

Bosna i Hercegovina

Priručnik o otvorenoj lokalnoj vlasti i javnoj etici

PRIRUČNIK

Sredstvo za promovisanje javne
etike, odgovornosti, transparentnosti
i učešća građana.

Bosna i Hercegovina
Priručnik o otvorenoj lokalnoj vlasti
i javnoj etici

Original:
Handbook on Open Local Government and
Public Ethics in Bosnia and Herzegovina (na
engleskom jeziku)

Ovaj dokument izradilo je Vijeće Evrope koje daje dozvolu za njegovo korištenje. Dokument je objavljen u dogovoru sa Vijećem Evrope, ali je prevod isključiva odgovornost prevoditelja.

Mišljenja iznesena u ovom dokumentu su odgovornost autora i ne odražavaju nužno službenu politiku Vijeća Evrope.

Dozvoljena je reprodukcija dijelova teksta (do 500 riječi), osim za komercijalne svrhe, pod uslovom da je očuvan integritet teksta, da se izvadak ne koristi van konteksta, da ne pruža nepotpune informacije i da na drugi način ne navodi čitaoca na pogrešan zaključak o prirodi, opsegu ili sadržaju teksta. Izvornik se uvijek mora navesti, kako slijedi: „© Vijeće Evrope, godina objavljivanja“. Svi drugi zahtjevi u vezi sa reprodukcijom/prevodom cijelog dokumenta ili jednog njegovog dijela trebaju se uputiti Direktoratu za komunikacije, Vijeće Evrope (F 67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Svi drugi zahtjevi u vezi sa ovom publikacijom trebaju se uputiti Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća
Evrope
F 67075 Strasbourg Cedex
Francuska
E-mail: congress.adm@coe.int

Dizajn naslovne strane i grafička priprema:
Intea BH d.o.o.

© Vijeće Evrope, maj 2022. godine
(1. izdanje)

Štampa: Intea BH d.o.o.

ZAHVALE

Priručnik o otvorenoj lokalnoj vlasti i javnoj etici u Bosni i Hercegovini izrađen je u sklopu projekta „Razvoj demokratskog učešća u gradu Mostaru“, koji je sproveden u okviru Akcionog plana Vijeća Evrope za Bosnu i Hercegovinu 2018-2021.

Istraživački rad i tekst napisali su domaći i međunarodni stručnjaci. Dijelove Priručnika, kao što su opći kontekst u zemlji, zakonodavstvo, smjernice, dobre prakse i sudska praksa, pripremio je Goran Kučera, konsultant za Bosnu i Hercegovinu. Međunarodni kontekst i standarde razradio je Tim Hughes, uz doprinose Jeffa Lovitta, a obojica su viši stručnjaci u oblastima dobrog upravljanja i demokratije. Ukupna koordinacija je osigurana od strane Odeljenja za suradnju i spoljne odnose Sekretarijata Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope.

Priručnik je dio serije priručnika specifičnih za svaku državu koji imaju za cilj da sačuvaju i podijele naučene lekcije i najbolje prakse identifikovane tokom implementacije projekata suradnje. Sadržaj Priručnika dostupan je online na bE-Open alatu koji je razvio Kongres da podrži aktere lokalne i regionalne uprave u njihovim naporima da poboljšaju kvalitet lokalne demokratije u svojim selima, mjestima, gradovima i regijama, kao i svakog građanina zainteresovanog za javnu etiku, odgovornost, transparentnost i učešće građana.

Alat je dostupan na <https://www.coe.int/en/web/congress/beopen>

* Svako spominjanje Kosova u ovom tekstu, u kontekstu teritorije, institucija ili stanovništva, treba se u potpunosti tumačiti u skladu sa Rezolucijom 1244 Vijeća sigurnosti UN i bez prejudiciranja statusa Kosova.

SADRŽAJ

ZAHVALE	5
SADRŽAJ	6
PREDGOVOR	8
SVRHA I STRUKTURA PRIRUČNIKA	10
Poglavlje 1 - JAVNA ETIKA I ODGOVORNOST	12
Uvod	12
Opći kontekst u zemlji	13
1.1. ETIČKI I PROFESIONALNI KODEKSI	14
1.2. MEHANIZMI ZA PODNOŠENJE PRITUŽBI	18
1.3. MEHANIZMI ZA RJEŠAVANJE PRITUŽBI	21
1.4. ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI (ZVIŽDAČA)	24
1.5. OBJELODANJIVANJE: IMOVINSKI KARTONI I SUKOB INTERESA	28
Poglavlje 2 - TRANSPARENTNOST	34
Uvod	34
Opći kontekst u zemlji	35
2.1. PRISTUP INFORMACIJAMA	36
2.2. OTVORENI PODACI	40
2.3. JAVNE NABAVKE	42
2.4. VANJSKA REVIZIJA	46
2.5. FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA	49
Poglavlje 3 - UČEŠĆE GRAĐANA	54
Uvod	54
Opći kontekst u zemlji	55
3.1. OTVORENO KREIRANJE POLITIKA	56
3.2. PARTICIPATIVNA IZRADA BUDŽETA	59

3.3. JAVNE KONSULTACIJE	62
3.4. PETICIJE GRAĐANA	65
3.5. LOKALNI REFERENDUMI	68
Poglavlje 4 - RIZICI OD KORUPCIJE	72
Uvod	72
Opći kontekst u zemlji	73
4.1. MITO	74
4.2. SUKOB INTERESA	77
4.3. PRONEVJERA	79
4.4. PREVARA	81
4.5. NEPOTIZAM	83
4.6. ZLOUPOTREBA ADMINISTRATIVNIH RESURSA U IZBORNIM KAMPANJAMA	85
4.7. IZNUDA	88
4.8. KLIJENTELIZAM	89
4.9. POKROVITELJSTVO	91
ZAKLJUČAK	94
BILJEŠKE	95

PREDGOVOR

Uprave mogu efikasno funkcionisati isključivo ukoliko uživaju i održavaju povjerenje građana te ukoliko je pružanje usluga i politika u službi građana Otvorena lokalna vlast i visok stepen javne etike ključni su za izgradnju povjerenja u institucije vlasti. Lokalne samouprave, općine/ opštine i njihovi državni službenici te izabrani predstavnici imaju ključnu ulogu u podsticanju i održavanju izgradnje povjerenja i participativnog donošenja odluka imajući u vidu da uživaju određeni stepen autonomije u raspodjeli resursa, vrše posredničku ulogu kod viših nivoa vlasti i obično predstavljaju prvu poveznicu između građana i njihovih izabranih predstavnika. Profesionalizam i integritet izabranih dužnosnika lokalnih vlasti i lokalnih uprava te njihova sposobnost da djeluju na transparentan, aktivan i odgovoran način predstavljaju preduslov za pružanje unaprijeđenih, pravičnih i pravednih usluga građanima. Stoga, predstavnici izabrani na lokalnom i regionalnom nivou moraju biti uzori po pitanjima javne etike, transparentnosti, odgovornosti i participativnog donošenja odluka.

Kako bi ispunili tu ulogu, nužno je da izabrani predstavnici budu dobro upoznati s principima i standardima na kojima se temelji javna etika. Nadalje, trebali bi razumjeti važeće zakonodavstvo te mehanizme i institucije putem kojih se zakoni provode na lokalnom nivou. Vlasti bi isto tako trebale podizati svijest javnosti radi razumijevanja njenih vlastitih zakonskih prava i kako bi znala kome se obratiti za eventualne pritužbe.

Međutim, ne možemo zanemariti činjenicu da su lokalne vlasti, kao i svaki organ uprave, podložne korupciji, koja predstavlja značajnu prijetnju legitimnosti demokratskih institucija, ali i stepenu povjerenja građana u njihove predstavnike i javne službenike. Manjak transparentnosti i manjak javne etike problemi su s kojima se suočavaju svi nivoi vlasti, uključujući lokalni i regionalni nivo. Njima se ugrožava pružanje usluga građanima i privatnom sektoru te dovodi u pitanje univerzalni pristup osnovnim uslugama i održiv lokalni ekonomski razvoj. Borba protiv korupcije mora biti dugoročni prioritet lokalnih i regionalnih vlasti i njihovih udruženja, odnosno saveza. Usklađeno preventivno djelovanje i praćenje rizika od korupcije ključni su za podsticanje ekonomskog rasta, poboljšanje životnih uslova i izgradnju povjerenja građana.

Sa iskoracima u decentralizaciji nadležnosti i finansijskih resursa, kvaliteta lokalne uprave postaje još i važnija. Stoga je, zajedno s uvođenjem i dosljednom primjenom krivičnih odredbi protiv korupcije, ključno promovisati javnu etiku, transparentnost, odgovornost i participativno donošenje odluka kako bi se smanjio rizik od korupcije i povećalo povjerenje građana u lokalne i regionalne vlasti.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope poduzeo je snažne korake u promociji etičkog upravljanja usvajanjem Evropskog kodeksa ponašanja za politički integritet lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika 1999. godine. Savjetodavna grupa je revidirala Kodeks, koji je zatim usvojen kao Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi u novembru 2018. godine. Ažurirani tekst bavi se novim izazovima,

uključujući nove oblike komunikacije, efekte digitalne tehnologije i potrebu za poštivanjem privatnosti podataka, ali i proširuje područje primjene na sve aktere uključene u lokalno i regionalno upravljanje, a ne samo izabrane dužnosnike.

U svojim prioritetima za period 2021. do 2026. godine, Kongres naglašava važnost promocije kvalitete lokalne i regionalne demokratije i učešća građana. Istovremeno, Kongres posvećuje pažnju izazovima proisteklim iz pandemije bolesti COVID-19 i naglašava potrebu prilagođavanja rada i aktivnosti novoj situaciji, uključujući odgovarajuće društvene, ekonomske i političke promjene. Tematski prioriteti Kongresa uključuju i smanjenje društvenih nejednakosti te osiguravanje da se digitalizacijom i umjetnom inteligencijom poveća učešće građana. Kongres naglašava da bi lokalne i regionalne vlasti trebale biti glavni akteri promjena te ističe važnost borbe protiv korupcije i klijentelizma te učešća građana u postupcima donošenja odluka za pravilno funkcionisanje lokalnih i regionalnih demokratija.

Kongres je odlučan očuvati svoj sveobuhvatan i dugoročan angažman u sprečavanju korupcije te je u tom duhu uspostavio poziciju glasnogovornika za promociju javne etike i sprečavanje korupcije na lokalnom i regionalnom nivou. Objavljivanje ovog Priručnika i naša namjera da aktivno promoviramo njegovo korištenje dodatna su potvrda naše odlučnosti da ovu aktivnost učinimo jednim od prioriteta u narednim godinama.

Mijenjaju se stavovi i očekivanja naših građana u pogledu javnog upravljanja. Kako bismo obnovili i održali povjerenje u javnu upravu, moramo uspostaviti efikasne mehanizme za provedbu etičkih standarda ponašanja i poštivanje tih standarda. Upravo su sprečavanje korupcije, smanjenje njezinih rizika i razvoj efikasnih, odgovornih i transparentnih institucija na svim nivoima ključne sastavnice pravednih i inkluzivnih društava.

S tim na umu, ovaj Priručnik o otvorenoj lokalnoj upravi i javnoj etici namijenjen je lokalnim vlastima, gradonačelnicima i načelnicima, lokalnim vijećnicima i odbornicima te javnim službenicima kako bi im se pružila podrška u njihovim nastojanjima da poboljšaju kvalitetu lokalnog upravljanja u svojim urbanim i ruralnim zajednicama. Priručnik pruža praktične smjernice lokalnim tijelima o transparentnosti i učešću građana, utvrđuje relevantne međunarodne standarde i domaće zakonodavstvo te pruža primjere sudske prakse i dobre prakse koje mogu primjenjivati i promovisati sve lokalne vlasti.



Andreas Kifer
generalni sekretar
Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Vijeće Evrope

SVRHA I STRUKTURA PRIRUČNIKA

Transparentnost i učešće građana ključni su koncepti u razvoju dobrog upravljanja i doprinose stvaranju uslova u kojima građani mogu razumjeti i ocijeniti odluke koje vlasti donose u njihovo ime, kao i osigurati da se njihove potrebe i stavovi uzmu u obzir u postupku donošenja odluka.

Efikasna primjena alata za promociju transparentnosti i učešća građana, zajedno s većom odgovornošću i javnom etikom, može pomoći u borbi protiv korupcije i zloupotreba u radu vlasti. Oba koncepta također pomažu u stvaranju pozitivnog i poticajnog zamaha za jačanje povjerenja u javno upravljanje.

U konačnici, pomažu vlastima da iskoriste vještine, znanje i iskustvo građana kako bi omogućile donošenje informisanijih odluka, rano prepoznavanje negativnih efekata budućih politika, veću odgovornost za odluke koje iz njih proizlaze i pružanje efikasnijih javnih usluga.

Priručnikom o otvorenoj lokalnoj upravi i javnoj etici u Bosni i Hercegovini nastoji se podržati lokalne vlasti u njihovim nastojanjima da poboljšaju kvalitetu lokalnog upravljanja u skladu s principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (ETS br. 122) i njenog Dodatnog protokola o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207). Pruža praktične smjernice o javnoj etici i odgovornosti, transparentnosti, učešću građana i borbi protiv korupcije, na temelju principa i smjernica Vijeća Evrope te na temelju međunarodnih standarda i primjera oglednog zakonodavstva.

Kako bi ispunio svoju svrhu praktičnog referentnog vodiča za podršku lokalnim vlastima u njihovom svakodnevnom radu, Priručnik o otvorenoj lokalnoj upravi i javnoj etici u Bosni i Hercegovini sadrži konkretne informacije o domaćem zakonodavstvu za borbu protiv korupcije te pruža primjere mehanizama i alata za podizanje standarda u javnoj etici i odgovornosti, transparentnosti i učešću građana. Priručnik daje sažetu procjenu najčešćih rizika od korupcije i skup dobrih praksi za uvođenje i provedbu javne etike i otvorene uprave.

Provedbom mehanizama uključenih u ovaj Priručnik pomaže se lokalnim vlastima da doprinesu ostvarivanju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih nacija iz Programa održivog razvoja do 2030. godine, odnosno cilja br. 5 (Rodna ravnopravnost), 11. (Održivi gradovi i zajednice), 16. (Mir, pravda i snažne institucije) i 17. (Partnerstva za ciljeve). U tom smislu, realizacija otvorene lokalne vlasti može poslužiti kao snažan pokretač za produblјivanje predanosti dobrom upravljanju u kontekstu održivog razvoja.

Priručnik je podijeljen u četiri glavna poglavlja:

- Poglavlje 1. – Javna etika i odgovornost:
Naglašava važnost i izazove javne etike i odgovornosti u Bosni i Hercegovini. Pokazuje ključnu ulogu javne etike i odgovornosti u ostvarivanju efikasnog, transparentnog i participativnog upravljanja.
- Poglavlje 2. – Transparentnost:
Predstavlja pet mehanizama transparentnosti, odabranih kao primjer različitih pristupa transparentnosti. Pojediniosti o svakom mehanizmu uključuju uvodni opis i pregled međunarodnih normi. Nakon toga slijede četiri odjeljka u kojima su sažeti ključni domaći propisi i predstavljene praktične smjernice i najbolje prakse koje lokalnim vlastima mogu poslužiti kao primjer u njihovim nastojanjima da povećaju transparentnost.
- Poglavlje 3. Učešće građana:
Predstavlja pet mehanizama učešća građana, odabranih kao primjer različitih pristupa učešću građana. Slijedeći istu strukturu kao u prethodnom poglavlju, daje se uvodni opis za svaki mehanizam nakon kojeg slijedi pregled relevantnih međunarodnih normi. U četiri zaključna odjeljka sažeti su ključni domaći propisi i predstavljene praktične smjernice i najbolje prakse koje lokalnim vlastima mogu poslužiti kao primjer u njihovim nastojanjima da potaknu i poboljšaju inkluzivno učešće građana.
- Poglavlje 4. – Rizik od korupcije:
Navodi najčešće rizike od korupcije utvrđene u Bosni i Hercegovini te se navode relevantni međunarodni standardi za borbu protiv korupcije, zajedno sa domaćim pravnim okvirom koji se odnosi na svaki oblik korupcije. Ovaj dio je potom dopunjen primjerima sudske prakse i dobre prakse povezane sa svakom vrstom korupcije.

JAVNA ETIKA I ODGOVORNOST

Uvod

Javna etika i odgovornost su ključni koncepti na kojima se temelji efikasno lokalno ili regionalno tijelo. Odnose se na kulturu, procese, strukture i pravila kojima se osigurava da subjekti u javnoj službi djeluju u širem javnom, a ne u vlastitom interesu. Ključna su karakteristika dobrog upravljanja te je važno njihovo poštivanje i praćenje od strane relevantnih organizacija.

Etika utjelovljuje pravila kojima se definira ponašanje javnih dužnosnika¹ kako bi se osiguralo pravično i ravnopravno postupanje prema građanima. Etika pomaže službenicima u donošenju boljih odluka u javnom interesu i pomaže ljudima u ocjenjivanju odluka koje javni dužnosnici donose u njihovo ime.

Javnom odgovornošću osigurava se da su dužnosnici otvoreno odgovorni za odluke koje donose u ime javnosti.

U nedostatku javne etike i odgovornosti, otvara se prostor za širenje korupcije i zloupotreba. Kako je navedeno u završnom poglavlju, korupcija u brojnim aspektima šteti pojedincima, društvu, privredi i vlastima. Davanje prednosti javnoj etici i odgovornosti može pomoći u suzbijanju najgorih prekoračenja moći i potaknuti odgovornije i pravednije donošenje odluka lokalnih vlasti.

Čak i ako korupcija nije endemska, nepostojanje javne etike i odgovornosti može nagrizati povjerenje javnosti u vlasti, javne institucije i dužnosnike. Premda je odnos između javne etike i odgovornosti složen, u izgradnji i jačanju povjerenja između javnosti i vlasti može pomoći dosljedna i blagovremena primjena.

Nadalje, javna etika i odgovornost mogu doprinijeti pozitivnom okruženju u kojem je prepoznato da građani i drugi akteri doprinose kvaliteti postupka donošenja odluka. U kombinaciji s alatima za učešće građana, javna etika i odgovornost mogu pomoći da se osigura da lična iskustva, stručnost, znanje i nadzor građana daju dodatnu vrijednost i jačaju odluke vlasti i javnih dužnosnika.

Izabrani predstavnici trebaju biti upoznati s postupkom za nadzor imovinskih kartona, kao i koje tijelo ga provodi i koje sankcije se mogu primijeniti i kako, u slučaju da nosilac funkcije podnese netačnu ili nepotpunu prijavu imovine. Trebali bi poznavati pravila o prijavljivanju nepravilnosti i koje su službene osobe ili službenici odgovorni za razmatranje pritužbi prijavitelja nepravilnosti (zviždača) i prijava nepropisnog postupanja. Lokalne vlasti su dužne osigurati interno osposobljavanje za novoizabrane predstavnike te redovno osposobljavanje radi obnavljanja znanja za sve izabrane dužnosnike. Poznavanje i razumijevanje pravnog i institucionalnog okvira ključni su za uspjeh izabranih predstavnika kao primjera političkog integriteta.

U konačnici, javna etika i odgovornost ključne su za poboljšanje javnih usluga jer će javne službe koje su prilagodljivije i odgovornije prema ljudima, te koje imaju koristi od njihovih uvida, ideja, energije i nadzora, bolje raditi za građane i zajednicu u cjelini.

Javna etika i odgovornost zajednički pomažu u osiguravanju pravednosti, efikasnosti i djelotvornosti donošenja odluka i dodjele sredstava, što opet doprinosi razvoju demokratije, ekonomije i društva. U tu svrhu, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope usvojio je Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi,² potičući lokalne i regionalne vlasti i njihova udruženja/saveze da osmisle odgovarajuće edukacijske programe u području upravljanja integritetom te uvedu savjetodavne usluge kako bi svojim zaposlenicima pomogli u utvrđivanju i rješavanju mogućih područja etičkog rizika i sukoba interesa.

Transparentnost i učešće građana važni su mehanizmi za promociju javne etike i odgovornosti na centralnom i lokalnom nivou vlasti. U nedavnom izvještaju za Evropski odbor regija naslovljenom „Sprečavanje korupcije i promocija javne etike na lokalnom i regionalnom nivou u zemljama Istočnog partnerstva“, utvrđeno je da je nedostatak transparentnosti najveća ranjivost kod svih procjenjivanih slučajeva.³ U nastavku Priručnika opisuju se niz mehanizama transparentnosti i učešća građana koje lokalne i regionalne vlasti mogu usvojiti.

Opći kontekst u zemlji

Bosna i Hercegovina ima vrlo složen i kompleksan sistem upravljanja. Upravni nivoi vlasti su administrativno podjeljeni na državni nivo, dva entiteta (Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine) i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. Federacija Bosne i Hercegovine se sastoji od deset kantona, a kantoni 79 općina i gradova. Entitet Republika Srpska je administrativno podijeljen na 64 opštine i grada. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine je samoupravna administrativna jedinica. Podjela nadležnosti između nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini je jedan od glavnih faktora sporog napretka u reformama i upravljanju.

Samo unutrašnje uređenje države dovodi do ogromne fragmentiranosti pristupanja rješavanju bilo kojeg pitanja – a naročito ovih gorućih poput vladavine prava, pravne države, transparentnosti, odgovornosti, otvorenosti, etičnosti, sukoba interesa i borbe protiv korupcije. Građani se svakodnevno suočavaju sa brojnim problemima prilikom pokušaja ostvarenja i uživanja prava koja su im ustavom, zakonima i drugim propisima garantirana. Stepenn povjerenja u javne institucije u Bosni i Hercegovini je veoma nizak⁴. Ali čak ni sami organi različitih administrativnih nivoa nemaju jasnu sliku o tome šta ko radi i na koji način.

Ovo poglavlje obuhvata pet podoblasti (*Etički i profesionalni kodeksi*, *Mehanizmi za podnošenje pritužbi*, *Mehanizmi za rješavanje pritužbi*, *Zaštita prijavitelja nepravilnosti (zviždača)* i *Objelodanjivanje: imovinski kartoni i sukob interesa*) i dati će pregled zakonodavstva, smjernica i dobrih praksi – u mjeri u kojoj ih ima. Obični građanin u većini slučajeva i ne zna koji nivo vlasti je nadležan za što, te na koji način može komunicirati sa organima uprave i ostvariti svoja prava.

Takvo poznavanje je izuzetno važno, posebno na nivou lokalne samouprave, koja je obično prva tačka kontakta građana sa javnim organima. Općenito, većina lokalnih samouprava u Bosni i Hercegovini je institucionalizirala standarde etičkog ponašanja kroz usvajanje etičkog kodeksa i uspostavljanje etičkih komisija u okviru lokalnih skupština ili vijeća. Ove komisije su odgovorne za adekvatnu implementaciju Etičkog kodeksa. Kada su u pitanju pritužbe građana na rad organa javne uprave, pravni okvir postoji na svim nivoima vlasti. Međutim, implementacija je fragmentirana i sporadična i zavisi od javnog organa ili nivoa vlasti na kojoj bi se trebala implementirati. Postoje primjeri dobre prakse u Bosni i Hercegovini u svim poglavljima koji mogu poslužiti kao smjernica drugim javnim institucijama na svim nivoima vlasti kako pristupiti rješavanju konkretnih pitanja i problema u društvu i poboljšati transparentnost i etičko ponašanje u javnoj upravi.

1.1. ETIČKI I PROFESIONALNI KODEKSI

Etičkim kodeksima utvrđuju se osnovni principi koji su javni dužnosnici dužni poštovati, kao što su integritet, nesebičnost i otvorenost. Kodeks ponašanja temelji se na etičkom kodeksu za oblikovanje standarda i praksi koji bi se trebali primjenjivati na specifične okolnosti određene institucije.

Kodeksom ponašanja utvrđuju se posebni standardi profesionalnog ponašanja koji se očekuju u nizu situacija te se javnim dužnosnicima pružaju smjernice za postupanje u takvim situacijama. Osim toga, kodeksima ponašanja se uvode transparentnost i javna odgovornost u vršenju funkcija vlasti.

Međunarodne norme

Dobro osmišljeni etički kodeksi i kodeksi ponašanja pomažu u ispunjavanju sve većih očekivanja javnosti, lidera iz poslovne zajednice i civilnog društva u pogledu veće transparentnosti i integriteta vlasti te će vlasti neminovno morati osigurati visoke etičke standarde među javnim dužnosnicima i izabranim predstavnicima. Ovakvi kodeksi mogu ići u prilog razvoju povjerenja između javnih i vladinih institucija i dužnosnika. Važno je da postoje kodeksi ponašanja i za javne službenike i za izabrane dužnosnike te da se osiguraju edukacije i smjernice kako bi svi nosioci funkcije u potpunosti bili upoznati sa kodeksima. Potrebno je jasno odrediti disciplinske mjere i sankcije i dosljedno ih primjenjivati u slučaju nepoštivanja kodeksa.

Sljedeće međunarodne konvencije i norme odnose se na etički kodeks i profesionalni kodeks:

- **Preporuka Odbora ministara Vijeća Evrope o kodeksima ponašanja za javne dužnosnike⁵ i Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi⁶** predstavljaju referentne tekstove za lokalne i regionalne vlasti u Evropi za osiguranje političkog integriteta.

- **Smjernice Odbora ministara Vijeća Evrope o javnoj etici** u jednom dokumentu⁷ objedinjuju osnovne principe, standarde i preporuke Vijeća Evrope u tom području, a obuhvataju sve kategorije javnih dužnosnika, bez obzira da li su izabrani, imenovani ili zaposleni. Dopunjene su **Vodičem o javnoj etici: Praktični koraci za provedbu javne etike u javnim organizacijama**,⁸ što je živi dokument u kojem se navode studije slučaja i primjeri iz država članica Vijeća Evrope.
- U **Preporuci OECD-a o javnom integritetu**⁹ prebacuje se fokus s *ad hoc* politika integriteta na pristup zasnovan na kontekstu koji zavisi od ponašanja i temelji se na riziku, sa naglaskom na njegovanje kulture integriteta u cijelom društvu.
- U dokumentu **Transparency International-a o provedbi efikasnih etičkih standarda u upravi i javnoj službi**¹⁰ predviđeni su praktični mehanizmi za institucionalizaciju visokih standarda etičkog integriteta za izabrane dužnosnike i javne službenike.

Kontekst u zemlji

Razvoj sistema javne etike u Bosni i Hercegovini je vezan, prije svega, uz projekte reforme javne uprave i podršku različitih međunarodnih donatora razvoju uprave u BiH. Uzimajući u obzir vrlo kompleksnu ustavnu i administrativnu strukturu, u Bosni i Hercegovini je na snazi čitav niz zakonskih i podzakonskih akata koji regulišu obaveze nadležnih (lokalnih, kantonalnih, entitetskih, državnih) organa da donose etičke kodekse i kodekse ponašanja izabranih zvaničnika i državnih službenika. Ovo se posebno odnosi na lokalne organe vlasti, koji slijede propise entitetskih ili kantonalnih vlada, a koji su fragmentirani i neujednačeni. Od 2018. godine, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine etično ponašanje uključuje u širi koncept izgradnje integriteta javnih organa. Nedostatak etičkog kodeksa ili nepoznavanje njegovog sadržaja od strane izabranih zvaničnika ili državnih službenika predstavlja jedan od sistemskih indikatora rizika koji mogu dovesti do razvoja koruptivnog ponašanja, etičkih i profesionalno neprihvatljivih postupaka i drugih nepravilnosti u radu organa javne uprave.¹¹ Iako su u Bosni i Hercegovini doneseni etički kodeksi i kodeksi ponašanja u javnim institucijama, potrebno je posvetiti veću pažnju njihovoj ulozi i provedbi.

Zakonodavstvo

Pravni okvir za donošenje etičkih i kodeksa ponašanja u BiH treba promatrati u odnosu na nivo vlasti na kojem se propis donosi, kao i da li se odnosi na državne službenike ili izabrane zvaničnike.

Odredbama svih važećih zakona o državnoj službi, na državnom nivou u institucijama BiH¹², Federaciji BiH¹³, Republici Srpskoj¹⁴, Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine¹⁵ i kantonima je propisana obaveza nadležnih Agencija za državnu službu da izrade kodeks ponašanja državnih službenika koje usvajaju nadležene vlade.

Kod izabranih zvaničnika na nivou Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije BiH i kantona, izrada etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja je propisana Poslovnica

nadležnih zakonodavnih organa, skupština ili parlamenata.

Treba napomenuti da su svi nivoi izvršne i zakonodavne vlasti usvojili etičke kodekse ili kodekse ponašanja državnih službenika ili izabranih lica. Dodatno, u okviru zakonodavnih organa su formirane etičke komisije ili odbori kojima je moguće u skladu sa poslovnica prijaviti neetično ponašanje izabranih zvaničnika.

Kada je u pitanju pravni okvir za lokalne organe vlasti, članom 39. stav 2) tačka 27. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske¹⁶ je propisano da je u nadležnosti skupštine jedinice lokalne samouprave (općine ili grada) usvajanje Etičkih kodeksa ponašanja izabranih zvaničnika.

U Republici Srpskoj je usvojen poseban *Zakon o službenicima i namještenicima u organima jedinice lokalne samouprave*¹⁷. Članom 33. ovog Zakona je propisano da je službenik dužan da se ponaša u skladu sa zakonom i Kodeksom ponašanja koji donosi ministar uprave i lokalne samouprave Republike Srpske.

U Federaciji BiH je od 2006. godine na snazi *Zakon o principima lokalne samouprave*¹⁸ kojim nije eksplicitno propisana obaveza usvajanja etičkog kodeksa ili kodeksa ponašanja izabranih zvaničnika. Ovo je okvirni zakon kojim se propisuju principi, a na osnovu kojega kantonalni nivoi vlasti trebaju usaglasiti postojeće kantonalne zakone o lokalnoj samoupravi donesene prije 2006. godine ili donijeti nove koji će biti usklađeni sa federalnim zakonom. Važećim zakonima o lokalnoj samoupravi Federacije BiH nisu propisane obaveze donošenja etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja. Ipak, praksa je različita, obzirom da veliki broj jedinica lokalne samouprave prati standarde u ovoj oblasti i ima usvojene etičke kodekse ili kodekse ponašanja izabranih zvaničnika, a koji su usvojeni na osnovu strateških dokumenata, Statuta i drugih podzakonskih akata jedinica lokalne samouprave.

Na državne službenike u organima jedinica lokalne samouprave se odnose odredbe člana 17. stav (7) Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH kojim je propisano donošenje Etičkog kodeksa, kao i kantonalnih zakona o državnoj službi. Od ukupno 10 kantona u BiH, sedam kantona ima usvojene zakone o državnoj službi.¹⁹ Pojedininim kantonalnim zakonima je propisano usvajanje etičkih kodeksa kantona, a pojedininima da se primjenjuje Etički kodeks za državne službenike u Federaciji BiH²⁰.

Smjernice

Strategijom za borbu protiv korupcije 2015 – 2019. Bosne i Hercegovine i pratećim Akcijskim planom²¹, jačanje etike i integriteta u javnoj upravi je prepoznato kao jedna od ključnih preventivnih mehanizama u borbi protiv korupcije.

Još 2015. godine, Transparency International u Bosni i Hercegovini je uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Holandije izradio *Priručnik: Uvođenje Planova integriteta na lokalnom nivou*²² sa ciljem kreiranja efikasnih metoda za stvaranje etičke i profesionalne kvalitete rada u javnim institucijama.

Svi nivoi vlasti u BiH su kroz svoje strateške planove za borbu protiv korupcije prepoznali

značaj unapređenja etičkog ponašanja i jačanja integriteta. Na primjer, Strategijom za borbu protiv korupcije Tuzlanskog kantona za 2021 – 2024. godina je predviđeno uvođenje planova programa na jačanju etike i integriteta u osnovno, srednje i visoko obrazovanja.²³

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine je 2018. godine izradila *Priručnik: "Pravila za izradu planova integriteta u institucijama BiH"* sa ciljem davanja smjernica institucijama na svim nivoima vlasti kako pristupiti izradi internih planova sa ciljem prevencije korupcije, neetičnog ponašanja, te jačanja integriteta javnih institucija.²⁴

Dobre prakse

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine u saradnji sa nadležnim institucijama i međunarodnim donatorima redovno organizuje obuke i aktivnosti na podizanju kapaciteta iz oblasti integriteta, sukoba interesa, etike i borbe protiv korupcije za javne institucije i privatni sektor.

Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije BiH u okviru godišnjih programa obuka imaju uključene treninge iz oblasti integriteta, prevencije korupcije i primjene etičkih kodeksa. Agencija za državnu službu Federacije BiH svake godine priprema posebne programe obuka za jedinice lokalnih samouprave, a u okviru kojih se provode obuke u oblasti primjene etičkih kodeksa i integriteta.²⁵

Kao što je već istaknuto, jedinice lokalne samouprave u BiH imaju usvojene etičke kodekse, te institucionalni okvir za njihovu primjenu. Na primjer, Grad Trebinje je usvojio i na svojim stranicama objavio Kodeks ponašanja izabranih predstavnika u administrativnoj službi i skupštini Grada Trebinja²⁶. U tu svrhu formirana je i Etička komisija časti²⁷ čiji zadatak je praćenje i analiziranje kodeksa ponašanja izabranih zvaničnika. Komisija je izradila i objavila *Poslovnik o radu etičke komisije časti*²⁸ kojim se uređuju nadležnosti i sastav komisije, postupak pred Komisijom, izvršavanje mjera i evidentiranje brisanja mjera. Komisiju čini sedam članova i sjednice komisije su javne.

U junu 2021. godine, Općinsko vijeće Općine Stari Grad Sarajevo je većinom glasova usvojilo zaključak Etičke komisije prema kojem je gosp. Damiru Saračeviću, zamjeniku predsjedavajućeg Općinskog vijeća Općine Stari Grad Sarajevo, izrečena sankcija zbog kršenja odredi člana 11 kodeksa etičkih principa za izabrane zvaničnike u Općini Stari Grad Sarajevo. Naime, prijavu protiv gosp. Saračevića Etičkoj komisije je podnijela gđa. Adela Plakalo, Pomoćnica načelnika, zbog verbalnog napada, izrečenih prijetnji, zastrašivanja i ugrožavanja lične sigurnosti, nasilničkog ponašanja, vrijeđanja ljudskog dostojanstva, zloupotrebe ovlaštenja i kršenja odredbi pomenutog Kodeksa. Etička komisija je potvrdila da je gosp. Saračević prekršio odredbe Etičkog kodeksa i predložila novčanu sankciju kojom je gosp. Saračeviću umanjen mjesečni paušal za 50 %. Ovom prilikom, gosp. Mirza

Batalović, Predsjedavajući Općinskog vijeća Stari Grad Sarajevo je izjavio „danas izrečena sankcija treba ukazati svim vijećnicima da se kršenje Etičkog kodeksa neće tolerisati, kao što neće biti tolerisano ni kršenje bilo čijih prava ili izazivanje konflikta i narušavanje kulture dijaloga.“²⁹

1.2. MEHANIZMI ZA PODNOŠENJE PRITUŽBI

Mehanizmima za podnošenje pritužbi omogućuje se građanima da javnim tijelima pruže povratne informacije o standardima usluga koje primaju. Njima se osigurava važan mehanizam odgovornosti koji državnim službenicima i izabranim dužnosnicima omogućuje da utvrde gdje se javne usluge pružaju neefikasno, nedovoljno ili nepravično. Ukoliko takvi mehanizmi rezultiraju brzim i efikasnim rješavanjem pritužbi, mogu pomoći u stvaranju uslova za veće povjerenje građana u državnu upravu.

Međunarodne norme

Kako bi se osiguralo povjerenje u mehanizme, lokalne vlasti trebaju nastojati brzo i sveobuhvatno razmotriti i riješiti svaku pritužbu. Mehanizmi za podnošenje pritužbi mogu biti pristupačniji kroz primjenu pristupa „sve na jednom mjestu“ kako građani ne bi morali pretraživati kod različitih službi i po internetskim stranicama.

Ako vlasti primjenjuju proaktivan pristup u prevenciji ponavljanja sličnih razloga za podnošenje pritužbi, mehanizmi za podnošenje pritužbi mogu pomoći vlastima da utvrde nove pristupe u pružanju usluga i povećaju učešće građana. U tu svrhu, mehanizme za podnošenje pritužbi treba kombinirati sa povremenim evaluacijama pružanja usluga, uključujući upotrebu istraživanja javnog mnijenja te razmjenu iskustava i alata sa drugim lokalnim tijelima kako bi se potaknulo šire prihvaćanje dobre prakse te provjerenih i ispitanih alata.

Ne postoje posebni međunarodni standardi za mehanizme za podnošenje pritužbi koji se odnose na javne usluge. Međutim, mehanizmi i postupci za odgovaranje na pritužbe uključeni su u međunarodnopravne garancije o učešću u poslovima lokalnih vlasti te postoji niz korisnih smjernica i priručnika civilnog društva. Vidjeti na primjer:

- **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)**³⁰ osigurava međunarodnopravnu garanciju za ovo pravo, uključujući uspostavu mehanizama i postupaka za postupanje i odgovore na pritužbe i prijedloge građana.
- **Mehanizmi za pritužbe Transparency International: Referentni vodič za dobru praksu**³¹ utvrđuje vodeće principe i dobre prakse za uspostavljanje i provedbu mehanizama za podnošenje pritužbi kojima se građanima pružaju sigurni kanali za upozoravanje javne ili privatne institucije na bilo koje rizike od korupcije ili pojave korupcije.

- **Priručnik o mehanizmu za pritužbe Danskog vijeća za izbjeglice**³² opisuje kako uspostaviti i upravljati mehanizmom za podnošenje pritužbi.
- **Pregled mehanizama za podnošenje pritužbi nevladinih organizacija i zajednica (World Vision)** daje pregled mehanizama i alata kojima se razvojne agencije koriste za zaprimanje pritužbi.³³

Kontekst u zemlji

Mehanizmi pritužbi građana na rad organa uprave spadaju u segment pružanja usluga, odnosno čine značajan stub reformske oblasti koji se odnosi na kreiranje uprave orijentirane ka građanima. Kroz izvještaje SIGMA-e/OECD³⁴, kao i izvještaje Evropske komisije za BiH, kontinuirano se ističe da je javna uprava u Bosni i Hercegovini neefikasna, da se pravni okvir za upravu orijentiranu ka građanima značajno razlikuje od jednog do drugog nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, te da je općenito percepcija građana o javnim uslugama, odnosno uslugama koje pružaju organi javne uprave veoma niska.³⁵

Premda se navodi da teritorijalno i administrativno ustrojstvo značajno utječe na razlike u administrativnim procedurama i to ne samo između entiteta i Brčko Distrikta, nego čak i između pojedinih kantona u slučaju Federacije BiH,³⁶ povjerenje građana u lokalni nivo vlasti je u porastu.³⁷

Prema nalazima iz izvještaja Transparency International BiH *Percepcija javne uprave, u 2014. godini 30.4 % građana je izjavilo da uglavnom ima povjerenje u lokalnu upravu u poređenju sa 2017. godinom kada je ovaj procenat bio 42.3 . Na pitanje da li su se žalili na rad javnih službenika, u 2014. godini 11 % ispitanih građana je odgovorilo da su se žalili usmeno šefu državnog službenika, dok je u 2017. godini ovaj procenat iznosio 8.9% ispitanih građana. U 2014. godini, 2.5% ispitanih građana se žalilo u pismenoj formi, dok je u 2017. godini ovaj procenat iznosio 1.4%.*³⁸

Zakonodavstvo

Mehanizam pritužbi građana na rad organa uprave u BiH treba posmatrati sa aspekta različitih nivoa vlasti koji u obavljanju svojih ustavom i zakonom predviđenih nadležnosti komuniciraju sa građanima. Tako je mehanizam pritužbe građana na rad državnih, entitetskih i organa Brčko distrikta regulisan važećim zakonima o upravi Bosne i Hercegovine³⁹, Federacije BiH⁴⁰, Republike Srpske⁴¹ i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine⁴². Ovim zakonima je propisana obaveza organa uprave da svim fizičkim i pravnim licima omoguće podnošenje predstavlki i pritužbi na rad organa uprave, ali i na nepravilan odnos zaposlenih u tim organima kada im se građani obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih obaveza.

Kada je u pitanju mehanizam pritužbi građana na rad lokalnih vlasti, isti je zagaranтован članom 46. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH⁴³, te članom 117. Zakona o republičkoj upravi Republike Srpske⁴⁴.

Zakon o upravi Bosne i Hercegovine i Zakon o upravi Federacije propisuju sankcije

za odgovornu osobu u organu uprave i upravnoj organizaciji ako ne postupi po predstavkama ili pritužbama građana. Član 104. Zakona o upravi BiH propisuje sankcije u iznosu od 150 do 500 KM, a član 150. Zakona o upravi Federacije BiH propisuje novčane kazne u iznosu od 300 do 2000 KM. Nasuprot tome zakonima o upravi u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu BiH ne propisuju se sankcije. Na osnovu gore navedenih zakona o upravi i zakona o lokalnoj samoupravi, lokalni organi vlasti donose pravilnike, uputstva, smjernice i druge slične akte kojima se detaljno regulišu procedure za pritužbe građana na rad lokalnih organa vlasti.

