni s drugim zakonima, što je bitan preduslov za njihovu punu implementaciju.²²

Komunikacija između građana i izabranih zvaničnika gotovo da ne postoji, uglavnom zbog nedovoljnog broja uspostavljenih kanala za komunikaciju, neorganizovanosti predstavničkih organa vlasti, kao i slabe kulture učešća građana. Civilno društvo, bez uporišta u tradiciji, praktično se počelo razvijati nakon rata, uz snažnu podršku međunarodnih donatora. Nevladine organizacije i organizacije civilnog društva su tako imale vodeću ulogu u poticanju ove komunikacije. Međutim, i uprkos kontinuiranoj i značajnoj podršci međunarodne zajednice, organizacije civilnog društva ipak se nisu uspjele nametnuti kao značajni faktor uticaja na proces donošenja odluka.

DRUŠTVENO-POLITIČKI TEMELJI

U kojoj mjeri odnosi među društvenim grupama i između društvenih grupa i političkog sistema u zemlji doprinose efikasnijem sistemu nacionalnog integriteta?

OCJENA 25

Društveno-politička situacija u BiH pati od nedostatka mnoštva ključnih aspekata koji su podsticajni za ostvarivanje održivog sistema društvenog integriteta.

U izvještaju Gallupa u kom se istražuju opšti nivoi povjerenja za grupnu, klasnu, etničku, entitetsku i državnu pripadnost navodi se da su društvene podjele po klasnoj, vjerskoj i etničkoj osnovi i dalje duboke. Rezultati izvještaja pokazuju da samo 14,4 posto stanovništva smatra da „se većini ljudi može vjerovati“, dok 84 posto smatra da „nikad nije dovoljno opreza kad su u pitanju drugi ljudi“. ²³ Nadalje, izvještaj UNDP najjasnije pokazuje gdje su društvene podjele najizraženije. Prema ovom izvještaju, više od 82 posto ispitanih izjavilo je da mogu vjerovati svojim porodicama, 61 posto da vjeruju svojim bliskim prijateljima, 33,5 posto svojim susjedima, 21,3 posto pripadnicima iste nacionalnosti, a 11 posto pripadnicima drugih nacionalnosti. ²⁴ Rezultati, dakle, pokazuju da se (u kontekstu zemlje) nivo povjerenja smanjuje s povećanjem udaljenosti od jezgra. Glavni nalazi izvještaja pokazuju da bosanskohercegovačko društvo karakterišu povezujući društveni kapital i snažne veze s porodicom, te u manjem stepenu, s prijateljima i susjedima. ²⁵ Pored toga, BiH je društvo koje se odlikuje niskim stepenom generaliziranog povjerenja. Ovakav nizak stepen povjerenja odnosi se na ljude drugih nacionalnosti, ali i na ljude drugačijeg životnog stila, pa čak i na ljude iste nacionalnosti koji nisu dio nečijeg neposrednog

društvenog kruga. ²⁶ Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) došla je do nešto drugačijih rezultata u pogledu opšteg povjerenja unutar BiH, navodeći da više od 33% ispitanika tvrdi da se ljudima može vjerovati. ²⁷ Koncept povjerenja u velikoj mjeri zavisi i od definicije samog koncepta i metodologije koja se primjenjuje za utvrđivanje korespondirajućih rezultata. Izvještaj EBRD-a je najnoviji (2011.) i, kao takav, možda sadrži pozitivne implikacije za budućnost stavova šire javnosti u vezi s povjerenjem.

Zaštita manjinskih prava u BiH ostaje pitanje koje leži u srži državnih institucija. Manjinskim grupama se generalno ne uskraćuje formalno državljanstvo. Međutim, postoji kontinuirana ustavna diskriminacija pojedinaca koji ne pripadaju trima konstitutivnim narodima koji učestvuju u podjeli vlasti. Koncept „pripadnosti“ i mogućnosti učestvovanja u političkim, društvenim i ekonomskim sferama uticaja u BiH dodijeljen je samo identitetima koji spadaju u jednu od tri konstitutivna grupe u BiH: Bošnjaci, Srbi ili Hrvati. ²⁸ Štaviše, u ispolitizovanom i medijski veoma propraćenom slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, koji se vodi pred Evropskim sudom za ljudska prava (ECHR), Sud je „donio zaključak da isključenost Jevreja i Roma iz najviših izabranih funkcija u BiH na rasnoj ili etničkoj osnovi predstavlja nezakonitu diskriminaciju“. ²⁹ U skladu s Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, trenutno je samo pripadnicima jednog od tri konstitutivna naroda u BiH dozvoljeno da se kandiduju na izborima za Dom naroda ili za Predsjedništvo BiH, čime se isključuju pripadnici 14 drugih nacionalnih manjina u BiH. Vlasti BiH do danas nisu uspjele postići sporazum o sprovođenju presude ECHR-a, kršeći tako član 2 Prelaznog sporazuma BiH s Evropskom unijom.

Politički gledano, građani BiH su zastupljeni skoro isključivo po etničkoj liniji, tj. bošnjački glasači su predstavljeni kroz bošnjačke političke stranke, srpski glasači kroz srpske, a hrvatski kroz hrvatske. Na

taj način „interesi pojedinih etničkih grupa i dalje preovlađuju, a retorika nacionalističkih političkih lidera dominira političkim prostorom“. ³⁰ Polarizacija bosanskohercegovačke zajednice i dalje predstavlja veliku prepreku napretku države ka ostvarivanju dugoročnih ciljeva, kao što je pristupanje EU. ³¹

Civilno društvo u BiH je takođe slabo, što je primijećeno u nedavnom izvještaju UNDP, u kom se ispituje nivo učesća civilnog društva: samo svaki peti ispitanik (17,8%) je naveo da je „član nekog udruženja, tima i(li) kluba“, dok je samo svaki dvadeseti rekao da je volontirao u posljednjih godinu dana. ³² Dakle, može se reći da trenutnom društvenom miljeu u BiH nedostaju živost i građansko zastupanje koji su neophodni za prevazilaženje entitetskih i etničkih granica i postizanje veće društvene integracije. ³³

Naposlijetku, stavovi političkih elita dodatno povećavaju rastući jaz između privatnog i javnog interesa. Podrobno je dokumentovano da, dok međunarodna zajednica predstavlja vodeći pokretač demokratskih procesa u BiH, brojne političke elite „često slijede drugačije planove“ ³⁴ koji su u suprotnosti s „nastojanjima da se ojača demokratija“. ³⁵ Sukobljeni interesi između političkih elita i formalnih institucija i njihovih pravnih temelja nastavljaju da ometaju unapređenje demokratskih normi i prakse širom cijele zemlje.

DRUŠTVENO-EKONOMSKI TEMELJI

U kojoj mjeri društveno-ekonomska situacija u zemlji doprinosi efikasnijem sistemu nacionalnog integriteta?

OCJENA 25

Nakon nekoliko godina rasta koji je, doduše, bio praćen fiskalnom i spoljnom neravnotežom, krajem 2008. godine došlo je do usporavanja ekonomske aktivnosti u BiH, a kao posljedica globalne ekonomske krize pogoršanje se nastavilo i 2009. godine. Realni rast bruto domaćeg proizvoda bio je negativan u 2009. godini (2,9%), dok je fiskalni deficit povećan, a kao posljedica globalne ekonomske krize, ekonomski rast je u 2010. godini iznosio samo 0,6%. ³⁶ U apsolutnom smislu, bosanskohercegovačka privreda stoji lošije u odnosu na stabilnije zemlje u regionu, s obzirom na to da statistike iz 2007. godine pokazuju da u BiH 16% građana živi u siromaštvu, naspram 8% u Srbiji. Većina glavnih problema u privredi BiH nalazi se u privatizaciji i javnim nabavkama kao i u netransparentnom finansiranju političkih stranaka. ³⁷ Slično tome, poslovno okruženje takođe trpi zbog administrativne neefikasnosti, a nedostatak jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH takođe predstavlja veliki izazov za uspostavljanje održivog poslovnog sektora. ³⁸ Prema godišnjem izvještaju Svjetske banke „Doing Business 2012“, BiH se po lakoći poslovanja nalazi na 125. mjestu od ukupno 183 zemlje obuhvaćene ovim izvještajem. ³⁹

Prema podacima Centralne banke BiH, tekuća bilansa poboljšala se kroz smanjenje deficita sa 15,1% u 2008. na 7,5% u 2009. godini, ali ovo poboljšanje je skopčano s porastom nezaposlenosti. Potrošnja domaćinstava i investicije pali su za 4,1% odnosno 30,2%, dok je državna potrošnja porasla za 3,2%. ⁴⁰

Duplicirane institucije na državnom, entitetskom i opštinskom nivou, kao i visoka državna potrošnja koja iznosi oko 50% BDP-a, takođe dodatno pogoršavaju probleme neefikasne naplate poreza i strukturne nezaposlenosti. Stopa nezaposlenosti je od 2009. do 2010. godine porasla sa 24,1% na 27,2%, pri čemu su izgledi za poboljšanja u ovoj oblasti smanjeni zbog veličine neformalnog sektora, što je dodatno povezano sa sistemskim rigidnostima, kao što su visoke stope doprinosa za socijalno osiguranje, iskrivljeni mehanizmi za definisanje visine plata, visoka i loše usmjerena socijalna davanja, te niska mobilnost radne snage.⁴¹

Indeks humanog razvoja (HDI) za BiH iznosi 0.710, što BiH svrstava na 68. mjesto od 169 zemalja, sa uporedivim podacima koje su uvrštene u ovo istraživanje i stavlja je ispod regionalnog prosjeka.

Socijalni programi i usluge pate od mnogobrojnih nedostataka, jer uprkos značajnim fiskalnim izdacima (4% BDP-a) pokrivenost nedoprinosnim transferima je niska, relativno visok udio davanja ide bogatijima, dok socijalna davanja imaju neznatan uticaj na siromaštvo, a nenamjenski programi su dostigli svoje fiskalne limite.⁴² Zakonodavstvo i politike u oblasti socijalne zaštite i zapošljavanja, kao i zakonodavstvo u oblasti zdravstvene zaštite, takođe su veoma rascjepkani, a nedostatak saradnje između različitih nivoa vlasti i dalje onemogućava razvoj koordiniranih pristupa.⁴³

Prema podacima Svjetske banke, 12,4% stanovništva prima naknadu u obliku socijalne pomoći, bilo civilne ili boračke, koja ne potiče od doprinosa.⁴⁴ Mnogo veći postotak stanovništva prima naknade iz socijalnog osiguranja (40%), a oko polovina stanovništva prima neku vrstu naknade, bilo kroz socijalno osiguranje po osnovu doprinosa, ili kroz nedoprinosne socijalne transfere.⁴⁵

DRUŠTVENO-KULTUROLOŠKI TEMELJI

U kojoj mjeri preovlađujući moralni, normativni i vrijednosni sistem u društvu doprinosi efikasnijem sistemu nacionalnog integriteta?

OCJENA 25

Povjerenje u BiH je koncept koji je po prirodi veoma teško definisati i analizirati, ali on je istovremeno od izuzetne važnosti za obezbjeđivanje solidne osnove iz koje je moguće ostvariti razne druge životne ciljeve/strategije, što u konačnici dovodi do održivijeg razvoja. Niz nedavno sprovedenih istraživanja javnog mnjenja u kojima se ispituju nivoi povjerenja upućuju na to da javnost u BiH u velikoj mjeri pati od nedostatka opšteg povjerenja, kako među različitim članovima društva tako i u institucije.

Kada je riječ o tome koliko su građani BiH javno aktivni/apatični, istraživanje kojim se ispitivalo učešće javnosti i nivo članstva u organizacijama građanskog društva ukazuje na to da je nivo javnog učešća građana u BiH veoma nizak jer tek manje od jedne petine (17,8%) ispitanika za sebe navodi „da su članovi udruženja, timova i(li) klubova“.⁴⁶ Prisutan je i veliki raskorak između ruralnog i urbanog stanovništva u pogledu članstva u udruženjima, budući da su izgledi da stanovnici urbanih područja budu članovi udruženja za trećinu veći nego što je to slučaj sa stanovnicima koji žive u ruralnijim dijelovima zemlje.⁴⁷ Nadalje, izvještaj ukazuje i na to da je 2008-2009. godine volontirao tek svaki dvadeseti ispitanik.⁴⁸

U vezi sa ličnim integritetom, koji je prihvaćen kao etička norma u odnosu na povjerenje, postoji zvučnica literatura o konceptu *štele*.⁴⁹ *Štela* se može definisati kao lična ili insajderska „veza“ koja pojedincu koji

koristi *štelu* daje ekskluzivni pristup konkurentnom dobru ili poziciji, čime se praktično ukidaju mehanizmi za obezbjeđivanje poštene konkurencije i kredibiliteta.⁵⁰ Prema izvještaju UNDP, skoro 95% svih anketiranih ispitanika tvrdi da je „posjedovanje *štele* uvijek ili povremeno korisno za dobijanje posla, viza, zdravstvenih usluga, itd.”⁵¹ Zato se na osnovu pomenutog istraživanja može zaključiti da su norme u BiH pasivno prihvatile okruženje u kome je „povjerenje“ u sistem smanjeno zbog neformalnih praksi socijalnog uključivanja/isključivanja. Pojam *štele* kao internalizovane norme ne ukazuje nužno na nedostatak etičke paradigme, već može pružiti dodatni podsticaj debatama o potrazi za „uspješnim“ životnim strategijama kao adaptivnom metodom za obezbjeđivanje sopstvenog opstanka unutar sistema.

4. PROFIL KORUPCIJE

Uprkos višegodišnjim reformama, angažmanu međunarodne zajednice i donatorskoj pomoći, široko rasprostranjena korupcija još uvijek ostaje najznačajniji problem u BiH i narušava bilo kakve suštinske reforme koje bi dovele do uspostave funkcionalne i samoodržive zemlje.

Relevantna istraživanja već godinama svrstavaju BiH u red evropskih zemalja sa najvećim stepenom korupcije, ujedno konstatujući da su u BiH prisutni društveno najopasniji oblici korupcije, koji imaju ogromne posljedice za ukupan društveno-ekonomski razvoj zemlje. Među građanima zemlje vlada zabrinutost zbog sistemske korupcije u ključnim institucijama, kao što su policija, carina i različita ministarstva. Bez obzira na neke znakove napretka u borbi protiv korupcije, većinom usljed usvajanja antikorupcijske strategije, BiH još uvijek ispoljava dva glavna nedostatka u borbi protiv korupcije: nedostatak političke volje i nedovoljan stepen procesuiranja korupcije. Oboje doprinosi rastućem nepovjerenju građana u bh. institucije.

Postkonfliktni period u BiH karakteriše kompleksnost institucionalnih struktura, etničke podjele, te generalni nedostatak transparentnosti i odgovornosti u radu javnih institucija. Korupcija je široko rasprostranjena u javnom i privatnom sektoru i prisutna je na najvišim nivoima vlasti i politike. Uska povezanost političkih elita sa njima bliskim oligarhijama, čijem interesu se podređuju javni interesi, svrstava BiH u red zemalja poznatijih u literaturi pod imenom „zarobljena država“.⁵² Tokom posljednjih nekoliko godina postavljeni su čvrsti zakonodavni i institucionalni okviri za efikasniju borbu protiv korupcije. Međutim, glavni izazovi su još uvijek slabo provođenje zakona i mehanizmi provođenja, neujednačena zakonska rješenja na različitim nivoima vlasti, kao i neadekvatni institucionalni kapaciteti i podložnost institucija neformalnim centrima moći. Činjenica koja najviše uznemirava, a ujedno je i najvažniji uzrok dramatičnog nivoa korupcije u BiH, jeste potpuni nedostatak političke volje da se konkretno pozabavi ovim problemom i učini bilo kakav značajan progres na antikorupcijskom planu.

Nedostatak holističkog pristupa, kao najboljeg dugoročnog rješenja za smanjenje korupcije u BiH, koji bi obuhvatio sve stubove društvenog integriteta, rezultirao je time da su antikorupcijske aktivnosti prethodnih godina poduzimane *ad hoc* i nesistematično, te da ovako nekoordinisan sistem nije donio, niti može donijeti, održive rezultate.

Postojeće strukture moći u BiH su kompleksne i ostaju podijeljene. Vlast je rascjepkana između različitih administrativnih jedinica: 143 opštine, dva entiteta, jedan zaseban distrikt i, u slučaju FBiH, deset kantona, kao i federalne državne strukture. Ove specifičnosti struktura moći u BiH podstiču neodgovornost, opstruišu transparentnost i odgovornost, te pospješuju plodno tlo za cvjetanje i profit korupcije i organizovanog kriminala.

Tokom nekoliko prethodnih godina nije registrovan

praktično nikakav pomak u borbi protiv korupcije. Tako posljednji Indeks percepcije korupcije (CPI) za 2011. godinu, na listi od 182 zemlje svijeta BiH rangira na 91. do 94. mjesto prema percipiranom nivou korupcije, zajedno sa Liberijom, Trinidadom i Tobagom i Zambijom. Kao i 2010. godine, BiH i ovaj put nosi indeks 3.2, na skali od 0 do 10, gdje 0 predstavlja apsolutnu korupciju, a 10 zemlju oslobođenu korupcije. Ovo znači da u odnosu na prethodnu godinu, BiH stoji u mjestu kada je u pitanju borba protiv korupcije, a u poređenju s periodom od 2007. do 2011. nije pokazala značajan napredak. U poređenju sa zemljama bivše Jugoslavije, BiH se nalazi i iza Slovenije (35. mjesto), Hrvatske (66. mjesto), Makedonije (69. mjesto), Srbije (86. mjesto), dok je samo Kosovo iza BiH, na 112. mjestu.⁵³

Izveštaj Evropske komisije za 2011. godinu istaknuo je takođe da u BiH nije bilo značajnijeg napretka na polju borbe protiv korupcije, te naglasio nedostatak političke volje za rješavanje problema sa kojima se BiH suočava. Kao osnovna prepreka napretku BiH u borbi protiv korupcije u izveštaju se ističe nedovoljna primjena zakonodavstva koje uređuje ovu oblast, te asimetričnost i neusklađenost zakona usmjerenih ka borbi protiv korupcije na različitim nivoima vlasti. Evropska komisija posebno problematičnim smatra neadekvatnu implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije (2009–2014) i kašnjenje u formiranju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.⁵⁴ Izveštaj je ponovo istaknuo neefikasnost pravosuđa, koja rezultira velikim brojem neriješenih slučajeva, te naročito činjenicu da nema procesuiranja velikih slučajeva korupcije. Zabrinutost je izražena i zbog političkih pritisaka na rad sudova i tužilaštava.⁵⁵

Globalni barometar korupcije (The Global Corruption Barometer), najveće međunarodno istraživanje, u 2010. je obuhvatilo 86 zemalja u kojima je prikupljeno mišljenje i iskustva javnosti o korupciji. U pogledu BiH, političke partije su ponovo ocijenjene kao najkorumpi-

raniji stub sistema društvenog integriteta, sa ocjenom 4,1 na skali do 5, a slijede je parlament (zakonodavna vlast), državni službenici i pravosuđe. Većina (tj. 59%) građana BiH smatra da je nivo korupcije u državi porastao u periodu između 2007. i 2010, dok 71% ocjenjuje nastojanja vlasti da se bore protiv korupcije u državi kao neefikasna.⁵⁶

Većina građana vjeruje da korupcija ima ogroman uticaj na politički život zemlje. Postojeće forme korupcije imaju naročito nepovoljan uticaj na poslovno okruženje, a što ima različite posljedice po BiH kada je u pitanju priliv i domaćih i stranih investicija.

U Izvještaju o globalnoj konkurentnosti za 2011–2012. godinu, korupcija je identifikovana kao četvrti „najproblematičniji faktor“ za obavljanje posla u BiH, zajedno sa komplikovanom birokracijom i neefikasnim regulatornim sistemom.⁵⁷

Štaviše, BiH se suočava s problemom neefikasne primjene zakonskog okvira i sa problemima u koordinaciji između entiteta, što je veliki razlog za zabrinutost. Prema izvještaju organizacije Global Integrity za 2011. godinu, u BiH je, slično kao i prijašnjih godina, primjetan ogroman jaz između postojećih zakona „na papiru“ i njihove stvarne primjene u praksi.⁵⁸ Uzimajući u obzir da je napredak na antikorupcijskom planu ključan za napredovanje na putu ka evropskim integracijama, neophodno je da se u borbu protiv korupcije efikasno i sistematično uključe svi segmenti društva.

Usljed pretežno nesistemskog pristupa borbi protiv korupcije i trajnog nedostatka detaljne i nijansirane, i kvalitativne i kvantitativne, procjene antikorupcijskog sistema na državnom nivou, BiH se suočava sa specifičnim problemima u borbi protiv korupcije. Antikorupcijska nastojanja na državnom nivou da se unaprijede standardi upravljanja prvenstveno su bila rezultat pritiska međunarodne zajednice i ovaj pristup

je bio pretežno tehničkog karaktera, pri čemu su zanemarivani glavni problemi u njihovoj primjeni, jer je ona prepuštena domaćim institucijama sa nedovoljnim kapacitetima. Iako je napravljen napredak u profesionalizaciji institucija, kao npr. policiji ili pravosuđu, nedostatak komunikacije i kooperacije između različitih stubova integriteta narušio je systemske reforme u ovoj oblasti. Kao rezultat, antikorupcijske aktivnosti većinom ostaju uveliko nekoordinisane i bez prave političke volje i sistemskog pristupa.

Hroničan nedostatak političke volje za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala je bio vidljiv u poslijeratnom periodu i nastavio se i do danas. Glavni uzrok ovako dramatičnog nivoa korupcije u BiH i dalje je uključenost političkih elita u ilegalne aktivnosti; iz toga i proističe nedostatak volje da se političke elite uključe u borbu protiv sveprisutne korupcije.

Korupcija je najprisutnija na lokalnom (opštinskom i kantonalnom) nivou, a što potvrđuju i istraživanja i nalazi TI BiH. Ovo je rezultat činjenice da se većina kontakata između građana i javne administracije dešava na lokalnom nivou, dok korupcija ima izvjesno višu cijenu na višim nivoima vlasti. U većini slučajeva, trag kriminalnih aktivnosti vodi do najviših nivoa vlasti, i to putem pronevjere javnih sredstava, lošeg upravljanja državnim preduzećima i neregularnosti u procesu privatizacije. Na ovaj način, nameće se zaključak da se većina kriminalnih aktivnosti ne bi mogla desiti bez direktne uključenosti ili pokrivanja visokopozicioniranih državnih službenika.

Uznemirujuća činjenica, kojom se niko dosad još nije pozabavio, jeste to da se na svim ključnim pozicijama u agencijama/direkcijama za privatizaciju, upravnim odborima i ostalim odgovornim funkcijama u javnim preduzećima, nalaze osobe čija je glavna kvalifikacija za obavljanje tih bitnih funkcija činjenica da su članovi određenih političkih partija.

Pravosuđe u BiH još uvijek se suočava sa problemom svoje kompleksne strukture, što je posljedica ustavnog uređenja zemlje. Postojanje četiri skoro samostalna i odvojena pravosudna sistema – na državnom nivou, na nivou RS, FBiH i Brčko distrikta – doprinosi opštoj neefikasnosti. Ovo ukazuje na činjenicu da svaki nivo zakonodavne vlasti usvaja zakone koji regulišu njegov vlastiti pravosudni sistem, što za posledicu ima nedostatak koordinacije, različitu pravnu praksu i nejednak tretman sličnih činjeničnih situacija. To uzrokuje izuzetno komplikovanu situaciju kada je riječ o finansiranju sudova i tužilaštava, s obzirom na to da se finansiraju iz četrnaest različitih budžeta, čiji su kapaciteti i finansijski resursi nepouzdati i nejednako raspoređeni.

Prema izvještaju organizacije Freedom House za 2012. godinu, „pravosudni sistem je pod uticajem nacionalističkih političkih partija i suočava se s pritiskom od strane izvršne vlasti“.⁵⁹

Politički pritisak na rad pravosuđa nastavlja biti prisutan, kulminirajući u zvaničnom prijedlogu političkih partija iz RS u januaru 2012. i njihovoj inicijativi da Parlament ukine postojanje i nadležnost Suda i Tužilaštva BiH.

Pored toga, još uvijek kao problem ostaje ogroman broj zaostalih slučajeva, a što je posljedica kašnjenja i razvučenosti suđenja i procesa. Prema Godišnjem izvještaju Visokog sudskog i tužilačkog savjeta, sudovi u BiH su primili 905 000 slučajeva tokom 2011. godine, pri čemu je 478 000 ostalo neriješeno, dok ukupan broj zaostalih slučajeva na sudovima na svim nivoima u BiH još uvijek iznosi oko 2 miliona.⁶⁰

Kada je riječ o procesuiranju korupcije, podaci o istragama u BiH koje je prikupio TI BiH tokom 2011. godine, a koji se odnose na 2010. godinu, ukazuju na to da u poređenju sa 2009. godinom postoji smanjenje

ukupnog broja istraga, što se takođe odnosi i na istrage korupcije i krivičnih djela protiv službene dužnosti. Dalje, indikativno je da se pri poređenju broja izvještaja sa brojem istraga uočava da skoro trećina prijavljenih slučajeva korupcije završava istragom. Pored toga, procenat istraga koje se odnose na krivična djela korupcije je ekstremno nizak u poređenju sa ukupnim brojem istraga i iznosi svega 2%. S druge strane, iako je broj optužnica za korupciju i zloupotrebu službene dužnosti porastao, njegov udio od 1,5% u ukupnom broju optužnica ostaje nezadovoljavajući. Izuzetno problematična je činjenica da nisu donesene bilo kakve osuđujuće presude za korupciju u slučajevima visokopozicioniranih dužnosnika i da se takve odluke donose uglavnom za slučajeve sitne korupcije.

Primarna svrha reforme pravosuđa bila je da se uspostavi nezavisnost pravosuđa kao osnovni preduslov za vladavinu prava. Procesuiranje korupcije je ključni test nezavisnosti pravosuđa, budući da su osobe uključene u korupciju najčešće političari i visokopozicionirani državni službenici koji imaju značajna materijalna sredstva, moć i uticaj. Drugi problem bosanskohercegovačkog pravosuđa jeste neefikasnost, ali ovo je problem prije svega tehničke prirode i odnosi se na finansijsko i organizacijsko jačanje institucionalnih kapaciteta pravosuđa. Jedini način da se ojača povjerenje građana u vladavinu prava jeste da pravosudni sistem uspješno procesuiraju brojne slučajeve kriminalizovane privatizacije, zloupotrebe budžetskih fondova i kriminalnih aktivnosti u državnim kompanijama, na šta je često ukazivano od strane institucija za reviziju javnog sektora.

Jedan od problema koji i dalje podstiče korupciju jeste nedostatak transparentnosti i integriteta u radu javnih institucija. Zakon o slobodi pristupa informacijama postoji na državnom, kao i na entitetskim nivoima, ali njegova je provedba još uvijek nezadovoljavajuća. Pored toga, u procesima javnih nabavki nedostaje transparentnosti

i odgovornosti, a uobičajena je i nelegalna praksa prilagođavanja tendera ili njihovog poništavanja u cilju davanja povlaštenog položaja određenim ponuđačima. Dodatna prepreka je obimna administracija i javna potrošnja, na koju se trenutno troši skoro 50% ukupnog BDP-a. Reforma javne administracije i smanjenje administrativnih troškova ostaju u vrhu strateških prioriteta.

5. ANTIKORUPCIJSKE AKTIVNOSTI

Pitanje korupcije je u prvi plan javnog djelovanja došlo tek poslije 2000. godine, u početku vođeno snažnim međunarodnim pritiskom, uglavnom preko Kancelarije visokog predstavnika. Antikorupcijske mjere u BiH bile su pod jakim uticajem međunarodnih inicijativa kojima je nedostajalo razumijevanje lokalnog konteksta i koje su često ignorisale domaće političko i ekonomsko okruženje. Inostrane po prirodi i često prepuštene sprovođenju od strane nedostatnih domaćih institucija, ove mjere su nailazile na značajne izazove u pogledu njihovog sprovođenja u praksi. Čak i danas one izgledaju izdvojeno, a ne dijelom sveobuhvatne nacionalne politike ili strategije. Pored toga, odluke o reformama i mjerama za borbu protiv korupcije obično nisu uključivale sve relevantne aktere, a često je izostajala komunikacija i saradnja između različitih državnih aktera. Shodno tome, borba protiv korupcije u BiH uglavnom se svodi na nekoordinirane aktivnosti kojima nedostaje izričita podrška domaćih vlasti.

U proteklih nekoliko godina, antikorupcijsko zakonodavstvo u BiH je poboljšano donošenjem i unapređenjem pojedinih ključnih zakona u okviru antikorupcijskih reformi,⁶¹ međutim činjenica da su zakoni i dalje donošeni pod pritiskom izvana kao rezultat uslovljavanja od strane različitih međunarodnih aktera, je u potpunosti obesmisliilo njihovo postojanje u fazi implementacije. Upravo zato glavni izazov u BiH predstavlja neefikasnost i manjak institucionalnih kapaciteta za provođenje zakona. Tome se može dodati i činjenica da neki od važnih zakona u okviru antikorupcijskih reformi još uvijek nisu usvojeni, kao što je to zakonski okvir kojim bi se zaštitile osobe koje unutar institucija *bona fide* prijavljuju korupciju – tzv. „zviždači“ (engl. *whistleblowers*), ili donošenje novog Zakona o javnim nabavkama u skladu sa evropskim direktivama. Istovremeno, došlo je do zastoja u provođenju antikorupcionih reformi, te je čak u pojedinim slučajevima dolazilo i do pokušaja urušavanja postojećeg anti-korupcionog zakonskog okvira ili do nastojanja ograničavanja uloge pojedinih insitucija koje imaju bitnu ulogu u suzbijanju korupcije.

Posljednja Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za borbu protiv korupcije usvojeni su od strane Vijeća ministara u septembru 2009.g. U decembru iste godine donesen je i Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Usvajanje strategije i uspostavljanje Agencije bili su dio obaveza BiH po osnovu Mape puta za liberalizaciju viznog režima EU sa BiH, a i obaveza predviđena Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije uspostavljena je istoimena Agencija, kao nezavisno tijelo koje za svoj rad odgovara parlamentarnoj skupštini i koje ima prevashodno preventivnu, edukativnu i koordinacijsku ulogu, te ulogu kreatora politike prevencije korupcije i praćenja njenog provođenja, ali i aktivnu ulogu u vođenju baza podataka i statističkom praćenju stanja i trendova korupcije. Po-

menutim Zakonom nalaže se entitetima i Brčko distriktu BiH da usvoje i razviju strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni plan u skladu sa opštim principima koji su izloženi u državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije.⁶² Posebna pažnja u Strategiji posvećena je prevenciji korupcije. Neke od naročito značajnih aktivnosti u sklopu preventivnih mjera uključuju, između ostalog, obavezu svakog ministarstva i druge javne institucije da na svim nivoima vlasti u BiH pripreme vlastite antikorupcijske akcione planove, odnosno planove integriteta; uspostavljanje otvorenih kanala komunikacije u svim javnim institucijama na svim nivoima vlasti u BiH, kako bi se njihovim klijentima ili javnim službenicima omogućilo da prijave korupciju; uspostavljanje zakonodavno-pravnog okvira za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti; uvođenje elektronske vlade i elektronskog upravljanja; te istraživanje o korupciji u privatnom sektoru i razvoj strategije za suzbijanje korupcije u privatnom sektoru.⁶³

Međutim, rezultati četvrtog Monitoringa Strategije i pripadajućeg Akcionog plana, koji je sačinio Transparency International BiH, pokazuju da i nakon gotovo tri godine od njihovog usvajanja, od ukupnog broja planiranih mjera (81), samo su 2 realizovane u potpunosti, 32 su djelimično realizovane, dok 47 mjera (gotovo 60%) uopšte nije realizovano. Dinamika provođenja Strategije, i činjenica da su tek sa kašnjenjem od dvije godine obezbijedena sredstva za rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, pokazuju da od samog usvajanja Strategije nije bilo istinske političke volje za njenom provedbom. Međutim, iako su usvojenim Budžetom institucija BiH za 2012. konačno predviđena sredstva za rad Agencije, planirani broj zaposlenih u ovom tijelu smanjen je sa 45 na 29, a još uvijek nije započeto njeno kadrovske osposobljavanje. Kočenjem rada Agencije stopirana je i provedba drugih aktivnosti predviđenih Strategijom, a ostale institucije odgovorne za provedbu Strategije, uključujući i Vijeće ministara, nisu pokazale inicijativu

u provođenju mjera kao što su modernizacija javne uprave, zaštita prijavitelja korupcije, obuka službenika, unapređenje postupaka oduzimanja nelegalno stečene imovine, unapređenje istražnih radnji radi efikasnijeg procesuiranja korupcije, itd.⁶⁴

Ono što svakako predstavlja otežavajuću okolnost u implementaciji Strategije i Akcionog plana jeste činjenica da se, zbog kompleksne ustavne kompozicije zemlje, koordinacija i subkoordinacija u provođenju aktivnosti predviđenih Strategijom i Akcionim planom izuzetno teško postiže, što je bio slučaj i sa prethodnim strategijama. Dodatni izazov predstavlja i nedostatak finansijskih sredstava, kao i nemogućnost praćenja implementacije strategije u zaduženim institucijama na svim nivoima vlasti.

Uloga civilnog društva u antikorupcionim aktivnostima i dalje je ograničena i najvidljivija kroz whatchdog aktivnosti. Odsustvo učesća civilnog društva u procesu donošenja odluka i dalje predstavlja pravilo, sa vrlo rijetkim izuzecima. Organizacije civilnog društva su ostvarile raznovrsne rezultate u pogledu odgovornosti i transparentnosti rada vlasti, naročito na lokalnom nivou, ali u smislu nacionalnih antikorupcijskih aktivnosti, samo se TI BiH profilisao i radio dosljedno s vlastima ili, kada to nije bilo moguće, ukazivao na korupciju. Mediji otkrivaju korupciju relativno uspješno, ali broj članaka i medijskih izvještaja je vrlo brzo prerastao broj slučajeva procesuiranih u tužilaštvu i pravosuđu, a efekti su vremenom minimalizovani, pošto je javnost izgubila povjerenje da takvi medijski izvještaji mogu promijeniti korumpiranu klimu u zemlji.

Uloga međunarodnih donatora u antikorupcionim aktivnostima i dalje je veoma značajna, kako u vidu podrške državnim institucijama, tako i kroz podršku organizacijama civilnog društva. Ova podrška se manifestuje kroz različite vidove tehničke pomoći jačanju institucionalnih kapaciteta u javnom sektoru,

ekspertsku pomoć, treninge i edukacije, a organizacije civilnog društva i dalje su u najvećoj mjeri ovisne o finansijskoj podršci međunarodnih donatora, od kojih su najznačajniji Evropska komisija, Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) i drugi bilateralni donatori.

Važno je napomenuti i nedostatak sveobuhvatnog pristupa problemu korupcije. Većina napora je koncentrisana na jačanje pojedinačnih stubova/institucija i veoma rijetko se provodi sistematičan pristup kroz cijelu državu, koji bi počeo okupljanjem ključnih aktera da zajedno diskutuju o programu rada i prioritetima. Ovaj sistematski pristup baziran na udruženoj efektivnosti u vidu NIS-a znači da npr. jačanje sudstva bez sprovođenja istovremenih mjera u policiji, tužilaštvu, kancelariji javnog pravobranitelja, advokatskim komorama itd., neće doprinijeti samoodrživom napretku. I dok je postignut napredak u profesionalizaciji sudstva, policije i drugih institucija pravnog sistema, nedostatak komunikacije i saradnje između paralelnih stubova integriteta koči značajne reforme sistema. Iako je od završetka rata prošlo više od decenije, ni do dan danas nije došlo do ozbiljnijeg sankcionisanja privrednog kriminala počinjenog u toku ili nakon rata. Ovo potvrđuje pretpostavku da nekoordinisan sistem nije dugoročno održiv, tj. da je jedini djelotvoran pristup borbi protiv korupcije onaj koji se temelji na zdravom Sistemu društvenog integriteta.

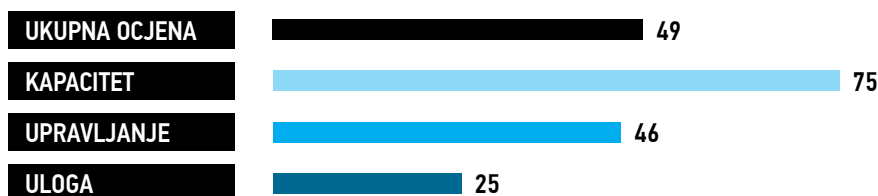
6. NIS STUBOVI

- 6.1. ZAKONODAVSTVO
- 6.2. IZVRŠNA VLAST
- 6.3. PRAVOSUĐE
- 6.4. JAVNI SEKTOR
- 6.5. JAVNE NABAVKE
- 6.6. AGENCIJE ZA PROVOĐENJE ZAKONA
- 6.7. ANTIKORUPCIJSKA AGENCIJA
- 6.8. IZBORNA KOMISIJA
- 6.9. OMBUDSMAN
- 6.10. REVIZORSKE INSTITUCIJE
- 6.11. POLITIČKE PARTIJE
- 6.12. MEDIJI
- 6.13. CIVILNO DRUŠTVO
- 6.14. POSLOVNI SEKTOR
- 6.15. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

6.1. ZAKONODAVSTVO

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 49/100

STATUS STUBA: UMJEREN



SAŽETAK

Skupštine u praksi imaju dovoljne resurse da izvršavaju svoju ulogu definisanu ustavima, zakonima i poslovnicima o radu. Zakonodavna vlast je u potpunosti nezavisna kako od izvršne, tako i od sudske vlasti.

Postoji jasan zakonodavni okvir koji omogućava da javnost ima uvid u rad parlamenata i da sve relevantne informacije dobije na vrijeme i kroz lako pristupačne medije. Zakonski nedorečeno ostaje rješenje za prikupljanje i verifikaciju podataka sa imovinskih kartica. Sve odluke koje donesu parlamenti u BiH objavljuju se u službenim listovima (BiH, Entiteta, kantona, gradova i opština) i svi akti su i po tom osnovu dostupni javnosti. Međutim, političke partije umrtvljuju politički život izvan njih, a u samim partijama nema dovoljno slobode da se iskazuju stavovi drugačiji od zvaničnog, ili stava partijskog lidera.

Ustavni i zakonodavni okvir u BiH propisuje pravila o tome da je parlament odgovoran da za svoj rad podnosi izvještaj javnosti, ali ovaj okvir nije do kraja razrađen - prije svega obaveza uspostavljanja bližeg kontakta na relaciji građanin/birač-poslanik/delegat. Poslanici/delegati u praksi su isključivo odgovorni svojim partijama sa čijih lista su izabrani u parlament, dok je odnos prema građanima intenziviran samo pred izbore kada su poslanicima/delegatima potrebni glasovi birača.

Nisu poznati primjeri u praksi da je bilo koji od poslanika Predstavničkog doma bio sankcionisan suspenzijom rada u parlamentu. Osim sporadičnih kazni u smislu opomena ili oduzimanja riječi, u parlamentima u BiH se ne izriču novčane kazne, niti u praksi postoje slučajevi da su članovi parlamenta kažnjeni zbog nepoštovanja kodeksa etike, odnosno etičkih standarda koja propisuje kodeks etike.

Parlament posjeduje mehanizme da kontroliše izvršnu vlast (vladu), ali imajući u vidu da vladu čine članovi onih političkih partija koje inače imaju većinu u parlamentu, ta vrsta „pritiska“ parlamenta na vladu je

značajno amortizovana.

Po pitanju borbe protiv korupcije i upravljanja, kao bitnih državnih pitanja, može se konstatovati da zakonodavstvo ne obraća dovoljnu pažnju na promociju principa javne odgovornosti i borbu protiv korupcije, iako povremeno postoje parlamentarne diskusije o korupciji.

TABELA SA OCJENAMA

ZAKONODAVSTVO

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 49/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 75/100	RESURSI NEZAVISNOST	100 100	50 50
UPRAVLJANJE 46/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	75 50 50	50 25 25
ULOGA 25/100	NADZOR IZVRŠNE VLASTI REFORMA	25 25	

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Ustavna pozicija Parlamentarne skupštine BiH, odnosno entitetskih parlamenata (Narodne skupštine RS i Parlamenta Federacije BiH), regulisana je Ustavom BiH, tj. ustavima entiteta. Glavne funkcije zakonodavne vlasti u BiH su sljedeće: donošenje i izmjene ustava i zakona, i donošenje budžeta. Prema Poslovniku o radu Predstavničkog doma⁶⁵ Parlamentarne skupštine BiH, ovaj dom ima 8 stalnih komisija: Ustavno-pravnu komisiju, Komisiju za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil, Komisiju za vanjske poslove, Komisiju za budžet i finansije, Komisiju za vanjsku trgovinu i carine, Komisiju za ostvarivanje ravnopravnosti polova, Komisiju za saobraćaj i komunikacije, te Administrativnu komisiju. Sa druge strane, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH ima tri komisije:⁶⁶ Ustavno-pravnu komisiju, Komisiju za spoljnotrgovinsku politiku i Komisiju za finansijske i administrativne poslove. Pored toga, oba doma mogu osnivati razne privremene komisije, a trenutno funkcionišu i dvije zajedničke komisije: Zajednička komisija za evropske integracije i Zajednička bezbjednosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-bezbjednosne agencije BiH. Svaka od ovih komisija ima svog sekretara i druga lica koja su profesionalno zaposlena u parlamentu. Pored toga, uz svaki parlament postoje tzv. stručne službe koje pružaju administrativnu pomoć funkcionisanju parlamenata. Na nivou BiH, oba doma imaju svoje sekretare (koji nisu članovi parlamenta), koji stoje na čelu sekretarijata doma i koji zapošljavaju administrativno osoblje.

RESURSI (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje obezbjeđuju odgovarajuća finansijska, kadrovska infrastrukturna sredstva kako bi zakonodavstvo moglo efikasno vršiti svoje dužnosti?

OCJENA 100

Zakonske odredbe o usvajanju budžeta su unaprijed jasno propisane. Jedna od osnovnih funkcija zakonodavne vlasti u BiH je donošenje budžeta. Budžet se usvaja u formi zakona i uz budžet se usvaja i zakon o izvršenju budžeta. Zakonodavna vlast ima ovlaštenja da donese i rebalans budžeta. Budžetom se predviđa finansiranje samog parlamenta (skupštine) i domova parlamenata, finansiranje stručnih službi u parlamentu, kao i finansiranje komisija i komiteta u parlamentu.⁶⁷ Prema Poslovniku o radu Predstavničkog doma⁶⁸ Parlamentarne skupštine BiH, ovaj dom ima 8 stalnih komisija, dok Dom naroda ima tri komisije, koje su već navedene u opisu organizacije i strukture. Pored toga, oba doma mogu osnivati razne privremene i zajedničke komisije. Svaka komisija ima svog sekretara i druga lica koja su profesionalno zaposlena u parlamentu. Pored toga, uz svaki parlament postoje tzv. stručne službe koje pružaju administrativnu pomoć funkcionisanju parlamenata. Na nivou BiH, oba doma imaju svoje sekretare (koji nisu članovi parlamenta), koji stoje na čelu sekretarijata doma i koji zapošljavaju administrativno osoblje.

Sam prijedlog budžeta priprema Savjet ministara BiH odnosno entitetske vlade na tom nivou vlasti. Nakon toga, prijedlog budžeta se dostavlja parlamentu, odnosno komisijama/komitetima pri parlamentima nadležnim za finansijska i budžetska pitanja. Komisije/komiteti razmatraju prijedlog budžeta i daju sugestije vladi. To znači da parlamenti značajno učestvuju u postupku donošenja budžeta, pa samim time i dijela budžeta koji

se odnosi na rad parlamenata. Jednom kada se budžet usvoji u zakonodavnoj proceduri, tačno se zna kolikim sredstvima raspolaže parlament za određenu budžetsku godinu. Isto tako, ako se iskaže potreba za rebalansom budžeta, i rebalans budžeta se usvaja u parlamentu, u formi zakona, tako da parlament, i po tom osnovu, ima kontrolu nad usvajanjem rebalansa budžeta i alokacijom sredstava iz rebalansa budžeta. Budžet se donosi u formi zakona, i kao takav mora se obavezno objaviti u službenom glasniku/listu. Svaki budžetski potrošač može da troši samo sredstva koja mu stoje na raspolaganju i u okviru budžetske linije kojom su budžetskom korisniku dodijeljena sredstva. Na prijedlog vlade, može se vršiti preraspodjela sredstava između tekućih i kapitalnih rashoda, a preraspodjela sredstava u okviru budžetskog korisnika vrši se na osnovu rješenja nadležnog ministarstva.

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri zakonodavstvo posjeduje odgovarajuća sredstva da bi moglo vršiti svoje dužnosti u praksi?

OCJENA 50

Skupštine u praksi imaju relativno dovoljne resurse (novčana sredstva i osoblje) da izvršavaju svoju ulogu definisanu ustavima, zakonima i poslovnica o radu. Službeni glasnici u kojima se objavljuju skupštinske odluke štampaju se redovno, a objavljuju se i u pisanom i u elektronskom obliku.

Komparacija budžeta Parlamentarne skupštine BiH za 2009. i 2010. godinu pokazuje da je za rad Parlamentarne skupštine u 2009. godini bilo dodijeljeno 17 228 000 KM (a od toga za plate svih zaposlenih u Parlamentarnoj skupštini 8 649 000 KM),⁶⁹ a u toku 2010. godine je dodijeljeno 16 674 000 KM (a od toga za plate svih zaposlenih 9 190 000 KM, što je za 6% više nego u odnosu na 2009. godinu).⁷⁰ Stalni problem je i što

Parlament u proteklih nekoliko godina nije uspijevao pravovremeno usvojiti budžet, pa su tokom cijele 2011. godine na snazi bile odluke o privremenom finansiranju.⁷¹

NEZAVISNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri prema zakonu zakonodavstvo nezavisno i slobodno od potčinjenosti vanjskim faktorima?

OCJENA 100

Ustavna i zakonska rješenja obezbjeđuju nezavisnost zakonodavne vlasti od izvršne i sudske vlasti.

Vlast u BiH zasnovana je na principu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. U tom smislu, zakonodavna vlast je u potpunosti nezavisna, kako od izvršne, tako i od sudske vlasti. Sudska vlast, oličena u ustavnim sudovima, ima nadležnost da utvrđuje da li su zakoni u saglasnosti sa ustavom. Ako ustavni sud utvrdi da određeni zakon nije u saglasnosti sa ustavom, staviće van snage zakon ili pojedine odredbe zakona i parlament ima obavezu da donese novi zakon (novu odredbu u zakonu) u skladu sa pravnim mišljenjem ustavnog suda. Međutim, ustavni sud nema ovlaštenja da sam, umjesto parlamenta, nameće ili donosi zakon, pa čak i kada parlament ne postupi po uputstvu ustavnog suda.

U Ustavu BiH ne postoji ustavna mogućnost da Predsjedništvo BiH (kolektivni šef države) raspusti Parlamentarnu skupštinu BiH. U Ustavu RS (član 72, stav 6) propisuje se da „Predsjednik Republike može, pošto sasluša mišljenje predsjednika Vlade i predsjednika Narodne skupštine, odlučiti na Narodna skupština bude raspuštena“.⁷² U Ustavu FBiH (član 16) propisano je da „kada Predsjednik Federacije utvrdi da domovi nisu u mogućnosti donijeti potrebne zakone, on može,

uz suglasnost s Potpredsjednikom Federacije, raspustiti jedan ili oba doma, s tim da nijedan dom ne može biti raspušten u periodu od godinu dana od njegovog prvog sazivanja. Predsjednik Federacije raspušta oba doma kad oni ne uspiju donijeti budžet Federacije prije početka budžetske godine".⁷³

Prema poslovnici o radu parlamenata u BiH predviđeno je da isključivo parlamenti imenuju predsjednika parlamenta i njegove zamjenike, kao i članove komisija i komiteta u parlamentu, a i drugo osoblje (tehničko) koje je zaposleno u parlamentu. Isto tako, isključivo parlament određuje dnevni red sjednica i ni jedna druga vlast ne može nametnuti dnevni red parlamentu. Vlada može da traži od parlamenta da se sazove sjednica radi razmatranja određenog pitanja o kome vlada želi da iznese svoj stav sa ciljem da parlament o tom pitanju zauzme stav.⁷⁴ Policija nema ovlaštenje da ulazi u zgrade parlamenata i vrši određene istražne radnje, ako za to ne dobije posebno odobrenje predsjednika parlamenta.⁷⁵

U sistemu parlamentarne demokratije kakav postoji u BiH, parlamenti predstavljaju najviši organ vlasti. Prema ustavima entiteta, nakon usvajanja zakona u parlamentarnoj proceduri, predsjednik entiteta može tražiti od parlamenta da, kada smatra da zakon koji je u pitanju nije u skladu sa osnovnim principima funkcionisanja države, zatraži od parlamenta da ponovo odluči o zakonu. Ako parlament usvoji zakon u identičnom tekstu, predsjednik entiteta ima ustavnu obavezu da izvrši tzv. promulgaciju zakona i da donese ukaz kojim proglašava zakon.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

U kojoj je mjeri zakonodavstvo slobodno od subordinacije/potčinjavanja vanjskim faktorima u praksi?

OCJENA 50

Zakonodavna vlast je treći stub državne vlasti i druge dvije vlasti nemaju mogućnost da utiču na njen rad, u smislu donošenja odluke kako će i u kom pravcu postupati zakonodavna vlast.

U praksi, ona politička partija koja ima većinu u parlamentu ima većinu i u vladi. Po pravilu, i predsjednik parlamenta je iz većinske političke stranke. Poslovnici predviđaju da opozicioni poslanici/delegati budu predsjednici određenih odbora/komiteta u parlamentu.

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje će osigurati da javnost može dobiti značajne i pravovremene informacije o aktivnostima zakonodavstva i njegovom procesu odlučivanja?

OCJENA 75

Postoji jasan zakonodavni okvir koji omogućava da javnost ima uvid u rad parlamenata i da sve relevantne informacije dobije na vrijeme i kroz lako pristupačne medije (štampa, televizija, internet, službeni list).

Zakonski nedorečeno ostaje rješenje za prikupljanje i verifikaciju podataka sa imovinskih kartica.

Propisi i praksa obezbjeđuju javnosti da ima mogućnost da na vrijeme i u potpunosti bude upoznata sa aktivnostima zakonodavnih tijela i procesom donošenja odluka. Sjednice parlamenta (na nivou BiH i entiteta) ili se

direktno prenose putem javne televizije ili javnost ima mogućnost da se upozna sa radom parlamenta u plenarnom zasijedanju putem informativnih emisija i posebnih emisija na javnim televizijama. Samo u izuzetnim slučajevima sjednice parlamenata mogu biti zatvorene za javnost. Javne televizije ne plaćaju bilo kakvu naknadu parlamentima za javno prenošenje sjednica. Sjednicama parlamenata i komisija/komiteta mogu prisustvovati novinari. Prisustvo ostale javnosti zavisi od prostornih mogućnosti skupštinske sale parlamenta. Predstavnici nevladinih organizacija, fondacija, sindikata, kao i drugih udruženja, mogu prisustvovati sjednici parlamenta pod uslovom da dobiju akreditaciju.⁷⁶ Dnevni red parlamenta se unaprijed objavljuje na internet stranicama parlamenta. Nakon održane sjednice, predsjednik parlamenta se obraća javnosti saopštenjem, a po potrebi se saziva konferencija za štampu.

Svi nacrti zakona se objavljuju na internet stranici parlamenta. U pojedinim slučajevima, kada parlament, ili vlada kao predlagač, smatraju da je donošenje određenog zakona od veće važnosti za javnost, mogu nacrt zakona poslati u postupak javne rasprave, gdje javnost, stručna i opšta, ima mogućnost da iznese svoja zapažanja u vezi sa određenim zakonskim rješenjima. Kada Predstavnički dom Federacije BiH prihvati nacrt zakona, može odlučiti – ako je riječ o pitanjima koja su posebno značajna za Federaciju i kada ocijeni da je neophodno da se izvrši najšira rasprava zainteresovanih organa, naučnih i stručnih institucija i građana – da nacrt zakona ili pojedino pitanje iz nacrta zakona stavi na javnu raspravu.⁷⁷ U poslovniciama o radu parlamenta ne postoji institut da poslanici imaju obavezu da primaju građane i da odgovaraju na njihova pitanja.

Parlamenti u BiH imaju samo političku odgovornost pred svojim biračima i ne postoji drugi, ustavni, način, da se jedan sastav parlamenta zamijeni drugim, osim kroz parlamentarne izbore.

Izborni zakon BiH propisuje da je svaki kandidat za izbore na nivou BiH i na nivou entiteta dužan da, u roku od 15 dana od dana prihvatanja njegove/njene kandidature od strane Centralne izborne komisije BiH, podnese Izornoj komisiji potpisanu izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju. Nakon provedenih izbora, izabrani kandidati na nižim nivoima vlasti (kantonalni, gradski, opštinski) dužni su, u roku od 30 dana od dana potvrde mandata, kao i u roku od 30 dana od dana isteka mandata, podnijeti Izornoj komisiji potpisanu izjavu o imovinskom stanju. Izborna komisija nema pravo da vrši verifikaciju podataka koji su sadržani u izjavama o imovinskom stanju.

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri javnost može dobiti relevantne i pravovremene informacije o aktivnostima zakonodavstva i procesu odlučivanja u praksi?

OCJENA 50

Javnost u principu ima mogućnost pristupa relevantnim informacijama u vezi sa radom parlamenta, ali taj pristup mora biti još otvoreniji, pomoću, na primjer, direktnih prenosa zasijedanja (nivo BiH), te povećane mogućnosti za javnost da prisustvuje sjednicama parlamenata.

U praksi javnost ima pristup radu parlamenata. Javni RTV servisi prenose sjednice parlamenata i za to ne plaćaju parlamentima nikakvu naknadu. Dnevni red pojedine sjednice parlamenta je javno dostupan. Tako se, na primjer, na internet stranici Parlamentarne skupštine BiH⁷⁸ može vidjeti dnevni red sa 25. sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine od 29. 03. 2012. godine, kao i stenogram sa navedene sjednice. Plenarne sjednice domova Parlamentarne skupštine BiH digitalno se snimaju od 22. 5. 2007,

a njihovo direktno praćenje posredstvom prezentacije dostupno je od 20. 2. 2008. godine. Pored toga, parlamenti u BiH javno objavljuju i svoj program rada za tekuću godinu. „Transparentnost rada PS BiH tokom mandatnog razdoblja 2006–2010. g. je jedan od pozitivnih segmenata rada najvišeg zakonodavnog organa naše zemlje, što je rezultiralo dobrom saradnjom sa medijima, nevladinim organizacijama i zainteresovanim građanima, te stalnom dogradnjom web stranice PS BiH, koja je jedna od kvalitetnijih i koja sadrži puno veći broj korisnih informacija nego što je to bilo početkom ovog saziva PS BiH. Također, Parlament BiH je otvoren za zainteresovane institucije i građane [...] koji žele aktivno pratiti plenarne sjednice PS BiH. Tokom mandata otvorena je i novinarska soba koju koriste izvještači iz PS BiH, snabdjevena sa 6 računara, sa stalnom konekcijom na internet i sa 20 mjesta.⁷⁹ Sve odluke koje donesu parlamenti u BiH objavljuju se u službenim listovima (BiH, entiteta, kantona, gradova i opština) i svi akti su, i po tom osnovu, dostupni javnosti.

Građanima se, u skladu sa prostornim mogućnostima, može omogućiti slobodan pristup sjednicama i radnim tijelima NSRS, s tim da mogu prisustvovati sjednicama u dijelu sale predviđenom za slušaoce.⁸⁰ Javnost ima pristupa i radu parlamentarnih komisija i odbora. Tako, na primjer, za informacije o Ustavno-pravnoj komisiji Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine, zvanična web stranica PS BiH⁸¹ daje podatke o nadležnosti komisije, kontakt osobi, godišnje izvještaje o radu za 2010. i 2011. godinu, letak komisije i informacije o aktivnostima komisije.

Međutim, problem predstavlja praksa da političke partije umrtvljuju politički život izvan njih, a u samim partijama nema dovoljno slobode da se iskazuju stavovi drugačiji od zvaničnog, ili stava partijskog lidera. U takvim okolnostima stvorena je generalna nezainteresovanost javnosti, a nevladin sektor još nema kapacitete, a ni sredstva, da aktivnije učestvuje u

zakonodavnom procesu.

Ipak, da ima problema u radu parlamenta u vezi sa odnosom vlasti i opozicije pokazuje i sljedeći primjer: na zahtjev 1/3 narodnih poslanika u NSRS da se na dnevni red 20. posebne sjednice NSRS stavi i razmatranje Izvještaja o reviziji finansijskih izvještaja Investiciono-razvojne banke a.d. Banja Luka (koja je, inače, u stopostotnom državnom vlasništvu, a Vlada RS je istovremeno i skupština akcionara) za 2008. godinu, a vezano za negativne izvještaje revizije o plasmanima banke, poslanici vladajućih partija u NSRS nisu dozvolili izglasavanje dnevnog reda (samim tim, ni ova tačka se nije našla na dnevnom redu) i „na taj način spriječili da se sazna istina o radu IRB-a, te da u javnost izađe neka informacija, koja prije toga nije usklađena sa politikom koju provodi SNSD, a u kojoj ga prate DNS i SP”.⁸²

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri postoje odredbe koje osiguravaju da zakonodavstvo mora izvještavati i biti odgovorno za svoja djela?

OCJENA 50

Ustavni i zakonodavni okvir u BiH propisuje pravila po kojima je parlament odgovoran da za svoj rad podnosi izvještaj javnosti, ali ovaj okvir nije do kraja razrađen – prije svega zbog nedostatka obaveze uspostavljanja bližeg kontakta na relaciji građanin/birač–poslanik/delegat, jer ne postoji mehanizam direktnog obraćanja građanina/birača onom poslaniku/delegatu za koga je građanin/birač glasao i kome je dao svoje povjerenje.

Parlamenti imaju samo političku odgovornost prema svojim biračima. Kako parlamenti donose zakone, kao opšte akte, ne postoji bilo kakav žalbeni mehanizam po kome bi građani mogli da, u rješavanju njihovog konkretnog slučaja, ospore zakonsku odredbu. Čak i

kada parlamenti odlučuju o pojedinačnim pitanjima koja se tiču tačno određenog lica, protiv odluke parlamenata nije dozvoljeno pravno sredstvo. Tako je članom 10 Zakona o upravnim sporovima BiH⁸³ predviđeno da se upravni spor (sudska kontrola upravnih akata) ne može voditi u stvarima o kojima neposredno, na osnovu ustavnih ovlaštenja, odlučuje Parlamentarna skupština BiH.

Ustav BiH, kao i ustavi entiteta, te poslovnici o radu parlamenata, propisuju da poslanici/delegati uživaju imunitet, kako građansko-pravni (poslanik ne može biti krivično gonjen niti odgovoran u građanskom postupku za bilo koju radnju učinjenu tokom vršenja svoje funkcije), tako i krivično-pravni. Generalno govoreći, imunitet poslanika/delegata se odnosi kako na ponašanje poslanika/delegata vezano za rad u parlamentu, tako i na njihovo ponašanje van parlamenta. Pored toga, poslanici/delegati ne mogu biti pritvoreni bez prethodnog odobrenja parlamenta kojem pripadaju,⁸⁴ osim ako su uhapšeni na licu mjesta za krivično djelo za koje se može izreći kazna zatvora od 5 godina i više (ili gdje je obavezan pritvor prema odredbama Zakona o krivičnom postupku). Isto tako, ako se poslanik/delegat pozove na imunitet, protiv njega se ne može pokrenuti krivični postupak, sve dok mu taj imunitet ne bude ukinut od strane zakonodavnog tijela.

Izveštaji od rada parlamenta se javno objavljuju. Pored toga, i nevladine organizacije (poput Centara civilnih inicijativa) objavljuju svoje izvještaje u kojima vrše komparaciju između planova rada parlamenata i usvojenih zakona, daju procjenu rada efikasnosti parlamenta, te objavljuju aktivnosti poslanika/delegata.⁸⁵

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri zakonodavstvo i njegovi predstavnici podnose izvještaje i odgovaraju za svoja djela u praksi?

OCJENA 25

Iako postoje ustavni i zakonski mehanizmi koji se odnose na obavezu zakonodavnih tijela da za svoj rad i odluke odgovaraju biračima, poslanici/delegati su u praksi isključivo odgovorni svojim partijama sa čijih lista su izabrani u parlament, dok je odnos prema građanima intenziviran samo pred izbore kada su poslanicima/delegatima potrebni glasovi birača.

U praksi, zakonodavna tijela podnose izvještaje javnosti i drugim segmentima vlasti i ti su izvještaji javno dostupni. Kako se zakonodavna tijela, kao izabrana predstavnička tijela, smatraju najvažnijim segmentom vlasti, ona nemaju obavezu da podnose posebne izvještaje nekoj drugoj vlasti.

Izveštaji o radu parlamenata dostupni su na njihovim web stranicama.

Kod poštovanja odluka Ustavnog suda BiH i entiteta, parlamenti u praksi usvajaju zakone nakon odluke ustavnog suda kojim je zakon ili neka odredba zakona proglašena neustavnom, poštujući pravne stavove koje je ustavni sud izrekao u svojoj odluci. Međutim, Evropski sud za ljudska prava donio je prije gotovo tri godine presudu u slučaju „Sejdić i Finci“, utvrdivši da Ustav BiH ograničava pasivno biračko pravo pripadnika nacionalnih manjina za kandidovanje za člana Predsjedništva i za izbor u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH kao pripadnika nacionalnih manjina.

Sud za ljudska prava u Strazburu⁸⁶ presudio je da su zbog toga određene odredbe Ustava BiH u suprotnosti

sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Iako je odluka Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu donesena 22. 12. 2009. godine, te iako sve članice Savjeta Evrope imaju obavezu da svoje zakonodavstvo ili konkretne odluke usklade sa stavovima suda u Strazburu, nije došlo do promjene Ustava BiH i omogućavanja nacionalnim manjinama da mogu da se kandiduju za člana Predsjedništva BiH i da imaju pravo da budu birani u Dom naroda Parlamentarne skupštine na Opštim izborima održanim u oktobru 2010. godine, niti je postignut ikakav dogovor do kraja 2012. godine.

MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutni mehanizmi koji osiguravaju integritet predstavnika zakonodavstva?

OCJENA 50

Postoji relativno dobar zakonski okvir koji obezbjeđuje poštovanje principa integriteta u parlamentima u BiH, prije svega kroz obavezu poslanika/delegata da se pridržavaju kodeksa ponašanja, te kroz obavezu poslanika/delegata da prijave sve svoje prihode na početku i na kraju mandata, kao i kroz zabranu da nakon isteka mandata poslanik/delegat izvjesno vrijeme ne može da radi u određenim organima komercijalnih društava u javnom vlasništvu.

Pored obaveznog izvještavanja o imovinskom stanju, postoje određena zakonska ograničenja koja zabranjuju poslanicima ili delegatima u svim parlamentima u BiH da se nakon isteka mandata zaposle u državnim organizacijama ili pak u privrednim društvima koja su u javnom vlasništvu (javna preduzeća). Tako Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti BiH propisuje da izabrani funkcioner (poslanik ili delegat), u roku od godinu dana od prestanka njegovog mandata u

zakonodavnom tijelu, ne može postati član upravnog ili poslovnog odbora, odnosno biti u svojstvu ovlaštenog lica u javnom preduzeću, niti član upravljačkih struktura ili direktor u agencijama za privatizaciju.⁸⁷ Međutim, u Zakonu o sukobu interesa u organima vlasti FBiH ta zabrana iznosi 6 mjeseci (član 5, stavovi 1 i 2), a u Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS (članovi 5 i 6)⁸⁸ ta zabrana iznosi samo tri mjeseca i odnosi se samo na isti nivo vlasti, dok je recimo moguće da poslanik opštinske skupštine u RS odmah po prestanku mandata postane član nadzornog odbora (NO) javnog preduzeća koga je osnovala RS, a nije moguće da bude u NO javnog preduzeća koje je osnovala opština.

Lobiranje u BiH nije zakonski regulisano, što znači da nema registrovanih lobista, tako da poslanici i delegati nemaju bilo kakvu obavezu izvještavanja o tome da li su imali kontakt sa licima koja, i pored činjenice da nisu registrovani kao lobisti, lobiraju na usvajanje određenih zakonskih rješenja u zakonodavnoj proceduri. Lobiranje, odnosno profesionalno zastupanje tuđeg interesa, uskoro bi trebalo da i u BiH postane javno i zakonski uređeno. Jedna od obaveza preuzetih Strategijom za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) jeste i donošenje zakona o lobiranju. Formalni rok do kojeg bi ovaj zakon trebalo da bude pred poslanicima Parlamentarne skupštine BiH jeste kraj 2012. godine, što se do datuma objave ove studije nije dogodilo.⁸⁹

Poslovnici o radu parlamenata sadrže odredbe da su poslanici dužni da poštuju dostojanstvo parlamenta, da su dužni da se jedan drugom obraćaju sa uvažavanjem, te da nije dozvoljeno korištenje uvredljivih izraza niti ocjena koje se odnose na privatni život trećih lica. Pored toga, za vrijeme govora poslanika u radu parlamenta nije dozvoljeno dobacivanje, ometanje govornika na drugi način ili bilo kakvo drugo ponašanje koje ometa slobodu govora. Za nepoštovanje ovih pravila, predsjednik parlamenta može izreći poslaniku/delegatu

opomenu, oduzimanje riječi ili udaljiti poslanika iz toka sesije parlamenta.

MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

U kojoj mjeri je integritet zakonodavaca osiguran u praksi?

OCJENA 25

Pitanje postojanja i sprečavanja sukoba interesa u BiH postavljeno je kao pitanje od manje važnosti, dok su zakonska rješenja uglavnom loša i ostavljaju široku mogućnost poslanicima i delegatima da se nađu u situaciji koja odgovara sukobu interesa, a da zakon ne predviđa takvu situaciju. Centralna izborna komisija BiH preuzela je monopol nad pokretanjem postupka utvrđivanja sukoba interesa, mijenjajući Pravila o vođenju postupka iz oblasti Zakona o sukobu interesa i propisujući da je samo Centralna izborna komisija nadležna za pokretanje postupka za utvrđivanje sukoba interesa, dok sva druga zainteresovana lica (nevladine organizacije, građani, novinari...) mogu samo da pokrenu inicijativu – ali, ako CIK ocijeni da nema sukoba interesa, zainteresovano lice nema pravnog lijeka da ospori ovu odluku CIK BiH. Za više od dvije godine primjene Zakona u RS, za samo jedno lice utvrđeno je postojanje sukoba interesa, dok je u jednom slučaju koji je inicirao TI BiH jedno lice bilo na četiri pozicije u isto vrijeme (jedna od kojih je i pozicija poslanika u lokalnoj skupštini) i utvrđeno je da to lice nije u sukobu interesa. Dotični odbornik u Skupštini opštine Zvornik vršio je funkciju rukovodioca Fonda zdravstvenog osiguranja RS – Filijala Zvornik, funkciju predsjednika Upravnog odbora Opšte bolnice Zvornik i funkciju člana Nadzornog odbora Lutrije RS. Iako je Vrhovni Sud RS, postupajući po tužbi Transparency International BiH, ipak utvrdio da je izabrani odbornik SO Zvornik istovre-

menim obavljanjem izabrane i još 3 paralelne funkcije stavio privatni interes iznad opšteg, i naložio Komisiji da u ponovljenom postupku utvrdi sukob interesa i izrekne pripadajuće sankcije, to još uvijek nije učinjeno.

U izvještaju o radu Centralne izborne komisije BiH u toku 2011. godine navodi se da je izrečeno ukupno 35 sankcija,⁹⁰ dok je Komisija za utvrđivanje sukoba interesa u institucijama RS u toku 2011. godine donijela 13 rješenja, od kojih je samo u jednom slučaju utvrđen sukob interesa.⁹¹

Nisu poznati primjeri u praksi da je bilo koji od poslanika Predstavničkog doma bio sankcionisan suspenzijom rada u parlamentu. U praksi, u radu parlamenta postoje lobističke tj. interesne grupe, koje ostvaruju kontakt sa izabranim članovima parlamenta, ali parlamentarci nemaju bilo kakvu zakonsku obavezu da otkriju kontakte sa ovim grupama, i to iz dva razloga: ne postoje pravila o registraciji lobističkih ili interesnih grupa i ne postoji obaveza poslanika da prijave svoje neformalne kontakte sa licima ili grupama koje bi se mogle smatrati lobističkim ili interesnim.

Osim sporadičnih kazni u smislu opomena ili oduzimanja riječi, u parlamentima u BiH se ne izriču novčane kazne, niti u praksi ima slučajeva da su članovi parlamenta kažnjeni zbog nepoštovanja kodeksa etike, odnosno etičkih standarda koje propisuje kodeks etike.

NADZOR IZVRŠNE VLASTI (ZAKON I PRAKSA)

Do koje mjere zakonodavstvo može obezbijediti efikasan nadzor izvršne vlasti?

OCJENA 25

Parlament posjeduje mehanizme da kontroliše izvršnu vlast (vladu), ali imajući u vidu to da vladu čine članovi onih političkih partija koje inače imaju većinu u parlamentu, ta vrsta „pritiska“ parlamenta na vladu je značajno amortizovana.

Postoji mogućnost da se formira i takozvani anketni odbor,⁹² koji se obrazuje radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti ili utvrđivanja činjenica o određenim pojavama ili pojedinim događajima, posebno u vršenju kontrole nad radom pojedinih republičkih organa, organizacija, ili nosilaca javnih funkcija, s tim da ovaj odbor nema istražne ili sudske nadležnosti. Vlada ima obavezu da o svom radu redovno izvještava parlament, a kroz institut poslaničkih pitanja ili aktuelnog sata poslanici mogu da postavljaju pitanja vladi i njenim ministarstvima, dok vlada ima obavezu da parlamentu blagovremeno dostavi tražene informacije.

Vlada u pravilu predlaže zakone i budžet, koje usvaja parlament. Parlament u potpunosti učestvuje u postupku usvajanja budžeta, pogotovo u amandmanskoj proceduri, kroz parlamentarne komisije, i na plenarnim sjednicama, a vlada ima i obavezu da obavještava parlament o izvršenju budžeta. Parlament BiH bira ombudsmana BiH i glavnog revizora, kao i članove Centralne izborne komisije BiH, a na prijedlog komisija koje provode proceduru konkursa i daju preporuku parlamentu BiH za izbor ombudsmana BiH i glavnog revizora.

Parlament nema mogućnost da direktno provjerava kako izvršna vlast primjenjuje pravila u vezi sa javnim nabavkama, ali izvještaje o radu izvršne vlasti vezano za javne nabavke parlamenti mogu dobiti kroz izvještaje službi za reviziju javnog sektora.

REFORMA (ZAKON I PRAKSA)

U kojoj mjeri zakonodavstvo stavlja prioritet na borbu protiv korupcije i upravljanje kao bitna državna pitanja?

OCJENA 25

Zakonodavna vlast ne obraća dovoljnu pažnju na promociju principa javne odgovornosti i borbu protiv korupcije, i pored činjenice da povremeno postoje parlamentarne diskusije o korupciji.

Iako je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije usvojen u PS BiH 2009. godine, i na osnovu njega formirana Agencija, u praksi se skoro nije ništa uradilo. Komisija za praćenje i nadzor nad radom Agencije uspostavljena je u okviru Parlamentarne skupštine. Pored toga, usvojena je i Strategija za borbu protiv korupcije 2009–2014. i Akcioni plan za borbu protiv korupcije,⁹³ a koje je izradilo Ministarstvo bezbjednosti BiH, ali ni po tom osnovu nema značajnijeg napretka. Premda je BiH ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije, zakonski okvir za borbu protiv korupcije nakon usvajanja ove konvencije nije poboljšana, a implementacija antikoruptivnih reformi na svim nivoima vlasti je zanemariva, pa u tom smislu i parlamenti ne daju svoj doprinos u borbi protiv korupcije.

PREPORUKE

- Potrebno je uspostaviti bolji odnos na relaciji građanin/glasač u odnosu na delegata/ poslanika. U tom smislu poslanici/delegati bi morali da imaju obavezu da za svoj rad odgovaraju onima koji su ih izabrali (glasačima), a ne onima koji su ih kandidovali (političkim partijama). U tom smislu trebalo bi uvesti obavezu poslanika/delegata da moraju biti otvoreni za svoje glasače i da ih moraju primati na razgovor u određeno vrijeme kako bi im glasači prenijeli svoje probleme i probleme zajednice u kojoj žive;
- Bez obzira na moguće zakonsko ograničenje u pogledu tajnosti podataka o imovini poslanika/delegata, pitanje uvida u imovinu onih koji su izabrani da vladaju u ime naroda, kako na početku mandata, tako i u toku njegovog trajanja i posebno na kraju mandata, predstavlja bitan preduslov poštenog upravljanja javnim poslovima u interesu građana a ne u svom sopstvenom interesu. Imajući u vidu stepen korupcije u BiH, takva mjera (ponovno omogućavanje uvida u imovinske kartice poslanika/delegata) bila bi jedan od mehanizama smanjenja korupcije političkih elita i izabranih predstavnika u zakonodavnoj vlasti. Pored toga, u slučaju da je dokazano da poslanik/delegat nije tačno prijavio svoju imovinu/prihode ili je prečutao određene promjene u imovini/prihodima treba uvesti rigoroznije kazne, koje bi se sastojale ne samo od izricanja novčanih kazni, već i od gubitka poslaničkog/delegatskog statusa, sa zabranom kandidovanja na budućim izborima;
- U pogledu utvrđivanja postojanja sukoba interesa potrebno je promijeniti pravni okvir i praksu CIK BiH da niko drugi nije ovlašćen da pokrene proceduru utvrđivanja sukoba interesa osim same CIK, već da to pravo treba dati i svim trećim zainteresovanim licima sa pravom da budu stranka u postupku. U pogledu Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS trebalo bi ići sa izmjenama zakona sa ciljem pooštavanja uslova za utvrđivanje postojanja sukoba interesa, jer je dosadašnja praksa pokazala da nije

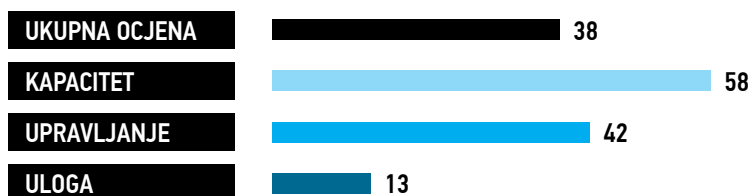
moguće utvrditi sukob interesa čak i ako neko u isto vrijeme obavlja četiri plaćene funkcije;

- Parlamenti bi trebalo da se značajnije angažuju u borbi protiv korupcije i da svojim primjerom i kroz parlamentarnu proceduru (komisije i anketni odbori) preduzmu radnje, kako na sistematskom smanjenju korupcije (zakonodavni okvir), tako i u pojedinačnim slučajevima (parlamentarne istrage);
- Potrebno je pojačati nadzornu, odnosno kontrolnu funkciju parlamenta nad izvršnom vlasti i nad utroškom budžeta.

6.2. IZVRŠNA VLAST

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 38/100

STATUS STUBA: SLAB



SAŽETAK

Iako, velika po obimu, sa odgovarajućim resursima, i utemeljena na dobrim zakonskim rješenjima, izvršna vlast u BiH suočena je sa brojnim poteškoćama koje onemogućavaju dosljedno i efikasno izvršavanje funkcija koje proizilaze iz ustava i zakona.

Neefikasnost, neodgovornost, netransparentnost i odsustvo koordinacije između različitih nivoa vlasti i dalje su ključne karakteristike izvršne vlasti u BiH.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Izvršna vlast koncentrisana je na državnom (Savjet ministara, sačinjen od 9 ministarstava, te tročlano Predsjedništvo), entitetskom nivou (Vlada RS i Vlada FBiH sa po 16 ministarstava, oba entiteta imaju predsjednika i dva potpredsjednika), kantonalnom nivou (10 kantonalnih vlada sa ukupno 95 ministarstava) i na nivou Brčko distrikta. Državnim ustavom i ustavima entiteta prihvaćen je princip podjele vlasti, te je izvršna vlast kao takva nezavisna u odnosu na druge grane vlasti. Pored državnog i entiteskih ustava, rad izvršne vlasti regulisan je posebnim zakonima.⁹⁴ Za svoj rad izvršna vlast odgovorna je zakonodavnoj vlasti, koja odlučuje o njenom imenovanju, odnosno razrješenju, i kojoj je dužna podnositi izvještaje o radu. Vršeci svoje nadležnosti, izvršna vlast donosi uredbe, odluke, uputstva, zaključke i druge podzakonske akte, a koji su takođe podložni i sudskoj kontroli kroz odgovarajuće procedure za rješavanje upravnih sporova.⁹⁵

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri izvršna vlast ima adekvatne resurse za efikasno obavljanje svojih zadataka?

OCJENA 50

Slijedeći izuzetno kompleksnu ustavnu strukturu zemlje, izvršna vlast je koncentrisana na državnom (Savjet ministara sačinjen od 9 ministarstava, te tročlano Predsjedništvo), entitetskom nivou (Vlada RS i Vlada FBiH sa po 16 ministarstava, oba entiteta imaju predsjednika i dva potpredsjednika), kantonalnom nivou (10 kantonalnih vlada sa ukupno 95 ministarstava) i na nivou Brčko distrikta. Takva ustavna struktura svrstava BiH u red zemalja sa izuzetno velikim javnim sektorom na čije plate je utrošeno 13,1 % BDP u 2011.g, bilježeći tako kontinuiran rast sa 11,1 % BDP u 2006.g.⁹⁶, dok su ostali tekući troškovi vlada u 2010.g dosegli nivo od oko 15% BDP. Plate u javnom sektoru koji zapošljava ukupno 3,5 % stanovništva, čineći relativno velik udio u radnoj snazi od oko 11 % (isključujući preduzeća u

TABELA SA OCJENAMA

IZVRŠNA VLAST

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 38/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 58/100	RESURSI NEZAVISNOST	100	50 25
UPRAVLJANJE 42/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET	50 75 75	25 25 0
ULOGA 13/100	UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM PRAVNI SISTEM	25 0	

državnom vlasništvu i zdravstvene radnike), a u ukupnoj zaposlenosti 19%, u prosjeku su znatno veće od plata u privatnom sektoru.⁹⁷

Kao ključni problem u djelovanju izvršne vlasti posebno se ističe odsustvo vertikalne i horizontalne koordinacije između brojnih nivoa i institucija vlasti, dok klijentelistička i nepotistička imenovanja u znatnoj mjeri utiču na kompetentnost izvršne vlasti.⁹⁸

NEZAVISNOST (ZAKON)

Po zakonu, u kojoj mjeri je izvršna vlast nezavisna?

OCJENA 100

Državnim ustavom i ustavima entiteta prihvaćen je princip podjele vlasti, te je izvršna vlast kao takva nezavisna u odnosu na druge grane vlasti. Pored državnog i entiteskih ustava, rad izvršne vlasti regulisan je posebnim zakonima.⁹⁹ Za svoj rad izvršna vlast odgovorna je zakonodavnoj vlasti, koja odlučuje o njenom imenovanju, odnosno razrješenju, i kojoj je dužna podnositi izvještaje o radu. Vršeci svoje nadležnosti, izvršna vlast donosi uredbе, odluke, uputstva, zaključke i druge podzakonske akte, a koji su takođe podložni i sudskoj kontroli kroz odgovarajuće procedure za rješavanje upravnih sporova.¹⁰⁰

NEZAVISNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je izvršna vlast nezavisna u praksi?

OCJENA 25

Nezavisnost izvršne vlasti u ostvarivanju svojih nadležnosti bitno je ograničena načinom na koji političke partije funkcionišu. Dominantno liderske

političke partije, bez unutarstranačke demokratije, omogućavaju ogromnu koncentraciju stvarne moći u rukama lidera političkih partija. Tako se na sastancima lidera vladajućih političkih partija donose odluke iz domena i izvršne i zakonodavne vlasti, koje kasnije bivaju formalno upućivane u procedure, kao što je bio slučaj sa budžetom.¹⁰¹ Sa druge strane, u pojedinim situacijama je očigledna uzurpacija ovlaštenja zakonodavne vlasti od strane izvršne vlasti. Npr. Vlada RS donijela je odluku po kojoj se na izgradnju Andrićgrada, projekta koji se finansira sredstvima Vlade RS, ne primjenjuje Zakon o javnim nabavkama.¹⁰² Slična situacija sa uzurpacijom ovlaštenja zakonodavne vlasti od strane izvršne vlasti dešava se i prilikom odobravanja korištenja sredstava sa računa posebnih namjena, odnosno njihovim raspolaganjem od strane Vlade RS u svrhe budžetske potrošnje bez odluke parlamenta, na šta je više puta upozoravala Glavna služba za reviziju javnog sektora.¹⁰³

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri postoje propisi kojima se osigurava transparentnost u relevantnim aktivnostima izvršne vlasti?

OCJENA 50

U BiH su na snazi zakoni o slobodi pristupa informacijama koji propisuju da su „sve informacije u posjedu javnih organa javno dobro” i kao takve dostupne javnosti. Zakoni propisuju uzak krug izuzetaka od slobodnog pristupa informacijama, koji se odnose na „interese odbrane, sigurnosti, sprečavanje kriminala i otkrivanje kriminala, na zaštitu postupka donošenja odluka u javnom organu”, ili „zaštite povjerljivih komercijalnih informacija”, odnosno „zaštitu privatnosti trećih osoba”, s tim da se odluka o uskraćivanju mora donositi u svakom konkretnom slučaju, provodeći test javnog interesa koji mora uzeti u obzir svaku štetu i svaku korist

koja može nastati objavljivanjem informacija.¹⁰⁴

Neharmonizovan zakonski okvir na državnom i entitetskim nivoima predstavlja bitnu prepreku za dosljednu primjenu ovog prava na svim nivoima vlasti. Dok Zakon na državnom nivou ispunjava sve zahtjeve za adekvatnu implementaciju, uključujući prekršajne sankcije za kršenje zakona, kako za organ, tako i za odgovornu osobu unutar institucije, entitetski zakoni ne predviđaju sankcije u slučaju kršenja zakona.

Osim toga, Vlada RS je usvojila zaključak kojim izlazeći iz okvira svoje nadležnosti, utvrđuje da se Zakon o slobodi pristupa informacijama ne odnosi na zapisnike sa sjednica Vlade RS, odnosno da zapisnici nisu javni dokumenti.¹⁰⁵

Budžet se donosi u formi zakona i kao takav javno je dostupan i objavljuje se u službenim novinama na državnom i na entitetskim nivoima vlasti.

U skladu sa Članom 15.7, stav (1) Izbornog zakona BiH¹⁰⁶ svaki kandidat za izbornu funkciju na državnom ili entitetskom nivou dužan je u roku od 15 dana od prihvatanja kandidature podnijeti Centralnoj izbornoj komisiji BiH izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju. U skladu s istim Zakonom, Član 15.8, stav 1, kandidati na državnom i entitetskom nivou vlasti, nakon što budu izabrani, dužni su podnijeti izjavu o imovinskom stanju u roku od 30 dana od objave ovjere mandata u Službenom glasniku. Obaveza podnošenja imovinskog kartona postoji i po isteku odnosno prestanku mandata. CIK je godinama imovinske kartone u skladu sa zakonom objavljivao putem svoje službene web stranice. Međutim, nakon odluke Agencije za zaštitu ličnih podataka, Apelaciono vijeće Suda BiH je po žalbi CIK donio odluku da imovinski kartoni više ne mogu biti javno dostupni, sa obrazloženjem da se na takav način krše odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka.¹⁰⁷ Ovakva odluka Suda BiH izazvala je brojne negativne reakcije

NVO i stručne javnosti.¹⁰⁸

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri postoji transparentnost u relevantnim aktivnostima izvršne vlasti u praksi?

OCJENA 25

Zakonska rješenja koja predviđaju transparentnost u funkcionisanju izvršne vlasti u praksi se ne primjenjuju na dosljedan i sistematičan način. Dok je prema istraživanju organizacije Global Integrity u 2011. godini zakonski okvir ocijenjen sa 92 boda (na skali od 0 do 100), njegova praktična primjena je na istoj skali vrednovana sa 35 bodova.¹⁰⁹ Prema nalazima istraživanja TI BiH, poseban problem predstavlja pristup informacijama koje se odnose na javne nabavke, proces privatizacije, izvršenje budžeta i poslovanje javnih preduzeća.¹¹⁰

Indikativan primjer svjesnog prikrivanja informacija koje po zakonu moraju biti javno objavljene, predstavljao je pokušaj Ministarstva finansija, odnosno Vlade RS, da prikrije stvarni iznos deficita (prikazan iznos je umanjen za oko 50 miliona evra) za 2010. godinu, što je tek naknadno utvrđeno izvještajem Glavne službe za reviziju javnog sektora RS.¹¹¹

Prema rezultatima istraživanja TI BiH o poštovanju prava na pristup informacijama, tek je 53% institucija izvršilo obavezu da omoguću pristup informacijama u zakonskom roku, tako da je prosječna dužina trajanja postupka više od mjesec dana. Poseban problem predstavlja činjenica da je samo 15 % institucija dostavilo informacije u formi rješenja (upravni akt), koja je po zakonu neophodna i bez koje građani ne mogu ostvariti dalju sudsku zaštitu ovog prava.¹¹²

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe kojima bi se osiguralo da predstavnici izvršne vlasti moraju izvještavati i biti odgovorni za svoje postupke?

