



Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Usvajanje: 24. mart 2023.

Objavljeno: 8. juni 2023.

Javno

GrecoRC4(2023)9

ČETVRTI KRUG EVALUACIJE

Sprječavanje korupcije među
parlamentarnim zastupnicima, sudijama i tužiocima

DRUGI *PRIVREMENI* IZVJEŠTAJ O USKLAĐENOSTI

BOSNE I HERCEGOVINE*

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

Usvojen na 93. plenarnoj sjednici GRECO-a

(Strasbourg, 20– 24. mart 2023.)

Č
E
T
V
R
T
I

K
R
U
G

E
V
A
L
U
A
C
I
J
E

I. UVOD

1. U Drugom se *privremenom* izvještaju o usklađenosti vrši procjena mjera, koje su vlasti Bosne i Hercegovine poduzele u cilju provođenja preporuka iz Izvještaja četvrtog kruga evaluacije o Bosni i Hercegovini (vidjeti stav 2.) vezano za „sprječavanje korupcije među parlamentarnim zastupnicima, sudijama i tužiocima“.
2. GRECO je Izvještaj četvrtog kruga evaluacije o Bosni i Hercegovini usvojio na 70. plenarnoj sjednici (4. decembra 2015. godine) i objavio 22. februara 2016. godine, nakon odobrenja Bosne i Hercegovine (Greco Eval IV Rep (2015)2E). GRECO je prateći izvještaj o usklađenosti usvojio na 79. plenarnoj sjednici (23. marta 2018.) i objavio ga 22. maja 2018. godine (GrecoRC4(2017)22), nakon odobrenja Bosne i Hercegovine.
3. Zbog izostanka opipljivog napretka u implementaciji GRECO-vih preporuka, u Drugom se izvještaju o usklađenosti (GrecoRC4(2020)6), kojeg je GRECO, nakon odobrenja Bosne i Hercegovine, usvojio na 85. plenarnoj sjednici (25. septembra 2020.) i objavio 16.12.2020. godine zaključuje da je veoma nizak stepen usklađenosti sa preporukama „globalno nezadovoljavajući“ u smislu revidiranog člana 31. stav 8.3 Poslovnika.
4. U *Privremenom* izvještaju o usklađenosti ([GrecoRC4\(2021\)21](#)), kojeg je GRECO usvojio na 89. plenarnoj sjednici (3. decembra 2021.) i objavio 1. septembra 2022. godine, nakon odobrenja Bosne i Hercegovine, GRECO zaključuje kako nijedna od 15 preporuka iz Četvrtog kruga evaluacije nije implementirana na zadovoljavajući način. Osam preporuka je djelimično implementirano, a sedam nikako. U svjetlu ovih rezultata, GRECO zaključuje kako je nivo usklađenosti sa preporukama veoma nizak pa tako i nadalje „globalno nezadovoljavajući“. GRECO je od šefa delegacije Bosne i Hercegovine zatražio dostavljanje izvještaja o poduzetim mjerama u cilju implementacije istaknutih preporuka (i-xv) najkasnije do 31. decembra 2022. godine. Predmetni je izvještaj zaprimljen 23. decembra 2022. i korišten je kao osnova za ovaj Drugi *privremeni* izvještaj o usklađenosti.
5. GRECO je odabrao Španiju (za pitanja vezana za parlamentarne zastupnike) i Sjevernu Makedoniju (za sudije i tužitelje) kao zemlje, koje će imenovati izvjestitelje o usklađenosti. Za izvjestitelja ispred Španije je imenovana gđa Mercedes PEREZ SANZ, a ispred S. Makedonije gđa Ana PAVLOVSKA DANEVA, gdje im je GRECO-v Sekretarijat pružao podršku pri sačinjavanju predmetnog *Privremenog* izvještaja o usklađenosti.

II. ANALIZA

6. GRECO se prisjeća kako je u okviru Izvještaja za četvrti krug evaluacije BiH tretirano 15 preporuka. U *Privremenom* izvještaju o usklađenosti, GRECO zaključuje kako su preporuke i, ii, iv, vii, xi, xii, xiv i xv djelimično provedene, dok preporuke iii, v, vi, viii, ix, x i xiii nisu provedene. U nastavku se razmatra usklađenost predmetnih 15 preporuka.