Smjernice

Kako je prethodno već navedeno, ne postoji centraliziran pristup sistemu pritužbi građana na rad organa uprave i njihovih uposlenika. Svaka lokalna samouprava uređuje sistem samostalno, donoseći, na osnovu ranije navedenih zakona, svoje procedure, vodiče, smjernice i uputstva za pritužbe građana. Neke lokalne samouprave objavljuju svoje vodiče na svojim web stranicama uz objavu "obrasca" za pritužbe građana. Tako je na primjer, Općina Ugljevik na svojoj web stranici objavila *Uputstvo za podnošenje i rješavanje pritužbi građana*.⁴⁵ Grad Bijeljina na svojoj web stranici objavio *Uputstvo za podnošenje i rješavanje žalbi*, zajedno sa Obrascem za podnošenje pritužbi,⁴⁶. Slično je uradila i Općina Tomislavgrad,⁴⁷ kao i neke druge općine i gradovi .

Dobre prakse

Odličan primjer digitalizacije postupaka pritužbi i žalbi, te općenito komunikacije građana sa lokalnom upravom jeste i mobilna aplikacija eCitizen, izrađena za 18 lokalnih samouprava u Bosni i Hercegovini u okviru Projekta općinskog okolišnog i ekonomskog upravljanja (MEG) koji finansira Vlada Švicarske, a provodi Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP). Na ovaj način građanima je omogućeno da u svega pet koraka lokalnoj upravi pošalju upit ili žalbu, te dobiju odgovor uprave u roku od 48 sati. Osim toga, putem aplikacije eCitizen građani mogu biti obaviješteni o nepredviđenim i vanrednim situacijama, poput prekida usluga i servisnih informacija. Aplikacija je prilagođena za Android i IOS uređaje, a isto tako je dostupna i kao online platforma www.ecitizen.ba, na kojoj će uskoro biti aktivni i moduli za komunikaciju građana sa vijećnicima/odbornicima, modul za javne rasprave, modul za pripremu sjednica vijeća/skupštine i slično.⁴⁸

1.3. MEHANIZMI ZA RJEŠAVANJE PRITUŽBI

Mehanizmi za rješavanje pritužbi jesu alati koji nadilaze mehanizme za podnošenje pritužbi i druge kanale za davanje povratnih informacija s obzirom na to da građani mogu upotrijebiti ove mehanizme kako bi izrazili zabrinutost vladinim institucijama i općinama/opštinama u pogledu uticaja politika i njihove provedbe na same građane. Ukoliko politika neke javne agencije ima negativne efekte na interese građana ili ako odluka centralnih ili lokalnih vlasti uzrokuje pritužbe građana, zainteresirane strane se mogu koristiti sistemom pravne zaštite za iznošenje svojih pritužbi koji su uspostavile vladine agencije i lokalna općinska/opštinska tijela. Mehanizam za rješavanje pritužbi ne upotrebljava se kao zamjena za sudski postupak, sistem revizije ili službenu istragu. Također nije prikladan mehanizam za pritužbe kod mogućih krivičnih djela, kao što su slučajevi korupcije. Ovaj mehanizam je osmišljen u cilju rješavanja pritužbi kroz uzajamnu saradnju.

Međunarodne norme

Mehanizmi pravne zaštite služe kao najdirektnija usluga koju građani mogu koristiti za efikasno rješavanje prigovora ili pritužbi. Nadalje, poslovne organizacije mogu upotrebljavati ove mehanizme kako bi ublažile rizike za svoje poslovanje, a mehanizmi za rješavanje pritužbi mogu postati brz i efikasan mehanizam za rješavanje sporova bez utuženja.

Efikasni mehanizmi pravne zaštite mogu poslužiti za utvrđivanje obrazaca korupcije i zloupotrebe te za osmišljavanje politika za sprečavanje korupcije. Kako bi se osigurao bolji pristup, važno je unaprijediti svijest javnosti o GRM-ovima i građanima pružiti besplatne savjete o formulisanju pritužbi i daljem postupanju pri traženju pravne zaštite.

Standarde za mehanizme pravnih lijekova za pritužbe uglavnom utvrđuju međunarodne organizacije kao što su Svjetska banka, Azijska razvojna banka (ADB), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) i Evropska komisija. Ti su standardi uglavnom povezani s uspostavljanjem pravnog okvira za zaštitu prava građana. Standardi su prikazani u sljedećim smjernicama:

- **Pouzdanost javnih usluga: Osiguravanje prava građana**⁴⁹ OECD-a odnosi se na prava građana da ih se sasluša korištenjem pravnog okvira koji su uspostavile državne institucije.
- **OECD, Preporuka Vijeća o liderstvu i sposobnosti u javnoj službi, OECD/LEGAL/0445**⁵⁰ — preporuka sadrži 14 principa i definira sposobnost odgovora javnih službi.
- **Kako podnijeti pritužbu na nivou EU**⁵¹ je brošura **Evropske komisije** u kojoj se građanima objašnjavaju mogućnosti da se obrate i podnesu pritužbu Evropskoj komisiji.

- Smjernice koje su izradile međunarodne institucije o zaštiti prava građana tokom provedbe poslovnog projekta uključuju **ADB-ove mehanizme za izgradnju kapaciteta za rješavanje pritužbi**.⁵²

Kontekst u zemlji

Mehanizam rješavanja pritužbi potpada pod koncept odgovornosti institucija. Organizacija javne uprave ima značajan utjecaj na njeno općenito djelovanje, a štaviše i na njen demokratski legitimitet u pogledu očekivanja građana. Odgovornost javne uprave podrazumijeva zapravo nekoliko segmenata u okviru kojih organi uprave moraju djelovati kako bi svoje funkcije izvršavali propisno i efikasno (racionalnost, transparentnost, odgovornost, pristupačnost). Odgovorne institucije trebale bi osigurati građanima pravično rješenje u slučajevima pogrešnog djelovanja ili nezakonitih radnji. To je jedan od pet SIGMA principa u okviru oblasti odgovornosti, a isti podrazumijeva da javna tijela preuzimaju odgovornost u slučajevima prekršaja i jamče naknadu štete i/ili odgovarajuću odštetu.⁵³ U Bosni i Hercegovini ovaj institut djelimično je zakonski reguliran, a još manje je poznat u praksi.

Zakonodavstvo

Jugoslovenski Zakon o obligacionim odnosima iz 1978. godine, preuzet od strane BiH, entitetskih nivoa vlasti i Brčko Distrikta BiH,⁵⁴ a koji u konačnici primjenjuju i lokalni nivoi vlasti, predstavlja najopsežniji pravni okvir za javnu odgovornost, detaljno regulirajući principe odgovornosti i procedure za traženje obeštećenja. U kontekstu prava traženja naknade štete prouzrokovane nezakonitim radnjama ili propuštanjima tijela uprave, mjerodavan je član 172. Zakona o obligacionim odnosima, koji istina regulira "samo" odgovornost pravnih osoba za štetu prouzrokovanu od strane njenih organa. Ovaj član se eksplicitno ne referiše na odgovornost organa javne uprave zbog donošenja javnih politika i propisa kojima se građanima nanosi šteta ili odgovornost. Međutim, njegova primjena uključuje odgovornost i primjenjuje se na štetu prouzrokovanu radnjama ili propuštanjima organa uprave i privatnih tijela koja obavljaju javne funkcije.

Osim navedenog, Zakon o upravi BiH i Zakon o republickoj upravi Republike Srpske⁵⁵ utemeljili su opći princip odgovornosti organa uprave za štete prouzrokovane fizičkom ili pravnoj osobi njihovim nezakonitim radnjama.

Strateškim okvirom za reformu javne uprave u BiH za period 2018.-2022. godina predviđena je mjera pod nazivom "Unaprijediti mehanizam za zaštitu prava pojedinaca na dobru upravu i javni interes", što, između ostalog, podrazumijeva osiguravanje funkcionalnih internih i eksternih mehanizama zaštite ovog prava, uključujući osiguranje dosljednog i pravičnog postupanja u upravnim sporovima zajamčenog putem upravnih žalbi i sudske kontrole, kao i unaprjeđenje procedure i mehanizama za preuzimanje odgovornosti javnih tijela u slučajevima kršenja propisa uz obeštećenje i/ili adekvatne kompenzacije.⁵⁶ Pratećim Akcionim planom za reformu javne uprave predviđen je čitav niz koraka za ostvarenje predmetne mjere Strateškog okvira.⁵⁷

Smjernice

Dobro organizirana i funkcionalna javna uprava ključni je preduvjet za transparentno i učinkovito demokratsko upravljanje. Dobra javna uprava temelj je funkcioniranja države, jer uprava je ta koja određuje sposobnost vlade/vlada za provođenjem ključnih reformskih procesa i pružanjem kvalitetnih usluga građanima. Kriteriji za pristupanje država Evropskoj uniji (EU), a među kojima aspiracije na članstvo ima i Bosna i Hercegovina, ističu potrebu da se stvore snažne javne uprave koje će imati kapacitete slijediti principe dobre javne uprave. SIGMA Principi javne uprave rezultat su fokusa Evropske komisije na reformu javnih uprava država koje pretendiraju na članstvo u EU. SIGMA principi obuhvataju šest ključnih oblasti, među kojima je i oblast "Odgovornost". Temeljni zahtjev ove oblasti podrazumijeva postojanje odgovarajućih mehanizama koji će osigurati odgovornost tijela javne uprave, uključujući i transparentnost djelovanja.

Navedeno podrazumijeva da:

1. zakonodavstvo sadrži zahtjev da se ispravi ili nadoknadi šteta pojedincima koji pretrpe štetu od nezakonitih radnji javnih tijela,
2. je propis o javnoj odgovornosti koherentan, cjelovit, logički strukturiran, formuliran na jednostavan i jasan način i lako dostupan,
3. je opseg javne odgovornosti širok i da obuhvata vršenje ovlasti od strane javnosti i obavljanje drugih javnih dužnosti, bez obzira na to tko ih obavlja (javno tijelo ili privatna osoba koja obavlja javne dužnosti),
4. pravila u vezi s vremenskim ograničenjima i teretom dokazivanja ne ugrožavaju učinkovito provođenje prava na tužbu za naknadu štete.⁵⁸

Jedna od ključnih preporuka SIGMA-e iz Izvještaja za Bosnu i Hercegovinu za 2017. godinu odnosi se na pojednostavljenje i pojašnjenje zvaničnih tipologija upravnih organa na svim nivoima vlasti, kako bi se osiguralo da sva tijela podređena vladi/vladama budu predmetom jedinstvene i sveobuhvatne sheme odgovornosti u kontekstu planiranja, izvještavanja i nadzora. Obzirom da pravni okvir za javnu odgovornost postoji, ali ne postoje podaci o njegovoj praktičnoj primjeni, jedna od preporuka je i ta da vlade svih nivoa vlasti uspostave mehanizme za praćenje sudskih predmeta koji rezultiraju većom odgovornošću vlada, s ciljem poboljšanja administrativnih procedura i odluka, te time i smanjenjem rizika od slučajeva javne odgovornosti u budućnosti.⁵⁹

Dobre prakse

U Bosni i Hercegovini veoma je aktualna problematika pasa lotalica. Iako je 2009. godine usvojen Zakon o zaštiti i dobrobiti životinja, do danas nisu stvoreni uvjeti za odgovarajuću provedbu zakona. Higijenski servisi i skloništa za napuštene životinje (azili) načelno nisu formirani (ili su u rijetkim slučajevima). Isto tako, nisu razgraničene i precizno definirane nadležnosti i obaveze kantona, grada i općine vezane za skloništa za životinje, higijenski servis i njihovo finansiranje. Sve navedeno još više usložnjava provedbu predmetnog zakona.

Ipak, postoje slučajevi u kojima je građanima *de facto* omogućeno pravo na odštetu

zbog neadekvatnog provođenja propisa, odnosno nadležnosti lokalnih organa vlasti u obavezi zbrinjavanja pasa lotalica. Pojedini lokalni organi su donijeli propise kojima je omogućena isplata naknade štete prouzrokovane napadom ili ujedom psa lotalice. Tako je npr. Upravni odbor Javnog preduzeća "Komunalno Brčko" 2019. godine usvojio *Pravilnik o postupku i načinu rješavanja zahtjeva građana za naknadu štete koju pričine psi lotalice*. Riječ je o nematerijalnoj šteti koju psi lotalice pričine fizičkim licima – građanima na području Brčko distrikta BiH, dok se materijalna šteta po ovom osnovu i dalje rješava putem Osnovnog suda Brčko distrikta BiH. Ukoliko se dogodi takav slučaj, oštećeni građanin može pokrenuti postupak za naknadu prouzrokovane štete kod Javnog preduzeća "Komunalno Brčko" na način da podnese zahtjev sa osnovnim podacima, potkrijepljen odgovarajućom dokumentacijom (policijskom, medicinskom, veterinarske inspekcije, broj žiro računa). O zahtjevu za naknadu štete odlučuje komisija u roku od 15 dana. Ukoliko komisija zaključi da je zahtjev za naknadu štete osnovan, sa oštećenim se zaključuje sporazum o jednokratnoj naknadi štete, bez potrebe odlaska na sud.

Na ovaj način skraćen je postupak isplate štete oštećenim osobama, koje su pretrpjela ujed psa, jer one zadovoljenje pravde više ne moraju tražiti sudskim putem, tako da obje strane uštedeju na advokatskim i/ili sudskim troškovima, a zahtjevi se rješavaju u rekordnom roku. U 2019. godini bilo je šest takvih zahtjeva, u 2020. jedan i svi su usvojeni i riješeni u korist oštećenih građana.⁶⁰

1.4. ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI (ZVIŽDAČA)

Korupcija i druga djelovanja koja štete javnom interesu, uključujući javno zdravlje, češća su u organizacijama bez kulture transparentnosti i nadzora. Zviždač je osoba koja iznosi informacije o nezakinitim ili neetičkim radnjama u privatnoj ili javnoj organizaciji, a prava zviždača koji objelodanjuje povrede ili radnje i propuste štetne za javni interes trebala bi biti zaštićena zakonima o zviždačima. Premda je to najčešće zaposlenik, zviždač može biti i podizvođač, dobavljač, neplaćeni pripravnik ili volonter. Zaštita zviždača važna je i u privatnom sektoru, između ostalog u slučajevima u kojima bi mogli otkriti podmićivanje javnih dužnosnika ili štetne prakse za okoliš ili javno zdravlje i sigurnost.

Međunarodne norme

Većina zviždača iznosi svoje zabrinutosti interno ili regulatornim tijelima ili tijelima krivičnog gonjenja, radije nego u javnosti. Zaštita zviždača i organizacijska kultura koja daje prednost transparentnosti i dijalogu je u službi promocije odgovornosti, izgradnji povjerenja u integritet vlasti te potiče na prijavljivanje povreda i korupcije. Zaštita zviždača može motivirati zaposlenike da prijave nepravilnosti bez straha od odmazde te poticati transparentnost i povjerenje unutar organizacije, kao i prema građanima, da se poštuje etika te otkrije i ispravi povreda dužnosti.

Prava zviždača mogu se osnažiti utvrđivanjem jasnih postupaka i osiguravanjem sigurnih povjerljivih kanala za objelodanjivanje. Trebalo bi uvesti i dosljedno primjenjivati jasne pravne lijekove, uključujući sankcije, za rješavanje odmazde protiv zviždača. Edukacije osoblja lokalnih vlasti i vladinih agencija potrebno je dopuniti podizanjem svijesti javnosti kako bi građani i vladini zaposlenici razumjeli pozitivne rezultate zviždača u smislu trajne vrijednosti za novac, povjerenja u javna tijela i kvalitete usluga.

Za zaštitu zviždača relevantne su sljedeće međunarodne konvencije i standardi:

- Stvaranje sveobuhvatnih i efikasnih mehanizama za zaštitu onih koji objelodanjuju informacije u javnom interesu preporuka je i Ujedinjenih nacija i Vijeća Evrope,⁶¹ kao i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).⁶²
- U **rezoluciji i preporuci Kongresa Vijeća Evrope na temu „Izazovi i mogućnosti za lokalne i regionalne vlasti u pogledu zaštite zviždača“** pozivaju se „lokalne i regionalne vlasti da uspostave i distribuiraju politike o zviždačima, uz odgovarajuće interne i anonimne kanale za podnošenje prijave te da osiguraju postojanje nezavisnih imenovanih institucija za nadzor i obradu otkrivanja informacija.“⁶³
- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**⁶⁴ jedini je pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- Konvencija je dalje podržana kroz svoj **Tehnički vodič**.⁶⁵
- **Direktivom EU-a o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije** od vlada država članica EU-a zahtijeva se da zadovolje minimalne standarde za uspostavljanje kanala za podnošenje prijave i osiguravanje pravne zaštite za zviždače.⁶⁶
- Cilj **Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope protiv korupcije (ETS br. 173)**⁶⁷ jeste koordinirati kriminalizaciju korupcijskih praksi i unaprijediti međunarodnu saradnju u procesuiranju krivičnih djela.
- **Građanskopravna konvencija Vijeća Evrope protiv korupcije (ETS br. 174)**⁶⁸ utvrđuje zajednička međunarodna pravila za efikasna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.

Kontekst u zemlji

Još 2019. godine Evropska komisija je objavila Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU⁶⁹ u okviru kojeg je identificirano 14 ključnih prioriteta koje Bosna i Hercegovina mora ispuniti u svrhu otvaranja pregovora za članstvo i sticanja statusa kandidata. U mišljenju se posebno ističe da je korupcija široko rasprostranjena i da je okvir strateške politike, institucionalni i pravni okvir za borbu protiv korupcije fragmentiran i pokazuje značajne nedostatke. S tim u vezi, kao jedan od ključnih prioteta u okviru područja “vladavina prava” koje BiH mora ispuniti se navodi i usvajanje i provođenje propisa o sukobu interesa i zaštiti uzbunjivača.

Ovo je potvrđeno i u nezavisnom izvještaju eksperata o vladavini prava u BiH (“Priebeov

izvještaj") iz 2019. godine gdje je naglašeno da se sistem krivičnog pravosuđa u BiH ne bori protiv korupcije. Iako u BiH postoje preventivni institucionalni mehanizmi za borbu protiv korupcije, njihova uloga je vrlo ograničena. Agencija za sprečavanje korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH je krovna institucija za donošenje i provedbu ključnih politika u borbi protiv korupcije. Međutim, uloga Agencije je vrlo ograničena. Priebeov izvještaj navodi da se Agencija nije uspjela nametnuti kao centralna institucija u borbi protiv korupcije, uključujući i oblast zaštite uzbunjivača, a gdje se upravo zaštita uzbunjivača navodi kao ključni mehanizam u borbi protiv korupcije⁷⁰.

Oblast zaštite uzbunjivača u BiH je vrlo fragmentirana i ograničena, kako pravnim, tako i institucionalnim okvirom. Trenutno su u Bosni i Hercegovini na snazi tri zakona koji se odnose na zaštitu uzbunjivača - u Republici Srpskoj, u institucijama Bosne i Hercegovine (državni nivo), te Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Kada je u pitanju Federacija BiH, u posljednjih nekoliko godina bilo je više pokušaja za usvajanje ovoga zakona, ali isti nije prošao potrebnu parlamentarnu proceduru. Trenutno je u fazi izrada novog Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije u Federaciji BiH i njegova izrada je planirana Programom rada Federalnog ministarstva pravde u trećem kvartalu 2021. godine⁷¹.

Zakonodavstvo

*Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Institucijama BiH*⁷² koji je stupio na snagu u januaru 2014. godine uređuje status lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH i pravnim licima koje osnivaju institucije BiH. Ovaj zakon reguliše postupak prijavljivanja, obaveze institucija u vezi sa prijavljivanjem korupcije, postupak zaštite, te sankcije za povrede odredbi ovog zakona. Dakle, ovaj zakon se odnosi samo na uzbunjivače unutar institucija Bosne i Hercegovine što predstavlja relativno "mali broj" potencijalnih uzbunjivača i isti nije primjenjiv na druge nivoe vlasti (pa tako niti na lokalne nivoe vlasti).

*Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Republike Srpske*⁷³ koji je usvojen 2017. godine uređuje zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, postupak prijave korupcije, obaveze postupanja odgovornog lica i nadležnih organa u vezi sa prijavom i zaštitom lica koja prijavljuju korupciju i druga pitanja značajna za lica koja prijavljuju korupciju. Za razliku od državnog zakona, Zakon o zaštiti prijavitelja korupcije Republike Srpske propisuje zaštitu za sva fizička i pravna lica koja prijave korupciju u javnom ili privatnom sektoru u Republici Srpskoj, a što se odnosi i na lokalne vlasti u Republici Srpskoj.

*Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Brčko Distriktu BiH*⁷⁴ je usvojen 2018. godine i vrlo je sličan državnom zakonu, s tim da isti pruža zaštitu za širi broj lica – sve zaposlene u javnim institucijama i drugim pravnim licima na području Brčko Distrikta BiH.

S druge strane, Zakon o zaštiti prijavitelja korupcije u Federaciji BiH još uvijek nije usvojen, već se nalazi u fazi izrade. Prema izvještaju Transparency International BiH, analiza nacрта zakona koji je u fazi izrade ukazuje na veliku sličnost sa zakonskim rješenjem koje je usvojeno u Republici Srpskoj.⁷⁵ Dakle, pravna zaštita uzbunjivača nije regulisana u Federaciji BiH, pa samim tim niti u lokalnim i federalnim organima vlasti. Ovo znači da potencijalni uzbunjivači u Federaciji BiH ne uživaju pravnu zaštitu, kao što je to slučaj u

Republici Srpskoj, Brčko Distriktu ili u institucijama na nivou Bosne i Hercegovine.

Smjernice

U Bosni i Hercegovini ne postoji jedinstven pravni i institucionalni okvir zaštite uzbunjivača. Postojeći pravni okvir je neusaglašen, te su prava na zaštitu uzbunjivača neujednačena u kontekstu interne ili eksterne zaštite. Dodatno, trenutnim zakonima na snazi pokriveno je "pola" teritorije Bosne i Hercegovine, pa osobe koje se nalaze i rade u Federaciji BiH ne uživaju pravnu zaštitu u skladu sa propisanim standardima. Unatoč nepostojanju pravnog okvira za zaštitu, uzbunjivači u Federaciji BiH se mogu obratiti i Centru za besplatnu pravnu pomoć Transparency International-a koji od 2003. godine pruža zaštitu svim licima koja prijave korupciju. Prema posljednjem objavljenom izvještaju za 2020. godinu, od 240 prijava po kojima je postupao Centar, 18 prijava je kvalificirano kao "zviždači".⁷⁶

Postojećim zakonima na snazi je predviđeno da institucije na koje se odnosi primjena zakona moraju donijeti uputstva ili drugi interni akt kojim se uređuje postupanje po internoj prijavi korupcije i zaštita lica koja je prijavilo korupciju. Kada je u pitanju državni zakon, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH je još 2015. godine objavila primjer *Pravilnika o internom prijavljivanju korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH*⁷⁷ u cilju lakše prilagodbe i usvajanja istog u svim institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatno, Agencija je objavila i kratku brošuru u kojoj je pojašnjena procedura prijave korupcije.⁷⁸

U Bosni i Hercegovini organizacije civilnog društva imaju vrlo značajnu ulogu u promociji i zagovaranju aktivnosti zaštite uzbunjivača. *Priručnik za zaštitu prijavitelja korupcije u institucijama BiH*⁷⁹ je izrađen u okviru projekta Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva u BiH – ACCOUNT uz finansijsku podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). U priručniku je, pored pregleda ključnih međunarodnih standarda zaštite i pregleda pravnog okvira u BiH, poseban dio posvećen davanju objašnjenja i uputstava o postupku prijavljivanja korupcije i postupku zaštite obuhvaćene zakonom o prijavljivanju korupcije u institucijama BiH.

Dobre prakse

Iako je postojećim zakonima propisana interna i eksterna zaštita prijavitelja korupcije, postoje vrlo ograničeni podaci o broju prijavljenih slučajeva. U Republici Srpskoj je prema dostupnim podacima zabilježen jedan slučaj sudske zaštite prijavitelja korupcije 2018. godine, dok je na državnom nivou od stupanja na snagu Zakona 2014. godine, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH kao nadležna institucija dodijelila formalan status uzbunjivača za 11 osoba od ukupno 24 prijave.⁸⁰ S tim u vezi vrlo je ograničena dobra praksa zaštite uzbunjivača, jer su u prijavljenim slučajevima osobe nailazile na vrlo teške i dugotrajne institucionalne procese i neku vrstu institucionalne "odmazde" u vidu disciplinskih procesa, degradacija na radnom mjestu, a u konačnici u pojedinim slučajevima i otkaza.

Kao jedan od prvih primjera iz prakse se navodi slučaj gosp. Danka Bogdanovića, šefa carinske ispostave Brčko, Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine. Naime, gosp. Bogdanović je u dobroj vjeri prijavio korupciju 2013. godine, nakon čega su uslijedile policijske akcije "Master" i "Pandora" koje su rezultirale hapšenjem desetina osoba. Međutim, gosp. Bogdanović je prošao protivzakonit disciplinski postupak kao vrstu odmazde za prijavu korupcije, što je rezultiralo suspenzijom sa radnog mjesta koja je trajala dvije godine. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, kao nadležna institucija za zaštitu prijavitelja korupcije u institucijama BiH, je tek nakon pola godine gosp. Bogdanoviću, u skladu sa Zakonom, dodijelila status uzbunjivača. Ovo u početku nije imalo značajnog efekta jer je suspenzija trajala dvije godine. U martu 2015. godine, Agencija je donijela prvu Instrukciju o otklanjanju štetnih radnji prema zaštićenom prijavitelju korupcije koja je dostavljena Upravi za indirektno oporezivanje BiH. Nakon ove Instrukcije, pritiska medija i civilnog društva, gosp. Bogdanović je u junu 2015. godine vraćen na posao, godinu dana nakon sticanja statusa uzbunjivača. Iako je većina uhapšenih u akcijama "Master" i "Pandora" pušteno, Kemal Čauševiću, bivšem Direktor Uprave za indirektno oporezivanje je, nakon sedmogodišnjeg sudskog procesa, u maju 2021. godine izrečena prvostepena presuda kojom je osuđen na devet (9) godina zatvora i oduzimanje nelegalno stečene imovine. Dodatno u istom postupku je Anesu Sadikoviću izrečena prvostepena presuda kojom je osuđen na dvije godine zatvora.⁸¹

1.5. OBJELODANJIVANJE: IMOVINSKI KARTONI I SUKOB INTERESA

Objelodanjivanje je čin rutinskog objavljivanja i ažuriranja određenih vrsta informacija, ponekad propisanih zakonom, kao što su finansijski interesi javnih dužnosnika. Ovakva postupanja mogu ići u prilog antikorupcijskih mjera putem zahtjeva za rutinskim objavljivanjem imovine i interesa koji bi mogli predstavljati sukob interesa. Do sukoba interesa dolazi ili se može smatrati da do njega može doći ako privatna imovina ili interesi javnih dužnosnika mogu neprimjereno uticati na politike i odluke donesene tokom obavljanja njihovih službenih dužnosti.

Međunarodne norme

Zahtjevima za objavljivanje podataka može se izgraditi povjerenje građana u transparentnost i integritet lokalnog donošenja odluka. Također pomažu javnim službenicima u dobivanju redovno ažuriranih informacija kojima se sprečava sukob interesa među zaposlenicima. Prijava imovinskih kartona pruža i važne informacije kako bi se razjasnilo posjeduju li izabrani dužnosnici ili državni službenici bogatstvo koje je nesrazmjerno njihovim prihodima, i tako ih ili štiti od lažnih optužbi ili služi kao dokaz u slučaju sumnje na nezakonito bogaćenje.

Pružanje usluga na nivou lokalne vlasti, bilo da je riječ o gradnji ili tenderu za usluge

upravljanja otpadom, često povlači sukob interesa zbog blizine lokalnih preduzetnika državnim službenicima. Povjerenje javnosti i privrednih društava da je, na primjer, tender lokalnih vlasti otvoren za sve, bez diskriminacije, bit će mnogo veće ako i izabrani dužnosnici i državni službenici uključeni u formulisanje i ocjenjivanje ponuda prijave svoju imovinu i interese (uključujući članove uže porodice).

Važno je da institucije odgovorne za prikupljanje i praćenje prijave uživaju zaštitu od političkog ili drugog uplitanja u svoj rad, na primjer, kroz nadzor koji provode nezavisne etičke komisije. Isto tako, službenicima lokalne vlasti trebalo bi pružiti jasne smjernice o tome šta prijaviti, kao i o važećem antikorupcijskom zakonodavstvu. Sistem prijave imovine, sa dobrom provedbom i redovnim ažuriranjem i sistemom nadzora, može nadopuniti rad efikasnog tužilaštva.

Objelodanjivanje je važan element u konvencijama i standardima protiv korupcije navedenim u ovom priručniku. Od posebne važnosti su sljedeći:

- **Preporuka Odbora ministara Vijeća Evrope o kodeksu ponašanja za javne dužnosnike⁸² i Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi⁸³** zahtijevaju prijavu, javno objavljivanje i praćenje privatnih interesa.
- **Rezolucija Kongresa Vijeća Evrope i Preporuka o sukobu interesa na lokalnom i regionalnom nivou⁸⁴** pozivaju lokalne i regionalne vlasti da promoviraju proaktivno objavljivanje izjava o finansijskim interesima prije zahtjeva javnosti te da osiguraju da politike objelodanjivanja budu popraćene odgovarajućim mjerama za rješavanje sukoba interesa.
- Upravljanje sukobom interesa **OECD-a u javnim službama: Smjernice i iskustva zemalja⁸⁵** pružaju praktične instrumente za modernizaciju politika o sukobu interesa.
- **OECD-ovi imovinski kartoni za javne dužnosnike: alat za sprečavanje korupcije⁸⁶** utvrđuju ključne elemente sistema za prijavljivanje imovine.
- **Savjetovanje, učešće i objelodanjivanje informacija**, Međunarodna banka za obnovu i razvoj/Svjetska banka.⁸⁷

Kontekst u zemlji

Kada je riječ o imovinskim kartonima i sukobu interesa, potrebno je s jedne strane razlikovati obavezu prijave podataka o prihodima i vlasništvu nad imovinom i finansijskom interesu s jedne strane i postojanje eventualnog sukoba interesa državnih službenika ili namještenika u organima uprave i izabраниh zvaničnika.

Ovisno o nivou vlasti, oblasti objavljivanja imovinskih kartona i sukoba interesa su različito regulisane. Na nekim upravnim nivoima obaveza prijave podataka o imovini i postojanje sukoba interesa regulisani su kako za državne službenike, tako i za sve

namještenike u organima uprave, dok na pojedinim upravnim nivoima, kao što je na nivou institucija BiH, to nije slučaj. Obaveza prijave podataka o imovini za izabrane zvaničnike je manje-više centralizirana.

Zakonodavstvo

Zakonski okvir za sukob interesa je regulisan kroz više zakona, prije svega ovisno da li se radi o državnim službenicima i namještenicima ili o izabranim zvaničnicima. Svi zakoni o državnoj službi, na nivou institucija BiH (državni nivo), Federacije BiH, Republike Srpske, Brčko Distrikta BiH i važeći kantonalni zakoni propisuju nespojivost pojedinih funkcija sa radom državnog službenika. Dodatno, državni službenici su dužni kod postavljanja na mjesto državnog službenika predložiti sve informacije o imovini koju ima na raspolaganju, uz imovinu članova uže porodice, ali i djelatnostima i funkcijama koje obavlja državni službenik ili članovi njegove porodice. Za razliku od državnog zakona, koji šire propisuje obavezu o predloženju informacija o imovini, Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH propisuje obavezu državnog službenika da, prilikom postavljenja na radno mjesto u državnoj službi, predloži sve informacije o imovini koju ima (bez potrebe navođenja članova porodice).

Zakonima o državnoj službi u institucijama BiH, Federaciji BiH i Brčko distriktu BiH su dodatno propisane obaveze nadležnih organa da ove podatke čuvaju u evidencijama ili registrima državne službe u skladu sa propisima o zaštiti podataka.

Iako Zakon o državnim službenicima Republike Srpske,⁸⁸ na sličan način propisuje nespojivosti sa dužnostima državnog službenika, isti ne sadrži odredbe o obavezi državnog službenika da, prilikom postavljenja na radno mjesto, predloži sve informacije o imovini koju ima na raspolaganju. S druge strane, za razliku od drugih važećih zakona o državnoj službi, Zakon o državnoj službi Republike Srpske sadrži posebne odredbe kojima je definiran sukob interesa i odgovarajuće postupanje u slučaju postojanja sukoba interesa. Članom 22a Zakona je propisano da je rukovodilac organa dužan pokrenuti disciplinski postupak ukoliko je državni službenik prilikom prijema u radni odnos prečutao postojanje sukoba interesa. Isto se u skladu sa članom 22b primjenjuje na slučaj kada državni službenik u propisanom roku ne otkloni razloge koji su doveli do konflikta interesa. Članom 67. Zakona o službenicima i namještenicima u jedinicama lokalne samouprave Republike Srpske je propisano da u radni odnos u gradsku ili općinsku upravu se može primiti lice koje, između ostalih, nije u sukobu interesa, odnosno da ne obavlja dužnost koja je nespojiva sa dužnostima službenika u gradskoj ili općinskoj upravi.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine⁸⁹ uređuje izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te utvrđuje principe koji vrijede za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Kada su u pitanju imovinske izjave izabranih zvaničnika, članom 15.7. Izbornog zakona BiH propisano je da su "kandidati izabrani na svim nivoima vlasti, uključujući i lokalnu samoupravu, dužni podnijeti Centralnoj izbornoj komisiji BiH, na određenom obrascu, potpisanu izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju...", te da je "izabrani član organa vlasti na svim nivoima

dužan da Centralnoj izbornoj komisiji BiH podnese izvještaj o imovinskom stanju u roku od 30 dana nakon isteka mandata na koji je izabran, kao i u slučaju prestanka mandata ... u roku od 30 dana od dana prestanka mandata". Za slučaj nepostupanja po predmetnim obavezama, propisane su novčane kazne u rasponu od 300,00 do 3.000,00 KM (član 19.10).

Pitanje sukoba interesa izabranih zvaničnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika regulirano je kroz četiri zakona - *Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine*, *Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine*, *Zakon o sprječavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske*, te *Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*.⁹⁰ Zakoni su doneseni kako bi se spriječile i/ili sankcionirale situacije u kojima javni zvaničnici kroz obavljanje svoje funkcije mogu ostvariti korist za sebe ili osobe sa kojima su povezani rodbinskim ili drugim vezama.

Centralna izborna komisija BiH (CIK) nadležna je za primjenu zakona na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije BiH i Brčko distrikta BiH. U Republici Srpskoj postoji posebna Komisija za sprečavanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, kao prvostepeni organ, koju obrazuje Narodna skupština Republike Srpske i Komisija za žalbe, kao drugostepeni organ.⁹¹ Za kršenje zakona predviđene su sankcije, uključujući mjere zabrane kandidiranja na bilo koju izabranu dužnost u periodu od četiri godine, te novčane kazne u rasponu od 1.000 do 10.000 KM.

Smjernice

U julu 2020. godine, svjesni rizika od nelegalnog stjecanja imovine, te sukoba interesa, kao i potrebe borbe protiv korupcije, donesena je nova *Uredba o načinu vođenja registra zaposlenih u organima državne službe Federacije Bosne i Hercegovine*,⁹² kojom je proširen obim primjene, odnosno vođenja evidencije ne više samo za one koji imaju status državnog službenika, već i za sve zaposlene u organima državne službe u Federaciji BiH. Uredbom je predviđeno i uvođenje imovinskog kartona za sve zaposlenike. Ista se primjenjuje na sve zaposlene u organima državne službe Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina, te drugim organima i službama, ukoliko kantonalnim propisima nije drugačije uređeno. Na web stranici www.adsfbih.gov.ba u rubrici "Registar" moguće je preuzeti sve obrasce koji čine tzv. e-karton zaposlenika, a koji se unosi u gore pomenuti Registar.⁹³

S druge strane, kada su u pitanju imovinski kartoni i sukob interesa izabranih zvaničnika, na web stranici Centralne izborne komisije (www.izbori.ba) dostupno je slijedeće: *Uputstvo o izgledu i načinu ispunjavanja obrazaca izjave o imovinskom stanju*, *Obrazac izjave o imovinskom stanju*, te *Korisničko uputstvo za upotrebu aplikacije za dostavu izjave o imovinskom stanju*.⁹⁴ Centralna izborna komisija je izradila i *Priručnik iz oblasti zakona o sukobu interesa*, u kojem je detaljno pojašnjeno sve vezano za predmetne zakone, procedure, te sudska praksa.⁹⁵

Osim navedenog, Transparency International BiH je izradio nekoliko publikacija iz oblasti

sukoba interesa i imovinskih kartona, koje su dostupne na web stranici www.ti-bih.org.

Dobre prakse

Opredijeljeni za borbu protiv korupcije, povećanje transparentnosti i odgovornosti nositelja javnih funkcija u Kantonu Sarajevo, Skupština Kantona Sarajevo je 2019. godine usvojila *Zakon o prijavljivanju i postupku provjere podataka o imovini nositelja javnih funkcija u Kantonu Sarajevo*⁹⁶. Ovim Zakonom se utvrđuje obaveza izabраниh i imenovanih dužnosnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika da prijave zatečenu imovinu i prihode, porijeklo i promjene imovine i prihoda kao i poklone koje dobiju u toku obavljanja javne funkcije.

Ured za borbu protiv korupcije i upravljanje kvalitetom Kantona Sarajevo nadležan je za provedbu predmetnog Zakona, što znači da Ured ima ovlaštenje za prikupljanje, provjeru i obradu podataka o imovini nositelja javnih funkcija, uspostavljanje i vođenje Registra podataka o imovini (Registar). Dodatno, Ured može inicirati pokretanje prekršajnog i krivičnog postupka zbog povrede odredaba Zakona. *Registar podataka o imovini nosioca javnih funkcija u Kantonu Sarajevo* je javno dostupan na web stranici www.anticorruptiks.com, kao i *Obrazac prijave imovine, Tabela za dostavu podataka predviđenih Zakonom, te Korisničko uputstvo za popunjavanje Obrasca prijave podataka o imovini nositelja javnih funkcija u Kantonu Sarajevo*.⁹⁷ Osim toga, Kanton Sarajevo je jedini kanton koji ima uspostavljen i javno dostupan *Registar zaposlenih u javnom sektoru u Kantonu Sarajevo*.⁹⁸

TRANSPARENTNOST

Uvod

Princip transparentnosti primjenjuje se kako bi se osiguralo da osobe na koje se odnose administrativne odluke imaju sveobuhvatne informacije o rezultatima i implikacijama politika te o postupku donošenja odluka. Javna dostupnost informacija o vladinim politikama, programima i aktivnostima građanima i lokalnim zajednicama omogućuje da steknu jasno razumijevanje vladinih mjera, donose informisane odluke i učestvuju u lokalnim procedurama donošenja odluka. Njime se također omogućuje izabranim dužnosnicima, bilo u vladajućim strukturama ili opoziciji, da donose informisane odluke i provode efikasan nadzor te da pozivaju izvršnu vlast da odgovara za svoje postupke. Osim toga, pristup informacijama ključan je kako bi novinari i predstavnici civilnog društva mogli efikasno obavljati svoje funkcije nadzora i pozivati vladu na odgovornost.

Lokalne vlasti trebale bi podatke staviti na raspolaganje javnosti u pristupačnom formatu i to blagovremeno. Time se građanima i akterima omogućuje da učestvuju u postupcima donošenja odluka iz informisane perspektive te da prate i ocjenjuju provedbu politika i odluka vlasti kako bi javni dužnosnici bili odgovorni za svoje postupke. Transparentnost se postiže nizom mehanizama koji se temelje na pravu građana na pristup informacijama, što uključuje objavljivanje finansijske imovine i interesa viših javnih dužnosnika i izabranih dužnosnika te objavljivanje informacija u dostupnim, pretraživim otvorenim formatima podataka.

U skladu s definicijom Fondacije za otvoreno znanje (*Open Knowledge Foundation*) „otvoreni podaci su podaci koje svako može koristiti slobodno ili ponovo iskoristiti i redistribuirati, s tim da, eventualno, podliježu obavezi pripisivanja izvora i dijeljenja.”⁹⁹ Stoga pojam otvorenih podataka prevazilazi dostupnost javnih informacija i fokusira se na njihovu upotrebu, od čega se ostvaruju dodatne ekonomske, društvene i političke koristi.¹⁰⁰ Za ostvarivanje navedenih koristi, objavljeni podaci trebaju biti potpuni, trajni, neisključivi, nediskriminirajući i nezaštićeni te bi ih trebali pružati primarni izvori, blagovremeno i u mašinski čitljivim formatima.¹⁰¹

Ograničen pristup javnim informacijama ima negativne efekte na povjerenje javnosti u javne institucije, povećava potencijalne rizike od korupcije i različitim akterima ograničava mogućnosti praćenja uspješnosti vlade. Također sprečava građane i aktere da učestvuju u donošenju politika i osmisle preporuke politika utemeljene na dokazima za pozitivne promjene. Praksa pokazuje da su zakonodavstvo o pristupu informacijama i odgovarajuće provedbene mjere ključan dio poticajnog okruženja za pristup građana informacijama.

Javne nabavke smatraju se jednim od ključnih područja podložnih korupciji. Na javne nabavke otpada oko 12% svjetskog bruto domaćeg proizvoda,¹⁰² a u većini privreda

visokog dohotka, nabavke robe i usluga čine trećinu ukupne javne potrošnje. Ukratko, javne nabavke su važno područje za potencijalnu korupciju, djelovanje u dosluhu i druge nezakonite prakse. Kako bi se izbjegli rizici od korupcije povezani s javnim nabavkama, sve su dostupnija elektronička sredstva i platforme koje su zasnovane na rješenjima otvorenih podataka, a vlasti ih koriste za reformu postupaka javnih nabavki. U kombinaciji s otvorenim ugovaranjem (gdje se ponude i ugovori objavljuju) i sa povećanjem potpuno dostupnih, objavljenih postupaka javnih nabavki, tenderska procedura se otvara za veći broj ponuđača i smanjuje se obim praksi podmićivanja, ili praksi u suprotnosti sa tržišnom konkurencijom.

