

Usvojeno: 22. studenog 2024.
Objavljeno: 14. veljače 2025.

Javno
GrecoRC5(2024)13

PETI KRUG EVALUACIJE

Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u
središnjim vladama (najviše izvršne funkcije) i agencijama za
provedbu zakona

IZVJEŠTAJ O USKLAĐENOSTI

BOSNA I HERCEGOVINA

* U slučaju bilo kakvih nedoumica vezanih za autentičnost teksta ili prevoda, verzija na engleskom jeziku prevladava



Usvojen od strane GRECO-a
na njegovoj 98. plenarnoj sjednici (Strasbourg, 18.-22.
studenog/novembra 2024. godine)

I. UVOD

1. Peti krug evaluacije GRECO-a tiče se „Sprječavanja korupcije i promicanja integriteta u središnjim vladama (najviše izvršne funkcije) i agencijama za provedbu zakona”.
2. Ovaj [Izveštaj o usklađenosti](#) procjenjuje mjere koje poduzimaju vlasti Bosne i Hercegovine kako bi provele preporuke sačinjene u [Izveštaju o petom krugu evaluacije o Bosni i Hercegovini](#) kojega je GRECO usvojio na svojoj 92. plenarnoj sjednici (28. studenog/novembra – 02. prosinca/decembra 2022. godine) i objavio 09. ožujka/marta 2023. godine, nakon ovlaštenja od strane Bosne i Hercegovine.
3. Kao što se zahtijeva GRECO-vim Poslovnikom,¹ vlasti Bosne i Hercegovine su dostavile Izvešće o situaciji koje sadrži informacije o poduzetim mjerama kako bi provele preporuke u Izveštaju o evaluaciji. Taj izvještaj je zaprimljen 28. lipnja/juna 2024. godine, i poslužio je kao temelj za ovaj Izveštaj o usklađenosti.
4. GRECO je odabrao Rumunjsku (u pogledu najviših izvršnih funkcija u središnjim vladama) i Austriju (u pogledu agencija za provedbu zakona) da imenuju Izvjestitelje za postupak usklađenosti. Izvjestitelji koji su imenovani bili su g-din Sorin TĂNASE, u ime Rumunjske, i g-đa Brigitte ROM, u ime Austrije. Pomoglo im je GRECO-vo Tajništvo u sačinjavanju ovoga izvješća.
5. Izveštaj o usklađenosti procjenjuje provedbu svake pojedinačne preporuke sadržane u Izveštaju o evaluaciji, i daje sveobuhvatnu procjenu razine usklađenosti članica s ovim preporukama. Provedba bilo kojih istaknutih preporuka (djelomično provedenih ili neprovedenih) bit će procijenjena temeljem daljnjeg Izvješća o situaciji koje se treba dostaviti od strane vlasti 18 mjeseci nakon što se usvoji ovaj Izveštaj o usklađenosti.

II. ANALIZA

6. GRECO se bavio oko 25 preporuka Bosni i Hercegovini u svom Izveštaju o evaluaciji. Ispod je izložena usklađenost s ovim preporukama kojima se bavilo.

Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u središnjim vladama (najviše izvršne funkcije)

7. Kao pozadinu ovog izvješća, vlasti ukazuju na Zakon o sprječavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine (dalje u tekstu „Zakon o sukobu interesa” ili „Zakon”), koji je usvojen od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (BiH) 08. ožujka/marta 2024. godine.² Ovaj Zakon je stupio na snagu osmog dana od njegove objave u Službenom glasniku BiH i postao primjenjiv šest mjeseci nakon njegovog stupanja na snagu, 23. rujna/septembra 2024. godine. Ciljevi ovoga Zakona su spriječiti sukobe interesa i privatne utjecaje na odlučivanje, kao i osnažiti integritet, objektivnost,

¹ Postupak usklađenosti za Peti krug evaluacije ravna se po GRECO-vom Poslovniku s izmjenama/dopunama. Pogledajte Pravilo 31 revidirano bis i Pravilo 32 revidirano bis.

² Službeni glasnik BiH br. 18/24, objavljen 15. ožujka/marta 2024. godine

neovisnost, nepristrasnost i transparentnost u obavljanju javnih dužnosti, i općenito spriječiti i boriti se protiv korupcije, i osnažiti povjerenje javnosti u institucije BiH.

8. Zakon o sukobu interesa je mjerodavan za nositelje javnih službi u institucijama BiH. Po Članku 4 (a) ovoga Zakona, to uključuje izabranu ili imenovanu osobu, člnika institucije BiH i bilo koju osobu čiji izbor ili imenovanje mora odobriti Parlamentarna skupština BiH, Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH. Također uključuje šefove kabineta ili savjetnike neke izabrane ili imenovane osobe u instituciji BiH. To znači da ovaj Zakon obuhvaća sve osobe s najvišim izvršnim funkcijama (engl. PTEF-e) identificirane kao takve u Izvješću o petom krugu evaluacije o Bosni i Hercegovini, naime, članove Predsjedništva BiH, predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, ministre i zamjenike ministara, kao i njihove šefove kabineta i savjetnike koji se smatraju javnim dužnosnicima.
9. Vlasti su također dostavile da ovaj Zakon određuje pojam sukoba interesa i regulira nespojivosti, zabranu obavljanja ostalih javnih službi i ostalih zaposlenja, kao i nespojivosti u odnosu na privatne tvrtke. On također obvezuje javne dužnosnike da redovito podnose izjavu o imovini i financijskim interesima. Ovaj Zakon također osniva Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa (dalje u tekstu „Komisija“), sastavljenu od sedam članova imenovanih od strane Parlamentarne skupštine BiH, temeljem njihove kompetencije, reputacije i stručnosti na neobnovljiv mandat od pet godina. U postupku imenovanja, Parlamentarna skupština BiH treba zajamčiti da sastav ove Komisije odražava jednaku zastupljenost Bošnjaka, Hrvata i Srba. Nositelji javnih službi, član neke političke stranke ili osobe koje su bile član neke političke stranke, član Parlamenta BiH, Vijeća ministara BiH, vlade na bilo kojoj razini vlasti u BiH, općinske skupštine ili gradskog vijeća, gradonačelnik ili općinski načelnik pet godina prije prijavljivanja za poziciju kao član Komisije ne mogu biti imenovani kao članovi Komisije. Tajništvo ove Komisije osigurava Agencija za sprječavanje korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK). Članove ove Komisije je imenovala Parlamentarna skupština BiH u listopadu/oktobru 2024. godine, a Komisija je održala svoju osnivačku sjednicu 14. studenog/novembra 2024. godine.
10. Na kraju, ovaj Zakon propisuje postupak koga treba slijediti Komisija koja treba odlučiti čini li neka radnja ili situacija koja uključuje javnog dužnosnika kršenje ovoga Zakona i predviđa sankcije koje Komisija može nametnuti na javne dužnosnike u slučaju takvog kršenja. U slučaju da postoji osnov za sumnju da je neki javni dužnosnik počinio kazneno djelo, Komisija treba informirati relevantno tužiteljstvo unutar osam dana.

Preporuka i

11. *GRECO je preporučio utvrđivanje pravila koja zahtijevaju da se provjere integriteta dogode prije imenovanja šefova kabineta članova Predsjedništva BiH, predsjedavajućeg Vijeća ministara i ministara/zamjenika ministara kako bi se identificirali i upravljalo se mogućim rizicima od sukoba interesa.*

12. Vlasti Bosne i Hercegovine tvrde da su provjere integriteta za predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, ministre i zamjenike ministara propisane u Člancima 9 do 11 Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Neka osoba ne može biti imenovana za pozicije predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministra ili zamjenika ministra ukoliko Centralna izborna komisija BiH utvrdi da on/a ne ispunjava određene zahtjeve navedene u ovom Zakonu (Članak 10c). Prije imenovanja neke osobe za poziciju predsjedavajućeg Vijeća ministara/ministra ili zamjenika ministra, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine/predsjedavajući Vijeća ministara treba zahtijevati da ta osoba dostavi različite informacije (Članak 10d), uključujući njegove/njene prethodne funkcije, zaposlenje i odgovornosti, finansijsku imovinu i interese. Državna agencija za istrage i zaštitu (engl. SIPA) treba potvrditi istinitost tih informacija i dostaviti konačno izvješće nadležnom tijelu za imenovanja. Izborna komisija procjenjuje, sukladno Članku 10c, je li dotična osoba podobna za imenovanje i prosljeđuje svoju potvrdu o podobnosti nadležnom tijelu za imenovanja. Neka osoba ne može biti imenovana za pozicije predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministra ili zamjenika ministra ukoliko Izborna komisija BiH utvrdi da on/a ne ispunjava zahtjeve na koje se poziva u Članku 10c ovoga Zakona.
13. Što se tiče šefova kabineta članova Predsjedništva BiH koji se imenuju izravno od strane svakog člana Predsjedništva BiH, vlasti se pozivaju na usvajanje Zakona o sukobu interesa (pogledajte iznad) koji je mjerodavan za sve osobe s najvišim izvršnim funkcijama (engl. PTEF-e) obuhvaćene ovom evaluacijom. Ovaj Zakon sadrži odredbe o pitanjima koja se odnose na moguće sukobe interesa, kako ih identificirati i upravljati njima, kao i o drugim pitanjima koja se odnose na integritet. Ovaj Zakon također propisuje provedbu odgovarajućih provjera i primjenu efektivnih, srazmjernih i odvraćajućih sankcija u slučaju kršenja ovoga Zakona. Sukladno Članku 16 ovoga Zakona, javni dužnosnici su obvezni dostaviti izjavu o imovini za sebe osobno i njihove bliske srodnike, najkasnije 30 dana nakon preuzimanja dužnosti.
14. GRECO primjećuje da vlasti sada navode da su provjere integriteta za predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministre i zamjenike ministara propisane u Zakonu o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Konkretno, osoba predložena da bude imenovana treba dostaviti izjavu s pojedinostima o njegovim/njenim interesima, a Centralna izborna komisija BiH treba procijeniti je li on/a podobna i da ne potpada pod bilo kakve nespojivosti. Ovaj dio preporuke je tako proveden na zadovoljavajući način.
15. GRECO dalje primjećuje da su po ovom novom Zakonu o sukobu interesa svi PTEF-i obvezni dostaviti izjavu o imovini najkasnije 30 dana nakon preuzimanja dužnosti. Međutim, GRECO primjećuje da za PTEF-e koji nisu članovi Vijeća ministara, ne postoji nikakva formalizirana provjera po postavljenju koja uključuje nedvosmislene kriterije o integritetu (koji se osobito odnose na potencijalne sukobe interesa povezane s njihovim interesima i/ili onima njihovih uzdržanih članova obitelji, obvezama, sekundarnim aktivnostima, vezama s lobistima ili trećim stranama koje traže da se utječe na odlučivanje, itd.). Stoga GRECO smatra da ova preporuka nije provedena s obzirom na šefove kabineta članova Predsjedništva BiH.
16. GRECO zaključuje da je preporuka i djelomično provedena.

