



Broj: 03/10-50-19-124-9/18
Sarajevo, 20.04.2018.

Istraživanje broj: 278
Vrsta istraživanja: AN

GRECO-ove EVALUACIJE BOSNE I HERCEGOVINE I PROVOĐENJE PREPORUKA

Pripremili:
Nihada Jeleč
Goran Masal

Deskriptor: borba protiv korupcije

Istraživanje je namijenjeno poslanicima i delegatima, koji mogu postaviti dodatna pitanja, sugestije i komentare na email adresu: istrazivacki.sektor@parlament.ba.

Javnost Bosne i Hercegovine može komentirati radove, ali Istraživački sektor nema mogućnost da odgovara na komentare i diskutira o istraživanju.

Informacije navedene u sadržaju istraživanja važeće su u trenutku pripreme istraživanja i one se ne ažuriraju nakon objave istraživanja.

Istraživanje ne odražava zvaničan stav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PSBiH).

Sadržaj

I. Uvod	3
II. Prvi krug evaluacije.....	3
III. Drugi krug evaluacije.....	5
IV. Treći krug evaluacije	7
V. Četvrti krug evaluacije	11
VI. Obaveznici realizacije preporuka	13
VII. Posljedice statusa (ne)realizacije preporuka.....	13
VIII. Izvori	15

GRECO-ove EVALUACIJE BOSNE I HERCEGOVINE I PROVOĐENJE PREPORUKA

I. Uvod

U istraživačkom radu su navedene sve preporuke koje je GRECO (Grupa država Vijeća Evrope u borbi protiv korupcije) uputio Bosni i Hercegovini te, u skladu sa zahtjevom naručioca, njihov status, odnosno da li su i kako provedene. Rad obuhvata i odgovore na pitanja ko je obaveznik realizacije preporuka i koje su posljedice (ne)realizacije.

GRECO je do sada proveo četiri kruga evaluacije, koji su se bavili specifičnim odredbama Dvadeset vodećih principa i povezanih odredbi Krivičnogpravnog konvencije, a 20. marta 2017. pokrenuo je i Peti krug evaluacije.¹

U okviru četiri kruga evaluacije koji se provode od 2003. godine, GRECO je Bosni i Hercegovini uputio ukupno 71 preporuku.

Tabela 1: GRECO-ove evaluacije i preporuke Bosni i Hercegovini

Krug GRECO-ove evaluacije	Ukupan broj preporuka	Status preporuka
Prvi krug evaluacije	18	zadovoljavajuće provedeno: 15 djelimično provedeno : 3 nije provedeno: -
Drugi krug evaluacije	16	zadovoljavajuće provedeno: 7 djelimično provedeno: 9 nije implementirano: -
Treći krug evaluacije	22	zadovoljavajuće provedeno: 7 djelimično provedeno: 6 nije provedeno: 9
Četvrti krug evaluacije	15	status još nije poznat izvještaj GRECO-a još nije objavljen

II. Prvi krug evaluacije

GRECO-ov Prvi krug evaluacije obuhvata sljedeće:

- organe nadležne za prevenciju, istragu, gonjenje i donošenje presuda koje se odnose na krivična djela korupcije; pravni status, nadležnosti, načine prikupljanja dokaza, nezavisnost i autonomiju tih organa;
- specijalizirane osobe ili organe koji se bave borbom protiv korupcije, sredstvima koja su im na raspolaganju;
- imunitet od istrage, gonjenja i donošenje presuda koje se odnose na krivična djela korupcije.

U prvom krugu evaluacije GRECO je Evaluacijski izvještaj o Bosni i Hercegovini usvojio 11. jula 2003. godine, Izvještaj o usklađenosti 20. maja 2005. i Dodatak na Izvještaj o usklađenosti 19. oktobra 2007. godine. Evaluacijski izvještaj sadrži ukupno 18 preporuka. Prema podacima

¹ Izvor: internetska stranica GRECO <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations#%7B%2222359946%22%3A%5B%5D%7D> (datum pristupa 6. april 2018.)

iz navedenih dokumenata, Bosna i Hercegovina je zadovoljavajuće provela 15 preporuka, a djelimično provela tri preporuke. U ovom krugu evaluacije nije bilo preporuka koje Bosna i Hercegovina nije provela.

Preporuke GRECO-a iz Prvog kruga evaluacije su sljedeće:²

- I. Uspostaviti ili odrediti tijelo odgovorno za unaprjeđenje aktivnosti borbe protiv korupcije na teritoriji cijele države. Ovo tijelo bi također moglo biti zaduženo za aspekte međunarodne saradnje, modusa operandi i značaja kriminala (čiji dio je i korupcija). Ovaj mehanizam trebao bi biti dopunjen na nivou entiteta adekvatnim mehanizmima saradnje entitetskih policija, poreskih vlasti/finansijske policije, carine, organa čija je nadležnost zaštita državne granice itd.
Status preporuke:³ zadovoljavajuće provedena
- II. Ubrzati proces reformi krivičnog zakonodavstva i kroz taj proces uskladiti, u najvećoj mogućoj mjeri, krivične zakone i zakone o krivičnom postupku.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- III. Poduzeti zakonske i finansijske mjere koje su neophodne da bi sudovi imali nesmetan pristup stručnosti koja im je potrebna i omogućiti korištenje navedene stručnosti kao dokaza pred sudom.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- IV. Nastaviti ulagati napore u ograničenju političkog utjecaja i unaprijediti modernizaciju policijskih organa na svim teritorijalnim nivoima, posebno na najnižim nivoima, uz adekvatne institucionalne i pravne mjere, podizanje svijesti i ostale mjere zaštite sigurnosti.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- V. Poduzeti sve mjere kako bi se osiguralo da policija pruža pomoć koju traže drugi organi u skladu sa zakonskim odredbama i propisima.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- VI. Nastaviti ulagati napore na poboljšanju izbora članova pravosudnih organa koji je zasnovan na zaslugama na svim teritorijalnim nivoima, obuhvatajući i najniže, uz adekvatne institucionalne i pravne mjere, podizanje svijesti i ostale mjere.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- VII. S ciljem ponovnog uspostavljanja povjerenja javnosti u pravosudni sistem, uložiti napore na informiranju medija o uspješno riješenim slučajevima korupcije i drugim osjetljivim slučajevima te promovirati profesionalizam i etičko ponašanje među novinarima. Mjere također trebaju biti poduzete na poboljšanju pristupa novinara zvaničnim informacijama i općenito javnosti.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- VIII. S vremenom razmotriti načine osiguranja adekvatne plate za policajce, kao i za tužioce.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena

² Evaluacijski izvještaj o Bosni i Hercegovini od 11. jula 2003. godine, str. 35 i 36

³ Status preporuka je preuzet iz Izvještaja o usklađenosti od 20. maja 2005. i Dodatka na Izvještaj o usklađenosti 19. oktobra 2007. godine.

- IX. S vremenom razmotriti načine osiguranja većih finansijskih sredstava organima odgovornim za istragu i osigurati im bolje ljudske i materijalne resurse.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- X. Izmijeniti zakone o krivičnom postupku i uvrstiti moderne istražne tehnike, omogućiti otkrivanje korupcije i drugih oblika teškog kriminala, istovremeno osigurati adekvatnu zaštitu evropskih standarda ljudskih prava.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XI. Koristiti Zakon o zaštiti svjedoka i u slučajevima korupcije te razmotriti korist programa o zaštiti navedenih svjedoka poslije suđenja.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XII. Osigurati više sredstava za državni Ured za reviziju.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XIII. Dalje proširiti pravila i propise koji reguliraju javne nabavke na nivou države i entiteta.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XIV. Razmotriti konsolidaciju entitetskih carinskih administracija i uspostaviti adekvatni mehanizam saradnje i razmjene informacija između entitetskih poreznih organa.
Status preporuke: djelimično provedena
- XV. Ispitati mogućnost sudjelovanja u većoj mjeri Ombudsmana u borbi protiv korupcije i, paralelno s tim, promovirati mogućnosti ulaganja žalbe Ombudsmanu na nepravilnosti, loše upravljanje i sumnje na korupciju.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XVI. Razmotriti sistem imuniteta koji se primjenjuje na državnom i entitetskom nivou i pobrinuti se da je zakonski okvir jasan, koherentan, sveobuhvatan i razumljiv praktičarima i javnosti u cjelini.
Status preporuke: djelimično provedena
- XVII. Ograničiti kategorije osoba koje pokriva imunitet od krivičnih postupaka.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XVIII. Osigurati jasne uvjete i procedure koje prati ukidanje imuniteta.
Status preporuke: djelimično provedena

III. Drugi krug evaluacije

Općenito, GRECO-ov Drugi krug evaluacije obuhvata tri teme: imovinsku korist stečenu korupcijom, javnu upravu i korupciju, te pravne osobe i korupciju.

GRECO je 8. decembra 2006. godine objavio Evaluacijski izvještaj o Bosni i Hercegovini i u njemu naveo 16 preporuka. Izvještaj o usklađenosti usvojio je 19. februara 2009., a Dopunu Izvještaja o usklađenosti 1. aprila 2011. Prema informacijama iz navedenih dokumenata, od

ukupno 16 preporuka Bosna i Hercegovina je do 2011. na zadovoljavajući način provela sedam, a djelimično provela preostalih devet preporuka.

Preporuke koje je GRECO uputio Bosni i Hercegovini u okviru Drugog kruga evaluacije su sljedeće:

- I. Proširiti obim odredbi Republike Srpske o konfiskaciji indirektno imovinske koristi stečene kriminalom i u pogledu situacija u kojima presuda nije moguća (stvarna konfiskacija).
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- II. Analizirati praktičnu primjenu zakona o konfiskaciji i zapljeni instrumenata i imovinske koristi stečene krivičnim djelima, obuhvatajući i korupciju, u pogledu razvijanja usklađenih smjernica za tužioce i omogućavanja obuke za tužioce i sudije; posebnu pažnju obratiti boljem iskorištavanju pravnih odredbi u vezi s konfiskacijom imovinske koristi stečene krivičnim djelima koju drži treća strana.
Status preporuke: djelimično provedena
- III. (i) Poboljšati koordinaciju i saradnju između agencija angažiranih na otkrivanju, istrazi i krivičnom gonjenju korupcije na redovnoj osnovi u ranim stadijima krivičnih postupaka, pružanjem tužilaštvu tačnih i ažuriranih finansijskih/ekonomskih informacija, s ciljem da ekonomske istrage vjerovatno završe u zamrzavanju imovinske koristi stečene korupcijom; i (ii) razviti određenu multidisciplinarnu obuku za tužioce i policajce kako bi se potpuno iskoristila praktična i pravna sredstva dostupna za efikasno praćenje imovine počinitelja krivičnih djela.
Status preporuke: djelimično provedena
- IV. Proširiti primjenu odredbi o korištenju posebnih istražnih tehnika tako da se obuhvati široki obim krivičnih djela korupcije u skladu s članom 23. Krivičnopravne konvencije o korupciji i da se nadležnim agencijama pruže prikladna sredstva i obuka kako bi sistem posebnih istražnih tehnika efikasno radio u praksi.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- V. Da vlasti osiguraju da Finansijska obavještajna jedinica Državne agencije za istrage i zaštitu dobije potreban broj službenika što je prije moguće.
Status preporuke: djelimično provedena
- VI. Osigurati sistematsku procjenu i evaluaciju efikasnosti Strategije borbe protiv korupcije i njenog Akcionog plana uspostavljanjem nezavisnog antikorupcijskog tijela sa dovoljnim resursima.
Status preporuke: djelimično provedena
- VII. (i) Pratiti efikasnu implementaciju pravnih odredbi o pristupu javnim informacijama; (ii) pružiti mogućnosti efikasnom izazovu uskraćivanja pristupa informacijama; (iii) smatrati državne službenike odgovornim za propuštanje djelovanja u skladu sa zakonom; i (iv) prikladno nadzirati provođenje gore navedenih mjera.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- VIII. (i) Usvojiti Pravilnik o ponašanju za državne službenike na državnom nivou; (ii) proširiti Etički kodeks Federacije Bosne i Hercegovine kako bi se navele direktne reference na etička pitanja i rizike od korupcije; i (iii) razviti redovnu obuku na svim

nivoima vlasti o javnoj etici i rizicima od korupcije, obuhvatajući rješenja praktičnih, određenih slučajeva (npr. reakcija na poklone, sukobi interesa itd.).

Status preporuke: djelimično provedena

- IX. Uvesti efektivan sistem provjere finansijskih izjava (što obuhvata i nasumično provjeravanje) odgovarajuće Agencije za državnu službu na svakom nivou vlasti i Izborne komisije i dozvoliti da te izjave budu korištene na preventivan način pružanjem pojedinačnog savjetovanja o prevenciji sukoba interesa.
Status preporuke: djelimično provedena
- X. Razviti jasna pravila u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu za situacije kada državni službenici prelaze u privatni sektor u cilju izbjegavanja sukoba interesa.
Status preporuke: djelimično provedena
- XI. (i) Uvesti jasna pravila i obuke za državne službenike u vezi s prijavama o sumnji na korupciju u javnoj administraciji; i (ii) osigurati da državni službenici koji u dobroj vjeri prijave sumnju na korupciju budu adekvatno zaštićeni od negativnih posljedica.
Status preporuke: djelimično provedena
- XII. Uspostaviti međusobno povezani sistem registracije pravnih osoba koji je u mogućnosti da informacije pruži pravovremeno i na pouzdan način.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XIII. Ojačati kontrolne funkcije nadležnih sudova nad registracijom pravnih osoba u pogledu identiteta osnivača pravnih osoba, kao i drugih važnih informacija neophodnih za registraciju.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XIV. Osigurati istražiteljima, tužiocima i sudijama neophodnu obuku s ciljem potpune primjene postojećih odredbi o korporativnoj krivičnoj odgovornosti.
Status preporuke: djelimično provedena
- XV. Pružiti posebnu obuku poreznim inspektorima kako bi se povećala svjesnost o sakrivenim odbicima čiji je cilj skrivanje korumpiranih isplata.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XVI. Da vlasti nastoje postići sporazum sa stručnim tijelima advokata, notara, računovođa i revizora o smjernicama koje će biti izdane kako bi ih ohrabрили i pomogli im da bolje razumiju i ispunjavaju obaveze izvještavanja koje imaju prema zakonu.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena

IV. Treći krug evaluacije

Treći krug evaluacije obuhvata dvije teme – „inkriminacije” i „transparentnost u finansiranju političkih stranaka”, u okviru kojeg je GRECO usvojio Izvještaj o Bosni i Hercegovini, Izvještaj o usklađenosti i četiri privremena izvještaja o usklađenosti.

U Evaluacijskom izvještaju o Bosni i Hercegovini od 27. maja 2011. godine GRECO je uputio ukupno 22 preporuke (13 preporuka za temu „inkriminacija” i 9 za temu „transparentnost u

finansiranju političkih stranaka”). Prema posljednjem, Četvrtom privremenom izvještaju o usklađenosti, Bosna i Hercegovina je do juna 2017. godine zadovoljavajuće provela 7 preporuka, djelimično provela 6 preporuka, a 9 preporuka nije provela.

Tema I – Inkriminacije

Prema GRECO-ovom Četvrtom privremenom izvještaju o usklađenosti od 23. juna 2017. godine, od 13 preporuka koje su se odnosile na temu „inkriminacije“, Bosna i Hercegovina je na zadovoljavajući način provela šest preporuka (I, III, VII, X, XI i XIII), djelimično je provela pet preporuka (II, IV, V, VIII i XII), a dvije nije provela (VI i IX).⁴

GRECO preporuke Bosni i Hercegovini iz Trećeg kruga evaluacije, a koje se odnose na inkriminacije, su sljedeće:⁵