Još jedna važna sastavnica principa transparentnosti je otvorenost finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, s obzirom na to da je važno da biračko tijelo bude upoznato s izvorima finansiranja i načinima trošenja novca kako bi se donijele informisane odluke i razumjelo koji finansijski, politički ili drugi interesi podržavaju određene kandidate ili stranke. Transparentnost političkih donacija predstavlja preventivnu mjeru protiv korištenja novca porijeklom iz nezakonitih i kriminalnih izvora u politici i izborima.

U konačnici, kako bi se osiguralo da se budžetska sredstva koriste na ekonomičan, efikasan i djelotvoran način, potrebno je osigurati nezavisnost i institucionalni kapacitet tijela odgovornog za vanjsku reviziju. Članovi šire javnosti trebali bi imati mogućnost za upoznavanje s izvještajima i važnim preporukama revizora. Vanjska revizija važna je za utvrđivanje glavnih izazova u javnom sektoru, poboljšanje transparentnosti i uspješnosti javnih institucija te osmišljavanje politika zasnovanih na dokazima.

Opći kontekst u zemlji

Bosna i Hercegovina se kroz niz zakonskih i strateških dokumenata obavezala poštovati temeljena načela otvorene javne uprave: transparentnost, odgovornost i građanska participacija. Pravo građana i građanki Bosne i Hercegovine na informacije kojima raspolažu organi javne uprave u Bosni i Hercegovini je garantovano zakonima usvojenim 2000tih godina. Bosna i Hercegovina nije pratila dinamiku razvoja međunarodnih institucionalnih mehanizama i standarda, pa su zakoni o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini zastarjeli i ne prate moderne trendove u objavi podataka. U okviru važećih propisa nije prepoznata proaktivna transparentost, a zakoni na snazi su neujednačeni. Niti jednim propisom nije regulisana obaveza objave otvorenih podataka, ali postoji strateško opredjeljenje Bosne i Hercegovine za uspostavu mehanizama otvorenih podataka. Od 2014. godine se bilježi ubrzan razvoj sistema javnih nabavki, posebno kroz uvođenje elektronskih javnih nabavki i usvajanje novih propisa. Međutim, propisi nisu usklađeni sa Direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine, a jačanje kapaciteta Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine nije pratilo dinamiku razvoja sistema javnih nabavki. Upravo je pravna i institucionalna reforma sistema javnih nabavki i jačanje kapaciteta Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine jedan od ključnih zahtjeva koje je Evropska unija postavila pred Bosnu i Hercegovinu za sticanje kandidata za članstvo. Pravni i institucionalni okvir za nezavisnu vanjsku reviziju je uspostavljen u skladu sa međunarodnim standardima i ustavnom strukturom Bosne i Hercegovine. Uticaj vanjske revizije i provođenje preporuka revizije još uvijek ostaje izazov, kao

i finansiranje političkih partija, područje koje je vrlo podložno nepravilnostima i koruptivnim praksama.

2.1. PRISTUP INFORMACIJAMA

Pristup informacijama je zakonsko pravo građana na traženje i primanje informacija od javnih tijela. Često se provodi na osnovu propisa o slobodi pristupa informacijama. Kao sastavni dio prava na slobodu izražavanja, pristup informacijama je ljudsko pravo³⁹³ i svako bi trebao imati pravo na pristup informacijama od javnih tijela i javnih agencija u skladu sa principom maksimalnog objelodanjivanja, što podliježe samo uskoj, jasno definisanoj grupi izuzetaka srazmjernih interesu koji ih opravdava (npr. razlozi sigurnosti ili privatnosti podataka).

Međunarodne norme

Pristup informacijama podržava odgovornost, nadzor vlasti i praćenje korupcije. Ključno je i informisano učešće građana u donošenju odluka te stoga predstavlja temelj za efikasno funkcionisanje demokratija. Slobodan pristup informacijama omogućuje civilnom društvu da prati i vrši nadzor rada lokalnih vlasti, služi kod sprečavanja zloupotrebe ovlaštenja javnih dužnosnika i pruža podatke za informisanu javnu raspravu.

Proaktivno objavljivanje što veće količine informacija u najpristupačnijim formatima ide u prilog smanjenju potrebe građana i aktera da podnose pojedinačne zahtjeve za objavu informacija. Osim što pružaju maksimalnu količinu informacija elektroničkim putem, lokalne vlasti bi trebale dati prednost imenovanju službenika za slobodu pristupa informacijama u svojim lokalnim samoupravama. Ti službenici bi trebali pripremiti i objaviti detaljne preporuke i za građane i za lokalne vlasti te pružiti jasne smjernice o postupku pritužbi u slučaju da zahtjev za informacije nije odobren. Također je važno analizirati zahtjeve za informacije građana i grupa aktera, posebno u smislu trendova i dupliciranja, kako bi nadležna tijela naknadno mogla proaktivno objavljivati takve informacije.

Pristup informacijama je osnovna sastavnica niza konvencija i normi protiv korupcije navedenih u ovom priručniku. Na njemu se temelji i niz ključnih dokumenata UN-a o ljudskim pravima. Za pristup informacijama posebno su relevantni sljedeći dokumenti:

- **Konvencija Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima (CETS br. 205)**¹⁰³ potvrđuje izvršno pravo na informacije.
- **Rezolucija Kongresa Vijeća Evrope i Preporuka o transparentnosti i otvorenoj vladi**¹⁰⁴ poziva lokalne i regionalne vlasti da povećaju korištenje otvorenih podataka i evidencija u svojim upravama te da ih objave na sveobuhvatne, pristupačne i iznova upotrebljive načine.
- **Aarhuškom konvencijom**¹⁰⁵ dodjeljuju se prava, uključujući pristup informacijama,

u odlukama koje se odnose na okoliš.

- U **Preporuci Vijeća OECD-a o otvorenoj vladi**¹⁰⁶ utvrđeno je da vlada na zahtjev pruža informacije i proaktivne mjere za distribuciju informacija kao inicijalni nivo učešća građana.
- U **Rezoluciji 59 Generalne skupštine UN-a** donesenoj 1946. navodi se da je „sloboda informisanja temeljno ljudsko pravo“, a u članu 19. **Opće deklaracije o ljudskim pravima** (1948.) navodi se da temeljno pravo na slobodu izražavanja obuhvata slobodu „traženja, primanja i širenja informacija i ideja putem svih medija i bez obzira na granice“.¹⁰⁷
- **Direktivom 2003/98/EZ o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora, koja se danas naziva Direktivom o otvorenim podacima**,¹⁰⁸ prethodno poznatom kao Direktiva PSI, potiču se države članice EU-a da što više informacija javnog sektora stave na raspolaganje za ponovnu upotrebu.

Kontekst u zemlji

Kao sastavni dio prava na slobodu izražavanja, pravo na pristup informacijama je jedno ljudsko pravo zagarantovano Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, ali i drugim međunarodnim konvencijama i deklaracijama. Iako Ustavom Bosne i Hercegovine nije izričito garantovano, pravo na slobodan pristup informacijama se indirektno izvodi iz člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima¹⁰⁹ koja je sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine i koja se direktno primjenjuje, pa samim tim ima supremaciju u odnosu na sve druge propise u Bosni i Hercegovini.

Bosna i Hercegovina je bila prva zemlja na Zapadnom Balkanu koja je 2000tih godina usvojila propise o slobodnom pristupu informacijama. Ovo je prije svega bio rezultat napora međunarodne zajednice u razvoju demokratskog društva i funkcionalne javne uprave u Bosni i Hercegovini. Međutim, od 2000tih godina nije bilo velikih pomaka u kontekstu razvoja pravnog i institucionalnog okvira za slobodan pristup informacijama, zbog čega postojeći propisi imaju slabosti i nedostataka u primjeni. Propisi na snazi nisu usklađeni sa međunarodnim standardima, što je potvrđeno i od strane institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine¹¹⁰, ali i Evropske komisije. Dodatan problem predstavlja neujednačenost zakona i nepostojanje efikasnih institucionalnih mehanizama za nadzor i provođenje zakona na snazi u BiH.¹¹¹

Zakonodavstvo

Oblast slobode pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini je regulisana na državnom i entitetskim nivoima vlasti. Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine¹¹² usvojen je 2000. godine, dok su 2001. godine usvojeni Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske¹¹³ i Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije Bosne i Hercegovine¹¹⁴.

Važeći zakoni o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske i Federacije Bosne

i Hercegovine se primjenjuju na sve javne organe u Republici Srpskoj ili Federaciji Bosne i Hercegovine, što uključuje sve izvršne, zakonodavne, pravosudne organe, kao i organe koji obavljaju javnu funkciju ili bilo koji drugi upravni organ i pravno lice koje je u vlasništvu javnog ili upravnog organa. Dakle, lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini primjenjuju entitetske zakone, ovisno da li se administrativno nalaze Republici Srpskoj ili Federaciji Bosne i Hercegovine. Svi zakoni su definisali postupak pristupa informacijama i obavezu javnih organa da na zahtjev fizičkog i pravnog lica dostave potrebne informacije, osim izuzetaka koji su jasno utvrđeni zakonom, na primjer "sprečavanje kriminala i svako otkrivanje kriminala". Dodatno, važećim zakonima je propisana obaveza svih javnih organa da imenuju službenike za informisanje, ali i da objave ili dostave vodič o pristupu informacijama, indeks registar informacija, statističke podatke, kao i godišnje izvještaje. Posljednji objavljeni Izvještaj Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine pokazuje da većina ispitanih javnih organa ispunjava ove zakonom predviđene obaveze.¹¹⁵

Iako su se postojeći zakoni o slobodi pristupa informacijama u nekoliko navrata dopunjavali i mijenjali, nije bilo značajnijeg usaglašavanja sa međunarodnim i evropskim standardima. Neki od ključnih nedostataka tri važeća zakona o slobodi pristupa informacijama:

- nedostatak odredbi o proaktivnoj transparentnosti u svim zakonima na snazi
- nedostatak odredbi o obaveznom donošenju upravnog akta (Rješenja) u slučaju odbijanja prava na pristup informacijama u Zakonu o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, čime se onemogućava pravo na žalbu
- vrlo ograničeni i neefikasni nadzorni i žalbeni mehanizmi
- nedostatak odredbi o novčanim kaznama u zakonima o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine
- nemogućnost elektronskog podnošenja zahtjeva za slobodan pristup informacijama

Smjernice

Svim zakonima o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini je propisana obaveza donošenja *Uputstva o primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama*. Od svih nivoa vlasti, jedino je u Federaciji Bosne i Hercegovine, odmah nakon usvajanja zakona 2001. godine, doneseno *Uputstvo za provođenje zakona o slobodi pristupa informacijama*¹¹⁶ kojim se uređuju pitanja koja trebaju da doprinesu efikasnoj primjeni zakona. Obzirom da se u Brčko Distriktu primjenjuje državni zakon, usvojeno je *Uputstvo o primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine u Brčkom*¹¹⁷.

Još 2013. godine u okviru projekta „Monitoring i zagovaranje za dobro upravljanje u općinama u Bosni i Hercegovini“ Transparency International u Bosni i Hercegovini je izradio priručnik za predstavnike lokalnih samouprava „Kako unaprijediti transparentnost i odgovornost lokalnih samouprava“¹¹⁸. U Priručniku se nalazi dio posvećen primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama u lokalnim samoupravama, uz objašnjenja

i primjere vodiča za pristup informacijama, model Rješenja odobrenja po zahtjevu za pristup informacijama, primjer formulara zahtjeva za pristup informacijama, model Rješenja o odbacivanju zahtjeva za pristup informacijama i primjer indeksa registara informacija.

Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine je u posljednjem Specijalnom izvještaju o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini iz 2020. godine uputio niz preporuka nadležnim institucijama za unapređenje postojećeg stanja u oblasti prava na slobodan pristup informacijama. Između ostalog se preporučuje svim nadležnim institucijama *izrada smjernica za primjenu važećih zakona koje će biti namijenjene nosiocima informacija i uspostava bliža saradnje sa civilnim društvom i medijima koji u okviru svog djelovanja imaju mogućnosti informisanja javnosti o pravu na slobodu pristupa informacijama.*¹¹⁹

Dobre prakse

Ured koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine je 2018. godine, kroz *Program jačanja javnih institucija* kojeg je u Bosni i Hercegovini provodila Agencija za razvojnu pomoć Njemačke (GIZ), pripremila Politiku i Standarde proaktivne transparentnosti.¹²⁰ Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je 2018. godine usvojilo ovaj dokument i zadužilo sve institucije Bosne i Hercegovine da postupe u skladu sa istim i ažuriraju svoje web stranice¹²¹. U tu svrhu sačinjen je upitnik za samoprocjenu koji sadrži 38 standarda proaktivne transparentnosti i prateći online alat za potrebe istraživanja. Podaci za 2021. godinu pokazuju da ispunjenost standarda proaktivne transparentnosti iznosi 67,57 %¹²², a što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2020 godinu kada je taj broj iznosio 64,04%.

Kao jedna od institucija koja ispunjava sve propisane standarde proaktivne transparentnosti se navodi Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine. Na web stranici Direkcije za evropske integracije <https://www.dei.gov.ba/hr/pristup-informacijama> je objavljen registar svih odgovora po zahtjevima o slobodi pristupa informacijama od 2018. godine, iako ova obaveza nije propisana zakonom.

Kao primjer dobre prakse se može navesti i Grad Gračanica. Na web stranici Grada <https://gracanica.gov.ba/slobodan-pristup-informacijama/> je objavljen važeći Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, Vodič za pristup informacijama, Uputstvo o primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama, obrazac zahtjeva za pristup informacijama, kao i indeks registar informacija. Međutim, pored ovih dokumenata predviđenih zakonom, građanima je omogućeno i podnošenje zahtjeva za pristup informacijama online kroz integrisani obrazac na web stranici, uz mogućnost primanja odgovora na zahtjev putem e-maila.

2.2. OTVORENI PODACI

Otvoreni podaci podrazumijevaju objavu podataka i informacija u formatu koji se može slobodno upotrebljavati, mijenjati i dijeliti. OECD navodi da su otvoreni podaci „skup politika kojima se promoviraju transparentnost, odgovornost i stvaranje vrijednosti stavljanjem vladinih podataka na raspolaganje svima“. Stavljanjem na raspolaganje podataka dobivenih aktivnostima javnih tijela vlada postaje transparentnija i odgovornija građanima. Također podržava poslovni rast i razvoj usluga usmjerenih na građane te pruža važne podatke javnim tijelima, privatnom sektoru i akterima civilnog društva za istraživanje i inovacije.

Međunarodne norme

Promocijom otvorenih podataka putem jedinstvenih portala može se dodatno povećati obim interoperabilnosti skupova podataka u smislu pretraživanja i analize. Rezultati mogu unaprijediti efikasnost i obuhvat pružanja usluga te smanjiti korupciju. Podizanje svijesti među grupama aktera, u medijima, privatnom sektoru i široj javnosti može dovesti do efikasne saradnje među različitim akterima i poboljšanja rješenja u području transporta, rekreacijskih objekata, parkirališta, zdravstvenih usluga i mnogo čega drugog.

Važno je propisati dosljedne standarde otvorenih podataka za sve otvorene podatke kako bi se osigurala maksimalna interoperabilnost i mogućnost pretraživanja podataka. Lokalne vlasti također bi trebale osigurati da kvalifikovano osoblje upravlja objavljivanjem otvorenih podataka lokalne samouprave te obučava relevantne zaposlenike u skladu sa standardima otvorenih podataka.

Otvoreni podaci relativno su nova pojava bez službeno prihvaćenih standarda. Međutim, postoji niz korisnih smjernica:

- **Rezolucija Kongresa Vijeća Evrope i Preporuka o otvorenim podacima za bolje javne usluge**¹²³ pojašnjavaju njihovu važnost za unapređenje lokalne demokratije.
- **Rezolucija Kongresa Vijeća Evrope i Preporuka o transparentnosti i otvorenoj vlasti**¹²⁴ pozivaju lokalne i regionalne vlasti da povećaju korištenje otvorenih podataka i evidencija u svojim upravama.
- **Smjernicama Ujedinjenih nacija o otvorenim podacima vlasti za uključivanje građana**¹²⁵ uvode se smjernice za politike i preporuke o dobroj praksi.
- **Skup alata Svjetske banke**¹²⁶ kreće od osnovnih elemenata, pa sve do planiranja i provedbe te izbjegavanja uobičajenih nedostataka.
- **Šema pet zvjezdica za uvođenje otvorenih podataka**¹²⁷ osigurava pet koraka za potpuno otvaranje podataka te se objašnjavaju troškovi i koristi svakog od njih.
- **Međunarodna povelja o otvorenim podacima**¹²⁸ utvrđuje šest principa za

otvorene, blagovremene i interoperabilne podatke vlasti.

- U **Preporuci Vijeća OECD-a o otvorenoj vlasti**¹²⁹ utvrđeno je da vlasti na zahtjev pružaju informacije i proaktivne mjere za distribuciju informacija kao inicijalni nivo učešća građana.

Kontekst u zemlji

Bosna i Hercegovina se nalazi u ranim počecima kada je u pitanju implementacija standarda otvorenih podataka. Iako u svom radu institucije vlasti na svim nivoima „proizvode“ velike količine podataka, trenutno u Bosni i Hercegovini ne postoje propisi o obavezi objave takvih podataka. O otvorenim podacima se aktivnije počinje pričati od pristupanja Bosne i Hercegovine inicijativi „Partnerstvo za otvorenu vlast“ (POV) u Septembru 2014. godine. Osim određenih strateških dokumenata koji propisuju značaj otvorenih podataka, ograničeni napori su učinjeni u implementaciji standarda otvorenih podataka u Bosni i Hercegovini.

Zakonodavstvo

Niti jedan nivo vlasti u Bosni i Hercegovini nema usvojen propis koji se odnosi na obavezu objave podataka prema otvorenom standardu. Određeni pomoci su učinjeni na državnom nivou gdje je doneseno nekoliko strateških dokumenata u okvir kojih se prepoznaje značaj otvorenih podataka. 2017. godine Vijeće ministara BiH je usvojilo *Politiku razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovine 2017 - 2021. godine* u okviru koje je predviđeno uspostavljanje baze javnih podataka za javnu upotrebu.¹³⁰ Pored ovoga, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je 2018. godine usvojilo *Okvir interoperabilnosti Bosne i Hercegovine* u okviru kojega je promovisan koncept otvorenih standarda i otvorenih kodova u javnoj upravi¹³¹. Da su otvoreni podaci važan dio reforme javne uprave potvrđeno je i *Strateškim okvirom za reformu javne uprave 2018-2022 i pratećim Akcijskim planom* gdje je predviđena izrada Analize spremnosti institucija BiH na otvorene podatke, ali i usvajanje Politike otvorenih podataka do 2022. godine¹³².

Smjernice

Od pristupanja Bosne i Hercegovine inicijativi „Partnerstvo za otvorenu vlast“ intenzivirala se uloga civilnog društva u promociji standarda otvorenih podataka. U 2016. godini su donesena dva priručnika za upravljanje otvorenim podacima. Fondacija CPI u saradnji sa Centrom za budžetski monitoring iz Amsterdama je pripremila *Priručnik za upravljanje javnim podacima*¹³³, da bi iste godine kroz projekat „Proaktivna transparentnost javnih institucija“ finansiran od Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, Transparency International u Bosni i Hercegovini izradio Procjenu stanja spremnosti na otvorene podatke u Federaciji Bosne i Hercegovine¹³⁴. Ova analize je pokazale da su potrebni značajni politički, finansijski i institucionalni preduslovi za uvođenje otvorenih podataka.

Nove aktivnosti su započete kroz Program jačanja javnih institucija u BiH kojeg finansira njemački GIZ. U Septembru 2020. godine je objavljena *Procjena spremnosti za otvorene*

podatke u Bosni i Hercegovini¹³⁵ (eng. Open Data Readiness Assessment) koja je izrađena na osnovu priznate metodologije Svjetske banke. Ovo je dio aktivnosti predviđenih Strateškim planom za reformu javne uprave u BiH. Izrada ovakve analize je predviđena i za nivo Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Ovaj dokument daje pregled ključnih institucionalnih nedostataka i potrebnih koraka za uvođenje otvorenih podataka u institucije BiH.

Dobre prakse

Prvi portal otvorenih podataka www.opendata.ba je bio rezultat rada Fondacije CPI i finansijske podrške Ambasade Holandije u Bosni i Hercegovini. Iako je ovo bio prvi portal otvorenih podataka u Bosni i Hercegovini, zbog nedostatka finansijskih sredstava, ali i potrebe institucije vlasti da preuzmu odgovornost za otvaranje podataka, portal je ugašen. Prva opredjeljenja vlasti na uvođenju otvorenih podataka su se dogodila kroz prvi Akcijski plan Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za implementaciju inicijative „Partnerstvo za otvorenu vlast“ 2019 - 2021. Ovim Akcijskim planom je predviđeno uvođenje standarda otvorenih podataka u javnim nabavkama i oblasti statističkih podataka u Bosni i Hercegovini.¹³⁶

U oktobru 2021. godine, Ured koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine je prezentovan prvi pilot portal otvorenih podataka za nivo institucija Bosne i Hercegovine, ali isti još uvijek nije zvanično objavljen.¹³⁷

Kroz inicijativu Razvojnog programa Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (UNDP) i uz podršku Ambasade Švedske u Bosni i Hercegovini u Septembru 2021. godine je najavljen početak projekta „Portal otvorenih podataka Grada Prijedora“¹³⁸. Ovo je prva lokalna zajednica u Bosni i Hercegovini koja je započela aktivnosti na uvođenju otvorenih podataka.

2.3. JAVNE NABAVKE

Javne nabavke odnose se na postupak kojim javna tijela, uključujući lokalna tijela, osiguravaju radove, robu ili usluge, te predstavljaju ključni dio pružanja javnih usluga za lokalne i regionalne vlasti. Efikasne i ekonomične nabavke su od temeljne važnosti za dobro upravljanje.

Međunarodne norme

Budući da javne nabavke uključuju velik dio javnih rashoda i prenosa javnih sredstava privatnom sektoru ili neprofitnim organizacijama, posebno su osjetljive na korupciju. Javni organi bi trebali uvesti nove tehnologije kako bi se povećala transparentnost u javnim nabavkama i potaknula nova privredna društva da uđu u konkurentne postupke sa sigurnošću primjene slobodnog i poštenog tržišnog nadmetanja. Objavom svih ponuda na zajedničkoj internetskoj platformi smanjuje se pojava neobjavljenih ponuda i direktnih dodjela. Korištenjem modaliteta otvorenog ugovaranja i otvorenog nadmetanja omogućuje se i veća kontrola postupka, čime se dodatno smanjuje obim

koruptivnih praksi. Otvoreni sistemi ugovaranja uključuju preventivni efekat jer će se službenici suzdržati od manipuliranja postupkom ugovaranja ako znaju da će sveobuhvatno objelodanjivanje otkriti postupke nadmetanja i ugovaranja.

Lokalne vlasti trebale bi osigurati postojanje sveobuhvatnog sistema za praćenje usklađenosti sa zakonodavstvom o javnim nabavkama te postojanje odgovarajućeg mehanizma za preispitivanje žalbi i pritužbi, uključujući brze i sveobuhvatne odgovore. Tijela bi također trebala pratiti provedbu ugovora, posebno produženja rokova i povećanja troškova, kako bi se osiguralo da koristi u smislu vrijednosti za novac i kvalitete isporuke nisu ugrožene tokom provedbe ugovora.

Sljedeće međunarodne konvencije i norme odnose se na javne nabavke:

- **Rezolucija i Preporuka Kongresa Vijeća Evrope o povećanju transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou**¹³⁹ te **kontrolna lista OECD-a za jačanje integriteta u javnim nabavkama**¹⁴⁰ pružaju smjernice za povećanje transparentnosti i promociju integriteta u javnim nabavkama.
- **Preporuka Vijeća OECD-a o javnim nabavkama**¹⁴¹ promovira stratešku i sveobuhvatnu upotrebu sistema javnih nabavki na svim nivoima vlasti i preduzeća u državnom vlasništvu. Na internetu je dostupan **paketa alata za javne nabavke**¹⁴² koji nudi alate za politike, primjere pojedinih zemalja te pokazatelje za mjerenje svih sistema javnih nabavki.
- **Sporazum WTO-a o javnim nabavkama**¹⁴³ utvrđuje pravila kojima se zahtijeva osiguravanje otvorenih, poštenih i transparentnih uslova tržišne konkurencije u javnim nabavkama.
- **Direktiva EU-a o javnim nabavkama**¹⁴⁴ osigurava najbolju vrijednost za novac za javne nabavke i garantira poštovanje principa EU-a o transparentnosti i tržišnoj konkurenciji.
- **UNCITRAL-ov ogledni zakon o javnim nabavkama**¹⁴⁵ je pravni predložak dostupan vlastima koje žele uvesti ili reformisati zakonodavstvo o javnim nabavkama za svoje unutrašnje tržište.
- **Vodič Evropske banke za obnovu i razvoj (ERBD) za reformu elektronskih nabavki**¹⁴⁶ pruža informacije i pomoć pri osmišljavanju i provedbi domaćih reformi e-nabavki.
- **Standard otvorenih podataka za ugovaranja (Open Contracting Data Standard – OCDS)**¹⁴⁷ osigurava standard otvorenih podataka za objavu strukturiranih informacija o svim fazama ugovornog postupka: od planiranja do provedbe.
- **Vodič Kancelarije Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) o borbi protiv korupcije u javnim nabavkama i upravljanju javnim finansijama**¹⁴⁸ ističe dobre prakse u osiguravanju usklađenosti sa članom 9. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

■ **Godišnji izvještaji Svjetske banke**¹⁴⁹ o komparaciji javnih nabavki, nude procjenu regulatornih sistema javnih nabavki u različitim zemljama.

Kontekst u zemlji

U Bosni i Hercegovini se godišnje potroši oko 2,5 do 3 milijardi KM na javne nabavke, što predstavlja oko 7-8% udjela BDP-a u Bosni i Hercegovini.¹⁵⁰ U EU oko 13% sredstava iz javnih nabavki „nestane“ zbog korupcije¹⁵¹. Iako ne postoje referentni podaci za Bosnu i Hercegovinu, procjenjuje se da su ti procenti veći. Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini je značajno unaprijeđen 2014. godine donošenjem novih propisa i postepenim uvođenjem elektronskih javnih nabavki. Iako je ovo predstavljalo značajno unaprijeđenje u odnosu na raniji pravni i institucionalni okvir, još uvijek se u postupcima javnih nabavki u Bosni i Hercegovini uočavaju značajne nepravilnosti i koruptivna ponašanja, što se posebno pokazalo u javnim nabavkama tokom trajanja COVID-19 pandemije. Pored toga, sistem javnih nabavki još uvijek pokazuje nedostatke u pravnom i institucionalnom smislu. Potreba za usklađivanjem Zakona o javnim nabavkama sa Direktivama EU iz 2014. godine i jačanje kapaciteta nadležnih institucija se navodi kao jedan od ključnih prioriteta kojih je Evropska komisija postavila pred Bosnu i Hercegovinu u cilju sticanja statusa zemlje kandidata za članstvo.¹⁵²

Zakonodavstvo

Novi propisi o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini su usvojeni 2014. godine. Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine¹⁵³ i prateći podzakonski akti su predstavljali značajan iskorak u odnosu na propise koji su bili na snazi od 2004. godine. Zakon je jasno propisao procedure i pravila, definisao obaveze ugovornih organa i ponuđača, pravnu zaštitu i ulogu nadležnih institucija. Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine ima zadatak da osigura adekvatnu primjenu Zakona i pratećih podzakonskih akata, dok je Ured za razmatranje žalbi samostalna i nezavisna institucija koja rješava postupke žalbi u drugom stepenu.

Svi ugovorni organi u Bosni i Hercegovini, od lokalnog do državnog nivoa, su dužni provoditi postupke javnih nabavki putem elektronskog portala javnih nabavki <https://ejn.gov.ba>. Prema trenutnom nivou funkcionalnosti portala javnih nabavki i u skladu sa zakonom i pratećim propisima, na portalu se mogu pronaći informacije: obavještenja o nabavci, obavještenja o dodjeli ugovora, obavještenja o poništenju postupka javne nabavke, obavještenja o dodjeli ugovora putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, dobrovoljna ex-ante obavještenja o transparentnosti, izvještaji o postupku javne nabavke kod postupaka male vrijednosti, odluke Ureda za razmatranje žalbi i odluke Suda Bosne i Hercegovine. Tenderska dokumentacija je dostupna za javnost samo za postupke koji su završeni, dok za postupke koji su u toku pristup imaju samo registrovani ponuđači. Upravo je tenderska dokumentacija koja sadrži tehničke specifikacije i kvalifikacije ključna za efikasan monitoring. Međutim, iako je dobar dio podataka iz postupka objavljen na portalu javnih nabavki, podaci nisu objavljeni u otvorenom formatu i kao takvi nisu mašinski upotrebljivi. Zakon o izmjenama i

dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine se trenutno nalazi u fazi razmatranja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, a čijim usvajanjem bi se dodatno unaprijedio sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

Smjernice

U skladu sa članom 92. Zakona, Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine je, između ostalog, zadužena za objavljivanje priručnika i uputstava u cilju efikasnije primjene zakona, ali i pružanje tehničke pomoći i savjetodavnih mišljenja ugovornim organima i ponuđačima u vezi sa pravilnom primjenom zakona i podzakonskih akata.

Agencija za javne nabavke je na svojoj web stranici <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/practical-application> kreirala modul sa nizom pitanja i odgovora u vezi sa praktičnom primjenom zakona o javnim nabavkama i portala e-nabavke. Dodatno, Agencija je donijela niz uputstava kojima su propisani modeli tenderske dokumentacije i ponuda, objava osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora, uslovi i načini objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u portalu e-nabavke, uputstvo o vođenju i uspostavljanju sistema kvalifikacije, zapisnik o otvaranju ponuda i uputstvo o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda.¹⁵⁴ U cilju efikasne primjene portala e-nabavki doneseno je i Uputstvo o načinu korištenja informacionog sistema za e-nabavke¹⁵⁵. Pored ovoga, Agencija za javne nabavke ima otvorene telefonske linije i e-mail adrese putem kojih se dva puta sedmično u predviđenom terminu pruža tehnička i savjetodavna pomoć ugovornim organima i ponuđačima.

Značajan broj priručnika, vodiča i uputstva o primjeni zakona i podzakonskih akata iz oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini je izrađeno od strane organizacija civilnog društva. Centar za sigurnosne studije je u saradnji sa Agencijom za javne nabavke Bosne i Hercegovine objavio Vodič kroz javne nabavke u Bosni i Hercegovini u cilju promovisanja transparentnosti i odgovornosti u procesu javnih nabavki¹⁵⁶. U svrhu efikasnije prevencije i zloupotreba, ali i efikasnijem procesuiranju i sankcionisanju krivičnih djela korupcije u javnim nabavkama, Mreža organizacija civilnog društva „Account“ je 2019. godine predstavila *Priručnik za sudije i tužioce: Korupcijski rizici u postupcima javnih nabavki*.¹⁵⁷

Dobre prakse

Uvođenjem elektronskih javnih nabavki putem portala e-nabavke <https://ejn.gov.ba> učinjen je značajan iskorak u postupcima javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Dodatno, izrađena je i mobilna aplikacija e-nabavke za IOS, Android i Windows uređaje. Portal se postepeno razvija i unapređuje, te je u narednom periodu planirano uvođenje funkcionalnosti za podnošenje elektronskih ponuda i elektronske evaluacije pristiglih ponuda, kao i obaveza objavljivanja planova nabavki na portalu e-nabavke. Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine je u Akcijskom planu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za implementaciju inicijative „Partnerstvo za otvorenu vlast“ 2019 - 2021 predložila mjeru kojom se uvode standardi otvorenih podataka u javnim nabavkama (OCDS) čijim uvođenjem će se moći implementirati

efikasni mehanizmi monitoringa u cilju sprečavanja nepravilnosti.¹⁵⁸

Iako se na portalu javnih nabavki može pronaći značajan broj informacija o postupcima javnih nabavki, još uvijek nedostaju neke od ključnih informacija za postizanje veće transparentnosti. Prema Transparency International BiH, potrebno je učiniti obaveznim objavljivanje planova nabavki i izvještaja o realizaciji ugovora o javnim nabavkama, objavljivanje obavještenja o dodjeli ugovora u postupku konkurentskog zahtjeva, te objavljivanje ugovora o javnoj nabavci. Tenderska dokumentacija za postupke javnih nabavki u toku, dostupna je na portalu e-nabavki samo ponuđačima registrovanim za taj postupak. Agencija za javne nabavke je u 2018. godini omogućila javnosti uvid u tendersku dokumentaciju za završene postupke javnih nabavki. Međutim, u pogledu transparentnosti javnih nabavki i dalje je ključno da se tenderska dokumentacija za tekuće postupke nabavki učini dostupnom javnosti na portalu e-nabavki.¹⁵⁹

Kroz USAID projekat „Podrška građanima u borbi protiv korupcije“, Centar civilnih inicijativa u partnerstvu sa Transparency International i Udruženjem Centar za razvoj medija i analize su izradili web portal <https://pratimotendere.ba> koji je pokrenut početkom 2021. godine. Ovaj portal za monitoring javnih nabavki je baziran na metodologiji u okviru koje je u sedam faza postupka nabave definisano sedam indikatora rizika. Nivo rizika se označava zastavicama - visoki, srednji i niski. Do novembra 2021. godine je izvršen monitoring 432 ugovorna organa, pokrivajući 10,003 postupaka javnih nabavki ukupne vrijednosti 182,5 miliona KM.¹⁶⁰ U tom periodu ukupno je identificirano 8707 rizičnih javnih nabavki. Ovaj portal je podržan i od strane Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine sa kojom je potpisan Memorandum o saradnji u cilju prevencije korupcije i nepravilnosti u javnim nabavkama¹⁶¹.

2.4. VANJSKA REVIZIJA

Vanjska revizija je redovan i nezavisan pregled računovodstvene dokumentacije i finansijskih informacija kako bi se osiguralo da se javna sredstva koriste na primjeren i efikasan način. Vanjske revizije provode se u skladu sa relevantnim zakonima i pravilima kao podrška onima izvan struktura vlasti da pozovu vlasti na odgovornost. Osim revizije finansijskih izvještaja lokalnih budžetskih institucija, vanjska revizija može uključivati samo finansije kako bi se ocijenila uspješnost vlasti u odnosu na vlastite ciljeve ili u pružanju programa i usluga.

Međunarodne norme

- **Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor**¹⁶² usmjereni su na potrebe računovodstva, revizije i finansijskog izvještavanja centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti, povezanih vladinih agencija i glasača kojima služe.
- Internetska stranica **Međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija**¹⁶³

sadržava cjelovitu zbirku profesionalnih standarda i smjernica o najboljim praksama za revizore iz javnog sektora.

- Niz konvencija i standarda za borbu protiv korupcije uključuje odredbe i klauzule koje se odnose na vanjsku reviziju.

Kontekst u zemlji

U Bosni i Hercegovini je uspostavljen pravni i institucionalni okvir za eksternu reviziju. Eksterna revizija se obavlja kroz četiri institucije, Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija Federacije Bosne i Hercegovine, Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske i Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u skladu sa četiri prateća zakona. Iako je zakonodavni okvir dobar, SIGMA u svom izvještaju¹⁶⁴ kao jedan od problema navodi da uredi za reviziju nemaju ustavno uporište u skladu sa međunarodnim standardom. To znači, iako je zakonima garantovana nezavisnost i neovisnost revizorskih institucija, ipak ona nije adekvatno zaštićena jer se zakoni mogu lakše mijenjati nego ustav. Bosna i Hercegovina je početkom 2000tih postala članica međunarodne i evropske organizacije revizorskih institucija – INTOSAI i EUROSAI. Sve revizorske institucije u Bosni i Hercegovini su prihvatile primjenu relevantnih Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI) i drugih međunarodnih standarda u cilju obavljanja efikasne vanjske revizije. Finansijsku reviziju lokalnih organa vlasti, u skladu sa zakonima, provode nadležne entitetske revizorske institucije.

Zakonodavstvo

Vanjska revizija u Bosni i Hercegovini je regulisana kroz četiri Zakona. Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine¹⁶⁵, Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske¹⁶⁶, Zakon o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine¹⁶⁷, Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine¹⁶⁸. Sva četiri zakona su usklađena sa relevantnim međunarodnim propisima i standardima. U cilju efikasnije koordinacije i provođenja zajedničkih unutrašnjih i međunarodnih aktivnosti formiran je Koordinacioni odbor revizorskih institucija Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Svi uredi/službe za reviziju, u skladu sa četiri navedena zakona o vanjskoj reviziji, provode finansijske revizije, revizije učinka, kao i specijalne revizije. Lokalni nivoi vlasti su predmet vanjske revizije koju provodi Ured za reviziju institucija Federacije Bosne i Hercegovine ili Služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske. Obzirom na veliki broj institucija koje su predmetom obavezne godišnje revizije, revizija lokalnih organa vlasti u Federaciji BiH i Republici Srpskoj se odvija u skladu sa godišnjim planovima. Prilikom donošenja godišnjih planova revizije, vrše se analize rizika kojima se utvrđuju druge agencije ili institucije koji će biti subjekti revizije. Indikatori koji se uzimaju u obzir uključuju finansijski značaj, prethodne revizije, raspoložive ljudske resurse, zahtjeve drugih nadležnih organa za revizijom, prikupljene informacije o poslovanju i drugi podaci.¹⁶⁹

Smjernice

Unaprijeđenje rada vanjskih revizorskih institucija u Bosni i Hercegovini jedan je od strateških ciljeva reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. Ovo se prije svega odnosi na jačanje uloge i kapaciteta revizorskih institucija i mehanizama za bolju implementaciju revizorskih preporuka.¹⁷⁰ Iako su na svim nivoima vlasti uspostavljeni parlamentarni mehanizmi ispitivanja revizorskih izvještaja, nivo kontrole varira i vrlo je ograničen. Evropska komisija navodi da je uticaj svih revizorskih institucija u Bosni i Hercegovini ograničen, te da je potrebno unaprijediti nivo implementacije preporuka. Dodatno se navodi da sve revizorske institucije moraju imati bolju pokrivenost u medijima i razviti svoje komunikacijske strategije, kako bi unaprijedile uticaj svoga rada.¹⁷¹ U periodu 2006 – 2016 Koordinacioni odbor u okviru svojih nadležnosti je usvojio niz vodiča i smjernica za finansijsku reviziju, kontrolu kvaliteta u reviziji, vodič za reviziju učinka, smjernice za IT reviziju i vodič za osiguranje kvalitete revizije učinka. SIGMA navodi da je potrebno da sve revizorske institucije sačine dokument koji bi uključivao sve revizorske procese uz navođenje predložaka i modela koji se trebaju ispuniti uz druge prateće dokumente. Ovakav dokument bi uposlenicima omogućio da bolje razumiju procese i uloge koji svako od njih ima.¹⁷² U svrhu približavanja rada vanjske revizije, u maju 2019. godine objavljen je Kratki vodič kroz Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine.¹⁷³

Dobre prakse

Svi uredi za reviziju institucija u Bosni i Hercegovini na svojim web stranicama transparentno objavlju sve izvještaje revizije učinka, finansijske revizije i specijalne izvještaje. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine i Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine imaju objavljene i Registre preporuka revizije učinka i finansijske revizije. Ovi registri sadrže sistematičan pregled svih preporuka, odgovornih institucija i stepen njihove realizacije. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine svake godine objavljuje skraćene izvještaje i infografike o provodenim revizijama sa ključnim nalazima kako bi zainteresovana javnost imala boljeg uvida u rezultate provedenih vanjskih revizija.

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine održava redovne konsultativne sastanke sa organizacijama civilnog društva. Cilj ovih sastanaka je upoznavanje organizacija civilnog društva sa procedurama kreiranja godišnjih programa revizije učinka, ali i dobivanja informacija za identificiranje tema od društvenog značaja koje bi mogle biti predmetom revizije.¹⁷⁴ Na inicijativu organizacije Centri Civilnih Inicijativa u oktobru 2020. godine je formirana Radna grupa za unapređenje procesa revizije, koju pored navedene organizacije, čine predstavnici zakonodavne, sudske i izvršne vlasti državnog nivoa.¹⁷⁵

2.5. FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA

Finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja nužna je sastavnica demokratskog procesa. Njime se omogućuje izražavanje političke podrške i učešće u izbornoj utrci. Principi kojima se uređuje finansiranje političkih stranaka trebali bi uključivati pravednost u raspodjeli budžetskih sredstava, stroga pravila o transparentnosti i ograničenjima visine privatnih donacija, gornje granice troškova kampanje, potpunu transparentnost finansiranja i rashoda, nezavisne izborne komisije, nezavisnu reviziju finansiranja kampanja te dosljedno nametanje proporcionalnih sankcija kandidatima i političkim strankama koji krše pravila (kao što su novčane kazne ili smanjenje budžetskih izdvajanja u budućim izbornim kampanjama).

Međunarodne norme

Jasna pravila i transparentno izvještavanje o finansiranju političkih kampanja i rashodima ključni su za održavanje povjerenja u političke kandidate, političke stranke i vladine institucije. Neravnoteža u finansiranju političkih stranaka može dovesti do nepravedne prednosti čime se omogućava nedopušteni uticaj moćnih uskih interesa i tako riskira da politike postanu talac uskih, privatnih interesa i počnu služiti njihovim ciljevima, umjesto javnom interesu.¹⁷⁶

Mehanizmi i pravila o ograničenjima političkog finansiranja stranaka i državnom finansiranju političkih kampanja trebali bi biti osmišljeni tako da se osiguraju jednaki uslovi za različite političke kandidate i stranke koje se natječu na izborima te da se očuva nezavisnost političkih snaga od finansijske podrške pristalica.