Preporuka i.

7. *GRECO je preporučio: (i) uvođenje preciznih pravila, kojima se definiraju i olakšavaju postupci javnih konsultacija o propisima u Parlamentu te omogućava učinkovitost prateće provedbe; (ii) poboljšanje transparentnosti parlamentarnog postupka kroz uvođenje pravila za parlamentarne zastupnike o načinu interakcije sa trećim stranama, koje žele utjecati na zakonodavni proces.*
8. GRECO se prisjeća kako je u ranijim izvještajima o usklađenosti GRECO smatrao da je ova preporuka djelimično provedena. Prvi dio preporuke je u Izvještaju o usklađenosti već ispunjen na zadovoljavajući način, budući da je izvješteno o novim zakonskim i praktičnim aktivnostima kojima se olakšavaju postupci javnih konsultacija o zakonskim prijedlozima. Vezano za drugi dio preporuke, GRECO u *Privremenom* izvještaju o usklađenosti sa žaljenjem konstatira kontinuiran izostanak napretka u usvajanju pravila za parlamentarne zastupnike u odnosu sa trećim licima te poziva vlasti da poduzmu odlučne korake u cilju implementacije ovog dijela preporuke.
9. Vlasti Bosne i Hercegovine se referiraju na niz pravila koja su Vlada i Narodna skupština Republike Srpske usvojile u cilju olakšavanja učešća javnosti i konsultacija u procesu izrade zakona (član 114. Zakona o Republičkoj upravi, Smjernice za ponašanje upravnih tijela, Pravila za izradu zakona i drugih propisa).
10. GRECO je evidentirao dostavljene informacije. GRECO se prisjeća kako se proces konsultacija o zakonodavstvu u Parlamentu smatrao osiguranim te žali što vlasti nisu pružile nove informacije o drugom dijelu preporuke vezano za uvođenje pravila o postupanju zastupnika u odnosu na treće strane (npr. lobiste, itd.). GRECO izvodi zaključak da u tom pogledu nije došlo do promjene situacije nakon *Privremenog* izvještaja o usklađenosti.
11. GRECO zaključuje da preporuka i. i nadalje ostaje djelimično provedena.

Preporuka ii.

12. *GRECO je preporučio dalje pojašnjavanje internih mehanizama radi promoviranja i provođenja Kodeksa ponašanja parlamentarnih zastupnika čime bi se zaštitio integritet unutar zakonodavstva, uključujući i: (i) ciljne smjernice, savjetovanje i obuke vezane za odredbe o etici, integritetu i sprječavanju korupcije; kao i (ii) razvoj efikasnih alata za nadzor i provedbu ovih ključnih pitanja.*
13. GRECO se prisjeća kako je u *Privremenom* izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena. GRECO je evidentirao činjenicu da je Kodeks ponašanja Narodne Skupštine Republike Srpske, na koji se vlasti referiraju, usvojen 13. septembra 2017. godine, nakon čega je pokrenut samo jedan postupak zbog njegovog kršenja. Generalno, nije demonstriran bilo kakav vid napretka vezano za realizaciju ove preporuke.

14. Vlasti se sada referiraju na niz sastanaka, koje je 2022. inicirala Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (APIK) u odnosu na Agenciju za prevenciju korupcije Crne Gore, Srbije i Sjeverne Makedonije. Ovi su sastanci imali za cilj da se razmijene iskustva o Zakonu o lobiranju te ulozi državnih tijela za borbu protiv korupcije u procesu pokretanja i usvajanja legislative o lobiranju.
15. GRECO je zabilježio dostavljene informacije, ali se one direktno ne odnose na srž preporuke. Budući da su dodatne informacije izostale, GRECO smatra da nije ostvaren opipljiv napredak u realizaciji ove preporuke.
16. GRECO zaključuje da preporuka ii. i nadalje ostaje djelimično provedena.

Preporuka iii.

