



ANNEX

Strateški ciljevi i programi za njihovo provođenje

Strategija za borbu protiv korupcije 2022-2024.

Iako su predstavljeni zasebno, svi strateški ciljevi su međusobno povezani i očekivani efekti mogu biti postignuti samo ukoliko svi ciljevi budu tretirani sa jednakom važnošću. Strateški ciljevi su razrađeni kroz prioritetne strateške programe, iz kojih proizlaze mjere za njihovo provođenje, koje se operacionaliziraju kroz Akcioni plan, sa precizno određenim aktivnostima, inicijativama i provodiocima tih aktivnosti, pokazateljima uspješnosti, rokovima i planiranim sredstvima za njihovu realizaciju.

1.1. Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta, normativnog i strateškog okvira za efikasnu prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Uvažavajući ustavno uređenje i nadležnosti svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, kao i potrebu društva u cjelini za uspostavljanjem efikasnog sistema suprotstavljanja korupciji, neophodno je pristupiti procesu profesionalizacije tijela za sprječavanje korupcije na nivoima vlasti gdje to do sada nije učinjeno. Navedeni proces svoje uporište ima, kako u stvarnoj potrebi podizanja prevencije korupcije i borbe protiv korupcije na jedan viši sistemski nivo tako i kroz prizmu evropskih integracija i provođenje međunarodnih dokumenata u ovoj oblasti, a koje je Bosna i Hercegovina ratifikovala.

Kada je riječ o unapređenju normativnog okvira za borbu protiv korupcije, primjetno je da Bosna i Hercegovina u cjelini nije napravila iskorak u navedenoj oblasti. Posebno u smislu nepostojanja jasnog normativnog pozicioniranja tijela za sprječavanje korupcije na odgovarajućim nivoima vlasti, a samim tim i prevencije korupcije u širem smislu (npr. nepostojanje zakonske obaveze donošenja planova integriteta). Također, u proteklom periodu neka zakonska rješenja su, umjesto progresa, doživjela nazadovanje kao što je, npr. problematika sukoba interesa u usvojenim izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Uz to, kada govorimo o sukobu interesa, evidentna je normativna „nepokrivenost“ u ovoj oblasti Federacije BiH i Brčko distrikta BiH, dok u Republici Srpskoj provođenje zakona u ovoj oblasti nije rezultiralo efikasnijim upravljanjem sukoba interesa.

Jedan od posebno bitnih segmenata u ovoj oblasti jeste i jasno pozicioniranje Agencije i tijela za sprječavanje korupcije u sistemu procjene rizika od korupcije u procesima pripreme zakonskih i podzakonskih akata na odgovarajućem nivou vlasti. Poseban izazov predstavlja i harmonizacija antikorupcijskog zakonodavstva na svim nivoima vlasti u BiH kao i njegovo inoviranje u skladu sa međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine u ovoj oblasti.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški cilj 1

1.1.1. Profesionalizacija tijela za sprječavanje korupcije

Uvažavajući odredbe Zakona o Agenciji, posebno u smislu člana 23., a imajući u vidu dosadašnje iskustvo i prakse na terenu, neophodno je nastaviti daljnji proces profesionalizacije tijela za sprječavanje korupcije na svim nivoima vlasti u BiH gdje to do sada nije učinjeno.

U kontekstu EU integracija BiH, naglašena je potreba jačanja infrastrukture za prevenciju korupcije, što je također konstatirano i kroz reviziju implementacije UN Konvencije protiv korupcije (UNCAC) u BiH. Reformska agenda za BiH (2015-2018. godina) kao i Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz analitičkog izvještaja Evropske komisije¹, predviđaju uspostavu efikasnih struktura za prevenciju korupcije u BiH.

Proces profesionalizacije tijela trebala bi pratiti ekspertska podrška Agencije, od samog procesa iniciranja i analize do distribucije standarda i zagovaranja njihove implementacije u samom procesu. Također, proces implementacije ovog strateškog programa neminovno mora pratiti bilateralna podrška i pomoć ključnih partnera u ovoj oblasti, uz doprinos organizacija civilnog društva i akademske zajednice.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 1.1.

1.1.2. Jačanje kapaciteta za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u institucijama sa javnim ovlaštenjima

Većina tijela je u saradnji sa Agencijom realizirala edukacijske module posvećene kontakt tačkama i njihovoj ulozi u sistemu koordinacije borbe protiv korupcije. Ipak, i pored sprovedenih aktivnosti, izostali su saradnja i pravovremeno izvještavanje kod velikog broja tijela, što je za direktnu posljedicu imalo nefunkcionalan sistem u prevenciji korupcije. Pored kontakt tačaka iz svih institucija sa javnim ovlaštenjima, izostala je i sinergija aktivnosti u pravcu uspostave sistema za prevenciju korupcije na relaciji: tijela za sprječavanje korupcije - ključne institucije sa antikorupcijskim nadležnostima kao što su, npr: ministarstva pravde, ministarstva unutrašnjih poslova, službe revizije, inspekcije, itd.

Cijeneći važnost jačanja kompetencija i znanja kontakt tačaka, Agencija i tijela za sprječavanje korupcije bi sačinjavale usaglašeni i jedinstveni godišnji dinamički plan obuka za kontakt tačke u institucijama sa javnim ovlaštenjima, koje bi izvodio tim zajedničkih trenera, što je u direktnoj poveznici sa Strateškim programom 1.2. Jačanje kapaciteta za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u institucijama sa javnim ovlaštenjima

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 1.2.

¹ Usvojen na 178. sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine - 15.10.2019.g.

1.1.3. Zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije u BiH

U kontekstu unapređenja normativnog okvira a sa ciljem efikasnijeg suprotstavljanja korupciji, evidentno je da se nije dostigao rezultat predviđen Strategijom za borbu protiv korupcije 2015.-2019. Nažalost, veliki broj pokušaja da se načine kvalitetniji zahvati na antikorupcijskom zakonodavstvu ostali su na nivou prijedloga upućenih u proceduru razmatranja, kao što su: Zakon o Agenciji i Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine te Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine. Ovaj Strateški program predviđa formiranje ad hoc tima eksperata kao inicijalne podrške tijelima u vezi sa procjenom rizika korupcije u zakonodavstvu te praćenje i ukazivanje na obavezu provođenja preporuka relevantnih međunarodnih organizacija i institucija za borbu protiv korupcije.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 1.3.

