

BORBA PROTIV KORUPCIJE: ZAKONSKI I INSTITUCIONALNI OKVIR U ODNOSU NA MEĐUNARODNE PREPORUKE

Decembar 2024



**Finansira
Evropska unija**

Ova publikacija nastala je uz podršku Evropske unije u okviru projekta „Platforma odgovornosti“. Njen sadržaj isključiva je odgovornost Transparency International-a u Bosni i Hercegovini i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

UVOD	4
SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA	6
Međunarodne obaveze i preporuke	6
Zakonodavni okvir i primjena	8
Zakon na nivou BiH	8
Zakon na nivou FBiH.....	10
Zakon na nivou RS	10
ZAŠTITA UZBUNJIVAČA.....	12
Međunarodne obaveze i preporuke	12
Zakonodavni okvir i primjena	15
Zakon na nivou BiH.....	16
Zakon na nivou RS	16
Zakon na nivou Brčko distrikta BiH	17
IZBORNI INTEGRITET I TRANSPARENTNOST POLITIČKOG FINANSIRANJA	19
Međunarodne obaveze i preporuke	19
Zakonodavni okvir i primjena	21
SUKOB INTERESA	25
Međunarodne preporuke	25
Zakonodavni okvir i primjena	28
JAVNE NABAVKE.....	31
Međunarodne preporuke	31
Zakonodavni okvir i primjena	33
UMJESTO PREPORUKA.....	35

UVOD

Korupcija u Bosni i Hercegovini (BiH) ostaje jedan od ključnih izazova za razvoj zemlje. Prema posljednjem izvještaju o Indeksu percepcije korupcije¹ (CPI) koji redovno objavljuje Transparency International, BiH se i dalje nalazi među najlošije rangiranim zemljama u Europi. Podaci iz Studije Sistema nacionalnog integriteta² (NIS) objavljene 2023. godine potvrđuju alarmantnu situaciju: institucije su u velikoj mjeri pod kontrolom vladajućih elita, dok su oni rijetki nezavisni glasovi ućutkani ili podloženi političkim pritiscima. Ovi nalazi naglašavaju duboko ukorijenjene probleme u borbi protiv korupcije, uključujući neučinkovite reforme, političku instrumentalizaciju ključnih institucija i nedostatak transparentnosti.

Iako je BiH obavezna unaprijediti svoj antikorupcijski okvir, što uključuje usklađivanje s brojnim preporukama međunarodnih organizacija i tijela poput Evropske unije (EU), GRECO-a, OSCE/ODIHR-a, SIGMA-e i drugih, dosadašnji reformski pokušaji nisu donijeli značajne promjene. Usvojeni zakoni, poput onih o sprečavanju sukoba interesa i slobodi pristupa informacijama, nisu dosljedno i efikasno provedeni. Međunarodne preporuke se često selektivno primjenjuju, dok su reforme vođene političkim kalkulacijama i stranačkim interesima. Ovaj pristup doveo je do usvajanja zakona koji su često neprimjenjivi ili nedovoljno efikasni, uz izostanak mehanizama za procjenu njihovog stvarnog doprinosa borbi protiv korupcije.

Reformske inicijative su uglavnom bile rezultat pritiska međunarodne zajednice i civilnog društva, ali su često bile ograničene nedostatkom političke volje za uspostavljanje sistema zasnovanog na vladavini prava. Posljedice su vidljive – povjerenje građana u reformske procese je narušeno, a mehanizmi kontrole i odgovornosti na svim nivoima vlasti ostaju nedovoljno razvijeni. Dodatno, nedostatak dijaloga između vlasti, stručne javnosti i građana značajno otežava postizanje održivih reformi i njihovu efektivnu implementaciju.

Ovaj dokument pruža analizu trenutnog zakonodavnog i institucionalnog okvira u BiH, s fokusom na ključne izazove i prepreke u borbi protiv korupcije. Kroz pregled međunarodnih preporuka i postojećih zakona, identifikuju se reforme koje su neophodne za stvaranje efikasnog antikorupcijskog sistema. Dokument nudi konkretne smjernice za unapređenje zakonodavnog okvira i jačanje mehanizama odgovornosti i transparentnosti, s ciljem izgradnje

¹ Transparency International. 2023. "Corruption Perceptions Index." Transparency International. 2023. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.

² "Studija Sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2023". Transparency International u BiH. 2023. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2024/04/TIBIH-NIS-2023-BHS-Web-FIN3.pdf>

sistema koji će omogućiti stvarne promjene u borbi protiv korupcije i obnoviti povjerenje građana u institucije.

SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA

Međunarodne obaveze i preporuke

Evropska komisija je u Analitičkom izvještaju ocijenila da je zakonodavstvo o slobodi pristupa informacijama na državnom i entitetskom nivou samo djelimično usklađeno sa međunarodnim i evropskim standardima, te da nedostatak transparentnosti u radu institucija otežava borbu protiv korupcije.³ Komisija ističe da se zakonske odredbe o zaštiti ličnih podataka i slobodnom pristupu informacijama tumače na način koji štiti privatne, a ne javne interese. Ukazano je na nedosljednu primjenu zakona u kontekstu rokova za odgovaranje na zahtjeve za javno informisanje, kompletnost ustupljenih informacija i provedbu testa javnog interesa za opravdanje odbijanja zahtjeva.

Konvencija Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima⁴ (Konvencija) koju je BiH ratifikovala 2012. godine, stupila je na snagu 1. decembra 2020. godine. Grupa stručnjaka za pristup informacijama je u skladu sa Članom 11, stav 1 Konvencije izradila polaznu studiju⁵ o usklađenosti zakonskog okvira o slobodi pristupa informacijama u BiH sa Konvencijom. Ova Grupa između ostalog ukazuje da predstavnici BiH nisu dostavili sve tražene informacije, što je onemogućilo adekvatnu procjenu usklađenosti i primjene zakonskog okvira.

U nastavku su neke od najrecentnijih preporuka međunarodnih organizacija i tijela, uključujući i preporuke tijela uspostavljenih po Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH:

- “I dalje je potrebno državni Zakon o slobodi pristupa informacijama u potpunosti uskladiti sa međunarodnim standardima o **nezavisnosti žalbenog procesa**, dok Brčko distrikt BiH treba usvojiti svoj zakon u ovoj oblasti”, Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini 2024⁶
- “Zakonodavstvo o pristupu informacijama (na svim nivoima vlasti) treba izmijeniti kako bi se povećala transparentnost, uspostavili jasni i sveobuhvatni katalozi

³ Evropska komisija. *Bosnia and Herzegovina Analytical Report 2019*. 2019. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-analytical-report-2019-0_en. Stranice 40 i 47

⁴ Vijeće Evrope. *Konvencija o pristupu službenim dokumentima*. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://www.parlament.ba/act/ActDetails?actId=135>

⁵ Vijeće Evrope. *Početni izvještaj o implementaciji Konvencije o pristupu službenim dokumentima (CETS br. 205 – Tromsø konvencija): Bosna i Hercegovina*. 2024. <https://rm.coe.int/baseline-evaluation-report-bosnia-herzegovina/1680b1dfee>.

⁶ Evropska komisija. *Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2024. godinu*. Evropska služba za vanjske poslove (EEAS), 2024. Pristupljeno 30. novembra 2024. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202024.pdf>

informacija koji će se proaktivno objavljivati i jasno definirale procedure za nadzor”, Monitoring izvještaj: Principi javne uprave - Bosna i Hercegovina, SIGMA, 2022⁷

- “GRECO preporučuje preduzimanje nezavisne procjene o zahtjevima za pristup informacijama u cilju revizije zakonodavstva i obezbjeđivanja blagovremenog pristupa takvim informacijama, kao i neophodnih mjera za implementaciju, koje bi zadovoljile standarde Konvencije Vijeća Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima.” (GRECO, peti krug evaluacija, 2022)⁸
- Osigurati pravilnu provedbu državnog Zakona o slobodi pristupa informacijama i blagovremeno usvajanje podzakonskih akata. Uspostaviti Centralni portal podataka i proaktivno objavljivati informacije (3. kvartal 2024.). - Pododbor za pravdu, slobodu i sigurnost⁹
- Izraditi zakonodavstvo o slobodi pristupa informacijama na nivou entiteta i Brčko Distrikta usklađeno sa zakonodavstvom na državnom nivou i relevantnim evropskim standardima i acquis-em EU, koristeći model zakona o slobodnom pristupu informacijama koji je izradila SIGMA kao osnovu za izradu novih zakona i ispunjavanje preporuka TAIEX-a. Na internet stranicama javnih institucija objaviti sveobuhvatan katalog informacija. Uvesti odredbe o sankcijama za kršenje zakona i osigurati specijalizovano nadzorno tijelo s odgovarajućim kapacitetima za praćenje provedbe tih odredbi. Za usklađivanje sa standardima, potrebno je formirati radnu grupu na nivou države i oba entiteta, te konsultovati Evropsku

⁷ SIGMA. Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina – maj 2022. OECD/EU, 2022. Pristupljeno 30. novembra 2024. <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-Bosnia-and-Herzegovina-May-2022.pdf>

⁸ GRECO (Grupa država protiv korupcije). Pet krug evaluacije: Prevencija korupcije i promocija integriteta u centralnim vladama (najviše izvršne funkcije) i agencijama za provođenje zakona: Izvještaj o evaluaciji – Bosna i Hercegovina. Vijeće Evrope, 2022. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa76ba>

⁹ Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine. Preporuke sa 7. sastanka Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost između EU i Bosne i Hercegovine. 2023. https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/jfs-preporuke-7-sastanakvideokonferencija-6-7122023_1725885453.pdf

komisiju o nacrtima zakona prije njihovog donošenja. - Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost¹⁰ i Posebna grupa za reformu javne uprave¹¹

- Uskladiti Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH sa obavezama iz člana 5. Konvencije, posebno uvođenjem dužnosti organa javne vlasti koji primaju zahtjev za pristup informacijama da pomognu podnosiocu zahtjeva, osiguravajući u članu 23. stav 1. obavezu organ javne vlasti koji posjeduje traženu informaciju postupi po zahtjevu ili da podnosioca zahtjeva uputi nadležnom javnom organu, osiguravajući u članu 26(2) da se zahtjev za ustupanje ranije dostavljene informacije odbije samo kada je očigledno nerazuman, i osiguravajući u članu 25. dužnost organa javne vlasti koji odbija pristup informacijama da navede razloge za odbijanje (stavovi 37-41, 46-47, 50, 88 izvještaja AIG-a) - Tijelo za konsultacije Konvencije Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima (CETS br. 205)¹²

Zakonodavni okvir i primjena

Sloboda pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini je regulisana zakonima na nivou institucija BiH, RS, FBiH, a nakon usvajanja novog zakona na nivou BiH 2023. godine je inicirana i izrada zakona na nivou Brčko distrikta BiH. Iako sve međunarodne preporuke ukazuju na potrebu harmonizacije zakonskog okvira u ovoj oblasti, nisu zabilježene aktivnosti nadležnih institucija s ciljem ispunjenja ovog cilja.