Za finansiranje političkih stranaka relevantne su sljedeće međunarodne konvencije i standardi:

- **Rezolucija Kongresa 402 (2016) o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa;**¹⁷⁷
- **Smjernice i izvještaji o finansiranju političkih stranaka** (Vijeće Evrope, Venecijanska komisija, 2001.);¹⁷⁸
- **Zbirka mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije o političkim strankama** (Vijeće Evrope, Venecijanska komisija, 2013.);¹⁷⁹
- **Preporuka Rec(2003)4 Odbora ministara državama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja.**¹⁸⁰

Kontekst u zemlji

U Bosni i Hercegovini pitanje finansiranja političkih partija privlači veliku pažnju kako političara, službenika izbornih tijela i komisija, tako i predstavnika akademske zajednice,

a naročito civilnog društva koje budno prati ovu problematiku. Jasno je da demokratsko društvo može uspješno funkcionirati samo ukoliko je pristup resursima političkih partija jednak, fer i transparentan. Jer, *“političke partije ne samo da kreiraju političku agendu već i oblikuju institucionalni, ekonomski i ukupan društveni razvoj zemlje, te vrše nadzor nad administracijom i kontrolišu distribuciju i upravljanje javnim resursima”*.¹⁸¹ Što je veći stepen kontrole političkih partija nad državnim institucijama i društvom, to je i veći rizik od pojave koruptivnih radnji. Bosna i Hercegovina ima zakonodavni okvir koji uređuje pitanje finansiranja političkih partija, međutim – kao i u mnogim drugim oblastima – zakonodavni okvir kao takav nije sam po sebi dovoljan za sprječavanje zloupotreba.

Članovima 3. do 7. Zakona o finansiranju političkih stranaka Bosne i Hercegovine propisano je da se politička stranka može finansirati iz članarine, dobrovoljnih priloga pravnih i fizičkih lica, izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala i organizacije stranačkih događaja, prihoda ostvarenih od imovine u vlasništvu političke stranke; budžeta Bosne i Hercegovine, budžeta entiteta, budžeta kantona, budžeta Brčko Distrikta BiH, te iz budžeta drugih jedinica lokalne samouprave u skladu sa zakonom; profit od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke samo za kulturnu ili izdavačku djelatnost, kredita od banaka. Godišnji prihod političke stranke ostvaren posjedovanjem imovine ili putem preduzeća u vlasništvu ne može biti veći od 20% iznosa ukupnog godišnjeg prihoda stranke. Prema članu 4. Zakona, svaki prihod veći od 20% za navedene aktivnosti donira se jednoj ili više humanitarnih organizacija registrovanih u Bosni i Hercegovini.

Ukupan iznos doprinosa političkoj stranci:

- od strane fizičkog lica ne prelazi iznos od 10.000,00 KM
- od strane pravnog lica ne prelazi iznos od 50.000,00 KM
- koju je izvršio član političke stranke u toku jedne kalendarske godine ne prelazi iznos od 15.000,00 KM

Sredstva iz budžeta se dodjeljuju političkim strankama, odnosno koalicijama političkih stranaka na način da:

- a) 30% od ukupnog iznosa sredstava ravnomjerno se raspoređuje na sve političke stranke, odnosno koalicije političkih stranaka koje su osvojile mandat,
- b) 60% od ukupnog iznosa raspoređuje se ekvivalentno broju delegatskih mandata koje svaka politička stranka, koalicija političkih partija i/ili nezavisni kandidat ima u trenutku dodjele.
- c) 10% od ukupnog iznosa raspoređuje se na poslaničke grupe srazmjerno broju poslaničkih mjesta manje zastupljenog pola.

Zakonodavstvo

Finansiranje političkih partija i izbornih kampanja regulisano je Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine¹⁸², Zakonom o finansiranju političkih partija,¹⁸³ Zakonom o finansiranju političkih partija iz budžeta Republike, grada i opštine,¹⁸⁴ Zakonom o finansiranju političkih partija Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine,¹⁸⁵ zakonima o sprječavanju sukoba interesa (na državnom, entitetskom i nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine), zakonima koji reguliraju pitanje registracije političkih partija, zakonima koji se odnose na poslovanje svih pravnih osoba, uključujući i političke partije u Bosni i Hercegovini, kao i podzakonskim aktima Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine.¹⁸⁶ Svi ovi propisi uređuju pitanja finansiranja predizbornih kampanja političkih partija, njihovog redovnog, godišnjeg finansiranja, dozvoljene izvore finansiranja, dozvoljene iznose i limite finansiranja iz privatnih izvora, obavezu prijavljivanja donacija i finansijskog izvještavanja, te pravila za izdvajanje sredstava za rad političkih partija iz budžeta političkih zajednica. Pored toga, zakonima su predviđene i sankcije za nepoštivanje zakonskih odredbi.

Članom 3. stav (1) Zakona o finansiranju političkih partija BiH, taksativno su pobrojani izvori finansiranja političkih partija, tako da se političke partije mogu finansirati iz: a) članarina, b) dobrovoljnih priloga pravnih i fizičkih lica, c) izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala i organiziranja partijskih manifestacija, d) prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke, e) budžeta Bosne i Hercegovine, entitetskih budžeta, kantonalnih budžeta i budžeta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te budžeta drugih jedinica lokalne uprave i samouprave u skladu sa zakonom, te f) dobiti od preduzeća koja su u vlasništvu političke partije. Članom 8. istog Zakona propisani su tzv. *zabranjeni prilogi*, odnosno kome se zabranjuje finansiranje političkih partija - organima uprave države Bosne i Hercegovine, entiteta, kantona, Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te gradskim i općinskim organima; javnim institucijama; javnim preduzećima; humanitarnim organizacijama; neimenovanim, odnosno anonimnim donatorima; vjerskim zajednicama; sindikatima, udruženjima i drugim neprofitnim organizacijama koje se finansiraju javnim sredstvima bez obzira na iznos sredstava; pravnim osobama u kojima uloženi javni kapital iznosi najmanje 25%, te drugim državama, stranim političkim partijama i stranim pravnim osobama.

Političke partije imaju obavezu vođenja poslovnih knjiga, kao i obavezu podnošenja godišnjeg finansijskog izvještaja Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine. U tu svrhu uspostavljena je Služba za reviziju političkih partija, a čiji zadatak jeste da pregleda i kontrolira podnesene finansijske izvještaje, te obavlja reviziju finansiranja političkih partija. U slučaju nepostupanja po odredbama zakona, Centralna izborna komisija političkoj partiji može izreći novčanu kaznu u rasponu od 500,00 do 10.000,00 KM.¹⁸⁷

Smjernice

Konrad Adenauer Stiftung je 2010. godine objavio *Priručnik za predizbornu kampanju*,¹⁸⁸ u kojem je posebno poglavlje posvećeno finansijama tokom predizborne kampanje i u okviru kojeg su obrađena pitanja poput planiranja finansija, finansijske komisije,

uspješnog pribavljanja donacija i sponzorstva.

Međunarodna Fondacija za izborne sisteme (IFES) je 2018. godine objavila izvještaj pod nazivom *Istraživanje i zloupotreba državnih resursa, Bosna i Hercegovina*,¹⁸⁹ u okviru kojeg je posebna pažnja posvećena i oblasti finansiranja političkih kampanja. Izvještaj obuhvata detaljnu analizu ove, ali i drugih oblasti podložnih za zloupotrebu državnih resursa, te daje jasne preporuke za prevazilaženje brojnih slabosti postojećeg sistema.

Centralna izborna komisija je razvila aplikaciju za elektronsko podnošenje finansijskih izvještaja političkih partija, koja služi za upravljanje podacima o finansiranju političkih partija, te objavila *Korisničko uputstvo za podnošenje finansijskih izvještaja putem aplikacije "FI CIK BiH"*, kao i uputstvo za *dodjelu šifre za pristup aplikaciji FI CIK BiH za elektronsko podnošenje finansijskih izvještaja*.¹⁹⁰

Dobre prakse

Centralna izborna Komisija je ovlaštena nadležnim sudovima u Bosni i Hercegovini podnositi prijedloge za brisanje političkih partija iz sudskog registra ukoliko postoji sumnja da ne objavljuju svoju djelatnost i da duži period ne izvršavaju svoje obaveze. U periodu od jula 2009. do decembra 2018. godine, Centralna izborna komisija je podnijela ukupno 202 prijedloga za brisanje političkih partija iz sudskog registra. Nadležni sudovi su, prema službenim evidencijama Centralne izborne komisije, u periodu od 2009. do marta 2021. godine iz registra izbrisali 178 političkih partija.¹⁹¹

UČEŠĆE GRAĐANA

Uvod

„Pravo građana na učešće u vođenju javnih poslova“, uključujući na lokalnom nivou, izričito je navedeno u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi¹⁹² i Dodatnom protokolu u kojem se navodi da „pravo na učešće u poslovima lokalnih vlasti označava pravo na traženje određivanja ili uticaja na izvršavanje ovlaštenja i odgovornosti lokalnih vlasti“.¹⁹³ Kada se lokalne vlasti savjetuju sa građanima i uključuju ih u osmišljavanje i ocjenjivanje javnih usluga, time utvrđuju pravac ka boljim rezultatima politika, kao i većem uzajamnom povjerenju između građana i vlasti.

Učešće građana podrazumijeva obuhvat niza lokalnih aktera, kao što su aktivisti civilnog društva, novinari, članovi akademske zajednice, predstavnici privatnog sektora, lokalne zajednice i aktivni građani. Važna je inkluzivna priroda, uzimajući u obzir stavove šire javnosti, stručnih aktera i predstavničkih grupa, uključujući ranjive i marginalizirane grupe. Nadalje, učešće aktera mora uključivati i obuhvat onih na čije će živote i interese uticati provedba odluka koje se razmatraju. Kako bi se osiguralo da se takvi akteri identificiraju, potrebno je pokrenuti javne konsultacije prije nego se preuzmu obaveze poduzimanja mjera ili prije podnošenja nacрта odluke. Otvorenijim konsultativnim postupkom prvo se pozivaju akteri da rasprave i utvrde probleme, izazove i mogućnosti, a zatim razmotre različite scenarije politika prije izrade bilo kakvih odluka.

Participativni mehanizmi mogu se grupirati u sljedeće kategorije koje odražavaju različite nivoe angažmana:

- informisanje javnosti o lokalnim prioritetima, vladinim programima i planovima;
- konsultacije sa javnošću i/ili određenim grupama u vezi s javnim politikama i prikupljanje njihovog iskustva ili stručnog znanja;
- saradnja sa javnošću i/ili određenim grupama ljudi kako bi se pronašla rješenja za lokalne probleme (uključujući postupke zajedničkog stvaranja kao što je to slučaj u formulisanju obaveza iz Akcijskog plana Partnerstva za otvorenu vlast);
- uključivanje lokalnih zajednica u postupke donošenja odluka putem diskusija, glasanja (kao što su participativna izrada budžeta i referendumi) i drugih alata za donošenje odluka.

U skladu sa Dodatnim protokolom, „zakonom se osiguravaju sredstva kojima se olakšava ostvarivanje“ prava građana na učešće. Kako bi se osiguralo da navedeni oblici učešća predstavljaju istinski, umjesto simboličnog angažmana, postupak konsultacija u vezi formulisanja novih politika i zakonodavstva treba podržati zakonima, propisima i smjernicama te snažnom političkom voljom.

Inkluzivno kreiranje politika istovremeno mora biti efikasno, a javnost bi trebala biti dobro informisana o svojim pravima, mogućnostima i načinima kako učestvovati u donošenju odluka na lokalnom nivou. Potrebno je jasno unaprijed navesti postupke kreiranja politika kako bi se građanima i grupama aktera omogućilo da pripreme svoje podneske i intervencije. Potrebno je objaviti vremenske okvire sa jasnim ulaznim tačkama za uključivanje građana kako bi se osiguralo da je učešće građana smislen postupak, a lokalna tijela bi trebala pružiti povratne informacije onima koji podnose prijedloge politika ili preporuke. Lokalno tijelo trebalo bi osigurati da se mišljenja i stavovi aktera na odgovarajući način odražavaju i uzimaju u obzir pri donošenju politika, a povratne informacije trebale bi jasno obrazložiti odluke o usvajanju ili odbacivanju prijedloga. Takvim inkluzivnim pristupom osigurava se da su politike relevantne, zasnovane na dokazima, da odgovaraju na višedimenzionalne potrebe i zahtjeve javnosti.

Lokalne vlasti također trebaju zaposliti službenike koji su obučeni za vođenje javnih konsultacija i osiguravanje brze i sveobuhvatne povratne informacije građanima.

Takvim inkluzivnim pristupima osigurava se da lokalne vlasti donose bolje i relevantnije odluke koje odražavaju javne interese i koje svi građani dobro razumiju. Lokalne zajednice zajednički mogu razviti trajni kapacitet kako bi se izrazile zabrinutosti, osmislila rješenja i pratila njihova pravilna provedba, što će dovesti do većeg povjerenja javnosti u pružanje lokalnih usluga.

Opći kontekst u zemlji

Lisabonskim ugovorom participativna demokratija je izdignuta na nivo osnovnog demokratskog načela na kojem je zasnovana EU što je imalo velikog uticaja i na razumijevanje i razvoj uloge sudjelovanja građana i građanki u procesima kreiranja javnih politika u Bosni i Hercegovini. Ovo je i jedan od političkih zahtjeva EU prema Bosni i Hercegovini na putu prema EU članstvu, te se nivo razvitka redovno prati kroz godišnje izvještaje o napretku i Strategije proširenja. Direktni mehanizmi sudjelovanja građana u lokanoj samoupravi su predviđeni važećim entitetskim zakonima, međutim stepen implementacije ovih mehanizama je različit, ovisno o stepenu razvoja općine ili grada, strateških politika, ali i rada i djelovanja izabраниh zvaničnika. Postoje primjeri dobre prakse na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini u provođenju nekih od mehanizama participativne demokratije, pokretanja građanskih peticija ili organizovanjem lokalnih referenduma. Međutim, evidentno je da nije primijenjen sistemski pristup građanskoj participaciji, već je praksa ad-hoc i svodi se na pojedinačne inicijative u različitim područjima.

3.1. OTVORENO KREIRANJE POLITIKA

Otvoreno kreiranje politika širok je pojam kojim se opisuje razvoj politike koji je transparentan i participativan. U njemu se opisuje način donošenja politika i odluka koje se zasnivaju na najnovijim interaktivnim alatima kojima se različitim akterima u sve digitalnijem svijetu omogućuje donošenje politika. Ne postoji jedno rješenje za otvoreno kreiranje politika: Različite odluke o politikama zahtijevat će različite pristupe.

Međunarodne norme

Otvoreni pristupi donošenju politika omogućuju vladama da postignu bolje informisane i bolje osmišljene ishode politika putem saradničkih pristupa koji se oslanjaju na različite perspektive i stručno znanje. Primjenjuju se različiti digitalni alati i analitičke tehnike kako bi se politike više temeljile na dokazima i podacima. Modeli angažmana mogu uključivati tijelo predstavnika građana, *crowdsourcing* političkih ideja ili korištenje zajedničkih obavještajnih podataka kako bi se iskoristilo znanje i stručnost raznolike javnosti.

Upotrebom otvorenih podataka i angažmanom građana mogu se donijeti bolje informisane i inkluzivne odluke te se u postupku donošenja politika i u odlukama o politikama koje iz njega proizlaze može primijeniti više inovacija. Kako bi se maksimalno iskoristile prednosti otvorenog formulisanja politika, lokalne vlasti bi mogle osnovati tim za otvorenu izradu politika koji objavljuje podatke koji se upotrebljavaju za informisanje i formulisanje odluka o politikama te obučava javne dužnosnike u radu s podacima za informisanje procesa izrade politika.

Premda ne postoje posebni otvoreni standardi za donošenje politika, sljedeći referentni materijali mogu biti od koristi:

- **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)**¹⁹⁴ pruža međunarodnopravne garancije za to pravo, uključujući uspostavljanje mjera za osiguravanje učešća građana.
- **Smjernice Vijeća Evrope za učešće građana u donošenju odluka o politikama**¹⁹⁵ utvrđuju standarde za saradnju s građanima i civilnim društvom.
- **Preporuka Odbora ministara Vijeća Evrope o učešću građana u lokalnom javnom životu.**¹⁹⁶
- **Rezolucija Kongresa Vijeća Evrope i Preporuka o transparentnosti i otvorenoj vlasti**¹⁹⁷ pružaju standarde i mehanizme za povećanje transparentnosti i promociju uključenosti i učešća građana u lokalnom javnom životu.
- **Kodeks dobre prakse za učešće građana u postupku donošenja odluka**, koji je donijela Konferencija međunarodnih nevladinih organizacija Vijeća Evrope.¹⁹⁸
- **Učešće građana u postupcima donošenja odluka. Pregled normi i praksi u**

državama članicama Vijeća Evrope, Evropski centar za neprofitno pravo (ECNL) Evropskog odbora za demokratiju i upravljanje.¹⁹⁹

- **Preporuka OECD-a o otvorenoj vladi**²⁰⁰ pomaže u osmišljavanju i provedbi uspješnih strategija i inicijativa otvorene uprave.
- **Vodeći principi OECD-a**²⁰¹ podržavaju razvoj kulture otvorenosti.
- **Naglasak OECD-a na građane: U saradnji s javnošću za bolje politike i usluge**²⁰² istražuje se kako primijeniti otvoreno donošenje politika u praksi.
- **OECD-ov Opsevatorij za inovacije u javnom sektoru**²⁰³ navodi korisne alate i resurse.
- **Vodič za partnerstva**²⁰⁴ i **paket instrumenata za otvorenu vlast**²⁰⁵ pružaju širok raspon podrške.
- **Osnovni dokument OECD-a o javnim konsultacijama**²⁰⁶ definira savjetovanje i pruža sažetak alata za konsultacije.
- **I Australija**²⁰⁷ i **Ujedinjeno Kraljevstvo**²⁰⁸ izradili su korisne skupove **alata**.
- Royal Society of the Arts, Ujedinjeno Kraljevstvo i Forum za etičku umjetnu inteligenciju bavili su se nekim od izazova povezanih s umjetnom inteligencijom koje nova tehnologija predstavlja u dokumentu pod naslovom **Priručnik o demokratizaciji odluka o tehnologiji**.²⁰⁹

Kontekst u zemlji

U posljednjih 20tak godina međunarodna zajednica je uložila značajna finansijska sredstva za projekte unapređenje participativne demokratije. Evidentna je intencija institucija od lokalnog do državnog nivoa u Bosni i Hercegovini na uključivanju zainteresovane javnosti u kreiranje javnih politika, posebno kroz radne grupe, javne rasprave, online alate ili druge participativne mehanizme. Sve veći broj organa javne uprave ili nivoa vlasti prepoznaje značaj uključivanja zainteresovane javnosti u donošenje javnih politika. Tako je na primjer, Kanton Sarajevo za potrebe izrade Strategije razvoja 2021 – 2027 godine uspostavio Kantonalni odbor za razvoj čiji sastav, pored predstavnika institucija, čine i predstavnici organizacija civilnog društva, akademske i stručne zajednice.²¹⁰ Sudjelovanje u kreiranju politika je posebno značajno na lokalnom nivou, gdje se donose i provode odluke koje imaju direktan uticaj na svakodnevne živote građana. Treba istaknuti i inicijativu mreže organizacija civilnog društva *Koalicija raditi i uspjeti zajedno* koja je od 2001. do 2008. godine provela široku kampanju uspostavljanja saradnje civilnog društva sa lokalnim organima vlasti, što je rezultiralo potpisivanjem blizu 100 Sporazuma između općinskog načelnika, općinskog vijeća i udruženja i fondacija²¹¹. Ovim sporazumima se uređuje oblast dijaloga, saradnje i u konačnici partnerstva između ova dva sektora društva. Kao rezultat istih zagovaračkih aktivnosti, 2007. godine je potpisan prvi Sporazuma o saradnji između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinih organizacija. Iako ovi sporazumi nisu imali direktni efekt,

predstavljali su značajan prvi korak u kreiranju povjerenja između vladinog i nevladinog sektora. U Bosni i Hercegovini se sve više razvija kultura participativne demokratije i uspostavljanja pravnih i institucionalnih mehanizama saradnje vladinog i nevladinog sektora. Razvoj participativne demokratije odražava vrlo složenu ustavnu strukturu Bosne i Hercegovine i podjelu nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Pa je tako pravni i institucionalni okvir za participativnu demokratiju decentraliziran i fragmentiran, te su primjeri iz prakse različiti, od vrlo uspješnih do neuspješnih.

Zakonodavstvo

Uključivanje građana u kreiranje javnih politika je definirano propisima na različitim nivoima vlasti. Tako je na državnom i entitetskom nivou, kao i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine ovo pitanje uređeno podzakonskim aktima kojima je propisano sudjelovanje javnosti u postupku kreiranja zakona, podzakonskih akata i drugih strateških politika. Uključivanje građana u procese odlučivanja na lokalnom nivou je definisano entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, ali i Statutima i drugim aktima općina i gradova. Zakonom o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine²¹² i Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske²¹³ su propisani mehanizmi direktnog učešća građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi. U oba zakona se navodi da su oblici sudjelovanja građana u odlučivanju kroz referendum, zborove građana, građanske inicijative, mjesne zajedničke, kao i druge oblike sudjelovanja u skladu sa zakonom. Oba zakona predviđaju direktno sudjelovanje građana kroz mjesne zajednice, ali je ovaj institut participacije zapostavljen i nedovoljno iskorišten. Pored zakonom predviđenih, značajan broj lokalnih organa koristi i druge moderne i inovativne mehanizme participacije građana u odlučivanju i kreiranju politika značajnih za razvoj lokalnih zajednica

Smjernice

U Bosni i Hercegovini je izrađen značajan broj analiza i priručnika u okviru kojih se posebno ističe važnost sudjelovanja javnosti u kreiranju javnih politika. Još 2007. godine Udruženje građana za razvoj lokalne inicijative ALDI je izradilo *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou* u kojem se posebna pažnja stavlja na sudjelovanje građana, organizacija civilnog društva, medija i istraživačkih grupa u kreiranju javnih politika.²¹⁴ 2017. godine Centar Civilnih Inicijativa je objavio *Analizu Učešće javnosti u procesu programiranja rada u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini (Građani u središtu donošenja odluka)*²¹⁵. U ovoj analizi je dat pregled trenutnog stanja sudjelovanja javnosti u kreiranju javnih politika na svim nivoima vlasti, uz primjere dobre prakse i preporuke za unapređenja. Treba istaknuti da je 2017. godine potpisan novi Sporazum o saradnji između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini kojim se, između ostalih, navodi da će se nastaviti aktivnosti na uključivanju građana i nevladinih organizacija u sve faze kreiranja i primjene javnih politika iz nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.²¹⁶ Jedan od rezultata ovog Sporazuma je i uspostavljanje Savjetodavnog tijela Vijeća ministara za saradnju sa civilnim društvom kojeg čine predstavnici pet organizacija civilnog

društva.²¹⁷ Iako je ovaj Sporazum potpisan za državni nivo, može poslužiti kao primjer i smjernica kako strateški pristupiti razvoju participativnih mehanizama saradnje vladinog i nevladinog sektora.

Dobre prakse

Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine i Savez opština i gradova Republike Srpske u saradnji sa UNDP su 2020. godine proveli analizu praksi 21 lokalnog organa vlasti u oblastima transparentnog finansiranja organizacija civilnog društva i uključivanja građana i organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka na lokalnom nivou.²¹⁸ Ova analiza je pokazala da većina ispitanih lokalnih organa vlasti ima razvijene neke alate za uključivanje građana i organizacija civilnog društva u kreiranje javnih politika, iako postoji prostor za napredak. Kao primjer dobre prakse ističu se Grad Bijeljina, Općina Centar Sarajevo, Grad Trebinje, Grad Banja Luka i Općina Tešanj koji su implementirale dvosmjerne mehanizme komunikacije i uključivanja građana i organizacija civilnog društva u donošenje odluka na lokalnom nivou. Tako na primjer, Poslovnikom o radu općinskog vijeća Tešanj²¹⁹ je propisano da će radna općinska tijela činiti i predstavnici nevladinih organizacija i marginaliziranih grupa (nacionalne manjine, lica sa invaliditetom, povratnici) i da će se voditi računa o jednakoj zastupljenosti spolova. Sastancima Općinskog vijeća mogu prisustvovati građani uz prethodnu najavu. Načelnik redovno održava sastanke sa predstavnicima organizacija civilnog društva, te se redovno prikupljaju sugestije, primjedbe, pritužbe i pohvale građana i objavljuju izvještaji o anketama zadovoljstva i poduzetim mjerama. Od 2017. godine uveden je „Građanski sat sa vijećnicima“ u okviru kojeg građani mogu delegirati različite teme i raspravljati o istim sa vijećnicima.²²⁰ Načelnik Općine Tešanj ima otvoren i Facebook nalog na kojem redovno komunicira i odgovora na pitanja građana po različitim oblastima.

3.2. PARTICIPATIVNA IZRADA BUDŽETA

Jedan od *crowdsourcing* oblika učešća građana, participativna izrada budžeta, poziva građane i grupe u zajednici da predlože nove inicijative ili poboljšanja javnih usluga koje bi trebale finansirati lokalne vlasti. Različiti modeli uključuju glasanje građana, često putem interneta, za različite projekte. Time se članovima zajednice omogućuje da se direktno izjasne o tome kako trošiti javni novac. Tako se stvaraju mogućnosti za angažman, educiranje i osnaživanje građana. Na ovaj način se može promovirati i transparentnost, što opet može pomoći u smanjenju neefikasnosti i korupcije.

Međunarodne norme

Participativna izrada budžeta započela je krajem osamdesetih u Porto Alegreu u Brazilu i proširila se širom svijeta. Kako bi se osiguralo da participativna izrada budžeta bude inkluzivna i obuhvati različite grupe, uključujući manjine i marginalizirane grupe, potrebno je organizirati informativne događaje putem interneta ili uživo te pružiti

podršku građanima i različitim grupama i akterima u pripremi prijedloga za razmatranje. Uvođenje rodno osjetljivog participativnog budžeta može povećati obuhvat i dostupnost te se može planirati u bliskoj saradnji s lokalnim grupama građana s naglaskom na inkluziju.

Iako ne postoje posebni standardi za provedbu participativnog budžeta, kao važni referentni materijali mogu poslužiti sljedeći dokumenti:

- **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)**²²¹ pruža međunarodnopravne garancije za to pravo, uključujući provedbu mjera kojima bi se olakšalo njegovo ostvarivanje.
- **Rezolucija Kongresa Vijeća Evrope o rodno osviještenom budžetiranju**²²² preporučuje uvođenje metoda rodnog budžeta u godišnje budžete na lokalnom i regionalnom nivou.
- **Sažetak politika OECD-a br. 22**²²³ navodi niz preporuka o politikama u vezi načina na koji ključni akteri mogu doprinijeti uspješnoj participativnoj izradi budžeta.
- **Knjiga *participativnog budžetiranja Svjetske banke***²²⁴ pruža pregled temeljnih principa, analizira trenutačnu praksu i uključuje sedam detaljnih studija slučaja.
- **U 72 najčešća pitanja UN Habitat-a o participativnom budžetiranju**²²⁵ istražuju se načini provedbe participativne izrade budžeta.
- **Svjetski atlas participativnog budžetiranja**²²⁶ predstavlja najširu zbirku podataka o stanju ovih procesa širom svijeta.
- **Odjel za participativno budžetiranje Ujedinjenog Kraljevstva ima koristan popis resursa i alata.**²²⁷
- **Upitnik podnacionalnog istraživanja otvorenog budžeta**²²⁸ Međunarodnog partnerstva za budžet utvrđuje niz parametara za mjerenje otvorenosti budžeta lokalnih vlasti.
- **Princip učešća javnosti u fiskalnoj politici**²²⁹ Globalne inicijative za fiskalnu transparentnost.

Kontekst u zemlji

Participativno budžetiranje nije izričito regulisano propisima u Bosni i Hercegovini, već se uklapa u širi koncept sudjelovanja građana u kreiranju javnih politika koje je definisano zakonskim i podzakonskim propisima, ovisno o kojem se nivou vlasti radi. Značajan broj lokalnih organa vlasti ima objavljene budžete na svojim web stranicama, dok u posljednje vrijeme sve više lokalnih organa vlasti objavljuje i „*Budžete za građane*“. Upravo je budžetska transparentnost i promocija razumijevanja budžetskog procesa jedan od bitnih uslova za sudjelovanje građana u procesu izrade budžeta, podizanje znanja i kapaciteta za davanje ideja i sugestija za budžetsko finansiranje. Oko 50% lokalnih organa vlasti u Bosni i Hercegovini direktno ili kroz mjesne zajednice organizuje

neku vrstu konsultacija sa zainteresiranom javnošću o nacrtima budžeta.²³⁰ Javne rasprave o nacrtu budžeta su najčešći oblik participacije gdje građani mogu dati svoje ideje, sugestije i prijedloge za unapređenje budžeta. Međutim, u Bosni i Hercegovini nedostaje proaktivniji i inkluzivniji pristup prema kojem bi zainteresovanoj javnosti bilo omogućeno davanje ideja i prijedloga u fazi programiranja i planiranja budžeta. Tek je nekoliko primjera lokalnih organa vlasti koji su omogućavali javnosti da prije izrade nacrtu budžeta dostave svoje prijedloge, ideje, sugestije i projekte koji bi trebali biti finansirani kroz budžet lokalnog organa vlasti.

Zakonodavstvo

Kada je u pitanju lokalni nivo, participativno budžetiranje se dovodi u vezu sa odredbama zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske i Zakona o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine kojima su propisani oblici neposrednog sudjelovanja građana u donošenju odluka u lokalnoj samoupravi. Članom 111. stav 4) Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske²³¹ je izričito propisano da lokalni organi vlasti provode javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluke o budžetu i drugim aktima utvrđenim zakonom. S druge strane, Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine nije izričito propisao ovakvu odredbu, ali je propisano da se kroz mjesne zajednice organizuju javne rasprave o različitim pitanjima od interesa za rad lokalnog organa vlasti. Dakle, građani i šira zainteresovana javnost ima mogućnosti da kroz javne rasprave daje svoje prijedloge, sugestije, ideje i projekte koji će biti uvršteni u budžet.

Smjernice

Još 2007. godine Centar Civilnih Inicijativa objavio je vodič „Mala škola budžeta“²³² koji je bio namijenjen široj javnosti, odnosno onima koji na direktan ili indirektan način sudjeluju u izradi budžeta u Federaciji Bosne i Hercegovine. Centar za zastupanje građanski interesa je 2021. godine objavio *Vodič za unapređenje budžetske transparentnosti*.²³³ Iako je Vodič namijenjen institucijama Bosne i Hercegovine, njegova primjena može biti i na lokalnom nivou. Posebno u djelu koji se odnosi na sistemsko rješavanje učešća građana u budžetskom procesu i doprinosom koji građani mogu dati fazi pripreme, usvajanja i izvršenja budžeta. Većina dostupnih priručnika i smjernica u vezi sudjelovanja javnosti u izradi budžeta su izrađene od strane organizacija civilnoga društva.

Dobre prakse

Skoro polovina lokalnih organa vlasti obavlja neku vrstu konsultacija u fazi izrade budžeta. Najčešći oblik sudjelovanja javnosti je kroz javne rasprave, gdje građani mogu davati svoje prijedloge, sugestije i ideje koje bi bile uvrštene i finansirane iz budžeta lokalnog organa vlasti. U tu svrhu pojedini lokalni organi vlasti objavljuju i Izvještaje o održanim javnim raspravama sa listom iznesenih, prihvaćenih i odbijenih prijedloga i iznosima finansiranja. Postoje primjeri dobre prakse gdje nadležni lokalni organi vlasti, prije izrade budžeta pozivaju zainteresovanu javnost

da dostave prijedloge i inicijative koje bi bile uvrštene u budžet. Tako je na primjer Općina Centar Sarajevo u 2021. godini objavila Javni poziv za dostavu prijedloga projekata iz oblasti zaštite okoliša, komunalne infrastrukture i lokalnog ekonomskog razvoja koji bi bili uvršteni u nacrt budžeta Općine Centar za 2022. godinu.²³⁴ U tu svrhu je napravljen i online obrazac za elektronsko dostavljanje prijedloga <http://www.centar.ba/stranica/prijedlog-za-projekte>. Prijedloge mogu dati građani, savjeti mjesnih zajednica, institucije, poduzetnici i drugi, osim prijedloga organizacija civilnog društva čiji projekti su predmet drugih javnih poziva.

Kao primjer dobre prakse treba istaknuti i portal <https://lokal.javna rasprava.ba> koji je izrađen kroz inicijativu organizacija civilnoga društva, a u okviru kojega je omogućeno postavljanje pitanja i podnošenje inicijativa građana prema lokalnim organima vlasti. Trenutno je šest Općina uključeno na ovaj portal.

3.3. JAVNE KONSULTACIJE

Javne konsultacije su formalan postupak koji je često zakonski obavezan kako bi građani i drugi akteri iznijeli svoje stavove u ključnim fazama procesa politika. Mogu se odvijati na internetu i izvan njega ili u kombinaciji. Glavni ciljevi konsultacija su poboljšanje efikasnosti, transparentnosti i uključenosti javnosti u važne odluke. Javne konsultacije mogu blagovremeno i efikasno povećati kvalitetu donošenja odluka, unaprijediti troškovnu efikasnost, postići održivija rješenja u smislu politika i stvoriti veće povjerenje javnosti u donošenje odluka.

Međunarodne norme

Različiti oblici konsultacija kreću se od informisanja i konsultacija sa građanima do *crowdsourcing*-a ideja za politike, deliberativne diskusije i skupštine na kojima građani mogu izraditi moguća politička rješenja za donošenje odluka i saradnju u kojoj socijalna preduzeća, organizacije civilnog društva ili stručne grupe učestvuju u osmišljavanju ili pružanju usluga.

Kako bi se unaprijedila inkluzija i efikasnost javnih konsultacija, svako lokalno tijelo trebalo bi nastojati da ima jedinicu koja preuzima odgovornost za koordinaciju smjernica i postupaka za provedbu javnih konsultacija te za osiguravanje njihove usklađenosti s važećim zakonodavstvom. Takav odjel bi također mogao obučavati službenike u različitim odjelima za vođenje javnih konsultacija. U slučaju manjih lokalnih tijela s ograničenim resursima, jedinica u nadležnom ministarstvu višeg nivoa, poput ministarstva regionalnog razvoja, mogla bi osigurati takvo osposobljavanje i podršku za koordinaciju i ažuriranje smjernica i postupaka za javne konsultacije na lokalnom nivou.

Iako ne postoje posebni standardi za provedbu javnih konsultacija, sljedeći referentni materijali su od koristi:

■ **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)**²³⁵ pruža međunarodnopravne garancije

za to pravo, uključujući uspostavljanje mjera za osiguravanje učešća građana, kao što su konsultativni postupci i lokalni referendumi.

- **Osnovni dokument OECD-a o javnim konsultacijama**²³⁶ definira konsultacije i nudi sažetak alata za konsultacije.
- **Smjernice Vijeća Evrope za učešće građana u donošenju odluka o politikama**²³⁷ utvrđuju različite vrste učešća građana u donošenju odluka.
- **Preporuka Odbora ministara Vijeća Evrope o učešću građana u lokalnom javnom životu.**²³⁸
- **Preporuka Vijeća OECD-a o otvorenoj vladi**²³⁹ podržava inicijative za osmišljavanje i pružanje javnih politika i usluga na otvoren i inkluzivan način.
- **Uključivanje: Smjernice o konsultacijama za tijela javnog sektora** utvrđuju dobre prakse u Republici Irskoj.²⁴⁰

Kontekst u zemlji

Najsveobuhvatniji pristup provođenju javnih konsultacija je u Bosni i Hercegovini na državnom nivou gdje su usvojena *Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara Bosne i Hercegovine*²⁴¹ i uspostavljena online platforma za provođenje javnih konsultacija. Niti jedan propis ili drugi akt (strategija, akcijski plan) ne može biti razmatran na sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ukoliko za isti nisu provedene javne konsultacije. Iako na nivou entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine postoje propisi kojima je regulisana provedba javnih konsultacija, njihov uticaj je ograničen i provođenje javnih konsultacija isključivo zavisi od spremnosti i odluke nadležne javne institucije da provede konsultacije sa javnošću. Evropska komisija u Izvještaju o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu²⁴² navodi da je pravni okvir za javne konsultacije neujednačen i da je potrebno osigurati svrsishodno i sistemsko provođenje javnih konsultacija. Strateškim okvirom za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018 -2022 predviđene su aktivnosti na inkluzivnijem pristupu i uključivanju javnosti u fazi kreiranja, provedbe i praćenja strateških planova, javnih politika i propisa.²⁴³ Na lokalnom nivou ne postoji zakonska obaveza provođenja javnih konsultacija, ali postoje primjeri lokalnih organa vlasti koje provode konsultacije sa zainteresovanom javnošću po pojedinim pitanjima iz njihove nadležnosti

Zakonodavstvo

Obaveza provođenja javnih konsultacija uređena je na državnom nivou, entitetskim nivoima i nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Utvrđen je pravni okvir za javne konsultacije, ali se na državnom nivou javne konsultacije provode sistemski i centralizirano putem web platforme za javne konsultacije <https://ekonsultacije.gov.ba>. Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara Bosne i Hercegovine je propisana obaveza svih institucija Bosne i Hercegovine da u izradi pravnih propisa i drugih akata provode javne konsultacije sa zainteresovanom javnošću. U cilju

osiguranja provedbe javnih konsultacija, članom 22. i 25 Pravila je propisana obaveza institucija da uz materijal koji dostavljaju Vijeću ministara Bosne i Hercegovine na razmatranje moraju dostaviti Izjavu da su provedene javne konsultacije i obrazloženje o eventualnim dodatnim konsultacijama, kao i Izvještaj sa održanih konsultacija. Ukoliko ova Izjava i Izvještaj nisu dio materijala, Generalni sekretar Vijeća ministara Bosne i Hercegovine vratit će nacrt ili prijedlog propisa ili bilo kojeg drugog akta instituciji Bosne i Hercegovine, te odrediti rok za provođenje javnih konsultacija. Na lokalnom nivou nisu usvojeni propisi kojima je izričito regulisana procedura provođenja javnih konsultacija sa zainteresovanom javnošću. Iako nije zakonska obaveza, postoje primjeri lokalnih organa vlasti koji provode javne konsultacije sa zainteresovanom javnošću po različitim pitanjima iz njihove nadležnosti.

Smjernice

Javne konsultacije predstavljaju organizovan i sistemski pristup uključivanja zainteresovane javnosti u procese kreiranja, donošenja i implementacije javnih politika. Još 2010. godine objavljen je sveobuhvatan *Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u Bosni i Hercegovini*²⁴⁴ kojima se u praktičnom smislu svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, između ostaloga, daju smjernice za javne metoda konsultiraju izradi javnih politika. U Novembru 2017. godine, ministri zemalja Zapadnog Balkana zaduženih za reformu javne uprave su podržali *Preporuke za učešće javnosti u procesu donošenja odluka na Zapadnom Balkanu*²⁴⁵ u kojima se navodi niz koraka koje zemlje trebaju poduzeti kako bi osigurali najveći stepen sudjelovanja građana u javnim konsultacijama. Akcijskim planom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za implementaciju inicijative „Partnerstvo za otvorenu vlast“ 2019 - 2021 predviđeno je unapređenje procesa javnih konsultacija kroz podizanje kapaciteta organizacija civilnog društva da se uključe u procese javnih konsultacija.²⁴⁶

Dobre prakse

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope je kroz projekat „Razvoj demokratskog učešća u Gradu Mostaru“²⁴⁷ podržao gradske vlasti u Mostaru da implementiraju prvu Skupštinu građana u Bosni i Hercegovini kao jednog od najefikasnijih mehanizama konsultacija sa zainteresovanom javnošću. Skupština građana je rezultat predanog rada i saradnje predstavnika gradske vlasti, organizacija civilnog društva i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope. Reprezentativna grupa od 47 nasumično odabranih građana i građanki Mostara imala je priliku kroz četiri vikenda u julu 2021. godine, učiti, raspravljati i izraditi 32 preporuke i smjernice koje su upućene nadležnim gradskim vlastima kako bi adresirali pitanje: „Kako grad Mostar može poboljšati čistoću javnog prostora i učiniti ga prijatnijim“. Ovim mehanizmom pružena je mogućnost da se kroz transparentan, participativan i inkluzivan mehanizam čuju potrebe građana i građanki Mostara, kao i stavovi i planovi predstavnika lokalnih vlasti na realizaciji ovih preporuka. S tim u vezi, Gradsko Vijeće Mostara je na svojoj 13 sjednici održanoj 16. Novembra 2021. godine, jednoglasno usvojilo Akcijski plan za implementaciju preporuka Skupštine

građana Mostara.²⁴⁸

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je u januaru 2017. godine usvojilo nova Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa kojima je propisana obaveza svih institucija na nivou Vijeća ministara Bosne i Hercegovine da provodi javne konsultacije sa zainteresovanom javnošću za sve propise i druge akte (Strategije, Akcijske planove, Politike, Program rada, Izvještaj o radu i drugo) putem web platforme e-Konsultacije (<https://ekonsultacije.gov.ba>). Platformu koristi ukupno 65 od 72 institucije Vijeća ministara Bosne i Hercegovine koje su obavezne provoditi javne konsultacije u periodu od 15 ili 30 dana, ovisno da li se radi o propisu koji ima ili nema značajan uticaj na javnost. U slučaju da su pristigli prijedlozi zainteresovane javnosti, institucije su obavezne iste prihvatiti ili odbiti uz detaljno obrazloženje. Svi izvještaji o provedenim konsultacijama su dostupni javnosti i sastavni su dio materijala koji se dostavlja Vijeću ministara Bosne i Hercegovine na usvajanje. Prema posljednjim podacima u 2020. godini su provedene ukupno 543 javne konsultacije u izradi pravnih propisa i drugih akata, te je objavljeno 412 izvještaja o provedenim konsultacijama. Ukupno je registrovano 2695 fizičkih i pravnih lica na web platformi i sve registrovane institucije Bosne i Hercegovine su imenovalе koordinateure konsultacije (ukupno 123) i voditelje konsultacija po organizacionim jedinicama (ukupno 369).²⁴⁹ Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine u saradnji sa Agencijom za državnu službu svake godine provodi obuke za koordinateure i voditelje konsultacija o provođenju Pravila za konsultacije i upotrebi web platforme e-Konsultacije.