Preporuka ii

17. GRECO je preporučio da (i) savjetnici članovima Predsjedništva, šefovi kabineta predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara, i savjetnici predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara prođu provjere integriteta kao dio njihovog zapošljavanja kako bi se izbjeglo i upravljalo sukobima interesa; (ii) imena i oblast nadležnosti svih takvih šefova kabineta i savjetnika budu objavljeni i lako dostupni;
18. U svezi s prvim dijelom ove preporuke, vlasti se ponovno pozivaju na Zakon o sukobu interesa, usvojen u ožujku/martu 2024. godine (pogledajte pod preporukom i). Što se tiče drugog dijela preporuke, vlasti ukazuju na to da su imena i oblast nadležnosti jednog broja šefova kabineta i savjetnika javni i lako dostupni na web-stranicama relevantnih ministarstava. To osobito uključuje šefove kabineta i savjetnike u kabinetima članova Predsjedništva BiH,³ kao i šefove kabineta i savjetnike u kabinetu Ministra obrane,⁴ Ministra komunikacija i prometa,⁵ Ministra civilnih poslova,⁶ Ministra vanjskih poslova,⁷ Ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa⁸ i Ministra za ljudska prava i izbjeglice.⁹
19. GRECO primjećuje da Zakon o sukobu interesa, usvojen u ožujku/martu 2024. godine, ne predviđa provjere integriteta za javne dužnosnike u značenju prvog dijela ove preporuke. Provjera integriteta kako je tumači GRECO je o mogućim sukobima interesa povezanim s pojedinačnim okolnostima neke osobe i trebala bi omogućiti nadležnim tijelima da odmjere ranjivost na korupciju javnih dužnosnika po zaposlenju. U odsustvu takvog jednog postupka, GRECO drži da bi trebale biti poduzete daljnje mjere kako bi se proveo prvi dio ove preporuke. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO sa zadovoljstvom primjećuje da su imena i oblast nadležnosti nekih šefova kabineta i savjetnika objavljeni online, što je pozitivno obilježje. Međutim, informacije koje su dostupne ne obuhvaćaju svih devet ministarstava i nisu uvijek sveobuhvatne, kako ponekad nedostaje oblast nadležnosti. Stoga GRECO ne može zaključiti da se ovog dijela preporuke pridržava više od djelomično. GRECO ohrabruje vlasti da nastave s naporima prema povećanju transparentnosti u tom pogledu.
20. GRECO zaključuje da je preporuka ii djelomično provedena.

Preporuka iii

21. GRECO je preporučio da se usvoji i javno objavi operativni akcijski plan za sprječavanje korupcije koji obuhvaća Predsjedništvo i Vijeće ministara. Takav akcijski plan bi se trebao temeljiti na procjeni rizika koja posebno cilja osobe sa najvišim izvršnim funkcijama, i uključivati posebne korake kako bi se ublažili rizici identificirani u svezi s njima;

³ <http://www.predsjednistvobih.ba/kab/default.aspx?id=60337&langTag=en-US>

⁴ http://www.mod.gov.ba/MO_BiH/Struktura/ministar_odbrane/kabinet/default.aspx?id=21764

⁵ <http://www.mkt.gov.ba/Content/Read/sef-kabineta-ministra?lang=en>

⁶ <http://www.mcp.gov.ba/Content/Read/kabinet-ministra?lang=en>

⁷ https://mvp.gov.ba/ministarstvo/ministar/pitajte_ministra/default.aspx?id=7406

⁸ <http://www.mvteo.gov.ba/Content/Read/kabinet-ministra-kontakti?lang=bs>

⁹ <https://mhrr.gov.ba/pdf/default.aspx?id=6441&langTag=bs-BA>

22. Vlasti izvještavaju da je Agencija za sprječavanje korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) pokrenula proces izrade nacrtu Strategije za borbu protiv korupcije za 2024-2028. godinu, i Akcijskog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije za 2024-2028. godinu, temeljen na sudioničkom pristupu. Osnovana je Radna skupina za tu namjenu, uključujući predstavnike 38 različitih institucija i tijela na svim razinama vlade u Bosni i Hercegovini, kao i doprinos i sudjelovanje civilnog društva. Ta Radna skupina je održala ukupno četiri sjednice. Nakon što se Radna skupina dogovorila o konačnom nacrtu Strategije i Akcijskog plana, izvršena je e-konzultacija, dobivena su sva mišljenja nadležnih institucija, i taj nacrt je dostavljen Vijeću ministara BiH koje je 18. lipnja/juna 2024. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za 2024-2028. godinu i Akcijski plan za provedbu te Strategije.
23. Vlasti tvrde da je usvajanje ove Strategije i Akcijskog plana usuglašeno s 14 ključnih prioriteta koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi postala članica Europske unije, a koji uključuju borbu protiv korupcije. Strategija i Akcijski plan se sastoje od pet međusobno povezanih komponenti: opća načela, vizija, strateški ciljevi i programi, i odgovarajuće aktivnosti koje bi trebale doprinijeti ostvarenju vizije i zacrtanih ciljeva. Opći cilj Strategije je utvrditi prioritete u polju sprječavanja korupcije i anti-korupcijske napore, načela i mehanizme zajedničke akcije svih institucija u BiH, kao i svih dijelova društva u ovom polju, te stvoriti ili poboljšati uvjete za smanjenje stvarne i percipirane razine korupcije, i promicati pozitivne društvene vrijednosti poput integriteta, odgovornosti i transparentnosti. Tri glavna strateška cilja su: osnaživanje sustava sprječavanja i koordinacijskih mehanizama; osnaživanje mehanizama za otkrivanje i dokazivanje koruptivnih kaznenih djela i procesuiranje počinitelja; i osnaživanje međuinstitucionalne, regionalne i međunarodne suradnje.
24. Nadalje, Strategija obvezuje sve institucije BiH da usvoje vlastite anti-korupcijske planove (aktivnost 3.1.3.) koji sadržavaju standardizirane i specifične mjere određene kroz Akcijski plan. Specifične mjere sadržane u tim akcijskim planovima usmjerene su na sve uposlenike u institucijama, uključujući PTEF-e. U razdoblju prije usvajanja Strategije, Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH je usvojilo Akcijski plan za borbu protiv korupcije u Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH za 2022. godinu. Uz to, usvojen je i Akcijski plan za borbu protiv korupcije Predsjedništva BiH za 2023. godinu. Nakon usvajanja Strategije, ove institucije su, zajedno sa svih devet ministarstava, obvezne usvojiti nove anti-korupcijske planove za razdoblje koje pokriva Strategija (2024.-2028. godine).
25. Vlasti naglašavaju da su različita ministarstva u Vijeća ministara BiH¹⁰ usvojila planove integriteta, u suradnji s APIK-om. Ti planovi su objavljeni i kontinuirano se provode. Kabinet predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH i Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH također su usvojili njihove vlastite planove integriteta. Planovi integriteta sadrže procjenu svih rizika od korupcije i pobrajaju sve mjere koje se primjenjuju u oblasti profesionalizma, etike, integriteta i rizika od korupcije. Specifične aktivnosti, jasno identificirani dužnosnici i krajnji rokovi, uz pokazatelje uspješne provedbe, sustavno su uključeni u ove planove u svrhu osnaživanja integriteta i smanjenja rizika od korupcije i

¹⁰ Ministarstvo sigurnosti, Ministarstvo pravde, Ministarstvo financija i trezora, Ministarstvo obrane, Ministarstvo komunikacija i prometa, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice.

drugih oblika neprofesionalnog ponašanja. Planovi integriteta se temelje na rezultatima samoprocjene mogućih rizika od korupcije u okviru svake institucije, kao i ostalih nepravilnosti, poput neetičnog i neprofesionalnog ponašanja uposlenika.

26. GRECO pozdravlja usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije za 2024-2028. godinu i prateći Akcijski plan za provedbu (Strategije) u lipnju/junu 2024. godine. Također bilježi usvajanje Akcijskog plana za borbu protiv korupcije u Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH za 2022. godinu, Akcijskog plana za borbu protiv korupcije Predsjedništva BiH za 2023. godinu. Ovi dokumenti imaju za cilj osnažiti sprječavanje korupcije i koordinaciju u ovoj oblasti i pobrojati niz aktivnosti koje se trebaju provesti u određenom vremenskom okviru. GRECO također primjećuje da je nekoliko ministarstava sačinilo planove integriteta, što je pozitivna praksa. Međutim, kako je naznačeno u Izvještaju o evaluaciji, ti planovi ne razmatraju rizike s kojima se suočavaju posebno PTEF-ovi u cijelokupnoj vladi na jedan holistički način (ulomak 53), i nisu sva ministarstva usvojila takve planove.
27. Iako GRECO žali što je anti-korupcijska politika i dalje fragmentirana jer su vlasti odlučile dalje razvijati različite dokumente a ne jedan specifičan koji bi se koncentrirao na PTEF-e, ipak priznaje da dva Akcijska plana za borbu protiv korupcije Generalnog tajništva Vijeća ministara i Predsjedništva sadrže specifične mjere kako bi ublažile rizike od korupcije u svezi s PTEF-ima. Nakon usvajanja ove nove Strategije, sada će svaka institucija trebati sačiniti nove anti-korupcijske planove. GRECO podsjeća da bi se takvi akcijski planovi trebali temeljiti na procjeni rizika koji posebno ciljaju na PTEF-e. On ohrabruje vlasti da zajamče da se mjere koje proizlaze iz Strategije i relevantnih Akcijskih planova učinkovito provode i doprinose uspostavi jednog trajnog okvira za sprječavanje korupcije na državnoj razini koji obuhvaća sve PTEF-e.
28. GRECO zaključuje da je preporuka iii djelomično provedena.

Preporuka iv

29. *GRECO je preporučio (i) da se usvoji i objavi kodeks ponašanja za osobe s najvišim izvršnim funkcijama kako bi se osiguralo jasno usmjerenje koje se tiče sukoba interesa i ostalim pitanjima koja se odnose na integritet (poput darova, kontakata s trećim stranama, pomoćnih aktivnosti, postupanja s poverljivim informacijama i ograničenja nakon prestanka zaposlenja), i (ii) da se zajamči pravilno praćenje i provedba takvog kodeksa.*
30. Vlasti su navele da su sva pitanja koja se odnose na ponašanje PTEF-a regulirana Zakonom o sukobu interesa usvojenim i objavljenim u ožujku/martu 2024. godine kako bi im osigurao jasne upute koje se tiču sukoba interesa i ostalih pitanja koja se odnose na integritet. Ovaj Zakon sadrži sljedeće elemente: Članak 5 – Ponašanje javnih dužnosnika (Obveze i odgovornosti); Članak 6 – Druge funkcije i nespojivosti; Članak 7 - Nespojivosti u odnosu na privatne tvrtke; Članak 8 – Obveza javnih dužnosnika da podnesu ostavku; Članak 9 - Zabranjene aktivnosti javnih dužnosnika u slučaju sukoba interesa; Članak 11 - Poslovi javnih dužnosnika u nevladinim, neprofitnim organizacijama; Članak 13 – Ograničenja nakon prestanka javne službe; Članak 14 -

Zabranjene aktivnosti javnih dužnosnika, uključujući uporabu povjerljivih ili ostalih povlaštenih informacija i zabrana prihvaćanja darova; Članak 15 - Prihvaćanje darova.

31. S obzirom na dio (ii) preporuke, vlasti izvještavaju da je Komisija za odlučivanje o sukobu interesa nadležna pratiti primjenu Zakona o sukobu interesa. Taj Zakon predviđa postupak za utvrđivanje kršenja različitih odredaba koje ga sadrže (Poglavlje VII), kao i sankcije koje ta Komisija može nametnuti na javne dužnosnike za kršenje ovoga Zakona (Poglavlje VIII).
32. GRECO primjećuje da vlasti nisu usvojile kodeks ponašanja koji se primjenjuje posebno na PTEF-e, već jedan Zakon – sa sličnim sadržajem – koji obuhvaća sve PTEF-e. Iako odredbe o prihvaćanju darova, nespojivostima, vanjskim aktivnostima, ograničenjima nakon (prestanka) zaposlenja i sukobima interesa sadržanim u Zakonu o sukobu interesa zasigurno predstavljaju pozitivan pomak, GRECO primjećuje da nema detaljne upute s pojašnjenjima etičkih načela i pravila, kako je zahtijevalo Izvješće o evaluaciji (ulomak 60). Po GRECO-vom gledištu, Zakon bi trebao biti praćen priručnikom s uputama, uključujući ilustracije i/ili primjere, kako bi se olakšalo razumijevanje i primjena Zakona u praksi. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO je zadovoljan što je zajamčeno praćenje i provedba Zakona: Komisija za odlučivanje o sukobu interesa može pokrenuti postupak kako bi se ustanovilo je li Zakon prekršen (*ex officio** ili na zahtjev javnog dužnosnika) i može nametnuti sankcije kao posljedicu. To označava znakovit korak naprijed. S tim u vezi, GRECO primjećuje da Komisija nije započela s radom. GRECO iščekuje zaprimanje specifičnijih informacija o aktivnostima Komisije i provedbi Zakona. U svjetlu ovoga navedenoga iznad, GRECO smatra da se ne pridržava oba dijela preporuke više od djelomično.
33. GRECO stoga zaključuje da je preporuka iv djelomično provedena.