Zakon na nivou BiH

Parlamentarna skupština BiH je u avgustu 2023. godine usvojila novi Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH, promovisan kao korak ka većoj transparentnosti i proaktivnom objavljivanju informacija na državnom nivou. Organizacije civilnog društva ranije

¹⁰ Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine. Preporuke sa 7. sastanka Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost između EU i Bosne i Hercegovine. 6. decembar 2023. Pristupljeno 16. decembra 2024. https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/jfs-preporuke-7-sastanakvideokonferencija-6-7122023_1725885453.pdf

¹¹ Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine. Preporuke sa 6. sastanka Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost između EU i Bosne i Hercegovine. 6. juni 2023. https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/parsq-preporuke-6-sastanakvideokonferencija-662023_1697032277.pdf

¹² Vijeće Evrope, Početni izvještaj o procjeni, 2024 <https://rm.coe.int/baseline-evaluation-report-bosnia-herzegovina/1680b1dfee>

su upozoravale da zakon uvodi široke izuzetke od obaveze objavljivanja informacija, čak šire nego prethodni zakon. Ove organizacije su dostavile preko 200 komentara na predloženi zakon, ali su ti prijedlozi u potpunosti zanemareni. Vijeće ministara se oglušilo na preporuke Evropske komisije i SIGMA-e¹³ za uspostavljanje nezavisnog organa koji bi vršio inspekcijski nadzor nad provođenjem zakona i bio drugostepeni organ po žalbama na rješenja o pristupu informacijama.¹⁴

Ovaj zadatak je povjeren Žalbenom vijeću pri Vijeću ministara BiH, a oduzete su nadležnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH u kontekstu žalbenog procesa i davanja instrukcija za primjenu zakona. Novi zakon produžava rokove za donošenje drugostepenih odluka na 60 i 90 dana u specifičnim slučajevima, kao što su procjene javnog interesa ili savjetovanje sa sigurnosnim tijelima, što dodatno može otežati pravovremeni pristup informacijama.

U prvoj godini primjene Zakona pokazalo se da se podnosiocima zahtjeva kojima je odbijen pristup informacijama odluke drugostepenog organa po izjavljenoj žalbi ne dostavljaju u zakonom propisanim rokovima. Novi zakon ne predviđa novčane kazne ako odgovorna lica u institucijama BiH ne rješavaju zahtjeve u propisanim rokovima, ne donose odluke po zahtjevima u propisanoj formi te ne dostavljaju odluke drugostepenog organa podnosiocu žalbe.¹⁵ Pojedini organi ograničenje koje se odnosi na pristup informacijama vezanim za jednakost strana u sudskim postupcima i efikasnost pravosuđa kao zabranu dostavljanja sudskih odluka ili potvrđeni optužnica, iako je po ranijem zakonu pristup ovim dokumentima bio nesmetan. TI BiH je odbijen zahtjev za pristup informacijama o provođenju istrage o navodima da je rukovodeći državni službenik izvršio krivična djela, sa obrazloženjem da se podneseni zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, već da se smatra stvaranjem nove informacije. Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara je podržalo ovaj stav, nakon čega je TI BiH pokrenuo upravni spor pred Sudom BiH.

Iako zakon uvodi obavezu proaktivnog objavljivanja i definiše katalog informacija koje institucije trebaju postaviti na svoje web stranice, izostanak sankcija za neobjavljivanje informacija otežava primjenu ove obaveze u praksi. Na taj način, evropski standard otvorenog

¹³ Glavne preporuke SIGMA-e su predstavljene u izvještaju Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH: https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2020020515415139bos.pdf

¹⁴ Grupa autora. Alternativni izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine na putu za članstvo u Evropskoj uniji za period od aprila 2023. do jula 2024. godine. Sarajevski otvoreni centar, u ime Inicijative za monitoring evropskih integracija BiH, 2024. <https://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2024/10/Alen-BH-web.pdf>

¹⁵ Kljajić Grgić, Ena, Marko Vujić, Suzana Obradović, Emir Prcanović, i Goran Dragišić. Analiza prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini. Transparency International u Bosni i Hercegovini i Vaša prava BiH, 2024. https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2024/11/TI-BiH-Pristup-informacijama-u-BiH_WEB.pdf

pristupa informacijama ostaje nedostižan, dok javnost i dalje ostaje uskraćena za važne podatke. Odredbe o proaktivnom objavljivanju informacija novi zakon omogućava organima da tumače diskreciono, što je naročito vidljivo u praksi Vijeća ministara BiH koje odbija objaviti materijale sa svojih sjednica, uključujući nacрте zakona od javnog interesa. Ovom praksom se omogućavaju izmjene zakona na samoj sjednici, bez uvida javnosti, sve dok zakoni ne uđu u parlamentarnu proceduru. Ovaj pristup uskraćuje javnosti informacije o zakonodavnom procesu i utiče na kvalitet usvojenih rješenja te povjerenje u rad institucija.

Zakon na nivou FBiH

Najveća razlika ovog zakona u odnosu na druge slične propise je skraćen rok za prigovor na odluke prvostepenih organa u FBiH, koji iznosi 8 dana, dok na drugim nivoima traje 15 dana. Nedostatak zakona je i izostanak odredbi o proaktivnoj transparentnosti, obzirom da obavezuje širok krug javnih organa na postupanje.

U FBiH dodatni problem predstavlja procedura pokretanja upravnog spora kod „šutnje uprave“ jer zakon zahtijeva prvo obraćanje Federalnom upravnom inspektoratu, što nepotrebno komplikuje proces. Kod upravnih sporova kantonalni sudovi često odbijaju dosuditi troškove postupka, zbog čega stranke moraju ulagati dodatne pravne lijekove, koje Vrhovni sud FBiH redovno odbija. Ovo predstavlja značajan finansijski teret za stranke koje, čak i kad uspiju u sporu, ne mogu povratiti troškove taksi, što dodatno obeshrabruje ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Iako je Federalno ministarstvo pravde u ranijim planovima rada predviđalo izradu prednacrtu Zakona o slobodi pristupa informacijama, taj zakon nije uključen u plan rada za 2024. godinu.

Zakon na nivou RS

Zakon o slobodi pristupa informacijama u RS ne sadrži odredbe o inspeksijskom nadzoru, što u praksi otežava ostvarivanje prava na pristup informacijama. Kada se stranka obrati Upravnoj inspekciji RS zbog kršenja Zakona, inspektori odbijaju postupiti po zahtjevu jer Zakon ne precizira njihovu nadležnost, iako je ta nadležnost određena Zakonom o upravnoj inspekciji RS, koji propisuje inspeksijske intervencije u slučajevima kršenja propisa u upravnim postupcima.

Dodatni problem predstavlja i činjenica da Zakon u RS ne zahtijeva da se o zahtjevima za pristup informacijama odlučuje u formi rješenja, što često izaziva konfuziju u praksi. Ipak, kroz sudsku praksu je uspostavljen stav da su svi akti javnih organa po zahtjevima za pristup informacijama upravni akti, čime se omogućava sudska zaštita prava strankama.

Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH u izvještaju za 2023. godinu kao glavne manjkavosti vezane za entitetske zakone o slobodi pristupa informacijama ističe izostanak odredbi o proaktivnoj transparentnosti javnih organa; nepostojanje nadzornog tijela s ulogom drugostepenog organa, kao i edukativnom i promotivnom funkcijom; nedostatak kontinuiranih i obaveznih obuka za javne službenike; izostanak odredbi o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi podataka javnog sektora; nejasna uloga inspekcijskih organa i odsustvo odredbi o inspekcijskom nadzoru; nepostojanje kaznenih odredbi.

ZAŠTITA UZBUNJIVAČA

Međunarodne obaveze i preporuke

Zaštita uzbunjivača kao jedan od mehanizama prevencije i borbe protiv korupcije je historijski razvijan u okviru različitih oblasti, što objašnjava različit pristup i obuhvat uzbunjivanja koji je regulisan međunarodnim i nacionalnim dokumentima.¹⁶ Među najznačajnijim međunarodnim dokumentima koji su doprinijeli standardizaciji ove oblasti su Građanskopravna konvencija o korupciji¹⁷ Vijeća Evrope i Konvencija UN protiv korupcije¹⁸ (UNCAC). BiH je potpisala i ratifikovala obje konvencije, čime se obvezala na poštivanje i provedbu.

