



*Analiza potreba i neophodnih uvjeta za uspostavom posebnog tijela posvećenog
borbi protiv korupcije u BiH*

- Nacrt dokumenta -

Autor: Dejan Vanjek

April 2007. godine

Sadržaj

1. Uvod.....	3
2. Specifičnost BiH sa stanovišta korupcije.....	3
3. Prvi koraci u borbi protiv korupcije.....	5
4. Aktualni institucionalni kapaciteti za borbu protiv korupcije u BiH.....	5
5. Institucionalni odgovor na problem korupcije u BiH – kako dalje?.....	6
6. Neovisne agencije za borbu protiv korupcije u drugim zemljama - pozitivna iskustva.....	8
7. Neovisnost anti-korupcijskog tijela i kako je osigurati.....	9
8. Opunomoćenost anti-korupcijske agencije.....	10
9. Ostali relevantni modeli.....	12
10. Zaključna razmatranja.....	14
11. Preporuke.....	14
12. Bibliografija.....	16

“Kako korupcija postaje sve sofisticiranija, konvencionalne agencije za sprovedbu zakona sve su manje u stanju da otkriju i progone kompleksne slučajeve korupcije. Nadalje, u sustavu u kojem je korupcija endemična, konvencionalne agencije za sprovedbu zakona mogu same imati korumpirane službenike. Posljednjih godina, vlade su pokušavale pojačati detekcijske napore (ili da ostave dojam da to zaista namjeravaju) uvodeći «neovisne» anti-korupcijske agencije ili komisije. Moguće je naravno kombinirati takve agencije sa uredom ombudsmana (kao npr. u Ugandi i Papui Novoj Gvineji). Drugi će reći da postoji jasna razlika između te dvije uloge: da je ombudsman tu da promovira administrativno poštenje, te da je tako najlakše postići povjerenje birokracije. Agencija ili komisija koja je zadužena za istrage i procesuiranje vjerojatnije da će ulijevati strah umjesto povjerenja»; 11 TI Source Book 2000.

1. Uvod

Bosna i Hercegovina nema tijelo koje je specijalizirano za borbu protiv korupcije. Ta činjenica je u najmanju ruku začuđujuća, ako uzmemo u obzir da je većina tranzicionih zemalja, od kojih su neke danas i članice Europske Unije, problem korupcije stavile među svoje prioritete u okviru demokratskog razvoja. Posebno svijetao primjer su baltičke zemlje u Europi te Agencije/Komisije za borbu protiv korupcije u Hong Kongu, Singapuru i Novom Zelandu, o čemu će biti više riječi u nastavku teksta.

Pored uobičajenih tranzicijskih izazova, kao što su nekonkurentna i kruta ekonomija, inflacija, nagomilani socijalni problemi, potreba reforme kompletnog sustava javne uprave, uvođenje parlamentarne demokracije itd., BiH je specifična i zbog prethodnog rata koji je unazadio cijelo društvo i zemlju, te poremetio međuljudske odnose i nametnuo dodatni problem pomirenja. Radi se o specifičnoj vrsti tranzicije koja je opterećena izazovima post-konfliktnog društva.

Međutim, čak i dvanaest godina nakon rata, nedaće koje je isti prouzrokovao služe kao zgodan izgovor političkim elitama za spor društveno-ekonomski razvoj i nedorečen proces pomirenja. BiH je zemlja u kojoj su još aktualna krupna pitanja koja su stvar unutarnjeg koncenzusa – kao što je pitanje unutarnjeg uređenja zemlje. Ipak, post-konfliktni diskurs u bosanskohercegovačkim političkim odnosima ne pruža potpun odgovor na izuzetno spor društveno-ekonomski razvoj, koji je, velikim dijelom, uzrokovan korupcijom i fenomenom «zarobljenosti društva», s kojim se vrlo teško izboriti. Jedno je sigurno, usporen razvoj i njegova proturječnost sa vizijom europske budućnosti BiH nameće potrebu aktivnog angažmana na rješavanju problema korupcije u BiH.

Ova analiza bavi se institucionalnim oblicima borbe protiv korupcije, konkretno analizom potrebe za odgovarajućim modelom anti-korupcionog tijela u BiH, a u okviru širih napora koje poduzima Transparency International BiH na pružanju podrške u borbi protiv korupcije. Cilj ove analize nije ponuditi gotova rješenja, već potaknuti širu diskusiju u stručnim krugovima BiH radi iznalaženja najoptimalnijeg institucionalnog odgovora na problem korupcije u BiH.

2. Specifičnost BiH sa stanovišta korupcije

Pitanje upotrebljivosti anti-korupcijskog tijela u postkonfliktnim društvima, gdje cjelokupna društvena stabilnost može biti izazivana korupcijom vladajućih elita, potrebno je uzeti u obzir pri razmatranju institucionalnog odgovora na problem korupcije u BiH. Opće prihvaćen stav je da korupcija u podjeljenim društvima može biti pobjeđena samo putem snažnih institucija, koje bi imale kapacitete da implementiraju odgovarajuće domaće i međunarodne pravne propise, što se odnosi i na

BiH. Snažna anti-korupcijska agencija može spriječiti reverzibilna društvena kretanja¹, kao i fenomen *zarobljenosti države*².

Post-konfliktna specifičnost BiH je činjenica koja mora biti uzeta u obzir pri razmatranju potrebe za tijelom za borbu protiv korupcije, budući da ista ima snažne socijalne implikacije, koje su, najvećim dijelom određene nedavnom ratnom prošlošću, te neposrednim i dugoročnim efektima koje je ta prošlost proizvela. Radi se o neposrednim efektima kakvi su kolaps institucija vladavine, masivna razaranja, kolaps među-etničkog povjerenja i povezujućih društvenih vrijednosti. Navedene posljedice imaju veliki utjecaj na stanje korupcije u BiH. Jedna od posljedica takvog stanja je i politizacija problema korupcije, kao direktna posljedica ratom uzrokovane etno-političke fragmentacije bosansko-hercegovačkog društva, što rezultira razvodnjavanjem društvene i javne odgovornosti. Politička, a samim tim i etnička lojalnost još uvijek su mjerodavne za ocjenu korektnosti javno-političkog nastupa, što je društveni okvir razmišljanja koji se često zlorabi u svrhu racionalizacije ili relativizacije pojavnih oblika korupcije u interesu vladajućih etno struktura³. Manjak odgovornosti koji otud proizilazi, nastaje kao posljedica svjesne identifikacije političkih partija s etničkim grupama. Potrebno je naglasiti da ispolitizirana koncepcija etniciteta može predstavljati prepreku u potvrđivanju građanske odgovornosti prema državi budući da, *s obzirom na skora povijesna zbivanja, administrativne funkcije u BiH predstavljaju samo ekstenziju nacionalnih politika*. Uz prethodno navedeno stoji i činjenica da je BiH administrativno fragmentirana zemlja, što uzrokuje probleme u smislu kontrole korupcije u javnom sektoru.

Svršetak rata donio je i legitimizaciju političke subjektivnosti suprostavljenih etničkih partija, što je dovelo do paradoksalne legitimizacije kriminalnih aktivnosti u kojima su direktno ili indirektno učestvovali pripadnici vladajućih etno-partija. U potpunosti je izostao sveobuhvatni proces lustracije, zbog činjenice da su svršetak rata kao i naknadni proces izgradnje mira bili povjereni istim onim elitama čiji su pripadnici tijekom samog rata i nakon njega kriminalno djelovali. Prethodno rečeno, na izvjestan način, predstavlja cijenu mira i vezano je za mirovnu politiku međunarodne zajednice u datom kontekstu⁴. Pored navedenog, posljednja izvješća vodećih međunarodnih organizacija za istraživanje korupcije, ukazuju na činjenicu da problem korupcije raste u svijetu, kao i u samoj Bosni i Hercegovini,

¹ Ackerman S. (1999), *Korupcija i vlada: Uzroci, posljedice i reforma*, Cambridge University Press; radni papir, pp. 131: "Posljednja studija pokazuje da visok nivo etničke fragmentacije otežava uspostavljanje funkcionalne i kompetentne vlasti (Easterly and Levine 197), ali država može prevazići poteškoće etničkih podjela uspostavljanjem jakih, nekorumpiranih vladinih institucija. Gdje etničke podjele nisu tretirane na odgovarajući način, kao npr. u Nigeriji, rezultat može biti stanje u kojem je fokus na podjeli plijena, a ne na promociji općeg blagostanja...podjele mogu biti tako ozbiljne, da vlada ne može učiniti ništa osim pokušati izbjeći građanski rat."