Preporuka v

34. *GRECO je preporučio da (i) se APIK-u osiguraju odgovarajući financijski i ljudski resursi za učinkovito obavljanje zadataka, i (ii) da se rukovodeća mjesta popune nakon otvorenog i transparentnog procesa temeljenog na objektivnim kriterijima kako bi se garantirala njegova neovisnost.*
35. Vlasti su navele da je s obzirom na dio (i) preporuke, APIK zatražila povećanje sredstava po proračunu za 2024. godinu.¹¹ U tom pogledu, u Dodatku zahtjevu poslanom Ministarstvu financija i trezora BiH, planirana su četiri nova uposlenika¹² kako bi APIK odgovorila na odgovarajući način na povećanje opsega posla i zajamčila minimum za ispunjavanje zacrtanih ciljeva. To, međutim nije odobrilo Ministarstvo financija i trezora BiH. Trenutno, APIK ima 32 člana osoblja, od čega su 33 pozicije odobrene po trenutnom

*Po službenoj dužnosti (op.prev.)

¹¹ Uputa br. 2 s usmjerenjima o pripremi zahtjeva za dodjelu sredstava po proračunu za 2024. godinu (broj: 05-16-2-5062-1/23 od 04. srpnja/jula 2023. godine).

¹² Viši suradnik - analitičar, stručni savjetnik za istraživanje i sačinjavanje politika, stručni savjetnik za praćenje učinaka primjene propisa i izmjena/dopuna propisa, i stručni savjetnik za koordinaciju institucija BiH u borbi protiv korupcije.

proračunu. APIK se financira iz državnog proračuna; njen proračun se odnosi na plaće, zarade i naknade za uposlenike, materijalne troškove i kapitalna ulaganja za osnovno djelovanje APIK-a.

36. Osvrnuvši se na dio (ii) preporuke, vlasti tvrde da je Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH imenovao novog direktora, kao i dva zamjenika direktora APIK-a na svojoj 24. sjednici, održanoj u srpnju/julu 2022. godine. Vlasti naglašavaju da je cjelokupni izborni postupak proveden u jednom otvorenom i transparentnom procesu, sukladno s odredbama Zakona o APIK-u (Članak 13, stavak 1 i 4) i Zakona o ministarskim postavljenjima, postavljenjima Vijeća ministara i ostalim postavljenjima Bosne i Hercegovine. Ovaj drugospomenuti (Zakon o ministarskim postavljenjima) posebno utvrđuje provjere koje se trebaju provesti tijekom procesa zapošljavanja kako bi se utvrdilo odsustvo bilo kakvog sukoba interesa koji bi sprječio postavljenje.
37. GRECO primjećuje da APIK trenutno funkcionira s 32 člana osoblja, u usporedbi s 31 u vrijeme posjeta na licu mjesta. APIK je zatražila četiri nove pozicije 2024. godine kako bi se ispunilo povećanje opsega posla. Međutim, ove pozicije nisu osigurane niti su osigurani ikakvi dodatni resursi za 2024. godinu. S ovakvom pozadinom, prerano je da GRECO u ovoj fazi smatra prvi dio preporuke čak i kao tek djelomično proveden. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO bilježi informacije koje su osigurale vlasti, što djelomično opisuje informacije već pregledno date u Izvještaju o evaluaciji. Otuda se čini da nije bilo daljnjih znakovitih pomaka u procesu zapošljavanja APIK-ovog rukovodstva od tada. Podsjeća se da je Izvještaj o evaluaciji utvrdio da su potrebna objektivna pravila, i da bi proces zapošljavanja kao cjelina trebao biti revidiran i zamjenjen zapošljavanjem temeljenim na zaslugama (npr. kombiniranjem pismenih testova automatiziranim za pred-izbor kandidata i interviewa od strane neovisne komisije) kako bi se osigurala potrebna neovisnost i autoritet (ulomak 64). GRECO stoga smatra da bi vlasti trebale uvesti daljnja pravila kako bi se bavile dijelom (ii) ove preporuke.
38. GRECO zaključuje da preporuka v nije provedena.

Preporuka vi

39. *GRECO je preporučio da (i) brifing i obuka o pitanjima integriteta budu sustavno organizirani i obavljani za osobe s najvišim izvršnim funkcijama po preuzimanju njihovih pozicija, a nakon toga redovito, i (ii) da im bude dostupno poverljivo savjetovanje o etičkim pitanjima.*
40. Vlasti izvještavaju da su, na inicijativu APIK-a, organizirane dvije online obuke 22. i 23. studenog/novembra 2023. godine na temu „Sačinjavanje i provedba planova integriteta, kao i planova za borbu protiv korupcije, izazova i zapreka.”¹³ Nadalje, 21. studenog/novembra 2023. godine i 23. travnja/aprila 2024. godine, održane su radionice na temu „Sačinjavanje planova integriteta i registra rizika” i „Izvještavanje o provedbi planova integriteta”.

¹³ <http://www.apik.ba/aktuelnosti/saopcenja-za-javnost/default.aspx?id=2937&langTag=bs-BA>

41. U odnosu na drugi dio preporuke, vlasti navode da javni dužnosnici koji sumnjaju na potencijalni sukob interesa mogu poslati pismeni zahtjev Komisiji za odlučivanje o sukobu interesa i zatražiti da Komisija donese savjetodavno mišljenje u okviru osam dana (Članak 31, stavak (5) Zakona o sukobu interesa). To mišljenje se ne objavljuje. Savjetodavno mišljenje Komisije također uključuje preporuke za poduzimanje mjera kako bi se otklonio bilo kakav sukob interesa koji može postojati. Ukoliko se utvrdi sukob interesa, Komisija treba odrediti krajnji rok za javnog dužnosnika koga se to tiče da poduzme mjere i eliminira uzrok sukoba interesa, gdje je to moguće.
42. GRECO bilježi APIK-ove napore u tijeku kako bi podigla svijest u odnosu na pravila koja se odnose na integritet. Međutim, primjećuje da su nedavne obuke koje je organizirao APIK bile više tehničke prirode. Ciljna skupina su bili koordinatori radnih skupina za sačinjavanje planova integriteta, osobe postavljene da nadziru provedbu planova integriteta, kao i kontakt-osobe za planove za borbu protiv korupcije na razini institucija BiH. GRECO naglašava da je potrebno redovito podizati svijest o mjerodavnim standardima integriteta, ne samo među osobljem koje radi u ministarstvima ili Predsjedništvu BiH, već i posebno među ministrima i zamjenicima ministara. U odsustvu sustavnih briefinga ili obuka o pitanjima integriteta organiziranim za ministre i ostale PTEF-e, uključujući i odmah nakon što su postavljeni ili preuzeli svoje pozicije, GRECO može samo reći da prvi dio preporuke nije proveden.
43. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO primjećuje da se PTEF-i mogu obratiti Komisiji za odlučivanje o sukobu interesa za savjet u slučaju sumnje u odnosu na mogući sukob interesa. Međutim, Zakon sužava pružanje savjeta za pitanja koja se odnose na sukob interesa, radije nego šire na etiku i dileme koje se odnose na integritet s kojima se javni dužnosnici mogu susresti kada obavljaju svoju funkciju. GRECO ponavlja da bi se činilo važnim imati jedan namjenski mehanizam u funkciji kojemu bi se mogli obratiti PTEF-i u slučaju dilema oko integriteta i gdje bi se mogla raspraviti takva pitanja i osigurati savjet na povjerljivoj osnovi (Izvještaj o evaluaciji, ulomak 69).
44. GRECO zaključuje da preporuka vi nije provedena.

Preporuka vii

45. *GRECO je preporučio poduzimanje neovisne procjene o zahtjevima za pristup informacijama kako bi se revidiralo zakonodavstvo i zajamčio blagovremeni pristup takvim informacijama, kao i potrebnih mjera za provedbu koje bi zadovoljile standarde Konvencije Vijeća Europe o pristupu zvaničnim dokumentima.*
46. Vlasti izvještavaju da je Parlamentarna skupština BiH usvojila novi Zakon o slobodi pristupa informacijama na razini institucija BiH¹⁴ u kolovozu/avgustu 2023. godine. Vlasti naglašavaju da je ovaj Zakon usvojen s ciljem utvrđivanja da informacije koje kontrolira javni organ predstavljaju javno dobro od vrijednosti, da javni pristup ovim informacijama promiče veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, i da su te informacije potrebne za demokratski proces. Opći cilj ovoga Zakona je ustanoviti da svaka osoba ima

¹⁴ Službeni glasnik BiH br. 61/23. Ovaj je Zakon stupio na snagu 15. rujna/septembra 2023. godine.

pravo pristupiti informacijama do najvišeg mogućeg stupnja, i sukladno javnom interesu, a da javni organi imaju odgovarajuću obvezu objaviti informacije.

47. Po Članku 9 Zakona o slobodi pristupa informacijama, institucije BiH su obvezne zajamčiti lak, brz i učinkovit pristup informacijama, tako da informacije koje objave ili osiguraju institucije BiH moraju biti blagovremene, potpune i točne. One su također obvezne redovito objavljivati i ažurirati informacije o njihovim aktivnostima na svojim web-stranicama ili na neki drugi povoljan način na lako pristupačan način kad god je to moguće i prikladno, u strojno-čitljivom obliku, u okviru 15 dana od datuma kada su te informacije sačinjene (Članak 14 – Proaktivno objavljivanje informacija). Dodatno, svaka institucija BiH je obvezna imenovati službenika za informiranje.
48. Ovaj Zakon garantira pravo pristupa informacijama (Članak 22) i propisuje ograničenja ovoga prava (Članak 19). Zahtjev za pristup informacijama mora biti sačinjen u pisanom obliku i njime se treba baviti bilo koji javni organ koji drži taj dokument. Institucija BiH je obvezna odlučiti o tom zahtjevu bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od datuma kada se dostavi formalni zahtjev. Institucija BiH može odbaciti zahtjev izdavanjem rješenja protiv kojeg se može uložiti žalba pred Odborom za žalbe u Vijeću ministara BiH. Odluke Odbora za žalbe se ne mogu pobijati žalbom. Međutim, može se pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH. Inspekcijski nadzor za provedbu ovoga Zakona provodi Ministarstvo pravde BiH kroz Upravnu inspekciju. Ovaj Zakon također utvrđuje odredbe o prekršajima, uz nametanje novčanih kazni fizičkim i pravnim licima za kršenje odredaba ovoga Zakona, posebno u slučajevima nepridržavanja odluka Odbora za žalbe (Članci 49 i 50).
49. GRECO bilježi usvajanje novog Zakona o slobodi pristupa informacijama na razini institucija Bosne i Hercegovine u kolovozu/avgustu 2023. godine, što jamči pravo pristupa informacijama i blagovremeni pristup takvim informacijama. Iako ovaj Zakon nije slijedio neovisnu procjenu o zahtjevima za pristup informacijama, on jeste revidirao postojeće zakonodavstvo, zamjenivši Zakon usvojen 2000. godine, s ciljem poboljšanja proaktivnog razotkrivanja informacija i transparentnosti institucija na državnoj razini. GRECO primjećuje da je Skupina Vijeća Europe za pristup informacijama,¹⁵ čiji je zadatak pratiti provedbu Konvencije Vijeća Europe o pristupu zvaničnim dokumentima (Tromsø Konvencija) od strane država ugovornih strana, objavila u srpnju/julu 2024. godine svoj Izvještaj o polaznoj evaluaciji o Bosni i Hercegovini,¹⁶ koji se koncentrira na zakonodavne akte čiji je glavni cilj regulirati pravo na pristup službenim dokumentima.
50. U tom kontekstu Skupina za pristup informacijama je zaključila da neke odredbe ovoga novoga Zakona o slobodi pristupa informacijama predstavljaju korak unatrag u usporedbi sa Zakonom prethodno važećim na državnoj razini, osobito s obzirom na dužnosti da se pomogne podnositelju zahtjeva identificirati zatraženi dokument, osnov po kojem se uskraćuje pristup ili odsustvo zahtjeva da se daju razlozi za takvo odbijanje. GRECO također primjećuje da postupak pregleda treba obaviti Odbor za žalbe, osnovan ispred Vijeća ministara BiH, čija neovisnost ostaje da bude utvrđena. S obzirom na to da

¹⁵ <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents/group-of-specialists>

¹⁶ Izvještaj o polaznoj evaluaciji o Bosni i Hercegovini, objavljen 16. srpnja/jula 2024. godine, dostupan na: <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents/bosnia-and-herzegovina>

je utvrđeno da neke odredbe ovoga novoga Zakona nisu usuglašene sa standardima Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima, vlasti se pozivaju da dalje revidiraju zakonodavstvo i usvoje potrebne mjere za provedbu. U međuvremenu, GRECO drži da se nije u potpunosti pridržavalo ove preporuke.