1.1.4. Usklađivanje politika borbe protiv korupcije u BiH

Iako je Bosna i Hercegovina načinila iskorak u strateškom planiranju u ovoj oblasti, ipak u najvećem procentu nije uspjela artikulirati usaglašen pristup i postići viši stepen provođenja strateških antikorupcijskih dokumenata. Izostala je i procjena stvarnih efekata ostvarenih provođenjem strateških antikorupcijskih dokumenata u BiH.

Dinamiku distribucije obaveze i odgovornosti za provedbu strateških antikorupcijskih dokumenata na svim nivoima vlasti od strane nadležnih institucija sa javnim ovlaštenjima, Agencija će pratiti kroz adekvatne antikoruptivne mjere i njihovu dosljednu primjenu a sve u cilju standardizacije procesa razvoja antikorupcijskih dokumenata i uvažavanja sistemskih mjera.

U konačnici, neophodno je osigurati neposrednu i direktnu dvosmjernu komunikaciju između Agencije i tijela za sprječavanje korupcije u kontekstu proaktivnog izvještavanja, kako u smislu provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2022-2024. tako i u vezi sa provođenjem strategija na ostalim nivoima vlasti.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 1.4.

1.1.5. Digitalizacija antikorupcije

Nekoliko projekata posvećenih razvoju efikasnih alata u širem kontekstu prevencije korupcije realizirano je djelomično ili u potpunosti na nivou Agencije, Republike Srpske i Kantona Sarajevo. Agencija je inicirala i okončala prvu fazu razvoja softverskog rješenja - proaktivni monitoring provođenja strateških antikorupcijskih dokumenata u BiH koji je u osnovnom modulu razvijen i instaliran na gotovo svim nivoima vlasti. Proces instalacije pratio je razvoj priručnika za upotrebu a izvršena je i osnovna obuka kontakt tački na svim nivoima vlasti. Pored toga, u osnovnoj verziji

razvijeni su i moduli posvećeni on line prijavi korupcije i zaštiti prijavitelja kao i softverska rješenja posvećena on line edukacijama, planovima integriteta i rizicima od korupcije u zakonodavstvu. Na nivou Republike Srpske razvijen je također set softverskih rješenja posvećen prijavama korupcije, monitoringu provođenja strateških mjera i planova integriteta. U Kantonu Sarajevo ostvaren je najznačajniji iskorak kreiranjem analitičkog softvera sa pratećim elektronskim registrima, putem kojeg je osiguran prikaz u realnom vremenu podataka u vezi sa prevencijom korupcije u najširem smislu. Navedeni napredak, ipak nije osigurao zajedničke alate koji bi bili primjenjivi na svim nivoima vlasti, kako zbog samog stadija razvoja prevencije korupcije tako i zbog neformiranja profesionalnih struktura zaduženih za prevenciju korupcije. Kroz ovaj strateški program treba ponuditi analizu postojećih alata odnosno softverskih rješenja, te kroz ulogu i stepen razvoja sistema ponuditi idejno rješenje alata u tzv. digitalizaciji antikoruptione u BiH za naredni period.

Osnovni cilj ovog strateškog programa jeste kreiranje jednog osnovnog paketa digitalizacije antikoruptione koji će biti implementiran na svim nivoima vlasti i od strane svih tijela za sprječavanje korupcije, čime se osigurava direktna poveznica prema efikasnoj koordinaciji borbe protiv korupcije.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 1.5.

1.1.6. Uključenje jedinica lokalne samouprave u sistem prevencije korupcije i koordinacije borbe protiv korupcije

Uzimajući u obzir Zakon o Agenciji, a posebno član 24., vidljivo je da postoji zakonski osnov za prepoznavanje jedinica lokalne samouprave kao jednog od bitnih segmenata prevencije korupcije i koordinacije borbe protiv korupcije u BiH. Ovo je posebno značajno ako se gleda kroz prizmu velikog broja nadležnosti i regulatornih režima koji se odvijaju na nivou jedinica lokalne samouprave, uz jasan rizik od zloupotrebe diskrecionih ovlaštenja i na ovom nivou vlasti, gdje građani dominantno i neposredno regulišu individualna prava i potrebe.

U tom smislu, evidentna je potreba sistemskog odgovora na rizike korupcije na nivou lokalne zajednice, ali i na potrebu „dijeljenja vlasništva“ nad procesom prevencije korupcije između najznačajnijih aktera u BiH, gdje lokalne zajednice također zauzimaju posebno mjesto. Upravo zato, ovaj strateški program treba da osigura jasnu perspektivu za sistemsko uključivanje jedinica lokalne samouprave u BiH (općina i gradova te njihovih saveza) u sistem koordinacije borbe protiv korupcije u BiH, ali i implementaciju efikasnih preventivnih alata na nivou njihove administracije.

Proces uzajamnog izvještavanja neophodno je ustanoviti i prema strateškom okviru borbe protiv korupcije koji egzistira u BiH, a koji bi uključenjem jedinica lokalne samouprave implicirao postojanje sljedećeg kanala koordinacije i saradnje: državna Strategija - strategije ostalih nivoa vlasti- planovi borbe protiv korupcije jedinica lokalne samouprave.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 1.6.

1.2. Razvijanje, promoviranje i provođenje preventivnih antikorupcijskih aktivnosti u javnom i privatnom sektoru

Pod prevencijom korupcije podrazumijeva se ukupnost planski osmišljenih, organiziranih i preduzetih mjera i aktivnosti kojima se nastoje ukloniti ili smanjiti direktni i indirektni uzroci koruptivnih ponašanja. Osnovni cilj prevencije usmjeren je na sprječavanje korupcije. Iako je iznimno važno, sankcioniranje korumpiranih javnih službenika nakon što su izvršili korupciju („ex post“) je reaktivna strategija koja se provodi nakon što je šteta napravljena, odnosno nakon što djelo korupcije postane činjenica. Stoga je najvažnije uspostaviti adekvatne programe za prevenciju korupcije, kojima će se osigurati edukacija i stručno osposobljavanje svih, kako bi se zaštitilo društvo i minimizirali efekti korupcije.