Konvencija Vijeća Evrope propisuje da će "sve strane [...] u svom domaćem pravu predvidjeti odgovarajuću zaštitu protiv bilo kakve neopravdane sankcije za zaposlene koji imaju osnovu za sumnju na korupciju i koji su prijavili u dobroj vjeri svoju sumnju odgovornim licima ili vlastima." Iako garantuje zaštitu samo zaposlenim, ova Konvencija nudi široku definiciju korupcije, obzirom da se prijavom ne mora ukazivati na krivično djelo obuhvaćeno krivičnim zakonodavstvom, već i na ponašanje koje se na odnosu bitnih obilježja može podvesti pod pojam korupcije.

Na osnovu UNCAC-a, "svaka država ugovornica razmotriće mogućnost da u svom unutrašnjem pravnom sistemu predvidi odgovarajuće mjere pružanja zaštite od bilo kog neopravdanog postupka prema bilo kom licu koje nadležnim organima prijavi u dobroj namjeri i na razumnim osnovama bilo koje činjenice koje se odnose na krivična djela utvrđena u skladu s ovom konvencijom". Iako je ova norma opcionog, a ne obavezujućeg karaktera, od države se traži da uspostavi "odgovarajuće" mjere uzimajući u obzir pravni sistem, društvene odnose i kulturu svake zemlje.¹⁹

U kontekstu procesa evropskih integracija, BiH će prilikom pregovaračkog procesa biti obavezna u svoje zakonodavstvo preuzeti pravnu stečevinu EU koja reguliše oblast zaštite uzbunjivača. Jedan od najznačajnijih propisa na nivou EU koji je usvojen 2019. godine s ciljem ujedinjavanja zaštite uzbunjivača unutar zemalja članica je Direktiva o zaštiti uzbunjivača u

¹⁶ Transparency International u Bosni i Hercegovini. Zaštita zviždača u Bosni i Hercegovini i Srbiji. 2022. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2022/06/TI-BIH-ZASTITA-ZVIZDACA-U-BIH-I-SRBIJI-WEB.pdf>

¹⁷ Vijeće Evrope. Konvencija o građanskopravnim aspektima korupcije. Council of Europe European Treaty Series – No. 174. Strasbourg, 4. novembar 1999. <https://rm.coe.int/168007f3f6>

¹⁸ Ujedinjene nacije. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Rezolucija 58/4. Merida, 31. oktobar 2003. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

¹⁹ Transparency International u Bosni i Hercegovini, Zaštita zviždača, 2022. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2022/06/TI-BIH-ZASTITA-ZVIZDACA-U-BIH-I-SRBIJI-WEB.pdf>

EU.²⁰ Ova Direktiva se, između ostalog, oslanja na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava i Preporuku Vijeća Evrope o zaštiti uzbunjivača iz 2014. godine²¹. Direktiva predviđa da bi se djelotvorni okviri zaštite uzbunjivača trebali primjenjivati na sve radnike u javnom i privatnom sektoru, osiguravajući zaštitu za prijavljivanje različitih oblika nedoličnog ponašanja, kao što su korupcija, mito, finansijski kriminal, kršenje zakona, ljudskih prava, prava potrošača, rizika po javno zdravlje, sigurnost i životnu sredinu. Uzbunjivač bi trebao da ima opravdane razloge da vjeruje da je informacija istinita u vrijeme podnošenja prijave, a prijavljivanje može biti interno, eksterno ili javno otkrivanje pod određenim uslovima, kao što su neposredna opasnost ili neaktivnost institucije. Direktiva zabranjuje sve vidove odmazde prema uzbunjivačima, poput otkaza, nazadovanja, promjene radnog mjesta, neproduženja ugovora itd.²²

Evropska komisija je u Analitičkom mišljenju istakla potrebu **usklađivanja zakonodavstva o zaštiti uzbunjivača u BiH sa pravnom stečevinom EU**. Ova preporuka je ponovljena u svim godišnjim izvještajima EU o BiH, uključujući i posljednji iz 2024. godine, uz napomenu da zaštita uzbunjivača i dalje nije zakonski regulisana na nivou entiteta FBiH. Ova vrsta zaštite je prisutna u Kantonu Sarajevo, koji je naveden kao pozitivan primjer sa visokim postotkom odobrenih zahtjeva za zaštitu.²³ Praksa usvajanja kantonalnih zakona u antikorupcijskim oblastima koje bi trebalo regulisati entitetskim zakonima dovode do toga da samo dio uzbunjivača sa FBiH ima zagarantovanu zaštitu. Čak i u slučaju usvajanja zakona u svim kantonima, vjerovatno je da zaštita uzbunjivača ne bi bila regulisana na isti način, što bi dovelo do neujednačene prakse i otežalo ispunjenje obaveza u okviru pregovora sa EU. Zbog toga bi i u slučaju zaštite uzbunjivača, kao i sprečavanja sukoba interesa i najadekvatnije rješenje bilo usvajanje zakona na nivou FBiH.

Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI) je za potrebe analize o nedostacima zakona o zaštiti uzbunjivača na Zapadnom Balkanu i Moldaviji²⁴ analizirala zakon na državnom nivou i preporučila:

²⁰ DIREKTIVA (EU) 2019/1937 Evropskog Parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=RO>

²¹ Vijeće Evrope. Zaštita zviždača, Preporuka CM/Rec(2014)7 koju je usvojio Komitet ministara Vijeća Evrope 30. aprila 2014. godine, s pratećim objašnjenjima. <https://rm.coe.int/16807096c7>

²² Regionalna inicijativa za borbu protiv korupcije (RAI). GAP Analysis: Assessing the Whistleblower Protection Laws in Southeast Europe. 2021. https://rai-see.org/php_sets/uploads/2021/10/RAI-GAP-Analysis-English.pdf. Principi izvedeni iz Direktive EU o zaštiti zviždača dostupni su u Aneksu 1 ovog dokumenta.

²³ Evropska komisija. Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2024. EEAS, 2024. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202024.pdf>

²⁴ RAI, GAP Analysis, 2021. https://rai-see.org/php_sets/uploads/2021/10/RAI-GAP-Analysis-English.pdf

- Proširiti obuhvat sa određenih državnih službenika na sve građane u kontekstu zapošljavanja (npr. ugovarače, pripravnike, volontere, zaposlene na određeno vrijeme, kandidate za posao, bivše zaposlenike i članove organa upravljanja); zaštitu osoba povezanih sa uzbunjivačem ili osobama koje pomažu u pripremi prijave;
- Proširiti obuhvat prijava izvan korupcije, kako bi se zaštitili prijavioci nezakonitosti ili zloupotrebe ovlaštenja, poput loše uprave, prijetnje javnom zdravlju ili sigurnosti;
- Izraz “u dobroj vjeri/namjeri” treba zamijeniti s “razumno vjerovanje da su informacije bile tačne u trenutku kada su prijavljene”. “Dobru vjeru” treba ukloniti, jer bi se uprkos definiciji moglo pogrešno protumačiti kao zalaženje u motive za prijavu;
- Zakon bi trebao garantovati pravo uzbunjivačima da biraju između internih i eksternih kanala za prijavljivanje, te omogućiti procedure za praćenje istrage po prijavi;
- Zakon bi trebalo proširiti kako bi se omogućilo javno objavljivanje kada nedolično ponašanje može predstavljati neposrednu ili očiglednu opasnost po javni interes, hitan slučaj, rizik od nepovratne štete ili kada interna i eksterna vlast mogu biti u dosluhu ili umiješana u navodno nedolično ponašanje. Trenutni uslovi u zakonu nepravедno ograničavaju javno objavljivanje;
- Zakon bi trebalo izmijeniti kako bi se postupalo po svim primljenim vjerodostojnim dokazima, bilo anonimno ili ne, i kako bi se zaštitili anonimni uzbunjivači koji su kasnije identificirani, sa ili bez njihovog pristanka;
- Modifikovati zakon tako da uzbunjivači dobijaju obavještenje da se njihove prijave istražuju, izvještaje o statusu o statusu istrage, mogućnost da pobiju poricanje optužbi i raspored za konačnu akciju. Izvještaj sa komentarima uzbunjivača treba da bude u službenom zapisniku. Zakon bi trebao zahtijevati završetak istrage uzbunjivanja u roku od 3 do 6 mjeseci;

- Treba dodati odredbu koja pruža afirmativnu odbranu od građanske ili krivične odgovornosti za bilo koju prijavu u kojoj je zviždač „imao razumne osnove vjerovati da je prijavljivanje ili javno objavljivanje takvih informacija bilo neophodno za otkrivanje“ nedoličnog ponašanja obuhvaćenog zakonom.

GRECO procjenjuje da Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti treba da bude temeljno revidiran u cilju jačanja efikasnosti, naročito kada je u pitanju primjenjivanje uzbunjivanja u organima za provođenje zakona. (GRECO 5th cycle)²⁵

OSCE/ODIHR su u izvještaju o braniocima ljudskih prava u BiH institucijama FBiH uputile poziv za usvajanje Zakona o zaštiti prijavilaca nepravilnosti, a agencije za provođenje zakona i APIK su pozvali da preduzme mjere zaštite uzbunjivača od bilo kakvih oblika odmazde uzrokovanih prijavljivanjem, kao i da poduzmu mjere podizanja svijesti o mehanizmima zaštite uzbunjivača.²⁶

Zakonodavni okvir i primjena

Na državnom nivou je provođenje Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH²⁷ povjereno Agenciji za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), na nivou RS je za provođenje Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju²⁸ zaduženo pravosuđe, a u Brčko distriktu BiH Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju²⁹ provodi Kancelarija za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije u Brčko distrikta BiH. U Federaciji BiH i dalje ne postoji zakon koji reguliše oblast zaštite prijavilaca

²⁵ GRECO, *Peti krug evaluacija*, 2022. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa76ba>

²⁶ Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE). *The Situation of Human Rights Defenders in Bosnia and Herzegovina: Good Practices and Protection Gaps*. 2024. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/4/574852.pdf>

²⁷ Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik BiH*, br. 100, str. 28, 23. decembar 2013. <https://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/zastita-prijavitelja-korupcije/default.aspx?id=936&langTag=bs-BA>

²⁸ Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju. "Službeni glasnik RS," br. 62/2017 i 98/2024. <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-zastiti-lica-koja-prijavljuju-korupciju.html>

²⁹ Zakon o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju. "Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH," broj 25, str. 4, 12. juni 2018. <https://aktbd.ba/wp-content/uploads/2023/03/Zakon-o-zastiti-lica-koja-prijavljuju-korupciju-1.pdf>

korupcije.³⁰ U Kantonu Sarajevo je zaštita uzbunjivača regulisana Zakonom o prevenciji i suzbijanju korupcije³¹, a provodi ga Ured za borbu protiv korupcije i upravljanje kvalitetom.