3.4. PETICIJE GRAĐANA

Peticije omogućuju građanima da pokrenu diskusiju sa javnim tijelima. Broj prikupljenih potpisa može ukazivati na nivo podrške za postavljena pitanja. Cilj im je povećati vidljivost problema ili zahtijevati poduzimanje konkretnih mjera. Peticije su često nadahnute aktivnostima civilnog društva, ali sve se češće podnose putem službenih, često internetskih, platformi na kojima će peticije s utvrđenim brojem potpisa dobiti službeni odgovor.

Međunarodne norme

Važno je da se službeni odgovor dostavi brzo te da se navedu jasni i dobro obrazloženi razlozi za odluke koje su donesene ili nisu donesene kao odgovor na peticiju građana.

Kako bi peticije građana postale sredstvo koje se odnosi na širu javnost, lokalne vlasti i organizacije civilnog društva trebale bi podići svijest o prirodi peticija i postupcima za prikupljanje potpisa i njihovo podnošenje u lokalnim samoupravama. Trebalo bi pojasniti i status elektronskih potpisa kako bi se osigurala potpuna transparentnost uslova koje peticija građana mora ispuniti kako bi dobila službeni odgovor.

Sljedeće međunarodne konvencije i norme odnose se na peticije građana:

■ **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće**

u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)²⁵⁰ pruža međunarodnopravnu osnovu za to pravo, uključujući uspostavljanje mjera za osiguravanje učešća građana, kao što su peticije građana.

■ **OECD-ova Obećanja i problemi e-demokratije**²⁵¹ pružaju informacije o vrijednosti i izazovima uspostavljanja internetske platforme za podnošenje peticija građana.

Kontekst u zemlji

Građanska inicijativa ili peticija je u Bosni i Hercegovini prepoznata u relevantnim zakonskim ili podzakonskim aktima, ovisno o kojem se nivou vlasti radi. Ustavom Bosne i Hercegovine nije izričito predviđena odredba o građanskoj peticiji, ali je ista prepoznata ustavima Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i pojedinim ustavima kantona. Iako ne postoje zvanični podaci ili istraživanja o efektima građanskih peticija, ovaj mehanizam se najviše koristi na lokalnom nivou gdje je zakonom propisana obaveza razmatranja peticija u lokalnim organima vlasti ukoliko su ispunjeni svi potrebni uslovi. Obzirom da u Bosni i Hercegovini još uvijek nije implementiran elektronski potpis, tako i ne postoje elektronski alati za zakonito podnošenje građanskih inicijativa, uz izuzetak neformalnih aplikacija ili web stranica koje nemaju stvarni učinak.

Zakonodavstvo

Poslovnica o radu predstavničkog doma Parlamenta Bosne i Hercegovine i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine omogućeno je građanima podnošenje inicijative za izmjene ili dopune zakona. S druge strane, članom 32. Ustava Republike Srpske je predviđeno pravo građana da podnose predstavke, peticije i prijedloge i da na iste dobiju odgovore.²⁵²

S tim u vezi u Republici Srpskoj je usvojen Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi²⁵³. U poglavlju IV. ovog Zakona su propisane procedure i koraci koje potrebno poduzeti u cilju ostvarivanja građanske inicijative. U tu svrhu potrebno je formirati inicijativni odbor od najmanje tri člana koji imaju biračko pravo. Članom 42. Zakona je definisano da ako se traži promjena Ustava, zakona, drugih propisa ili općih akata iz nadležnosti Narodne skupštine Republike Srpske, lista potpisnika inicijative mora da sadrži najmanje 3.000 potpisa građana. Ukoliko se građanskom inicijativom traži promjena propisa i općih akata iz nadležnosti skupštine opštine ili grada, lista potpisnika inicijative mora da sadrži potreban broj potpisa građana upisanih u birački spisak opštine, odnosno grada, utvrđen statutom u skladu sa propisima lokalnih organa vlasti. Zakon dalje propisuje da nadležni organ provjerava liste potpisnika, prijavu, broj potpisa i druge formalne detalje. Ako građani, odnosno inicijativni odbor, ocijene da nadležni organ nije pravilno razmotrio formalne uslove za podnošenje inicijative, može podnijeti žalbu Vrhovnom sudu Republike Srpske u roku od 15 dana od dana prijema pismenog obavještenja nadležnog organa. Vrhovni sud odlučuje o žalbi u roku od 30 dana, a odluka suda je konačna. Kada se lista potpisnika i inicijativa sačini po utvrđenim pravilima i procedurama, nadležni organ je dužan postupiti u skladu sa rokovima utvrđenim zakonom, statutom ili poslovníkom. Građanska inicijativa se podnosi na obrascu propisanom Zakonom o

referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske.

Tako je Statutom Grada Banja Luka propisano da građanska inicijativa mora sadržavati najmanje 1.000 potpisa građana upisanih u birački spisak Grada. Građanska inicijativa se podnosi na obrascu propisanom Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske. Skupština grada je dužna da odluči o podnesenoj građanskoj inicijativi najkasnije u roku od 60 dana od dana prijema inicijative.²⁵⁴

S tim u vezi, članom 106. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske je propisano da je građanska inicijativa jedan od oblika neposrednog sudjelovanja u lokalnoj samoupravi. Građani mogu podnijeti prijedlog za izmjene ili dopune statuta, donošenje novog ili izmjene i dopune postojećih propisa, raspisivanje referenduma, inicijativu za osnivanje mjesne zajednice, inicijativu za uspostavljanje saradnje radi izvršavanja poslova od zajedničkog interesa, ostvarivanja zajedničkih ciljeva razvoja, a u interesu građana i privrednih subjekata na njihovom području. Članom 111. stav (3) je propisano da se broj građana koji podnose inicijativu utvrđuje statutom, s tim da ne može biti manji od 5% birača upisanih u birački spisak za područje lokalne samouprave.

Kada su u pitanju inicijative koje podnose građani na lokalnom nivou u Federaciji Bosne i Hercegovine, članom 43. Zakona o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine je propisano da svoje prijedloge građani ponose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na druge načine utvrđene statutom. Dodatno je članom 45. Zakona utvrđeno da građani imaju pravo podnositi inicijative lokalnom organu vlasti, a da skupštinsko vijeće ovakvu inicijativu mora raspravljati ako ga potpisom podrži određeni broj građana. Broj potpisa građana ne može biti veći od 5% upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave, a što se detaljnije utvrđuje statutom.

Smjernice

Postupci i uslovi za podnošenje građanskih inicijativa su detaljnije propisani statutima općina ili gradova. Tako je članom 94. Statuta Općine Čitluk²⁵⁵ propisano da građani mogu podnositi inicijativu za donošenje određenog akta ili rješavanja nekog pitanja iz nadležnosti Općine. Inicijativa mora biti obrazložena, uključivati prijedlog osiguranja finansijskih sredstava ukoliko su potrebna, te je mora potpisati najmanje 100 birača upisanih u centralni spisak birača. Općinsko vijeće mora na prvoj narednoj sjednici donijeti odluku po inicijativi, a najkasnije u roku od 60 dana. Postoji tek nekoliko dostupnih priručnika ili preporuka za provođenje građanskih inicijativa, a što je rezultat rada organizacija civilnog društva. Tako je 2016. godine objavljen analiza *Građanska inicijativa – Neposredno učešće građanki i građana u demokratskom razvoju lokalnih zajednica*²⁵⁶. Ovaj dokument sadrži i niz preporuka za unapređenje građanskih inicijativa u lokalnim zajednicama. Krajem 2017. godine objavljen je *Priručnik o građanskim inicijativama*²⁵⁷ nastao nakon provođenja dvije građanske inicijative „Bitka za sutjesku“ i „Građanska inicijativa za Borik“. Cilj ovog Priručnika je dati pregled svih propisa i procedura u Bosni i Hercegovini za provođenje građanskih inicijativa uz objašnjenje svih koraka u cilju efikasne provedbe građanske inicijative. Udruženje „Oštra Nula“ objavila je

vodič *Kratak uvod u formalne i neformalne mogućnosti djelovanja građana* u okviru kojeg je pored ostalih oblika neposrednog sudjelovanja građana, objašnjena i procedura za podnošenje građanske inicijative.²⁵⁸

Dobre prakse

Grad Banja Luka je u julu 2015. godine usvojio Odluku o upućivanju na javni uvid Nacrt plana o izmjeni dijela Regulacionog plana stambenog dijela naselja Borik u Banja Luci. Ovim Nacrtom plana je na prostoru zelene površine i dječjeg igrališta u naselju Borik planirana izgradnja pravoslavnog hrama i pratećeg objekta. Udruženje Centar za životnu sredinu organizuje prezentaciju Nacrta plana u okviru mjesne zajednice Borik, predstavljajući sve relevantne informacije o izmjenama Regulacionog plana i prikupljajući komentare i prijedloge građana. Prikupljeni komentari su dostavljeni Gradskoj upravi Banja Luka, a u septembru 2015. godine se organizuje javna rasprava na kojoj učešće uzima preko 100 građana naselja Borik. Obzirom da nadležni u toku javne rasprave nisu prihvatili komentare i prijedloge građana, Centar za životnu sredinu pokreće građansku inicijativu „Za Borik“ u cilju prikupljanja potrebnih potpisa i zagovaranja za poništenje Odluke o izradi izmjene dijela Regulacionog plana naselja Borik. Iako je Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske bilo potrebno prikupiti 700 potpisa, peticiju je u roku od 7 dana potpisalo preko 5,000 građana. Na prvoj sjednici povodom ovog pitanja, Skupština grada Banja Luka je odbila zahtjeve Građanske inicijative. Ipak, građani i građanke su uložili žalbu Vrhovnom sudu Republike Srpske koji je odlučio u korist građana naselja Borik. Vrhovni sud je u svojoj odluci, između ostaloga, obrazložio da Skupština grada nije dozvolila građanima, odnosno predstavnicima građanske inicijative „Za Borik“, da učestvuju u raspravi i iznesu svoje viđenje problema tokom sjednice Skupštine grada.²⁵⁹ Nakon toga je Skupština grada Banja Luka na drugom zasjedanju jednoglasno prihvatila zahtjeve Građanske inicijative „Za Borik“.²⁶⁰

3.5. LOKALNI REFERENDUMI

Lokalni referendumi, vrlo prisutni u državama članicama Vijeća Evrope, lokalnim vlastima omogućuju da ispitaju volju građana o konkretnim pitanjima koja direktno utiču na njihov svakodnevni život ili da građani predlože inicijativu koju žele provesti ili čak blokiraju planiranu odluku.³⁹⁴

Međunarodne norme

Kada ga pokrenu građani ili grupe aktera, referendum može biti dio kampanje protiv percipiranog štetnog uticaja na njihove živote ili okoliš, poput plana za novi industrijski park, tunel za preusmjeravanje automobila ispod rijeke ili neki drugi urbanistički zahvat.

Ukoliko postoje propisi kojima se predviđaju lokalni referendumi i smjernice o tome kako održati referendume, obično postoji minimalni procent prihvatljive populacije sa pravom glasa čiji su potpisi potrebni za pokretanje referenduma. U nekim slučajevima

gradonačelnik/načelnik ili izabrano zakonodavno tijelo također može odlučiti da formuliše pitanje za lokalni referendum. Ovisno o zakonodavnom okviru, referendumi mogu biti obavezujući za lokalnu upravu ili konsultativni, pri čemu konačnu odluku donosi izabrano zakonodavno tijelo.

Važno je da propisi i postupci budu jasni kako bi građani znali u kojem će se okviru djelovati na osnovu rezultata referenduma i kakav je odgovor potreban od izvršnog ili zakonodavnog tijela lokalnih vlasti. Kao i kod peticija građana, važno je podići nivo osviještenosti o postupcima za prikupljanje potpisa i statusu elektronskih potpisa kako bi se osigurala potpuna transparentnost uslova koje je potrebno ispuniti prije održavanja referenduma. Transparentnost finansiranja političkih stranaka trebala bi se primjenjivati i na finansiranje referendumske kampanje, uključujući gornje granice rashoda, te nezavisnu reviziju finansiranja i rashoda.

Za lokalne referendume relevantne su sljedeće međunarodne konvencije i norme:

- **Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Kodeks dobre prakse na referendumima**²⁶¹ navodi principe održavanja referenduma i praktične savjete o tome kako provesti te principe.
- **Deklaracija Odbora ministara Vijeća Evrope o Kodeksu dobre prakse u referendumima**²⁶² poziva javna tijela u državama članicama da se vode Kodeksom dobre prakse u referendumima.
- **Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Rezolucija 472 (2021.) o održavanju referenduma na lokalnom nivou**²⁶³ daje smjernice državama članicama za odgovorno korištenje lokalnih referenduma i u skladu sa standardima Vijeća Evrope,
- **UN-ov Cilj održivog razvoja br. 16: Mir, pravda i snažne institucije; podcilj 16.7:**²⁶⁴ Osigurati prilagodljivo, inkluzivno, participativno i reprezentativno donošenje odluka na svim nivoima.

Kontekst u zemlji

Ni Ustav Bosne i Hercegovine, kao ni Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i većina Ustava kantona²⁶⁵ u Federaciji BiH ne sadrži izričite odredbe o referendumu. S druge strane, članom 77. Ustav Republike Srpske²⁶⁶ je propisano da Narodna skupštine može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu. Dakle, referendum u Bosni i Hercegovini se ne može pokrenuti u vezi pitanja o kojima odlučuju institucije Bosne i Hercegovine, institucije Federacije Bosne i Hercegovine, kao ni institucije osam od deset kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Međutim, entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republike Srpske je ova mogućnost propisana, dok je u Republici Srpskoj usvojen zakon kojim se reguliše postupak raspisivanja referenduma. Iako su utvrđeni mehanizmi za pokretanje lokalnih referenduma u Bosni i Hercegovini, oni se vrlo rijetko ili nikako koriste.

Zakonodavstvo

Članom 43 i 44 Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine je propisano da građani direktno sudjeluju o pitanjima iz nadležnosti lokalnih organa vlasti, između ostalih, putem referendumu. Procedure se detaljnije razrađuju zakonom i statutima općina i gradova. Odluka donesena na referendum je obavezujuća za vijeće lokalnog organa vlasti. Također, pokretanje referendumu je predviđeno i Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, a čije procedure su detaljnije propisane statutima lokalnih organa vlasti i Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi koji je donesen 2010. godine. Ovim Zakonom se propisuju procedure raspisivanja referendumu na entitetskom i lokalnom nivou, organi za provođenje referendumu, zaštita prava građana, način izjašnjavanja građana na referendum i druge procedure za provođenje referendumu. Prema Zakonu, prijedlog za raspisivanje referendumu na lokalnom nivou mogu podnijeti jedna trećina izabраних vijećnika, načelnik ili gradonačelnik, te najmanje potpisima 10% birača upisanih u birački spisak opštine ili grada ili 3.000 birača ako je u birački spisak upisano više od 30.000 birača. Referendum će se provesti između najmanje 30 dana i 6 mjeseci od dana stupanja na snagu Odluke o raspisivanju referendumu.²⁶⁷ Referendum se može pokrenuti za različita pitanja kao što su promjena granica opština ili gradova, donošenje prostornih planova i planske dokumentacije, donošenje ili izmjena ili dopune propisa, projekti komunalne infrastrukture i druga pitanja koja su u nadležnosti lokalne vlasti u skladu sa propisima. U skladu sa članovima 35. i 36. Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi, referendum je punovažan ako je izašlo više od polovine građana sa biračkim pravom. Referendumsko pitanje mora dobiti podršku proste većine onih koji su glasali. Ako je referendum bio uspješan i većina građana se izjasnila za određeno pitanje, nadležni organ je dužan da u roku od šest mjeseci od održavanja referendumu preduzme odgovarajuću radnje.

Smjernice

Detaljne smjernice i procedure za pokretanje referendumu su propisane statutima općina ili gradova u Federaciji BiH, te Zakonom i statutima općina i gradova u Republici Srpskoj. Na primjer, Statutom Grada Zenica²⁶⁸ je propisano da inicijativu za pokretanje referendumu mogu podnijeti jedna trećina vijećnika, Gradonačelnik, kao i jedna trećina mjesnih zajednica na osnovu odluke koju donosi Zbor građana mjesne zajednice. S druge strane, Statutom Grada Široki Brijeg²⁶⁹ propisano da prijedlog može podnijeti, predsjednik Gradskog vijeća, Gradonačelnik, većina vijećnika ili vijeće mjesne zajednice za čije se područje traži raspisivanje referendumu. Dakle, uočavaju se različiti pristupi i procedure lokalnih organa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Statutima su propisane procedure o referendumu, međutim, sistem je decentraliziran i neusaglašen, te ovisi o odredbama Statuta lokalnog organa vlasti.

Dobre prakse

U Bosni i Hercegovini postoje sporadični slučajevi organizovanja lokalnih referendumu. U posljednje tri godine održano je nekoliko referendumu o opozivu

načelnika u nekoliko općina i to na zahtjev općinskih vijećnika. Tako je 2018. godine 18 vijećnika općinskog Vijeća Lukavac donijelo Odluku o pokretanju referenduma za opoziv načelnika Edina Delića. Referendum je održan u maju 2018. godine, a pravo glasa je imalo oko 42,287 građana Općine Lukavac. Na referendum je izašlo ukupno 48 % birača koji su sa 76,57 % glasali za ostanak Edina Delića na funkciji načelnika Općine Lukavac.²⁷⁰

RIZICI OD KORUPCIJE

Uvod

Izostanak etike i javne odgovornosti pogoduje procvatu korupcije i zloupotreba, što podriiva temelje mirnog, prosperitetnog i pravednog društva.

Korupcija je velik izazov za demokratiju i vladavinu prava. Dovodi do odluka i dodjele sredstava koje ne odražavaju interese javnosti i koncentriraju političku moć u rukama nekolicine, što dalje dovodi do toga da politički lideri i institucije gube legitimitet i povjerenje javnosti, čime smanjuje njihovu sposobnost upravljanja.

Korupcija predstavlja značajnu prijetnju održivom razvoju, povećavajući siromaštvo i nejednakost. Stoga je jačanje lokalne samouprave i njeno aktivno učešće u borbi protiv korupcije jedan od ključnih preduslova za demokratski razvoj. Korupcija na lokalnom nivou specifična je pojava i zahtijeva poseban pristup prilagođen lokalnim samoupravama.

Korupcija također dovodi do neefikasnosti i nedjelotvornosti lokalnih i regionalnih vlasti u izvršavanju njihovih dužnosti. Dovodi do toga da se odluke ne donose na temelju onoga što je u interesu društva u cjelini, nego onoga što je u interesu donositelja odluka i njihovih saradnika. Također dovodi do neadekvatnog trošenja javnog novca, pri čemu se ugovori dodjeljuju ograničenom krugu pružatelja usluga, a budžeti pogrešno raspodjeljuju. U najgorem slučaju, omogućuje javnim dužnosnicima da zloupotrebljavaju novac i resurse, koristeći se svojim položajem kako bi stekli bogatstvo na račun onih kojima su dužni služiti.

Razvoj odgovornih i transparentnih sistema koji pružaju efikasne javne usluge jedan je od glavnih izazova za društva širom svijeta. Zbog svoje blizine građanima, lokalne vlasti su dobro pozicionirane da se nose s tim izazovom te da se bore protiv korupcije i sprečavaju korupciju na lokalnom nivou.

U okviru postojećeg trenda decentralizacije, lokalnim vlastima ne dodjeljuju se samo sredstva, nego i diskreciona ovlaštenja za korištenje tih resursa. Stoga lokalne vlasti imaju potencijal za smanjenje korupcije i poboljšanje javnih usluga na lokalnom nivou ili, pak, povećanje korupcije i slabljenje kvalitete pružanja usluga.

Korupcija također može dovesti do imenovanja javnih dužnosnika na temelju favoriziranja, umjesto kvalifikacija, što znači da lokalne i regionalne vlasti nemaju pristup najistaknutijim i najboljim talentima. Time se stvara plodno okruženje za dalju korupciju i dodatno smanjuje efikasnost i djelotvornost uprave.

Neefikasne i nedjelotvorne organizacije koje ne zapošljavaju na osnovu kvalifikacija dovode do loše kvalitete javnih usluga i infrastrukture, čime se narušava povjerenje

javnosti i legitimnost javnih institucija. Međutim, što je još važnije, uzrokuju značajne troškove za građane, uključujući siromaštvo, smrt, bolesti i ograničene životne prilike.

U konačnici, korupcija šteti ekonomskom razvoju i dovodi do toga da se javna sredstva usmjeravaju na nekonkurentna preduzeća, umjesto ne ona koja nude inovativnije ili jeftinije proizvode i usluge. Nekonkurentna tržišta, zajedno sa negativnim utjecajem korupcije na kvalitetu lokalnih javnih usluga i infrastrukture, znači da privatni sektor nema čvrste temelje (osoblje, sigurnost, ulaganja itd.) za vlastitu izgradnju. Konačno, to može dovesti do toga da privatni i međunarodni ulagači izbjegavaju ulaganje u određeno područje.

Opći kontekst u zemlji

Bosna i Hercegovina potpisala je i ratificirala najznačajnije međunarodnopravne instrumente za borbu protiv korupcije, a 2003. godine izvršena je sveobuhvatna reforma krivičnog zakonodavstva, kojom prilikom su na skoro istovjetan način u sve krivične zakone na sva četiri upravna nivoa (državni, entitetski i Brčko Distrikta BiH) inkriminirana djela korupcije ili podmićivanja i djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Međutim, ovi zakoni nisu dodatno usklađivani sa međunarodnim standardima i preporukama koje su dale Grupa država protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO), Radna grupa za finansijsku akciju (FATF) i Evropska komisija (entiteti i Brčko Distrikt zaostaju). Osim toga, postoje i tzv. „nekrivični“ propisi kojima se nastoji osigurati transparentnost rada, spriječiti sukob interesa i smanjiti mogućnost koruptivnih radnji u svim sferama državnog uređenja. Ipak, i pored toga, korupcija i kriminal u Bosni i Hercegovini i danas su izuzetno rasprostranjeni i prisutni u svakom segmentu bosanskohercegovačkog društva. Desetljećima unazad, korupcija je bila rasprostranjena na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Djelimičan napredak je postignut u pojedinim segmentima društva, ali su ti pomaci zanemarljivi s obzirom na pokazatelje koji govore da je situacija u današnjoj Bosni i Hercegovini i dalje zabrinjavajuća. Korupcija (u obliku mita, zloupotrebe položaja, sukoba interesa, zloupotrebe administrativnih resursa) prisutna je u svakom segmentu bh. društva, a posebno u javnim nabavkama, pravosuđu, javnoj upravi, policiji, obrazovanju i zdravstvu. Relevantna istraživanja o stanju korupcije iz godine u godinu pokazuju da je Bosna i Hercegovina jedna od zemalja sa najvećim stepenu korupcije u Evropi.²⁷¹ Prema Indeksu percepcije korupcije koji je objavio Transparency International za 2020. godinu, Bosna i Hercegovina je rangirana među zemljama svijeta u kojima se stanje korupcije najviše pogoršava. Indeks Bosnu i Hercegovinu svrstava na 111. mjesto od 180 zemalja, sa ocjenom 35, što je ujedno i najgori rezultat od 2012. (kada je bio 42).²⁷²

Izveštaji Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu iz godine u godinu su sve više obeshrabrujući. Prema posljednjem izvještaju Evropske komisije za 2021. godinu, Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi, odnosno ima određeni nivo pripremljenosti u prevenciji i borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala i nije učinjen nikakav napredak u 2021. godini.²⁷³ Prema statistici Suda Bosne i Hercegovine, u periodu od 2004. do 30 juna 2021. godine za koruptivna krivična djela ukupno je doneseno 195 prvostepenih presuda (od čega 112 presuda po sporazumu o nagodbi), te je ukupno pravosnažno okončano 188

predmeta (od čega 111 po sporazumu o nagodbi). Pravosnažno je osuđeno 226 osoba, te izrečeno ukupno 226 godina zatvora.²⁷⁴ Imajući u vidu da ova statistika obuhvata skoro 17-godišnji period, te da je korupcija gorući problem u Bosni i Hercegovini, ovakve brojke nisu ohrabrujuće.

Mnogi političari u Bosni i Hercegovini su sudski procesuirani, ali je samo nekoliko pravosnažno osuđeno²⁷⁵. U 2020. godini u slučajevima korupcije na visokom nivou naloženo je 14 istraga, podignuto je sedam optužnica, te je bila samo jedna osuđujuća presuda sa uslovnom kaznom u slučaju bivšeg gradonačelnika Bihaća. Kako se dalje navodi u Izvještaju Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu 2021, "ovaj trend ukazuje na zabrinjavajuće mali broj pravosnažnih osuđujućih presuda u predmetima korupcije na visokom nivou."²⁷⁶ „Nedostatak posvećenosti političkih aktera za reformu pravosuđa, kao i slabo funkcionisanje pravosudnog sistema i dalje podrivaju uživanje prava građana i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala... Selektivno i netransparentno tužilaštvo i sudsko praćenje... porast slučajeva korupcije je razlog za zabrinutost."²⁷⁷

4.1. MITO

Mito je obećanje, ponuda, prihvatanje ili vrbovanje radi lične koristi (npr. dar, zajam, nagrada, korist itd.) u zamjenu za neetičku ili nezakonitu radnju. Mito dovodi do toga da se odluke ne donose u javnom interesu, što smanjuje povjerenje javnosti u institucije i dovodi do loših javnih usluga.

Međunarodne norme

Za mito su relevantne sljedeće međunarodne konvencije i norme:

- **Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama**²⁷⁸ uspostavlja pravno obavezujuće standarde za kriminalizaciju podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama. To je prvi i jedini međunarodni instrument za borbu protiv korupcije usmjeren na „aspekt ponude“ u transakcijama mita.
- **Međunarodni standard za borbu protiv mita 37001**²⁷⁹ utvrđuje niz mjera za pomoć organizacijama u sprečavanju, otkrivanju i suzbijanju mita.
- **Smjernice OECD-a za dobre prakse u oblasti unutrašnjih kontrola, etike i usklađenosti**²⁸⁰ podržavaju Konvenciju o suzbijanju mita.

Kontekst u zemlji

U Bosni i Hercegovini, korupcija je široko rasprostranjena i sistemski narušava bilo kakve reformske procese koji bi imali za cilj uspostavu funkcionalne pravne države. Visok stupanj korumpiranosti nanosi ogromnu moralnu i materijalnu štetu društvu. "Građani i privredni subjekti se suočavaju sa nefleksibilnim pravnim sistemom i značajnom korupcijom... Oko 10% firmi navodi da su u prethodnoj godini morali podmititi javne

zvaničnike, između jedne i dvije trećine građana vjeruje da je veza neophodna da bi se dobio posao, da bi se upisalo u školu ili dobilo službene isprave.”²⁸¹ Veliki problem predstavlja činjenica što u Bosni i Hercegovini *de facto* postoje četiri autonomna krivičnopravna sistema, što za posljedicu ima prvenstveno unutarnju neusklađenost propisa, a potom i neusklađenost sa međunarodnim standardima. Dok je Krivični zakon Bosne i Hercegovine relativno dobro usklađen sa međunarodnim standardima, entitetski krivični zakoni, kao i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine zaostaju u procesu usklađivanja, te nisu provedene čak ni obvezujuće preporuke GRECO-a.²⁸² Veoma značajna je i činjenica da u krivičnim zakonima *podmićivanje* (mito) nije posebno predviđeno u privatnom sektoru, što je također jedna od obvezujućih preporuka GRECO. Pored institucionalnog i pravnog okvira, koji imaju značajne slabosti, veliki problem predstavljaju neprovedba zakona i blaga kaznena politika, koja nedovoljno utječe na prevenciju korupcije.

Zakonodavstvo

Krivični zakoni u Bosni i Hercegovini zasebno inkriminiraju dva djela koja potpadaju pod pojam *podmićivanja*. Krivično djelo primanja dara i drugih oblika koristi (Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine)²⁸³, odnosno krivično djelo primanja mita (Krivični zakon Republike Srpske)²⁸⁴ podrazumijeva djelo iznude neke koristi, koja predstavlja radnju korupcije koja je učinjena u vezi sa vršenjem ili neizvršavanjem određene službene radnje

Ovo krivično djelo ispoljava se u tri oblika:

- a) *pravo pasivno podmićivanje* kod kojeg se radnja izvršenja ogleda u zahtijevanju ili primanju poklona, kakve druge koristi ili primanju obećanja poklona ili kakve druge koristi, a s ciljem izvršenja neke radnje u okviru svojih službenih ovlaštenja, koju radnju službena ili odgovorna osoba inače ne bi smjela izvršiti, odnosno s ciljem neizvršenja neke radnju koju bi inače morala izvršiti;
- b) *nepраво pasivno podmićivanje* – situaciju kada službena ili odgovorna osoba zahtijeva ili primi mito ili obećanje mita, kako bi postupala u granicama svojih službenih ovlaštenja i preduzimala zakonite radnje koje spadaju u njene redovne poslove, odnosno kako ne bi preduzimala radnje za koje svakako zakonom nije ni ovlaštena;
- c) *naknadno pasivno podmićivanje* – zahtijevanje ili primanje mita nakon izvršene ili neizvršene (zakonite ili nezakonite) službene radnje. Kazne za navedeno krivično djelo propisane su u različitim rasponima u krivičnim zakonima u BiH.

Drugi oblik korupcije, funkcionalno povezan sa prethodno navedenim krivičnim djelom, je krivično djelo *davanje dara i drugih oblika koristi* koje je regulisano kroz sva četiri krivična zakona u Bosni i Hercegovini. Ovo djelo podrazumijeva navođenje službene ili druge odgovorne osobe na povredu zakonitog vršenja službe. I ovo, kao i prethodno navedeno krivično djelo, ispoljava se u tri oblika i to:

- a) *pravo aktivno podmićivanje* – koje podrazumijeva učinjenje ili obećanje poklona ili neke druge koristi službenoj ili odgovornoj osobi, s ciljem da ista u granicama svojih

ovlaštenja obavi radnju koju inače ne bi smjela obaviti, odnosno da ne obavi radnju koju je inače dužno izvršiti;

- b) *nepраво aktivno podmićivanje*, odnosno činjenje ili obećanje poklona ili neke druge koristi službenoj ili odgovornoj osobi, kako bi ista u okviru svojih ovlaštenja izvršila radnju koju je i inače dužna izvršiti, odnosno kako ne bi izvršila radnju koju i inače ne bi smjela izvršiti;
- c) *posredovanje u davanju mita* – što zapravo predstavlja samostalno krivično djelo koje može biti izvršeno kroz različite radnje (upoznavanjem davatelja i primatelja mita i sl.).

Kazne za krivično djelo davanja dara i drugih oblika koristi, odnosno davanje mita su, kao i za prethodno krivično djelo, propisane u različitim rasponima u krivičnim zakonima u Bosni i Hercegovini. U svim krivičnim zakonima, osim Republike Srpske, za određeni oblik ovog krivičnog djela, pored kazne zatvora, predviđena je alternativno i novčana kazna.

Primjer sudske prakse

Problem sudske prakse za ovo krivično djelo ogleda se prvenstveno u nepreciznim definicijama koruptivnih krivičnih djela, što dovodi do nerazumijevanja razlika između pojedinih koruptivnih krivičnih djela. Iako pravna norma za krivična djela primanja ili davanja dara ili drugih oblika koristi, odnosno primanja ili davanja mita nije suviše općenito definisana, upravo nemogućnost razlikovanja ovog od drugih koruptivnih krivičnih djela dovodi do rijetkih osuđujućih presuda. Jedan od takvih primjera jeste i postupak protiv A.Z. koji je prvobitno optužen za krivična djela zlorabotrebne položaja i primanje dara i drugih oblika koristi, da bi Tužiteljstvo BiH nakon pribavljanja dokaza posebnim istražnim radnjama prekvalificiralo djelo u krivično djelo nezakonitog posredovanja.²⁸⁵

S druge strane, postoje i dobre prakse u procesuiranju ovog krivičnog djela. Jedan od takvih primjera jeste krivični postupak vođen 2010. godine protiv I.K., koji je kao odgajatelj u Kazneno-popravnom zavodu poluotvorenog tipa u Mostaru i kao šef Grupe za poslove preodgoja – tretmana osuđenih osoba i rukovoditelj Sektora za poslove preodgoja – tretmana osuđenih osoba, u više navrata zahtijevao i primio darove od osuđenika, kako bi na njihove pismene zahtjeve za korištenje raznih prava i pogodnosti dao pozitivan odgovor. Dakle, zlorabotrebjavajući svoj službeni položaj, osuđenik je zahtijevao i primao darove i druge koristi u vidu novca, umjetnina i drugih predmeta. Prvostepeni sud proglasio ga je krivim za produženo krivično djelo primanja dara i drugih oblika koristi i osudio na kaznu zatvora u trajanju od dvije godine i šest mjeseci. Prema analizi Transparency International BiH, „*pohvalan je i pristup suda razumijevanju zakonskog bića krivičnih djela, jer se u obrazloženju presude pobliže objašnjava suština i kvalitet svakog počinjenog krivičnog djela. Tako se ističe da kod krivičnog djela Primanje dara ili drugih oblika koristi samo zahtijevanje dara ili koristi treba široko tumačiti. Zahtijevanjem se ne prepoznaje samo izričito postavljen*

zahtjev, već svaka izjava ili ponašanje iz kojeg proizilazi zahtjev da se učini dar. Pri razmatranju postojanja ovog elementa iz bića djela, utvrđuje se postojanje nesumnjive namjere ili krajnje intencije“.²⁸⁶

4.2. SUKOB INTERESA

Sukob interesa nastaje kada pojedinac može ostvariti ličnu korist od radnji ili odluka koje poduzima u službenom svojstvu. Sukobi interesa, bilo da su stvarni, percipirani ili mogući,³⁹⁵ rezultiraju odlukama koje jesu ili se smatraju nepravednim i isključivo u vlastitom interesu, što smanjuje povjerenje javnosti u institucije i dovodi do lošijih ishoda za javnost.

Međunarodne norme

- **Preporuka Odbora ministara Vijeća Evrope o kodeksu ponašanja za javne dužnosnike²⁸⁷ i Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi²⁸⁸** obuhvataju opća pitanja koja se obično smatraju potrebnima za izbjegavanje takvih sukoba.
- **Rezolucija Kongresa Vijeća Evrope i Preporuka o sukobima interesa na lokalnom i regionalnom nivou²⁸⁹** predlažu niz mjera za ublažavanje rizika od sukoba interesa i osiguravanje njegove identifikacije u ranoj fazi.
- **Smjernice OECD-a za rješavanje sukoba interesa u javnim službama²⁹⁰** utvrđuju principe i standarde za izradi politika.
- **Rezolucija i Preporuka Kongresa Vijeća Evrope o povećanju transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou²⁹¹ te kontrolni popis OECD-a za jačanje integriteta u javnim nabavkama²⁹²** pružaju smjernice za povećanje transparentnosti i promociju integriteta u javnim nabavkama.

Sukob interesa obuhvaćen je i sljedećim međunarodnim standardima i smjernicama:

- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije²⁹³** jedini je pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- **Konvencija je podržana kroz Tehnički vodič.²⁹⁴**
- Cilj **Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 173)²⁹⁵** jeste koordinirati kriminalizaciju korupcijskih praksi i poboljšati međunarodnu saradnju u procesuiranju krivičnih djela.
- **Građanskopravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174)²⁹⁶** utvrđuju se zajednička međunarodna pravila za efikasna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.
- Cilj **Konvencije Evropske unije za borbu protiv korupcije kojom su obuhvaćeni dužnosnici²⁹⁷** jeste borba protiv korupcije koja uključuje dužnosnike iz EU-a ili

njenih država članica.

■ U **Preporuci OECD-a o javnom integritetu**²⁹⁸ naglasak se prebacuje s *ad hoc* politika integriteta na pristup koji zavisi od ponašanja i konteksta te je zasnovan na riziku, sa naglaskom na njegovanje kulture integriteta u cijelom društvu.

Kontekst u zemlji

Sukob interesa predstavlja veoma rasprostranjen koruptivni rizik u Bosni i Hercegovini. Prema pozitivnim propisima, sukob interesa podrazumijeva slučajeve kada se izabrani zvaničnici, nositelji izvršnih funkcija i savjetnici nađu u takvoj situaciji u kojoj njihov privatni interes utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost ili nepristranost u obavljanju javnih funkcija. Pravni okvir o sukobu interesa donesen je s ciljem sprečavanja ili sankcioniranja situacija u kojima javni zvaničnici kroz obavljanje svoje funkcije mogu ostvariti korist sebi ili osobama sa kojima su povezani rodbinskim ili drugim vezama.

Kako je ranije navedeno u okviru Poglavlja 1, u Bosni i Hercegovini potrebno je razlikovati dva segmenta. S jedne strane postojanje sukoba interesa izabраниh ili imenovanih zvaničnika, što je uvijek u većem fokusu pažnje javnosti. S druge strane, postojanje sukoba interesa javnih službenika ili zaposlenika u organima uprave.

Transparency International BiH je krajem 2020. godine objavio Registar javnih funkcionera,²⁹⁹ koji trenutačno obuhvata podatke o 763 nosioca funkcija. Prema navodima Transparency International BiH, 61 funkcioner na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou trenutno obavlja dodatne funkcije u institucijama, javnim ustanovama i javnim preduzećima, a mnogi od njih su cijeli ili dio mandata u direktnom sukobu interesa. Dakle, Registar pokazuje da brojni javni funkcioneri obavljaju po dvije ili tri funkcije u javnom sektoru gdje se njihovi privatni interesi često prepliću sa javnim.³⁰⁰

Zakonodavstvo

Pitanje sukoba interesa državnih službenika i zaposlenika u organima javne uprave u Bosni i Hercegovini regulisano je zakonima o državnoj službi na državnom i entitetskom i nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Zakoni propisuju nespojivosti sa dužnostima državnih službenika, na način da su taksativno pobrojane funkcije, aktivnosti ili položaji koji dovode do sukoba interesa sa službenim dužnostima državnih službenika. Za razliku od državnog i zakona o državnoj službi Federacije BiH, zakon Republike Srpske i zakon Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine sadrže posebne odredbe kojima je definiran sukob interesa, te postupanje u slučaju postojanja sukoba interesa.³⁰¹

Pitanje sukoba interesa izabраниh zvaničnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika regulisano je kroz četiri zakona - Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine³⁰², Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine³⁰³, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske³⁰⁴, te Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine³⁰⁵. Zakoni su doneseni s ciljem sprečavanja i/ili sankcionisanja situacija u kojima javni

zvaničnici kroz obavljanje svoje funkcije mogu ostvariti korist sebi ili osobama sa kojima su povezani rodbinskim ili drugim vezama. Centralna izborna komisija BiH je nadležna za primjenu zakona na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, dok u Republici Srpskoj postoji posebna Komisija za sprečavanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, kao prvostepeni organ, koju obrazuje Narodna skupština Republike Srpske i Komisija za žalbe, kao drugostepeni organ. Za kršenje zakona predviđene su sankcije – mjere zabrane kandidovanja na bilo koju izabranu dužnost u periodu od četiri godine, te novčane kazne u rasponu od 1.000 do 10.000 KM.

Primjer sudske prakse

Na web stranici CIK-a www.izbori.ba u dijelu koji se odnosi na sukob interesa ne postoji nijedna objavljena odluka o utvrđivanju postojanja sukoba interesa. S druge strane, na web stranici Republičke komisije za sprečavanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske mogu se naći objavljene odluke Komisije kojima je utvrđeno postojanje sukoba interesa. Jedna od takvih odluka je i Rješenje broj 02-438-C/18-5, G.J. od 28.09.2018. godine, kojim je utvrđeno postojanje sukoba interesa u slučaju odbornika Skupštine opštine Bileća, koji je istovremeno bio zaposlen i u Općinskoj upravi Bileća na poslovima VKV vozača. Ovaj slučaj dobio je i sudski epilog. Tužilac je osporio odluku Komisije zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, bitne povrede postupka i pogrešne primjene materijalnog prava. U tužbi je navedeno da je od 2016. godine odbornik u Skupštini opštine Bileća, gdje su ga građani legalno izabrali na lokalnim izborima i da je od 2014. godine zaposlen u Općinskoj upravi Bileća kao VKV vozač. Naveo je da je bio zaposlen kao vozač, koji spada u kategoriju tehničkog osoblja, te da nije imao status službenog lica, pa smatra da je došlo do povrede odredaba koje regulišu sukob interesa. Sud je tužbu odbacio kao neosnovanu i potvrdio odluku Komisije.³⁰⁶ Sud je u obrazloženju naveo da dio Zakona o državnim službenicima i namještenicima u jedinicama lokalne samouprave, koji govori o nespojivosti, propisuje da zvaničnik ne može obavljati funkciju odbornika u skupštini jedinice lokalne samouprave i da se odredbe zakona o zabranjenim funkcijama odnose i na zaposlene (tehničko osoblje).

