



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Usvojeno: 23. marta, 2018.

Objavljeno: 22. maja 2018.

Javno

GrecoRC4(2017)22

ČETVRTI KRUG EVALUACIJE

Sprječavanje korupcije među članovima
parlamenta, sucima i tužiocima

IZVJEŠTAJ O USKLAĐENOSTI

BOSNA I HERCEGOVINA

Usvojeno na 79. Plenarnoj sjednici GRECO-a
(Strazburg, 19 - 23. marta, 2018)

I. UVOD

1. U izvještaju o usklađenosti su procijenjene mjere koje poduzimaju nadležna tijela u Bosni i Hercegovini u cilju provođenja preporuka izdatih u Izvještaju četvrtog kruga evaulacije o Bosni i Hercegovini koji je usvojen na 70. Plenarnoj sjednici GRECO-a (30. novembar – 4. decembar, 2015) i javno objavljen 22. februara 2016. godine nakon što ga je odobrila Bosna i Hercegovina ([Greco Eval IV Rep \(2015\) 2E](#)). Tema četvrtog kruga evaulacije GRECO-a je „Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sucima i tužiocima“.
2. Prema zahtjevima iz Poslovnika GRECO-a, vlasti Bosne i Hercegovine su predale Izvještaj o stanju za mjere poduzete u cilju provođenja preporuka. Ovaj izvještaj je primljen 14. juna, 2017. godine i dostavljen zajedno sa naknadno primljenim informacijama, kao osnova za Izvještaj o usklađenosti.
3. GRECO je izabrao Španiju (u odnosu na parlamentarne skupštine) i „bivšu jugoslavensku republiku Makedoniju“ (u odnosu na pravosudne institucije) u svrhu imenovanja izvještača za postupak utvrđivanja usklađenosti. Imenovani izvještači su bili g. Rafael VAILLO za Španiju i gospođa Ana PAVLOVSKA DANEVA za „bivšu jugoslavensku republiku Makedoniju“. U sastavljanju izvještaja o usklađenosti im je pomagao Sekretarijat GRECO-a.
4. U izvještaju o usklađenosti se procjenjuje provođenje svake pojedinačne preporuke iz Izvještaja o evaluaciji i utvrđuje se cjelokupna ocjena nivoa poštivanja ovih preporuka od strane članova. Provođenje svake neprimijenjene preporuke (djelomično provedene ili neprovedene) će se ocjenjivati na osnovu dodatnog Izvještaja o stanju kojeg nadležna tijela trebaju dostaviti 18 mjeseci nakon usvajanja trenutnog Izvještaja o usklađenosti.

II. ANALIZA

5. U Izvještaju o evaluaciji, GRECO obrađuje 15 preporuka za Bosnu i Hercegovinu. O poštivanju ovih preporuka više u nastavku teksta.

Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sucima i tužiocima

Preporuka i.

6. *GRECO je preporučio (i) uvođenje preciznih pravila kojima se definiraju i olakšavaju postupci javnih konsultacija o propisima u Parlamentu, i omogućavanje učinkovite provedbe nakon toga; (ii) poboljšanje transparentnosti u parlamentarnom postupku uvođenjem pravila za parlamentarne zastupnike u odnosima sa trećim licima koji žele utjecati na zakonodavni postupak.*
7. Vlasti Bosne i Hercegovine izvještavaju o različitim mjerama koje se javljaju po tom planu, od kojih se neke provode putem projekata međunarodne tehničke pomoći. Na početku, vlasti ukazuju na izmjene i dopune Poslovnika relevantnih parlamenata kojim se u pravilu osigurava i plenarni rad i rad odbora. Trenutno je iznesen prijedlog vezan za „antikorupcijsku procjenu zakona“ (tj. procjenjivanje da li postoje rizici od korupcije u određenom zakonu).
8. U Izvještaju regionalne nevladine organizacije ActionSEE (Odgovornost, tehnologija i institucionalna otvorenost) iz 2016. godine naglašena je potreba za dvosmjernom interakcijom s javnošću. U cilju otvaranja komunikacijskih kanala između građana i parlamenta, u aprilu 2016. godine pokrenuta je online platforma (tzv. [eKonsultacije](#)). Pored toga, takozvani Projekat održivosti civilnog društva (2013-

2018) pomaže predstavnicima civilnog društva da, između ostalog, sarađuju sa javnim tijelima putem bolje informisanog i aktivnog odnosa.

9. GRECO priznaje nove prijavljene zakonodavne i praktične radnje za olakšavanje javnih konsultacija o zakonodavnim prijedlozima i naknadne rasprave o njima u parlamentu, uključujući i daljnje unapređivanje kanala za javno učešće; pokretanje internet stranice eKonsultacije je uistinu pozitivan pomak. Ovaj dio preporuke se rješava na zadovoljavajući način. Obzirom da su ovo sve najnovije mjere, vlasti mogu zatražiti da informišu GRECO o tome kako se stvarno provođenje mjerodavnih pravila prati u odnosu na njihovo učinkovito poštivanje.
10. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO napominje da problem lobiranja još uvijek nije uređen u Bosni i Hercegovini. GRECO samo može nastaviti ukazivati na preostalu potrebu uspostavljanja načela, pravila i postupaka kako bi parlamentarci dobili jasne upute o tome kako mogu sarađivati sa lobistima i ostalim trećim stranama koje žele uticati na zakonodavni proces.
11. GRECO zaključuje da je preporuka i djelomično provedena.

Preporuka ii.