- I. Analizirati i razjasniti, radi pravne sigurnosti, koje funkcije spadaju pod pojam „službeno lice ili odgovorna osoba“. Status preporuke:⁶ zadovoljavajuće provedena
- II. Osigurati da definicija pojmova strani javni službenici, članovi stranih javnih skupština, službenici međunarodnih organizacija, članovi međunarodnih parlamentarnih skupština, kao i sudije i službenici međunarodnih sudova nije ograničena u obimu na osobe koje služe u Bosni i Hercegovini/njenim entitetima ili Brčko Distriktu; (ii) osigurati da je podmićivanje gore navedenih kategorija stranih i međunarodnih službenika izričito kriminalizirano u Krivičnom zakonu Republike Srpske, u skladu s članovima 5, 6, 9, 10. i 11. Krivičnopravne konvencije o korupciji (ETS 173). Status preporuke: djelimično provedena
- III. Osigurati da podmićivanje stranih porotnika i arbitara bude nedvosmisleno kriminalizirano, u skladu s članovima 4. i 6. Dodatnog protokola uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS 191) te da se ovaj instrument što prije potpiše i ratificira. Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- IV. Osigurati da odredbe vezane za aktivno i pasivno podmićivanje u javnom sektoru pokrivaju sva djela/propuste u obavljanju funkcija službenog lica, bez obzira da li su u okviru njegovih/njenih službenih ovlaštenja ili ovlasti. Status preporuke: djelimično provedena
- V. Osigurati da se krivična djela podmićivanja tumače na takav način da nedvosmisleno pokrivaju slučajeve podmićivanja počinjene preko posrednika, kao i slučajeve gdje prednost nije namijenjena za službeno lice nego za neku treću stranu. Status preporuke: djelimično provedena
- VI. Nedvojbeno pojasniti da je podmićivanje u privatnom sektoru kriminalizirano, te (ii) da se u svrhu jasnoće kriminalizacija podmićivanja u javnom i privatnom sektoru razmatra u odvojenim odredbama. Status preporuke: nije provedena

⁴ Četvrti privremeni izvještaj o usklađenosti Bosne i Hercegovine od 23. juna 2017. godine, str. 3

⁵ Evaluacijski izvještaj o Bosni i Hercegovini, Tema I od 27. maja 2011. god, str. 35 i 36

⁶ Status preporuka preuzet je iz Četvrtog privremenog izvještaja o usklađenosti Bosne i Hercegovine od 23. juna 2017. godine, str. 3

- VII. Osigurati da zakonodavstvo o podmićivanju u privatnom sektoru nedvosmisleno pokriva cijeli raspon osoba koje u bilo kojem svojstvu upravljaju sa ili rade za neki subjekt u privatnom sektoru kao što je navedeno u članovima 8. i 7. Krivičnopravne konvencije o korupciji (ETS 173).
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- VIII. i) Kriminalizirati aktivno trgovanje utjecajem; (ii) pregledati odredbe o pasivnom trgovanju utjecajem tako da nedvosmisleno pokriva, a) zahtjev za ponudu ili obećanje nedopuštene koristi od strane trgovca utjecajem, b) direktno i indirektno počinjenje krivičnog djela, c) slučajeve gdje korist nije namijenjena samom davatelju mita nego trećoj strani, te d) slučajeve navodnog utjecaja.
Status preporuke: djelimično provedena
- IX. Potpuno usaglasiti postojeće sankcije za krivična djela podmićivanja i trgovanja utjecajem.
Status preporuke: nije provedena
- X. (i) Provesti odgovarajući pregled i procjenu prepreka koje utječu na primjenu odredbi o podmićivanju i trgovanju utjecajem; (ii) usvojiti poseban plan koji bi se unutar određenog vremenskog roka bavio i riješio prepreke identificirane ocjenjivanjem, i tako poboljšala efikasnost krivičnog zakonodavstva o korupciji; (iii) javno objaviti rezultate ovog zadatka.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XI. Poduzeti dodatne mjere (npr. obuka, smjernice, cirkulari itd.) za podizanje svijesti stručnjaka koji će primjenjivati krivično zakonodavstvo o korupciji.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- XII. Ukinuti mogućnost datu posebnom odbranom stvarnog kajanja prema kojoj se mito vraća davatelju mita koji je prijavio krivično djelo prije nego što je otkriveno.
Status preporuke: djelimično provedena
- XIII. Potpuno uskladiti postojeće odredbe o nadležnostima, posebno (a) ukidanjem zahtjeva za dvostruku inkriminiranost u vezi s krivičnim djelima podmićivanja i trgovanja utjecajem počinjenim u inozemstvu, kada je to primjenljivo; (b) uspostavljanjem nadležnosti nad djelima korupcije koja su u inozemstvu počinili stranci, a koja obuhvataju službenike međunarodnih organizacija, članove međunarodnih parlamentarnih skupština te službenike međunarodnih sudova koji su istovremeno državljani Bosne i Hercegovine.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena

Tema II - Transparentnost finansiranja političkih partija

U okviru teme „transparentnost finansiranja političkih partija“, od ukupno devet GRECO-ovih preporuka, Bosna i Hercegovina je do 23. juna 2017. godine zadovoljavajuće provela jednu preporuku (br. V) i djelimično provela također jednu preporuku (br. II), a preostalih devet preporuka (I, III, IV, VI, VII, VIII i IX) nije provela.⁷

⁷ Četvrti privremeni izvještaj o usklađenosti Bosne i Hercegovine od 23. juna 2017. godine, str. 8

GRECO preporuke Bosni i Hercegovini iz Trećeg kruga evaluacije, a koje se odnose na transparentnost finansiranja političkih partija⁸ su sljedeće:

- I. Pregledati odredbe koje se primjenjuju na političke stranke, a posebno vezano za finansiranje stranaka i izbornih kampanja, koje su trenutno raštrkane u različitim zakonodavnim tekstovima, u pogledu osiguravanja toga da su dosljedne, sveobuhvatne i izvodljive za praktičare i političke stranke, te posebno putem razmatranja njihovog konsolidiranja u okviru jedinstvenog zakonodavstva.
Status preporuke:⁹ nije provedena
- II. (i) Promovirati kod političkih stranaka i izbornih kandidata korištenje bankovnog sistema za prijem donacija i drugih izvora prihoda, kao i za plaćanje troškova, kako bi se napravili takvim da se mogu pratiti, i (ii) uvesti princip jedinstvenog računa za finansiranje izbornih kampanja.
Status preporuke: djelimično provedena
- III. (i) Poduzeti mjere za sprječavanje zaobilaženja pravila o maksimalnim troškovima tokom izbornih kampanja putem utjecanja na te troškove van perioda izvještavanja o kampanji i(ii) dati Centralnoj izbornoj komisiji mandat nadgledanja troškova političkih stranaka također van izbornih kampanja.
Status preporuke: nije provedena
- IV. Povećati transparentnost računa i aktivnosti vezanih, direktno ili indirektno, za političke stranke – ili na drugi način pod njihovom kontrolom – i obuhvatiti, kako bude prikladno, račune takvih entiteta u račune političkih stranaka.
Status preporuke: nije provedena
- V. Poduzeti mjere da se značajnije informacije iz godišnjih računa stranaka i računa izbornih kampanja, kao i privatne donacije iznad određenog praga i identitet donatora, objavljuju na način koji omogućava nesmetan i pravodoban pristup javnosti.
Status preporuke: zadovoljavajuće provedena
- VI. (i) Ojačati mehanizam interne finansijske kontrole političkih stranaka, u bliskoj saradnji s lokalnim i regionalnim ograncima stranke; (ii) uspostaviti jasna, dosljedna i specifična pravila o zahtjevima revizije primjenjivim na političke stranke i(iii) osigurati neophodnu nezavisnost profesionalaca koji će revidirati njihove račune.
Status preporuke: nije provedena
- VII. Povećati finansijske i ljudske resurse dodijeljene Službi za reviziju Centralne izborne komisije kako bi bila bolje opremljena za efikasno izvršavanje nadzora i zadataka provođenja vezanih za političko finansiranje, što obuhvata i osiguranje bržeg i značajnijeg nadzora političkih partija i nadzora finansijskih izvještaja o izbornim kampanjama.
Status preporuke: nije provedena

⁸ Evaluacijski izvještaj o Bosni i Hercegovini, Tema II od 27. maja 2011. god, str. 24

⁹ Status preporuka preuzet je iz Četvrtog privremenog izvještaja o usklađenosti Bosne i Hercegovine od 23. juna 2017. godine, str. 8

- VIII. (i) Uvesti zahtjev za Centralnu izbornu komisiju da izvijesti organe za provođenje zakona o sumnjama na krivična djela i(ii) ojačati saradnju i koordinirati napore na operativnom i izvršnom nivou između Centralne izborne komisije i poreskih organa i organa za provođenje zakona.
Status preporuke: nije provedena
- IX. Jasno definirati kršenja političkih finansijskih pravila i uvesti efikasne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za ta kršenja, a posebno proširenjem obima dostupnih kazni i povećanjem obima odredbi sankcija kako bi se pokrila sva lica/entiteti (kao i donatori) za koje Zakon o finansiranju političkih stranaka i Izborni zakon nameću obaveze.
Status preporuke: nije provedena

V. Četvrti krug evaluacije

GRECO-ov Četvrti krug evaluacije odnosi se na sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima. GRECO je usvojio Izvještaj o evaluaciji 4. decembra 2015. godine i našoj državi uputio ukupno 15 preporuka – sedam preporuka vezano je za članove parlamenta, a osam preporuka odnosi se na sudije i tužioce.

Status preporuka: Da li su implementirane i kakav imaju status preporuke iz Četvrtog kruga evaluacije još nije poznato, jer prema informacijama dostupnim na zvaničnoj web-stranici,¹⁰ GRECO još nije razmatrao niti usvojio Izvještaj o ispunjenju o Bosni i Hercegovini.

Preporuke GRECO-a Bosni i Hercegovini iz Četvrtog kruga evaluacije:¹¹

(preporuke koje se odnose na članove parlamenta)

- I. Uvesti precizna pravila kojima se definišu i olakšavaju postupci javnih konsultacija o propisima u Parlamentu i omogućiti njihovu efikasnu provedbu; (ii) poboljšati transparentnost u parlamentarnom postupku uvođenjem pravila za parlamentarce o odnosima s trećim licima koji žele utjecati na zakonodavni postupak.
- II. Dodatno pojasniti interne mehanizme radi promoviranja i provođenja Kodeksa ponašanja za parlamentarce i na taj način zaštititi integritet zakonodavca, kroz (i) davanje usklađenih smjernica, pružanje savjetovanja i obuka koje se odnose na etičke odredbe i odredbe vezane za integritet i sprječavanje korupcije, kao i (ii) razvijanje efikasnih mehanizama nadzora i provedbenih instrumenata tih ključnih pitanja.
- III. Uskladiti propise o sukobu interesa na cijeloj teritoriji države.
- IV. (i) Ujednačiti važeće zahtjeve vezane za objavu finansijskih podataka u jedan jedinstveni obrazac, (ii) uvesti obavezu prijavljivanja imovine bliskih rođaka i obavezu izvještavanja u slučaju značajne promjene informacija u toku zakonodavnog mandata, i (iii) osigurati objavljivanje i jednostavan pristup finansijskim podacima, uvažavajući

¹⁰ Podaci dostupni na GRECO-ovoj službenoj internetskoj stranici <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/bosnia-and-herzegovina> do 20. aprila 2018. godine

¹¹ Izvještaj o evaluaciji, Bosna i Hercegovina, od 4. decembra 2015. godine, str. 46 i 47

privatnost i sigurnost parlamentaraca i njihovih bliskih rođaka koji podliježu obavezi prijavljivanja.