17. *GRECO je preporučio da se propisi o sukobu interesa usklade na teritoriji cijele države.*
18. GRECO se prisjeća kako je u *Prelaznom* izvještaju o usklađenosti konstatirano da ova preporuka nije provedena budući da još nije ni započeo proces usklađivanja zakona o sukobu interesa na teritoriji cijele države.
19. Vlasti sada ukazuju da je Narodna skupština RS-a usvojila 10.02.2022. godine Zakon o utvrđivanju porijekla imovine i posebnom porezu na imovinu.
20. GRECO bilježi da vlasti nisu dostavile bilo kakve nove informacije od relevantnosti za ovu preporuku. Sa žaljenjem se konstatuje da je Zakon o sprječavanju sukoba interesa u institucijama BiH, na koji se referiralo u ranijim izvještajima, još od 2017. godine zakočen u parlamentarnoj proceduri i da do sada nije usvojen. Stoga, nije ostvaren bilo kakav napredak vezano za realizaciju ove preporuke.
21. GRECO zaključuje da preporuka iii i dalje nije provedena.

Preporuka iv.

22. *GRECO je preporučio: (i) objedinjavanje važećih zahtjeva za objavu finansijskih podataka u jedan jedinstveni obrazac za prijavu, (ii) uvođenje obaveze prijavljivanja imovine bliskih rođaka te dostavljanje ažuriranih informacija u slučaju značajnije promjene podataka o kojima se treba izvještavati tokom mandata, i (iii) osiguravanje da se finansijski podaci objavljuju i da im se može lako pristupiti, uz uvažavanje privatnosti i sigurnosti parlamentarnih zastupnika te njihovih bliskih rođaka, koji podliježu obavezi prijavljivanja.*
23. GRECO se prisjeća kako je u Izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena budući da su izjave o imovinskom stanju bile javno dostupne na internetu, čime se djelimično zadovoljavala posljednja komponenta ove preporuke. U *Privremenom* Izvještaju o usklađenosti GRECO s žaljenjem konstatira da nije bilo opipljivog napretka u uvođenju obaveze za parlamentarne zastupnike da tokom zakonskog mandata izvještavaju o značajnim promjenama u imovini i sredstvima, kao ni obaveznoj publikaciji odnosno lakom pristupu finansijskim izvještajima.

24. Vlasti nisu dostavile bilo kakve dodatne informacije o napretku u implementaciji ove preporuke.
25. GRECO zaključuje da preporuka iv i nadalje ostaje djelomično provedena.

Preporuka v.

26. *GRECO je preporučio: (i) da se sistem za objavljivanje podataka spoji sa mehanizmom za efikasnu kontrolu (uključujući nasumične provjere); te (ii) da se uvedu odgovarajuće sankcije za lažno prijavljivanje.*
27. GRECO se prisjeća kako je u *Privremenom* Izvještaju o usklađenosti konstatirano da ova preporuka nije provedena. GRECO nije mogao ostati pri ranijem zaključku o ovoj preporuci, koja se u Izvještaju o usklađenosti smatrala djelomično provedenom, budući da je Parlament povukao nacrt Zakona o sukobu interesa.
28. Vlasti nisu dostavile bilo kakve dodatne informacije vezano za realizaciju ove preporuke.
29. GRECO zaključuje da preporuka v nije provedena.

Preporuka vi.

30. *GRECO je preporučio da se savjetodavni, nadzorni i provedbeni sistem za slučaj sukoba interesa u potpunosti pregleda i pravilno razvije i to prvenstveno kroz osiguravanje njegove nezavisnosti i blagovremenosti, ali i efikasnosti kroz sistem odgovarajućih sankcija.*
31. GRECO se prisjeća kako je u *Privremenom* Izvještaju o usklađenosti konstatirano da ova preporuka nije provedena zbog izostanka bilo kakvih novih razvoja situacije te kontinuiranog izostanka napretka.
32. Vlasti nisu dostavile bilo kakve nove informacije vezane za ovu preporuku.
33. GRECO zaključuje da preporuka vi nije provedena.

Preporuka vii.