² "Pregled korupcije u centralnoj i istočnoj Europi", UNDP, ožujak 2002.godina, daje sljedeću definiciju pojave "zarobljenosti društva": "Za usporedbu, zarobljenost društva odnosi se na nezakonite akcije unutar privatnog i javnog sektora u "oblikovanju" osnovnih pravila igre, posredstvom netransparentnog prikazivanja uplata ili ostalih koristi javnih službenika. Poduzeća i pojedinci ostvaruju preferencijalne prednosti direktno od države, na način da se preoblikuje formiranje zakona, pravila i odluka. Podrazumijeva ne samo ponašanje utjecajnih oligarha, koji potkupljuju legislature, nego i političkih lidera koji oblikuju pravni i regulatorni okvir, kako bi osigurali njihovu privatnu kontrolu nad ključnim resursima. Država je zarobljena da služi privatnim interesima, te u svakom slučaju zarobljenost države kodira preferencijalne prednosti u pravilima igre."

³ Transparency International's Globalni barometar korupcije za 2004. godinu pokazuje da je index korupcije političkih stranaka u BiH, u odnosu na druge državne institucije i sektore prilično visok, što može biti povezano sa etno-političkom fragmentacijom bih. društva.

⁴ Globalno izvješće o korupciji, 2005: poseban prilog – Korupcija u post-konfliktnoj rekonstrukciji: "Međunarodna zajednica može mudro dozvoliti da se korupcijom kupuje privremeni mir kada je rizik od izbijanja ponovnog konflikta prevelik. Posljedice takvog procesa su nepredvidive". Odsustvo procesa lustracije ukazuje na činjenicu da je istu metodu neposredno nakon rata, međunarodna zajednica uporabila i u BiH.

te da isti produbljuje siromaštvo i nepovjerenje u državne institucije, te podriiva stabilnost ukupnog društvenog sustava.⁵

Pored navedenog postoje i statistički pokazatelji da problem korupcije u BiH posljednjih godina postaje sve vidljiviji. Globalni Indeks percepcije korupcije (CPI) Transparency Internationala pokazuje da je BiH sa 88. mjesta, koje je zauzimala na globalnoj listi korupcije ove organizacije u 2005. godini, u 2006. godini pala na 93. mjesto, te se tako našla u društvu zemalja kao što su Armenija, Eritreja, Sirija, Dominikanska Republika, Tanzanija i dr. Ako uzmemo u obzir da se u 2004. godini BiH nalazila na 82. mjestu, a u 2003. godini na 70. mjestu, sasvim je evidentno da je problem korupcije u BiH sve više percipiran kao ključna prepreka društveno-ekonomskom razvoju. Iz perspektive ovakvog stanja i pokazatelja potreban je odlučan i korjenit pristup iznalaženju adekvatnog institucionalnog projekta za borbu protiv korupcije u BiH, koja je prevashodno administrativno-političke prirode, posebno u pogledu ratne prošlosti i činjenice da u poratnom periodu nije bilo organizirane lustracije.

3. Prvi koraci u borbi protiv korupcije

Ured visokog predstavnika OHR (Office of the High Representative) za BiH, na planu aktivnosti za borbu protiv korupcije, još 1999. godine osnovao je Jedinicu za borbu protiv korupcije, a u okviru Ekonomskog odjela OHR-a, te poduzeo mjere u oblasti reforme sudstva i kaznenog sistema na entitetskom i državnom nivou, kao i uspostavio Ured javnog tužioca. Posljednji je pokrenuo više istraga protiv bivših stranačkih dužnosnika, gdje su neki slučajevi ušli u sudsku proceduru. Takva praksa izgleda obećavajuće, kao represivan odgovor međunarodne zajednice na problem korupcije u BiH. Jedino je otvoreno pitanje samoodrživosti takvog sustava, gdje provizorno - represivne mjere OHR-a, kao i angažman stranih tužioca ne pružaju garancije za kontinuitet takve prakse kada bih. vlasti preuzmu potpunu odgovornost, što je u krajnjoj liniji neizbježno sa stanovišta pristupanja europskim integracijama.

Međutim, činjenica je da OHR, kao istaknuta institucija u borbi protiv korupcije, uz bonske ovlasti Visokog predstavnika, koje su u prošlosti u više navrata korištene, ponajviše za ograničenje djelovanja pojedinaca u javno-političkom životu zemlje, i dalje ostaje van sustava vladavine BiH, bez obzira na aktualnu moć i prerogative kojima raspolaže. *Drugim riječima, ne postoje garancije i rješenja koja bi omogućila da pojedinci, koji imaju krimogenu prošlost, neće doći u priliku da iznova zauzmu odgovorne političke pozicije*⁶. Ovo je posebno riskantno ukoliko bi došlo do ukidanja institucije OHR-a, što je bilo razmatrano kao opcija do kraja ove godine, ali je zbog nove dinamike i dešavanja na društveno-političkoj sceni BiH, mandat ipak produžen za dodatnu godinu dana.

⁵“Globalni Index percepcije korupcije” (CPI) 2005.g., Transparency International, pokazuje da korupcija šteti ekonomskom razvoju i prijeti procesu rekonstrukcije zemalja koje su izašle iz rata ili drugih kriznih situacija. Bosna i Hercegovina je pala sa 73. na 84. mjesto na ljestvici Transparency Internationala, što je jako loše za imidž zemlje i privlačenje stranih investicija, te potvrđuje tezu o rastu korupcije u ovoj zemlji.

⁶ Ovu tezu podupire i Studija GAO (General Accounting Office), istraživačke organizacije američkog Kongresa, koja je izdala specijalno izvješće za BiH, a na zahtjev Benjamina A. Gilmana, predsjednika Komiteta za međunarodne odnose SAD Kongresa i članova tog tijela Sam Gejdensona i Douglasa K. Bereutera, 2000.g. pod naslovom: “Kriminal i korupcija prijete uspješnoj implementaciji Daytonskog sporazuma”. Prema ovoj studiji, korupcija blokira progres u implementaciji Daytonskog sporazuma. Izvješće se posebno osvrće na nestanak stotina milijuna dolara međunarodne pomoći, namijenjenog za rekonstrukciju i razvoj, kao i neregularnosti procesa privatizacije, Nezavisni časopis “Dani”, 14. srpanj 2000.g.

4. Aktualni institucionalni kapaciteti za borbu protiv korupcije u BiH

Objektivno gledajući BiH je proteklih godina prošla kroz korjenite reforme sudstva, javne uprave, uspostave i konsolidacije institucija na državnom nivou. Demokratizacija policijskog aparata je rukovođena agresivno uz izravni angažman međunarodne zajednice, UN misije IPTF-a, a od konca 2002. godine EUPM-a (Europska policijska misija). Osnovano je Ministarstvo sigurnosti (koje obuhvata Ured za suradnju sa Interpolom, Državna agencija za istragu i zaštitu - SIPA i Državna granična služba – sada već Granična policija BiH).