- V. (i) Spojiti sistem objavljivanja s efikasnim mehanizmom kontrole (kao i nasumične provjere) i (ii) uvesti odgovarajuće sankcije za podnošenje netačnih izjava.
- VI. U potpunosti ispitati i propisno pregledati savjetodavni, nadzorni i sistem provedbe koji se odnosi na sukob interesa, tako što će se prije svega osigurati njegova nezavisnost i pravovremenost, kao i efikasnost kroz odgovarajući sistem sankcioniranja.
- VII. Istovremeno pozvati parlamente Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine da poduzmu aktivnosti u skladu s preporukama koje su date u ovom dijelu izvještaja.

(preporuke koje se odnose na sudije i tužioce)

- VIII. Poduzeti određene zakonske i operativne mjere kako bi se ojačala uloga Visokog sudskog i tužilačkog vijeća u zaštiti nosilaca pravosudnih funkcija u sudovima i tužilaštvima od neumjesnih utjecaja – stvarnih i potencijalnih - kroz (i) osiguranje odvojenih sudskih i tužilačkih podvijeća i (ii) izbjegavanje prevelike koncentracije moći u istim rukama u pogledu na obavljanje različitih funkcija članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća; i (iii) osigurati da su odluke Visokog sudskog i tužilačkog vijeća o imenovanju, napredovanju i disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca predmet žalbe pred sudom.
- IX. Poduzeti daljnje korake ka unaprjeđivanju ocjenjivanja rada (dati prioritet kvalitativnom kriteriju u odnosu na kvantitativni kriterij) kako bi se primijenili visoki etički i radni standardi koji se očekuju od sudija i tužilaca, kao i pružila pomoć u određivanju zaslužnih kandidata za unaprjeđenje.
- X. (i) Provesti analize o stanju budžeta i zaposlenih u sudovima i tužilaštvima, kako bi se osiguralo da su neophodna sredstva dostupna i da se efikasno koriste u pravosudnom sistemu; i (ii) sagledati da se pravosudni resursi bolje raspoređuju uz poštivanje težine predmeta.
- XI. Znatno jačati i dalje razvijati – za sudije i tužioce - povjerljivo savjetovanje i namjenske praktične obuke o pitanjima etike i integriteta.
- XII. Izraditi pravila o sukobu interesa koja su važeća za sve sudije i tužioce, zajedno s adekvatnim nadzornim i provedbenim sistemom.
- XIII. (i) Razviti efikasan sistem za pregled godišnjih finansijskih izvještaja, što obuhvata odgovarajuće ljudske i materijalne resurse, kanale za saradnju s nadležnim tijelima i odgovarajuće sankcije za nepoštivanje propisa ili netačno izvještavanje i (ii) razmotriti objavljivanje i jednostavan pristup finansijskim podacima sudija, tužilaca i njihovih bliskih rođaka, uvažavajući njihovu privatnost i sigurnost.
- XIV. (i) Jačati nezavisnost, kapacitet i transparentnost rada Ureda disciplinskog tužioca, i (ii) revidirati disciplinske procedure i sankcije u slučaju povrede dužnosti sudija i tužilaca

kako bi se osiguralo blagovremeno odlučivanje o tim slučajevima i kako bi povrede dužnosti bile predmet efikasnih proporcionalnih i odvraćajućih sankcija.

- XV. Razviti komunikacijske politike za pravosudni sistem (sudije i tužioce), kao i opće smjernice i obuku o načinu komuniciranja s medijima i relevantnim organizacijama civilnog društva s ciljem unaprjeđenja transparentnosti i odgovornosti.

VI. Obaveznici realizacije preporuka

GRECO svoje preporuke upućuje državi koju evaluira. U preporukama koje su navedene u prethodnim poglavljima ovog rada GRECO je općenito naveo koji organi bi se mogli uključiti u njihovo provođenje u skladu sa svojim nadležnostima, npr. entitetske policije, poreske vlasti/finansijska policija, carina, organi čija je nadležnost zaštita državne granice, ali im ne naređuje da se uključe i ne navodi njihove konkretne nazive.