4.3. PRONEVJERA

Pronevjera je nezakonito prisvajanje novca, robe ili drugih sredstava od strane dužnosnika kojem su povjerena, što dovodi do gubitka javnog novca, čime se smanjuje sposobnost nadležnih tijela da djeluju u interesu javnosti, a samim time dovodi do pogoršanja usluga i ishoda za građane. Narušava se i povjerenje javnosti u vlasti.

Međunarodne norme

Kao jedna vrsta korupcije, pronevjera je obuhvaćena sljedećim međunarodnim standardima i smjernicama:

- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**³⁰⁷ jedini je pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- **Konvencija je podržana kroz Tehnički vodič.**³⁰⁸
- Cilj **Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 173)**³⁰⁹ jeste koordinirati kriminalizaciju korupcijskih praksi i poboljšati međunarodnu saradnju u procesuiranju krivičnih djela.
- **Građanskopravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174)**³¹⁰ utvrđuju se zajednička međunarodna pravila za efikasna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.
- Cilj **Konvencije Evropske unije za borbu protiv korupcije kojom su obuhvaćeni dužnosnici**³¹¹ jeste borba protiv korupcije koja uključuje dužnosnike iz EU-a ili njenih država članica.

Kontekst u zemlji

U Bosni i Hercegovini pronevjera je jedno od krivičnih djela korupcije, primanja mita i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. Za razliku od nekih drugih krivičnih djela iz ove skupine, pronevjera je krivično djelo koje je, uvjetno rečeno, „lakše“ dokazivo, u odnosu na krivična djela „visoke korupcije“ (eng. *white collar corruption*), odnosno krivična djela počinjena od visoki politički zvaničnika.

Zakonodavstvo

Pronevjera u službi iz člana 221. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine³¹², člana 384. Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine³¹³, odnosno Pronevjera iz člana 348. Krivičnog zakona Republike Srpske³¹⁴ i člana 378. Krivičnog zakona Brčko distrikta Bosne i Hercegovine³¹⁵, podrazumijeva prisvajanje novca, vrijednosnih ili drugih pokretnih stvari od strane osobe kojoj su povjerene u službi ili uopće na radu u javnim institucijama na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, a u namjeri pribavljanja sebi ili drugome protupravne imovinske koristi. Dakle, radnja djela sastoji se u protupravnom prisvajanju novca, vrijednosnih papira ili drugih pokretnih stvari, a posljedica djela sastoji se u pribavljanju sebi ili drugom kakve koristi, ili u nanošenju kakve štete drugome, ili težoj povredi prava drugog. Počinitelj krivičnog djela može biti samo službena ili odgovorna osoba, a u pogledu krivice potreban je umišljaj. Za ovo krivično djelo propisana sankcija je kazna zatvora u rasponu od šest mjeseci do pet godina, odnosno za teži oblik djela kazna zatvora u rasponu od jedne do deset godina.

Primjer sudske prakse

Jedan od interesantnih primjera sudske prakse za krivično djelo pronevjere u službi, odnosno pronevjere je slučaj u kojem je protiv uposlenice „Bosna-Sunce Osiguranja“ d.d. Sarajevo bila podnesena krivična prijava zbog protupravnog pribavljanja imovinske koristi dok je radila na poslovima prodaje osiguranja i to na način da je

sukcesivno prisvajala novčane iznose koje je primala od ugovarača osiguranja, u ukupnom iznosu od 23.032,51 KM, za koji iznos je oštetila "Bosna-Sunce osiguranje" d.d. Sarajevo. Protiv uposlenice je vođen krivični postupak na Općinskom sudu u Zavidovićima (presuda broj: 42 0 0 K 024046 14 od 17. juna 2015. godine), drugostupanjski postupak pred Kantonalnim sudom u Zenici (presuda broj: 42 0 0 K 024046 15 Kž od 5. februara 2016. godine), te je na kraju pokrenut i apelacijski postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine (predmet broj: AP 1551/16). Apelantica (osuđena) je smatrala da „Bosna-Sunce osiguranje“ nije institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine jer je privredno društvo sa 100% privatnim kapitalom u smislu Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine, te da se u apelantičnim radnjama ne stižu elementi bilo kojeg krivičnog djela, a naročito krivičnog djela koje bi spadalo u krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti.³¹⁶ Apelantica je dakle smatrala da su prvostepeni i drugostepeni sud proizvoljno tumačili odredbe Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine u pogledu toga šta se podrazumijeva pod „radom u službi“, smatrajući da se odredbe Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine ne mogu primjenjivati na rad u privrednim društvima, odnosno pravnim osobama. Ustavni sud odlukom je zaključio da ne smatra proizvoljnim tumačenjem „obrazloženja Općinskog i Kantonalnog suda koji su smatrali da svojstvo učinioca predmetnog krivičnog djela pronevjera u službi ima svako lice kojem su novac, vrijednosni papiri ili druge pokretnine povjereni u službi, odnosno da se ovo djelo može počinuti u svakom pravnom licu u Federaciji, pa su apelanticu proglasili krivom i osudili za krivično djelo pronevjera u službi iz člana 384. stav 2. Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine“.³¹⁷

Još jedan sličan primjer jeste i nedavno potvrđena optužnica Kantonalnog tužilaštva Zeničko-Dobojskog kantona, kojom se optuženika teretilo za krivično djelo pronevjere i to da je, s ciljem pribavljanja protupravne imovinske koristi „za sebe prisvojio novac koji mu je povjeren u službi, na način da je novac iz blagajne u ukupnom iznosu od 6.617,44 KM, koji je zaduživao na radnom mjestu, a koji je u toku svog rada, shodno odredbama člana 5. Ugovora o radu na neodređeno vrijeme, bio dužan redovno polagati u vidu pologa pazara na račun Društva, nije to radio već novac zadržavao za sebe, što je i htio, svjestan da novac nije njegov“.³¹⁸

4.4. PREVARA

Prevara je upotreba obmane kako bi se ostvarila nepoštena ili nezakonita korist. Prevara narušava povjerenje javnosti u vlasti i smanjuje sposobnost njihovog djelovanja. Često dovodi do gubitka javnog novca, što šteti javnim uslugama i sposobnosti vlasti da odgovore na potrebe i težnje javnosti.

Međunarodne norme

Kao jedna vrsta korupcije, prevara je obuhvaćena sljedećim međunarodnim standardima i smjernicama:

- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije jedini** ³¹⁹ je pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- **Konvencija je podržana kroz Tehnički vodič.** ³²⁰
- Cilj **Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 173)** ³²¹ jeste koordinirati kriminalizaciju korupcijskih praksi i poboljšati međunarodnu saradnju u procesuiranju krivičnih djela.
- **Građanskopravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174)** ³²² utvrđuju se zajednička međunarodna pravila za efikasna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.
- Cilj **Konvencije Evropske unije za borbu protiv korupcije kojom su obuhvaćeni dužnosnici** ³²³ jeste borba protiv korupcije koja uključuje dužnosnike iz EU-a ili njenih država članica.

Kontekst u zemlji

U Bosni i Hercegovini se praktiraju svi pojavi oblici korupcije. Prevara (u službi) povezuje se često sa zloupotrebom položaja ili ovlaštenja, te falsificiranjem isprava, te se nerijetko procesuirao kao sticaj krivičnih djela.

Zakonodavstvo

Jedno od koruptivnih krivičnih djela u Bosni i Hercegovini jeste i *prevara u službi* iz člana 222. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, člana 385. Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine i člana 379. Krivičnog zakona Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, odnosno člana 317. Krivičnog zakona Republike Srpske ³²⁴. Ovo krivično djelo zapravo je poseban vid prijevare, koju čini službena ili odgovorna osoba, u namjeri da sebi ili drugome pribavi protupravnu imovinsku korist, tako što podnosi lažne obračune ili dovodi u zabludu ovlaštenu osobu s ciljem izvršenja nezakonite isplate. Razlika između ovog krivičnog djela i običnog djela prijevare ogleda se u tome što je kod ovog krivičnog djela fokus na povredi zakonitog vršenja službene dužnosti. Dakle radnja izvršenja djela sastoji se u dovođenju ovlaštene osobe u zabludu, kako bi se stvorila pogrešna predstava o određenim činjenicama, na temelju čega bi ovlaštena osoba izvršila neku nezakonitu radnju u toku vršenja službe. Za izvršenje ovog krivičnog djela predviđena je kazna zatvora u rasponu od šest mjeseci do deset godina, ovisno o visini protupravno pribavljene imovinske koristi.

Primjer sudske prakse

2011. godine pred Sudom Bosne i Hercegovine vođen je krivični postupak protiv L.N., kojeg se teretilo za krivično djelo prevare u službi. Nakon razmatranja i prihvatanja sporazuma o priznanju krivice tokom glavnog pretresa, Sud je optuženog oglasio krivim, te mu je izrečena uslovna presuda kojom se utvrđuje kazna zatvora u trajanju od osam mjeseci, a koja se neće izvršiti ukoliko optuženik u roku od tri godine od

dana pravosnažnosti presude ne počini novo krivično djelo. Optuženik je bio obavezan u korist budžeta Bosne i Hercegovine uplatiti novčani iznos od 3.493,26 KM, iznos je srazmjeran imovinskoj koristi pribavljenoj izvršenjem krivičnog djela.³²⁵

U septembru 2019. godine Okružno javno tužilaštvo u Trebinju donijelo je naredbu o sprovođenju istrage protiv ukupno 19 lica zbog sumnji da su falsificiranjem hotelskih računa oštetili matična preduzeća, čime su počinili krivična djela falsificiranje isprave (član 347. Krivičnog zakona Republike Srpske) i prevare u službi. Protiv jedne osobe istraga je pokrenuta zbog sumnji da je nabavio potrebnu opremu za falsificiranje i istu koristio za izradu falsifikovanih računa, koje su koristile druge osobe s ciljem ostvarivanja za sebe protupravne imovinske koristi, dok je protiv ostalih 18 osoba istraga pokrenuta zbog sumnji da su naručivali izradu falsifikovanih hotelskih računa i da su iste uz putne naloge dostavljali matičnim preduzećima, čime su na ime nepostojećih troškova za sebe pribavljali protupravnu imovinsku korist.³²⁶

4.5. NEPOTIZAM

Nepotizam je iskorištavanje službenog položaja kojim se nepravedno pogoduje članu porodice ili prijatelju (npr. davanjem posla ili prednosti). Nepotizam i drugi oblici favoriziranja dovode do toga da lokalne i regionalne vlasti nemaju pristup najistaknutijim i najboljim talentima. Time se stvara plodno okruženje za dalju korupciju i smanjuje efikasnost i djelotvornost uprave.

Međunarodne norme

Kao jedna vrsta korupcije, nepotizam je obuhvaćen sljedećim međunarodnim standardima i smjericama:

- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**³²⁷ jedini je pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- **Konvencija je podržana kroz Tehnički vodič.**³²⁸
- Cilj **Krivičnoppravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 173)**³²⁹ jeste koordinirati kriminalizaciju korupcijskih praksi i poboljšati međunarodnu saradnju u procesuiranju krivičnih djela.
- **Građanskopravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174)**³³⁰ utvrđuju se zajednička međunarodna pravila za efikasna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.
- **Rezolucija i Preporuka Kongresa Vijeća Evrope o borbi protiv nepotizma unutar lokalnih i regionalnih vlasti**³³¹ utvrđuju standarde dobre prakse i predstavljaju strategije za sprečavanje korupcije u postupcima zapošljavanja evropskih lokalnih i regionalnih vlasti.
- Cilj **Konvencije Evropske unije za borbu protiv korupcije kojom su obuhvaćeni**

dužnosnici³³² jeste borba protiv korupcije koja uključuje dužnosnike iz EU-a ili njenih država članica.

Kontekst u zemlji

Nepotizam je u Bosni i Hercegovini već dugi niz godina svakodnevna pojava, ali kao takav nije kriminaliziran krivičnim zakonodavstvom. Nepotizam, mito i korupcija doslovno su postali stil života u Bosni i Hercegovini, a postojeći zakonodavni okvir savršeno odgovara onima koji nepotizam upražnjavaju. *“Političke stranke nastoje na sve moguće načine zadržati kontrolu nad zapošljavanjem u javnim institucijama, javnim preduzećima i slično, te zato nisu spremne da unapređuju zakone.”*³³³ S druge strane, prisustvo političkog utjecaja u pravosudnim organima u velikoj mjeri doprinosi nekažnjivosti zloupotreba, samovolje i anarhije, te zatvaranju očiju pred očiglednim zloupotrebama u stavljanju privatnih interesa ispred interesa građana Bosne i Hercegovine.

Zakonodavstvo

U krivičnim zakonima u Bosni i Hercegovini ne postoji krivično djelo nepotizma. Obzirom da se nepotizam prvenstveno odnosi na zapošljavanje bliskih srodnika u organima javnog sektora, relevantne i primjenjive bi mogle biti odredbe zakona o državnoj službi u organima uprave različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, ukoliko bi u okviru odredbi o nespojivosti sa dužnostima državnih službenika, odnosno o sukobu interesa, uključivale odredbe o zabrani rada pod rukovodstvom bliskog srodnika. S druge strane, zakoni o sukobu interesa na indirektan način definiraju i nepotizam, propisujući da sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnik, nositelj izvršne funkcije ili savjetnik ima neki privatni interes koji je takav da može utjecati na nepristrasno i objektivno vršenje njegove funkcije, pri čemu privatni interes podrazumijeva bilo kakvu prednost za njega ili njegovu porodicu ili druge osobe/organizacije sa kojima je imao ili ima poslovne, političke i druge veze.³³⁴ Izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici u obavljanju javne funkcije ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa.³³⁵

Veliki iskorak u ovom pogledu napravio je Kanton Sarajevo. Naime, u aprilu 2021. godine Skupština Kantona Sarajevo usvojila je nacrt *Zakona o sprečavanju nepotizma i stranačkog zapošljavanja u organima javnog sektora u Kantonu Sarajevo*³³⁶. Zakonom se sprječava rad pod rukovodstvom bliskog srodnika i drugi slučajevi sukoba interesa, te se zabranjuje nepotizam i stranačko zapošljavanje u organima uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama i pravnim subjektima čiji osnivač je Kanton Sarajevo. Zakon je izrađen na temelju sveobuhvatne analize međunarodnih i pravnih akata država članica EU, koji se odnose na sprečavanje nepotizma i stranačkog zapošljavanja u organima javnog sektora. Ovakav potez predstavlja značajan korak Vlade Kantona Sarajevo ka transparentnosti i otvorenosti u radu.

Primjer sudske prakse

Primjeri sudske prakse o slučajevima nepotizma u Bosni i Hercegovini ne postoje, ili

se bar ne mogu javno naći. Međutim, nepotizam u praksi i bosanskohercegovačkoj svakodnevnicu itekako postoji, o čemu svjedoče brojni novinski članci i medijski prilozi. Tako je Radio Slobodna Evropa na svojoj internet stranici objavio priču o nekoliko izabranih i postavljenih zvaničnika koji su zaposlili svoje najbliže srodnike u organe javne uprave.³³⁷

Jedan od zanimljivih primjera na lokalnom nivou je slučaj nepotizma na Medicinskom fakultetu u Zenici. Naime, direktor škole Hamdija Čabaravdić, koji je početkom 2020. godine osuđen za zloupotrebu službenog položaja, je uspio dovesti na mjesto direktora Selvira Hadrovića, koji je potom za pomoćnika direktora imenovao rođaka Hamdije Čabaravdića. Osim toga, novi direktor Hadrović zaposlio je svoju suprugu, koja je bila profesor geografije, kao profesoricu predmeta "Zdrava prehrana"³³⁸.

4.6. ZLOUPOTREBA ADMINISTRATIVNIH RESURSA U IZBORNIM KAMPANJAMA

Zloupotreba administrativnih resursa³⁹⁶ tokom izbornih procesa podrazumijeva nezakonito ili zloupotrebljavajuće ponašanje političara i javnih dužnosnika koji se koriste ljudskim, finansijskim i materijalnim resursima u naturi i drugim nematerijalnim resursima kako bi utjecali na ishod izbora i time ugrozili pravičnost samih izbora.

Međunarodne norme

Kao jedna vrsta korupcije, zloupotreba administrativnih resursa u izbornim kampanjama obuhvaćena je sljedećim međunarodnim standardima i smjernicama:

- **Međunarodni pakt Ujedinjenih nacija o građanskim i političkim pravima**³³⁹ (članovi 19., 21., 22. i 25.), dodatno razrađen u stavu 25. Opće napomene br. 25. Odbora za ljudska prava.³⁴⁰
- **Evropska konvencija o ljudskim pravima Vijeća Evrope (ETS br. 5)**, posebno članovi 10. i 11. i član 3. **Protokola br. 1** uz Konvenciju (ETS br. 9).³⁴¹
- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**,³⁴² posebno članovi 7., 17. i 19.
- **Krivičnopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 173)**.³⁴³
- **Građanskopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174)**.³⁴⁴

Zloupotreba administrativnih resursa tokom izbornih postupaka obuhvaćena je sljedećim međunarodnim standardima i smjernicama:

- **Venecijanska komisija Vijeća Evrope i Zajedničke smjernice OSCE-a/ODIHR-a za sprečavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih procesa**³⁴⁵ navode niz mjera i zakona koje treba donijeti u tom pogledu.
- **Izveštaj Venecijanske komisije Vijeća Evrope o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa.**³⁴⁶

- Rezolucija **Kongresa Vijeća Evrope o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa: Uloga lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i javnih dužnosnika** te njeno obrazloženje.³⁴⁷
- Rezolucija Kongresa Vijeća Evrope o sprečavanju korupcije i promociji javne etike na lokalnom i regionalnom nivou te njezino obrazloženje.³⁴⁸
- Kontrolna lista Kongresa Vijeća Evrope za usklađenost s međunarodnim standardima i dobrom praksom za sprečavanje zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih postupaka na lokalnom i regionalnom nivou.³⁴⁹
- Brošura Kongresa Vijeća Evrope o **administrativnim resursima i poštenim izborima** pruža praktične primjere i smjernice.³⁵⁰

Kontekst u zemlji

Komplicirana politička i izborna struktura u Bosni i Hercegovini, stvorena Daytonskim mirovnim sporazumom 1995. godine i danas predstavlja plodno tlo za razne zloupotrebe, pa tako i za zloupotrebe javnih resursa u izbornim kampanjama. Zbog etničkih podjela, biračko tijelo unaprijed je podijeljeno i određeno. Većina glasa prema etno-nacionalnoj pripadnosti, a nakon izbora „političari mogu „vratiti“ usluge dobijene tokom kampanje davanjem olakšica i zapošljavanjem u državnoj službi, favoriziranjem ugovora o nabavkama i davanjem drugih doprinosa svojim pristalicama“.³⁵¹

„Zloupotrebu javnih resursa u izornoj kampanji predstavlja i korištenje javnih medijskih servisa, koji su javna preduzeća finansiranja iz budžeta, a koje vladajuće partije koriste u propagandne svrhe, ne samo kroz plaćeno oglašavanje, već, što je mnogo opasnije, kroz kontrolu nad uređivačkom politikom javnih servisa, koji posljedično u pozitivnom svjetlu predstavljaju vladajuću stranku i njene funkcionere“.³⁵²

Upečatljiv primjer zloupotrebe službenih resursa u političke svrhe je slučaj dolaska direktorice Kliničkog centra Univerziteta u Sarajevo u posjetu Kliničkom centru Tuzla službenim automobilom registriranim na Kabinet bošnjačkog člana Predsjedništva BiH – njenog supruga Bakira Izetbegovića.³⁵³

Primjer zloupotrebe službenih resursa u predizbornim kampanjama je slučaj korištenja helikopterske službe Vlade Republike Srpske za obilazak predizbornih skupova. Tako se član Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz srpskog naroda, Milorad Dodik od početka predizborne kampanje pojavio na najmanje sedam izbornih skupova Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), čije se mjesto i vrijeme poklapaju sa odredištima helikopterskih letova “AV 119” (AW 119).), koji je u vlasništvu Vlade Republike Srpske.³⁵⁴

Zakonodavstvo

Pravni okvir u Bosni i Hercegovini ne identificira na odgovarajući način zloupotrebu administrativnih resursa u izbornim kampanjama, jer u pozitivnim propisima ne postoje odredbe koje regulišu postupanje državnih službenika, upotrebu državnih, odnosno

administrativnih i drugih resursa tokom izbornog perioda.

Iako zakoni o državnoj službi propisuju profesionalnu nepristrasnost državnih službenika na način da se državnim službenicima zabranjuje članstvo u političkim strankama i rad prema instrukcijama političkih stranaka, ne postoje posebne odredbe koje reguliraju „*moгуćnost državnih službenika da učestvuju u aktivnostima kampanje ili da učestvuju u političkom radu, bilo tokom ili poslije radnih sati*“.³⁵⁵

Članom 7.2 Izbornog zakona BiH³⁵⁶ propisano je da su nadležni općinski organi dužni osigurati ravnopravan tretman stranaka i kandidata u njihovim zahtjevima da „*javna mjesta i javne objekte koriste u svrhu kampanje, uključujući održavanje skupova, izlaganje oglasa, plakata i postera*“. Stavom (3) ovog člana propisano je da „*nadležni organi neće dozvoliti političkim strankama, koalicijama, listama nezavisnih kandidata i nezavisnim kandidatima da postavljaju oglase, plakate, postere, odnosno da pišu svoja imena ili slogane koji su u vezi sa izbornom kampanjom, unutar ili na zgradama u kojima su smješteni organi vlasti na svim nivoima, javna preduzeća, javne ustanove i mjesne zajednice, na vjerskim objektima, na javnim putevima i javnim površinama, osim na mjestima predviđenim za plakatiranje i oglašavanje*“.

Iako član 7.3 taksativno nabraja što nije dozvoljeno kandidatima i pristalicama političkih stranaka, listi nezavisnih kandidata, listi pripadnika nacionalnih manjina i koalicija, kao i nezavisnim kandidatima i njihovim pristalicama, te zaposlenima ili na drugi način angažiranim u izornoj administraciji, nigdje se ne spominje *upotreba službenih vozila (pa čak i helikoptera) u političke svrhe*, a što je vrlo česta pojava u Bosni i Hercegovine.

Zakon o finansiranju političkih partija BiH³⁵⁷ izričito zabranjuje finansiranje političkih stranaka od strane javnih preduzeća, ali i privatnih preduzeća koja su s organima izvršne vlasti na svim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini sklopila ugovor o javnoj nabavci, ako vrijednost ugovora u jednoj kalendarskoj godini prelazi iznos od 10.000,00 KM.

Primjer sudske prakse

Brojni su primjeri zloupotrebe administrativnih resursa u izborne svrhe, međutim sudska praksa u tom pogledu izostaje. Iako je, kako je prethodno navedeno, političkim partijama izričito zabranjeno finansiranje od strane javnih preduzeća, tokom izborne kampanje 2014. godine, objavljena je informacija da je javno preduzeće Elektroprivreda Republike Srpske pružala podršku političkoj partiji Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD). Uposlenik Elektrodistribucije Ugljevik javno je iznio podatke o malverzacijama koje su se provodile u tom preduzeću, te u preduzeću Rudnik i Termoelektrana Ugljevik (RiTE). Tom prilikom istakao je da se „*za izbore priprema kompletna Elektroprivreda Srpske, a posebno ugljevički RiTE već godinu dana, možda čak i dvije godine unazad*“, da „*ne stranka, već RiTE organizuje odlazak Mladih SNSD-a na Guču, na Jahorinu, na Zlatibor. I to ne mali broj ljudi, već 500, i sve o trošku RiTE*“, da su „*radnici javnih preduzeća danonoćno angažovani na lijepljenju plakata, bilborda, zato su i zaposleni 20 dana pred izbore*“, te da je „*jasno kao dan zašto pojedinci dobijaju posao upravo u javnim institucijama i državnim preduzećima 20-ak*

dana pred izlazak na birališta – zarad prikupljanja glasova, dok se ranije zaposleni šalju na odmor, s obzirom na činjenicu o brojnosti zaposlenih u RiTE svi ti silni radnici ne bi imali gdje boraviti. Kada prođu izbori ovi što su došli na određeno neće dobiti produženje ugovora, dobiće otkaz, a ovi stalni će se vratiti nazad“.³⁵⁸

4.7. IZNUDA

Iznuda je upotreba prisile za dobivanje novca, robe, usluga ili neke druge pogodnosti od pojedinca ili institucije. Osim štete koju nanosi žrtvi, iznudom se smanjuje povjerenje javnosti u vlasti i može odvratiti od rasta poslovanja i ulaganja u tom području.

Međunarodne norme

Kao jedna vrsta korupcije, iznuda je obuhvaćena sljedećim međunarodnim standardima i smjernicama:

- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**³⁵⁹ jedini je pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- **Konvencija je podržana kroz Tehnički vodič.**³⁶⁰
- Cilj **Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 173)**³⁶¹ jeste koordinirati kriminalizaciju korupcijskih praksi i poboljšati međunarodnu saradnju u procesuiranju krivičnih djela.
- **Građanskopravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174)**³⁶² utvrđuju se zajednička međunarodna pravila za efikasna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.
- Cilj **Konvencije Evropske unije za borbu protiv korupcije kojom su obuhvaćeni dužnosnici**³⁶³ jeste borba protiv korupcije koja uključuje dužnosnike iz EU-a ili njenih država članica.

Kontekst u zemlji

Globalni barometar korupcije za 2013. godinu pokazao je da „je 28% ispitanika izjavilo da je dalo mito u vezi sa ostvarivanjem neke od javnih usluga, pri čemu prednjače zdravstvo i policija. Većina ovih ispitanika, 41% izjavilo je da je mito dalo kako bi ubrzali proces dobivanja usluga, 30% je mito dalo u znak zahvalnosti ili kao poklon, 18% jer nisu mogli drugačije da dobiju uslugu, a 11% kako bi dobili jeftiniju uslugu.“³⁶⁴

Prema istraživanju Transparency International BiH iz 2015. godine, četvrtina građana je navela da su bili u prilici da im neko traži mito. Rezultati istraživanja pokazali su da „su profesije koje najviše dolaze u dodir sa davanjem mita doktori, političari i policajci“. Više od 800 građana je kontaktiralo besplatnu telefonsku liniju za prijavu korupcije 0800 55555 kojom upravlja Transparency International BiH, tražeći pravni savjet, pri čemu se

ubjedljivo najveći broj prijavljenih slučajeva, kao i prethodnih godina, odnosio na sektor državne uprave – građani su uglavnom prijavljivali koruptivne prakse zapošljavanja.³⁶⁵

Zakonodavstvo

Iznuda je kao krivično djelo propisana entitetskim krivičnim zakonima i Krivičnim zakonom Brčko Distrikta BiH³⁶⁶ na način da će onaj tko, s ciljem da sebi ili drugom pribavi protupravnu imovinsku korist silom ili ozbiljnom prijetnjom prisili drugog da što učini ili ne učini na štetu svoje ili tuđe imovine, biti kažnjen kaznom zatvora između tri mjeseca i pet godina, odnosno jedne i pet godina.

Primjer sudske prakse

2012. godine E.Č. došla je na porod u Opću bolnicu u Brčkom, gdje ju je doktor Petrović porodio carskim rezom. Od njenog supruga doktor je zahtijevao 100 eura za uspješno obavljen posao, iako je žena imala zdravstveno osiguranje koje je pokrivalo sve troškove. Kada je suprug doktoru rekao da to neće učiniti, doktor je odgovorio da, ukoliko mu ne donese novac, porodilja neće dobiti neophodnu injekciju. Suprug porodilje je podnio krivičnu prijavu protiv predmetnog doktora. Isti je proglašen krivim i osuđen na tri mjeseca zatvora. Doktor je odmah idući dan Sudu podnio molbu da zatvorsku kaznu zamijeni novčanom, što je sud prihvatio, tako da je doktor platio 4.500 eura u zamjenu za tromjesečni boravak u zatvoru. To je bila njegova jedina kazna.³⁶⁷

4.8. KLIJENTELIZAM

Klijentelizam je obećanje i prihvatanje lične koristi (npr. dar, zajam, nagrada, korist, posao itd.) u zamjenu za političku podršku. Često se temelji na neravnopravnom odnosu između pokrovitelja (npr. političkog lidera) i klijenta (npr. glasača). Klijentelizam dovodi do odluka koje odražavaju posebne interese nekolicine, umjesto šireg javnog interesa, što vodi do nepravičnih i nepravednih ishoda.

Međunarodne norme

Kao jedna vrsta korupcije, klijentelizam je obuhvaćen sljedećim međunarodnim standardima i smjernicama:

- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**³⁶⁸ jedini je pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- **Konvencija je podržana kroz Tehnički vodič.**³⁶⁹
- Cilj **Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 173)**³⁷⁰ jeste koordinirati kriminalizaciju korupcijskih praksi i poboljšati međunarodnu saradnju u procesuiranju krivičnih djela.

- **Građanskopravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174)**³⁷¹ utvrđuju se zajednička međunarodna pravila za efikasna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.
- **Rezolucija i Preporuka Kongresa Vijeća Evrope o borbi protiv nepotizma unutar lokalnih i regionalnih vlasti**³⁷² utvrđuju standarde dobre prakse i predstavljaju strategije za sprečavanje korupcije u postupcima zapošljavanja evropskih lokalnih i regionalnih vlasti.
- **Cilj Konvencije Evropske unije za borbu protiv korupcije kojom su obuhvaćeni dužnosnici**³⁷³ jeste borba protiv korupcije koja uključuje dužnosnike iz EU-a ili njenih država članica.

Kontekst u zemlji

Bosna i Hercegovina često se naziva „zarobljenom“ državom, u kojoj sistemska korupcija kontrolira sve sfere državnog uređenja, političkog i društvenog života. Tako je i klijentelizam, kao jedan od pojavnih oblika korupcije, veoma prisutan u Bosni i Hercegovini. *„Glavni akteri političkog klijentelizma ljudi iz vrha političkih stranaka, poslovnog svijeta i pojedinci koji u isto vrijeme zauzimaju političke funkcije i mjesta u javnim preduzećima ili privatnim kompanijama.“*³⁷⁴ Klijentelizam podrazumijeva razmjenu resursa, kao što su novac, pozicije, zaposlenje, zakoni i propisi, informacije, i drugi nefinansijski resursi, radi zadovoljenja privatnih interesa.

Bosna i Hercegovina je *„dominantno klijentelističko društvo...bez pripadnosti političkoj partiji nije moguće doći do zaposlenja, baviti se uspješno biznisom, a nerijetko i sam pristup pravdi zavisi od pripadnosti političkoj partiji.“*³⁷⁵ *„Potpuno podređen interesima kartela za ostankom na vlasti i sticanjem lične koristi, javni sektor kao takav počiva na klijentelizmu i kronizmu, putem kojih je osigurana potpuno efektivna kontrola nad njim.“*³⁷⁶

U ukupnom poretku indeksa mjerenja klijentelizma u medijima u Jugoistočnoj Evropi, Bosna i Hercegovina zajedno sa Rumunijom zauzima najniže mjesto sa indeksom -0,67.³⁷⁷

Zakonodavstvo

Svi prethodno navedeni propisi navedeni u ovom Priručniku (zakoni o državnim službama, Izborni zakon, zakoni o sprečavanju sukoba interesa, zakoni o finansiranju političkih partija, etički kodeksi) sadrže – iako ne eksplicitno - odredbe koje bi trebale prevenirati pojavu i širenje klijentelizma. Međutim, propisi se samo formalno provode. To je najočiglednije u sferi zapošljavanja u javnom sektoru. *„Odgovorne poslove dobijaju politički podobni, konkursi za posao u javnom sektoru samo su farsa, a dobivanje posla se dogovara unutar partija i mimo institucija - najčešće u kafanama.“*³⁷⁸

Primjer sudske prakse

Ured za borbu protiv korupcije i upravljanje kvalitetom Kantona Sarajevo je tokom 2021. godine zbog eklatantnog kršenja pozitivnih pravnih propisa u ovoj oblasti

podnio krivičnu prijavu radi zloupotreba pri zapošljavanju u državnoj službi, zbog osnova sumnje da je počinjeno krivično djelo zloupotreba položaja ili ovlaštenja iz člana 383. Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine.³⁷⁹

4.9. POKROVITELJSTVO

Pokroviteljstvo je korištenje službene pozicije za imenovanje osobe na javnu dužnost na temelju favoriziranja, često u zamjenu za političku podršku. Može biti usko povezano sa pojmovima klijentelizma, kronizma i nepotizma. Pokroviteljstvo dovodi do toga da se odluke ne donose na osnovu onoga što je u interesu društva u cjelini, nego onoga što je u interesu donosioca odluka i njegovih saradnika. Njime se krše granice legitimnog političkog uticaja i principa sposobnosti i kvalifikacija te dovodi do neiskorištavanja javnog novca.

Međunarodne norme

Pokroviteljstvo je, kao jedna vrsta korupcije, obuhvaćeno sljedećim međunarodnim standardima i smjernicama:

- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**³⁸⁰ jedini je pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- **Konvencija je podržana kroz Tehnički vodič.**³⁸¹
- Cilj **Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 173)**³⁸² jeste koordinirati kriminalizaciju korupcijskih praksi i poboljšati međunarodnu saradnju u procesuiranju krivičnih djela.
- **Građanskopravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174)**³⁸³ utvrđuju se zajednička međunarodna pravila za efikasna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.
- **Rezolucija i Preporuka Kongresa Vijeća Evrope o borbi protiv nepotizma unutar lokalnih i regionalnih vlasti**³⁸⁴ utvrđuju standarde dobre prakse i predstavljaju strategije za sprečavanje korupcije u postupcima zapošljavanja evropskih lokalnih i regionalnih vlasti.
- Cilj **Konvencije Evropske unije za borbu protiv korupcije kojom su obuhvaćeni dužnosnici**³⁸⁵ jeste borba protiv korupcije koja uključuje dužnosnike iz EU-a ili njenih država članica.

Budući da je zloupotreba administrativnih resursa tokom izbornih postupaka najrašireniji način korištenja pokroviteljstva kao oblika korupcije, relevantni su sljedeći međunarodni standardi:

- Rezolucija **Kongresa Vijeća Evrope o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa: Uloga lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i javnih dužnosnika**³⁸⁶ pruža međunarodne standarde i najbolje prakse za borbu

protiv zloupotrebe administrativnih resursa.

■ **Zajedničkim smjernicama Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a za sprečavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih procesa**³⁸⁷ nastoji se pomoći donositeljima odluka u donošenju zakona i pokretanju konkretnih mjera za sprečavanje zloupotrebe administrativnih resursa.

Kontekst u zemlji

Patronaža je, pored nepotizma, jedan od najčešćih oblika sukoba interesa u Bosni i Hercegovini. Nepotizam, klijentelizam i patronaža kao „posebna pojava gdje se osoba bira za zaposlenje ili unaprijedi na bolje plaćeno radno mjesto zbog podobne političke pripadnosti ili političkih veza“³⁸⁸ čine neraskidivu vezu koruptivnog lanca praksi u zapošljavanju u javnom sektoru u BiH. Ovo naročito dolazi do izražaja na lokalnim nivoima vlasti, jer su lokalne zajednice malobrojne i često se dešava da su „nosioci funkcija, kao i službenici koji obavljaju poslove u lokalnim zajednicama, povezani rodbinskim, prijateljskim i poslovnim vezama. U takvim okolnostima, privatni interesi pojedinaca i grupa nerijetko preovlađuju nad javnim interesom i dovode do pojave nepotizma, kronizma i sukoba interesa, koji zbog neadekvatnih mehanizama za njihovo sprečavanje neminovno otvaraju vrata za razvoj korupcije. Ovo je naročito prisutno i u oblasti radnih odnosa u jedinicama lokalne samouprave, gdje su, zbog nedostataka u propisima koji regulišu ovu oblast, te neadekvatnog mehanizma za sprečavanje sukoba interesa, prisutne brojne zloupotrebe, kako u procesu zapošljavanja, tako i napredovanja i statusa službenika, a što uzrokuje pojavu nepotizma, te trgovine političkim i drugim uticajima“.³⁸⁹

Zakonodavstvo

Zakoni o državnoj službi svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini sadrže odredbe o načinu zapošljavanja u organe uprave, kao i pozicije i aktivnosti nespojive sa dužnostima državnih službenika. Pored toga, etički kodeksi sadrže odredbe o sprečavanju sukoba interesa i sprečavanju zloupotrebe položaja, koje se primjenjuju ne samo na državne službenike, već i na sve zaposlenike u organima uprave.

Međutim, nekoherentan unutarnji sistem i unutrašnja neusklađenost propisa u pojedinim slučajevima otvoreno legaliziraju korupciju i njene pojavne oblike. Tako npr. prema Zakonu o državnoj službi Federacije BiH, koji se primjenjuje i na lokalni nivo vlasti u Federaciji BiH (dakle općinske i gradske organe), državnog službenika postavlja rukovodilac organa državne službe, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu Federacije BiH, „sa liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs“.³⁹⁰ Ovakva odredba otvara prostor za neograničenu samovolju rukovodioca organa uprave – koji su politički imenovane osobe, da u organima i institucijama na čijem su čelu dovedu i zaposle njima bliske i podobne osobe, da nagrade one koji su njihovim političkim partijama na izborima donijeli glasove. Čak i u slučajevima gdje je propisano da rukovodilac organa postavlja prvog sa liste uspješnih kandidata nakon provedene konkursne procedure, zakon se formalno zadovoljava, a praksa pokazuje da na javnim konkursima „uglavnom budu najbolji savjetnici izabranih funkcionera, stranački aktivisti

i članovi porodica političara i rukovodećih državnih službenika.“³⁹¹

Nepotizam, klijentelizam i patronaža naročito dolaze do izražaja kod zapošljavanja u preduzeća, ustanove i organizacije sa javnim ovlaštenjima, jer zakoni o javnim preduzećima, kao i propisi o ustanovama i organizacijama sa javnim ovlaštenjima ne sadrže u svojim odredbama institut javnog konkursa prilikom zapošljavanja radnika.

Primjer prakse

Jedan od primjera ozbiljnosti ove problematike jeste i primjer naveden u publikaciji Transparency International BiH o zapošljavanju u državnoj službi, javnim preduzećima i ustanovama sa javnim ovlaštenjima u Federaciji BiH: *„Dolaskom na čelo jedne kantonalne zdravstvene ustanove novi direktor je već u prvih mjesec dana izmijenio Poslovnik o radu ustanove na način da je iz poslovnika ukinuo odredbe o zapošljavanju radnika putem javnog konkursa, te odmah nakon toga u ustanovu zaposlio četiri nova radnika“*.³⁹²

ZAKLJUČAK

Lokalna vlast ima ključnu ulogu u očuvanju dobrobiti građana, pružanju usluga i djelovanju kao prva tačka kontakta između građana i javne uprave. Blizina građanima može pomoći da javna tijela i službe zaista reagiraju i odgovaraju na njihove potrebe i težnje, poboljšavaju živote ljudi i jačaju njihovo povjerenje u lokalne institucije.

Lokalne vlasti poduzimaju važne korake u poboljšanju pravnog okvira u smjeru otvorenijeg i inkluzivnijeg donošenja odluka. Ključno je uključiti građane i ostale u donošenje odluka od vrlo rane faze u postupku donošenja politika. Lokalne vlasti trebale bi pretočiti zakone i politike o otvorenoj vlasti u praksu i povećati napore kako bi osigurale transparentnost, odgovornost i smisleno učešće građana u donošenju politika i odluka. Osim što su to važne karakteristike lokalne demokratije, transparentnost i učešće građana mogu pomoći u pružanju efikasnih javnih usluga, borbi protiv i sprečavanju korupcije te izgradnji povjerenja građana u vlasti.

Mehanizmi navedeni u ovom priručniku predstavljaju različite načine na koje lokalne i regionalne vlasti mogu spriječiti korupciju, smanjiti njene rizike te razviti efikasne i odgovorne institucije na svim nivoima. Druge reforme, kao što su zaštita zviždača i podrška nezavisnim medijima i civilnom društvu, jednako su ključne za izgradnju otvorenih vlasti, javne etike i odgovornosti.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope predan je pružanju podrške lokalnim vlastima u njihovim nastojanjima da poboljšaju kvalitetu lokalne demokratije, spriječe korupciju, uspostave standarde javne etike i odgovornosti te promoviraju transparentnost i učešće građana.