Takođe je izvršena reforma kaznenog zakonodavstva, unutar kojeg su uvrštene i odredbe za procesuiranje i kaznenog djela korupcije, koje se istina vrlo malo koriste. Često se kao rješenje u tom pogledu zastupa ideja o donošenju posebnog zakona u borbi protiv korupcije. Nedostatak volje za kreiranje ovog zakona često je kritiziran od strane medija, koji upozoravaju na posljedice vakuma u ovom djelu zakonodavstva, te su nerijetko skeptični u pogledu upotrebljivosti ključnih BiH zakona.⁷ Od ostalih institucija relevantnih za borbu protiv korupcije, ističemo osnivanje Specijalnog odjela Tužiteljstva BiH za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije, uspostavu FIU (Financial Investigation Unit) - Jedinice za financijske istrage u okviru SIPA-e; Ureda za indirektno oporezivanje, odjeljenja za unutarnje kontrole u okviru postojećih ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva sigurnosti BiH.

Sve ove provedene institucionalne reforme značajne su, jer presudan faktor u borbi protiv korupcije zasigurno predstavlja uspostavu odgovarajućih institucija, koje bi bile sposobne implementirati odgovarajuće zakone i regulative (ovaj problem posebno je prisutan u BiH, u smislu hiperprodukcije zakona za čiju implementaciju izostaju odgovarajući institucionalni kapaciteti).⁸ Međutim, premda je posljednjih godina u BiH mnogo učinjeno na planu reforme sudstva, na državnom i entitetskom nivou, te uzimajući u obzir aktualnu reformu policije, još uvijek se problemu korupcije u BiH pristupa implicitno, ranije u sjeni rekonstrukcije primarnih sudsko-policijskih institucija, a sada i u sjeni aktualne i teške policijske reforme i reforme Ustava BiH.

5. Institucionalni odgovor na problem korupcije u BiH – kako dalje?

Prethodno navedene institucije suzile su prostor za korupciono djelovanje, o čijoj se veličini prije njihove uspostave može samo nagađati. Činjenica je, međutim, da efikasna borba protiv korupcije zahtijeva konsolidirano djelovanje ovih institucija, te vodstvo u kreiranju pravca i načina anti-

⁷ Novinar Nidžara Ahmetašević, u članku: "Bosanska opozicija traži donošenje anti-korupcijskog zakona", objavljenom u "Anti-corruption Gateway For Europe and Asia", april 2005.g., upozorava: "BiH opozicija je ljuta što međunarodna vlast u zemlji odbija podržati, ono što oni zovu, ključnim zakonom za smanjenje korupcije, izbjegavanje poreza i pranje novca. Navodi se kako nedostatak odredbi, koje bi omogućile sudovima da zaplijene ilegalno stečeno vlasništvo, državu košta miliune eura. Premda je opozicija predložila prijedlog nacрта zakona o zaplijeni ilegalno stečene imovine još prije 18 mjeseci, vladajuće nacionalističke stranke su ga odbile prihvatiti, dok se Ured visokog predstavnika Paddy Ashdowna također suzdržao.

⁸ "Potreba i uloga neovisne anti-korupcijske agencije", pripremio Jeremy Pope za Transparency International (TI): "Kako korupcija postaje sve sofisticiranija, konvencionalne agencije za sprovedbu zakona postaju sve manje sposobne da otkriju i krivično gone kompleksne slučajeve korupcije. Nadalje, u sistemu u kojem je korupcija endemična, konvencionalni zakonski mehanizmi mogu sami imati korumpirane službenike koji imaju tendenciju ka manjem znanju i ekspertizi relevantnim za radni zadatak. Posljednjih godina vlade su pokušavale da unaprijede mehanizme otkrivanja korupcije uspostavom neovisnih anti-korupcijskih agencija ili komisija. S obzirom da je prevencija uvijek bolja od kaznenog gonjenja, mala istražna i nadzorna jedinica sa odgovarajućim ovlastim i neovisna od političara (gdje može ležati veći dio problema) može biti u boljem položaju da identificira i preduzme odgovarajuće korake".

korupcionog djelovanja, što može osigurati samo specijalizirana agencija koja bi se eksplicitno i isključivo bavila problemom korupcije u BiH.

Polazimo od činjenice da je pitanje uspostave Antikorupcijske agencije u BiH iznova aktualizirano te da se radi na nacrtu Zakona o agenciji za sprečavanje korupcije. Jedno od mogućih rješenja je uspostava anti-korupcijskog ureda koji bi imao zadatak da koordinira djelatnosti finansijske policije, carine, tužiteljstava itd., te bi bio smješten u okviru Ministarstva sigurnosti BiH. Međutim, imperativ uspostave efikasnog anti-korupcijskog tijela, između ostalog, prevashodno podrazumijeva njegovu depolitizaciju tj. neovisnost od političkih utjecaja, materijalno-financijsku neovisnost, a zatim i postojanje centralnih baza podataka, širokih istražnih ovlasti itd. Ipak, otvoreno pitanje je da li labavi koncept koordinacijskog tijela može ispuniti postavljene uvjete, osobito iz razloga što u praksi postoje uspješni primjeri neovisnih anti-korupcijskih tijela sa visokim ovlastima.⁹

Ključno pitanje je kako koordinirati anti-korupcijske aktivnosti, gdje je potreban visok nivo diskrecije, kada se radi o korupciji na visokom nivou. Tijelo na državnom nivou bi koordiniralo anti-korupcijske aktivnosti na nižim nivoima, ali kada je u pitanju korupcija na visokom nivou antikorpucione aktivnosti trebaju biti koncentrirane i izolirane na jednom mjestu, gdje bi homogenost organizacije, te materijalno-financijska podrška takvog tijela prevenirali mogućnost njegove politizacije.

Tu je i još jedan argument koji naglašava potrebitost neovisnog i specijaliziranog tijela za borbu protiv korupcije, koje bi imalo širok spektar ovlasti, a to je pitanje šire institucionalne podrške. Premda, policija, reformirano sudstvo i tužiteljstvo u BiH, u okviru svojih nadležnosti, mogu i trebaju raditi na procesuiranju slučajeva korupcije, prevenciji i ranoj lokalizaciji koruptivnih aktivnosti, nije moguće ostvariti bez kontinuiranog napora specijalizirane agencije, koja bi bila u poziciji da vrši evaluaciju slučajeva korupcije, uzoraka i općih trendova na cijelom teritoriju BiH.

Generalno je niska stopa registriranosti slučajeva korupcije počinjenih od strane vladinih dužnosnika, uglavnom zbog neprofesionalno sprovedenih pred-istražnih aktivnosti, ali i zbog činjenice da utvrđivanje kaznene odgovornosti za djela korupcije trenutno nije prioritet istražnih i sudskih organa u BiH. Nadalje, do sada je podignuto više kaznenih prijava protiv vladinih dužnosnika, samo je jedan slučaj u Republici Srpskoj okončan nepravomoćnom sudskom presudom.¹⁰ Da ne spominjemo činjenicu da niti jedan politički dužnosnik nije morao odstupiti sa položaja zbog pokrenutog sudskog postupka, a oni koji su odstupili učinili su to zbog pritiska Visokog predstavnika. Dodatnu delikatnost u tretiranju problema visoke korupcije predstavlja i činjenica da zapravo, niti jedan bivši dužnosnik nije optužen od strane domaćih tužitelja, nego od strane stranaca, što dodatno ilustrira nepovjerenje međunarodne zajednice u doraslost zadatku bih. sudstva, ali i upućuje na nedostatak samopouzdanja unutar domaćih organa, što predstavlja puno veći problem. Takođe, nerijetko se zakonske odredbe za borbu protiv korupcije koriste za sravnjivanje političkih računa¹¹, što nikako ne ide u prilog neovisnosti

⁹ Ackerman S. (1999), Korupcija i vlada: "Uzroci, posljedice i reforma", Cambridge University Press; radni papir, pp. 159: "Često tužioci ignoriraju korupciju i fokusiraju se na politički manje osjetljive stvari. Jedan od mogućih odgovora je kreiranje neovisnih anti-korupcijskih komisija ili generalnih inspektora, koji bi odgovarali isključivo premijeru ili parlamentu. Najbolji poznati primjeri su Hong Kong i Singapore, oba gradovi-države i bivše britanske kolonije. U oba slučaja obrat u korupciji nastao je kombinacijom predanosti političkog vrha, pouzdane agencije za sprovođenje zakona pod vodstvom jedne agencije sa jakim statusom i reformom civilne službe."