OCJENA 75

Nadležnost i položaj izvršne vlasti definisani su ustavima države i entiteta i posebnim zakonima o Savjetu ministara, odnosno entitetskim vladama na principu podjele vlasti, pa je tako izvršna vlast primarno odgovorna zakonodavnoj vlasti. Tako je Savjet ministara obavezan najmanje jednom godišnje podnijeti izvještaj o radu Parlamentarnoj skupštini, a Parlamentarna skupština može zahtijevati i podnošenje vanrednih izvještaja.¹¹³ U skladu sa Ustavom BiH, Savjet ministara je dužan podnijeti ostavku ukoliko mu Parlamentarna skupština BiH izglasa nepovjerenje (član 5, stav 4). Isto tako, u skladu sa članom 15 Zakona o Savjetu ministara BiH, Parlamentarna skupština mora potvrditi odluku predsjedavajućeg Savjeta ministara o pojedinačnim smjenama u sastavu Savjeta ministara.

Osim navedenih načina, kontrolna funkcija parlamenta nad radom izvršne vlasti realizuje se i kroz institut poslaničkih pitanja odnosno interpelacije. Ovi instituti definisani su poslovcima o radu Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, i omogućavaju poslanicima postavljanje konkretnih pitanja Savjetu u cjelini, ili pojedinim ministrima iz domena njihove nadležnosti, dok u slučaju interpelacije poslanici ili grupa poslanika iniciraju pitanja načelnog karaktera o čemu se vodi rasprava u parlamentu.¹¹⁴

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri postoji efikasan nadzor aktivnosti izvršne vlasti u praksi?

OCJENA 25

Brojni su primjeri u praksi koji govore o potpunom odsustvu odgovornosti izvršne vlasti. Istraživanje organizacije Global Integrity za 2011. godinu tako izvršnu vlast ocjenjuje sa 58 indeksnih poena (na skali od 0 do 100), što prema metodologiji govori o izuzetno niskom stepenu odgovornosti.¹¹⁵

Prema izvještajima revizije javnog sektora na državnom nivou za 2011. godinu, institucije koje troše 55% budžeta dobile su negativno mišljenje ili mišljenje s rezervom. Do sada nije bilo slučajeva da su pokretani postupci za utvrđivanje odgovornosti osoba koje se nalaze na čelu institucija koje su dobijale negativno mišljenje revizora. Prema izvještaju za 2011. godinu, tek oko 50% preporuka revizora je realizovano.¹¹⁶ Pritisci izvršne vlasti na službe za reviziju česta su i uobičajena pojava, a manifestuju se od javnih verbalnih optužbi revizora, pa do pokušaja da se na različite načine sami revizori stave pod kontrolu izvršne vlasti.¹¹⁷

Postoje dokazi da su nosioci izvršne vlasti kroz direktne transfere iz budžeta davali podsticaje vlastitim firmama ili firmama sa čijim su vlasnicima u rodbinskim vezama. Tokom mandata ministra Vahida Heće (2006–2010), Ministarstvo energetike, rudarstva i industrije FBiH je podijelilo gotovo 15 miliona KM poticaja privatnim firmama u FBiH i Brčko dstriktu. Novinari CIN-a su otkrili da je od tog iznosa najmanje 4 miliona KM dodijeljeno firmama čiji su vlasnici ili direktori bili članovi ili donatori vladajućih stranaka u FBiH.¹¹⁸ Slična je situacija je i u RS gdje je Investiciono-razvojna banka, koja se nalazi pod direktnom upravom Vlade RS, vršila dokapitalizacije firmi ili davala povoljne kredite firmama u vlasništvu

visokih funkcionera ili njihove rodbine.¹¹⁹

U ovakvim i sličnim slučajevima nikada nisu otvarane istrage, a pravosudne institucije se uglavnom bave slučajevima korupcije na nižim nivoima vlasti.¹²⁰

INTEGRITET (ZAKON)

U kojoj mjeri postoje mehanizmi kojima bi se osigurao integritet predstavnika izvršne vlasti?

OCJENA 75

Odredbe zakona o sukobu interesa odnose se i na nosioce izvršne vlasti.¹²¹ Ovim zakonima regulisano je da ministri i zamjenici ministara ne mogu biti u poslovodnom, nadzornom, upravnom i izvršnom odboru, niti direktori javnog preduzeća i agencije za privatizaciju. Isto tako, ne mogu obavljati ove funkcije u privatnim preduzećima u koja su vladine institucije ulagale kapital, sa kojima su sklapale ugovore ili na drugi način s njima poslovale, ako vrijednost posla prevazilazi 5000 KM.

Zakoni o sukobu interesa postoje na državnom, na entitetskom i na nivou Brčko distrikta. Implementacija zakona na državnom nivou, u FBiH i u Brčko distriktu, u nadležnosti je CIK BiH, dok je implementacija zakona u RS u nadležnosti Republičke komisije za utvrđivanje sukoba interesa. Neharmonizovana zakonska rješenja, kao i različita praksa CIK BiH i Republičke komisije za utvrđivanje sukoba interesa RS u primjeni zakona ostavljaju prostor za ostvarivanje dobiti putem sukoba interesa.

INTEGRITET (PRAKSA)

U kojoj mjeri je integritet predstavnika izvršne vlasti osiguran u praksi?

OCJENA 0

Primjena zakonskih odredbi o sukobu interesa više predstavlja izuzetak nego pravilo. To potvrđuju podaci iz Godišnjeg izvještaja Centralne izborne komisije za 2011. godinu, a prema kojem su tokom 2011. godine izrečene ukupno dvije sankcije za kršenje odredbi zakona o sukobu interesa na državnom nivou.¹²² CIK uglavnom ignoriše slučajeve sukoba interesa na višim i visokim nivoima vlasti, dok sankcionisanjem isključivo lokalnih zvaničnika nastoji stvoriti privid da ostvaruje svoje nadležnosti u skladu sa zakonom.¹²³

Eklatantan primjer pristupa slučajevima sukoba interesa predstavlja slučaj u kojem je federalni premijer Nermin Nikšić 27. 7. 2011, između ostalih, potpisao i odluku o imenovanju Mirsada Nikšića, svog brata, za vršioca dužnosti izvršnog direktora za upravljanje i održavanje u Javnom preduzeću „Autoceste Federacije BiH“.

Takođe, u istom preduzeću za vršioca dužnosti izvršnog direktora za ekonomsko-finansijske poslove imenovan je Ivan Šakota, zet Jerka Ivankovića Lijanovića, federalnog dopremijera i ministra poljoprivrede, kojem je CIK prethodno izrekao četvorogodišnju zabranu kandidovanja na izborima, odnosno imenovanja na bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika (koja je još uvijek na snazi), te novčanu kaznu od 1500 KM. Centar za pravnu pomoć TI BiH je nakon prikupljanja dokumentacije uputio prijavu protiv pomenutih lica u avgustu 2011. godine,¹²⁴ ali ovaj slučaj još uvijek nije razmatran od strane CIK, zbog, između ostalog, odbijanja Vlade FBiH da dostavi traženu dokumentaciju CIK.¹²⁵

UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM (ZAKON I PRAKSA)

U kojoj mjeri je izvršna vlast predana i angažovana u razvoju dobrog upravljanja u javnom sektoru?

OCJENA 25

Indikatori upravljanja, Instituta Svjetske banke, pokazuju da je BiH ostvarila vrlo ograničen napredak u smislu ukupnog poboljšanja kvaliteta upravljanja, dok je u pojedinim kategorijama, kao što je efektivnost vlasti, zabilježen znatno lošiji rezultat u 2010. godini, u poređenju sa stanjem u 2005. godini.¹²⁶

Tokom cijele 2011. godine Savjet ministara je radio u tehničkom mandatu, bez usvojenog programa rada i državnog budžeta, zbog nemogućnosti političkih partija da postignu sporazum o formiranju Savjeta ministara nakon Opštih izbora u oktobru 2010. godine. Savjet ministara je formiran 480 dana nakon izbora, u februaru 2012. U toku 2011. godine Savjet ministara je utvrdio 25 zakona, dok je, poređenja radi, za isto vrijeme, u 2011. godini, Vlada Crne Gore utvrdila 6 puta više zakona (151 zakon), Vlada Srbije 8,5 puta više (211 zakona), a Vlada Hrvatske preko 10 puta više (257 zakona).¹²⁷

Brojni su dokazi o tome da su privatni i partijski interesi daleko ispred opšteg javnog interesa za nosioce izvršnih funkcija. U tom smislu, uvećanje imovine većine nosilaca izvršnih funkcija tokom mandata, a koje je u neskladu sa redovnim primanjima predviđenim za obavljanje navedenih funkcija, predstavlja zanimljiv fenomen kojim se često bave pojedini mediji, ali ne i istražni organi.¹²⁸

PRAVNI SISTEM (ZAKON I PRAKSA)

U kojoj mjeri izvršna vlast određuje javnu odgovornost i borbu protiv korupcije kao prioritete u državi?

OCJENA 0

Savjet ministara BiH usvojio je Strategiju, i Akcioni plan za borbu protiv korupcije u septembru 2009., a za period 2009–2014. godine. Međutim, prema izvještaju o monitoringu TI BiH, zaključno sa septembrom 2012. godine, nakon skoro tri godine od usvajanja Strategije, od ukupnog broja planiranih mjera (81), samo su 2 realizovane u potpunosti, 32 su djelimično realizovane, dok 47 mjera (gotovo 60%) uopšte nije realizovano.¹²⁹

Iako je Zakon o Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije usvojen u decembru 2009. godine, Savjetu ministara je trebalo skoro tri godine da usvoji Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (usvojen u julu 2012. godine) kako bi Agencija mogla početi da operativno djeluje.

Preporuke službi za reviziju javnog sektora veoma su često potpuno ignorisane od strane izvršne vlasti, tako da se one iz godine u godinu ponavljaju u revizorskim izvještajima, bez spremnosti izvršne vlasti da preduzme mjere, kako na utvrđivanju odgovornosti za brojna kršenja zakona, tako i na implementaciji preporuka koje bi vodile odgovornijem odnosu prema javnim sredstvima.¹³⁰ Umjesto dosljedne implementacije njihovih preporuka, službe za reviziju su često suočene za pokušajima izvršne vlasti da ih stave pod direktnu kontrolu. Takav primjer je bio i zahtjev Vlade RS da se izvrši revizija Glavne službe za reviziju javnog sektora RS, nakon što je ova služba objavila izvještaj da je Vlada RS namjerno prikrivala stvarne podatke o deficitu

budžeta.¹³¹

Prema Globalnom barometru korupcije za 2011. g., 71% građana smatra da je vlada neuspješna u borbi protiv korupcije.¹³²

PREPORUKE

- Osigurati odgovarajuću koordinaciju između različitih nivoa vlasti pri kreiranju i implementaciji politika, imajući u vidu specifičnost ustavnog uređenja;
- Uvesti sistematičniji nadzor zakonodavne vlasti nad radom izvršne vlasti;
- Harmonizovati zakone koji regulišu slobodan pristup informacijama na različitim nivoima vlasti;
- Osigurati harmonizaciju zakona koji regulišu sukob interesa;
- Osigurati učešće javnosti u procesima kreiranja politika, budžeta i prijedloga zakona;
- Osigurati adekvatnije mehanizme za utvrđivanje interne disciplinske odgovornosti u okviru izvršne vlasti za učinjene propuste i kršenja pravila i procedura.

6.3. PRAVOSUĐE

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 29/100

STATUS STUBA: SLAB



SAŽETAK

Iako je učinjen značajan napredak na opremanju sudova u pogledu sredstava za rad, sudovi i dalje rade u lošim uslovima. Gledajući strogo zakonski okvir, sudovi su u potpunosti nezavisni od zakonodavne i izvršne vlasti, kako u pogledu izbora i razrješenja sudija, tako i u vezi sa finansiranjem rada sudova. Postupak imenovanja sudija i tužilaca je ustavnim promjenama 2002.g. prebačen iz nadležnosti zakonodavnih organa u nadležnost Visokog sudskog i tužilačkog savjeta

(VSTS), što predstavlja najznačajniji korak prema postizanju principa nezavisnosti pravosuđa u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Javnost uglavnom u praksi može da dođe do svih relevantnih informacija o organizaciji i radu pravosuđa, te do odluka koje donose sudovi, naravno uz određena zakonska ograničenja, kakva su u slučaju krivičnih postupaka protiv maloljetnika te bračnih i porodičnih sporova. Iako je na snazi solidan zakonski okvir za postizanje integriteta sudija i pravosuđa, praksa pokazuje drugačiju stvarnost. I pored značajnih koraka koje je preduzeo VSTS u vezi sa jačanjem integriteta sudija, i dalje postoji značajan stepen percepcije korumpiranosti sudija. Postoji opšta percepcija u društvu da je pravosuđe korumpirano, mada su veoma rijetki slučajevi da se protiv nekog sudije ili tužioca, ili pak sudskog osoblja, poveo krivični postupak za neko od krivičnih djela korupcije. Iako postoji određeni pravni okvir, sudska vlast je neefikasna u ostvarivanju svog cilja propisanog zakonom - sudske kontrole upravnih akata. Postojeći zakonski mehanizam, osim što je neefikasan, u principu ne može da natjera izvršnu

vlast da poštuje sudske odluke donesene u postupku upravnog spora. Pravosuđe ima nadzor nad radom izvršne vlasti samo kroz mehanizam takozvanog upravnog spora pred nadležnim sudom (okružnim/kantonalnim).

Pravosuđe je u potpunosti neaktivno i neefikasno u borbi protiv korupcije i neuspješno u postupcima koji se vode u cilju kažnjavanja onih koji su počinili koruptivna krivična djela.

TABELA SA OCJENAMA

PRAVOSUĐE

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 29/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 44/100	RESURSI NEZAVISNOST	50	25
		75	25
UPRAVLJANJE 42/100	TRANSPARENTNOST	50	25
	ODGOVORNOST	100	25
	MEHANIZMI INTEGRITETA	50	0
ULOGA 0/100	NADZOR IZVRŠNE VLASTI PROCESUIRANJE KORUPCIJE	0	
		0	

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

U BiH postoje četiri, organizaciono i po nadležnostima, potpuno samostalna pravosudna sistema. Prema ustavnoj strukturi BiH, i pravosudni sistem je podijeljen na više nivoa, s tim da ti nivoi nisu međusobno povezani. Na nivou entiteta postoje vrhovni sudovi, okružni/kantonalni sudovi i osnovni/opštinski sudovi. Pored toga, u RS postoje i privredni sudovi (okružni privredni sudovi kao prvostepeni sudovi i Viši privredni sud Banja Luka kao drugostepeni). U Brčko distriktu BiH postoje Osnovni i Apelacioni sud. Ne postoji formalna veza između sudova na nivou entiteta i Brčko distrikta, tj. Sud BiH nema nadležnost da ispituje u žalbenom postupku ili u postupku vanrednih pravnih lijekova odluke entitetskih sudova. Bolje rečeno, svaki od ovih sistema sudova djeluje autonomno i nadležnosti se, u pravilu, ne mogu prenositi iz jednog sistema u drugi. Pored sistema redovnih sudova, u BiH postoje i ustavni sudovi. Ovi sudovi spadaju pod pojam pravosuđa, u širem teorijskom značenju te riječi. Ustavni sud BiH ima dvostruku nadležnost: utvrđuje da li su zakoni i opšti akti u skladu sa Ustavom BiH (apstraktna nadležnost) i utvrđuje da li su sudovi u BiH u svojim odlukama povrijedili prava građana i pravnih lica zagarantovana Ustavom BiH i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (apelaciona nadležnost). Ustavni sud FBiH i Ustavni sud RS imaju samo apstraktnu nadležnost. Pravosuđe se finansira iz 14 različitih budžeta, zavisno od toga koja je društveno-politička zajednica svojim zakonima osnovala određeni sud.

RESURSI (ZAKON)

U kom obimu zakoni propisuju obezbjeđivanje odgovarajućih plata i radnih uslova u pravosuđu?

OCJENA 50

Prema ustavnoj strukturi BiH i pravosudni sistem je podijeljen na više nivoa, s tim da ti nivoi nisu međusobno povezani, što dovodi do toga da postoje četiri, organizaciono i po nadležnostima potpuno samostalna pravosudna sistema.

Sud BiH ima krivično, upravno i apelaciono odjeljenje. Krivično odjeljenje se sastoji od tri odjela: za ratne zločine, za organizovani kriminal i korupciju, i za ostala krivična djela. Shodno tome, i u Apelacionom odjeljenju Suda BiH nalaze se tri žalbena odjela: za ratne zločine, za organizovani kriminal i korupciju, i za ostala krivična djela.

Na nivou entiteta postoje vrhovni sudovi, okružni/kantonalni sudovi i osnovni/opštinski sudovi. Pored toga, u RS postoje i privredni sudovi, dok u Brčko distriktu BiH postoje Osnovni i Apelacioni sud. Ne postoji formalna veza između sudova na nivou entiteta i Brčko distrikta, tj. Sud BiH nema nadležnost da ispituje u žalbenom postupku ili u postupku vanrednih pravnih lijekova odluke entitetskih sudova.

Ustavni sud BiH ima dvostruku nadležnost: utvrđuje da li su zakoni i opšti akti u skladu sa Ustavom BiH (apstraktna nadležnost) i utvrđuje da li su sudovi u BiH u svojim odlukama povrijedili prava građana i pravnih lica zagarantovana Ustavom BiH i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (apelaciona nadležnost). Ustavni sud FBiH i Ustavni sud RS imaju samo apstraktnu nadležnost.

Pravosuđe se finansira kroz budžete, zavisno od toga

koja je društveno-politička zajednica svojim zakonima osnovala određeni sud, te se trenutno finansira iz 14 različitih budžeta. Sud BiH se finansira iz budžeta BiH, svi sudovi u RS iz budžeta RS, a sudovi u Brčko distriktu iz budžeta Distrikta. U FBiH, Vrhovni sud FBiH finansira se iz federalnog budžeta, dok se kantonalni/opštinski sudovi finansiraju iz deset kantonalnih budžeta.

Sudske budžete pripremaju predsjednici sudova za „narednu godinu, na osnovu iznosa troškova u tekućoj godini, te predviđenih troškova u narednoj godini”¹³³ Takav prijedlog budžeta se podnosi Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (VSTS) radi davanja primjedbi. Zakonom o VSTS je definisano da VSTS „učestvuje, prema vlastitoj ocjeni, u procesu izrade godišnjih budžeta za sudove i tužilaštva”.¹³⁴ Nakon toga se prijedlog budžeta podnosi Ministarstvu pravde (postoji 14 ministarstava pravde po različitim nivoima), a ono ga prosljeđuje Ministarstvu finansija, tj. Vladi (14 ministarstava finansija i 14 vlada). Budžete usvajaju parlamenti u formi zakona. U toku godine moguće je, po određenoj proceduri, vršiti realokaciju pojedinih budžetskih stavki, i to najviše do 10%.

Prema tome, ne postoje samostalni „pravosudni budžeti“, već su ti budžeti dio opštih budžeta koji se u BiH usvajaju u formi zakona. Iako sudovi ostvaruju značajne prihode od sudskih taksi, sudovi sa tim prihodima ne mogu slobodno raspolagati, već takse ulaze u budžet kao prihod i nakon toga se ta sredstva od sudskih taksi ponovo dodjeljuju sudovima. Ne postoji zakonsko ograničenje koje propisuje bilo visinu u apsolutnom iznosu, bilo procenat dijela budžeta kojim se finansira pravosuđe u odnosu na ostale korisnike budžeta.

Plate sudija se regulišu posebnim zakonom (Zakon o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca), s tim da se ti zakoni odnose samo na plate sudija (i tužilaca)¹³⁵ ali ne i na plate ostalog administrativnog osoblja.

RESURSI (PRAKSA)

U kom obimu pravosuđe u BiH ima adekvatan nivo finansijskih resursa, osoblja i opreme (infrastruktura) da efikasno funkcioniše u praksi?

OCJENA 25

Plate sudija su na zadovoljavajućem nivou. Međutim, sa druge strane, sudsko osoblje je relativno slabo plaćeno. Iako je učinjen značajan napredak na opremanju sudova u pogledu sredstava za rad (računari, internet, *Court management system* (CMS) – sistem za integralno praćenje sudskih predmeta), sudovi i dalje rade u lošim uslovima, u malim i neuslovnim kancelarijama, sudovima nedostaje sudnica, a pored čega postoji i problem sa finansiranjem sudova. Nedavno je, na primjer, Osnovni sud u Banjaluci prestao da šalje pismena obavještenja strankama (pozivi i drugo), zbog duga prema Poštama Srpske.

U toku 2009. godine došlo je do značajnijeg smanjenja iznosa sredstava za sudove i tužilaštva u BiH u odnosu na 2008. godinu. Taj trend pada sredstava je zaustavljen u 2010. godini. Tako, rebalansirani budžeti sudova i tužilaštava za 2010. godinu iznose 186.806.842,00 KM, što predstavlja uvećanje za 3,5% u odnosu na 2009. godinu.¹³⁶ U odnosu na prosjek plate u BiH (koja je u avgustu 2011. iznosila 822 KM),¹³⁷ sudijske plate su višestruko veće. Tako sudije prvostepenih sudova imaju osnovnu platu od 2 400,00 KM, sudije drugostepenih sudova do 3 000 KM, sudije vrhovnih sudova 3 800 KM,¹³⁸ a sudije ustavnih sudova i do 4 500 KM. To znači da su radna mjesta sudija veoma konkurentna, sa napomenom da su gore navedeni iznosi samo iznosi osnovnih plata na koje, uz to, sudije dobijaju uvećanje plata po osnovu godina staža. Ukupna izdvajanja za pravosuđe u BiH, prema podacima iz Izvještaja o napretku BiH za 2011. godinu od strane Evropske komisije, iznose oko 0,79% BDP.

U entitetima postoje i centri za edukaciju sudija i tužilaca.¹³⁹ Obavezna obuka za sudije traje četiri dana godišnje, dok administrativno osoblje u sudovima nema zakonsku obavezu u pogledu obavezne edukacije.

NEZAVISNOST (ZAKON)

Do kog stepena je pravosuđe nezavisno u odnosu na postojeće zakone?

OCJENA 75

Gledajući strogo zakonski okvir, sudovi su u potpunosti nezavisni od zakonodavne i izvršne vlasti, kako u pogledu izbora i razrješenja sudija, tako i u vezi sa finansiranjem rada sudova. Dugo je postojala dilema i inicijativa da se formira poseban sudski budžet, jer se smatralo da bi pravosuđe, dobivši sopstveni budžet, i finansijski bilo potpuno nezavisno od izvršne vlasti (koja predlaže budžet) i zakonodavne vlasti (koja usvaja budžet), ali se odustalo od te ideje kao nepraktične.

Zakonom o VSTS-u BiH regulisan je postupak izbora/razrješenja sudija i tužilaca. VSTS ima isključivu nadležnost nad izborom sudija/tužilaca, osim sudija Ustavnog suda BiH i ustavnih sudova entiteta, koji se biraju u parlamentima.

Postupak imenovanja sudija i tužilaca je ustavnim promjenama 2002. godine prebačen iz nadležnosti zakonodavnih organa u nadležnost Visokog sudskog i tužilačkog savjeta (VSTS) što predstavlja najznačajniji korak prema postizanju principa nezavisnosti pravosuđa u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast. Osim toga, u strukturi članova VSTS-a preovladavaju sudije/tužioci u odnosu na članove VSTS-a koji su izvan pravosuđa, što otvara put izboru kvalitetnih i profesionalnih kandidata na pozicije sudija/tužilaca.

Zakon o VSTS-u propisuje uslove za izbor sudija i

tužilaca. Pored opštih uslova koji se traže za sudije/tužioce (državljanstvo BiH, poslovna sposobnost, završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit),¹⁴⁰ od kandidata se traži da ispune i stručne uslove vezane za izbor na poziciju sudije/tužioca. Tako se od sudija/tužilaca traži da „su osobe koje se odlikuju profesionalnom nepristrasnošću, visokim moralnim kvalitetima i dokazanim stručnim sposobnostima“,¹⁴¹ te da imaju potrebno radno iskustvo nakon položenog pravosudnog ispita. Za sudije Suda BiH, sudije vrhovnih sudova entiteta i sudije Apelacionog suda Brčko distrikta, traži se da imaju 8 godina iskustva po položenom pravosudnom ispitu. Isto važi i za tužioce Tužilaštva BiH, te za tužioce entitetskih tužilaštava. Za sudije okružnih/kantonalnih sudova traži se iskustvo od 5 godina (kao i za tužioce okružnih/kantonalnih tužilaštava), dok se za sudije osnovnih/opštinskih sudova traži iskustvo od 3 godine.

Mandat sudija/tužilaca je doživotan, odnosno do ispunjenja zakonskih uslova za penzionisanje. Predsjednici sudova, odnosno glavni tužioci, biraju se na određeni broj godina, a u slučaju da ne budu ponovo izabrani na te funkcije, ostaju da rade u sudu/tužilaštvu kao sudije/tužioci. Sudije/tužioci mogu da podnesu ostavku ili mogu da budu razriješeni. Postupak razrješenja je moguć isključivo kroz disciplinski postupak koji pokreće disciplinski tužilac u sastavu VSTS-a, a na osnovu prijave dobijenih od trećih zainteresovanih lica. Disciplinske mjere izriče prvostepena disciplinska komisija u sastavu VSTS-a. Protiv odluke prvostepene disciplinske komisije moguće je uložiti žalbu drugostepenoj disciplinskoj komisiji u sastavu VSTS-a, a protiv odluke drugostepene disciplinske komisije moguće je, opet, uložiti žalbu VSTS-u u cjelini. Protiv konačne odluke VSTS-a o disciplinskoj mjeri, moguće je pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

Da li pravosuđe vrši svoju funkciju bez uticaja izvršne vlasti i drugih faktora?

OCJENA 25

Druge dvije grane vlasti, te političke partije, pa i nevladin sektor, na određeni način vrše pritisak na pravosuđe. Izvršna i zakonodavna vlast to uglavnom čine kroz budžet (tj. smanjivanje budžeta), dok su političke partije i nevladin sektor često kritični u pogledu rada Suda BiH i Tužilaštva BiH u predmetima ratnih zločina – u tom smislu da tvrde da Sud BiH zanemaruje procesuiranje krivičnih djela ratnih zločina nad etničkom grupom kojoj dominantno pripadaju članovi tih političkih partija ili nevladinih organizacija. Sud BiH je do 2010. godine, pravosnažnim i nepravosnažnim presudama, odredio zatvorsku kaznu svim osuđenim licima na ukupno 1328 godina i šest mjeseci zatvora, od čega su lica srpske nacionalnosti osuđena na ukupno 1067 godina, lica hrvatske nacionalnosti na 137 godina i šest mjeseci kazne zatvora, a lica bošnjačke nacionalnosti na ukupno 124 godine kazne zatvora.¹⁴²

Svi kandidati za sudije i tužioce moraju ispunjavati minimalne formalne uslove u pogledu školovanja, položenog pravosudnog ispita i godina iskustva. Pored toga, imajući u vidu ustavne odredbe da broj sudija i tužilaca u određenoj jurisdikciji mora odgovarati nacionalnoj strukturi prema posljednjem popisu u BiH iz 1991. godine, često se dešava da u pojedinim sudovima nisu popunjena sva mjesta sudija jer nema dovoljno kandidata iz određene nacionalne grupe, pa su sudovi prinuđeni da rade sa manjim brojem sudija nego što je predviđeno, ili da zapošljavaju kadar adekvatne etničke pripadnosti, ali upitnog kvaliteta.

Postupak izbora sudija se vrši putem javnog konkursa. Javni konkursi se objavljuju u službenim listovima/

glasnicima, u štampi i na web stranici VSTS-a. Nakon prijave na javni konkurs, kandidati prolaze kroz kvalifikaciono testiranje, a na kraju se vrši razgovor sa kandidatima. Odluku o imenovanju donosi VSTS. Glavni prigovori VSTS-u tokom postupka reizbora sudija/tužilaca odnosili su se na to da nisu bili jasni kriterijumi za izbor i da je sam proces prilično netransparentan, jer neizabrani kandidati nisu dobili dovoljno informacija zašto nisu izabrani. Od ukupno predviđenih 1508 pozicija sudija, tužilaca i stručnih saradnika u BiH, zaključno sa 31. 12. 2010, popunjene su ukupno 1383 pozicije (91,7%).¹⁴³ U toku 2010. godine VSTS je imenovao 251 osobu kao sudije, tužioce, predsjednike sudova, glavne tužioce i zamjenike tužilaca, te 53 stručna saradnika.

U toku 2010. godine podneseno je ukupno 1085 pritužbi od strane građana, stranaka u sudskim postupcima i trećih lica. Od tog broja, Ured disciplinskog tužioca pri VSTS-u je u toku 2010. godine podnio 17 disciplinskih tužbi (u odnosu na 15 u 2009. godini). U toku 2010. godine izrečeno je 12 disciplinskih mjera, od čega četiri pismene opomene, četiri javne opomene, te četiri smanjenja plate.¹⁴⁴ Pored toga, u toku te iste godine nije bilo ni jedne ostavke (dok su u toku 2009. godine bile dvije ostavke). U periodu od 2006. do 2011. godine izrečene su samo tri disciplinske mjere kojima su sudije/tužioći razriješeni funkcija. Disciplinske mjere koje su izrečene prema sudijama izrečene su uglavnom iz razloga koji se tiču nemara u vršenju funkcija, neopravdanog kašnjenja u izradi odluka, očiglednog kršenja zakona ili pravila postupaka, te ponašanja na način koji predstavlja ozbiljno kršenje službene dužnosti ili dovodi u pitanje povjerenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet sudstva (jedan slučaj).¹⁴⁵ U kontekstu uticaja na nezavisnost pravosuđa mogu se tumačiti i učestali prijedlozi za ukidanje pravosuđa na državnom nivou koji dolaze iz RS. U tom smislu je u parlamentarnu proceduru početkom 2012. godine bio upućen čak i prijedlog zakona o prestanku važenja Zakona o Sudu i Tužilaštvu BiH, koji nije dobio odgovarajuću podršku Parlamen-

tarne skupštine.¹⁴⁶

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kom obimu su na snazi odredbe koje obezbjeđuju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i o procesu donošenja odluka u pravosuđu?

OCJENA 50

Postoji sveobuhvatni zakonski okvir koji omogućuje javnosti, bilo opštoj bilo stručnoj, da dođe do informacija o funkcionisanju pravosuđa i o odlukama koje donose sudovi.

Procesni zakoni (krivični postupak i parnični postupak) uvode princip javnosti u rad pravosuđa. Pristup javnosti svim sudskim radnjama je ustanovljen kao opšte pravilo. Može se smatrati da se pravila o javnosti suđenja i predviđenim izuzecima u potpunosti poštuju u praksi. Sudovi izvještaje o svom radu dostavljaju VSTS BiH. Na web stranicama sudova mogu se naći sudske odluke koje, prije svega, služe profesionalcima za praćenje aktuelne sudske prakse.

Kandidati za sudije su dužni da, prilikom prijave na konkurs za upražnjena mjesta, prilože i obrazac iz koga se može vidjeti imovina kandidata za sudije (obrazac sa povjerljivim ličnim informacijama). Ovi podaci nisu dostupni javnosti. VSTS nema ovlaštenja da provjerava vjerodostojnost podataka iz prijava.

Dodatna smetnja transparentnosti državnih institucija i primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama pojavila se kada je Sud BiH usvojio novi pravilnik o pristupu informacijama, koji uvodi dodatna ograničenja pristupu informacijama u posjedu Suda, uključujući imena osoba koje su optužene za krivična djela.¹⁴⁷

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kom obimu javnost ima pristup informacijama iz oblasti pravosuđa i u vezi sa informacijama o aktivnostima pravosuđa?

OCJENA 25

Javnost uglavnom u praksi može da dođe do svih relevantnih informacija o organizaciji i radu pravosuđa, te do odluka koje donose sudovi, naravno uz određena zakonska ograničenja, kakva su u slučaju krivičnih postupaka protiv maloljetnika, te bračnih i porodičnih sporova.

VSTS BiH svake godine objavljuje izvještaj o radu za proteklu godinu na web strani Vijeća.¹⁴⁸ Pored toga, i sudovi imaju svoje web stranice. Tako se na web stranici Općinskog suda u Sarajevu¹⁴⁹ može naći Izvještaj o radu sudskih odjeljenja za prvih šest mjeseci 2011. godine, te Bilten Općinskog suda Sarajevo iz jula 2011, sa svim relevantnim informacijama o radu suda. S druge strane, na zvaničnoj web stranici Okružnog suda Banja Luka¹⁵⁰ može se pronaći aktuelna sudska praksa iz oblasti upravnog prava, građanskog prava i prekršajno-krivičnog prava. Ipak, u praksi Centra za pravnu pomoć TI BiH, javljali su se primjeri da pojedini sudovi i tužilaštva drastično krše princip javnosti, uskraćujući dostavu traženih informacija koje bi po zakonu morale biti javne.¹⁵¹

Građani mogu steći jasan uvid u rad Ured disciplinskog tužioca pri VSTS-u,¹⁵² tačnije u rad u vezi sa vođenjem disciplinskih postupaka i izrečenih mjera, ali se ne mogu vidjeti imena sudija protiv kojih je vođen disciplinski postupak, niti koja je mjera pojedinom sudiji izrečena.

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kom obimu su usvojeni propisi koji obezbjeđuju da sudije imaju obavezu da izvještavaju o svom radu i da su odgovorne za svoja postupanja?

OCJENA 100

Na snazi su odredbe koje obezbjeđuju da sudije rade svoj posao po zakonu, da imaju obavezu da izvještavaju o svom radu i da odgovaraju za propuste u svom radu. Postoje dva osnovna metoda nadzora nad pravosuđem.

Prvi način je vezan za žalbenu proceduru i proceduru vanrednih pravnih lijekova u postupcima koji se vode pred sudovima. Naime, kao opšte pravilo u krivičnom i parničnom postupku, bez izuzetaka, dozvoljeno je strankama da ulažu žalbu na odluke kojima nisu zadovoljne. Isto tako, pod određenim uslovima, stranke mogu ulagati vanredne pravne lijekove, a kada se iscrpe svi redovni i vanredni pravni lijekovi, moguće je podnijeti apelaciju pred Ustavnim sudom BiH. Drugi način „kontrole“ rada pravosuđa vrše VSTS i resorna ministarstva pravde. Dok ministarstva pravde imaju ovlaštenja da vrše upravni nadzor nad radom sudova, VSTS ima ovlaštenje da, kroz Kancelariju disciplinskog tužioca, vodi postupak i izriče disciplinske mjere protiv sudija za koje utvrdi da su odgovorni za disciplinske prekršaje.

Procesnim zakonima (o krivičnom i parničnom postupku) propisan je obavezan sadržaj sudskih odluka. Svaka sudska odluka treba da sadrži i obrazloženje.

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kom obimu su usvojeni propisi koji obezbjeđuju da sudije imaju obavezu da izvještavaju o svom radu i da su odgovorne za svoja postupanja u praksi?

OCJENA 25

Iako postoji zadovoljavajući pravni okvir u vezi sa obavezama i odgovornošću sudija, praksa pokazuje da sudovi pate od problema velikog broja neriješenih predmeta, sporog rješavanja tekućih predmeta, a što sve otvara mogućnost da sudije nemaju odgovornost da postupaju prema zakonu i internim pravilima o redoslijedu rješavanja sudskih predmeta. Naime, često se dešava da sudije svoje odluke ne donose na vrijeme ili da se godinama čeka na zakazivanje ročišta, pa kada predmet i dođe pred sudiju, on je vansudski riješen. Na primjer, ako se traži od suda da donese privremenu mjeru da se proda određena nekretnina koja je u sporu, sud nikada ne postupi po prijedlogu za donošenje privremene mjere, pa stranka iz postupka proda nekretninu trećem licu, i vođenje postupka se usložnjava, samo iz razloga što sud nije postupio po prijedlogu za privremenu mjeru, sa obrazloženjem da predmet još nije došao na red da se rješava bez obzira na urgentnost situacije.

Sudije imaju obavezu da u svojim odlukama daju obrazloženje činjenica utvrđenih u postupku primjene prava, kako materijalnog, tako i procesnog prava. Standard prava na pošteno suđenje i prava na pristup sudu iz člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima traži od sudija da u svojim odlukama za njih daju odgovarajuće obrazloženje, koje mora dati dovoljno razloga zašto je sud donio odgovarajuću odluku i mora biti osnov da se protiv odluke suda može uložiti pravni lijek, bilo redovni, bilo vanredni.

MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

U kom obimu su usvojeni propisi kojim se obezbjeđuju mehanizmi integriteta u pravosuđu?

OCJENA 50

Iako postoji zakonski okvir kojim se obezbjeđuju mehanizmi integriteta u pravosuđu, ovaj zakonski okvir ne pokriva sve aspekte ostvarivanja integriteta sudija i pravosuđa u potpunosti. VSTS nema ovlašćenje da provjerava izjavu sudije o njegovom imovinskom stanju, pa je samim tim znatno smanjena pravna mogućnost da VSTS utvrdi da li je sudija dao lažne ili nepotpune podatke o svom imovinskom stanju. Pored toga, ne postoje pravila o takozvanoj *ex-parte* komunikaciji između sudija i stranaka u postupcima, odnosno javnih tužilaca u krivičnom postupku i advokata kao branilaca u krivičnom i punomoćnika u drugim postupcima.

Sudije imaju obavezu da prilikom prijave na konkurs za izbor na poziciju sudije prilože VSTS-u i izjavu o svom imovinskom stanju. Od kandidata za sudiju se traži da navede i svoju i porodičnu imovinu (za supruga/suprugu i članove porodičnog domaćinstva), a koja se odnosi na nekretnine, račune u banci i akcije kapitala. Pored toga, od kandidata se traži da navede i svoje novčane obaveze (potraživanja i dugovanja), te da napravi procjenu svoje cjelokupne imovine. Od izabраниh sudija se traži i da u toku trajanja mandata obavijeste VSTS o izmjenama u pogledu ličnih prihoda, lične imovine, porodične imovine, novčanim obavezama i promjeni vrijednosti cjelokupne imovine, kao i o promjenama koje se odnose na suprugu/supruga i članove porodičnog domaćinstva, a vezano za aktivnosti u javnim i privatnim preduzećima (vidi gore). Konačno, od izabраниh sudija se traži da do 31.3. tekuće godine podnesu svoje finansijske izvještaje VSTS-u u kojima treba da navedu,

pored ostalog, „aktivnosti koje su obavili izvan svoje dužnosti sudije, odnosno tužioca, uključujući iznose koje su naplatili.“¹⁵³ Ova obaveza sudija postoji dok god traje njihov mandat.

VSTS BiH je usvojio Kodeks sudijske etike.¹⁵⁴ Prema ovom kodeksu, sudije u svom poslu moraju da pokažu nezavisnost od drugih grana vlasti (izvršne i zakonodavne), kao i nepristrasnost i jednakost u odnosu na stranke u postupcima u kojima donose odluke. Sudija ima obavezu da se ponaša moralno, dostojanstveno i u skladu s dignitetom funkcije koju obavlja (integritet i dolično ponašanje), te da održava visok nivo profesionalne sposobnosti i obavlja svoju funkciju stručno, savjesno, marljivo i efikasno (stručnost i odgovornost prema poslu). Prema Kodeksu, sudija nema pravo da prima bilo kakve poklone niti ima pravo da neko treće lice sponzorise njegova privatna putovanja i slične privatne aktivnosti. Ako sudija u toku postupka otkrije da se nalazi u sukobu interesa (npr. da mu je jedna od stranaka ili punomoćnik ili neko treće lice u postupku bliski srodnik ili prijatelj), ili ako postoje druge okolnosti koje ukazuju na pristrasnost sudije, sudija je dužan da odmah obustavi sve radnje u postupku i traži od predsjednika suda da ga izuzme u određenom predmetu. Ako stranka u postupku smatra da se sudija ponaša pristrasno, ima pravo da traži od predsjednika suda izuzeće za postupajućeg sudiju. Kada se postavi takav zahtjev, sudija je dužan da prekine postupak i da ne preuzima bilo kakve radnje u postupku do odluke predsjednika suda.

MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

U kom obimu se usvojeni propisi, kojim se obezbjeđuju mehanizmi integriteta u pravosuđu, primjenjuju u praksi?

OCJENA 0

Iako je solidan zakonski okvir za postizanje integriteta sudija i pravosuđa na snazi, praksa pokazuje drugačiju stvarnost. Kao branioci po službenoj dužnosti u krivičnom postupku u praksi se imenuju uvijek isti advokati koji ostvaruju enormne prihode po ovom osnovu, a što upućuje na spregu sudija i određenih, povlašćenih advokata, što dovodi u sumnju nepristrasnost sudova kada sude u krivičnim predmetima u kojima je obavezna odbrana po advokatu.

I pored značajnih koraka koje je preduzeo VSTS u vezi sa jačanjem integriteta sudija, i dalje postoji značajan stepen percepcije korumpiranosti sudija. U Izvještaju o napretku BiH (Evropska komisija)¹⁵⁵ naglašava se „neefikasnost pravosuđa, koja rezultira velikim brojem neriješenih slučajeva, a posebno izostanak procesuiranja velikih slučajeva korupcije pred sudovima i tužilaštvima. Procesuiranje korupcije je fokusirano na slučajeve korupcije na nižim nivoima, dok slučajevi na višim nivoima rezultiraju oslobođajućim ili uslovnim presudama. S druge strane, izražena je zabrinutost i zbog sve većih pritisaka na rad sudova i tužilaštava od strane političkih aktera i nosilaca vlasti.“¹⁵⁶

Prema Globalnom barometru korupcije Transparency Internationala BiH,¹⁵⁷ pravosuđe u BiH je ocijenjeno sa ocjenom 4,2 na skali od 1 do 5, gdje 1 označava nepostojanje korupcije, a 5 ekstremno visoko prisustvo korupcije.

Postoji opšta percepcija u društvu da je pravosuđe korumpirano, mada su veoma rijetki slučajevi da se protiv nekog sudije ili tužioca, ili pak nekog od sudskog osoblja, poveo krivični postupak za neko od krivičnih djela korupcije. Ovakav zaključak je rezultat prilične sporosti u radu sudova, zbog već navedenog velikog broja neriješenih slučajeva. Naravno, postojanje korupcije u pravosuđu je dio opšteg problema u društvu. Korupcija u pravosuđu nema nužno iste karakteristike kao korupcija u drugim oblastima života (primanje i davanje mita, povlašćen položaj kod javnih nabavki i slično), već se radi o sofisticiranim oblicima postizanja određenih beneficija u postupcima pred sudovima.

Takođe, kod odbrana po službenoj dužnosti u krivičnom postupku uvijek se kao branioci po službenoj dužnosti imenuju isti advokati, dok većina drugih advokata nikada nije branila optuženog. Radi se o tome da je odbrana po službenoj dužnosti više nego dobro plaćena od strane suda. „Prema podacima koje je prikupio CIN, u periodu od 2005. do 2010. godine iz budžeta 41 suda u BiH je potrošeno najmanje 32 miliona KM za odbrane po službenoj dužnosti. Ukupan iznos potrošenog novca je nepoznat, jer 32 suda nisu dostavila tražene podatke, dok je 13 sudova dostavilo nepotpune podatke.

Najplaćeniji branilac po službenoj dužnosti u navedenih šest godina je Omar Mehmedbašić, sa ukupnim prihodom od 864.000 KM. Slijede ga Izet Baždarević sa 548.000 KM i Selman Zijadić sa 530.000 KM.“¹⁵⁸

Naravno, percepcija se tiče zaključka da odabrani advokati i sudije koje su ih imenovala da budu branioci po službenoj dužnosti „dijele“ zaradu koju advokati dobijaju na ime odbrana po službenoj dužnosti.

Ne postoji zakonsko ograničenje koje sprečava sudiju da nakon prestanka sudske funkcije pređe u privatni sektor. U praksi, sudije nakon prestanka funkcije najčešće prelaze u advokatsku profesiju, u notare ili u

privredna društva.

NADZOR PRAVOSUĐA NAD RADOM IZVRŠNE VLASTI (ZAKON I PRAKSA)

U kom obimu pravosuđe obezbjeđuje efikasan nadzor nad radom izvršne vlasti?

OCJENA 0

Iako postoji određeni pravni okvir, sudska vlast je neefikasna u ostvarivanju svog cilja propisanog zakonom – u sudskoj kontroli upravnih akata. Postojeći zakonski mehanizam, osim što je neefikasan, u principu ne može da natjera izvršnu vlast da poštuje sudske odluke donesene u postupku upravnog spora. Čak i kada sud utvrdi da je određeni upravni akt nezakonit, sud nema odgovarajućeg pravnog mehanizma da natjera organ uprave da postupi po obavezujućoj sudskoj odluci.

U predmetu po tužbi TI BiH protiv Ministarstva finansija RS po osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama, nakon što je Okružni sud Banja Luka presudom¹⁵⁹ naložio Ministarstvu finansija RS da u roku od 30 dana postupi po istoj i tužiocu dostavi tražene podatke, Ministarstvo presudu nije ispoštovalo.¹⁶⁰

Pravosuđe ima nadzor nad radom izvršne vlasti samo kroz mehanizam takozvanog upravnog spora pred nadležnim sudom (okružnim/kantonalnim). Tužba u upravnom sporu se može podnijeti samo protiv konačnog upravnog akta i tužbu može podnijeti samo zainteresovana stranka koja smatra da je tim konačnim upravnim aktom povrijeđeno neko njeno pravo ili pravni interes. Znači, pravosuđe može da vrši kontrolu izvršne vlasti samo kroz pojedinačan slučaj i to samo pod uslovom da stranka pokrene upravni spor. Postupci po tužbama u upravnim sporovima su poprilično komplikovani

i dugo traju, tako da sudovi u principu i ne pružaju efikasan vid zaštite građana. Iako su odluke sudova kojima se poništavaju konačni upravni akti obavezujući za organe uprave, praksa pokazuje da ili organi uprave uglavnom čine sve da ne postupaju po nalogima suda i da nastavljaju da donose identične odluke kao i prije odluke suda po tužbi, ili da sudovi uopšte ne donose odluke, pa je stranka dužna da ponovo pokrene upravni spor – ovog puta spor pune jurisdikcije, što opet znači da će stranka čekati odluku suda više godina, pa kada i dobije odluku u svoju korist, neće biti u mogućnosti da realizuje svoje pravo, jer se pravna i faktička situacija u međuvremenu promijenila. To je posebno izraženo u postupcima za izdavanje dozvola za građenje. Dok se nezadovoljna strana sudi sa organom uprave, organ uprave izda dozvolu za građenje, pa čak i kada stranka dobije odluku suda, objekat je već izgrađen od strane nekog drugog investitora, što za stranku znači novi postupak i nove troškove. Dakle, ne postoji mogućnost pokretanja upravnog spora po službenoj dužnosti, već samo po zahtjevu stranaka.

Ne postoji mogućnost pokretanja upravnog spora protiv opštih odluka izvršne vlasti, ali je zato moguće pokrenuti postupak utvrđivanja zakonitosti opštih akata izvršne vlasti pred nadležnim ustavnim sudovima, a što je opet dug i za stranku neizvjestan postupak.

Takođe, ne postoji ni efikasan pravni mehanizam kojim redovni sudovi mogu da prinude upravne organe da postupaju po njihovim presudama. Tačnije, taj mehanizam je veoma komplikovan, a radi se o upravnim postupcima tzv. pune jurisdikcije u kojima sudovi mogu da donesu odluku koja u potpunosti zamjenjuje odluku upravnog organa; međutim, sudovi izbjegavaju tu praksu, jer i u tom slučaju postupak upravnog izvršenja sprovode ti isti upravni organi koji nisu u ranijem postupku postupili po nalogu suda.

PROCESUIRANJE KORUPCIJE (PRAKSA)

U kom obimu je pravosuđe posvećeno borbi protiv korupcije kroz krivično gonjenje i druge aktivnosti?

OCJENA 0

Pravosuđe je u potpunosti neaktivno i neefikasno u borbi protiv korupcije i neuspješno u postupcima koji se vode u cilju kažnjavanja onih koji su počinili koruptivna krivična djela. Radi se o tome da pravosuđe nema hrabrosti ili nezavisnosti da pokrene postupke protiv visokopozicioniranih ličnosti iz svijeta politike i izvršne vlasti.

Prema Izvještaju o napretku BiH u 2011. godini, procesuiranje korupcije je i dalje na niskom nivou, uz primjetno izbjegavanje procesuiranja korupcije na višim nivoima vlasti.¹⁶¹

Početkom 2010. godine, Specijalno tužilaštvo RS podiglo je optužnicu protiv više lica u Banjaluci u vezi sa slučajem „Medicinska elektronika“ zbog najtežih oblika privrednog kriminala, odnosno za organizovani kriminal. Lica koja su optužena bila su veoma bliska političkom establišmentu RS. Okružni sud u Banjaluci je prvostepenom presudom oslobodio optužena lica od odgovornosti,¹⁶² sa obrazloženjem da Specijalno tužilaštvo RS nije dokazalo krivicu lica osumnjičenih da su manipulacijama na berzi maksimalno smanjili vrijednost akcija „Medicinske elektronike a.d. Banja Luka“, uz saradnju osumnjičenih koji su bili zaposleni u Investiciono-razvojnoj banci RS, i na taj način kupili državni kapital „Medicinske elektronike a.d. Banja Luka“ po minimalnoj cijeni. Jedan od optuženih je već bio manjinski akcionar „Medicinske elektronike“ i na taj način je želio da, po cijeni ispod tržišne, stekne akcije društva i postane većinski akcionar. Ovaj slučaj ukazuje

na činjenicu da pravosuđe (tužilaštva i sudovi) još nisu spremni da se suoče sa krivičnim djelima korupcije, pogotovo ako su lica koja su optužena u bliskim vezama sa vladajućim strukturama.

Prema istraživanju TI BiH – *Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH (2009–2010)*,¹⁶³ iz juna 2011. godine, pred svim sudovima u BiH su u toku 2009. godine donesene 142 osuđujuće presude, dok je u toku 2010. godine doneseno 147 osuđujućih presuda za takozvana koruptivna djela (primanje mita, davanje mita, protivzakonito posredovanje, zloupotreba položaja i ovlašćenja, pronevjera u službi, prevara u službi, falsifikovanje službene isprave...). Međutim, od 142 osuđujuće presude u 2009. godini samo je u 26 slučajeva izrečena zatvorska kazna (u ostalim slučajevima novčana ili uslovna kazna), dok je u 2010. godini samo u 39 slučajeva izrečena zatvorska kazna.

Ključno pitanje u kontekstu suzbijanja korupcije u BiH definitivno je povezano sa činjenicom da u dosadašnjoj pravosudnoj praksi nisu zabilježeni slučajevi procesuiranja tzv. sistemske, strukturalne korupcije, odnosno korupcije višeg nivoa, što generalno utiče na dojam o efikasnosti pravosuđa u ovom području. Iako ova analiza nije obuhvatila kvalitativnu dimenziju izrečenih presuda, laički se može zaključiti da je fokus rada institucija formalne kontrole na tzv. situacijskoj korupciji, korupciji nižeg nivoa, što se svakako odražava na strukturu i visinu izrečenih sankcija za koruptivna krivična djela.¹⁶⁴

Primjera radi, predsjednik SDP-a Zlatko Lagumdžija predložio je da za usvajanje regulacionog plana „Alipašino polje 7“ u sarajevskoj opštini Novi grad, gdje je firma ASA holding kupila parcelu i započela gradnju objekata, ova firma plati reket od 3,5 miliona KM, što je jedan odstoj od ukupne investicije – rekao je direktor ASA holdinga Nihad Imamović u izjavi Tužilaštvu BiH datoj 9. juna 2010. godine, koju objavljuje „Glas

Srpske.¹⁶⁵ Poznati sarajevski biznismen je tada prijavio predsjednika SDP BiH i načelnika jedne sarajevske opštine da su od njega tražili određeni iznos novca kako bi se usvojio regulacioni plan na takav način da bi firma u vlasništvu biznismena mogla da gradi objekat.

Zbog nepostojanja dovoljno dokaza obustavljena je istraga protiv Lagumdžije i Hadžića u predmetu „Reket SDP-a.“¹⁶⁶ Tužilaštvo BiH je krajem 2011. godine donijelo odluku o obustavi istrage protiv predsjednika SDP-a Zlatka Lagumdžije, i potpredsjednika te stranke i tadašnjeg načelnika sarajevske opštine Novi grad Damira Hadžića u slučaju „Reket SDP-a“.

PREPORUKE

- Pravosuđe u BiH bi trebalo da se izbori za poseban pravosudni budžet i da taj budžet ne bude sastavni dio budžeta kantona, entiteta ili nivoa BiH. Sudska vlast, kao jedan od stubova državne vlasti, ima pravo na poseban budžet sa ciljem povećanja nezavisnosti sudova u institucionalnom smislu, kao i finansijske nezavisnosti od izvršne vlasti. Iako je teško očekivati ustavnu prekompoziciju BiH i smanjenje postojanja 14 izvora finansiranja pravosuđa u BiH, kao i mogućnost da se svi sudovi u BiH finansiraju iz jednog budžeta, trebalo bi razmotriti opciju, barem u Federaciji BiH, da se svi sudovi finansiraju iz budžeta Federacije BiH;
- Bez obzira na institucionalnu nezavisnost sudova od izvršne i zakonodavne vlasti u pogledu izbora sudija, sudska vlast bi morala da preduzme dalje korake da se oslobodi uticaja političke vlasti koja ima tendenciju da kontroliše sudsku vlast. Pokazivanjem da nema zaštićenih u političkom establišmentu i dokazivanjem da su svi građani jednaki pred zakonom, sudska vlast će povećati svoj kredibilitet i značajno smanjiti percepciju korupcije koja postoji u pogledu rada sudova. U tom smislu sudovi moraju da se „uhvate u koštac“ sa krupnim predmetima, kako ratnih zločina tako i teškog privrednog kriminala i da na takvim predmetima izgrade

svoj integritet;

- Sudska vlast, zajedno sa VSTS BiH, treba da nastavi dalje napore u cilju smanjenja broja neriješenih predmeta i bržeg pristupa pravdi, jer postojeće stanje sa brojem neriješenih predmeta i dužinom trajanja postupka u velikom dijelu obesmišljava rad pravosuđa, posebno u sferi predmeta koji se tiču poslovanja privrednih subjekata (privredni sporovi, stečaj);
- Iako je postavljen relativno zadovoljavajući pravni okvir u pogledu pristupa javnosti radu sudova, sudovi bi trebalo da imaju proaktivniji pristup prema javnosti u pogledu njihovog rada, a ne samo da objavljuju uglavnom statističke izvještaje. U ovom smislu trebalo bi predložiti Sudu BiH da izmijeni svoj pravilnik o pristupu informacijama, koji uvodi dodatna ograničenja pristupu informacijama u posjedu Suda, uključujući imena osoba koje su optužene za kriminal;
- Sudovi u svom radu moraju da se jasno opredijele za postupanja u krivičnim postupcima vezano za odbranu po službenoj dužnosti, jer je očigledno da postoji sprega na relaciji sudije – povlašteni advokati koji su uvijek imenovani kao branioci po službenoj dužnosti i koji za svoje zastupanje dobijaju pozamašna sredstva iz budžeta;
- Sudovi moraju tražiti od zakonodavne vlasti da se na određeni način promijeni koncept postupka upravnog spora (sudska kontrola upravnih akata), jer praksa pokazuje da organi uprave i nakon donesenih presuda kojima se poništavaju upravni akti u ponovljenim postupcima iste jednostavno ignorišu, odnosno ili uopšte ne postupaju po istim ili ne prihvataju pravno obavezujuće stavove sudova. Koncept bi se morao mijenjati u tom pravcu da odluke sudova u potpunosti mijenjaju upravne akte i da na osnovu odluke suda bez vođenja ponovnog upravnog postupka građanin može da ostvari svoje pravo.

6.4. JAVNI SEKTOR

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 35/100

STATUS STUBA: SLAB



SAŽETAK

Javni sektor raspolaže dovoljnom količinom resursa, koji se ne koriste adekvatno. Politika plata i zapošljavanja, sa veoma izraženom politizacijom, jedan je od glavnih razloga za postojeće stanje u javnom sektoru – bilo da se radi o državnoj upravi, javnim preduzećima ili jedinicama lokalne samouprave.

Zakonski okvir u vezi sa nezavisnošću, transparentnošću, te odgovornošću javnog sektora je relativno dobro uređen, dok praksa ukazuje na brojne propuste u primjeni definisanih zakonskih odredbi. Aktuelna zakonska rješenja ne obavezuju zaposlene u

javnom sektoru na javnost podataka u vezi sa ličnom imovinom i prihodima, osim za osobe koje se kandiduju za funkcije u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Zakon o slobodi pristupa informacijama omogućava građanima da ostvare uvid u aktivnosti organizacija iz javnog sektora, no postoje brojni nedostaci u njegovoj primjeni.

Krivični zakon BiH, te korespondirajući entitetski zakoni, nemaju diskriminirajuće odredbe koje bi oslobodile zaposlene u javnom sektoru odgovornosti u slučajevima zloupotreba. Ipak, jako je mali broj osoba procesuiran za zloupotrebe položaja, što ujedno govori o jako lošoj primjeni pravnog mehanizma integriteta. Iskustvo nevladinog sektora ukazuje da su predstavnici javnog sektora spremni da se uključe u inicijative borbe protiv korupcije. Ono što svakako zabrinjava jeste odsustvo konkretnih aktivnosti i učešća visoko rangiranih državnih službenika i političkih ličnosti u borbi protiv

korupcije.

Zajednička karakteristika svih institucija u javnom sektoru se odnosi na obavezu primjene Zakona o javnim nabavkama.¹⁶⁷ Ovim zakonom je definisan sistem javnih nabavki u BiH, dok njegovu primjenu vrše Agencija za javne nabavke BiH, te Ured za razmatranje žalbi. Do sada je rad ovih institucija ocjenjivan kao problematičan, dok su prijedlozi dopuna i izmjena postojećeg zakonskog okvira u cilju unapređenja transparentnosti i odgovornosti ignorisani.

TABELA SA OCJENAMA

JAVNI SEKTOR

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 35/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 44/100	RESURSI NEZAVISNOST	25	50 0
UPRAVLJANJE 42/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	50 75 75	25 25 25
ULOGA 0/100	ORBAZOVANJE JAVNOSTI SARADNJA SA JAVNIM SEKTOROM, NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA I PRIVATNIM AGENCIJAMA U SPREČAVANJU/ DETEKCIJI KORUPCIJE SMANJENJE KORUPCIJE KROZ UNAPREĐENJE INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA	50 25 25	

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Javni sektor u BiH predstavljaju sve javne institucije, organizacije i preduzeća na svim nivoima, koje pružaju određene javne usluge građanima i ostalim subjektima. Stoga se u ovaj segment ubrajaju ministarstva i druga tijela državne uprave na svim nivoima, jedinice lokalne samouprave, javne organizacije i institucije kao što su agencije, javna preduzeća, zdravstvene i obrazovne ustanove, itd. Ukupno, ovaj kompleksni sistem institucija i organizacija na svim nivoima potpada pod segment javnog sektora, odnosno javne uprave. Detaljniji pregled organizacije javne uprave dat je u tabeli 1. Usljed rascjepkanosti administrativnog aparata te kompleksnog sistema nadležnosti, ne postoji jedinstven registar svih institucija javnog sektora. Procjenjuje se da je broj ovih institucija veći od 3 000, dok je u sistemu javnih nabavki registrovano 1 739 subjekata.¹⁶⁸

Veliki broj zaposlenih u javnom sektoru, uključujući i one koji pružaju administrativne usluge u socijalnim i privrednim institucijama (u zdravstvu, školstvu, javnim preduzećima i slično), nisu pokriveni specifičnim zakonima o državnoj upravi/službi. Njihov rad je regulisan zakonskim i podzakonskim aktima, kao i internim

aktima datih institucija. Rad zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave je regulisan entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi,¹⁷⁰ te zakonima o državnoj službi, s obzirom na obavezu da osobe iz jedinica lokalnih samouprava moraju imati položen državni ispit. Javna uprava je u nadležnosti ministarstava zaduženih za ova pitanja, te agencija za državnu službu na državnom i entitetskom nivou.

Zajednička karakteristika svih institucija u javnom sektoru je obaveza primjene Zakona o javnim nabavkama. Ovim zakonom je definisan sistem prava, dužnosti i odgovornosti učesnika u postupcima nabavke, te postupak kontrole javnih nabavki. Primjena ovog zakona je obavezujuća za sve one uprave na nivou BiH, entiteta, i Brčko distrikta BiH, odnosno na kantonalnom, gradskom ili opštinskom nivou. Takođe je obavezna za sve javne subjekte i privredna društva koja su u vlasništvu države ili lokalne samouprave, te javna preduzeća koja se bave distribucijom vode, električne energije i plina, javna preduzeća za prevoz i javna preduzeća za telekomunikacijske usluge.

TABELA 1

STRUKTURA JAVNE UPRAVE U BIH

ADMINISTRATIVNI NIVO	NADLEŽNOSTI				
	BIH	FBIH	RS	BRČKO	UKUPNO
DRŽAVNI ENTITETSKI	1				1
KANTONALNI		1	1		2
OPŠTINSKI		10			10
DISTRIKT		79	62	1	142
				1	1
UKUPNO¹⁶⁹	1	90	63	2	156

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri javni sektor raspolaže adekvatnim resursima za efektivno izvršavanje svojih obaveza?

OCJENA 50

Postojeći budžetski fondovi adekvatni su za funkcionisanje i zadovoljavanje tekućih potreba javnog sektora.¹⁷¹ Međutim, ovi fondovi su nedovoljni za dalji razvoj i kapitalne izdatke. Pored zaposlenih u finansijskom posredovanju i osiguranju, ovaj sektor ima značajno veće plate od plata u industriji i sektoru pružanja usluga. Na plate u javnom sektoru odlazi skoro 50% ukupne javne potrošnje, s tim da je to na pojedinim nivoima vlasti i više. Da postoji problem visokih plata i njihovih održivosti, govori i činjenica da je u javnom sektoru tokom 2010. godine došlo do korekcija plata naniže (od 10% do 25%), s ciljem uravnoteženja budžeta i po zahtjevima Međunarodnog monetarnog fonda. No, i pored ovih smanjenja, plate su i dalje značajno iznad prosjeka bosanskohercegovačkih zaposlenika. Pritom plate ne zavise od učinka, već od administrativno definisanih platnih razreda, što vodi pasivizaciji u kompleksnom sistemu hijerarhijskih odnosa.

Tako je javni sektor postao atraktivna radna opcija upravo zbog visine plata, ali i drugih beneficija koje nosi rad u ovom sektoru (predvidivost plate, stalnost zaposlenja, bolji uslovi kod dobijanja kredita od strane banaka, korišćenje službenog mobilnog telefona, često i službenog vozila i slično). Istovremeno, evidentan je nesrazmjer između visine plata i načina isporuke usluga. Prema periodičnim studijama „Doing Business“ Svjetske banke, BiH se nalazi na začelju zemalja u pogledu atraktivnosti poslovnog okruženja, između ostalog zbog sporog izdavanja dozvola, te neefikasnog rada administracije.¹⁷²

NEZAVISNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri je nezavisnost javnog sektora garantovana zakonima?

OCJENA 25

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH¹⁷³ uređuje pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i u drugim institucijama BiH. Ovaj zakon definiše da je zapošljavanje i unapređenje profesionalne karijere državnog službenika utemeljeno na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti. Istovremeno, ovaj zakon se ne odnosi na brojna rukovodna mjesta, što ostavlja veliku mogućnost političkog uticaja prilikom imenovanja osoba. Organizacija i rad organa državne uprave u RS određeni su Zakonom o ministarstvima i Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS. Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS¹⁷⁴ uređena su pitanja poslova organa državne uprave, organizacija i radna mjesta organa državne uprave, imenovanje i zapošljavanje u državnoj upravi, trajanje i uslovi rada u državnoj upravi, prava i dužnosti državnih službenika, finansiranje organa državne uprave i odnosi organa državne uprave prema drugim državnim organima. Slična situacija je i u FBiH, gdje oblast zapošljavanja u javnoj upravi reguliše Zakon o državnoj službi u FBiH,¹⁷⁵ dok je u Brčko distriktu ova oblast regulisana Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta.¹⁷⁶

Interni akti javnih kompanija, odnosno jedinica lokalne samouprave, preuzimaju principe iz državnog zakona i entitetskih zakona o upravi.

Istovremeno, zakonom je regulisana obaveza nepristrasnosti javnog sektora, dok su za provođenje ovih načela ovlašćene institucije revizije javnog sektora, agencije za sprečavanje sukoba interesa, CIK BiH, te

bosanskohercegovačko pravosuđe.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je javni sektor oslobođen eksternog miješanja u njihove aktivnosti?

OCJENA 0

Svaka promjena vlasti na bilo kom izvršnom nivou sa sobom nosi i promjenu rukovodnih struktura u izvršnoj vlasti, javnim ustanovama i javnim preduzećima, iako se ove aktivnosti kose sa ugovorima o radu zaposlenih. Istovremeno, ovo je i konsekvencija propisa u kojima se proces zapošljavanja i rada u javnom sektoru ne odnosi direktno na brojne savjetničke i rukovodne položaje. Tako je nakon provedenih izbora 2010. godine u FBiH i konstituisanja nove Vlade FBiH najavljena izmjena više od 200 osoba na rukovodnim pozicijama javnih institucija, ustanova i preduzeća,¹⁷⁷ a koje sa sobom dovode i nove zaposlene i saradnike.

Kod procesa zapošljavanja putem javnog konkursa teško je izbjeći političku pristrasnost, jer se komisija za ocjenu kandidata sastoji, pored osoba iz agencije za državnu službu, i od osoba koje su po svojoj funkciji predstavnici institucije koja zapošljava, a ujedno i predstavnici određenih političkih partija. Iako zakonska rješenja ne dozvoljavaju politizaciju u javnom sektoru, te stranačko djelovanje zaposlenih u okviru njega, u stvarnosti se primjećuje jak neformalan stranački uticaj u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru.¹⁷⁸ Posebno je ovo izraženo u jedinicama lokalne samouprave, gdje je u posljednjih nekoliko godina došlo do ogromnog broja novozaposlenih po „partijskoj liniji“.¹⁷⁹

Entitetske i državne agencije za javnu upravu zadovoljavaju formalnu odvojenost javnog sektora od političkog uticaja¹⁸⁰ putem mehanizama javnog konkursa, obuke i pripreme kandidata za učešće u javnim pozivima itd,

dok se stvarna kadrovska politika nalazi u rukama vladajućih stranaka u toku trajanja njihovih mandata ili u rukama povezanih rukovodilaca u okviru institucija javnog sektora.¹⁸¹

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

Do koje mjere su u zakonu definisane odredbe koje obezbjeđuju transparentnost u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i informacijama u javnom sektoru?

OCJENA 50

Aktuelna zakonska rješenja ne obavezuju zaposlene u javnom sektoru na javnost podataka u pogledu lične imovine i prihoda. Međutim, osobe koje se kandiduju za određene funkcije u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti imaju obavezu dostavljanja podataka CIK BiH o prihodima i imovini na početku i kraju mandata. Ovo se odnosi na potencijalne odbornike, poslanike, te načelnike opština i ministre u vladama na svim nivoima, što je regulisano pravilima u okviru Izbornog zakona BiH. Strategija za borbu protiv korupcije (2009.-2014.)¹⁸² predviđa modernizaciju uprave uvođenjem e-upravljanja, putem kojeg bi se kreirala baza podataka „e-imovinsko stanje i interesi“ o predmetima sukoba interesa i imovinskom stanju izabраниh osoba i javnih službenika. Međutim, do sada nije bilo pomaka u realizaciji ove mjere u okviru pomenute Strategije.¹⁸³ Polovinom 2011. godine došlo je do inicijative za ukidanje javnog objavljivanja imovinskih karata usljed kolizija ove prakse sa pojedinim odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka, nakon čega je Sud BiH, odnosno njegovo Apelaciono upravno vijeće, zabranilo CIK BiH da na svojoj internet stranici objavljuje skenirane izjave o imovinskim kartonima kandidata i izabраниh političkih zvaničnika. Na ovaj način, javnosti su uskraćeni podaci o imovinskom stanju političara i funkcionera.

Ne postoje javno dostupni registri provedenih javnih nabavki, a u nekim slučajevima se ove procedure smatraju „povjerljivim“. Statistički se prate iznos i broj dodijeljenih ugovora koje provodi Agencija za javne nabavke BiH, ali bez ulaženja u detalje raspisanih javnih nabavki. Sve do kraja 2010.g., Ured za razmatranje žalbi u vezi sa javnim nabavkama nije na svojoj web stranici objavljivao rješenja o okončanim predmetima, iako je na ovu aktivnost bio obavezan zakonom. Za šest godina rada, odluke Kancelarije su bile objavljivane samo u kratkom petomjesečnom periodu (decembar 2010 – april 2011), a zatim je, navodno zbog nedostataka sredstava, objavljivanje prestalo.

Imenovanja u javnom sektoru vrši tijelo koje je za to zaduženo a na osnovu prijedloga ovlaštenog predlagagača bez obzira na nivo vlasti na koji se odnosi, što je regulisano zakonskim rješenjima o državnoj službi, te internim aktima u okviru ministarstva i javnih agencija i preduzeća. U većini slučajeva koristi se institut javnog objavljivanja zapošljavanja u javnom sektoru, s ciljem obezbjeđenja pravedne i otvorene konkurencije, što je nedovoljno da samo po sebi spriječi sukob interesa u institucijama

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

Do koje mjere su zakonom definisane odredbe koje obezbjeđuju transparentnost u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i informacijama u javnom sektoru primijenjene?

OCJENA 25

Zakon o slobodi pristupa informacijama omogućava građanima da ostvare uvid u aktivnosti organizacija iz javnog sektora. Dosadašnja praksa i iskustvo pokazuje da je primjena ovih zakona o slobodi pristupa infor-

macijama na izrazito niskom nivou, najviše zbog toga što ne postoje adekvatne sankcije za njihovo kršenje. Istraživanja o provođenju ovog zakona⁸⁴ pokazuju da ga u većoj mjeri poštuju institucije na državnom nivou nego što je to slučaj sa entitetskim. Za većinu javnih institucija važi pravilo kreiranja i objavljivanja godišnjih izvještaja o radu koji se zatim objavljuju i daju na uvid javnosti i relevantnim nadležnim organima.

Objavljivanje podataka o imovini, prihodima i finansijskim interesima zaposlenih u javnom sektoru nije praksa prisutna u BiH, osim u slučajevima imenovanih lica u skladu sa Izbornim zakonom BiH. Tako se dešava da rukovodioci u javnim preduzećima imaju značajne prihode i imovinu, koji nisu dostupni i vidljivi javnosti i građanima, niti su predmet provjere nadležnih organa. Poseban problem se odnosi na činjenicu da ne postoje javni registri osoba koje obnašaju uloge članova upravnih i nadzornih odbora (a u zadnje vrijeme i odbora za reviziju), a samim tim ni mogućnosti detekcije povezanosti finansijskih interesa u okviru javnog sektora, te uticaja političkih stranaka na njih.

Razlike u provođenju javnih nabavki od strane ugovornih organa su ogromne usljed neuniformisanog pristupa, koji je prema ocjenama nevladinog sektora netransparentan. Česti su slučajevi provođenja javnih nabavki mimo propisanih pravila i informisanja Agencije za javne nabavke BiH, na šta ukazuju podaci o broju provedenih ugovora u odnosu na izvještaje revizija javnog sektora. Posebna zamjerka u ovoj oblasti se odnosi na cijenu dokumentacije javnog tendera, gdje pojedini ugovorni organi definišu cijene koje nisu u skladu sa zakonskim pravilom da cijena dokumentacije ne može biti viša od cijene njenog kreiranja. Više tužbi je upućeno Sudu BiH, kao drugostepenom organu, usljed nezadovoljstva odlukama Ureda za razmatranje žalbi.

Konkursi za raspoloživa radna mjesta se nerijetko

objavljaju po lokalnim i regionalnim listovima koji se ne čitaju u mjestima gdje je otvoreno radno mjesto, što indikativno ukazuje na nepravedan i zatvoren postupak konkurencije pri zapošljavanju. Ne postoji lista zvanično priznatih javnih glasila u kojima bi se morali oglašavati konkursi za raspoloživa radna mjesta. U praksi se pojavljuju slučajevi da se imenuju osobe koje za to ne odgovaraju kvalifikacijama ili se protiv njih vodi, ili se vodio, postupak za zloupotrebe.

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su zastupljene odredbe koje obavezuju zaposlene u javnom sektoru da izvještavaju i pružaju odgovore za svoje akcije?

OCJENA 75

Iako su institucije javnog sektora (javna preduzeća, agencije, i slično) u obavezi da predstavljaju rezultate rada (najčešće godišnje izvještaje) parlamentima, to se uglavnom radi da bi se formalno ispoštovala zakonska obaveza izvještavanja, bez stvarne analize i utvrđivanja odgovornosti za rezultate. Rezultati rada jedinica lokalne samouprave se sumiraju putem periodičnih izvještaja o radu načelnika i administrativne službe, koji se redovno podnose lokalnim skupštinama/vijećima na bazi pravila definisanim u statutima jedinica lokalne samouprave i poslovnica o radu.

Odgovornost zaposlenih u javnom sektoru se uglavnom manifestuje kao vertikalna odgovornost pretpostavljenima, dok je odgovornost prema javnosti za rezultate rada i aktivnosti manje važna. Institut „zviždača“, tj. osobe koja ukazuje na nepravilnosti u radu, još uvijek nije zakonski definisan osim u slučajevima kada se radi o datom „imunitetu“ od strane tužioca u slučajevima „svjedoka pokajnika“. Naime, Zakon o krivičnom postupku ukazuje da svjedok „saradnik“, u slučajevima kada mu se dodijeli imunitet, ne može biti

krivično gonjen, osim ako se ne radi o davanju lažnog iskaza. Korupcija je kažnjiva i sa aspekta davaoca i sa aspekta primaoca mita, što podmićivanje čini teškim za detekciju.

Mali broj institucija javnog sektora ima razradene mehanizme žalbi, dok se u većini slučajeva to odnosi na postavljanje „sandučića za žalbe“ ili „knjiga za žalbe i prigovore“, bez ikakve povratne sprege javnog sektora i građana, tj. korisnika usluga. Pojedini sektorski zakoni, kao što je Zakon o javnim nabavkama, uopšte ne prepoznaju institut „zviždača“ u provođenju procedura u javnim nabavkama, što uveliko otežava detekciju nepravilnosti i pospješuje pojavu korupcije. Nekoliko slučajeva uspostavljanja „watchdog“ funkcije kod javnih nabavki u nevladinom sektoru doprinijelo je povećanju odgovornosti ugovornih organa za ove poslove. Međutim, ovu pozitivnu praksu Agencija za javne nabavke nedovoljno koristi.¹⁸⁵

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri zaposleni u javnom sektoru moraju izvještavati i biti odgovorni za svoje postupke u praksi?

OCJENA 25

Postojeći mehanizmi kontrole rada zaposlenih u javnom sektoru vrše se kroz redovno izvještavanje rukovodećih osoba koje svaka institucija uspostavlja u okviru svoje strukture. Dodatno, postoji i obaveza ocjenjivanja rada zaposlenih na godišnjem nivou, no praksa pokazuje da se ovaj mehanizam koristi površno, i da nema značajnih efekata u njegovoj primjeni. Ne postoje dokazi o uspostavljenim internim mehanizmima suzbijanja korupcije u okviru organizacija javnog sektora.

Ne postoji nezavisno tijelo koje se bavi provođenjem istraga u vezi sa korupcijom. Prema Zakonu o krivičnom

postupku BiH, te korespondirajućim entitetskim zakonima, krivični postupak može pokrenuti i provesti samo nadležni tužilac, dok u istrazi mogu učestvovati organi unutrašnjih poslova, sudovi, SIPA, te druge zakonom definisane kontrolne institucije. Dosadašnja praksa ukazuje da je ovaj mehanizam bio neefektivan u procesuiranjima slučajeva korupcije.

Postojeći mehanizmi žalbi na provođenje postupaka javnih nabavki veoma su loši. Rad Ureda za razmatranje žalbi pri Agenciji za javne nabavke je višestruko dokumentovan, kroz broj neriješenih predmeta i netransparentan rad ove institucije. Iako je bio u obavezi da svoja rješenja objavljuje na web sajtu Agencije, Ured za razmatranje žalbi je tek odskora počeo sa tom praksom ali bez objavljivanja detalja o samim predmetima. Nakon nezadovoljavajućeg rješenja Ureda za razmatranje žalbi, podneseno je više krivičnih prijava Sudu BiH za zloupotrebe u postupcima javnih nabavki.

Dosada je mali broj osoba procesuiran za zloupotrebe položaja.¹⁸⁶ Od toga je većina procesuiranih osoba zaposlena u policiji, a gotovo niko u inspekcijским poslovima, obrazovanju i zdravstvu, iako se ove oblasti već godinama doživljavaju „najkorumpiranijima“.¹⁸⁷ Najčešće kazne su disciplinske prirode, kao npr. umanjenje plate i suspenzija, dok rjeđe dolazi do davanja otkaza. Dosada je zabilježeno tek nekoliko slučajeva izricanja zatvorskih kazni.

Mehanizmi pritužbi građana su uglavnom formalne prirode i rijetko se dešava da građanin dobije povratnu informaciju. Iako mnoge javne institucije uvode standarde kvaliteta (npr. ISO 9001:2000), njihova obaveza redovnog utvrđivanja zadovoljstva korisnika usluga se uglavnom svede na periodične ankete, a ne na stvarne mehanizme povratne sprege, gdje bi građani mogli da daju svoje primjedbe, mišljenja i sugestije.

MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje obezbjeđuju integritet zaposlenika u javnom sektoru?

OCJENA 75

Zakoni o sprečavanju sukoba interesa na državnom nivou i entitetskim nivoima, te u Brčko distriktu,¹⁸⁸ regulišu oblast sprečavanja sukoba interesa, primanja poklona, korišćenja usluga i slično, u slučajevima kada se radi o izabranim zvaničnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima u institucijama vlasti koji obavljaju javne funkcije. Zakonom je definisano da se navedene osobe moraju ponašati zakonito, efikasno, nepristrasno i časno, te se pridržavati principa odgovornosti, poštenja, savjesnosti, otvorenosti i vjerodostojnosti.

Ponašanje državnih službenika je regulisano etičkim kodeksima entitetskih agencija za državnu službu. Kodeks ponašanja za službenike na nivou države koji reguliše prevenciju i otkrivanje korupcije nije donesen.¹⁸⁹ Državni službenik je dužan da u obavljanju svojih dužnosti poštuje zakon i zastupa isključivo javni interes. Isti mora u okviru svog radnog vremena obavljati službenu dužnost odgovorno i efikasno. Sredstva kojima raspolaže će prilikom obavljanja službe koristiti sa pažnjom dobrog domaćina (*bonus pater familias*), a informacije koje su mu službeno dostupne neće koristiti u privatne svrhe.

Kodeksi definišu i zabranu traženja i primanja poklona, te zabranu učešća u upravnim odborima i organima stranaka. Zabranjeno je učešće u izbornim kampanjama, primanje dodatnih prihoda osim redovnih, i slično.

Slično ponašanje se očekuje i od zaposlenih u jedini-

cama lokalne samouprave, iako ne postoje specifični propisi koji regulišu ovu oblast. U javnim preduzećima oblast integriteta još uvijek nije jasno sistemski definisana.

MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

U kojoj mjeri je integritet državnih službenika osiguran u praksi?

OCJENA 25

I ovdje postoji ogromna disproporcija između definisanih pravila i postojeće prakse. Iako se organizuju obuke na temu unapređenja integriteta i borbe protiv korupcije, ne postoje adekvatni kontrolni mehanizmi i institucije koje bi na redovnoj osnovi prikupljale podatke i ukazivale na nepravilnosti. Državni službenici u praksi postaju članovi upravnih odbora, učestvuju u izbornim kampanjama, imaju primanja mimo zakonom definisanih, po osnovu nekih drugih angažovanja i slično. Pored toga, državni službenici naplaćuju brojne javne usluge i mimo zakonom regulisanih pravila.

Zaposleni u javnom sektoru uglavnom nisu upoznati sa odredbama i principima etičkog kodeksa, i pratećim aktima. Zabrinjavajuće je nepostojanje nezavisnih mehanizama kontrole koji bi regulisali i pokrivali ovu oblast. Poseban problem u pogledu integriteta odnosi se na javne nabavke, jer ne postoje mehanizmi koji bi spriječili povezana lica da u njima učestvuju, tako da se događa da se tenderi dodjeljuju osobama u rodbinskim ili drugim vezama sa predstavnicima ugovornih organa.

OBRAZOVANJE JAVNOSTI (PRAKSA)

U kom obimu javni sektor informiše i obrazuje javnost o svojoj ulozi u borbi protiv korupcije?

OCJENA 50

Iako su uspostavljeni mehanizmi kao što su „kancelarije za žalbe“ u okviru policijskih struktura, „telefonske linije“ u zdravstvenim ustanovama, i slično – građani ih ne koriste. Tradicija nepovjerenja zbog nedostatka akcije po prijavi, kao i nedostatka povratne informacije, sprečava građane da prijave korupciju. Rijetke su javne kampanje promocije prijave korupcije, iako je ovo predviđeno državnim Strategijom za borbu protiv korupcije.

Najuspješniji primjeri informativnih i edukativnih aktivnosti na suzbijanju korupcije u javnom sektoru odnose se na aktivnosti nevladinih organizacija kao što su Transparency International BiH i Centri civilnih inicijativa ili udruženje građana Tender. Međutim, čak i u ovim slučajevima nije prisutna podrška političkih ličnosti, dok su građani i dalje razočarani stanjem u vezi s korupcijom u javnom sektoru. Prosječan građanin ne poznaje dovoljno svoja prava kod prijave korupcije.

SARADNJA SA JAVNIM SEKTOROM, NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA I PRIVATNIM AGENCIJAMA U SPREČAVANJU/DETEKCIJI KORUPCIJE (PRAKSA)

U kojoj mjeri javni sektor saraduje sa javnim watchdog agencijama, predstavnicima poslovne zajednice i civilnim društvom na provođenju antikorupcijskih inicijativa?

OCJENA 25

Iskustva nevladinog sektora ukazuju da se u određenim slučajevima predstavnici javnog sektora uključuju u inicijative borbe protiv korupcije. Međutim, ove aktivnosti su uglavnom inicirane određenim projektima nevladinog sektora gdje po završetku realizacije projekta ne postoje određene institucionalne veze. Istovremeno, Strategija za borbu protiv korupcije BiH (2009–2014) predviđa jako veliku ulogu za novouspostavljenu Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Agencija bi trebalo da, pored saradnje na programima u javnom sektoru, preuzme i koordinaciju aktivnosti sa nevladinim organizacijama u borbi protiv korupcije.

S obzirom na prepoznatu potrebu za uspostavljanjem institucionalizovane saradnje sa institucijama vlasti, kao i efikasnih mehanizama za monitoring i evaluaciju provođenja aktivnosti predviđenih Strategijom za borbu protiv korupcije, Transparency International BiH je inicirao potpisivanje Memoranduma o saradnji sa Ministarstvom sigurnosti BiH i Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Ovim se namjerava promovisati učešće civilnog društva i

nevladinih organizacija u prevenciji korupcije i borbi protiv korupcije, te unaprijediti transparentnost i osigurati efikasan pristup informacijama, u cilju dosljednog provođenja Strategije za borbu protiv korupcije.

Ono što svakako zabrinjava je odsustvo učešća visoko rangiranih državnih službenika i političkih личности kada se radi o antikorupcijskim inicijativama i borbi protiv korupcije. U pojedinim slučajevima, predstavnici opozicije se uključuju u ove inicijative, no često ne kao stvarni pobornici antikorupcijskih inicijativa već kao osobe koje u ovim stvarima vide mogućnost prikupljanja „političkih poena“.

SMANJENJE KORUPCIJE KROZ UNAPREĐENJE INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA

Do koje mjere je definisan efikasan okvir za održanje integriteta u procedurama javnih nabavki, uključujući svrsishodne sankcije za nepravilno ponašanje ugovornih organa i ponuđača, te mehanizme za provjeru i kontrolu?

