

**PROVOĐENJE ANTIKORUPCIJSKIH REFORMI U ORGANIMA
DRŽAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**

**IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION REFORMS IN THE
BODIES STATE ADMINISTRATIONS IN BOSNIA AND
HERZEGOVINA**

Pregledni znanstveni članak

*Doc. dr. Suada Kuljaninović**

Sažetak

Vodeći mislioci na polju izučavanja uprave ukazuju na značaj iste u cjelokupnom razvoju i prosperitetu države, pri čemu ističu da je uprava temelj konsolidavne demokratije od koje uveliko ovisi društveni napredak. Ako se uzme u obzir naprijed navedena činjenica, stanje javne uprave u BiH je u najmanju ruku zabrinjavajuće. Naime, dramatičan stepen korupcije jedan je od najznačajnijih problema u BiH i predstavlja ozbiljnu prepreku na njenom putu ka Evropskoj uniji (EU). Uprkos višegodišnjim reformama i angažmanu međunarodne zajednice, u BiH je i dalje prisutna sistemaska korupcija, bez odgovarajućih institucionalnih kapaciteta i stvarne političke volje za njeno suzbijanje. U svim državama koje su prošle ili su u fazi procesa tranzicije, stanje u javnoj upravi neminovno je opterećeno brojnim problemima. Obzirom na činjenicu da tranzicijski proces u državi Bosni i Hercegovini traje već duži niz godina, te da se bar skoro ne nazire završetak ovog procesa, nije teško pretpostaviti kakvo je složeno i teško stanje u javnoj upravi na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Antikorupcijska agenda za Bosnu i Hercegovinu mora sadržavati jasno precizirane elemente za borbu protiv korupcije, od kojih su posebno važni: procesuiranje korupcije i rad pravosuđa, javne nabavke, rješavanje sukoba interesa, intenzivniji rad revizorskih institucija, jasno zakonsko uređenje pitanja finansiranja političkih stranaka, sa primarnim fokusom na analizu prakse u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: državna uprava, korupcija, uzroci korupcije, tranzicijski procesi BiH.

Abstract

Leading thinkers in the field of studying management point out the

** Fakultet za upravu- pridružena članica, Univerzitet u Sarajevu. E-mail: suadak@gradzivinice.ba*

importance of the same in the overall development and prosperity of the state, emphasizing that governance is the foundation of a consolidated democracy from which largely depends on social progress. If the above fact is taken into account, condition of public administration in BiH is worrying to say the least. Namely, the dramatic degree of corruption is one of the most important problems in BiH and means serious obstacle on her way to European Union (EU). Despite years of reforms and the involvement of the international community, systemic corruption is still present in BiH, without adequate institutional capacity and we create the political will to suppress it. In all states that have passed or are in the phase process of transition, the situation in public administration is inevitably burdened with numerous problems. Given the fact that the transition process in the state of Bosnia and Herzegovina has been going on for a long time year, and that at least the end of this process is almost invisible, it is not difficult to assume what it is like complex and difficult situation in public administration at all levels of government in Bosnia and Herzegovina. The anti-corruption agenda for BiH must contain clearly specified elements for the fight against corruption, of which the prosecution of corruption and the work of the judiciary are particularly important, public procurement, resolving conflicts of interest, more intensive work of audit institutions, clearly legal regulation of political party financing issues, with a primary focus on analysis practices in BiH.

Key words: state administration, corruption, causes of corruption, transition process BiH.

1. AKTIVNOSTI NA PRIKUPLJANJU PODATAKA O KORUPTIVNOM PONAŠANJU U RADU UPRAVE

Metod kriminalističko-istražne analize, koji je u posljednjim decenijama prošlog stoljeća bio poznat kao "criminal profiling", odnosno profiliranje učinilaca krivičnih djela iz oblasti korupcije u upravi, obuhvata, između ostalog cijeli jedan proces izrade profila učinilaca takvih krivičnih djela, korištenjem brojnih teorijsko-metodoloških oblika saznanja elemenata o njihovim zločinima, koji su poslužili za izvođenje zaključaka koji su današnjem savremenom svijetu postali tipologija po kojoj se određuju karakteristike ličnosti učinioca. One obuhvataju tip ličnosti, socijalne i radne navike.