51. GRECO zaključuje da je preporuka vii djelomično provedena.

Preporuka viii

52. *GRECO je preporučio da se poveća transparentnost procesa donošenja zakona tako što će se osigurati da vanjski inputi za zakonske prijedloge i njihovo podrijetlo budu identificirani, dokumentirani i razotkriveni od početka zakonodavnog procesa.*
53. Vlasti podsjećaju da, sukladno Članku 3 Propisa o konzultacijama u izradi zakonskih propisa,¹⁷ svaka institucija BiH treba održavati i ažurirati popis pravnih i fizičkih lica koja su zainteresirana za njene normativne aktivnosti na svojoj web-stranici. Pravna i fizička lica se mogu registrirati za taj popis preko web-aplikacije *eKonzultacije (eConsultation)*.¹⁸ Cilj ove web-aplikacije je usluga online koja omogućava građanima i organizacijama civilnog društva da aktivno sudjeluju u konzultacijama kao dijelu procesa donošenja zakona na razini BiH.
54. Sukladno Članku 7 ovih Propisa, institucija BiH je dužna objaviti preliminarni nacrt propisa i ostalih akata na web-stranici i na iznad spomenutoj web-aplikaciji, s pozivom javnosti koje se to tiče da dostavi pismene prijedloge i komentare u okviru datog krajnjeg roka. Kada se izrađuju nacrti propisa ili drugi akti, institucije BiH trebaju uzeti u obzir prijedloge i komentare koje su zaprimile. Institucija BiH prihvaća, djelomično prihvaća ili odbacuje prijedloge i komentare koje je zaprimila, uz kratko pojašnjenje o prihvaćenim ili odbačenim prijedlozima i komentarima, što čini sastavni dio izvješća o konzultacijama koje su provedene. Vlasti ukazuju na to da, sukladno Članku 21 ovih Propisa, kako su izmijenjeni/dopunjeni 2023. godine, izvješće o konzultacijama koje su obavljene o nacrtima propisa sadrži jedan sažeti pregled osnovnih pitanja koja su nastala tijekom tih konzultacija, gledišta koja zastupaju sudionici u konzultacijama u odnosu na ta pitanja, i pojašnjenje o gledištima koja je zauzela ta institucija BiH u svezi s tim pitanjima. Ovo izvješće objavljuje se na web-aplikaciji *eKonzultacije*.
55. GRECO bilježi informacije koje su mu pružile vlasti, koje – osim postojanja kratkog izvješća o konzultacijama koje su provedene – opisuje informacije koje su već pregledno date u Izvještaju o evaluaciji (ulomci 80-84). To pokazuje da su poduzeti tek ograničeni koraci kako bi se ispoštovala ova preporuka. U ovim okolnostima, GRECO poziva vlasti da pojačaju mjere kako bi učinile proces donošenja zakona transparentnijim, objavljivanjem revidiranih prijedloga zakona po upućivanju u Parlament na način da su izmjene/dopune početnom tekstu jasne i opravdane, i da su suradnici također navedeni, kao što je opisano u ulomku 86 Izvještaja o evaluaciji i zatraženo ovom preporukom.
56. GRECO zaključuje da je preporuka viii djelomično provedena.

¹⁷ Objavljeni u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, br. 5/17.

¹⁸ <https://ekonsultacije.gov.ba/>

Preporuka ix

57. GRECO je preporučio (i) uvođenje pravila o tomu kako osobe s najvišim izvršnim funkcijama stupaju u kontakte s lobistima i ostalim trećim stranama koje traže da utječu na vladin zakonodavni i ostali rad; i (ii) da se razotkrije dovoljno informacija o svrsi ovih kontakata, kao što je identitet osobe(a) s kojom(im) (ili u čije ime) je/su održan/i sastanak(ci) i konkretna(e) tema(e) rasprave.
58. Vlasti nisu osigurale nikakve informacije u svezi s ovom preporukom.
59. S obzirom na nedostatak bilo kakvih novih pomaka, GRECO zaključuje da preporuka ix nije provedena.

Preporuka x

60. GRECO je preporučio da se sustav za upravljanje sukobima interesa osoba s najvišim izvršnim funkcijama revidira i osnaži tako što će se (i) osigurati da izjave o interesima osoba s najvišim izvršnim funkcijama budu podložne redovitim suštinskim provjerama, uz srazmjerne sankcije u slučaju povrede, uključujući za lažno prijavljivanje ili neprijavlivanje; (ii) donijeti odluke u svezi sa sukobima interesa dostupne javnosti; i (iii) uvesti zahtjev ad hoc razotkrivanja u svezi s osobama koje obavljaju najviše izvršne funkcije u situacijama sukoba interesa kako oni nastaju.
61. Vlasti izvještavaju da je stavljen u funkciju jedan novi sustav izjava o imovini i interesima javnih dužnosnika (pogledajte pod preporukom xiii za više pojedinosti). Te izjave su podložne redovitim provjerama od strane Komisije koja odlučuje o sukobu interesa koja može nametnuti različite sankcije u slučaju kršenja, uključujući lažno prijavljivanje ili neprijavlivanje.
62. Uz to, vlasti tvrde da, prema Članku 9 Zakona o sukobu interesa, javni dužnosnik treba odmah obavijestiti Komisiju po saznanju o potencijalnom sukobu interesa. Njemu/njoj je zabranjeno poduzimati bilo kakvu službenu radnju, sudjelovati u raspravama, glasovanje ili odlučivanje o nekoj stvari koja se odnosi na njegov ili njen osobni ili financijski interes ili na povezane osobe. Komisija provodi postupak za utvrđivanje postojanja sukoba interesa u specifičnoj radnji ili situaciji, i može nametnuti sankcije u slučaju kršenja. Komisija treba poslati obrazloženo mišljenje javnom dužnosniku kao odgovor na obavijest u pismenom obliku, na što se poziva u Članku 9, u okviru osam dana od datuma zaprimanja te obavijesti. Ukoliko Komisija pronađe po svom mišljenju da postoji sukob interesa, javni dužnosnik mora delegirati taj specifični zadatak nekoj drugoj zakonski ovlaštenoj osobi, a, u slučaju da ne postoji zakonski ovlaštena osoba, to treba odlučiti izravni nadređeni javnog dužnosnika (Članak 10). Sukladno Članku 31 ovoga Zakona, Komisija može pokrenuti postupak kako bi se utvrdilo kršenje ovoga Zakona i nametnule sankcije: a) *ex officio*; b) na zahtjev javnog dužnosnika; c) na zahtjev linijskog rukovoditelja javnog dužnosnika; d) temeljem izvješća koje navodi sukob interesa.

63. Postupak pred Komisijom je javan, osim postupaka glasovanja ili kada je drugačije predviđeno ovim Zakonom. Konačne odluke koje usvoji Komisija moraju biti objavljene na web-stranici Komisije, osim ako nije drugačije predviđeno ovim Zakonom (Članak 22 (6)).
64. GRECO primjećuje da je u funkciji jedan jedinstven sustav izjava o imovini i financijskim interesima. Iako su predviđene redovite suštinske provjere, uz mogućnost nametanja sankcija za lažno prijavljivanje ili neprijavljivanje, GRECO smatra preuranjenim izjasniti se o ovom novom sustavu kako Komisija za odlučivanje o sukobu interesa, odgovorna za ove provjere, još nije započela s radom. Za sada, GRECO ne može smatrati prvi dio ove preporuke provedenim.
65. U svezi s drugim dijelom preporuke, GRECO primjećuje da je postupak pred Komisijom otvoren za javnost, i da odluke koje usvoji Komisija trebaju biti objavljene na web-stranici Komisije, osim ako nije drugačije predviđeno ovim Zakonom. Međutim, web-stranica Komisije još ne funkcionira. Iz tih razloga, GRECO drži da dio (ii) ove preporuke također nije proveden.
66. Što se tiče dijela (iii) preporuke, GRECO primjećuje da PTEF-i trebaju odmah obavijestiti Komisiju kad saznaju o potencijalnom sukobu interesa. GRECO prihvaća da ova odredba ispunjava zahtjev o *ad hoc* razotkrivanju ovoga dijela preporuke koja je tako provedena na zadovoljavajući način. GRECO podsjeća u svezi s tim da bi vlasti trebale razmotriti uvođenje praktičnog savjeta o tomu kako identificirati i upravljati situacijama sukoba interesa, kao i primjera životnih situacija koje mogu nastati (pogledajte pod preporukom iv).
67. GRECO zaključuje da je preporuka x djelomično provedena.

Preporuka xi

68. *GRECO je preporučio uspostavljanje strožijih pravila o darovima i drugim koristima za osobe s najvišim izvršnim funkcijama snižavanjem znakovito praga za prijavljivanje i evidentiranje darova, i osiguravanjem da su registri darova dostupni javnosti.*
69. Vlasti tvrde da je javnim dužnosnicima zabranjeno prihvaćanje ili zahtijevanje dara ili bilo kakve druge koristi u svezi s obavljanjem njihovih javnih dužnosti (Članak 14 (a) Zakona o sukobu interesa).¹⁹ Definicija dara obuhvaća novac, predmet, pravo i uslugu datu bez odgovarajuće kompenzacije, i bilo kakvu drugu korist datu nositelju javne službe ili povezanoj osobi u odnosu na obavljanje njihovih javnih dužnosti (Članak 4 (h)). Vlasti ukazuju na to da Članak 15 (Prihvaćanje darova) Zakona o sukobu interesa dalje propisuje što se treba smatrati dopuštenim darom, i kako prijaviti neki dar. Javni dužnosnik može zadržati neki dar u vrijednosti ispod 300 KM (približno 153€) i ne treba ga prijaviti. Ukoliko neki javni dužnosnik zaprimi više darova od iste osobe tijekom jedne godine, njihova ukupna vrijednost ne smije prekoračiti 300 KM (približno 153€). Vrijednost dara je njegova tržišna vrijednost. Javni dužnosnik ne može zadržati neki dar

¹⁹ Prihvaćanje nekog dara, sukladno ovom Zakonu, također uključuje prihvaćanje nekog dara od strane treće osobe u ime nekog javnog dužnosnika.

koji prekoračuje ovaj prag; on/a ga mora prijaviti i predati u okviru tri dana od njegovog zaprimanja instituciji koja je izabrala ili postavila njega/nju, i u ime koje on/a obavlja javne dužnosti. Ta institucija mora zauzvrat informirati Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa o dostavljenom daru u okviru 15 dana od zaprimanja dara. U slučaju bilo kakve sumnje u vrijednost dara, javni dužnosnici moraju konzultirati Komisiju u okviru tri dana od dana zaprimanja dara. Javni dužnosnici ne mogu zaprimati novac, ček ili druge vrijednosne papire bez obzira na iznos.