OCJENA 25

Zakon o javnim nabavkama BiH reguliše oblast javnih nabavki za sve institucije i organizacije u javnom sektoru, definišući pravila za provođenje postupka i dodjelu javnih nabavki. Njegova primjena u proteklih pet godina je uvela reda, ali i doprinijela razvoju novih načina zloupotreba u trošenju javnih sredstava. Prema zakonu, javne nabavke u iznosu do 50 000 KM se realizuju bez obaveze otvorenog javnog poziva za zainteresovane ponuđače, a ugovor se dodjeljuje jednom od tri kvalifikovana ponuđača na bazi „konkurentskog zahtjeva“, o čemu više govori o tome nadležno poglavlje studije

(vidjeti izvještaj Javne nabavke).

Provođenje javnih nabavki kontrolišu Agencija za javne nabavke BiH, te Ured za razmatranje žalbi. Međutim, u Agenciji ne postoji registar svih institucija koje su obavezne da provode postupke javnih nabavki, te broja i vrijednosti svih ugovora koji se dodijele ovim putem.

PREPORUKE

- Uvesti formalne mehanizme povratne sprege i obavezu organizacija javnog sektora u vezi sa ispitivanjem zadovoljstva korisnika javnih usluga;
- Kreirati novu politiku plata za zaposlene u javnom sektoru, a na bazi učinka i rezultata u radu;
- Izmijeniti zakonske i podzakonske akte s ciljem uvođenja zaposlenja, koje bi zavisilo od rezultata rada i doprinosa u okviru postojećih poslova;
- Kreirati javni registar svih osoba koje obavljaju javne funkcije, tj. registar svih onih koji su dio javnog sektora a nisu zaposleni u skladu sa zakonima o upravi/javnoj administraciji (uključujući savjetnike, zamjenike rukovodioca, članove upravnih i nadzornih odbora, i slično);
- Izvršiti reviziju zakona o sukobu interesa, te uspostaviti nove mehanizme (nezavisna tijela) za njihovo provođenje, kao što su parlamentarne komisije ili novoformirana Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije;
- Donijeti zakone o regulisanju aktivnosti lobiranja prema institucijama vlasti;
- Izmijeniti način imenovanja komisije za zapošljavanje u okviru provođenja javnih konkursa i prijema radnika;
- Pojačati ulogu ombudsmana i njegovog uticaja u sporovima u vezi s prigovorima na proces zapošljavanja;
- Donijeti zakonske i podzakonske propise koji obavezuju zaposlene u javnom sektoru (naročito rukovodiocce) na redovno dostavljanje podataka o ličnoj imovini i prihodima tijelima za sprečavanje sukoba interesa;
- Kreirati javni registar u okviru tijela za sprečavanje sukoba interesa za sve koji su u obavezi da dostavljaju

imovinske kartone,

- Uvesti provjere integriteta za osobe koje se imenuju u javnom sektoru u okviru rada agencija/službi nadležnih za državnu upravu i tijela za sprečavanje sukoba interesa,
- Unaprijediti postojeći Zakon o slobodi pristupa informacijama, te uvesti kaznene odredbe za njegovo nepoštovanje u zakonima na entitetskom nivou;
- Unaprijediti transparentnost Agencije za javne nabavke BiH i Ureda za razmatranje žalbi kroz unapređenje politike izvještavanja i striktno pridržavanje definisanih pravila za objavljivanje podataka;
- Uvesti instituciju „zviždača“ u domaće zakonodavstvo kroz usvajanje zakona na cijeloj teritoriji BiH;
- Uspostaviti čvršću saradnju između službi za reviziju javnog sektora i nadležnih tužilaštava, putem definisanja međusobnih pravila u vezi sa odgovornošću za propuste u revizorskim izvještajima, te putem boljeg mehanizma koordinacije predstavnika ovih institucija;
- Obezbijediti jači nadzor od strane predstavnika zakonodavne vlasti nad rezultatima rada izvršne vlasti i javnog sektora, putem aktivnijeg korištenja raspoloživih mehanizama kao što su poslanička pitanja, podnošenje interpelacija, formiranje specifičnih parlamentarnih komisija i slično;
- Usavršiti postojeća akta agencija/službi za državnu upravu za ocjenjivanje rada zaposlenih u javnom sektoru, naročito sa aspekta odgovornosti i integriteta u njihovom radu, te uz uključivanje svih zainteresovanih u ovaj proces (građana, poslovnih subjekata, nevladinih organizacija i javnosti);
- Sistemski regulisati zakonodavstvo koje reguliše pitanja oblasti lokalne samouprave i javnih preduzeća, s ciljem unapređenja integriteta zaposlenih u ovim oblastima;
- Redefinisati mehanizme kontrole provođenja etičkog kodeksa na svim nivoima putem objavljivanja redovnih javnih izvještaja i iniciranja rasprava u nadležnim skupštinskim odborima.

6.5. JAVNE NABAVKE

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 28/100

STATUS STUBA: SLAB



SAŽETAK

Sistem javnih nabavki u BiH formalno je uspostavljen donošenjem jedinstvenog Zakona o javnim nabavkama (ZJN).¹⁹⁰ Međutim, u poređenju sa ostalim evropskim zemljama, pa i sa onima iz neposrednog okruženja, BiH zaostaje u ovoj oblasti. Sistem javnih nabavki u BiH nije usklađen s evropskim direktivama o javnim nabavkama, ne funkcioniše na zadovoljavajući način, a problemi koji postoje rezultat su složenog ustrojstva BiH, nesređene političke situacije, kao i izazova s kojima se BiH susreće kao zemlja u tranziciji.

Najbolje ocijenjeni aspekt sistema javnih nabavki je sam zakonski okvir, ali i on zahtijeva radikalno unapređenje, sinhronizovano sa reformama ostalih NIS stubova. Pritom bi značajnu ulogu trebalo da imaju i civilno društvo i mediji, a da se minimizira uticaj političkih partija i sa njima povezanih poslovnih oligarhija.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Sistem javnih nabavki u BiH počiva na centralnim organima: Agenciji za javne nabavke (AJN) i Kancelariji za razmatranje žalbi (KRŽ). AJN ima sjedište u Sarajevu i dvije filijale bez svojstva pravnog lica (u Banjaluci i Mostaru). Agencija je samostalna upravna organizacija koja za svoj rad odgovara Savjetu ministara BiH. Iako predstavlja centralni organ za teritoriju BiH, Agencija ne obavlja poslove nabavki. Agencija ima direktora i Odbor. Odbor ima 7 članova, koji su po funkciji: ministar finansija i trezora BiH i ministri finansija entiteta, dok se ostali članovi biraju iz reda stručnjaka, na osnovu javnog konkursa. Brčko distrikt imenuje u Odbor jednog posmatrača, a isti status ima i direktor Agencije.

Prema Zakonu (član 48, stav 4), osnovne funkcije Agencije za javne nabavke su:

- a) predlaganje izmjena i dopuna ovog zakona i pratećih podzakonskih akata, u cilju osiguranja njihove djelotvornosti i svrsishodnosti;
- b) unapređenje informisanosti ugovornih organa i dobavljača o propisima i njihovim ciljevima, postupcima i metodama;
- c) prikupljanje, analiza i objavljivanje informacija u vezi sa postupcima javnih nabavki i dodijeljenim ugovorima;
- c) pružanje tehničke i savjetodavne pomoći ugovornim organima i dobavljačima;
- d) uspostava sistema za praćenje ugovornih organa;
- e) pokretanje i podrška razvoju prakse elektronskih nabavki;
- f) podnošenje godišnjih izvještaja Savjetu ministara BiH i drugo.¹⁹¹

Kancelarija za razmatranje žalbi je takođe samostalna upravna organizacija sa statusom pravnog lica

TABELA SA OCJENAMA

JAVNE NABAVKE

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 28/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 25/100	RESURSI NEZAVISNOST	50	25 0
UPRAVLJANJE 33/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	75 50 25	25 25 0
ULOGA 25/100	OTVORENI POSTUPAK NABAVKI KAO OPŠTE PRAVILO (ZAKON I PRAKSA) SMANJENJE RIZIKA ZA POJAVU KORUPCIJE KROZ OČUVANJE INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA (PRAKSA)		25 25

i sjedištem u Sarajevu. Kancelarija je nadležna za drugostepeni postupak revizije svih odluka ugovornih organa, a za svoj rad je odgovorna Parlamentarna skupština BiH, koja i imenuje njene članove. Na odluke Kancelarije može se podnijeti tužba Sudu BiH.

Javne nabavke u BiH su decentralizovane i sva odgovornost je na ugovornim organima kojih, prema procjenama AJN, ima oko 2000. Međutim, do kraja 2011. godine samo 919 ugovornih organa se registrovalo u specijalizovanoj i centralnoj WisPPA aplikaciji (web informacioni sistem za izvještavanje o provedenim postupcima javnih nabavki) i dostavljalo izvještaje o dodijeljenim ugovorima za 2011. godinu.¹⁹²

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri ugovorni organi imaju adekvatne resurse za efikasno obavljanje posla?

OCJENA 25

Javne nabavke u BiH su u potpunosti decentralizovane, što je konzistentno sa decentralizovanim ustrojstvom BiH.

Sljedeći javni organi su dužni da primjenjuju Zakon:

1. organi uprave na svim nivoima,
2. javni subjekti koji se pretežno finansiraju iz javnih sredstava, i
3. javna preduzeća koja obavljaju određene propisane djelatnosti i nad kojim ugovorni organ ima dominantan uticaj.

Sva odgovornost za nabavke je na ugovornim organima.

Kapacitet ugovornih organa za provođenje Zakona je različit, naročito u pogledu stručnosti kadra. Postoje organi koji imaju posebne organizacione cjeline koje se isključivo bave javnim nabavkama (odjeljenja,

službe, jedinice i slično), ali i organi u kojima se javnim nabavkama bave pojedinci, kao dodatnom obavezom. Bez obzira na ove razlike, u cjelini gledano, kapacitet ugovornih organa za obavljanje poslova javnih nabavki je nizak, obučenosť službenika nedovoljna, a obuka koju organizuje AJN i druge nezavisne organizacije nije sistemski, kontinuirana, ni dovoljna.¹⁹³ Zakon ne definiše osoblje koje obavlja poslove javnih nabavki, ni njihove kvalifikacije/stručnosť. On propisuje da je ugovorni organ obavezan da imenuje Komisiju za javne nabavke (u slučajevima nabavki ispod domaćih vrednosnih razreda, formiranje Komisije je fakultativno). Članovi Komisije moraju poznavati propise o javnim nabavkama i najmanje jedan član treba da ima posebnu stručnosť u oblasti predmeta nabavke.¹⁹⁴

U praksi, Agencija se najviše bavila savjetodavnim pitanjima, pripremom nacrtu zakona i podzakonskih akata, prikupljanjem i analizom problema uočenih u primjeni propisa i definisanjem stavova.¹⁹⁵

Rad Agencije se finansira iz Budžeta BiH. AJN ima odgovarajuće uslove za rad u pogledu prostora i opreme, ali ne i u pogledu potrebnih stručnih kadrova, jer nisu popunjena sva radna mjesta prema postojećem Pravilniku o sistematizaciji.¹⁹⁶ Prisutni su i problemi u finansiranju rada Agencije – ono nije adekvatno potrebama, ni blagovremeno. Iako su direktive 2004/17/EU i 2004/18/EU predviđjele uvođenje e-nabavke, u BiH one još uvijek ne postoje, kao ni dinamički sistem kupovine.¹⁹⁷

Proces privatizacije u BiH se provodio po procedurama koje su regulisane posebnom regulativom. Postupci javnih nabavki i nabavki u okviru postupaka privatizacije su pravno i institucionalno potpuno odvojeni i nezavisni jedni od drugih. Pitanje koncesija je takođe potpuno izuzeto iz sistema javnih nabavki, a propisi su rascjepkani između svih nivoa vlasti, slično kao i kod regulative u oblasti javno-privatnog partnerstva.

NEZAVISNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri je nezavisnost javnog ugovaranja zaštićena zakonom?

OCJENA 50

Formalno gledano, stvorene su osnove da sistem javnih nabavki bude nezavisan (AJN i KRŽ). Međutim, ne postoje propisi kojima se osigurava nezavisnost postupanja aktera u javnim nabavkama, odnosno kojima se sprečava uplitanje političkih subjekata u procedure javnih nabavki i ugovaranja. Djelimično postoje odredbe koje regulišu rad Komisije za javne nabavke,¹⁹⁸ prema kojima svaki član Komisije mora da potpiše izjavu o povjerljivosti i nepristrasnosti u odnosu na ponuđače. Ne postoji institucija koja je posvećena zaštiti zaposlenih u javnim nabavkama od političkog uticaja ili samovoljnog otpuštanja.

Osnovni razlog nedovoljne formalne nezavisnosti sistema javnih nabavki jeste manjak interesa političkih partija i aktera u vlasti da se ova oblast uredi, prvenstveno zbog obezbjeđivanja koristi u nesređenom sistemu. Pitanje lobiranja nije regulisano ni jednim propisom. U RS je 2011. godine pripremljen Nacrt Zakona o lobiranju, ali je njegovo usvajanje odgođeno.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri su aktivnosti javnog ugovaranja slobodne od spoljnih uticaja?

OCJENA 0

Nesumnjiv je politički uticaj na javne nabavke, kroz nedonošenje novog Zakona o javnim nabavkama,¹⁹⁹ preko izbora funkcionera u institucijama sistema javnih nabavki (AJN i KRŽ), do neposredne realizacije nabavki

– politički uticaj na ishod tendera, izbor ponuđača i slično. Sama Agencija nije dovoljno uticajna da održi nezavisnost sistema. Često je predmet kritike²⁰⁰ i na udaru političkih partija. Dodatni razlozi za ovakvo stanje su: nedostatnost i neprimjenjivanje sankcija, nefunkcionisanje institucija vlasti, nepostojanje strateških ciljeva razvoja i slično.

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri Zakon zahtijeva da su informacije relevantne za proces javnih nabavki dostupne javnosti?

OCJENA 75

Jedan od osnovnih principa na kojima počiva sistem javnih nabavki u BiH je princip transparentnosti. On je sadržan u brojnim odredbama zakonskih i podzakonskih akata, kao i u standardnoj tenderskoj dokumentaciji.²⁰¹

Prioritetni postupak javnih nabavki propisan Zakonom o javnim nabavkama je otvoreni postupak, u kojem se poziv za tender bez ograničenja šalje svim zainteresovanim ponuđačima, koji ispunjavaju kvalifikacione uslove. Svi ostali postupci prema ZJN su na neki način ograničavajući, ali su oni izuzeci i provode se pod tačno određenim, propisanim okolnostima. ZJN je predvidio i postupke koji nisu transparentni, odnosno čije se objavljivanje ne zahtijeva (pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja, konkurentski postupak kod kojeg je objavljivanje fakultativno, i direktni sporazum). Ugovorni organi su obavezni dostavljati obavještenja o dodjeli ugovora svim ponuđačima na tenderu. Obavještenja se objavljuju u Službenom glasniku BiH, kao i na web stranici javnih nabavki.²⁰² ZJN sadrži i odredbe o podacima o postupcima javnih nabavki koji nisu dostupni javnosti. Radi se o povjerljivim informacijama sadržanim u bilo kojoj tenderskoj ponudi, koje se odnose na komercijalne, finansijske

ili tehničke informacije ili poslovne tajne ili znanja učesnika u postupku.²⁰³ Ne postoji zakonska obaveza da službenici u javnim nabavkama daju izjave o imovini, kao ni obaveza da se prate način života i prihodi ovih službenika.

Analize ukazuju da su izmjene Zakona o javnim nabavkama iz 2009. godine²⁰⁴ značajno smanjile transparentnost. Ovim izmjenama podignuti su novčani cenzusi za nabavke roba i usluga sa 30 000 na 50 000 KM i radova sa 60 000 na 80 000 KM kod postupaka koji se provode putem konkurentskih zahtjeva bez objave obavještenja o nabavci, a došlo je i do porasta novčanog cenzusa za direktne sporazume sa 3 000 na 6 000 KM. Ovo je dovelo do značajnog povećanja broja provedenih konkurentskih zahtjeva i direktnih sporazuma, a smanjenja broja provedenih otvorenih postupaka.²⁰⁵

ZJN ne predviđa mogućnost praćenja realizacije dodijeljenih ugovora, niti se izjašnjava o izmjenama ugovora u postupku realizacije, rezultatima i efektima završenih procedura javnih nabavki („value for money“ – vrijednost za novac), tako da javnost nije upoznata s ovim informacijama, izuzev kad su pojedine nabavke obuhvaćene revizorskim izvještajima. Nadležnost Agencije prestaje dodjelom ugovora.

Javnost ima pravo na informacije iz domena javnog ugovaranja i po osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama, ukoliko one ne potpadaju pod izuzetke definisane ovim ili drugim relevantnim propisima.

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri su informacije relevantne za proces javnih nabavki dostupne javnosti u praksi?

OCJENA 25

Veliki dio podataka vezanih za javne nabavke u praksi je formalno dostupan javnosti. Zakonska i podzakonska akta, standardna tenderska dokumentacija, pozivi za ponude, i obavještenja o dodjeli ugovora, dokumenta su koja su dostupna širokoj javnosti. Obavještenja o tenderskim procedurama se takođe blagovremeno objavljuju, međutim često sadrže nejasne ili nepotpune podatke, od kojih najčešće nedostaju podaci o ukupnoj vrijednosti zaključenih ugovora.²⁰⁶ Ovi nedostaci su otklonjeni uvođenjem elektronskog objavljivanja obavještenja.²⁰⁷

U praksi, ugovorni organi često ne objavljuju obavještenja o nabavci i zloupotrebljavaju zakonsku mogućnost konkurentskog postupka (prikupljanjem tri ponude) za „namještanje“ tenderske procedure, odnosno za unaprijed dogovoren izbor izvođača/dobavljača, izbjegavaju otvoreni postupak dijeljenjem nabavke na manje vrijednosti,²⁰⁸ neopravdano primjenjuju izuzetke od Zakona i slično.

Iako je rad Agencije za javne nabavke relativno transparentan, nedovoljno je proaktivan u širenju informacija o sistemu javnih nabavki i pružanju tehničke pomoći ugovornim organima i ekonomskim operaterima.²⁰⁹ Evidencije koje Agencija vodi u skladu sa Zakonom dostupne su javnosti (godišnji izvještaji o radu, izvještaji o zaključenim ugovorima, izvještaji o monitoringu javnih nabavki i slično). Međutim, kako Agencija sačinjava godišnje izvještaje o zaključenim ugovorima na osnovu informacija koje joj dostavljaju ugovorni organi (od 1.

1. 2010. putem WisPPA aplikacije), upitna je reprezentativnost ovih izvještaja, budući da se od oko 2000 ugovornih organa koji podliježu primjeni Zakona njih svega 919 registrovalo u WisPPA sistemu i dostavljalo izvještaje o dodijeljenim ugovorima za 2011. godinu, dok je u 2010. godini taj broj iznosio 742.²¹⁰ Pored toga, na objavljivanje ovih izvještaja javnost čeka i po deset mjeseci, a u međuvremenu se ne objavljuju informacije o razlozima kašnjenja.

Transparentnost Kancelarije za razmatranje žalbi je na vrlo niskom nivou. Za šest godina rada, odluke Kancelarije su bile objavljive samo u kratkom petomjesečnom periodu (decembar 2010 – april 2011), a zatim je, navodno zbog nedostataka sredstava, objavljivanje prestalo. Ovo ima ozbiljne posljedice i po pitanju stvaranja i ujednačavanja prakse u žalbenom postupku i po pitanju preventivnog djelovanja na ugovorne organe. Takođe, navodno zbog nedostatka odgovarajuće veličine poslovnog prostora, Kancelarija nije imala uslova za arhiviranje završenih predmeta u skladu sa propisima.²¹¹

Mimo zakonski obavezujućih, informacije koje posjeduju ugovorni organi nisu dostupne javnosti (evidencije o toku postupka, izvještaji Komisije za evaluaciju tendera i drugo). Manji dio ugovornih organa analize dodijeljenih ugovora svodi na izvještaje nadležnim institucijama (izvještaji o radu ili izvršenju budžeta) i oni su dostupni javnosti tek nakon što ih pregleda i objavi služba interne ili eksterne revizije.

Obuke namijenjene službenicima u javnim nabavkama skoro nikad ne obuhvataju pitanja ugovora, njihovih vrsta, zaštite prava ugovornih organa, praćenje njihove implementacije i slično. Standardna tenderska dokumentacija, pripremljena od strane Agencije, ne sadrži modele ugovora koji bi bili korisni ugovornim organima i služili kao primjer. U praksi je kvalitet ugovora često upitan, što dovodi do štetnih posljedica po ugovorne

organe.²¹²

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri je, po zakonu, proces javnih nabavki odgovoran prema javnosti?

OCJENA 50

Zakon o javnim nabavkama nije propisao uspostavljanje kontrolnih i nadzornih organa u postupcima javnih nabavki. Zakonom je Agencija za javne nabavke prvobitno uspostavljena kao savjetodavni, a ne kontrolni organ. Savjet ministara BiH je 2008. godine ovlastio Agenciju da vrši monitoring zakonitosti primjene pojedinačnih postupaka javnih nabavki kod ugovornih organa, koji se periodično objavljuje.²¹³ Postupanje Agencije u slučaju povrede Zakona i ostalih podzakonskih akata svodi se na obraćanje ugovornom organu s ukazivanjem na uočene nepravilnosti i davanjem preporuka za njihovo otklanjanje.

Glavne službe revizije,²¹⁴ kao profesionalna i nezavisna revizorska tijela, obavljaju i reviziju javnih nabavki. One svoje težište stavljaju na finansijski aspekt nabavki, a većina revizorskih izvještaja ima uopštene nalaze koji se svode na konstataciju da „nisu poštovane odredbe Zakona“. Dio revizorskih izvještaja, naročito o reviziji učinka,²¹⁵ ipak analizira realizovane nabavke, upućuje na greške, nepravilnosti ili zloupotrebe, i daje preporuke ugovornim organima. Ne postoje propisi kojima se regulišu mehanizmi građanske i društvene kontrole procesa nabavki i ugovaranja.

Nevladin sektor sve intenzivnije ukazuje na nepravilnosti, zloupotrebe i korupciju u javnim nabavkama. Jedna od organizacija u funkciji „zviždača“ je Udruženje građana Tender, koje je isključivo posvećeno ukazivanju na zloupotrebe u provođenju Zakona o javnim nabavkama.²¹⁶

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je proces javnih nabavki odgovoran javnosti u praksi?

OCJENA 25

Zakon o javnim nabavkama je propisao žalbenu proceduru,²¹⁷ prema kojoj postoje tačno utvrđene nadležnosti pojedinih organa u različitim fazama procedure (prigovor – ugovorni organ, žalba – Kancelarija za razmatranje žalbi, tužba – Sud BiH); međutim, ugovorni organi i ekonomski operateri drže da Kancelarija svoj posao ne obavlja kvalitetno, jer su postupci birokratski i dugotrajni, a odluke koje donose nedosljedne i površne.²¹⁸ Poseban problem predstavlja razlika u stavovima i mišljenjima između Agencije i Kancelarije, koji stvaraju konfuziju kod ugovornih organa i u javnosti ostavljaju utisak nesaradnje i nekoordinisanosti.²¹⁹

Prema drugim zakonskim propisima u BiH, donesenim na nivou države, entiteta i kantona, postoje obaveze uspostavljanja internih revizija, ali se one ne odnose posebno na oblast javnih nabavki. U praksi, interne revizije još uvijek nisu svugdje formirane,²²⁰ a i tamo gdje jesu uglavnom nemaju značajniju ulogu kontrole javnih nabavki.²²¹

Metode kontrole koje su za sada uspostavljene na području javnih nabavki (monitoring agencije i eksterne revizije) nisu ni dovoljne ni efikasne.²²² Građanski i društveni mehanizmi kontrole gotovo da ne postoje, izuzev začetaka pojavljivanja NVO „zviždača“. Ukazivanje na pogreške koje u postupcima nabavki učine odgovorni službenici takođe nije praksa u BiH, kao ni pozivanje na odgovornost za učinjene propuste.

Odgovornost ekonomskih operatera za neizvršavanje ugovora i nekvalitetno ili neblagovremeno izvršavanje

obaveza ne podliježe zvaničnim evidencijama. Ne postoje tzv. „crne liste“ ekonomskih operatera koje bi upozoravale ugovorne organe i eventualno ih poštedjele od štetnih posljedica zaključivanja ugovora sa takvim operaterima.

Proaktivno objavljivanje informacija od strane ugovornih organa, mimo zakonski obavezujućih, uglavnom izostaje. Pored ostalog, objavljivanje planova nabavki i njihove realizacije mogli bi značajno doprinijeti društvenoj kontroli trošenja budžetskih sredstava. Međutim, nepostojanje ili loše planiranje javnih nabavki jedna je od češćih nepravilnosti koje detektuju eksterne revizije. Ostale česte nepravilnosti su: neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije, dijeljenje postupaka dodjele ugovora, dostavljanje konkurentskog zahtjeva bez dodatnog obavještenja na samo tri adrese, izbor dobavljača koji ne ispunjavaju kvalifikacione uslove ili ne dostavljaju kompletnu dokumentaciju, izbor dobavljača zasnovan na manje od tri ponude, neprovođenje procedura nabavki, izbor pregovaračkog postupka bez adekvatnih argumenata i ispunjavanja svih uslova za njegov izbor i drugo.

MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

U kojoj mjeri su na snazi mehanizmi koji obezbjeđuju integritet osoblja uključenog u proces javnih nabavki?

OCJENA 25

Zakon o javnim nabavkama sadrži veoma malo antikorupcijskih odredbi. Jedan od rijetkih primjera je član 27 ZJN koji ugovornim organima propisuje diskvalifikaciju ponuđača u slučajevima podmićivanja i sukoba interesa.²²³

Ne postoje druge specifične odredbe u propisima javnih nabavki koje osiguravaju integritet službenika uključenih u različite faze nabavki, njihovu potrebnu kvalifikaciju, niti rotaciju. Takođe, odredbe koje se odnose na uslove za izbor članova Komisije za javne nabavke²²⁴ predviđaju da u istu ne može biti imenovano lice koje je u pet posljednjih godina osuđeno za krivično djelo koje sadrži elemente korupcije, krivično djelo pranja novca ili krivično djelo primanja i davanja mita, uključujući djela vezana za finansijski interes BiH ili neke druge države.

Propisano je da prilikom pripreme tenderske dokumentacije ugovorni organ ne smije da koristi savjete bilo kog lica koje može da ima direktni ili indirektni interes za ishod postupka dodjele ugovora, ukoliko je izvjesno da to može uticati na stvarnu konkurenciju za taj ugovor.

Zakon je takođe predvidio da ugovor koji se potpisuje sa ekonomskim operaterom (dobavljačem) sadrži odredbe po kojima dobavljač nema pravo da, u svrhu izvršenja ugovora, zapošljava fizička ili pravna lica koja su učestvovala u pripremi tenderske dokumentacije, ili bila u svojstvu člana ili stručnog lica koje je angažovala Komisija za nabavke, najmanje 6 mjeseci po zaključenju ugovora.

Ni jedan član ZJN ne sadrži ni formalna ograničenja ili kriterijume za javne službenike u javnim nabavkama u vezi sa prihvatanjem poklona. Zakoni o sukobu interesa na različitim nivoima vlasti ne obuhvataju sva lica koja u smislu ZJN imaju odgovornost u postupku javnih nabavki. ZJN takođe ne propisuje postojanje etičkog kodeksa za službenike javnih nabavki, a u praksi mali broj institucija propisuje njihovo ponašanje.²²⁵

MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

U kojoj mjeri je integritet osoblja uključenog u proces javnih nabavki osiguran u praksi?

OCJENA 0

Poslovi javnih nabavki obavljaju se uglavnom u okviru radnog mjesta koje nije neposredno povezano s javnim nabavkama, te se zbog toga i ne traže specijalne kvalifikacije za obavljanje takvih poslova, a nema ni striktno podjele nadležnosti, odnosno odgovornosti. Tek se zadnjih godina ova profesija izdvaja kao posebna.

Često, zbog nedostataka stručnih kadrova ili nedostataka sredstava za njihovo angažovanje, službenici u javnim nabavkama istovremeno rade poslove koji su zbog sukoba interesa nespojivi. Kako ne postoje propisi posvećeni primanju poklona zaposlenih u javnim nabavkama, učestalost i efekti ove pojave se u praksi ne mogu pratiti. Do sada nije istraživana odgovornost pojedinaca, niti su pokrenuti prekršajni i krivični postupci vezani uz nabavke.

ODRŽAVANJE OTVORENOG POSTUPKA KAO GENERALNOG PRAVILA (ZAKON/PRAKSA)

U kojoj mjeri sistem nabavki uspostavlja otvoreni postupak kao opšte pravilo i osigurava da se on koristi u praksi?

OCJENA 25

Zakon o javnim nabavkama je predvidio dva kriterijuma

za evaluaciju ponuda: najniža cijena tehnički prihvatljive ponude i ekonomski najpovoljnija ponuda, te naveo primjere podkriterijuma.²²⁶ Ne postoje ni propisi ni praktična uputstva kako provesti evaluaciju (ocjenu ponuda) primjenom određenog metoda, određivanje odnosa između pojedinih podkriterijuma, te ocjenjivanje ponude unutar jednog podkriterijuma (ponderisanje). Obuke koje se provode za službenike javnih nabavki posvećuju veoma malo prostora ovoj materiji. Zbog toga, kao i zbog zloupotreba postojećih odredbi, u praksi dolazi do sljedećih nepravilnosti: kvalifikacioni kriterijumi se uspostavljaju kao podkriterijumi za evaluaciju ponuda (najčešće reference ponuđača); podkriterijumi nisu primjereni predmetu i veličini nabavke; ne navode se načini procjenjivanja ponuda u okviru podkriterijuma – potpuni subjektivizam u dodjeljivanju bodova (nema ponderisanja); postavljanje onih podkriterijuma koji favorizuju jednog ponuđača, a za ostale su diskriminatorni.

Zakon je predvidio i slučajeve kad se započeta tender-ska procedura može završiti bez dodjele ugovora.²²⁷ Nadležnosti Zakona završavaju se odredbama o dodjeli ugovora. On ne reguliše pitanja realizacije ugovora, nadzora nad njihovom implementacijom, finalnog prijema predmeta ugovora ili plaćanja. Ova pitanja regulisana su drugim propisima (zakoni o obligacionim odnosima).

Prema evidencijama Agencije za javne nabavke, od 2010. godine opada učešće otvorenog postupka u ukupno realizovanim postupcima javnih nabavki.²²⁸ Istovremeno, učešće pregovaračkog postupka je dramatično povećano,²²⁹ prvenstveno kao posljedica zakonskih povećanja novčanih cenzusa. Agencija glavnim uzrocima za ovu pojavu smatra otpočinjanje izvještavanja o zaključenim ugovorima od strane povezanih preduzeća, te činjenicu da prirodni i zakonski monopoli u WisPPA sistem svoje nabavke unose kao pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci. Međutim,

statistike ukazuju i na značajno povećanje nabavki putem konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma, što govori u prilog pada odgovornosti i transparentnosti ugovornih organa.²³⁰ Stvarni obim primjene otvorenog postupka se dodatno relativizuje činjenicom da se brojni kapitalni objekti velike vrijednosti proglašavaju izuzecima od primjene ZJN, ponekad bez osnove, zloupotrebjavajući Zakon,²³¹ pa time bivaju izuzeti i iz statističkih evidencija Agencije.

U RS, najpoznatiji javnosti su primjeri izgradnje Administrativnog centra Vlade i obnove Palate predsjednika koji su proglašeni državnom tajnom i izuzeti od primjene ZJN, kao i primjer izgradnje tzv. Andrićgrada iz 2012. godine, koji je odlukom Vlade RS proglašen projektom od republičkog značaja i takođe izuzet od primjene Zakona. U FBiH, Javno preduzeće Autoceste FBiH d.o.o. Mostar prednjače u odnosu na druge institucije i javna preduzeća u nabavkama mimo Zakona. Naime, revizori su utvrdili da je ovo preduzeće tokom 2011. godine direktnim sporazumom sklopilo ugovore o nabavci roba ili usluga sa 356 firmi i pojedinaca u vrijednosti od gotovo 6,5 miliona KM „na osnovu ranije saradnje“, iako ZJN uopšte ne poznaje ovaj termin.

Postoje i druge zloupotrebe: dijeljenje predmeta nabavke na manje stavke radi izbjegavanja primjene transparentnih postupaka, te brojni aneksi na već postojeće ugovore, kojima se značajno mijenjaju prvobitni uslovi, naročito višestrukim uvećavanjem inicijalnih cijena.

SMANJENJE KORUPTIVNIH RIZIKA OBEZBJEDIVANJEM INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA

U kojoj mjeri postoji efikasan okvir za očuvanje integriteta u procedurama javnih nabavki, uključujući adekvatne sankcije za nedolično ponašanje ponuđača i javnih zvaničnika, kontrolu i žalbene mehanizme?

OCJENA 25

Zakon o javnim nabavkama ne sadrži eksplicitno navedene prekršaje i sankcije za prekršaje učinjene protiv odredaba Zakona. Međutim, dato je u nadležnost Kancelarije za razmatranje žalbi da, ukoliko smatra da je službeno lice odgovornog organa izvršilo promišljenu i namjernu povredu Zakona, može da podnese prekršajnu ili krivičnu prijavu nadležnom sudu ili izrečne novčanu kaznu u iznosu do 4000 KM. Kancelarija ima i zakonsko pravo da dodijeli odštetu ponuđaču koji je zbog povrede zakona pretrpio gubitak.²³²

Primjena ovih odredbi je na niskom nivou. Od početka svog rada (19. 9. 2006) do kraja 2011. godine, Kancelarija je zaprimila ukupno 8020 žalbi. Od toga, preko 60% je riješeno u korist ponuđača. Međutim, broj izrečenih sankcija, te pokrenutih prekršajnih i krivičnih postupaka, veoma je mali, a ni u jednom slučaju oštećenim ponuđačima Kancelarija nije dodijelila obeštećenje.²³³ Epilog ovih slučajeva je najčešće neopravdano poništenje postupaka od strane ugovornih organa, ili višegodišnji sudski postupak.

Na ovakvo stanje svakako utiču i komplikovani odnosi u samoj Kancelariji – kontinuirani konflikt zbog neprimjenjivanja svih pravila postupaka, često donošenje odluka preglasavanjem, nedosljednost u odlučivanju,²³⁴

a u 2011. godini je zbog pokretanja postupka ispitivanja navodnog sukoba interesa jednog od njenih članova došlo i do fizičkog obračuna ovog člana sa predsjedavajućim Kancelarije.²³⁵ Pored toga, saradnja KRŽ i AJN ocjenjuje se neefikasnom.²³⁶

Prema percepciji poslovne zajednice, javne nabavke u BiH su neprofesionalne i podložne korupciji.²³⁷ „Agencija ne čini ništa radikalno da bi se borba protiv korupcije u javnim nabavkama podigla na viši nivo i uspješno štitila sredstva poreskih obveznika i građana”.²³⁸

PREPORUKE

- Unapređenje postojeće Strategije o javnim nabavkama od strane AJN: stavljanje većeg težišta na kontrolne i represivne mehanizmima, umjesto na dosad prvenstveno preventivne, definisanje operativnih ciljeva i akcionih planova, kao i ubrzanje rada na provođenju Strategije.
- Savjet ministara BiH bi trebalo da izradi Strategiju borbe protiv korupcije u javnim nabavkama, kao dio ukupne Strategije borbe protiv korupcije;
- Usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata, u većoj mjeri usklađenog s evropskim direktivama o javnim nabavkama koji bi, između ostalog, trebalo da sadrži:
 - otvoreni postupak kao generalno pravilo,
 - uvođenje modernih rješenja (dinamička kupovina, e-nabavke i slično),
 - propisane jasne procedure,
 - propisan jasan sistem predkvalifikacija i kvalifikacija,
 - propisana i na jednostavan način dostupna sva tenderska dokumentacija (bez plaćanja otkupnine),
 - propisane jasne kriterijume, odnosno podkriterijume evaluacije,
 - jasne i dostupne metode evaluacije,
 - jasnu i transparentnu selekciju kandidata, odnosno ponuđača,
 - definisanja subjekata i ponašanja u javnim nabavkama

koji se mogu okarakterisati kao prevara (tajno dogovaranje između učesnika postupka i druga ponašanja sa koruptivnim elementima), te definisanje odgovarajućih sankcija za ova djela,

- višestruko pooštavanje postojećih sankcija,
- precizno određene izuzetke od primjene Zakona, sa restriktivnim kriterijumima primjene, uz pribavljanje mišljenja Agencije za javne nabavke o opravdanosti izuzeća,
- obaveza preciznog vođenja i dostupnosti svih neophodnih registara, baza podataka, izvještaja, planova i drugih informacija o javnim nabavkama;
- Obaveza praćenja toka realizacije zaključenih ugovora i izvještavanja o uspjehnosti ugovora;
- Obaveza ugovornih organa na objavljivanje informacija o zaključenim ugovorima, aktivnostima koje slijede po zaključivanju ugovora, kao i o efektima završenih postupaka javnih nabavki („value for money“);
- Obaveza Kancelarije za razmatranje žalbi na objavljivanje svih odluka, izvještaja i ostalih informacija o radu KRŽ;
- Normiranje profesije službenika u javnim nabavkama: definisanje vrste i obima njihove odgovornosti, uslova koje moraju da zadovolje u pogledu kvalifikacija, stručnosti, posebnih znanja, kao i davanje u nadležnost Agenciji za javne nabavke uspostavljanje sistema sertifikovanja za obavljanje poslova javnih nabavki, uspostavljanje kontinuiranog sistema obuka, uspostavljanje etičkih kodeksa, definisanje pitanja sukoba interesa, primanja poklona, uspostavljanje imovinskih kartona i praćenje standarda života i slično;
- Unapređenje žalbene procedure (uskладiti sa evropskim direktivama);
- Harmonizacija ostalih propisa u oba entiteta koji se tiču ove oblasti i utiču na uspostavljanje jedinstvenog tržišta javnih nabavki (licence, socijalno osiguranje);
- Uspostavljanje i objavljivanje, na web stranici Agencije ili privrednih komora, tzv. „crnih lista“ nepodobnih ponuđača, odnosno onih koji nisu izvršavali zaključene ugovore, koji su ih izvršavali nekvalitetno ili nebla-

govremeno, ili su nanijeli štetne posljedice ugovornim organima;

- Unapređenje sistema elektronske komunikacije između aktera u javnim nabavkama;
- ačanje kapaciteta centralnih organa, u smislu broja i stručnosti kadra, kontinuiranog finansiranja, podizanja renomea i jačanja uticaja, kao i administrativnih kapaciteta ugovornih organa, ali i ekonomskih operatera;
- Normiranje i uspostavljanje mehanizama – unapređenje postojećih kontrolnih mehanizama u oblasti javnih nabavki (žalbeni postupak, monitoring postupaka javnih nabavki, interne i eksterne kontrole/revizije, građanske i društvene kontrole, učešće građana u javnim raspravama).
- Normiranje i uspostavljanje mehanizama za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti, propuste, zloupotrebe, korupciju u javnim nabavkama
- Podizanje svijesti o značaju nezavisnog, transparentnog i odgovornog sistema javnih nabavki, od strane AJN, organa vlasti na svim nivoima, kao i profesionalnih udruženja putem medija, edukacija i sl.

6.6. AGENCIJE ZA PROVOĐENJE ZAKONA

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 42/100

STATUS STUBA: UMJEREN



SAŽETAK

Postojeći zakonski okvir kojim se reguliše nezavisnost, transparentnost, odgovornost i integritet rada agencija za provođenje zakona, je relativno dobro i uspješno riješio ova pitanja u zadnjih nekoliko godina. Međutim, problem je nedostatak njegove dosljedne i efikasne primjene u praksi, uzrokovan kompleksnom strukturom države koja se odražava na strukturu i nadležnosti ovih agencija, kao i konstantno prisutni indirektni politički uticaji na izbor rukovodilaca agencija. Ovi problemi funkcionalno ne ugrožavaju integritet agencija za provođenje zakona, ali često ometaju njihov profesionalni rad.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

„Law enforcement agencies“ je termin na engleskom jeziku koji se u mnogim zemljama i međunarodnim tijelima koristi za označavanje policijskih agencija i tužilaštva. Prevod ovog termina, „agencije za provođenje zakona“, u BiH se počeo spominjati, a zatim i koristiti, sa prisustvom međunarodnih organizacija i tijela. U pravnoj i policijskoj teoriji ne postoji definicija, niti u zakonskim i podzakonskim aktima u BiH odredba, koja na bilo kakav način definiše šta su to agencije za provođenje zakona i koje sve agencije tu spadaju. Jedini zakonski osnov koji se sa ovim pitanjem može povezati jeste termin „ovlašćena službena osoba“, što podrazumijeva da ova osoba radi u agencijama za provođenje zakona. Tako je prema članu 20 Zakona o krivičnom postupku BiH,²³⁹ ovlašćena službena osoba ona „osoba koja ima odgovarajuća ovlaštenja unutar policijskih organa BiH, uključujući Državnu agenciju za istrage i zaštitu, Graničnu policiju, sudsku i finansijsku policiju, kao i unutar carinskih organa, poreskih organa i organa vojne policije u BiH. Pod ovlaštenim službenim osobama smatraju se i stručni saradnici odnosno istražitelji

Tužilaštva BiH koji rade po ovlastima tužioca“. Stoga se može smatrati da se pod agencijama za provođenje zakona podrazumijevaju agencije kojima je primarna nadležnost sprečavanje, otkrivanje i istraživanje krivičnih djela. Kako ova studija obuhvata ključne institucije na nivou države, u ovom poglavlju će se uglavnom govoriti o Tužilaštvu BiH kao organu nadležnom za provođenje istraga za krivična djela za koja je nadležan Sud BiH, policijskim strukturama na državnom nivou koje imaju direktnu nadležnost za sprečavanje, otkrivanje i istraživanje koruptivnih krivičnih djela (Državna agencija za istrage i zaštitu i Granična policija BiH),²⁴⁰ ali i onima na nižim nivoima koje, u skladu sa svojim zakonskim obavezama i nadležnostima, učestvuju u istragama i mogu dostavljati izvještaje Tužilaštvu BiH za ovu vrstu krivičnih djela.

Tako na državnom nivou postoje:

- Tužilaštvo BiH
- Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA)
- Granična policija BiH (GP)
- Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH

TABELA SA OCJENAMA

AGENCIJE ZA PROVOĐENJE ZAKONA

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 42/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 50/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	50 25
UPRAVLJANJE 50/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET	75 75 75	25 25 25
ULOGA 25/100	PROCESUIRANJE KORUPCIJE		25

- Ministarstvo sigurnosti BiH
- Obavještajno-sigurnosna agencija BiH (OSA)
- Uprava za indirektno oporezivanje BiH (UIO)

Na entitetskim nivoima postoje sljedeće agencije:

U Federaciji BiH:

- Tužilaštvo FBiH
- Federalna uprava policije
- Finansijska policija FBiH

Na kantonalnim nivoima:

- 10 kantonalnih tužilaštava;
- 10 MUP-ova kantona.

Na nivou RS:

- Republičko tužilaštvo RS
- 5 okružnih tužilaštava u RS
- Ministarstvo unutrašnjih poslova RS
- 5 centara javne bezbjednosti (CJB)
- Poreska uprava RS

Na nivou Brčko distrikta:

- Tužilaštvo Brčko distrikta
- Policijska Brčko distrikta.

RESURSI (PRAKSA)

Do koje mjere agencije za provođenje zakona posjeduju adekvatne nivoe finansijskih sredstava, kadrova i infrastrukture da bi efikasno funkcionisale u praksi?

OCJENA 50

Budžet agencija za provođenje zakona uglavnom zadovoljava operativne potrebe svih agencija, ali njihova postojeća kadrovska popunjenost i infrastruktura nisu kvalitetno riješene.

Tužilaštvo BiH raspolaže, uglavnom, zadovoljavajućim budžetom u okviru kojeg se kreće i funkcionalno obavlja svoje zakonom propisane aktivnosti. Prema postojećem zakonskom okviru koji reguliše finansiranje institucija BiH, policijske agencije na državnom nivou nemaju mogućnost interne preraspodjele dodijeljenog budžeta među podstavkama.²⁴¹

Prema izjavama predstavnika Tužilaštva BiH i SIPA-e, datim prilikom razgovora obavljenih 22.11. i 2.12. 2011.g. za potrebe ove studije, kadrovska popunjenost nije na zadovoljavajućem nivou, a infrastrukturni kapaciteti su dijelom zadovoljavajući, ali nedovoljni za dalje uspješno funkcionisanje.²⁴²

Trenutni ljudski kapaciteti Tužilaštva BiH ne mogu pratiti rad niti jedne od više policijskih agencija s obzirom na količinu izvještaja o krivičnim djelima koje Tužilaštvo zaprima. Problem je dodatno usložen komplikovanom policijskom strukturom, odnosno nadležnostima policijskih agencija u državi, pri čemu više takvih agencija na svim nivoima mogu dostavljati izvještaje Tužilaštvu BiH. Objektivnu nemogućnost blagovremenog analiziranja primljenih izvještaja potvrdili su i predstavnici policijskih agencija. Business Anti-Corruption Portal navodi da Tužilaštvo BiH raspolaže ograničenim resursima i da je pretrpano predmetima, što rezultira time da se ozbiljni slučajevi organizovanog kriminala ne mogu procesuirati jer tužiocima ne mogu obezbijediti troškove za istragu.²⁴³ U kadrovskom pogledu, SIPA je još uvijek na nezadovoljavajućem stepenu popunjenosti. Nedostajućih 25% kadrova se odnosi na ključne istražne funkcije – inspektore.²⁴⁴ Također, operativni rad policijskih agencija uveliko je otežan zbog nepostojanja zakonske mogućnosti angažovanja vanjskih saradnika na povremenim i privremenim poslovima. To su posebne struke, odnosno, profesionalci i nedostajući eksperti rijetkih profesija od značaja za krivične istrage (npr. forenzičar, posebni ekspert-istražitelj visokog finansijskog profila, vrhunski softverski programer, i

sl.).²⁴⁵

Osnovna mjesečna plata za saradnike/pomoćnike iznosi od 1200 do 1800 KM²⁴⁶ i to se ne može smatrati stimilirajućim faktorom, te se stoga Tužilaštvo konstantno suočava sa problemom odlaska saradnika.

Plate i naknade policijskih službenika na državnom nivou određene su Zakonom o policijskim službenicima BiH.²⁴⁷ U odnosu na većinu policijskih agencija na nižim nivoima, kao i na ostale državne agencije, ove plate i naknade mogu se smatrati zadovoljavajućima.

Prostorni kapaciteti koje imaju na raspolaganju SIPA i Tužilaštvo BiH nisu dovoljni niti je način njihovog korištenja kvalitetno riješen. Nedostatak i neadekvatnost postojećeg kancelarijskog prostora, kao i problem nedovoljnih ljudskih resursa u Odjelu za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju, apostrofirani su u Informaciji o radu Tužilaštva za 2010.g.²⁴⁸

U BiH ne postoji specijalna jedinica policije koja je vezana isključivo za istragu korupcije. U svim agencijama za provođenje zakona postoje organizacione jedinice, koje se u okviru svojih ostalih nadležnosti bave i istraživanjem i rasvjetljavanjem korupcije. Postoji više policijskih tijela u BiH koja se prema svojim nadležnostima bave otkrivanjem i rasvjetljavanjem koruptivnih krivičnih djela, a čije se nadležnosti i praksa prepliću. Tako ovu vrstu krivičnih djela mogu istraživati i prijaviti nadležnom tužilaštvu: SIPA, Granična policija, Uprava za indirektno oporezivanje (UIO), Federalna uprava policije (FUP), Uprava policije RS, entitetske finansijske policije, kao i kantonalni MUP-ovi u FBiH, odnosno centri javne bezbjednosti u RS. Ovo se, dijelom, dešava zbog neusklađenog zakonskog okvira, ali i zbog decentralizovanog policijskog sistema u BiH. Zbog toga je čest slučaj da SIPA biva onemogućena da postupa u slučajevima koji, prema zakonu o toj agenciji, spadaju u njenu direktnu nadležnost. Policijski sistem

BiH je utemeljen na principu koordinacije, a ne subordinacije. To podrazumijeva da Ministarstvo sigurnosti i državne agencije nemaju formalnu naredbodavnu moć nad entitetskim MUP-ovima i agencijama, a federalni MUP, odnosno, FUP kad se radi o operativnim poslovima, nema mogućnost izvršavanja naredbodavne funkcije u odnosu na kantonalne MUP-ove. Na državnom nivou formirana je Direkcija za koordinaciju rada policijskih tijela, ali koja opet, formalno, koordinira rad svih agencija i MUP-ova.²⁴⁹

NEZAVISNOST (ZAKON)

Do koje mjere su agencije za provođenje zakona nezavisne prema zakonu?

OCJENA 75

Zakonski okvir koji reguliše način rada agencija za provođenje zakona, te dužnosti i način rada njihovih službenika, daje relativno dobru osnovu za njihovu nezavisnost.

Zakon o Tužilaštvu BiH²⁵⁰ i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH²⁵¹ sadrže brojne odredbe o nezavisnosti rada Tužilaštva, a Zakon o policijskim službenicima odredbe o nepristrasnosti i profesionalnom pristupu radu policijskih službenika.

Sve tužioce u BiH imenuje VSTS i pravila koja regulišu način njihovog imenovanja zasnovana su na jasnim i profesionalnim kriterijima i propisana su Zakonom o VSTS (čl.29., 39-47). Rukovodioce policijskih agencija imenuje Savjetu ministara na prijedlog ministru sigurnosti BiH, s tim što se direktor i zamjenik direktora policijskog tijela imenuju u skladu sa Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH²⁵² i zakonom kojim se uspostavlja policijsko tijelo. Zakonska situacija u pogledu izbora entitetskih direktora policija je istovjetna: direktore imenuju premijeri

entitetskih vlada na prijedlog ministara unutrašnjih poslova. Nezavisni odbor za imenovanje policijskih rukovodilaca BiH je tijelo Parlamentarne skupštine BiH i ono provodi proces odabira kandidata, predlaže smjenjivanje policijskih rukovodilaca i njihovih zamjenika, objavljuje javne konkurse i razmatra prijave kandidata.²⁵³

Ne postoje zakoni ni odredbe postojećih zakona kojima bi se eksplicitno spriječilo političko intervenisanje u aktivnostima agencija za provođenje zakona. Međutim, Zakon o policijskim službenicima BiH propisuje da policijski službenik, u obavljanju svojih dužnosti, „djeluje na nepristrasan i zakonit način, vođen javnim interesom da služi i pomaže javnosti, promovirajući razvoj i očuvanje demokratske prakse u skladu sa zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda”.²⁵⁴ Policijske agencije djeluju „isključivo na profesionalnim osnovama, ne zastupajući, ne štiteći, niti podrivajući interese bilo koje političke stranke, registrirane organizacije ili udruženja, bilo kojeg konstitutivnog ili drugog naroda u BiH”.²⁵⁵

Policijske agencije su samostalne u pogledu otkrivanja krivičnih djela i primjene policijskih mjera i radnji u cilju njegovog otkrivanja. Nakon što, u skladu sa odredbama ZKP, obavijeste nadležno tužilaštvo o postojanju krivičnog djela, ta samostalnost prestaje i tada policijske agencije rade prema instrukcijama tužilaštva. Nezavisnost rada tužilaca potpuno je regulisana Zakonom o VSTS (član 82, stav 1), gdje se strogo zabranjuje obavljanje bilo kakve dužnosti koja je nespojiva sa dužnošću tužioca ili obavljanje dužnosti za koju se može smatrati da ometa ispravno i nepristrasno vršenje dužnosti tužioca.

Niko ne može nametnuti tužiocima obavezu niti ih uputiti da istražuju djela, odnosno krivično gone počinioce djela, za koje ne postoji zakonski osnov, niti ih može spriječiti da istražuju predmete za koje postoji zakonska obaveza krivičnog gonjenja.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

Do koje mjere su agencije za provođenje zakona nezavisne u praksi?

OCJENA 25

Evidentni su primjeri pokušaja stavljanja policije pod kontrolu političkih stranaka. U većini slučajeva, kandidati za rukovodioce policijskih agencija moraju imati podršku ili naklonjenost političkih krugova na vlasti ukoliko žele biti imenovani. Imenovanje tužilaca vrši VSTS, ali kako u sastav tog tijela ulaze i tužioc, postoji mogućnost da nezavisnost prilikom imenovanja ne bude apsolutna, nego bazirana, dijelom, i na kolegijalnosti. Agencije za provođenje zakona ne zasnivaju svoje odluke niti obavljaju aktivnosti na osnovu političkog pritiska, ali su, gotovo redovno, prisutne različite vrste instrumentalizovanih pritisaka kroz medijske kuće koje su vlasništvo pojedinih političkih stranaka, a koji ometaju rad ovih agencija. Time se stvara presija na tužioce i policiju da se pojedina lica unaprijed „osude” ili „oslobode” odgovornosti, čime se krši presumpcija nevinosti i ometa profesionalan rad agencija.

Primjer političkog uticaja zabilježen je 2011.g. u slučaju SDP-ovog planiranja da se izmjenom Zakona o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo, a kasnije i FBiH, operativna samostalnost policije stavi pod kontrolu ministarstava, kao i da se utiče na imenovanje članova Nezavisnog odbora, čime bi se direktno uticalo na kadrovsku politiku i rad policije.²⁵⁶ Raniji nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH, koji je usvojila Vlada FBiH,²⁵⁷ sadrži brojne odredbe usklađene sa evropskim standardima, ali i odredbe o narušavanju operativne samostalnosti Uprave policije. Zakonom se postojeća nadležnost Parlamenta u kontroli nad radom policijske uprave prenosi na Vladu. U izvještaju Evropske komisije o napretku BiH u 2012.g., navodi se: „Vlada Federacije je usvojila novi nacrt Zakona o unutrašnjim

poslovima Federacije BiH, kojim se uvodi širi politički i administrativni nadzor nad radom policije i imenovanje i razrješenje direktora policije“.²⁵⁸

O političkom uticaju svjedoči i uticaj pojedinih medija u konstantnim pokušajima diskreditacije i iniciranja razrješenja direktora FUP Dragana Lukača.²⁵⁹ Lukač je u razgovoru sa novinarom „Oslobođenja“ naveo: „Određene ocjene ili primjedbe, kako kažete, koje se mogu čuti na rad Federalne uprave policije su potpuno neutemeljene, one su tendenciozne, imaju podrivačko-huškačku namjeru, a dolaze od pojedinaca koji iskazuju ‘volju za moć’ i sa njihove strane izmanipuliranih satelita, sa ciljem stvaranja uvjeta za politizaciju rada policije, i to ne samo kada je riječ o Federalnoj upravi policije, nego i jednog broja uprava policije u kantonalnim ministarstvima unutarnjih poslova u FBiH i stavljanja operativnog policijskog rada pod političku kontrolu. Ta politizacija se želi ostvariti kroz donošenje novih zakona o unutarnjim poslovima u FBiH, u okviru čega se namjerava donijeti i novi zakon o unutarnjim poslovima FBiH”.²⁶⁰

Prema izjavama predstavnika agencija za provođenje zakona, pokušaji ozbiljnijih političkih pritisaka na direktan rad tužilaca i inspektora u policijskim agencijama nisu zabilježeni. Međutim, česta je praksa da se pred izbor i imenovanja novih rukovodilaca u državnim organima zaprimaju anonimne prijave o krivičnim djelima novih kandidata, što policijski organi moraju istraživati, u skladu sa svojim nadležnostima. O učestalosti ovakvih prijava pred izbor rukovodilaca, svjedoči posljednji slučaj SNSD-ovog „ocrnjivanja“ Gorana Lujića, kandidata za direktora SIPA-e.²⁶¹

Pokušaji pritisaka na rad inspektora nisu zvanično prijavljeni jer ih inspektori ne prihvataju ozbiljno i ne reaguju na pokušaje usmjeravanja rada. Osim toga, na rad policijskih agencija učestale su primjedbe sa političkog nivoa (zakonodavne ili izvršne vlasti) oko

istraživanja krivičnih djela ratnih zločina, u kojima se tvrdi da ove agencije istražuju i lišavaju slobode pripadnike samo jednog naroda, dok druge narode „favorizuju“. Svi ovi pritisci funkcionalno ne ugrožavaju samostalnost i nepristrasnost, ali prilično ometaju nezavistan rad agencija za provođenje zakona. Kod organizovanih kriminalnih grupa, evidentirane su prijetnje inspektorima koji obrađuju predmete. Ozbiljne prijetnje koje sadrže osnove sumnje prijavljene su nadležnom tužilaštvu (u formi izvještaja o izvršiocu) koje u svom redovnom radu istražuje takve predmete i krivično goni počiniocima. Slična situacija je i u tužilaštvu koje je, kao i profesija policijskih službenika, povezane sa rizikom od ovakvih zastrašivanja i osoblje je toga svjesno prilikom stupanja na funkciju.

Business Anti-Corruption Portal navodi da „RS ima tužilaštvo koje se bavi borbom protiv korupcije, ali je entitetska vlada djelovala samo protiv bivših službenika prethodne vlade koji su sada opozicija.“²⁶² Takođe, u izvještaju Global Integrity za 2007.g. navodi se da se „tužioci ne mogu osloniti na policiju ili druge agencije za provođenje zakona kod istraživanja kompleksnih predmeta, jer im nedostaju potrebni kapaciteti, finansiranje i pod političkim su pritiskom“.²⁶³

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju da javnost može imati pristup relevantnim informacijama o aktivnostima agencija za provođenje zakona?

OCJENA 75

Pravilo je da su sve agencije za provođenje zakona otvorene za javnost, osim ako bi objavljivanje određenih informacija narušilo operativnost njihovog rada ili ugrozilo istrage koje vode.

U važećim zakonima postoje odredbe prema kojima su

informacije o imovini zvaničnika agencija za provođenje zakona otvorene za javnost. Zakon o policijskim službenicima BiH ovu obavezu propisuje za svakog policijskog službenika, koji je dužan da „po postavljenju za policijskog službenika, u skladu s ovim zakonom, daje sve informacije o funkcijama i aktivnostima koje obavlja on ili članovi njegove uže porodice, kao i podatke o imovini kojom on ili članovi njegove uže porodice raspolažu”.²⁶⁴ Zakoni na entitetskim nivoima propisuju da kandidati za direktore policijskih agencija, uz prijavu na konkurs, daju pisanu izjavu o svom imovinskom stanju koja će biti otvorena za javnost,²⁶⁵ dok tužioci svake godine popunjavaju i prijavljuju imovinske kartone.²⁶⁶

Sloboda pristupa podacima o radu javnih tijela u BiH regulisana je Zakonom o slobodi pristupa informacijama u BiH.²⁶⁷ Članom 11. Zakona o Tužilaštvu BiH regulisana je transparentnost rada i obavještanje javnosti, specificirajući u stavu 2 istog člana da „u granicama i u skladu sa interesima postupka, Tužilaštvo može obavještavati javnost i zainteresovana lica o pojedinim predmetima u kojima postupa.“ Sve agencije za provođenje zakona imaju objavljene svoje vodiče za pristup informacijama u kojima je opisan postupak po zahtjevu za pristup informacijama, kao i uslovi u kojima će se odbiti zahtjev za pristup informacijama (dostupni su javnosti na web stranicama agencija). Transparency International BiH uveo je efikasnu mogućnost traženja javnih informacija putem podnošenja elektronskog obrasca.²⁶⁸

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u aktivnostima i procesu odlučivanja agencija za provođenje zakona u praksi?

OCJENA 25

Generalno, transparentnost u praksi je prisutna u mjeri u kojoj ne ugrožava operativnost rada i ne ometa istrage. Međutim, kada su u pitanju „politički osjetljivi predmeti“, tj. slučajevi u kojima su političari i visoki dužnosnici osumnjičeni za postojanje određenih krivičnih djela, a pogotovu koruptivnih, javnost jako teško dolazi do relevantnih informacija o donešenim odlukama. Isti je slučaj kada se radi o disciplinskim postupcima u odnosu na konkretne tužioce, pri čemu web stranice Tužilaštva i VSTS oskudijevaju tim informacijama, pa javnost do njih jedino može doći putem medija. Transparentnost je u ovim slučajevima u izvjesnoj mjeri veća kada se radi o policijskim agencijama, nego o Tužilaštvu.

S obzirom na to da ne postoji zakonska obaveza objavljivanja imovine čelnika agencija za provođenje zakona, niti njihovih službenika, objavljivanje se ne dešava ni u praksi.

Većina informacija o radu agencija za provođenje zakona nalazi se na njihovim zvaničnim web stranicama²⁶⁹ koje su uređene u skladu sa Uputstvom Savjeta ministara BiH o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija BiH.²⁷⁰ Informisanje javnosti o radu agencija za provođenje zakona većinom se odvija putem službi za odnose sa javnošću i portparola tih agencija, mada i rukovodioci tih agencija ili određeni uposlenici mogu dati izjave i obavještenja građanima putem medija. Postoje i razni problemi, ka npr. činjenica

da Tužilaštvo BiH nikad nije odgovorilo ni na jedno od krucijalnih pitanja upućenih od strane TI BiH, npr. zašto je predmet protiv Milorada Dodika i drugih dodijeljen u nadležnost Specijalnom tužilaštvu RS (tačnije, kako je moguće da je, nakon što je naredbu za sprovođenje istrage izdalo Tužilaštvo BiH, Specijalno tužilaštvo RS donijelo naredbu o obustavi istrage). S obzirom na to da je VSTS odgovoran za rad Tužilaštva, a ta institucija nije nikad odgovorila na upit o prijedlogu sastanka sa njihovim predstavnicima u cilju izrade ove studije, od njih nikad nisu dobijene relevantne informacije.²⁷¹

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju da agencije za provođenje zakona moraju izvještavati i biti odgovorne za svoja djela?

OCJENA 75

Rukovodioci policijskih agencija na državnom nivou su odgovorni ministru bezbjednosti, odnosno Savjetu ministara, dok su rukovodioci entitetskih policijskih agencija odgovorni ministrima unutrašnjih poslova, odnosno entitetskim vladama. Rukovodioci policijskih agencija imaju obavezu godišnjeg izvještavanja ministra bezbjednosti, odnosno Savjeta ministara kojem su odgovorni za rad agencija, a po potrebi i podnošenja posebnih izvještaja, kao i izvještavanja Parlamentarne skupštine i Predsjedništva BiH na njihov zahtjev.²⁷²

U postupanju po tužilačkim predmetima, odnosno, kada policijske agencije izvijeste tužilaštvo o postojanju osnova sumnje za određeno krivično djelo, za preduzimanje daljih mjera i radnji u konkretnom predmetu odgovorne su tužilaštvu (čl. 218 ZKP).

Tužilaštvo dostavlja izvještaje o svom radu VSTS, kojem je i odgovorno za svoj rad. Tužilaštvo ima pravo i dužnost da na vlastitu inicijativu, ili na zahtjev,

izvještava Predsjedništvo, Parlamentarnu skupštinu i Savjet ministara o svom radu i primjeni zakona.²⁷³ Prema članu 13, stav 2, Zakona o tužilaštvu BiH, na kraju svake budžetske godine glavni tužilac izvještava Parlamentarnu skupštinu i obrazlaže stanje kriminaliteta u državi. Tužilac će pripremiti i uputiti optužnicu sudiji za prethodno saslušanje kad u toku istrage utvrdi da postoji dovoljno dokaza iz kojih proizlazi osnovana sumnja da je osumnjičeni učinio krivično djelo (član 226, stav 1). U primjeni zakona, tužioci postupaju u skladu sa odredbama ZKP, pri čemu su dužni u optužnom prijedlogu navesti neophodne, zakonom propisane činjenice. U tom smislu, jedina relevantna instanca jeste nadležni sud (Sud BiH), koji ocjenjuje prijedlog, tako da tužilačke odluke mogu biti oborive, jer Sud prihvata ili odbacuje prijedlog Tužilaštva o podizanju optužnice i, na kraju, donosi zvaničnu kvalifikaciju krivičnog djela.

Postojeći zakonski okvir propisuje da sve žrtve zločina, odnosno oštećena lica, imaju jednako pravo na pristup pravosudnom sistemu, pri čemu ne postoje nikakva ograničenja. Jednaka prava svih građana BiH garantovana su Ustavom, tako da Zakon o krivičnom postupku ni po kojem osnovu ne izuzima nikakve kategorije lica od ovog prava. Jedini problem u ovom smislu jeste onaj realni, a to je što svi oštećeni nisu jednako upućeni u pravnu nauku, te u slučaju podnošenja tužbe protiv počinioca krivičnog djela čija su žrtva bili moraju angažovati stručno lice - advokata, čije troškove moraju sami plaćati, isto kao i eventualne troškove sudskog postupka u slučaju da izgube tužbu na sudu.

Pritužbe, žalbe ili predstavke na rad policijskih organa ili pojedinaca o nedoličnom ponašanju građani mogu uložiti na nekoliko načina: (a) pismeno, adresirajući je na rukovodioca policijske agencije na čijeg se uposljenika žale, ili direktno adresirati na samu agenciju; (b) usmeno u policijskoj agenciji; (c) putem namjenskih ureda za pritužbe javnosti koji djeluju u okviru entitetskih

ministarstava unutrašnjih poslova; (d) Odboru za žalbe građana u okviru Parlamentarne skupštine BiH; (e) Kancelariji ombudsmena BiH. Istragu po tim pritužbama provode odjeljenja za unutrašnju kontrolu, odnosno jedinice za profesionalne standarde. Nadležnost ovih kancelarija i način vođenja istrage dostupni su građanima i putem web stranice www.vasapolicija.ba. Međutim, funkcionalnost ovih mehanizama može biti dovedena u pitanje zbog nekoliko razloga. Odjeljenja za unutrašnju kontrolu/jedinice za profesionalne standarde koja vrše istrage i postupaju po predstavkama građana nalaze se u okviru policijskih agencija i ne mogu se smatrati potpuno nezavisnim. Odbor za žalbe građana, iako se ne nalazi u sastavu policijskih agencija, nema bitnu ulogu, jer nije ovlašten za direktno sprovođenje istraga o žalbama građana na rad policije²⁷⁴ (informacije o radu Odbora pogledati u Izvještaju o radu Odbora za žalbe građana Parlamentarne skupštine BiH u periodu januar-decembar 2010.g.).²⁷⁵ Ured Ombudsmena, kao eksterno tijelo, može samo donijeti preporuke, ali one, opet, nisu obavezujuće za institucije na koje se odnose. Za potrebe ove studije, SIPA je učinila dostupnim podatke koji govore da je u prvih 9 mjeseci 2011. godine 79 policijskih službenika te agencije bilo prijavljeno unutrašnjoj kontroli: 71 postupak je okončan do decembra te godine, od toga su 17 bile predstavke i žalbe građana na nedolično ponašanje policije, a 31 su bile predstavke zaposlenih policijskih službenika na druge policijske službenike unutar SIPA-e.²⁷⁶

Ne postoji agencija niti tijelo koje je specijalizovano da procesuirá isključivo krivična djela korupcije koja počine pripadnici agencija za provođenje zakona.

U okviru policijskih agencija postoje spomenuta odjeljenja za unutrašnju kontrolu (jedinice za profesionalne standarde), koja su nadležna za vođenje internih istraga po predstavkama građana o neprilичnom ponašanju policijskih službenika. Njihova nadležnost je i istraga o prekomjernoj upotrebi sile, vatrenog

oružja, korupcije i zloupotrebe ovlašćenja policijskih službenika. Ukoliko se provedenim unutrašnjim istražnim postupkom ustanovi da je počinjena povreda službene dužnosti, podnosi se zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka.

Predstavke i prijave o osnovima sumnje za postojanje korupcije u policiji mogu se prijaviti na isti način kao i predstavke o nedoličnom postupanju policije, ali i putem telefonske linije „Krimolovci“ na broj 0800-20505 (anonimni poziv) koju je uveo EUPM i putem centralnog telefona 122. Ovim pozivima građani mogu prijaviti saznanja o svim krivičnim djelima. Također, TI BiH je omogućio građanima da izvrše elektronsku prijavu korupcije putem svog web portala,²⁷⁷ kao i putem besplatne telefonske linije 0800-55555. Ukoliko se smatra da su policajci u vršenju svojih poslova i zadataka počinili krivično djelo, protiv njih se može, prema ZKP, podnijeti izvještaj nadležnom tužiocu koji je dužan postupiti u skladu sa tim zakonom u pogledu istraživanja i dokumentovanja postojanja krivičnog djela. Ovaj izvještaj mogu podnijeti i građani direktno, u skladu sa čl. 214. i 215. ZKP BiH.

Prema Zakonu o zaštiti tajnih podataka, sigurnosne provjere se vrše za višerangirane inspektore i rukovodioce, dok se takve provjere ne vrše za one na nižim nivoima, a koji ipak imaju dodira sa povjerljivim podacima. Ovdje je praksa pokazala da postoji rizik od nepoštovanja načela konspirativnosti u radu istrage, te se nerijetko ustanovi da su istrage ometane zbog neprofesionalnog rada inspektora koji su, namjerno ili ne, povjerljive podatke učinili dostupnima osumnjičenim licima i prekršili ovo načelo.²⁷⁸

ODGOVORNOST (PRAKSA)

Do koje mjere agencije za provođenje zakona moraju izvještavati biti odgovorne za svoja djela u praksi?

OCJENA 25

Agencije za provođenje zakona izvještavaju nadležna tijela, kao i sve druge relevantne subjekte, o svojim aktivnostima u skladu sa zakonom, kroz godišnje izvještaje i informacije o značajnijim preduzetim akcijama, kao i putem izvještaja o krivičnim djelima koje policijske agencije upućuju nadležnom tužilaštvu. Osim toga, postoji i praksa postavljanja poslaničkih pitanja policijskim agencijama, tako da agencije odgovaraju na ta pitanja, ukoliko se davanjem odgovora ne otkrivaju operativni ili drugi podaci koji remete dalji rad i istragu policije.

Međutim, zakonom nije propisan rok u kojem odjeljenja za unutrašnju kontrolu policijskih agencija imaju obavezu da odgovore na pritužbu građanima. Prema policijskim izvorima, praksa pokazuje da se građanima dostavljaju odgovori u roku od 30 dana. Međutim, javnosti nisu poznati konkretni slučajevi podnošenja pojedinačnih pritužbi i rok u kojem su pojedinci dobili odgovor. Osim toga, tokom ove studije nije rađeno istraživanje na ovu temu niti su intervjusani građani koji su upućivali pritužbe, tako da nije utvrđeno da li građani, objektivno, dobijaju odgovor na pritužbe u razumnom roku. Osim toga, ocjenu za odgovornost rada ovih agencija umanjuje činjenica da ne postoje apsolutno nezavisni mehanizmi za odgovornost i kontrolu rada agencija, kako policijskih (opisano u naslovu "Odgovornost (zakon)), tako i tužilačkih. Kako je ranije navedeno, VSTS kao "eksterni organ" sastoji se od sudija i od tužilaca, pri čemu tužioci istovremeno obavljaju tužilačku funkciju, ali su i članovi VSTS.

Zvaničnici koji provode zakon nemaju imunitet od

pokretanja krivičnog postupka. Krivični postupak se pokreće po podizanju optužnice pred sudom, a optužni prijedlog sačinjava nadležni tužilac na osnovu dokaza koje mu dostave istražitelji policijskih agencija. Ne postoji nijedan zakonski propis koji obavezuje tužioce da javnosti ili bilo kojim drugim instancama odgovaraju za svoje aktivnosti kada je riječ o prioritetima rada.²⁷⁹

Policijske snage, u okviru svojih širih akcija, mogu lišavati slobode i svoje kolege policajce, što je dokaz da ne postoji imunitet u ovom pogledu. Primjera radi, u jednoj od takvih akcija, rađenoj 2010.g. po nalogu Tužilaštva BiH, među 60 uhapšenih bilo je 22 policijska službenika,²⁸⁰ ali nije podignuta optužnica ni protiv jednog od ovih lica. Osim toga, u okviru jednog predmeta, tužilac Posebnog odjela za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju Tužilaštva BiH je 10.6.2011.g. podigao optužnicu protiv 29 osoba, među kojima je veći broj službenih osoba (graničnih policajaca i carinskih službenika), koje se terete da su počinile krivično djelo udruživanje radi činjenja krivičnih djela zloupotrebe položaja ili ovlaštenja.²⁸¹ U toku je postupak pred Sudom BiH u odnosu na ova lica.

INTEGRITET (ZAKON)

Do koje mjere je integritet agencija za provođenje zakona osiguran zakonom?

OCJENA 75

Za sve pripadnike agencija za provođenje zakona postoje etički kodeksi koji su doneseni na nivoima pojedinačnih agencija, ali su prava i dužnosti ovih službenika regulisani i zakonima (Zakon o policijskim službenicima, Zakon o tužilaštvu, kao i zakoni o samim agencijama u kojima su zaposleni). Kodeksi propisuju načela o nepristrasnom i nezavisnom radu službenika za provođenje zakona.

Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, a koji se odnosi i na policijske službenike i tužioce, određeno je da „zvaničnici ne smiju biti ni u kakvom odnosu zavisnosti prema osobama koje bi mogle uticati na njihovu objektivnost“ (član 2, stav 3). Zakonom o Tužilaštvu i Zakonom o policijskim službenicima propisane su i odredbe o nespojivosti policijskih i tužilačkih funkcija. Zakonom o policijskim službenicima (član 38) strogo je navedeno da ovaj službenik ne može zauzimati položaj, obavljati funkciju ili aktivnost koje su nespojive s njegovim službenim dužnostima, a posebno: „ne može biti nosilac bilo kakve javne funkcije; ne može obavljati nikakvu dodatnu aktivnost uz naknadu, osim uz odobrenje rukovodioca; ne može biti član političke stranke niti slijediti uputstva političkih stranaka, niti u policijskoj uniformi prisustvovati skupovima političkih stranaka ili drugim političkim skupovima, osim ukoliko je na dužnosti.“

Na službenike agencija za provođenje zakona primjenjuju se opšte odredbe o zabrani primanja poklona koje su propisane članom 10 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.²⁸² Međutim, ove odredbe su nedosljedne, s obzirom na to da se, iz zakonskog tumačenja, može smatrati da je dozvoljeno primiti ovakve poklone od više osoba u toku jedne godine, jer je broj tih osoba neograničen. U Krivičnom zakonu BiH, primanje poklona i drugih oblika koristi inkriminisano je kao krivično djelo (čl. 217). Prema zakonu, inkriminisano je i dobijanje obećanja i zahtijevanje prijema poklona.

Zakon o policijskim službenicima i Zakon o tužilaštvu BiH propisuju da ovi dužnosnici moraju prijaviti svoju imovinu i prihode prilikom stupanja na funkciju. Provjere navoda policijskih službenika vrši Obavještajno-bezbjednosna agencija BiH (OBA), a ukoliko se ustanovi da su službenici dali pogrešne navode, protiv njih će se pokrenuti disciplinski postupak. U pogledu ograničenja budućeg zapošljavanja pripad-

nika agencija za provođenje zakona, ne postoje nikakve zakonske niti podzakonske odredbe, osim u slučaju kada pripadnici agencija budu proglašeni krivično odgovornim ili osuđeni zbog krivičnog djela. U tom slučaju, ne mogu više obavljati funkciju tužioca niti policijskog službenika.

INTEGRITET (PRAKSA)

U kojoj mjeri je integritet predstavnika agencija za provođenje zakona osiguran u praksi?

OCJENA 25

Pristup osiguranju integriteta predstavnika agencija za provođenje zakona je samo dijelom zadovoljavajući. Mehanizmi za disciplinsko tretiranje tužilaca su, u određenoj mjeri, više nezavisni nego oni kojima se tretiraju policijski službenici, s obzirom na to da se ti postupci u odnosu na tužioce vrše pred VSTS kao eksternim organom, a u odnosu na policiju u okviru agencija u kojima su službenici zaposleni. Međutim, ni postupci pred VSTS se ne mogu smatrati u potpunosti nezavisnim (o čemu je bilo riječi u dijelu „Odgovornost (praksa)“).

Međutim, u pogledu efikasnosti disciplinskog mehanizma u odnosu na tužioce, ne može se dati visoka ocjena. Primjera radi, glavni tužilac BiH Milorad Barašin je odlukom prvostepene disciplinske komisije VSTS suspendovan 1.7.2011.g. zbog nedoličnog ponašanja i privremeno udaljen s dužnosti. Po okončanju disciplinskog postupka pred prvostepenom komisijom, Barašin je sa mjesta glavnog tužioca premješten na mjesto tužioca Tužilaštva BiH i svoj posao može uredno obavljati od 15.5.2012.g.²⁸³ Web stranica VSTS oskudijeva ovim informacijama kao i o okolnostima zbog kojih je došlo do ovakve odluke, a pošto VSTS, kako je već navedeno, nije odgovorilo na upit o sastanku sa predstavnicima TI BiH, nije bilo moguće doći do preciznijih podataka.

Tokom 2010.g., od strane Kancelarije disciplinskog tužioca VSTS podneseno je 17 disciplinskih tužbi: ukupno je izrečeno 12 disciplinskih mjera, od kojih četiri pismene opomene, četiri javne opomene, te četiri smanjenja plate.²⁸⁴ Vrste disciplinskih prekršaja zbog kojih su izrečene disciplinske mjere su najčešće nemar ili nepažnja u vršenju službenih dužnosti, neopravdano kašnjenje u izradi odluka ili u drugim radnjama u vezi sa objavljivanjem ili donošenjem odluka.

PROCESUIRANJE KORUPCIJE (ZAKON I PRAKSA)

Do koje mjere agencije za provođenje zakona uočavaju i istražuju slučajeve korupcije u državi?

OCJENA 25

„Učinkovitost istrage, krivičnog gonjenja i osude u predmetima korupcije i dalje je na niskom nivou. Krivično pravne sankcije i krivično gonjenje su slabi i neučinkoviti. Proaktivna istraga zloupotrebe ovlasti u javnom sektoru je u ranoj fazi. Procesuiraju se veoma mali broj slučajeva korupcije na visokom nivou koji uključuju javne dužnosnike. Potrebna je daljnja specijalizacija tužilaca i bolja koordinaciju s policijom. Broj pratećih sudskih postupaka u predmetima korupcije i dalje je nizak. Samo ograničen broj predmeta korupcije na visokom nivou rezultiralo je pokretanjem postupka”.²⁸⁵ Krivični zakon BiH u Glavi XIX – Krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti (članovi 217 – 229) – inkriminisao je 12 krivičnih djela, a za mnoga od tih djela se može izreći kazna zatvora i do 10 godina.

Zakonska ovlašćenja, odnosno službene radnje koje poduzima tužilaštvo u saradnji sa policijskim agencijama u cilju otkrivanja, rasvjetljavanja i dokazivanja svih krivičnih dijela, jasno su propisana Zakonom o

krivičnom postupku. Međutim, način izvršenja pojedinih istražnih radnji ne omogućava dovoljnu efikasnost u praksi, zbog nedostataka u zakonskom okviru i zbog njegove otežane primjene u praksi. Takođe, za istragu koruptivnih krivičnih djela mogu se odrediti posebne istražne radnje.²⁸⁶

Agencije za provođenje zakona se u praksi susreću sa problemima u dokumentovanju koruptivnih krivičnih djela. Prije svega, probleme predstavljaju vremenska distanca između izvršenja krivičnog djela i njegovog prijavljivanja, te činjenica da se klasični oblici podmićivanja vrše u pravilu bez prisustva svjedoka, gdje su i primalac i davalac mita obostrano zainteresovane stranke i nastoje da sam akt tog krivičnog djela učine tajnim. Stoga skoro da i ne postoji spremnost za saradnju osobe koja je dala mito, s obzirom na to da je time ostvarila određenu korist za sebe. Osim toga, inspektori koji rade na dokumentovanju ovih predmeta često navode da i kada se pojavi lice koje je dalo mito, a spremno je na saradnju sa policijom i tužilaštvom, ne nailazi na razumijevanje kod postupajućeg tužioca, tj. za davanje poticaja i ohrabriranje takvih lica za svjedočenje kroz davanje imuniteta od krivičnog gonjenja.

Takođe, predstavnici SIPA, FUP i MUP RS navode da Tužilaštvo BiH zbog nedostatka ljudskih resursa nije objektivno u mogućnosti da obradi sve izvještaje koje dobija o ovim krivičnim djelima od policijskih agencija, te da ne može blagovremeno analizirati dokumentaciju dobijenu od policije i predložiti dalje mjere.²⁸⁷ Prema informaciji o radu Tužilaštva BiH za 2010.g. u Odjelu II donesene su nove 44 naredbe o sprovođenju istrage protiv ukupno 273 osobe. Doneseno je 11 naredbi o nesprovođenju istrage protiv 40 osoba, dok je u 22 predmeta donesena naredba o obustavi istrage protiv 82 osobe. Podignute su 32 optužnice protiv 134 osobe, od čega je Sud BiH potvrdio 29 optužnica protiv 128 osoba. Od ukupnog broja predmeta na kojima je rađeno

u 2010. godini u Odjelu II, Sud BiH izrekao je ukupno 41 presudu protiv 106 osoba.²⁸⁸ U prilog političkoj motivisanosti u istrazi predmeta ove vrste krivičnih djela i korišćenju političkih metoda, govori i činjenica o formiranju Specijalnog tužilaštva za suzbijanje organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala RS, koje je 2006.g. formirano u okviru Okružnog tužilaštva Banja Luka.²⁸⁹ Formiranjem tog Tužilaštva, sudbina krivične prijave u predmetu protiv Milorada Dodika i drugih, koju je SIPA dostavila Tužilaštvu BiH, a koje je, potom, naredilo provođenje istrage zbog zloupotrebe službenog položaja, završila je u nadležnosti Specijalnog tužilaštva koje je u decembru 2011. g. naredilo obustavu istrage zbog nedostatka dokaza za postojanje navedenog krivičnog djela.²⁹⁰ O ovakvoj vrsti motivisanosti može se govoriti tim više što javnosti nisu dostupne adekvatne informacije o razlozima upućivanja ove prijave u nadležnost drugom tužilaštvu.

Primjera radi, Specijalno tužilaštvo RS je u toku 2010.g. imalo ukupno 54 prijavljena predmeta u radu, od čega 21 za krivično djelo organizovanog kriminala, 15 za zloupotrebu službenog položaja ili ovlaštenja, 1 za nesavjestan rad u službi. Donijelo je 1 naredbu o sprovođenju istrage za zloupotrebu službenog položaja ili ovlaštenja, obustavilo 4 istrage za to krivično djelo, a za isto djelo Sud je u toku te godine, izrekao 2 zatvorske kazne, 1 uslovnu osudu i 1 oslobađajuću presudu. Od ukupnog broja prijavljenih djela u radu Specijalnog tužilaštva u 2010.g., 21 djelo se odnosilo na organizovani kriminal, za to djelo su donesene 4 naredbe o sprovođenju istrage, 1 istraga je obustavljena, podignuto je i potvrđeno 8 optužnica, a izrečeno 7 zatvorskih kazni.²⁹¹

Global Integrity Report (Global Information on Governance and Corruption) izvijestio je u svom izvještaju Global Integrity 2009 za BiH da se skandali o korupciji koji se objavljuju u medijima često zanemaruju i da ih tužilaštva i agencije za provođenje zakona nikako ne

istražuju.²⁹² Takođe, ista organizacija, u analizi rada agencija za provođenje zakona, rad agencija u BiH tokom 2009.g. na istraživanju korupcije ocjenjuje kao vrlo loš (na skali uspješnosti od 1 do 100, indikator se nalazi na 45, a svaki podiok ispod 60 je ocijenjen kao *vrlo loš*).

PREPORUKE

- Uvesti veću transparentnost Tužilaštva BiH u pogledu prosljeđivanja predmeta, a pogotovo onih politički osjetljivih, u nadležnost drugim tužilaštvima, kao i obavezu izvještavanja javnosti o daljem toku tih predmeta;
- Omogućiti primjenu žalbene procedure kandidatima koji nisu izabrani za tužioce;
- Preispitati platne razrede saradnicima/pomoćnicima tužilaca kako bi se stimulisao kvalitetan kadar;
- Ojačati kapacitete Tužilaštva ;
- Unaprijediti saradnju između tužilaštava i policije, pogotovo u pogledu dokumentovanja krivičnih djela korupcije;
- Uraditi potrebne izmjene i dopune ZKP u cilju efikasnije primjene istražnih radnji i pripreme dokaznog materijala;
- Sprovesti kontinuiranu edukaciju inspektora, tužilaca i sudija;
- Uvesti zakonsku obavezu da Obavještajno-sigurnosna/bezbjednosna agencija BiH (OSA/OBA) vrši sigurnosne provjere za sve inspektore, policijske službenike, državne službenike i zaposlenike u policijskim organima, a koji rade na složenijim predmetima organizovanog kriminala i koji imaju kontakt sa tajnim podacima;
- Uvesti zakonsku mogućnost upošljavanja službenika na određeno vrijeme tokom trajanja suspenzije policijskih službenika na duže vrijeme;
- Zakonom o precizirati odredbe o primanju poklona, ograničiti broj osoba od kojih je dozvoljeno primiti poklon i u kojem periodu.