34. *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.*
35. GRECO se prisjeća kako je u Izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena budući da su evidentirani naponi entiteta da u svojim zakonima unaprijede transparentnost, integritet i odgovornost. U *Privremenom* Izvještaju o usklađenosti ona ostaje djelimično provedena.
36. Vlasti sada izvještavaju da je, 24.03.2021. godine, Skupština Distrikta Brčko BiH usvojila zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Distrikta Brčko. Ovim se zakonom propisuju posebne obaveze za nosioce javnih funkcija na nivou Distrikta, uključujući i zastupnike, kako bi se u obavljanju službenih dužnosti spriječio sukob

interesa. U njemu su sadržane jasne smjernice o situacijama sukoba interesa, uslovima izvještavanja, imovinskoj izjavi i postupku provjere, kao i pravila o nespojivosti. Zakonom se također osniva i Komisija za odlučivanje o sukobu interesa kao stalno, nezavisno i samostalno tijelo, kojeg čini predsjedavajući i dva člana imenovana na period od pet godina, s mogućnošću jednog reizbora. Ako utvrdi povredu Zakona, ova Komisija može izreći niz sankcija (novčanu kaznu, prijedlog za razrješenje s javne dužnosti, poziv na ostavku, opomenu). Rješenja Komisije su konačna, ali se protiv njih može pokrenuti upravni spor pred Osnovnim sudom Brčko Distrikta. Skupština Distrikta Brčko imenovala je predsjedavajućeg i članove Komisije 16. juna 2021. godine.

37. GRECO pozdravlja usvajanje obuhvatnog zakona o sprječavanju sukoba interesa na nivou Distrikta Brčko. Zakonom se obuvata niz pitanja vezanih za integritet Skupštine Distrikta Brčko, kao i mehanizam za provedbu. Iako usvajanje ovog zakona predstavlja pozitivan korak, on je ograničen na jedan od entiteta što nije dovoljno da bi GRECO u ovoj fazi predmetnu preporuku smatrao za više nego djelimično provedenom.
38. GRECO zaključuje da preporuka vii i nadalje ostaje djelimično provedena.
Sprječavanje korupcije među sudijama i tužiteljima

Preporuka viii.

39. *GRECO je preporučio poduzimanje odlučnih zakonskih i operativnih mjera kako bi se ojačala uloga Visokog sudskog i tužilačkog vijeća u zaštiti nosilaca pravosudnih funkcija u sudovima i tužilaštvima od neprimjerenog utjecaja – bilo da je ono stvarno ili potencijalno – što uključuje i (i) formiranje zasebnih sudskih i tužilačkih podvijeća, (ii) izbjegavanje prevelike koncentracije moći u rukama jedne osobe kroz obavljanje različitih funkcija članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća te (iii) omogućavanje da odluke VSTV-a o imenovanju, unaprjeđenju i disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca budu predmetom žalbe na sudu.*
40. GRECO se prisjeća kako je u *Privremenom* izvještaju o usklađenosti konstatirano da preporuka viii nije provedena. Nacrt izmjena i dopuna Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV-u) je došao do Parlamenta, što je pozitivna stvar, ali nisu dostavljene bilo kakve informacije o opsegu do kojeg ovaj nacrt oslikava stavke, koje se postavljaju kroz ovu preporuku.
41. Vlasti BiH sada izvještavaju kako je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, predložen od strane Vijeća ministara u junu 2021. godine, Dom naroda odbacio u maju 2022., iako je bio inicijelno usvojen od strane Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Oni nadalje navode kako je tokom 2022. Ministarstvo pravde BiH pripremilo novi nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u, čije su odredbe usklađene sa Mišljenjem Venecijanske komisije,¹ kao i sa preliminarnim komentarima Evropske komisije, kojoj je isto tako

¹ Bosna i Hercegovina – Mišljenje na nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 126. plenarnoj sjednici (online, 19.-20.03.21) ([Bosnia and Herzegovina - Opinion on the draft Law on amendments to the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council, adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session \(online, 19-20 March 2021\)](#)).

dostavljen nacrt zakona na razmatranje. Nacrt zakona treba riješiti pitanja poput sukoba interesa članova VSTV-a, imovinske prijave sudaca i tužitelja, uključujući i članove VSTV-a, te njihovu provjeru, funkcioniranje Odjela za integritet unutar Sekretarijata VSTV-a, pravnog lijeka protiv odluke o imenovanju, ali i sadržavati određene izmjene i dopune vezane za disciplinske prekršaje i disciplinski postupak protiv sudija, tužitelja i članova VSTV-a. Nacrt zakona je prosljeđen Vijeću ministara na usvajanje, nakon čega će uslijediti njegovo upućivanje Parlamentarnoj skupštini na usvajanje. Također, Ministarstvo pravde je 29.08.2022. godine dostavilo VSTV-u na konsultacije novi nacrt Zakona, koji je razmatran i obrazložen na sjednici VSTV-a održanoj 28.09.2022. godine. U svom mišljenju, VSTV je izrazio podršku za Nacrt zakona i dao neke konkretne prijedloge s ciljem osiguravanja koherentnosti i jasnoće teksta nacrta.