S druge strane, razmatrajući Izvještaj iz Četvrtog kruga evaluacije, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je donijelo zaključak kojim je zadužilo Ministarstvo sigurnosti da navedeni Izvještaj dostavi „svim mjerodavnim institucijama, koje će u skladu sa svojim nadležnostima pristupiti aktivnostima na realizaciji GRECO preporuka“. ¹² Nadalje, Vijeće ministara je na 137. sjednici „usvojilo Informaciju Ministarstva sigurnosti o sačinjavanju Izvještaja o poduzetim mjerama u vezi s provedbom preostalih GRECO preporuka, koji će biti dostavljen Sekretarijatu GRECO-a. Izvještaj sadrži informacije nadležnih institucija različitih nivoa vlasti u BiH o ostvarenom napretku u oblasti krivičnog i izbornog zakonodavstva.“ ¹³

Praćenje i analiziranje međunarodnih konvencija te saradnja sa odgovarajućim tijelima Vijeća Evrope u nadležnosti su Odsjeka za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije, koji se nalazi u okviru Sektora za borbu protiv terorizma, organiziranog kriminala i zloupotrebe narkotika Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine. ¹⁴

VII. Posljedice statusa (ne)realizacije preporuka

GRECO provodi evaluacije u skladu s aktima Vijeća Evrope i Poslovníkom GRECO-a. Više detalja je navedeno u knjizi „The Council of Europe: Its Law and Policies“ iz 2017. godine:

„*Standardi borbe protiv korupcije koji su predmet monitoringa*“

Komitet ministara Vijeća Evrope je 1996. godine usvojio sveobuhvatni „Akcioni program protiv korupcije“ i naknadno objavljenu seriju instrumenata kojima se uspostavljaju standardi borbe protiv korupcije: Krivičnopravnu konvenciju o korupciji iz 1999. godine (ETS No.173), Krivičnopravnu konvenciju o korupciji iz 1999. godine (ETS No.174), Dodatni protokol uz

¹² Zaključak Vijeća ministara Bosne i Hercegovine s 43. sjednice održane 9. februara 2016. godine. Izvor: internetska stranica Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucici_sa_sjednica/Archive.aspx?langTag=hr-HR&template_id=92&pageIndex=10 (datum pristupa 6. april 2018.)

¹³ Saopćenje sa 137. sjednice Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, koja je održana 28. marta 2018. godine. Izvor: internetska stranica Vijeća ministara BiH

http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=27964&langTag=bs-BA (datum pristupa 19. april 2018.)

¹⁴ Izvor: internetska stranica Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine

<http://msb.gov.ba/onama/default.aspx?id=1677&langTag=bs-BA> (datum pristupa 19. april 2018.)

Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije iz 1997. godine, Preporuku o kodeksu ponašanja za javne zvaničnike iz 2000. i Preporuku o zajedničkim pravilima borbe protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja. Treba podsjetiti da posljednja tri instrumenta koja sadrži ovaj paket, za razliku od konvencija, nemaju pravno obavezujući status. (...) Pristupajući GRECO-u, države članice prihvataju da budu obavezane ovim „mekim“ pravnim instrumentima i pristaju na provođenje određenih zahtjeva sadržanih u tim instrumentima, a koji su predmet vanjske evaluacije kao i na primjenu tzv. postupka zbog neusklađenosti u slučaju kad je njihov ukupan učinak u provođenju GRECO-ovih preporuka svrstan u kategoriju „općenito nezadovoljavajuće“.

(...)

Postupak ocjene usklađenosti

Općenito, različite faze postupka ocjene usklađenosti slične su fazama u postupku evaluacije. Najvažniji dio postupka je tzv. „izvještaj o situaciji“ određene članice, koji mora biti dostavljen 18 mjeseci nakon usvajanja relevantnog izvještaja o evaluaciji. Na osnovu izvještaja o situaciji, priprema se prvi nacrt izvještaja ocjene usklađenosti i njime se procjenjuje nivo provođenja svake preporuke koju je GRECO uputio u izvještaju o evaluaciji. Procjenjivanje može dovesti do tri moguća zaključka - da je data preporuka zadovoljavajuće provedena ili provedena na zadovoljavajući način, da je djelimično provedena ili da nije provedena. Sve informacije koje se odnose na evaluaciju i postupak ocjene usklađenosti su povjerljive. Međutim, ustaljena praksa je da države odobravaju objavljivanje evaluacije i izvještaja o usklađenosti, obično kratko poslije njihovog usvajanja na plenarnoj sjednici. (...) Rezultati GRECO-ovog monitoringa se koriste kao ulazni podaci za druge odjele Vijeća Evrope. Posebno služe za određivanje prioriternih oblasti koje trebaju biti obuhvaćene u oblikovanju tehničke pomoći i programa izgradnje kapaciteta koje provodi Odjel protiv kriminala Generalnog direktorata I. Ovi programi kompletiraju trojni pristup Vijeća Evrope borbi protiv korupcije i drugih oblika zloupotrebe zvaničnih pozicija: uspostavljanje normi i standarda; monitoring i tehnička pomoć. Programi dobijaju značajna novčana sredstva iz izvora kao što su Evropska unija, Norveški grantovi, pojedinačne države članice Vijeća Evrope i Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država (USAID).

(...)