12. *GRECO je preporučio dalje pojašnjavanje internih mehanizama radi promovisanja i provođenja kodeksa ponašanja za parlamentarne zastupnike, i time zaštititi integritet unutar zakonodavstva, uključujući (i) usklađene smjernice, savjetovanje i obuku koji se odnose na etičke odredbe i odredbe vezane za integritet i sprječavanje korupcije, kao i (ii) razvoj efikasnih mehanizama nadgledanja i provedbe za ta ključna pitanja.*
13. Vlasti Bosne i Hercegovine napominju da je, nakon evaluacije GRECO-a, parlament izmijenio svoj Kodeks ponašanja posebno kako bi se žalbeni i kazneni postupci pojednostavili i time obaveze učinile učinkovitijim. Posebno, Zajednički odbor za ljudska prava je nadležan za provođenje i praćenje poštivanja Kodeksa. Također mu je povjeren zadatak vođenja evidencije za sve aktivnosti koje su povezane sa provođenjem Kodeksa i izrade godišnjeg izvještaja o kojem se naknadno raspravlja na plenarnoj sjednici. Stiče se iskustvo provođenja budući da su promjene aktuelne: prvi izvještaj o praćenju će biti objavljen na internet stranici parlamenta u prvoj polovini 2018. godine (odnosi se na aktivnosti iz 2017. godine). Sankcije uključuju pisanu opomenu, novčanu kaznu i javnu opomenu obavljen u medijima. Žalbe se mogu podnijeti Zajedničkom kolegiju oba doma Parlamenta. Nisu primljene nikakve žalbe u periodu od novembra, 2017. godine (stupanje Kodeksa na snagu) do februara, 2018. godine; bio je pokrenut jedan postupak zbog povrede ali je povučen.
14. Kada je u pitanju prva komponenta preporuke, GRECO napominje da nisu prijavljena nikakva nova dešavanja u pogledu smjernica koje se odnose na integritet, te prilike za obuku i savjetovanje. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO upućuje na promjene sačinjene u kodeksu koje su navodno usmjerene ka jačanju etičkih standarda i odgovornosti u parlamentu. GRECO vidi potencijal u sadašnjem (revidiranom) sistemu nadzora što se posebno tiče nedostataka u prethodnom Kodeksu po pitanju njegovog provođenja i žalbenih kanala. Vrijeme i iskustvo će pokazati na koji način je (i da li uopće) novi sistem učinkovit u praksi. GRECO s nestrpljenjem očekuje detaljnije informacije o relevantnim izvještajima o praćenju nakon što budu objavljeni, a u vezi sa provođenjem Kodeksa.
15. GRECO zaključuje da je preporuka ii djelomično provedena.

Preporuka iii.

16. *GRECO je preporučio usklađivanje propisa o sukobu interesa na cijeloj teritoriji države.*
17. Vlasti Bosne i Hercegovine naglašavaju da je nacrt Zakona o sukobima interesa pripremila grupa članova parlamenta, navodno bliskom saradnjom sa međunarodnim donatorima (posebno, sa Vijećem Evrope, EU i OSCE-ODIHR), te sektorom nevladinih organizacija (Transparency International). Nacrt trenutno, između ostalih, razmatraju vlada, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), Centralna izborna komisija i druga relevantna tijela. Trenutni nacrt je navodno usmjeren na osiguravanje učinkovite i nezavisne primjene instituta sukoba interesa, te na usklađivanje i ujednačavanje propisa iz oblasti sukoba interesa sa izjavama o finansijskom i imovinskom stanju nosilaca javne funkcije. Predložene su sljedeće promjene:
- Uspostavljanje nezavisnog, stručnog tijela za provođenje Zakona o sukobu interesa (LCI), točnije Komisije za odlučivanje o sukobu interesa (CDCI), kao stalnog, nezavisnog i samostalnog tijela osnovanog od strane Parlamenta, a kojeg čine stručnjaci koje je izabrao parlament na osnovu javnog poziva;
 - Detaljnije definisanje i širenje kruga osoba na koje se LCI primjenjuje u cilju osiguravanja ravnopravnog postupanja u javnoj službi;
 - Uvođenje jasnih i dosljednih pravila koja ograničavaju obnašanje javnih funkcija, kao i jasnih pravila koja se primjenjuju na obavljanje dužnosti, angažman i ponašanje nosilaca javnih funkcija čak i po završetku njihovog mandata u cilju osiguravanja nepristranosti kod donošenja odluka.
 - Ujednačavanje i usklađivanje propisa o izjavama o imovinskom stanju i sukobu interesa; kao i jasno utvrđivanje nadležnosti CDCI-a kada je u pitanju prikupljanje, objavljivanje i provjeravanje.
 - Uvođenje sistema za provjeru izjava o imovinskom stanju (posebno za provjeru tačnosti podataka) i objavljivanje registra imovine javnih službenika.
 - Širenje obima i tipa sankcija i uvođenje novih provedbenih mehanizama, npr. poništenje akta koji rezultira iz sukoba interesa.
18. GRECO pozdravlja pripremu nacrtu Zakona o sukobu interesa koji ima za cilj rješavanje ključnih nedostataka koje je utvrdio GRECO, uključujući članstvo i postupke CDCI-ovih objekata i subjekata obuhvaćenih obavezom finansijskog izvještavanja, objavljivanje izvještaja, sankcije za nedostavljanje izvještaja/netačno /i lažno izvještavanje itd. Nacrtom je također predviđeno ujednačavanje i usklađivanje pravila o izjavama o imovinskom stanju i sukobima interesa. Ovo su svi koraci koji idu u pravom smjeru, ali su još uvijek podložni daljnjem parlamentarnom savjetovanju i dogovorima.
19. GRECO zaključuje da je preporuka iii djelomično provedena.

Preporuka iv.

20. *GRECO je preporučio (i) objedinjavanje važećih zahtjeva vezanih za objavu finansijskih podataka u jedan jedinstveni obrazac za prijavu, (ii) uvođenje obaveze prijavljivanja imovine bliskih rođaka i dostavljanje ažuriranih informacija u slučaju značajnije promjene podataka o kojima se treba izvještavati u toku trajanja mandata, i (iii) osiguravanje objavljivanja finansijskih podataka i lakog pristupa istima, uvažavajući privatnost i sigurnost parlamentarnih zastupnika i njihovih bliskih rođaka koji podliježu obavezi prijavljivanja.*
21. Vlasti Bosne i Hercegovine ponavljaju da su, prema Izbornom zakonu (članu 15), kandidati za izbore i izabrani predstavnici dužni podnijeti izjave o imovinskom

stanju na početku i na kraju svog mandata; u slučaju značajnih promjena u vrijednosti tokom obnašanja dužnosti, nisu ih obavezni ažurirati. U dostavljenim izjavama moraju biti navedeni podaci o bližoj rodbini (bračnom drugu, djeci i članovima porodice u domaćinstvu koje je službenik dužan izdržavati). Centralna izborna komisija (CIK) je 2016. godine izradila aplikaciju kako bi podnesene izjave bile dostupne online; aplikacija je dostupna za korištenje od decembra 2017. godine, a izjave su javno dostupne na [internet stranici CIK-a](#) (bez ličnih podataka).