42. GRECO bilježi informacije, koje su dostavile vlasti. Iako se stiče dojam rada na zakonima od relevantnosti za ovu preporuku, što je slučaj sa novim nacrtom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u kojeg je pripremila Ministarstvo pravde 2022. godine, još nije bilo konkretnog rezultata koji bi se ticao specifičnih aspekata ove preporuke poput osnivanja zasebnih sudskih i tužilačkih podvijeća, izbjegavanja pretjerane koncentracije moći kod različitih funkcija, koje obavljaju članovi VSTV-a te omogućavanja žalbe pred sudom na odluke VSTV-a o imenovanju, napredovanju i disciplinskoj odgovornosti. GRECO apelira na vlasti da ove aspekte uzmu u obzir pri izradi nacrta zakona o VSTV-u.

43. GRECO zaključuje da preporuka viii i dalje nije provedena.

Preporuka ix.

44. *GRECO je preporučio poduzimanje daljih koraka ka unaprjeđivanju ocjenjivanja rada (kvalitativni i kvantitativni kriteriji) kako bi se proveli visoki etički i radni standardi koji se očekuju od sudija i tužilaca, ali i pružila pomoć u određivanju kandidata za unaprjeđenje na osnovu zasluga.*

45. GRECO se prisjeća kako je u *Privremenom* izvještaju o usklađenosti konstatirano da ova preporuka nije realizirana. GRECO napominje da se ranije usvojeni zasebni kriteriji za evaluaciju sudija i tužilaca u kojima se pažnja posvećivala kvalitativnoj ocjeni rada moraju zamijeniti novim smjernicama za ocjenjivanje rada.

46. Vlasti sada izvještavaju da su svi sudovi i tužilaštva u Bosni i Hercegovini, uključujući i Sud Bosne i Hercegovine, rad nositelja pravosudnih funkcija tokom 2021. godine ocjenjivali u skladu s kriterijima koje je VSTV usvojio 29.12.2020. godine. Nakon analize rezultata postupka ocjenjivanja za 2021. godinu, VSTV je na sjednici održanoj 21. i 22. decembra 2022. godine donio nove kriterije ocjenjivanja rada nositelja pravosudnih funkcija u sudovima i tužilaštvima, koji se primjenjuju od 2023. godine vezano za praćenje i ocjenjivanje rada svih nositelja pravosudnih funkcija u Bosni i Hercegovini (sudije, predsjednici sudova, tužioci, glavni tužioci, zamjenici glavnih tužioca i šefovi odjela u tužilaštvima). Vlasti ističu da novi kriteriji imaju za cilj da omoguće ocjenjivačima (glavnim tužiteljima/predsjednicima suda) da u evaluaciji rada primjene poboljšane bodovne skale usklađene prema određenim kvantitativnim kriterijima (na primjer, bodovanje statističke kvalitete tužilačkih odluka, provedba planova za smanjenje zaostalih predmeta u sudovima i tužilaštvima), ali i da iz

kriterija izbace dodatne elemente za ocjenjivanje rada (tzv. posebne slučajeve ocjenjivanja), kako bi se otklonila mogućnost da ocjenjivači u postupku ocjenjivanja proizvoljno budu ovu osnovu. Pored toga, uključeni su i sljedeći elementi analitičke ocjene rada: ažurnost u radu sudija, organizacija i rukovođenje radom suda, odnos tužioca prema radu te organizacija i rukovođenje tužilaštvom i odjelima. Konačno, VSTV je 18.01.2023. godine usvojio instrukcije za primjenu predmetnih kriterija u ocjenjivanju rada, čime je omogućeno da ocjenjivači dosljedno primjenjuju navedene analitičke elemente.

47. GRECO je zabilježio informacije, koje su mu dostavile vlasti. GRECO pozdravlja postignuti napredak u poboljšanju sistema za ocjenjivanje rada sudaca i tužilaca kroz usvajanje novih kriterija za ocjenjivanje, koji će se primjenjivati od 2023., ali smatra da je - za potpunu provedbu ove preporuke - potrebno više informacija o implementaciji ovih novih kriterija u praksi, kao i njihovim rezultatima.
48. GRECO zaključuje kako je preporuka ix djelimično provedena.