Također, preuzeta međunarodna obaveza BiH koja proizilazi iz UN-ove Konvencije za borbu protiv korupcije obavezuje državne aktere na razvijanju, promoviranju i provođenju antikoruptivnih aktivnosti. Između ostalog, kontinuitet važnosti implementacije strateškog cilja potvrđuju i rezultati istraživanja javnog mnijenja provedena od strane različitih međunarodnih organizacija i inicijativa javni sektor identificirali su među najviše korumpiranim, zajedno sa policijom i zdravstvom, a kao najviši stepen korumpiranosti su označili političke stranke. S druge strane, percepcija korupcije u privatnom sektoru je nešto niža². Predstavljeni rezultati nisu nimalo ohrabrujući, posebno u pogledu očekivanih aktivnosti predviđenih aktuelnom Strategijom za borbu protiv korupcije.

Strateški cilj usmjeren je i na razvijanje kulture i integriteta i etičnosti u javnim institucijama, usklađivanje zakonodavnog okvira u oblasti javnih nabavki, jačanje kapaciteta inspeksijskih i revizorski službi koje imaju značajnu ulogu u sistemu prevencije korupcije. Specifičnost cilja 2 je i jačanje uloge zakonodavnih tijela u borbi protiv korupcije, a isto tako uvažava i međunarodne obaveze BiH, posebno u pogledu provedbe GRECO preporuka koje se odnose na problematiku sukoba interesa, imovinskih izjava i finansiranja političkih partija. Poseban iskorak ove Strategije je uključivanje privatnog sektora u borbu protiv korupcije kroz uspostavu sistema koordinacije između javnog i privatnog sektora kao i razvoja antikorupcijskih politika u privatnom sektoru.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški cilj 2.

1.2.1. Smanjenje mogućnosti pojave korupcije kroz unapređenje proaktivne transparentnosti institucija i poboljšanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI)

Jedan od osnovnih preduslova smanjenja mogućnosti za pojavu korupcije u javnim institucijama u BiH je da se rad zasniva na načelima proaktivne transparentnosti. S tim u vezi, definisane su politike proaktivne transparentnosti u BiH kojih se svaka javna institucija u svom radu treba

² [tps://www.rcc.int/pubs/89/balkan-barometer-2019-public-opinion-survey](https://www.rcc.int/pubs/89/balkan-barometer-2019-public-opinion-survey)

pridrživati. Pristup javnosti informacijama i povećanje transparentnosti predstavljaju osnovna načela za koja se demokratska vlast zalaže, te njihovo dosljedno provođenje jača povjerenje građana u rad institucija.

Uzimajući u obzir značaj proaktivne transparentnosti kao preduslova za prevenciju korupcije, poseban strateški program tretira ovu oblast, uz stavljanje akcenta na njeno unapređenje, kao i poboljšanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama. Među primarnim aktivnostima u okviru ovog strateškog programa jesu smanjenje mogućnosti pojave korupcije kroz proaktivnu transparentnost institucija i poboljšanja primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI).

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 2.1.

1.2.2. Povećanje transparentnosti prikupljanja i trošenja finansijskih sredstava političkih stranaka u BiH u skladu sa GRECO preporukama

Oblast prikupljanja i trošenja finansijskih sredstava političkih stranaka u Bosni i Hercegovini je bila predmetom mnogih evaluacija međunarodnih organizacija iz oblasti prevencije korupcije. Preporuke GRECO-a u pogledu finansiranja političkih stranaka nisu u potpunosti ugrađene u Izmjene Zakona o finansiranju političkih stranaka. Zapravo, od ukupno devet preporuka samo je pet provedeno. Centralnoj izbornoj komisiji nije data nadležnost nadgledanja troškova političkih stranaka, niti je realizirana aktivnost po kojoj sva finansiranja političkih stranaka trebaju biti prikazana preko jedinstvenog računa³.

U tom pravcu je nužno istrajati na usvajanju prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija, gdje se uvode „obaveze strankama da objavljuju informacije o troškovima i prihodima na svojim web stranicama“, te je predviđena obaveza uvođenja unutrašnje finansijske kontrole kako bi bilo spriječeno pogrešno evidentiranje prihoda i rashoda, kao i zloupotreba finansijskih sredstava. U Bosni i Hercegovini, dakle, ne postoji jasno definisan sistem prijema donacija i drugih izvora prihoda političkih stranaka, nisu dovoljno jasno i precizno definisana pitanja prijema nefinansijskih (tzv. „in kind“ donacija) niti postoji obaveza vođenja jedinstvenog računa za finansiranje izbornih kampanja. Jedan od segmenata mjera i aktivnosti ovog cilja Strategije odnosi se i na transparentnost trošenja finansijskih sredstava. Stoga, ovaj strateški program predviđa mjere i aktivnosti koje bi upotpunile ovu stratešku oblast u borbi protiv korupcije.

Ovim programskim ciljem bi se prije svega izvršili prijedlozi za izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih stranaka u skladu s međunarodnim preporukama. Također je potrebno jasnije pozicioniranje Centralne izborne komisije u nadzoru nad prikupljanjem i trošenjem finansijskih sredstava političkih partija, tokom izbornih kampanja i van tog perioda, jasnost u

³ http://www.izbori.ba/Documents/CIK/Plan_rada/Srednjorocni_plan_CIK_BiH_2019-2021-srp.pdf

dobijanju i trošenju donacija o kojima su političke partije dužne javno izvještavati, te ukoliko to ne urade, odrediti jasne kaznene sankcije, i primjenjivati iste.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 2.2.