Organizovani kriminalitet i korupcija, predstavljaju legitiman predmet interesiranja kriminalističko obavještajnih struktura i ne mogu biti pitanja dnevno političke naravi. S obzirom, da taktička analiza kriminogenog ponašanja izvršilaca krivičnih djela korupcije u upravi ispituje karakteristike

počinjenog djela*, strateška analiza koruptivnog kriminaliteta istražuje krivična djela i druge probleme kojima se bavi policija radi utvrđivanja dugoročnih problema u vezi sa ovom vrstom krivičnih djela i drugih oblika kriminala koji je u bliskoj vezi sa korupcijom*.

1.1. Indicije koje upućuju na postojanje korupcije u radu organa državne uprave

Indicije, kao osnovi sumnje, ispoljavaju se u različitim oblastima u zavisnosti od vrste kriminalne aktivnosti i s različitim stepenom vjerovatnoće ukazuju na izvršenje pojedinih krivičnih djela. Efikasno suzbijanje korupcije podrazumijeva poznavanje i znalačko korištenje opštih indicijalnih činjenica koje upućuju na postojanje tog vida kriminaliteta i specifičnih indicijalnih činjenica koje ukazuju na izvršenje krivičnog djela korupcije. Tako se kao opće indicije koje ukazuju na osnove sumnje postojanja korupcije, a koje proizlaze iz osnovnih elemenata te pojave, mogu navesti: zatvoreni sistem organa državne uprave (Đelmo, 2007); hijerarhijski organizirana struktura obilježena strogim stilom rukovođenja, disciplinom članova i brigom za njihovu sigurnost; plansko postupanje s podjelom rada; bavljenje nelegalnim poslovima koji su uvijek prilagođeni tražnji stanovništva; prilagodljiva tehnika i taktika vršenja brojnih krivičnih djela (iznude, ucjene, ubistva, reket, korupcija i dr.); nastojanja da se izbori pozicija političke ili privredne moći; internacionalizacija; mobbing (Modly). I dok sistem borbe protiv organiziranog kriminala i korupcije kao jednog od najtežih oblika destrukcije sistema državne vlasti u upravi, kao njenog neodbojivog dijela zahtijeva širi sistematski pristup uz uključivanje brojnih subjekata, pripadnici operativnog sastava organa gonjenja, a prije svih policijskih struktura najčešće svoje napore usmjeravaju na pojedinačne slučajeve (Manojlović, 2005).

1.2. Preventivne i represivne mjere u borbi protiv korupcije u organima uprave

Prevenција i kontrola koruptivnog kriminala ostaje nejasan pojam, koji

* Polazi se od vremenskog, prostornog i ambijentalnog okruženja, uzimajući u obzir činjenice, kao što su: kako, kada i gdje su učinjena krivična djela korupcije i kakve su njihove upravne aktivnosti prethodile radnjama u kojima je sadržano biće ove vrste krivičnih djela, a sve sa ciljem povezivanja krivičnih djela i otkrivanja modela kriminalne aktivnosti, identificiranja potencijalnih osumnjičenih osoba za koruptivna krivična djela i postojećih modela zločina i povezivanja riješenih koruptivnih krivičnih djela sa otvorenim slučajevima kako bi se pomoglo u njihovom rasvjetljavanju ili zatvaranju. (Op.a).

* Stopa kriminaliteta, ponovljena viktimizacija, opasna mjesta) i evaluacije odgovora policije i organizacionih procedura.(Op.a).

je oblikovan percepcijom toga što predstavlja najopasniju formu kriminala za društvo, i na koji utiču različiti politički i institucionalni interesi koji trebaju ili moraju biti zadovoljeni. U tom smislu, na području sprečavanja korupcije potrebno je uključiti državne institucije, lokalnu zajednicu i pojedince, a mjere prevencije koje uključuju pomenute aktere su: povećanje transparentnosti, provjeravanje i kontrola; podsticanje konkurencije i ukidanje monopola; informiranje javnosti; kreiranje primjerene ekonomske i socijalne politike; pojednostavljenje i veća preglednost različitih postupaka; kontrola finansijskih transakcija, podsticanje transparentnosti i kompetitivnosti u političkim procesima, i uvođenje slobode štampe i nezavisnih medija. Zakonodavstvo predstavlja i preduslov formiranja specijalizovanih institucija za borbu protiv organizovanog kriminala, kao i osposobljavanja postojećih ustanova (Banović, Đokić, 2011). Za efikasno suzbijanje korupcije, pored uređenja zakonske regulative, neophodna je koordinirana akcija mnogih društvenih činilaca, počev od vršilaca vlasti, preko institucija društva, posebno kaznenog aparata, s jedne, pa sve do štampanih i elektronskih medija i samih građana (njihove profesionalnosti, građanske hrabrosti i moralnosti), s druge strane.