6.7. ANTIKORUPCIJSKA AGENCIJA

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 27/100

STATUS STUBA: SLAB



SAŽETAK

U BiH je tokom 2009. godine prvi put donesen zakon kojim se nastojao uspostaviti sveobuhvatan sistem suprotstavljanja korupciji uspostavljanjem normativnog okvira, izgradnjom institucionalnih kapaciteta i drugih potrebnih mehanizama koji bi trebalo da djeluju zajednički i usklađeno na polju prevencije korupcije i njenog suzbijanja. Međutim, sve do danas nisu zabilježeni značajniji uspjesi na planu borbe protiv korupcije u BiH. Jedan od pokazatelja koji ide u prilog ovakvom zaključku jeste trenutni nivo organizacije i djelovanja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja je trebalo da postane bitan stub sistema društvenog integriteta. Za više od dvije i po godine od donošenja Zakona, nisu se ostvarile osnovne pretpostavke za uspješno djelovanje

Agencije, čemu je najviše doprinio nizak nivo političke volje i spremnosti da se problemu korupcije pristupi na odlučan i otvoren način. Agencija nije u potpunosti započela sa radom, niti je ostvarila neophodan nivo institucionalne nezavisnosti i integriteta.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

U skladu sa zakonskim nadležnostima Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, njena unutrašnja organizacija je uređena Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji. Ovaj podzakonski akt propisuje da će u Agenciji biti ukupno 29 uposlenika, od kojih tri imaju status imenovanih osoba (direktor i dva zamjenika), tri rukovodeća državna službenika, šef kabineta, šesnaest državnih službenika i šest zaposlenika. Agencija ima četiri osnovne organizacione jedinice, i to: Kabinet direktora, Sektor za prevenciju korupcije, Sektor za koordinaciju borbe protiv korupcije i Sektor za pravne, kadrovske, opšte i finansijsko-materijalne poslove. Sektorima kao osnovnim organizacionim jedinicama

rukovode pomoćnici direktora, dok se na čelu Kabineta direktora nalazi šef kabineta. Kabinet direktora, Sektor za prevenciju korupcije i Sektor za koordinaciju borbe protiv korupcije imaju jednak broj od po osam zaposlenih, dok je u Sektoru za pravne, kadrovske, opšte i finansijsko-materijalne poslove sistematizacijom radnih mjesta predviđeno upošljavanje pet osoba. Što se tiče predviđenog stručnog profila djelatnika Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji predviđeni su visoki standardi za njihovo upošljavanje. Većina radnih pozicija u Sektoru za prevenciju korupcije i Sektoru za koordinaciju borbe protiv korupcije treba biti popunjena državnim službenicima u zvanjima stručnih savjetnika i viših stručnih saradnika, koja u skladu sa opštim zakonskim normama, zahtijevaju višegodišnje radno iskustvo u struci. Osim radnih mjesta predviđenih Pravilnikom, Agencija će moći vršiti prijem pripravnika, čime će biti omogućen kontinuitet rada i transfer znanja između zaposlenih Agencije.

TABELA SA OCJENAMA

ANTIKORUPCIJSKA AGENCIJA

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 27/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 31/100	RESURSI NEZAVISNOST	50	0
		50	25
UPRAVLJANJE 33/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET	100	25
		50	0
		25	0
ULOGA 17/100	PREVENCIJA EDUKACIJA SANKCIONISANJE		50
			0
			0

RESURSI (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje omogućavaju anti-korupcijskim agencijama odgovarajuća sredstva za efikasno obavljanje njihovih dužnosti?

OCJENA 50

Pravni okvir koji uređuje osiguranje sredstava za rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u nastavku: Agencija), jednak je kao i za sva ostala tijela uprave na državnom nivou – odnosno, njen rad se finansira iz budžeta institucija BiH. Direktor zakonski predstavlja Agenciju i ima ovlašćenje da izrađuje prijedlog budžeta i dostavlja ga nadležnim institucijama (Ministarstvu finansija, a time i Savjetu ministara BiH) na daljnju proceduru.²⁹³ U skladu sa propisima koji uređuju usvajanje i izvršavanje budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza, Agencija ima odgovarajuću fiskalnu stabilnost tokom trajanja budžetske godine. Naime, nakon što joj se budžetom dodijele finansijska sredstva za rad, Agencija ta sredstva ima na dispoziciji i vrši utrošak sredstava u skladu sa svojim godišnjim planom rada. Isto tako, u okviru procedura za izvršenje budžeta institucija BiH, postoji zakonska mogućnost da Agencija zatraži prestrukturiranje vlastitih prihoda, ali i preraspodjelu između budžetskih korisnika, za šta se moraju priložiti odgovarajuća obrazloženja koja se zasnivaju na analizama planiranih troškova, *cost-benefit* analizama, analizama prioriteta, kao i elementima očekivanih rezultata i ciljeva (jednako kao i kod predlaganja godišnjeg budžeta institucije).²⁹⁴ Ne postoji pravna osnova da Agencija direktno pribavi dodatna sredstva za vlastito finansiranje iz sredstava koja su prikupljena radom na oduzimanju nezakonito stečene imovinske koristi.²⁹⁵ Sve navedeno ukazuje kako postojeći pravni okvir ipak omogućava, kroz proceduru odobravanja i revidiranja budžeta, izvjestan uticaj izvršne vlasti na kadrovska pitanja i cjelokupni rad Agencije.

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri Agencija raspolaže adekvatnim resursima za ostvarenje svojih nadležnosti u praksi?

OCJENA 0

Agencija od samog uspostavljanja, odnosno od donošenja zakona kojim se predviđa njeno osnivanje, nije imala budžet za finansiranje rada. Od početka 2012. do juna 2012. godine Agencija je koristila sredstva koja su joj dodijeljena Odlukom o privremenom finansiranju institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za period juli–septembar 2011. godine. Ovakvo stanje je rezultat neusvajanja budžeta za 2011. godinu, što je posljedica sveukupnog kašnjenja uspostave vlasti u BiH nakon Opštih u oktobru 2010. godine. Trenutno, raspoloživa sredstva nisu dovoljna za obavljanje svih nadležnosti Agencije. Isto tako, nisu planirana budžetska sredstva za naredni period, kojima bi se omogućilo upošljavanje realno potrebnog broja zaposlenih unutar Agencije. Ovo pitanje je direktno povezano sa usvajanjem temeljnog internog pravnog akta, usvojenog u julu 2012, tačnije Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji, koji precizira broj zaposlenih i potrebne uslove za svako radno mjesto. Prema postojećoj projekciji budžeta institucija BiH, koju je sačinilo Ministarstvo finansija i trezora BiH (za period 2011–2012), Agencija će moći uposliti najviše 29 osoba, što je ispod broja koji bi objektivno bio dovoljan za efikasan rad Agencije. Poseban problem predstavlja činjenica da Agencija nema svoje prostorije (trenutno privremeno koristi kapacitete Ministarstva bezbjednosti BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu – SIPA), i da ne raspolaže ni vlastitom tehničkom opremom (još nisu raspisane nabavke sredstava za rad Agencije). Ovakvo stanje direktno negativno utiče i na stabilnost ljudskih resursa unutar ove institucije. Trenutno je u Agenciji uposljeno 9 izvršilaca, na određeno vrijeme (na osnovu ugovora o djelu), i njihov radni angažman je prestao

30. 9. 2011. godine, istekom ugovornog roka. Ovakva preporuka je data i od strane Kancelarije za reviziju institucija BiH. Od stalno uposlenih, Agencija ima direktora i dva zamjenika. Agencija još nema interna pravila o provjeri integriteta zaposlenih prije njihovog stupanja na dužnost. Testovi integriteta kao poseban instrument osiguranja nezavisnosti i efikasnosti Agencije takođe bi morali biti propisani internim pravnim aktima koja tek treba da se usvoje. Izuzetak su odredbe drugih propisa provjera koje se vrše za menadžment Agencije, usmjerenih ka utvrđivanju sukoba interesa, odnosno sigurnosnih rizika.²⁹⁶ Ovu vrstu provjera vrše Centralna izborna komisija BiH i Obavještajno-bezbjednosna agencija BiH. Provjera integriteta uposlenih prije prijema u radni odnos bi se morala uspostaviti, ali to pitanje nije razrađeno u zakonu koji uređuje osnivanje i djelatnost Agencije.²⁹⁷ Upošljavanje djelatnika Agencije identično je zapošljavanju u državnoj službi, jer zakon propisuje da zaposleni u Agenciji imaju status državnih službenika.²⁹⁸ Direktor Agencije se bira iz reda priznatih stručnjaka u odgovarajućoj oblasti, izbor vrši Parlamentarna skupština BiH, a na prijedlog posebne Komisije za izbor i praćenje rada Agencije. Postupak izbora direktora je javan. Komisija za izbor direktora Agencije (koja je sastavljena od po tri predstavnika Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, od dva predstavnika akademske zajednice i jednog predstavnika nevladinog sektora) provodi postupak na osnovu vlastitog pravilnika, uz intervju sa prijavljenim kandidatima koji ispunjavaju zakonom propisane uslove, te dostavlja Parlamentarnoj skupštini listu bodovanja svakog od tih kandidata. Konačnu odluku o izboru direktora samostalno donosi Parlamentarna skupština BiH, tako da direktora i dva zamjenika bira sa dostavljene rang liste kandidata. Zakonom nije propisano da je Parlament dužan pridržavati se redosljeda kandidata koji je predložila Komisija. Unutar Agencije ne postoji plan obuke i edukacije uposlenika i u ovom trenutku se ne može dati ocjena potencijala za razvoj karijera djelatnika Agencije.

NEZAVISNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri postojeći pravni okvir osigurava nezavisnost Agencije?

OCJENA 50

Agencija je zakonski označena kao nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara isključivo Parlamentarnoj skupštini BiH.²⁹⁹ Ključni mehanizam za osiguranje nezavisnosti Agencije od političkih i drugih uticaja uspostavljen je time što je zakonom određeno posebno tijelo (Komisija) koje odgovara Parlamentarnoj skupštini, a koje je nadležno da prati rad Agencije i o tome obavještava Parlamentarnu skupštinu. Komisija nema ovlaštenja da se miješa u svakodnevni rad Agencije, niti da zahtijeva informacije koje su u posjedu Agencije, a koje se odnose na pojedinačne slučajeve.³⁰⁰ Jedan od spornih zakonskih mehanizama koji mogu uticati na nezavisnost Agencije tiče se načina donošenja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji, kojeg donosi direktor uz prethodnu saglasnost Savjeta ministara. Kako je Pravilnik vrlo važan akt kojim se određuju organizacijski kapaciteti Agencije i njena efikasnost, u interesu nezavisnosti Agencije bilo bi dobro da se ovaj akt donosi uz saglasnost Parlamentarne skupštine ili interno. S druge strane, zakonom je predviđeno da mandat direktora može trajati pet godina, uz mogućnost jednog ponovnog izbora.³⁰¹ Odredbe o opozivu direktora su takođe sadržane u zakonu, i odnose se na slučajeve kada direktor: (a) podnese ostavku, (b) protiv njega bude potvrđena optužnica, (c) obavlja poslove ili funkcije koje su nespojive sa položajem direktora ili na neki drugi način bude u sukobu interesa, (d) trajno izgubi mogućnost za obavljanje svog posla zbog bolesti ili smrti, i (e) prekrši Kodeks ponašanja Agencije za vrijeme izvršavanja svojih obaveza.³⁰² Djelatnici Agencije su adekvatno zaštićeni od neopravdanih otkaza ili drugih disciplinskih mjera.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je Agencija nezavisna u svom svakodnevnom radu?

OCJENA 25

Trenutni uposlenici Agencije smatraju da je ona potpuno nezavisna u svom radu, potkrepljujući takav svoj stav činjenicom kako ona za svoj rad odgovara isključivo Parlamentu BiH.³⁰³ Agencija se nalazi na samom početku svog rada, i još nije moguće ocijeniti njenu nezavisnost u radu. Isto vrijedi i za odnose Agencije sa drugim tijelima za provođenje zakona u BiH. Inicijalne informacije pokazuju kako su druge institucije u BiH još uvijek nedovoljno upoznate sa ulogom i nadležnostima Agencije. Čak su zabilježeni i slučajevi osporavanja njenih nadležnosti od strane pojedinih institucija. To se posebno odnosi na potencijalni sukob nadležnosti između Agencije i Centralne izborne komisije BiH u domenu obavljanja poslova provjere sukoba interesa. Uzrok takvom stanju leži u činjenici da Agencija još uvijek nema definisanu komunikacijsku strategiju kojom bi bili određeni modaliteti njene međuresorne saradnje i javne komunikacije.

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri postojeći pravni okvir osigurava javnosti pristup informacijama o aktivnostima i procesima donošenja odluka unutar Agencije?

OCJENA 100

Agencija ima obavezu da svoj rad učini dostupnim javnosti, a ključni princip funkcionisanja Agencije (pored zakonitosti, jednakog pristupa, kontinuiteta i slično) jesu transparentnost i javna kontrola njenog rada.³⁰⁴ Propisima je definisana obaveza izvještavanja javnosti o

svim aspektima korupcije, ali i objavljivanja izvještaja, analiza i drugih akata. Zakonom su predviđena dva modaliteta izvještavanja javnosti: (a) putem web stranice ili (b) na drugi način.³⁰⁵ Uvid javnosti je na indirektnan način osiguran i u okviru Zakona o slobodi pristupa informacijama, na zahtjev bilo kojeg pravnog ili fizičkog lica.³⁰⁶

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je zastupljena transparentnost u radu i procesu donošenja odluka unutar Agencije?

OCJENA 25

U ovom trenutku javnost ima ograničene mogućnosti direktnog i efikasnog uvida u rad Agencije. Ona nema svoje službene prostorije za koje bi javnost imala informacije gdje se nalaze, dok je web stranica na kojoj su javno dostupne informacije o svakodnevnim aktivnostima Agencije tek nedavno uspostavljena. Važno je da Agencija usvoji interne procedure kojima će se osigurati potrebni nivo transparentnosti u njenom radu. Na ovaj način će se ostvariti i reputacija Agencije u javnosti, što je u inicijalnoj fazi njenog osnivanja od izuzetne važnosti.

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri postoje odredbe kako bi se osiguralo da antikorupcijska agencija mora izvještavati i biti odgovorna za svoje djelovanje?

OCJENA 50

Mehanizam nadzora nad radom Agencije, koji uključuje dostavljanje izvještaja o radu, uređen je tako da Agencija ima obavezu dostavljanja izvještaja o svom radu nezavisnoj parlamentarnoj komisiji (Komisija za

izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije) i to dva puta godišnje.³⁰⁷ Iako zakonom nije uspostavljena obaveza da se ovi izvještaji javno objavljuju, postoji zakonska odredba prema kojoj su sve sjednice Komisije otvorene za javnost i tako su na posredan način uspostavljeni mehanizmi uvida u izvještaje o radu Agencije. Isto tako, zakonom je uspostavljena obaveza javnog objavljivanja godišnjeg izvještaja o radu Agencije.³⁰⁸ Pojedinačni slučajevi su pak strogo zaštićeni, po odredbi zakona prema kojoj ni Komisija za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nema pravo zatražiti informacije o pojedinačnim slučajevima.³⁰⁹ Ne postoji interni akt o „zvizdačima“, ali se njegovo usvajanje planira u narednom periodu.³¹⁰ Trenutno su na snazi načelne odredbe zakona prema kojima se zabranjuje kažnjavanje ili bilo koji drugi vid sankcionisanja osoba koje *bona fide* prijavljuju neki oblik ponašanja koji upućuje na korupciju ili neki drugi vid nepravilnosti u određenim postupcima. Pored toga, zakonom je predviđena obaveza usvajanja posebnog propisa kojim bi se osigurali mehanizmi naknade štete osobama koje su eventualno trpjele neke posljedice usljed činjenice da su prijavile koruptivno ponašanje. Obaveza donošenja ovog propisa je na Agenciji.³¹¹

U ovom trenutku nisu uspostavljeni mehanizmi podnošenja žalbi na rad Agencije od strane javnosti. Ovo pitanje bi se moglo urediti putem dva odvojena ali uzajamno povezana interna akta Agencije. Jednim od tih akata bi se uspostavili jasni i transparentni mehanizmi podnošenja žalbi, dok bi drugim, pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti uposlenika Agencije, bile propisane vrste povrede radne dužnosti, kao i sankcije koje se uposlenicima Agencije mogu izreći za takve radnje. Ne postoje jasno propisane procedure i mehanizmi sudskog nadzora nad radom Agencije, osim odredbi zakona koje govore o slučajevima kada se direktor razrješava dužnosti. Nezavisna parlamentarna Komisija za izbor i praćenje rada Agencije je mješovitog tipa, jer

je čine predstavnici oba doma Parlamenta, akademski djelatnici i predstavnik nevladinog sektora. Kako članovi Parlamenta čine relativnu većinu u sastavu Komisije, postoji djelimično uspostavljen mehanizam građanskog nadzora nad radom Agencije. Agencija je kao budžetski korisnik podložna redovnoj finansijskoj reviziji Kancelarije za reviziju institucija BiH.³¹²

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri Agencija ima obavezu izvještavanja javnosti o svom radu, i koliko je dužna odgovarati na pitanja javnosti u praksi?

OCJENA 0

U dosadašnjem radu Agencija je podnijela jedan izvještaj o svom radu. Naime, nezavisna parlamentarna komisija koja vrši nadzor nad radom Agencije se do trenutka objavljivanja ovog teksta sastala 6 puta, samo povodom provođenja procedure izbora rukovodstva, a izvještaja za javnost dosad nije bilo.

MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

U kojoj mjeri postoje mehanizmi koji osiguravaju integritet osoblja Agencije?

OCJENA 25

Važećim propisima naglašena je obaveza usvajanja Kodeksa ponašanja zaposlenih u Agenciji. Nakon što je Direktor Agencije krajem 2011.g. uputio prijedlog Kodeksa Savjetu ministara BiH na saglasnost, Savjet ministara je 23.07.2012.g. dalo svoju saglasnost na ovaj dokument.³¹³ Agencija nije donijela druge interne akte kojima bi se dodatno uredila pitanja integriteta uposlenih. Specifična uloga Agencije i potreba za osobljem

koje će biti simbol integriteta u institucijama javne vlasti uvode dodatne zahtjeve za osiguranjem najviših standarda integriteta. Agencija još uvijek nije usvojila interna pravila testiranja integriteta osoblja koje aplicira za radna mjesta u Agenciji, kako je to predviđeno Strategijom za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) i pripadajućim Akcionim planom u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima i dobrim svjetskim praksama.

MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

U kojoj mjeri je osiguran integritet osoblja Agencije u praksi?

OCJENA 0

U dosadašnjem kratkom periodu djelovanja Agencije, nisu zabilježeni slučajevi kršenja radnih dužnosti privremeno uposlenih djelatnika. Isto tako, unutar Agencije nisu uspostavljeni mehanizmi obuke za uposlenike na temu integriteta. Ovo pitanje treba urediti donošenjem Programa edukacije i obuke za uposlenike Agencije.

PREVENCIJA (ZAKON I PRAKSA)

U kojoj mjeri se Agencija u okviru suprotstavljanja korupciji angažira u preventivnim aktivnostima?

OCJENA 50

Konkretna nadležnosti Agencije po pitanju prevencije korupcije su vidljive na: (1) strateškom planu - Agencija ima obavezu izrade i koordinacije i nadzora nad provođenjem Strategije za borbu protiv korupcije i pripadajućeg Akcionog plana, kao i za davanje

mišljenja i instrukcija o pitanju njihovog provođenja, (2) analitičkom području - jedna od zakonom povjerenih nadležnosti se odnosi na prikupljanje i analizu statističkih i drugih podataka s ciljem utvrđivanja pojava koruptivnog djelovanja, (3) području usaglašavanja zakonodavstva - Agencija je dužna vršiti praćenje efekata provođenja zakona i podzakonskih akata iz domena prevencije korupcije te davati mišljenja i instrukcije po pitanju njihovog provođenja, kao i biti inicijator promjene i usklađivanja tih propisa, (4) uspostavi međuinstitucionalne saradnje - Agencija će se baviti saradnjom sa domaćim naučnim i stručnim organizacijama, medijima i nevladinim organizacijama po pitanju prevencije korupcije, (5) edukativnom planu - Agencija je dužna razvijati edukativne programe po pitanju prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, te vršiti nadzor nad njihovim provođenjem, (6) savjetodavnom planu - Agencija treba da informiše nadležne institucije i javnost o obavezama po osnovu međunarodnih pravnih instrumenata, te da pruži neophodne preporuke za realizaciju tih obaveza u vezi sa prevencijom korupcije, (7) polju unapređenja integriteta - sa stanovišta razvoja jedinstvene metodologije i smjernica za izradu planova integriteta i pružanja pomoći svim javnim institucijama u njihovoj realizaciji, te (8) u drugim oblastima u vezi sa prevencijom korupcije.³¹⁴

S druge strane, Strategija za borbu protiv korupcije unutar poglavlja „Prevencija korupcije“ sadrži 32 specifične mjere posvećene ovom pitanju u odnosu na čije poduzimanje Agencija ima dominantnu ulogu. Na osnovu ranije pobrojanih nadležnosti Agencije, vidljivo je kako joj je zakonom omogućeno da inicira aktivnosti u vezi sa izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja u domenu prevencije korupcije. Dakle, ona ne može direktno upućivati prijedloge za izmjenu i dopunu zakonodavstva, ali može kod nadležnih ministarstava inicirati pokretanje formalne procedure u ovom pravcu. Osim prevencije korupcije kao izvorne nadležnosti, Agencija ima vrlo važnu ulogu i u koordinaciji borbe

protiv korupcije. To se odnosi na koordinaciju u domenu sprečavanja korupcije i sukoba interesa, odnosno suzbijanja (represivnog tretiranja) korupcije, a tom prilikom Agencija ostvaruje neophodnu saradnju sa drugim javnim institucijama i institucijama sa javnim ovlašćenjem u cijeloj BiH.³¹⁵ S obzirom na kratak period funkcioniranja Agencije i sve poteškoće sa kojima se ona trenutno susreće u svom radu, nemoguće je ocijeniti uspješnost mehanizama saradnje i koordinacije koji su stvoreni ovakvim zakonskim rješenjima. U skladu sa trenutnim institucionalnim kapacitetima, posebno u pogledu ljudskih resursa, moguće je zaključiti kako Agencija nema adekvatne sposobnosti za istraživanja i objavljivanje studija o antikorupcijskim naporima u BiH. Isto vrijedi i za slučajeve dobijanja zahtjeva za davanjem mišljenja o pitanjima suprotstavljanja korupciji. Agencija još uvijek nije imala priliku da daje ovakva mišljenja građanima ili drugim javnim institucijama. Trenutno ne postoje informacije o tome da je Agencija podnosila podneske Parlamentu ili Vladinim tijelima o nekim antikorupcijskim pitanjima.

EDUKACIJA (ZAKON I PRAKSA)

U kojoj mjeri se Agencija angažuje u edukativnim aktivnostima u sklopu borbe protiv korupcije?

OCJENA 0

Osnovna funkcija Agencije je da razvija edukativne programe o pitanju prevencije korupcije i borbe protiv korupcije, te da vrši nadzor nad njihovim provođenjem. Osim toga, pitanje edukacije i obuke je adresirano na nekoliko mjesta unutar Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.), gdje Agencija ima obavezu poduzimanja niza aktivnosti iz ove oblasti (uspostavljanje, provođenje i jačanje programa obuke), kako bi osigurala da njeni zaposleni, ali i niz drugih subjekata

(javne ustanove, privatni sektor, obrazovne institucije, mediji) usvoje specijalistička znanja o pojavi korupcije, mjerama prevencije i suzbijanja i slično. Do ovog trenutka, Agencija je potpisala memorandume o saradnji sa nekoliko nevladinih organizacija,³¹⁶ a rukovodstvo Agencije je prisutno na mnogim dešavanjima organizovanim od strane civilnog društva.

ISTRAGE (ZAKON I PRAKSA)

U kojoj mjeri se Agencija angažuje u istragama navodne korupcije?

OCJENA 0

Agencija u skladu sa važećim propisima nema nikakva istražna ovlašćenja po pitanju suzbijanja korupcije u BiH. U slučajevima eventualnog zaprimanja podnesaka, prijava sa indicijama koruptivnog ponašanja, Agencija takva saznanja u skladu sa zakonom prosljeđuje nadležnim policijskim ili tužilačkim organima, koji su nadležni za krivični progon počinitelaca krivičnih djela. U uslovima vrlo složene ustavno-pravne strukture BiH, gdje postoji nekoliko nivoa vlasti sa različitim nadležnostima sigurnosnih službi, Agencija je osnovana kao državno tijelo koje će u domenu represije koordinisati rad institucija sa javnim ovlašćenjima u suzbijanju korupcije. To praktično znači da Agencija nema ovlašćenje za izdavanje obavezujućih naloga za postupanje u represivnom smislu, niti može uticati na rad drugih institucija krivičnog progona da prema nekoj osobi primjenjuju represivne mjere. Isto tako, vrijedi spomenuti kako uposlenici Agencije imaju status državnih (a ne policijskih) službenika, što dodatno ukazuje na zaključak kako ona nema nikakva ovlašćenja za poduzimanje represivnih mjera povodom dobijanja saznanja o navodnom koruptivnom djelovanju.

PREPORUKE

- Osigurati neophodna finansijska sredstva za efikasno funkcionisanje Agencije, čiji iznos treba da odražava stvarne potrebe i predviđeni obim poslova ove institucije;
- Što prije trajno riješiti pitanje prostora za rad Agencije i drugih materijalno-tehničkih uslova neophodnih za njeno nesmetano funkcionisanje;
- Preduzeti aktivnosti na donošenju internih pravila o provjeri integriteta uposlenika Agencije;
- Intenzivno raditi na upoznavanju stručne i opšte javnosti o ulogama i nadležnostima Agencije, te na donošenju komunikacijske strategije kojom bi bili određeni modaliteti njene međuresorne saradnje i javne komunikacije;
- Usvojiti interne procedure unutar Agencije kojima bi se uredilo pitanje uvida javnosti u njen rad;
- Usvojiti interni akt o zaštiti prijavitelja korupcije („zviždača“), kao i propis kojim bi se osigurali mehanizmi naknade štete osobama koje su eventualno trpjele neke posljedice usljed činjenice da su prijavile koruptivno ponašanje;
- Uspostaviti mehanizme podnošenja žalbi na rad Agencije od strane javnosti;
- Usvojiti Kodeks ponašanja zaposlenih u Agenciji;
- Usvojiti interne procedure koje uređuju pitanja integriteta zaposlenih, poput prijema poklona i drugih usluga, zapošljavanja nakon okončanja radnog odnosa u Agenciji i drugo;
- Usvojiti interna pravila testiranja integriteta osoblja koje aplicira za radna mjesta u Agenciji;
- Donijeti Program edukacije i obuke za uposlenike Agencije.

6.8. IZBORNA KOMISIJA

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 45/100

STATUS STUBA: UMJEREN



SAŽETAK

Institucija odgovorna za provođenje izbora u BiH je Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH) koja je formalno konstituisana krajem 2001.g. Pored Izbornog zakona, CIK BiH je nadležna i za provođenje nekoliko drugih, važnih antikoruptivnih akata, kao što su zakoni o sukobu interesa na nivou BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta, Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH, kao i dio Zakona o Savjetu ministara BiH.

Uspostavljanju i radu CIK tokom niza godina pomogla je u velikoj mjeri međunarodna zajednica u BiH, čineći je jednom od institucija koja je uživala najveće povjerenje javnosti, naročito kada je u pitanju sam izborni proces. Od povlačenja međunarodnih predstavnika iz njenog članstva, CIK BiH se suočava sa sve ozbiljnijim iza-

zovima, naročito kroz nedostatak političkog konsenzusa da se nadležne institucije učine nezavisnim, nepristrasnim i efikasnim, posebno u domenu borbe protiv korupcije i kriminala. Ovo se ogleda kroz odbijanje poboljšanja i kontinuirane pokušaje derogiranja zakona iz nadležnosti CIK, te kroz direktne političke pritiske na proces odlučivanja ove institucije.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Organi nadležni za provođenje izbora u BiH su izborne komisije i birački odbori, a njihovim radom koordinira CIK BiH.

CIK se sastoji od sedam članova koje imenuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, na period od sedam godina. Radom CIK rukovodi predsjednik.

Administrativno-tehničke i stručne poslove za CIK obavlja Sekretarijat kojim rukovodi generalni sekretar koga imenuje CIK. Poslovi Sekretarijata se obavljaju u pet osnovnih organizacionih jedinica: Kabinet CIK BiH,

Sektor za pravne poslove i provođenje zakona o sukobu interesa, Sektor za izbore i informacione tehnologije, Sektor za finansijske i opšte poslove i Služba za reviziju.

Za obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti CIK sistematizovano je 89 radnih mjesta, dok se u praksi broj zaposlenih kreće oko 80 u prosjeku, što joj otežava adekvatno obavljanje posla, naročito u domenu revizije finansiranja političkih partija.

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri izborna komisija ima dovoljno resursa za ostvarenje svojih ciljeva u praksi?

OCJENA 50

Prema Aneksu 3. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH³¹⁷ predviđeno je osnivanje stalne izborne komisije koja će biti odgovorna za provođenje budućih izbora u zemlji. Parlamentarna skupština BiH (PS BiH) je na svojim sjednicama avgusta 2001.g. usvojila Izborni

TABELA SA OCJENAMA

IZBORNA KOMISIJA

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 45/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 50/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	50 25
UPRAVLJANJE 46/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET	50 75 75	25 25 25
ULOGA 38/100	REGULISANJE KAMPANJE IZBORNA ADMINISTRACIJA	25 50	

Zakon BiH kojim je utemeljena stalna Izborna komisija BiH. Institucija je formalno konstituisana 16.11.2001.g., a kasnije joj je promijenjen naziv u Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH). Sjedište Komisije je u Sarajevu. Ostali organi za provođenje izbora su lokalne izborne komisije i birački odbori.

Pored Izbornog zakona, CIK BiH je nadležna i za provođenje nekoliko drugih, važnih antikoruptivnih zakona, kao što su zakoni o sukobu interesa na nivou BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta BiH, Zakon o finansiranju političkih stranaka, kao i dio Zakona o Savjetu ministara BiH.

Finansijska sredstva za finansiranje izbornih aktivnosti, kao i za redovno poslovanje, osiguravaju se iz budžeta institucija BiH, kao i iz različitih međunarodnih donacija. Budžetska sredstva pristižu uglavnom blagovremeno, a uslovi za rad se postepeno poboljšavaju, međutim to još uvijek nije dovoljno za kvalitetno i efikasno obavljanje svih poslova iz nadležnosti CIK BiH.³¹⁸

Što se tiče osoblja, u administrativnoj službi - Sekretarijatu CIK BiH - zaposleno je oko 80 osoba na neodređeno vrijeme, od kojih većina ima status državnih službenika, a u izbornoj godini se za potrebe Glavnog centra za brojanje privremeno uposli oko 400 osoba.³¹⁹ Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata CIK BiH, poslovi iz njegove nadležnosti se obavljaju u pet osnovnih organizacionih jedinica: Kabinet CIK-a, Sektor za pravne poslove i provođenje zakona o sukobu interesa, Sektor za izbore i informacione tehnologije, Sektor za finansijske i opšte poslove i Služba za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija, u okviru kojih su sistematizovana radna mjesta za 89 zaposlenika, mada još uvijek nisu sva popunjena.

Upravo se najveći dio primjedbi na nedostatak resursa CIK BiH odnosi na Službu za reviziju, zbog nedovoljnog broja revizora, kao i činjenice da su njihova primanja

dosta niža od kolega koje rade u institucijama glavne revizije. Zbog toga je u ovoj službi teško zadržati visoko kvalitetan kadar, što otežava i usporava proces finansijske revizije političkih partija. Kao posljedica nedostatka kadra, za objavu izvještaja o reviziji finansiranja političkih stranaka potrebno je dvije do tri godine, pa su 2012. objavljeni izvještaji o reviziji finansijskih izvještaja za 2009. godinu, a 2011. za 2008. godinu.

Ovo potvrđuju i rezultati studije CRINIS - Istraživanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka u BiH iz 2010.g., gdje su resursi kojima raspolaže CIK BiH dobili ocjenu od svega 4,2 od maksimalnih 10, upravo zbog nedovoljnog broja revizora.³²⁰ Kao alternativa tome, u opticaju su bili i prijedlozi da proces kontrole stranačkog poslovanja ubuduće vrši Kancelarija za reviziju institucija BiH, umjesto CIK BiH. Međutim, ovakvi prijedlozi su odbijeni od strane Interresorne radne grupe za izmjene Zakona o finansiranju političkih partija.

Obuke članova organa za provođenje izbora su zakonska obaveza.³²¹ Za članove lokalnih izbornih komisija obuke organizuje CIK BiH, dok za članove biračkih odbora obuke organizuju lokalne izborne komisije. Obuke uposlenih u Sekretarijatu organizuje CIK BiH, kao i Agencija za državnu službu BiH.

Nacionalna zastupljenost u tijelima za provođenje izbora je definisana zakonom, pa se tako u CIK BiH imenuju po dva člana iz tri konstitutivna naroda i jedan član iz reda ostalih, dok bi nacionalna zastupljenost u lokalnim izbornim komisijama trebalo da odgovara posljednjem popisu stanovništva. Zakon je predvidio da se vodi računa i o zastupljenosti polova, gdje je to moguće.

NEZAVISNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri je izborna komisija nezavisna po zakonu?

OCJENA 75

Od svoga formiranja 2001. do 30.6.2005.g., od ukupno sedam članova CIK BiH, tri njena člana su bila u svojstvu predstavnika međunarodne zajednice, a ostala četiri člana bili su predstavnici konstitutivnih i ostalih naroda u BiH. Od navedenog datuma, odlukom OHR-a, članovi predstavnici međunarodne zajednice su se povukli, a njihova mjesta su popunjena predstavnicima naroda BiH.

Izborni zakon BiH nalaže nezavisnost tijelima za provođenje izbora i prema njemu je CIK BiH nezavisan organ koji podnosi izvještaj neposredno Parlamentarnoj skupštini BiH i čije ovlasti iz nje proizilaze. Prema istom zakonu, CIK BiH se sastoji od sedam članova: po dva iz reda konstitutivnih naroda i jedan iz reda ostalih, i oni su zaduženi za proces odlučivanja. Članovi CIK BiH moraju biti pravni stručnjaci sa iskustvom u izbornoj administraciji ili izborni stručnjaci, i ne mogu obavljati dužnost u organima političke stranke, udruženja ili fondacija, koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti mogu biti uključeni u bilo kakvu stranačku aktivnost.

Lokalne izborne komisije (koje imaju po 3, 5 ili 7 članova, zavisno od veličine biračkog tijela, što određuje CIK BiH), imenuju lokalni parlamenti, na osnovu provedenog javnog konkursa, uz saglasnost CIK BiH. Mandat članova izbornih komisija traje sedam godina, dok se birački odbori formiraju za svake izbore posebno. Izbornim zakonom propisana je nezavisnost članova izbornih komisija i biračkih odbora u smislu definisanja nespojivih funkcija za ova lica.

Administrativno-tehnička i stručna podrška CIK BiH je Sekretarijat, kojeg osniva CIK. Zaposleni u Sekretarijatu su uglavnom državni službenici koje upošljava Agencija za državnu službu i njihova prava i obaveze proističu iz Zakona o državnoj službi BiH, koji propisuje nezavisnost u njihovom radu, kao i situacije u kojima može doći do prestanka radnog odnosa u državnoj službi.³²²

Članovi izbornih komisija su takođe formalno zaštićeni od smjene bez opravdanja, jer je Izborni zakon striktno propisao situacije u kojima se oni mogu smijeniti.

Nedostatak propisa vezano za nezavisnost CIK-a, jeste dvosmislenost i nedorečenost zakona koje ona primjenjuje, posebno Zakona o sukobu interesa i Zakona o finansiranju političkih partija, što odgovornim licima daje prevelika diskreciona prava, odnosno priliku za različito tumačenje propisa, pa utoliko i mogućnost nepropisnih uticaja sa strane. Postoje prijedlozi nekoliko domaćih i međunarodnih organizacija, uključujući Grupu zemalja protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO) i TI BiH, da se zakoni u nadležnosti CIK BiH unaprijede i preciziraju na način da smanje mogućnost ne samo za zloupotrebe, već i za diskreciju u odlučivanju same Komisije.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri izborna komisija funkcionira nezavisno u praksi?

OCJENA 25

Iako u praksi nisu zabilježeni slučajevi uklanjanja sa pozicije nekog od članova ili osoblja CIK BiH (registrovani su jedino slučajevi da Parlamentarna skupština BiH ne produži mandat pojedinim članovima), s obzirom na to da ne postoji ni jedna zakonska odredba prema kojoj bi se oni mogli smijeniti iz političkih razloga, u javnosti se vrlo često govorilo o političkim pritiscima na ovo tijelo.³²³

Po pitanju revizije političkog finansiranja, nezavisnost i nepristrasnost CIK BiH donekle upitnom smatra i GRECO, koji u svom posljednjem izvještaju za BiH navodi da su odredbe odnosnih zakona do te mjere nejasne i nekompletne da dovode CIK do toga da ih preširoko interpretira i ponekad provodi na nejednakoj osnovi. Postoje primjedbe pojedinih političkih partija o duplim standardima CIK BiH po pitanju finansijske revizije i sankcionisanja partija, koje obično idu na štetu opozicionih partija.³²⁴

Ni sam izborni proces nije bio u praksi oslobođen pritisaka, imajući u vidu da je bilo nekoliko pokušaja da se iz neopravdanih razloga razriješe dužnosti pojedini članovi lokalnih izbornih komisija prije isteka mandata, ali saglasnost na njihovo razrješenje nije dala CIK BiH.³²⁵

U svjetlu Opštih izbora 2010.g., nezavisnost i integritet CIK BiH donekle je uzdrimala i sama međunarodna zajednica, na način da je OHR poništio odluku CIK BiH vezanu za formiranje vlasti u FBiH nakon održanih izbora.³²⁶ Naime, CIK je ovakvu odluku donio 24. 3. 2011.g., zato što izbori za Dom naroda Parlamenta FBiH nisu provedeni u svih deset kantona u skladu s odredbama Izbornog zakona BiH, pa nisu ni bili ispunjeni uslovi za njegovo konstitisanje, kao ni za izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH. Visoki predstavnik je ovu odluku suspendovao, legalizujući time novoformiranu vlast u FBiH, dok eventualno Ustavni sud FBiH ne odluči suprotno. Ustavni sud FBiH se pak novembra iste godine proglasio nenadležnim, što je dodatno omalovažilo čitav ovaj proces,³²⁷ a polemike oko legitimnosti ovako imenovane Vlade FBiH nastavljene su i u 2012. g. Ovo ujedno ilustruje i fragilnost ukupnog sistema nacionalnog integriteta i BiH kao „propalu državu“ (*failed state*).

Nezavisnost CIK BiH dodatno je poljuljana otvorenim stranačkom raspodjelom funkcija unutar institucija BiH, prilikom dogovora o formiranju vlasti nakon opštih

izbora 2010.g., uključujući i dogovore o tome koja će stranka imenovati koliko članova CIK BiH.³²⁸ Na ovaj način, predstavnici vladajućih stranaka su otvoreno, u medijskim izjavama, pokazali da su procedure izbora i imenovanja članova ovog tijela formalnost, te da se odluke o tome ko će biti članovi CIK BiH donose po političkoj liniji.

Prema posljednjem izvještaju organizacije Global Integrity za BiH, iz 2011.g., nezavisnost CIK BiH je dobila ocjenu 25 (od maksimalnih 100), zbog nesumnjive partijske lojalnosti većine njenih članova.³²⁹

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su na snazi odredbe koje osiguravaju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka Izborne komisije?

OCJENA 50

Javnost rada Centralne izborne komisije BiH je obezbijeđena kako propisima koji su u njenoj nadležnosti, tako i Zakonom o slobodi pristupa informacijama BiH, uz poštovanje odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka.

Raspored objavljivanja izbornih rezultata predviđen je Izbornim zakonom tako da Centralna izborna komisija BiH objavljuje preliminarne, nezvanične i nekompletne rezultate izbora za sve nivoe vlasti.

Izborni zakon BiH (koji reguliše i područje finansiranja izbornih kampanja) i Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata,³³⁰ zahtijevaju od političkih subjekata podnošenje dvije vrste finansijskih izvještaja vezanih za finansiranje kampanje: finansijski izvještaj za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru za

učešće na izborima, kao i izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru do dana ovjere rezultata izbora. Ovi izvještaji sadrže raspoloživu gotovinu, sve prihode i rashode iz zemlje i inostranstva, uključujući i donacije u činjenju, identitet osoba koje su izvršile donaciju u visini koja prelazi iznos od 100 KM, troškove političke kampanje, kao i sva dugovanja i obaveze kako podnosioca izvještaja, tako i trećih lica sa kojima je podnosilac izvještaja vršio transakcije. Zakonom je predviđena obaveza CIK BiH da obezbjeđuje javnosti pristup ovim izvještajima i preduzima odgovarajuće mjere kako bi osigurala da svi građani imaju nesmetan pristup informacijama koje su sadržane u izvještajima.

Izborni zakon predviđa i obavezu kandidata za izbore, kao i izabranih kandidata, da podnesu izvještaj o svom i imovinskom stanju članova svoje porodice. Ovi izvještaji se podnose prije stupanja na mandat (za kandidate za izabranu funkciju na nivou BiH i entiteta), po preuzimanju mandata (za ostale nivoe vlasti), kao i 30 dana nakon isteka mandata, i u slučaju prestanka mandata. I ovi izvještaji su prema zakonu javni, a njihova objava je u nadležnosti CIK BiH. Međutim, odlukom Suda BiH imovinski kartoni se više neće objavljivati zbog zaštite ličnih podataka javnih zvaničnika.³³¹

Zakon o finansiranju političkih stranaka uz Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka,³³² propisuje, pored ostalog, obavezu političkih partija da dostavljaju CIK-u redovne finansijske izvještaje za svaku kalendarsku (finansijsku godinu), na propisanom formatu. Ovi izvještaji sadrže: pregled prometa svih transakcijskih računa političke stranke; ukupne prihode stranke -članarine, priloge fizičkih i pravnih lica veće od 100 KM, prihode od imovine kao i dobit pravnih lica u vlasništvu stranke, nenovčane donacije i račune koje politička stranka nije imala obavezu platiti, prihode iz budžeta, ostale prihode, rashode, pozajmice, kredite i dugove. Prema propisima, CIK je takođe nadležna za objavljivanje ovih izvještaja, međutim nije jasno

propisano da li se objavljuju cijeli izvještaji ili samo njihovi dijelovi, zbog čega CIK objavljuje samo sažetke finansijskih izvještaje stranaka.

Isti Zakon propisuje i finansijsku kontrolu političkih stranaka koju vrši Služba za reviziju u sastavu CIK BiH. Ovi revizorski izvještaji se objavljuju u službenim glasilima, kao i na web stranici CIK.

Informacije o provođenju zakona o sukobu interesa na različitim nivoima vlasti, kao i o ostalim tekućim aktivnostima CIK BiH, sadržane su prema zakonu u njenom godišnjem izvještaju koji dostavlja Parlamentarnoj skupštini BiH i koji je javan dokument.

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri su izvještaji i odluke izborne komisije javni u praksi?

OCJENA 25

O svojim zvaničnim odlukama i aktivnostima CIK BiH uglavnom redovno i blagovremeno informiše javnost, pretežno putem saopštenja, a u posebnim slučajevima se organizuju konferencije za novinare. Takođe, sjednice CIK BiH su otvorene za javnost.³³³

CIK ima i svoju web stranicu (www.izbori.ba) koja se relativno redovno ažurira. Prema godišnjem izvještaju CIK BiH za 2010.g., u toku te godine na nenoj web stranici su objavljena saopštenja svih sjednica CIK BiH, 173 saopštenja za javnost i više od 1040 raznih dokumenata za koje postoji interes javnosti (odluke, uputstva, izvještaji, tabelarni pregledi, obrasci).³³⁴

U izornoj godini se za sve učesnike u izbornom procesu otvaraju posebne telefonske linije, a telefonski

brojevi se objavljuju putem medija. Takođe, u izbornoj godini se otvara SMS centar putem kojeg birači mogu provjeriti lokaciju svog biračkog mjesta. Sa danom raspisivanja izbora, CIK objavljuje i Uputstvo o rokovima i redoslijedu izbornih aktivnosti koji se dostavlja lokalnim izbornim komisijama, političkim subjektima i objavljuje na web stranici.³³⁵ Na web stranici se objavljuju i izborni rezultati.

CIK BiH na svojoj web stranici objavljuje i sažetke finansijskih izvještaja političkih stranaka, koji ne sadrže detaljne informacije o pojedinačnim donacijama, izvorima istih, niti pojedinačnim rashodima. Za neobjavljivanje ovih informacija, CIK se poziva na Zakon o zaštiti ličnih podataka, te nedostatak zakonskog okvira o finansiranju stranaka. Kompletne finansijske izvještaje stranaka moguće je dobiti samo uz zahtjev za uvid u prostorijama Službe za reviziju CIK BiH, pri čemu se, prije uvida u izvještaje, potpisuje izjava da se podaci neće zloupotrijebiti. Uzimajući u obzir da se u obrascima finansijskih izvještaja stranaka kao tajnim označavaju samo podaci o identifikacionim brojevima pravnih i fizičkih lica,³³⁶ a ne i imena ili iznosi donacija, jasno je da nema dovoljno spremnosti ili volje CIK BiH da omogući kompletan uvid u finansiranje stranaka, jer i tamo gdje je zakoni ne sprečavaju u objavi informacija, i dalje ne postoji spremnost za njihovo objavljivanje.

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su na snazi odredbe koje osiguravaju da izborna komisija mora da izvještava i bude odgovorna za svoje postupke?

OCJENA 75

Pored godišnjih izvještaja o radu koji se podnose Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje, CIK ima obavezu sačinjavanja i godišnjih finansijskih izvještaja koji se podnose Ministarstvu finansija i trezora BiH. Sadržaj

ovih izvještaja regulisan je Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH,³³⁷ a njihov sastavni dio je i analiza izvršenja budžeta. Lokalne izborne komisije godišnji izvještaj o radu dostavljaju lokalnim parlamentima, a na zahtjev i CIK BiH.

Propisima je predviđena žalbena procedura na odluke CIK BiH.

Glavna Kancelarija za reviziju institucija BiH vrši reviziju poslovanja CIK BiH. Izvještaji o izvršenoj reviziji se, sa preporukama, dostavljaju PS BiH i objavljuju na web stranici Kancelarije za reviziju.

Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata CIK BiH predviđeno je radno mjesto internog revizora.

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri izborna komisija mora da izvještava i bude odgovorna u praksi?

OCJENA 25

Po usvajanju izvještaja koji prema zakonu imaju javni karakter, oni se u praksi i objavljuju, bilo od strane CIK BiH ili od strane drugih nadležnih institucija (PS BiH, Ureda za reviziju i drugih). Ukoliko neki od dokumenata sa javno dostupnim statusima nisu objavljeni na internetu, oni se mogu dobiti na zahtjev, po osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama. Ovi izvještaji su prilično opsežni po svome sadržaju i u njima se mogu naći i primjedbe na pojedine aspekte poslovanja CIK, upućene od strane relevantnih domaćih i međunarodnih tijela, kao i eventualne akcije koje CIK preduzima na osnovu njih. Izborni zakon obavezuje i druge izborne komisije na dostavljanje izvještaja, a Zakon o slobodi pristupa informacijama ih obavezuje da te izvještaje učine dostupnim javnosti.

Po pitanju revizije poslovanja CIK BiH, institucija je u prošlosti dobijala pozitivno mišljenje Glavnog ureda za reviziju BiH, uz prateće komentare i preporuke. Dio preporuka odnosio se na kontinuiranu potrebu CIK BiH da unaprijedi procedure i prakse javnih nabavki, što je ispoštovano tek u 2011.g., kao i da unaprijedi sistem internih kontrola i izvrši popunjavanje upražnjenog radnog mjesta internog revizora.³³⁸

Od usvajanja i ostalih zakona u njenoj nadležnosti CIK BiH je bila aktivna u organizovanju programa obuke za lica na koja se zakoni odnose. Tako je u prošlosti organizovan niz treninga za izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike o Zakonu o sukobu interesa, kao i za predstavnike političkih partija, na temu propisa o njihovom finansiranju. I civilno društvo je često bilo partner u ovim programima obuke, kao i organizator posebnih treninga za ostale zainteresovane strane.

Međutim, sve izraženija nastojanja političke kontrole CIK-a, dovode i do rastuće sumnje u nepristrasnost i kvalitet njenih odluka. Činjenica kojom se CIK BiH često ograđuje od javne kritike - da Sud BiH u većini slučajeva potvrđuje njene odluke - ne može se prihvatiti bez poznavanja stanja u pravosuđu, koje je i samo krajnje negativno ocijenjeno sa aspekta integriteta i borbe protiv korupcije.

INTEGRITET (ZAKON)

U kojoj mjeri su na snazi mehanizmi koji osiguravaju integritet izborne komisije?

OCJENA 75

Mehanizmi za osiguranje integriteta izbornih komisija predviđeni su pojedinim zakonskim i podzakonskim aktima.

Iako ne postoji kodeks ponašanja za članove CIK BiH, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH odnosi se i na članove Centralne izborne komisije. Sami principi djelovanja Zakona³³⁹ podsjećaju na kodeks ponašanja, budući da sadrže etičke odredbe i pravila ponašanja. Zakon dalje obuhvata i nespojivost funkcija, pravila o primanju poklona i pružanju usluga, ograničenja u zaposlenju po isteku mandata koja se odnose na javna preduzeća i agencije za privatizaciju, obavezu podnošenja finansijskih izvještaja i druga pitanja. Međutim Zakon isto tako sadrži i brojne nedostatke, i potrebno ga je što prije unaprijediti, čega je svjesna i sama CIK BiH koja je istovremeno i organ za njegovo provođenje. Neki od ovih nedostataka odnose se na neprimjeren sistem sankcija u odnosu na moguću štetu nastalu sticanjem protivpravne koristi, kao i na to da jedna od najvažnijih sankcija za dokazanu situaciju sukoba interesa – razrješenje s dužnosti i poništavanje djela nastalog u situaciji sukoba interesa- nije inkorporirana. Takođe, predug rok za pokretanje postupka od četiri godine je potpuno neadekvatan, obzirom da se zvaničnik, prema njemu, može potpuno slobodno nalaziti u sukobu interesa tokom čitavog mandata. Ne postoje odredbe o pantoflaži, odnosno sprečavanju neodgovarajućih migracija zvaničnika iz javnog u privatni sektor, a mehanizmi kontrole (ne)prijavlivanja poklona su nedostadni. Osim toga, kapaciteti CIK BiH za provođenje zakona su nedovoljni, a nije obezbijeđen adekvatan angažman drugih nadležnih organa u provođenju Zakona (poreskih organa, tužilaštava, Agencije za javne nabavke, i slično).

Kada je u pitanju osoblje CIK BiH, ovaj Zakon se odnosi samo na njene članove, dok se za osobe uposlene u Sekretarijatu CIK koji imaju status državnih službenika, primjenjuje Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, koji takođe sadrži odredbe o sukobu interesa.

INTEGRITET (PRAKSA)

U kojoj mjeri je integritet izborne komisije obezbjeđen u praksi?

OCJENA 25

Do 2010.g., integritet CIK BiH i drugih tijela za provođenje izbora nije dovođen u pitanje, barem kada je u pitanju izborni proces. Međutim, na opštim izborima održanim u oktobru 2010.g., utvrđeno je kršenje Izbornog zakona kod jednog broja članova biračkih odbora, koji su zbog toga kažnjeni novčano i zabranom rada u organima za provođenje izbora u periodu od četiri godine. Protiv ovih lica je vođen upravni postupak, u okviru kojeg su uzimane izjave, odnosno obavljena saslušanja. CIK BiH je objavila njihova imena i nadležnim tužilaštvima dostavila kompletnu informaciju na osnovu kojih će tužilaštva ocijeniti da li postoje elementi krivičnog djela, te eventualno podići optužnice.³⁴⁰

Prema izvještaju Global Integrity 2011, integritet same CIK je često kompromitovan zbog odgađanja i selektivne primjene zakona, kao i odbijanja da provede pojedine sudske odluke, što dodatno svjedoči o političkom uporištu većine njenih članova.³⁴¹

O značajnijim propustima u radu državnih službenika zaposlenih u Sekretarijatu CIK javnost nije upoznata.

REGULISANJE KAMPANJE (ZAKON I PRAKSA)

Da li izborne komisija efikasno reguliše finansiranje političkih partija i kandidata?

OCJENA 25

Finansiranje političkih partija i izbornih kampanja regulisano je Izbornim zakonom BiH,³⁴² aktima koje donosi Centralna izborna komisija BiH (pravilnici, uputstva, obrasci i drugi podzakonski akti), zakonima o finansiranju političkih partija (na državnom nivou, nivou RS³⁴³ i Brčko distrikta), zakonima o sprečavanju sukoba interesa (na državnom, entitetskom i nivou Brčko distrikta), zakonima koji se odnose na registraciju političkih partija, kao i zakonima koji se odnose na poslovanje svih pravnih lica, pa tako i političkih partija u BiH. Zakoni postavljaju granice i određuju dozvoljene izvore finansiranja, dozvoljene iznose i limite finansiranja iz privatnih izvora, obavezu prijavljivanja donacija i finansijskog izvještavanja, reviziju i kontrolu finansijskih izvještaja stranaka, sankcije i druga pitanja.

Od navedenih akata, CIK BiH ima nadležnost provođenja Izbornog zakona BiH, Zakona o finansiranju političkih partija BiH i Zakona o sukobu interesa na svim nivoima, osim RS, od kojih su prva dva zakona sa odnosnim podzakonskim aktima ključni za oblast finansiranja.

Osnovni nedostaci ove regulative koje obavezno treba uzeti u obzir prilikom budućih izmjena zakona, su sljedeći:

- zakonski okvir je veoma kompleksan i nedovoljno usaglašen, naročito imajući u vidu da za razliku od RS i Brčko distrikta, FBiH nema svoj zakon o finansiranju političkih partija koji bi propisao način raspodjele sredstava iz budžeta različitih nivoa u ovom entitetu;
- nedostatnost odredbi koje se odnose na kontrolu

rashoda političkih partija, što partijama omogućava da ne prijavljuju značajne iznose svojih sredstava za finansiranje;

- nepostojanje obaveze finansiranja kampanja putem jedinstvenih bankovnih računa, što sprečava kompletan uvid CIK u transakcije stranaka, pa samim tim smanjuje mogućnost detekcije zloupotreba;
- nedovoljna transparentnost, kako finansijskih izvještaja partija i izbornih kampanja, tako i posljedično revizorskih izvještaja koje sačinjava CIK, koji se zbog njenih nedovoljnih revizorskih kapaciteta često objavljuju prekasno da bi imali odgovarajući učinak;³⁴⁴
- nedovoljna definisanost odredbi koje se odnose na zloupotrebe javnih sredstava u svrhu kampanje, zbog čega političke stranke svoje predizborne aktivnosti finansiraju iz budžeta institucija kojima upravljaju, a da CIK pri tom nema osnova za sankcionisanje ovakvog ponašanja stranaka.
- nepostojanje vjerodostojnog sistema provjere izjava o imovinskom stanju kandidata na izborima;
- nedostatak institucionalne saradnje CIK BiH i drugih tijela za provođenje zakona;
- nedovoljan sistem sankcija, i slično.

U prilog navedenom svjedoči i Izvještaj Global Integrity, prema kome su efikasnost zakonskog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja, kao i njihova primjena, ocijenjeni veoma nezadovoljavajuće (25 od maksimalnih 100 bodova).³⁴⁵

IZBORNA ADMINISTRACIJA (ZAKON I PRAKSA)

Da li izborna komisija efikasno nadzire i organizuje slobodne i pravične izbore i osigurava integritet izbornog procesa?

OCJENA 50

Pravni okvir za izbore u BiH je prilično sveobuhvatan i pruža dobru osnovu za provođenje demokratskih izbora. On, međutim, ne uspijeva u jednom ključnom području, tj. u pogledu ustavnih ograničenja koja se temelje na etničkoj pripadnosti. Tako se građani koji se ne identifikuju kao Bošnjaci, Hrvati i Srbi ne mogu kandidovati za Predsjedništvo BiH i Predsjedništvo RS, dok se Srbi registrovani u FBiH, ili Bošnjaci ili Hrvati registrovani u RS, ne mogu kandidovati za Predsjedništvo BiH. Birače dodatno ograničava mjesto boravka; tako da birači u RS mogu glasati samo za srpskog kandidata za Predsjedništvo BiH, dok birači u FBiH mogu glasati samo za bošnjačkog ili hrvatskog kandidata.³⁴⁶

U svakom slučaju CIK BiH je, dijelom i uz podršku stranih donacija, učinila razumne napore putem edukativne i promotivno-informativne kampanje na edukaciji motivaciji birača, kako u zemlji tako i u inostranstvu. Kao rezultat svih provedenih aktivnosti, na dan opštih izbora 3.10.2010.g. u Centralni birački spisak ukupno je upisano 3.132.231 birača. Na 5.276 biračkih mjesta, na izbore je izašlo 1.770.388 birača ili 56,52% od čega 1.571.132 ili 50,16% žena i 1.561.099 ili 49,84% muškaraca.³⁴⁷

U periodu izborne kampanje uloženo je ukupno 62 prigovora zbog ponašanja političkih subjekata i narušavanja pravila izborne kampanje. Od toga je 22 odluke donijela CIK po predmetima iz svoje nadležnosti i po žalbama na odluke opštinskih izbornih komisija

koje su odlučivale u prvom stepenu. Najveći broj prigovora se odnosio na uništavanje izbornih plakata, njihovo distribuiranje na nedozvoljenim mjestima, jezik mržnje i sprečavanje novinara u obavljanju posla.³⁴⁸

Bilo je takođe problema sa blagovremenim objavljivanjem izbornih rezultata, obzirom da je zbog uvođenja novog informacionog sistema web stranica CIK BiH bila preopterećena, tako da je praktično bila nedostupna tri dana.

Bilo je primjedbi i na regularnost samih izbora na pojedinim biračkim mjestima. Tako je Partija demokratskog progresa uložila prigovor na izborne rezultate za srpskog člana Predsjedništva BiH, iznoseći argumente o registrovanim neregularnostima na pojedinim biralištima (nerealno visok odziv, nevažeci glasački listići i slično).³⁴⁹ Međutim, CIK je odbila da poništi rezultate na ovim biralištima, s obrazloženjem da to ne bi imalo uticaja na konačni izborni rezultat, što je donekle bacilo sjenku na integritet samog izbornog procesa.

Dodatno opterećenje za rad CIK BiH u izbornom periodu je i činjenica da upravo tada ima najviše posla oko provjera i utvrđivanja sukoba interesa, obzirom da tada nova lica stupaju na mandat, kao i da često dolazi do promjena funkcija lica koja su već imala javnu funkciju u prethodnom mandatu, što Komisiji ovaj period čini vrlo napornim i može uticati na kvalitet obavljenog posla.

Nadgledanje izbornog procesa obezbijedeno je Izbornim zakonom BiH (poglavlje XVII), prema kojem predstavnici međunarodnih posmatrača, udruženja građana, političkih stranaka, koalicija, listi nezavisnih kandidata i nezavisnih kandidata mogu posmatrati sve izborne aktivnosti u BiH, pod uslovom da se akredituju u skladu s ovim zakonom. Posmatrači imaju pristup svim relevantnim dokumentima i javnim sastancima izbornih komisija, mogu u toku cijelog perioda izbornog procesa

kontaktirati CIK i imaju pristup svim centrima za registraciju birača, biračkim mjestima i centrima za brojanje i drugim relevantnim mjestima, na način koji utvrdi CIK BiH. Ova prava se u praksi ne koriste u dovoljnoj mjeri od strane civilnog društva i medija. Ilustracije radi, na dan opštih izbora, promatrači iz političkih stranaka registrovani su na više od 97% posjećenih biračkih mjesta, a promatrači iz nevladinog sektora na samo 10%.³⁵⁰ Nekoliko opozicionih partija je imalo primjedbi da je njihovim predstavnicima bilo onemogućeno efikasno nadgledanje izbora.

PREPORUKE

- Kako bi CIK BiH efikasno i blagovremeno mogla da obavlja brojne poslove iz svoje nadležnosti, potrebno je izvršiti popunu svih radnih mjesta predviđenih sistematizacijom, i čak razmotriti predviđanje dodatnih radnih mjesta ili iznaći neko alternativno rješenje. Ovo se naročito odnosi na Službu za reviziju finansiranja političkih stranaka, zbog čije kadrovske i finansijske neopremeljenosti, kao i brojnih manjkavosti samih propisa, značajni segmenti neregularnosti političkog finansiranja ostaju neotkriveni.
- Radi jačanja integriteta i povjerenja javnosti u CIK, potrebno je da ona poštuje preporuke Glavnog ureda za reviziju, a prije svega da unaprijedi sistem internih kontrola i izvrši popunjavanje upražnjenog radnog mjesta internog revizora.
- Zakone za čiju je primjenu nadležna CIK potrebno je unaprijediti, u skladu sa preporukama organizacija GRECO, OSCE, TI BiH i drugim relevantnim standardima, kako bi se otklonila njihova dvosmislenost i nedorečenost, koje odgovornim licima u CIK BiH daju prevelika diskreciona prava i mogućnost za nekonzistentnost u odlučivanju, pa utoliko i mogućnost nepropisnih uticaja sa strane.
- Kako bi se izuzetno važni propisi u nadležnosti CIK BiH blagovremeno i potpuno provodili, potrebno je osigurati političku nezavisnost i povećati kapacitete CIK

BiH, kao i osigurati i precizno razraditi angažman i koordinaciju sa drugim relevantnim nadležnim organima (naročito poreskim organima, tužilaštvima, Agencijom za javne nabavke, revizorskim službama i drugim).

- U cilju blagovremenog informisanja javnosti potrebno je ojačati transparentnost izbornog procesa, naročito objave izbornih rezultata, kroz dalje usavršavanje informacionog sistema, kao i proaktivnijim djelovanjem same CIK BiH, naročito putem njene web stranice.
- Kako bi se izbjeglo kršenje Izbornog zakona kod članova biračkih odbora, primjećeno na opštim izborima oktobra 2010.g., potrebno je uvjesti mehanizme za jačanje njihovog profesionalizma i odgovornosti.
- S ciljem minimiziranja eventualnih izbornih neregularnosti, potreban je aktivniji nadzor izbornog procesa od strane civilnog društva i medija.
- Imovinski izvještaji ne samo da moraju biti potpuno javni, već se podaci treba da se podnose i u toku mandata, ukoliko dođe do značajnije promjene u imovini, što je u skladu i sa preporukama GRECO.
- Finansijske izvještaje političkih partija i izbornih kampanja je potrebno što prije unaprijediti: sporan je i propisani format izvještaja koji se objavljuje, a koji je isuviše zbiran i ne sadrži dovoljno podataka od interesa za javnost, zbog čega bi sve finansijske izvještaje koji se podnose CIK BiH trebalo učiniti javno dostupnim.

6.9. OMBUDSMAN

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 54/100

STATUS STUBA: UMJEREN



SAŽETAK

Ombudsman za ljudska prava BiH kao nezavisna institucija ima mandat da nadgleda aktivnosti institucija na svim nivoima, o tome sačini izvještaje sa preporukama koji se upućuju vlastima na koje se odnose, kao i javnosti. Na ovaj način, te putem godišnjih izvještaja, ombudsmeni bi trebalo da vrše promociju dobre uprave i vladavine prava.

Ombudsmeni posjeduju adekvatne resurse da bi ostvarili svoje ciljeve u praksi. U 2011.g. od ukupno 56 uposlenika, procenat pravnog osoblja iznosio je 42,85%. Nezavisnost ombudsmana garantovana je zakonima o ombudsmanima, a garanciju dijelom daju i odredbe Ustava BiH. Generalno, zakonski okvir omogućava pristup javnosti relevantnim informacijama o aktivnostima

ombudsmana i njegovom procesu odlučivanja, međutim u praksi potrebno je unaprijeđenje u određenim procesima i aktivnostima ombudsmana.

Pitanje odgovornosti institucije ombudsmana je relativno dobro zakonski uređeno, obzirom da je odgovornost ombudsmana usmjerena na zakonodavnu vlast na više nivoa, međutim zakoni ne predviđaju ni mogućnost da dužnosti ombudsmana mogu prestati zbog neodgovornosti u radu cijele Institucije ombudsmana. Integritet Institucije ombudsmana je uređen relevantnim zakonima, ali u praksi je neophodno kontinuirano obučavati osoblje o pitanjima integriteta.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Ombudsmani za ljudska prava BiH su institucija na nivou BiH čije sjedište je u Banjaluci. Institucija ima područne kancelarije u Mostaru, Sarajevu i Brčko distriktu, te jednu terensku kancelariju u Livnu koja je vezana za područnu kancelariju u Mostaru. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za

ljudska prava BiH³⁵¹ utvrđeno je da ova institucija ima kao posebne organizacione jedinice odjele za praćenje ostvarivanja prava djece, osoba s invaliditetom i prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina.

Prema zakonu, ombudsmani mogu nadgledati aktivnosti tijela vlasti u BiH, u šta spadaju sve institucije i organi vlasti (državne, entitetske, Brčko distrikta, kantonalne i opštinske, kao i privatne ustanove koje obavljaju javne dužnosti).

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, koji su ombudsmani usvojili na svojoj sjednici održanoj 5. januara 2009. godine, uspostavljeni su sljedeći odjeli: Odjel za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Odjel za politička i građanska prava, Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije, Odjel za praćenje prava pritvorenika/zatvorenika, te prateće službe.

Instituciju čine tri ombudsmana koje imenuju oba doma Parlamentarne skupštine BiH.³⁵² Na dan 31.12.2011.g., ukupan broj zaposlenih u Instituciji ombudsmana BiH bio je 56, što je za dva uposlenika manje nego u 2010.g.

TABELA SA OCJENAMA

OMBUDESMAN

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 54/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 50/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	50 25
UPRAVLJANJE 63/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET	75 75 75	50 50 50
ULOGA 50/100	ISTRAGA PROMOVISANJE DOBRE PRAKSE	50 50	

Institucija ima 11 diplomiranih pravnika sa položenim pravosudnim ispitom, od toga tri Ombudsmana, 7 šefova Odjela i dva savjetnika. Trinaest diplomiranih pravnika je raspoređeno na pozicije stručnih saradnika i savjetnika. 12 zaposlenih sa VSS je raspoređeno za obavljanje administrativno-finansijskih poslova i 20 zaposlenih sa SSS je raspoređeno za obavljanje administrativno finansijskih i tehničkih poslova .

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri ombudsman ili njegov ekvivalent imaju adekvatna sredstva da bi ostvarili ciljeve u praksi?

OCJENA 50

Institucija je u toku 2010.g. imala budžet od 2 721 000 KM, koji je izvršen u procentu od 87%, a u 2011.g. budžet u iznosu od 2 473 406 KM, koji je realizovan u procentu od 100%.

Pored sredstava iz budžeta koji su obezbijedile institucije BiH, od 2009 godine Institucija ombudsmana je imala partnerske odnose sa NVO *Save the Children Norway* kao potporu Odjelu za praćenje prava djece.³⁵³ Organizacija *Save the Children Norway* je u sklopu jačanja kapaciteta Odjela za praćenje prava djece za implementaciju projektnih aktivnosti u 2011.g. godini obezbijedila 85 377,37KM. Do sada nisu osigurana sredstva za funkcionisanje Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije, što prema mišljenju nekih NVO³⁵⁴ navodi na zaključak da centralna institucija za zaštitu od diskriminacije³⁵⁵ ne može da funkcioniše u punom kapacitetu. Nadalje, obezbijedena su i sredstva od Ambasade SAD u iznosu od 21 564 KM za podršku jačanju kapaciteta Institucije ombudsmana za ljudska prava kroz angažman pripravnika/diplomiranih pravnika. Sadašnji ombudsmani preuzeli su mandat krajem 2008. godine, a naredne godine donijeli su Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. U toku 2010.

godine Instituciju je zbog neadekvatne plate napustilo pet diplomiranih pravnika koji su bili pozicionirani kao pomoćnici ombudsmana. Statistički podaci o politici zapošljavanja u Instituciji pokazuju da je na kraju 2009. godine Institucija ombudsmana je imala 43 uposlenika, od čega: 8 diplomiranih pravnika sa položenim pravosudnim ispitom, uposlenih na poslovima šefova odjela/područnih ureda (3 u sjedištu Institucije u Banjaluci, 3 u Područnom uredu Sarajevo, 1 u Područnom uredu Brčko Distrikt BiH, 1 u Područnom uredu Mostar); 4 diplomirana pravnik uposlena na radnom mjestu „stručni saradnik“; 8 uposlenika sa VSS raspoređenih za obavljanje administrativno-finansijskih poslova i 15 uposlenika sa SSS raspoređenih za obavljanje administrativno-finansijskih i tehničkih poslova. U Instituciji ombudsmana je primljeno i 8 diplomiranih pravnik a u statusu pripravnika koji su uposleni na određeno vrijeme na period od jedne godine. Ombudsmani BiH su donijeli i odluku o prijemu pripravnika a što je i obaveza po Zaključku Vijeća ministara BiH sa 82. Sjednice održane 05.05.2005. godine.³⁵⁶ U 2011.g. od ukupnog broja uposlenika (56), procenat pravnog osoblja iznosio je 42,85%.

NEZAVISNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri ombudsman nezavisan prema zakonu?

OCJENA 75

Nezavisnost ombudsmana garantovana je zakonom a ombudsmanima, a garanciju dijelom daju i odredbe Ustava BiH.³⁵⁷ Ombudsmani se imenuju iz tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, hrvatskog i srpskog), što ne isključuje mogućnost imenovanja i iz reda ostalih.³⁵⁸

Zakonski okvir po pitanju nezavisnosti ombudsmana daje ombudsmanima funkcionalnu ali i institucijalnu nezavisnost³⁵⁹ u pogledu pitanja koje mogu istraživati,

ovlaštenja u postupku istraživanja i formulisanja svojih odluka.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je ombudsman nezavisan u praksi?

OCJENA 25

Mada Ustav BiH i zakoni garantuju visok stepen nezavisnosti, ombudsmeni BiH u praksi nisu pokazali da tu nezavisnost i koriste. Njihovi godišnji i specijalni izvještaji nisu pokazali javnosti koji organi vlasti obavljaju svoje funkcije, odnosno u kom stepenu je njihov rad transparentan i odgovoran, te u kojoj mjeri svim građanima pružaju jednak tretman u ostvarivanju ljudskih prava koja su im garantovana. To može biti posljedica i njihovog političkog imenovanja u skupštini. Strani stručnjaci koji su radili na tim funkcijama istakli su da je nezavisnost u radu ombudsmana, naročito u novim, postkonfliktnim društvima i demokratijama, izuzetno značajna. Ombudsmeni iz tih zemalja moraju promovisati zaštitu ljudskih prava pojedinaca, stabilizaciju i rehabilitaciju društva, ali i dodatno raditi na promjeni svijesti vladinih tijela u pravcu da ona postanu servis građana. Očekuje se da podižu njihov stepen odgovornosti prema građanima, da ukazuju na probleme u funkcionisanju pravne države i vladavine prava, i da na taj način jačaju povjerenje građana u vlast s jedne strane, ali i građana u instituciju ombudsmana, sa druge strane.³⁶⁰

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima ombudsmana i njegovom procesu odlučivanja?

OCJENA 75

Zakon o ombudsmanima BiH iz 2002. godine dao je mogućnost da se opšte preporuke ombudsmana mogu objavljivati u „Službenom glasniku BiH“ i da su sve ostale preporuke dostupne javnosti, osim u slučaju kad se odnose na povjerljiva i tajna pitanja ili kad podnosilac žalbe zatraži da se to ne učini. Nadalje, predviđeno je da se godišnji i specijalni izvještaji Institucije objavljuju. U pravilima o funkcionisanju Institucije, koja su donesena još 2004. godine i nalaze se na web stranici, u poglavlju koje se odnosi na komunikaciju sa onima koji zatraže pomoć, navedeno je da se ista odvija isključivo pismenim putem, s tim da ombudsman ili osoblje koje radi na predmetu može zbog hitnosti odlučiti da se komunikacija vrši na manje formalan način u koji se ubraja i neposredni razgovor. Navedena pravila regulišu i povjerljivost komunikacije sa onima koji se obrate za pomoć.

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u aktivnostima i procesu odlučivanja ombudsmana u praksi?

OCJENA 50

Javnost do informacija može doći uglavnom putem web stranice, putem konferencije za štampu kad se prezentuju godišnji izvještaji o radu, koji se inače, ukoliko se uopšte štampaju, dostavljaju veoma ograničenom broju

institucija na čije se preporuke odnose, ali i stručnoj javnosti i nevladinim organizacijama. Samo se u izuzetnim slučajevima objavljuju pojedinačne preporuke u medijima – do sad ih je objavljeno samo nekoliko. Ombudsmeni se uključuju na konferencije i okrugle stolove koje organizuju nevladine organizacije i tim putem ih informišu o aktivnostima i radu ombudsmana. Institucija ombudsmana BiH ima web stranicu na kojoj se objavljuju: godišnji izvještaji, specijalni izvještaji, preporuke, neka od unutrašnjih akata i propisi po kojima ombudsmeni rade, te aktuelnosti vezane za njihov rad.

Kako zakonima nije precizirano koje sve informacije ombudsmeni moraju učiniti dostupnim javnosti, to oni sami odlučuju koje će preporuke staviti na web stranicu. Zbog ograničenosti prostora i kapaciteta web stranice, na stranici se objavljuju tipične preporuke koje su vezane za određenu povredu prava. Institucija je u procesu obnove web stranice i rješavanja ovog problema uz podršku Ambasade Kraljevine Norveške. Uz godišnji izvještaj, ombudsmeni su kao aneks izvršili popis svih preporuka koje na zahtjev mogu biti dostupne.

Zakon dalje obavezuje da u godišnjim izvještajima pored broja i profila primljenih žalbi, ombudsmeni ukažu na žalbe koje nisu uzeli u razmatranje, kao i razloge zašto nisu to učinili. Godišnji izvještaji se time uopšte ne bave. Takođe ne daju ni vremenski period u kojem se pojedine odluke donose. Zakon nažalost ne postavlja bilo kakve rokove za izvršenje pojedinih aktivnosti, a time se ne bave niti Pravila postupka,³⁶¹ a ni Strategija djelovanja Institucije.³⁶²

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju da ombudsman mora izvještavati i biti odgovoran za svoje radnje?

OCJENA 75

Zakonski okvir predviđa da svake godine Institucija rezultate svog rada dostavi u izvještaju koji će biti upućen Predsjedništvu BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu FBiH, Narodnoj skupštini RS, te da će taj izvještaj biti objavljen. Navedeni zakoni predviđaju i da ombudsmeni u okviru svojih obaveza donesu i pravilnike koji se odnose na disciplinsku odgovornost zaposlenih. Događanja vezana za objedinjavanje entitetskih ombudsmana sa ombudsmanima BiH, zbog različitih dinamika kojima su entiteti donijeli zakone o prestanku važenja zakona o tim ombudsmanima (u FBiH 2007. godine, a u RS tek 30. 12. 2009.), rezultirala su Zaključkom Kolegija Predstavničkog doma Parlamenta FBiH od 24. 3. 2009. godine, prema kome se objedinjavanje mora izvršiti istovremeno,³⁶³ što je značilo – kad RS donese svoj zakon.

Prema tome, odgovornost ombudsmana, a time i Institucije uopšte, usmjerena je na zakonodavnu vlast na više nivoa, jer se njoj podnose izvještaji o radu. Međutim, jedino Parlamentarna skupština BiH može imenovati i razriješiti ombudsmane, a zakoni ne preciziraju da li za eventualno razrješenje ombudsmana inicijativu mogu dati i entitetski parlamenti koji razmatraju njihove izvještaje. Zakoni ne predviđaju ni mogućnost da dužnosti ombudsmana mogu prestati zbog neodgovornosti u radu cijele Institucije ombudsmana, nego samo u slučaju da jedan od njih „očigledno nije u mogućnosti da obavlja svoje dužnosti“. Tako na primjer ombudsmeni ne mogu biti pozvani na odgovornost zbog nedovoljnih rezultata u radu Institucije. Za izbor i smjenu zaposlenih, odgovorna je Institucija.

Ne postoji zakonska obaveza da organ kome su izvještaji dostavljeni analizira podatke i predloži mjere koje bi trebalo poduzeti da se stanje ljudskih prava i propusti navedeni u izvještaju isprave i spriječi njihovo dalje kršenje. Takođe, ne postoje ni vremenske odredbe u kojima se povratni izvještaji moraju sačiniti i podnijeti. Prema tome, zakoni su obuhvatili samo dio odgovornosti ombudsmana, kroz obavezu sačinjavanja godišnjeg izvještaja o aktivnostima, i pri tome nisu dali nikakve okvire, niti standarde o njihovoj društvenoj odgovornosti.³⁶⁴ U zakonima nisu date nikakve smjernice ni obaveze organima koji njihove izvještaje razmatraju, čime se propuštaju prilike da izvještaji ombudsmana stvore ambijent za jačanje odgovornosti svih institucija vlasti, ali i svijesti o ljudskim pravima uopšte.³⁶⁵

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri ombudsman mora izvještavati i biti odgovoran za svoje radnje?

OCJENA 50

Zakonska obaveza ombudsmana je da jednom godišnje u izvještajima prezentuju rezultate svojih aktivnosti. U izvještajima ombudsmani u više poglavlja iznose vlastite nadležnosti, govore o stanju ljudskih prava kroz aktivnosti Institucije, o zaprimljenim žalbama, njihovoj strukturi, protivnim stranama, postupanjima po žalbama, o preporukama, specijalnim izvještajima, radu pojedinačnih odjela po žalbama, te o funkcionisanju Institucije, njenoj saradnji sa drugim institucijama, međunarodnim organizacijama, medijima i civilnim društvom.

Izvještaji pružaju više informacija nego što to zakoni zahtijevaju u dijelu koji se odnosi na broj zaprimljenih žalbi i na povrede na koje se odnose, zatim na broj riješenih žalbi i povrede na koje se te žalbe odnose. Međutim, izvještaji ne pružaju podatke o tome koje

žalbe nisu uzete u razmatranje, kao ni broj nezavršenih žalbi, niti se u njima navode razlozi zbog čega to nije učinjeno. Takođe, izvještaji ne sadrže ni ukupnu ocjenu stanja ljudskih prava, niti ukazuju na uzroke takvog stanja, a samim tim se ne bave ni prijedlozima za njihovo prevazilaženje.

Godišnji izvještaji su obimni (izvještaj za 2010. godinu ima 183 stranice, a za 2009. godinu 109 stranica) i u njima se isti statistički podaci o žalbama razmatraju na više načina – pojedinačno po kancelarijama, a zatim i po vrstama povrijeđenih prava. Tekstovi izvještaja su, s druge strane, opterećeni navođenjem informacija koje nemaju suštinski značaj.

Obrazloženje da se neriješene žalbe odnose i na slučajeve diskriminacije, koje je teško dokazati, nema opravdanje, s obzirom na to da je u Zakonu o zabrani diskriminacije³⁶⁶ jasno navedeno da je teret dokazivanja diskriminacije prenesen na navodnog prekršioca.³⁶⁷

U 2011. godini Institucija ombudsmana BiH zaprimila je **3067 žalbi** (65%), te sa prenesenim žablama iz 2010. godine **1683 žalbe** (35%), u toku 2011. godine u radu je bilo ukupno **4750 predmeta**. U 2011 godini okončano je 2889 predmeta. Od tog broja u toku intervencije bilo je 891 predmeta, preporukom ombudsmana i končano je 128, nezainteresovanošću stranke 488, neosnovanom žalbom 711, a 59 zbog nenadležnosti je ustupljeno nadležnom organu, 23 prosljeđeno drugom uredu Ombudsmana, 14 je okončano Specijalnim izvještajem, 575 na drugi način. Od ukupno 6821 kontakata sa građanima, neposredni kontakt je ostvaren u 4188 slučajeva (61%), pismenim obraćanjem 197 (3%), a telefonskim kontaktom 2436 (36%).

Intervju sa Jasminkom Džumhur, jednom od tri ombudsmana, potvrđuje da u dokumentima Institucije ne postoje odredbe koje se odnose na rokove rješavanja žalbi, jer saradnja sa ostalim institucijama prilično us-

lovljava i usporava efikasnost Institucije ombudsmana, ali ombudsmeni insistiraju da se predmet mora završiti najkasnije u roku od dvije godine.³⁶⁸

MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju integritet ombudsmana?

OCJENA 75

Zakoni o ombudsmanima u odredbama koje se odnose na njihovo imenovanje, zahtijevaju da ombudsmeni budu osobe koje imaju visok moralni ugled i dokazano iskustvo u području ljudskih prava. Zakoni takođe propisuju koje su političke funkcije nespojive sa funkcijom ombudsmana, ali ne obuhvataju ostala ponašanja ombudsmana koja bi mogla dovesti do sukoba interesa, jer ombudsmeni se, kao imenovana lica, ne smatraju izabranim zvaničnicima prema Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.³⁶⁹ Unutrašnji akti Institucije koji su dostupni na web stranici ne pokazuju da su sami ombudsmeni donijeli posebne akte koji se odnose na osiguranje integriteta, kao što su pravila o ograničavanju političkog djelovanja, o primanju poklona ili o obavezama da objave svoje imovinske kartone i slično.³⁷⁰ U Instituciji je u proceduri izrada novih pravila, ali nepoznanica je da li će ona riješiti pitanja vezana za integritet.³⁷¹

Unutrašnji akti i propisi po kojim Institucija ombudsmana postupa, a doneseni su ili izmjenjeni i dopunjeni u toku 2010. i 2011. godine su: Pravilnik o radu zaposlenika u Instituciji ombudsmana za ljudska prava BiH, Poslovnik o radu ombudsmana za ljudska prava BiH, Pravilnik o korištenju sredstva koja se priznaju kao troškovi reprezentacije, Pravilnik o uslovima i načinu korištenja službenih vozila, Pravilnik o identifikacionoj

kartici, Odluka o pravu na korištenje službenih telefona i naknadi njihovog korištenja, Pravilnik o kancelarijskom poslovanju, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti, Pravilnik o čuvanju i upotrebi pečata i štambilja, Pravilnik o naknadama troškova za službena putovanja, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, Pravilnik o javni nabavkama, Pravilnik o stručnom osposobljavanju i usavršavanju, Program osposobljavanja pripravnika, Vodič za pristup informacijama, Index registar, Odluka o preuzimanju entitetskih ombudsmana, Pravilnik o internim procedurama stvaranja obaveza. Nadalje, usvojena su Pravila postupka Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH, Kodeks ponašanja uposlenika Institucije, Pravilnik o zaštiti na radu, Pravilnik o zaštiti od požara, Pravilnik o radu-Ombudsmeni BiH i Pravilnik o arhivskom poslovanju.³⁷²

MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

U kojoj mjeri je integritet ombudsmana osiguran u praksi?

OCJENA 50

Integritet ombudsmana osiguran je djelimično i uopšteno u citiranim zakonima i pravilnicima. Web stranica Institucije ne pruža podatke o postojanju kodeksa ponašanja za ombudsmane i zaposlene, tako da ne postoje mjerila po kojima bi se ocijenio stepen njihovog integriteta. Postoji Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti, ali ne i podaci o tome da li je, kad, i zbog čega vođen bilo kakav postupak protiv zaposlenih, te da li je taj postupak završen sankcijom i o kakvoj sankciji se radi. Ombudsman Jasminka Džumhur ukazuje na to da do sada nije vođen takav postupak protiv osoblja, jer za tim nije bilo potrebe.³⁷³

Nisu dostupni podaci o tome da li se osoblje obučava po

pitanjima integriteta.

ISTRAGA (ZAKON I PRAKSA)

U kojoj je mjeri ombudsman aktivan i učinkovit po pritužbama javnosti?

OCJENA 50

Polazeći od navedenih zakonskih odredbi, ombudsmeni su u Pravidima o funkcionisanju predvidjeli da žalba mora biti podnesena u pisanoj formi, što je omogućeno i ispunjavanjem obrasca koji se nalazi na web stranici, za one koji su informatički pismeni.

Javnost u BiH nije dovoljno upoznata sa radom ombudsmana BiH, a dijalog sa nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava se odvija kroz platformu saradnje sa nevladinim organizacijama. Na web stranici Ombudsmana BiH je u novembru 2010.g. objavljen dokument Platforma saradnje sa NVO koja definiše ovaj način saradnje. Platforma je rezultat konsultacijskih sastanaka sa nevladinim organizacijama u 2009. i 2010. godini kojima je prisustvovalo preko 70 nevladinih organizacija sa područja cijele BiH. Uvidom u Godišnji izvještaj može se zaključiti da institucija saraduje sa nevladinim organizacijama i nezavisno od Platforme o saradnji sa NVO.