BILJEŠKE

- ¹ Za potrebe ove publikacije pojam „javni dužnosnici“ odnosi se na izabrane predstavnike, tijela javne vlasti i državne službenike (na lokalnom, regionalnom ili centralnom nivou) koji obnašaju zakonodavnu, upravnu ili pravosudnu dužnost te na sve osobe koje obnašaju javnu funkciju, uključujući javne agencije ili preduzeća u državnom vlasništvu.
- ² COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2018.), *Rezolucija 433 (2018) o Evropskom kodeksu ponašanja za sve osobe uključene u lokalno i regionalno upravljanje*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ³ Evropski odbor regija COR (2017.), *Prevenција korupcije i promocija javne etike na lokalnom i regionalnom nivou u zemljama Istočnog partnerstva*, dostupno na <https://cor.Europa.eu/en/engage/studies/Documents/Preventing-Corruption.pdf>
- ⁴ OECD (2019) Government at a Glance: Western Balkans, available at <https://doi.org/10.1787/a8c72f1b-en>
- ⁵ COE Vijeće Evrope (2000), *Preporuka br. R (2000) 10 Odbora ministara državama članicama o kodeksima ponašanja za javne dužnosnike*, dostupna na <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ⁶ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2018.), *Rezolucija 433 (2018) o Evropskom kodeksu ponašanja za sve osobe uključene u lokalno i regionalno upravljanje*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ⁷ COE Vijeće Evrope (2020.), *Smjernice Odbora ministara Vijeća Evrope o javnoj etici*, Strasbourg, dostupno na <http://rm.coe.int/16809a59e7>
- ⁸ Evropski odbor za demokratiju i upravljanje CDDG, Vijeće Evrope COE (2020.), *Vodič o javnoj etici: Mjere za provedbu javne etike u javnim organizacijama*, dostupno na <https://rm.coe.int/16809a4ae7>
- ⁹ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2017.), *Preporuka OECD-a o javnom integritetu*, OECD, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
- ¹⁰ Whitton H., Transparency International TI (2001.), *Implementing Effective Ethics Standards in Government and the public Service*, dostupno na <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>
- ¹¹ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (2018) *Plan Integriteta – Priručnik*, dostupno na http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1 na stranici 9., pristupljeno 24 Oktobra 2021.
- ¹² *Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine*, član 14., stav (5), dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/bih/zakon-o-drzavnoj-sluzbi-u-institucijama-bosne-i-hercegovine.html> pristupljeno 24 Oktobra 2021.
- ¹³ *Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH*, član 17., stav (7) dostupno na <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon-o-drzavnoj-sluzbi-u-Federaciji-Bosne-i-Hercegovine.pdf> pristupljeno 24 Oktobra 2021.
- ¹⁴ *Zakon o državnim službenicima Republike Srpske*, član 5., dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-drzavnim-sluzbenicima.html> pristupljeno 24 Oktobra 2021
- ¹⁵ *Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*, član 21. i član 22., dostupno na <https://skupstinabd.ba/ba/zakon.html?lang=ba&id=/Zakon%20o%20drz--avnoj%20sluz--bi> pristupljeno 24 Oktobra 2021.
- ¹⁶ „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 115/2018, dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-republickoj-upravi.html> pristupljeno 24 Oktobra 2021.
- ¹⁷ „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, dostupno na <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-slu%C5%BEbenicima-i-namje%C5%A1tenicima-u-organima-jedinice-lokalne-samouprave> pristupljeno 25 Oktobra 2021.
- ¹⁸ „Službeni glasnik Federacije BiH“ br. 49/06 i 51/09 dostupno na http://www.podaci.net/gBiH/propis/Zakon_o_principima/Z-plsamo04v0649-0951.html pristupljeno 25 Oktobra 2021
- ¹⁹ Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine (2018) *Komparativna analiza zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine*, dostupno na <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=0067f533-7fd7-4521-a096-5caae5e7ee54>, na stranici 5., pristupljeno 25 Oktobra 2021.
- ²⁰ „Službeni glasnik Federacije BiH“ br. 63/20, dostupno na <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=93598ae2-7df1-480b-9eb5-e2157430b263> pristupljeno 26 Oktobra 2021.
- ²¹ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (2014) *Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019.*, dostupno na <http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA> na stranici 28, pristupljeno 26 Oktobra 2021
- ²² Transparency International u Bosni i Hercegovini (2015) *Priručnik: Uvođenje planova integriteta na lokalnom nivou*, dostupno na http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/default.aspx?id=402&langTag=en-US pristupljeno 26 Oktobra 2021

- ²³ Vlada Tuzlanskog kantona (2021) Strategija za borbu protiv korupcije 2021 – 2024 i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2021-2024, dostupno na http://www.vladatk.kim.ba/Vlada/Dokumenti/2021/Strategija_za_borbu_protiv_korupcije_TK_2021-2024_godina.pdf na stranici 27, pristupljeno 28 Oktobra 2021
- ²⁴ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (2018) *Pravila za izradu plana integriteta – Priručnik*, dostupno na http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1 pristupljeno 28 Oktobra 2021
- ²⁵ Agencija za državnu službu Federacije BiH (2021) *Program stručnog usavršavanja za jedinice lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, dostupno na http://www.obuke.adsfbih.gov.ba/images/Dokumenti/Programi_obuke/Katalog_obuke_JLS_2021.pdf, na stranici 28, pristupljeno 28 Oktobra 2021
- ²⁶ Kodeks ponašanja izabranih predstavnika u administrativnoj službi i Skupštini Grada Trebinja (2013) dostupno na <https://trebinje.rs.ba/wp-content/uploads/2019/11/Kodeks-ponasanja.pdf> pristupljeno 29 Oktobra 2021
- ²⁷ Lista skupštinskih komisija i savjeta, dostupno na <https://trebinje.rs.ba/wp-content/uploads/2019/11/Komisije-i-savjeti.pdf> pristupljeno 29 Oktobra 2021
- ²⁸ Etička komisija časti (2007) *Poslovník o radu*, dostupno na <https://trebinje.rs.ba/wp-content/uploads/2019/11/Poslovník-o-radu-etické-komisije-časti.pdf> pristupljeno 29 Oktobra 2021
- ²⁹ Općina Stari Grad (2021) *"Damiru Saračeviću (NiP) dopredsjedavajućem OV Stari Grad izrečena sankcija zbog napada na pomoćnicu načelnika Adelu Plakalo"* dostupno na <http://starigrad.ba/v2/vijest.php?id=10725> pristupljeno 29 Oktobra 2021
- ³⁰ COE Vijeće Evrope (2009.), *Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)*, dostupan na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ³¹ Transparency International TI (2016.), *Mehanizmi za podnošenje pritužbi: Referentni vodič za dobru praksu*, dostupan na <https://knowledgehub.transparency.org/product/complaint-mechanisms-reference-guide-for-good-practice>
- ³² Dansko vijeće za izbjeglice u DR Kongu (2008.), *Priručnik o mehanizmu za podnošenje pritužbi*, dostupno na <https://www.alnap.org/help-library/complaints-mechanism-handbook>
- ³³ Wood A., World Vision (2011.), *Pregled nevladinih organizacija – mehanizmi Zajednice za podnošenje pritužbi*, dostupno na <https://www.alnap.org/help-library/overview-of-ngo-community-complaints-mechanisms-global-accountability-discussion-series>
- ³⁴ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije. Njen ključni cilj je jačanje temelja za poboljšano javno upravljanje, a time i podrška društveno-ekonomskom razvoju kroz izgradnju kapaciteta javnog sektora, jačanje horizontalnog upravljanja i poboljšanje dizajna i implementacije reformi javne uprave, uključujući pravilno određivanje prioriteta i budžetiranje.
- ³⁵ Evropska komisija (2021) Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu 2021, dostupno na https://europa.ba/wp-content/uploads/2021/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf na stranici 15., pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ³⁶ SIGMA/OECD (2017) *Monitoring izvještaj: Principi jacne uprave, Bosna i Hercegovina*, dostupno na <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf> na stranici 119., pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ³⁷ Transparency International BiH (2017), *Percepcija javne uprave Bosna i Hercegovina*, dostupno na <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/05/Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2017-1-3.pdf> na stranici 15., pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ³⁸ Ibid. na stranici 15. i stranici 22.
- ³⁹ Zakon o upravi BiH, "Službeni glasnik BiH" br. 32/02, 102/09 i 72/17, član 41., neslužbeni prečišćeni tekst, dostupno na <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon-o-upravi-Bosne-i-Hercegovine.pdf> pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ⁴⁰ Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, "Službeni glasnik FBiH" br. 35/05, član 76, dostupno na https://propisi.ks.gov.ba/sites/propisi.ks.gov.ba/files/57zakon_o_organizaciji_organu_uprave_u_federaciji_bosne_i_hercegovine.pdf pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ⁴¹ Zakon o republickoj upravi "Službeni glasnik Republike Srpske" br. 115/2018, član 117., dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-republickoj-upravi.html> pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ⁴² Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", br. 25/2020 - prečišćen tekst član 51., dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/brcko/zakon-o-javnoj-upravi-brcko-distrikta-bosne-i-hercegovine.html> pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ⁴³ „Službene novine Federacije BiH“ br. 49/06 i 51/09, član 46., dostupno na https://propisi.ks.gov.ba/node?field_organizacija_value=All&field_vrsta_value=All&field_pravni_izvor_value=All&field_nadleznost_value=All&field_oblast_value=All&field_strate_ki_value=All&title=zakon+o+principima+lokalne+samouprave pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ⁴⁴ "Službeni glasnik Republike Srpske" br. 115/2018, član 117., dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-republickoj-upravi.html> pristupljeno 29 Oktobra 2021.

- ⁴⁵ Uputstvo za podnošenje i rješavanje pritužbi građana Općine Ugljevik, dostupno na http://www.opstinaugljevik.net/loc/files/Dokumenti/Upustva/VazniAkti/LAT/zalba_lat.pdf pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ⁴⁶ Web stranica Grada Bijeljina (n.d.) dostupno na <https://www.gradbijeljina.org/lat/1569.prituzbe-i-zalbe.html> pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ⁴⁷ Vodič za pritužbe građana i obrazac za pritužbe građana, dostupno na <https://www.tomislavgrad.gov.ba/ba/stream.php?kat=204> pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ⁴⁸ UNDP (2020) „Digitalna transformacija za 18 lokalnih samouprava u BiH“ dostupno na https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/presscenter/vijesti/2020/MEGDigitalnaTransformacija.html pristupljeno 29 Oktobra 2021.
- ⁴⁹ OECD, *Pouzdanost javnih usluga: Osiguravanje prava građana* (2013.), dostupno na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/reliability-of-public-services-ensuring-citizens-rights_gov_glance-2013-55-en
- ⁵⁰ OECD, *Preporuka Vijeća o pravnim instrumentima OECD-a za vodeće položaje u javnoj službi i kapacitete* (2019.), dostupno na: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf>.
- ⁵¹ Kako podnijeti pritužbu na nivou EU-a, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/about-evropean-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_en.
- ⁵² ADB, *Izgradnja kapaciteta mehanizama pravnih lijekova kod pritužbi*, Fitzgerald K., (2010.).dostupno na: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29677/building-capacity-grievance-redress-mechanisms.pdf>.
- ⁵³ SIGMA/OECD (2017) *Principi javne uprave*, dostupno na <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> na stranici 56, pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁵⁴ „Službeni glasnik BiH“ br. 2/92, „Službeni glasnik FBiH br. 29/03, „Službeni glasnik RS“ br. 17/93 i 74/04 pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁵⁵ Član 8. Zakona o upravi BiH i član 10. Zakona o republičkoj upravi Republike Srpske, pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁵⁶ Ured koordinatora za reformu javne uprave (n.d) Strateški okvir za reformu javne uprave za period 2018-2022, dostupno na <https://parco.gov.ba/hr/rju/o-rju-2/strateski-okviri-za-rju/> na stranici 43., pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁵⁷ Akcijski plan za reformu javne uprave (2020) dostupno na <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/08/HRVATSKI-AP-JULI-2020-ver16072020-nov2.pdf> na stranicama 34. do 37., pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁵⁸ SIGMA/OECD (2017) *Principi javne uprave*, dostupno na <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> na stranici 60., pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁵⁹ Ibid. na stranici 116.
- ⁶⁰ „JU Komunalno Brčko“, dostupno na <https://komunalno.ba/17-02-2020-zahjev-za-odstetu-za-ujed-psa-lutalice-rjesava-se-u-roku-od-15-dana/> pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁶¹ Vijeće Evrope, *Zaštita zviždača, Preporuka CM/Rec(2014)7 i Obrazloženje* (30. aprila 2014.), dostupno na: <https://rm.coe.int/16807096c7>; Također, Preporuka br. 435 (2019) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope o zaštiti zviždača – *Izazovi i mogućnosti za lokalne i regionalne vlasti* (2019.), dostupno na: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809f740e
- ⁶² OECD, *Preporuka o poboljšanju etičkog ponašanja u javnoj službi iz 1998.*, uključujući principe upravljanja etičkim pitanjima u javnoj službi; OECD, *Preporuka o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi iz 2003.*; OECD, *Preporuka Vijeća za dalju borbu protiv mita stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama iz 2009.*; OECD, *Opredjeljenje za efikasnu zaštitu zviždača*, OECD, 2016. Izvori dostupni na: <https://www.oecd.org/governance/ethics/whistleblower-protection/>
- ⁶³ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2019.), *Zaštita zviždača. Izazovi i mogućnosti za lokalne i regionalne vlasti*, dostupno na https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809312bd
- ⁶⁴ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal UNODC (2004.), *Konvencija za borbu protiv korupcije*, dostupno na <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ⁶⁵ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) (2009.), *Tehnički vodič Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, dostupan na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ⁶⁶ Evropski parlament i Vijeće EU-a, *Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. oktobra 2019. o zaštiti osoba koje izvještavaju o povredama prava Unije* (2019.), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>
- ⁶⁷ COE Vijeće Evrope (2002.), *Krivičnopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ⁶⁸ COE Vijeće Evrope (2003.), *Građanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ⁶⁹ Evropska komisija (2019) *Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji*, dostupno na

- <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf> pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁷⁰ Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini (2019), dostupno na <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf> na stranici 12., pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁷¹ Federalno ministarstvo pravde (2021) Plan rada za 2021. godinu, dostupno na <https://www.fmp.gov.ba/bs/id-2021.html?file=files/PDF/2021/Plan%20rada%20FMP%202021.%20godinu.pdf> na stranici 13., pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁷² „Službeni glasnik BiH“ br. 100/13, dostupno na <http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/zastita-prijavitelja-korupcije/default.aspx?id=936&langTag=bs-BA> pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁷³ „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 62/2017, dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-zastiti-lica-koja-prijavljuju-korupciju.html> pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁷⁴ „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“ br. 25/18, dostupno na <https://skupstinabd.ba/3-zakon/ba/Zakon%20o%20zas--titi%20lica%20koja%20prijavljuju%20korupciju/000%2025-18%20Zakon%20o%20zas--titi%20lica%20koja%20prijavljuju%20korupciju.pdf> pristupljeno 30 Oktobra 2021.
- ⁷⁵ Transparency International BiH (2020) *Zakonodavstvo i praksa zaštite uzbunjivača u Bosni i Hercegovini*, dostupno na <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2020/09/Zakonodavstvo-i-praksa-zastite-uzbunjivaca-u-BiH.pdf> na stranici 13., pristupljeno 31 Oktobra 2021.
- ⁷⁶ Transparency International BiH (2020) *Centar za pružanje pravne pomoći, Godišnji izvještaj*, dostupno na <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2021/04/ALAC-Godisnji-izvjestaj-2020.pdf> na stranici 3, pristupljeno 31 Oktobra 2021.
- ⁷⁷ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (2015), dostupno na http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/zastita-prijavitelja-korupcije/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1 pristupljeno 31 Oktobra 2021.
- ⁷⁸ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (n.d.) dostupno na http://apik.ba/acms_documents/Apik_antikorupcija_brosura.pdf pristupljeno 31 Oktobra 2021.
- ⁷⁹ CRMA i Fondacija Infohouse (2019) *Priručnik za zaštitu prijavitelja korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine*, dostupno na https://infohouse.ba/wp-content/uploads/2021/03/PRIRUCNIK_za_zastitu-prijavitelja-korupcije.pdf?x83022 pristupljeno 31 Oktobra 2021.
- ⁸⁰ Transparency International BiH (2020) *Zakonodavstvo i praksa zaštite uzbunjivača u Bosni i Hercegovini*, dostupno na <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2020/09/Zakonodavstvo-i-praksa-zastite-uzbunjivaca-u-BiH.pdf> na stranici 15. i 16., pristupljeno 31 Oktobra 2021.
- ⁸¹ Al Jazeera Balkans (2021) „Prvostepena presuda: Čauševiću devet godina zatvora“, dostupno na <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/5/27/bih-kemalu-causevicu-devet-godina-za-pranje-novca-i-primanje-dara> pristupljeno 31 Oktobra 2021.
- ⁸² COE Vijeće Evrope (2000), *Preporuka br. R (2000) 10 Odbora ministara državama članicama o kodeksima ponašanja za javne dužnosnike*, dostupna na <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ⁸³ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2018.), *Rezolucija 433 (2018) o Evropskom kodeksu ponašanja za sve osobe uključene u lokalno i regionalno upravljanje*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ⁸⁴ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2018.), *Rezolucija 434 (2018) i Preporuka 423 (2018) o sukobima interesa na lokalnom i regionalnom nivou*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d33d0>
- ⁸⁵ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2003.), *Upravljanje sukobom interesa u javnoj službi: Smjernice OECD-a i iskustva zemalja*, dostupno na <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- ⁸⁶ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2011.), *Imovinski kartoni za javne dužnosnike: Alat za sprečavanje korupcije*, dostupan na <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>
- ⁸⁷ Međunarodna banka za obnovu i razvoj/Svjetska banka, *Konsultacije, učešće i objelodanjivanje informacija* (2017.), Međunarodna banka za obnovu i razvoj/Svjetska banka, dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28895/121756-WP-PUBLIC-ADD-SERIES-IPNConsultationReportFinalwebwithlinks.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ⁸⁸ „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 18/2008, 117/2011, 37/2012 i 57/2016, dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-drzavnim-sluzbenicima.html> pristupljeno 31 Oktobra 2021.
- ⁸⁹ Izborni zakon BiH, tehnički prečišćen tekst, dostupno na https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Tehnicki_precisceni_tekst/Tehnicki_precisceni_tekst_IZ_BiH-bos.pdf pristupljeno 31 Oktobra 2021.
- ⁹⁰ „Službeni glasnik BiH“ br. 16/02, 14/03, 12/04 i 63/08; „Službeni glasnik Federacije BiH“ br. 70/08; „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 73/08; „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 43/08 i 47/08, pristupljeno 31 Oktobra 2021.
- ⁹¹ Transparency International BiH (2014) *Sukob interesa, vodič kroz pojmove i zakone u BiH*, dostupno na <https://ti-bih.org/>

- <wp-content/uploads/2014/12/Sukob-interesa-vodic-kroz-pojmove-i-zakone-u-BiH.pdf> na stranici 26., pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ⁹² „Službeni glasnik Federacije BiH“ br. 51/20, dostupno na <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=cf46139a-ac65-4d11-90b0-a5f1fa6b4b49> pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ⁹³ Agencija za državnu službu Federacije BiH (n.d.) Obrazac br. 2 Podaci o zaposleniku uključuje informacije o imovini, dostupno na <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/Read/e-karton-zaposlenika> pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ⁹⁴ Centralna izborna komisija BiH (n.d.) Dostava Izjave o imovinskom stanju, dostupno na <https://www.izbori.ba/Default.aspx?lang=3&CategoryID=1066> pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ⁹⁵ Kudić M., Vujičić T., Polovina-Mandić D. (2010) Priručnik iz oblasti Zakona o sukobu interesa, dostupno na <http://izbori.ba/Documents/2011/Brosura-sukob-interesa/Brosura-ZOSI-HRV.pdf> pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ⁹⁶ „Službeni glasnik Kantona Sarajeva“ br. 18/19, dostupno na https://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/zakon_imovina_nosilaca_javnih_funkcija.pdf pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ⁹⁷ Svi dokumenti su dostupni na <https://www.anticorruptiks.com/sadrzaj/prijava-imovine> pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ⁹⁸ Registri su dostupni na <https://www.anticorruptiks.com/zaposleni-javnom-sektoru> pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ⁹⁹ <http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data>
- ¹⁰⁰ Evropska unija/CapgeminiConsulting, *Stvaranje vrijednosti putem otvorenih podataka: Studija o efektima korištenja javnih podatkovnih resursa* (2015.), Evropska unija, dostupno na: https://data.Evropa.eu/sites/default/files/edp-creating_value_through_open_data_0.pdf
- ¹⁰¹ Za više pojedinosti o principima otvorenih podataka provjerite sljedeće izvore: Lessig L., *Principi otvorenih podataka vlade*, dostupna na: <https://opengovdata.org>; 10 principa za poboljšanje savezne transparentnosti, Kundra V., dostupno na: <https://bit.ly/37b8Y4o>
- Principi Ujedinjenog Kraljevstva za javne podatke*, dostupno na: <http://data.gov.uk/library/public-data-principles>
- ¹⁰² Bosio, E., Djankov S., *Koliko su velike javne nabavke?* (februar 2020.), dostupno na: <https://bit.ly/3k1QZHh>
- ¹⁰³ COE Vijeće Evrope (2009.), *Konvencija o pristupu službenim dokumentima (CETS br. 2015)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>
- ¹⁰⁴ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2018.), *Rezolucija 435 (2018) i Preporuka 424 (2018) o transparentnosti i otvorenoj vlasti*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ¹⁰⁵ Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu UNECE (1998.), *Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša*, dostupna na <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>
- ¹⁰⁶ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2017.), *Preporuka Vijeća o otvorenoj upravi*, dostupna na: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ¹⁰⁷ Ujedinjene nacije, poziv na Međunarodnu konferenciju o slobodi informisanja [1946.] Generalna skupština UN-a br. 87; A/RES/59 (I) (14. decembra 1946.), dostupno na: <http://www.worldlii.org/int/other/JUNGA/1946/87.pdf>; *Opća deklaracija o ljudskim pravima* (1948.), dostupno na: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ¹⁰⁸ Evropski parlament i Vijeće EUIA, *Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskog parlamenta i Vijeća (EU) (2019.)*, dostupno na: <https://eur-lex.Evropa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>
- ¹⁰⁹ Vijeće Evrope (2020) „Access to official documents is crucial – let’s make it a reality“, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/access-to-official-documents-is-crucial-let-s-make-it-a-reality> pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹¹⁰ Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine (2019) *Specijalni izvještaj o iskustvima u primjeni zakona u Bosni i Hercegovini*, dostupno na https://ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2020020515415139eng.pdf na stranici 75., pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹¹¹ Evropska komisija (2021) *Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu*, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2021_en, na stranici 15., pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹¹² „Službeni glasnik BiH“ br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13 dostupno na https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/ZAKON_O_SLOBODI_PRISTUPA_INFOMACIJAMA.pdf pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹¹³ „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 21/01 dostupno https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon_o_slobodi_pristupa_informacijama_RS.pdf pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹¹⁴ „Službeni glasnik Federacije BiH“ br. 32/01 i 48/11 dostupno na <https://odvjetnistvo-ljubic.com/upload/download/zakon-o-slobodi-pristupa-informacijama-u-fbih-prociscen-tekst.pdf> pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹¹⁵ Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine (2019) *Specijalni izvještaj o iskustvima u primjeni zakona u Bosni i Hercegovini*, dostupno na https://ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2020020515415139eng.pdf

- [pdf](#) pristupljeno 1 Novembra 2021. _____
- ¹¹⁶ „Službeni glasnik Federacije BiH“ br. 57/01, dostupno na [http://www.pufbih.ba/v1/public/upload/zakoni/727a9-
uputstvo-57_01-.pdf](http://www.pufbih.ba/v1/public/upload/zakoni/727a9-
uputstvo-57_01-.pdf) pristupljeno 1 Novembra 2021. _____
- ¹¹⁷ „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 36/2004, dostupno na [http://www.podaci.net/_gBiH/propis/Uputstvo_za_
provodjenje/U-pzspin05v0436.html](http://www.podaci.net/_gBiH/propis/Uputstvo_za_
provodjenje/U-pzspin05v0436.html) pristupljeno 1 Novembra 2021. _____
- ¹¹⁸ Transparency International BiH (2013) *Kako unaprijediti transparentnost i odgovornost jedinica lokalne samouprave?*, dostupno na [https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2016/06/MAGG-Prirucnik-Kako-unaprijediti-transparentnost-i-
odgovornost-jedinica-lokalne-samouprave-1.pdf](https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2016/06/MAGG-Prirucnik-Kako-unaprijediti-transparentnost-i-
odgovornost-jedinica-lokalne-samouprave-1.pdf) pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹¹⁹ Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine (2019) *Specijalni izvještaj o iskustvima u primjeni zakona u Bosni i Hercegovini*, dostupno na [https://ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2020020515415139eng.
pdf](https://ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2020020515415139eng.
pdf) na stranici 108., pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹²⁰ Ured koordinatora za reformu javne uprave (2015) *Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini*, dostupno na [https://bhas.gov.ba/data/Dokumenti/pdf/StandardiProaktivneTransparentnostiUJavnojUpraviUBiH_
HR.pdf](https://bhas.gov.ba/data/Dokumenti/pdf/StandardiProaktivneTransparentnostiUJavnojUpraviUBiH_
HR.pdf) pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹²¹ Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (2018) *“Održana 160. sjednica Vijeća ministara BiH”*, dostupno na [https://www.
vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/](https://www.
vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/) pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹²² Ured koordinatora za reformu javne uprave (2021) *Informacija o trećem provedenom online istraživanju o primjeni politike i standarda proaktivne transparentnosti*, dostupno na [https://parco.gov.ba/2021/06/22/informacija-o-trecem-
provedenom-online-istrazivanju-o-primjeni-politike-i-standarda-proaktivne-transparentnosti/](https://parco.gov.ba/2021/06/22/informacija-o-trecem-
provedenom-online-istrazivanju-o-primjeni-politike-i-standarda-proaktivne-transparentnosti/) pristupljeno 1 Novembra 2021.
- ¹²³ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2017.), *Rezolucija 417 (2017) i Preporuka 398 (2017) o otvorenim podacima za bolje javne usluge*, dostupno na <https://rm.coe.int/16806fbdbc>
- ¹²⁴ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2018.), *Rezolucija 435 (2018) i Preporuka 424 (2018) o transparentnosti i otvorenoj vlasti*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ¹²⁵ Odjel za ekonomske i društvene djelatnosti, Ujedinjene nacije UN (2013.), *Smjernice Ujedinjenih nacija o otvorenim podacima vlasti za uključivanje građana*, dostupno na <https://bit.ly/3lCmj3>
- ¹²⁶ <http://opendata toolkit.worldbank.org/en/>
- ¹²⁷ <http://5stardata.info/en/>
- ¹²⁸ http://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf
- ¹²⁹ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2017.), *Preporuka Vijeća o otvorenoj upravi*, dostupna na [https://
legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438](https://
legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438)
- ¹³⁰ „Službeni glasnik BiH“ br. 42/17, dostupno na <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/LhPPM81UcxE=> pristupljeno 2 Novembra 2021.
- ¹³¹ „Službeni glasnik BiH“ br. 53/18, dostupno na <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/yTFlwJyPk0o=> pristupljeno 2 Novembra 2021.
- ¹³² „Službeni glasnik BiH“ br. 18/21, dostupno na <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/CnTN6RU69E0=> pristupljeno 2 Novembra 2021.
- ¹³³ Fondacija CPI i Centar za monitoring budžeta (2016) *Priručnik za upravljanje javnim podacima*, dostupno na [http://ogp.
ba/wp-content/uploads/2016/03/Prirucnik_za_upravljanje_javnim_podacima.pdf](http://ogp.
ba/wp-content/uploads/2016/03/Prirucnik_za_upravljanje_javnim_podacima.pdf) pristupljeno 2 Novembra 2021.
- ¹³⁴ Transparency International BiH (2016) *Procjena stanja spremnosti na otvorene podatke u Federaciji BiH*, dostupno na <http://ogp.ba/wp-content/uploads/2016/06/Procjena-stanja-spremnosti-na-otvorene-podatke-u-FBiH.pdf> pristupljeno 2 Novembra 2021.
- ¹³⁵ Ured koordinatora za reformu javne uprave (2020) *Procjena spremnosti za otvorene podatke u Bosni i Hercegovini*, dostupno na https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2020/12/Procjena-spremnosti-za-otvorene-podatke_HR.pdf pristupljeno 2 Novembra 2021.
- ¹³⁶ Akcijski plan Vijeća ministara BiH za provedbu inicijative „Partnerstvo za otvorenu vlast“ za period 2019.-2021. godina (2019) dostupno na <http://mpr.gov.ba/reload/default.aspx?id=10936&langTag=bs-BA> pristupljeno 2 Novembra 2021.
- ¹³⁷ Ured koordinatora za reformu javne uprave (2021) *„Prezentiran prvi portal otvorenih podataka u BiH“*, dostupno na <https://parco.gov.ba/hr/2021/10/06/prezentiran-prvi-portal-otvorenih-podataka-u-bih/> pristupljeno 2 Novembra 2021.
- ¹³⁸ Projekat “Portal otvorenih podataka Grada Prijedora”(2021) dostupno na [http://prijedor24h.net/2021/09/08/projekat-
portal-otvorenih-podataka-grad-prijedor-foto/](http://prijedor24h.net/2021/09/08/projekat-
portal-otvorenih-podataka-grad-prijedor-foto/) pristupljeno 2 Novembra 2021.
- ¹³⁹ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2017.), *Rezolucija 421 (2017) i Preporuka 405 (2017) o povećanju transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou*, dostupno na <https://rm.coe.int/168074cf72>
- ¹⁴⁰ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2008.), *Jačanje integriteta u javnim nabavkama: Kontrolni popis*

- dostupan je na <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- ¹⁴¹ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2015.), Preporuka Vijeća o javnim nabavkama, OECD, 18. februara 2015. Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>
- ¹⁴² OECD-ov paket instrumenata za javnu nabavu: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>
- ¹⁴³ Svjetska trgovinska organizacija WTO (2014.), *Revidirani sporazum o javnim nabavkama*, dostupno na https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_revised_gpa_e.htm
- ¹⁴⁴ Evropska unija EU, (2014.), *Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. o javnim nabavkama*, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20180101>
- ¹⁴⁵ Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovačko pravo UNCITRAL (2^o14), *UNCITRAL-ov ogledni primjer zakona o javnim nabavkama*, dostupno na <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>
- ¹⁴⁶ Evropska banka za obnovu i razvoj EBRD (2015.), *Jeste li spremni za e-nabavke? Vodič za reformu elektroničkih nabavki*, dostupan na <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-e-procurement-reform.pdf>
- ¹⁴⁷ Standard otvorenih podataka za ugovaranje (Open Contracting Data Standard – OCDS), dostupno na: https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/
- ¹⁴⁸ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC), *Priručnik o borbi protiv korupcije u javnim nabavkama i upravljanju javnim finansijama* (2013.), dostupno na: <https://bit.ly/3BkP1lj>
- ¹⁴⁹ Svjetska banka. *Komparativna analiza javnih nabavki 2017.: Procjena regulatornih Sistema javnih nabavki u 180 privreda* (2018.), dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32500>
- ¹⁵⁰ Draganić A., Kovačević B., Martinović A., Vukajlović I., Miraščija M. (2020) *Da javne nabavke u BiH postanu javne*, dostupno na https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Da_javne_nabavke_u_BiH_postanu_javne_bs-en.pdf, na stranici 21., pristupljeno 3 Novembra 2021.
- ¹⁵¹ PwC i Ecorys (2013) Identificiranje i smanjenje korupcije u javnim nabavkama u EU, dostupno na https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf, na stranici 26., pristupljeno 3 Novembra 2021.
- ¹⁵² Evropska komisija (2019), *Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji*, dostupno na <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf> na stranici 15., pristupljeno 3 Novembra 2021.
- ¹⁵³ „Službeni glasnik BH“ br. 39/2014, dostupno na <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/J6bozlhqbMs>, pristupljeno 3 Novembra 2021.
- ¹⁵⁴ Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine (n.d.) *Propisi*, dostupno na <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/legislation> pristupljeno 4 Novembra 2021.
- ¹⁵⁵ Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine (n.d.) *Kratko uputstvo o načinu korištenja informacionog sistema e-nabavke*, dostupno na https://www.ejn.gov.ba/content/manual/Pomoc%20e-Nabavke_bs.pdf pristupljeno 4 Novembra 2021.
- ¹⁵⁶ Centar za sigurnosne studije-BiH (2017) *Vodič kroz javne nabavke u BiH*, dostupno na http://css.ba/wp-content/uploads/2017/05/Vodic_JN_ACross.pdf pristupljeno 4 Novembra 2021.
- ¹⁵⁷ Tulić A., Porobić M., Golubović S. (2020) *Priručnik za sudije i tužioce: Korupcijski rizici u postupcima javnih nabavki*, dostupno na <http://www.account.ba/upload/documents/Prirucnik%20za%20sudije%20i%20tužioce%20WEB.pdf>, pristupljeno 4 Novembra 2021.
- ¹⁵⁸ Partnerstvo za otvorenu vlast (2019) *Akcijski plan Bosne i Hercegovine 019-2021*, dostupno na <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2019-2021/> pristupljeno 4 Novembra 2021.
- ¹⁵⁹ Transparency International BiH (2018) *Monitoring javnih nabavki*, dostupno na https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2019/07/Policy_1.pdf, na stranici 4., pristupljeno 4 Novembra 2021.
- ¹⁶⁰ Portal Pratimo Tendere (n.d.) *Rezultati monitoringa*, dostupno na <https://pratimotendere.ba/bs-Latn-BA> pristupljeno 4 Novembra 2021.
- ¹⁶¹ Pratimo Tendere (2021) *„Borba protiv korupcije: Portal Pratimo tendere i Agencija za javne nabavke BiH ozvaničili saradnju“* dostupno na <https://pratimotendere.ba/bs-Latn-BA/articles/4286/borba-protiv-korupcije-portal-pratimotendere-i-agencija-za-javne-nabavke-bih-ozvaničili-saradnju> pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁶² Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (IPSAS), Odbor IPSAS-a, više informacija dostupno je na <https://www.iasplus.com/en/resources/global-organisations/ipsasb> pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁶³ Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija ISSAI, više informacija o tom okviru dostupno je na <http://www.issai.org/> pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁶⁴ Swarbrick A., Vrolijk J., Salgrave M. (2020) *SIGMA-Izvještaj o reviziji vrhovnih revizorskih institucija*, dostupno na <http://>

- revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?Id=ae344743-e8f0-480b-8b76-5b716344ea51&langTag=bs na stranici 11, pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁶⁵ „Službeni glasnik BiH“ br. 12/06, dostupno na <http://www.sluzbenilist.ba/page/i/WJptwLwDOW=> pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁶⁶ „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 98/05 i 20/14, dostupno na http://www.gsr-rs.org/static/uploads/zakon_o_reviziji/zakon_o_reviziji_javnog_sektora_rs_lat.pdf, pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁶⁷ „Službeni glasnik Federacije BiH“ br. 22/06, dostupno na <https://www.vrribih.ba/zakon-o-reviziji/?lang=hr>, pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁶⁸ „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 40/08, 29/14, 04/15, 23/16, dostupno na <https://skupstinabd.ba/3-zakon> pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁶⁹ Centar civilnih inicijativa (2020) Analiza revizorskih izvještaja jedinica lokalnih samouprava u Federaciji BiH, dostupno na <http://www.cci.ba/download/docs/Analiza+JLS+u+Fed+za+objavu+BiH%2C+Oktobar+2020.pdf/317709a1336897b956ee84ad029aab3b> na stranici 7., pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁷⁰ Akcijski plan za reformu javne uprave (n.d.) dostupno na <https://parco.gov.ba/wpcontent/uploads/2016/08/HRVATSKI-AP-JULI-2020-ver16072020-nov2.pdf> na stranici 42, pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁷¹ Evropska komisija (2021) Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2021_en, na stranici 62., pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁷² Swarbrick A., Vrolijk J., Salgrave M. (2020) *SIGMA-Izvještaj o reviziji vrhovnih revizorskih institucija*, dostupno na <http://revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?Id=ae344743-e8f0-480b-8b76-5b716344ea51&langTag=bs> na stranici 65., pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁷³ Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (2019) *Kratki vodič kroz Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine* <http://revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?Id=14ec80ec-4aad-43db-9072-37d96801abb1&langTag=bs>, pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁷⁴ Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (2020) „Održan konsultativni sastanak sa predstavnicima organizacija civilnog društva“, dostupno na <http://revizija.gov.ba/Post/Read/odrzan-konsultativni-sastanak-sa-predstavnicima-organizacija-civilnog-drustva%202020> pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁷⁵ Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (2020) *„Formirana Radna grupa za unapređenje rezultata procesa revizije“*, dostupno na <http://www.revizija.gov.ba/Post/Read/formirana-radna-grupa-za-unapredjenje-rezultata-procesa-revizije> pristupljeno 5 Novembra 2021.
- ¹⁷⁶ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Finansiranje demokratije – Finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja i rizici po politike*, OECD, (2016.) dostupno na: <https://bit.ly/3roNrAN>.
- ¹⁷⁷ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, *Rezolucija 402 (2016) o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa*, dostupna na: <https://rm.coe.int/1680719382>
- ¹⁷⁸ Venecijanska komisija, COE Vijeće Evrope, *Smjernice i Izvještaj o finansiranju političkih stranaka*, Vijeće Evrope, Venecijanska komisija (2001.), dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e)
- ¹⁷⁹ Venecijanska komisija, COE Vijeće Evrope, *zbirka mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije o političkim strankama*, Vijeće Evrope, Venecijanska komisija (2013.), dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)045-e)
- ¹⁸⁰ COE Vijeće Evrope, *Preporuka Rec(2003)4 Odbora ministara državama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja*, dostupna na: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>
- ¹⁸¹ Transparency International BiH (2011) *Finansiranje političkih partija u BiH*, dostupno na <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/Finansiranje-politickih-partija-BiH-2010.pdf> na stranici 11., pristupljeno 6 Novembra 2021.
- ¹⁸² „Službeni glasnik BiH“ integralni tekst dostupan na https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Izborni_zakon_BiH.pdf pristupljeno 6 Novembra 2021.
- ¹⁸³ „Službeni glasnik BiH“ br. 95/12 i 41/16, dostupno na <https://www.parlament.ba/law/DownloadDocument?lawDocumentId=81ce8507-1dc7-480a-84e2-282277579605&langTag=bs> pristupljeno 6 Novembra 2021.
- ¹⁸⁴ „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 65/08, dostupno na <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-finansiranju-politi%C4%8Dkih-stranaka-iz-bud%C5%BEeta-republike-grada-i-op%C5%A1tine> pristupljeno 6 Novembra 2021.
- ¹⁸⁵ „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 29/04, 14/07 i 19/07, dostupno na <https://skupstinabd.ba/ba/zakon.html?lang=ba&id=/Zakon%20o%20finansiranju%20politic-kih%20stranaka> pristupljeno 6 Novembra 2021.
- ¹⁸⁶ Podzakonski akti Centraline izborne komisije dostupni na <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryId=59&Lang=3&Mod=4> pristupljeno 6 Novembra 2021.