2. RAZLOZI I FAKTORI KOJI OGRANIČAVAJU BORBU PROTIV KORUPCIJE ORGANIMA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Analiziranje određenih faktora koji mogu ograničavati pa i potpuno onemogućiti efikasnost rada organa na otkrivanju i krivičnom progonu koruptivnih i srodnih krivičnih djela, zahtijeva jedan ozbiljan i studiozan pristup, koji umjesto tradicionalnog političkog, traži stručnost zasnovanu na naučnim osnovama. Kako bi antikorupcijski organi pored svega navedenog, bili efikasni u otkrivanju i dokazivanju korupcijskih i srodnih krivičnih djela, stav je stručne i naučne javnosti da isti bi trebali u potpunosti biti oslobođeni svih unutrašnjih i vanjskih faktora koji ugrožavaju efikasnost njihovog rada. Jedna od ključnih nadležnosti organa uprave je normativna djelatnost koja uz stručno-saradničke poslove predstavlja osnovu za prikupljanje informacija, odnosno, relevantne činjenične građe do koje organi dolaze kroz praćenje stanja izvršavanja zakona i drugih provedbenih propisa donesenih na osnovu zakona, za rješavanje u upravnim stvarima, vršenju upravnog nadzora, kao i osiguranju analitičko-dokumentacione osnove, radi utvrđivanja daljih pravaca djelovanja određenih politika. U pitanju je regulativna funkcija uprave koja ima prilično samostalna ovlaštenja u pogledu donošenja podzakonskih općih akata, na osnovu ovlaštenja sadržanih u zakonu.

Još 2005 godine UNDP je u svojim izvještajima o korupciji isticao, da je jedan od osnovnih preduvjeta za uspješnost organa gonjenja u suzbijanju

korupcijskih krivičnih djela, upravo snažan i sveobuhvatan zakonski okvir koji nedostaje Bosni i Hercegovini*.

Bez obzira što postoje značajne normativne slabosti, bosanskohercegovačke institucije i pozitivno zakonodavstvo omogućavaju uspješno suprotstavljanje korupcije. Nedvojbeno, postoji čitav set mjera za efikasno otkrivanje i krivično gonjenje izvršilaca ovih krivičnih djela koje se ogledaju u preduzimanju mjera i radnji od saznanja, primjene općih radnji dokazivanja (pretres stana, pretres lica, ispitivanja svjedoka i okrivljenog, upotrebe vještaka, primjene audio i vizuelnih sredstava snimanja i praćenja i dr.), mogućnosti primjene posebnih istražnih radnji (simulirano davanje potkupnine, pristup telekomunikacijama, prikriveni istražitelj i dr.), primjene posebnih procesnih instituta kao što su imunitet svjedoka, pregovaranja o krivnji i dr. No, bez obzira ne sve ove mogućnosti koje realno postoje za suprotstavljanje korupciji, naučna i stručna, ali i laička javnost, dijeli jedinstveno mišljenje, da su policija, inspeksijski organi i organi uprave, kao i tužilaštva, odnosno, sudovi u Bosni i Hercegovini vedoma neefikasna u otkrivanju i procesuiranju odnosnih krivičnih djela.

Šta su zapravo stvarni ograničavajući razlozi zbog kojih izostaje organizirana i sveobuhvatna borba protiv korupcije?