U Instituciji ombudsmana za ljudska prava u 2011. godini registrovan je ukupno 191 predmet diskriminacije.³⁷⁴ U 2011. g. došlo je do povećanja broja žalbi u odnosu na prethodnu godinu. Postoji mogućnost da su intenzivne promotivne kampanje kako Institucije ombudsmana, tako i drugih organizacija iz domena zaštite ljudskih prava i borbe protiv diskriminacije uticale na povećan broj žalbi. Poređenja radi, u 2010. godini zaprimljeno je 135 žalbi, a u 2009. godini 156 žalbi na diskriminaciju.

Ombudsmeni BiH su zakonima dobili ovlaštenja koja su

daleko šira od onih koja imaju ombudsmeni u razvijenim demokratijama. Tako je, na primjer, njihova obaveza i to da ukazuju parlamentima na svim nivoima na probleme pojedinih zakona koji su u međusobnoj koliziji, ili u kojima postoje pravne praznine, ili nisu usaglašeni sa međunarodnim konvencijama. Nadalje, ombudsmeni treba da potpomažu prilagođavanje izvršne vlasti kroz promjenu njene prakse tako da postane servis građana. Stoga je bitno da ombudsmeni svoja ovlaštenja koriste u što široj formi, kako bi se iskazali ne samo kao zaštitnici ljudskih prava pojedinaca nego i ostvarili nadzornu funkciju prema izvršnoj i zakonodavnoj vlasti.³⁷⁵

Djelotvornost ombudsmana BiH gradi se na rezultatima rada i na povjerenju građana u njih, te na sticanju povjerenja kroz postignute uspjehe u radu. Prema istraživanjima³⁷⁶ samo 2,2% anketiranih građana prepoznalo ombudsmane kao instituciju takođe nadležnu za sprečavanje diskriminacije, što navodi na zaključak da djelotvornost Institucije ombudsmana BiH treba biti znatno poboljšana.

PROMOVISANJE DOBRE PRAKSE (ZAKON I PRAKSA)

Do koje je mjere ombudsman aktivan i učinkovit u podizanju svijesti unutar vlasti i javnosti po pitanju standarda etičnog ponašanja?

OCJENA 50

U zakonima je između ostalog navedeno da se ombudsmeni uspostavljaju u cilju promovisanja dobre uprave i vladavine prava.

Godišnji izvještaji ombudsmana BiH pokazuju aktivnosti vezane za rad na žalbama, ali ne sadrže cjelovite analize koje se odnose na vladavinu prava, te nezavisnost pravosuđa i uprave. Te ocjene bile bi od značaja za

podizanje svijesti, ne samo građana nego i vlasti, o potrebi da se izvrše reforme u ovim oblastima. Nadalje, ombudsmeni nisu vodili kampanje promovisanja dobre prakse javnih institucija. U Strategiji djelovanja, ombudsmeni su planirali promovisanje vrijednosti i dobre prakse međunarodno dostignutog nivoa ljudskih prava. U skladu sa ovlastima, Institucija ombudsmana je upućivala preporuke zbog potrebe usklađenosti zakona sa konvencijama, zavisno od rezultata istraživanja u predmetima. Jedan od primjera je objavljena Analiza usklađenosti zakonodavstva BiH sa konvencijom o pravima djeteta. Svaki objavljeni Specijalni izvještaj temu posmatra sa tačke međunarodnih standarda i domaćeg zakonodavstva. Međutim, i dalje neusklađenost domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima ima za posljedicu to da BiH gubi sporove pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu.

Kampanje koje se vode oko provođenja nekog zakona ili oko mandata koje imaju ombudsmeni uopšte, morale bi biti kontinuirane u javnosti i prezentovane u medijima, posebno elektronskim.

PREPORUKE

- Prilikom izmjena Ustava BiH, poglavlje koje se odnosi na ljudska prava treba sadržati i dio koji se odnosi na instituciju ombudsmana, što bi dalo dodatni značaj i podršku ovoj instituciji i njenoj nezavisnosti;
- Potrebno je sačiniti striktnije kriterijume koje kandidati treba da ispunjavaju; komisiju za izbor bi trebalo da sačinjavaju predstavnici svih političkih partija koje participiraju u Parlamentu BiH dopunjeni nezavisnim pravnim stručnjacima npr. iz Ustavnog suda i sa univerziteta, i trebalo bi uspostaviti pravila o radu navedene komisije u kojima će se definisati uloga i značaj posmatrača;
- Institucija bi trebalo da usvoji unutrašnja akta koja bi regulisala sukob interesa, etička i druga pitanja

koja podrazumijevaju obaveze prema zvaničnicima, nečinjenje usluga i slično. Neophodno je da se institucija osnaži stručnim i kvalitetnim kadrom;

- O radu ombudsmeni treba češće da izvještavaju zakonodavne vlasti i javnost, što uključuje i nevladin sektor; u tom smislu bi trebalo znatno povećati komunikaciju Institucije sa medijima i tom prilikom ispoljiti inicijativu;
- Neophodno je pristupiti sačinjavanju analiza koje se odnose na rad javnih institucija. Takve analize, ali i izjave, bi trebalo da se objavljuju u javnosti, a sve sa ciljem povećanja autoriteta i kredibiliteta Institucije, s jedne strane, te promovisanja dobre uprave i vladavine prava, sa druge strane.

6.10. REVIZORSKE INSTITUCIJE

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 65/100

STATUS STUBA: JAK



SAŽETAK

Kao nezavisna institucija, čije se osnivanje i rad temelje na etici, profesionalnosti i standardima, Kancelarija za reviziju institucija BiH igra važnu ulogu u pružanju nezavisnih i objektivnih informacija nadležnim institucijama i javnosti, sadržanih u izvještajima o finansijskoj reviziji.³⁷⁷ Zakonom o reviziji institucija BiH utvrđeno je da Kancelarija za reviziju institucija BiH prilikom obavljanja revizije primjenjuje revizijske standarde koje izdaje Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*) i međunarodne standarde

koje izdaje Međunarodna federacija računovođa (IFAC – *International Federation of Accountants*). Finansijska revizija se radi po ustaljenoj metodologiji, a predmet revidiranja su uvijek godišnji finansijski izvještaji, te se stoga finansijska revizija i obavlja na godišnjem nivou. Kako bi revizor formirao i dao mišljenje na finansijske izvještaje, on provodi revizijske postupke s ciljem dobivanja dovoljno dokaza koji će podržati dato mišljenje. Državna revizija se, kao i ostale državne institucije, finansira iz državnog budžeta. Nezavisnost revizije javnog sektora, kao i odnosi sa parlamentom i izvršnim organima vlasti, definisani su Limskom deklaracijom (usvojena prije više od dvije decenije, u oktobru 1977. godine, na Devetom kongresu INTOSAI u Limi, Peruu).

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*) sastoje se od dokumenata usvojenih od strane INCOSAI (Kongresa Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI) koji za cilj imaju upravljanje profesionalnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (u daljem tekstu VRI). Standardi obuhvataju preporuke u vezi sa zakonskim, organizacijskim i profesionalnim preduslovima, kao i način obavljanja, kako revizijskih, tako i svih drugih zadataka koje se mogu povjeriti u nadležnost VRI.³⁷⁶ Opšti standardi revizije javnog sektora sadrže uslove za kvalifikaciju, nezavisnost, sprečavanje sukoba interesa, stručnost i profesionalnost. Tradicionalna zadaća vrhovne revizijske institucije je revizija zakonitosti i pravilnosti upravljanja finansijama i računovodstva. Pored ove vrste revizije, koja zadržava svoj značaj, postoji još jedna važna vrsta – revizija učinka, koja je orijentisana

TABELA SA OCJENAMA

REVIZORSKE INSTITUCIJE

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 65/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 50/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	50 50
UPRAVLJANJE 63/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST INTEGRITET	100 75 100	75 75 100
ULOGA 50/100	EFEKTIVNOST OTKRIVANJE I SANKCIONISANJE NEDOLIČNOG PONAŠANJA POBOLJŠANJE FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA	50 75 25	

ka ispitivanju učinka, ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti javne uprave. Revizija učinka pokriva ne samo specifične finansijske operacije, nego i ukupni obim aktivnosti uprave, uključujući i organizacijske i administrativne sisteme. Vrhovnim revizijskim institucijama je obezbijeđeno dovoljno finansijskih sredstava da im se omogući izvršavanje njihovih zadaća. Ako je potrebno, VRI će imati pravo da se direktno obrate za potrebna finansijska sredstva javnoj instituciji koja odlučuje o javnom budžetu.

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri vrhovna revizorska institucija (VRI) ima odgovarajuća sredstva da bi ostvarila svoje ciljeve u praksi?

OCJENA 50

Kancelarije za reviziju u BiH osiguravaju godišnja finansijska sredstva primjenom posebnih postupaka proisteklih iz tri zakona o reviziji (procedura koja štiti finansijsku nezavisnost od izvršne vlasti u BiH - parlamentarne komisije nadležne za reviziju, odnosno za finansije i budžet, neposredno odobravaju budžet revizionim institucijama za narednu godinu). Ipak, posmatrajući kancelarije za reviziju kao ostale budžetske korisnike, budžetski zahtjevi se usaglašavaju sa okvirima i kriterijumima postavljenim u Dokumentima okvirnog budžeta (DOB).³⁷⁹ Na taj način, kancelarije za reviziju prate opšti budžetski okvir entiteta i institucija BiH. Nažalost, dvije entitetske kancelarije imaju nedovoljno kapaciteta da potpuno izvrše zakonom propisani obim finansijske revizije, dok su sve tri kancelarije u početnim fazama jačanja kapaciteta za obavljanje revizije učinka (razvoj kapaciteta i povećanje obima i obuhvata revizije učinka zavisi i od kadrovske obučenosti).

Značajne uslove određuje okruženje, konzistentan

sistem planiranja aktivnosti javne administracije i sistem praćenja izvršenja planova rada, razvoj sistema programskog budžetiranja, dogradnja kontrolnog okruženja i drugi elementi. Ukoliko neka VRI utvrdi da su sredstva nedovoljna na godišnjoj razini, procedure omogućavaju da se svaka kancelarija može direktno obratiti zakonodavnoj vlasti radi dopunskog odobrenja neophodnih finansijskih sredstava, a posebno u slučaju izrade specijalnih izvještaja. Osoblje VRI ima adekvatno akademsko obrazovanje i zadovoljavajuće prethodno radno iskustvo, kao i adekvatan karijerni pravac razvoja i mogućnosti treninga.

NEZAVISNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri je prisutna formalna operativna nezavisnost revizorskih institucija?

OCJENA 75

Ured za reviziju u obavljanju svojih dužnosti i provođenju nadležnosti u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH je nezavisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo kojeg drugog lica ili institucije.³⁸⁰

Veza između VRI i zakonodavne vlasti nije utvrđena ustavom, ali jeste zakonom. Ne postoji državno tijelo koje prema zakonu može uticati na plan rada VRI. Međutim, parlamentarna Komisija za finansije i budžet može tražiti obavljanje pojedinih vanrednih revizija (tzv. specijalne revizije). Zakon štiti nezavisnu poziciju revizora i daje mu pravnu mogućnost da prihvati ili odbije zahtjev za izvršenje specijalne revizije, prema njegovoj vlastitoj procjeni.

Zapošljavanje u VRI je zasnovano na jasnim i profesionalnim kriterijumima. Generalni revizor, zamjenik i osoblje su zakonom zaštićeni od otpuštanja bez relevantnog obrazloženja. Vrhovnim revizijskim institucijama rukovode generalni revizori ovih institucija i njihovi

zamjenici. Njihovo imenovanje vrše nadležni parlamentari. Mandat glavnog revizora i zamjenika je utvrđen zakonom na fiksni period od sedam godina i neobnovljiv je. Osoblje se zapošljava u redovnoj proceduri, objavom javnog oglasa, kako je regulisano zakonom.³⁸¹ Smisao mandata od sedam godina je u tome da traje duže od mandata jednog saziva parlamenta, odnosno duže od izbornog perioda parlamenta i izvršnog nivoa javne administracije, kako bi se izbjegla eventualna sinhronizacija mandata i eventualni pritisci na revizorske institucije na početku i na kraju perioda između opštih izbora.³⁸²

NEZAVISNOST (PRAKSA)

Do koje mjere su u praksi revizorske institucije oslobođene vanjskog uplitanja u svoj rad?

OCJENA 50

Saglasno zakonima o reviziji, VRI moraju djelovati na profesionalan i nepolitički način. Etički kodeks i standardi koje VRI primjenjuju zabranjuju bilo kakvo prihvatanje ili tolerisanje utjecaja od strane revidiranih tijela ili vlasti na rad Kancelarije, a jednako se tako zabranjuje politička aktivnost rukovodstvu i osoblju Kancelarije za reviziju. Ipak, neki pokušaji vršenja uticaja izvršne vlasti se ne mogu zanemariti.³⁸³ Dovoljno je navesti primjer uvrštavanja Kancelarije za reviziju institucija BiH u okviru Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, gdje je Kancelarija svrstana u samostalne upravne organizacije koje su, između ostalog, dužne o svome radu izvještavati Savjet ministara. Nakon značajnih političkih i profesionalnih intervencija, Parlamentarna skupština BiH u jesen 2011. godine je opozvala ovu odredbu, koja bi se mogla svrstati u kategoriju političkih pritisaka izvršne vlasti na Kancelariju za reviziju institucija BiH. Nanoviji napad na nezavisnost Kancelarije za reviziju institucija BiH desio se u januaru 2012.g., kada su predstavnici šest najvećih političkih

partija u BiH javno organizovali raspored pozicija u državnim institucijama BiH, uključujući i Kancelariju za reviziju. Uzimajući u obzir da bi institucije revizije trebale biti nezavisne od političkog uticaja, ovo se smatra otvorenim uticajem i direktnim pokušajem ostvarivanja kontrole nad ovom institucijom. Nadalje, nisu izostali u praksi ni otvoreni napadi i vrijeđanja revizora od strane vlasti RS, usljed nezadovoljstva negativnom ocjenom načina na koji se trošio javni novac od privatizacije i upozorenjima na kršenje Zakona o javnim nabavkama. Sveukupno sagledavši sadržaje revizije koji su javno predstavljeni, stiče se utisak da je zadržana profesionalna distanca u odnosu na politički ili neki drugi uticaj na njihov rad. Revidirani budžetski korisnici i javna preduzeća nailaze na ozbiljnu i stručnu kritiku u izvještajima revizije.³⁸⁴

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

Do koje mjere postoje odredbe koje osiguravaju da javnost može dobiti relevantne informacije o relevantnim aktivnostima i odlukama vrhovne revizijske institucije?

OCJENA 100

Prema odredbama Zakona o reviziji, VRI imaju obavezu dostavljati godišnji izvještaj o radu nadležnim komisijama parlamenta u BiH, kao i tromjesečne, polugodišnje i godišnje finansijske izvještaje o poslovanju. Godišnji izvještaji o aktivnostima, osim informacija o poslovanju VRI, sadrže ključne finansijske pokazatelje o poslovanju VRI, koji uključuju obavezu da se pribavi nezavisna ocjena komercijalne revizije o finansijskom poslovanju VRI.³⁸⁵ Naime, nadležne parlamentarne komisije mogu imenovati nezavisnu revizorsku kuću ili komisiju za reviziju od pet članova, koji moraju biti stručnjaci iz oblasti revizije i računovodstva, radi revizije godišnjih finansijskih izvještaja VRI. Nadležna parlamentarna komisija takođe ima obavezu da imenuje posebnu

komisiju od tri člana sa odgovarajućim iskustvom radi pregleda završnog izvještaja VRI.

Vezano za provjeru kvaliteta rada VRI, povremeno se vrši provjera kvaliteta rada VRI na inicijativu komisija za finansije i budžet parlamenata, a obavljaju je zasebno formirane radne skupine revizora drugih država, prema konceptu „kolegijalnog pregleda kvaliteta“. Posljednja provjera je obavljena u organizaciji agencije SIGMA iz Pariza (2005/2006. godine), a u toku je realizacija nove inicijative koja je takođe prihvaćena da se izvrši po istom principu.

Sve tri VRI u BiH imaju kvalitetne sadržaje svojih web stranica i korisno je da javnost može da bude upoznata sa informacijama o finansijskom poslovanju VRI i sa izvještajima o radu, na isti način i u istom obimu kojim se izvještavaju nadležne parlamentarne komisije. Ovaj dio obaveza nije definisan Zakonom o reviziji, ali svaki građanin ili novinar može koristiti odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama da stupi u posjed detalja vezanih za poslovanje VRI. Istovremeno, VRI su pripremile i kategorisale informacije o svom poslovanju, kao i instruktivni materijal prema obavezama koje proističu iz Zakona o slobodi pristupa informacijama.

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u aktivnostima i odlučivanju revizorskih institucija u praksi?

OCJENA 75

VRI BiH vrlo aktivno prate zahtjeve javnosti u pogledu izvještavanja o pitanjima iz neposredne nadležnosti te tri institucije, i istovremeno zadovoljavaju vidljiv nivo transparentne komunikacije o vlastitom poslovanju.³⁸⁶ U sklopu projekta tehničke podrške urađena je komu-

nikacijska strategija i sve tri kancelarije su imenovale osobe zadužene za odnose s javnošću. Web stranice su obogaćene sadržajima o VRI, najznačajnijim internim aktima, regulatornom okviru vezanom za poslovanje, o standardima i drugim podacima.

Iako se radi o skoro najvećem stepenu otvorenosti prema javnosti, prostora za poboljšanje i dalje ima, u poređenju sa drugim institucijama. Sve je veće interesovanje članova parlamenata i javnosti za kriterijume i način izražavanja mišljenja revizora, kao i za samo poslovanje tri VRI u BiH. Povremeni pritisci vezani za neke izvještaje, pa i izuzimanje stavova dijelova rukovodnih struktura u vezi sa izražavanjem ocjene ili mišljenja revizora, otvara pitanje daljeg unapređenja i jačanja transparentnosti u ovoj oblasti. Kancelarija za reviziju institucija BiH je zajedno sa Dokumentacionim centrom PSBiH izradila prigodnu brošuru o procesu revizije koja je prezentovana novoizabranom sazivu PSBiH.

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju da vrhovna institucija mora izvještavati i biti odgovorna za svoja djela?

OCJENA 75

VRI su obavezne dostaviti nacrt izvještaja o obavljenoj reviziji, a po isteku roka za odgovor o revidiranom izvještaju, konačna verzija izvještaja se dostavlja nadležnom parlamentu. Podnošenje izvještaja parlamentu i javna objava su u funkciji vršenja nadzora, odnosno sprečavanja neracionalnog trošenja javnih sredstava, otkrivanja zloupotreba i prevara, na takav način da se rukovodstvima institucija i zakonodavnom nivou javne uprave preporučuju načini unapređenja finansijskog poslovanja i jačanja kontrolnih mehanizama. Nadalje, revidirane institucije se i po isteku perioda

revidiranja poslovanja prate, i bilježe se postupci koji se poduzimaju prema preporukama iz revizijskih izvještaja, pripremaju se novi izvještaji o poštovanju zakona i priprema se ciklus informacija koje će biti date na uvid medijima i javnosti u sklopu godišnjih izvještaja revizije.

VRI odnedavno poduzimaju provjere ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti poslovanja institucija (revizija učinka), te objavljuju prve izvještaje revizije učinka. Član 3 Zakona o reviziji institucija BiH definiše glavni cilj djelovanja VRI u BiH, kao i obavezu da informiše odgovorne institucije i javnost o svojim nalazima i preporukama kroz pravovremeno i javno objavljivanje revizorskih izvještaja. U nastavku odredbi istog zakona definisane su nadležnosti VRI, odredbe o pravilima i standardima koje su VRI obavezne primjenjivati u svom radu, te odredbe o odgovornosti VRI za izvršavanje svojih zakonskih obaveza.

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri vrhovna revizorska institucija mora izvještavati i biti odgovorna za svoja djela u praksi?

OCJENA 75

Objava javnih revizorskih izvještaja je glavni cilj djelovanja revizijskih institucija. U suprotnom slučaju, izostanak elementa javnosti bi postepeno doveo do potpune politizacije revizione funkcije. Stoga, reviziono osoblje i rukovodstvo tih institucija mora biti stručno i izričito nestranačko, što je uslov za sticanje osnovnog uvjerenja da su izvršene analize stručne i nepristrasne.³⁸⁷ Prema odredbama vezanim za nadležnost, rokove i godišnji obim revizija koje proističu iz Zakona o reviziji institucija BiH, VRI su ustanovile veoma stabilnu praksu javne objave godišnjih izvještaja finansijske revizije sa strukturisanim, konzistentnim i uporedivim sadržajem revizorskih izvještaja. Svi izvještaji su objavljeni, i dati

javnosti na raspolaganje, na tri zvanične web stranice: od budžetske 2000. do budžetske 2010. godine (preuzimanje izvještaja je postavljeno bez ograničenja).

Nacrt izvještaja o obavljenoj finansijskoj reviziji budžetskih korisnika mora se dostaviti revidiranim institucijama u roku ne dužem od 15 dana nakon 1. juna svake godine za proteklu budžetsku godinu, a Izvještaj o izvršenoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta, za proteklu godinu, dostavlja se nadležnim parlamentima zaključno s 1. septembrom tekuće godine. Izvještaji o obavljenim revizijama učinka se dostavljaju nakon prethodne korespondencije sa revidiranom institucijom, na nivou nacрта dokumenta. Samo u ovakvom kontekstu revizione institucije mogu očekivati plodonosnu raspravu nakon što informacije o budžetima dostave zakonodavnim tijelima i/ili vladama, te onda mogu učestvovati u daljem procesu, saslušanjima i donošenju odluka povodom revizorskih izvještaja (vodeći računa da izbjegnju biti uvučeni u političke sporove). Važno je i to da je javnost jako zainteresovana za zakonodavne i budžetske reforme. Posebno se ističu zahtjevi privrede koja apeluje da se smanji javna potrošnja i da se dio novca preusmjeri u podršku proizvodnji i za smanjenje trgovinskog deficita. Zbog toga, kancelarije za reviziju imaju ključnu ulogu u racionalizaciji javne potrošnje.³⁸⁸

VRI nemaju mandate, niti provode praksu da samostalno pokreću kaznene i prekršajne postupke, ali su obavezne da reviziju obavljaju u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, međunarodnim standardima i opšteprihvaćenoj međunarodnoj praksi u reviziji javnog sektora. Ipak, u slučaju da VRI primijete ili dokumentuju određene indikacije o značajnim kršenjima zakona, obavezne su poduzeti adekvatne mjere neophodne za uključene organe za provođenje zakona i istrage.³⁸⁹

Revizori nisu odgovorni za djela ili propuste počinjene u toku obavljanja svojih dužnosti, osim ukoliko se ne radi o vršenju krivičnog djela.

MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutni mehanizmi koji osiguravaju integritet revizorske institucije?

OCJENA 100

VRI u BiH, kao i većina državnih ureda širom svijeta, ima vlastite kodekse profesionalne etike, koji se zasnivaju na pravilima ponašanja državnih revizora. Koordinacioni odbor je Etički kodeks za revizore u javnom sektoru usvojio 2001. godine. Ovaj kodeks definiše sljedeća načela profesionalne etike:³⁹⁰

- povjerenje, pouzdanost i kvalitet,
- poštenje,
- nezavisnost, objektivnost i nepristrasnost,
- političku neutralnost,
- sprečavanje sukoba interesa,
- profesionalnu tajnost,
- kompetentnost, i
- profesionalni razvoj.

Revizori javnog sektora dužni su slijediti Međunarodne standarde vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI), koji, između ostalog, obuhvataju i Etički kodeks za revizore javnog sektora.³⁹¹ INTOSAI etički kodeks je usmjeren na revizora kao pojedinca, na rukovodioce VRI-a, izvršne zaposlenike i sve pojedince koje rade za i u ime VRI-a.

MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

U kojoj mjeri je osiguran integritet revizorskih institucija u praksi?

OCJENA 100

Kodeks se primjenjuje na sve zaposlenike, revizijsko i nerevizijsko osoblje, kao i na rukovodne strukture. U desetogodišnjoj praksi rada VRI u BiH, od 2001. do 2010. godine, nije bilo primjera nedoličnog ponašanja niti primjera ozbiljnog kršenja kodeksa ponašanja.³⁹² U slučaju kršenja kodeksa i postulata nezavisnosti rukovodstva i osoblja VRI, procedure koje su predviđene opisanim okvirom upućuju na promptno izvještavanje nadležnog parlamenta. U sklopu kontinuiranih obuka, osoblju i rukovodstvu VRI pružaju se redovni treninzi o pitanjima integriteta.

EFIKASNE FINANSIJSKE REVIZIJE

U kojoj mjeri revizorske institucije osiguravaju efikasne revizije državnih rashoda?

OCJENA 50

Finansijska revizija se radi po ustaljenoj metodologiji, a predmet redovnog revidiranja su uvijek godišnji finansijski izvještaji, te se stoga finansijska revizija i obavlja na godišnjem nivou. S druge strane, cilj revizije učinka jeste da se procijeni efikasnost, efektivnost i ekonomičnost određenog procesa, kriterijumi su generalno više subjektivni, a izvještaji nisu tipizirani i struktura sadržaja je različita.

Kancelarija za reviziju BiH se od samog svog nastanka

fokusirala na obavljanje finansijske revizije, odnosno na pregled finansijskih izvještaja i pripadajućih računa institucija, s ciljem procjene da li su finansijski izvještaji pouzdani i odražavaju li u potpunosti rezultate izvršenja budžeta. U društvenom proizvodu BiH javni rashodi zauzimaju vrlo visoko mjesto. Zbog toga je neophodno obezbijediti pravne i organizacione pretpostavke za osiguranje parlamentarnog nadzora nad javnim rashodima, jer u suprotnom revizije, nažalost, neće biti efikasne.

Uloga vrhovnih revizijskih institucija (VRI) važna je u otkrivanju i sprečavanju korupcije i prevare. Zakonom je regulisano da je VRI obavezna, nakon što informiše lice koje rukovodi revidiranom institucijom, da obavijesti nadležne organe za sprovođenje zakona kada postoji sumnja o značajnom kršenju zakona. VRI je takođe u obavezi o tome informisati i Ministarstvo finansija i odgovornog ministra.³⁹³

UOČAVANJE I SANKCIONISANJE NEDOLIČNOG PONAŠANJA

Da li revizorska institucija uočava i istražuje nedolično ponašanje državnih službenika?

OCJENA 75

Institucija revizije ima adekvatan mandat i profesionalne procedure kojima može uspješno identifikovati odstupanja u praksi finansijskog poslovanja od pozitivnih propisa. Istovremeno, VRI nemaju kapacitet inspekcijanskog nadzora, nadzora kojeg primjenjuje finansijska policija, istražne institucije ili disciplinska komisija. Glavni rezultati VRI su njihovi izvještaji, mišljenja, te posebno preporuke usmjerene na unapređenje upravljanja javnim sredstvima.³⁹⁴

VRI su u proteklih deset godina izradile i javno objavile nekoliko stotina izvještaja o reviziji koji sadrže na hiljade preporuka. U javni je sektor veoma teško prodirala svijest o značaju ovih preporuka i o tome da upravo njihovo ispunjavanje predstavlja glavni mehanizam za unapređenje transparentnosti i odgovornosti u javnom sektoru.

Problem je što se i nakon obavljene revizije, i istaknutih preporuka revizora za svakog budžetskog korisnika, ne primjećuje napredak u poboljšanju rukovođenja javnim finansijama. To se može vidjeti u revizorskim izvještajima koji Kancelarija za reviziju godišnje javno objavljuje. Posljednjih godina, međutim, svijest o njihovom značaju raste, a procenat realizacije preporuka u proteklim godinama je povećan, te se sada kreće u rasponu od 55% do 60%, s pozitivnim trendom. VRI u BiH mogu biti zadovoljne činjenicom da se razvila svijest i potreba za unapređenjem putem prihvatanja i realizacije preporuka iz izvještaja o reviziji, ali još uvijek ne mogu biti zadovoljne procentom njihove realizacije, posebno ako se u obzir uzme činjenica da se u razvijenim demokratijama ovaj procenat kreće i do 95%.

POBOLJŠANJE FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA

Do koje je mjere vrhovna revizorska institucija učinkovita u unapređenju upravljanja finansijama vlasti?

OCJENA 25

Jedan od vidljivih rezultata rada VRI na državnom nivou u toku proteklih 10 godina je činjenica da su komisije za finansije i budžet Parlamentarne skupštine BiH, suočene s potrebom da na propisan način obrade izvještaje o reviziji i osiguraju implementaciju preporu-

ka i unapređenje ukupnog poslovanja institucija vlasti na nivou BiH, uz eksternu podršku usvojile i vlastite procedure za postupanje po izvještajima o finansijskoj reviziji.³⁹⁵ Komisije su dužne od revidiranih institucija tražiti objašnjenja za revizione nalaze i mišljenja koju su im, pak, isti u obavezi osigurati, što uključuje i „saslušanja“ rukovodstava revidiranih klijenata.

Nažalost, organi na koje se same preporuke odnose, često nastavljaju da se oglašuju o njih, čime se svake godine izvještaji VRI ponavljaju, a institucije koje su neadekvatno trošile budžetska sredstva nastavljaju da posluju bez promjene i nekažnjeno. Svojim javnim i transparentnim djelovanjem, VRI u BiH su doprinijele buđenju i razvoju aktivnosti civilnog društva u smislu nadzora i praćenja rada institucija vlasti, i agilnog upozoravanjg na potrebu unapređenja njene efikasnosti. Čineći svoje izvještaje dostupnim putem web stranica, javnih istupa i konferencija dostupnim medijima i najširoj javnosti, progovarajući otvoreno o problemima koji pogađaju javni sektor i nastojeći pomoći da se isti razriješe, VRI i organizacije civilnog društva podstiču na agilnije djelovanje. Sve češće posljedične analize NVO ističu nezadovoljavajuće rezultate institucije vlasti, što je još jedan korak na unapređenju javne odgovornosti.³⁹⁶

PREPORUKE

- Institucije revizije bilježe nedostatak sredstava pri izvršavanju obaveza finansijske revizije u entitetskim kancelarijama, kao i ograničenja pri stvaranju kapaciteta za reviziju učinka, što zaista predstavlja veliku manjkavost za VRI;
- Uočena su povremena ometanja i opstrukcije aktivnosti VRI sa efektima po samostalnost i nezavisnost VRI, uključujući povremene incidente, nekorektno ophođenje prema VRI i slično. Potrebno je osigurati potpunu nezavisnost VRI i izbjeći bilo koje vrste incidenata između osoblja i rukovodilaca VRI;
- Potrebno je da se VRI nastavi pridržavati propisa koje

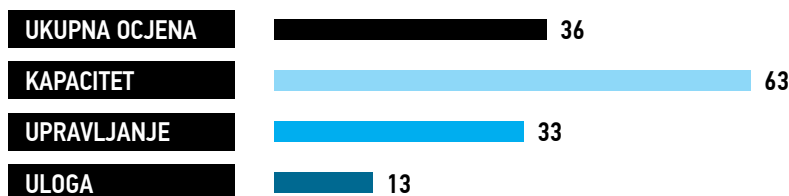
omogućavaju parlamentarnim zastupnicima i javnosti da dobiju informacije o organizaciji i funkcionisanju institucije revizije;

- VRI treba da poboljšaju transparentnost u odlukama koje ih se tiču i načinima na koje se te odluke donose, kako bi javnost bila što više upućena u cjelokupan rad VRI;
- Potrebno je iznaći rješenje za problem kada VRI nije u mogućnosti obaviti sve revizije iz svoje nadležnosti (prema obimu), usljed nedostatka revizorskih kapaciteta ili budžetskih nedostataka;
- Postojeće odredbe su efikasno primijenjene, osim u dijelu koji se odnosi na nedostajuće kapacitete entitetskih VRI za obavljanje finansijske revizije u punom obimu koji predviđa zakon i na nedostatak kapaciteta sve tri VRI u BiH za obavljanje značajnijeg obima revizije učinka; treba raditi na povećanju kapaciteta za obavljanje revizije učinka i finansijske revizije u punom obimu;
- Neophodno je unaprijediti i standardizovati parlamentarne procedure razmatranja izvještaja i ustanoviti mehanizme korektivnih mjera koje se poduzimaju na bazi izvještaja revizije, kako bi se povećao učinak nadzora nad javnim rashodima;
- Potrebno je ojačati i povezati mandate drugih institucija koji koriste izvještaje revizije u svom radu, a naročito ojačati saradnji VRI sa nadležnim tužilaštvima, kako bi odgovorni za nepravilnosti uočene u izvještajima o reviziji bili sankcionisani;
- Trebalo bi da najviši predstavnički organi zemlje javno sumiraju i iznesu sve dosad nerealizovane preporuke institucija, kako bi se kroz veći pritisak javnosti pokušala ubrzati njihova implementacija.

6.11. POLITIČKE PARTIJE

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 36/100

STATUS STUBA: SLAB



SAŽETAK

Propisi koji regulišu osnivanje i rad političkih organizacija nejednaki su u različitim dijelovima i administrativnim nivoima u BiH, što partije stavlja u neravno-pravan položaj, po pravilu u korist stranaka na vlasti.

Iz aspekta javnog interesa naročito su problematični finansijski aspekti poslovanja partija, kako po pitanju prihoda, tako i rashoda i finansijske kontrole. Regulatorna je brojna, mada neprecizna i nedovoljno efikasna, naročito u FBiH koja, za razliku od ostalih nivoa, još uvijek nema usvojen Zakon o finansiranju stranaka.

Transparentnost finansijskih podataka partija je takođe vrlo problematična, a partije krše odredbe Zakona o finansiranju stranaka, uz finansijske špekulacije. Toga je svjesna i javnost, koja smatra da su raspoloživa sredstva značajno veća od iznosa prikazanih u izvještajima. Pored toga, partije u BiH nedovoljno pažnje posvećuju ekonomskim, socijalnim i drugim bitnim pitanjima, svojom retorikom utiču na sve dublje podjele u društvu, a zbog brojnih zloupotreba i finansijskih afera, javnost ih kontinuirano percipira kao najkorumpiraniji segment društva.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

CIK BiH nadležna je za implementaciju propisa koji se odnose na finansiranje političkih stranaka, što uključuje i odredbe Zakona o finansiranju političkih partija, kao i Izbornog zakona BiH. Unutar CIK BiH, Služba za reviziju je zadužena za pregled i kontrolu finansijskih izvještaja političkih stranaka.

Sam zakonski okvir je prilično neuravnotežen i čine ga Zakon o finansiranju političkih partija BiH, Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština RS,³⁹⁷ Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH³⁹⁸ i Izborni zakon BiH u dijelu koji se tiče finansiranja izborne kampanje.

S obzirom na to da na nivou BiH ne postoji sveobuhvatan zakon o političkim partijama, osnivanje i registracija partija se vrši na nivou entiteta, u skladu sa relevantnim entitetskim zakonima o političkim organizacijama.³⁹⁹ Političke organizacije se osnivaju na

TABELA SA OCJENAMA

POLITIČKE PARTIJE

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 36/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 63/100	RESURSI	75	50
	NEZAVISNOST	75	50
UPRAVLJANJE 33/100	TRANSPARENTNOST	25	0
	ODGOVORNOST	50	25
	MEHANIZMI INTEGRITETA	75	25
ULOGA 13/100	AGREGIRANJE I ZASTUPANJE INTERESA		25
	POSVEĆENOST ANTIKORUPCIJI		0

osnivačkim skupštinama, na kojima se donosi odluka o osnivanju, statut i politički program. Trideset dana po osnivanju, politička organizacija je dužna podnijeti zahtjev za registraciju, zajedno sa pomenutim dokumentima, kod nadležnog entitetskog suda. Ukoliko nadležni sudovi ne odluče suprotno, u kom slučaju je moguće uložiti sudsku žalbu, proces registracije je okončan za 15 dana i politička organizacija stiče status pravnog lica.⁴⁰⁰

Prema podacima koje su nadležni sudovi dostavljali CIK BiH, u BiH trenutno postoji oko 190 političkih partija, od čega ih je 120 učestvovalo na izborima između 2004. i 2008. godine i podnijelo finansijske izvještaje u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih partija.⁴⁰¹

RESURSI (ZAKON)

Do koje mjere zakonski okvir omogućuje pogodno okruženje za formiranje i rad političkih partija?

OCJENA 75

Sloboda udruživanja i organizovanja, kao i osnovna demokratska načela zemlje, utemeljena su Ustavom BiH, prema kojem je BiH demokratska država koja funkcioniše na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Budući da na nivou BiH ne postoji jedinstven, sveobuhvatan zakon o političkim partijama, osnivanje i registracija partija se vrši na nivou entiteta, u skladu sa relevantnim entitetskim zakonima o političkim organizacijama.⁴⁰² S izuzetkom ograničenja koja se odnose na zabranu diskriminacije bilo koje vrste, kao i na obaveznu poštovanja propisa BiH i relevantnih međunarodnih dokumenata (Evropska konvencija o ljudskim pravima i slično), ne postoje neka druga naročita ograničenja vezana za ideološku orijentaciju, osnivanje i djelovanje političkih organizacija i njihovih članova. Zbog razlike u entitetskim zakonima o političkim organizacijama, one

se osnivaju pod nejednakim uslovima, budući da broj potrebnih osnivača teritorijalno varira. Tako je za osnivanje političke organizacije u FBiH potrebno minimum 50 osnivača, u RS minimum 500, dok je na teritoriji Brčko distrikta BiH potrebno najmanje 300 osnivača.

Političke organizacije se osnivaju na osnivačkim skupštinama, na kojima se donosi odluka o osnivanju, statut i politički program. Trideset dana po osnivanju, politička organizacija je dužna podnijeti zahtjev za registraciju, zajedno sa pomenutim dokumentima, kod nadležnog entitetskog suda. Ukoliko nadležni sudovi ne odluče suprotno, u kom slučaju je moguće uložiti sudsku žalbu, proces registracije je okončan za 15 dana i politička organizacija stiče status pravnog lica.⁴⁰³

Prema podacima koje su nadležni sudovi dostavljali CIK, u BiH trenutno postoji oko 190 političkih partija, od čega ih je 120 učestvovalo na izborima između 2004 i 2008 godine i podnijelo finansijske izvještaje u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih partija.⁴⁰⁴

Osim pravila o finansiranju izborne kampanje, Izbornim zakonom BiH predviđena su i pravila ponašanja u kampanji.⁴⁰⁵ Ova pravila su takođe vezana za zabranu širenja govora mržnje i različitih vidova diskriminacije, kao i za obavezu poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda.

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri finansijski resursi dostupni političkim partijama omogućavaju efikasno političko nadmetanje?

OCJENA 50

Neravnopravan status političkih partija u finansijskom smislu ima svoje obrazloženje i u zakonskom okviru i u praksi političkih partija.

Sam zakonski okvir je prilično neuravnotežen i čine ga Zakon o finansiranju političkih partija BiH, Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština RS,⁴⁰⁶ Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH⁴⁰⁷ i Izborni zakon BiH u dijelu koji se tiče finansiranja izborne kampanje.

Navedeni propisi su takvi da pravo na direktno budžetsko finansiranje imaju samo političke partije, nezavisni kandidati, liste i koalicije koje imaju svoje predstavnike u parlamentima različitih nivoa. Tako zakon na BiH nivou reguliše finansiranje političkih partija, odnosno grupa koje participiraju u Parlamentu BiH; Zakon u RS omogućava direktno javno finansiranje političkih partija i koalicija koje imaju svoje predstavnike u entitetskoj skupštini i skupštinama nižih nivoa, kao i političkih partija, koalicija i nezavisnih kandidata sa potvrđenim izbornim listama; s druge strane, FBiH nema usvojen srodan zakon, što već godinama pospješuje neregulisano i proizvoljno finansiranje stranaka u ovom entitetu. U tom smislu je ilustrativan primjer uplata strankama iz budžeta gradova u FBiH u 2009.g., koje su dosegle čak 231,81% planiranih sredstava.⁴⁰⁸

Ova pravila finansiranja su pretežno zasnovana na principu proporcionalnosti, što znači da partije sa većim brojem poslaničkih mjesta dobijaju i veći dio budžetskih sredstava. Kako zakonom nije regulisan odnos između javnog i privatnog finansiranja, budžetska sredstva su za većinu stranaka praktično najveći izvor finansiranja (naročito ako je suditi po finansijskim izvještajima političkih stranaka).⁴⁰⁹ U praksi, isplata ovih javnih sredstava ponekad kasni i po nekoliko mjeseci, što donekle stavlja u neravnotežan položaj manje i opozicione stranke koje takođe navode da nemaju značajan pristup drugim izvorima finansiranja.⁴¹⁰

Pored toga značajne su i povlastice koje imaju stranke na vlasti – u smislu korišćenja infrastrukture u or-

ganima vlasti i drugim javnim ustanovama i javnim preduzećima i slično. Privatno finansiranje partija regulisano je u okviru Zakona o finansiranju političkih partija u smislu dopuštenih izvora i iznosa finansiranja. Prema mišljenju pojedinih partija, propisi u pogledu ograničenja donacija su takođe previše restriktivni, i diskriminišu stranke koje nisu zastupljene u zakonodavnim tijelima BiH.⁴¹¹

Što se tiče indirektnog budžetskog finansiranja, ono djelimično postoji u okviru pravila medijskog predstavljanja u izbornoj kampanji (Izborni zakon BiH) i prema njima mediji su dužni da obezbijede besplatne termine za emitovanje kampanje političkih subjekata u periodu od 30 dana prije izbora. Međutim, iako zakon propisuje da „funkcioneri na svim nivoima vlasti koji su kandidati na izborima ne smiju imati povlašten položaj prema drugim učesnicima u izbornom procesu”, kod predstavljanja u medijima⁴¹² nigdje nije regulisana zloupotreba funkcije vlasti u svrhu lične promocije ili promocije stranke, što se u praksi dešava.⁴¹³

NEZAVISNOST (ZAKON)

Do koje mjere postoje zakonski mehanizmi zaštite koji sprečavaju neopravdano spoljno miješanje u aktivnosti političkih partija?

OCJENA 75

Uzimajući u obzir domaći pravni okvir i institucije BiH, političke partije su vrlo dobro zaštićene pred zakonom, u odnosu na javni interes.⁴¹⁴

Zakonima o političkim organizacijama u BiH propisani su uslovi pod kojima političke organizacije prestaju sa radom. Stranke prestaju sa radom odlukom organa utvrđenih statutima, zatim ako im se broj članova smanji ispod zakonski predviđenog minimuma, ako ne obavljaju djelatnosti utvrđene statutom u periodu

dužem od zakonski predviđenog, i ako im se zabrani rad u skladu sa zakonom. Do ovog posljednjeg može doći samo ukoliko političke organizacije svojim aktima ili djelovanjem ugrožavaju opšteprihvaćene principe demokratske vladavine i prava i slobode zagarantovane Ustavom BiH.

Nadzor nad radom političkih partija od strane institucija BiH je u najvećoj mjeri u nadležnosti CIK BiH. U provođenju zakona iz svoje nadležnosti, CIK može da započne istragu ili preduzme odgovarajuće mjere samostalno ili po uloženom prigovoru. Prema Zakonu o finansiranju političkih partija, CIK ima pravo da traži pristup prostorijama političkih partija u cilju vršenja revizije njihovih finansijskih izvještaja, odnosno ako na osnovu izvještaja dostavljenih od strane političkih stranaka zaključi da treba da se obavi detaljniji finansijski pregled. Političke partije imaju pravo ovo odbiti, za šta im se može izreći sankcija zabrane kandidovanja na narednim izborima.

U slučaju da postoje osnovane sumnje da su pojedina lica, članovi političkih partija, počinila neko krivično djelo, organi za provođenje zakona imaju pravo da, u skladu sa krivičnim zakonodavstvom, izvrše potrebne istrage. Ni u ovim slučajevima ne postoje diskriminišuće odredbe prema samim političkim partijama.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

Do koje mjere su političke partije slobodne od neopravdanog spoljnog mješanja u njihove aktivnosti u praksi?

OCJENA 50

U kratkoj demokratskoj istoriji BiH nisu zabilježeni slučajevi zabrane rada nekoj političkoj partiji, niti slični pokušaji od strane domaćih institucija.

Međutim, diskriminacija na političkoj osnovi je veoma prisutna kod većine partija, naročito kod onih koje pripadaju različitim nacionalnim opcijama. One se u javnosti vrlo često verbalno obračunavaju, šireći nacionalnu i vjersku netoleranciju, što kao posledicu ima još dublju podjelu čitavog društva.

Pored toga, političko diskriminisanje je prisutno i među partijama unutar istog nacionalnog korpusa. Osobe sa kojima su organizovani intervjui za potrebe ovog istraživanja, a koje su članovi opozicionih političkih partija, naveli su slučajeve prijetnje otkazom s posla njihovim partijskim kolegama od strane funkcionera iz vladajuće koalicije. U manjim sredinama se ponekad događaju i fizički obračuni predstavnika suprotstavljenih partija, ali niko od sagovornika iz političkih partija nije mogao potvrditi da su ovakva ponašanja zvanične partijske smjernice i donekle su ih pripisivali željom pojedinaca za dokazivanjem u svojim lokalnim sredinama i sličnim ličnim motivima. Da u ovakvom ponašanju prednjače predstavnici vladajućih partija govori primjer poslanika SNSD-a Miroslava Kraljevića koji je, zajedno sa bivšim SNSD-ovim načelnikom opštine Osmaci, Branislavom Boškovićem, u septembru 2010.g. kidnapovao Lazu Vidakovića, odbornika "Naše stranke" u ovoj opštini i 12 dana ga držao u zatočeništvu u Srbiji. Kraljević je marta 2012. godine osuđen za krivično djelo otmice i kažnjen sa 4000 KM globe, nakon što je sa Okružnim tužilaštvom Bijeljina postigao sporazum o priznanju krivice, međutim, on i dalje obavlja funkciju poslanika, pa čak i člana Odbora za sigurnost u NSRS, protiv čega je opozicioni SDS podnio inicijativu.⁴¹⁵

Kada je u pitanju CIK koja ima ingerencije nad radom političkih partija, ona svoja ovlašćenja za uskraćivanje prava kandidovanja partijama ili kandidatima na narednim izborima, zbog nedostavljanja finansijskih izvještaja, koristi tek nakon što se iscrpe sva druga zakonska sredstva. Pred izbore 2010.g., ova mjera

je izrečena protiv osam političkih stranaka koje nisu dostavile godišnji finansijski izvještaj za 2008.g. i nisu omogućile CIK BiH pristup svojim prostorijama. GRECO takođe navodi da je CIK ponekad pristrasna u korist partija na vlasti, kao i da ukoliko se desi da CIK izrekne sankciju partiji jednog etniciteta, naredna sankcija će biti izrečena partiji druge etničke opcije – radi političkog balansa.⁴¹⁶

Posebni autoritet i najveću kontrolu rada političkih partija u zemlji imao je visoki predstavnik međunarodne zajednice, koji je prema Aneksu 10 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH imao vrlo široka ovlašćenja u nadgledanju i provođenju civilnih aspekata ovog sporazuma (takozvana *bonska ovlašćenja*). Ova ovlašćenja su išla do toga da je oko 200 zvaničnika smijenjeno sa javnih funkcija, a jednoj od vodećih partija, Srpskoj demokratskoj stranci, jedno vrijeme su bili blokirani bankovni računi zbog navodne podrške ratnim zločincima. Jedan broj ovih zvaničnika je kasnije rehabilitovan zbog pomanjkanja dokaza i adekvatnog objašnjenja za smjenu, a i navedena partija je nastavila sa radom. Posljednjih godina su ova ovlašćenja limitirana i značajno manje se koriste.

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

Do koje mjere je na snazi regulativa koja zahtijeva od partija da svoje finansijske informacije učine javno dostupnim?

OCJENA 25

Knjigovodstvo političkih partija, kao i transparentnost, odnosno javnu dostupnost finansijskih izvještaja stranaka i kandidata za izbore, regulišu: Zakon o finansiranju političkih stranaka, Poglavlje 15 Izbornog zakona BiH, podzakonski akti vezani za ovu legislativu,⁴¹⁷ zakoni o sukobu interesa (na državnom, entitetskom i nivou Brčko distrikta), zakoni koji se odnose na registraciju

političkih partija, propisi koji se odnose na poslovanje svih pravnih lica, pa tako i političkih partija u BiH (zakoni o računovodstvu i reviziji i Međunarodni revizorski standardi), kao i zakoni o slobodi pristupa informacijama i Zakon o zaštiti ličnih podataka.

Prema njima, postoji jasna obaveza političkih partija da uredno vode poslovne knjige, imenuju osobu koja je zadužena za ove poslove i dostavljaju CIK BiH redovne finansijske izvještaje za svaku kalendarsku (finansijsku) godinu.

Osnovni problem pritom je što se na političke partije, budući da nisu javni organi, ne odnose zakoni o slobodi pristupa informacijama, niti bilo kakav sličan propis koji bi javnosti omogućio pristup finansijskim podacima u njihovom vlasništvu ili obavezao stranke da ih objavljuju. Postoji samo obaveza CIK BiH da objavljuje agregirane godišnje i izborne finansijske izvještaje partija koji sadrže veoma limitirane podatke. U njima se ne mogu naći veoma važni podaci kao što su visina pojedinačnih donacija i identitet donatora, vrsta pojedinačnih priloga, pojedinačni rashodi stranaka i drugo.

CIK objavljuje i izvještaje o reviziji političkih partija, ali i ovi izvještaji sadrže brojna ograničenja sa aspekta blagovremenosti i kvaliteta, što je objašnjeno u poglavlju o Centralnoj izbornoj komisiji.

Kada je u pitanju transparentnost izvora finansiranja partija, dostupni su jedino podaci o budžetskim izdvajanjima za stranke, koje objavljuje CIK, te se mogu utvrditi na osnovu budžeta svih nivoa vlasti u BiH (koji su javno dostupni), a po osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama mogu se dobiti i iznosi javnih sredstava raspoređeni parlamentarnim grupama.

Obaveza prijavljivanja donacija samo iznad određenog limita čini da značajan dio privatnog finansiranja ostaje zakonski neobuhvaćen i nedostupan javnosti. Ukoliko

se usvoje izmjene Zakona o finansiranju političkih partija koje su upućene u parlamentarnu proceduru 2012.g., stranke će biti obavezne da prijavljuju sve donacije, bez obzira na njihov iznos, međutim, opet nije definisano da li će se objavljivati kompletni izvještaji stranaka ili samo sažeci, kao do sada.

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

Do koje mjere političke partije čine svoje finansijske informacije javno dostupnim?

OCJENA 0

Budući da zakonski okvir od njih to i ne traži, političke partije ulažu veoma malo ili nimalo napora da svoje finansijske informacije učine javno dostupnim.

CIK u svojim izvještajima objavljuje detaljnije podatke o budžetskim izdvajanjima za stranke. Međutim, istraživanje koje je TI BiH sproveo s ciljem pregleda izdvajanja budžetskih sredstava za stranke⁴¹⁸ ukazuje na to da je i u ovom slučaju teško utvrditi tačne iznose, s obzirom na to da se ne različitim nivoima predstavljaju kroz različite budžetske stavke, te da su se podaci do kojih je došao TI BiH razlikovali od onih objavljenih od strane CIK BiH.

Istraživanjem različitih aspekata finansijske transparentnosti političkih partija najviše se bavio TI BiH, u okviru CRINIS istraživanja u BiH. Prema njegovim rezultatima, i same stranke su izrazile deklarativnu podršku pravu građana na pristup informacijama. Nažalost, u praksi to isto pravo nisu ispoštovala. Naime, test transparentnosti političkih stranaka prema građanima dobio je ocjenu 0, s obzirom na to da nijedna od stranaka koje su bile uključene u istraživanje nije odgovorila na zahtjeve građana za pristup informacijama u kojima

su traženi njihovi finansijski podaci, niti dostavila bilo kakvo obavještenje o tome zašto nisu u mogućnosti dostaviti informacije. S druge strane, kada je slične zahtjeve poslalo osoblje TI BiH, samo 3 od 10 stranaka su dostavile tražene informacije.⁴¹⁹ Takođe, zbog nemogućnosti pristupa javnosti podacima o donatorima stranaka i iznosima njihovih donacija, ovaj indikator je dobio ocjenu 3,6 od maksimalnih 10.

Pored političkih stranaka, TI BiH je uputio zahtjeve za informacije i poslaničkim klubovima u Parlamentarnoj skupštini BiH, kako bi se utvrdio stepen njihove transparentnosti pri trošenju sredstava u praksi, kao i odgovornost u trošenju javnih sredstava.⁴²⁰ Poslanički klubovi su bili potpuno nespremni da daju bilo kakve informacije i nisu dostavili niti jedan odgovor ili informaciju. Ovo ne bi trebalo da bude iznenađujuće, s obzirom na to da nisu dostavili izvještaje ni nadležnoj parlamentarnoj komisiji,⁴²¹ što je dovoljan pokazatelj neodgovornosti prema nadležnim institucijama i javnosti uopšte.

ODGOVORNOST (ZAKON)

Do koje mjere postoje odredbe koje regulišu finansijski nadzor političkih partija?

OCJENA 50

Pored već navedenih zakonskih nedostataka, sa aspekta finansijske odgovornosti političkih partija značajni su i sljedeći:

- Postojanje brojnih međusobno neusaglašenih propisa o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja stvara konfuziju u praksi kako za provodioce zakona, tako i za političke partije i kandidate.
- Zakon ne stimuliše upotrebu bankovnih računa za sva primanja i plaćanja političkih partija, i dopušta mogućnost upotrebe nekoliko bankovnih računa, što za posljedicu ima korišćenje gotovog novca i otežava

finansijsku kontrolu.⁴²²

- Donatori, pružaoci usluga strankama, kao ni mediji (bar ne kada je riječ o oglašavanju stranaka), nisu obavezni podnositi izvještaje o uslugama pruženim političkim partijama. Na ovaj način se ostavlja mogućnost za izostavljanje izvještavanja o donacijama i uslugama, a time izostaje i finansijska kontrola. Isti je slučaj i sa trećim licima eventualno povezanim sa političkim partijama (nevladine organizacije, udruženja građana), pa se one mogu indirektno uključiti u podršku izbornoj kampanji, a da to ostane finansijski neevidentirano.
- Po zakonu nema jasne razlike između rashoda koje treba smatrati troškovima kampanje i redovnih, operativnih troškova političkih stranaka u toku kampanje, što onemogućava nezavisnu verifikaciju nivoa troškova kampanje.⁴²³
- Propisima nije obuhvaćena aktivnost direktora javnih preduzeća i institucija, te izabranih predstavnika i namještenika, što onemogućava razgraničenje lične profesije od funkcije predstavnika političke partije, a što direktore stavlja u povlašćeni položaj, naročito u predizbornom periodu.- Prepreku efikasnom nadzoru raspodjele i utroška budžetskih sredstava za stranke predstavlja i činjenica da zakonima nije definisano koje konkretne kategorije troškova mogu, a koje ne smiju biti pokrivene iz budžetskih sredstava. Osim raspodjele, zakonski okvir na nivou RS uopšte ne tretira pitanja kontrole utroška budžetskih sredstava, dok se zakonodavstvo na državnom nivou bavi samo utvrđivanjem da li su prekoračeni limiti na troškove kampanje, dok CIK nema nadležnost za detaljan nadzor nad utroškom sredstava, tako da političke stranke novac poreskih obveznika mogu trošiti proizvoljno i samovoljno.⁴²⁴
- Resursi CIK BiH za vršenje finansijske revizije su nedovoljni, a rokovi za objavljivanje revizorskih izvještaja, naročito vezano za kampanju, neadekvatni, što za posledicu ima da se izvještaji objavljuju isuviše kasno da bi to imalo ikakav uticaj na ostvareni izborni rezultat.
- Ne postoji zakonska obaveza drugih kontrolnih

organa (poreskih uprava, inspekcijских organa i slično) na saradnju sa CIK BiH.

- Spektar mjera koje su na raspolaganju CIK-u za sankcionisanje partija je prilično ograničen, jer uključuje novčane sankcije do 10.000 KM, što ne odgovara mogućoj dobiti kroz kršenje zakona, te zabranu učešća na izborima u slučaju nedostavljanja finansijskih izvještaja. S druge strane sankcije za druga pravna i fizička lica povezana sa političkim partijama, uključujući donatore, a koja se ne ponašaju u skladu sa pravilima finansiranja, ne postoje.
- Još uvijek ne postoji nezavisna kontrola podataka u izjavama o imovinskom stanju kandidata i potrebno ju je uvesti, s obzirom na to da je kontrola u nadležnosti novoosnovane Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja još uvijek nije funkcionalna, niti opskrbljena resursima za najosnovnije potrebe. Takođe, još uvijek u zakonu postoji princip dobrovoljnosti vezan za podnošenje ovih podataka i potrebno ga je ukinuti. S druge strane, Sud BiH donio je odluku,⁴²⁵ po rješenju Agencije za zaštitu ličnih podataka, prema kojoj CIK BiH više neće objavljivati imovinske kartone javnih zvaničnika, kako bi se zaštitila njihova privatnost, što se sukobljava sa svim međunarodnim standardima i narušava sistem odgovornosti javnih zvaničnika prema javnosti, kao i sa samim Izbornim zakonom koji predviđa objavljivanje imovinskih kartona.
- Zakoni koji regulišu pitanje izbora ne sadrže odredbe o krivičnoj odgovornosti lidera političkih partija zbog nepoštovanja pravila vezano za finansiranje i izvještavanje. Poglavlje krivičnog zakona koje se odnosi na krivična djela vezana za izbore, ne precizira krivično djelo koje bi se odnosilo na odgovorna lica u političkoj partiji zbog nepostupanja po odredbama Izbornog zakona.⁴²⁶

Zbog očigledno nedovoljno regulisanih odredbi, i sama CIK BiH često apeluje da se ova regulativa izmijeni i postojeći zakoni međusobno usklade, pritom uvažavajući preporuke Savjeta Evrope. CIK posebno

naglašava i potrebe preciziranja odredbi koje se odnose na finansiranje političkih stranaka od imovine u njihovom vlasništvu, kao i odredbi oko dodjele na korišćenje poslovnih prostora političkim strankama.⁴²⁷

ODGOVORNOST (PRAKSA)

Do koje mjere postoji efikasan finansijski nadzor političkih partija u praksi?

OCJENA 25

S obzirom na striktnu zakonsku odredbu koje uključuju mjeru zabrane kandidovanja na narednim izborima za partije koje ne dostave CIK-u svoje finansijske izvještaje ili ne omoguće pristup svojim prostorijama Službi za reviziju radi vršenja revizije, partije uglavnom dostavljaju svoje finansijske izvještaje, mada često sa zakašnjenjem. Kvalitet i pouzdanost ovih izvještaja su relativni, jer partije u praksi često krše odredbe Zakona o finansiranju stranaka, a manjkavosti u zakonskom okviru omogućavaju finansijske špekulacije, pri čemu stranke posluju često na samoj ivici zakonitosti.

Prema reviziji finansijskih izvještaja stranaka, zakon se najviše krši tako da stranke ostvaruju zabranjene prihode, odnosno prihode od imovine koja nije u vlasništvu stranke i prihode od dobiti preduzeća mimo djelatnosti dopuštenih zakonom; primaju priloge od fizičkih i pravnih lica preko dopuštenog limita, ne prijavljuju sve priloge fizičkih i pravnih lica koji prelaze limit od 100,00 KM; besplatno koriste poslovne prostorije koje im dodjeljuju entitetski, kantonalni i opštinski organi i neprofitne organizacije, primaju priloge od javnih preduzeća, finansijske izvještaje dostavljaju sa zakašnjenjem, ne podnose ih na propisanim obrascima i ne dostavljaju dodatnu finansijsku dokumentaciju na zahtjev CIK BiH, ne vode adekvatne evidencije o svojim приходima i rashodima itd. Da se partijske neregularnosti ne zaustavljaju na navedenom, potvrđuju i

napomene CIK vezano za njene revizorske izvještaje, prema kojima s obzirom na uzorak i na to, da postoje ograničenja u računovodstvenom sistemu i sistemu internih kontrola, postoji mogućnost da pojedine materijalno značajne greške ne budu otkrivene".⁴²⁸

Pored ovih, u praksi su primijećeni i sljedeći problemi:

- Izbjegavanje prijavljivanja donacija kroz razbijanje pojedinačnih priloga na iznose niže od 100 KM,⁴²⁹ te kroz gotovinsko poslovanje postoji praksa da se određeni postotak redovnih mjesečnih primanja članova koji su, zahvaljujući stranci, dospjeli na neku javnu funkciju, vraća stranci, što se takođe ne evidentira u potpunosti.
- Kršenje pravila o blagajničkom poslovanju, prema kojima se zahtijeva svakodnevno vođenje promjena stanja blagajne, dok partije uglavnom ažuriraju računovodstvene knjige na mjesečnoj ili kvartalnoj osnovi.
- Zloupotreba pozicija u institucijama ili sredstava kojima institucije raspolažu u svrhu predizborne promocije stranke, što je posebno primijećeno tokom kampanje za Opšte izbore 2010.g., gdje su reklame i promocija stranaka plaćani kao promocija ministarstava ili Vlade.⁴³⁰

INTEGRITET (ZAKON)

Do koje mjere postoji organizaciona regulativa o internoj demokratičnosti glavnih političkih partija?

OCJENA 75

Unutrašnja organizacija, članstvo, organi stranaka i način njihovog izbora i brojna druga pitanja, regulisani su statutima, kao najvišim aktima političkih stranaka.⁴³¹ Statuti su uglavnom bazirani na demokratskim načelima i promovišu maksimalnu internu demokratičnost stranaka.

Članstvo je uglavnom organizovano na teritorijalnom principu. U zavisnosti od veličine stranke, organizacione jedinice mogu biti mjesni, opštinski, gradski, regionalni, kantonalni i drugi teritorijalni odbori. Članovi imaju pravo da javno iskazuju svoja mišljenja, da biraju i budu birani u organe stranaka. Statuti većine stranaka imaju predviđene slične organe.

Lideri stranaka se, prema statutima, biraju demokratskim putem, odnosno glasanjem između više kandidata, od strane najviših stranačkih organa (kongresi, sabori, skupštine i slični organi). U principu glavni odbori, kao najviši organi odlučivanja stranaka između dva kongresa (sabora, skupštine), predlažu kandidate za predsjednika i potpredsjednike stranaka.

Procedure izbora za ostale stranačke ili vanstranačke (javne) funkcije su često, osim statutom, regulisane drugim internim pravilima. Veće partije uglavnom imaju i brojnije i složenije interne propise. Stepem demokracije u ovim propisima donekle varira, u smislu da se rukovodstvu ili samom lideru stranke daje veća ili manja mogućnost odlučivanja, odnosno predlaganja ili direktnog raspoređivanja članova partije na pojedine funkcije.

INTEGRITET (PRAKSA)

Do koje mjere postoji efikasna interna demokratija političkih partija u praksi?

OCJENA 25

Uprkos zadovoljavajućoj partijskoj regulativi o internoj demokraciji, stvarni nedostatak unutarpartijske demokracije jedna je od krupnijih primjedbi javnosti i političkih analitičara na funkcionisanje političkih partija u praksi.⁴³² Kod većine partija u svim dijelovima BiH o svim ključnim pitanjima, politikama i kadrovskim rješenjima, odlučuje njihov prvi čovjek, dok organi par-

tije više služe kao verifikator. Personifikacija političkih partija najbolje se može ilustrovati činjenicom da kod pojedinih partija, kao sastavni dio njihovog naziva, stoji ime partijskog lidera.

Unutarpartijski autokratizam se ogleda i u činjenici da se umjesto više ponuđenih kandidata za izbor predsjednika partije, izbornim organima stranke nudi samo jedan kandidat – aktuelni partijski lider, koji je često i osnivač stranke. Mali je broj političkih partija koje odstupaju od ovakve prakse. Kao što su naveli sagovornici sa kojima je rađen intervju za potrebe ovog istraživanja, od značajnijih političkih partija u BiH, jedino je Stranka demokratske akcije na posljednjim izborima za lidera stranke imala ponuđena tri kandidata, zbog čega su je istakli kao stranku sa najvećim stepenom interne demokracije.⁴³³ Partijski lideri takođe imaju veliku autonomiju po pitanju raspodjele kandidata na ostale stranačke i vanstranačke-javne funkcije.

Najsvežiji primjer koji ovome govori u prilog (iz 2012.g.) su najave neopozivih ostavki jednog broja funkcionera Socijaldemokratske partije (SDP), i ostavka potpredsjednika stranke, s obrazloženjem da se ne slažu sa autokratskom politikom lidera stranke.

Nedostatak stvarne interne demokratije partija može se vidjeti i na primjeru dostupnosti finansijskih informacija unutar partija. TI BiH istraživanje praksi po ovom pitanju, govori da su informacije o prihodima i rashodima u okviru partija dostupne samo užem rukovodstvu, a prvenstveno osobi zaduženoj za podnošenje godišnjih izvještaja. Ustaljena praksa političkih partija je da se podaci o prihodima i rashodima stranke iznose na sjednicama glavnog odbora.⁴³⁴

AGREGIRANJE I ZASTUPANJE INTERESA (PRAKSA)

Do koje mjere političke partije agreregiraju i zastupaju relevantne socijalne interese u političkoj sferi?

OCJENA 25

S izuzetkom foruma mladih i žena, koji su utvrđeni u statutima većine politički značajnijih partija, stranke u BiH uglavnom nemaju institucionalizovanu saradnju sa različitim socijalnim grupama. Od većih partija izuzetak je Socijaldemokratska partija BiH čijim je Statutom predviđeno djelovanje posebne organizacije sindikalnih aktivista, te organizacije lica starije dobi i penzionera.

U praksi, aktivnosti članova partija su u velikoj mjeri rukovođene finansijskim i drugim ličnim interesima, a česti su i sukobi različitih finansijskih interesa unutar jedne partije, obično u sferi javnog ugovaranja, a na štetu građana.⁴³⁵

Klijentelizam i političko favorizovanje utvrđuje kao velike probleme i Evropska Komisija u svom izvještaju o napretku BiH za 2010.g., i to kroz nedovoljno provođenje zakona o sukobu interesa, naročito u RS, kao i visoku politizovanost državne službe i nikakav napredak u ograničavanju uloge političkih afilijacija u javnoj administraciji.⁴³⁶

Legitimitet političkih partija u javnosti postoji u onoj mjeri u kojoj konstitutivni narodi u BiH percipiraju da određena partija štiti njihove nacionalne i vjerske interese.⁴³⁷ Po svim drugim pitanjima od interesa za javnost, naročito u ekonomskoj i socijalnoj sferi, partije ne uživaju povjerenje građana, obzirom da ni ne ulažu značajne napore u potrebne reforme na svim poljima. Na članstvo u partijama i određenu dozu političke lojalnosti građani su osuđeni zbog nemogućnosti da na

drugi način dođu do posla ili ga sačuvaju.

Posljednjih godina političke partije su donekle počele prepoznati potrebu za saradnjom sa civilnim društvom, dijelom i zbog preuzetih međunarodnih obaveza BiH, ali ova saradnja još uvijek nije adekvatno institucionalizovana. I dalje se bilježe napadi i prijetnje aktivistima i organizacijama civilnog društva, i to pretežno onima koji istražuju moguće slučajeve korupcije.⁴³⁸

Na drugoj strani je interesna saradnja partija na vlasti i organizacija civilnog društva, u kojoj ove organizacije obično imaju finansijsku korist, dok partije to koriste u propagandne svrhe ili za izvlačenje finansijskih sredstava iz budžeta putem različitih programa finansiranja nevladinih organizacija. Specifikum BiH su i značajna budžetska sredstva koja se redovno daju organizacijama udruženim na vjerskim i nacionalnim osnovama,⁴³⁹ obzirom da je nacionalna i vjerska retorika i dalje propagandno sredstvo.

POSVEĆENOST ANTIKORUPCIJI (PRAKSA)

Do koje mjere političke partije posvećuju adekvatnu pažnju javnoj odgovornosti i borbi protiv korupcije?

OCJENA 0

Posljednjih godina je deklarativna podrška borbi protiv korupcije, uz raspirivanje nacionalne i vjerske netrpeljivosti, postala jedno od osnovnih oruđa predizbornih političkih kampanja. I za Opšte izbore održane u oktobru 2010.g., nezaposlenost, korupcija, izgradnja puteva, zdravstvena i obrazovna reforma bile su glavne teme.⁴⁴⁰

U realnosti su zapravo političke partije generatori visokog stepena korupcije u zemlji i prema istraživanjima

TI BiH već godinama su percipirane kao najkorumpiraniji segment društva u BiH. U periodu prije globalne ekonomske krize koja je duboko pogodila ionako neefikasnu i neodrživu ekonomiju, najviše je bilo riječi o problemima vezanim za javno ugovaranje, naročito privatizaciju javnih preduzeća i namještanje ugovora o javnim nabavkama po partijskoj liniji.

Tako je, na primjer, Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) u februaru 2009.g. dostavila Tužilaštvu BiH izvještaj u kojem su za organizovani kriminal, zloupotrebu položaja, pranje novca i poresku utaju osumnjičeni tadašnji premijer RS Milorad Dodik, šest ministara Vlade RS i šest visokih funkcionera i rukovodilaca javnih institucija, te vlasnici firmi "Integral" grupe – Slobodan Stanković i njegova supruga, sa kojima su Vlada i druge institucije RS sklapale ugovore o građevinskim i drugim poslovima. SIPA je, između ostalog, navela da je zakon prekršen pri izgradnji zgrada Vlade i Radio-televizije RS u Banjaluci, te dionice autoputa Gradiška – Banja Luka, pri čemu je budžet RS-a oštećen za oko 115 miliona KM.⁴⁴¹

Neposredno nakon toga, po prijavi uglednog biznismena, policija FBiH je pokrenula istragu protiv nekoliko visokopozicioniranih članova SDP-a, uključujući predsjednika stranke, u aferi nazvanoj 'Reket', a koja se odnosi na navodno podmićivanje u procesu izrade regulacionih planova. Nakon dvije godine, tokom kojih su pomenute partije sa pozicije vlasti vršile konstantne pritiske na pravosuđe, u oba navedena slučaja Tužilaštvo BiH je donijelo odluku da se predmetni slučajevi ne nalaze u njegovoj nadležnosti i slučajeve prosljedilo entitetskim pravosudnim institucijama, koje su istrage prekinule zbog nedostatka dokaza.

U posljednje vrijeme, koje karakteriše izuzetno visoka nezaposlenost i siromaštvo, sve češće su pojave nepotizma u zapošljavanju uz političke urgencije, do te mjere da se sve više građana učlanjuje u stranke kako

bi na osnovu uticaja stranke dobilo zaposlenje. Prijave pristigle u TI BiH Centar za pružanje pravne pomoći građanima u borbi protiv korupcije tokom 2011.g. ukazuju na to da su nepravilnosti u zapošljavanju najveći problem s kojim se građani susreću, a najviše prijava odnosi se na državnu upravu.⁴⁴²

S druge strane, kako navode i sami predstavnici političkih partija, dešava se da se učesnici u nekim manjim koruptivnim aferama procesuiraju zarad demonstriranja posvećenosti borbi protiv korupcije, dok se u stvarnosti zapravo na taj način odvrća pažnja javnosti sa mnogo ozbiljnijih neregularnosti koje u pravilu ne dobijaju adekvatan sudski epilog. I Evropska komisija karakteriše procesuiranje korupcije u BiH kao neefikasno i pod političkim pritiscima, obzirom da provođenje istraga uglavnom nema za rezultat optužnice i osuđujuće presude.

Iako su pri izmjeni Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o sukobu interesa BiH prekršena pravila za izradu pravnih propisa, kao i parlamentarne procedure, stranke na vlasti su u 2011.g. izvršile pritisak da se izmjene pomenutih zakona ipak stave na dnevni red i da budu podržane od strane Ustavnopravne komisije.⁴⁴³ Izmjene ovih zakona bile su usmjerene na smanjenje kruga ljudi na koje se primjenjuje Zakon o sukobu interesa, ublažavanje sankcija za sukob interesa, te je u isto vrijeme još uvijek aktuelna inicijativa za povećanje limita na donacije političkim strankama i povećanje spektra dozvoljenih izvora prihoda, što navodi na zaključak da stranke svoje interese postavljaju ispred potrebe za kvalitetnijim zakonskim okvirom na polju borbe protiv korupcije.

U isto vrijeme, primjetna je i praksa gdje stranke na vlasti međusobno raspodjeljuju ključne pozicije u javnim institucijama koje bi trebalo da budu nezavisne i da vrše nadzor nad radom vlasti, uključujući Kancelariju za reviziju, Centralnu izbornu komisiju, Agenciju za pre-

vinciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, itd.⁴⁴⁴

PREPORUKE

- Kako bi se omogućio ravnopravan način za osnivanje i rad političkih partija i konzistentno ponašanje partija i kandidata na teritoriji čitave zemlje, potrebno je usvojiti jedinstvene propise o političkim partijama za sve administrativne nivoe u BiH.
- Izvještaje o imovinskom stanju izabranih kandidata, propisane Izbornim zakonom, bi trebalo podnositi i u toku mandata, kao i ukoliko dođe do značajnije promjene u imovini, da bi se blagovremeno otkrilo eventualno sticanje protivpravne koristi. Pored toga, potrebno je zakonski utvrditi mehanizme kontrole tačnosti informacija sadržanih u ovim izvještajima. Pošto je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije dobila u nadležnost nadzor nad imovinskim kartonima, neophodno ju je osposobiti i obezbijediti joj i resurse i nezavisnost u obavljanju ove funkcije. Takođe, u zakonu još uvijek postoji princip dobrovoljnosti vezan za podnošenje ovih podataka i potrebno ga je ukinuti.
- Zakonom o finansiranju političkih partija bi trebalo stimulisati upotrebu jedinstvenih bankovnih računa za sva primanja i plaćanja političkih partija, što bi finansijske izvještaje političkih partija učinilo vjerodostojnijim, pojednostavilo finansijsku kontrolu i otežalo neregularno finansiranje partija, naročito gotovim novcem. U Zakonu o finansiranju političkih partija je potrebno precizirati odredbe koje se odnose na finansiranje stranaka od imovine u njihovom vlasništvu, kao i odredbi oko dodjele strankama na korištenje poslovnih prostora.
- Rashode političkih partija vezane za redovno poslovanje i izborne kampanje bi trebalo precizno zakonski odrediti i odvojiti, kao i definisati kategorije troškova koji se smiju pokriti iz javnih subvencija, kako bi se omogućila njihova efikasnija kontrola. Potrebno je takođe i ojačati nadležnosti CIK u nadzoru rashoda, obzirom da je prema postojećoj regulativi daleko veći

fokus na prihodima stranaka.

- Propisane formate finansijskih izvještaja političkih partija bi trebalo učiniti detaljnijim i vjerodostojnijim, kako bi sadržali više informacija od javnog interesa. Da bi se omogućio cjelovitiji uvid u finansiranje partija, u ove izvještaje bi trebalo uključiti i informacije o pravnim licima povezanim ili pod kontrolom političkih partija.
- Detaljni podaci o donacijama, prihodima i rashodima partija, kao i imovinski podaci kandidata za izbore i izabranih kandidata i sa njima povezanih lica, bi morali biti javno dostupni.
- Osim pooštavanja novčanih sankcija, spektar sankcija za političke partije i kandidate koje su na raspolaganju CIK-u potrebno je proširiti, između ostalog uskraćivanjem budžetskog finansiranja partijama koje ne poštuju pravila finansiranja i izvještavanja. Sankcije bi takođe trebalo uvesti i za sva druga pravna i fizička lica povezana sa političkim partijama, uključujući donatore, a koja se ne ponašaju u skladu sa pravilima finansiranja. Takođe, trebalo bi razmotriti uvođenje krivične odgovornosti lidera političkih partija zbog nepoštovanja pravila vezanih za finansiranje.
- Potrebno je ojačati resurse CIK BiH za primjenu zakona, kao i uvesti rokove za vršenje finansijske revizije, naročito u vezi sa kampanjom, budući da se revizorski izvještaji objavljuju isuviše kasno da bi imali ikakav uticaj na ostvareni izborni rezultat.
- Da bi se vratilo povjerenje javnosti u ovu važnu instituciju, kao i omogućila dosljedna vladavina prava, potrebno je osigurati nezavisnost i nepristrasnost CIK u provođenju zakona.
- Kako bi se povećala efikasnost finansijske kontrole i regularnost političkog finansiranja, potrebno je zakonski regulisati obavezu drugih kontrolnih organa i tijela za provođenje zakona na saradnju sa CIK BiH, a naročito poreskih uprava, inspeksijskih organa i slično.
- U zakonskom okviru koji reguliše ponašanje tokom predizborne kampanje neophodno je razgraničiti obavljanje javnih i stranačkih funkcija, s ciljem sprečavanja zloupotrebe javne funkcije u svrhu promocije stranke.

6.12. MEDIJI

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 37/100

STATUS STUBA: SLAB



SAŽETAK

Bez uporišta u tradiciji, opterećeni teškom ekonomskom situacijom i dubokim etničkim podjelama zemlje, mediji u BiH ne ispunjavaju minimalne standarde nezavisnosti, objektivnosti i profesionalnosti. I pored činjenice da je značajan angažman međunarodne zajednice uspostavio zadovoljavajući zakonski okvir i institucije koje treba da osiguraju odgovarajuće okruženje za rad medija, stanje u medijima već godinama ne bilježi poboljšanje, već je i dalje prisutna potpuna instrumentalizacija od strane političkih i ekonomskih elita, govor mržnje pa čak i aktivnosti koje graniče sa kriminalom.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Zakonskim odredbama propisano je da u Bosni i Hercegovini djeluju tri javna emitera – državni (BHRT), te dva entitetska (FTV i RTRS). Iako je zakonom predviđena uspostava i Korporacije tri javna emitera u , do toga nije došlo ni nakon višegodišnjih pokušaja.

Osim javnih emitera u BiH ukupno djeluje 45 televizijskih i 144 radio stanice. Iako je veliki broj televizijskih i radio stanica u vlasništvu nižih državnih organa – kantona, gradova i opština, posljednjih godina značajno je pojačano i otvaranje i djelovanje privatnih RTV stanica. Zabilježeno je i otvaranje regionalnih medijskih korporacija, kao što je Al Jazeera.

Postojanje većeg broja komercijalnih medija u BiH, međutim ne znači da je i došlo do većeg stepena objektivnijeg informisanja građana, jer privatni mediji, odnosno njihovo djelovanje, u velikoj mjeri odražava in-

terese i stavove njihovih vlasnika koji su često povezani sa stranačkim zvaničnicima.

Nadzor nad radom elektronskih medija provodi Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) BiH. Međutim, djelovanje pojedinih medija posljednjih godina, iako pristrasno i često sa elementima ispoljavanja jezika mržnje i iznošenjem paušalnih ocijena i kvalifikacija (primjer FTV i RTRS), nije naišlo na adekvatne sankcije RAK-a.

Slično stanje je i u štampanim medijima koji su u potpunosti u privatnom vlasništvu. U BiH se štampa devet dnevnih novina, a evidentirana su i izdanja za BiH (Večernji list iz Hrvatske), kao i pet magazina. I printani štampani u većini su u funkciji djelovanja određenih politika, odnosno stranaka. Regulacija, odnosno nadzor nad štampanim medijima nikada do kraja nije uspostavljena. Vijeće za štampu BiH ima ulogu kojom se više daju preporuke koje nisu obavezujuće.

TABELA SA OCJENAMA

MEDIJI

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 37/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 44/100	RESURSI NEZAVISNOST	75	25
		75	0
UPRAVLJANJE 42/100	TRANSPARENTNOST	50	25
	ODGOVORNOST	75	25
	MEHANIZMI INTEGRITETA	50	25
ULOGA 25/100	ISTRAŽIVANJE I RAZOTKRIVANJE SLUČAJEVA KORUPCIJE		25
	INFORMISANJE JAVNOSTI O KORUPCIJI I NJENOM UTICAJU		25
	INFORMISANJE JAVNOSTI O PITANJIMA VLASTI		25

Iako, je u posljednjim godinama u BiH evidentiran sve veći broj web portala i posebnih forumskih stranica, ni njihovo djelovanje nije zakonski, niti na bilo koji drugi način regulisano. Stoga se često putem ovih vidova plasiranja informacija građanima mogu pročitati one koje su poluistinite, ili su u funkciji ispoljavanja jezika mržnje.

Medijsku scenu u BiH stoga, generalno gledano, karakteriše raznovrsnost, ali to u svakom slučaju ne odražava nezavisnost, objektivnost, istinitost i kvalitet informisanja građana.

RESURSI (ZAKON)

U kojoj mjeri zakonski okvir osigurava okruženje pogodno za različite nezavisne medije?

OCJENA 75

Pravni okvir koji se odnosi na postojanje i djelovanje nezavisnih medija je veoma pogodan. Sloboda medija garantovana je Ustavom BiH, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (koja se u BiH primjenjuje direktno) i Zakonom o komunikacijama.⁴⁴⁵ Zahvaljujući angažmanu međunarodne zajednice, koji je dosegao i do nametanja zakonskih rješenja, BiH je prva od svih zemalja bivše Jugoslavije usvojila i zakone o slobodi pristupa informacijama, revolucionarne po principu koji su uveli – da je svaka informacija u posjedu javnih organa javno dobro i kao takva dostupna svim građanima. Takođe, vrlo važan korak u razvoju medija bila je i dekriminalizacija klevete.

Regulisanje rada elektronskih medija na području cijele BiH nalazi se u kompetenciji Regulatorne agencije za medije (RAK), a na osnovu Zakona o komunikacijama, dok je regulisanje rada štampanih medija utemeljeno na principu samoregulacije, kroz rad Savjeta za štampu.

Napori međunarodne zajednice na stvaranju javnog RTV sistema su okončani usvajanjem Zakona o javnom radio-televizijskom sistemu BiH 2005.g.⁴⁴⁶ (javni RTV sistem se sastoji od četiri cjeline: dva entitetska, državni i korporacija kao krovna institucija javnog servisa), koji međutim do danas nije rezultirao uspostavom funkcionalnog i nezavisnog sistema javnog RTV emitovanja.⁴⁴⁷

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri su prisutni različiti nezavisni mediji koji osiguravaju raznovrsnost gledišta?

OCJENA 25

U BiH djeluju 144 radio stanice i 45 televizijskih stanica (uključujući i javne servise), štampa se devet dnevnih novina i pet magazina (egzaktni podaci o tiražu printanih medija nisu poznati).⁴⁴⁸ Broj korisnika interneta je, prema podacima Regulatorne agencije za komunikacije, u 2010.g iznosio 2 miliona, što čini oko 52% populacije.⁴⁴⁹ Iako formalno postoji raznovrsnost medija, ona ne odražava kvalitet, nezavisnost i održivost, koje zapravo predstavljaju i najveći problem za većinu medija. Problem raznovrsnosti još je izraženiji u manjim lokalnim sredinama, dijelom iz tehničkih razloga: nedovoljna pokrivenost signala javnih emitera, kablovske televizije, interneta, niti se štampaju lokalne novine. Čitanost novina je u cijeloj zemlji na niskom nivou iz dva razloga: nepostojanje čitalačke kulture i navike čitanja (visok stepen nepismenih u BiH), i slaba ekonomska i kupovna moć stanovništva u zemlji.

Entitetski javni RTV servisi se nalaze pod efektivnom kontrolom vladajućih političkih partija i uglavnom odražavaju njihova gledišta. Kada su u pitanju privatni mediji, njihova uređivačka politika uglavnom zastupa uske interese vlasnika, koji se veoma često poklapaju sa interesima vladajućih političkih partija. Takva

uređivačka politika rezultira finansijskom korišću koja se manifestuje kroz direktne transfere iz budžeta, poreske olakšice ili kupovinu marketinškog prostora od strane državnih institucija ili preduzeća.

Ocjena Helsinškog komiteta BiH je da, jezik mržnje karakteriše djelovanje velikog broja medija i da, što je zabrinjavajuće, u tome u značajnoj mjeri⁴⁵⁰ učestvuju i javni servisi.

Mediji su podijeljeni prema etničkom i entitetskom principu, tako da ne pokrivaju cjelokupan društveni i politički spektar, već su parcijalno orijentisani i namijenjeni segmentima dominantno etnički podijeljene javnosti. S obzirom na to da su politički centri moći i odlučivanja ključni faktor finansijske egzistencije medija koji kreira uređivačku politiku, mediji nerijetko postaju oruđa u rukama političkih elita za međusobne obračune.⁴⁵¹ Najbolji primjer koji ilustruje ovakvu tvrdnju je obračun između dva entitetska javna emitera koji su u žestokoj višemjesečnoj kampanji razmjenjivali teške međusobne optužbe, kao i optužbe na račun vodećih političkih ličnosti u oba entiteta.⁴⁵²

Zadnjih je godina pokrenuta inicijativa od strane hrvatskih političara u BiH za osnivanjem RTV kanala na hrvatskom jeziku, uz formalno obrazloženje da su mišljenja i gledišta hrvatskog naroda kao jednog od tri konstitutivna naroda u BiH u postojećim programima, posebno javnim emiterima, nedovoljno zastupljena.

NEZAVISNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri postoji zakonska zaštita koja sprečava neovlašćene vanjske uticaje u aktivnostima medija?

OCJENA 75

Prava i slobode, koje predviđa Evropska konvencija o ljudskim pravima, direktno se primjenjuju u BiH.