Zakon na nivou BiH

Državni zakon o zaštiti prijavitelaca korupcije ograničava zaštitu na zaposlene u institucijama BiH i pravnim licima koja te institucije osnivaju, čime su prijavioci korupcije iz privatnog sektora isključeni iz okvira zaštite. Ovaj zakon predviđa administrativnu zaštitu kroz Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), koja prijaviocima korupcije može dodijeliti status uzbunjivača u roku od 30 dana, čak i kada postoje samo sumnje o mogućim štetnim radnjama. Međutim, zakon ne omogućava žalbu na odbijanje zahtjeva za dodjelu statusa, a APIK ima nadležnost samo nad radnjama unutar institucija javnog sektora.

Mehanizmi pružanja zaštite lica koja prijavljuju korupciju i načini otklanjanja štetnih posljedica zbog prijava korupcije nisu dovoljno razvijeni i efikasni. Osim uskog opsega, zakon ne propisuje gotovo nikakvu proceduru za dodjelu statusa zviždača, niti propisuje nadležnost APIK-a da posebnim aktom uredi to pitanje. Pravilnik koji uređuje proceduru za dodjelu statusa koji je APIK usvojio propisuje da o zahtjevu odlučuje direktor APIK-a zaključkom. TI BiH smatra da se o pitanjima koja nisu regulisana zakonom ne može odlučivati zaključkom, što prilikom obaveštavanja zviždača o neprihvatanju dodjele statusa nema obrazloženja, te im je uskraćena mogućnost žalbe.

Mali broj primljenih zahtjeva za dodjelu statusa uzbunjivača pokazuje nizak nivo povjerenja u zaštitne mehanizme, a nepostojanje prava na žalbu dodatno otežava položaj prijavitelja korupcije.

Zakon na nivou RS

U RS, zaštita prijavitelja korupcije regulisana je Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, koji osigurava zaštitu zaposlenima u javnom i privatnom sektoru putem interne (prijava odgovornom licu) i eksterne zaštite (prijava policiji, tužilaštvu i organizacijama civilnog društva). Međutim, zakon ne predviđa mogućnost obraćanja javnosti, što predstavlja značajnu manjkavost.

³⁰ Zakon je u trenutku objavljivanja ove analize u parlamentarnoj proceduri i usvojen je u prvom čitanju.

³¹ Zakon o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo. "Službene novine Kantona Sarajevo," godina XXVII, broj 35, 1. septembar 2022.
https://propisi.ks.gov.ba/sites/propisi.ks.gov.ba/files/zakon_o_prevenciji_i_suzbijanju_korupcije_u_kantonu_sarajevo_35_22_44_22_52_22_0.pdf

Prednost ovog Zakona je što predviđa sudsku zaštitu koja je jača od administrativne, jer sud može odrediti naknadu štete prijavitelju izloženom represalijama. Ipak, iako su rokovi i prohodnost postupka poboljšani, sporost sudova i nedostatak senzibilizacije sudija za specifične predmete dovode u sumnju efikasnost ove zaštite. Također, definicija korupcije, od koje neposredno zavisi opseg zaštite prijavitelaca, usko je definisana i svodi korupciju samo na kvalitet krivičnog djela (protiv službene dužnosti). TI BiH je u više navrata vlastima RS predlagao produženje rokova za podnošenje tužbi i revizija te uvođenje istražnog načela kako bi se ojačao položaj zviždača i omogućila šira dostupnost eksternih modela zaštite.

Iako zakonski propisi u RS pružaju osnovu za zaštitu prijavitelja korupcije, praksa pokazuje zabrinjavajuće rezultate. Prema podacima Ministarstva pravde RS, u 2023. godini nije bilo evidentiranih internih prijava za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju. Zakon obavezuje Ministarstvo da na svojoj internet stranici objavljuje podatke o prijavama i ishodima postupaka. Iako je ta praksa djelimično uspostavljena³², objavljene informacije nisu dovoljne kako bi se stvorila jasna slika o primjeni zakona na nivou RS.

Zakon na nivou Brčko distrikta BiH

Brčko distrikt BiH je 2018. godine usvojio Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, koji pruža pravnu zaštitu prijaviteljima korupcije, uključujući zaposlene u javnoj upravi, javnim preduzećima, i drugim pravnim licima, kao i svako punoljetno lice bez obzira na radno-pravni status.

Ovaj zakon predviđa administrativnu zaštitu putem Ureda za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije, koji na osnovu prijave u dobroj vjeri dodjeljuje status zviždača u roku od 30 dana. Status se dodjeljuje samo podnositeljima prijava koji su ranije izrazili sumnju u postojanje korupcije, a prijavljivanje je zaštićeno od trenutka podnošenja prijave. Ured obavještava zviždača o dodijeljenom statusu, no način obavještavanja i mogućnost pravnog lijeka nisu izričito propisani.

Najvažnija nadležnost Ureda je mogućnost otklanjanja štetnih radnji usmjerenih protiv zaštićenog zviždača. Ured može izdati instrukciju rukovodiocima institucija kako bi se uklonile

³² Ministarstvo pravde Republike Srpske. Izvještaj sudova u Republici Srpskoj o postupcima sprovedenim u vezi sa Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u 2023. godini. 2023. <https://vladars.rs/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/PublishingImages/Pages/default/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D1%98%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8%20%D0%BE%20%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%98%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B0%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%202023.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83.pdf>

štetne posljedice, a zakon predviđa novčane kazne od 1.000 do 3.000 KM za rukovodioce koji ne postupe prema izdatim instrukcijama.

IZBORNI INTEGRITET I TRANSPARENTNOST POLITIČKOG FINANSIRANJA

Međunarodne obaveze i preporuke

Izborna reforma i transparentnost političkog finansiranja u vrhu su prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU. Vlasti BiH su dužne "osigurati da se izbori provode u skladu sa europskim standardima tako što će provesti relevantne preporuke OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanske komisije, osigurati transparentnost finansiranja političkih stranaka i održati lokalne izbore u Mostaru". Komisija navodi da zemlja treba da izvrši sveobuhvatnu reviziju izbornog zakonodavstva kako bi osigurala usklađenost sa odlukama Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda i kako bi osigurala transparentnost i legitimnost izbornog procesa i ishoda³³.

Osim održavanja lokalnih izbora u Mostaru, institucije u BiH nisu ispunile prva dva dijela preporuke. One su djelimično ispunjene kroz nekoliko intervencija³⁴ Ureda visokog predstavnika (OHR) u izbornu zakonodavstvo, a te izmjene nisu potvrđene u Parlamentarnoj skupštini BiH. Da u proteklih pet godina nije učinjeno mnogo potvrđuje i Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2024. godinu, u kojem se navodi da "Parlament tek treba da ispuni preporuke OSCE/ODIHR-a i GRECO-a za poboljšanje integriteta izbornog procesa i povećanje povjerenja javnosti u njega, uključujući transparentnost finansiranja političkih partija i registraciju političkih partija širom zemlje. Parlament mora hitno usvojiti ustavne i izborne reforme kako bi osigurao jednakost i nediskriminaciju svih građana."³⁵

Jedan od najčešće korištenih evropskih dokumenata za standardizaciju u ovoj oblasti jesu Smjernice za regulaciju političkih stranaka,³⁶ koje su zajednički pripremili OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija. Osim opštih smjernica, ove organizacije i tijela su u nekoliko navrata³⁷

³³ Evropska komisija, *Izvještaj o Bosni i Hercegovini 2019.*, 2019, str. 14. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-analytical-report-2019-0_en

³⁴ Kancelarija visokog predstavnika (OHR). *Odluke visokog predstavnika*. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://www.ohr.int/odluke-visokog-predstavnika-2/>

³⁵ Evropska komisija. *Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2024.* str. 23 EEAS, 2024. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202024.pdf>

³⁶ Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) i Venecijanska komisija Vijeća Evrope. *Guidelines on Political Party Regulation, Second Edition* (Smjernice o regulaciji političkih stranaka, drugo izdanje). Usvojeno na 125. online plenarnom zasjedanju Venecijanske komisije, 11–12. decembar 2020. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/538473.pdf>

³⁷ Pregled preporuka OSCE/ODIHR i status njihove implementacije moguće pretraživati na sljedećoj web stranici: <https://paragraph25.odihr.pl/search?numberOfTheRecommendationInTheFinalReport=1&numberOfTheRecommendationInTheFinalReport=55&page=1&projectBeneficiary=Bosnia%20and%20Herzegovina&yearOfElection=2008&yearOfElection=2024>

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)012-e;](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)012-e;)

vlastima BiH davali preporuke za standardizaciju političkog finansiranja i unapređenje integriteta izbornog procesa u BiH.

Nakon posljednjih opštih izbora održanih 2022. godine, OSCE/ODIHR je uputio BiH preporuke³⁸ koje se odnose na preduzimanje sveobuhvatne revizije zakonskog okvira sa ciljem ispunjenja svih ranijih preporuka; osiguranje sredstava neophodnih za nesmetano funkcionisanje Centralne izborne komisije; unapređenje odredbi za uspostavljanje nepristrasnih i profesionalnih biračkih odbora; onemogućavanje proizvoljnog opoziva i hitno istraživanje odmazde ili zastrašivanja članova izborne administracije; efikasnije istrage navoda o zloupotrebi javnih resursa; unapređenje mjera za aktivno učešće žena u javnom i političkom životu; unapređenje efikasnosti zaštite novinara od prijetnji i zastrašivanja; te poduzimanje mjera za zaštitu prava birača na slobodan i tajan glas.