22. Nije došlo ni do kakvih promjena u pogledu postojanja dva paralelna režima izvještavanja za članove parlamenta i njihovu preporučenu racionalizaciju. Stoga, prema Zakonu o sukobu interesa (član 12), članovi parlamenta također trebaju podnijeti finansijske izvještaje čiji se sadržaj ne slaže u potpunosti s onim potrebnim za izjave o imovinskom stanju¹, niti obuhvataju imovinu bliže rodbine. Finansijski izvještaji nisu javni, ali kada CDCI utvrdi da je službenik u sukobu interesa, njegove odluke su javne.
23. GRECO napominje da je napravljen određeni napredak u odnosu na stanje ocijenjeno u vrijeme evaluacijske posjete u junu 2015. godine. Članovi parlamenta još uvijek izvještavaju o svojoj imovini putem dva paralelna sistema: jedan koji se sastoji od „izjava o imovini“ koje se uređuju izbornim zakonom (koji obuhvata i kandidate za izbore i izabrane predstavnike), a drugi koji se zasniva na „finansijskim izvještajima“ u okviru Zakona o sukobu interesa (koji obuhvata izabrane službenike, nosioce izvršnih dužnosti i savjetnike).
24. Obzirom na obavezu podnošenja izjave o imovinskom stanju prema izbornom zakonu, GRECO pozdravlja činjenicu da su izjave sada dostupne javnosti na internet stranici CIK-a. Ovim se djelomično ispunjava posljednja komponenta preporuke iv, ali samo u odnosu na izjave o imovini, a ne na finansijske izvještaje koji do usvajanja izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa još nisu dostupni javnosti. S tim u vezi, a posebno s obzirom na finansijske izvještaje, nisu omogućena nikakva ažuriranja osim što su povezane mjere na čekanju sve dok se novi Zakon o sukobu interesa ne usvoji. Konkretno, u nacrtu Zakona o sukobu interesa su uvedeni novi zahtjevi u vezi s redovnim izvještavanjem (ažuriranja kada dođe do značajnih promjena prijavljenih finansijskih informacija), objavljivanjem imovinskog stanja bliže rodbine i objavljivanjem finansijskih izvještaja.
25. Do usvajanja ovog zakonodavnog akta (i njegove naknadne primjene), GRECO donosi zaključak da je preporuka iv djelomično provedena.

¹ U finansijske izvještaje (koji se zahtijevaju Zakonom o sukobu interesa od izabranih službenika, nosioca izvršnih dužnosti i savjetnika) spadaju lični podaci službenika i njegove/njene bliže rodbine (ime, datum i mjesto rođenja, adresa), informacije o javnoj funkciji koju je obnašao/la, trenutne prihode i izvore prihoda (npr. sve prihode, plate, penzije, dobiti, itd.); imovinu u BiH i u inozemstvu čija vrijednost prelazi 1 000 KM (511 EUR) (npr. novac, poslovna dokumentacija, dionice, obveznice, nekretnine, itd.); obaveze (npr. dugovi, isplate, zadužnice, zajmovi itd.); te podatke o drugim pozicijama (javna preduzeća, Agencija za privatizaciju, privatna preduzeća, udruženja i fondacije). Također su dužni navesti funkcije koje obnašaju (u javnim preduzećima, Agenciji za privatizaciju i privatnim preduzećima) njihove bliže rodbine, ali ne i njihovu imovinu i prihode.

Izjave o imovinskom stanju (zahtijevane Izbornim zakonom od kandidate za izbore i izabrane predstavnike) sadrže informacije o trenutnim prihodima i izvorima prihoda (npr. svi prihodi, plate, dobit od imovine itd.); imovini koja prelazi 5 000 KM (2 554 EUR) u BiH i inozemstvu (npr. novac, bankovni računi, poslovna dokumentacija, dionice, obveznice, nekretnine, itd.); obaveze (npr. dugovi, isplate, zadužnice, zajmovi itd.)

Preporuka v.

26. *GRECO je preporučio (i) spajanje sistema za objavljivanje podataka sa efikasnim mehanizmom kontrole (uključujući nasumične provjere) i (ii) uvođenje odgovarajućih sankcija za lažno prijavljivanje.*
27. Vlasti Bosne i Hercegovine navode da nacrt Zakona o sukobu interesa jača mehanizme nadzora (uključujući ispitivanje tačnosti podataka, provođenje nasumičnih provjera i registara unakrsnih provjera). Nacrt također uvodi administrativne sankcije za lažno izvještavanje. Vlasti nadalje ističu da stvarno provođenje ove preporuke neće biti uslovljeno samo donošenjem nacrta zakona, nego i izmjenama i dopunama Izbornog zakona.
28. GRECO prihvata predložene zakonske izmjene i dopune koje su još uvijek u fazi parlamentarnog savjetovanja; dodatno napominje da bi promjene trebale biti uvedene i u izbornom zakonu. Nadalje, bit će potrebno osigurati da zakon, nakon usvajanja, bude učinkovito proveden u praksi. Nedostatak operativnih mehanizama koji omogućavaju da izjave o imovinskom stanju/finansijski izvještaji budu učinkovito revidirani u represivne (otkrivanje nepravilnosti) i preventivne svrhe (kao osnova za savjetovanje o načinima izbjegavanja mogućih sukoba interesa) svakako je presudna slabost postojećeg režima sukoba interesa.
29. GRECO donosi zaključak da je preporuka v djelomično provedena.

Preporuka vi.