70. Vlasti dalje tvrde da Komisija za odlučivanje o sukobu interesa treba usvojiti Pravilnik kako bi se utvrdio postupak, način evidentiranja, predaja i čuvanje darova koji su zaprimljeni, i uspostaviti jedan Središnji registar darova od strane javnih dužnosnika u institucijama BiH tijekom obnašanja njihovih javnih dužnosti u okviru 90 dana od dana kada Zakona o sukobu interesa postane primjenjiv. Taj registar treba učiniti dostupnim na službenoj web-stranici Komisije.
71. GRECO žali što vlasti nisu iskoristile prigodu usvajanja nove legislative kako bi znakovito snizile prag za prijavljivanje i evidentiranje darova, kako je zatraženo ovom preporukom. Iako ovo načelo ostaje da se ne bi trebali prihvaćati nikakvi darovi od strane PTEF-a, one mogu zadržati darove u vrijednosti ispod 300 KM (približno 153€), u usporedbi s 200 KM (približno 102€) po prethodnom zakonskom okviru. Ti darovi se uopće ne moraju prijaviti. GRECO ponavlja da bi se trebalo zatražiti da darovi budu prijavljeni iz nižeg praga. U tom pogledu, ističe da ostale Države članice često rabe pragove niske vrijednosti (naprimjer 50€) kako bi utvrdile stroga ograničenja na darove i ostale koristi. Nadalje, GRECO primjećuje da se jedan središnji registar darova treba učiniti dostupnim na službenoj web-stranici Komisije. Međutim, još uvijek ne postoji takva web-stranica dostupna javnosti. Stoga su potrebni daljnji naponi kako bi se pridržavalo ove preporuke.
72. GRECO zaključuje da preporuka xi nije provedena.

Preporuka xii

73. *GRECO je preporučio da (i) se razmotri produženje razdoblja mirovanja za osobe s najvišim izvršnim funkcijama; (ii) (da) se prošire pravila nakon prestanka zaposlenja u odnosu na osobe s najvišim izvršnim funkcijama kako bi se obuhvatilo zapošljavanje u privatnom sektoru; i (iii) pravila o osobama s najvišim izvršnim funkcijama izričito sprječavaju aktivnosti lobiranja prema vladi neko vrijeme nakon što napuste vladu.*
74. Vlasti izvještavaju da su ograničenja nakon *prestanka zaposlenja* jasno predviđena u Članku 13 Zakona o sukobu interesa, usvojenog u ožujku/martu 2024. godine. U okviru jedne godine nakon završetka javnih dužnosti, javni dužnosnici ne mogu: a) pojaviti se pred institucijom u BiH u kojoj su obnašali svoje javne dužnosti kao predstavnik, zastupnik za neko pravno lice ili poduzetnik za neku organizaciju koja je stupila u ili uspostavila ugovorne ili poslovne odnose s takvom institucijom; b) obavljati rukovodeće ili revizijske zadatke u onim pravnim licima s čijim su dužnosti javnih dužnosnika bile povezane s nadzornim ili revizijskim radom; c) imati ugovorni ili drugi oblik poslovne suradnje s institucijom u BiH u kojoj su obnašali svoju javnu službu; d) zaposliti se, započeti poslovnu suradnju s nekim pravnim licem, poduzetnikom ili organizacijom koja

ima koristi od odluka te institucije u BiH u kojoj je javni dužnosnik obnašao njegovu/njenu službu; e) predstavljati neko pravno ili fizičko lice BiH pred institucijom u BiH u kojoj je javni dužnosnik, dok je obnašao njegovu/njenu službu, sudjelovao u donošenju odluka; f) rabiti povjerljive ili druge povlaštene informacije i obavijesti do kojih je javni dužnosnik došao dok je obnašao njegovu/njenu javnu službu kako bi priskrbio koristi sebi samom/j ili drugima, ili kako bi nanio štetu drugima, osim ukoliko su takve informacije ili obavijesti dostupne javnosti.

75. GRECO primjećuje da je dužina razdoblja mirovanja za osobe s najvišim izvršnim funkcijama/PTEF-e produžena sa šest mjeseci na jednu godinu nakon napuštanja službe. Uz to su proširena ograničenja nakon prestanka zaposlenja kako bi se obuhvatilo zapošljavanje u privatnom sektoru (Članak 13 a), b), d) i e) Zakona o sukobu interesa) i uključila zabrana aktivnosti lobiranja prema vladi jednu godinu nakon napuštanja vlade. Ovi koraci su za pohvalu.
76. GRECO zaključuje da je preporuka xii provedena na zadovoljavajući način.

Preporuka xiii

77. *GRECO je preporučio da se sustav izjava o imovini za osobe s najvišim izvršnim funkcijama harmonizira i osnaži tako što će se osigurati da (i) su sve osobe s najvišim izvršnim funkcijama jedinstveno obvezne podnijeti izjave o imovini; (ii) da se provode odgovarajuće provjere i primjenjuju efektivne, srazmjerne i odvrćajuće sankcije kada se krše pravila; i (iii) (da) sve izjave o imovini budu učinjene lako dostupnim javnosti.*
78. Vlasti tvrde da je uz usvajanje Zakona o sukobu interesa, sustav izjava o imovini za osobe s najvišim izvršnim funkcijama/PTEF-e harmoniziran i osnažen. Ovaj Zakon jamči da javni dužnosnici imaju jedinstvenu obvezu dostaviti izjave o imovini, da se provode odgovarajuće provjere, i da se primjenjuju efektivne, srazmjerne i odvrćajuće sankcije u slučaju kršenja. Uz to, sve izjave o imovini trebaju biti učinjene lako dostupnim javnosti.
79. Po Članku 16 Zakona o sukobu interesa, sve PTEF-i su dužne dostaviti Komisiji za odlučivanje o sukobu interesa izjavu o njihovim financijskim interesima i imovini u okviru 30 dana od datuma preuzimanja javne službe, za sebe same i njihove bliske srodnike.²⁰ Te izjave uključuju osobne podatke osoba u pitanju, kao i sljedeće informacije: a) vlasništvo nad nepokretnom imovinom u zemlji i inozemstvu; b) vlasništvo nad pokretnom imovinom podložnom registraciji kod nadležnih tijela u zemlji i inozemstvu; c) vlasništvo nad ostalom pokretnom imovinom, čija pojedinačna vrijednost prekoračuje 5.000 KM (približno 2.555€) (dragocjenosti, kolekcije, umjetnička djela, predmete itd.); d) pologe u bankama i drugim financijskim institucijama u zemlji i inozemstvu; e) zalihe i dionice u nekom pravnom licu, i drugi vrijednosni papiri; f) prava koja proističu iz autorskih prava, patenata i sličnih prava intelektualne imovine; g) zaduženja (iznos glavnice, kamatne stope i krajnji rok za otplatu); h) izvor i iznos neto-prihoda iz obavljanja javne službe; i) potraživanja (iznos glavnice, kamatne stope); j) izvor

²⁰ „Bliski srodnik” znači vjenčani supružnik ili supružnik po običajnom pravu, dijete, majka, otac, posvojitelj i posvojeno dijete javnog dužnosnika (Članak 4 (c) Zakona o sukobu interesa).

i iznos ostalih neto-prihoda; k) ostale aktivnosti i poslove koje on/a obavlja sukladno zakonu; l) članstvo u tijelima nevladinih, neprofitnih organizacija; m) ostale informacije ili dokaz koje javni dužnosnik smatra važnim za provedbu ovoga Zakona.

80. PTEFs-i su obvezne dostaviti Komisiji izjavu, godišnje, a najkasnije do 31. ožujka/marta tekuće godine za prethodnu godinu, i ažuriranu izjavu na zahtjev Komisije u slučaju pokretanja postupka koji bi utvrdio kršenje odredaba ovoga Zakona, u okviru 30 dana od datuma zaprimanja toga zahtjeva. PTEF-i su također obvezni dostaviti obavijest o prestanku javne službe Komisiji u okviru 30 dana od datuma prestanka javne službe, i dostaviti izjavu jednu godinu nakon prestanka javne službe. Ta Komisija treba usvojiti Pravilnik kako bi regulirao način podnošenja i obrazac za dostavljanje izjava o imovini.
81. Vlasti također ukazuju na to da, prema Članku 17 Zakona o sukobu interesa, Komisija ima zadatak provjeriti točnost i potpunost podataka sadržanih u izjavama o imovini dostavljenih od strane javnih dužnosnika. Komisija treba razviti postupak za prikupljanje i provjeru podataka kroz Pravilnik o sakupljanju i provjeri podataka iz izjava o imovini nositelja javnih službi. Taj postupak kako bi se provjerili podaci sadržani u izjavi o imovini nije otvoren za javnost sve dok se ne donese konačna obvezujuća odluka. Komisija može pokrenuti postupak protiv javnog dužnosnika kako bi utvrdila je li prekršen Zakon o sukobu interesa (Članak 31). Sankcije koje Komisija može nametnuti protiv nekog javnog dužnosnika za kršenje ovoga Zakona, uključujući lažno prijavljivanje ili neprijavlivanje su kako slijedi: a) ukor; b) novčana kazna u iznosu od 1.000 do 20.000 KM (511€ do 10.220€); c) inicijativa kojom se traži uklanjanje iz službe i d) poziv na ostavku (Članak 35). Komisija može nametnuti novčanu kaznu u iznosu od 1.000 (511€) u slučaju nepodnošenja izjave o imovini i novčanu kaznu u rasponu između 10.000 KM i 20.000 KM (5.110€ do 10.220€) ako neki javni dužnosnik izjavi lažne informacije o imovini i prihodima, s namjerom da prikrije te informacije. Uz nametnutu novčanu kaznu, ovisno o težini i posljedici kršenja, Komisija može pokrenuti i inicijativu za uklanjanje iz službe protiv nekog javnog dužnosnika koji nije izabrana osoba.
82. Konačno, vlasti naglašavaju da je Komisija obvezna uspostaviti i održavati jedan Javni registar javnih dužnosnika u institucijama BiH u okviru 90 dana od datuma primjene Zakona o sukobu interesa, u koji trebaju evidentirati izjave o imovini javnih dužnosnika. Podaci iz ovoga Javnog registra javnih dužnosnika trebaju biti objavljeni na službenoj web-stranici Komisije. Kako bi se spriječila zlouporaba, osobni podaci javnih dužnosnika, njihovih bliskih srodnika i povezanih osoba zaštićeni su sukladno trenutnim propisima o zaštiti osobnih podataka. Komisija je odgovorna za razotkrivanje javnih podataka uspostavljanjem tog Javnog registra, a istovremeno je odgovorna za provjeru točnosti dostavljenih podataka, što povezuje sustav razotkrivanja podataka i mehanizam provjere u jedan sustav.
83. GRECO sa zadovoljstvom primjećuje da su, po ovom novom Zakonu o sukobu interesa, sve PTEF-i obvezne redovito podnositi imovinu i financijske interese Komisiji za odlučivanje o sukobu interesa i tako biti podložne jednom jedinstvenom sustavu izjave. Ova izjava je sveobuhvatna i također obuhvaća bliske srodnike osobe u pitanju. Sukladno tomu, GRECO drži da je prvi dio ove preporuke proveden na zadovoljavajući način.

84. Što se tiče dijela (ii) ove preporuke, GRECO primjećuje da iznad spomenuta Komisija ima zadatak provjeriti točnost i potpunost izjava i može nametnuti sankcije u slučaju nepodnošenja ili lažne izjave. Provedba ovih mjera bi bila jedan korak u pravom smjeru. Međutim, GRECO zamjećuje da su članovi te Komisije tek imenovani i da Komisija još nije počela s radom. Stoga je prerano da GRECO u ovoj fazi smatra ovaj dio preporuke provedenim, čak i djelimično.
85. U odnosu na dio (iii) ove preporuke, GRECO primjećuje da Komisija treba uspostaviti javni registar koji evidentira izjave o imovini javnih dužnosnika i da te izjave trebaju biti objavljene na službenoj web-stranici Komisije. Iako bi objavljivanje izjava o imovini predstavljalo jedan pozitivan pomak, web-stranica Komisije još ne funkcionira. GRECO stoga smatra da su pomaci u tijeku, ali za sada nema konkretnog ishoda koji se bavi ovim dijelom preporuke, i dio (iii) ove preporuke se također smatra neprovedenim.
86. GRECO zaključuje da je preporuka xiii djelomično provedena.