¹⁰ Transparency International: National Integrity Report for Bosnia and Herzegovina – 2004

¹¹ Transparency International: National Integrity Report for Bosnia and Herzegovina – 2007, str. 152: "Tokom 2001. i 2002. g. Okružno tužilaštvo u Banjoj Luci podiglo je optužnice protiv Milorada Dodika, svih ministara iz njegove vlade i velikog broja funkcionera zbog zloupotrebe položaja. Nakon trogodišnjeg sudskog postupka sud je donio oslobađajuću sudsku presudu u slučaju bivšeg i sadašnjeg premijera, neki od ministara su osuđeni, a većina sporova još nije završena¹¹. Međutim, sama činjenica da se takve istrage pokreću u vrijeme kada je g. Dodik bio u opozicionom djelovanju, bacaju negativno svjetlo na sudstvo i tužilaštvo, jer istrage i procese ne pokreću u vrijeme kada takva lica

djelovanja sudstva. Česti su bili pokušaji procesuiranja na inicijativu međunarodne zajednice, a znatno manje na inicijativu domaćih nadležnih organa.¹² Pored navedenog, u slučajevima gdje se sudski proces i okonča, izrečene kazne su simbolične i kreću se od minimalnih novčanih kazni, uslovne osude ili nekoliko mjeseci zatvora.¹³

Međutim, prethodna analiza implicira potrebu za dodatnim naporima u cilju jačanja pažnje i općenitog konsenzusa javnosti u borbi protiv «top level» korupcije, kako bi se odvezale ruke sudstva i policije u bavljenju ovim problemom. Sama prisutnost takvog tijela i povjerenje javnosti u njega može pozitivno utjecati na odnos javnosti prema problemu top korupcije i tzv. «nedodirljivih». Ovdje paradoks nastaje zbog činjenice da je inicijacija ovakvog tijela u optimalnom obliku, na koncu takođe određena nivoom političkog konsenzusa, kakav bi se očitovao u kvalitetnom anti-korupcijskom zakonu, koji treba da postavi temelje borbi protiv najozbiljnijih oblika korupcije.

6. Neovisne agencije za borbu protiv korupcije u drugim zemljama – pozitivna iskustva

Mnoge zemlje imaju državna tijela koja se bave slučajevima korupcije. Obično su to specijalizirane jedinice unutar primarnih agencija za sprovedbu zakona, kao razni specijalizirani odjeli unutar ministarstava unutarnjih poslova, uredi specijalnog tužitelja i druga slična rješenja. Međutim, budući da je prema ocjeni međunarodnih organizacija, ali i prema rezultatima nekih domaćih istraživanja, problem korupcije najizraženiji na administrativno-političkom nivou, preporuka je da se ozbiljno razmotri mogućnost uvođenja «neovisnog»¹⁴, opunomoćenog i specijaliziranog¹⁵ tijela za borbu protiv korupcije. Na primjeru nekih drugih zemalja i njihovih anti-korupcijskih tijela možemo prikazati prednosti tako koncipiranog modela.

Zapravo, hongkonška Neovisna komisija protiv korupcije je idealna paradigma anti-korupcijske agencije, budući da se odlično uklapa u postavljene parametre neovisnosti, opunomoćenosti i specijaliziranosti. Neovisna komisija ima moć da razmotri i istraži navode korupcije, uz ostale mjere prevencije. Međutim, ne treba vjerovati da svaka anti-korupcijska agencija može biti

obavljaju visoke funkcije, već prema orkestriranim nalogima vlasti, koju u tom trenutku ne obavljaju. Stoga se ovi procesi najčešće koriste kao sredstvo političkih pritisaka, u svrhu kojih se koriste instrumentalizovana tužilaštva.”

¹² Transparency International: “National Integrity Report for Bosnia and Herzegovina” (2007), str. 152: “Takođe je velik broj optužnica podignut na intervenciju međunarodne zajednice, tj. OHR, ali su se i one često temeljile na slabim dokaznim materijalima, te su ih sudovi odbacivali. Strani tužioci i sudije na nivou BiH su uspjevali uspješno poreknuti i okončati nekoliko značajnih procesa, što se može pripisati integritetu, zaštiti i finansijskim sredstvima koje uživaju”.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ovaj pojam prvenstveno implicira neovisnost od političkih utjecaja, koja može biti osigurana ponajviše jasnom političkom voljom za takvom agencijom, a potom, kroz odgovarajuće statutarno i fizičko pozicioniranje takvog tijela na način da bude samodostatno, u smislu izgradnje i primjene svoje politike, što znači da isto ne bi trebalo biti samo dio ili odjel unutar već postojećih institucija za sprovedbu zakona, nego mora imati političko zaleđe za osiguranje potpune infrastrukturne neovisnosti i treba odgovarati najvišim vladinim instancama, po mogućnosti parlamentarnoj. Uspjeh honkongškog i singapurskog modela, koji su od početka inicirani i razvijani sa najvišeg nivoa, podržava ovdje datu kvalifikaciju “neovisnosti” anti-korupcijskog tijela.

¹⁵ Pojam “specijalizirano” predstavlja tijelo koje se bavi eksplicite i isključivo slučajevima korupcije; što je primarni objekat njegovog zanimanja. S druge strane, korupcija je često viđena kao sastavnica organiziranog kriminala, što u stvarnosti i ne mora biti slučaj. Akciona matrica institucije koja je usmjerena prvenstveno na borbu protiv organiziranog kriminala, gdje istrage slučajeva korupcije imaju sekundarnu važnost, ovisne su o istražnim postupcima koji su usmjereni na radnje koje spadaju pod definiciju organiziranog kriminala. Npr. BiH je osnovala Ured specijalnog tužitelja za organizirani kriminal i korupciju, koji je podigao nekoliko optužnica protiv bivših dužnosnika, premda sa vrlo malim brojem pravomoćno izrečenih presuda i to mahom oslobađajućih. S druge strane, anti-korupcija može biti primarni fokus tijela za sprovedbu zakona, ali ono može tretirati samo lakše oblike korupcije kao i one počinjene na nižim administrativno-političkim nivoima.

slavljena zbog svog uspjeha. Nažalost, Hong Kong i Singapur su rijetki primjeri uspjeha, koji je rezultat više različitih faktora, kojih ćemo se dotaći u nastavku teksta.

U pogledu uspješnosti anti-korupcijskih tijela, bitno je navesti da je evidentan opći dojam da su modeli afričkih zemalja (Tanzania, Nigeria, Botsvana itd.) propali, dok su azijski modeli (Hong Kong, Brunei, Bangladesh, Indonesia i dr.) uspješni. Prethodno rečeno je rezultat različitih aspekata demokratskog razvoja, gdje uspostava efektne anti-korupcijske agencije može ovisiti od niza faktora, kao što su: deficit političke kulture, dispozicija društvenih vrijednosti, ekonomski razvoj, pa sve do kredibiliteta ostalih policijsko-sudskih institucija, čija efikasnost direktno ili indirektno utječe na funkcioniranje anti-korupcijske agencije.