30. *GRECO je preporučio da se savjetodavni, nadzorni i sistem provedbe, koji se odnosi na sukob interesa u potpunosti pregleda i pravilno razvija, tako što će se prije svega osigurati nezavisnost i pravovremenost sistema, i učiniti ga djelotvornim kroz odgovarajući sistem sankcionisanja.*
31. Vlasti Bosne i Hercegovine napominju da je u nacrtu Zakona o sukobu interesa predviđen revidirani sastav, oblik i uslovi izbora članova CDCI-a. Posebno, CDCI mora biti nezavisan i nepristran što se odnosi i na njegov organizacijski status i postavku, kao i na članstvo i proces donošenja odluka (u kojem ne bi trebalo biti političkih smetnji i politizacije). CDCI trebaju činiti stručnjaci s odgovarajućim iskustvom i odgovarajućim upravnim i istražnim ovlaštenjima, kao i osobljem i finansijskom podrškom. Posebna pažnja posvećuje se izboru i imenovanju članova CDCI-a kako bi se osigurala njihova stručnost, nezavisnost i nepristranost (u tu svrhu, nacrtom su utvrđene stroge zabrane za političko članstvo). Parlament (kvalifikovana većina) bira stručnjake putem javnog poziva.
32. CDCI bi imao neometani direktni pristup relevantnim informacijama vezanim za javne službenike (npr. informacije koje imaju porezna tijela, iz zemljišnih knjiga, registracije preduzeća). Sistem sankcioniranja bi također bio unaprijeđen i omogućio bi se dvostepeni pregled (upravni i pravosudni). Konačno, CDCI bi imao važne obaveze sprječavanja korupcije, uključujući obučavanje i izdavanje formalnih /neformalnih mišljenja.
33. Vlasti dodaju da su, do usvajanja nacrta Zakona o sukobu interesa, poduzete brojne praktične mjere kako bi se omogućio rad CDCI-a, uključujući razvrstavanje osnovnih postupaka i logistike. Što se tiče konkretnih rezultata CDCI-a od posljednje evaluacijske posjete GRECO-a, vlasti izvještavaju o sljedećem:

Aktivnost	2015	2016
Mišljenja o tome da li su nekom radnjom ili propustom prekršene odredbe Zakona o sukobu interesa u državnim institucijama BiH	3	7
Usvojene odluke o pokretanju postupka	1	3
Usvojene odluke o nepokretanju postupka	33	1
Usvojene odluke o izricanju sankcija zbog kršenja odredbi Zakona o sukobu interesa u državnim institucijama BiH	-	2
Dodatno donesene odluke o zahtjevima za pristup informacijama	3	2

34. Nadalje, usvojen je plan ocjenjivanja izabranih službenika, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnika za 2017. godinu. Službenici CDCI-a također su bili poprilično proaktivni u traženju mogućnosti za učešće i razmjenu iskustava i naučenih lekcija s kolegama u trećim zemljama.
35. GRECO uzima u obzir aktivnosti koje provodi CDCI, kao i nova dodatna poboljšanja predložena u nacrtu Zakona o sukobu interesa radi unapređenja režima savjetovanja, nadzora i provođenja kod sukoba interesa. Budući da su ovo sve prijedlozi koji će se morati učinkovito provesti ne samo u zakonima već i u praksi, preporuka se može smatrati djelomično provedenom.
36. GRECO donosi zaključak da je preporuka vi djelomično provedena.

Preporuka vii.

37. *GRECO je preporučio i pozvao uvažene parlamente Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, istovjetno, da poduzimaju mjere u skladu sa preporukama.*
38. Vlasti Bosne i Hercegovine naglašavaju da su uloženi naponi kako bi se povećala transparentnost, integritet i odgovornost njihovih zakonodavnih tijela. Svi entiteti sada imaju pristup informacijama i uspostavljene mehanizme javnog savjetovanja radi bolje interakcije sa svojim građanima; u tu svrhu su njihovi odgovarajući poslovni izmijenjeni. Proces donošenja kodeksa ponašanja je trenutno u toku u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj, a Brčko distrikt i nekoliko kantona Federacije Bosne i Hercegovine (Sarajevo, Tuzla i Zenica-Doboj) imaju uspostavljene vlastite kodekse, uključujući nadzor/kontrolu mehanizama za njihovo provođenje. Što se tiče zakonskih propisa i provedbenih mehanizama o sukobu interesa, situacija bi trebala biti jasnija nakon usvajanja prijedloga Zakona o sukobu interesa.
39. GRECO sa zadovoljstvom primjećuje da entiteti sigurnim korakom idu ka provođenju preporuka. To je ohrabrujuće, posebno ako se u obzir uzme složenost institucionalnih i državnih nivoa u zemlji i ponovni poziv međunarodne zajednice da se pokrene bolje koordinirana akcija.
40. GRECO donosi zaključak da je preporuka vii djelomično provedena.

Sprječavanje korupcije među sucima i tužiocima

Preporuka viii.

41. *GRECO je preporučio da se preduzmu odlučne zakonske i operativne mjere da bi se ojačala uloga Visokog sudskog i tužilačkog vijeća u zaštiti nosilaca pravosudnih funkcija u sudovima i tužilaštvima od neprimjerenih utjecaja – i od stvarnih i potencijalnih - što uključuje da se (i) formiraju odvojena sudska i tužilačka*

podvijeća i (ii) izbjegne prevelika koncentracija moći u jednim rukama što se odnosi na obavljanje različitih funkcija od strane članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća i (iii) osiguravanjem da odluke VSTV-a po pitanju imenovanja, unaprjeđenja i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca budu predmetom žalbe na sudu.

42. Vlasti Bosne i Hercegovine ukazuju na to da će, u svrhu provođenja ove preporuke, biti potrebno izmijeniti Zakon o Visokom sudbenom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (VSTV BiH). I Ministarstvo pravde BiH i Povjerenstvo za legislativu VSTV-a trenutno pripremaju prijedloge za izmjenu ovog zakona ili za izradu novog zakona i uzimaju u obzir preporuku u ovom procesu. Rok za donošenje nacrtu VSTV-a je do kraja juna, 2018. godine.
43. GRECO primjećuje namjeru vlasti da ažurira Zakon o VSTV-u u skladu s ovim i drugim preporukama GRECO-a, ali podsjeća da je taj proces u toku još od 2013. godine, prije usvajanja Izvještaja o evaluaciji. Potiče vlasti da pojačaju napore za uvođenje potrebnih promjena. Nadalje, GRECO naglašava da se preporukom također poziva na operativne promjene, na primjer kako bi se izbjeglo uključivanje istih članova VSTV-a u različite aspekte karijere sudija ili tužilaca. Takve mjere bi se mogle zadovoljavajuće provesti bez izmjena zakona.
44. GRECO donosi zaključak da preporuka viii nije provedena.