Preporuka x.

49. *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) osiguravanje da se sredstva iz pravosudnog budžeta bolje raspoređuju uz poštivanje težine predmeta.*
50. GRECO se prisjeća kako je u *Privremenom* izvještaju o usklađenosti konstatirano da ova preporuka nije realizirana, budući da nije urađena nijedna analiza koja iz ugla budžeta ili uposlenih tretira razloge za veliki broj neriješenih sudskih predmeta. Od 2022. godine su planirane neke mjere za rješavanje prioriternih mjesta i finansijskih izvora sudstva, ali one još uvijek nisu provedene u djelo.
51. Vlasti se nanovo referiraju na VSTV-ovu godišnju analizu finansijskih i ljudskih resursa u sudovima i tužilaštvima, koja doprinosi pripremi budžetskih smjernica za sudske institucije tokom naredne godine. Potrebno je poduzeti aktivnosti u cilju jačanja uloge VSTV-a kako za pripremu budžeta za sudove, tako i za pregovaranje sa relevantnim tijelima izvršne i zakonodavne vlasti o optimalnim izvorima sredstava za sudove. Vlasti isto tako izvještavaju kako su se u trećem kvartalu 2022. godine i redovne i projektne aktivnosti VSTV-a usmjerile na uspostavu inovativnog procesa za formiranje i nadzor budžetskih procesa vezanih za sudove. U saradnji sa Odjelom za informaciono-komunikacijsku tehnologiju Sekretarijata VSTV-a, izrađena je detaljna tehnička specifikacija za razvoj software-a, a u martu 2023. godine će se objaviti poziv za angažman eksternih eksperata za razvoj softverskih rješenja na ovoj osnovi. Softversko rješenje će omogućiti jednostavno i brzo snimanje potrebnih podataka te predstavljati polaznu osnovu za blagovremeno donošenje odluka o optimalnim budžetskim resursima za sudove.
52. Vežano za drugi dio preporuke, vlasti ukazuju da je u tužiteljstvima u toku proces digitalizacije budžetskih sistema. Nakon što se budžetski sistem u potpunosti digitalizira, vlasti navode da će se raspodjela tužiteljskih resursa moći precizno pratiti po pojedinim predmetima, gdje će se u obzir uzimati parametri "ozbiljnosti i složenosti predmeta".

53. GRECO je zabilježio informacije, koje su dostavile vlasti. Nije došlo do novih promjena u vezi s prvim dijelom preporuke. GRECO smatra da jedina aktualna i opipljiva mjera, koja se odnosi na digitalizaciju budžetskih sistema u cilju bolje prioritizacije tužiteljskih resursa prema ozbiljnosti predmeta, sama po sebi nije dovoljna da bi se ova preporuka smatrala čak i djelimično provedenom.
54. GRECO zaključuje da preporuka x i dalje nije provedena.

Preporuka xi.

55. *GRECO je preporučio znatno jačanje i dalje razvijanje povjerljivog savjetovanja i namjenske praktične obuke sudija i tužilaca o pitanjima etike i integriteta.*
56. GRECO se prisjeća kako je u ranijim izvještajima konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena. U *Privremenom* izvještaju o usklađenosti GRECO je zabilježio da su za sudije i tužioce organizirane različite obuke o etici i integritetu, te da se inicijelno razmatra uvođenje povjerljivih konsultacija, ali da je ovaj proces još uvijek u ranoj fazi.
57. Vlasti sada izvještavaju da je Stalna komisija za sudski i tužilački integritet, etiku i odgovornost razmatrala pitanje povjerljivih konsultacija tokom 9. i 10. februara 2022. godine, gdje je zagovarano da se za sudije i tužioce uvede „kombinirani sistem“. Takav je sistem kombinacija povjerljivih konsultacija za nositelje pravosudnih funkcija u okviru djelatnosti VSTV-a i povjerljivih konsultacija unutar svake pravosudne institucije. Prema navodima nadležnih, ovo se čini realnom varijantom jer omogućava optimalan način rješavanja etičkih dilema sa kojima se susreću sudije i tužioc. VSTV je tokom 6. i 7. jula 2022. godine razmatrao proceduru za uspostavu sistema povjerljivih konsultacija u pravosuđu Bosne i Hercegovine i usvojio Mapu puta sa aktivnostima za uvođenje ovog sistema.² Kombinirani model povjerljivih konsultacija prvenstveno podrazumijeva identifikaciju struktura VSTV-a odgovornih za povjerljive konsultacije, kao i odjela odnosno osoblja Sekretarijata VSTV-a za podršku njihove provedbe.
58. U pogledu namjenskih obuka, vlasti navode da je veliki broj sudija i tužioca učestvovao na obukama o integritetu, koje su organizirane tokom 2021./2022.