- ¹⁸⁷ Član 19.9 stav (1) tačka s) Izbornog zakona BiH dostupno na https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/izborni_zakon_BiH.pdf, Član 19 Zakona o finansiranju političkih partija BiH dostupno na <https://www.parlament.ba/law/DownloadDocument?lawDocumentId=81ce8507-1dc7-480a-84e2-282277579605&langTag=bs> pristupljeno 6 Novembra 2021.
- ¹⁸⁸ Fondacija Konrad Adenauer (2010) *Priručnik za predizbornu kampanju*, dostupno na https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=5f03ff1f-6160-bf21-0032-0ba1c71fac95&groupId=252038 pristupljeno 6 Novembra 2021.
- ¹⁸⁹ Međunarodna fondacija za izborne sisteme (2018) *Istraživanje i procjena zloupotrebe državnih resursa*, Bosna i Hercegovina, dostupno na https://www.ifes.org/sites/default/files/bih_asr_final_report_bosanski_april_2018.pdf pristupljeno 6 Novembra 2021.
- ¹⁹⁰ Centralna izborna komisija BiH (2017) dostupno na <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=676&Lang=.3> pristupljeno 6 Novembra 2021
- ¹⁹¹ Centralna izborna komisija BiH (n.d.) „Informacija o izbrisanim političkim strankama iz sudskog registra“ https://www.izbori.ba/Documents/2021/R/Informacija_o_brisanim_strankama_iz_sudskog_registra_do_marta_2021_godine.pdf pristupljeno 6 Novembra 2021.
- ¹⁹² COE Vijeće Evrope, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*. Vijeće Evrope (1985.), dostupno na: <https://rm.coe.int/168007a088>
- ¹⁹³ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2009.), *Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti*, dostupan na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=207>
- ¹⁹⁴ COE Vijeće Evrope (2009.), *Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)*, dostupan na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ¹⁹⁵ COE Vijeće Evrope, Odbor ministara (2017.), *Smjernice za učešće građana u donošenju političkih odluka*, CM(2017)83-final, dostupno na <https://rm.coe.int/16807626cf>
- ¹⁹⁶ COE Vijeće Evrope (2018.), *Preporuka CM/Rec(2018)4 Odbora ministara državama članicama o učešću građana u lokalnom javnom životu*, dostupna na <http://rm.coe.int/16807954c3>
- ¹⁹⁷ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2018.), *Rezolucija 435 (2018) i Preporuka 424 (2018) o transparentnosti i otvorenoj vlasti*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ¹⁹⁸ Konferencija međunarodnih nevladinih organizacija Vijeća Evrope COE, *Kodeks dobre prakse za učešće građana u postupku donošenja odluka*, koji je donijela Konferencija međunarodnih nevladinih organizacija Vijeća Evrope (2009.), dostupan na: <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>
- ¹⁹⁹ Evropski centar za neprofitno pravo (ECNL) Evropskog odbora za demokratiju i upravljanje, COE Vijeće Evrope, *Učešće građana u postupcima donošenja odluka. Pregled normi i praksi u državama članicama Vijeća Evrope*, Evropski centar za neprofitno pravo (ECNL) za Evropski odbor za demokratiju i upravljanje, COE Vijeće Evrope (2016.), dostupno na: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/10/Civil-participation-in-decision-making-processes_EN-An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States.pdf
- ²⁰⁰ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2017.), *Preporuka Vijeća o otvorenoj upravi*, dostupna na: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ²⁰¹ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2010.), *Vodeći principi otvorenog i inkluzivnog kreiranja politika*, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>
- ²⁰² Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2009.), *Fokus na građanima: javni angažman za bolje politike i usluge*, dostupno na <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>
- ²⁰³ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD, Opservatorij za inovacije u javnom sektoru, više informacija dostupno je na <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/blog/page/findingtherighttools.htm>
- ²⁰⁴ Open Government Partnership OGP (2015.), *Vodič za otvorenu vlast* dostupan na <https://www.opengovpartnership.org/documents/the-open-government-guide/>
- ²⁰⁵ Open Government Partnership OGP (2017.), *Set alata OGP-a*, dostupno na <https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-toolbox>
- ²⁰⁶ Rodrigo D. i Andrés Amo P (2006.), *Osnovni dokument o javnim konsultacijama*, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD, dostupno na <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
- ²⁰⁷ Mreža inovacija u javnom sektoru, australska vlada, dostupno na <https://innovation.govspace.gov.au>
- ²⁰⁸ Kabinet vlade Ujedinjenog Kraljevstva (2017.), *Set alata za izradu otvorenih politika*, dostupan na <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>
- ²⁰⁹ Forum za etičku umjetnu inteligenciju, *Alat za demokratizaciju odluka o tehnologiji* (2019.), Royal Society of the Arts, Ujedinjeno Kraljevstvo, dostupno na: <https://www.thersa.org/globalassets/reports/2019/democratising-decisions-tech-report.pdf>
- ²¹⁰ Rješenje o formiranju i imenovanju kantonalnog odbora za razvoj za pripremu i izradu Strategije razvoja Kantona

- Sarajevo 2021-2027 br. 21/20, dostupno na <http://www.glasila.ba/page/akt/jAYjohz4nh78h77gNbt2w=> pristupljeno 8 Novembra 2021.
- ²¹¹ Centar za promociju civilno društva (2013) *Izveštaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u BiH*, dostupno na <https://civilnodrustvo.ba/wp-content/uploads/2021/02/izvestaj-o-poticajnom-okruzenju-za-razvoj-civilnog-drustva-u-bih-2013.pdf> pristupljeno 8 Novembra 2021
- ²¹² "Službeni glasnik Federacije BiH" br. 49/06 i 51/09, dostupno na http://www.podaci.net/gBiH/propis/Zakon_o_principima/Z-plsamo04v0649-0951.html pristupljeno 8 Novembra 2021.
- ²¹³ "Službeni glasnik Republike Srpske " br. 115/2018, dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-lokalnoj-samoupravi.html> pristupljeno 8 Novembra 2021.
- ²¹⁴ ALDI (2017) *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*, dostupno na <https://www.aldi.ba/publications/Prirucnik%20za%20analizu%20javnih%20politika%20.pdf> pristupljeno 8 Novembra 2021
- ²¹⁵ Centar Civilnih Inicijativa (2017) *Učešće javnosti u procesu programiranja rada u institucijama vlasti u BiH (Građani u središtu donošenja odluka)*, dostupno na <http://www.cci.ba/download/docs/Analiza+Ucesce+javnosti+u+procesu+programiranja+rada+u+institucijama+vlasti+u+BiH.pdf/0cccd9172eaa8f6347b8371a97b8a3bfa> pristupljeno 8 Novembra 2021
- ²¹⁶ Ministarstvo pravde BiH (2018) *Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinih organizacija u BiH*, dostupno na http://mpr.gov.ba/nvo/archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=116&pageIndex=1 pristupljeno 8 Novembra 2021
- ²¹⁷ Official Gazette of BiH "Službeni glasnik BiH" br. 89/18, dostupno na <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/lhohz4nh78h77xgJdKF8=> pristupljeno 8 Novembra 2021
- ²¹⁸ SOGRS i SOGFBH (2020) *Najbolje prakse jedinica lokalne samouprave u okviru ReLOAD projekta*, dostupno na https://www.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/News/AK/ReLoAd/Odabir%20najboljih%20praksi%20-%20bos.jezik.pdf pristupljeno 8 Novembra 2021
- ²¹⁹ Općina Tešanj (2018) *Poslovnik o radu općinskog vijeća*, dostupno na <https://opcina-tesanj.ba/precisceni-tekst-poslovnika-o-radu-opcinskog-vijeca/> pristupljeno 9 Novembra 2021
- ²²⁰ Općina Tešanj (2017) "Građanski sat sa vijećnicima" dostupno na <https://opcina-tesanj.ba/gradanski-sat-sa-vijecnicima/> pristupljeno 9 Novembra 2021
- ²²¹ COE Vijeće Evrope (2009.), *Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)*, dostupan na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²²² COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2016.), *Rezolucija 405 (2016) o rodnom budžetiranju*, dostupno na <https://rm.coe.int/1680718ce9>
- ²²³ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD, Heimans J. (2002.), *Jačanje učešća u upravljanju javnim finansijama: preporuke politika za ključne aktere*, Izveštaj o politikama br. 22, dostupno na http://www.oecd-ilibrary.org/development/strengthening-participation-in-public-expenditure-management_640564834060
- ²²⁴ Svjetska banka WB, Shah A. (ed.) (2007.), *Participatorno budžetiranje*, Upravljanje i odgovornost javnog sektora, Washington DC, dostupno na <https://documents.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- ²²⁵ UN Habitat (2004.), *72 najčešća pitanja o participativnom budžetu, serija alata za urbano upravljanje*, Quito, dostupno na <https://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/>
- ²²⁶ Dias N., Enríquez S. i Júlio S. (ur.) (2019.), *Svjetski atlas participatornog budžetiranja*, dostupno na <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>
- ²²⁷ PB Network (2013.), *Alati za participatorno budžetiranje i priručnike*, dostupno na <https://pbnetwork.org.uk/participatory-budgeting-toolkits-and-how-to-guides/>
- ²²⁸ Međunarodno partnerstvo za budžet (2013.), *Podnacionalni upitnik otvorenog budžeta*, Washington DC, dostupno na https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf
- ²²⁹ Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost GIFT (2016.), *Principi učešća javnosti u fiskalnoj politici*, dostupno na: http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/
- ²³⁰ Avdić S., (2020) *Otvorenost lokalnih samouprava u Bosni i Hercegovini*, dostupno na <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/16512.pdf>, pristupljeno 10 Novembra 2021.
- ²³¹ "Službeni glasnik Republike Srpske " br. 115/2018, dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-lokalnoj-samoupravi.html> pristupljeno 10 Novembra 2021.
- ²³² Centar Civilnih Inicijativa (2007) *Mala škola budžeta*, dostupno na <http://www.cci.ba/download/docs/Mala+škola+budžeta.pdf/3562a69f36f2c9f3709d18ec60692164> pristupljeno 10 Novembra 2021.
- ²³³ Tomić M., (2021) *Vodič za unapređenje budžetske transparentnosti*, dostupno na <https://parco.gov.ba/wp-content/>

- [uploads/2021/07/Vodic-za-unaprjedenje-budzetske-transparentnosti_ver_bos_web.pdf](#) pristupljeno 10 Novembra 2021.
- ²³⁴ Općina Centar Sarajevo (2021) „Javni poziv za dostavu projekata“, dostupno na <http://www.centar.ba/novost/17448/javni-poziv-za-dostavu-prijedloga-projekata-iz-oblasti-zastite-okolisa-komunalne-infrastrukture-i-lokalno-ekonomskog-razvoja> pristupljeno 10 Novembra 2021.
- ²³⁵ COE Vijeće Evrope (2009.), *Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)*, dostupan na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²³⁶ Rodrigo D. i Andrés Amo P., *Temeljni dokument o javnim konsultacijama*, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2006.), dostupno na: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
- ²³⁷ COE Vijeće Evrope, Odbor ministara (2017.), *Smjernice za učešće građana u donošenju odluka o politikama*, CM(2017)83-final, dostupno na <https://rm.coe.int/16807626cf>
- ²³⁸ COE Vijeće Evrope (2018.), *Preporuka CM/Rec(2018)4 Odbora ministara državama članicama o učešću građana u lokalnom javnom životu*, dostupna na <http://rm.coe.int/16807954c3>
- ²³⁹ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2017.), *Preporuka Vijeća o otvorenoj vladi*, dostupna na <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ²⁴⁰ *Postizanje rezultata: Smjernice o konsultacijama za tijela javnog sektora (2016.)*, Republika Irska, dostupno na: https://www.hpra.ie/docs/default-source/publications-forms/corporate-policy-documents/reaching_out_-_guidelines_on_consultation_for_public_sector_bodies.pdf?sfvrsn=2
- ²⁴¹ „Službeni glasnik BiH“ br. 5/17, dostupno na <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/zLcnWynJShM> pristupljeno 11 Novembra 2021.
- ²⁴² Evropska komisija (2021) *Izveštaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu*, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2021_en na stranici 11., pristupljeno 11 Novembra 2021.
- ²⁴³ Ured koordinatora za reformu javne uprave (2020) *Strateški okvir za reformu javne uprave za period 2018.-2022.*, dostupno na <https://parco.gov.ba/hr/rju/o-rju-2/strateski-okviri-za-rju/> na stranici 11., pristupljeno 11 Novembra 2021.
- ²⁴⁴ Škrabalo M. (2010) *Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH*, dostupno na https://www1.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications pristupljeno 12 Novembra 2021.
- ²⁴⁵ RCC i RESPA (2017) *Preporuke za učešće javnosti u procesu kreiranja javnih politika na Zapadnom Balkanu*, dostupno na <https://www.rcc.int/download/docs/LEGAL%20MAX%20Public%20Participation> pristupljeno 12 Novembra 2021.
- ²⁴⁶ Akcijski plan Vijeća ministara BiH za provedbu inicijative „Partnerstvo za otvorenu vlast“ za period 2019.-2021. godina (2019) dostupno na <http://mpr.gov.ba/reload/default.aspx?id=10936&langTag=bs-BA> pristupljeno 12 Novembra 2021.
- ²⁴⁷ Razvoj demokratskog učešća u gradu Mostaru (2021) dostupno na <https://mostargradimo.ba/en/home/> pristupljeno 12 Novembra 2021.
- ²⁴⁸ Gradsko vijeće Grada Mostara (2021) „13 sjednica gradskog vijeća Grada Mostara“, dostupno na <https://vijece.mostar.ba/hr/sjednice/sjednice-2020-2024/sjednice-2021/item/389-13-sjednica-gradskog-vijeca-grada-mostara-saziv-2020-2024> pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁴⁹ Ministarstvo pravde BiH (2021) *Izveštaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa*, dostupno na http://mpr.gov.ba/web_dokumenti/default.aspx?id=11535&langTag=bs-BA na stranici 4, pristupljeno 13 Novembra 2021
- ²⁵⁰ COE Vijeće Evrope (2009.), *Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)*, dostupan na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²⁵¹ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2003.) *Obećanja i problemi e-demokratije izazovi uključivanja građana na internetu*, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf>
- ²⁵² „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 21/92 –prečišćen tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05, dostupno na https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf pristupljeno 13 Novembra 2021.
- ²⁵³ „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 42/10, dostupno na <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Documents/Zakon%20o%20referendumu%20i%20gradjanskoj%20inicijativi.pdf> pristupljeno 14 Novembra 2021.
- ²⁵⁴ „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 97/16, dostupno na <https://www.banjaluka.rs.ba/wp-content/uploads/2018/05/statut-grada-BL.pdf> pristupljeno 14 Novembra 2021
- ²⁵⁵ Općina Čitluk (2008) Statut Općin Čitluk, dostupno na https://www.citluk.ba/files/2021/02/Statut_Opcine_Citluk.pdf pristupljeno 14 Novembra 2021.
- ²⁵⁶ Bakić D. (2016) Građanska inicijativa – Neposredno učešće građanki i građana u demokratskom razvoju lokalnih

- zajednica, dostupno na https://www.fli.ba/wp-content/uploads/2017/11/Gradjanska_inicijativa_Dajana_Bakic_2016.pdf pristupljeno 14 Novembra 2021.
- ²⁵⁷ Centar za životnu sredinu(2017) „*Jeste li spremni pokrenuti građansku inicijativu?*“, dostupno na <https://czzs.org/jeste-li-spremni-pokrenuti-gradansku-inicijativu/> pristupljeno 14 Novembra 2021.
- ²⁵⁸ Stanković D., Pralica M. (n.d.) Kratak uvod u formalne i neformalne mogućnosti djelovanja građana, dostupno na <https://ostranula.org/kratak-uvod-u-formalne-i-neformalne-mogucnosti-djelovanja-gradjana/> pristupljeno 14 Novembra 2021
- ²⁵⁹ Nasastranka.com (2016) “*Naša stranka Banja Luka: Vrhovni sud potvrdio da je odluka o gradnji crkve na zelenoj površini nezakonita*“, dostupno na <https://www.nasastranka.com/nasa-stranka-banja-luka-vrhovni-sud-potvrdio-da-je-odluka-o-gradnji-crkve-na-zelenoj-povrsini-nezakonita/4435/> pristupljeno 14 Novembra 2021
- ²⁶⁰ Eko Online (n.d.) Građanska inicijativa Za Borik, dostupno na <https://eko.ba/hotspots/127-gradanska-inicijativa-za-borik> pristupljeno 14 Novembra 2021
- ²⁶¹ Venecijanska komisija, COE Vijeće Evrope, Kodeks dobre prakse u referendumima (2006.), Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
- ²⁶² COE Vijeće Evrope, *Izjava Odbora ministara o Kodeksu dobre prakse u referendumima*, dostupna na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
- ²⁶³ Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, *Rezolucija 472 (2021.) o održavanju referenduma na lokalnom nivou*, dostupno na: <https://rm.coe.int/res-472-2021-en-local-referendums-monitoring-committee-rapporteur-vlad/1680a2dfdf>
- ²⁶⁴ Ujedinjene nacije (2015.), *Ciljevi održivog razvoja*, dostupno na <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- ²⁶⁵ Samo Ustav Tuzlanskog kantona i Ustav Zapadnohercegovačkog kantona imaju odredbe koje se odnose na referendum.
- ²⁶⁶ Ustav Republike Srpske, broj 21/92 –prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05, dostupno na https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁶⁷ Bakić D. (2016) Građanska inicijativa – Neposredno učešće građanki i građana u demokratskom razvoju lokalnih zajednica, dostupno na https://www.fli.ba/wp-content/uploads/2017/11/Gradjanska_inicijativa_Dajana_Bakic_2016.pdf pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁶⁸ Statut Grada Zenica (2015) Član 88., dostupno na https://www.zenica.ba/fileadmin/user_upload/PDF/Statut_Grada_Zenica.pdf pristupljeno 17 Novembra 2021
- ²⁶⁹ Statut Grada Široki Brijeg (2016) Član 91., dostupno na <http://sirokibrijeg.ba/index.php/dokumenti/finish/3-dokumenti/973-statut-grada-sirokog-brijega> pristupljeno 17 Novembra 2021
- ²⁷⁰ Radio Slobodna Evropa (2018) “*Pobjeda građana u Lukavcu*”, dostupno na <https://www.slobodnaevropa.org/a/referendum-nacelnik-lukavac/29226076.html> pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁷¹ Džihanović-Gratz, S. (2010), *Oblici korupcije u Bosni i Hercegovini u procesu tranzicije vlasništva*, Privredna štampa Sarajevo, na stranici 33., pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁷² Transparency International BiH (2021) *Izveštaj o praćenju suđenja u predmetima korupcije, Drugi Izveštaj*, dostupno na <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2021/11/TIBIH-Izvestaj-o-pracenju-sudjenja.pdf> pristupljeno 17 Novembra 2021
- ²⁷³ Evropska komisija (2021) *Izveštaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu*, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2021_en, na stranici 4., pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁷⁴ Sud Bosne i Hercegovine (n.d.) *Presude za koruptivna krivična djela, statistički podaci*, dostupno na <http://www.sudbih.gov.ba/stranica/104/pregled>, pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁷⁵ FAKTOR.BA (2021) “*Suđenja političarima: Rekorder Čović, ko je do sada osuđen, a ko oslobođen*“, dostupno na <https://faktor.ba/vijest/sudenja-politicarima-rekorder-covic-ko-je-do-sada-osuden-a-ko-osloboden-/53529> pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁷⁶ Evropska komisija (2021) *Izveštaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu*, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2021_en, na stranici 22., pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁷⁷ Ibid, na stranici 4. i 5.
- ²⁷⁸ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2003.), *Konvencija o borbi protiv mita stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama*, dostupno na <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention>.

[htm](#)

- ²⁷⁹ Međunarodna organizacija za normizaciju IOS, ISO 37001 – Sistemi upravljanja borbom protiv mita, dostupno na <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>
- ²⁸⁰ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2010.), *Smjernice dobre prakse za unutrašnje kontrole, etiku i usklađenost*, dostupno na <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>
- ²⁸¹ Akademija nauka i umjetnosti BiH i Ekonomski fakultet u Sarajevu (2016) *Okrugli sto "Izvještaj o konkurentnosti 2015 - 2016: refleksije na reformsku agendu"*, dostupno na https://www.anubih.ba/images/news/PDF/Radni%20materijal%20Izvjestaj%20o%20konkurentnosti%202015%202016_opt.pdf, pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁸² GRECO (2016) *Treći privremeni izvještaj o usklađenosti Bosne i Hercegovine sa preporukama GRECO-a: „Inkriminacije (ETS 173 i 191, GPC 2) „* dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c4755> na stranicama 3. do 6. i GRECO (2017) *Četvrti privremeni izvještaj o usklađenosti Bosne i Hercegovine, „Inkriminacije (ETS 173 i 191, GPC 2) „* dostupno na <https://rm.coe.int/treci-krug-evaluacije-cetvrti-privremeni-izvjestaj-o-uskla-enosti-bosn/1680735d5a> na stranicama 3. do 6., pristupljeno 17 Novembra 2021.
- ²⁸³ Član 217. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, član 380 Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine, član 374 Krivičnog zakona Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ²⁸⁴ Član 351 Krivičnog zakona Republike Srpske, pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ²⁸⁵ Sud Bosne i Hercegovine, predmet br. S1 2 K 017004 14 K, presude dostupne na <http://www.sudbih.gov.ba/predmet/3369/show>, pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ²⁸⁶ Transparency International BiH (2014) *Najbolje prakse u otkrivanju i sankcionisanju korupcije*, dostupno na <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/12/Najbolje-prakse-u-otkrivanju-i-sankcionisanju-korupcije-1.pdf> pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ²⁸⁷ COE Vijeće Evrope (2000), *Preporuka br. R (2000) 10 Odbora ministara državama članicama o kodeksima ponašanja za javne dužnosnike*, dostupna na <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ²⁸⁸ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2018.), *Rezolucija 433 (2018) o Evropskom kodeksu ponašanja za sve osobe uključene u lokalno i regionalno upravljanje*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ²⁸⁹ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2018.), *Rezolucija 434 (2018) i Preporuka 423 (2018) o sukobima interesa na lokalnom i regionalnom nivou*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d33d0>
- ²⁹⁰ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2003.), *Smjernice za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi*, dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>
- ²⁹¹ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2017.), *Rezolucija 421 (2017) i Preporuka 405 (2017) o povećanju transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou*, dostupno na <https://rm.coe.int/168074cf72>
- ²⁹² Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2008.), *Jačanje integriteta u javnim nabavkama: Kontrolni popis OECD-a*, dostupan na <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- ²⁹³ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal UNODC (2004.), *Konvencija za borbu protiv korupcije*, dostupno na <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ²⁹⁴ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) (2009.), *Tehnički vodič Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, dostupan na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ²⁹⁵ COE Vijeće Evrope (2002.), *Krivičnopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ²⁹⁶ COE Vijeće Evrope (2003.), *Građanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ²⁹⁷ Evropska unija EU (juni 1997.), *Konvencija o borbi protiv korupcije koja uključuje dužnosnike*, Službeni glasnik C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33027>
- ²⁹⁸ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2017.), *Preporuka OECD-a o javnom integritetu*, OECD, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
- ²⁹⁹ Registar je dostupan na <https://registar.transparentno.ba/bs-Latn-BA>, pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ³⁰⁰ Transparency International BiH (2020) *„TI BiH objavio Registar nosilaca javnih funkcija u BiH: 61 funkcioner obavlja duple funkcije“*, dostupno na <https://ti-bih.org/ti-bih-objavio-registar-nosilaca-javnih-funkcija-u-bih-61-funkcioner-obavlja-duple-funkcije/>, pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ³⁰¹ Za više informacija pogledati poglavlje 1.5.
- ³⁰² “Službeni glasnik BiH”, broj 16/02, 14/03, 12/04, 63/08 i 18/12, prečišćen tekst dostupan na https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Zakon_o_sukobu_interesa_u_nesi_precisceni_tekst.pdf pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ³⁰³ “ Službeni glasnik Federacije BiH”, broj 70/08, dostupno na <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2008/>

- [zakoni/28hrv.htm](#) pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ³⁰⁴ "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 73/08, dostupno na <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-spre%C4%8Davanju-sukoba-interesa-u-organima-vlasti-republike-srpske> pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ³⁰⁵ "Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH", broj 43/08 i 47/08, dostupno na <https://skupstinabd.ba/ba/zakon.html?lang=ba&id=/Zakon%20o%20sprec--avanju%20sukoba%20interesa%20u%20institucijama%20Brc--ko%20Distrikta%20BiH> pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ³⁰⁶ Okružni sud u Banja Luci, Presuda broj 11 0 U 024063 19 U od 25. Decembra 2020. godine, dostupno na [https://www.sukobinteresa-rs.org/attachments/article/442/Presuda%20Okru%C5%BEnog%20suda%20Banja%20Luka%20\(1\).pdf](https://www.sukobinteresa-rs.org/attachments/article/442/Presuda%20Okru%C5%BEnog%20suda%20Banja%20Luka%20(1).pdf) pristupljeno 18 Novembra 2021.
- ³⁰⁷ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal UNODC (2004.), *Konvencija za borbu protiv korupcije*, dostupno na <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁰⁸ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) (2009.), *Tehnički vodič Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, dostupan na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁰⁹ COE Vijeće Evrope (2002.), *Krivičnopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³¹⁰ COE Vijeće Evrope (2003.), *Građanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³¹¹ Evropska unija EU (juni 1997.), *Konvencija o borbi protiv korupcije koja uključuje dužnosnike*, Službeni glasnik C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011, dostupno na <http://eur-lex.Evropa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ³¹² "Službeni glasnik BiH", broj 3/2003, 32/2003 - ispravke 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018 i 46/21 of 7/27/2021 - (Odluka Visokog predstavnika BiH), dostupno na https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Krivicni_zakon_BiH.pdf, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³¹³ "Službeni glasnik Federacije BiH" broj 36/2003, 21/2004., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017, dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/krivicni-zakon-federacije-bosne-i-hercegovine.html>, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³¹⁴ "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 64/2017, 104/2018 – CC odluka, 15/2021 i 89/2021, dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/krivicni-zakon-republike-srpske.html>, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³¹⁵ "Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH" broj 19/2020 – prečišćeni tekst, dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/brcko/krivicni-zakon-brcko-distrikta-bosne-i-hercegovine.html>, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³¹⁶ Ustavni sud BiH, Odluka o prihvatljivosti i meritu broj AP 1551/16 od 18. Oktobra 2018. godine, dostupno na <http://sluzbenilist.ba/page/akt/clJUD0nTcys=>, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³¹⁷ Ibid.
- ³¹⁸ Kantonalno tužilaštvo Zeničko-dobojskog kantona, Optužnica broj T04 0 KTPO 0045927 21, dostupno na <https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/78685>, informacija o potvrdi optužnice dostupna na <https://kt-zenica.pravosudje.ba/vstvfo/E/101/article/105149>, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³¹⁹ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal UNODC (2004.), *Konvencija za borbu protiv korupcije*, dostupno na <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³²⁰ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) (2009.), *Tehnički vodič Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, dostupan na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³²¹ COE Vijeće Evrope (2002.), *Krivičnopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³²² COE Vijeće Evrope (2003.), *Građanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³²³ Evropska unija EU (juni 1997.), *Konvencija o borbi protiv korupcije koja uključuje dužnosnike*, Službeni glasnik C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011, dostupno na <http://eur-lex.Evropa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ³²⁴ Krivični zakon BiH, („Službeni glasnik BiH“ broj 3/2003, 32/2003 – ispravke, 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018 i 46/21 of 7/27/2021 - (Odluka Visokog predstavnika BiH)), dostupno na https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Krivicni_zakon_BiH.pdf; Krivični zakon Federacije BiH („Službeni glasnik Federacije BiH“ broj 36/2003, 21/2004., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017) dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/krivicni-zakon-federacije-bosne-i-hercegovine.html>; Krivični zakon Republike Srpske („Službeni glasnik RS broj 64/2017, 104/2018 – CC odluka, 15/2021 i 89/2021), dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/krivicni-zakon-republike-srpske.html>; Krivični zakon Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 19/2020 – prečišćeni tekst), dostupno na <https://www>

- paragraf.ba/propisi/brcko/krivici-zakon-brcko-distrikta-bosne-i-hercegovine.html, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³²⁵ Sud Bosne i Hercegovine (n.d.) Informacije o predmetu, dostupno na <http://www.sudbih.gov.ba/predmet/2805/show>, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³²⁶ Okružno javno tužilaštvo u Trebinju (2019), „Tužilaštvo pokrenulo istragu zbog falsifikovanja isprava i prevare u službi“, dostupno na <https://pravosudje.ba/vstvfo/S/112/article/87519>, pristupljeno 19 Novembra 2021
- ³²⁷ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal UNODC (2004.), *Konvencija za borbu protiv korupcije*, dostupno na <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³²⁸ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) (2009.), *Tehnički vodič Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, dostupan na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³²⁹ COE Vijeće Evrope (2002.), *Krivičnopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³³⁰ COE Vijeće Evrope (2003.), *Građanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³³¹ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2018.), *Rezolucija 434 (2018) i Preporuka 423 (2018) o borbi protiv nepotizma unutar lokalnih i regionalnih vlasti*, dostupno na <https://rm.coe.int/16809312c3>
- ³³² Evropska unija EU (juni 1997.), *Konvencija o borbi protiv korupcije koja uključuje dužnosnike*, Službeni glasnik C 195, 25/06/1997 P.0002 – 0011, dostupno na <http://eur-lex.Evropa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ³³³ Radio Slobodna Evropa (2016) „Nepotizam, mito i korupcija stil života“, dostupno na <https://www.slobodnaevropa.org/a/nepotizam-korupcija-bih/28145947.html>, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³³⁴ Član 2. Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, dostupno na <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Documents/Zakon%20o%20spre%20C4%8Davanju%20sukoba%20interesa.pdf> pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³³⁵ Član 2. stav (5) Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, dostupno na https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon_o_sukobu_interesa_u_institucijama_vlasti_BiH.pdf pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³³⁶ Nacrt Zakona dostupan na https://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/nacrt_zakona_nepotizam.pdf pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³³⁷ Radio Slobodna Evropa (2016) „Nepotizam, mito i korupcija stil života“, dostupno na <https://www.slobodnaevropa.org/a/nepotizam-korupcija-bih/28145947.html>, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³³⁸ Žurnal.info (2020) „NEPOTIZAM U MEDICINSKOJ ŠKOLI (2): Hamdija imenuje Selvira, Selvir imenuje Hamdijinu rodicu i zapošljava svoju suprugu“, dostupno na <https://zurnal.info/clanak/hamdija-imenuje-selvira-selvir-imenuje-hamdijinu-rodicu-i-zaposljava-svoju-suprugu/23433>, pristupljeno 19 Novembra 2021.
- ³³⁹ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Ujedinjene nacije, dostupno na: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- ³⁴⁰ UN Ujedinjene nacije, Opći komentar br. 25, Dopuna Općoj napomeni Odbora za ljudska prava donesenoj u skladu s članom 40. stavom 4. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Ujedinjene nacije (27. avgusta 1996.), dostupno na: <https://undocs.org/CCPR/C/21/Rev.1/Add.7>
- ³⁴¹ Glavni izvršni direktor Vijeća Evrope, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ETS br. 5), Vijeće Evrope, dostupno na: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention>
- ³⁴² Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal UNODC (2004.), *Konvencija za borbu protiv korupcije*, dostupno na <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁴³ COE Vijeće Evrope (2002.), *Krivičnopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁴⁴ COE Vijeće Evrope (2003.), *Građanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁴⁵ COE Vijeće Evrope i Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OSCE-a/ODIHR-a (2016.), *Zajedničke smjernice za sprečavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornog postupka*, CDLAD(2016)004, Evropska komisija za demokratiju putem prava Vijeća Evrope i Kancelarija OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava, dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/elections/227506>
- ³⁴⁶ COE Evropska komisija za demokratiju putem prava Vijeća Evrope (2013.), *Izveštaj o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa*, CDL-AD(2013)033, Evropska komisija za demokratiju putem prava Vijeća Evrope, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)
- ³⁴⁷ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, *Rezolucija 402 (2016) o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa: Uloga lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i javnih dužnosnika* (2016.), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/168071a562>
- ³⁴⁸ Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, *Rezolucija 401 (2016) o sprečavanju korupcije i promicanju javne*

- etike na lokalnom i regionalnom nivou, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (2016.), dostupno na: <https://rm.coe.int/168071a737>
- ³⁴⁹ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, *Kontrolna lista Kongresa Vijeća Evrope za usklađenost s međunarodnim standardima i dobrom praksom za sprečavanje zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih postupaka na lokalnom i regionalnom nivou*, Izvještaj CG32(2017)12, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/16807000d1>
- ³⁵⁰ Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, *Administrativni resursi i poštenu izbori: Praktični vodič za lokalne i regionalne političare i javne dužnosnike*, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, Strasbourg (april 2018.), dostupan na: <https://rm.coe.int/16807b6b94>
- ³⁵¹ Međunarodna fondacija za izborne sisteme (2018) Istraživanje i procjena zloupotrebe državnih resursa, Bosna i Hercegovina, dostupno na https://www.ifes.org/sites/default/files/bih_asr_final_report_bosanski_april_2018.pdf na stranici 1., pristupljeno 20 Novembra 2021.
- ³⁵² Pod lupom (2015) *IZBORI U BOSNI I HERCEGOVINI: karakteristike i moguća unapređenja*, dostupno na <https://podlupom.org/v2/bs/download/izbori-u-bih-karakteristike-i-moguca-unapredenja-zbornik-autorskih-radova/152> na stranici 57
- ³⁵³ Žurnal.info (2017) „Privatizacija države: „Sebija Izetbegović koristi službeni automobil Predsjedništva BiH!“, dostupno na <https://zurnal.info/clanak/sebija-izetbegovic-koristi-sluzbeni-automobil-predsjednistva-bih/20421>, pristupljeno 20 Novembra 2021.
- ³⁵⁴ Radio Sarajevo (2020) „Za 10 dana kampanje: Dodik sedam puta letio helikopterom Vlade RS na predizborne skupove“, dostupno na <https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/za-10-dana-kampanje-dodik-sedam-puta-letio-helikopterom-vlade-rs-na-predizborne-skupove/394493>, pristupljeno 20 Novembra 2021.
- ³⁵⁵ Međunarodna fondacija za izborne sisteme (2018) Istraživanje i procjena zloupotrebe državnih resursa, Bosna i Hercegovina, dostupno na https://www.ifes.org/sites/default/files/bih_asr_final_report_bosanski_april_2018.pdf na stranici 17., pristupljeno 20 Novembra 2021.
- ³⁵⁶ Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH broj 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16 – prečišćen tekst dostupan na https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf, pristupljeno 20 Novembra 2021.
- ³⁵⁷ „Službeni glasnik BiH“ broj 95/12 i 41/16 neslužbeni prečišćen tekst dostupan na <https://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=58&Lang=3&Mod=4>, pristupljeno 20 Novembra 2021.
- ³⁵⁸ BN (2014) „Elektroprivreda Srpske finansira kampanju SNSD-a“, dostupno na https://www.rtvbn.com/318594/Elektroprivreda-Srpske-finansira-kampanju-SNSD-a&sa=U&ved=0ahUKEwjrk-W6iqPRAhWtdSYKHZadA7YQFgJBDBI&usq=AFQjCNG8_2GxCP9euuHLznrSZuYPt0I0Q, pristupljeno 20 Novembra 2021.
- ³⁵⁹ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal UNODC (2004.), *Konvencija za borbu protiv korupcije*, dostupno na <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁶⁰ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) (2009.), *Tehnički vodič Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, dostupan na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁶¹ COE Vijeće Evrope (2002.), *Krivičnopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁶² COE Vijeće Evrope (2003.), *Građanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁶³ Evropska unija EU (juni 1997.) *Konvencija o borbi protiv korupcije koja uključuje dužnosnike*, Službeni glasnik C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011, dostupno na <http://eur-lex.Europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33027>
- ³⁶⁴ Transparency International BiH (2013) „Globalni barometar korupcije 2013-BIH“ dostupno na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2013/07/GCB-2013-BIH.pdf>, pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁶⁵ Transparency International BiH (2016) „Skoro četvrtina građana bila u situaciji da im se traži mito“, dostupno na <https://ti-bih.org/skoro-četvrtina-gradana-bila-u-situaciji-da-im-se-trazi-mito/?lang=en>, pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁶⁶ Član 295. Krivičnog zakona Federacije BiH (Službeni glasnik FBiH broj 36/2003, 21/2004, 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017) dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/krivici-zakon-federacije-bosne-i-hercegovine.html>; Član 232 Krivičnog zakona Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske broj 64/2017, 104/2018 – CC odluka, 15/2021 i 89/2021) dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/krivici-zakon-republike-srpske.html>; Član 289 Krivičnog zakona Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH broj 19/2020 – prečišćen tekst) dostupno na <https://www.paragraf.ba/propisi/brcko/krivici-zakon-brcko-distrikta-bosne-i-hercegovine.html>, pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁶⁷ Tuzlanski.ba (2014) „Doktor ucijenio muža porodilje: Ako ne doneseš pare, ona neće primiti injekciju“, dostupno na <https://tuzlanski.ba/infoteka/doktor-ucijenio-muza-porodilje-ako-ne-doneses-pare-ona-uce-nece-primiti-injekciju/>, pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁶⁸ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal UNODC (2004.), *Konvencija za borbu protiv korupcije*, dostupno na

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

- ³⁶⁹ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) (2009.), *Tehnički vodič Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, dostupan na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁷⁰ COE Vijeće Evrope (2002.), *Krivičnopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁷¹ COE Vijeće Evrope (2003.), *Građanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁷² COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, *Rezolucija 441 (2019) i Preporuka 428 (2019) o borbi protiv nepotizma unutar lokalnih i regionalnih vlasti* (2019.), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/16809312c3>
- ³⁷³ Evropska unija EU (juni 1997.), *Konvencija o borbi protiv korupcije koja uključuje dužnosnike*, Službeni glasnik C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:133027>
- ³⁷⁴ ZaštoNe (2016) „Klijentelizam je kočnica razvoja i sredstvo bogaćenja političkih i ekonomskih elita“, dostupno na <https://zastone.ba/klijentelizam-je-kocnica-razvoja-sredstvo-bogacenja-politickih-ekonomskih-elita/>, pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁷⁵ Blagovčanin, S. (2020) *Vladavina kartela*, <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2020/06/Vladavina-kartela.pdf> na stranici 29., pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁷⁶ Ibid., na stranici 41.
- ³⁷⁷ Safejournalists.com (2018) „Indeks klijentelizma u medijima negativan za sve zemlje Jugoistočne Evrope, BiH na začelju“ dostupno na <https://safejournalists.net/indeks-klijentelizma-u-medijima-negativan-za-sve-zemlje-jugoistocne-evrope-bih-na-zacelju-poretka/>, pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁷⁸ BN (2016) “Političko zapošljavanje u BiH: epidemija kojoj nema lijeka” dostupno na <https://www.rtvbn.com/3838890/politicko-zaposljavanje-u-bih-epidemija-kojoj-nema-lijeka->, pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁷⁹ Faktor.ba (2021) “Tužilaštvu podnesene prijave protiv pet nosilaca javnih funkcija u KS” dostupno na <https://faktor.ba/vijest/tuzilastvu-podnesene-prijave-protiv-pet-nosilaca-javnih-funkcija-u-ks/112221>, pristupljeno 21 Novembra 2021
- ³⁸⁰ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal UNODC (2004.), *Konvencija za borbu protiv korupcije*, dostupno na <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁸¹ Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC) (2009.), *Tehnički vodič Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, dostupan na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁸² COE Vijeće Evrope (2002.), *Krivičnopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁸³ COE Vijeće Evrope (2003.), *Građanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije (ETS br. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁸⁴ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, *Rezolucija 441 (2019) i Preporuka 428 (2019) o borbi protiv nepotizma unutar lokalnih i regionalnih vlasti* (2019.), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/16809312c3>
- ³⁸⁵ Evropska unija EU (juni 1997.), *Konvencija o borbi protiv korupcije koja uključuje dužnosnike*, Službeni glasnik C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:133027>
- ³⁸⁶ COE Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, *Rezolucija 402 (2016) o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa: Uloga lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i javnih dužnosnika* (2016.), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/168071a562>
- ³⁸⁷ COE Vijeće Evrope i Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OSCE-a/ODIHR-a, *Zajedničke smjernice za sprečavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornog postupka, CDLAD(2016)004* (4. marta 2016.), Evropska komisija za demokratiju putem prava Vijeća Evrope i Kancelarija OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava, dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/elections/227506>
- ³⁸⁸ UNDP (n.d.) *Priručnik za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou*, dostupno na https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/library/razvoj/priru_nik-za-borbu-protiv-korupcije-na-lokalnom-nivou.html, pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁸⁹ IPAK (2021) *Analiza i preporuke za prevenciju korupcije u institucijama i oblastima posebno sklonim korupciji u BiH*, dostupno na https://ipak.ba/documents/Analiza_i_preporuke_za_prevenciju_korupcije_u_institucijama_osebno_sklonim_korupciji_u_BiH_-_draft1620808878.pdf na stranici 59., pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁹⁰ Član 31. Zakona o državnoj službi Federacije BiH, dostupno na <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon-o-drzavnoj-sluzbi-u-Federaciji-Bosne-i-Hercegovine.pdf>, pristupljeno 21 Novembra 2021.
- ³⁹¹ Klix.ba (2019) „Ovo su načini na koje se najčešće vrši nezakonito zapošljavanje u institucijama BiH“, dostupno na <https://www.klix.ba/vijesti/bih/ovo-su-nacini-na-koje-se-najcesce-vrsi-nezakonito-zaposljavanje-u-institucijama->

bih/191031128, pristupljeno 21 Novembra 2021.

³⁹² Transparency International BiH (2015) Pregled propisa koji regulišu zapošljavanje u državnu službu i preduzeća, ustanove i organizacije koje imaju javna ovlaštenja u BiH, dostupno na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/10/Ti-Parm-Policy-Brief.pdf>, pristupljeno 21 Novembra 2021.

³⁹³ Na prvom zasjedanju 1946. Generalna skupština UN-a donijela je Rezoluciju 59(II) u kojoj se navodi da je „sloboda informiranja temeljno ljudsko pravo i okosnica svih sloboda na koje se Ujedinjene nacije pozivaju.“ Dostupno je na: [https://undocs.org/en/A/RES/59\(II\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(II))

U članu 19. Opće deklaracije o ljudskim pravima (1948.) navodi se da temeljno pravo na slobodu izražavanja obuhvata slobodu „traženja, primanja i distribucije informacija i ideja putem svih medija i bez obzira na granice“. Dostupno na: https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf

U skladu s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (1966.) „svako ima pravo na slobodu izražavanja; To pravo uključuje slobodu traženja, primanja i distribucije informacija i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, usmeno, pismeno ili u štampanom obliku, u obliku umjetnosti ili putem bilo kojeg drugog medija po svom izboru“. Dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

³⁹⁴ COE Vijeće Evrope, *Održavanje referenduma na lokalnom nivou* (2021.), Odbor za poštivanje obaveza i obaveza država članica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Odbor za praćenje), dostupno na: <https://rm.coe.int/holding-referendums-at-local-level-monitoring-committee-rapporteur-vla/1680a287be>

³⁹⁵ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2003.), *Upravljanje sukobom interesa u javnoj službi: Smjernice OECD-a i iskustva zemalja*, str. 24., dostupno na <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

³⁹⁶ Za potrebe ovog priručnika „*administrativni resursi su ljudski, finansijski, materijalni, u naturi i drugi nematerijalni resursi kojima raspolažu postojeći državni službenici i oni u izbornim procesima, a koji proizlaze iz njihove kontrole nad osobljem u javnom sektoru, finansija i raspodjele, pristupa javnim objektima i sredstvima u formi prestiža ili prisutnosti javnosti koji proizlaze iz njihova položaja izabranih ili javnih službenika i koji se mogu pretvoriti u političku podršku ili druge oblike podrške*“, kako je definisano u: „Izveštaju o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa“, studija br. 585/2010, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Vijeće Evrope (16. decembra 2013.), dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)

Cilj ovog priručnika je da podrži lokalne i regionalne organe u njihovim nastojanjima da učine zajednice otvorenijima, etičnijima i okrenutijim ka građanstvu. Priručnik nudi lak pristup relevantnim međunarodnim standardima i domaćem kontekstu, pravnim propisima, sudskoj praksi, smjernicama i primjerima dobre prakse u odnosu na javnu etiku, odgovornost za rad, transparentnost i građansko učešće. Sadrži još i sažetu procijenu najčešćih rizika od korupcije.

Djelotvorna primjena alata za promovisanje transparentnosti i građanskog učešća, zajedno sa većom odgovornošću za rad i javnom etikom, mogu pomoći da se iskorijene korupcija i nesavjesnost u radu vlade. Oni pomažu vladama da se oslone na vještine, znanje i iskustvo građana da bi omogućili informisanije donošenje odluka, rano prepoznavanje štetnih dejstava potencijalnih politika, veće učešće u odlukama proisteklim iz politika i pružanje efikasnijih usluga javnih službi.

Priručnik je dostupan i na onlajn alatu bE-Open.



<http://www.coe.int/congress>

BOS

www.coe.int

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na evropskom kontinentu. Okuplja 46 država članica, među kojima su sve zemlje članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Vijeća Evrope, zadužena za jačanje lokalne i regionalne demokratije u svojim zemljama članicama. Sastavljen je od dvije komore – Komore lokalnih vlasti i Komore regiona – i tri komiteta koji okupljaju 612 izabраниh zvaničnika, predstavljajući više od 130.000 lokalnih i regionalnih vlasti.