Preporuka ix.

45. *GRECO je preporučio preduzimanje daljih koraka radi unaprjeđivanja ocjenjivanja rada (kvalitativni i kvantitativni kriteriji) da bi se sproveli visoki etički i radni standardi koji se očekuju od sudija i tužilaca, kao i pružila pomoć u određivanju kandidata za unaprjeđenje na osnovu zasluga.*
46. Vlasti Bosne i Hercegovine pojašnjavaju da je VSTV 7. jula, 2016. godine usvojio nove kriterije za ocjenjivanje rada tužilaca. VSTV je 29. novembra, 2016. godine usvojio nove kriterije za ocjenjivanje rada glavnih tužilaca, zamjenika glavnog tužioca i šefova odjela/odsjeka u tužilaštvu koji su usklađeni s prethodnim tekstom.
47. Od promjena koje su uvedene novim kriterijima, kvalitet optužnica se sada mjeri prema složenosti slučaja, a slučajevi privrednog kriminala, organizovanog kriminala i ratnih zločina se prate odvojeno od ostalih slučajeva. Praćenim kriterijima su dodane odluke o nepoduzimanju kaznenog progona ili da se prekine kazneni progon. Treća izmjena je da su uspostavljene osnove za dodjelu negativnih bodova tužiocu kada je u pitanju kvaliteta njegovih/njenih odluka ukoliko su podložne značajnim ispravkama.
48. VSTV je također 7. jula, 2016. godine usvojio Pravilnik o mjerilima za rad tužilaca u BiH u kojem su navedene godišnje norme za riješene ili zatvorene predmete, a koje su podijeljene prema vrstama zločina. Također se u njemu navode kriteriji za razmatranje složenosti slučajeva, načina zatvaranja predmeta i nivoa kazni. Svrha ovog Pravilnika je osiguravanje ujednačene primjene evaluacijskih pravila širom teritorije BiH. Također će pridonijeti utvrđivanju potrebne raspodjele ljudskih resursa – i tužilaca i pomoćnog osoblja – s ciljem osiguravanja veće učinkovitosti u tužilaštvu.
49. Glavni tužioci su nadležni za pravilno provođenje Pravilnika. Moraju uspostaviti sistem vođenja evidencije zasnovan na automatskom sistemu upravljanja predmetima i periodično izvještavati. S druge strane, njihovo ispravno provođenje sistema prate glavni tužioci BiH i njenih entiteta, kao i VSTV.

50. Nadalje, VSTV je 14. decembra 2016. godine usvojio Pravilnik o postupku za ocjenjivanje glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca, šefova odjela/odsjeka i tužilaca. U njemu su propisani postupci ocjenjivanja, njihovo praćenje, žalbeni postupci protiv ocjena, sadržaj obrazaca za ocjenjivanje i praćenje ocjenjivanja.
51. U planu rada VSTV-a za 2017. godinu je predviđeno usvajanje novog Pravilnika o mjerilima za rad sudaca i daljnje poboljšanje kriterija za ocjenjivanje rada sudaca. Radni plan predviđa i provođenje stručnih preporuka o sistemu ocjenjivanja i imenovanja na podzakonske akte i u praksi VSTV-a. Te aktivnosti su u toku.
52. Konačno, vlasti dodaju da nacrt zakona o VSTV-u koji trenutno priprema Ministarstvo pravde predviđa unapređenje odredbi vezanih za ocjenjivanje rada nosilaca sudskih i tužilačkih funkcija. Međutim, ostavit će se mogućnost da se određena pitanja detaljnije razrade u podzakonskim aktima VSTV-a - na primjer u pogledu kriterija za promaknuće.
53. GRECO pozdravlja usvajanje različitih dokumenata od strane VSTV-a s ciljem poboljšanja ocjenjivanja rada tužilaca u pokušaju povećanja objektivnosti i ujednačenosti sistema ocjenjivanja. Međutim, mnogo toga će ovisiti o tome kako će se sistem provesti u praksi. Nadalje, GRECO napominje da se trenutno sistem ocjenjivanja ne primjenjuje na glavne tužioce Tužilaštva Bosne i Hercegovine, Federalnog tužilaštva Federacije Bosne i Hercegovine, Republičko tužilaštvo Republike Srpske i Tužilaštvo Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Poziva VSTV da usvoji evaluacijske kriterije i za ove stručnjake. Zaključno, sistem ocjenjivanja rada sudaca je potrebno dodatno unaprijediti.
54. GRECO donosi zaključak da je preporuka ix djelomično provedena.

Preporuka x.

55. *GRECO je preporučio (i) provođenje analize o stanju budžeta i zaposlenih u sudovima i tužilaštvima, kako bi se osiguralo da su neophodna sredstva dostupna i da se efikasno koriste u cijelom pravosudnom sistemu i (ii) osigurati da se sredstva iz pravosudnog budžeta bolje raspoređuju uz poštivanje težine predmeta.*
56. Vlasti Bosne i Hercegovine pojašnjavaju da je u poglavlju 6 Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine² (SRSP) predviđeno unapređenje postupaka planiranja budžeta za svih 14 vlada nadležnih za sektor pravde u BiH. Shodno tome, svaka institucija iz sektora pravde će napraviti vlastiti detaljni finansijski plan u kojem će biti navedeno sljedeće: a) njeno trenutno finansijsko stanje; b) procjena njene ovisnosti o međunarodnom finansiranju; c) moguće uštede i d) kreativno ispitivanje za finansiranje aktivnosti.
57. Preporuku GRECO-a ispitala je Stalna komisija za pravosudnu upravu i sudske i tužilačke budžete VSTV-a koja je odlučila da će se provesti analiza troškova po sudu/tužilaštvu. Trenutno se prikupljaju podaci o troškovima i tokovima predmeta u sudovima/tužilaštvima za 2016. godinu i oni će biti osnova za analizu.
58. GRECO pozdravlja činjenicu da je donesena odluka o analizi troškova i tokova predmeta sudova i tužilaštava. Međutim, ovaj proces je još uvijek u ranoj fazi, a GRECO, iz tog razloga, ne može smatrati da je preporuka provedena, čak ni djelomično.
59. GRECO donosi zaključak da preporuka x nije provedena.