Nakon detaljne analize²⁸ Zakona o finansiranju političkih stranaka, OSCE/ODIHR je 2011. godine preporučio proširenje primjenjivosti ovog Zakona na sve oblike političkih udruženja na državnom nivou; regulisanje svih oblasti finansiranja političkih stranaka na državnom nivou u jednom zakonskom aktu; uvrštavanje članarina u ukupne doprinose i limit donacija prema članu 5. Zakona; sveobuhvatno propisivanje korištenja sredstva iz javnog finansiranja političkih stranaka, zabranjujući liderima i članovima da stranačka sredstva koriste u lične svrhe; proširenje mogućnosti dobijanja javnih sredstava i na stranke koje nemaju poslanička mjesta u parlamentima; definisanje sankcija i kaznenih odredbi uz jasno navedene povrede i kazne koje se mogu izreći, poštujući princip proporcionalnosti; te preciziranje odgovornosti lica koja nisu politička stranka po članu 13, uz navođenje potencijalnih prekršaja i kazni.

GRECO se u trećem evaluacijskom ciklusu³⁹ fokusiranom, između ostalog, na finansiranje političkih partija oslanja na neke ranije izrečene preporuke OSCE/ODIHR i dodatno ih konkretizuje. U ovim preporukama, GRECO poziva na promovisanje korištenja bankarskog sistema za primanje donacija i drugih izvora prihoda, kao i plaćanje izdataka zbog praćenja njihovog toka; uvođenje jedinstvenog bankovnog računa za finansiranje izborne kampanje; preduzimanje mjera za sprečavanje kršenja pravila o limitu troškova za vrijeme izborne kampanje; proširenje mandata CIK-a za superviziju troškova političkih partija i izvan izbornih kampanja; povećanje transparentnosti računa i aktivnosti subjekata koji su u direktno ili indirektnoj vezi sa političkom strankom; jačanje mehanizama interne finansijske kontrole

³⁸ Organizacija za sigurnost i saradnju u Europi (OSCE). Bosna i Hercegovina Opći Izbori 2. oktobar 2022. godine, ODIHR Izborna posmatračka misija Završni izvještaj 2023. 2023. https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/540861_0.pdf

³⁹ Grupa država protiv korupcije (GRECO). Treći krug evaluacije: Inkriminacije (ETS 173 i 191, GPC 2) i transparentnost finansiranja političkih stranaka. Usvojeno 25. marta 2022. Javno objavljeno 1. septembra 2022. GRECO/RC3(2022)1. Usvojeno na 90. plenarnoj sjednici GRECO, Strasbourg, 21–25. mart 2022. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-incriminations-ets-173-and-191-gpc-2-transparent/1680a7ab5d>

političkih stranaka; jačanje kapaciteta Odjela za reviziju CIK-a; uvođenje obaveze CIK-a da prijavljuje sumnje za krivična djela i jača saradnju sa agencijama za provedbu zakona; proširiti raspon sankcija kako bi se obuhvatile sve osobe/subjekti kojima Zakon o finansiranju političkih stranaka i Izborni zakon nameću obaveze.

Dio ovih preporuka je ponovljen i u zaključcima 7. sastanka Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost između EU i BiH održanom 7. decembra 2023. godine.²⁹

Zakonodavni okvir i primjena

Izbori i finansiranje političkih stranaka u BiH su regulisani Izbornim zakonom BiH⁴⁰, Zakonom o finansiranju političkih stranaka⁴¹ i nizom podzakonskih akata⁴².

Unatoč opetovanim preporukama i nastojanjima da se izmjenama izbornog zakonodavstva unaprijedi integritet izbornog procesa, Parlamentarna skupština BiH nije intervenisala u Izborni zakon. Visoki predstavnik je u martu 2024. godine donio Odluku⁴³ kojom je izvršio sveobuhvatnu intervenciju u Izborni zakon BiH sa ciljem stvaranja neophodnih tehničkih i organizacijskih uslova za fer i transparentne izbore, ne zadirući u političku supstancu izbornog sistema BiH.⁴⁴ Međunarodna izborna posmatračka misija u svojim Preliminarnim zaključcima o Lokalnim izborima u BiH 2024. godine⁴⁵ navodi da su posljednjim izmjenama djelimično ispunjene neke od međunarodnih preporuka, ali izražavaju žaljenje da je uslijed izostanka inkluzivnog i širokog procesa konsultacija uočeno nekoliko nedosljednosti.

Među najznačajnijim izmjenama Izbornog zakona iz 2024. godine su zabrana svakog vida preuranjene kampanje (uključujući i na internetu); zabrana zloupotrebe djece u političke svrhe; uvođenje obaveze političkim subjektima za podnošenje privremenih finansijskih

⁴⁰ Izborna komisija Bosne i Hercegovine. Tehnički prečišćeni tekst Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, 05/2024. Pristupljeno 16. decembra 2024.

https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Tehnicky_precisceni_tekst/Tehnicky_precisceni_tekst_IZ_BiH_05_2024-bos.pdf?v=1

⁴¹ Izborna komisija Bosne i Hercegovine. Zakon o finansiranju političkih stranaka – tehnički prečišćeni tekst. Pristupljeno 16. decembra 2024. https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Fin_Stranaka/DOC039-bos.PDF

⁴² Izborna komisija Bosne i Hercegovine. Podzakonski akti. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=59&Lang=3&Mod=4>

⁴³ Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, br. 17/24, 26. 3. 2024, Ured visokog predstavnika: <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-17/>

⁴⁴ Grupa autora, Alternativni izvještaj o napretku BiH na putu za članstvo u EU, 2024. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2024/10/Alen-BH-web.pdf>

⁴⁵ Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE). Međunarodna izborna posmatračka misija: Bosna i Hercegovina – Lokalni izbori 6. oktobra 2024. godine, Izjava o preliminararnim saznanjima i zaključcima. 2024. Pristupljeno 16. decembra 2024. https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/577738_1.pdf

izvještaja; korištenje posebnog bankovnog računa za prihode i rashode za finansiranje izborne kampanje; obavezu imenovanja predsjednika i zamjenika predsjednika biračkih odbora koji nemaju nikakvu političku pripadnost; postepeno uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija; proširena definicija zloupotrebe javnih resursa; zabrana kandidovanja za osobe osuđene od strane međunarodnih ili domaćih sudova za zločin genocida, zločine protiv čovječnosti ili ratne zločine; te povećane novčane sankcije kako bi se postigao odvraćajući efekat.

Obzirom na kratke rokove za donošenje podzakonskih akata, proširen mandat i ograničene kapacitete CIK-a, značajan dio novih odredbi nije adekvatno implementiran. To se posebno odnosi na odredbe koje se tiču kampanje, zloupotrebe javnih resursa, imenovanje nestranačkih predsjednika i zamjenika predsjednika biračkih odbora, finansiranja kampanje i rješavanja izbornih sporova.⁴⁶

Iako je cilj bilo povećanje transparentnosti i odgovornosti, amandmani usmjereni na provođenje izborne kampanje i sprečavanje zloupotrebe javnih resursa nisu učinkovito odgovorili na preporuke u kontekstu proporcionalnih i odvraćajućih sankcija. Prema monitoringu organizacija civilnog društva, CIK se nije ustručavao izreći mnogobrojne kazne za preuranjenu kampanju, dok su se sankcije za zloupotrebu javnih resursa mnogo rjeđe izricale.⁴⁷ OHR je odbio dati autentično mišljenje o mjerama koje se odnose na zloupotrebu javnih resursa, a koje je TI BiH tražio zbog nedosljedne prakse CIK-a u kontekstu sankcionisanja. Vođenje baze podataka o prigovorima i postupcima je djelimično ispunilo ranije preporuke, ali izostavljanjem zakonske obaveze za objavljivanje odluka po žalbama propuštena prilika za jačanje transparentnosti.⁴⁸

Zakon o finansiranju političkih stranaka definiše načine i uslove pod kojima političke stranke osiguravaju sredstva za rad, uključujući izvore finansiranja, korišćenje sredstava, zabranjene priloge, finansijsku kontrolu, vođenje poslovnih knjiga, podnošenje izvještaja, te sankcije za nepoštivanje odredbi.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Transparency International u Bosni i Hercegovini (TI BiH) i Koalicija Pod Lupom pratile su izbornu kampanju 2024. godine, a njihovi osvrtci na izborne nepravilnosti mogu se pronaći u sljedećim saopćenjima: Na izbornu kampanju potrošeno 108 miliona KM, stranke i dalje nekažnjeno zloupotrebljavaju javne resurse (<https://ti-bih.org/ti-bih-na-izbornu-kampanju-potroseno-108-miliona-km-stranke-i-dalje-nekaznjeno-zloupotrebljavaju-javne-resurse/>), CIK i dalje ne kaznjava zloupotrebu javnih resursa, OHR odbija dati autentično tumačenje izbornog zakona (<https://ti-bih.org/ti-bih-cik-i-dalje-ne-kaznjava-zloupotrebu-javnih-resursa-ohr-odbija-dati-autenticno-tumacenje-izbornog-zakona/>), i Pod Lupom objavila preliminaru ocjenu izbornog dana (<https://podlupom.org/press-kutak/vijesti/pod-lupom-objavila-preliminarnu-ocjenu-izbornog-dana/>).