1.2.3. Razvijanje kulture integriteta i etičnosti u javnim institucijama u BiH

U procesu razvijanja kulture integriteta i etičnosti važna je i uloga planova integriteta i planova borbe protiv korupcije. Institucije imaju različite metodološke pristupe u njihovoj izradi. Sa ciljem lakše izrade, ali i praćenja realizacije mjera iz usvojenih planova za borbu protiv korupcije i planova integriteta, neophodno je definirati jedinstvenu metodologiju za izradu navedenih dokumenata, te uvesti zakonsku obavezu za njihovu izradu. Važno je institucijama ukazati na redoslijed izrade dokumenata, tj. da se najprije izrađuju planovi za borbu protiv korupcije. Jedna od mjera koja proizilazi iz planova jeste pristupiti analizi podložnosti institucije rizicima na korupciju te predlaganje mjera da se ti rizici svedu na najmanju moguću mjeru, što se radi kroz izradu planova integriteta.

Kako bi se ograničila mogućnost zloupotrebljavanja diskrecionih ovlaštenja, posebno u oblasti zapošljavanja, gdje su ta diskreciona ovlaštenja posebno izražena, potrebno je ići u pravcu analize normativnih akata sa ciljem utvrđivanja da li su njihove odredbe formulirane na način da ostavljaju mogućnost za širok spektar diskrecionog djelovanja. Nužno je da se proces zapošljavanja u državnu službu učini transparentnijim, da se diskreciona ovlaštenja rukovodioca organa uprave ukinu čime bi se prevenirala korupcija. Na osnovu takve analize, trebalo bi da se u normativne akte ugrade odredbe koje bi ograničavale tu mogućnost, odnosno da se propišu jasni kriteriji za korištenje diskrecionih ovlaštenja.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 2.3.

1.2.4. Uspostavljanje funkcionalnog sistema za utvrđivanje sukoba interesa i provjeru imovinskih/finansijskih obrazaca u skladu sa GRECO preporukama

Bosna i Hercegovina je još 2002. godine imala najbolja zakonska rješenja po pitanju sukoba interesa u okruženju. Od 2008. godine ovaj preventivni mehanizam se kontinuirano degradira zbog čega je neophodno ponovno usklađivanje rješavanja sukoba interesa u skladu sa međunarodnim standardima obzirom da se sukob interesa gotovo uvijek dovodi u izravnu vezu sa korupcijom.

Trenutno ne postoji sveobuhvatan sistemski okvir za sprječavanje sukoba interesa koji je u skladu sa međunarodnim standardima i koji bi garantovao nepristrasno i efikasno suzbijanje sukoba interesa. Od 2013. godine zakoni o sukobu interesa ne provode se u Federaciji BiH i Brčko

distriktu BiH. Na ove nedostatke ukazala je i Grupa zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), koji su u svojim izvještajima preporučili usklađivanje zakona o sukobu interesa na cijeloj teritoriji BiH uz pooštavanje sistema sankcija. Osim usklađivanja zakonske regulative neophodno je i uspostaviti kapacitete za praćenje sukoba interesa na nivoima vlasti u BiH gdje ih nema, kao i jačati kapacitete tamo gdje su tijela za praćenje sukoba interesa uspostavljena.

GRECO je, također, ukazao i na neophodnost objedinjavanja sistema za objavljivanje podataka iz imovinskih/finansijskih izvještaja, uz uvođenje efikasnih mehanizama kontrole.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 2.4.

1.2.5. Kontinuirano usklađivanje zakonodavnog okvira i jačanje kapaciteta u oblasti javnih nabavki

Netransparentnost u javnim nabavkama je jedan od osnovnih rizika koji pogoduju pojavi korupcije. Istraživanja ukazuju da je korupcija u procesu javnih nabavki jedan od najvećih problema u Bosni i Hercegovini. Pretpostavka je da tome pogoduje, prije svega, nedovoljno efikasan zakonodavni okvir, ali i nedovoljan nivo vladavine prava u BiH. Da je ovu oblast i aktivnosti na sprečavanju korupcije još uvijek potrebno razvijati, ukazuju i brojna istraživanja⁴ i izvještaji⁵.

Sa ciljem otklanjanja pravnih praznina u domenu javnih nabavki, neophodno je pristupiti i izmjeni Zakona o javnim nabavkama, insistirati na jačanju kapaciteta kao i ovlaštenja Agencije za javne nabavke, tako što će uvesti organ inspekcijskog nadzora, zatim, pooštriti prekršajne odredbe, te uvesti kaznene odredbe za pojedina djela u okviru javnih nabavki. U cilju povećanja transparentnosti sistema javnih nabavki važno je unaprijediti sistem e– nabavki koji će doprinijeti modernizaciji cjelokupnog procesa ali i smanjenja pojave koruptivnih ponašanja. Pored elektronskih sistema e–nabavki, s ciljem sankcionisanja zloupotreba tokom provođenja javnih nabavki neophodno je i uvođenje sistema unutrašnje kontrole čiji će zadatak biti nadzor nad procedurama javnih nabavki.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 2.5.

1.2.6. Jačanje uloge zakonodavnih tijela u oblasti borbe protiv korupcije

Zakonodavni organi imaju značajnu ulogu u kreiranju strateških politika borbe protiv korupcije a što posebno uključuje: razvoj i unapređenje zakonodavnog okvira za suprotstavljanje korupciji, osiguranja efikasne nadzorne funkcije nad institucijama zaduženim za provedbu politika borbe protiv korupcije te u konačnici artikulisanja stvarnih potreba za što efikasnijom borbom protiv korupcije. Instrument zakonodavnih organa bitan za procese borbe protiv korupcije jeste i institut tzv. javnih rasprava u procesima donošenja zakona. Pored navedenog, zakonodavni organi su

⁴ <http://www.tender.ba/images/stories/dokumenti/AKTUELNO/treci-kvartalni-godisnji.pdf>

⁵ http://css.ba/wp-content/uploads/2018/04/ACroSS_AK_2017.pdf

ključna tačka za procese u kojima BiH mora ispuniti preuzete međunarodne obaveze i standarde u ovoj oblasti ali svakako i centralno mjesto sa kojeg treba zauzeti jasan stav u vezi sa borbom protiv korupcije.