Zakon o komunikacijama BiH utemeljen je na principima nepristrasnosti, pravičnosti nediskriminacije, te odvojenosti emitera od političke kontrole i manipulacije. Sam Zakon o komunikacijama BiH takođe propisuje nezavisnost RAK-a kao ključnog tijela za regulaciju elektronskih medija. Zakonom je jasno definisano i da se državne institucije ne smiju miješati u proces donošenja odluka RAK-a. Takođe, članom 40 pomenutog Zakona je određeno da zvaničnici iz zakonodavnih i izvršnih institucija na svim nivoima vlasti, kao i članovi organa političkih partija, te osobe koje imaju finansijske odnose sa elektronskim medijima, ne mogu vršiti funkciju generalnog direktora ili člana Savjeta RAK.

Nezavisnost javnih RTV emitera garantovana je članom 4 Zakona o javnom RTV sistemu BiH, koji definiše da javni RTV servisi imaju uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju. Međutim, naknadnim izmjenama Zakona o RTV FBiH, Regulatornoj agenciji za komunikacije uskraćena je nadležnost izbora članova upravnog odbora ovog javnog emitera, a taj postupak prebačen je na Parlament FBiH. U RS je zakonom omogućeno da se proces izbora članova Upravnog odbora RTV RS ponavlja unedogled, dok kandidat ne dobije potrebnu političku podršku u Narodnoj skupštini, čime se Agencija dovodi u situaciju da mora predložiti politički podobnog kandidata.

Zakonski okvir u ovom dijelu je izuzetno dobar, pri čemu su primjeri najbolje zakonodavne prakse u Evropi uz pomoć međunarodne zajednice primijenjeni u BiH. Problem nastupa u praksi, jer i sam RAK, kao nezavisno tijelo zaduženo za sprovođenje ovih zakona, pokušava da zaštiti sopstvenu nezavisnost od političkog uticaja, što se neposredno odražava i na rad Agencije. Dakle, zakoni su, kao što je to čest slučaj kod njihovog nametanja od strane OHR-a, pisani za zemlje sa mnogo dužom demokratskom tradicijom i, kao rezultat toga, neprovodivi su u bosanskohercegovačkoj praksi.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri su mediji u praksi slobodni od neovlašćenih vanjskih uticaja u svom radu?

OCJENA 0

Opšta je ocjena brojnih istraživanja međunarodnih i domaćih organizacija da se situacija u pogledu uticaja na medije znatno pogoršala u posljednjih nekoliko godina.⁴⁵³ Pojačan je politički uticaj na nezavisnog regulatora (RAK), kroz nastojanje da na čelo te institucije dođe politički izabrano lice. Četiri godine u Savjetu ministara BiH blokiran je izbor generalnog direktora Regulatorne agencije za komunikacije, upravo iz pomenutih razloga, što je bitno uticalo na rad same institucije. Lideri vladajućih političkih partija su, prilikom dogovora o formiranju Savjeta ministara, dogovorili raspodjelu čelnih mjesta i u nezavisnim agencijama, uključujući RAK.⁴⁵⁴

Regulatorna agencija za komunikacije je stoga dovedena u nezavidnu situaciju, u kojoj je potpuno narušena njena formalno proklamovana nezavisnost. Samocenzura je, zbog naglašenih političkih pritisaka, sve prisutnija u medijima u BiH, posebno u javnim servisima. Novinari vode računa o tome kako pišu i izvještavaju o vladajućoj političkoj opciji. Ključni faktor koji utiče na samocenzuru je finansijski uslovljen, pa stoga prisutan i u privatnim medijima, jasno oslikavajući odnos između vlasnika medija i oglašivača.

U predizbornoj kampanji dio medija se otvoreno stavio u funkciju političkih partija. Problem je specifičan i ozbiljan jer su se u toj funkciji našli javni emiteri čime je u značajnoj mjeri narušena njihova nepristrasna uređivačka politika.⁴⁵⁵

Izveštaj o stanju ljudskih prava za 2011.g ističe da su

zlostavljanje i zastrašivanje novinara te civilnog društva ostaju problem u BiH. U Izvještaju se navodi i da su dva entitetska javna emitera (FTV i RTRS) 2011. godine održavala stavove određenih stranaka u Federaciji i RS (SDP i SNSD).⁴⁵⁶

U toku 2012.g. evidentirani su pokušaji ugrožavanja Zakona o Javnom RTV servisu FBiH, tako što je mimo njegovih odredbi Predstavnički dom Parlamenta FBiH na sjednici 26. juna 2012. donio odluku o imenovanju privremenih članova Upravnog vijeća FTV. Odluke na toj sjednici osporio je Ustavni sud FBiH, ocijenivši da je ona održana mimo Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta FBiH.

Mimo poštivanja Zakona o javnom RTV servisu FBiH, odlukama predsjedavajućih Predstavničkog i Doma naroda Parlamenta FBiH, a ne Komisija za informisanje ponovno je raspisan javni konkurs za izbor tri člana Upravnog vijeća FTV, iako je zakonskim odredbama propisano da se imenovanja članova tog tijela vrše svake godine po jedan.

Sporna odluka o izboru tri člana UO RTVFBiH usvojena je obrnutim redom, prvo u Domu naroda FBiH 24. jula, a potom 11. Septembra 2012. i u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH. Nikad nije izvršeno usaglašavanje tekstova odluke. U preambuli objavljenog javnog konkursa stoji da su oba doma odluku o raspisivanju konkursa donijela istog dana - 24. jula, što nije tačno. Predmet pod nazivom Objava javnog konkursa za imenovanje tri člana Upravnog odbora FTV FBiH 24. oktobra upućen je Službenim novinama, Dnevnom avazu i Večernjem listu.

Novinari su često izloženi verbalnim prijetnjama i uvredama od strane političara. Predsjednik RS Milorad Dodik prednjači u napadima i vrijeđanju novinara koji se kritički osvrću na njegove poteze.⁴⁵⁷ Odskora je tu praksu počeo slijediti i lider SDP BiH Zlatko Lagumdžija,

koji je napao novinarku BHTV zbog neugodnih pitanja koja mu je postavila. Takođe, u medijima se pojavio video zapis, na kojem Lagumdžija daje instrukcije novinaru FTV o tome kako da pripremi prilog sa njegove konferencije sa štampu.⁴⁵⁸

Vlada RS zvanično je 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.

Izveštaj Linije za pomoć novinarima u 2011.g. bilježi ukupno 52 povrede prava novinara, od čega 16 prijetnji i 4 fizička napada.⁴⁵⁹

Vlada RS je u protekle tri godine uvela praksu direktne dodjele pomoći medijima. Međutim, dodjela direktne pomoći medijima bez jasno utvrđenih kriterijuma, posebno u vrijeme održavanja izbora, dovela je do toga da je pomoć dodjeljivana bliskim prijateljima lidera vladajuće političke partije u RS, dok su ostali mediji koji su primili pomoć Vlade počeli nekritički da promovišu i zastupaju provladine stavove. U toku 2009.g. za 70 medija iz RS izdvojena je pomoć u iznosu oko 5 miliona KM, tokom 2010.g. 5 miliona, a u 2011.g. Vlada RS je medijima izdvojila preko 3.600.000 KM.⁴⁶⁰

Riječ je praktično o uspostavljanju potpune kontrole vlasti nad medijima. „Umjesto da služe interesima građana, mediji imaju tendenciju da se takmiče za usluge koje dobivaju od kompanija i za političke interese. 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”.⁴⁶¹ Teško je govoriti o demokratizaciji društva ako njen bitan segment, a što mediji svakako jesu, nije u stanju da se izbori sa

obezbjeđivanjem elementarne socijalne sigurnosti za svoje zaposlene.⁴⁶²

Na koji način se procesuiraju slučajevi prijetnje slobodi medija moguće je ilustrovati kroz dva primjera. Prvo, vođen je sudski proces protiv novinara FTV Damira Kaletovića, jer je neovlašteno snimao razgovor sa tadašnjim ombudsmenom za ljudska prava Vitomirovom Popovićem, koji je u to vrijeme izrekao otvorenu prijetnju istom novinaru da zaslužuje „metak u čelo”. Drugo, sudija Opštinskog suda u Sarajevu Lejla Fazlagić je u ročištu od novinara Slobodne Bosne Mirsada Fazlića, koji je prisustvovao suđenju kao svjedok, zahtijevala da otkrije izvor informacija, odnosno osobe koja mu je dostavila dokumentaciju. Kada je novinar odbio otkriti izvor informacija, sudija mu je rekla da je pod zakletvom i da to mora reći. Na kraju je dodala da zna ko su mu izvori, i kao sutkinja ogradila od izjava svjedoka, odnosno novinara.⁴⁶³

Pristup službenim i neslužbenim izvorima informacija nije potpuno kontrolisan, ali u udruženju BH novinari problem vide u „selektivnom pristupu” u davanju informacija medijima. Prema mišljenju predstavnice ovog udruženja, Borke Rudić, intervjuisane za potrebe ove studije, postoji čak ciljano davanje informacija samo pojedinim medijima, pa ih političari i javni službenici koriste kao sredstvo manipulacije ionako podijeljenom javnošću ili kao oružje za borbu protiv političke opozicije. „Državni regulator je u potpunosti izgubio nezavisnost, baš kao i upravni i nadzorni odbori u medijima”.⁴⁶⁴ U prilog ovoj tezi Rudićeva navodi sljedeće: odluke Upravnog odbora RTV BiH kojima se odbacuju pravosnažne presude suda; pokušaj UO RTV BiH da stvori paralelni organ – Sekretarijat UO sa funkcijama koje ima poslovodstvo i direktore sektora; odbijanje Parlamenta BiH da imenuje dva člana UO RTV BiH, iako su prošli sve zakonske procedure; odluke Radio-televizije RS o pokretanju „vlastite” digitalizacije, itd.

Dobar zakonski okvir još uvijek sprečava potpuno ovladavanje medijima od strane političkih centara moći. Država i ostali akteri ometaju pojedine, ali ne sve, medijske aktivnosti. Ovi slučajevi vršenja direktnog uticaja su ozbiljni, a uključuju i verbalne i fizičke napade, uticaj pravosudnih instanci, i bitno opredjeljuju medijsko ponašanje, te postaju intenzivniji.

Osim toga, pravosudne institucije nisu u potpunosti oslobođene političkog uticaja i često ne pokazuju dovoljno interesa ili čak profesionalnosti u tumačenju zakonodavnog okvira u kojem bi mediji trebalo da djeluju.

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju transparentnost u aktivnostima medija?

OCJENA 50

Zakonom o javnom radio-televizijskom sistemu BiH⁴⁶⁵ uređuje se odnos tri javna emitera u BiH (BHRT, RTRS i RTVFBiH), koji su osnovani posebnim zakonima kao javna preduzeća. S obzirom na to da imaju status javnih preduzeća, na njih se primjenjuju odredbe nadležnih zakona o slobodi pristupa informacijama.

Za sve RTV stanice, osim za javne RTV servise, primjenjuje se Pravilo 41/2009, doneseno od strane RAK o dozvolama za zemaljsku radio-difuziju RTV programa. U samom procesu izdavanja dozvola za zemaljsko emitovanje, stanice su dužne dostaviti RAK dokumentaciju o sudskoj registraciji i vlasničkoj strukturi. Agencija potom vrši tehničku, programsku i finansijsku evaluaciju svakog zahtjeva pojedinačno.

Zakon o komunikacijama ne obavezuje stanice da objavljuju svoju vlasničku strukturu. Vlasnička struk-

tura svakog emitera javnosti je dostupna kroz sudove i nadležne institucije. U pomenutim institucijama vrše se svi procesi preregistracije koji obuhvataju promjenu vlasničke strukture. Podaci o svim stanicama koje imaju dozvolu Regulatorne agencije za komunikacije nalaze se u Javnom registru ove agencije.⁴⁶⁶ Agencija ne objavljuje podatke o dostupnoj vlasničkoj strukturi emitera – tu evidenciju vodi isključivo za interne administrativne potrebe. Jedina klasifikacija koja se objavljuje je ona koja medije razvrstava na javne i komercijalne.

Iako postoje zakonske odredbe, one ne pokrivaju sve aspekte vezane za transparentnost rada, kao i vlasništva nad medijima. Građani i javnost mogu podatke o vlasničkoj strukturi medija dobiti samo u institucijama u kojima su ti mediji pravno registrovani, po određenoj kompleksnoj proceduri.

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je prisutna transparentnost medija u praksi?

OCJENA 25

Poslovanje javnih RTV emitera, na koje se kao na javna preduzeća primjenjuju zakoni o slobodi pristupa informacijama, još uvijek nije u dovoljnoj mjeri transparentno. Pokušaji TI BiH da u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama dobije informacije koje se odnose na finansijske aspekte poslovanja ovih preduzeća, posebno vezano za oglašavanje tokom predizbornih kampanja, nisu dali rezultate.⁴⁶⁷

Prema Indeksu samodrživosti medija 2011. godine, u proteklih nekoliko godina došlo je do znatnog pogoršanja stepena transparentnosti vlasništva medija.⁴⁶⁸ U pojedinim slučajevima nije moguće dobiti

informacije o vlasništvu nad određenim medijima. U tom smislu posebno je ilustrativan slučaj RTV Travnik gdje je tek nakon mnogo vremena otkriveno da je stvarni vlasnik medija politička partija, što je u direktnoj suprotnosti sa zakonom. Poseban problem predstavlja nepostojanje regulative o koncentraciji vlasništva u medijima, što otvara prostor za praktično neograničenu koncentraciju vlasništva u medijima.

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

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne zakonske odredbe koje osiguravaju da su mediji odgovorni za svoje nastupe i aktivnosti?

OCJENA 75

U BiH se primjenjuju zakoni o zaštiti od klevete,⁴⁶⁹ prema kojima je kleveta u potpunosti dekriminalizovana, tako da se odgovornost za klevetu utvrđuje u parničnom postupku. Na taj način, stvoreni su uslovi za jačanje slobode medija, pogotovo zato što zakoni onemogućuju državne institucije da budu podnosioci tužbi za klevetu, te upućuju potencijalnog tužioca da se prvo obrati mediju koji je iznosio navodno neistinite sadržaje u cilju njihove ispravke, a tek nakon toga, ukoliko je nezadovoljan, može pokrenuti tužbu pred sudom.

Pored zakona o zaštiti od klevete, na elektronske medije primjenjuju se i pravila i kodeksi RAK. Kada su u pitanju štampani i internet mediji, na njih se primjenjuje Kodeks za štampu i online medije, čiju primjenu na bazi principa samoregulacije vrši Savjet za štampu.

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kojoj se mjeri medijski nastupi mogu smatrati odgovornim u praksi?

OCJENA 25

Opšti je zaključak skorašnjih istraživanja da je odgovornost medija na veoma niskom nivou i da je u posljednjih nekoliko godina došlo do pogoršanja stanja.⁴⁷⁰ Izvještavanje medija karakterišu česta kršenja profesionalnih standarda, govor mržnje, i jednostrano i neprovjereno izvještavanje. Takođe je prisutna i praksa instrumentalizacije medija, tako što se, po nalogu vlasnika ili političkih pokrovitelja, konstruišu afere u cilju diskreditacije pojedinaca ili organizacija koji mogu biti prepreka ostvarivanju interesa vlasnika medija ili njihovih političkih pokrovitelja. Takav primjer se desio upravo TI BiH, zbog objavljivanja analiza o privatizaciji u RS, nakon čega su mediji pod kontrolom medijskog oligarha Željka Kopanje, bliskog predsjedniku RS, iskonstruisali potpuno izmišljene izvještaje o navodnoj uključenosti TI BiH u organizovani kriminal. I pored činjenice da je sudskom presudom utvrđeno da su izvještaji koji su pomenuti mediji objavljivali neistiniti, oni su u svom izvještavanju nastavili da koriste iste te sadržaje.

Instrumentalizaciju medija od strane političkih elita i tajkuna za međusobne obračune i obračune sa neistomišljenicima, omogućila je i nedosljedna implementacija zakonskog okvira, pravila i kodeksa. Veliki broj predmeta pred pravosuđem u BiH onemogućava pristup pravdi u razumnom periodu, dok politički pritisci na pravosuđe mogu dovesti do toga da odluke sudova budu donesene u interesu nosilaca političke ili ekonomske moći.

Proces samoregulacije zahtijeva i određen proces

demokratskog sazrijevanja i osvješćivanja. Dobro zamišljen okvir trpi posljedice političkog i kulturološkog naslijeđa, koje isključuje odgovornost medija. Efikasni mehanizmi odgovornosti primjetni su u oblasti elektronskih medija, dijelom i zbog sankcija koje su regulatoru na raspolaganju, što nije slučaj u štampanim medijima.

MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutne odredbe koje osiguravaju integritet zaposlenika u medijima?

OCJENA 50

U BiH postoje sektorski etički kodeksi. Jedan se odnosi na emitovanje radio-televizijskog programa, ustanovljen od strane RAK, i kao takav je obavezujući za sve elektronske medije. Takođe, postoji Kodeks za štampu koji je sa Savjetom za štampu usaglasilo šest novinarskih udruženja u BiH. Oblast štampanih medija spada u domen samoregulacije, tako da, za razliku od Regulatorne agencije za komunikacije, Savjet za štampu ne predstavlja zamjenu za sudsku instancu. Savjet za štampu prati i analizira moguće kršenje Kodeksa u skladu sa pojedinačnom žalbom na određeni tekst ili novinarski prilog. Među stavkama Kodeksa najznačajnije su zabrana diskriminacije i uvrede i pitanje tačnosti prenošenja informacija. Što se tiče privatnosti, dozvoljeno je da se u interesu priče u istraživačkom novinarstvu autor dotakne nečije privatnosti, ali postoje i uslovi da bi se spriječila zloupotreba.

Pojedinačnih etičkih kodeksa u medijima nema, kao ni etičkih odbora. Etički komiteti, koji se nazivaju vijećima časti, postoje u udruženjima novinara, dok etičkih komiteta u pojedinim medijima nema – nije zabilježen nijedan takav podatak.

MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

U kojoj mjeri je integritet zaposlenika u medijima osiguran u praksi?

OCJENA 25

U BiH postoji šest profesionalnih novinarskih udruženja – Nezavisna unija profesionalnih novinara, Udruženje novinara RS, Udruženje novinara BHN, Udruženje Apel, Savez novinara BiH i Udruga hrvatskih novinara u BiH – koji štite interese novinara i pokušavaju normirati medijsku etiku. Međutim, ova udruženja slijede etnički i entitetsku podjelu zemlje. Iako su problemi novinara u BiH uglavnom slični, novinari se mahom udružuju u udruženja koje nosi predznak etničke skupine kojoj pripadaju. Izuzetak je Udruženje novinara BHN, koje nastoji i u praksi prevazići ovakve podjele, posebno u novinarskoj profesiji.

Mediji često krše postojeće kodekse, objavljujući polovične i jednostrane informacije. Istraživanje Media plan instituta iz Sarajeva pokazuje da 65% objavljenih novinarskih sadržaja ima samo jedan izvor informacija. Istraživanje Udruženja novinara BHN o izbornoj kampanji 2010. godine pokazuje da je tom prilikom čak 90% tekstova nastalo na bazi korišćenja samo jednog izvora. Novinari ne smatraju neophodnim da im tekstovi citiraju izvor, ili navode anonimne izvore za koje nemaju potvrde, a nemaju ni kontraargumente drugih relevantnih strana, pa čak ne poštuju ni pravo osoba na vlastiti komentar onda kada se o njima negativno govori itd. U javnosti se ponekad čuju optužbe na račun novinara i medijskih kuća da ucjenjuju pojedine osobe, tražeći protivuslugu kako ne bi objavili sadržaje koji te osobe kompromituju.

Medijske kuće uglavnom ulažu jako malo napora na

edukaciju novinara. Profesionalna udruženja novinara djeluju na dobrovoljnoj osnovi.

ISTRAŽIVANJE I RAZOTKRIVANJE SLUČAJEVA KORUPCIJE (PRAKSA)

U kojoj mjeri su mediji aktivni i uspješni u istraživanju i razotkrivanju slučajeva korupcije?

OCJENA 25

Bez uporišta u tradiciji, sa ograničenim materijalnim i ljudskim kapacitetima, uz vrlo često jednostranu uređivačku politiku, mediji u BiH se u vrlo ograničenom obimu bave istraživačim novinarstvom, pogotovo ako istraživačke priče mogu dovesti do političkih i finansijskih centara moći, sa kojima su mediji bliski. Rijetki mediji koji se bave sutraživačkim novinarstvom često su izloženi pritiscima, vanrednim finansijskim i poreskim kontrolama, što otežava njihov rad.⁴⁷¹ Veoma često mediji i novinari koji se usude baviti istraživačkim novinarstvom postaju meta prijetnji od strane pojedinaca ili grupa o čijim aktivnostima su izvještavali.⁴⁷²

Na medije i novinare koji otkrivaju velike slučajeve korupcije dodatno destimulativno djeluju nadležne pravosudne institucije, koje ovim istraživanjima ne daju neophodan pravosudni epilog. Bavljenje istraživanjem korupcije ima u BiH selektivan karakter, koji je određen vezama medija sa političkim strukturama. Neke od velikih priča otkrivaju se tek pošto osoba ili politička opcija napusti vlast ili kada pređe u opoziciju.

Još jedan element koji utiče na ovakvo stanje jeste odnos prema klijentima i oglašivačima u samim medijima, koji gotovo nikada nisu predmet velikih istraživačkih priča. Stoga su novinari djelimično i selektivno aktivni u istraživanju slučajeva korupcije, a tek mali broj

slučajeva rezultira optužnicama i uspješnim presudama.

Centar za istraživačko novinarstvo (CIN) bavi se isključivo istraživanjem takvih slučajeva i najpoznatiji je novinarski istraživački program u zemlji. Izvori finansiranja CIN su inostrani, što jasno potvrđuje neminovnost materijalne nezavisnosti, ukoliko se mediji žele baviti istraživačkim novinarstvom.

INFORMISANJE JAVNOSTI O KORUPCIJI I NJENOM UTICAJU (PRAKSA)

U kojoj mjeri su mediji aktivni i uspješni u informisanju javnosti o korupciji i njenom uticaju na državu?

OCJENA 25

Programi koji se provode s ciljem obrazovanja javnosti o korupciji i borbi protiv nje najčešće su inicirani od strane nevladinih organizacija. Tu ulogu mediji gotovo da ne provode, sem što prenose reklamne kampanje nevladinih organizacija kao i pojedinih međunarodnih organizacija o tom pitanju. Veoma su rijetki sadržaji u medijima koji na objektivan i nepristrasan način informišu javnost o stanju korupcije i njenom uticaju odnosno posljedicama.

Pozitivan je trend porasta broja korisnika interneta u zemlji, što omogućava građanima pristup širokom broju međunarodnih i lokalnih izvora informacija.

INFORMISANJE JAVNOSTI O PITANJIMA VLASTI (PRAKSA)

U kojoj mjeri su mediji aktivni i uspješni u informisanju javnosti o aktivnostima vlade i ostalih aktera vlasti?

OCJENA 25

Dio medija u BiH ne nalazi se pod direktnom kontrolom vladajućih garnitura, ali najmoćniji i najbogatiji mediji nalaze svoje interese u zastupanju i promovisanju stavova vlasti. Medijski pluralizam u BiH nije rezultirao demokratizacijom društva, a ni medija. Novinari i mediji koji kritikuju aktuelnu vlast (na nekom od brojnih nivoa vlasti u zemlji) bivaju optuženi i izloženi napadima i pritiscima.

Daleko je češća kritika od strane medija iz regiona, koja se onda prenosi u medijima u BiH, nego kritika iznutra. Ponekad se analize korupcije i spoznaje o njoj upravo plasiraju regionalno (u Hrvatskoj ili Srbiji), kako bi vijest dobila traženu dimenziju unutar zemlje. Kritički mediji su ugroženi, jer teško mogu preživjeti finansijski, a mediji koji pozitivno i afirmativno izvještavaju o aktivnostima vlasti dobijaju finansijsku podršku iz budžeta i osiguravaju stabilne izvore finansiranja, barem u mandatu partija koje podržavaju.

Povezanost medija i politike, odnosno vlasti u BiH, ogleda se u sljedećim elementima:

- autocenzura i svrstavanje novinara uz vladajuću politiku (parcijalna nezavisnost);
- svjesno zaspostavljanje bitnih društvenih tema u medijima i favorizovanje politike;
- ukidanje „watchdog“ uloge medija, estradizacija politike i politizacija medija;
- instaliranje politički podobnih kadrova u upravljačke i

rukovodne strukture javnih medija;

- uticaj posredstvom oglašivača;
- zavisnost novinara o vlastitom (ne)znanju.⁴⁷³

Da bi javnost dobila relativno pouzdan izvještaj o aktivnostima vlasti, neophodno je istovremeno pratiti nekoliko medija, odnosno uglova. Mediji naklonjeni strankama na vlasti šalju optimističnu sliku, u kojoj je sve što radi vladajuća struktura dobro i u interesu građana. Ovakav način izvještavanja je znatno izraženiji u etnički i politički monolitnoj RS, nego u FBiH u kojoj vlast dijeli veći broj političkih stranaka sa različitim etničkim predznakom.

PREPORUKE

- U okvirima tržišnog poslovanja neophodno je osigurati ravnopravan položaj svih medija na tržištu, kroz osiguravanje transparentnih i kompetitivnih postupaka pružanja državne pomoći ili tu vrstu pomoći u cjelosti ukinuti;
- Uspostaviti transparentna pravila oglašavanja u medijima, kako bi se ojačala njihova nezavisnost i konkurencija, te upoređivati revizorske nalaze javnih preduzeća sa finansijskim pokazateljima medija, o čemu bi RAK trebalo da provede istraživanja i izradi preporuke za buduća oglašavanja;
- Potrebno je unaprijediti zakonski okvir tako da osigura nezavisnost izbora članova upravnih odbora javnih emitera, kroz javne i kompetitivne procedure;
- Posebno važno je osigurati učešće strukovnih novinarskih udruženja i organizacija civilnog društva na kontinuiranom praćenju poštovanja primjene zakonskih propisa koji garantuju nezavisnost medija;
- Osvješčivati javnost o slobodi medija, pristupu informacijama i opasnostima kojima neslobodni mediji ili prikrivena informacija nanose štetu i troškove društvu – obuka koju je moguće vršiti na regionalnom nivou;
- Edukovati sudije o zakonima i načinu sprovođenja medijske prakse, kao i jačati profesionalnu solidarnost;

- Jačati nezavisnost medija kroz postepeni konsolidovan i realan broj medija koji na tržištu mogu ostvariti potreban prihod, ali što je važnije – javne emitere čija je nezavisnost garantovana zakonskim okvirom;
- Neophodno je učiniti dostupnijim informacije koje se odnose na vlasništvo nad medijima, kroz striktnije regulisanje obaveze javnog objavljivanja vlasničke strukture;
- S obzirom na loše individualno materijalno stanje novinara, novinarska udruženja bi trebalo da osiguraju odgovarajuću pravnu pomoć novinarima u slučajevima radno-pravnih sporova, ili u drugim situacijama kada su novinari suočeni s ugrožavanjem njihovih prava. Neophodno je poticati solidarnost među novinarima da reaguju u slučaju napada političara na neke od kolega;
- Osigurati posebne edukativne programe za novinare u okviru visokoškolskih obrazovnih ustanova ili kroz programe novinarskih udruženja ili nevladinih organizacija, koji bi omogućili usavršavanje novinara u vještinama i tehnikama istraživačkog novinarstva;
- U javnim servisima neophodno je ojačati programske savjete, koji će se slobodno birati i biti nezavisni od uticaja upravnih odbora u ovim kućama.

6.13. CIVILNO DRUŠTVO

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 46/100

STATUS STUBA: UMJEREN



SAŽETAK

Civilno društvo u BiH je srednje razvijeno, ali postoji ozbiljna zabrinutost za njihove kapacitete i upravljanje. Organizacije civilnog društva bi trebalo da imaju značajniju ulogu u društvu nego što im to njihovi raspoloživi kapaciteti i upravljanje omogućavaju.

Iako pravni okvir kreira podsticajnu okolinu za razvoj organizacija civilnog društva, većina ih pati od ozbiljnih problema sa finansijskim i ljudskim resursima koji umanjuju efikasnost u provođenju njihovih obaveza i/ili ugrožavaju njihov održivost. Nema pravne zaštite koja

bi spriječila neopravdano vanjsko miješanje u aktivnosti organizacija civilnog društva, a u praksi postoje slučajevi vanjskih pritisaka na njihov rad, koje država redovno propušta da osudi i/ili procesuiru.

Javnost rada organizacija civilnog društva je nezadovoljavajuća, jer većina obično objavljuje relevantne informacije o svojim aktivnostima, ali su one često nepotpune i/ili zastarjele, dok su skupštine i upravni odbori organizacija civilnog društva samo djelimično efikasni u praćenju odluka menadžmenta organizacija civilnog društva.

Konačno, organizacije civilnog društva su aktivne u naporima da drže vlasti odgovornim, a efektivnost njihovih akcija ima pozitivan trend i sve češće rezultira izmjenom pravnog okvira ili praksi rada vlasti. To uključuje i saradnju organizacija civilnog društva sa ostalim ključnim akterima društva oko inicijativa za reformu antikoruptivnih politika, pri čemu uloga organizacija civilnog društva nije samo reaktivna, nego one istražuju i otvaraju u javnosti pitanja koja nisu na dnevnom redu donosilaca odluka u BiH.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Civilno društvo u BiH ima heterogenu strukturu – obuhvata najrazličitije oblike udruživanja, od neformalnih zajednica i volontera, do profesionalnih organizacija, te pokriva različite oblasti društva: od sporta, umjetnosti i kulture, do političkih asocijacija ili unija veterana/boraca/osoba s invaliditetom. Sve navedene organizacije često se udružuju u formi koalicija ili mreža, koje mogu biti trajnog karaktera ili privremene i vezane za određene specifične aktivnosti i ciljeve.

Ne postoji jedinstvena baza podataka na osnovu koje bi se znao tačan broj organizacija civilnog društva, ali se procjenjuje da postoji oko 12.000 registrovanih organizacija od kojih većinu čine udruženja bez zaposlenih ili sa veoma malim brojem zaposlenih (do 5 zaposlenika). Od ovog broja lokalno registrovanih organizacija u entitetima, prema zvaničnim podacima aktivno je samo 6600.⁴⁷⁴

Ograničen broj organizacija civilnog društva finansira se

TABELA SA OCJENAMA

CIVILNO DRUŠTVO

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 46/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 44/100	RESURSI NEZAVISNOST	75 50	25 25
UPRAVLJANJE 31/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	50	25 25 25
ULOGA 63/100	DRŽANJE VLASTI ODGOVORNIM REFORME POLITIKA		75 50

iz javnih sredstava (najčešće na lokalnom nivou), dok se većina oslanja na donacije međunarodne zajednice, članarine, samofinansiranje itd.

RESURSI (ZAKON)

Do kog nivoa pravni okvir omogućava okruženje pogodno za civilno društvo?

OCJENA 75

Pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja je u pravnom sistemu BiH regulisano ustavnim i zakonskim odredbama i aktima.⁴⁷⁵ Za vjerske zajednice i sindikalne organizacije primjenjuju se posebni zakoni – zakoni o političkim organizacijama, Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH, te zakoni o radu.

Iako postoje tri zakona o organizacijama civilnog društva u BiH (na državnom i na entitetskim nivoima), svi oni su generalno slični i pozitivni. Ipak, primjena tih zakona, posebno na državnom nivou (u smislu registracije organizacija civilnog društva i/ili promjene statuta) traje značajno duže zbog manjka efikasnosti vlasti koje ih provode. Tokom 2009. godine kreirana je radna grupa koja je trebalo da unaprijedi postojeći zakon o asocijacijama i fondacijama, te da pojednostavi procedure i pojasni razliku između organizacija civilnog društva od javnog interesa i ostalih organizacija civilnog društva.⁴⁷⁶ U parlamentarnoj proceduri su trenutno Prijedlog Zakona o fondacijama BiH i Prijedlog Zakona o udruženjima BiH.⁴⁷⁷

Ustavom BiH, i to na osnovu međunarodnog pravnog standarda, je utvrđeno da se „prava i slobode utvrđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima direktno primjenjuju u BiH“, sa prioritarnom snagom „nad svim ostalim zakonima“.⁴⁷⁸ Među tim slobodama, u Katalogu prava,

izričito je utvrđeno da sva lica na teritoriji BiH „uživaju [...] slobodu udruživanja s drugima“.⁴⁷⁹ To znači da je „sloboda udruživanja s drugima“ ustavno pravo svih lica na teritoriji BiH.

Registracija organizacija civilnog društva je relativno jednostavan proces⁴⁸⁰ koji se može kompletirati u nekoliko koraka. Ipak, proces registracije nekad traje nepotrebno dugo zbog neefikasnosti rada registracionih organa. Nešto preko 50% organizacija civilnog društva pozitivno ocjenjuje ovaj proces.⁴⁸¹

Istovremeno, neformalne grupe građana, bez formalne registracije po Zakonu o udruženjima u BiH nisu ograničene u svom radu,⁴⁸² ali ne mogu pristupati javnim izvorima sredstava za organizacije civilnog društva u BiH. Oslobođene su plaćanja poreza na donacije, članarine i sve prihode od ekonomskih aktivnosti izravno vezane za ostvarivanje ciljeva organizacije.⁴⁸³ Postoji mogućnost davanja neoporezivih donacija organizacijama civilnog društva od strane građana i preduzeća.⁴⁸⁴ Olakšice koje su na raspolaganju za davanje u dobrotvorne svrhe razlikuju se između entiteta, pri čemu se Zakonom o porezu na dobit u RS nudi pojedincu i preduzećima znatno veći podsticaj za podržavanje dobrotvornih i neprofitnih organizacija. U FBiH se u slučaju dobrotvornih donacija, bilo od pojedinaca ili preduzeća, od poreza može maksimalno odbiti svega 0,5% od pojedinačnih prihoda i dobiti preduzeća. U slučaju RS, limit se povećava na 2% od zarade i profita. Organizacije civilnog društva se žale da su ove olakšice preniske za podsticanje kulture davanja u BiH, te da su, kada su pojedinačna davanja u pitanju, ona dostupna samo osobama koje podnose godišnju poresku prijavu, i previše ograničena u obimu da bi se generisao značajan prihod za organizacije civilnog društva.⁴⁸⁵ Konačno, broj pojedinaca koji daju lične neoporezive donacije organizacijama civilnog društva je relativno mali, pa od tih mjera organizacije civilnog društva imaju malo koristi.

Organizacije civilnog društva u BiH mogu provoditi, i provode, sve aktivnosti koje su u skladu sa zakonom. To uključuje i zastupanje, *watchdog* i kritikovanje vlasti.⁴⁸⁶

Sumarno, pravni okvir za rad organizacija civilnog društva je uređen do određenog stepena, ali traži daljnji rad i unapređenje kako bi bio podsticajni za organizacije.

RESURSI (PRAKSA)

Do koje mjere organizacije civilnog društva imaju adekvatne finansijske i ljudske resurse za funkcionisanje i operativan rad?

OCJENA 25

Manje od jedne četvrtine organizacija civilnog društva nije zavisno od jednog donatora u BiH.⁴⁸⁷ Oko dvije trećine organizacija civilnog društva finansira se iz lokalnih izvora finansiranja:⁴⁸⁸ radi se o sportskim organizacijama, kulturno-umjetničkim organizacijama, organizacijama za zaštitu učesnika i žrtava rata, humanitarnim organizacijama i organizacijama koje se bave lokalnim ekonomskim razvojem i pružanjem socijalnih usluga.⁴⁸⁹

S druge strane, organizacije koje do sredstava za finansiranje dolaze preko međunarodnih donatorskih organizacija jesu organizacije čiji se cilj djelovanja odnosi na civilne inicijative, zatim humanitarne, socijalne i privredne organizacije, te *gender* organizacije i organizacije koje se bave pitanjima mladih.⁴⁹⁰ Takvih je nešto preko 35% u BiH.

U suštini, organizacije civilnog društva su izložene stalnoj potrebi traganja za fondovima, što umanjuje njihove kapacitete bavljenja društvenim problemima i smanjuje

njihovu ukupnu efikasnost rada. Ovo stanje je prijetnja za održivost civilnog društva u BiH, ali i logična posljedica nedovoljno kvalifikovanog osoblja angažovanog u organizacijama civilnog društva, kao i manjka strateškog pristupa u oblasti privlačenja sredstava.

Iako većina organizacija civilnog društva u BiH prima sredstva iz lokalnih izvora (javni fondovi, donacije pojedinaca i preduzeća i slično), i dalje su značajno zavisne od međunarodnih donatora koji daju veća sredstva, i to za aktivnosti koje pokrivaju širi dijapazon problema društva (uključuju zastupanje, *watchdog* aktivnosti itd).

Lokalni izvori finansiranja uglavnom idu prema dijelu organizacija civilnog društva koje rade u oblasti isporučivanja socijalnih usluga. Ova situacija negativno utiče na razvoj organizacija civilnog društva koje svoje djelovanje usmjeravaju prema prioritetima vlasti, koje ovaj proces koriste kao vid uticaja na organizacije civilnog društva. Slična je situacija i sa međunarodnim donatorima prema čijim se periodičnim prioritetima ove organizacije prilagođavaju zbog potrebe za sredstvima.

NEZAVISNOST (ZAKON)

Do kog nivoa postoji pravna zaštita da spriječi neopravdana vanjska uplitanja u aktivnosti organizacija civilnog društva?

OCJENA 50

Ustavom BiH i ustavima entiteta garantovano pravo na slobodu udruživanja uživaju i pojedinci koji pristupaju udruženjima ili ih osnivaju, ali i sama udruženja, bez ikakvih ograničenja u smislu povezanosti ciljeva tih udruženja sa zalaganjem za dobru upravu i antikorupciju. Postojeći zakon o NVO u BiH je jako liberalan, i *de facto* omogućava trima osobama da uspostave organizaciju civilnog društva u bilo kojoj ustavnoj oblasti.⁴⁹¹ Propisi o udruživanju nisu ograničili prava na

mirno okupljanje, javni protest i udruživanje pripadnika oružanih snaga, policije i državnih službenika.⁴⁹²

Postojeći pravni okvir koji definiše civilno društvo u BiH ne predviđa nikakve mehanizme zaštite rada organizacija civilnog društva od vanjskog miješanja. Postojeći zakoni oba entiteta o organizacijama civilnog društva, kao i državni zakon, ne predviđaju nikakvo prisustvo predstavnika države bilo na sastancima, bilo u radu upravnih odbora ili sličnih upravljačkih tijela organizacija civilnog društva.

U vezi sa kontrolnim mehanizmima u radu organizacija civilnog društva, od strane države predviđeni su samo procesi povremene kontrole regularnosti plaćanja doprinosa i poreza od strane organizacija po osnovu zapošljavanja osoblja, tj. iz oblasti radnog prava, kao i poreza po drugim isplatama zaposlenima u organizaciji (dnevnice, regressi i slično). Isto vrijedi i za obavezu obračuna PDV za usluge i/ili proizvode koje isporučuju organizacije civilnog društva, ukoliko vrijednost prihoda po osnovi tih aktivnosti prelazi 50.000 KM godišnje.⁴⁹³

Organizacije civilnog društva koje provode projekte uz pomoć javnih sredstava u BiH (budžetskih sredstava), dobijenih kroz grant podršku i/ili kroz status organizacije od društvene koristi,⁴⁹⁴ imaju obavezu dostavljanja sponzoru godišnjih programskih i finansijskih izvještaja za provedene projekte koji su realizovani javnim sredstvima. Procenat institucija u BiH koje zahtijevaju podnošenje izvještaja organizacija civilnog društva za dodijeljena sredstva je značajan – 95,2%.⁴⁹⁵ Ipak, ova obaveza se ne može smatrati potencijalnom kontrolom aktivnosti organizacija civilnog društva od strane države, jer isti procesi vrijede i kod svih drugih donatora.

Sumarno, postojeći pravni okvir za rad organizacija civilnog društva uopšte ne tretira pitanje privatnosti njihovog rada, čime je ova oblast pravno nedefinisana.

U prvi mah to može biti dobro za ove organizacije, jer im daje slobodu od kontrole i neopravdanog miješanja vlasti u pitanja rada i upravljanja organizacija civilnog društva. Međutim, pravna praznina istovremeno i ne brani kontrolu rada ovih organizacija od strane vlasti, te je vlasti mogu eventualno i iskoristiti, u skladu sa pravnom praksom da je dozvoljeno sve što nije zabranjeno.

Ipak, postojeće tendencije u odnosima organizacija civilnog društva i vlasti u BiH ne daju osnova da će se opisani negativni scenario zaista i desiti.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

Do kog nivoa civilno društvo može postojati i funkcionisati bez nepotrebnog vanjskog uplitanja?

OCJENA 25

U BiH i dalje postoje slučajevi nasilja i prijetnji protiv aktivista za ljudska prava i organizacija civilnog društva, a koji se odnose uglavnom na aktiviste koji istražuju slučajeve korupcije.⁴⁹⁶

Zabilježeno je i nekoliko slučajeva javnog pritiska na organizacije civilnog društva od strane aktera povezanih sa religijskim zajednicama⁴⁹⁷ i medijima u BiH. Iako bi religijske zajednice trebalo da budu dio civilnog društva, u BiH su one u više navrata povezivane sa vlastima,⁴⁹⁸ posebno u predizbornom periodu, pa se i ovi slučajevi mogu posmatrati u tom kontekstu. Takođe, postoje i izvještaji o hapšenju aktivista organizacija civilnog društva⁴⁹⁹ zbog njihove namjere da javno iskažu i zastupaju svoje stavove tokom procesa donošenja novih politika.

Iako se vlasti u ovim slučajevima nisu pojavljivale kao uključena strana, upadljivo odsustvo jasne osude vlasti prema pokušaju pritiska na rad organizacija

civilnog društva (bez obzira na to sa koje strane dolazio taj pritisak) i ograničavanja slobode djelovanja, budi sumnju u opredijeljenost vlasti u BiH da zaštiti integritet organizacija civilnog društva i osigura im nesmetan rad u skladu sa zakonom. Isto vrijedi i za medije, ali je očit manjak nezavisnosti rada medija, kao i njihova povezanost sa različitim izvorima političke moći u BiH.⁵⁰⁰

Konačno, pored klasičnih organizacija civilnog društva (nevladinih organizacija) u BiH postoje i tzv. vladine nevladine organizacije (GONGO).⁵⁰¹ Uglavnom se radi o udruženjima ratnih veterana i povratnika, ali postoje i druge organizacije civilnog društva koje su pod značajnim uticajem političkih partija. Rad ovih navodnih organizacija civilnog društva je visoko koordinisan sa vlastima – one i nisu predmet ove analize, ali su važne za razumijevanje konteksta, jer ove organizacije vlasti koriste kao primjer svog dobrog odnosa sa civilnim sektorom u javnosti, pravdajući tako svoje negativne reakcije na rad organizacija civilnog društva koje su nezavisne od uticaja vlasti.

U opisanom kontekstu moguće je konstatovati da u BiH i dalje postoje slučajevi spoljnog miješanja u rad organizacija civilnog društva i/ili pritisak na njih – medijske akcije verbalnog karaktera koje ciljaju na urušavanje imidža i integriteta organizacija civilnog društva, slučajevi hapšenja aktivista, zastrašivanja itd. Vlasti, na svim nivoima u BiH, gotovo da ništa ne čine za zaštitu građanskih i sindikalnih aktivista, boraca za ljudska prava, ali i nevladinih organizacija i njihovog članstva. Izostaje adekvatno reagovanje nadležnih ministarstava, kancelarija ombudsmana, ali i sudova i policije na sankcionisanju prijetnji i napada, kao što se ništa ne čini ni da bi se stvorilo okruženje u kome će biti moguće da građani i njihove organizacije nesmetano djeluju na polju ljudskih prava. Po zvaničnim informacijama, nijedan od gornjih slučajeva nije procesuiran.

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

Do kog nivoa postoji javnost rada organizacija civilnog društva?

OCJENA 25

Mali broj organizacija civilnog društva (u odnosu na procijenjenih otprilike 12.000 u BiH)⁵⁰² objavljuje u javnosti informacije u vezi sa svojim radom, tj. godišnje (narativne i finansijske) izvještaje, kao i informacije o sastavu i radu upravnih odbora ili drugih sličnih upravljačkih tijela. Glavni način objavljivanja izvještaja organizacija civilnog društva jesu njihovi web sajtovi, koji ne skreću značajnu pažnju javnosti na sadržaj tih izvještaja, odnosno na rezultate rada u određenom periodu.

Slična je situacija i sa finansijskim izvještajima, uz dodatak da je jedan oblik godišnjeg finansijskog izvještaja zahtijevan od strane države (bilans stanja i uspjeha), te su organizacije civilnog društva obavezne da ga kreiraju. Tek 18% organizacija civilnog društva provode finansijsku reviziju svog poslovanja, a manje od 5% javno objavljuje podatke o svom finansijskom poslovanju.⁵⁰³

Iako jačaju svoje prisustvo u medijima po pitanju projektnih i drugih aktivnosti, organizacije civilnog društva još uvijek zaostaju kada je u pitanju transparentnost njihovih internih akcija i objavljivanje godišnjih izvještaja.⁵⁰⁴ Bosanskohercegovačke organizacije civilnog društva nemaju visok stepen svijesti o potrebi jačanja transparentnosti svog rada, učešća ključnih faktora u programskom planiranju, kao i jačanja baze članova i aktivista.

Ovakva situacija je suprotna zahtjevima organizacija

civilnog društva prema vlastima u BiH u kojima one traže veću otvorenost i dostupnost vlasti prema javnosti i civilnom društvu. Manjak dosljednosti umanjuje njihov integritet i šteti javnom imidžu samih organizacija civilnog društva. Činjenica da građani ne traže objavljivanje informacija u vezi sa njihovim programskim i finansijskim aktivnostima, nije razlog da organizacije civilnog društva to koriste kao argument, te i dalje ostanu uglavnom netransparentne u svom radu.

ODGOVORNOST (PRAKSA)

Do kog nivoa su organizacije civilnog društva odgovorne svojom bazama?

OCJENA 25

Upravni odbori su uspostavljeni u organizacijama civilnog društva i postoji jasna distinkcija odgovornosti između osoblja i članova upravnih odbora. Ipak, mnoge organizacije civilnog društva pate od manjka transparentnosti rada njihovih upravnih odbora.⁵⁰⁵ Čest je slučaj da članovi upravljačkih organa (upravnih odbora i/ili skupština) jesu samo imena na registracionim dokumentima organizacija civilnog društva, pri čemu se u praksi ne uspijevaju redovno sastajati i donositi strateške odluke.⁵⁰⁶

Uloga upravnih odbora u organizacijama civilnog društva u BiH tema je izvan interesa samih ovih organizacija. Konkretnije, većina organizacija civilnog društva vidi postojanje upravljačkih organa (upravni odbor, skupštinu i slično) kao obavezu prilikom registracije, i ti organi imaju malu ili nikakvu ulogu u rukovođenju organizacijom, kao i u održavanju veze organizacije sa svojom bazom i/ili osnivačima.

INTEGRITET (ZAKON)

Do kog nivoa postoje uspostavljeni mehanizmi koji omogućavaju integritet organizacija civilnog društva?

OCJENA 50

Organizacije civilnog društva u BiH zaostaju kada je riječ o samoregulaciji.⁵⁰⁷ Postoji određena dinamika kroz seriju konsultacija i seminara na temu uvođenja standarda kvaliteta u upravljanju organizacijama civilnog društva. Pomenuti proces prati stotinak organizacija civilnog društva koje nominalno izražavaju spremnost da se uključe u pomenutu inicijativu. Ipak, sve je i dalje u oblasti konsultacija, jer proces nije iznjedrio konkretan korak naprijed, kao ni prijedlog mogućeg načina samoregulacije.

Dodatno, kreiran je nacrt Kodeksa ponašanja, ili inicijativa za donošenje Etičkog kodeksa u najmanje dvije mreže organizacija civilnog društva u BiH⁵⁰⁸ kao samoregulišući dokument za članice tih mreža, koji bi trebalo da doprinese većoj javnosti i transparentnosti rada organizacija uključenih u te mreže, a time i većem kredibilitetu članica.

Ukupno gledano, aspekt samoregulacije rada organizacija civilnog društva u BiH je pitanje van glavnog fokusa ovih organizacija. Povremene aktivnosti u ovom smjeru za sada nemaju snagu da značajnije doprinesu uvođenju kodeksa kao vida samoregulacije.

INTEGRITET (PRAKSA)

Do kog nivoa je integritet organizacija civilnog društva osiguran u praksi?

OCJENA 25

Postoji praksa doprinosa jačanja integriteta organizacija civilnog društva u BiH ali je veoma ograničena – na užu krug organizacija civilnog društva okupljenih u „Mrežu +“, koja postoji kako bi promovisala rad civilnog društva u BiH. Ipak, i ovaj pozitivan primjer ima ograničen domet, jer je kreiran samo nacrt Kodeksa, dok njegova finalizacija i potom primjena tek treba da bude potvrđena.

Istovremeno, još nekoliko mreža je u procesu kreiranja svojih kodeksa rada,⁵⁰⁹ ali su i one ograničenog uticaja jer se odnose samo na članice tih mreža.

Iako, dakle, postoji nekoliko usvojenih kodeksa civilnog društva i/ili procesa kreiranja kodeksa, koje bi se mogle koristiti kao polazna osnova za širu akciju, ipak i dalje nema konkretnog napretka.

Ukupno stanje predstavlja same početke napora organizacija civilnog društva da unaprijede integritet osoblja i organizacija, pri čemu glavnina aktivnosti u ovom segmentu tek slijedi.

DRŽANJE VLASTI ODGOVORNIM

Do kog nivoa je civilno društvo aktivno i uspješno u držanju vlasti odgovornim za svoje aktivnosti?

OCJENA 75

U periodu od 2009. do 2011. godine značajno je

porastao broj organizacija civilnog društva koje djeluju kao *watchdogs*, kako bi unaprijedile odgovornost vlasti BiH u njihovim aktivnostima, tako da ih postoji najmanje 30. Oblasti zapošljavanja, zdravstvene zaštite, javnih nabavki i položaja mladih u fokusu su vidljivih kampanja zastupanja organizacija civilnog društva koje kreiraju i u javnost iznose analitičke informacije, te vode kampanje kako bi se uočene anomalije ispravile. Bosanskohercegovačke vlasti su u nekoliko slučajeva pozitivno reagovala na kampanje zagovaranja od strane organizacija civilnog društva i to oko tema na visokom političkom nivou. Posebno vidljivi uspjesi zagovaranja organizacija civilnog društva jesu Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji osoba sa invaliditetom u FBiH,⁵¹⁰ te u BiH usvojene Strategija za zapošljavanje⁵¹¹ i Strategija za borbu protiv korupcije 2009–2014.⁵¹²

Takođe se može istaći djelovanje organizacija civilnog društva u predizbornoj periodu 2010. godine, tokom kojeg su bile vrlo aktivne u analizama i informisanju građana o efektima rada postojećih vlasti, kao i o predizbornim planovima ostalih političkih aktera – tokom 90 dana u periodu jul–septembar 2010. godine, organizacije civilnog društva su imale preko 1700 medijskih izvještaja o svojim kampanjama, što je prosječno blizu 19 medijskih izvještaja dnevno.⁵¹³

Antikorupcija je široko prisutna u aktivnostima organizacija civilnog društva u segmentu držanja vlasti odgovornim. Niz organizacija vodi antikorupcione kampanje u oblastima javnih nabavki,⁵¹⁴ trošenja javnih sredstava,⁵¹⁵ postupanja po revizorskim izvještajima,⁵¹⁶ obrazovanja,⁵¹⁷ te generalno antikorupcije u društvu.⁵¹⁸

Domen i vidljivost kampanja organizacija civilnog društva pokrivaju cijelu BiH. Glavni alati u kampanjama su mediji, primarno elektronski (TV i radio), ali i štampani, te posebno internet mediji. Postoji jasna tendencija jačanja korišćenja socijalnih mreža (Facebook, Twitter i slično), kao i internet portala u kampanji

zastupanja.

Držanje vlasti odgovornim za svoje aktivnosti je u posljednje dvije godine veoma prisutna tema u radu organizacija civilnog društva u BiH. To je rezultat razumijevanja organizacija civilnog društva o aktuelnosti i potrebi bavljenja ovim problemom, ali se ni uticaj donatora, kroz adresiranje ovih problema unutar javnih poziva za dostavljanje projekata, ne može isključiti.

Iako postoji značajan broj inicijativa usmjerenih prema jačanju odgovornosti rada vlasti, manji dio tih inicijativa rezultira izmjenom pravnog okvira ili praksi rada vlasti. Organizacije civilnog društva obično zastupaju teme koje političke elite u BiH izbjegavaju iz raznih razloga i za koje rijetko postoji politički konsezus oko njihovog rješavanja. U takvim uslovima, uspjeh u konkretnoj promjeni zakonskog okvira predstavlja veliki napredak i govori o relativno značajnom uticaju koji organizacije civilnog društva imaju u javnom mnijenju u BiH. Sa druge strane, aspekt obrazovanja javnosti o temi kampanja zastupanja, kao i motivisanje pojedinaca da i sami zastupaju promjene, takođe je značajan rezultat organizacija civilnog društva.

Bez sumnje, brojne aktivnosti zastupanja organizacija civilnog društva fokusiraju odgovornost rada vlasti u BiH, doprinose većoj efikasnosti rada vlasti, te povećavaju javni pritisak (indirektno kroz medije) da vlasti rade bolje svoj posao.

REFORME POLITIKA

Do kog nivoa je civilno društvo aktivno uključeno u inicijative za reformu politika u segmentu antikorupcije?

OCJENA 50

Od 2009. godine raste broj inicijativa organizacija

civilnog društva usmjerenih ka reformi politika u oblasti antikorupcije. Pored TI BiH, pojavljuje se nekoliko organizacija civilnog društva (UG Tender, CCI BiH, FOD, CPI, ALDI, UZOPI, VESTA, VPI, Radio Kameleon, Helsinški komitet za RS, Kyodo, Centar za humanu politiku, itd.) koje predlažu poboljšane antikorupcione politike u oblastima obrazovanja, zdravstva i javnih nabavki, transparentnog trošenja javnih sredstava, te vode kampanje za usvajanje tih politika. Pristup je proaktivan i ide korak ispred namjera vlasti i/ili uprave javnih institucija da se bave problemom korupcije u svojim aktivnostima. To je novost, kako u pristupu organizacija civilnog društva, tako i u brojniosti organizacija, koja pomalo iznenađuje vlasti, koje barem na nižim nivoima ipak nisu potpuno zatvorene za ove inicijative.

Organizacije civilnog društva nude analize stanja, rezultate istraživanja stanja i uzroka korupcije, te zastupaju i moguća rješenja politika i/ili procesa kreiranja istih. Upravni kadar javnih institucija (univerziteti, fakulteti, domovi zdravlja) više je otvoren za saradnju sa organizacijama civilnog društva i zabilježeni su prvi rezultati napora organizacija – kroz usvojene antikorupтивne politike tih institucija (prevencija kroz edukaciju korisnika i zaposlenih, uspostavljanje kapaciteta za prijavljivanje slučajeva korupcije). Na primjer, Pravilnik za prevenciju i borbu protiv korupcije usvojen je u najmanje 8 domova zdravlja širom BiH.⁵¹⁹

Usvajanje tih politika je participativan proces, jer su nastale kroz saradnju uprave i zaposlenih javnih institucija, kao i uključenih organizacija civilnog društva. Ipak, primjena tih mehanizama tek treba da se potvrdi kroz verifikaciju rezultata.

U širem kontekstu, predstavljene inicijative su još uvijek zanemarive u odnosu na ukupan broj organizacija civilnog društva u BiH, te je broj aktivnih organizacija civilnog društva u ovom segmentu manji od 1%.

Važno je istaći i postojanje Programa podrške istraživanjima u oblasti javnih politika u BiH Fonda Otvoreno društvo,⁵²⁰ koji ima potencijal da značajnije doprinese uključenosti organizacija civilnog društva u procese reforme politika u segmentu antikorupcije. Ipak, tokom posljednje dvije godine ovaj program se primarno fokusirao na politike u oblasti obrazovanja i sudstva, dijelom i zbog nedovoljnog interesa organizacija civilnog društva.

Organizacije civilnog društva u BiH uključene su u inicijative za reformu antikoruptivnih politika i to ne samo u reaktivnom smislu, jer one istražuju i otvaraju u javnosti pitanja koja bi trebalo riješiti, a koja nisu na dnevnom redu donosilaca odluka u BiH. Organizacije civilnog društva pokreću inicijative za donošenje antikoruptivnih mehanizama, što je značajna promjena koja je počela da daje rezultate na nižim nivoima vlasti, ali je počela i da kreira određen pozitivan pritisak na više nivoe vlasti: direktno kroz saradnju organizacija civilnog društva sa vlastima, kao i indirektno – generisanjem pristiska preko medija i međunarodnih organizacija.

Ipak, iako je Strategija za borbu protiv korupcije u BiH donesena uz učešće organizacija civilnog društva zajedno sa drugim akterima u BiH, najviši nivo antikoruptivnih politika i dalje je zatvoren za ostvarivanje konkretnog uticaja organizacija civilnog društva, bez obzira na postojeće inicijative.⁵²¹

PREPORUKE

- Dodatno definisati procedure registracije organizacija civilnog društva kako ne bi bile predmet individualnog tumačenja od strane pojedinaca na vlasti, te kako bi se uklonio prostor za manipulacije;
- Promovisati lokalno finansiranje organizacija civilnog društva uz kreiranje liberalnijeg pristupa organizacija civilnog društva sredstvima prikupljenim po osnovu Zakona o igrama na sreću, te predstaviti i u zakon ugra-

diti modalitete poreskih olakšica za rad organizacija civilnog društva;

- Jačati kapacitete organizacija civilnog društva da strateški planiraju svoje aktivnosti prikupljanja sredstava, nastaviti osnaživati volonterizam u BiH i povećati transparentnost u procesima dodjele lokalnih sredstava organizacijama civilnog društva;
- Pravno urediti pitanje zaštite organizacija civilnog društva od neželjenog uplitanja sa strane, unapređenjem postojećih zakona o organizacijama civilnog društva u BiH;
- Podržati razvoj specijalizovanih organizacija civilnog društva (ili mreža) koje će pratiti, procjenjivati i izvještavati javnost o slučajevima pritiska na rad organizacija civilnog društva, te analizirati i zastupati prava organizacija civilnog društva na slobodan rad;
- Inicirati i podržati procese samoregulacije kvaliteta rada unutar civilnog društva u BiH kojima bi se unaprijedilo ukupno djelovanje organizacija civilnog društva, posebno sa ciljem povećanja transparentnosti rada, ali i veće formalne i neformalne koordinacije aktivnosti organizacija civilnog društva;
- Omogućiti postojanje adekvatnog programa obuke za organizacije civilnog društva u sferi uloge upravljačkih struktura (kao načina za povećanje transparentnosti njihovog rada), te jačanje vidljivosti djelovanja upravnih odbora organizacija civilnog društva u javnosti;
- Podržati uspostavljanje i operativan rad održivih domaćih fondacija za podršku aktivnostima zastupanja organizacija civilnog društva, a kroz *endowment* i operativne donacije;
- Dalje jačati kapacitete organizacija civilnog društva da efektivno zastupaju svoje prijedloge prema vlastima u BiH u oblasti antikorupcije kao i drugih bitnih segmenata, npr. zapošljavanja, zdravstvenih usluga i slično: obukom organizacija civilnog društva u zastupanju druge generacije, održavanjem prioriteta prisutnih međunarodnih donatora u sferi zastupanja, jačanjem domaćih donatorskih kapaciteta za podršku zastupanju organizacija civilnog društva.

6.14. POSLOVNI SEKTOR

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 36/100

STATUS STUBA: SLAB



SAŽETAK

Ekonomska situacija u BiH pogoršala se u posljednjih nekoliko godina, uglavnom zbog sporog ostvarivanja napretka na polju ekonomskih sloboda. Proces pokretanja poslovanja i dalje je otežan administrativnim zastojima, dok je proces likvidacije ili gašenja privrednog društva komplikovaniji i traje i po nekoliko godina. Uprkos solidnom zakonodavstvu u pojedinim oblastima, poslovno okruženje karakterišu slaba vladavina prava, nepouzdana provođenje ugovora, te korupcija, koja je najizraženija u oblasti javnog ugovaranja. Politika je isuviše uključena u poslovanje preduzeća, a sudstvo

je podložno opstrukcijama stranaka. Država je putem razvojnih banaka, čiju upravu postavlja izvršna vlast entiteta, proširila svoj uticaj na privatni sektor i omogućila jačanje oligarhijskih struktura.

Mnoge činjenice vezane za poslovanje kompanija se neosnovano tretiraju poslovnim tajnama i teško su dostupne čak i samim akcionarima. Korporativno upravljanje je na niskom nivou, kao i korporativna etika, dok su antikoruptivne inicijative poslovnog sektora u začetku. Pojedinci ili firme koje objelodanjuju ili prijavljuju korupciju, u praksi često bivaju izloženi različitim vrstama formalnih i neformalnih pritisaka.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Procenat kapitala u državnom vlasništvu u BiH je još uvijek visok – u FBiH je privatizovano nešto iznad 60% državnog kapitala, a u RS iznad 65%. U strukturi stvaranja BDP privatni sektor učestvuje sa 60%, što je jedna od najnižih vrijednosti ovog parametra za zemlje u tranziciji. U 2011. godini u sektorskoj strukturi ekonomije, usluge učestvuju sa 68,4% u ukupnoj dodatoj vrijednosti, industrija i građevinarstvo sa 26,7%, a poljoprivreda sa 8,4%.⁵²² Veličina neformalnog sektora, stimulirana slabom primjenom zakona, uključujući borbu protiv korupcije, zabrinjavajuća je. Neadekvatna poreska politika i politika finansijske pomoći destimulativne su za opstanak i razvoj malih i srednjih preduzeća.

Glavni oblici udruživanja poslovnog sektora su privredne komore i udruženja poslodavaca. Komorski sistem čine Spoljnotrgovinska komora na državnom nivou i entitetske komore, a na sličan način su organi-

TABELA SA OCJENAMA

POSLOVNI SEKTOR

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 36/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 44/100	RESURSI NEZAVISNOST	50	25
		50	50
UPRAVLJANJE 38/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	50	50
		50	25
		50	0
ULOGA 25/100	ANGAŽMAN U ANTI-KORUPCIJSKIM POLITIKAMA PODRŠKA I SARADNJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM	25	
		25	

zovana i udruženja poslodavaca (glavna su Udruženje poslodavaca FBiH, Unija udruženja poslodavaca RS, kao i Asocijacija poslodavaca BiH u kojoj djeluju pojedina udruženja iz oba entiteta). Dok za pojedine privredne komore vlada percepcija da više rade u skladu sa interesima predstavnika vlasti i interesima sa njima povezanih poslovnih moćnika, osnovni problem udruženja poslodavaca je njihova nereprezentativnost i nedovoljno efikasno zastupanje interesa svojih članova pred predstavnicima vlasti.⁵²³

RESURSI (ZAKON)

U kojoj mjeri zakonski okvir omogućuje pogodno okruženje za formiranje i rad privatnih preduzeća?

OCJENA 50

Ključni zakoni koji regulišu ovu oblast donose se na nivou entiteta, odnosno Brčko distrikta. Zakonom o privrednim društvima RS⁵²⁴ regulisano je osnivanje privrednih društava (društva lica i društva kapitala). Početkom 2011. godine stupio je na snagu novi Zakon o klasifikaciji djelatnosti i Registru poslovnih subjekata po djelatnostima u RS.⁵²⁵ U FBiH, Zakonom o privrednim društvima⁵²⁶ takođe je regulisano osnivanje društva. Brčko distrikt, u skladu sa Okvirnim zakonom o registraciji poslovnih subjekata u BiH⁵²⁷ i Zakonom o registraciji poslovnih subjekata, definisao je poslovni subjekt kao pravno lice čiji je opis obavezan po ovom zakonu. Međutim, domaće zakonodavstvo još nije sasvim usklađeno. U oba entiteta registracija se odvija kroz 12 procedura, s tim što se procedure među njima razlikuju.

Zakoni koji regulišu vlasnička i druga stvarna prava u ingerenciji su entiteta i Brčko distrikta - u RS je takav zakon stupio na snagu 2010. godine, u Brčko distriktu on je usvojen kao Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima 2001. godine,⁵²⁸ a u FBiH još uvijek nije usvojen

novi zakon.

Parlamentarna skupština BiH je tokom prve polovine 2010. godine usvojila Zakon o žigu, Zakon o patentu, Zakon o industrijskom dizajnu, Zakon o zaštiti oznaka geografskog porijekla, Zakon o zaštiti topografije integriranog kola, kao i Zakon o autorskim i srodnim pravima i Zakon o kolektivnom ostvarivanju autorskih i srodnih prava, koji su u primjeni od početka 2011. godine.

Institut za intelektualno vlasništvo BiH osnovan je Zakonom o osnivanju Instituta za intelektualno vlasništvo BiH,⁵²⁹ a od početka 2007. godine djeluje kao samostalna državna upravna organizacija, odgovorna Savjetu ministara BiH.

Federalna uprava za inspeksijske poslove i Inspektorat RS nemaju nadležnosti u zakonima kojima se definiše zaštita intelektualnog vlasništva. Tržišne inspekcije oba entiteta u tim slučajevima postupaju kao u procesu nadgledanja i pljenidbe sumnjive robe i tretiraju takvu robu kao robu bez porijekla ili kao obavljanje usluga bez dozvole za rad.

Visoki sudski i tužilački savjet BiH (VSTS) imenovao je čelne ljude i 32 suca u privrednim sudovima u RS: u Banjaluci, Bijeljini, Doboju, Istočnom Sarajevu i Trebinju, koji su sa radom počeli 1. maja 2010. godine. Privredni sudovi su nadležni za rješavanje privrednih sporova, stečaja, likvidacije i registracije preduzeća. U FBiH, izmjenama Zakona o sudovima, formirana su posebna privredna odjeljenja, za svaki kanton po jedno, i to pri opštinskim sudovima kantona. Na ovaj način se željela postići veća efikasnost postupaka u ovoj oblasti, bez formiranja specijalizovanih privrednih sudova.

FBiH i RS imaju gotovo istovjetne zakone o stečajnom postupku, s tim da se nadležnost sudova razlikuje – za vođenje stečajnog postupka nadležni su u prvostepenom postupku u RS okružni privredni sudovi, a u FBiH

opštinski sudovi, dok je u drugostepenom postupku u RS nadležan Viši privredni sud, a u FBiH kantonalni sudovi. Prema zakonima o stečaju, ovaj postupak pokreće se kada preduzeće dva mjeseca ne izmiruje obaveze. Prijedlog za stečaj nadležnom sudu podnose direktor preduzeća ili povjerioci. Oba entiteta imaju zakone o likvidacionom postupku: RS iz 2002. godine, FBiH iz 2003. godine. U slučaju likvidacije, upravnik prodaje imovinu preduzeća i tim sredstvima isplaćuje dugovanja povjericima.

Prema Evropskoj komisiji, dok je u nekim područjima standard zakonodavstva relativno visok, poslovnom okruženju i dalje šteti slaba vladavina prava, korupcija i nepouzdana provođenje ugovora.⁵³⁰ Prema izvještaju Svjetske banke (Doing Business 2012),⁵³¹ BiH je po efikasnosti izvršenja ugovora zauzela 125. mjesto od 183 obuhvaćene zemlje. Izvršenje ugovora zahtijeva 37 procedura, 595 dana, a troškovi su 40,4% prihoda po glavi stanovnika, pri čemu sudska procedura traje u prosjeku 385 dana, a izvršni postupak u prosjeku 180 dana.

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri su privatna preduzeća u mogućnosti da se osnivaju i efikasno funkcionišu u praksi?

OCJENA 25

U prosjeku je potrebno 12 koraka (što je najviše u regionu) i 40 dana da bi se registrovalo privredno društvo. Međutim, kako je BiH kompleksna država, i to varira od grada do grada, kao što i entiteta i kantoni imaju svoje propise. Svi naredni statistički podaci odnose se na istraživanje Doing Business Svjetske banke za 2012. godinu.⁵³²

Minimalni osnivački kapital iznosi 29,4% prihoda po glavi stanovnika. Sami troškovi, mimo osnivačkog kapi-

tala, iznose prosječno oko 400 KM za osnivački akt i ovjeru kod notara, oko 550 KM za registraciju kod suda i objavu, zatim za izradu pečata i odobrenja kod lokalnih vlasti dodatnih 200 KM u prosjeku, sve do pravilnika o organizaciji, platama i slično, što iziskuje još troškova, u zavisnosti da li se izrada ovih dokumenata povjerava advokatu ili spoljnjem stručnom licu. Uloga notara je naglašena: svaka odluka nadležnog organa privrednog društva mora biti obrađena od strane notara, što ovaj proces čini dužim i skupljim, pa dok jedan dio javnosti ističe da se ulogom notara rasterećuju sudovi, Savjet stranih investitora u BiH smatra da je učešće notara u obradi odluka privrednih subjekata nepotrebno jer se svodi na kopiranje odluka subjekta upisa.⁵³³ Strani investitori problematizuju i učešće notara kod obrade odluke o povećanju kapitala, u kojoj dioničko društvo obavezno dostavlja registarskom sudu potvrdu od depozitne banke da je kapital već uplaćen.

Zakon o politici stranih ulaganja je izmijenjen i dopunjen, kako bi se skratio dugi postupak za osnivanje preduzeća u stranom vlasništvu (u 2009. godini je prema istraživanju Doing Business u prosjeku trajao 83 dana). Ukinut je zahtjev za registrovanje direktnih stranih ulaganja kod Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i sada se zahtijeva samo registracija kod lokalnih sudova. Dobijanje građevinskih dozvola zahtijeva 18 procedura, u prosjeku 181 dan, a troškovi su oko 1112,9% prihoda po glavi stanovnika. Najveći troškovi izdvajaju se za tehničku reviziju glavnog projekta – oko 28.000 KM, te za tehnički prijem objekta – oko 7800 KM.

Kod registracije imovine broj procedura je 7, prosječno vrijeme trajanja je 33 dana do upisa imovine, a troškovi iznose 5,3% vrijednosti imovine. Najveći troškovi su za ovjeru kupoprodajnih ugovora kod notara i ta usluga košta 700 KM. Registar vlasništva je od završetka rata nepouzdan, što ostavlja mogućnost osporavanja prenosa vlasništva. Učinjeni su napori na ažuriranju zakona o

katastru nekretnina, poništenju prethodnih protivrječnih zakona i razvoju novih entitetskih registara.

Proces likvidacije ili gašenja privrednog društva je komplikovaniji od samog formiranja i traje i po nekoliko godina. Uz zahtjev nadležnom sudu za pokretanje likvidacionog postupka, sa dokumentacijom o registraciji i eventualnim izmjenama, potrebno je priložiti uvjerenja o izmirenim svim obavezama, poreskim i neporeskim, i odluku osnivača o prestanku rada preduzeća. Prema istraživanju Doing Business 2012, likvidacija i reorganizacija traju duže od optimalnog vremena, naplata potraživanja je prosječno 35%, a procedura traje prosječno 3,3 godine.

Indeks ekonomskih sloboda 2012. rangira BiH sa ukupnom ocjenom 57,3 na 104. mjesto od 179 zemalja, dok je od 43 zemlje, regionalno posmatrano, BiH na 39. mjestu. Rezultat je za 0,2 boda lošiji u odnosu na prethodnu godinu i tumači se kao značajan pad ekonomskih sloboda.⁵³⁴

Takođe, prema Evropskoj komisiji, primjena zakona je često loša zbog slabog kapaciteta ključnih institucija za njihovo provođenje. Sudstvo je podložno opstrukcijama stranaka i ne pokriva adekvatno trgovačke aktivnosti.

NEZAVISNOST (ZAKON)

Do koje mjere postoje zakonski mehanizmi zaštite koji sprečavaju neopravdano spoljno miješanje u aktivnosti privatnih preduzeća?

OCJENA 50

Važećim ustavima i zakonima garantuje se sloboda preduzetništva, dok se već u preambuli Ustava BiH naglašava želja da se podstakne „opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede“, a u članu 4 se navodi:

„Postoji sloboda kretanja širom BiH. BiH i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja, lica, roba, usluga i kapitala širom BiH. Nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na granici između entiteta.“

Carinska politika i politika indirektnih poreza regulisane su na državnom nivou, dok je regulisanje direktnih poreza ostalo u nadležnosti entiteta i Brčko distrikta BiH. Poslovni ambijent još uvijek ograničavaju spoljnotrgovinski propisi. Uvozna i izvozna ograničenja, netransparentni propisi, dodatne uvozne carine na poljoprivredne proizvode, te mnoge druge granične nadoknade, dodatno opterećuju trošak trgovine. Carine na 11.000 proizvoda iz EU su ukinute, a zemlja nastoji da se pridruži Svjetskoj trgovinskoj organizaciji.

Ne postoje restrikcije na investicije, osim vojske i medija, gdje je strana kontrola ograničena na 49%. Pravo na transfer i povrat dobiti i doznaka je zagarantovano, međutim, postoji nekoliko ograničenja na kapitalne transakcije i devizne račune. Zakon zabranjuje eksproprijaciju i nacionalizaciju imovine, osim pod posebnim okolnostima i uz obaveznu naknadu. Kontrola cijena primjenjuje se na električnu energiju, plin i telekomunikacijske usluge.

Zakon o državnoj pomoći konačno je usvojen 2012. godine, ali nadležno tijelo još nije funkcionalno. Prema Evropskoj komisiji, državna pomoć je i dalje na visokom nivou, a državni uticaj na konkurentnost i generalno ekonomiju je značajan, naročito kroz državne monopole.⁵³⁵

Saradnja javnog i privatnog sektora najčešće je formalizovana kroz koncesije i razne forme institucijskih oblika javno-privatnog partnerstva (preduzeća u potpunom ili većinskom javnom vlasništvu koja ispunjavaju javnu funkciju i slično). Ako koncesioni projekat predlaže privatni partner (a ne ugovorni organ), onda se tokom postupka koji vodi dodjeli ugovora za projekat

moraju poštovati osnovni principi Ugovora o Evropskoj zajednici (EZ) i direktive EU o javnim nabavkama (u slučaju da su koncesioni ugovori u stvari ugovori o javnoj nabavci). Zakon o javno-privatnom partnerstvu postoji samo u RS (usvojen je u junu 2009. godine) i njime se uređuju predmet, načela, načini, oblici i uslovi pod kojima se može ostvariti javno-privatno partnerstvo kao oblik udruživanja resursa, kapitala i stručnih znanja radi izgradnje, sanacije i održavanja infrastrukture.⁵³⁶

NEZAVISNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri je poslovni sektor slobodan od neopravdanog spoljnog miješanja u njegov rad u praksi?

OCJENA 50

Ekonomska situacija u BiH pogoršala se u posljednjih nekoliko godina, uglavnom zbog sporog ostvarivanja napretka na polju ekonomskih sloboda. Rasprostranjena korupcija obeshrabruje preduzetničku aktivnost. Lokalni sudovi se suočavaju sa nedostatkom sredstava za procesuiranje složenih kaznenih djela. Ogromna i skupa administracija i dugotrajne procedure registracije odraz su ranijeg centralističkog planiranja. Proces pokretanja poslovanja i sticanja odobrenja za rad i dalje je otežan administrativnim zastojima. Neregistrovana ekonomija je i dalje visoka i čini oko jednu trećinu bruto domaćeg proizvoda, od čega polovina otpada na neformalnu ekonomiju.⁵³⁷

Prema istraživanju Centra za edukaciju Pro Educa „Porodične firme – stub razvoja ekonomije BiH”⁵³⁸ iz 2011. godine, najveći broj anketiranih (81%) smatra da je u poslovanje preduzeća politika suviše uključena, a sa političkim zahtjevima se u vlastitom radu srelo 61,1% privatnih vlasnika firmi u BiH.

Do 2011. godine, u FBiH je privatizovano samo 60% državnog kapitala, a u RS 65,7% kapitala. U strukturi

stvaranja BDP privatni sektor učestvuje sa 60%, što je jedna od najnižih vrijednosti ovog parametra za zemlje u tranziciji, koji je zbog još uvijek visokog procenta kapitala u državnom vlasništvu rukovođen izvršnom vlašću zemlje.

Na poslovni ambijent utiču necarinske barijere i neefikasnost regulatornog sistema. Provođenje prava intelektualnog vlasništva i dalje ostaje problem. Slabo izvršenje ugovora i siromašno pravno okruženje i dalje su smetnja dugoročnom kreditiranju. Centralna banka je pokušala da ujedini organe za finansijsku kontrolu na nivou države, ali ovaj proces teče veoma sporo.

Država je putem razvojnih banaka (IRB u RS, RB u FBiH), čiju upravu postavlja izvršna vlast entiteta, proširila svoj uticaj na privatni sektor, a uz netransparentne procedure (ili njihovo potpuno odsustvo) nametnula klijentelistički odnos privrede i jačanje oligarhijskih struktura.

U RS se godinama nižu primjeri neregularnog dodjeljivanja sredstava stečenih privatizacijom, datih na raspolaganje IRB-u na računu posebnih namjena (*escrow*). Umjesto transparentnih procedura kreditiranja razvojnih projekata privrede, sredstva su odobravana po političkoj, rodbinskoj i prijateljskoj liniji,⁵³⁹ kao i za kupovinu socijalnog mira kroz razne socijalne transfere. Slična situacija je i sa RB FBiH.

Ilustrativan je i primjer bivšeg ministra energije, rudarstva i industrije FBiH Vahida Heće, tokom čijeg je mandata (2006–2010) ovo Ministarstvo podijelilo gotovo 15 miliona KM podsticaja privatnim firmama u FBiH i Brčko distriktu, od čega najmanje 4 miliona KM firmama čiji su vlasnici ili direktori bili članovi ili donatori vladajućih stranaka u FBiH.⁵⁴⁰

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri postoje odredbe koje obezbjeđuju transparentnost aktivnosti poslovnog sektora?

OCJENA 50

Svaki od entitetskih zakona o preduzećima definiše slične oblike pravnih lica za korporativni sektor: partnerstva, društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva, koja mogu biti otvorena i zatvorena. Otvorena akcionarska društva moraju da budu registrovana na berzi.

Zakoni o računovodstvu i reviziji RS i FBiH su usvojeni u aprilu, odnosno decembru 2009. godine, a na snazi su od početka 2010. godine. Oni su dodatno harmonizovali obaveze preduzeća vezane za računovodstvo i reviziju u oba entiteta. Prema njima, sva preduzeća treba da dostave entitetskom registru finansijskih izvještaja svoje finansijske izvještaje i, kada je to primjenljivo, sa tim vezani revizorski izvještaj. BiH ima tri registra finansijskih izvještaja – dva u FBiH, u Sarajevu i Mostaru, te jedan u RS, u Banjaluci. Zakoni o računovodstvu i reviziji entiteta navode listu subjekata koji su podložni obaveznoj godišnjoj reviziji, bez obzira na veličinu njihovih operacija.

Objave berze, i Sarajevska (SASE) i Banjalučka (BLSE), objavljuju finansijske izvještaje svih subjekata koji kotiraju u svim segmentima tržišta na svojim prezentacijama na internetu. Ministarstva finansija su odgovorna za superviziju sistema knjigovodstva i računovodstva i osiguravanje poštovanja odredbi entitetskih zakona o računovodstvu i reviziji.

Izvještaj Svjetske banke o poštovanju standarda i kodeksa (ROSC) za računovodstvo i reviziju za 2010. godinu⁵⁴¹ ukazuje da je BiH postigla određeni napredak od objavljivanja prethodnog izvještaja 2004. godine,

uz napomenu da bi trebalo brzo da implementira međunarodne standarde finansijskog izvještavanja (*International Financial Reporting Standards – IFRS*) za mala i srednja preduzeća (SME), na način koji je kompatibilan sa ukupnošću pravnih propisa Evropske unije (*EU acquis*). Zakon o računovodstvu i reviziji za FBiH iz 2009. godine uveo je IFRS za SME kao moguće računovodstvene standarde za taj sektor. Ministarstvo finansija RS izdalo je 2011. godine uredbu kojom se malim i srednjim preduzećima dozvoljava korišćenje IFRS za SME.

Agencije za bankarstvo entiteta zahtijevaju od banaka da pripremaju finansijske izvještaje zasnovane i na IFRS i na njihovim prudencijalnim regulativama, a da ih nakon toga podvrgnu reviziji. Taj dvostruki zahtjev je doveo do toga da finansijski izvještaji banaka nisu u skladu sa IFRS. Entitetske agencije za superviziju u osiguranju zahtijevaju mjesečne, kvartalne i godišnje regulatorno izvještavanje, uz dostavljanje finansijskih izvještaja.

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri postoji transparentnost poslovnog sektora u praksi?

OCJENA 50

Tekući aranžmani za monitoring i sprovođenje zakonskih odredbi ne osiguravaju ispunjavanje IFR standarda finansijskih izvještaja koje objavljuju subjekti od javnog interesa. Regulatorne agencije finansijskog sektora ne sprovode monitoring poštovanja odredbi vezanih za računovodstvo među subjektima koje regulišu (npr. banke, preduzeća koja kotiraju na berzi, te osiguravajuća društva) na sistematski način. Komisije za hartije od vrijednosti sprovode ad hoc preglede

u slučaju povećanja ili smanjenja kapitala, ali ne pregledaju godišnje finansijske izvještaje preduzeća koja kotiraju na berzi. Regulatorne agencije finansijskog sektora imaju tendenciju da se oslanjaju isključivo na statutarne revizije u evaluaciji kvaliteta finansijskih izvještaja subjekata koje regulišu.

Bankarski sektor je i osnovni izvor informacija o potencijalnom pranju novca, budući da ostale nadležne institucije još uvijek nisu sasvim funkcionalne, ali se u posljednje vreme smanjio broj izvještaja o transakcijama iznad praga.⁵⁴²

Agencija za osiguranje BiH osnovana je 2006. godine i još uvijek nema strukturirane procese za pregled finansijskih izvještaja koje su pripremila osiguravajuća društva.

Opšti nedostatak usklađenosti sa IFRS kod pregledanih finansijskih izvještaja baca sumnju na sposobnost revizorske profesije (uključujući tu i revizorske kuće koje su članice međunarodnih mreža) da osigurava poštovanje odredbe o korištenju IFRS za pripremanje finansijskih izvještaja, kao što je propisano u Okvirnom zakonu i entitetskim zakonima o računovodstvu i reviziji.

Pored navedenog, praksa pokazuje da se mnoge činjenice vezane za poslovanje i postojanje kompanija neosnovano tretiraju poslovnim tajnama i vrlo teško su dostupne čak i samim akcionarima. Hronični su i problemi nepostojanja interne kontrole ili odsustva njene nezavisnosti, kao i nepostojanja internih pravila rotacije eksternog revizora.⁵⁴³

ODGOVORNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri postoje pravila i zakoni koji uređuju nadzor poslovnog sektora i korporativno upravljanje individualnim kompanijama?

OCJENA 50

Sistem korporativnog upravljanja privrednim društvima u BiH je dvoslojni sistem, sa klasičnom podjelom organa uprave na organ koji vrši nadzor i organ koji vrši svakodnevno upravljanje društvom.

Niz izmjena i dopuna Zakona o privrednim društvima u FBiH,⁵⁴⁴ kao i Zakona o preduzećima u RS, zatim ukidanje istog, te donošenje novog Zakona o privrednim društvima u RS krajem 2008. godine,⁵⁴⁵ djelimično su doveli do izmjene pravnog položaja organa upravljanja. Zakonom o privrednim društvima u RS predviđeno je postojanje upravnog odbora. U zatvorenim akcionarskim društvima tu funkciju može obavljati i direktor i izvršni odbor. Predviđena je i veća kontrola nad radom članova nadzornog odbora, odnosno nad neizvršnim direktorima, a u korist skupštine dioničara.

Subjekti koji su bili ovlašćeni za donošenje kodeksa su Komisija za vrijednosne papire FBiH i Komisija za hartije od vrijednosti RS, koje su, na osnovu entitetskih zakona o privrednim društvima, donijele Pravilnik o upravljanju dioničkim društvima u FBiH,⁵⁴⁶ odnosno Standarde upravljanja akcionarskim društvima u RS.⁵⁴⁷ Iako su doneseni od strane komisija osnovanih pri državnim organima, principi korporativnog upravljanja nemaju u potpunosti obavezujući karakter (nisu doneseni od strane zakonodavnog tijela, niti u zakonodavnoj proceduri) nego provedbeni, u smislu da razrađuju zakonske odredbe, te daju sugestije i preporuke kojima će se unaprijediti poslovanje dioničkih društava.

ODGOVORNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri postoji efikasno korporativno upravljanje kompanijama u praksi?