Iz prednjeg izlaganja moglo bi se zaključiti, da je to nedostatak vladavine prava i nepostojanje pravne države, što jeste nesporno i potpuno tačno, ako se imaju u vidu sve slabosti koje smo spomenuli, a posebno slabe institucije koje pogoduju korupciji, su npr., zakonodavni organi. Gotovo, pa samo formalno postoje parlamenti na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, a zakone dogovaraju partijski lideri u koalicijama na vlasti. Ako se tome dodaju ostali neefikasni instrumenti kontrole vlasti, kao što su revizija ili agencije za nadzor finsnsijskih i drugih institucija, dobije se potpuna slika stanja i institucionalnog antikorupcijskog organiziranja u Bosni i Hercegovini. Vještački stvoreno stanje agonije i bezilaznosti koje pogoduje korupciji očigledno ne smeta političkim oligarhijama, a siromaštvo u koje su ga dovele te strukture, diskreditira i ono malo preostalog ugleda koji imaju institucije koje bi da ostvaruju svoje ustavne i zakonske kompetencije na jačanju pravne države i vladavine prava.

* „Nedovoljne inkriminacije određenih korupcijskih i srodnih krivičnih djela (nedostaci u krivično-materijalnim zakonima); - nedovoljne mogućnosti upotrebe efikasnih istražnih radnji i drugih efikasnih mehanizama u procesuiranju ovakvih delikata (nedostaci u krivično-procesnim i *lex specialis* zakonima); i neadekvatnih pravnih propisa kojima se regulira nezavisnost organa gonjenje u suzbijanju korupcijskih i srodnih krivičnih djela.

3. REFORMSKI PRISTUP BORBI PROTIV KORUPCIJ U ORGANIMA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Antikorupcijska agenda za Bosnu i Hercegovinu mora sadržavati elemente za borbu protiv korupcije, od kojih su posebno važni: procesuiranje korupcije i rad pravosuđa, javne nabavke, sukob interesa, revizorske institucije, finansiranje političkih stranaka, sa primarnim fokusom na analizu prakse u Bosni i Hercegovini, odnosno, apostrofiranje nedostataka i prepreke koje uzrokuju efektivno provođenje antikorupcijskog zakonodavstva u navedenim oblastima. Na osnovu dostupnih izvještaja i monitoringa sačinjenih od strane domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija, kao i izvještaja o napretku Evropske komisije i Grupe država protiv korupcije (GRECO) mogu se veoma jasno detektovati uzroci i problemi koji ograničavaju antikorupcijske aktivnosti na planu borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini, pri čemu organi državne uprave, svakako, nisu ciljna grupa koja se po bilo čemu izdvaja od ostalih organa vlasti.

4. PROCESUIRANJE KORUPCIJE

U cilju izvještavanja o kvalitetu i efikasnosti pravosudnih institucija Bosne i Hercegovine (BiH) u kontekstu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela, treći po redu monitoring izvještaj daje analizu odgovora pravosuđa na korupciju u 2017. godini. S obzirom na nedostatak zvaničnih analiza i procjena rada pravosudnih organa u ovoj oblasti, istraživačkim resursima Analitike nastojali smo omogućiti bolje razumijevanje funkcionisanja pravosudnog sistema u procesuiranju korupcije. Izvještaj predstavlja nastavak aktivnosti iz 2016. i 2017. godine*, na sistematičan i metodološki rigorozan način daje neovisnu ocjenu odgovora pravosuđa na korupciju, nudeći i komparativni pregled nalaza monitoringa i analize od 2015. do 2017. godine. U skladu s prethodno utvrđenim metodološkim okvirom (Burzić i sar.), pruža se uvid u kvalitet odgovora pravosuđa na korupciju u 2017. godini, te donosi komparativna analiza statističkih, kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja rada bosanskohercegovačkog pravosuđa u toj oblasti u posljednje tri godine. Na osnovu podataka dostavljenih od Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTVBiH) - Odjel za pravosudnu upravu, predstavljeni su opći statistički podaci o predmetima u pravosudnim institucijama u BiH koji su vezani za koruptivna krivična djela, a koji su

*http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Monitoring%20odgovora%20pravosu%C4%91a%20na%20korupciju%202016-2017%20-%20WEB_1.pdf

<http://newsite.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Izvjestaj%20o%20monitoringu%20pravosudnog%20odgovora%20-%20Final%20WEB.pdf>

procesuirani tokom 2017. godine. Primijetno je da je u 2017. godini nastavljen trend smanjenja broja pokrenutih istraga u tužilaštvima iz prethodne dvije godine, a prosječno trajanje postupaka pred sudovima u BiH znatno se produžilo.