S tim u vezi, organi zakonodavne vlasti u Bosni i Hercegovini moraju imati potrebnu stručnost iz oblasti borbe protiv korupcije, što se posebno odnosi na članove tijela za nadzor nad određenom oblašću izvršne vlasti. S obzirom na njihovu važnu ulogu koja im je povjerena, neophodno je provesti istraživanje te uraditi analizu o upoznatosti članova zakonodavnih tijela u BiH sa međunarodnim obavezama i antikorupcijskim standardima na polju sprečavanja korupcije, te na osnovu rezultata provedene analize, organizirati edukacije na temu antikorupcionog djelovanja.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 2.6.

1.2.7. Prevencija korupcije u odnosima javnog i privatnog sektora

Inkluzivnost antikorupcijskih napora implicira sinergijsko djelovanje svih aktera društva u čemu posebno treba pozicionirati privatni sektor koji je često žrtva korupcije ali i okidač za koruptivna ponašanja. U tom smislu neophodno je sistemski uključiti privatni sektor u antikorupcijske napore kako bi se ostvarilo istinsko partnerstvo javnog i privatnog sektora.

Ovaj strateški program predviđa uspostavu sistema koordinacije između privrednih komora na svim nivoima u BiH i saradnje sa tijelima za sprječavanje korupcije, kao i razvoj mehanizama za prijavu korupcije u privatnom sektoru. Također, predviđena je i promocija antikorupcijskih aktivnosti uključujući i organiziranje specifičnih edukacija za privatni sektor iz oblasti borbe protiv korupcije. Potrebno je provoditi zajedničke kampanje privatnog i javnog sektora, jačati transparentnost putem objava na web stranicama i drugim glasilima o svim zajednički provedenim aktivnostima.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 2.7.

1.2.8. Unapređenje pravnog okvira za aktivnije učešće privatnog sektora u borbi protiv korupcije

Korupcija u okviru privatnog sektora zastupljenija je u interakciji sa javnim sektorom što je i razumljivo s obzirom da država, odnosno javna vlast, još uvijek ima veliki uticaj na privatno poslovanje. Prema nalazima istraživanja Transparency International-a BiH koje je objavljeno 2015. godine, procenat kapitala u državnom vlasništvu još uvijek je oko 40% BDP-a. Procijenjeno je da više od 10 milijardi KM neprivatiziranog kapitala posjeduje Federacija BiH, dok je u Republici Srpskoj navedeni kapital nešto manji. Privatni sektor stoga sudjeluje s oko 60% u strukturi BDP-

a Bosne i Hercegovine, prema navodima EBRD-a⁶, što BiH svrstava u red zemalja s najnižim stepenom udjela privatnog sektora u strukturi BDP-a u Jugoistočnoj Europi.

U cilju suzbijanja ove pojave, potrebno je insistirati na izgradnji antikorupcijske politike u privatnom sektoru, u skladu sa međunarodnopravnim standardima, poduzimanjem različitih preventivnih mjera. Borba protiv korupcije je do sada samo fragmentarno bila usmjerena na privatni sektor, a ova strategija predviđa dva zasebna programa u okviru ovog strateškog cilja. Aktivnije korištenje mogućnosti koje privatni sektor ima u zaštiti vlastitih interesa, može značajno doprinijeti efikasnosti borbe protiv korupcije. Poseban značaj u jačanju uloge privatnog sektora ima Vanjskotrgovinska komora BiH te privredne komore na svim nivoima u BiH kao, uostalom, i drugi oblici udruživanja privrednih subjekata. Zato je neophodno udružiti snage svih ovih aktera sa ciljem efikasnog otklanjanja prepreka za neometano poslovanje privatnog sektora.

Ovaj program predviđa i donošenje zakona o lobiranju u skladu sa GRECO preporukama te ujednačavanje zakonskih rješenja koja se odnose na postupak registracije privrednih subjekata na svim nivoima u BiH.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 2.8.

1.3. Unapređenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i organa za provođenje zakona u otkrivanju i procesuiranju koruptivnih krivičnih djela

Osnovni pravac ovog strateškog cilja jeste unapređenje efikasnosti u otkrivanju, dokazivanju i adekvatnom procesuiranju korupcije, kroz prevashodno jačanje kapaciteta, nezavisnosti i integriteta pravosudnih organa i agencija za provođenje zakona u BiH. U krajnjem, neophodno je osigurati što veću sinergiju i koordinirano djelovanje ukupnog sistema represije u BiH ali i ostalih institucija koje imaju kapacitet za korektivno djelovanje prema korupciji. U suštinskom smislu, osnovni ciljevi Strategije u ovoj oblasti su: povećanje broja prijavljenih i slučajeva koji su istraženi od strane nadležnih organa, kroz pojačan rad istražnih organa i ohrabivanje lica koja imaju informacije o korupciji da je prijave nadležnim institucijama; smanjivanje broja slučajeva koruptivnih ponašanja koja nisu podložna otkrivanju i represiji, te primjereno sankcioniranje korupcije odnosno odvracanje potencijalnih učesnika od koruptivnog ponašanja.

Kako bi ovaj Strateški cilj ponudio konkretna i provodiva rješenja, ali i delegirao obavezu i odgovornost za njihovo provođenje, neophodno je, na osnovu sveobuhvatne analize, prepoznati i sačiniti listu svih institucija koje po svojim funkcionalnim nadležnostima igraju neposrednu i aktivnu ulogu, kako u dokazivanju i procesuiranju korupcije i korektivnom djelovanju prema koruptivnim ponašanjima tako i institucija koje, na nivou razvoja efikasnih politika i normativnog okvira, definiraju stratešku orijentaciju ovog sistema borbe protiv korupcije. U tom smislu,

⁶ <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-anddata/data/forecasts-macrodata-transition-indicators.html>;

neophodno je dodatno unaprijediti normativni okvir za efikasnije dokazivanje i procesuiranje koruptivnih krivičnih djela. Neophodno je osigurati i unutrašnju harmonizaciju krivičnog zakonodavstva ali i eksternu usklađenost sa međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine u ovoj oblasti. Sa ciljem što efikasnijeg procesuiranja koruptivnih krivičnih djela, neophodno je jačati integritet i nezavisnost pravosudnih institucija i agencija za provođenje zakona te stvarati sistemske pretpostavke za što efikasnije otkrivanje i dokazivanje korupcije. Naravno, treba osigurati što veći nivo koordinacije i saradnje i u konačnici sinergiju ključnih elemenata represivnog sistema, uz vidljivu uključenost svih agencija za provođenje zakona u BiH.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški cilj 3.