OCJENA 25

Na osnovu istraživanja IFC i SEE Business Solutions d.o.o. o stanju korporativnog upravljanja, provedenog na 76 akcionarskih društava u BiH, poslovni subjekti se uglavnom samo pridržavaju zakonskih obaveza, dok su dobre prakse korporativnog upravljanja još uvijek na marginama.⁵⁴⁸ Tako se sjednice nadzornog/upravnog odbora uglavnom održavaju 4 puta godišnje, u skladu sa zakonskim obavezama. Još uvijek je praksa da se članovima odbora isplaćaju fiksne naknade koje ne zavise od ostvarenih rezultata. U strukturi nadzornog i upravnog odbora najveći broj članova su akcionari ili sa njima povezana lica. Iako dobre prakse korporativnog upravljanja naglašavaju značaj nezavisnih članova u strukturi odbora, njih je tek 11% u FBiH i 18% u RS. Iako se komisije nadzornog/upravnog odbora smatraju ključnim sredstvom za što boljim organizovanjem sistema nadzora i provođenja odluka odbora, one se u akcionarskim društvima u BiH rijetko formiraju. Okruženje u kojem posluju domaće kompanije karakteriše izloženost brojnim rizicima. Kompanije toga često nisu svjesne i ne posvećuju dovoljno pažnje pitanju zaštite od rizika i pitanju interne kontrole poslovanja društva. Poziciju internog revizora, odnosno odjel za internu reviziju, ima 55% ispitanih kompanija.

Većina društava (73%) ima web stranicu uglavnom na lokalnim jezicima, dok je postojanje engleske verzije web stranice zabilježeno u tek 45% slučajeva. Sadržaj tih web stranica često je vrlo skroman i sadrži tek osnovne podatke o društvu i uslugama koje pruža. Godišnje finansijske izvještaje objavljuje 29 društava, dok je mišljenje nezavisnog revizora moguće naći na tek 17 web stranica.

MEHANIZMI INTEGRITETA (ZAKON)

U kojoj mjeri su na snazi mehanizmi koji osiguravaju integritet svih aktera poslovnog sektora?

OCJENA 50

Pojedina udruženja (privredne komore, udruženja poslodavaca, granska udruženja) uspostavila su etičke kodekse i sudove časti, ali javnost nije obaviještena o njihovom eventualnom radu ili efektima rada. Sadržina ovih kodeksa je dosta neujednačena. U nekim kodeksima se mogu naći detaljnije odredbe o zabrani podmićivanja, sprečavanju i postupanju u slučajevima sukoba interesa, neki čak imaju inkorporirane principe Globalnog sporazuma Ujedinjenih nacija,⁵⁴⁹ dok se jedan broj kodeksa pretežno bavi pitanjima odnosa sa klijentima, poslovnim partnerima i konkurencijom.

Veoma važno pitanje sa aspekta borbe protiv korupcije u poslovnom sektoru je zaštita „zviždača“; međutim, ono se već godinama zanemaruje, iako postoji međunarodna obaveza usvajanja ove regulative (ratifikacijom UNCAC i drugih međunarodnih akata).

Kao na jedan od najvećih generatora korupcije ukazuje se na područje javnih nabavki, o čemu se detaljno govori u istoimenom poglavlju.

Global Competitiveness Report 2011–2012 ubjedljivo najlošije ocjene BiH daje za korporativnu etiku (134. mjesto) i zaštitu interesa manjinskih akcionara (139. mjesto).⁵⁵⁰

MEHANIZMI INTEGRITETA (PRAKSA)

U kojoj mjeri je u praksi osiguran integritet onih koji rade u poslovnom sektoru?

OCJENA 0

Iako povremeno ima unapređenja u zakonskim rješenjima, mehanizmi očuvanja integriteta su generalno nerazvijeni. Nivo objavljivanja (*disclosure*) na niskom je nivou, osim osnovnih finansijskih izvještaja. Teško je doći do izvještaja revizije preduzeća.

Korporativno upravljanje je na niskom nivou, čak i kod finansijskih institucija, jer su regulatorni zahtjevi niski i licenciranje se odvija površno. Slučaj člana nadzornog odbora jedne banke, koji je izabran i licenciran upravo u trenutku dok se protiv njega pred Sudom BiH vodio krivični postupak za krivično djelo u privredi (utaja poreza), nije usamljena praksa.⁵⁵¹

Najčešće ne postoji ažurnost objavljivanja informacija o sukobu interesa članova odbora, a odbori nemaju dovoljan broj stvarno nezavisnih i kompetentnih članova. Javni konkurs prilikom izbora članova društva ne postoji ili ima formalni karakter.⁵⁵²

Komorski sistem zemlje organizovan je kroz postojanje Spoljnotrgovinske komore na državnom nivou i entitetskih komora. Pored Privredne/Gospodarske komore FBiH, sa kancelarijama u Sarajevu i Mostaru, u FBiH djeluje i 10 kantonalnih komora, dok komorski sistem RS čine Privredna komora RS i 5 područnih komora (Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Istočno Sarajevo i Trebinje). U strukovnim udruženjima u posljednjih pet godina nije zabilježen nijedan slučaj zasijedanja suda časti.

U praksi, umjesto da se zaštite i ohrabre lica ili poslovni subjekti koji prijavljuju korupciju, oni bivaju izloženi različitim vrstama neformalnih i formalnih pritisaka.

ANGAŽMAN U ANTIKORUPCIJSKIM POLITIKAMA (ZAKON I PRAKSA)

U kojoj mjeri je poslovni sektor aktivan u angažovanju domaćih vlasti u antikorupciji?

OCJENA 25

Kroz odnos poslovnog sektora prema korupciji najbolje se mogu vidjeti posljedice stanja „zarobljene države“ koje već godinama karakteriše BiH. Problem korupcije je predmet većeg dijela primjedbi onog dijela poslovnog sektora koji nije u čvrstoj sprezi sa vlašću, ali se rijetko upuštaju u javnu borbu prijavljivanjem korupcije nadležnim pravosudnim organima zbog straha od odmazde⁵⁵³ (u vidu čestih inspekcija, poreske kontrole, nemogućnosti učešća na tenderima, nemogućnosti dobijanja finansijskih sredstava i slično). Razvijen je klijentelistički odnos, a razjedinjenost poslovne zajednice pogoduje ovakvom stanju.

Epilog slučajeva sa kojima je javnost poznata krajnje je destimulativan za svaki dalji vid aktivizma. Gotovo da nema primjera da je privatni preduzetnik prijavio korupciju. Slučaj Jove Vidovića koji je u decembru 2008. godine prijavio pomoćnika ministra finansija RS Jovu Radukića policiji tvrdeći da mu je tražio 100.000 maraka za reprogram duga, jedan je od rijetkih zabilježenih u štampi.⁵⁵⁴ Drugi slučaj poznat javnosti je afera „Reket SDP-a“, odnosno slučaj bivšeg direktora ASA Holdinga Nihada Imamovića, koji je u maju 2009. godine uputio prijavu MUP FBiH navodeći da su od njega i drugih

investitora (A gradnja, Unioninvest, Unigradnja i Dalas) članovi rukovodstva Socijaldemokratske partije BiH (SDP) putem posrednika tražili 2,2 miliona KM mita. Imamović tvrdi da zbog podnesene prijave i sada trpi pritiske kao predsjednik Udruženja poslodavaca BiH, a pritisci postoje i u pravcu smjene njegove supruge, koja je viceguverner Centralne banke. Pored toga, istražioc koji su radili na ovom slučaju su ili penzionisani ili uklonjeni sa svojih funkcija.⁵⁵⁵

Dok je za komore u FBiH na snazi princip dobrovoljnog članstva, članstvo u Spoljnotrgovinskoj komori BiH i Privrednoj komori RS je zakonska obaveza, čime su im i finansijska sredstva zagarantovana, bez obzira na kvalitet usluga koje pružaju. Prema mišljenju nezavisnih ekonomista, to je osnovni razlog zbog kojeg su ove dvije komore produžena ruka vlasti, a ne privrede.⁵⁵⁶

UG Tender smatra da su komore dio lanca korupcije u javnim nabavkama. Naime, u nadležnosti pomenute dvije komore je izdavanje potvrda privrednim subjektima o domaćem porijeklu roba, usluga i radova, na osnovu kojih se stiže preferencijalni tretman u postupcima javnih nabavki. U praksi, međutim, dolazi do zloupotreba, odnosno izdavanja ovih potvrda za predmete nabavki koje uopšte nemaju domaće porijeklo.⁵⁵⁷

Udruženja poslodavaca (glavna su Udruženje poslodavaca FBiH, Unija udruženja poslodavaca RS, kao i Asocijacija poslodavaca BiH u kojoj djeluju pojedina udruženja iz oba entiteta) pružaju deklarativnu podršku borbi protiv korupcije, ali nemaju konkretnih samostalnih inicijativa. Prema Evropskoj komisiji, osnovni problem ovih udruženja je njihova nereprezentativnost i nedovoljno efikasno zastupanje interesa svojih članova pred predstavnicima organa vlasti.⁵⁵⁸

Inicijativa Ujedinjenih nacija – Globalni sporazum (UNGS), koja promovise društveno odgovorno poslovanje preduzeća, predstavljena je u BiH 2005.

godine. Lokalna mreža GS danas broji 71 članicu, među kojima su vodeće bosanskohercegovačke kompanije, mala i srednja preduzeća, kao i organizacije civilnog društva, dok je globalnoj mreži GS pristupilo 12 članica iz BiH.⁵⁵⁹ Od 2008. godine, u BiH se organizuju i takmičenja za društveno odgovorno preduzeće godine.

PODRŠKA I SARADNJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM (ZAKON I PRAKSA)

U kojoj mjeri poslovni sektor podržava civilno društvo u njegovom zadatku borbe protiv korupcije?

OCJENA 25

Zajedničke inicijative poslovnog sektora i nevladinih organizacija u BiH su novija pojava u BiH. Saradnja između javnog, privatnog i civilnog sektora se do sada svodila na participaciju. Poslovni sektor ne manifestuje javno podršku civilnom sektoru u borbi protiv korupcije.

TI BiH je putem svoje linije za prijavu korupcije posljednjih godina zaprimao ozbiljne pritužbe poslovnog sektora na neregularnosti u postupcima privatizacija i javnih nabavki. Naročito ozbiljni su bili slučajevi privatizacije Naftne industrije RS, kompanije Aluminijum iz Mostara, i drugi.⁵⁶⁰ Dokumentacija koju je TI BiH prikupio o ovim slučajevima dovela je do pokretanja istraga protiv najviših funkcionera oba entiteta. Međutim, ovi slučajevi su relativizovani od strane domaćih pravosudnih organa i nikada nisu dobili sudski epilog.

Kao odgovor na korupciju u javnim nabavkama, 2009. godine je, od strane direktora i vlasnika privatnih firmi koje učestvuju kao ponuđači u javnim nabavkama, osnovano Udruženje građana Tender. Međutim, zbog nedostatka volje i kapaciteta nadležnih institucija, ni ova nevladina organizacija ne uspijeva da ostvari značajne

rezultate na ovom polju.

Pitanje eventualne finansijske podrške civilnom društvu od strane poslovnog sektora, a što je praksa većine ekonomija sa iole razvijenom demokratijom, još uvijek nije aktuelizovano, dijelom zbog duboke ekonomske krize, dijelom zbog slabog integriteta samog poslovnog sektora.

PREPORUKE

- Stvaranje *one stop shop* registracije na entitetskom nivou, sa ujednačenijim procedurama; izbjegavanje entitetskih ili drugih političkih podjela, bar u tehničkim pitanjima stvaranja dobrog poslovnog okruženja, harmonizacijom procedura i propisa. Svrsishodno bi bilo objediniti na jednom mjestu podatke o svim poslovnim subjektima, sa osnovnim podacima i finansijskim izvještajima (jedinствени poslovni registar);
- Harmonizacija standarda robe i usluga u cijeloj BiH uz pojednostavljivanje procedure nadzora u cilju olakšanja i unapređenja poslovanja;
- Precizirati procedure za uspostavljanje javno-privatnog partnerstva i zakona o koncesijama, te poboljšati i zakonsko rješenje i monitoring procedura javnih nabavki;
- Iz razvojnih banaka ukloniti političku strukturu uprave;
- Ispoštovati preporuke iz ROSC izvještaja za računovodstvo i reviziju. Oba entiteta bi trebalo da pojasne kojim preduzećima će biti dozvoljeno da koriste IFR standarde za pripremanje svojih godišnjih i konsolidovanih finansijskih izvještaja. Te odredbe bi trebalo da budu usklađene tako da doprinose jedinstvenom ekonomskom prostoru u BiH. Primjena IFR standarda na SME za pripremanje finansijskih izvještaja subjekata koja nisu od javnog interesa olakšala bi administrativni teret koji nose subjekti koji nisu od javnog interesa i ojačala bi kvalitet njihovog finansijskog izvještavanja;
- Neophodna je promocija dobrih praksi korporativnog upravljanja kroz prihvatanje Kodeksa korporativnog

upravljanja za emitente uvrštene na tržište Sarajevske berze, odnosno primjena preporuka i sugestija iz Standarda za akcionarska društva iz RS, do donošenja zakonske regulative kojom će se urediti principi korporativnog upravljanja, umjesto postojećih savjeta i preporuka;

- Razmotriti unapređenje zakonskih rješenja za zaštitu malih akcionara;
- Donijeti zakon o „zviždačima“ koji bi pomogao smanjenju korupcije i u privatnom sektoru.

6.15. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

UKUPNA OCJENA ZA STUB: 70/100

STATUS STUBA: JAK



SAŽETAK

U periodu od izdavanja prethodne Studije sistema nacionalnog integriteta 2007.g., BiH je doživjela promjene karaktera međunarodnog angažmana u BiH. One se primarno ogledaju u pojačanom angažmanu Evropske unije (EU), te smanjenju uloge vanevropskih aktera. Funkcija Specijalnog predstavnika EU (EUSR), koja je do tada pripadala Visokom predstavniku (OHR), razdvojena je zaključno sa 31. avgustom 2011.g., kada na dužnost u BiH stupa EUSR, dok dotadašnji HR/EUSR zadržava isključivo poziciju Visokog predstavnika.

Uloga OHR, mada *de jure* neizmijenjena, *de facto* je značajno umanjena, te se većina aktivnosti Visokog predstavnika svodi na provođenje strategije izlaska iz BiH, dok je nedostatak konsenzusa unutar Savjeta za implementaciju mira (PIC), praktično onemogućio aktivan angažman OHR-a.

Smanjenje međunarodnog prisustva evidentno je i u smislu smanjenja sredstava s kojima međunarodne institucije u BiH raspoložu. Pojedine donatorske organizacije su zatvorile kancelarije u BiH, ili se spremaju to da učine. Svoje projekte namjeravaju nastaviti unutar Instrumenta pretprijetne pomoći EU (IPA) i drugih multilateralnih fondova, a kroz uspostavu mehanizma koordinacije donatora, u kojem bi slučaju koordinaciju vodila Delegacija EU u BiH.

Kao rezultat ovakvog razvoja situacije, neki problematični segmenti rada međunarodnih organizacija u BiH, navedeni u Studiji iz 2007.g., više nisu u toj mjeri prisutni.

STRUKTURA I ORGANIZACIJA

Struktura međunarodnih organizacija prisutnih u BiH doživjela je promjenu u posljednjih nekoliko godina. Od „dejtonskih organizacija“, odnosno organizacija kojima je dodijeljena uloga unutar odredbi Dejtonskog sporazuma (DAP), na terenu su još uvijek prisutni Kancelarija visokog predstavnika (OHR), Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), Međunarodni monetarni fond (IMF), te Savjet Evrope (CoE). Osim

TABELA SA OCJENAMA

MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

UKUPAN ZBIR BODOVA ZA STUB: 70/100

DIMENZIJA	INDIKATOR	ZAKON	PRAKSA
KAPACITET 88/100	RESURSI NEZAVISNOST	100 100	75 75
UPRAVLJANJE 60/100	TRANSPARENTNOST ODGOVORNOST MEHANIZMI INTEGRITETA	50 75 75	50 50
ULOGA 63/100	PROVOĐENJE MEĐUNARODNIH PRAVNIH DOKUMENATA POSVEĆENOST BORBI PROTIV KORUPCIJE SMANJENJE RIZIKA POJAVE KORUPCIJE OČUVANJEM INTEGRITETA U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA ODNOS SA DRUGIM STUBOVIMA	25 50 75 100	

OHR, ostale organizacije su u momentu pisanja ovog dokumenta angažovane u segmentima koji više nisu vezani za njihovu ulogu predviđenu prema Dejtonskom sporazumu. Pored njih, prisustvo su u BiH zadržale i pojedine agencije UN, (UNHCR, UNDP). Takođe, primijetan je trend smanjenja broja razvojnih agencija prisutnih u BiH. Pored britanskog DFID-a, ured je zatvorila i ADA (Austrijska razvojna agencija), dok se dio projekata koje su ove organizacije vodile nastavlja unutar Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) za BiH.

Što se strukture međunarodnih organizacija tiče, OHR-om upravlja Vijeće za implementaciju mira, dok se izvještaji o napretku u BiH dostavljaju Savjetu bezbjednosti UN. Nakon razdvajanja funkcija Visokog predstavnika i Specijalnog predstavnika EU, funkcija Specijalnog predstavnika EU objedinjena je s funkcijom Šefa delegacije EU u BiH, što predstavlja konsolidaciju prisustva EU u BiH.

RESURSI (ZAKON)

U kojoj mjeri mandat međunarodnih organizacija dozvoljava njihov angažman u sferi borbe protiv korupcije i u sferi dobre vladavine?

OCJENA 100

Specifičnost ustavnog uređenja BiH,⁵⁶¹ koji podrazumijeva aktivnu i direktnu ulogu međunarodnih organizacija, te njen limitirani suverenitet, čini angažman međunarodnih organizacija iznimno značajnim za ukupne političke procese.

Najvažniju međunarodnu organizaciju u BiH svakako predstavlja Kancelarija visokog predstavnika (u daljem tekstu OHR) koja je uspostavljena Aneksom X Okvirnog mirovnog sporazuma za BiH (u daljem tekstu Dejtonskog sporazuma).⁵⁶² Početno zamišljena kao organizacija koja će nadzirati proces implementacije civilnog dijela

Dejtonskog sporazuma, OHR je vremenom proširio polje djelovanja kao i metodologiju. Za nadzor OHR-a nadležan je Savjet za implementaciju mira⁵⁶³ (PIC) koji je vremenom od godišnjih sastanaka ministara vanjskih poslova zaključno sa 2000.g. prešao na nivo ambasadora i političkih direktora. Isti period obilježava promjena karaktera međunarodnog angažmana u BiH, koja se ogleda u pojačanom angažmanu Evropske unije (EU) i smanjenju uloge vanevropskih aktera. U tom svjetlu treba posmatrati i uspostavu funkcije Specijalnog predstavnika EU (EUSR), koja je odmah po uspostavljanju dodijeljena Visokom predstavniku.⁵⁶⁴ Period spajanja ove dvije funkcije je završio 31. avgusta 2011.g., kada na dužnost u BiH stupa EUSR, dok dotadašnji HR/EUSR zadržava isključivo poziciju Visokog predstavnika. I dok je tačan metodološki okvir rada EUSR još uvijek nejasan, OHR i dalje zadržava široke izvršne ovlasti,⁵⁶⁵ mada je politička klima za upotrebu istih nepovoljna.

Pored OHR, Dejtonski sporazum pretpostavlja značajnu ulogu za Organizaciju za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), čiji je mandat takođe uspostavljen Dejtonskim sporazumom, a čiji se portfelj razvijao i širio u poslijeratnom periodu demokratske konsolidacije BiH. Pored toga što se dokumenti OSCE spominju kao referentne tačke u Dejtonskom sporazumu,⁵⁶⁶ OSCE je dobila glavnu ulogu u ranom izbornom procesu u BiH,⁵⁶⁷ te značajnu ulogu u uspostavi Institucije ombudsmana za ljudska prava i Doma za ljudska prava.⁵⁶⁸

Savjet Evrope (CoE) svoj rad u BiH temelji na Aneksu VI (Sporazum o ljudskim pravima) Dejtonskog sporazuma. U prvom periodu, CoE je radio na osnivanju Komisije za ljudska prava BiH, te pružao podršku Instituciji ombudsmana za ljudska prava, a pored toga je imenovao inostrane sudije u skladu s Aneksima IV i VII Dejtonskog sporazuma. Inicijalni zadatak CoE u BiH je, pored pomoći u implementaciji Aneksa VI Dejtonskog sporazuma, i priprema BiH za punopravno članstvo u CoE.

Delegacija Evropske Unije, sa novim EUSR, pominje se⁵⁶⁹ kao najvjerojatniji sagovornik i savjetodavni organ lokalnim vlastima, a koji bi zaustavljenim procesima mogao dati novi podsticaj.

RESURSI (PRAKSA)

U kojoj mjeri međunarodne organizacije posjeduju adekvatne finansijske i ljudske resurse da bi mogle funkcionisati i biti efikasne?

OCJENA 75

Direktan angažman na borbi protiv korupcije se značajno smanjio i vezuje se sa projektima koji imaju za cilj dobru vladavinu. Pored toga, mnogo projekata koji imaju veze sa borbom protiv korupcije su spušteni na lokalni nivo (USAID). Programi Vlade SAD ponovo bilježe blagi porast u poređenju sa posljednjih nekoliko godina,⁵⁷⁰ a pitanje borbe protiv korupcije je sastavni dio projekata *International Criminal Investigative Training Assistance Program - ICITAP*⁵⁷¹ i *Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training (OPDAT)*⁵⁷² koji su dio programa podrške miru i sigurnosti.

Na vrhuncu svog angažmana, OHR je uspostavio Kancelariju za borbu protiv kriminala i korupcije, te izradio Sveobuhvatnu strategiju za borbu protiv kriminala i korupcije, koja nikada nije provedena. Nakon formiranja Visokog sudskog i tužilačkog savjeta i Suda BiH, smatralo se da potreba za ovakvim vidom angažmana unutar OHR prestaje te Sud preuzima slučajeve od OHR. Ovo treba posmatrati u svjetlu sveobuhvatnog prenosa ovlasti na lokalne organe, a kao dio izgradnje kapaciteta BiH institucija i prelaska BiH iz tzv. „dejtonske“ u „briselsku“ fazu.

Opšti trend smanjenja sredstava kojima međunarodne organizacije u BiH raspolazu se nastavlja. Pored toga,

pojedine donatorske organizacije poput britanske Agencije za međunarodni razvoj (DFID) i španske Agencije za međunarodnu saradnju i razvoj (AECID) zatvorile su kancelarije u BiH, dok Austrijska razvojna agencija (ADA) planira zatvoriti kancelariju 2013.g. Projekte namjeravaju nastaviti unutar Instrumenta pretpristupne pomoći EU (IPA) i drugih multilateralnih fondova, a kroz uspostavu mehanizma koordinacije donatora, u kojem bi koordinaciju vodila Delegacija EU u BiH.

NEZAVISNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri je međunarodnim organizacijama omogućeno da nezavisno djeluju u zemlji?

OCJENA 100

Zaštita privatnosti rada i integriteta međunarodnih organizacija definisana je i međusobnim memorandumima o razumijevanju kojim im se u najvećoj mjeri garantuje nesmetan rad, te brojne druge privilegije.

Veliki broj međunarodnih organizacija u BiH još uvijek uživa status partnera i finansijera, te se i time osigurava nezavisno i nesmetano djelovanje.

Implementacija, međutim, predstavlja problem,⁵⁷³ tako da poteškoće u radu međunarodnih organizacija proizlaze prvenstveno iz sporosti i neprofesionalnosti javne administracije, velike fragmentacije i neusklađenih zakonskih regulativa na teritoriji BiH, preklapajućih i/ili nejasno definisanih nadležnosti, te kompleksnog državnog uređenja.

Strane nevladine organizacije se registruju na nivou države u Ministarstvu pravde, a prethodno (prije 2008.g.) u nadležnim ministarstvima na nižim nivoima. Parlamentarna skupština BiH je 7. septembra 2011.g. usvojila prijedlog Okvirnog zakona o uspostavljanju zajedničkog registra nevladinih organizacija u BiH koji

će sadržavati i osnovne podatke o stranim nevladinim organizacijama koje rade u BiH.

NEZAVISNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri su međunarodne organizacije u poziciji da vrše svoju djelatnost u praktičnom smislu bez neopravdanog vanjskog miješanja u njihov rad?

OCJENA 75

Uloga međunarodnih organizacija u BiH zahtijeva dublju i drugačiju elaboraciju, iz razloga što su neke od uloga koje su dodijeljene međunarodnim organizacijama faktički bile usluge koje spadaju u domen državnog djelovanja. Priroda uređenja države u formi poluprotectorata u periodu nakon rata, imala je za cilj osigurati nesmetano funkcionisanje sistema sa postepenim prelaskom ili vraćanjem ovlasti na institucije države. Počevši sa OSCE-om i organizacijom izbora, preko CoE i imenovanja sudija, pa sve do OHR i nametanja zakona, smjena javnih zvaničnika i drugih praktičnih intervencija u državnom domenu, međunarodne organizacije su postale integralni dio bosanskohercegovačkog političkog i ekonomskog pejzaža.

Kao rezultat, percepcija međunarodne uloge u javnosti i od strane političkih aktera, te činjenica da je duži period nakon rata BiH bila u potpunosti finansijski ovisna o sredstvima koja dolaze spolja, proizvela je stanje u kojem se međunarodne organizacije na određen način smatraju udomaćenim institucijama sistema.

Promjena globalne i regionalne političke dinamike, te restrukturisanje međunarodnog prisustva u BiH, dovelo je do situacije u kojoj se uloga pojedinih organizacija otvoreno dovodi u pitanje. Primarno je to slučaj sa OHR, kao paradigmom međunarodnog djelovanja u BiH, od otvorenog protivljenja odlukama Visokog predstavnika, koje su najglasnije iz RS,⁵⁷⁴ sve do dovođenja u pitanje

same svrhe postojanja OHR. Ovaj trend otvorene kritike i orkestriranih napada se prenio i na druge organizacije i nevladin sektor, primarno na one koje otvoreno ukazuju na probleme u društvu, kako je bio slučaj i sa kampanjom protiv Transparency International BiH.

TRANSPARENTNOST (ZAKON)

U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u radu međunarodnih organizacija?

OCJENA 50

Međunarodne organizacije u BiH ne podliježu eksplicitnim pravilima o dostupnosti informacija, niti postoje mehanizmi kojima se informacije kojima raspoložu mogu učiniti javnim.

Većina međunarodnih organizacija održava višejezične internet stranice i objavljuje izvještaje koji su dostupni i na lokalnim jezicima.

Pritom, što se tiče pitanja transparentnosti u radu, kao izdvojenu jedinicu treba posmatrati OHR, kako zbog prirode angažmana u BiH, tako i zbog promjenjive dinamike odnosa u i oko BiH. Od 1996. godine i prvih poslijeratnih opštih izbora u BiH, na sceni su dva procesa: postkonfliktni koji karakteriše nedemokratičnost i netransparentnost, te limitirani demokratski proces unutar kojeg postoji izborni proces. OHR je institucija međunarodnog prisustva u BiH nadležna za provođenje civilnog dijela i tumačenje cjelokupnog Dejtonskog sporazuma. Legalnost OHR počiva na Dejtonskom sporazumu, a organizacija se sama više puta našla u poziciji da direktno utiče na političke procese u BiH kroz smjene demokratski izabranih zvaničnika i/ili nametanje zakona. Istovremeno, OHR ne podliježe klasičnoj demokratskoj kontroli, te zbog svoje prirode i uloge nije transparentan u odlučivanju.

Suštinska nespojivost ova dva procesa kulminirala je nalazom Komisije CoE za demokratiju putem prava (poznatije pod nazivom Venecijanska komisija) da je upotreba Bonskih ovlaštenja suštinski suprotna demokratskim principima.⁵⁷⁵

Nadalje, promjena karaktera međunarodnog aktivizma u BiH, koja se ogleda u smanjenju uloge OHR i jačanju uloge EU, stvara pravni vakuum, u smislu toga ko je vrhovni tumač Dejtonskog sporazuma, te na koji način se imaju tretirati odluke visokog predstavnika, a posebno one koje se tiču smjena zvaničnika. Te su odluke donošene unutar OHR, uglavnom bez ikakvih konsultacija s lokalnim vlastima i bez mogućnosti žalbe, iako je bitno napomenuti da je ta praksa značajno ili potpuno smanjena dolaskom posljednjeg visokog predstavnika.

Kancelarija visokog predstavnika kao *ad hoc* institucija, te njegova uloga, definisane su Aneksom X Dejtonskog sporazuma, kao vrhovni tumači civilnog dijela mirovnog sporazuma. U smislu olakšavanja rada, Savjet za implementaciju mira je na konferenciji u Bonu 1997. godine OHR dodijelio tzv. Bonska ovlaštenja, koja u suštini predstavljaju izvršni mehanizam. Upotreba ovih ovlaštenja proteže se od donošenja zakonskih akata umjesto zakonodavnih organa BiH, pa sve do uklanjanja s javnih funkcija zvaničnika za koje se unutar OHR ocijeni da sprečavaju provođenje Sporazuma. Ovaj specifični mehanizam počeo se uvoditi postepeno, dok je najsnažniju primjenu doživio u toku 2002. godine, kad je iskorišćen u 153 slučaja. Poslije 2002., ovlaštenja su korišćena sve manje, te su u toku 2011. godine upotrijebljena u deset slučajeva, od čega se šest tiče ukidanja prethodnih odluka visokog predstavnika donesenih unutar istog mehanizma. Bonska ovlaštenja su od strane Venecijanske komisije Savjeta Evrope ocijenjene kao „praksa koja ne korespondira demokratskim principima ukoliko se primjenjuje bez poštovanja zakonskih procedura i mogućnosti sudske kontrole”.⁵⁷⁶ Suština problema je pokušaj istovremene upotrebe postkon-

fliktnog modela upravljanja s jedne, i demokratskog izbornog procesa s druge strane.

TRANSPARENTNOST (PRAKSA)

U kojoj mjeri u praksi međunarodne organizacije objavljuju izvještaje, budžete, projektnu dokumentaciju i/ili službene odluke na lokalnim jezicima?

OCJENA 50

Međunarodne organizacije u BiH su relativno transparentne u smislu prezentacije utroška projekata koje provode u BiH. Puna transparentnost je rezervisana za donatore i/ili vlade zemalja iz kojih date institucije dolaze ili koje ih finansiraju.

U slučaju OHR, javnosti su prezentovani grubi detalji o finansiranju organizacije i porijeklu novca, dok nisu javno dostupni podaci o rashodima.

Većina ostalih međunarodnih organizacija funkcioniše u skladu sa zakonima BiH, što se finansijskog poslovanja tiče, ali se javnosti uglavnom ne publikuju detaljne informacije o rashodima i projektima. Informacije su uglavnom prisutne i na lokalnim jezicima, te dostupne na internet stranicama.

Veća transparentnost finansijskih tokova, informacija o rezultatima, budžetima, dinamici, opisima projekata i dokumentaciji, aktivnostima i kodovima sektora, te geografskim podacima, prisutna je kod članica *International Aid Transparency Initiative (IATI)*,⁵⁷⁷ koje publikuju detaljne izvještaje o utrošku sredstava i na lokalnim jezicima. Iako USAID nije članica IATI, detaljni izvještaji su dostupni na internet stranicama. Inače, BiH nije članica IATI.

Strane nevladine organizacije dužne su voditi poslovne knjige, te u smislu radnih odnosa poslovati prema zakonima države. Takođe su dužne prilikom registracije u nadležnim institucijama BiH navesti polje djelovanja.

ODGOVORNOST (ZAKON/PRAKSA)

U kojoj mjeri su međunarodne organizacije odgovorne svojoj bazi?

OCJENA 75

Međunarodne organizacije svoje odnose sa BiH regulišu Memorandumom o razumijevanju. One koje imaju definisanu ulogu prema Dejtonskom sporazumu (OHR, OSCE, CoE) praktično su i direktno u smislu svog učinka odgovorne vanjskim akterima, a podrazumijeva se i određena međusobna koordinacija. Koordinacija je funkcionisala sa promjenjivim rezultatima zbog nejasne međusobne hijerarhijske delinacije međunarodnih organizacija u BiH, kao i zbog potrebe pojedinih organizacija da prošire portfelj izvan onoga što je definisano Dejtonskim sporazumom. Posljednji napor da se situacija u smislu međunarodnog prisustva uredi, bila je inicijativa o uspostavi Odbora šefova vodećih međunarodnih organizacija u čijem radu učestvuju OHR, EUFOR, NATO HQ Sarajevo, OSCE, UNHCR, EUPM, Evropska komisija, Svjetska banka, MMF i UNDP. Odbor je uspostavljen 2002. godine i iako je posljednje saopštenje za javnost izdao 2004. godine, Odbor se i dalje sedmično sastaje u cilju rješavanja međusobnih konfliktnih pitanja.

OHR direktno i praktično izvještava o svom radu Savjet bezbjednosti UN, Savjet ministara EU – Komisiju za Zapadni Balkan i Političko-sigurnosni komitet, te AFET Evropskog parlamenta. Kao organizacija koja je uspostavljena mirovnim sporazumom, OHR se

prilikom pripreme izvještaja pozicionira kao objektivni posmatrač situacija u BiH, te ne konsultuje ni upoznaje sa sadržajem izvještaja vlasti u BiH. Imajući u vidu ranije spomenutu promjenu političke dinamike i uloge OHR u BiH, vlasti RS unazad nekoliko godina dostavljaju generalnom sekretaru UN sopstveni izvještaj koji predstavlja njihovo viđenje situacije u BiH i koji je, gotovo po pravilu, u suprotnosti sa izvještajem visokog predstavnika. Pomoć u smislu davanja značaja izvještaju RS u Savjetu bezbjednosti UN pruža Ruska Federacija. Ostale dejtonske organizacije, OSCE i CoE, u praksi izvještavaju matične organizacije prema internim pravilima rada.

Što se donatorskih i razvojnih organizacija tiče, u skladu sa Pariškom deklaracijom učinjeni su konkretni koraci da se ostvari koordinacija, a lokalne vlasti su, barem nominalno, uključene u procese programiranja i planiranja aktivnosti. U skladu sa zaključcima Pariške deklaracije o efektivnoj pomoći,⁵⁷⁸ kojom se poseban akcenat u radu razvojnih agencija stavlja na koordinaciju rada razvojnih agencija i usklađivanje s potrebama zemalja primalaca pomoći, sedamnaest razvojnih i donatorskih agencija u BiH je 2005. godine uspostavilo Forum za koordinaciju donatora (*Donor Coordination Forum*). Od januara 2009. godine ulogu sekretarijata DCF je preuzelo Ministarstvo finansija i trezora BiH (Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći).

Što se stranih nevladinih organizacija tiče, one kreiraju programe prema svojim internim procedurama i sa različitim nivoom uključenja lokalnih aktera.

INTEGRITET (ZAKON)

U kojoj mjeri su prisutni mehanizmi za osiguravanje integriteta međunarodnih organizacija?

OCJENA 75

Sve „dejtonske“ međunarodne organizacije prisutne u BiH imaju definisana pravila ponašanja svojih zaposlenih. Ta pravila ponašanja su u slučaju OSCE dostupna na njihovoj internet stranici, a ona, između ostalog, od zaposlenih u OSCE zahtijevaju da, bez obzira na diplomatski status koji uživaju, zaposleni moraju poštovati zakone i običaje države domaćina.

Navedena pravila ponašanja definisana su isključivo od strane organizacije, a uglavnom uključuju i pojašnjenja oko sukoba interesa, kao i pravila o poklonima i ponašanju u zemlji domaćinu.

Većina memoranduma koje lokalne vlasti potpisuju s međunarodnim organizacijama uključuju odredbu kojom se i lokalno osoblje oslobađa od krivične odgovornosti u vršenju dužnosti unutar misije koju organizacija obavlja. Podrazumijeva se, kao i u slučaju OSCE, da će se zaposleni ponašati u skladu sa zakonom države domaćina. Nisu poznate restrikcije po pitanju zapošljavanja nakon prestanka rada u nekoj međunarodnoj organizaciji, a podrazumijeva se, takođe, da su svi materijali koji su nastali u toku zaposlenja vlasništvo organizacije, a ne pojedinca ili pojedinaca koji su učestvovali u izradi istih.

Što se zaštite zviždača tiče, ukoliko postoje propisi koji regulišu takvu materiju, oni potiču iz centrala međunarodnih organizacija, jer BiH nema zakona o ovom pitanju.

INTEGRITET (PRAKSA)

U kojoj mjeri je integritet međunarodnih organizacija osiguran u praksi?

OCJENA 50

Prema dostupnim informacijama, nije bilo slučajeva ozbiljnog narušavanja koda ponašanja od strane stranih uposlenika u bilateralnim organizacijama.

U godinama nakon potpisivanja mirovnog sporazuma i ekstenzivnog prisustva međunarodnih institucija u BiH, nekoliko slučajeva, od kojih je najpoznatiji dobio književni i filmski epilog u filmu „Whistleblower“ iz 2010. godine, upućivalo je na nelegalno i neetično ponašanje međunarodnih uposlenika. Slučaj Kathryn Bolkovac, američke policajke koja je, suočena sa brojnim dokazima, otvoreno optužila neke od svojih kolega iz međunarodnih policijskih snaga (koji su angažman u BiH dobili preko privatnog kontraktora DynCorp), za trgovinu ljudima i organizaciju i učešće u prostituciji. Među onima koji su je podržali u njenim nastojanjima da se odgovorni za ova dijela procesuiraju bio je i tadašnji komesar Međunarodnih policijskih snaga UN – UNIPTF, Richard Monk. TI BiH je još u avgustu 2001. godine objavio izvještaj pod naslovom *Ni međunarodna zajednica nije imuna na korupcionu kugu* koji sumira nedostatak transparentnosti u radu institucija međunarodne zajednice iz perioda ranog uspostavljanja institucija BiH i izgradnje mira.⁵⁷⁹

Kako se tokom godina mijenjala vrsta i obim međunarodnog angažmana u BiH, od humanitarnog ka razvojnom, slučajevi direktne korupcije koja je većinom bila vezana za poslove nabavke, postali su uglavnom stvar prošlosti.

PROVOĐENJE MEĐUNARODNIH PRAVNIH INSTRUMENATA

U kojoj se mjeri međunarodni pravni instrumenti relevantni za državu provode i poštuju?

OCJENA 25

Aneks VI Dejtonskog sporazuma inkorporira u pravno naslijeđe BiH veliki broj međunarodnih konvencija i sporazuma. Posebno mjesto zauzima Evropska konvencija o ljudskim pravima koja je integralni dio Ustava BiH (član II, stav 2). Presudom Suda za ljudska prava u Strazburu u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH ustanovljeno je da su odredbe Izbornog zakona BiH koje se tiču izbora za članove Predsjedništva BiH u suprotnosti sa Protokolom XII Evropske konvencije o ljudskim pravima. Pošto se Izborni zakon BiH bazira na odredbama Ustava BiH, koji osnovna prava u dejtonskoj BiH atribuiraju trima konstitutivnim narodima, pasivno izborna prava je rezervisano samo za članove ta tri naroda: Bošnjake, Srbe i Hrvate. Rom Dervo Sejdić i Jevrej Jakob Finci predali su slučaj Sudu za ljudska prava u Strazburu koji je, nakon trogodišnjeg procesa, 2009. godine donio presudu kojom se BiH proglašava krivom za kršenje odredbi Protokola XII koje se tiču zabrane diskriminacije. BiH je tako postala prva zemlja u istoriji Suda koja je prekršila navedeni protokol. Međutim, implementacija presude do danas nije provedena.

Strategija međunarodnih aktera u BiH podrazumijeva da nosioci procesa moraju biti lokalni akteri, što dovodi do toga da se ignorisanje presude Suda u Strazburu pravda kompleksnom političkom situacijom u BiH i teškoćama vezanim za proces otpočinjanja dijaloga po tom pitanju. Imajući u vidu dijametralno različite pozicije političkih aktera u BiH, što se dubine reforme Ustava BiH tiče, sam proces reforme je nemoguće otpočeti. Podsjećanja

radi, Venecijanska komisija je dala svoje mišljenje o načinu i obuhvatu moguće reforme Ustava,⁵⁸⁰ kako bi se BiH učinila funkcionalnijom i demokračnijom državom.

Pored slučaja Sejdić i Finci protiv BiH, u proceduri Suda za ljudska prava nalazi se i slučaj Pilav protiv BiH, koji problematizuje nemogućnost kandidovanja Bošnjaka naseljenih na području RS za člana Predsjedništva BiH iz RS, a koji će, ukoliko Sud presudi u korist podnosioca, dodati potpuno novu dimenziju pitanju reforme ustavnog uređenja BiH.

Činjenica da se pitanje poštovanja Evropske konvencije o ljudskim pravima eksplicitno pominje u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (Poglavlje I, Opšti principi, član 2), evropska budućnost BiH je upitna do momenta implementacije presude, tačnije do otklanjanja diskriminativnih odredbi iz Ustava BiH i Izbornog zakona. Imajući u vidu činjenicu da je SSP sa BiH ratifikovan od strane svih država EU, njegovo stupanje na snagu se svjesno odgađa jer bi u protivnom BiH direktno prekršila odredbe Sporazuma.

POSVEĆENOST BORBI PROTIV KORUPCIJE

U kojoj su mjeri međunarodni akteri posvećeni dugoročnim programima (3-5 godina) u smislu unapređenja transparentnosti i dobre vladavine?

OCJENA 50

Osobina perioda nakon 2005. godine je posvećenost dugoročnijim programima od strane međunarodnih organizacija – projekti poput GAP (Governance and Accountability Project) koji trenutno prolazi kroz drugu fazu, te projekti reforme javne uprave (koje provode Delegacija EU, Odjel za međunarodni razvoj i saradnju (DFID), Švedska agencija za međunarodni razvoj i

saradnju (SIDA), Ambasada Kraljevine Holandije, USAID, UNDP, SIGMA, Svjetska banka, OSCE, i drugi). Primjetna je i poboljšana saradnja i koordinacija donatora na projektima, te orijentacija ka mjerljivim kriterijumima uspjeha u skladu s Pariškom agendom. Periodični monitoring i evaluacija programa je uglavnom prihvaćena norma od strane većine međunarodnih organizacija. Od 2009.g., koordinacija donatora se vrši preko Foruma za koordinaciju donatora u BiH u organizaciji Ministarstva finansija i trezora - Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći uz podršku UNDP. Jedan od problema koji je identifikovan na koordinacijskim sastancima je pitanje uspostave mehanizama za transparentno raspolaganje i administraciju fondova od strane lokalnih vlasti, posebno što se javnih nabavki tiče.

Izostanak kvalitetne strategije borbe protiv korupcije i njene konkretne primjene dijelom bi mogao biti uzrokovan promjenom strukture međunarodnog prisustva u BiH, gdje je OHR prepustio kormilo EU, koja uglavnom očekuje od lokalnih aktera da preuzmu odgovornost za procese uz obećanje evropske perspektive. Ono što je bila uspješna strategija za zemlje obuhvaćene posljednjim proširenjem i za Republiku Hrvatsku, ne pokazuje se podesnom strategijom za BiH.

SMANJENJE RIZIKA POJAVE KORUPCIJE OČUVANJEM INTEGRITETA U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA

U kojoj mjeri postoji efektivan okvir u smislu očuvanja integriteta u međunarodnim organizacijama, a koji uključuju adekvatne sankcije za neodgovarajuće ponašanje od strane uposlenih, te ocjena i mehanizama žalbi?

OCJENA 75

U posljednjih pet godina nisu poznate situacije u kojima su zaposleni u međunarodnim organizacijama isljeđivani ili optuženi u slučajevima koji se tiču korupcije. S obzirom na gore navedeno, ista konstatacija nije održiva za period od prestanka ratnih dejstava do uspostavljanja pune nacionalne i međunarodne infrastrukture u zemlji. Takođe, javnosti BiH nisu poznati ishodi bilo kakvih istražnih ili eventualnih sudskih postupaka protiv aktera nezakonitih i nehumanih radnji iz tog perioda, koje su sve ostale zaštićene velom diplomatskog imuniteta.

ODNOS SA DRUGIM STUBOVIMA

U kojoj mjeri su međunarodne organizacije ključni dio državnog sistema društvenog integriteta?

OCJENA 100

I pored očite promjene prirode prisustva međunarodnih aktera u BiH, te djelimičnog povlačenja velikih donatora iz BiH, uloga međunarodnih aktera u BiH i dalje je

značajna. Sa pojačanom ulogom lokalnih aktera i EU, bilo kroz prisustvo EUSR, bilo kroz IPA fondove i koordinaciju pomoći, BiH trenutno istinski prelazi iz postkonfliktnog društva u državu na putu ka EU. Može se reći da sintagma prelaska iz „dejtonske“ u „briselku“ fazu tek sada odgovara realnosti.

Međunarodne organizacije tijesno saraduju sa gotovo svim stubovima nacionalnog intergriteta, mada je akcentat na državnim stubovima, u smislu dijela ukupnog prenosa odgovornosti na lokalne aktere. Pritom se osjeti manjak aktivnosti, posebno u domenu podrške nezavisnim medijima.

Nakon perioda izraženog političkog djelovanja OHR koje je nosilo sve atribute poluprotektorata, konsolidovano bi prisustvo EU, zasnovano na demokratskim temeljima njenih zemalja članica, trebalo pružiti smjernice i podsticaj političkim elitama u BiH, a ključan je nastavak izgradnje društva kroz podršku medijima, borbu protiv korupcije, jačanje odgovornosti političara, te izgradnju efikasnog i efektnog pravosuđa.

Međunarodna zajednica se aktivno klučila u organizaciju svakog od stubova NIS: od reforme pravosuđa u koje je integrisala međunarodne sudije i tužioce i investirala izuzetno velika finansijska sredstva, kao što je slučaj i sa medijima gdje su finansijska sredstva direktno pružana korisnicima, pa do strategije borbe protiv korupcije (koju je prvobitno izradio OHR), uz organizaciju brojnih institucija, kao što su CIK (u čijem radu su učestvovali i međunarodni predstavnici), vrhovna revizija, agencije za provođenje zakona, itd. Međutim, i nakon svih milijardi međunarodne pomoći, BiH i dalje ima karakteristike propale države (*failed state*), koja je još uvijek bez vizije uspješnog razvoja demokratskih institucija, ekonomije itd. Indikatori kao što su kontinuiran odliv mozgova, politička apatija i slično potvrđuju neuspjeh međunarodnog pristupa izgradnji stabilnog društva.

PREPORUKE

- Neophodna je promjena prirode međunarodnog angažmana u BiH, koja ide u smjeru smanjenja aktivnog rukovođenja i učešća u procesima, te koja je sve više orjentisana na evropske integracije, i iziskuje usklađenu i efikasnu borbu protiv korupcije.
- Potrebno je izvršiti institucionalni pritisak na vlasti u BiH, koje sada u najvećoj mjeri rukovode procesima u državi, te jasno vezati dalji napredak, u smislu integracije u EU, sa uspostavljanjem mjerljivih indikatora sistemske borbe protiv korupcije.
- Pritom se posebna pažnja međunarodnih aktera u BiH treba posvetiti snažnom i efikasnom djelovanju pravosudnih organa u BiH, tužilaštava i sudova, čiji je učinak u dosadašnjem periodu bio slab. Indikatori uspjeha treba da budu uspješno dovršeni sudski procesi u slučajevima korupcije i zloupotrebe položaja od strane visokopozicioniranih pojedinaca u poslovnom i političkom miljeu.
- Zbog smanjenja međunarodnog angažmana u BiH, bilo bi potrebno uskladiti djelovanje različitih međunarodnih aktera, koji su angažovani na projektima borbe protiv korupcije, kako bi se poboljšao efekat, ponovo, kroz upotrebu metodologije koja je bazirana na mjerljivim kriterijumima uspjeha.

7. ZAKLJUČAK

BiH se danas može okarakterisati kao dominantno *failed state* (neuspješna/propala država). Bez konsolidovanog demokratskog okvira i sa institucijama koje ne posjeduju adekvatne kapacitete za kreiranje i provođenje politika u interesu građana, na čelu sa kleptokratskim političkim elitama koje imaju dominantnu kontrolu nad javnim resursima i institucijama, premrežena ustavnim/administrativnim, etničkim i političkim podjelama, BiH ne uspijeva osigurati elementarne funkcije države utemeljene na principima vladavine prava.

Vladajuće političke elite, čiji je i sam legitimitet upitan zbog ilegalnog korištenja dominantnih pozicija u izbornom procesu i brojnih nepravilnosti prilikom provođenja izbora, ne pokazuju interes za uspostavom harmonizovanog zakonskog okvira na sva četiri decentralizovana nivoa vlasti u zemlji. Formiranje vlasti, raspodjela funkcija ili usvajanje budžeta traju godinama nakon održavanja izbora. Ogromno, ilegalno stečeno, lično bogatstvo i privilegije ne čine političke elite zainteresovanim za provođenje reformi koje bi vodile do toga da se i same nađu u situaciji da budu predmet pravosudnog procesuiranja.

Arbitrarno i nedosljedno provođenje zakona od strane državne administracije, uslovljeno je nedovoljnim i neracionalno izgrađenim institucionalnim kapacitetima i

potpunom podređenošću političkim partijama.

S druge strane, pravosudne institucije, sa nedovoljno jasnom podjelom nadležnosti, ogromnim brojem zaostalih predmeta i podređenošću političkim centrima moći, ne uspijevaju osigurati građanima pristup pravdi u razumnom periodu, dok se prema nosiocima javnih funkcija odnose zaštitnički, ignorišući slučajeve visoke, odnosno političke korupcije.

Poslije dvodecenijskog procesa privatizacije, koji je provođen uz haotičan zakonski okvir (13 zakona na raznim nivoima je regulisalo ovaj proces) i sistematsko kršenje istog, uloga države u privrednim tokovima je i dalje dominantna. Koristeći tu poziciju, vladajuće političke partije koriste javna preduzeća isključivo za kupovanje socijalnog mira, ili za netransparentne javne nabavke, uz konstantno subvencionisanje gubitaka iz državnih budžeta. Ovim se indirektno subvencionišu partijski poslušnici koji se imenuju na vodeće pozicije u javnim i državnim preduzećima. Stoga i ne čudi da su značajnije strane investicije uglavnom zaobišle BiH. Većina društvenih, političkih i ekonomskih odnosa utemeljena je na korupciji. Ovo se pretežno odnosi na kreiranje zakona u partikularnom interesu uskih vladajućih oligarhija, direktno prelijevanje javnih sredstava iz budžeta ili kroz procese javnih nabavki do tih istih grupa, te na široko rasprostranjenu administrativnu korupciju od koje profitiraju birokrate, koji su takođe do tih pozicija najčešće stigli unutarstranačkom selekcijom.

Posljedice takvog stanja za društveni sistem u cjelini su razarajuće i čine solidnu osnovu za nove konflikte. Rastuća stopa socijalne nejednakosti i siromaštva, uz sistematsko kršenje ljudskih prava, čini BiH izrazito nestabilnom državom.

Sistem društvenog integriteta u BiH sa potpuno disfunkcionalnim pojedinačnim stubovima je danas na samo

korak od urušavanja, bez adekvatnih društvenih temelja i vrijednosti na kojima bi počivao.

Stoga se može zaključiti da skoro dvije decenije dug proces izgradnje države i institucija nakon oružanog konflikta, vođen i finansijski podržan od strane međunarodne zajednice, nije rezultirao uspostavom samoodržive i funkcionalne države utemeljene na demokratskim načelima i vladavini prava. Povlačenje međunarodne zajednice iz robusne misije operativnog upravljanja zemljom - koje je samo po sebi prouzrokovalo dosta debata, koje se mogu svesti na pitanje da li je moguće i održivo uvoditi demokratiju u vladavinu prava nedemokratskim sredstvima i uz kršenje ljudskih prava - značilo je potpunu blokadu svih reformskih procesa i početak teške višegodišnje političke krize kojoj se ne nazire kraj. Promijenjene okolnosti u kojim se zemlja nalazi nakon definitivnog izlaska iz perioda direktnog upravljanja izvana, te nakon izvjesnog ulaska susjedne Hrvatske u EU i sticanja kandidatskog statusa ostalih zemalja regiona, uz teško ekonomsko-socijalno stanje kao rezultat ratnih razaranja i pogrešnih i štetnih politika koje su vođene u poslijeratnom periodu, stavlja BiH pred ogromne izazove.

Solidan zakonski okvir kreiran i utemeljen na najboljim iskustvima razvijenih zapadnih demokratija, nametnut ili usvojen pod snažnim pritiskom međunarodne zajednice, u pravilu je ostajao neimplementiran. Krovne institucije uspostavljene od strane međunarodne zajednice, ostale su bez stvarne moći i kapaciteta da provode zakone.

Stvarna i neograničena moć koncentrisana je u rukama lidera političkih partija i njima bliskih oligarhija, koji su iskoristili vakuum nastao nakon povlačenja međunarodne zajednice i time praktično stekli potpunu kontrolu nad institucijama sistema. Nepotističkim i klijentelističkim imenovanjima u državne institucije oni osiguravaju kontinuiran ilegalan priliv sredstava iz

budžeta i javnih preduzeća, uz istovremenu zaštitu od krivičnog progona od strane agencija za provođenje zakona i pravosuđa.

Odsustvo političke volje i nespremnost političkih elita da se odreknu privilegija i bogatstva stečenog pod nerazješnijim okolnostima, biće najveće prepreke na tom putu. Nepostojanje konsenzusa o osnovnim pitanjima, kao i dramatičan stepen systemske korupcije, bez sumnje predstavlja problem od čijeg će rješavanja zavisiti uspjeh svih reformskih procesa u zemlji.

Studija sistema nacionalnog integriteta BiH 2013 pokazala je da su kao najkritičnija područja ocijenjene političke partije, pravosuđe, javni sektor, javne nabavke i izvršna vlast i to na svim nivoima unutar zemlje, čime Studija ukazuje na neophodnost stavljanja prioritnog fokusa na reformu cjelokupnog sistema, ali i unutar svakog stuba pojedinačno.

Najmanje problematični, iako nikako bez slabosti, su institucije međunarodne zajednice, vrhovne revizije i civilni sektor, što nalaže njihovu veću involviranost u reformske procese. Sistem nacionalnog integriteta je postavljen tako da se paralelno moraju razvijati i izgrađivati svi stubovi društva.

Izlazak iz postojećeg stanja neće biti nimalo jednostavan ni kratkotrajan proces. On zahtijeva bazični konsenzus cijelog društva, prije svega kroz promjenu i redefinisane prioriteta. Oni su danas usmjereni na zaštitu etničkih grupa, prilično nejasno određenih, tj. imaginarnih, nacionalnih interesa od onih drugih. Snažan zaokret i promjena diskursa ka provođenju reformi neophodnih za napredak u procesu evropskih integracija, prije svega usmjerenih na jačanje vladavine prava i instiucija, korak je koji se mora preduzeti bez odlaganja.

U tom smislu podrška međunarodne zajednice ali i

civilnog društva, tzv. četvrtom stubu vlasti, odnosno nezavisnim agencijama, može osigurati da one budu osnažene kao zdravo jezgro za dalje reforme unutar sistema društvenog integriteta.

Proces pridruživanja EU je okvir kroz koji je neophodno dograditi postojeći zakonski okvir, te osposobiti institucije za adekvatnu implementaciju. Proces pridruživanja EU će biti veoma bitan za uspjeh reformi. Dosadašnje korištenje uslovljavanja (conditionality) od strane EU, koji je bio relativno uspješan model u prethodnim krugovima pristupanja, nije se pokazao dovoljno uspješnim kada je riječ o BiH. Razlog tome je nepostojanje interesa domaćih političkih elita da preuzmu odgovornost za reforme i napuste populističku matricu upravljanja zemljom, koja ima za cilj osiguravanje ostanka na vlasti i blagostanje uskih oligarhija. Čak i kada su pod znatnim pritiskom međunarodne zajednice prihvatili i formalno usvajali strategije i zakonska rješenja koja su bila dio reformske agende, ona su uglavnom ostajala samo na papiru, sprečavajući systemskim opstrukcijama da se ista u praksi implementiraju.

Stoga ipak ostaje nesporna činjenica da unutrašnji konsenzus u BiH o reformama cjelokupnog sistema ne može biti nadomješten spoljnom podrškom.

BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE

- ¹ Za više detalja o NIS-u vidjeti TI Source Book 1997 i 2000 i TI Anti-corruption Handbook, dostupni na www.transparency.org/nis
- ² Više detalja o NIS metodologiji dostupno na http://www.transparency.org/policy_research/nis/methodology
- ³ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23129877~menuPK:258604~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:258599,00.html> [datum pristupa 5. 6. 2012]
- ⁴ Global corruption barometar 2010/2011, Transparency International, <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/>
- ⁵ Vijeće za implementaciju mira sastoji se od 55 zemalja i organizacija koje na različite načine pružaju podršku mirovnom procesu – obezbjeđujući finansijska sredstva, dajući trupe u sastav SFOR-a, ili direktno provodeći operacije u Bosni i Hercegovini. U PIC-u je također uključen jedan broj posmatrača koji se mijenja.
- ⁶ Mandat visokog predstavnika je tokom perioda implementacije značajno evoluirao. Jedan od prelomnih događaja u procesu implementacije mira bio je sastanak Vijeća za implementaciju mira u Bonnu u decembru 1997. godine. Razrađujući Aneks 10 Daytonskog mirovnog sporazuma, PIC je zatražio od visokog predstavnika da smijeni sa dužnosti javne zvaničnike koji krše zakonski preuzete obaveze i Daytonski mirovni sporazum, te da, kada to smatra neophodnim, nametne ključne zakone ukoliko ih ne usvoje zakonodavna tijela Bosne i Hercegovine. Od osnivanja OHR tzv. Bonselna ovlaštenja upotrijebljena su više od 800 puta i to u oko 300 slučajeva radi nametanja propisa, a u oko 500 slučajeva radi smjena nosilaca javnih funkcija u BiH.
- ⁷ Chandler, D: Bosnia: Faking Democracy After Dayton, 2nd Edition, London, Pluto Press, 2000.
- ⁸ Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp
- ⁹ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2011. godinu*, 12. oktobar 2011.

- ¹⁰ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2011. godinu*, 12. oktobar 2011.
- ¹¹ http://www.idea.int/sod/worldwide/summary_bosnia_assess.cfm [datum pristupa: 8. jun 2012.]
- ¹² <http://www.bti-project.org/laendergutachten/ese/bih/2012/#transformation> [datum pristupa: 6. jun 2012.]
- ¹³ Transparency International „Corruption Perceptions Index 2011“, preuzeto sa <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>
- ¹⁴ http://www.idea.int/sod/worldwide/summary_bosnia_assess.cfm [datum pristupa: 8. juni 2012.]
- ¹⁵ Transparency International BiH „Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH“, jun 2011.
- ¹⁶ http://www.idea.int/sod/worldwide/summary_bosnia_assess.cfm [datum pristupa: 8. juni 2012.]
- ¹⁷ <http://www.bti-project.org/laendergutachten/ese/bih/2012/#transformation> [datum pristupa: juni 2012.]
- ¹⁸ Transparency International, „Global Corruption Barometer 2010/11“, dostupno na: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010
- ¹⁹ http://www.idea.int/sod/worldwide/summary_bosnia_assess.cfm [datum pristupa: 8. juni 2012.]
- ²⁰ Transparency International 2011, Corruption Perceptions Index, dostupno na <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>
- ²¹ Transparency International, „Global Corruption Barometer 2010/11“, dostupno na: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010
- ²² Transparency International BiH „EC Consultations Input 2012“, maj 2012.
- ²³ <http://www.balkan-monitor.eu/index.php/dashboard> [datum pristupa: 30.5.2012.]
- ²⁴ UNDP/NHDR The Ties That Bind: Social Capital in Bosnia and Herzegovina, (Sarajevo: UNDP/NHDR, 2009), str. 40.
- ²⁵ UNDP/NHDR The Ties That Bind: Social Capital in Bosnia and Herzegovina, (Sarajevo: UNDP/NHDR, 2009), str. 44
- ²⁶ UNDP/NHDR The Ties That Bind: Social Capital in Bosnia and Herzegovina, (Sarajevo: UNDP/NHDR, 2009), str. 40.
- ²⁷ EBRD Life in Transition: After the Crisis, (London: ERBD, 2011), str. 66.
- ²⁸ Bertelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report, (Gutorsloh: BTI, 2012), str. 6.
- ²⁹ Bertelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report, (Gutorsloh: BTI, 2012), str. 6.
- ³⁰ Bertelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report, (Gutorsloh: BTI, 2012), str. 4.
- ³¹ Bertelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report, (Gutorsloh: BTI, 2012), str.4.
- ³² Bertelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report, (Gutorsloh: BTI, 2012), str. 4.
- ³³ Bertelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report, (Gutorsloh: BTI, 2012), str. 65.
- ³⁴ Bertelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report, (Gutorsloh: BTI, 2012), str. 3.
- ³⁵ Bertelsmann Stiftung (BTI) Bosnia and Herzegovina Country Report, (Gutorsloh: BTI, 2012), str. 3.
- ³⁶ Country Watch, Inc, Bosnia-Herzegovina Review 2012, 12. maj 2012, str. 89.
- ³⁷ Rory Domm, Next steps on Bosnia-Herzegovina: key elements to a revised EU strategy (Routledge Press 2010)
- ³⁸ <http://www.bti-project.org/laendergutachten/ese/bih/2012/#economic> [datum pristupa: 30. maj 2012.]
- ³⁹ World Bank, Doing Business 2012, <http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/BIH.pdf>
- ⁴⁰ <http://www.bti-project.org/laendergutachten/ese/bih/2012/#economic> [datum pristupa: 30. maj 2012.]
- ⁴¹ Emerging Europe Monitor: South East Europe Monitor Bosnia-Herzegovina, maj 2012.
- ⁴² <http://www.bti-project.org/laendergutachten/ese/bih/2012/#economic>
- ⁴³ <http://www.bti-project.org/laendergutachten/ese/bih/2012/#economic>
- ⁴⁴ <http://www.bti-project.org/laendergutachten/ese/bih/2012/#economic>
- ⁴⁵ <http://www.bti-project.org/laendergutachten/ese/bih/2012/#economic>
- ⁴⁶ UNDP/NHDR The Ties That Bind: Social Capital in Bosnia and Herzegovina, (Sarajevo: UNDP/NHDR, 2009), p.61
- ⁴⁷ UNDP/NHDR The Ties That Bind: Social Capital in Bosnia and Herzegovina, (Sarajevo: UNDP/NHDR, 2009), p.62
- ⁴⁸ UNDP/NHDR The Ties That Bind: Social Capital in Bosnia and Herzegovina, (Sarajevo: UNDP/NHDR, 2009), p.65
- ⁴⁹ UNDP/NHDR The Ties That Bind: Social Capital in Bosnia and Herzegovina, (Sarajevo: UNDP/NHDR, 2009), p.73.
- ⁵⁰ UNDP/NHDR The Ties That Bind: Social Capital in Bosnia and Herzegovina, (Sarajevo: UNDP/NHDR, 2009), p.73.
- ⁵¹ UNDP/NHDR The Ties That Bind: Social Capital in Bosnia and Herzegovina, (Sarajevo: UNDP/NHDR, 2009), p.75.
- ⁵² J. Hellman and D. Kaufmann, 'Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies', Finance & Development, vol. 38, no. 3, September 2001.

- ⁵³ [www.http://cpi.transparency.org/cpi2011/](http://www.cpi.transparency.org/cpi2011/) [datum pristupa: 5. 4. 2012]
- ⁵⁴ Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini. Radni dokument osoblja Komisije (Brisel: Evropska komisija 2011), str. 12 (dostupno i na: http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1 [datum pristupa: 5. 2. 2012])
- ⁵⁵ Evropska komisija, 2011: 12.
- ⁵⁶ <http://gcb.transparency.org/gcb201011/> [datum pristupa: 7. 3. 2012]
- ⁵⁷ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2011-2012 (Geneva: World Economic Forum, 2011), str. 122 (dostupno i na: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2011-2012> [datum pristupa: 7. 3. 2012])
- ⁵⁸ <http://www.globalintegrity.org/files/GIR2011.pdf> [datum pristupa: 6. 3. 2012]
- ⁵⁹ <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/bosnia-and-herzegovina> [datum pristupa: 6. 6. 2012]
- ⁶⁰ <http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/pdf/GodisnjilzvjestajVSTS-BiH2011.pdf> [datum pristupa: 10. 4. 2012]
- ⁶¹ Npr. Usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014), usvajanje Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, izmjene i dopune krivičnog zakonodavstva, uvođenje kaznenih odredbi u Zakon o slobodi pristupa informacijama i dr.
- ⁶² Za više detalja vidjeti Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini dostupan na http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/04/zakon_o_agenciji_za_prevenciju_korupcije_i_koordinaciju_borbe_protiv_korupcije_u_bih.pdf
- ⁶³ Vidjeti Strategiju za borbu protiv korupcije 2009-2014, dostupna na www.msb.gov.ba
- ⁶⁴ <http://ti-bih.org/5487/cetvrti-monitoring-provođenja-strategije-za-borbu-protiv-korupcije/> [datum pristupa 15.09.2012]
- ⁶⁵ <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=32309&langTag=bs-BA&pril=b> [datum pristupa: 8. 5. 2011]
- ⁶⁶ <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=32309&langTag=bs-BA&pril=b> [datum pristupa: 8. 5. 2011]
- ⁶⁷ Zakon o Budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, *Službeni glasnik BiH* 42/12.
- ⁶⁸ <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=32309&langTag=bs-BA&pril=b> [datum pristupa: 8. 5. 2011]
- ⁶⁹ Zakon o Budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2009. godinu, *Službeni glasnik BiH* 07/09.
- ⁷⁰ Zakon o Budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, *Službeni glasnik BiH* 103/10.
- ⁷¹ Evropska komisija, 2011.
- ⁷² http://skupstinabd.ba/ustavi/rs/Ustav_bosanski.pdf [datum pristupa: 8. 5. 2011]
- ⁷³ http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html [datum pristupa: 8. 5. 2011]
- ⁷⁴ Poslovnik o radu predstavničkog doma Parlamenta FBiH, *Službene novine FBiH* 69/07 i *Službene novine FBiH* 02/08.
- ⁷⁵ Poslovnik o radu predstavničkog doma Parlamenta FBiH, *Službene novine FBiH* 69/07 i *Službene novine FBiH* 02/08.
- ⁷⁶ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, 22/05 i *Službeni glasnik RS* 32/06.
- ⁷⁷ Poslovnik o radu predstavničkog doma Parlamenta FBiH, *Službene novine FBiH* 69/07 i *Službene novine FBiH* 02/08.
- ⁷⁸ https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/predstavnicki_dom/default.aspx?wsrid=35&wsid=478&langTag=bs-BA&pril=b [datum pristupa: 08. 4. 2012]
- ⁷⁹ Centri civilnih inicijativa, *Mandatno izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period 01.11.2006.–01.09.2010. godine* (Tuzla/Mostar: Centri civilnih inicijativa, 2010), str. 26–27.
- ⁸⁰ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, 22/05 i *Službeni glasnik RS* 32/06.
- ⁸¹ https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/predstavnicki_dom/ustavnopravna/default.aspx?id=28153&mid=1&langTag=bs-BA&pril=b [datum pristupa: 12. 4. 2012]
- ⁸² Centri civilnih inicijativa, *Monitoring rada Narodne skupštine Republike Srpske za period 01.01.-31.12.2009.g.*, <http://www.cci.ba/monitoring/1/8/2.html> (datum pristupa 09.05.2011.)
- ⁸³ Zakon o upravnim sporovima BiH, *Službeni glasnik BiH* 19/02.
- ⁸⁴ Poslovnik o radu predstavničkog doma Parlamenta FBiH, *Službene novine FBiH* 69/07 i *Službene novine FBiH* 02/08.
- ⁸⁵ <http://www.cci.ba/monitoring/1/8/2.html> [datum pristupa: 9. 10. 2011]
- ⁸⁶ http://www.coe.org.rs/eng/news_sr_eng/?conid=1545 [datum pristupa: 9. 5. 2011]
- ⁸⁷ Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti BiH, *Službeni glasnik BiH* 16/02, *Službeni glasnik BiH* 14/03, *Službeni glasnik BiH* 12/04 i *Službeni glasnik BiH* 63/08.
- ⁸⁸ 'Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti FBiH', *Službene novine FBiH* 70/08; 'Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske', *Službeni glasnik RS* 73/08.
- ⁸⁹ <http://www.naslovi.net/2011-03-21/blic/javni-podaci-o-lobistima-u-bih/2415302> [datum pristupa: 25. 5. 2011]

- ⁹⁰ https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=35152&langTag=bs-BA&pril=b [datum pristupa: 12. 4. 2012]
- ⁹¹ <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/08/Monitoring-Sukob-interesa-2011.pdf> [datum pristupa: 12. 4. 2012]
- ⁹² Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* 22/05 i *Službeni glasnik RS* 32/06.
- ⁹³ <http://www.msb.gov.ba/dokumenti/strateski/?id=4338> [datum pristupa: 28. 7. 2011]
- ⁹⁴ Zakon o Savjetu ministara BiH, *Službeni glasnik BiH* 38/02; Zakon o Vladi Federacije BiH, *Službene novine FBiH* 1/94, *Službene novine FBiH* 8/95, *Službene novine FBiH* 58/02, *Službene novine FBiH* 19/03, *Službene novine FBiH* 2/06 i *Službene novine FBiH* 8/06; Zakon o Vladi RS, *Službeni glasnik RS* 55/05, *Službeni glasnik RS* 71/05, *Službeni glasnik RS* 101/07, *Službeni glasnik RS* 65/08 i *Službeni glasnik RS* 16/11.
- ⁹⁵ Zakon o upravnim sporovima BiH, *Službeni glasnik BiH* 19/02.
- ⁹⁶ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23129877~menuPK:258604~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:258599,00.html> [datum pristupa 5. 8. 2012]
- ⁹⁷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23129877~menuPK:258604~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:258599,00.html> [datum pristupa 5. 8. 2012]
- ⁹⁸ <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BT1%202012%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf> [datum pristupa: 5. 8. 2012]
- ⁹⁹ Zakon o Savjetu ministara BiH, *Službeni glasnik BiH* 38/02; Zakon o Vladi Federacije BiH, *Službene novine FBiH* 1/94, *Službene novine FBiH* 8/95, *Službene novine FBiH* 58/02, *Službene novine FBiH* 19/03, *Službene novine FBiH* 2/06 i *Službene novine FBiH* 8/06; Zakon o Vladi RS, *Službeni glasnik RS* 55/05, *Službeni glasnik RS* 71/05, *Službeni glasnik RS* 101/07, *Službeni glasnik RS* 65/08 i *Službeni glasnik RS* 16/11.
- ¹⁰⁰ Zakon o upravnim sporovima BiH, *Službeni glasnik BiH* 19/02.
- ¹⁰¹ <http://balkans.aljazeera.net/makale/bh-sestorka-bez-dogovora-o-budzetu> [datum pristupa: 5. 6. 2012]
- ¹⁰² <http://www.radiosarajevo.ba/novost/58320/za-andricgrad-nevazi-za..> [datum pristupa: 5. 6. 2012]
- ¹⁰³ <http://www.blic.rs/Vesti/Republika-Srpska/201313/Novac-od-privatizacije-nestaje-kroz-plate> [datum pristupa: 5. 6. 2012]
- ¹⁰⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik BiH* 62/11; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik BiH* 102/09; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik BiH* 45/06; Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 28/00; Zakon o pristupu informacijama FBiH, *Službene novine FBiH* 32/01; Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, *Službeni glasnik RS* 20/01.
- ¹⁰⁵ Zaključak Vlade RS Broj:04/1-012-886/06, 28. 3. 2006.
- ¹⁰⁶ Izborni zakon BiH, neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen od strane Centralne izborne komisije BiH, a koji sadrži sve relevantne odredbe: 'zborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01; Odluku o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 7/02 i *Službeni glasnik BiH* 9/02; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 20/02; Ispravku Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/02; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 4/04, *Službeni glasnik BiH* 20/04, *Službeni glasnik BiH* 25/05 i *Službeni glasnik BiH* 52/05; Ispravku Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 65/05; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 77/05, *Službeni glasnik BiH* 11/06 i *Službeni glasnik BiH* 24/06; Zakon o usvajanju Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 32/07; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 33/08, *Službeni glasnik BiH* 37/08 i *Službeni glasnik BiH* 32/10.
- ¹⁰⁷ http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/features/2012/05/15/feature-02 [datum pristupa: 7. 7. 2012]
- ¹⁰⁸ <http://www.bljesak.info/web/article.aspx?a=7c0dde93-97ef-4d1f-a7d4-d4ee51b45fc9&c=a76d03e1-6e68-46ef-9626-00aa1c12c7ae> [datum pristupa: 7. 7. 2012]
- ¹⁰⁹ <http://www.globalintegrity.org/files/GIR2011.pdf> [datum pristupa: 6. 3. 2012]
- ¹¹⁰ <http://www.scribd.com/doc/86198917/ALAC-Godisnji-Izvestaj-za-2011> [datum pristupa: 9. 6. 2012]
- ¹¹¹ http://www.bhdani.com/default.asp?kat=txt&brj_id=744&tekst_rb=5 [datum pristupa: 9. 6. 2012]
- ¹¹² <http://ti-bih.org/4435/gradani-moraju-cekati-vise-od-mjesec-dana-na-odgovor-javnih-institucija/> [datum pristupa: 9. 6. 2012]
- ¹¹³ Zakon o Savjetu ministara BiH, *Službeni glasnik BiH* 30/03, *Službeni glasnik BiH* 42/03, *Službeni glasnik BiH* 81/06, *Službeni glasnik BiH* 76/07; *Službeni glasnik BiH* 81/07, *Službeni glasnik BiH* 94/07 i *Službeni glasnik BiH* 24/08.
- ¹¹⁴ Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, *Službeni glasnik BiH* 20/00, Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, *Službeni glasnik BiH* 27/00.
- ¹¹⁵ <http://www.globalintegrity.org/files/GIR2011.pdf> [datum pristupa: 6. 3. 2012]
- ¹¹⁶ http://www.zurnal.info/home/index.php?option=com_content&view=article&id=14290:mlenko-ego-institucije-koje-bitrebale-da-stanu-ukraj-jevaluku-dobile-negativne-revizorske-izvjetaje&catid=45&Itemid=31 [datum pristupa: 12. 7. 2012]
- ¹¹⁷ http://www.zurnal.info/home/index.php?option=com_content&view=article&id=10030:vlast-vri-pritisak-na-glavnu-slabu-revizije&catid=86:drutvo&Itemid=144 [datum pristupa: 5. 6. 2012]

- ¹¹⁸ <http://www.cin.ba/Stories/AdHoc/?cid=1088,2,1> [datum pristupa: 18. 4. 2012]
- ¹¹⁹ http://www.zurnal.info/home/index.php?option=com_content&view=article&id=5175:irb-investiranje-u-razvoj-bobara-est-miliona-za-hartije-bez-vrijednosti&catid=18:istraga&Itemid=27 [datum pristupa: 18. 4. 2012]
- ¹²⁰ Evropska komisija, 2011:13.
- ¹²¹ Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, *Službeni glasnik BiH* 16/02, *Službeni glasnik BiH* 14/03, *Službeni glasnik BiH* 12/04 i *Službeni glasnik BiH* 63/08; Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH, *Službene novine FBiH* 70/08; Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS, *Službeni glasnik RS* 73/08; Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH, *Službeni glasnik BDBiH* 43/08 i *Službeni glasnik BDBiH* 47/08.
- ¹²² https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=35152&langTag=bs-BA&pril=b [datum pristupa: 5. 6. 2012]
- ¹²³ Evropska komisija, 2011: 13.
- ¹²⁴ <http://www.scribd.com/doc/86198917/ALAC-Godisnji-Izvjestaj-za-2011> [datum pristupa: 5. 6. 2012]
- ¹²⁵ <http://otvoreno.ba/component/content/article/1-sljajd/38286-niksiev-brat-drzavna-tajna> [datum pristupa: 9.11.2012]
- ¹²⁶ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c24.pdf> [datum pristupa: 5. 6. 2012]
- ¹²⁷ <http://www.cci.ba/download/docs/Godisnji+izvjestaj+o+monitoringu+VM+BIH++2011.pdf/6eb9c38e8ff785f6c24f64157ace1bd8> [datum pristupa: 18. 4. 2012]
- ¹²⁸ <http://www.cin.ba/Stories/AdHoc/?cid=1045,2,1> [datum pristupa: 18. 4. 2012]
- ¹²⁹ Transparency International BiH, *Četvrti monitoring provođenja Strategije za borbu protiv korupcije*, (Sarajevo: Transparency International BiH, 2012)
- ¹³⁰ http://www.zurnal.info/home/index.php?option=com_content&view=article&id=14505:vlada-rs-troi-est-miliona-maraka-godine-zasmjetaj-institucija&catid=45:interview&Itemid=31 [datum pristupa: 10. 7. 2012]
- ¹³¹ <http://ti-bih.org/4639/novi-pokusaj-vlade-rs-da-oslabi-nadzornad-svojim-troskovima/> [datum pristupa: 10. 7. 2012]
- ¹³² <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/> [datum pristupa: 18. 4. 2012]
- ¹³³ Zakon o sudovima Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* 111/04, *Službeni glasnik RS* 109/05, *Službeni glasnik RS* 37/06 i *Službeni glasnik RS* 119/08.
- ¹³⁴ <http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=5066,2,1> [datum pristupa: 11. 3. 2012]
- ¹³⁵ Zakon o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Republici Srpskoj, *Službeni glasnik RS* 30/07 i *Službeni glasnik RS* 118/07.
- ¹³⁶ <http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=5066,2,1> [datum pristupa: 11. 3. 2012]
- ¹³⁷ http://www.bhas.ba/saopstenja/2012/NPL_2000_2011_bh.pdf [datum pristupa: 11. 3. 2012]
- ¹³⁸ Zakon o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Republici Srpskoj, *Službeni glasnik RS* 30/07 i *Službeni glasnik RS* 118/07.
- ¹³⁹ <http://www.fbih.cest.gov.ba/> [datum pristupa: 14. 3. 2012], <http://www.rs.cest.gov.ba/> [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ¹⁴⁰ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/04.
- ¹⁴¹ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/04.
- ¹⁴² <http://www.glassrpske.com/vijest/2/novosti/56119/lat/Sud-BiH-osudio-Srbe-na-1067-a-Bosnjake-na-124-godine-zatvora.html> [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ¹⁴³ <http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=5066,2,1> [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ¹⁴⁴ <http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=5066,2,1> [datum pristupa: 11. 3. 2012]
- ¹⁴⁵ <http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=5066,2,1> [datum pristupa: 11. 3. 2012]
- ¹⁴⁶ www.vijesti.ba <http://www.vijesti.ba/vijesti/bih/82555-Razmatranje-Prijedloga-zakona-ukidanju-Suda-Tuzilastva-BiH.html> [datum pristupa: 16. 3. 2012]
- ¹⁴⁷ http://sudbih.gov.ba/files/docs/PRAVILNIK_o_ostvarivanju_prisutupa_informacijama_pod_kontrolom_suda_i_saradnji_sa_zajednicom.pdf [datum pristupa: 11. 3. 2012]
- ¹⁴⁸ <http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=2439,2,1> [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ¹⁴⁹ <http://oss.ba/?jezik=bos&n=613> [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ¹⁵⁰ http://www.okruznisud-bl.com/index.php?option=com_content&view=section&id=15&Itemid=77 [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ¹⁵¹ http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/03/ALAC-Godisnji-Izvjestaj-2011_final.pdf [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ¹⁵² <http://www.hjpc.ba/dc/izvjestaji/pdf/UDT2010zawebVSTV.pdf> [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ¹⁵³ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/04.
- ¹⁵⁴ <http://www.hjpc.ba/coe/?cid=2158,2,1> [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ¹⁵⁵ Evropska komisija, 2011.
- ¹⁵⁶ <http://ti-bih.org/4525/korak-u-nazad-u-borbi-protiv-korupcije-za-bih/> [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ¹⁵⁷ http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/02/Korupcija_u_BiH.

pdf [datum pristupa: 14. 3. 2012]

¹⁵⁸ http://www.cin.ba/Stories/P27_Justice/?cid=1016,2,1 [datum pristupa: 14. 3. 2012]

¹⁵⁹ Presuda Okružnog suda Banja Luka broj 11 0 U 00 26 45 10 U od 27. 9. 2010.

¹⁶⁰ Međutim, tuženo Ministarstvo finansija RS obavijestilo je tužioca i Okružni sud Banja Luka da neće da postupi po nalogu suda iz obavezujuće odluke, sa obrazloženjem: „Ako je sud urgenciju okarakterisao kao žalbu, onda je ovo obavještenje akt po kojem smo postupili po zahtjevu tužioca.“ Tužba je podnesena 2. 10. 2010, a novu tužbu TI BiH je podnio 27. 10. 2010. U vrijeme pisanja ovog izvještaja, Okružni sud Banja Luka još nije donio novu odluku po novoj tužbi. Znači, tužilac skoro dvije godine ne može da dođe do traženih informacija, a i kada dobije i drugu obavezujuću presudu, nije siguran da će tuženo Ministarstvo finansija RS po istoj postupiti, pa i ako postupi – tražene informacije više neće biti relevantne za potrebe zbog kojih ih je tužilac tražio podneskom još 13. 11. 2009. godine.

¹⁶¹ Evropska komisija, 2011.

¹⁶² „Banjaluka: Oslobođeni u slučaju Medicinska elektronika“, *Nezavisne novine*, 11. 10. 2011.

¹⁶³ <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/06/Procesuiranje-korupcije-pred-tuzilastvima-i-sudovima-u-BiH-2011-3.pdf> [datum pristupa: 15. 3. 2012]

¹⁶⁴ <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/06/Procesuiranje-korupcije-pred-tuzilastvima-i-sudovima-u-BiH-2011-3.pdf> [datum pristupa: 15. 3. 2012]

¹⁶⁵ <http://www.naslovi.net/2011-01-14/mondo/lagumdzija-reketirao-asa-holding/2259345> [datum pristupa: 15. 3. 2012]

¹⁶⁶ <http://www.banjalukain.com/front/obustavljena-istraga-protiv-lagumdzije-i-hadzica-u-slucaju-reket-sdp-a> [datum pristupa: 15. 3. 2012]

¹⁶⁷ Zakon o javnim nabavkama BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/04, *Službeni glasnik BiH* 19/05, *Službeni glasnik BiH* 52/05, *Službeni glasnik BiH* 8/06, *Službeni glasnik BiH* 24/06, *Službeni glasnik BiH* 70/06, *Službeni glasnik BiH* 12/09 i *Službeni glasnik BiH* 60/10.

¹⁶⁸ Statistika javnih nabavki za 2009. godinu (Agencija za javne nabavke BiH), dostupno na: <http://www.javnabavke.ba/index.php?id=11&izv=6&jezik=bs> [datum pristupa: 12. 7. 2012]

¹⁶⁹ OHR (Office of the High Representative) tj. Kancelarija visokog predstavnika je tokom posljednjih 15 godina bila integralni dio struktura, sa ključnom ulogom u donošenju odluka.

¹⁷⁰ Zakon o lokalnoj samoupravi u RS, *Službeni glasnik RS* 101/04, i 'Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH', *Službene novine FBiH* 49/06.

¹⁷¹ Prema procjeni MMF-a za 2011. godinu, javna potrošnja u BiH je iznosila 50,4% bruto društvenog proizvoda. IMF Article IV, 3. 12. 2010, dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10348>.

pdf [datum pristupa: 12. 7. 2012]

¹⁷² <http://doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012> [datum pristupa: 12. 7. 2012]

¹⁷³ Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 19/02, *Službeni glasnik BiH* 08/03, *Službeni glasnik BiH* 35/03, *Službeni glasnik BiH* 04/04, *Službeni glasnik BiH* 17/04, *Službeni glasnik BiH* 26/04, *Službeni glasnik BiH* 37/04, *Službeni glasnik BiH* 48/05 i *Službeni glasnik BiH* 02/06.

¹⁷⁴ Zakon o administrativnoj službi u upravi RS, *Službeni glasnik RS* 62/02, *Službeni glasnik RS* 38/03, *Službeni glasnik RS* 42/04 i *Službeni glasnik RS* 49/06.

¹⁷⁵ Zakon o državnoj službi u FBiH, *Službene novine FBiH* 29/03, *Službene novine FBiH* 23/04, *Službene novine FBiH* 39/04, *Službene novine FBiH* 54/04, *Službene novine FBiH* 67/05 i *Službene novine FBiH* 08/06.

¹⁷⁶ Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta, *Službeni glasnik BDBiH* 28/06, *Službeni glasnik BDBiH* 29/06 i *Službeni glasnik BDBiH* 19/07.

¹⁷⁷ „Smjene upravnih i nadzornih odbora neustavne i nezakonite“, *Dnevni avaz*, 6. 8. 2011.

¹⁷⁸ OECD SIGMA, Izvještaj za BiH u 2010. godini, dostupno na: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/46401690.pdf> [datum pristupa: 18. 6. 2012]

¹⁷⁹ Zdravko Zlokapa [et al], *Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj* (Tuzla: Centri civilnih inicijativa, 2009).