Tabela 1. Generalna statistika pravosudnih institucija u domenu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela za 2017. godinu*

GENERALNA STATISTIKA			
<i>Broj istraga u predmetima korupcije</i>			
Broj riješenih predmeta	Broj predmeta riješenih na nivou tužilaštava	Broj podignutih optužnica	231
		Broj naredbi o neprovođenju istrage	614
		Broj naredbi o obustavi istrage	142
	Broj predmeta riješenih na nivou sudova	Broj pravosnažnih presuda	145
		Broj rješenja o obustavi postupka	8
Broj istraga (374) u odnosu na broj prijava (1058)			35,34%
Broj podignutih optužnica (231) u odnosu na broj istraga (374)			61,76%
Prosječno trajanje postupka		u tužilaštvima	364,*
		u sudovima	452*
Stopa "čišćenja" predmeta na nivou tužilaštava [broj riješenih predmeta, tj. broj podignutih optužnica (231), broj naredbi o neprovođenju istrage (614) i naredbi o obustavi istrage (142) u odnosu na broj novih predmeta (1058)]			93,28%
Stopa "čišćenja" predmeta na nivou sudova [broj riješenih predmeta, tj. broj pravosnažnih presuda (145) i broj rješenja o obustavi postupka (8) u odnosu na broj novih predmeta (231)]			66,23%
Broj neriješenih predmeta u tužilaštvima na kraju godine		Broj istraga u radu na kraju godine	187*
		Broj prijava u radu na kraju godine	742*
Broj neriješenih predmeta u sudovima na kraju godine			341

U skladu sa Zakonom, predmeti koji se nalaze u nadležnosti tužilaštva, mogu se riješiti na jedan od sljedećih načina: a) podizanjem optužnice pred

* Podatke je dostavio Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a (e-mail komunikacija sa Odjelom za pravosudnu upravu VSTV-a) 12. 4. 2018. godine.

* Prosječno trajanje predmeta u tužilaštvima računa se od dana zaprimanja prijave do dana donošenja tužilačke odluke.

* Prosječno trajanje postupka pred sudovima računa se od dana potvrđivanja optužnice do evidentiranja pravosnažnosti.

* Neriješeni predmeti na dan 31. 12. 2017. godine.

* Neriješene prijave na dan 31. 12. 2017. godine.

nadležnim sudom*, b) izdavanjem naredbe o neprovođenju istrage* i c) izdavanjem naredbe o obustavi istrage*. Broj naredbi o neprovođenju istrage u pravilu je indikator neodgovarajućega kvaliteta prijava krivičnih djela. Prema podacima dostavljenim od VSTV-a, u 2017. godini pokrenute su 374 istrage za koruptivna krivična djela, čime se broj istraga u ovoj oblasti znatno smanjio u odnosu na prethodne dvije godine. Naime, podaci za 2017. godinu ukazuju na pad od 14,8% u odnosu na broj pokrenutih istraga u 2016. godini, odnosno 18,51% u odnosu na 2015. godinu*. Što se tiče broja predmeta riješenih na nivou tužilaštava u 2017. godini i načina na koji su oni okončani, podaci govore da je doneseno 614 naredbi o neprovođenju istrage, što je u odnosu na 660 takvih naredbi u 2016. godini neznan pad od 6,9%*. Kada je riječ o naredbama o obustavi istrage, primjetan je pad njihovog broja u odnosu na 2015. i 2016. godinu s obzirom na to da su ove naredbe donesene u 142 predmeta.

Uzimajući u obzir 231 podignutu optužnicu u slučajevima koruptivnih krivičnih djela, osjetan je porast broja optužnica od 26,4% u odnosu na 2016. godinu, odnosno 8,96% u odnosu na 2015. godinu (Burzić i sar., 2018). Prema podacima VSTV-a, 65 prijava koruptivnih krivičnih djela je riješeno na neki drugi način*, dok je u 2016. godini to bio slučaj sa 103 prijave*. U konačnici, 373 istrage su riješene na nivou tužilaštava u 2017. godini, što je neznan porast u odnosu na 368 riješenih istraga u 2016. godini, a i dalje generalni pad u odnosu na 409 riješenih istraga u 2015. godini.