7. Neovisnost anti-korupcijskog tijela i kako je osigurati

Neovisnost možemo nazvati glavnim konceptualnim obilježjem efikasnog anti-korupcijskog tijela. Premda je njeno značenje već donekle ovdje elaborirano, ostaje još jedno bitno pitanje, a to je pitanje načina na koji neovisnost može biti realizirana u datom kontekstu. U slučaju hongkonške Komisije razvidno je da je neovisnost osigurana ispunjavanjem nekoliko temeljnih preduvjeta: prvenstveno to je pitanje kredibiliteta izvora inicijative za uspostavu takvog tijela. Naime, dobar primjer je Guverner Hong Konga, koji je bio u stanju da pokrene stvari u pozitivnom pravcu uz pomoću svog javnog ugleda i autoriteta.¹⁶ Drugi važan moment, kojim su formirani temelji za samodrživu neovisnost ICAC, jeste mehanizam priziva odgovornosti. U konkretnom slučaju građanski savjetodavni Komitet svakodnevno nadgleda rad hong-konške ICAC, na taj način suizgrađujući javno povjerenje u ovu Instituciju¹⁷.

Bitno određenje neovisnosti, a ujedno i priznati preduvjet za uspjeh anti-korupcijske agencije, zasigurno predstavlja odgovarajuća financijska baza¹⁸ za operativne aktivnosti i prateće razumijevanje javnosti za troškove rada anti-korupcijske agencije, jer je u protivnom nedovoljno stimulirana djelatnost unaprijed osuđena na propast. Neke administracije obskrbljuju svoje agencije «dijelom» zaplijene, premda ovakav pristup može prouzrokovati zlouporabe.

Takođe je važan i jedan «tehnički» aspekt realizacije neovisnosti, a to je procedura imenovanja rukovodioca ureda. Naravno da je poželjno da neovisna agencija ima neovisnog i predanog vođu, ali pitanje je kako izbor može biti obavljen u najboljem interesu same agencije. Jedan od temeljnih prijedloga na ovom polju je da, u proceduru imenovanja treba biti uključeno što više institucionalnih aktera. Imenovanje koje je prepušteno izvršnim organima vlasti je neizvjesno, budući da isto može biti

¹⁶ TI Source Book 2000: "Hong Kong je počeo sa neuobičajenim prednostima. Imao je starijeg javnog službenika kao Guvernera i Šefa vlade koji je došao izvana, ne kao netko sa obitelji i poviješću veza u tadašnjoj koloniji. Uživao je visoku mirovinu i visok status. Na taj način bio je ograđen od većine pritisaka kojima može biti izložen prosječan građanin".

¹⁷ Ibid. "Odnos agencije s javnošću takođe je od kritične važnosti. Neke agencije, kao što je visoko uspješna hongkonška ICAC, uspostavile su formalne aranžmane gdje je osigurano učešće javnosti u formulaciji politike. Osiguranjem takvog aranžmana, koji može biti u formi komiteta kojim predsjedava ministar pravde, anti-korupcijski okvir potiče na javnu odgovornost. Odnos sa javnošću takođe je važan u postavljanju temelja za "prevencijsku" ulogu anti-korupcijske agencije".

¹⁸ TI Source Book 2000, Chapter 11, str. 95. "Hong Kong je već imao funkcionalan sudski sustav, podržavajući vladavinu prava, te tužiteljstvo na koje se moglo računati da će djelovati profesionalno. (Procesuiralo je i zatvorilo između ostalog i direktora javnog tužiteljstva, kada je ovaj prekršio zakon). Neke od takvih agencija su u startu propale zbog odbijanja da se osiguraju materijalna sredstva za djelatnost istih".

rukovođeno uskim interesima određenih političkih partija, ili u najgorem slučaju, od strane jedne osobe¹⁹.

Ispravno pozicioniranje anti-korupcijskog ureda je od velike važnosti. Dobro je postaviti takvu agenciju paralelno sa najvišim izvršnim organima, ali u isto vrijeme očuvati je odvojenom i neovisnom, te čak i priznati anti-korupcijskoj agenciji supremaciju u odnosu na najviše instance vlasti. U protivnom takvo tijelo bi bilo deprivirano jednog od svojih osnovnih svojstava, dok bi u najgorem slučaju moglo biti upotrebljeno za sređivanje političkih računa. Takođe je bitno odvojiti izvor inicijative od odnosa supremacije, koji bi mogao po inerciji slijediti pravac inicijative. Ponovo su ova pitanja uzeta u obzir na primjeru hongkonške ICAC, ali i u slučaju singapurške Komisije:

*”Uspjeh u Singapuru duguje mnogo odlučnosti prijašnjeg premijera i šefa Vlade, Lee Kuan Yewu. Neki autori su naveli da je bitan uzrok uspješnosti agencije, njeno smještanje u ured premijera. Pozicioniranje ureda predstavlja još jedan bitan faktor uspješnosti i u slučaju Hong Konga, gdje je isti bio smješten u Ured guvernera, ali gdje u isto vrijeme odgovara legislaturi i odvojen je od javne službe, te autonomnost djelovanja koje se očituje u zakonu i praksi.“*²⁰

U slučaju Bosne i Hercegovine, gdje imamo oblik parlamentarne demokracije, koje je i post-konfliktno društvo opremljeno konsocijacijskim mehanizmima, najviši izvor kredibiliteta i inicijative može biti iznađen samo u instituciji državnog Parlamenta, koji je jedino istinsko institucionalno čvorište inter-segmentarnih interesa. Ostale izvršne funkcije se kontinuirano dijele između konstitutivni političkih etnija i to tradicionalno između političkih subjekata koji su do sada pokazali nizak nivo uzajamnog povjerenja. Pored navedenog, parlament je ujedno i mjesto koje objedinjuje širok spektar političkih čimbenika, što je dobra podloga za razvoj ovdje spomenutih mehanizama odgovornosti, uključujući procedure imenovanja, monitoring, kontrolu i potpuno izbjegavanje najveće opasnosti od eventualne zlouporabe agencije, a to je spravljanje političkih računa.

8. Opunomoćenost anti-korupcijske agencije

Zakonsku osnovu za specijalizirane ovlasti antikorupcijskih tijela nalazimo u odredbama Kazneno-pravne Konvencije o korupciji Vijeća Europe iz siječnja 1999. godine. Naime, čl. 20 navedene Konvencije navodi: “Svaka Strana će usvojiti takve mjere koje su neophodne da osiguraju da se lica odnosno entiteti specijaliziraju za borbu protiv korupcije. Oni će imati neophodnu nezavisnost u suglasnosti sa fundamentalnim principima pravnog sistema Strane, kako bi mogli efikasno i bez nezakonitih pritisaka vršiti svoje funkcije. Strana će osigurati da osoblje takvih entiteta ima adekvatnu obuku i izvore financijskih sredstava za obavljanje svojih zadataka”. Relevantni su svakako i čl. 22. i 23. iste Konvencije, koji obvezuju zemlje potpisnice na poduzimanje mjera u cilju zaštite suradnika pravde i svjedoka, te mjere koje omogućavaju sakupljanje dokaza i konfiskaciju stečenih koristi. Bosna i Hercegovina je ratificirala Kazneno-

¹⁹ TI Source Book 2000, Chapter 11: “Karakterističan propust u mnogim legislativnim šemama je davanje predsjedniku (ili drugoj političkoj figuri) previše kontrole nad imenovanjima i operacijama anti-korupcijske agencije. Predsjednik je šef izvršnog djela vlasti i članovi izvršne vlasti takođe mogu pasti u iskušenje. To može dovesti predsjednika u neugodan položaj, da odlučuje da li će ili ne biti procesuirane njegove bliske kolege. Što se tiče Bosne i Hercegovine, mogućnost zlouporabe anti-korupcijske agencije od strane jedne osobe, premijera ili predsjednika svedene su na minimum, gdje je, zbog specifičnog ustavnog uređenja koje je u osnovi parlamentarno, teško zamisliti toliku moć u rukama jednog čovjeka. Nadalje, iz razloga što je do sada svaka bih. Vlada formirana vrlo širokim i nerijetko tijesnim konsensusom. Druga je mogućnost da bi eventualna zlouporaba mogla uključiti političke stranke ili lobije unutar sami stranaka, što je mnogo vjerojatnija pretpostavka”.