Preporuka xiv

87. *GRECO je preporučio da Odsjek za korupciju Posebnog odjela za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju Tužiteljstva dobije odgovarajuće ljudske i tehničke resurse i da tužitelji imaju koristi od visoko specijalizirane obuku kako bi efektivno istraživali i procesuirali prekršaje povezane s korupcijom koji se odnose na osobe kojima su povjerene najviše izvršne funkcije.*
88. Vlasti izvještavaju da Odsjek za korupciju Posebnog odjela za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju Tužiteljstva BiH trenutno ima 17 uposlenika, uključujući 6 tužitelja (sa zamjenikom glavnog tužitelja kao šefom), 7 pravnih službenika i 4 istražitelja. Odsjek za korupciju je stoga potpuno popunjen osobljem sukladno pravilniku o unutarnjoj organizaciji. Taj Odsjek je također u potpunosti opremljen svim dostupnim IT/informatičkim i tehničkim resursima. Konkretno, uspostavlja se Analitički odsjek u okviru Posebnog odjela za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju kako bi pružio pomoć u financijskim istragama. Analitičari se trenutno obučavaju u okviru različitih međunarodnih projekata koji pružaju potporu Tužiteljstvu BiH. Vlasti dodaju da su tužitelji i pravni službenici iz Odsjeka za korupciju sudjelovali u jednom nizu specijaliziranih obuka (uključujući slučajeve korupcije na visokoj razini), organiziranih prvenstveno od strane centara za sudsku i tužiteljsku obuku u BiH²¹, kao i na nekoliko okruglih stolova, radionica i studijskih putovanja.

²¹ Obuka instruktora u oblasti korupcije (u okviru projekta „Osnaživanje tužitelja u kaznenom pravosudnom sustavu” koju je provelo Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće BiH, 14.-16. lipnja/juna 2023. godine u Sarajevu; Proaktivne istrage u slučajevima korupcije, 26. travnja/aprila 2023. godine u Sarajevu; Tužiteljska praksa u provođenju istraga i pripremanje optužnica u slučajevima korupcije i organiziranog kriminala s uporabom dokaza prikupljenog iz komunikacijskih aplikacija (u suradnji s Centrom za sudske i tužiteljske obuke Republike Srpske i u okviru projekta USAID-a „Pravda protiv korupcije u BiH”), 09. listopada/oktobra 2023. godine u Sarajevu; Aspekti pljenidbe sredstava iz kriminala (u suradnji s Centrom za sudske i tužiteljske obuke Republike Srpske i u okviru projekta USAID-a „Pravda protiv korupcije u BiH”), 22. studenog/novembra 2023. godine u Sarajevu; Pljenidba sredstava iz kriminala/specijalizirana obuka za suce i tužitelje koji rade na slučajevima korupcije, korupcije i organiziranog kriminala na visokoj razini, organizirana od strane Centara za sudske i tužiteljske obuke Federacije BiH i Republike Srpske, 15. svibnja/maja 2024. godine u Sarajevu.

89. GRECO bilježi informacije koje su osigurale vlasti, što pokazuje povećanje u ljudskim i tehničkim resursima. GRECO također primjećuje da su tužitelji i pravni službenici iz Odsjeka za korupciju sudjelovali na različitim obukama koje se odnose na istragu i procesuiranje slučajeva korupcije, što je jedan pozitivan pomak.
90. GRECO zaključuje da je preporuka xiv provedena na zadovoljavajući način.

Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u agencijama za provedbu zakona

Preporuka xv

91. *GRECO je preporučio da se akcijski planovi s jasnim ciljevima temeljenim na identificiranim rizicima bez odlaganja usvoje za Graničnu policiju BiH i Državnu agenciju za istrage i zaštitu i da se nakon toga redovito procjenjuju i ažuriraju kako bi se osigurao dosljedan i dinamičan pristup sprječavanju korupcije kroz vrijeme.*
92. Vlasti Bosne i Hercegovine izvještavaju o sljedećoj akciji koju je poduzela Granična policija (u daljnjem tekstu: GPBiH). Na prvom mjestu, čekajući na usvajanje opće Anti-korupcijske strategije (pogledajte Preporuku iii iznad), GPBiH je produžila važenje svog Plana za borbu protiv korupcije za 2022. godinu na 2023.-2024. godinu u pogledu stalnih aktivnosti. Drugo, GPBiH je usvojila Plan integriteta 27. listopada/oktobra 2022. godine. Taj Plan ima za cilj baviti se rizicima identificiranim kao rezultat jedne opsežne ankete osoblja Granične policije. Ti rizici se uglavnom tiču upravljanja ljudskim resursima (zapošljavanje, ocjena izvedbe, promaknuća) i javne nabave. Plan uključuje sljedeće mjere kako bi se suprotstavio identificiranim rizicima: video- i audio-audio nadzor; obuku o etici i nabavi; harmonizaciju regulatornog okvira za ocjenu izvedbe, razvijanje mehanizma kontrole nad izvedbom i precizne pokazatelje izvedbe; sistematizaciju radnih mjesta i opise poslova; povećan nadzor procedura za zapošljavanje i nabavu.
93. Vlasti dalje izvještavaju da je Državna agencija za istrage i zaštitu (engl. SIPA) usvojila svoj vlastiti Plan integriteta u kolovozu/avgustu 2023. godine. To je urađeno nakon ankete osoblja te agencije. Uzete su u obzir i statističke informacije o prijavljenom koruptivnom ponašanju 2019.-2022. godine. Rizici koji su identificirani uglavnom se tiču rukovanja tajnim podacima, neovisnosti policijskih službenika, nedosljednosti u rukovanju kaznenim slučajevima i u internim pravilima i procedurama, javne nabave, politike zapošljavanja i provjera koje prethode zapošljavanju (sigurnosne provjere), proračunskog planiranja i uporabe materijalno-tehničkih resursa Agencije. Predložene mjere uključuju povećano praćenje, obuku, stručnu ocjenu i pridržavanje revizijskih preporuka, standardizaciju procedura i sačinjavanje propisa.
94. Vlasti konačno ukazuju na to da nakon usvajanja Strategije za borbu protiv korupcije 2024.-2028. godine i sukladno Akcijskom planu za njenu provedbu (aktivnost 3.1.3), od svih institucija Bosne i Hercegovine se zahtijeva da usvoje anti-korupcijske planove koji pokrivaju ovo razdoblje navedeno iznad.

95. GRECO bilježi iznad navedene podneske i ponavlja da je usvajanje državne Anti-korupcijske strategije dobrodošao pomak. GRECO nadalje iščekuje zaprimanje novih Akcijskih planova GPBiH i SIPA koji će se temeljiti na novoj procjeni rizika. U tom pogledu, GRECO podcrtava potrebu za takvom procjenom kako bi se uzeo u obzir i vanjski ulaz, a ne samo rezultati interne ankete. GRECO također poziva vlasti da iskoriste ovu prigodu kako bi ponovno razmislile trenutni okvir koji obuhvaća različite vrste dokumenata (anti-korupcijske akcijske planove, planove integriteta itd.) te stoga može dovesti u zabludu i biti sklon nedosljednostima (pogledajte ulomak 171 Izvještaja o evaluaciji u Petom krugu). Nadalje, GRECO primjećuje da se planirane mjere ili aktivnosti često opisuju prilično općenitim terminima. GRECO naglašava da bi Akcijski planovi trebali biti usmjereni ka rezultatima, što znači da ciljevi i mjere da se oni postignu moraju biti specifični i jasni. GRECO vjeruje da će GPBiH i SIPA uzeti ove sporna pitanja u obzir kada budu sačinjavali nove Anti-korupcijske akcijske planove.
96. GRECO zaključuje da je preporuka xv djelomično provedena.

Preporuka xvi

97. *GRECO je preporučio da (i) etički kodeksi Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu budu dopunjeni praktičnom uputom koja ilustrira sva relevantna pitanja integriteta (kao što su sukob interesa, darovi, kontakti sa trećim stranama, vanjske aktivnosti, postupanje s poverljivim informacijama) s konkretnim primjerima; i (ii) etički kodeksi budu provedivi u slučaju povrede.*
98. Vlasti izvještavaju da je usvojen novi Etički kodeks policijskih službenika u GPBiH 22. ožujka/marta 2024. godine. Ovaj Kodeks pokriva, *inter alia**, pojmove darova, nespojivosti i sekundarnih aktivnosti, sukoba interesa, rukovanja poverljivim informacijama, uključenosti u procedure nabave. Ne postoji nijedna specifična odredba o kontaktima s trećim stranama, ali je ovo pitanje pokriveno u Praktičnim smjernicama koje su dodatak ovom Kodeksu, zajedno s ostalim pitanjima integriteta. Ove Praktične smjernice pružaju 2-4 primjera životnih situacija za svako od iznad spomenutih pitanja integriteta, uz uputu o pravilnom tijeku djelovanja. Odvojena uputa se osigurava za pokušano podmićivanje. Obrasci izjava kako bi se potvrdilo odsustvo nespojivosti i prijavio dar koji je ponuđen ili zaprimljen, sukob interesa ili pokretanje kaznenog postupka ili za prekršaj također su priloženi Kodeksu. Nadzor nad pridržavanjem Kodeksa je odgovornost linijskih rukovoditelja i Ureda za profesionalne standarde i internu kontrolu. Sukladno Članku 47(2) Kodeksa, propust da se pridržava odredaba ovoga Kodeksa, što čini povredu službene dužnosti po Zakonu o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine i drugom relevantnom zakonodavstvu, može dovesti do pokretanja odgovarajućeg postupka protiv policijskog službenika.
99. Vlasti dalje izvještavaju da je u ožujku/martu 2023. godine uspostavljena jedna radna skupina za rad na nacrtu amandmana Etičkom kodeksu za policijske službenike SIPA. Taj rad je još uvijek u tijeku. Ova radna skupina nije obvezna sačinjavati praktične smjernice kako se zahtijeva preporukom iznad. Vlasti ne izvještavaju ni o kakvim pomacima u pogledu provedbe ovoga Kodeksa.

*između ostaloga (op.prev.)

100. GRECO pozdravlja usvajanje novog Etičkog kodeksa GPBiH i cijeni praktične smjernice s konkretnim primjerima u dodatku Kodeksu. U tom kontekstu, GRECO ponavlja svoje stalno gledište da vrijednost bilo kakvog kodeksa ponašanja leži djelomično u njegovoj otvorenoj prirodi i da je redoviti pregled i ažuriranje takvog jednog kodeksa stoga apsolutno ključna praksa. GRECO vjeruje da će vlasti dodati daljnje oblasti i primjere Kodeksu i Praktičnim smjernicama, kako se razvija iskustvo s provedbom Kodeksa.
101. Što se tiče provedbe i sankcija, GRECO primjećuje da manje povrede Etičkog kodeksa GPBiH mogu dovesti do disciplinskog postupka i sankcija. Međutim, kao što je ranije bio slučaj (i što se otkrilo da je nedostatak u Izvještaju o evaluaciji u Petom krugu, ulomak 181), za ozbiljnije povrede, Kodeks se može rabiti samo u prilog postupku pokrenutom zbog povrede dužnosti, kao što je propisano u Zakonu o policijskim službenicima i Propisu o službenim dužnostima. To bi trebalo popraviti kako bi se zajamčilo da povrede ovoga Kodeksa mogu dovesti do odvratajućih sankcija koje su srazmjerne njihovoj ozbiljnosti.
102. Za SIPA-u, GRECO žali što nije postignut nikakav napredak do sada s obzirom na praktičnu upute koja se zatražila za Etički kodeks i povezani mehanizam za provedbu.
103. GRECO zaključuje da je preporuka xvi djelomično provedena.

Preporuka xvii

104. *GRECO je preporučio osnaživanje obvezne obuke o etici i integritetu za novouposlene i službeno osoblje temeljem praktičnih smjernica koje se trebaju usvojiti za etičke kodekse Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu.*
105. Vlasti su tvrde da se sada, nakon nedavnog usvajanja novoga Etičkog kodeksa GPBiH praćenog praktičnim smjernicama, revidiraju relevantni programi obuka. Što se tiče SIPA, predviđeno je da se uključi komponenta integriteta u plan obuke čim se usvoje izmjene/dopune na relevantni Etički kodeks (pogledajte ulomak 99 iznad).
106. GRECO bilježi informacije koje su pružene i iščekuje zaprimanje i ažuriranje o aktivnostima obuke GPBiH i SIPA u dogledno vrijeme. GRECO podsjeća da ova preporuka uključuje ne samo sadržajnu već i organizacijsku komponentu: trebala bi se osigurati relevantna početna obuka svim novouposlenim i organizirati tečajevi za obnavljanje znanja u redovitim intervalima za svo službeno osoblje.
107. GRECO zaključuje da preporuka xvii nije provedena.