¹⁸⁰ http://www.acips.ba/bos/uploads/istrazivanja/RJU_istrazivanje_bos.pdf [datum pristupa: 18. 6. 2012]

¹⁸¹ Portal za zapošljavanje www.posao.ba je sredinom 2010. godine objavio katastrofalne rezultate istraživanja i upozorio da je davanje mita u zamjenu za radno mjesto svakodnevna pojava u BiH. U istraživanju portala www.posao.ba učestvovala su 882 ispitanika iz svih gradova i dijelova BiH. Rezultati istraživanja su pokazali da bi gotovo polovina ispitanih (46 posto njih) pristalo platiti mit u zamjenu za zaposlenje. Takođe, 37 posto ispitanika izjavilo je da su im budući poslodavci ili nadređeni tražili mit u zamjenu za zaposlenje. Iznos koji se daje u zamjenu za dobijanje posla najčešće je veći od 3.000 KM, neki su od rezultata istraživanja portala www.posao.ba

¹⁸² Strategija za borbu protiv korupcije (2009. – 2014.), *Službeni glasnik BiH* 103/09.

¹⁸³ <http://ti-bih.org/4101/analiza-stepena-implementacije-strategije-za-borbu-protiv-korupcije-2009-2014-drugi-periodicni-izvjestaj-transparency-international-bih/> [datum pristupa: 18. 6. 2012]

¹⁸⁴ <http://ti-bih.org/3964/monitoring-provođenja-antikorupcionih-reformi-u-bih-drugi-periodicni-izvjestaj/> [datum pristupa: 22. 2. 2012]

¹⁸⁵ Izvještaji nevladine organizacije Tender: www.tender.ba

- ¹⁸⁶ Transparency International BiH, Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH (2009–2010) (Banja Luka: Transparency International BiH, 2011), str. 24.
- ¹⁸⁷ Vidjeti TI BiH Studije percepcije korupcije, www.ti-bih.org/publikacije [datum pristupa: 18. 6. 2012]
- ¹⁸⁸ Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, *Službeni glasnik BiH* 16/02, *Službeni glasnik BiH* 14/03, *Službeni glasnik BiH* 12/04 i *Službeni glasnik BiH* 63/08; Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH, *Službene novine FBiH* 70/08; Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS, *Službeni glasnik RS* 73/08; Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta, *Službeni glasnik BD* 43/08 i *Službeni glasnik BD* 47/08.
- ¹⁸⁹ Evropska komisija, 2010: 15.
- ¹⁹⁰ Zakon o javnim nabavkama u BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/04, *Službeni glasnik BiH* 19/05, *Službeni glasnik BiH* 52/05, *Službeni glasnik BiH* 8/06, *Službeni glasnik BiH* 24/06, *Službeni glasnik BiH* 70/06, *Službeni glasnik BiH* 12/09 i *Službeni glasnik BiH* 60/10. Primjena ZJN u FBiH i Brčko distriktu počela je 11. 1. 2005. godine, a u RS 1. 5. 2005. godine.
- ¹⁹¹ Zakon o javnim nabavkama u BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/04, *Službeni glasnik BiH* 19/05, *Službeni glasnik BiH* 52/05, *Službeni glasnik BiH* 8/06, *Službeni glasnik BiH* 24/06, *Službeni glasnik BiH* 70/06, *Službeni glasnik BiH* 12/09 i *Službeni glasnik BiH* 60/10.
- ¹⁹² Agencija za javne nabavke, Nacrt godišnjeg izvještaja o zaključeni mugovorima u postupcima javnih nabavki u 2011. godini.
- ¹⁹³ SIGMA, Strukovni pregled 2010–2011.g. – Sažetak, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>
- ¹⁹⁴ Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH, *Službeni glasnik BiH* 3/05 i *Službeni glasnik BiH* 24/09.
- ¹⁹⁵ Agencija za javne nabavke, *Strategija razvoja sistema javnih nabavki u BiH za period 2010–2015 godina*, dostupno na: http://www.javnenabavke.ba/vijesti/2010/Strategija_razvoja.pdf [datum pristupa: 19. 7. 2012].
- ¹⁹⁶ Prema Izvještaju o finansijskoj reviziji Agencije za javne nabavke BiH za 2011. godinu Ureda za reviziju institucija BiH, broj radnih mjesta Agencije prema sistematizaciji iznosi 32, dok je tokom 2011. godine prosječan broj zaposlenih (na određeno i neodređeno vrijeme) iznosio 20.
- ¹⁹⁷ U pitanju je nov, potpuno elektronski postupak javnih nabavki, za najčešće korišćene kupovine, sa elementima sličnim ograničenom postupku. Svim privrednim subjektima koji podnesu tzv. indikativnu ponudu u skladu sa specifikacijama i udovolje selekcijskim kriterijumima (tzv. kvalifikovani privredni subjekti), trebalo bi biti omogućeno da se uključe u dinamički sistem kupovine. Pri provođenju postupaka, ugovorni organi bi morali pripremiti i kratkoročni poziv za predkvalifikaciju eventualnih novih ponuđača. Nakon određenog vremena, ugovorni organi mogu u kratkom periodu provesti postupak sa svim kvalifikovanim privrednim subjektima i zaključiti sve ugovore.
- ¹⁹⁸ Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH, *Službeni glasnik BiH* 3/05 i *Službeni glasnik BiH* 24/09.
- ¹⁹⁹ http://www.javnenabavke.ba/vijesti/2010/Strategija_razvoja.pdf [datum pristupa: 19. 7. 2012]
- ²⁰⁰ AJN i KRŽ nisu dovoljno proaktivni u širenju informacija o sistemu javnih nabavki i pružanju praktične pomoći ugovornim organima i privrednim subjektima. SIGMA strukovni pregled 2010–2011. g.–Sažetak <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>; Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini. Radni dokument osoblja Komisije (Brisel: Evropska komisija, 2011), UG Tender, Konferencija o korupciji u javnim nabavkama, 3. 10. 2011.
- ²⁰¹ Sve vrste propisa su javno dostupne na web stranici www.javnenabavke.gov.ba
- ²⁰² Objavljivanje obavještenja je veoma skupo i predstavlja veliki trošak za ugovorne organe. SIGMA, Strukovni pregled 2010–2011.g.–Sažetak <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>
- ²⁰³ Zakon o javnim nabavkama u BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/04, *Službeni glasnik BiH* 19/05, *Službeni glasnik BiH* 52/05, *Službeni glasnik BiH* 8/06, *Službeni glasnik BiH* 24/06, *Službeni glasnik BiH* 70/06, *Službeni glasnik BiH* 12/09 i *Službeni glasnik BiH* 60/10.
- ²⁰⁴ Zakon o izmjenama Zakona o javnim nabavkama, *Službeni glasnik BiH* 12/09.
- ²⁰⁵ Transparency International BiH, Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH, 2012
- ²⁰⁶ Agencija za javne nabavke, *Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2009. godini*, dostupno na: http://www.javnenabavke.ba/izvjestaji/godisnji%20izvjestaj/Godisnji_izvjestaj_2009_bs.pdf [datum pristupa: 21. 7. 2012]
- ²⁰⁷ Elektronski sistem ne dozvoljava dalje procesuiranje, ukoliko nisu popunjena sva zahtijevana polja u obavještenju.
- ²⁰⁸ www.tender.ba Zaključci sa Konferencija o korupciji u javnim nabavkama, 3. 10. 2011.
- ²⁰⁹ SIGMA Assessment Bosnia and Herzegovina, maj 2011. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>
- ²¹⁰ Agencija za javne nabavke, Nacrt Godišnjeg izvještaja o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2011.
- ²¹¹ Izvještaj o radu Kancelarije za razmatranje žalbi za 2011.
- ²¹² Ugovorima najčešće nedostaju odredbe kojima bi se ugovorni organi zaštitili od nekvalitetnog i neblagovremenog izvršavanja ugovora (nabavke roba, usluga ili radova).
- ²¹³ Pravilnik o monitoringu postupaka javnih nabavki, *Službeni glasnik BiH* 48/08.
- ²¹⁴ Ured za reviziju institucija BiH, Glavna služba za reviziju javnog

sektora RS, Ured za reviziju institucija u FBiH

- ²¹⁵ Kao što je Izvještaj revizije učinka (01/02-09-16-1-651/10), Nabavka računarske opreme u institucijama BiH, Ured za reviziju insitucija BiH, februar 2010.
- ²¹⁶ www.tender.ba
- ²¹⁷ Zakon o javnim nabavkama u BiH, Službeni glasnik BiH 49/04, Službeni glasnik BiH 19/05, Službeni glasnik BiH 52/05, Službeni glasnik BiH 8/06, Službeni glasnik BiH 24/06, Službeni glasnik BiH 70/06, Službeni glasnik BiH 12/09 i Službeni glasnik BiH 60/10.
- ²¹⁸ SIGMA, Strukovni pregled 2010-2011.g., Sažetak, poglavlje Žalbeni sistem <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>
- ²¹⁹ https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=29407&langTag=bs-BA&pril=b [datum pristupa: 14. 6. 2012]
- ²²⁰ Na primjer, od 63 opštine u RS interne revizije su formirane u samo 10 opština.
- ²²¹ http://www.javnenabavke.ba/vijesti/2010/Strategija_razvoja.pdf [datum pristupa: 19. 7. 2012]
- ²²² SIGMA, Strukovni pregled 2010.-2011.g. Sažetak, poglavlje Agencija za javne nabavke <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>
- ²²³ Zakon o javnim nabavkama u BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/04, *Službeni glasnik BiH* 19/05, *Službeni glasnik BiH* 52/05, *Službeni glasnik BiH* 8/06, *Službeni glasnik BiH* 24/06, *Službeni glasnik BiH* 70/06, *Službeni glasnik BiH* 12/09 i *Službeni glasnik BiH* 60/10.
- ²²⁴ Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH, Službeni glasnik BiH 3/05 i Službeni glasnik BiH 24/09.
- ²²⁵ Na primjer, Policijski etički kodeks za policijske službenike Uprave policije MUP-a Kantona Sarajevo, dostupno na: <http://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/Policijski%20eticki%20kodeks.pdf> [datum pristupa: 18. 6. 2012]
- ²²⁶ Kvalitet, cijena, tehnička sposobnost, funkcionalne i ekološke karakteristike, ekonomičnost, operativni troškovi, postprodajni servis i tehnička pomoć, period isporuke i slično. Ugovorni organi imaju diskreciono pravo da utvrde i druge podkriterijume.
- ²²⁷ Prema članu 12 Zakona o javnim nabavkama BiH (*Službeni glasnik BiH* 49/04, *Službeni glasnik BiH* 19/05, *Službeni glasnik BiH* 52/05, *Službeni glasnik BiH* 8/06, *Službeni glasnik BiH* 24/06, *Službeni glasnik BiH* 70/06, *Službeni glasnik BiH* 12/09 i *Službeni glasnik BiH* 60/10), to su situacije kada nijedna ponuda nije dostavljena u roku ili nijedna od primljenih ponuda nije prihvatljiva; kada su cijene svih prihvatljivih ponuda značajno veće od budžeta ugovornog organa; kada je broj primljenih prihvatljivih ponuda ili broj kvalifikovanih kandidata manji od tri i ne osigurava stvarnu konkurenciju, kao izbog drugih dokazivih razloga koji su izvan kontrole ugovornog organa.
- ²²⁸ U 2010. godini, otvoreni postupak je u vrijednosti od 1.343.821.679,59 KM učestvovao sa 38,73% u vrijednosti svih real-

izovanih postupaka, što je smanjenje od 10,85% u odnosu na 2009. godinu. U 2011. godini je ovaj racio dodatno opao i iznosio je 37,38% (1.169.515.441,01 KM).

- ²²⁹ U 2010. godini je vrijednost pregovaračkih postupaka iznosila 1.235.715.915,88 KM, što je povećanje od 549,12% u odnosu na 2009. godinu.
- ²³⁰ Transparency International BiH, Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH, 2012
- ²³¹ Informacija za RS dostupna na: http://www.zurnal.info/home/index.php?option=com_content&view=article&id=8383:andrigrad-dobija-status-dravne-tajne&catid=23:pod-okupacijom&Itemid=38 [datum pristupa: 4. 6. 2012]; informacija za FBiH dostupna na: http://www.bhdani.com/default.asp?kat=txt&broj_id=790&tekst_rb=9 [datum pristupa: 4. 6. 2012]
- ²³² Prema članu 52 Zakona, visina odštete ograničena je do iznosa troškova pripreme ponude ili do 10% ponudačeve cijene, zavisno od toga koji je od ova dva iznosa veći. Kancelarija može ugovornom organu naložiti i da žalbeniku nadoknadi troškove žalbenog postupka. Zakon o javnim nabavkama u BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/04, *Službeni glasnik BiH* 19/05, *Službeni glasnik BiH* 52/05, *Službeni glasnik BiH* 8/06, *Službeni glasnik BiH* 24/06, *Službeni glasnik BiH* 70/06, *Službeni glasnik BiH* 12/09 i *Službeni glasnik BiH* 60/10.
- ²³³ U 2011. godini, Kancelarija je zaprimila ukupno 1760 žalbi, uvažila preko 1000, a izrekla samo jednu novčanu kaznu u iznosu od 4000 KM, pokrenula dva prekršajna postupka kod nadležnog suda (protiv ugovornih organa i protiv odgovornih osoba u tim organima), te podnijela dvanaest krivičnih prijava protiv ugovornih organa.
- ²³⁴ Evropska komisija, 2011.
- ²³⁵ Izvještaj o radu Kancelarije za razmatranje žalbi u 2011.
- ²³⁶ Evropska komisija, 2011.
- ²³⁷ SIGMA, Strukovni pregled 2010.-2011.g. Sažetak <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48971635.pdf>
- ²³⁸ Zaključci sa Konferencije o korupciji u javnim nabavkama, 3.10.2011., www.tender.ba
- ²³⁹ Zakon o krivičnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH 3/03; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH, Službeni glasnik BiH 32/03, Službeni glasnik BiH 36/03, Službeni glasnik BiH 26/04, Službeni glasnik BiH 63/04, Službeni glasnik BiH 13/05, Službeni glasnik BiH 48/05, Službeni glasnik BiH 46/06, Službeni glasnik BiH 76/06, Službeni glasnik BiH 29/07, Službeni glasnik BiH 32/07, Službeni glasnik BiH 53/07, Službeni glasnik BiH 76/07, Službeni glasnik BiH 15/08, Službeni glasnik BiH 58/08, Službeni glasnik BiH 12/09, Službeni glasnik BiH 16/09, Službeni glasnik BiH 93/09.
- ²⁴⁰ Iako se Zakon o policijskim službenicima BiH (Službeni glasnik BiH br. 27/04, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08 i 63/08) primjenjuje na policijske službenike zaposlene u Državnoj agenciji za istrage i

zaštitu (SIPA), Graničnoj policiji BiH (GP BiH) i Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH, tekst se neće odnositi na rad Direkcije za koordinaciju jer se ta Direkcija u okviru svojih zakonskih nadležnosti ne bavi direktnim sprečavanjem, rasvjetljavanjem i istraživanjem krivičnih djela. Zbog istog razloga, u tekstu se neće govoriti o ostalim organizacionim jedinicama sa operativnom samostalnošću koje se nalaze u okviru Ministarstva sigurnosti BiH.

²⁴¹ Tako već tri godine zaredom, do 2011.g., Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) ima smanjen budžet, ali je problem što se nedostaci odnose na opremanje i kapitalne investicije.

²⁴² Intervju sa predstavnicima Tužilaštva BiH i SIPA-e, Sarajevo, 22.11.2011. i 02.12.2011.

²⁴³ <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/bosnia-and-herzegovina/initiatives/public-anti-corruption-initiatives/> [datum pristupa: 28.2.2012]

²⁴⁴ Do odliva kadra došlo je zbog odlaska jednog dijela inspektora/istražitelja i menadžmenta srednjeg nivoa u Direkciju za koordinaciju policijskih tijela po njenom formiranju, a upražnjena mjesta tih službenika do sada nisu popunjena.

²⁴⁵ Zakon o policijskim službenicima, Zakon o državnoj službi i drugi zakoni prema kojima ove agencije djeluju, nisu ostavili mogućnost za ovakvu vrstu angažmana.

²⁴⁶ Službeni glasnik BiH 90/05.

²⁴⁷ Zakon o policijskim službenicima BiH, *Službeni glasnik BiH* 27/04.

²⁴⁸ Tužilaštvo BiH, *Informacija o radu za 2010. godinu* (Sarajevo: Tužilaštvo BiH, 2011), str. 26.

²⁴⁹ Tako se u okviru SIPA-e otkrivanjem i rasvjetljavanjem ovih krivičnih djela bavi Finansijsko-obavještajni odjel koji se nalazi u Centralnom uredu, a regionalni uredi, takođe, posjeduju u svom sastavu timove za borbu protiv korupcije. To je i glavna policijska agencija na državnom nivou čija je direktna nadležnost borba protiv korupcije. U FUP-u, u okviru Sektora kriminalističke policije, postoji Odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala, a koje u svom sastavu ima specijalizovane istražitelje za finansijske istrage, korupciju i pranje novca. U Upravi policije RS ove poslove obavlja specijalizovana Jedinica za borbu protiv organizovanog kriminaliteta i korupcije, dok se u okviru Jedinice kriminalističke policije Brčko distrikta ovim problemom bavi Odjeljenje za organizovani kriminal. Kantonalni MUP-ovi, odnosno CJB u RS, imaju organizacione jedinice kriminalističke policije koje mogu obrađivati ove predmete ukoliko ih otkriju u svom radu. U okviru Tužilaštva BiH, odjel koji se bavi procesuiranjem ovakvih krivičnih djela je Posebni odjel za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju („Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Tužilaštva BiH“, *Službeni glasnik BiH* 31/10.

²⁵⁰ Zakon o Tužilaštvu BiH, *Službeni glasnik BiH* 49/09.

²⁵¹ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/04; Zakon o izmjenama Zakona o Visokom sudskom i

tužilačkom savjetu BiH, *Službeni glasnik BiH* 93/05 i *Službeni glasnik BiH*, 15/08 – proglašen Odlukom visokog predstavnika od 15. 6. 2007. godine (*Službeni glasnik BiH*, 48/07), koji je stupio na snagu 3. 7. 2007.

²⁵² Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, *Službeni glasnik BiH* 36/08.

²⁵³ Članovi Nezavisnog odbora biraju se iz reda pravosudnih institucija, penzionisanih policijskih službenika, penzionisanih i aktivnih državnih službenika, te istaknutih stručnjaka iz oblasti javnog života, oblasti prava, kriminalističkih nauka i policijskih poslova. Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, *Službeni glasnik BiH* 36/08.

²⁵⁴ Zakon o policijskim službenicima BiH, *Službeni glasnik BiH* 27/04, *Službeni glasnik BiH* 63/04, *Službeni glasnik BiH* 5/06, *Službeni glasnik BiH* 33/06, *Službeni glasnik BiH* 58/06, *Službeni glasnik BiH* 15/08, *Službeni glasnik BiH* 63/08 i *Službeni glasnik BiH* 35/09.

²⁵⁵ Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, *Službeni glasnik BiH* 27/04, *Službeni glasnik BiH* 63/04, *Službeni glasnik BiH* 35/05 i *Službeni glasnik BiH* 49/09.

²⁵⁶ <http://www.vecernji.ba/vijesti/sdp-zeli-kontrolu-nad-federalnom-policijom-clanak-334449> [datum pristupa: 20. 11. 2011]; <http://bihlink.com/vijesti/60643/sda-vs-sdp-zelenu-crvenu-koaliciju-sve-vise-upada-u-zamke/> [datum pristupa: 25. 1. 2012]

²⁵⁷ <http://www.dnevnik.ba/novosti/bih/usvojen-novi-zakon-o-unutarnjim-poslovima-f-bih-unato%C4%8D-protivljenju-zastupnika-sda-hdz-i> [datum pristupa 4.11.2012]

²⁵⁸ Radni dokument osoblja Komisije – Izvještaj o napretku BiH u 2012.g. – prilog uz saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i ključni izazovi 2012-2013., Nezvaničan prevod dokumenta, str. 58.

²⁵⁹ <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/1515/ide-iz-greske-u-gresku> [datum pristupa: 21. 11. 2011]

²⁶⁰ <http://www.vijesti.ba/intervju/55965-Smetam-politicarima-jer-njih-branim-policiju.html> [datum pristupa: 30. 11. 2011]

²⁶¹ Nakon što je objavljeno da se Goran Lujčić kandidovao za rukovodioca SIPA-e, FTV je u Dnevniku 2 objavila prilog pod naslovom „Kako SNSD ruši najzloglasnijeg kandidata za direktora SIPA-e Gorana Lujčića: upregnute sve snage, čak i sudstvo kontra Lujčića“, 9. 12. 2011.

²⁶² <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/bosnia-and-herzegovina/initiatives/public-anti-corruption-initiatives/#top> [datum pristupa: 1. 3. 2012].

²⁶³ <http://report.globalintegrity.org/Bosnia%20and%20Herzegovina/2007> [datum pristupa: 9. 12. 2011]

²⁶⁴ Zakon o policijskim službenicima BiH, *Službeni glasnik BiH* 27/04.

²⁶⁵ Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH, *Službene novine FBiH* 49/05 i Zakon o unutrašnjim poslovima RS, *Službeni glasnik RS* 4/12.

- ²⁶⁶ Nakon podnošenja navedenih prijava, SIPA i OSA vrše određene provjere u skladu sa Zakonom o pristupu tajnim podacima. Ukoliko se dogodi da zvaničnici pogrešno prijave svoje podatke, slijede dodatne provjere, a po potrebi i sankcije.
- ²⁶⁷ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Službeni glasnik BiH 57/00.
- ²⁶⁸ Transparency International BiH, Obrazac za prijavu kršenja zakona slobode pristupa informacijama, dostupno na <http://www.ti-bih.org/> [datum pristupa: 7. 12. 2011]
- ²⁶⁹ Pogledati npr. <http://www.tuzilastvobih.gov.ba>, <http://www.sipa.gov.ba/bs/index.php> i <http://www.granpol.gov.ba/Home.aspx>
- ²⁷⁰ Uputstvo Savjeta ministara BiH o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija BiH, Službeni glasnik BiH 21/09.
- ²⁷¹ Dopis prema VSTS sa molbom za održavanje sastanka sa istraživačem u cilju izrade NIS studije upućen je u novembru 2011. godine. Dodatni dopis sa molbom, obrazloženjima i zahtjevom za dobijanje informacija uputio je istraživač 28. 11. 2011. godine. Nadalje, 13. 3. 2012. upućen je upit Tužilaštvu gdje je traženo da, za potrebe NIS studije, obrazlože kako je došlo do toga da je, nakon što je Tužilaštvo BiH donijelo naredbu o sprovođenju istrage protiv Milorada Dodika i drugih, odluku o obustavi istrage u tom predmetu donijelo Specijalno tužilaštvo RS. Ni na jedan od ovih upita nije dobijen odgovor.
- ²⁷² Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, *Službeni glasnik BiH 27/04, Službeni glasnik BiH 63/04, Službeni glasnik BiH 35/05 i Službeni glasnik BiH 49/09*; Zakon o Državnoj graničnoj službi, *Službeni glasnik BiH 50/04*.
- ²⁷³ Zakon o Tužilaštvu BiH, *Službeni glasnik BiH 49/09*.
- ²⁷⁴ Član 15 (1) Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, prema kojem je Odbor nadležan za primanje, evidentiranje, procjenu i prosljeđivanje žalbi na postupanje policijskih službenika BiH, upućivanje tih žalbi nadležnim policijskim tijelima, za kontinuirano praćenje faze u kojoj se predmet nalazi kao i za iniciranje odgovarajućeg postupka protiv podnosioca žalbe u slučaju lažne ili tendenciozne žalbe
- ²⁷⁵ U periodu od 1.3.2010.g. pa do kraja te godine, Odbor je zaprimio 49 predstavki građana na rad policijskih službenika Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu. Od navedenog broja, 31 predstavka odnosila se na rad Granične policije BiH, a 13 na rad Državne agencije za istrage i zaštitu. Odbor za žalbe građana oglasio se nenadležnim za pet predstavki koje su mu direktno dostavili građani. Predstavke su se, uglavnom, odnosile na neprofesionalno ponašanje pripadnika policijskih agencija, dok se konkretno njih pet odnosilo na davanje i primanja mita, jedna predstavka na klevetu, a jedna na učešće u organizovanom kriminalu. Najviše predstavki odnosilo se na postupanje policijskih službenika na Međunarodnom graničnom prelazu Doljani.
- ²⁷⁶ Od ukupnog broja zahtjeva, 21 se odnosio na ocjenu zakonitosti upotrebe sredstava prinude. Samo su tri predmeta prešla u status disciplinskog predmeta, odnosno bila su upućena disciplinskoj komisiji, od čega su se dva predmeta odnosila na težu, a jedan na lakšu povredu službene dužnosti. U dva slučaja izrečene su teže sankcije, a jedan policijski službenik je oslobođen odgovornosti. U 62 predmeta nisu pronađene povrede službene dužnosti, već su se u tim slučajevima pritužbe mahom odnosile na povredu tajnosti podataka, te je 6 predmeta prosljeđeno drugim organima (inspekcijama, centrima za socijalni rad).
- ²⁷⁷ <http://www.ti-bih.org>
- ²⁷⁸ Prema Zakonu o zaštiti tajnih podataka (*Službeni glasnik BiH 54/05 i Službeni glasnik BiH 12/09*) navodi se da će lica koja rade ili se prijavljuju za rad na radno mjesto na kojem se proizvode tajni podaci u organu koji se bavi obavještajnim ili pitanjima iz oblasti odbrane i sigurnosti, biti predmet osnovnog sigurnosnog provjeravanja u skladu s postupkom za izdavanje dozvole za pristup tajnim podacima stepena *povjerljiva*, a te provjere vrši Obavještajno-sigurnosna agencija BiH. Prema istom zakonu, od ove odredbe izuzeti su policijski službenici i državni službenici i zaposleni u policijskim i drugim sigurnosnim organima u BiH, za koje osnovnu sigurnosnu provjeru obavlja SIPA.
- ²⁷⁹ Postoji interni plan određivanja prioriteta za rješavanje predmeta u vezi sa koruptivnim krivičnim djelima kojeg se pridržavaju tužioc, a koji su pojedinačno odgovorni za postupanje po predmetima. Generalno, prioriteta tužilačkog postupanja su predmeti koji su ranije otvoreni i tzv. pritvorski predmeti u kojima je jednom ili više lica određen protivor. U primjeni zakona, tužioc postupaju u skladu sa odredbama ZKP.
- ²⁸⁰ <http://www.kurir-info.rs/u-bih-uhapseno-60-ljudi-medu-kojima-22-policaica-clanak-50020> [datum pristupa: 8. 12. 2011], <http://www.tuzilastvobih.gov.ba/index.php?id=756&jezik=b> [datum pristupa: 10. 1. 2012]
- ²⁸¹ <http://www.tuzilastvobih.gov.ba/index.php?id=1047&jezik=h> [datum pristupa: 10. 1. 2012].
- ²⁸² Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, *Službeni glasnik BiH 16/02*; Ispravka u prevodu teksta Odluke visokog predstavnika kojom se proglašava Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH, *Službeni glasnik BiH 14/03*; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH 12/04 i Službeni glasnik BiH 63/08*.
- ²⁸³ <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/milorad-brasin-vraca-se-u-tuzilastvo-bih> [datum pristupa: 10. 6. 2012].
- ²⁸⁴ <http://www.hjpc.ba/dc/izvjestaji/pdf/UDT2010zawebVSTV.pdf> [datum pristupa: 18. 1. 2012]
- ²⁸⁵ Radni dokument osoblja Komisije - Izvještaj o napretku BiH u 2012.g. – prilog uz saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i ključni izazovi 2012-2013., Nezvaničan prevod dokumenta, str. 15.

- ²⁸⁶ Detaljnije pogledati u radu doc. dr. sc. Eldan Mujanović „Posebne istražne radnje u suzbijanju korupcije u BiH-između strateških ciljeva i pravnog okvira uređenja“, Transparency International BiH, mart 2011.
- ²⁸⁷ Primjera radi, samo je SIPA u prvih 9 mjeseci 2011. godine, putem izvještaja o počinjenim krivičnim djelima, podnijela Tužilaštvu 36 prijava iz oblasti finansijskih krivičnih djela i korupcije, u okviru kojih su prijavljena 53 pravna lica. Osim toga, podneseno je još 7 izvještaja protiv 17 počinitelaca za krivična djela pranja novca i predikatna krivična djela. Uz to, u navedenom periodu je od SIPA-e prema Tužilaštvu upućeno 48 novih izvještaja za krivična djela ratnih zločina. Pored toga, prijave podnosi i FUP, kao i druge policijske agencije, što broj predmeta u Tužilaštvu značajno uvećava.
- ²⁸⁸ Informacija o radu Tužilaštva BiH za 2010.g., 2.2.1. Struktura krivičnih djela u predmetima Posebnog odjela II, str. 23.
- ²⁸⁹ 'Zakon o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala (prečišćeni tekst)', Službeni glasnik RS 111/07.
- ²⁹⁰ <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Obustavljena-istraga-protiv-Dodika-i-sest-osoba-121492.html> [datum pristupa: 29. 12. 2011]
- ²⁹¹ <http://spectuz-banjaluka.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=9723> [datum pristupa: 12. 2. 2012]
- ²⁹² <http://report.globalintegrity.org/Bosnia%20and%20Herzegovina/2009/> [datum pristupa: 4. 3. 2012]; <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/bosnia-and-herzegovina/initiatives/public-anti-corruption-initiatives/> [datum pristupa: 1. 3. 2012]
- ²⁹³ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH 103/09.
- ²⁹⁴ Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni glasnik BiH 61/04, i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju institucija BiH, Službeni glasnik BiH 49/09.
- ²⁹⁵ Ovo pitanje je uređeno drugim propisom: 'Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (prečišćeni tekst)', *Službeni glasnik BiH* 12/10. Uopšteno govoreći, oduzeta imovinska korist (bez obzira na to koje državno tijelo je otkrilo takvu korist) oduzima se odlukom Suda i unosi u budžet institucija BiH.
- ²⁹⁶ Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Savjeta ministara i drugim imenovanjima BiH, *Službeni glasnik BiH* 37/03.
- ²⁹⁷ Intervju sa uposlenikom Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (respondent 1), Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ²⁹⁸ Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 12/02, *Službeni glasnik BiH* 19/02, *Službeni glasnik BiH* 08/03, *Službeni glasnik BiH* 35/03, *Službeni glasnik BiH* 4/04, *Službeni glasnik BiH* 17/4, *Službeni glasnik BiH* 26/04, *Službeni glasnik BiH* 37/04, *Službeni glasnik BiH* 48/05, *Službeni glasnik BiH* 2/06, *Službeni glasnik BiH* 32/07, *Službeni glasnik BiH* 43/09 i *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ²⁹⁹ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³⁰⁰ *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³⁰¹ *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³⁰² *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³⁰³ Intervju sa uposlenikom Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (respondent 1), Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ³⁰⁴ *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³⁰⁵ *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³⁰⁶ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, *Službeni glasnik BiH* 28/00.
- ³⁰⁷ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³⁰⁸ *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³⁰⁹ *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³¹⁰ Intervju sa uposlenikom Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (respondent 1), Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ³¹¹ *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³¹² Zakon o reviziji institucija BiH, *Službeni glasnik BiH* 12/06 i Zakon o internoj reviziji institucija BiH, *Službeni glasnik BiH* 27/08 – kojima se uspostavljaju mehanizmi upravljanja rizikom, vršenja internih kontrola i rukovođenja svakom budžetskom institucijom.
- ³¹³ <http://ti-bih.org/5487/cetvrti-monitoring-provodenja-strategije-za-borbu-protiv-korupcije/>
- ³¹⁴ *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³¹⁵ *Službeni glasnik BiH* 103/09.
- ³¹⁶ Transparency International BiH, Kyodo.
- ³¹⁷ Opšti okvirni sporazum za mir u BiH, preuzeto sa: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/HR/home.htm [datum pristupa: 07. 11. 2011]
- ³¹⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%295_BiH_Two_EN.pdf [datum pristupa: 27. 11. 2011]
- ³¹⁹ Intervju sa Maksidom Pirić, portparolom Centralne izborne komisije BiH, Sarajevo, 7. 9. 2011.
- ³²⁰ Transparency International BiH, Crinis studija – Istraživanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka u BiH (Banja Luka: Transparency International BiH, 2010), str. 41.
- ³²¹ Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01, *Službeni glasnik BiH* 7/02, *Službeni glasnik BiH* 9/02, *Službeni glasnik BiH* 20/02, *Službeni glasnik BiH* 25/02, *Službeni glasnik BiH* 4/04, *Službeni glasnik BiH* 20/04, *Službeni glasnik BiH* 25/05, *Službeni glasnik BiH* 52/05, *Službeni glasnik BiH* 65/05, *Službeni glasnik BiH* 77/05, *Službeni glasnik BiH* 11/06, *Službeni glasnik BiH* 24/06, *Službeni glasnik BiH* 32/07, *Službeni glasnik BiH* 33/08, *Službeni glasnik BiH* 37/08 i *Službeni glasnik BiH* 32/10.

- ³²² Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 19/02, *Službeni glasnik BiH* 35/03 *Službeni glasnik BiH* 4/04, *Službeni glasnik BiH* 17/04, *Službeni glasnik BiH* 26/04, *Službeni glasnik BiH* 37/04, *Službeni glasnik BiH* 48/05, *Službeni glasnik BiH* 02/06, *Službeni glasnik BiH* 32/07 i *Službeni glasnik BiH* 43/09.
- ³²³ Transparency International BiH, *Finansiranje političkih partija u BiH* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2010), str. 46.
- ³²⁴ GRECO, 2011:22.
- ³²⁵ Intervju sa Maksidom Pirić, portparolom Centralne izborne komisije BiH, Sarajevo, 7. 9. 2011.
- ³²⁶ Intervju sa Tanjom Topić, političkim analitičarom, Banja Luka, 12. 9. 2011.
- ³²⁷ <http://www.vecernji.ba/vijesti/ustavni-sud-nije-nadlezan-vlasti-clanak-355885> [datum pristupa: 17. 12. 2011]
- ³²⁸ <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Republika%20Srpska&clanak=315740&najdatum=2012-01-16&datum=2012-01-17> [datum pristupa: 20. 1. 2012]
- ³²⁹ <http://www.globalintegrity.org/report/Bosnia-and-Herzegovina/2011/scorecard> [datum pristupa: 24. 4. 2012]
- ³³⁰ Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata, *Službeni glasnik BiH* 61/06.
- ³³¹ http://www.slobodnaevropa.org/content/gradjani_uskraceni_za_uvid_u_imovinu_politicara_nvo_razocarane/24285780.html [datum pristupa: 10. 10. 2011].
- ³³² Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, *Službeni glasnik BiH* 61/06.
- ³³³ Intervju sa Maksidom Pirić, portparolom Centralne izborne komisije BiH, Sarajevo, 7. 9. 2011.
- ³³⁴ Centralna izborna komisija BiH, *Izveštaj o provođenju zakona u nadležnosti Centralne izborne komisije BiH za 2010. godinu* (Sarajevo: Centralna izborna komisija BiH, 2011), str. 64.
- ³³⁵ Intervju sa Maksidom Pirić, portparolom Centralne izborne komisije BiH, Sarajevo, 7. 9. 2011.
- ³³⁶ Centralna izborna komisija BiH, Obrasci za finansijski izvještaj političkih partija, dostupno na: <http://izbori.ba/Documents/documents/MAP/podakt4/Zbirnifinancijskiobraci-BOS.pdf> [datum pristupa: 27. 4. 2012]
- ³³⁷ Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija BiH, *Službeni glasnik BiH* 33/07.
- ³³⁸ Ured za reviziju institucija BiH, *Izveštaj o finansijskoj reviziji Centralne izborne komisije BiH za 2010. godinu* (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2011), str. 6, i *Izveštaj o finansijskoj reviziji Centralne izborne komisije BiH za 2011. godinu* (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2012), str. 6.
- ³³⁹ Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH* 16/02, *Službeni glasnik BiH* 14/03, *Službeni glasnik BiH* 12/04, i *Službeni glasnik BiH* 63/08.
- ³⁴⁰ Intervju sa Maksidom Pirić, portparolom Centralne izborne komisije BiH, Sarajevo, 7. 9. 2011.
- ³⁴¹ <http://www.globalintegrity.org/report/Bosnia-and-Herzegovina/2011/scorecard> [datum pristupa: 24. 4. 2012]
- ³⁴² Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01, *Službeni glasnik BiH* 7/02, *Službeni glasnik BiH* 9/02, *Službeni glasnik BiH* 20/02, *Službeni glasnik BiH* 25/02, *Službeni glasnik BiH* 4/04, *Službeni glasnik BiH* 20/04, *Službeni glasnik BiH* 25/05, *Službeni glasnik BiH* 52/05, *Službeni glasnik BiH* 65/05, *Službeni glasnik BiH* 77/05, *Službeni glasnik BiH* 11/06, *Službeni glasnik BiH* 24/06, *Službeni glasnik BiH* 32/07, *Službeni glasnik BiH* 33/08, *Službeni glasnik BiH* 37/08 i *Službeni glasnik BiH* 32/10.
- ³⁴³ Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština, *Službeni glasnik RS* 65/08.
- ³⁴⁴ GRECO, 2011: 18–20.
- ³⁴⁵ <http://www.globalintegrity.org/report/Bosnia-and-Herzegovina/2011/scorecard> [datum pristupa: 24. 4. 2012]
- ³⁴⁶ OSCE/ODIHR, Bosna i Hercegovina: Opći izbori 3. oktobra 2010. *Konačni izvještaj Izborne posmatračke misije OSCE/ODIHR-a* (Varšava: OSCE/ODIHR, 2010), str. 5.
- ³⁴⁷ OSCE/ODIHR, 2010: 22.
- ³⁴⁸ OSCE/ODIHR, 2010: 24
- ³⁴⁹ http://www.enovosti.info/lat/index.php?option=btg_novosti&idnovost=15162#.UCvdBE0gfpU [datum pristupa: 14. 5. 2012]
- ³⁵⁰ OSCE/ODIHR, 2010: 19.
- ³⁵¹ *Službeni glasnik BiH*, 32/06,
- ³⁵² 'Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH', *Službeni glasnik BiH* 09/02; i 'Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH', *Službeni glasnik BiH* 284/06.
- ³⁵³ Web stranica Institucije koja se nalazi na linku www.ombudsman.gov.ba
- ³⁵⁴ *Izveštaj Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH za 2009. godinu*, *Izveštaj Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH za 2010. godinu*, *Izveštaj u sjeni Koalicije nevladinih organizacija u primjeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u BiH*, objavljeni na linku www.bh-hchr.org/Izveštaji/htm [datum pristupa: juni 2011]; intervjui obavljani u okviru sačinjavanja ove studije sa Fedrom Idžaković i Vesnom Vukmanić Sarajevo, juli 2011.
- ³⁵⁵ Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik BiH* 59/09.
- ³⁵⁶ Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije ombudsmana za ljudska prava BiH za 2009, str 96.
- ³⁵⁷ Aneks VI Dejtonskog sporazuma.
- ³⁵⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH, *Službeni glasnik BiH* 32/06.

- ³⁵⁹ „Iskustva ombudsmana u Švedskoj i Norveškoj, naučni rad Radoja Zečevića, objavljen u julu 2006. na linku <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2006/0025-85550603306Z.pdf>, te magistrarski rad Nade Grahovac na Panevropskom univerzitetu „Apeiron“ Banja Luka, objavljen u januaru 2008. na linku www.apeiron-uni.eu/Radovi na temu „Institucija ombudsmana u BiH“.
- ³⁶⁰ Ivan Bizjak, bivši ombudsman R. Slovenije – izlaganje na seminaru u Strazburu, na temu „Uloga i iskušenje ombudsmana u novim demokratijama“ - objavljeno na linku www.varuh-rs.si
- ³⁶¹ Intervju koji je za potrebe ove studije obavljen sa Jasminkom Džumhur, Ombudsmanom za ljudska prava, Sarajevo 2011. BiH.
- ³⁶² Strategija djelovanja Institucije ombudsmana za ljudska prava za period 2010.–2014. objavljena na: http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/Strategija_2010-2014hr.pdf
- ³⁶³ Godišnji izvještaji o aktivnostim ombudsmana Federacije BiH za 2008. i 2009. godinu (u Arhivu Federacije BiH).
- ³⁶⁴ Uputstvo o društvenoj odgovornosti – ISO 26000 – tačka7 http://www.bas.gov.ba/pdf/publikacije/discovering_iso_26000_BAS.pdf
- ³⁶⁵ Intervju koji je za potrebe ove studije obavljen sa Vesnom Vukmanić, članom NVO „ICVA“.
- ³⁶⁶ ‘Zakon o zabrani diskriminacije’, *Službeni glasnik BiH* 59/09.
- ³⁶⁷ Intervju koji je za potrebe ove studije obavljen sa Fedrom Idžaković, članom NVO „Prava za sve“.
- ³⁶⁸ Intervju sa gospođom Jasminkom Džumhur, Ombudsman za ljudska prava BiH, Sarajevo 2011.
- ³⁶⁹ ‘Izborni zakon BiH’, *Službeni glasnik BiH* 23/01.
- ³⁷⁰ Neslužbeni prečišćeni tekst Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, objavljen na linku <http://www.izbori.ba/>
- ³⁷¹ Intervju koji je za potrebe ove Studije obavljen sa Jasminkom Džumhur, Ombudsmanom BiH za ljudska prava BiH, Sarajevo 2011.
- ³⁷² *Službeni glasnik* 104/11.
- ³⁷³ Razgovor sa gospođom Jasminkom Džumhur, Ombudsman za ljudska prava BiH, Sarajevo 2011.
- ³⁷⁴ Godišnji izvještaj o aktivnostima Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH za 2011.g. <http://www.ombudsmen.gov.ba/Publikacije.aspx?category=Annual%20Reports>
- ³⁷⁵ Izlaganje Ivana Bizjaka: „Uloga i iskušenja ombudsmana u novim demokratijama“ 30.5 1997. objavljen na linku www.varuh-rs.si
- ³⁷⁶ „Izveštaj o rezultatima ispitivanja javnog mjenja o percepcijama diskriminacije“ objavljen na <http://www.diskriminacija.ba/node/42>
- ³⁷⁷ USAID PSP u BiH, *Finansijska revizija – izvještaji o reviziji – parlamentarne procedure razmatranja revizorskih izvještaja* (Sarajevo: USAID PSP u BiH, 2010).
- ³⁷⁸ Odluka o preuzimanju Okvira međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI okvira u BiH, *Službeni glasnik BiH* 38/11.
- ³⁷⁹ http://www.revizija.gov.ba/zakoni_i_akti/Default.aspx [datum pristupa: 12. 3. 2012]
- ³⁸⁰ Zakon o reviziji institucija BiH, *Službeni glasnik BiH* 12/06
- ³⁸¹ http://www.revizija.gov.ba/zakoni_i_akti/Default.aspx [datum pristupa:12. 3. 2012]
- ³⁸² *Službeni glasnik BiH* 38/11.
- ³⁸³ Intervju sa Milenom Šegom, generalnim revizorom Ureda za reviziju institucija BiH, Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ³⁸⁴ <http://www.vesti-online.com/Stampano-izdanje/15-12-2009/Dnevnik/14687/DODIK-Revizor-je-lopov/print> [datum pristupa 10.09.2012]
- ³⁸⁵ *Službeni glasnik BiH* 38/11.
- ³⁸⁶ USAID PSP u BiH, 2010.
- ³⁸⁷ Intervju sa Milenom Šegom, generalnim revizorom Ureda za reviziju institucija BiH, Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ³⁸⁸ Intervju sa Milenom Šegom, generalnim revizorom Ureda za reviziju institucija BiH, Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ³⁸⁹ http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/04/zakon_o_reviziji_institucija_bih.pdf [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ³⁹⁰ http://www.revizija.gov.ba/zakoni_i_akti/zakon_o_reviziji/Default.aspx [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ³⁹¹ Intervju sa Milenom Šegom, generalnim revizorom Ureda za reviziju institucija BiH, Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ³⁹² Intervju sa Milenom Šegom, generalnim revizorom Ureda za reviziju institucija BiH, Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ³⁹³ http://www.revizija.gov.ba/zakoni_i_akti/zakon_o_reviziji/Default.aspx [datum pristupa: 14. 3. 2012]
- ³⁹⁴ Intervju sa Milenom Šegom, generalnim revizorom Ureda za reviziju institucija BiH, Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ³⁹⁵ Intervju sa Milenom Šegom, generalnim revizorom Ureda za reviziju institucija BiH, Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ³⁹⁶ Intervju sa Milenom Šegom, generalnim revizorom Ureda za reviziju institucija BiH, Sarajevo, 8. 9. 2011.
- ³⁹⁷ Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština, *Službeni glasnik RS* 65/08.
- ³⁹⁸ Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH, *Službeni glasnik BDBiH* 29/04, *Službeni glasnik BDBiH* 14/07 i *Službeni glasnik BDBiH* 19/07.
- ³⁹⁹ GRECO, *Evaluation Report on Bosnia and Herzegovina on Transparency of Party Funding* (Strasbourg: GRECO, 2011), str. 4.
- ⁴⁰⁰ Zakon o političkim organizacijama FBiH, *Službeni glasnik Socijalističke Republike BiH* 27/91; Zakon o političkim organizacijama RS, *Službeni glasnik RS* 15/96 i *Službeni glasnik RS* 17/02; Zakon o političkim organizacijama Brčko distrikta, *Službeni glasnik BDBiH*

12/02 i *Službeni glasnik BDBiH* 19/07.

⁴⁰¹ GRECO, 2011: 4.

⁴⁰² GRECO, 2011: 4.

⁴⁰³ *Službeni glasnik Socijalističke Republike BiH* 27/91, *Službeni glasnik RS* 15/96 i *Službeni glasnik RS* 17/02, *Službeni glasnik BDBiH* 12/02 i *Službeni glasnik BDBiH* 19/07

⁴⁰⁴ GRECO, 2011: 5

⁴⁰⁵ Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01; Odluka o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 7/02; Odluka o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 9/02; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 20/02; Ispravka Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/02; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 4/04; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 20/04; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/05; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 65/05; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 77/05; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 11/06; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 24/06; Zakon o usvajanju Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 32/07, Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 33/08, Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 37/08 i Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 32/10.

⁴⁰⁶ *Službeni glasnik RS* 65/08.

⁴⁰⁷ *Službeni glasnik BDBiH* 29/04, *Službeni glasnik BDBiH* 14/07 i *Službeni glasnik BDBiH* 19/07.

⁴⁰⁸ Centralna izborna komisija BiH, *Informacija o isplaćenim sredstvima političkim strankama u 2009. godini iz budžeta sa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Centralna izborna komisija BiH, 2010), Prilog 1.1.

⁴⁰⁹ Prema izvještajima CIK BiH, samo je u 2010. godini iz budžeta različitih nivoa vlasti u BiH za rad političkih partija utrošeno 21.829.752,77 KM, odnosno 73,4% ukupnih prihoda stranaka.

⁴¹⁰ Intervju sa Nikolom Kužetom, Demokratska partija, Banja Luka, 7. 9. 2011.

⁴¹¹ OSCE/ODIHR, *Bosna i Hercegovina: Opći izbori 3. oktobra 2010. Konačni izvještaj izborne posmatračke misije OSCE/ODIHR-a* (Varšava: OSCE/ODIHR, 2010), str. 2.

⁴¹² Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* 23/01; Odluka o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 7/02; Odluka o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 9/02; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH,

Službeni glasnik BiH 20/02; Ispravka Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/02; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 4/04; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 20/04; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 25/05; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 52/05; Ispravka Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 65/05; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 77/05; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 11/06; Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 24/06; Zakon o usvajanju Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 32/07, Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 33/08, Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 37/08 i Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* 32/10.

⁴¹³ Transparency International BiH, *Finansiranje političkih partija u BiH* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2010), str. 54.

⁴¹⁴ Intervju sa Tanjom Topić, političkim analitičarom, Banja Luka, 12. 9. 2011.

⁴¹⁵ <http://www.mojevijesti.ba/novost/120907/Inicijativa-za-sankcionisanje-SNSD-ovog-poslanika-zbog-otmice-Branislava-Boskovica> [datum pristupa: 21. 4. 2012]

⁴¹⁶ GRECO, 2011: 22–23.

⁴¹⁷ Najznačajniji su Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka i Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata, oba objavljena u *Službenom glasniku BiH* 61/06.

⁴¹⁸ <http://ti-bih.org/4068/pregled-budžetskih-izdvajanja-za-politickepartije-u-bih/> [datum pristupa: 27. 3. 2012]

⁴¹⁹ Transparency International BiH, *Crisis studija – Istraživanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka u BiH* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2010), str. 63.

⁴²⁰ Tražen je pristup izvještajima o utrošku sredstava klubova poslanika za 2009. godinu i plan troškova za 2010. godinu.

⁴²¹ Administrativna komisija PS BiH je na osnovu preporuke Ureda za reviziju BiH donijela zaključak da su klubovi poslanika dužni jednom godišnje dostavljati izvještaje o utrošenim sredstvima.

⁴²² Transparency International BiH, *Crisis studija – Istraživanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka u BiH* (Banja Luka, Transparency International BiH, 2010), str. 35–36.

⁴²³ OSCE/ODIHR, 2010: 14.

⁴²⁴ Transparency International BiH, *Monitoring finansiranja političkih partija u BiH* (2010–2011) (Banja Luka: Transparency International BiH, 2012), str. 4.

⁴²⁵ <http://www.dnevniavaz.ba/vijesti/teme/89500-sud-bih-odlucio->

- da-se-treba-ukinuti-dosadasnja-praksa-imovinski-kartoni-vise-nece-biti-objavljeni.html?TB_iframe=true&height=350&width=700 [datum pristupa: 15. 4. 2012]
- ⁴²⁶ Transparency International BiH, *Finansiranje političkih partija u BiH* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2010), str. 74.
- ⁴²⁷ Centralna izborna komisija BiH, *Izvještaj o provođenju zakona u nadležnosti Centralne izborne komisije BiH za 2010. godinu* (Sarajevo: Centralna izborna komisija BiH, 2011), str. 158.
- ⁴²⁸ Transparency International BiH, *Finansiranje političkih partija u BiH* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2010), str. 43.
- ⁴²⁹ Transparency International BiH, *Monitoring izborne kampanje: Opšti izbori 2010.* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2011), str. 44.
- ⁴³⁰ Transparency International BiH, *Monitoring izborne kampanje: Opšti izbori 2010.* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2011), str. 17.
- ⁴³¹ Statut Socijaldemokratske partije BiH, dostupan na: http://www.sdp.ba/dokumenti/dokumenti/STATUT_SDP_BiH.pdf [datum pristupa: 10. 3. 2012]; Statut Srpske demokratske stranke, dostupan na: http://www.sdrs.com/sajt/dokumenti/Statut_SDS.pdf [datum pristupa 10. 3. 2012]; Statut Stranke demokratske akcije, dostupan na: <http://www.sda.ba/dokumentaSDA/STATUT%20SDA.pdf> [datum pristupa: 10. 3. 2012]; Statut Saveza nezavisnih socijaldemokrata, dostupan na: <http://www.snsd.org/dnn/Portals/0/Dokumenti/statut.pdf> [datum pristupa: 10. 3.2012]
- ⁴³² Intervju sa Tanjom Topić, političkim analitičarom, Banja Luka, 12. 9. 2011.
- ⁴³³ Intervjui sa Srđanom Mazalicom, Savez nezavisnih socijaldemokrata, Banja Luka, 8. 9. 2011. i Tanjom Topić, političkim analitičarom, Banja Luka, 12. 9. 2011.
- ⁴³⁴ Transparency International BiH, *Finansiranje političkih partija u BiH* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2010), str. 32.
- ⁴³⁵ U intervjuu sa predstavnikom jedne političke partije naveden je primjer kašnjenja izgradnje južnog bloka Kliničkog centra u Banjaluci, jer je došlo do spora između nadležnog ministra i načelnika Kliničkog centra, koji su pripadnici iste vladajuće političke partije, oko toga ko će da angažuje radnike i preko njih ostvari finansijsku korist.
- ⁴³⁶ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini.* Radni dokument osoblja Komisije (Brisel: Evropska komisija 2010), str. 11. http://www.delbih.ec.europa.eu/reports/2010progress_bs.pdf
- ⁴³⁷ Intervju sa Tanjom Topić, političkim analitičarom, Banja Luka, 12. 9. 2011.
- ⁴³⁸ Evropska komisija 2010: 18.
- ⁴³⁹ Partnerstvo za društveni razvoj, *Nacionalni izvještaj o sukobu interesa – Bosna i Hercegovina, Balkan Anti-corruption civic initiative BACCI* (Zagreb: Partnerstvo za društveni razvoj, 2012), str. 49.
- ⁴⁴⁰ OSCE/ODIHR, 2010: 12.
- ⁴⁴¹ http://www.cin.ba/Stories/P27_Justice/?cid=1006,2,1 [datum pristupa: 20. 4. 2012]
- ⁴⁴² <http://ti-bih.org/4991/korupcija-u-zaposljavanju-jos-uvijek-najzastupljenija/> [datum pristupa: 21. 3. 2012]
- ⁴⁴³ <http://ti-bih.org/5284/ustavnopravna-komisija-doma-narodauvela-institucije-bih-u-pravnu-anarhiju/> [datum pristupa: 17. 6. 2012]
- ⁴⁴⁴ <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/01/Press-rls-13-01-2012-.doc> [datum pristupa: 10. 3. 2012]
- ⁴⁴⁵ 'Zakon o komunikacijama', Službeni glasnik BiH 31/03: *Službeni glasnik* 75/06.
- ⁴⁴⁶ *Službeni glasnik BiH* 75/05 i 35/09
- ⁴⁴⁷ http://www.fes.ba/publikacije/2012/BMB/FES%20-%20BMB%20BiH%202011_book%20BHS%2010_2_2012.pdf [datum pristupa: 11. 7. 2012]
- ⁴⁴⁸ http://www.fes.ba/publikacije/2012/BMB/FES%20-%20BMB%20BiH%202011_book%20BHS%2010_2_2012.pdf [datum pristupa: 11. 7. 2012]
- ⁴⁴⁹ <http://www.rak.ba/bih/aktuelnost.php?uid=1306152185> [datum pristupa: 14. 6. 2012]
- ⁴⁵⁰ Helsinški komitet, *Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH za 2011. godinu* (Sarajevo: Helsinški komitet, 2012), str. 14.
- ⁴⁵¹ Intervju sa Borkom Rudić, generalnim sekretarom Udruženja novinara BHN, Banja Luka, juni 2012.
- ⁴⁵² http://www.slobodnaevropa.org/content/bih_mediji_novinari/2312690.html [datum pristupa: 20. 2. 2012]
- ⁴⁵³ <http://www.globalintegrity.org/report/Bosnia-and-Herzegovina/2011>; <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2011/bosnia-and-herzegovina> [datum pristupa: 28. 5. 2012]
- ⁴⁵⁴ <http://www.idoconline.info/digitalarchive/public/index.cfm?fuseaction=serve&ElementId=837161> [datum pristupa: 20. 2. 2012]
- ⁴⁵⁵ Helsinški komitet, *Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH za 2011. godinu* (Sarajevo: Helsinški komitet, 2012), str. 14.
- ⁴⁵⁶ <http://bosnian.sarajevo.usembassy.gov/ljudska-prava-2011.html> [datum pristupa 10.09.2012]
- ⁴⁵⁷ <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/28787/udruzenje-novinara-srbije-osudilo-verbalni-napad-na-novinarku-bete> [datum pristupa: 20. 6. 2012]
- ⁴⁵⁸ <http://www.klix.ba/vijesti/bih/kako-zlatko-lagumdzija-uredjuje-dnevnik-ftv-a/120304013>
- ⁴⁵⁹ http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?dynamic_load_id=186336#wrapper [datum pristupa: 14. 6. 2012]
- ⁴⁶⁰ "VLADA RS ulaže milione u privatne medije u RS", Aljazeera Balkans, 28.04.2012 <http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CFAQFJAF&url=http%3A%2F%2Fbalkans.>

aljazeera.net%2Fmakale%2Fvlada-rs-ulaze-milione-u-privatne-medije&ei=eb8zULLDNvOB4AT19oGQDA&usq=AFQjCNHay5BzLTqcwB4YjPnFiO4raqTdQ

⁴⁶¹ Govor Patricka S. Moona, ambasadora SAD-a, na skupu Asocijacije nezavisnih intelektualaca Krug 99: http://bosnian.sarajevo.usembassy.gov/govori_20110605.html [datum pristupa: 20. 6. 2012]

⁴⁶² Helsinški komitet, *Izveštaj o stanju ljudskih prava u BiH za 2011. godinu* (Sarajevo: Helsinški komitet, 2012)

⁴⁶³ Slobodna Bosna, 519, 20. 10. 2011, Sarajevo, strana 21.

⁴⁶⁴ U javnosti je poznat slučaj bivše urednice FTV, kojoj je i poslije donošenja pravosnažne presude o nezakonito dobijenom otkazu, rukovodstvo javnog servisa onemogućilo da se vrati na posao u skladu sa pomenutom pravosnažnom presudom.

⁴⁶⁵ <http://www.bhrt.ba/lat/default.wbsp?p=51> [datum pristupa: 18. 6. 2012]

⁴⁶⁶ www.rak.ba/bih/index.php?uid=1273787399 [datum pristupa: 20. 6. 2012]

⁴⁶⁷ <http://ti-bih.org/5037/monitoring-izborne-kampanje-opsti-izbori-2010/> [datum pristupa: 20. 6. 2012]

⁴⁶⁸ <http://www.irex.org/resource/bosnia-and-herzegovina-media-sustainability-index-msi> [datum pristupa: 18. 6. 2012]

⁴⁶⁹ Zakon o zaštiti od klevete BiH, *Službeni glasnik BiH* 37/01; *Službene novine FBiH* 31/01.

⁴⁷⁰ <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/bosnia-and-herzegovina>; http://www.irex.org/sites/default/files/u105/MSI_2011_EE_Full.pdf; http://www.fes.ba/publikacije/2012/BMB/FES%20-%20BMB%20BIH%202011_book%20BHS%2010_2_2012.pdf [datum pristupa: 18. 6. 2012]

⁴⁷¹ Eklatantan primjer takvog ponašanja vlasti bio je upad specijalnih policijskih snaga naoružanih dugim cijevima u televiziju BN iz Bijeljine, zbog navodnog postojanja sumnje za utaju poreza. Ovakvo ponašanje policijskih struktura osuđeno je od strane nevladinih i domaćih i međunarodnih novinarskih udruženja, jer je prepoznato kao najgublji vid pritiska na ovaj medij zbog kritičkih priloga o radu Vlade RS.

⁴⁷² Na konferenciji za štampu u junu 2012. godine predsjednik RS Milorad Dodik je javno izvrijeđao novinarku novinske agencije BETA, zato što je prije nekoliko godina objavila vijest o tome da je SIPA protiv njega (u to vrijeme premijera RS) podnijela izvještaj o počinjenom krivičnom djelu.

⁴⁷³ Transparency International BiH, *Bosna i Hercegovina 2008: Uloga i stanje medija* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2008), str. 61.

⁴⁷⁴ <http://www.unv.ba/sites/default/files/Civilno-drustvo-u-Bosni-i-Hercegovini%20-%20Kako-naprijed.pdf> [datum pristupa: 18. 3. 2012]

⁴⁷⁵ Sloboda udruživanja i mirnog okupljanja garantovana je članom

II/3.i) Ustava BiH, članom II/2.l Ustava Federacije BiH, članovima 30, 31 i 41 Ustava RS, koji garantuju pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, slobodu političkog organizovanja i djelovanja, te slobodu sindikalnog organizovanja i djelovanja. U Statutu Brčko distrikta BiH, sloboda udruživanja i mirnog okupljanja garantovana je članom 14. Sloboda udruživanja je dalje regulisana Zakonom o udruženjima i fondacijama BiH, i istim takvim zakonima u oba entiteta.

⁴⁷⁶ USAID, The 2009 NGO Sustainability Index, dostupno na: http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2009complete_document.pdf [datum pristupa: 18. 3. 2012]

⁴⁷⁷ https://www.parlament.ba/Search/Default.aspx?q=zakon+o+fondacijama&fromPublishedDate=30.11.2010&thruPublishedDate=1.1.2014&langTag=bs-BA&template_id=5&pril=b&pageIndex=1

⁴⁷⁸ Ustav BiH (član 2, stav 2) [datum pristupa: 18. 3. 2012]

⁴⁷⁹ Ustav BiH (član 2, stav 2) [datum pristupa: 18. 3. 2012]

⁴⁸⁰ Tri punoljetne osobe, sa ukupno četiri dokumenta za registraciju i plaćenom taksom u roku od 30 dana, mogu registrovati organizaciju civilnog društva u BiH. UNDP BiH: www.sutra.undp.ba/download [datum pristupa: 18. 3. 2012]

⁴⁸¹ http://www.civilnodrustvo.ba/files/docs/civilno/Index_Stepen_razvijenosti_CD_BiH.pdf [datum pristupa: 18. 3. 2012]

⁴⁸² Centar za istraživačko novinarstvo, *(R)evolucija civilnog društva u BiH*, dostupno na: <http://www.cin.ba/Stories/AdHoc/?cid=926,2,1> [datum pristupa: 11. 4. 2012]

⁴⁸³ Technical Assistance to Civil Society Organisations in the IPA Countries (TACSO), *Bosnia & Herzegovina Needs assessment report 2010*, dostupno na http://www.tacso.org/doc/02_nar_ba.pdf [datum pristupa: 18. 3. 2012]

⁴⁸⁴ USAID, The 2009 NGO Sustainability Index, dostupno na: http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2009complete_document.pdf [datum pristupa: 18. 3. 2012]

⁴⁸⁵ http://www.tacso.org/documents/reports/Archive.aspx?template_id=73&langTag=en-US&pageIndex=1 [datum pristupa: 18. 3. 2012]; USAID, *The 2009 NGO Sustainability Index*, dostupno na:

http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2009complete_document.pdf [datum pristupa: 18. 3. 2012]

⁴⁸⁶ Na primjer: Zašto ne – razglasaj; http://www.zastone.ba/?page_id=639; DOSTA: <http://protest.ba/v2/>; CCI BiH: <http://ccibh.org/acampaigns/1/5/3.html>

⁴⁸⁷ Oko 80% anketiranih organizacija civilnog društva provodi barem jedan projekat, dok 24,48% organizacija provodi više od tri projekta. HTSPE / Kronauer Consulting Civil Society, *Contributions to the Development of the Strategy for Establishing an Enabling Environment of*

Civil Society in Bosnia and Herzegovina; (Sarajevo: HTSPE / Kronauer Consulting Civil Society, 2009).

⁴⁸⁸ HTSPE / Kronauer Consulting Civil Society, 2009

⁴⁸⁹ HTSPE / Kronauer Consulting Civil Society, 2009.

⁴⁹⁰ HTSPE / Kronauer Consulting Civil Society, 2009.

⁴⁹¹ Navod predstavnika Ministarstva pravde BiH, Sarajevo, juli 2011.

⁴⁹² Prema Zakonu o službi u oružanim snagama BiH (Službeni glasnik BiH 88/05, Službeni glasnik BiH 53/07 i Službeni glasnik BiH 17/08), profesionalnim vojnim licima je zabranjeno sindikalno i političko organizovanje, i profesionalno vojno lice se može uključiti u aktivnosti udruženja i nevladinih organizacija samo ako su te aktivnosti u skladu sa ovim zakonom.

⁴⁹³ Technical Assistance to Civil Society Organisations in the IPA Countries (TACSO), *Needs assessment report Bosnia and Herzegovina*. Updated 2011, dostupno na http://www.tacso.org/doc/BA_NA_Report.pdf [datum pristupa: 21. 3. 2012]

⁴⁹⁴ Organizacije mogu dobiti ovaj status ako su njihove djelatnosti u javnom interesu i ne služe samo u svrhu članstva, kao npr. zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita itd.

⁴⁹⁵ http://www.sif.ba/publikacije/118_miliona_koraka.pdf [datum pristupa juni 2011v

⁴⁹⁶ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2010), dostupno i na: http://www.delbih.ec.europa.eu/documents/delegacijaEU_2011121405320217bos.pdf [datum pristupa 20.03.2011].

⁴⁹⁷ <http://www.depo.ba/front/norveski-helsinki-komitet-brani-verujovanovic-od-necivilizovanih-napada-reisa-cerica> [datum pristupa: 20. 3. 2012]

⁴⁹⁸ http://www.danas.org/content/most_religija_i_politika_markovic_dautovic/1853985.html [datum pristupa: 20. 3. 2012]

⁴⁹⁹ <http://www.akcijagradjana.org/saop%C5%A1tenja/saop%C5%A1tenje-za-javnost-povodom-pritvaranja-aktivista-u-butmiru> [datum pristupa: 14. 9. 2011]

⁵⁰⁰ http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2009complete_document.pdf [datum pristupa: 20. 3. 2012]

⁵⁰¹ http://www.ibhi.ba/cms/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=27&Itemid=3&lang=hr [datum pristupa: 20. 3. 2012]

⁵⁰² http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/ [datum pristupa: 20. 3. 2012]

⁵⁰³ http://www.cidi.ba/upload/file/Ka%20ucinkovitom%20civilnom%20dijalogu_materijal.pdf [datum pristupa: 20. 3. 2012]

⁵⁰⁴ http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/ [datum pristupa: 20. 3. 2012]

⁵⁰⁵ http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/complete_document.pdf [datum pristupa: 20. 3. 2012]

⁵⁰⁶ Intervju sa predstavnikom TACSO u BiH, Sarajevo, 2011.

⁵⁰⁷ http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/ [datum pristupa: 20. 3. 2012]

⁵⁰⁸ Mreža + i Mreža pravde u BiH; više informacija na http://www.cpcd.ba/v2/bs/vijesti/serija_uvodnih_radionica_o_uvo_enju_sistema_kvaliteta_u_radu_nvo-a_i_javna_rasprava_o_mobilisanju_sivh_kapaciteta_na_rjesavanju_brojnih_problema_grana_u_7_gradova_sirom_bih_.html [datum pristupa: 21. 3. 2012] i www.mrezapravde.ba (Zapisnik sa 5. sastanka „Mreže pravde u BiH“ – Sarajevo 2. 11. 2011)[datum pristupa: 21. 3. 2012]

⁵⁰⁹ Mreža RING (mreža organizacija civilnog društva koje se zalažu za borbu protiv trgovine ljudima: <http://www.ring.ba/>), Ženska mreža BiH (http://www.fondacijacure.org/Platforma_Zenska_mreza_BiH_2009.pdf), kao i Mreža pravde u BiH (www.mrezapravde.ba).

⁵¹⁰ Centar za razvoj i podršku (Tuzla); <http://ljudskaprava.crp.org.ba/index.php?limitstart=20&lang=ba> [datum pristupa: 18. 4. 2012]

⁵¹¹ http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2009complete_document.pdf [datum pristupa: 20. 3. 2012]; <http://www.sarajevo-x.com/bih/sarajevo/clanak/090128135> [datum pristupa: 18. 4. 2012] i <http://www.kosda-tk.ba/bs/vijest.php?id=501> [datum pristupa: 18. 4. 2012]

⁵¹² www.ti-bih.org [datum pristupa: 18. 4. 2012]

⁵¹³ Intervju sa članom osoblja CCI na projektu „Program partnerskog građanskog zastupanja II (CAPP II)“, i http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2009complete_document.pdf [datum pristupa: 20. 3. 2012]

⁵¹⁴ UG Tender: www.tender.ba

⁵¹⁵ Centar za zastupanje javnih interesa: www.cpi.ba i ALDI: www.aldi.ba

⁵¹⁶ Centar za humanu politiku: www.chpngo.org

⁵¹⁷ Transparency International BiH: www.ti-bih.org i Helsinški odbor za ljudska prava u RS: www.znanjebezkorupcije.org

⁵¹⁸ Radio Kameleon: <http://mitolovac.ba>

⁵¹⁹ Jedan od primjera može se vidjeti na <http://domzdravljanjaluka.com/usvojen-pravilnik-o-prevenaciji-i-borbi-protiv-korupcije>, 123.html [datum pristupa: 18. 4. 2012], a više na www.ccibh.org [datum pristupa: 18. 4. 2012]

⁵²⁰ http://www.soros.org.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=75%3Aprogram-podreke-istraivanjima-u-oblasti-javnih-politika-u-bih-2009-2010&catid=37&Itemid=79&lang=ba [datum pristupa: 28. 3. 2012]

⁵²¹ http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2009complete_document.pdf [datum pris-

- tupa: 20. 3. 2012]
- ⁵²² Evropska komisija, 2012: 30.
- ⁵²³ Evropska komisija, 2011.
- ⁵²⁴ Zakon o privrednim društvima RS, *Službeni glasnik RS* 127/08 i *Službeni glasnik RS* 58/09.
- ⁵²⁵ Zakon o klasifikaciji djelatnosti i Registru poslovnih subjekata po djelatnostima u RS, *Službeni glasnik RS* 74/10.
- ⁵²⁶ Zakon o privrednim društvima, *Službene novine FBiH* 23/99, *Službene novine FBiH* 45/00, *Službene novine FBiH* 2/02, *Službene novine FBiH* 6/02, *Službene novine FBiH* 29/03, *Službene novine FBiH* 68/05, *Službene novine FBiH* 91/07 i *Službene novine FBiH* 84/08.
- ⁵²⁷ Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH, *Službeni glasnik BiH* 42/04.
- ⁵²⁸ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, *Službeni glasnik BDBiH* 11/01, *Službeni glasnik BDBiH* 8/03, *Službeni glasnik BDBiH* 40/04 i *Službeni glasnik BDBiH* 19/07.
- ⁵²⁹ Zakon o osnivanju Instituta za intelektualno vlasništvo BiH, *Službeni glasnik BiH* 43/04.
- ⁵³⁰ Evropska komisija, 2012: 28.
- ⁵³¹ <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012> [datum pristupa: 24. 4. 2012]
- ⁵³² <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012> [datum pristupa: 24. 4. 2012]
- ⁵³³ „Najunosnija profesija na udaru investitora: Učešće notara u obradi odluka nepotrebno“, dostupno na: <http://www.ekapija.ba/website/bih/page/453434>
- ⁵³⁴ Heritage Foundation u saradnji sa novinama Wall Street Journal, 2012 Index of Economic Freedom, dostupno na: <http://www.heritage.org/index/country/bosniaherzegovina> [datum pristupa: 24. 4. 2012]
- ⁵³⁵ Evropska komisija, 2012: 30.
- ⁵³⁶ Zakon o javno-privatnom partnerstvu u RS, *Službeni glasnik RS* 59/09 i *Službeni glasnik RS* 63/11.
- ⁵³⁷ Savjet Ministara BiH – Direkcija za ekonomsko planiranje, *Pregled socijalno-ekonomskih kretanja u BiH* decembar/prosinac 2011: *Mogućnosti zapošljavanja u BiH*, dostupno na: http://www.dep.gov.ba/dep_publikacije/pregledsocioekonkretanja/?id=1460 [datum pristupa: 14. 4. 2012]
- ⁵³⁸ Istraživanje je sprovedeno u periodu od 15. 11. 2010. do 20. 2. 2011. godine i obuhvatilo je 152 privatne firme koje zapošljavaju od 5 do 650 zaposlenih u djelatnosti građevinskih poslova, trgovine na veliko i malo, uslužnim djelatnostima, proizvodnom zanatstvu i prehrambenoj industriji. <http://www.proeduca.net/porodicnefirme.pdf> [datum pristupa: 14. 4. 2012]
- ⁵³⁹ <http://slobodanvaskovic.blogspot.com/2012/03/sumrak-saga-dodikovi-krokodili-zderu.html> [datum pristupa: 18. 5. 2012]
- ⁵⁴⁰ Poticaje je dobilo 129 privatnih firmi. Najmanje 33 su se nalazile pod kontrolom članova i donatora Stranke za BiH, Stranke demokratske akcije, Hrvatske demokratske zajednice, HDZ 1990 i Narodne stranke radom za boljitak. Novac su dobijale i firme u vlasništvu članova drugih stranaka. Centar za istraživačko novinarstvo, *Poticaji za privatne firme političara*, dostupno na: <http://www.cin.ba/Stories/AdHoc/?cid=1088,2,1> [datum pristupa: 18. 5. 2012]
- ⁵⁴¹ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/BOSNIAHERZEXTN/0,,contentMDK:22949609--menuPK:362032--pagePK:2865066--piPK:2865079--theSitePK:362026,00.html> [datum pristupa: 21. 5. 2012]
- ⁵⁴² Evropska komisija, 2011: 52.
- ⁵⁴³ Međunarodna finansijska korporacija i SEE Business solutions, Korporativno upravljanje u BiH, Sarajevo 2011.
- ⁵⁴⁴ Zakon o privrednim društvima FBiH, *Službene novine FBiH* 23/99, *Službene novine FBiH* 45/00, *Službene novine FBiH* 2/02, *Službene novine FBiH* 6/02, *Službene novine FBiH* 29/03, *Službene novine FBiH* 68/05, *Službene novine FBiH* 91/07, *Službene novine FBiH* 88/08 i *Službene novine FBiH* 63/10.
- ⁵⁴⁵ Zakon o privrednim društvima, *Službeni glasnik RS* 127/08 i *Službeni glasnik RS* 58/09.
- ⁵⁴⁶ Pravilnik o upravljanju dioničkim društvima, *Službene novine FBiH* 19/10.
- ⁵⁴⁷ Standardi upravljanja akcionarskim društvima, *Službeni glasnik RS* 117/11.
- ⁵⁴⁸ Međunarodna finansijska korporacija i SEE Business Solutions, Korporativno upravljanje u BiH, Sarajevo, 2011.
- ⁵⁴⁹ Asocijacija poslodavaca BiH, *Etički kodeks poslodavaca*, dostupno na: <http://www.apbih.ba/images/dokumenti/ETICKI%20KODEKS%20APBIH.pdf> [datum pristupa: 26. 5. 2012]
- ⁵⁵⁰ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2011-2012, dostupno na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf [datum pristupa: 26. 5. 2012]
- ⁵⁵¹ Intervju sa Slavišom Rakovićem, bivšim direktorom Sektora poslovanja sa inostranstvom u Novoj banci, Banja Luka, 2011.
- ⁵⁵² Nebojša Vuković, Banjalučka berza, Istraživanja o dostignutom nivou korporativnog upravljanja u RS, 6. 6. 2012.
- ⁵⁵³ <http://slobodanvaskovic.blogspot.com/2011/09/stankovic-projtjeriao-zorana-tadica-iz.html> [datum pristupa: 26. 5. 2012]
- ⁵⁵⁴ <http://www.naslovi.net/2008-12-25/press/radukic-reketirao-vidovica/972782> [datum pristupa: 26. 5. 2012]
- ⁵⁵⁵ http://www.slobodnaevropa.org/content/uzbunjavaci_u_bih_smjene_i_pritisci_zbog_prijave_korupcije/24464412.html [datum pristupa: 28. 5. 2012]
- ⁵⁵⁶ Intervju sa Damirem Miljevićem, ekonomskim analitičarem, Banja Luka, 2012.

- ⁵⁵⁷ Kako navodi član ovog udruženja u intervjuu iz avgusta 2012. godine, Tender je čak podnio i krivičnu prijavu protiv izvršne direktorke Privredne komore RS zbog izdavanja lažnih potvrda o porijeklu, ali pravosuđe ni u ovom slučaju nije postupilo u korist samostalnih privrednika (Banja Luka, 2012).
- ⁵⁵⁸ Evropska komisija, 2011.
- ⁵⁵⁹ http://www.unglobalcompact.org/participants/search?commit=Search&keyword=&country%5B%5D=12&joined_after=&joined_before=&business_type=all§or_id=all&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search [datum pristupa: 12. 5. 2012]
- ⁵⁶⁰ Više primjera i podataka može se naći u TI BiH publikaciji Privatizacija državnog kapitala u BiH, dostupno na: http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/PRIVATIZACIJA_DRZAVNOG_KAPITALA_U_BiH1.pdf [datum pristupa: 11. 7. 2012]
- ⁵⁶¹ Bosna i Hercegovina je uređena kao poluprotektorat u kojem institucije međunarodne zajednice aktivno sudjeluju u BiH političkoj sferi. Nivo angažmana međunarodnih organizacija se mijenjao od 1995. godine do danas, u skladu sa njihovom procjenom ostvarenog progressa na terenu.
- ⁵⁶² Član II Aneksa X Dejtonskog sporazuma daje visokom predstavniku sljedeće uloge: nadgledanje provođenja mirovnog sporazuma; održavanje bliskih kontakata sa stranama u Sporazumu u cilju promocije punog poštovanja svih civilnih aspekata Sporazuma; koordinacija aktivnosti civilnih organizacija i agencija u BiH u cilju osiguravanja efikasne implementacije civilnih aspekata mirovnog sporazuma – visoki predstavnik će poštovati njihovu autonomiju u sferi njihovih djelatnosti i po potrebi davati opšte upute o uticaju koji njihove aktivnosti imaju na provođenje mirovnog sporazuma; olakšavanje, ukoliko nađe za shodno, rješavanja nesporazuma koji se pojave u procesu provođenja civilnog dijela mirovnog sporazuma; učestvovanje u sastancima donatorskih organizacija; periodično izvještavanje Ujedinjenim nacijama, Evropskoj uniji, Sjedinjenim Američkim Državama, Ruskoj Federaciji i ostalim zainteresovanim vladama, stranama i organizacijama.
- ⁵⁶³ PIC je uspostavljen 1995. na konferenciji u Londonu i od tada se sastajao na najvišem ministarskom nivou pet puta. Posljednji sastanak ministara PIC održan je 2000. godine u Briselu. Pored toga, Londonska konferencija je uspostavila i Upravni odbor PIC koji se sastaje jednom sedmično na nivou ambasadora, i jednom svaka tri mjeseca na nivou političkih direktora. Osnovna svrha PIC-a je da definiše politički smjer djelovanja visokog predstavnika.
- ⁵⁶⁴ U februaru 2002. godine Evropski savjet (EC-GAC) imenuje visokog predstavnika specijalnim predstavnikom EU (EUSR) u BiH. HR/EUSR zadržava u tom smislu nadzor nad svim aktivnostima u domenu vladavine prava, uključujući i EUPM, te na taj način djeluje kao savjetodavni organ generalnom sekretaru /visokom predstavniku EU i Komisiji.
- ⁵⁶⁵ Bonska ovlaštenja, usvojena na konferenciji Savjeta za implementaciju mira u Bonu u decembru 1997. godine: elaborirajući Aneks X Dejtonskog sporazuma, Savjet traži od OHR-a da smjenjuje one javne službenike koji naruše zakon ili djeluju suprotno Dejtonskom sporazumu, i da nametne zakone koje smatra potrebnim ukoliko zakonodavni organi BiH ne budu u poziciji da to učine.
- ⁵⁶⁶ Član 1 i Aneks I-B Dejtonskog sporazuma http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=369 [datum pristupa: 2. 6. 2012]
- ⁵⁶⁷ Aneks III Dejtonskog sporazuma http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=371 [datum pristupa: 2. 6. 2012]
- ⁵⁶⁸ Aneks VI Dejtonskog sporazuma http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372 [datum pristupa: 2. 6. 2012]
- ⁵⁶⁹ Odluka Savjeta 2011/426/CFSP od 18. 7. 2011. u vezi sa imenovanjem EUSR u BiH: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:188:0030:0033:en:PDF> [datum pristupa: 2. 6. 2012]
- ⁵⁷⁰ USAID and Country Budget 1995 to 2010. Pristupljeno 31.08.2012. na <http://transition.usaid.gov/ba/about/budget.htm>
- ⁵⁷¹ „ICITAP program u BiH, koji je počeo 1996. godine, fokusira se na poboljšanje sposobnosti za provođenje zakona, od državnog pa sve do nivoa opština, u smislu borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala. ICITAP pomaže BiH da razvije moderan sistem upravljanja informacijama i specijalne jedinice, a sve u smislu poboljšanja odgovora policije, imigracije i kontrole granica. ICITAP takođe uvodi task force koncept da bi pomogao snagama za provođenje zakona u BiH da se efektivno bore protiv terorizma i drugih kriminalnih aktivnosti, uključujući i trgovinu narkoticima, trgovinu ljudima, pranje novca, korupciju i organizovani kriminal. ICITAP je obučio više od 26.000 policijskih službenika u BiH modernim, demokratskim tehnikama vođenja policijskih akcija sa naglaskom na ljudski dignitet.“ <http://www.justice.gov/criminal/icitap/> [datum pristupa: 2. 6. 2012]
- ⁵⁷² „Organizovani kriminal i korupcija su među najznačajnijim preprekama koje prijete demokratijama u razvoju širom CEE. Borba protiv ova dva virusa predstavlja zajednički imenilac svih OPDAT CEE programa pomoći.“ <http://www.justice.gov/criminal/opdat/> [datum pristupa: 2. 6. 2012]
- ⁵⁷³ Global Integrity Index za BiH ocjenjuje zakonski okvir u BiH 90/100, a implementaciju 39/100, čime se stvara tzv. implementacijski procjep koji GI ocjenjuje kao ogroman. <http://report.globalintegrity.org/Bosnia%20and%20Herzegovina/2009> [datum pristupa: 2. 6. 2012]
- ⁵⁷⁴ „Strani faktori snažno mešaju u unutrašnja pitanja“, (Milorad Dodik, Predsjednik RS, 18. Mart 2010.g., Agencija Fonet).
“Savet za sprovođenje mira, o kome nema ni pomena u Dejtonskom sporazumu, stvorio situaciju da visoki predstavnik može da nameće nezakonite zakonodavne aktivnosti“ (Milorad Dodik, Predsjednik RS, 18. Mart 2010.g., Agencija Fonet).
„Sve devijacije, sve što je propast u BiH napravio je OHR i to je defini-

tivno učinio tako što je tumačio 'duh Daytonu, a ne što je primjenjivao 'slovo Daytonu', (Milorad Dodik, Predsjednik RS, 18. decembar 2011.g., Bijeljina).

OHR (prim. A.H.), nije sugovornik za unutarnjopolitička pitanja i da OHR i zaostala struktura raznih trećerazrednih političkih analitičara koji rade u OHR-u apsolutno ne zavrjeđuju pažnju (Milorad Dodik, Predsjednik RS, 18. decembar 2011.g., Bijeljina)

Lista aktivnosti zvaničnika iz RS koje su usmjerene na obezvređivanje uloge OHR-a i, konačno, njegovo gašenje kulminirala je inicijativom za raspisivanje referendumu na kojem bi se isključivo građani RS očitovali po pitanju „da li podržavaju nametnute zakone visokog predstavnika u BiH, posebno o Sudu i Tužilaštvu BiH i njihovu neustavnu verifikaciju u Parlamentarnoj skupštini BiH“, a koja je od strane SAD, EU, te zapadnih zemalja ocijenjena kao direktna prijetnja Dejtonskom sporazumu, no istovremeno podržana od Rusije. Ovakva podijeljenost međunarodnih aktera nesumnjivo doprinosi kompleksnosti političke situacije u BiH.

⁵⁷⁵ Mišljenje Venecijanske komisije Savjeta Evrope o ustavnoj situaciji u BiH i ovlašćenjima visokog predstavnika: <http://www.coe.ba/pdf/CDL-AD2004004-bs.pdf> [datum pristupa: 2. 6. 2012]

⁵⁷⁶ Originalni tekst glasi „this practice does not correspond to democratic principles when exercised without due process and the possibility of judicial control“. <http://www.coe.ba/pdf/CDL-AD2004004-bs.pdf> [datum pristupa: 2. 6. 2012]

⁵⁷⁷ <http://www.aidtransparency.net/about/whos-involved>

⁵⁷⁸ <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/34428351.pdf> [datum pristupa: 2. 6. 2012]

⁵⁷⁹ http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/mz_corruption.pdf [datum pristupa: 2. 6. 2012]

⁵⁸⁰ „Centralni element prve faze ustavnih reformi mora biti prenos ovlašćenja sa entiteta na BiH kroz amandmane na Ustav BiH. Ovo je neizbježan korak ukoliko se želi postići bilo kakav progres u procesu evropskih integracija BiH. Ovaj korak će biti težak jer se, kako je slučaj i sa ostalim ustavnim amandmanima u BiH, mora bazirati na konsenzusu između predstavnika tri konstitutivna naroda. Ustavna reforma ne može biti nametnuta. Naredni element prve faze trebalo bi biti pojednostavljivanje procedure donošenja odluka u BiH, posebno u smislu ulaganja veta kod zaštite vitalnih interesa, kao i reforme odredbi koje se tiču sastava i izbora članova Predsjedništva i Doma naroda koji su sada, a i nakon stupanja na snagu Protokola XII (1. aprila 2005), neusklađene sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Reforma upotrebe veta kod zaštite vitalnog nacionalnog interesa na državnom nivou bi mogla biti provedena paralelno sa sličnom reformom u oba entiteta.“ <http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD%282006%29019-e.asp> [datum pristupa: 2. 6. 2012]

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

343.352:061.2(497.6)

СТУДИЈА система националног
Studija sistema nacionalnog integriteta :
Bosna i Hercegovina 2013 / [vodeći istraživač
Boris Divljak ; menadžer projekta i urednik Lejla
Ibranović ; istraživači Nebojša Milovanović ...
[et al.]. - Banja Luka : Transparency
International, 2012. - 257 str. : ilustr. ; 23 cm

Скраћенице и акроними: str. 13-15. - Биљешке уз
текст: str. 235-254.

ISBN 978-99955-755-0-2

1. Гл. ств. насл.

COBISS.BH-ID 3377688