²⁰ Ibid.

pravne Konvencije o korupciji Vijeća Europe 30.01.2002. godine, čime je u potpunosti preuzela obveze iz Konvencije. BiH je 30.01.2000. godine takođe ratificirala i Građansko-pravnu Konvenciju o korupciji Vijeća Europe iz 1999. godine. Takođe je potpisnica UN Konvencije protiv korupcije, koja u članu 50. sadrži odredbe o posebnim istražnim tehnikama, pa i «kontroliranim isporukama» u svrhu lakšeg prikupljanja dokaza. Član 36. UN Konvencije govori o potrebi uspostave specijaliziranih organa za borbu protiv korupcije, sa temeljnim odrednicama: *neovisnost, opunomoćenost i materijalno-financijska podrška* takvim tijelima. Evidentno je da su neovisnost i opunomoćenost antikorupcijskih tijela, u smislu korištenja specijalnih istražnih ovlasti i tehnika, prepoznati kao ključni preduvjeti za njihovo uspješno djelovanje, te su kao takvi uvršteni u najrelevantnije međunarodno-pravne dokumente koji tretiraju problem korupcije.

Glavni stubovi opunomoćenosti antikorupcijskog tijela su: specijalne operativne mjere date službenicima takve agencije, neometan pristup neophodnim informacijama²¹, javna saslušanja²², nadzor nad imovinom i primanjima donosioca odluka u javnom sektoru, zamrzavanje nezakonito stečenih sredstava, zaplijena putnih isprava, zaštita doušnika, profesionalne privilegije i sl. Naravno, jedini način da se anti-korupcijska tijela opreme gore navedenim mogućnostima je odgovarajuća zakonska osnova, koja može otvoriti put za efikasnu akciju. Prethodno rečeno ilustrira primjer Singapura i Biroa za istraživanje i zaštitu od korupcije (CIPB), „Corruption Investigation Protection Bureau“, koji je osnovan još 1952. godine. Međutim, tek 1960. godine uvedena je efikasnija legislativa protiv korupcije, tj. Akt za prevenciju korupcije je dokinut, a uvedene su dodatne istražne ovlasti CIPB-a i pojačane sankcije²³. Treba ipak napomenuti da je prethodno postalo moguće tek nakon što je Stranka narodne akcije došla na vlast 1959. godine, kada su poduzete odlučne mjere protiv korumpiranih dužnosnika, od kojih su mnogi otpušteni iz službe, dok su drugi sami napustili službu kako bi izbjegli istrage i sankcije. Rezultat je bio takav da je povjerenje javnosti u CIPB raslo kako su ljudi uviđali da je vlada iskrena u svojim anti-korupcijskim namjerama²⁴. Prethodno zorno ilustrira važnost postojanja političke volje za uspostavljanje efikasnog anti-korupcijskog tijela.

Tu je takođe još jedan važan aspekt opunomoćenosti, a to je pitanje „ovisnosti“ o postojećoj sudsko-policijskoj infrastrukturi. Radi se o tome da anti-korupcijske agencije, čak i u slučaju da imaju široke istražne ovlasti, ostaju ovisne o efikasnosti tužiteljskog i sudskog segmenta. Naime, ukoliko sudstvo i tužiteljstvo ne funkcioniraju kako treba, bilo u smislu da su sami percipirani kao korumpirani ili prezatrpni predmetima, što može biti izjednačeno sa neefikasnošću, tada ni javni kredibilitet agencije ne može biti održan. U takvim okolnostima

²¹ Ibid. “Još jedan važan faktor koji treba uzeti u obzir u pravnom uokvirivanju anti-korupcijske agencije ili komisije je taj da odgovarajuće ovlasti omogućuju pristup dokumentaciji i ispitivanju svjedoka. U nekim zemljama prisutni su napori da se agenciji ograniči pristup informacijama. Međutim, ne postoji razlog u teoriji ili praksi zašto jedna agencija, ko što je slučaj sa institucijom Omudsmana, ne bi uživala sva prava kao i ostale agencije za sprovedbu zakona i imala puni pristup vladinim dokumentima i javnim službenicima”.

²² Ibid:“Neovisna komisija u Novom Južnom Velsu (Australia), još jedna od vodećih svjetskih anti-korupcijskih agencija već nekoliko godina ima mogućnost da održava javna saslušanja. Ovim putem svjedoci se pozivaju da podnesu dokaze i premda ovi ne mogu biti iskorišteni za kazneno gonjenje samih svjedoka, saslušanja su prigoda da javnost točno sazna kakve su se aktivnosti odvijale. Jednom kada se nezakoniti i visoko sporni uzorci ponašanja izlože na ovaj način razumno je povjerovati da će oni, koji su upetljani u takve akcije, u najmanju ruku biti postidjeni i potaknuti na promjenu pristupa i javnog ponašanja”.

²³ Vidi www.anti-corruption.gov.bn: “Akt za prevenciju korupcije, Poglavlje 241, daje CIPB sve ovlasti nužne za borbu protiv korupcije. Pored toga 1989. godine usvojen je i Zakon o zapljeni korupcijom stečenih koristi. On omogućava sudovima da zamrznu i zaplijene nezakonito stečenu imovinu. Prethodni zakon je 1999. godine, zamijenjen novim Zakonom o zapljeni koristi stečenih u korupciji, trgovini drogama i ostalim ozbiljnim kaznenim djelima. Novim Zakonom protiv pranja novca sudovima su date dodatne ovlasti za zamrzavanje i konfiskaciju vlasništva i imovine od prijestupnika.”

²⁴ Ibid.

nameće se i pitanje povjerljivosti u razmjeni informacija, tj. mogućnost curenja informacija o istrazi, što može upropastiti izgleda za njen uspjeh. Pored toga, neprecizirane nadležnosti i modaliteti suradnje po pitanju istrage i procesuiranja slučajeve korupcije, često vode u međusobne optužbe i prebacivanja odgovornosti.²⁵

Potrebno je naglasiti da je i pored ispunjenja ovdje razmatranih preduvjeta neovisnosti, opunomoćenosti i solidne fionancijske baze i podrške, za uspjeh antikorupcijske agencije potrebna i odlučnost u djelovanju, osobito na početku. To je jedini način da se nedvosmisleno signalizira spremnost vlade da se obračuna sa korupcijom, ali i demonstrira snaga novoformirane agencije. Bez nekoliko velikih slučajeva o korupcionim djelima počinjenim visoko na javno-političkom ili administrativnom nivou, teško je očekivati da će takvo tijelo pridobiti povjerenje javnosti i ispuniti očekivanja.

Pored Honk Konga, Singapura i Novog Zelanda, kao istaknutih primjera u kojima djeluju agencije ili komisije sa istražnim ovlastima, nešto noviji primjer je Antikorupcijska agencija u Argentini, koja je uspostavljena 1999. godine. Agencija djeluje u okviru Ministarstva pravde i ljudskih prava i ovlaštenja je da kreira antikorupcijske programe, ali i da sudjeluje u sudskim postupcima koji su od državnog interesa. Agencija prima signale i informacije o korupciji, vrši preliminarnu istragu prema bilo kojoj instituciji, po osnovu dojava ili na vlastitu inicijativu; savjetuje vladina tijela o dobrim antikorupcionim praksama. Službenici Agencije mogu zatražiti informaciju od bilo kojeg državnog tijela ili bilo kojeg drugog entiteta, te tražiti podršku/asistenciju od policijskih službi.