Preporuka xviii

108. *GRECO je preporučio da (i) se sigurnosne provjere koje se odnose na integritet policijskih službenika, uključujući direktore i zamjenike direktora, u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu obavljaju u redovitim intervalima tijekom cijele njihove*

karijere; (ii) (da) se godišnje obave nasumične provjere integriteta na jednom uzorku policijskih službenika; i (iii) (da) se zajamči vođenje evidencije o otkrivenim sukobima interesa.

109. Vlasti ponavljaju informacije o sigurnosnim provjerama obavljene temeljem Zakona o zaštiti tajnih podataka i sigurnosnih upitnika koje su ispunili policijski službenici (pogledajte ulomak 193 Izvještaja o evaluaciji). Vlasti također ukazuju na to da su direktori GPBiH i SIPA kao i njihovi zamjenici, nositelji javne službe u okviru značenja Članka 4(a) novoga Zakona o sukobu interesa, i da se stoga tražilo od njih da dostave godišnje izjave o imovini koje provjerava Komisija za odlučivanje o sukobu interesa.
110. GRECO bilježi ove informacije i zaključuje da se nisu dogodili nikakvi pomaci od Posjeta za evaluaciju kako bi se uspostavio formalizirani mehanizam redovitih provjera integriteta koje se koncentriraju na moguće sukobe interesa za sve policijske službenike. Što se tiče direktora i zamjenika direktora SIPA i GPBiH, GRECO može samo ponoviti svoj prethodni zaključak (pod preporukom i) da dostavljanje izjave o imovini nije ekvivalent potpunoj provjeri integriteta koja se mora dogoditi prije postavljenja i ne obuhvaća samo financijsku situaciju, već i vanjske aktivnosti, prethodne poslove, veze s trećim stranama, unutarnji krug (interese bliskih članova obitelji) te osobne veze itd. GRECO poziva vlasti da poduzmu odlučnu akciju u tom pogledu.
111. GRECO zaključuje da preporuka xviii nije provedena.

Preporuka xix

112. *GRECO je preporučio da se poduzmu koraci na daljnjoj promidžbi uravnoteženije zastupljenosti spolova u svim činovima u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu kao dio zapošljavanja i internog napredovanja u karijeri.*
113. Vlasti se pozivaju, na prvom mjestu, na različite aktivnosti usmjerene na poboljšanje jednakosti spolova u Bosni i Hercegovini koje su provedene 2018.-2022. godine kao dio provedbe Rezolucije 1325 „Žene, mir i sigurnost“ Vijeća sigurnosti UN-a. Drugo, vlasti tvrde da Ministarstvo sigurnosti trenutno provodi projekt koji se koncentrira na uvođenje jednakosti spolova u institucije sigurnosnog sektora. Taj projekt uključuje harmonizaciju relevantnog regulatornog okvira s međunarodnim standardima i različitim afirmativnim mjerama. Konkretno, propisi GPBiH su harmonizirani sa Zakonom o jednakosti spolova, a u tijeku je i rad na nacrtu novoga Zakona o policijskim službenicima koji će biti sukladan sa Zakonom o jednakosti spolova.
114. Vlasti također naglašavaju da GPBiH i SIPA daju prednost ženama i u vanskim i unutarnjim natjecanjima u slučaju jednakih kvalifikacija ili rezultata natječaja. SIPA također provodi promidžbene aktivnosti kako bi ohrabrila žene da se prijave. Uz to, SIPA je imenovala žarišnu točku za jednakost spolova i dva savjetnika za sprječavanje seksualnog uznemiravanja. Program obuka za osoblje SIPA uključuje jednakost spolova. Godišnja izvješća o statusu jednakosti spolova i povezanim preporukama podnose se rukovodstvu SIPA.

115. Vlasti podcrtavaju da postoji uočljiva tendencija ka povećanju broja žena i u SIPA i u GPBiH. One pružaju sljedeće statističke podatke. GPBiH je brojala 1.945 članova osoblja u svibnju/maju 2024. godine²²:

	muškarci	žene
Ukupno	84%	16%
Policijski službenici	89,7%	10,3%
Ostali uposlenici	34,17%	65,83%

Ova spolna struktura u SIPA temelji se na podacima iz 2023. godine²³:

	muškarci	žene
Ukupno	72,79%	27,21%
Policijski službenici	83,55%	16,45%
Državni službenici	48,61%	51,39%
Namještenici	43,28%	56,72%

116. GRECO bilježi podneske iznad spomenute i cijeni napore vlasti da usvoje jedan holistički pristup kako bi promicale jednakost spolova. GRECO također pozdravlja politiku zapošljavanja GPBiH i SIPA da daju prioritet kvalificiranim ženama kandidatkinjama. GRECO također podcrtava važnost spječavanja uznemiravanja, obuke, savjetovanja i drugih mjera koje olakšavaju uključivost. GRECO priznaje neke pozitivne mjere koje je poduzela SIPA u tom pravcu, i poziva GPBiH da sačini svoj vlastiti akcijski plan u tom pogledu.
117. Uspoređujući trenutne brojke s onim analiziranim tijekom faze evaluacije, GRECO primjećuje vrlo blagi porast u srazmjeru žena među osobljem GPBiH i SIPA. Međutim, ovaj srazmjer je još uvijek daleko ispod ciljne razine. GRECO također primjećuje da nisu pružene nikakve informacije o srazmjeru žena na rukovodećim pozicijama u GPBiH i SIPA. GRECO podsjeća da je Izvještaj o evaluaciji (ulomak 197) pozvao na jednu „promišljenu politiku zapošljavanja” kako bi privukla više žena na svim razinama, uključujući i one najviše. GRECO drži da preostaje još dosta za uraditi da bi se vlasti mogle korisno oslanjati na najbolje prakse Država članica koje su postigle znakovitu promjenu u spolnoj strukturi policijskih snaga.
118. GRECO zaključuje da je preporuka xix djelomično provedena.

Preporuka xx

119. *GRECO je preporučio da se poduzmu mjere kako bi se osiguralo da imenovanja najviših policijskih službenika u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu budu*

²² 07. veljače/februara 2022. godine, osoblje GPBiH je bilo 14,5% žena i 85,5% muškaraca (pogledajte ulomak 151 Izvještaja o evaluaciji).

²³ 20. siječnja/januara 2022. godine, osoblje u SIPA je bilo 26,81% žena i 73,19% muškaraca (pogledajte ulomak 154 Izvještaja o evaluaciji).

strogo temeljena na zaslugama i vođena otvorenim, standardiziranim i transparentnim natječajima.

120. Vlasti pružaju opće informacije o sastavu, ulozi i funkcioniranju Neovisne komisije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine koja provodi natječaje za pozicije direktora i zamjenika direktora GPBiH i SIPA. Ta Neovisna komisija sačinjava rang-listu pet najuspješnijih kandidata za svaku od iznad navedenih pozicija i dostavlja je Ministru sigurnosti koji je upućuje Vijeću ministara sa svojim prijedlogom za postavljenje. Vlasti potvrđuju da su natječajni otvoreni za javnost i da se provode sukladno poslovniku Neovisne komisije (usvojenim 2009. godine). Štoviše, kriteriji odabira su propisani zakonom. Prema vlastima, praćenje zakonskih procedura jamči da se relevantna postavljenja temelje na zaslugama i da su natječajni otvoreni, standardizirani i transparentni. Konačno, Neovisna komisija je provela ovu preporuku sačinjavanjem jednog niza standardnih pitanja za interview i utvrđivanjem standardnog trajanja interviewa (30 minuta).
121. GRECO pozdravlja odluku Neovisne komisije Parlamentarne skupštine BiH da standardizira trajanje i format interviewa s kandidatima za najviša radna mjesta u policiji. GRECO također primjećuje da su preostale informacije koje su dostavljene od strane vlasti već uzete u obzir u vrijeme usvajanja Izvještaja o evaluaciji. On žali što nisu poduzete nikakve nove mjere kako bi se zajamčila potpuna transparentnost procesa odabira. GRECO primjećuje da bi vlasti mogle razmotriti objavljivanje životopisa kandidata ili video-snimka interviewa kao korisne mjere u tom pogledu. Nadzor javnosti nad ovim natječajima je ključan kako bi se Neovisna komisija zaštitila od političkog utjecaja koji, kao što je istaknuto u Izvještaju o evaluaciji (ulomak 200), utječe na njeno funkcioniranje. GRECO poziva vlasti da uspostave relevantne zaštitne mjere bez daljnjeg odlaganja.
122. GRECO zaključuje da je preporuka xx djelomično provedena.

Preporuka xxi

123. *GRECO je preporučio da se uspostavi institucionalni sustav rotacije policijskog osoblja u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu koji bi se, po potrebi, mogao primjenjivati u oblastima koje se smatraju posebno izloženim rizicima od korupcije.*
124. Vlasti izvještavaju da je Ured za reviziju 2020. godine ukazao na to da bi trebalo razmotriti rotaciju osoblja kao jednu efektivnu anti-korupcijsku mjeru za policijske snage. Rotacija bi se mogla uvesti kroz interna pravila svake policije. Međutim, vlasti ističu da Članak 64 Zakona o policijskim službenicima dopušta interni premještanje ili rotaciju samo jedanput u karijeri nekog policijskog službenika i ograničava njegovo/njeno trajanje na maksimalno jednu godinu. Ova odredba stoga čini zapreku provedbi ove Preporuke.
125. GRECO bilježi ove informacije i žali što se do sada nije razmatrala nikakva izmjena/dopuna relevantne zakonske odredbe i sačinjavanje jasnijih i predvidljivih pravila za rotaciju.

126. GRECO zaključuje da preporuka xxi nije provedena.

Preporuka xxii

127. *GRECO je preporučio da (i) se utvrdi zakonska odredba koja utvrđuje nespojivosti s policijskim dužnostima u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu; i (ii) (da) se ovlaštene sekundarne aktivnosti obje agencije propisno evidentiraju, a nakon toga poduzimaju redovite provjere.*
128. Vlasti izvještavaju da je u tijeku rad na izradi nacrtu novoga Zakona o policijskim službenicima. Uzimajući u obzir ovu preporuku, radna skupina je dopunila trenutnu verziju Članka 38 ovoga Zakona s popisom dopuštenih sekundarnih aktivnosti, poput „znanstvenog i pedagoškog rada, umjetnosti, sportova, rada za humanitarne i druge organizacije, neovisnih aktivnosti ili drugih aktivnosti koje ne stvaraju sukobe interesa”. Vlasti također tvrde da se odluke koje odobravaju sekundarne aktivnosti osoblja GPBiH ulažu u Središnje evidencije o uposlenicima koje održava Agencija za policijsku potporu BiH. SIPA je uspostavila internu evidenciju za takve odluke koje su podložne godišnjim provjerama.
129. GRECO bilježi iznad spomenute informacije i iščekuje zaprimanje daljnjih informacija u dogledno vrijeme o zakonodavnom procesu koji se tiče novog nacrtu Zakona o policijskim službenicima. S obzirom na predloženu izmjenu/dopunu Članka 38 trenutnog Zakona o policijskim službenicima, GRECO cijeni namjeru da se navedu dopuštene sekundarne aktivnosti. Međutim, gledišta je da bi mu što se tiče predloženog teksta koristilo daljnje pojašnjenje u mjeri u kojoj je to moguće kao „rad za (...) druge organizacije, neovisne aktivnosti ili druge aktivnosti koje ne generiraju sukobe interesa”. GRECO također podsjeća da je jasan popis nespojivosti i zabranjenih aktivnosti jednako važan u svrhu veće jasnoće i pravne sigurnosti, kao što je naglašeno u Izvještaju o evaluaciji (ulomak 217).
130. GRECO također sa zadovoljstvom primjećuje da praktične smjernice za novi Etički kodeks za policijske službenike GPBiH daju tri primjera specifičnih situacija koje se tiču sekundarnih aktivnosti. GRECO se nada da će i SIPA sačiniti potrebnu praktičnu uputu o ovoj temi, kao što je navedeno u Izvještaju o evaluaciji (ulomak 218).
131. Osvrnuvši se na drugi dio ove preporuke, GRECO sa zadovoljstvom primjećuje da je SIPA uvela evidenciju za sva ovlaštenja, što omogućava smislenu kontrolu sekundarnih aktivnosti koje obavljaju svi uposlenici. GRECO bilježi praksu GPBiH o čuvanju takvih ovlaštenja u Središnjim evidencijama o uposlenicima. GRECO međutim, sumnja, da ovo rješenje dopušta jasan pregled svih sekundarnih aktivnosti koje obavlja osoblje GPBiH, kako se ove relevantne odluke čuvaju u personalnim dosjeima, a ne u središnjem registru. GRECO također primjećuje da se ne pružaju nikakve informacije o tomu je li GPBiH započela provoditi redovite provjere o ovlaštenim aktivnostima. GRECO podcrtava da je redovito praćenje ključno kako bi se zajamčilo da nije nastao nikakav sukob interesa od datuma odobrenja neke sekundarne aktivnosti.