U 2017. godini, zabilježen je blagi porast učinkovitosti tužilaštava u segmentu „čišćenja“ predmeta. U 2015. godini stopa “čišćenja” bila je 82,06%, u 2016. godini 84,60%, dok je prema podacima dostavljenim od VSTV-a u 2017. godini ova stopa iznosila 93,28%.

* Čl. 226(1) ZKPBiH, npr., propisuje da se optužnica podiže kada tužilac utvrdi dovoljno dokaza iz kojih proizlazi osnovana sumnja da je osumnjičeni počinio navedeno djelo.

* Čl. 216(3) ZKPBiH, npr., propisuje da se naredba o neprovođenju istrage donosi ako je iz prijave i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo, ako ne postoje osnovi sumnje da je prijavljena osoba učinila krivično djelo, ako je nastupila zastarjelost ili je djelo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem ili ako postoje druge okolnosti koje isključuju krivično gonjenje.

* Čl. 224(1) ZKPBiH, npr., propisuje da se naredba o obustavi istrage donosi ukoliko tužilac ustanovi da djelo koje je učinio osumnjičeni nije krivično djelo, da postoje okolnosti koje isključuju krivičnu odgovornost osumnjičenog, da nema dovoljno dokaza da je osumnjičeni počinio krivično djelo, da je djelo obuhvaćeno amnestijom, pomilovanjem ili zastarom ili postoje druge smetnje koje isključuju krivično gonjenje.

* Vidjeti: *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju*, str. 10.

* *Ibid*,

* Podatke je dostavio Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a (e-mail komunikacija sa Odjelom za pravosudnu upravu VSTV-a) 12. 4. 2018. godine.

* Vidjeti *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju*, str. 10.

Tabela 2. Kvantitativni pokazatelji rada pravosudnih institucija u domenu koruptivnih krivičnih djela u 2017. godini

KVANTITATIVNI POKAZATELJI	
Broj uvažanih pritužbi (12) u odnosu na ukupan broj pritužbi na naredbe o neprovođenju/obustavi istrage (194)	6,18%
Broj osuđujućih presuda (154) u odnosu na ukupan broj presuda za koruptivna krivična djela (280)	55,00%
Broj potvrđenih prvostepenih presuda (49) u žalbenom postupku u odnosu na ukupan broj prvostepenih presuda na koje je izjavljena žalba (69)	72,46%

Predmet analize bili su ključni pravosudni akti u postupcima za koruptivna krivična djela, a u skladu sa Jedinstvenom listom koruptivnih krivičnih djela koju je 2018. godine usvojilo Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH*. Kada su u pitanju statistički podaci, u 2017. godini broj pokrenutih istraga je manji za 14,8%, čime se nastavio trend pada u broju pokrenutih istraga iz prethodne dvije godine. Međutim, broj podignutih optužnica u 2017. godini istovremeno je porastao za 26,4% u odnosu na 2016. godinu. Posmatrajući rješavanje predmeta na nivou sudova, utvrđeno je da je u 2017. godini riješeno 154 predmeta, čime nije došlo do značajnijih promjena u odnosu na 2016. godinu. Kada je riječ o stopi “čišćenja” predmeta, na nivou tužilaštava nije došlo do značajne promjene, dok na nivou sudova ova stopa bilježi značajan pad i iznosi 66,23%. Međutim, važno je naglasiti da statistički podaci za 2017. godinu ukazuju na porast u kvalitetu prvostepenih presuda, s obzirom na to da je 71,01% prvostepenih presuda potvrđeno u žalbenom postupku, dok je 2016. godine potvrđeno njih 58,82%. Konačno, većina pravosudnih institucija i dalje ima neadekvatnu praksu proaktivne transparentnosti jer se na njihovim web-stranicama ne objavljuju optužnice i presude za koruptivna krivična djela, niti informacije o njima.

5. JAVNE NABAVKE

Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine* uređuje se sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, pravila za postupke javnih nabavki, na način da se definišu prava, dužnosti, odgovornosti i pravna zaštita svih učesnika u postupku javnih nabavki, te nadležnosti Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine i Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine. Novi Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine iz 2014. godine, trenutno važeći, je sačinjen po uzoru na Zakone o javnim

* VSTV je usvojilo novu Jedinstvenu listu koruptivnih krivičnih djela 15. 3. 2018. godine. Lista je u arhivi Analitike.

* Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine Službeni glasnik BiH broj 39/14.

nabavkama i standarde koji se primjenjuju u Evropskoj uniji, međutim sa određenim nedostacima. Tu prije svega treba istaći da Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine iz 2014. godine kao izuzeća od primjene zakona tretira koncesione ugovore i ugovore o javno-privatnom partnerstvu, što predstavlja bitno odstupanje od evropskih standarda i otvara prostor za značajna koruptivna djelovanja.

Podzakonski akti, koje donosi Vijeće Ministara BiH i Agencija za javne nabavke, nisu dovoljno jasno riješili određena pitanja praktične primjene Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (primjer: nedovoljni stručni kapaciteti kadrova za pripremu i sprovedbu javnih nabavki i Komisije za javne nabavke, (ne)transparentnost pripreme postupaka javnih nabavki, neadekvatna i nedovoljna transparentnost praćenja realizacije ugovora i sl.). Problem predstavljaju i različita tumačenja Zakona o javnim nabavkama od strane Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi, što također izaziva značajne probleme koji utiču na kvalitetnu provedbu Zakona.

Politički pritisci na predlagače podzakonskih akata, prilikom njihovog donošenja, su rezultirala da podzakonski akti nisu, a trebali su, u velikoj mjeri smanjiti prostor za koruptivne aktivnosti. Neadekvatna i netransparentna priprema postupaka javnih nabavki, kao i zakonom predviđeno praćenje realizacije ugovora je bitan činilac u sprečavanju korupcije u javnim nabavkama.

6. SPREČAVANJE SUKOBIA INTERESA

Nakon niza neuspjelih pokušaja tokom 2010.godine da se izmjeni Zakon o sukobu interesa BiH, u oktobru 2011.godine formirana je interesorna radna grupa za izmjene Zakona o sukobu interesa, Izbornog zakona i Zakona o finansiranju političkih partija. U Izvještaju o napretku za 2011. godinu navodi se da nisu učinjeni napor da se harmonizuje legislativa na državnom i entitetskom nivou, kao ni da se osigura jednaka primjena zakona u zemlji*.

Kao jedan od razloga nedovoljne primjene zakonâ o sukobu interesa je nedostatak kapaciteta CIK BiH i Komisije RS, kao i politizacija ovih institucija i pritisci koji se na njih vrše od strane vladajućih struktura. Ono što posebno otežava primjenu zakonâ o sukobu interesa, a koje je CIK BiH, između ostalog, navela u svom izvještaju za 2010. godinu je nedostatak usklađenosti zakona o sukobu interesa i rješenja u pojedinim zakonima i drugim normativnim aktima kao što su, na primjer, Zakon o javnim

* *Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011., str. 13, dostupno na www.dei.gov.ba.*

preduzećima ili Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, zatim nedostatak odredbi o pantoflaži, odnosno sprečavanju neodgovarajućih migracija zvaničnika iz javnog u privatni sektor, nedostatak kapaciteta za provedbu svih zakona u njenoj nadležnosti i dr. Posebno zabrinjavajuće je odsustvo političke volje da se entitetski zakoni o sukobu interesa usklade sa Zakonom na državnom nivou naročito imajući u vidu njihove mnogobrojne razlike.

7. INSTITUCIJE ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA

Rad institucija za reviziju je od izuzetne važnosti za monitoring transparentnosti i odgovornosti javnih institucija, naročito imajući u vidu postojanje različitih administrativnih nivoa u BiH koji otvaraju brojne mogućnosti za nenamjensko trošenje i zloupotrebu javnih sredstava. Revizija javnog sektora fragmentovana je postojanjem četiri institucije za reviziju u BiH (državna, entitetske i Brčko Distrikt), a problemi u praksi su mnogobrojni usljed unutrašnje neusaglašenosti zakonâ o reviziji. Problem također predstavljaju nedovoljno precizne zakonske odredbe koje se odnose na nezavisnost institucija za reviziju, a prije svega na proceduru imenovanja glavnih revizora i na pitanja finansiranja institucija za reviziju*.