9. *Ostali relevantni modeli*

Većina zemalja u Europi²⁶ imaju jedinice za borbu protiv korupcije u sklopu svojih tužiteljskih ureda, što je trenutno, u neku ruku, slučaj i u BiH. Premda je ovaj model odbranljiv u širem kontekstu demokratskog razvoja, može biti neprimjenjiv kada su u pitanju tranzicijske demokracije i posebno kad je riječ o post-konfliktnim društvima, gdje se radi o osjetljivim društvenim sistemima, u kojima opća stabilnost društva visi o koncu.

Od antikorupcijskih agencija u zemljama zapadne demokracije izdvajamo primjer Francuske i njene Nacionalne agencije za borbu protiv korupcije, koja je osnovana početkom 1993. godine na osnovu Zakona o prevenciji korupcije i transparentnosti u javnim procedurama. Agencija je zadužena za: centralizaciju informacija potrebnih za otkrivanje i detekciju djela korupcije, trgovinu utjecajem, prisvajanje javnih fondova, ostvarivanje interesa i miješanje u procedure javnih nabavki; pruža asistenciju sudskim organima; savjetuje vladina tijela i gradonačelnike, predsjedatelje regionalnih i lokalnih vijeća, po zahtjevu, a u svezi pitanja vezanih za korupciju. Agencija svake godine podnosi izvještaj premijeru i ministru pravde.

Međutim, i pored brojnih ovlasti kao i trenda uspostave antikorupcijskih tijela koji je prisutan posljednjih godina, vrlo je malo u svijetu agencija koje imaju ovlasti da direktno istražuju slučajeve

²⁵ "Studija sistema nacionalnog integriteta" (2007), str.147. Transparency International BiH,

²⁶ Ackermann S, (1999): Sa izuzetkom Francuske, ostale europske države koriste ovaj institucionalni okvir za borbu protiv koupcije, ali nedostatak odvojenog i opunomoćenog anti-korupcijskog tijela, može biti objašnjen činjenicom da te zemlje imaju dobro razvijene demokratske sustave, gdje ostale institucije mogu i snose veliki teret anti-korupcijske borbe. U SAD je situacija nešto specifičnija i po mnogima je određena aferom Watergate iz 70tih godina prošlog stoljeća, koja je duboko potresla povjerenje javnosti u Vladu. Sada postoji Ured vladine etike (Office of Government Ethics - OGE) koji djeluje preventivski, ali snažno surađuje s ostalim institucijama, te nadzire poštivanje pojedinačnih etičkih kodova": www.usinfo.state.gov.

korupcije. U zemljama kao što su Francuska, Slovenija, Srbija, Crna Gora, Bugarska, Rumunjska itd. postoje antikorupcijska tijela, bilo da se radi o agencijama, vijećima ili komisijama, čija je glavna aktivnost limitirana na centralizirano prikupljanje informacija, podršku drugim organima vlasti, te pripreme analiza i preporuka.²⁷

Kao pozitivan primjer možemo izdvojiti dvije baltičke zemlje Latviju i Litvaniju. Litvanija ima Specijalnu istražnu službu STT (Special Investigation Service), koja primjerice može biti iskorištena kao model za BiH. Kao prvo, obje zemlje su post-komunističke: premda su na različitom nivou iskusile delikatnosti etničke podjele, obje su konačno europske zemlje i prolaze kroz slične tranzicijske probleme. U slučaju Litvanije korupcija je nasljeđe iz komunističkih vremena, te u tom smislu i tamošnja borba protiv korupcije može biti viđena kao jedna od sastavnica tranzicijskog razvoja.²⁸ U ovom slučaju, kao i slučaju azijskih zemalja, snažna zakonska osnova pokazala se kao važan preduvjet kako bi se ovlastili službenici STT-a da se bore protiv korupcije na što efektivniji način.²⁹ Što se tiče neovisnosti litvanskog STT-a, iskustvo je pokazalo da uvjerljivi kontrolni mehanizmi moraju biti aktivirani posredstvom odgovarajućih zakonskih rješenja, što je i razlog zbog kojeg je usvojen.³⁰ Takođe je bitno naglasiti da neovisno anti-korupcijsko tijelo ne znači istovremeno i izoliranost istog, već naprotiv, takvo tijelo mora biti izvoriste inicijative za uvođenje šireg okvira anti-korupcijskih mjera na nacionalnom nivou, što zorno ilustrira primjer STT-a.

Latvija je još bolji primjer u smislu prizemljenja diskusije o neovisnom, opunomoćenom i specijaliziranom tijelu za borbu protiv korupcije, prema veličini i mogućnostima BiH. Obje zemlje, pored zajedničkih aspekata tranzicionog procesa, imaju približno isti broj stanovnika i povrh toga Latvija je jedva nešto bolje stojeća od BiH u ekonomskom smislu, ali je ipak uspjela oformiti i održati svoj Ured za prevenciju i borbu protiv korupcije - Corruption Prevention and Combating Bureau (CPCB), sa oko 600 zaposlenih službenika i ostalog osoblja. Latvijski Ured za prevenciju i borbu protiv korupcije ima statutornu obvezu da podnosi izvješće o aktivnostima Kabinetu ministara i Parlamentu, barem jedanput svakih šest mjeseci.

Kao najnapredniji primjer u neposrednom okruženju, izdvajamo R. Hrvatsku, koja je oformila Ured za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala (USKOK). Nakon početne dvije godine operativnosti, naišlo se na poteškoće vezane za nedostatak faktične neovisnosti djelovanja, zbog čega je osnovana Radna grupa za kreaciju i implementaciju amandmana na Statut USKOK-a, u ožujku 2004. godine. Tražen je način da se osigura da USKOK ima dovoljno moći da radi zajedno sa policijom i ostalim državnim tijelima, te da preuzme vodeću ulogu u istraživanju kaznenih djela. Hrvatski Sabor je na tragu navedenog u ožujku 2006. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK). Ovim Zakonom osigurana je potpuna i nedvojbeno nadležnost Ureda za kaznena djela organiziranog kriminala i za korupcijska kaznena djela.

²⁷ Dr. Maria Yordanova, Centre for the Study of Democracy; "Anti-Corruption Reforms in Bulgaria: Introduction of a Specialized Anti-Corruption Service"

²⁸ STT: "Od usvajanja Akta o neovisnosti 1990. godine, ulagani su naponi kako bi se preduprijedila korupcija u Litvaniji. Bilo kako bilo, postojali su tragovi simbioze organiziranih kriminalnih grupa i korumpiranih javnih službenika. Sa korupcijom koja je prodirala u vladine institucije i pogoršanjem krim. situacije, javnost je počela gubiti povjerenje u tijela nadležna za sprovedbu zakona, čime je ugrožena vladavina zakona. Imajući u vidu prethodno navedeno Vlada je 18.02.1997. godine osnovala Specijalnu istražnu službu (Special Investigation Service) unutar Ministarstva unutarnjih poslova. Zadatak osnovane Službe bio je da prikuplja i koristi informacije o kriminalnim organizacijama i korumpiranim javnim službenicima, kao i da provodi preventivne aktivnosti."

²⁹ STT: "Odgovarajući zakoni Republike Litvanije daju opća i specijalna prava službenicima STT-a, čime se olakšava prevencija i istraga korupcije. Službenik STT-a ima pravo da: nadzire poštu i elektronske komunikacije; tajno nadgleda osobnu prepisku, telegraf i druge komunikacije; prisluškuje i snima telefonske razgovore; simulira krim. akt; koristi specijalnu opremu; tajno nadgleda stambene prostore; ulazi u prostorije poduzeća, institucija i organizacija, istražuje iste i sl."