132. GRECO zaključuje da je preporuka xxii djelomično provedena.

Preporuka xxiii

133. *GRECO je preporučio da se usvoje pravila kako bi se osigurala transparentnost i ograničili rizici od sukoba interesa kada policijski službenici napuštaju Graničnu policiju BiH i Državnu agenciju za istrage i zaštitu kako bi radili u drugim sektorima.*

134. Vlasti ukazuju na to da se ograničenja nakon zaposlenja predviđena u Članku 13 novoga Zakona o sukobu interesa (za više pojedinosti, pogledajte ulomak 74 iznad) primjenjuju na direktore GPBiH i SIPA i njihove zamjenike. Vlasti dalje tvrde da nema nikakvih pravila nakon zaposlenja koja obuhvaćaju sve policijske službenike. Ovi posljednji spomenuti su, međutim, vezani dužnošću o povjerljivosti sukladno Članku 37 Zakona o policijskim službenicima.

135. GRECO sa zadovoljstvom primjećuje da je najviše rukovodstvo policijskog korpusa sada podložno ograničenjima nakon zaposlenja. Pozivajući se na svoju analizu pod preporukom xii iznad, GRECO drži da su ova ograničenja odgovarajućeg opsega. To je jedan pozitivan pomak za koji treba pohvaliti vlasti. Međutim, GRECO žali što do sada nisu poduzeti nikakvi koraci da se razviju relevantni standardi za svo osoblje GPBiH i SIPA. S obzirom na ozbiljne rizike po integritet koji potiču od aktivnosti nakon zaposlenja, GRECO poziva vlasti da daju dužni značaj ovom pitanju u sveobuhvatnom etičkom okviru mjerodavnom za agencije za provedbu zakona.

136. GRECO zaključuje da je preporuka xxiii djelomično provedena.

Preporuka xxiv

137. *GRECO je preporučio da (i) policijski službenici redovito podnose izjave o imovini (godišnje za službenike viših činova) i da budu podložne nasumičnim detaljnim provjerama; i (ii) (da) sve javno dostupne informacije koje se odnose na izjave o imovini budu iskoristive u istragama bez prethodnog sudskog naloga.*

138. Vlasti ponavljaju informacije pružene o sigurnosnim provjerama koje se obavljaju temeljem Zakona o zaštiti tajnih podataka, sigurnosnim upitnicima koje popunjavaju policijski službenici i razotkrivanju osobnih podataka traženim po Članku 38(3) Zakona o policijskim službenicima (pogledajte ulomke 228-229 Izvještaja o evaluaciji). Vlasti također ukazuju na to da se od direktora GPBiH i SIPA, kao i njihovih zamjenika zahtijeva da podnesu godišnje izjave o imovini sukladno Članku 16 novoga Zakona o sukobu interesa. Te izjave će provjeriti Komisija za odlučivanje o sukobima interesa i evidentirati u Javni registar koga će uspostaviti i održavati ta Komisija (za daljnje pojedinosti, pogledajte ulomke 79-82 iznad, Preporuka xiii).

139. GRECO sa zadovoljstvom primjećuje da se zahtijeva od najviših voditelja GPBiH i SIPA da godišnje podnesu izjave o imovini. Ovaj kontrolni mehanizam je također uspostavljen, iako ostaje da se vidi kako će funkcionirati u praksi. U svezi s tim, GRECO se poziva na svoju analizu pod preporukom xiii iznad. Međutim, GRECO sa žaljenjem primjećuje da se

ovi pozitivni pomaci ne tiču *svih* službenika viših činova, i da nisu dostavljeni nikakvi novi elementi koji se tiču zahtjeva mjerodavnih za sve policijske službenike. Nadalje, vlasti ne pružaju nikakvo ažuriranje o drugom dijelu ove preporuke. GRECO poziva vlasti da dalje poduzmu potrebne korake bez odlaganja.

140. GRECO zaključuje da je preporuka xxiv djelomično provedena.

Preporuka xxv

141. *GRECO je preporučio da (i) se poboljša i osnaži zaštita zviždača/prijavitelja nepravilnosti; i (ii) (da) se osoblje iz Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu redovito obučava i informira o mjerama zaštite za prijavljivanje nepravilnosti.*

142. Vlasti ponavljaju informacije o Pravilnicima o internom prijavljivanju korupcije GPBiH i SIPA, i o mjerama poduzetim da se objavi procedura za prijavljivanje među osobljem ovih policijskih korpusa (pogledajte ulomke 242-243 Izvještaja o evaluaciji). Vlasti dodaju da su relevantni informativni paneli instalirani u svim objektima strukturnih jedinica GPBiH na graničnim prijelazima. SIPA je objavila Pravilnik i druge relevantne informacije na svojoj web-stranici. Vlasti naglašavaju da postoje prikladni kanali za anonimno prijavljivanje: telefonska linija „Krimolovci“, jedan namjenski obrazac dostupan na web-stranici SIPA i posebna adresa e(lektronske)-pošte.

143. GRECO sa žaljenjem primjećuje da vlasti pružaju u biti iste informacije koje su već bile dostupne GRECO-u u vrijeme usvajanja Izvještaja o evaluaciji. Nažalost, nije izviješteno ni o kakvim novim pomacima s obzirom na preporučeni pregled zakonodavnog okvira niti drugih mjera usmjerenih na rješavanje identificiranih slabosti ovoga okvira (pogledajte ulomak 244 Izvještaja o evaluaciji). Trebalo bi također primijetiti da Pravilnici GPBiH i SIPA, kao i Zakon o zaštiti zviždača, datiraju iz 2014. godine i da je svakako potrebno njihovo ažuriranje i revidiranje.

144. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO naglašava da je povezan s prvim dijelom, tj. poboljšanjem okvira zaštite. U svakom slučaju, vlasti ne izvještavaju ni o kakvim novim inicijativama u pogledu obuke ili drugih oblika podizanja svijesti. Prijavljivanje nepravilnosti je obično uključeno u program obuka GPBiH (što je već bio slučaj u vrijeme usvajanja Izvještaja o evaluaciji), ali nema nikakvih informacija o akciji koju je poduzela SIPA u tom pogledu. Uz to, vlasti ne daju nikakve pojedinosti o pohađanju na tečajevima specifičnih obuka (brojke o pohađanju za različite kategorije osoblja, uključujući više voditelje). Relevantna pravila se objavljuju kroz uobičajene kanale. Ukupno gledano, nije postignut nikakav vidljiv napredak u ovoj oblasti koja je osobito važna iz anti-korupcijske perspektive. GRECO poziva vlasti da poduzmu odlučnu akciju kako bi provele ovu preporuku.

145. GRECO zaključuje da preporuka xxv nije provedena.

III. ZAKLJUČCI

146. **U svjetlu gore navedenog, GRECO zaključuje da je Bosna i Hercegovina do sada na zadovoljavajući način provela dvije od 25 preporuka utvrđenih u Izvještaju o evaluaciji u Petom krugu.** Od istaknute 23 preporuke, petnaest preporuka je djelomično provedeno, a osam nije provedeno.
147. Konkretnije, do sada su preporuke xii i xiv provedene na zadovoljavajući način, preporuke i-iv, vii, viii, x, xiii, xv, xvi, xix, xx i xxii-xxiv su djelomično provedene, a preporuke v, vi, ix, xi, xvii, xviii, xxi i xxv nisu provedene.
148. S obzirom na najviše izvršne funkcije, GRECO primjećuje pozitivne pomake sveukupno gledano. GRECO pozdravlja usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije 2024.-2028. godine u lipnju/junu 2024. godine i pratećeg Akcijskog plana za provedbu. Provjere integriteta su uspostavljene za predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministre i zamjenike ministara, ali ne i za njihove šefove kabineta i savjetnike, niti za šefove kabineta i savjetnike članova Predsjedništva BiH. Iako su imena i oblast nadležnosti nekih šefova kabineta i savjetnika objavljeni online, informacije koje su dostupne trebale bi obuhvaćati svih devet ministarstava i biti sveobuhvatnije. Zakon o sukobu interesa je usvojen u ožujku/martu 2024. godine, s odredbama o prihvaćanju darova, nespojivostima, vanjskim aktivnostima, ograničenjima nakon zaposlenja i sukobima interesa. Praćenje i provedba ovoga Zakona je pod odgovornošću Komisije za odlučivanje o sukobu interesa. Međutim, ta Komisija je uspostavljena, ali još nije započela s radom. Novi Zakon o slobodi pristupa informacijama također je usvojen u kolovozu/avgustu 2023. godine. Za neke odredbe ovoga Zakona je utvrđeno da nisu usuglašene sa standardima Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima i potrebno ih je revidirati. S obzirom na sprječavanje sukoba interesa, uspostavljen je jedan jedinstveni sustav izjava o imovini i financijskim interesima, a osobe s najvišim izvršnim funkcijama (PTEF-i) trebaju odmah informirati Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa kada saznaju o potencijalnom sukobu interesa. U isto vrijeme, ostaje istaknuto nekoliko pitanja, kao što su uvođenje pravila o tomu kako PTEF-i stupaju u kontakte s lobistima, mjere kako bi se proces donošenja zakona učinio transparentnijim, ili osiguravanje odgovarajućih financijskih i ljudskih resursa APIK-u.
149. S obzirom na agencije za provedbu zakona, GRECO primjećuje da bi usvajanje državne Anti-korupcijske strategije trebalo popločati put za sačinjavanje odnosnih Akcijskih planova GPBiH i SIPA. Usvajanje novoga Etičkog kodeksa GPBiH, praćenog praktičnim smjernicama, još je jedno pozitivno postignuće. SIPA trenutno radi na svom etičkom okviru, ali se opipljivi rezultati tek očekuju. Oni bi trebali obuhvaćati sačinjavanje mjera za smjeravanje, podizanje svijesti i provedbu. Za sve policijske službenike treba biti uspostavljen jedan formalizirani mehanizam za redovite provjere integriteta koji se koncentrira na potencijalne sukobe interesa. Od vlasti se također očekuje da poduzmu dodatne mjere kako bi zajamčile transparentnost i nadzor javnosti nad natječajima za postavljenje višeg rukovodstva. Moraju se uložiti dodatni naponi u pogledu rodne ravnoteže, rotacije osoblja i sprječavanja sukoba interesa (u službi i kada se napuste

dotične Agencije za provedbu zakona (engl. LEA-e). Posljednje, ali ne i najmanje važno, treba se suštinski poboljšati okvir za zaštitu zviždača.

150. U svjetlu gore navedenog, GRECO primjećuje da će se trebati postići daljnji napredak u sljedećih 18 mjeseci kako bi se postigla odgovarajuća razina usklađenosti s ovim preporukama. Sukladno Pravilu 31 revidiranim bis, stavak 8.2 njegovog Poslovnika, GRECO poziva šefa delegacije Bosne i Hercegovine da podnese dodatne informacije s obzirom na provedbu istaknutih preporuka, naime, preporuka i-xi, xiii i xv-xxv, do 31. svibnja/maja 2026. godine.
151. GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da odobre što je prije moguće objavljivanje ovoga izvještaja te njegov prijevod na nacionalni jezik učini dostupnim javnosti.