Utjecaj specifičnih preporuka upućenih državi

Izazovan je zadatak opće procjenjivanje rezultata intervencija politika i konkretnog utjecaja rada (međunarodnih) nadzornih tijela na domaće zakonodavstvo, institucionalno uređenje i politike borbe protiv korupcije. (...) Rezultati određenog broja država članica u provođenju GRECO-ovih preporuka koje se odnose na političko finansiranje svrstani su u kategoriju „općenito nezadovoljavajuće“. Ovakva negativna etiketa je rezultat posebne procedure koja obuhvata progresivni pristup prema članicama čiji je odgovor na preporuke jasno nedovoljan. Čine je mjere kao što je postavljanje država o kojima je riječ pod veći nadzor kroz češće izvještavanje, upućivanje pisma generalnog sekretara Vijeća Evrope ministru vanjskih poslova države o kojoj je riječ ili objavljivanje izjave o neusklađenosti. Također je moguće obaviti misije visokog nivoa koje daju dodatnu težinu GRECO-ovim pozivima da se njegove preporuke ispoštuju. Procedura zbog neusklađenosti približava se „navođenju imena i sramoćenju (*naming and shaming*)“, kako se to često naziva u svijetu međunarodnih organizacija. Postoje značajni dokazi koji sugeriraju da povećan pritisak sadržan u ovoj proceduri ubrzava reformu i na kraju otvara put prekidu postupaka zbog neusklađenosti. (...) Uprkos činjenici da općenito Vijeće Evrope, a u ovom slučaju GRECO, ne može nametnuti prave „sankcije“ državama članicama koje pokazuju malo volje ili sposobnosti da u potpunosti provedu njegove preporuke, široko je rasprostranjena saglasnost među državama članicama, stručnjacima za borbu protiv korupcije i ostalim zainteresiranim da ovaj mehanizam na kraju proizvede pozitivne rezultate u velikom broju slučajeva. Rad u tijesnom partnerstvu s državnim

organima i omogućavanje detaljne rasprave na mjestu i među kolegama na plenarnom zasjedanju su najvažniji dijelovi postupka. Općenito se GRECO-ove preporuke ne shvataju kao nametnute „odozgo“, već se posmatraju kao rezultat postupka koji osigurava osjećaj vlasništva.

Kao što je već spomenuto, arsenal pravnih standarda u nadležnosti GRECO-a obuhvata „obavezujuće“ i „neobavezujuće“ instrumente. Međutim, pristupajući GRECO-u, države članice su *de facto* prihvatile da budu obavezane ovim „mekim“ pravnim instrumentima i složile su se da provođenje određenih zahtjeva sadržanih u njima bude predmet vanjske evaluacije. Finansiranje stranaka i političkih kampanja koje je dio Trećeg kruga evaluacije to potpuno objašnjava. Posebno je interesantna činjenica da su u ovom krugu države članice (*npr. Austrija i Njemačka*) koje nisu bile ratificirale Krivičnopravnu konvenciju o korupciji u vrijeme njihove evaluacije (i koja prema tome za njih nije bila formalno obavezujuća) usaglasile se da budu evaluirane na isti način i prema istim kriterijima koji su primijenjeni za države koje su je ratificirale.“¹⁵

U kontekstu navedenog treba dodati je Bosna i Hercegovina ratificirala navedenu Krivičnopravnu konvenciju 2002. godine¹⁶ te da je naša država na kraju 2016. godine još uvijek u posebnom „postupku zbog neusklađenosti“ tema koje pokriva Treći krug evaluacije, prema GRECO-ovom Sedamnaestom općem izvještaju o radu za 2016. godinu. „GRECO je primijenio mjere koje su mu na raspolaganju da poveća usklađenost, kao što su često izvještavanje i dodatne proceduralne komunikacije.“¹⁷

VIII. Izvori

Internetska stranica Vijeća Evrope

[https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations#%2222359946%22:\[4\]}](https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations#%2222359946%22:[4]})

<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/bosnia-and-herzegovina>

<https://rm.coe.int/seventeenth-general-activity-report-2016-of-the-group-of-states-against/168071c885>

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174/signatures?p_auth=GU270rFh

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc124>

Internetska stranica Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/Archive.aspx?langTag=hr-HR&template_id=92&pageIndex=10

http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=27964&langTag=bs-BA

Internetska stranica Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine

<http://msb.gov.ba/onama/default.aspx?id=1677&langTag=bs-BA>

¹⁵ *The Council of Europe: Its Law and Policies*, uredili Stefanie Schmahl i Marten Breuer, Oxford University Press, Oxford, 2017. godine, str. 447-461. Izvor: Google books

https://books.google.ba/books?id=A9xKDgAAQBAJ&pg=PA447&lpg=PA447&dq=non+implementing+of+greco+recommendations&source=bl&ots=cF_KOC2eSM&sig=ZMOz3L14qbNCfAn4K79nQv4yH6o&hl=bs&sa=X&ved=0ahUKEwj4ovPn1azaAhWPbFAKHxzqA4kQ6AEIzAI#v=onepage&q=non%20implementing%20of%20greco%20recommendations&f=false (datum pristupa 10. april 2018.)

¹⁶ Izvor: internetska stranica Vijeća Evrope https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174/signatures?p_auth=GU270rFh (datum pristupa 13. april 2018.)

¹⁷ GRECO-ov Sedamnaesti opći izvještaj o radu za 2016. godinu. (*Seventeenth General Activity Report (2016) of the Group of States against Corruption (GRECO), Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America*), usvojen od 20. do 24. marta 2017. str. 10 i 11. Izvor: internetska stranica Vijeća Evrope <https://rm.coe.int/seventeenth-general-activity-report-2016-of-the-group-of-states-against/168071c885> (datum pristupa 13. april 2018.)

The Council of Europe: Its Law and Policies, uredili Stefanie Schmahl i Marten Breuer, Oxford University Press, Oxford, 2017. godine. Izvor: Google books

https://books.google.ba/books?id=A9xKDgAAQBAJ&pg=PA447&lpg=PA447&dq=non+implementing+of+greco+recommendations&source=bl&ots=cF_KQC2eSM&sig=ZMOz3L14qbNCfAn4K79nQv4yH6o&hl=bs&sa=X&ved=0ahUKEwj4ovPn1azaAhWPbFAKHXZqA4kQ6AEIZzAI#v=onepage&q=non%20implementing%20of%20greco%20recommendations&f=false