³⁰ Vidi web stranicu litvanske Specijalne istražne službe (STT) www.stt.lt.

Proširena je nadležnost Ureda na kaznena djela organiziranog kriminaliteta i korupcije koja su taksativno navedena. Izmijenjene su i dopunjene one odredbe o ovlastima USKOK-a koje se odnose na efikasniju suradnju s policijom i drugim državnim tijelima te one odredbe koje moraju osigurati vodeću ulogu Ureda pri vođenju izvida u prethodnom kaznenom postupku, te jamčiti efikasniju koordinaciju svih državnih tijela u detekciji i procesuiranju korupcije i organiziranoga kriminala. Proširene su i ovlasti suca da na prijedlog USKOK-a provede i druge posebne izvidne mjere (istražne tehnike) za sva korupcijska kaznena djela i kaznena djela organiziranoga kriminaliteta. Do tada su posebne izvidne mjere postojale za kaznena djela organiziranoga kriminaliteta te za davanje i primanje mita, ali ne i za korupcijska kaznena djela.

10. Zaključna razmatranja

Ova analiza još jednom potvrđuje da je za uspješnu borbu protiv korupcije nužno jedinstveno tijelo, specijalizirano za pitanja korupcije. Potreba za uspostavom takvih tijela sve je više prisutna, posebno među zemljama koje su na putu ka europskim integracijama. Taj put koji slijedi i BiH, diktira potrebu odlučnog obračunavanja sa problemom korupcije, koja je, prevashodno administrativno-političke prirode. Ta konstatacija nameće visoke zahtjeve i kriterije pri razmatranju mogućnosti uspostave antikorupcijskog tijela u BiH.

Iz primjera drugih zemalja, može se zaključiti da su antikorupciona tijela, koja nisu imale široku podršku javnosti, kao i iza sebe jasnu i nedvosmislenu političku volju za njihovom uspostavom, unaprijed bila osuđena na neuspjeh. Ta politička volja nije apstraktna kategorija, već realan faktor koji diktira do kojeg će nivoa biti izvedeni osnovni parametri nužni za uspjeh antikorupcijskog tijela. Ti parametri su: neovisnost od političkih utjecaja, materijalno-financijska podrška i opunomoćenost u smislu postojanja ovlasti za sprovođenje istražnih radnji; korištenje specijalnih istražnih tehnika, te kooperacija i subordinacija policijsko-tužiteljske infrastrukture pri istraživanju i procesuiranju slučajeva korupcije, prilagođene zahtjevima i potrebama antikorupcijskog tijela. Ova politička volja, koja je osnova za djelotvornu agenciju za borbu protiv korupcije, bit će testirana kada se na dnevnom redu Parlamentarne skupštine BiH nađe kvalitetan prijedlog Zakona o agenciji za sprečavanje korupcije.

Bilo kako bilo, nakon koliko-toliko uspješne reforme sudstva, kaznenog zakonodavstva pa i uoči aktualne policijske reforme, a uzimajući u obzir postojeće međunarodne obveze BiH, kao i rezultate relevantnih analiza koje ukazuju na rastuću ozbiljnost problema korupcije u BiH, evidentno je da je nastupio krajnji trenutak za aktualizaciju i realizaciju uspostave specijaliziranog tijela za borbu protiv korupcije u BiH. Kao odgovor na post-konfliktno određenje korupcije u BiH, koja je u osnovi administrativno-političke prirode, nameće se potreba za uspostavom visoko opunomoćenog; profesionalnog, centralnog tijela za borbu protiv korupcije, čija bi "neovisnost", te javni status i autoritet omogućili istragu najsloženijih slučajeva korupcije na svim administrativno-političkim nivoima BiH, koji bi potom bili na adekvatan način obrađivani od strane tužilačko-sudskog segmenta. Pri tom, formiranje ovog tijela je potrebno staviti u širi kontekst, odnosno u kontekst potrebe za nastavkom unapređenja reformi u cilju poboljšanja operativnih mogućnosti agencija za sprovođenje zakona, kao "pomoćnih" organa u kontekstu borbe protiv korupcije, budući da njihova kvaliteta rada ima izravne reperkusije na učinkovitost antikorupcijskog tijela.

Preporuke:

Pri razmatranju mogućnosti uspostave tijela za borbu protiv korupcije u BiH, a na osnovu šire analize i nalaza prikazanih u ovom tekstu, te imajući u vidu specifičnosti korupcije u BiH, oportuno je uvrstiti sljedeće preporuke:

1. Pravni naziv tijela za borbu protiv korupcije treba sadržavati pojam “agencije”, budući da isti implicira inicijativu i agilnost u djelovanju protiv korupcije;
2. Agencija treba zakonski i faktički biti neovisna, sa koliko je moguće velikim-vlastitim budžetom, te statutarno određena kao pravna osoba koja odgovara isključivo Parlamentarnoj skupštini BiH;
3. Osigurati zakonski da svaki pravni ili politički entitet, institucija ili osoba mogu biti predmetom istraživanja agencije;
4. U Zakon o agenciji uvrstiti odredbe kojim se obvezuju sve institucije države na svim nivoima, te javne službe, organi, ustanove i pojedinci, da surađuju sa agencijom na način da postupaju po zahtjevima iste, odnosno da su dužni ustupiti Agenciji sve informacije koje posjeduju, koje su relevantne za istraživanje djela korupcije, a čije stavljanje na raspolaganje može zatražiti sama agencija;
5. Posebnom odredbom Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije specificirati nadležnost Agencije u pogledu kontrole i istrage koruptivnih djelovanja u javnom i privatnom sektoru, sa naglaskom na funkcionere i službenike na svim administrativno-političkim nivoima BiH;
6. Agencija treba biti u mogućnosti da potpuno samostalno istražuje slučajeve korupcije, gdje postoje osnove sumnje na moguću kompromitaciju diskrecije. To podrazumijeva da službenici Agencije imaju puna policijska ovlaštenja, te mogućnost korištenja svih raspoloživih istražnih tehnika predviđenih bh. kazneno-pravnim odredbama.
7. Sačiniti detaljan i taksativan pregled djela korupcije koja se mogu okvalificirati kao predmet kazneno-pravne sankcije prema važećem bh. zakonodavstvu, kako bi se olakšalo i preciziralo djelovanje Agencije.

Stavovi izneseni u dokumentu predstavljaju mišljenje autora, ali ne nužno i zvanične stavove Transparency International BiH. Transparency International BiH zadržava sva autorska prava na dokumentu ili na dijelovima dokumenta.

Bibliografija:

1. Ackerman S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press; Working Paper;
2. Overview of Corruption in Central and Easter Europe, given by UNDP March 2002;
3. Transparency Internationals Global Corruption Barometer - 2004;
4. Transparency International's Global Corruption Report - 2005;
5. Transparency International's Global Corruption Report - 2006;
6. Transparency International: National Integrity Report for Bosnia and Herzegovina – 2007;
7. Independent magazine “Dani”, July 14, 2000;
8. Transparency International: National Integrity Report for Bosnia and Herzegovina 2004;
9. SPAI Progress Report on Anticorruption Efforts in Bosnia and Herzegovina – April, 2004;
10. SPAI Progress Report on Anticorruption Efforts in Bosnia and Herzegovina – April, 2005;
11. SPAI Progress Report on Anticorruption Efforts in Bosnia and Herzegovina –2006;
12. TI Source Book 2000;
13. www.anti-corruption.gov.bn: “The Prevention of Corruption Act;
14. Web page of Lithuanian Special Investigation Service, www.stt.lt.
15. Dr. Maria Yordanova, Centre for the Study of Democracy; “*Anti-Corruption Reforms in Bulgaria: Introduction of a Specialized Anti-Corruption Service*”.