1.3.1. Unapređenje normativnog okvira za efikasnije dokazivanje i procesuiranje koruptivnih krivičnih djela

Navedeni program uvažava potrebu sveobuhvatne analize materijalnih i procesnih krivičnih zakona relevantnih za procesuiranje predmeta korupcije a sa ciljem što efikasnijeg procesa otkrivanja i dokazivanja, a potom i procesuiranja koruptivnih krivičnih djela. Slijedom navedenog, osnovni cilj ovog strateškog programa je unapređenje normativnog okvira, prije svega kroz usklađivanje i to: interno – u skladu sa svim jurisdikcijama u Bosni i Hercegovini i eksterno – u skladu sa međunarodnim obavezama koje je Bosna i Hercegovina preuzela u pogledu krivičnog zakonodavstva.

Na osnovu analize, kao i same opravdanosti, potrebno je inicirati proces uvođenja novih krivičnih djela (*napad na novinare i ugrožavanje sigurnosti tokom obavljanja profesionalnih zadataka*) radi efikasnije zaštite medija i novinara koji izvještavaju o korupciji, te vođenja evidencije o krivičnim dijelima napada na novinare. Uvođenjem ovih inkriminacija osiguravaju se neophodne pretpostavke za *proaktivne istrage* u kojima istraživačko novinarstvo može biti dobra polazna osnova za što efikasnije otkrivanje i dokazivanje korupcije. S tim u vezi, neophodno je razmotriti mogućnost uvođenja krivičnog djela *nezakonito bogaćenje* u krivična zakonodavstva u BiH.

Kada se govori o kaznenoj politici, neophodno je osigurati usklađenost, posebno u vezi sa predmetima visoke korupcije, koja bi na odgovarajući način uzela u obzir težinu počinjenog krivičnog djela i osigurala odvratajuću funkciju krivičnog sankcije. Često korištenje sporazuma o priznanju krivice podrazumijeva potrebu stručne analize vezane za postupak zaključivanja ovog sporazuma u svim fazama krivičnog postupka, kao i izradu analize kaznene politike na osnovu istog. Kako bi se osigurala što veća efikasnost u procesuiranju počinilaca koruptivnih krivičnih djela, neophodno je preciznije definirati razloge koji opravdavaju prenošenje vođenja postupka na drugi sud. Potrebno je ojačati i mehanizme preciznog regulisanja i dosljednog nadzora nad procesom postavljanja branilaca po službenoj dužnosti da bi se spriječilo koruptivno ponašanje i mogućnost manipulacije kroz učestali odabir istih advokata.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 3.1.

1.3.2. Jačanje integriteta i nezavisnosti pravosudnih institucija i agencija za provođenje zakona

Izveštaji Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu u posljednje četiri godine, kroz niz preporuka, naglašavaju potrebu unapređenja pravosudnog sektora u borbi protiv korupcije. Nezadovoljavajući nivo u pogledu djelimičnog ili nezatnog ispunjavanja preporuka za unapređenje procesuiranja krivičnih djela korupcije, pa čak i neprocesuiranja u predmetima visoke korupcije, detektirani su u nalazima i dijagnostičkim studijama različitih projekata koji su se fokusirano bavili problematikom procesuiranja korupcije.

S tim u vezi, ovaj strateški program fokusirano projicira set specifičnih mjera i aktivnosti, kako u kontekstu upravljanja ljudskim resursima u pravosudnim institucijama i agencijama za provedbu zakona tako i u pogledu jačanja etičnosti i integriteta u širem smislu (na institucionalnom i na individualnom nivou). Stoga, neophodno je izvršiti analizu zakonskih propisa i akata kojima se regulišu: zapošljavanje u pravosudnim institucijama i agencijama za provođenje zakona u BiH i pristup radnim mjestima, a u cilju identificiranja mogućih korupcijskih mehanizama i diskriminatorskih elemenata ugrađenih u pravne propise u BiH.

Također, kontekstualno povezano (u normativnom smislu) neophodno je pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u BiH u vezi postupka imenovanja sudija i tužilaca i članova VSTV-a, s ciljem veće transparentnosti postupka, uvođenja prava na žalbu na odluku o imenovanju te propisivanja strožijih kriterija u pogledu godina i vrste relevantnog iskustva. Treba, također, raditi na što većoj transparentnosti postupka imenovanja, uz uvođenje mehanizama za njihovu reviziju i mogućnosti žalbe. Na koncu, neophodno je uvesti efikasne mehanizme prikupljanja, provjere i kontrole imovinskih kartona kao i efikasno upravljanje sukobom interesa u agencijama za provedbu zakona i pravosudnim organima.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 3.2.

1.3.3. Unapređenje efikasnosti pravosudnih institucija i agencija za provođenje zakona u dokazivanju i procesuiranju koruptivnih krivičnih djela

Mjere za otkrivanje korupcije i prikupljanje dokaza treba stalno usavršavati, u skladu sa najboljim svjetskim praksama. U procesu podizanja nivoa efikasnosti represije korupcije, ključnu ulogu ima saradnja i koordinacija između policijskih organa i tužilaštva, koji treba da zajednički preispituju razloge zbog kojih neka optužnica nije mogla da bude dovoljno potkrijepljena dokazima, odnosno, zbog čega je sud tako presudio. Ovo je naročito važno u slučajevima kada su izvještaji o počinjenom krivičnom djelu i izvršiocu odbačeni ili kada u toku postupka tužilac odustane od krivičnog gonjenja. Svaki takav slučaj treba da preispita viša tužilačka instanca.