⁴⁸ OSCE, Međunarodna izborna posmatračka misija: Bosna i Hercegovina – Lokalni izbori 2024., 2024. Pristupljeno 16. decembra 2024. https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/577738_1.pdf

Regionalno istraživanje⁴⁹ o transparentnosti političkog finansiranja na Zapadnom Balkanu ukazuje da zakonski okvir u BiH sadrži značajne nedostatke koji omogućavaju zaobilaženje propisa i otežavaju transparentnost. Iako su anonimne donacije zabranjene, zabrana stranih donacija obuhvata samo strane političke stranke i pravna lica, dok strani pojedinci nisu uključeni. Postoji dodatni izuzetak za "obrazovne programe usmjerene na promociju demokratskih principa".

Donacije kompanija koje pobjeđuju na javnim tenderima također su djelimično regulisane – zabrana se odnosi samo na ugovore s izvršnim organima vlasti, dok političke stranke mogu primati donacije od kompanija koje imaju ugovore sa javnim preduzećima. TI BiH je u ranijim izbornim ciklusima zabilježio slučajeve gdje je devet političkih stranaka primilo donacije od kompanija koje su dobile neki od tendera. Iako zakonski propisano, odsustvo funkcionalnih registara stvarnog vlasništva dodatno otežava praćenje porijekla sredstava, omogućavajući transfer novca kroz offshore kompanije bez mogućnosti verifikacije.

Regulacija samofinansiranja kandidata nije eksplicitno uređena, što omogućava značajne zloupotrebe. Kandidati s velikim ličnim bogatstvom mogu ostvariti nepravednu prednost, dok nedostatak ograničenja ostavlja prostor za prikrivanje izvora sredstava. Također, kampanje trećih strana nisu regulisane, što otvara mogućnost za prikrivene uticaje i dezinformacije putem nezavisnih aktivnosti poput online kampanja i društvenih mreža.

Obrasci za izvještavanje političkih stranaka u BiH su zastarjeli i ne pružaju dovoljno detalja za temeljno razumijevanje troškova i identifikaciju korisnika sredstava. Pojedinačni troškovi i identiteti kompanija koje pružaju usluge strankama često nisu prikazani. Nedostatak ljudskih kapaciteta dodatno otežava rad Centralne izborne komisije (CIK), koja trenutno ima samo četiri revizora zadužena za pregled izvještaja više od 100 političkih stranaka. Zbog toga se revizorski izvještaji objavljuju s kašnjenjem od preko dvije godine, dok su kaznene mjere nedovoljne za motivaciju stranaka da se pridržavaju propisa.

Političko uplitanje u rad CIK-a dodatno ugrožava njegovu nezavisnost. Pritisci uključuju prijetnje i napade na članove komisije, što je rezultiralo time da je jednom od njih bila potrebna policijska zaštita.

Iako trenutni zakon ne razdvaja troškove kampanje od redovnih troškova, posljednjim izmjenama Izbornog zakona je propisano korištenje jednog računa za troškove nastale za

⁴⁹ Jon Vrushi i Isabelle Büchner. *Bringing the Receipts: Political Finance Transparency in the Western Balkans and Türkiye*. 2023. Transparency International. Pristupljeno 16. decembra 2024. https://images.transparencycdn.org/images/2023_WorkingPaper_BringingTheReceipts_English-NEW.pdf

potrebe kampanje. Također, odredba o uplati prihoda koji premašuju limit u budžet nije primjenjiva zbog odbijanja Ministarstva finansija da pruži instrukcije. U izvještaju CIK-a za 2022. godinu primijećeno je da stranke sve manje prijavljuju donacije pravnih lica, a trend se nastavlja zbog sankcija za takve donacije.

Zbog nedostatnih kapaciteta za reviziju troškova, neprijavljivanje donacija često ostaje nedetektovano. Slabi mehanizmi kontrole strankama olakšavaju primanje donacija u gotovini, te prijavljivanje manjih iznosa u finansijskim izvještajima, odnosno zaobilaženje prijavljivanja i finansiranje aktivnosti iz neprijavljenih sredstava.

SUKOB INTERESA

Međunarodne preporuke

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je razvila preporuke o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi.⁵⁰ Uslijed nepostojanja standarda koji regulišu ovu oblast na nivou EU, spomenute smjernice služe za pomoć državama u kreiranju politika za sprečavanje sukoba interesa, uspostavljanje okvira za provjeru i modernizaciju postojećih politika u skladu sa dobrim praksama OECD zemalja, te promociju ovih politika i podršku partnerstvima između javnog sektora sa biznis sektorom i civilnim društvom u cilju jačanja mjera integriteta.

Ovaj dokument nudi i pojašnjava definiciju sukoba interesa koja uključuje sukob između javne dužnosti i privatnih interesa javnog funkcionera, u kojem javni funkcioner ima interese privatnog kapaciteta koji bi mogli nepropisno uticati na obavljanje njihovih službenih dužnosti i odgovornosti. Osim definicije, predstavljeni su i principi za upravljanje sukobom interesa, a to su služenje javnom interesu; podrška transparentnosti i kontroli; promovisanje individualne odgovornosti i ličnog primjera; te stvaranje organizacijske kulture netolerantne na sukob interesa.

Preporuke daju korisne smjernice donosicima odluka u kontekstu identifikacije relevantnih situacija koje predstavljaju sukob interesa, izgradnje organizacionih kapaciteta, rada sa državnim službenicima s ciljem adekvatne identifikacije i upravljanja sukobom interesa.

U kontekstu zakonskog okvira na nivou BiH, Evropska komisija je u Analitičkom izvještaju osvrćući se na model koji je funkcionisao od 2013 do 2024. godine (do donošenja novog Zakona) zaključila da Komisija za odlučivanje o sukobu interesa nije nezavisna, obzirom da su u tom trenutku šest od devet članova bili parlamentarci. Odluke su se donosile većinom, uz minimalno dva glasa iz svakog konstitutivnog naroda, zbog čega je Evropska komisija zahtijevala da se promijeni sastav i način odlučivanja.

Izvještaj ukazuje na neujednačenu praksu regulisanja ove oblasti na području entiteta i neusklađenost sa državnim zakonom. Evropska komisija je u izvještaju iz 2024. godine pozdravila usvajanje novog Zakona o sprečavanju sukoba interesa na nivou institucija BiH, naglašavajući da se on treba početi implementirati i dodatno usaglasiti sa evropskim

⁵⁰ OECD. *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (Preporuka Vijeća o Smjernicama OECD-a za Upravljanje Sukobima Interesa u Javnoj Službi)*, OECD/LEGAL/0316. 2003. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>

standardima. Istaknuta je potreba za usaglašavanjem pravnog okvira koji reguliše sukob interesa na svim nivoima vlasti, uz poseban osvrt na neprovedbu zakona na području FBiH, u kojem je zbog nepostojanja tijela za provedbu postojećeg zakona najviše zvaničnika u sukobu interesa.

GRECO je u petom ciklusu preporuka⁵¹ za unapređenje pravnog okvira u oblasti sprečavanja sukoba interesa iz 2022. godine vlastima BiH uputio sljedeće preporuke:

- Utvrditi pravila za provjeru integriteta prije imenovanja šefova kabineta članova Predsjedništva BiH predsjedavajućeg Vijeća ministara i ministara/zamjenika ministara;
- Izvršiti provjeru integriteta savjetnika članova Predsedništva, šefova kabineta predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara i savjetnika predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara, te objaviti njihova imena i nadležnosti;
- Usvojiti i objaviti kodeks ponašanja za osobe sa najvišim izvršnim funkcijama, te pratiti primjenu takvog kodeksa;
- Ojačati sistem za upravljanje sukoba interesa lica sa najvišim izvršnim funkcijama obezbijedivši redovnu provjeru njihovih izjava o interesima i sankcionisanje u slučaju kršenja; učinivši proces donošenja odluka u vezi sa sukobom interesa javnim; uvođenjem zahtjeva za *ad hoc* objelodanjivanje u slučajevima kada dođe do sukoba interesa;
- Razmotriti produženje mirovanja za osobe s najvišim izvršnim funkcijama; proširiti pravila o upošljavanju nakon prestanka radnog odnosa lica sa najvišim izvršnim funkcijama u privatnom sektoru; izričito spriječiti aktivnosti lobiranja prema vladi osobama sa najviših izvrših funkcija nakon što napuste vladu;

⁵¹ GRECO, *Peti krug evaluacije*, 2022. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa76ba>

U četvrtom evaluacijskom ciklusu⁵² GRECO ukazuje na koegzistenciju neusklađenih režima u oblasti sprečavanja sukoba interesa (npr. različite definicije sukoba interesa u zakonima o sprečavanju sukoba interesa i Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije). Podsjećaju da je i EU ukazala na ovaj problem i pozvala na jačanje koordinacije unutar zemlje. Shodno tome su preporučili harmonizaciju zakonodavstva o sukobu interesa na cijeloj teritoriji BiH.

Iako Zakon o sprečavanju interesa utvrđuje obavezu podnošenja finansijskih izvještaja za izabrane zvaničnike, ne predviđa sankcije za nepoštivanje ovog zahtjeva. Prema Izbornom zakonu, nepodnošenje ili neblagovremeno podnošenje izvještaja o imovini se kažnjava, a za netačno ili lažno prijavljivanje ne postoje sankcije, osim onih u Krivičnom zakonu. Zbog toga GRECO preporučuje povezivanje sistema objavljivanja podataka sa efikasnim kontrolnim mehanizmom i uvođenje odgovarajućih sankcija za lažno predstavljanje.