² http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/strategija/13%204%20SRSP%20u%20BiH%20-%20EJ.pdf

Preporuka xi.

60. *GRECO je preporučio znatno jačanje i dalje razvijanje povjerljivog savjetovanja i namjenske praktične obuke o pitanjima etike i integriteta za sudije i tužioce.*
61. Vlasti Bosne i Hercegovine izvještavaju da je Stalna komisija za edukaciju VSTV-a razmotrila moguća rješenja za provođenje ove preporuke u pogledu izjava o nezainteresiranosti pravosudne zajednice za pohađanje određene obuke. U razmotrene načine spada i mogućnost uvođenja obavezne jednodnevne obuke o etici za sve suce i tužioce koja bi po mogućnosti bila dio modula obučavanja na daljinu i koju bi izvodili predavači i predstavnici Ureda disciplinskog tužioca u sudovima i tužilaštvima.
62. Nadalje, USAID je, u saradnji s VSTV-om, Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) i Regionalnom anti-korupcijskom inicijativom (RAI), u četiri različita grada (Tuzla, Banja Luka, Mostar i Sarajevo) od 4. do 7. aprila 2017. godine organizovao jednodnevne obuke o razvoju sudskih i tužilačkih planova integriteta. Na ovim događajima je učestvovalo više od 170 učesnika iz svih sudova i tužilaštava u BiH.
63. Obuka o integritetu je 2017. godine postala dio početnog programa obučavanja novo-imenovanih sudaca i tužilaca. VSTV je također poslao dopise svim pravosudnim institucijama u kojima naglašava važnost ovakvog tipa obuke i pozvao pravosudno osoblje na pohađanje seminara o integritetu. Tokom pripreme programa obučavanja za 2018. godinu, VSTV je preporučio entitetskim centrima za obučavanje da uvedu više praktičnih seminara o etici, integritetu, disciplinskim postupcima, smjernicama za sprječavanje sukoba itd. Svi učesnici pravosudnog obučavanja bi mogli prisustvovati tim događajima: suci, tužioc, sudski saradnici i pripravnici. Prvi seminari o integritetu planirani su za april 2018. godine.
64. Konačno, vlasti upućuju na početne i kontinuirane aktivnosti obučavanja koje organizuje Centar za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji BiH, prema uputama i pod nadzorom VSTV-a. Od 2012. godine su u takvim aktivnostima uobičajeno obuhvaćene teme kao što su etika, profesionalni standardi u pravosuđu i komunikacija između pravosuđa i opće, naučne i stručne javnosti.
65. GRECO uzima u obzir do sada organizovane aktivnosti obučavanja za provođenje preporuke. Potiče vlasti da ih dodatno razvijaju i na državnim i na entitetskim nivoima. Nadalje, GRECO podsjeća da se preporukom poziva na dalji razvoj povjerljivog savjetovanja o pitanjima etike i integriteta.
66. GRECO zaključuje da je preporuka xi djelomično provedena.

Preporuka xii.

67. *GRECO je preporučio izradu propisa o sukobu interesa koji su važeći za sve sudije i tužioce, zajedno sa adekvatnim nadzornim i provedbenim sistemom.*
68. Vlasti Bosne i Hercegovine navode da je VSTV u julu 2016. godine usvojio Smjernice za sprječavanje sukoba interesa u pravosuđu³. Ove Smjernice je pripremila radna grupa sastavljena od predstavnika VSTV-a, udruženja sudija i tužilaca i stručnjaka, uz podršku USAID-a. Njima su obuhvaćene: a) nepodudarnosti; b) izvještavanje o imovini, prihodima, obavezama i kamatama; c) pokloni i druge pogodnosti; d) kontakti s trećim osobama i zloupotreba povjerljivih

³ <http://usaidjp.ba/assets/content/guidelines-for-conflict-of-interest-eng-1486656678.pdf>

informacija; e) nepotizam; i f) obrazovanje i podizanje svijesti. U smjernicama se poziva na postojeće zakonodavstvo i etički kodeks te je detaljnije obrađena tema praktičnih "dozvoljenih i nedozvoljenih postupaka" u raznim situacijama.

69. Nadzor nad provođenjem Smjernica zasniva se na postojećem zakonodavnom i institucionalnom okviru. VSTV je nadležan za sprječavanje, praćenje i sankcioniranje sukoba interesa među nosiocima sudskih dužnosti. Odlučuje o nepodudarnostima i prikuplja i vodi godišnje financijske izvještaje. Međutim, u očekivanju izmjene i dopune Zakona o VSTV-u, ne provodi temeljnu sistemsku provjeru zbog nedostatka odgovarajućih mehanizama. Radna grupa je također preporučila značajniju ulogu za stalni odbor VSTV-a za sudsku i tužilačku etiku, nespojivost i neovisnost. Nepridržavanje odredbi Smjernica predstavlja ozbiljno kršenje službenih dužnosti ili ugrožava povjerenje javnosti u nepristranost ili vjerodostojnost pravosuđa i može predstavljati disciplinski prekršaj. Konačno, vlasti ukazuju da do sada nije bilo pokrenutih disciplinskih postupaka zbog kršenja Smjernica.
70. GRECO pozdravlja usvojene Smjernice za sprječavanje sukoba interesa u pravosuđu. U njima su date vrijedne ilustracije i objašnjenja o postojećem zakonodavstvu, kao i jasne upute o tome kako (ne)postupati. Međutim, režim nadzora i provođenja nije unaprijeđen što sprječava pomno praćenje poštivanja propisa od strane nosilaca pravosudnih funkcija, kako se to zahtijeva preporukom.
71. GRECO zaključuje da je preporuka xii djelomično provedena.