Imajući u vidu navedeno, ovaj Strateški cilj predviđa set mjera i aktivnosti posvećenih efikasnijem procesuiranju korupcije. Tu je, prije svega, neophodno osigurati monitoring i mogućnost

preispitivanja primjene normativa za mjerenje rada sudija i tužilaca koji rade na predmetima korupcije i organizovanog kriminala, s ciljem poboljšanja kvaliteta u procesuiranju ovih predmeta. Uvažavajući proces dokazivanja a samim tim i procesuiranja koruptivnih krivičnih djela, neohodno je osigurati i odgovarajući nadzor u procesu izrade i finaliziranja optužnica u predmetima korupcije u cilju poboljšanja njihovog kvaliteta i strukturiranosti, uz monitoring rezultata primjene Uputstva za prioritarno procesuiranje predmeta korupcije na visokom nivou. Optužnica neposredno zavisi od kvalitete istrage, pa je neophodno provesti i analizu internih mehanizama zaštite informacija pribavljenih istražnim radnjama, sve u cilju unapređenja zaštite saznanja i eliminisanja mogućnosti njihovog odavanja.

Neophodno je usvojiti set mjera za upravljanje ročištima, izjašnjenje o krivici i suđenjima u složenim predmetima korupcije, s ciljem unapređenja efikasnosti postupaka. Također je potrebno izraditi smjernice o postupanju tužilaca u postupku pregovaranja priznanja krivice kao i osigurati učinkovite mehanizme kontrole njihovog postupanja. Kako istrage u oblasti koruptivnih krivičnih djela jesu najkompleksnije, neophodno je osigurati nezavistan, adekvatan i kvalitetan doprinos vještaka finansijske struke. S tim u vezi, neophodno je pristupiti inoviranju propisa koji se tiču angažiranja vještaka u ovoj oblasti na nivou Federacije BiH, Republike Srpske kao i Brčko distrikta BiH. Kada se govori o osnaživanju koncepta proaktivnih istraga, u kojima konačni ishodi i rezultati revizorskih službi na svim nivoima moraju biti uzeti u obzir od strane pravosudnih organa, neophodno je uvesti u praksu da izvještaji o radu tužilaštava u BiH sadržavaju podatke o broju istraga pokrenutih po osnovu revizorskih izvještaja i nalaza.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 3.3.

1.3.4. Koordinacija i unapređenje saradnje u otkrivanju i dokazivanju korupcije

Saradnja između institucija koje se neposredno bave otkrivanjem i dokazivanjem korupcije je ključna za prikupljanje podataka o tome da je do korupcije došlo, te kvalitetnog dokazivanja i procesuiranja korupcije. Ona se ispoljava kroz razmjenu informacija, odnosno, pravovremeno dostavljanje traženih podataka policiji i tužilaštvu, zatim kroz omogućavanje uvida u baze podataka, ali i pomoć u njihovom tumačenju. Osim saradnje između institucija različite nadležnosti, potrebno je uspostaviti efikasnu saradnju i koordinaciju između institucija sa istim ili sličnim nadležnostima, koje imaju različitu mjesnu nadležnost, kao što su policija i tužilaštva na raznim nivoima vlasti u BiH. To je posebno važno kod kompleksnih slučajeva korupcije i organiziranog kriminala koji prevazilaze entitetske, nadležnosti Brčko distrikta BiH kao i kantonalne nadležnosti.

Sljedeći nivo koordinacije koji treba razvijati je onaj koji se odvija između policijskih organa i tužilaštva, budući da od kvaliteta njihove komunikacije i rada u fazama postupka koje oni vode, dobrim dijelom zavisi da li će osumnjičeni za krivična djela, za koje postoje dokazi, biti na kraju i osuđeni. Najzad, potrebno je osigurati i koordinaciju između policijskih organa i tužilaštava, sa jedne strane, sa tijelima za sprječavanje korupcije na nivou entiteta, Brčko distrikt BiH i kantona, te sa Agencijom, sa druge strane. Stoga, koordinaciju djelovanja treba jačati i putem provođenja

specijalističkih obuka centara za edukaciju sudija i tužilaca, uz inkluzivni koncept, putem kojih će u tipske obuke biti uključeni i policijski službenici iz agencija za provođenje zakona. Neophodno je analizirati provođenje Uputstva o postupanju i saradnji policijskih službenika i tužilaca i utvrditi koje elemente Uputstva treba unaprijediti.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 3.4.

1.4. Uključivanje cjelokupnog društva u borbu protiv korupcije u BiH

Korupcija predstavlja prijetnju društvu u cjelini, jer ugrožava njegove osnovne vrijednosti, utiče negativno na političku i socijalnu stabilnost kao i na funkcioniranje pravne države, unutarjni red i osobnu sigurnost građana.

Organizacije civilnog društva, pod kojim se podrazumijevaju sve organizacije i pojedinci koji djeluju izvan sistema javnih institucija, imaju značajnu ulogu u suprotstavljanju korupciji. Njihov doprinos prevashodno se ogleda u mobilizaciji javne podrške za provođenje antikorupcijskih reformi čime vrši se neposredan uticaj na političke i javne organe da se u svom radu rukovode javnim interesom. Također, neposrednom podrškom i aktivnim angažmanom u provedbi antikorupcijskih aktivnosti nadomještaju se nedostajući kapaciteti sistema javnih institucija te se stvaraju mogućnosti za progres u oblasti borbe protiv korupcije.