Venecijanska komisija je donosila nekoliko mišljenja⁵³ o različitim verzijama zakona o sprečavanju sukoba interesa na državnom nivou. Za potrebe ove analize će se koristiti preporuke iz 2021. godine na Nacrt zakona koje je tada pripremilo Ministarstvo pravde BiH, a čije su odredbe najbližnje verziji zakona usvojenoj 2024. godine. Ispod je predstavljen dio preporuka⁵⁴ koji je relevantan za uređivanje zakonodavstva u oblasti sukoba interesa na svim nivoima, nezavisno od nivoa i nacrt zakona:

- Zakonske obaveze, mehanizme izvršenja i sankcija je potrebno prilagoditi različitim kategorijama javnih službenika (izabrani zvaničnici, imenovana lica i državni službenici);
- Napraviti jasnu razliku između sukoba interesa (rješava se na ad hoc osnovi kroz postupanje tijela za provedbu zakona) i nespojivosti funkcija (potrebno trajno rješenje kroz zakon); po mogućnosti radvojiti po poglavljima zakona;

⁵² Grupa država protiv korupcije (GRECO). Četvrti krug evaluacije: Prevencija korupcije u pogledu članova parlamenta, sudija i tužilaca. Usvojeno 4. decembra 2015. Objavljeno 22. februara 2016. GRECO Eval IV Rep (2015) 2E. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c4999>

⁵³ Posljednje mišljenje je doneseno 2021. Godine: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=1042&year=all>; prije toga je Venecijanska komisija davala mišljenje i preporuke o zakonima 2009. Godine (<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=560&year=all>) i 2008. Godine (<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=466&year=all>)

⁵⁴ Venecijanska komisija. Mišljenje o nacrtu Zakona o sprečavanju sukoba interesa u Bosni i Hercegovini. Mišljenje 1042/2021, 2021/2024. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=1042&year=all>

- Napraviti distinkciju između pravila za izabrane i imenovane zvaničnike; učešće imenovanih lica u radu nadzornih odbora preduzeća koji su u potpunosti ili djelimično u javnom vlasništvu može biti neophodno u kontekstu kontrole i zaštite javnih interesa, dok je učešće u organima upravljanja privatnih biznisa potrebno zabraniti;
- Komisija za odlučivanje o sukobu interesa treba upravno biti odvojena od APIK-a; potrebno je obezbijediti budžet i nezavisni sekretarijat koji bi upravljao Komisijom;
- Zakonom definisati da se članovi Komisije za odlučivanje o sukobu interesa biraju na osnovu njihovih kompetencija, ugleda i stručnosti, što znači da se ne bi trebali birati na osnovu posebne etničke pripadnosti;
- Napustiti zahtjev "posebne većine" (minimalan broj glasova iz svakog konstitutivnog naroda) prilikom odlučivanja o sukobu interesa; moguće rezervisati zahtjev minimalne većine za jasno definisanu i usku kategoriju važnih odluka (npr. usvajanje poslovnika ili drugih normativnih akata); u individualnom odlučivanju o sukobu interesa kvorum i uslov većine trebaju biti realni, a ne zasnovani na etničkim kriterijumima;
- Pooštriti sankcije za prekršaje u vezi sa obavezom javnih službenika za podnošenje imovinskih prijava;
- U slučaju nemogućnosti regulisanja sprečavanja sukoba interesa na svim nivoima vlasti jednim državnim zakonom, potrebno je uskladiti zakone na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH sa zakonom sa državnog nivoa; poželjno je povjeriti implementaciju zakona centralnom tijelu na nivou države, ili barem omogućiti žalbe na odluke donesene na osnovu entitetskih/zakona iz Brčko distrikta BiH tijelu na državnom nivou.

Zakonodavni okvir i primjena

Zakon o sprečavanju sukoba interesa na nivou institucija BiH usvojen u martu 2024. godine donosi kvalitativna poboljšanja, uključujući uspostavljanje nezavisne Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, čime se ukida prethodni politički način donošenja odluka. Zakon predviđa

uvođenje javnog registra imovine državnih službenika, što bi trebalo povećati transparentnost i odgovornost. Kako naziv zakona sugerije, primjenjivat će se isključivo na nivou institucija BiH, što zadržava problem neusklađenosti propisa koji uređuju upravljanje sukobom interesa na različitim nivoima vlasti.

Unatoč unapređenjima, važne odredbe zakona promijenjene su u posljednjem trenutku, što je česta praksa Vijeća ministara BiH prilikom usvajanja prioriternih zakona u okviru evropskih integracija BiH. Izostavljena je izričita obaveza institucija, organa i pravnih lica da dostavljaju podatke o imovini Komisiji, što otežava verifikaciju informacija i otvara prostor za opstrukcije, što se dešavalo u dosadašnjoj praksi. Dodatno, način odlučivanja u Komisiji, koji za neke odluke zahtijeva konsenzus svih članova ili dvotrećinsku većinu, može usporiti ili onemogućiti donošenje odluka, uključujući razrješenja funkcionera.

Primjena novog Zakona je odgođena do septembra 2024. godine, osim odredbi koje se odnose na imenovanje Komisije za odlučivanje o sukobu interesa. Parlamentarna skupština BiH nije ispoštovala rokove postavljene Zakonom, pa je umjesto u junu, postupak imenovanja članova Komisije okončala u oktobru 2024. godine. Komisija će 90 dana po osnivanju morati usvojiti podzakonske akte. Obzirom da je Komisija koja je postupala na osnovu ranijeg Zakona o sprečavanju sukoba interesa bila neaktivna i nije donosila odluke, to znači da tokom cijele 2024. godine sukob interesa na državnom nivou nije adekvatno sankcionisan. Javni zvaničnici na nivou institucija BiH su uglavnom ispunili obavezu podnošenja finansijskih izvještaja, ali isti nisu procesuirani, pa shodno tome ni sankcionisani.

Na entitetskom nivou, FBiH još uvijek nije usvojila novi Zakon o sprečavanju sukoba interesa. Od 2013. godine ne postoji tijelo za provedbu važećeg zakona, što omogućava zvaničnicima da nesmetano obavljaju nespojive funkcije ili donose odluke u situacijama sukoba interesa bez posljedica. Prema Registru funkcionera⁵⁵, 234 zvaničnika iz FBiH obavljaju višestruke funkcije, od kojih su mnoge nespojive. Dok se čeka vraćanje zakona u Parlament FBiH, bez naznaka kada bi se to moglo dogoditi, kantoni su počeli donositi vlastite zakone o sukobu interesa i prijavljivanju imovine. Iako su u Kanton Sarajevo ostvareni pozitivni pomaci kroz ostavke zvaničnika koji su obnašali nespojive funkcije, usvajanjem kantonalnih zakona se zakonski okvir dodatno fragmentira i otežava ispunjenje međunarodnih preporuka i harmonizaciju standarda.

Zakon u RS je oslabljen izmjenama iz 2023. godine koje legalizuju situacije u kojima javni funkcioneri mogu obavljati upravljačke funkcije u udruženjima koja se finansiraju iz javnih

⁵⁵ Transparency International u Bosni i Hercegovini. Registar nosilaca javnih funkcija. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://registar.transparentno.ba/bs-Latn-BA>

institucija, pod uslovom da ne primaju platu. Ove izmjene nisu u skladu sa principima borbe protiv sukoba interesa ni na jednom nivou vlasti u BiH. Komisija za odlučivanje o sukobu interesa u RS je izrazito neefikasna, sa samo jednim utvrđenim slučajem sukoba interesa u 2023. Godini. Kontroverzne odluke, poput retroaktivne primjene izmijenjenih zakonskih odredbi dodatno narušavaju povjerenje u sistem. Učestala je praksa imenovanja vršilaca dužnosti direktora, na koje se Zakon ne primjenjuje, čime se omogućava izbjegavanje odgovornosti.

JAVNE NABAVKE

Međunarodne preporuke

Javne nabavke su na nivou EU uređene direktivama⁵⁶ o javnim nabavkama i od BiH se očekuje da u okviru pristupnih pregovora prilagodi svoje zakonodavstvo sa ovom pravnom stečevinom EU. Ovi dokumenti uređuju postupke koje provode javni naručioci kako bi se osigurala transparentnost, konkurentnost i jednakost na zajedničkom tržištu. Cilj ovih propisa nije stvaranje jedinstvenog režima za sve članice EU, već postavljanje zajedničkih pravila koja zemlje članice prilagođavaju svojim zakonodavstvima. Direktive se primjenjuju na ugovore značajne za prekograničnu trgovinu, koji uključuju predmete ili vrijednosti privlačne za dobavljače iz drugih država članica.

Direktive promovišu osnovne principe koji su ključni za osiguravanje fer i efikasnih postupaka javnih nabavki. **Konkurencija** se smatra osnovom za postizanje ekonomske efikasnosti, omogućavajući različitim privrednim subjektima ravnopravan pristup. **Jednakost postupanja i zabrana diskriminacije** osiguravaju da svi ponuđači budu tretirani jednako, bez obzira na državljanstvo ili porijeklo. Istovremeno, **transparentnost** zahtijeva objavljivanje tehničkih specifikacija, kriterija za odabir i odluka o ugovorima, čime se garantuje poštovanje pravila i omogućava verifikacija procesa.

Pravno dejstvo direktiva zahtijeva njihovo prenošenje u nacionalna zakonodavstva kako bi postale primjenjive. Države članice imaju fleksibilnost u izboru metoda za implementaciju, ali su dužne osigurati postizanje ciljeva definisanih direktivama. Direktive igraju ključnu ulogu u harmonizaciji postupaka javnih nabavki i otklanjanju prepreka za slobodno tržišno natjecanje unutar EU.⁵⁷

OECD je 2024. godine je usvojio Preporuke o javnim nabavkama⁵⁸ u kojima naglašava efikasnost, transparentnost i integritet javnih nabavki kao ključne elemente sistema javnih

⁵⁶ Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014. Godine: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>; Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ od 26. februara 2014. Godine: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>; Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama od 26. februara 2014. Godine: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=DA>

⁵⁷ SIGMA. Informativni dokument br. 1: Javne nabavke u EU: Zakonodavni okvir, osnovna načela i institucije. Septembar 2016. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-1-2016-Bosnian.pdf>

⁵⁸ OECD. Recommendation of the Council on Public Procurement (Preporuka Vijeća o Javnim Nabavkama). OECD/LEGAL/0411, Usvojeno 18. februara 2015. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411%20>

nabavki. U kontekstu transparentnosti i pristupa države se poziva da otvori pristup informacijama o nabavkama kroz online portale, smanje administrativnih prepreka za pristup javnih nabavkama, te omoguće pregled toka javnih sredstava tokom cijelog ciklusa nabavki. S ciljem osiguranja integriteta procesa i upravljanje rizicima, predlaže se uvođenje mjera za sprečavanje korupcije, sukoba interesa i prevara, organizovanje obuka za javne službenike i ponuđače o prepoznavanju i upravljanju rizicima, te razvijanje alata za procjenu rizika i mehanizama poput programa za zaštitu uzbunjivača i sistema "crvenih zastavica".