Preporuka xiii.

72. *GRECO je preporučio (i) razvijanje efikasnog sistema za pregled godišnjih financijskih izvještaja, uključujući odgovarajuće ljudske i materijalne resurse, kanale za saradnju sa nadležnim tijelima i odgovarajuće sankcije za nepoštivanje propisa ili netačno izvještavanje i (ii) razmatranje da se osigura objavljivanje financijskih podataka i lak pristup istima, uvažavajući privatnost i sigurnost sudija, tužilaca i njihovih bliskih rođaka.*
73. Vlasti Bosne i Hercegovine pojašnjavaju da su Strateškim planom VSTV-a za 2014. - 2018. godinu predviđene aktivnosti za uvođenje funkcionalnog sistema za podnošenje i praćenje godišnjih financijskih izvještaja od nosilaca pravosudnih funkcija. Te su aktivnosti prvenstveno usmjerene na uvođenje elektronskih deklaracijskih sistema, mehanizama provjere i omogućavanje dostupnosti podataka javnosti.
74. Obavljanje ovih aktivnosti se, između ostalog, odnosi i na izmjenu Zakona o VSTV-u čija je priprema u toku, kako je objašnjeno u preporuci viii. Kao dio projekta kojeg finansira švedska vlada, također postoji i plan uspostavljanja elektronskog sistema za podnošenje, registrovanje, obradu i praćenje financijskih izvještaja. U toku je zapošljavanje projektnog osoblja. Pitanje financijskih izvještaja sudaca i tužilaca će također biti razmotreno u nadolazećem procesu stručne procjene kojeg organizuje Europska komisija.
75. GRECO uzima u obzir dostavljene informacije i zaključuje da preporuka xiii nije provedena.

Preporuka xiv.

76. *GRECO je preporučio (i) jačanje nezavisnosti, kapaciteta i transparentnosti rada Ureda disciplinskog tužioca i (ii) ponovno razmatranje disciplinskih postupaka i sankcija u slučaju povrede dužnosti sudija ili tužilaca, da bi se osiguralo blagovremeno odlučivanje u predmetima i efektivno podvrgavanje proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama u slučaju povrede dužnosti.*
77. Vlasti Bosne i Hercegovine navode da je VSTV u julu 2016. godine usvojio Smjernice za izradu i provođenje planova integriteta u pravosudnim institucijama u BiH⁴, kao i prateće dokumente, tačnije Metodološke upute za izradu planova integriteta i Model Plana integriteta. Kako je opisano u preporuci xii, također su usvojene Smjernice za sprječavanje sukoba interesa u pravosuđu, kao i Smjernice za određivanje disciplinskih mjera u disciplinskim postupcima.⁵
78. Ovi setovi smjernica su pripremljeni u sklopu projekta USAID-a⁶, slijedeći preporuke sadržane u Dijagnostičkoj analizi integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu⁷ koju je proveo USAID u saradnji s VSTV-om i Agencijom za sprječavanje korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK).
79. Cilj Smjernica za određivanje disciplinskih mjera je pružanje podrške VSTV-u u utvrđivanju i određivanju sankcija za nosioce pravosudnih funkcija i stručne saradnike kako bi se osigurala dosljednost i pravednost u svim slučajevima sa sličnim okolnostima i kršenjem propisa.
80. Vlasti također navode da provođenje ove preporuke uglavnom ovisi o izmjeni Zakona o VSTV-u (pogledati preporuku viii). Potreba za jačanjem nezavisnosti, kapaciteta i transparentnosti rada Ureda disciplinskog tužioca također je prepoznata u Izvještaju stručne procjene stručnjaka Europske komisije. Preporuke iz ovog izvještaja se trebaju primijeniti u podzakonskim aktima i praksi VSTV-a, prema Akcionom planu za 2017. godinu.
81. GRECO uzima u obzir to što je VSTV usvojio set smjernica o planovima integriteta, sukobima interesa i disciplinskim mjerama. Iako su dobrodošle, ove smjernice ne pridonose ciljevima preporuke, ne računajući posljednju. S obzirom na prethodno navedeno, samo ove smjernice nisu dovoljne da bi se smatralo da je preporuka provedena, čak ni djelomično. Provođenje prvog dijela preporuke uslovljeno je izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u koji još nije realizovan. Kada je u pitanju drugi dio preporuke, on je dat s obzirom na blagost i neprimjerenost sankcija koje primjenjuju disciplinska vijeća VSTV-a. Prema tome GRECO očekuje informacije kojima će se dokazati da je praksa ovih vijeća unaprijeđena i da su disciplinske sankcije koje se primjenjuju u određenim slučajevima sada još više odvraćajuće.
82. GRECO zaključuje da preporuka xiv nije provedena.

Preporuka xv.

83. *GRECO je preporučio da se razvije komunikacijska politika uključujući opšte smjernice i obuku o načinu komuniciranja s medijima i relevantnim organizacijama*

⁴ <http://usaidjp.ba/assets/content/guidelines-for-integrity-plans-for-bih-institutions-eng-1486656891.pdf>

⁵ <http://usaidjp.ba/assets/files/publication/1470216400-high-judicial-and-prosecutorial-councils-guidelines-for-determining-disciplinary-measures.pdf>

⁶ http://usaidjp.ba/assets/files/Project_Overview_Brief_en.pdf

⁷ <http://usaidjp.ba/assets/files/publication/1454581034-diagnostic-analysis-of-the-integrity-of-the-judicial-sector-in-bih-and-potential-risks-of-corruption-and-unethical-conduct-in-judiciary.pdf>

civilnog društva, za pravosudni sistem (sudije i tužioci), s ciljem unapređenja transparentnosti i odgovornosti.