Ovaj strateški cilj usmjeren je prevashodno na unapređenje saradnje antikorupcijskih tijela i institucija s organizacijama civilnog društva, medijima i akademskom zajednicom sa ciljem što efikasnijeg suprotstavljanja korupciji. Također, bitno je nastaviti i sa aktivnostima usmjerenim na podizanje svijesti o pojavnim oblicima korupcije, te jačati etiku i integritet djece i omladine uz promociju dobrih praksi. Strateški cilj sadrži i program usmjeren na unapređenje proaktivne transparentnosti cjelokupnog društva.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški cilj 4

1.4.1. Unapređenje saradnje antikorupcijskih tijela i institucija s organizacijama civilnog društva, medijima i akademskom zajednicom

Iskustva razvijenih demokratija pokazuju da su najefikasnije metode suprotstavljanja korupciji prevencija korupcije, obrazovanje zajednice i podizanje svijesti građana. Cilj ovakvih aktivnosti je upoznati cjelokupnu zajednicu o problemu korupcije, posljedicama koje izaziva i mehanizmima suprotstavljanja tom problemu, što bi zajedno, s drugim aktivnostima preventivnog karaktera i suštinskim rezultatima represivnog postupanja u konkretnim slučajevima, objektivno moglo dovesti do pozitivnih promjena u ovom području. Ovdje se radi o potrebi da oni zajednički rade na identifikaciji problema korupcije i uzroka koji do nje dovode, najboljim načinima i mehanizmima savladavanja tih pojava i, općenito, na promovisanju transparentne i efikasne javne vlasti.

U tom smislu, ovaj strateški program predviđa niz specifičnih mjera i aktivnosti koji se odnose na podizanje svijesti kod građana i drugih aktera društva o korupciji, njenim modalitetima, uzrocima, posljedicama i načinima suprotstavljanja, uz jačanje povjerenja između javnih institucija i drugih aktera društva. To podrazumijeva unaprijediti i jačati saradnju i razmjenjivati međunarodna iskustva i prakse sa OCD, udruženjima novinara i medijima, akademskom zajednicom. Također, potrebno je osmišljavati i provoditi antikorupcijske projekte tijela za sprječavanje korupcije i institucija sa antikorupcijskim nadležnostima sa akademskom zajednicom, medijima i OCD. Na kraju neophodno je omogućiti učešće akademske zajednice, medija i OCD u definiranju politika za efikasnu borbu protiv korupcije i propisa iz oblasti borbe protiv korupcije.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 4.1.

1.4.2. Jačanje etike i integriteta djece i omladine i promocija dobrih praksi

Obrazovanje i vaspitanje predstavljaju jedan od najbitnijih segmenata u prevenciji korupcije gdje proces jačanja moralnih vrijednosti društva kao dugotrajan proces prepoznaje koruptivna ponašanja kao neprihvatljivu pojavu u društvu. U tom procesu, najvažniju ulogu igraju porodica i obrazovno-vaspitni sistem, počevši od predškolskih ustanova do univerziteta. Stoga je potrebno da nadležne institucije za obrazovanje na svim nivoima vlasti posvete značajnu pažnju pitanjima etike u pripremi i izvođenju nastavnih programa. Na taj način bi se kod mladih ljudi stvarao potencijal za borbu protiv korupcije kroz jačanje svijesti o općem dobru.

Pored institucija, potrebno je u ovaj proces uključiti i druge segmente društva, kao što su organizacije civilnog društva, posebno nevladine organizacije. U tom procesu posebnu ulogu treba imati i akademska zajednica koja bi u saradnji sa obrazovnim institucijama i nevladinim organizacijama mogla pomoći stvaranju odgovarajućih programa za tu svrhu.

Neophodno je nastaviti sa procesom stručnog usavršavanja nastavnog kadra u oblasti antikorupcije, etike i integriteta.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 4.2.

1.4.3. Podizanje svijesti o pojavnim oblicima, štetnim posljedicama i mogućnostima suzbijanja korupcije

Iako su građani, generalno gledano, svjesni opasnosti od korupcije i tretiraju je kao štetnu pojavu, još uvijek nisu dovoljno upoznati sa svim njenim pojavnim oblicima, uzrocima, posljedicama, aktivnostima koje organi vlasti provode u borbi protiv korupcije, efektima tih aktivnosti na poboljšanje situacije, kao ni sa mogućnostima i načinima da se i sami građani aktivnije uključe u borbu protiv korupcije.

Aktivnosti podizanja svijesti treba da podstaknu civilno društvo, a naročito medije, akademsku zajednicu i nevladine organizacije da se više bave istraživanjem koje korupcija nanosi i putem odnosa sa javnošću promoviraju nalaze i pozivaju na borbu protiv korupcije. Preduslov za ispunjenje ovog cilja je dostupnost i kvalitet podataka. Institucije sa javnim ovlaštenjem bi trebale omogućiti organizacijama civilnog društva, akademskoj zajednici i medijima uključenje u borbu protiv korupcije i ostvariti saradnju sa njima, naročito u oblastima u kojima je potrebno potencirati štetnost korupcije i promovisati antikorupcijske mjere.

Da bi podizanje svijesti bilo uspješnije, institucije trebaju pripremiti i provoditi kampanje sa ciljem objašnjavanja štetnih posljedica korupcije po građane u saradnji sa vladinim institucijama, OCD i akademskom zajednicom. Posebno je potrebno uključiti mlade kroz moderne komunikacijske vještine, prepoznati antikoruptivne pojave i protiv njih provoditi antikoruptivne kampanje putem društvenih mreža.

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 4.3.

1.4.4. Unapređenje proaktivne transparentnosti u procesima dodjeljivanja finansijskih sredstava iz budžeta

Ovaj Strateški program ima za cilj uspostaviti jasne kriterije za dodjeljivanje finansijskih sredstava iz budžeta medijima i OCD, kao i osigurati proaktivnu transparentnost postupaka za dodjeljivanje i trošenje finansijskih sredstava iz budžeta organizacijama civilnog društva i medijima. Program predviđa neophodno uvođenje obaveza za sve institucije u BiH da javno objavljuju podatke o iznosu i namjeni sredstava koja dodjeljuju organizacijama civilnog društva i medijima. Isto tako, nameće se obaveza da mediji i OCD javno objavljuju utrošak dodijeljenih sredstava, obrazloženje po kojem se jasno vidi namjensko trošenje tih sredstava. Proaktivno objavljivanje informacija podrazumijeva i osiguranje objavljivanja informacija o finansijskom poslovanju medija u BiH i njihovoj vlasničkoj strukturi .

Poveznica: Akcioni plan, Strateški program 4.4.