Međutim, pored neusaglašenosti zakona i nedovoljno preciznih zakonskih odredbi, ono što posebno zabrinjava su politički pritisci na rad uređâ za reviziju i pokušaji stavljanja ovih institucija pod direktnu kontrolu političkih partija, što predstavlja otvoreno kršenje zakonâ koji propisuju nezavisnost ove institucije.

8. FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA

Područje finansiranja političkih stranaka, regulisano Izbornim zakonom i Zakonom o finansiranju političkih partija u BiH, je i dalje nedovoljno transparentno. Uprkos značajnim naporima da se uredi oblast političkog finansiranja, u smislu uvođenja zakona koji propisuje restrikcije na određene vrste priloga, propisivanje limita na visine priloga i obaveze prijavljivanja transakcija, transparentnost finansiranja partija je i dalje nedovoljna i ostaje među najpodložnijima pojavi korupcije. Prema istraživanjima Globalnog barometra korupcije, građani BiH smatraju političke partije najkorumpiranijim segmentom društva sa prosječnom

* *Transparency International BiH, Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju, u Monitoring provođenja antikorupcionih reformi u BiH, dostupno na www.ti-bih.org/publikacije/*

ocjenom 4.1. na skali od 5.00*.

9. ZAKLJUČAK

Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije u državnoj upravi, zahtjeva organizirano integrirano i koordinirano angažiranje cjelokupnog pravnog sistema. S tim u vezi, zabluda je da su norme krivičnog materijalnog i posebno krivičnog procesnog prava, pa i kada su savršene, dovoljne za adekvatno suprotstavljanje organizovanom kriminalnom djelovanju. Iako organizovani kriminal u krajnjoj liniji teži profitu, kao svom krajnjem cilju, iza toga se, kako to praksa pokazuje, često krije poriv za ostvarivanje djelimične ili potpune kontrole nad ekonomijom ili pojedinim njenim segmentima, pa i nad političkim i državnim institucijama.

Zbog toga je nužna adekvatna, prije svega zakonodavna, a zatim i praktična reakcija na organizovani kriminal od strane države, svih njenih organa, nevladinog sektora, javnosti i na kraju međunarodna reakcija, kroz međusobnu saradnju država i međunarodnih organizacija. Početni koraci u toj borbi uvijek pripadaju zakonodavstvu, jer se bez adekvatnih pravnih normi, svaka praktična reakcija na organizovano kriminalno djelovanje svodi na stihiju, a manifestuje se kao rješavanje pojedinačnih kriminalnih događaja. Upravo zbog toga, zakonodavstvo vezano za ovu oblast treba da bude složen i dobro organizovan korpus pravila materijalnog i procesnog krivičnog prava, upravnog prava, pravila o organizaciji pravosuđa i državnih organa, prava o izvršenju krivičnih sankcija, privrednog, finansijskog, poreskog i drugih grana prava.

Za efikasno suzbijanje korupcije, pored uređenja zakonske regulative, neophodna je koordinirana akcija mnogih društvenih činilaca, počev od vršilaca vlasti, preko institucija društva, posebno kaznenog aparata, s jedne, pa sve do štampanih i elektronskih medija i samih građana (njihove profesionalnosti, građanske hrabrosti i moralnosti), s druge strane.

* *Transparency International, Global Corruption Barometer 2010, dostupno na http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010.*

LITERATURA

1. Antikorupcija, *Antikorupcijska obuka za javnu upravu*, Bilten, Podgorica, 2010;
2. Begović, B., & Mijatović, B. (red)., 2001. *Korupcija u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
3. Begović, B., 2007. *Ekonomska analiza korupcije*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
4. Begović, B., Vasović, M., Vuković, S., Jovanović, J., Mijatović, B., & Paunović, M., 2007. *Korupcija u Srbiji pet godina kasnije*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
5. Ćirić, J., 2013. *Borba protiv korupcije, iskustva i poređenja*, Beograd: Institut za uporedno pravo
6. Đelmo, Z., 2009. *Pravno uređenje javne uprave*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
7. Đelmo, Z., Selimić, M., 2011. *Pravna zaštita od mobinga*. Revija za pravo i ekonomiju. Pravni fakultet, Univerzitet „Džemal Bijedić“ u Mostaru