84. Vlasti Bosne i Hercegovine upućuju na nekoliko obuka koje je organizovao VSTV u saradnji sa centrima za pravosudnu obuku u entitetima. Centar za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji BiH je organizovao: tri seminara o „pravosuđu i medijima“ u Tesliću (29. juni, 2012. godine), Tuzla (6. novembar, 2012. godine) i Sarajevo (9. juni, 2015. godine); jedan seminar o „zakonu, medijima i internetu“ u Sarajevu 4. marta, 2015. godine; i jedan seminar o „pravosuđu i javnosti“ u Sarajevu 9. juna, 2015. godine. Na ovim događajima su prisustvovali glasnogovornici sudova i tužilaštava, kao i sudije i tužioci.
85. Centar za edukaciju sudija i tužilaca u Republici Srpskoj je u protekle tri godine organizovao godišnju obuku o „savremenoj komunikaciji s medijima“ koja je namijenjena rukovodiocima pravosudnih institucija, sudijama i tužiocima.
86. Konačno, vlasti spominju da VSTV trenutno priprema komunikacijsku strategiju. Akcioni plan VSTV-a za 2017. godinu sadrži niz aktivnosti koje se odnose na unapređenje povjerenja javnosti, transparentnosti i saradnje kao doprinosa provođenju preporuke. U okviru toga je organizovan veliki broj sastanaka, seminara i radionica o odnosima i komunikaciji između pravosuđa, medija i javnosti. Na ovim sastancima su prikupljene informacije koje VSTV koristi za osmišljavanje svoje komunikacijske strategije. Predstavljen je prvi nacrt kojeg trenutno doručuje radna grupa. Također je provedeno nekoliko anketa o zadovoljstvu korisnika suda.
87. GRECO uzima u obzir organizovane aktivnosti obučavanja. Međutim, mnoge od njih prethode donošenju Izvještaja o evaluaciji i čini se da aktivnosti koje su organizovane nakon toga jednostavno predstavljaju nastavak, a ne jačanje napora. GRECO se također prisjeća da se preporukom pozivalo na to da takve aktivnosti obučavanja budu dio opsežnije politike usmjerene ka vraćanju povjerenja javnosti i popravljajući negativne slike o pravosuđu. Stoga pozdravlja naznake da je priprema takve komunikacijske strategije u toku. GRECO se također prisjeća da se u Izvještaju o evaluaciji pozivalo na nekoliko obećavajućih inicijativa sadržanih u Strategiji za reformu sektora pravde za period od 2014. do 2018. godine, kao što je uspostavljanje redovne prakse informisanja javnosti o ulozi i radu pravosudnih institucija, osiguravajući da je sva komunikacija svih pravosudnih institucija zasnovana na istim načelima i objavljivanje detaljnije statistike o nekim vrstama kaznenih prekršaja. Bilo bi korisno znati da li su ove inicijative realizovane.
88. GRECO zaključuje da je preporuka xv djelomično provedena.

III. ZAKLJUČCI

89. **Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, GRECO donosi zaključak da Bosna i Hercegovina niti jednu od 15 preporuka sadržanih u Izvještaju Četvrtog kruga evaluacija nije provela na zadovoljavajući način.** Djelomično je provedeno jedanaest preporuka, a četiri nisu provedene.
90. Tačnije, preporuke i-vii, ix, xi, xii i xv su djelomično provedene, a preporuke viii, x, xiii i xiv nisu provedene.
91. Što se tiče članova parlamenta, Parlament je poduzeo sitne korake za jačanje svog sistema integriteta. 2015. godine je napravljena dugo očekivana izmjena i dopuna Kodeksa ponašanja da bi navodno pojačala mehanizme provođenja i nadzora kada je u pitanju kršenje etičkog kodeksa, ali vremenom će se pokazati kako je uistinu proveden u praksi. Nadalje, potrebno je uraditi mnogo toga u pogledu pružanja

prilika za savjetovanje i obučavanje članova Parlamenta o pitanjima sprječavanja korupcije. Novi predloženi zakon o sprječavanju sukoba interesa je obećavajući i njime bi se moglo mnogo napredovati kada su u pitanju preporuke GRECO-a. Međutim, trenutno još uvijek ne postoji vjerodostojan i nezavisan mehanizam za rješavanje sukoba interesa ili provjere izjava o imovinskom stanju parlamentaraca na državnom nivou. To zahtijeva odlučno i prioritetno djelovanje. Ipak, pozitivno je vidjeti da se u zemlji poduzima bolje koordinirana akcija, dok entiteti i Brčko Distrikt idu sigurnim korakom ka provođenju preporuka GRECO-a u ovoj oblasti i samim tim bolje promoviraju načela integriteta u svojim zakonodavstvima.

92. Što se tiče sudija i tužilaca, Visoko sudsko i tužilačko vijeće je usvojilo nove kriterije za poboljšanje ocjena učinkovitosti tužilaca, smjernice o sprječavanju sukoba interesa u pravosuđu, smjernice o planovima integriteta, kao i smjernicama o disciplinskim sankcijama. Ovo su isplativi koraci ka provođenju nekih preporuka koje treba potvrditi u praksi. Međutim, mnoge od potrebnih promjena podliježu izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću. Taj je proces već bio u toku kada je usvojen Izvještaj o evaluaciji i razočaravajuće je to što još nije uspješno završen. GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da odlučno ulože napore u tu svrhu.
93. U svjetlu gore navedenog, GRECO napominje da je, zbog trenutnog nedostatka konačnih postignuća, potreban daljnji značajni materijalni napredak kojim će se pokazati da se može dostići prihvatljiv nivo usklađenosti sa preporukama u roku od narednih 18 mjeseci. Međutim, imajući u vidu da je nekoliko suštinskih reformi u toku i pod pretpostavkom da će vlasti Bosne i Hercegovine nastaviti ulagati napore, GRECO zaključuje da trenutni nizak nivo usklađenosti s preporukama nije „globalno nezadovoljavajući“ u smislu Pravila 31, stava 8.3 Poslovnika GRECO-a. GRECO poziva šefa delegacije Bosne i Hercegovine da do 30. septembra, 2019. godine dostavi dodatne informacije u vezi provođenja svih preporuka (i-xv).
94. Zaključno, GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da, što je to prije moguće odobre objavljivanje izvještaja, obezbijede njegovo prevođenje na nacionalni jezik i omoguće da prevod bude dostupan javnosti.