Prema preporukama, efikasnost i modernizacija sistema javnih nabavki će se postići kroz centralizaciju, okvirne sporazume i digitalne alate (e-katalozi i e-aukcije), uvođenje e-nabavki za povećanje transparentnosti, uštede troškova i pojednostavljenje procedura, i višegodišnje budžetiranje kako bi se poboljšalo planiranje i upravljanje javnim nabavkama. OECD predlaže i uspostavljanje jasnih mehanizama nadzora i odgovornosti, redovno ocjenjivanje efikasnosti sistema nabavki i usklađivanje nabavki sa širim finansijskim i budžetskim procesima s ciljem smanjenja troškova i povećanja efikasnosti.

Evropska komisija je u Analitičkom mišljenju iz 2019. godine procijenila da je u tom trenutku BiH imala određeni nivo pripremljenosti u oblasti javnih nabavki, a ova ocjena je zadržana i u ovogodišnjem izvještaju Komisije o BiH. Vlasti su pozvane da posebnu pažnju posvete usklađivanju zakonodavstva sa direktivama EU iz 2014. godine u oblasti klasičnih nabavki, komunalnih usluga i koncesija. Ukazano je da se fragmentirani pravni okvir u oblasti koncesija treba uskladiti s ciljem eliminacije preklapanja, nedosljednosti i neizvjesnosti. Naglašena je potreba za jačanjem funkcionisanja sistema pravnog lijeka, tako da se pritužbe rješavaju blagovremeno, efikasno i kompetentno. Osim usvajanja novih zakona, neophodno je ojačati administrativne kapacitete Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi BiH, kako bi se obezbijedilo dosljedno donošenje odluka od strane tri kancelarije ovog Ureda.⁵⁹ Ove preporuke su zadržane i u Izvještaju Evropske komisije o BiH za 2024. godinu, uz dodatnu preporuku da je potrebno razviti sistem e-nabavki i povećati njegovu upotrebu kako bi se osigurala transparentnost. Komisija ističe da zabrinjava selektivno i netransparentno procesuiranje korupcije nastale u procesima javnih nabavki.⁶⁰

⁵⁹ European Commission, *Bosnia and Herzegovina Analytical Report 2019*

⁶⁰ Evropska komisija, *Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2024. godinu*, EEAS, 2024.
<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202024.pdf>

Zakonodavni okvir i primjena

Javne nabavke u BiH su regulisane su Zakonom o javnim nabavkama BiH⁶¹, koji se primjenjuje na svim nivoima vlasti. Institucije su u 2022. godini izvršile izmjene zakona s ciljem usklađivanja sa direktivama EU, čime su unaprijeđeni segmenti sukoba interesa i transparentnosti. Međutim, ključne preporuke Evropske komisije, poput jačanja mehanizama sankcionisanja prekršilaca zakona i uklanjanja političkog uticaja na imenovanja i rad članova Ureda za razmatranje žalbi, ostale su neispunjene.⁶²

Ovim izmjenama je omogućeno povećanje vrijednosti ugovora bez provođenja novog postupka u nepredviđenim okolnostima, a godišnji prag za ugovore bez javnog nadmetanja povećan je sa 6.000 na 10.000 KM, što nije u skladu s međunarodnim preporukama. Usvajanje Strategije javnih nabavki za period 2024–2028. i pratećeg Akcionog plana⁶³ predstavlja pozitivan korak prema usklađivanju s EU direktivama, ali ključne funkcionalnosti poput elektronskog podnošenja i evaluacije ponuda te objave ugovora na e-Nabavkama još nisu implementirane.

Informacioni sistem za centralizovane javne nabavke i modul e-Revizija omogućili su određeni napredak, ali tenderska dokumentacija je i dalje dostupna samo registrovanim ponuđačima, što ograničava transparentnost. Neophodno je dalje jačanje kapaciteta i mehanizama nadzora, kao i razvoj potpuno funkcionalnog sistema e-Nabavki.

Zakonodavni okvir za koncesije u BiH je fragmentiran, s 14 neusklađenih zakona na različitim nivoima vlasti. Ova fragmentacija stvara pravnu nesigurnost i otežava transparentnost u postupcima. Potrebna je hitna integracija koncesija u sistem javnih nabavki kako bi se obezbijedili transparentnost, e-nabavke, jedinstveni registar i zaštita javnog interesa.⁶⁴

Agencija za javne nabavke i Ured za razmatranje žalbi odgovorni su za provođenje Zakona o javnim nabavkama. Međutim, preporuke EU i OECD-a o jačanju administrativnih kapaciteta ovih institucija nisu u potpunosti sprovedene. Za koncesije i javno-privatna partnerstva su

⁶¹ Zakon o javnim nabavkama - Neslužbeni prečišćeni tekst. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=1216>

⁶² Transparency International u Bosni i Hercegovini. Ovakve izmjene Zakona o javnim nabavkama neće suštinski unaprijediti borbu protiv korupcije, iako je to bio prioritet EU. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://ti-bih.org/ti-bih-ovakve-izmjene-zakona-o-javnim-nabavkama-nee-sustinski-unaprijediti-borbu-protiv-korupcije-iako-je-to-bio-prioritet-eu/>

⁶³ Strategija javnih nabavki za period 2024–2028. sa pratećim Akcionim planom dostupna je na web-stranici Agencije za javne nabavke BiH: <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/386/vijece-ministarabosne-i-hercegovine-usvojilo-strategiju-javnih-nabavki-za-period-2024-2028>.

⁶⁴ Grupa autora, Alternativni izvještaj o napretku BiH na putu za članstvo u EU, 2024. Pristupljeno 16. decembra 2024. <https://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2024/10/Alen-BH-web.pdf>

zadužena različita tijela na svim nivoima vlasti, uključujući komisije za koncesije i javno-privatna partnerstva, kao i resorna ministarstva, što dodatno komplikuje koordinaciju i nadzor.

Jačanje institucionalnih kapaciteta i uvođenje standardizacije ostaje ključni prioritet u ispunjavanju međunarodnih preporuka. Potrebno je razviti alate za upravljanje rizicima, osigurati efikasan pravni lijek i povećati transparentnost u skladu s OECD-ovim smjernicama.

Sistemske probleme u oblasti koncesija uključuju netransparentnost, nagomilane dugove koncesionara i nedostatak adekvatnog nadzora. Privatni interesi često dominiraju nad javnim, dok se informacije o ugovorima skrivaju od javnosti. Ovi nedostaci su suprotni preporukama međunarodnih institucija koje insistiraju na osiguravanju integriteta i upravljanja rizicima u postupcima javnih nabavki.

UMJESTO PREPORUKA

Borba protiv korupcije u BiH podrazumijeva suočavanje sa duboko ukorijenjenim problemima koji ozbiljno ugrožavaju vladavinu prava i povjerenje građana u institucije. Iako su u nekim sektorima vidljivi pokušaji reformi, ključni zakoni i inicijative često nisu efikasno implementirani zbog nedostatka političke volje i nepostojanja mehanizama koji osiguravaju njihovu učinkovitu primjenu. Posebno zabrinjava činjenica da zakonski okvir ostaje fragmentiran, čime se otežava dosljedna primjena zakona na svim nivoima vlasti. Nedostatak koordinacije pruža prostor za zloupotrebe i podstiče osjećaj nesigurnosti u efikasnost pravnog sistema.

Osim što primjena postojećih zakona često biva selektivna, zabrinjava i to što se međunarodnim standardima i preporukama pristupa na *ad hoc* osnovi. Ključni dokumenti i preporuke institucija poput Evropske unije, OSCE/ODIHR-a, GRECO-a, SIGMA-e i OECD-a nerijetko se zanemaruju ili tumače na način koji favorizuje stranačke interese. Odsustvo jasnih sankcija i efikasnih nadzornih mehanizama dodatno podriva njihov stvarni učinak. Istovremeno, institucije zadužene za provođenje zakona, kao i za nadzor nad njihovom implementacijom, suočavaju se s političkim pritiscima i ograničenim resursima, što ih čini neefikasnim. Nedostatak proaktivnog objavljivanja informacija i ograničen pristup ključnim dokumentima smanjuju transparentnost i odgovornost javnih institucija, dok politički pritisak na regulatorna tijela narušava njihovu nezavisnost i kredibilitet.

Unatoč ovim izazovima, postoje značajne mogućnosti za napredak. Harmonizacija zakonskog okvira na svim nivoima vlasti, zajedno s njegovim usklađivanjem s međunarodnim standardima i preporukama, može značajno unaprijediti efikasnost borbe protiv korupcije. Jačanje kapaciteta i nezavisnosti ključnih regulatornih i nadzornih tijela predstavlja važan korak ka vraćanju povjerenja građana u institucije. Uvođenje modernih tehnologija, poput sistema e-Nabavki, može povećati transparentnost i smanjiti prostor za korupciju, dok bi mehanizmi za proaktivno objavljivanje informacija mogli poboljšati odgovornost javnog sektora.

Sveobuhvatan i odlučan pristup ovim reformama, uz striktno pridržavanje međunarodnih standarda i preporuka, ključan je za postizanje održivih promjena i obnavljanje povjerenja građana u institucionalne kapacitete države.