² Unutar ovog okvira je planirano:

- Usvajanje Odluke VSTV-a o uspostavi sistema za povjerljive konsultacije u sudstvu, koja bi precizirala: (1) tijelo koje će obavljati povjerljive konsultacije (Stalna komisija sa etiku, integritet i odgovornost ili neko drugo tijelo koje tek treba uspostaviti), u daljem tekstu „savjetodavno tijelo“; (2) strukture u okviru Sekretarijata VSTV-a, koje će pružati podršku predmetnom savjetodavnom tijelu; (3) sredstvo komunikacije (kanal) za povjerljive konsultacije, koji će koristiti sudije i tužioc; te (4) dinamiku implementacije ove odluke;
- Određivanje sadržaja obavezne inicijelne obuke, koju će pohađati osobe angažirane u procesu povjerljivih konsultacija;
- Organizacija kampanje u cilju informiranja o ovom predmetu te zagovaranja među profesionalnom zajednicom;
- Priprema i realizacija aktivnosti o uspostavi zakonskog okvira za obavljanje povjerljivih konsultacija;
- Usvajanje *online* aplikacije za slanje upita/zahtjeva za povjerljive konsultacije te dobivanje odgovora ispred savjetodavnog tijela;
- Uspostava mehanizma za evaluaciju realizacije sistema za povjerljivo savjetovanje na nivou VSTV-a.

godine.³ Odlukom VSTV-a od 16.12.2021. godine o odobravanju nastavnog plana i programa za inicijalne obuke i stručno usavršavanje tokom 2022. godine, svi nositelji pravosudnih funkcija su u obavezi da pohađaju *online* modul o etici, integritetu i sprječavanju sukoba interesa.

59. GRECO sa zadovoljstvom primjećuje da se aktivnosti obuka o etici i integritetu redovno održavaju na nivou entiteta, kao i da je obuka o etici postala obavezna. Nadalje, čini se da je u procesu realizacije i kombinirani sistem povjerljivih konsultacija za sudije i tužioce. Ipak, GRECO smatra da kombinirani sistem nije adekvatan i za sudije i tužitelje, budući da je u osnovi riječ o dvije različite profesije, nego da konsultacije trebaju biti nezavisne jedna od druge pa ih se tako treba i tretirati. Navedeno proizlazi i iz preporuke viii u kojoj GRECO preporučuje uspostavu zasebnih podvijeća za sudije i tužioce. U pogledu povjerljivog savjetovanja, GRECO potiče vlasti da uspostave odvojene sisteme za sudije i tužioce. Ova preporuka neće biti ispoštovana u potpunosti sve do uvođenja odgovarajućih sistema za povjerljive konsultacije.
60. GRECO zaključuje da preporuka xi i nadalje ostaje djelimično provedena.

Preporuka xii.

61. *GRECO je preporučio izradu propisa o sukobu interesa, koji bi bili važeći za sve sudije i tužioce, zajedno sa adekvatnim sistemom za nadzor i provedbu.*
62. GRECO se prisjeća kako je u ranijim izvještajima konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena što je uslijedilo nakon usvajanja Smjernica za sprječavanje sukoba interesa u pravosuđu. U *Privremenom* izvještaju o usklađenosti, GRECO bilježi da su predmetne smjernice distribuirane, ali da još uvijek nedostaje efikasan sistem za nadzor, kao i režim za provođenje koji bi osigurao opserviranje pravila o sukobu interesa.
63. Vlasti ovaj put izvještavaju kako se nadzor implementacije Smjernica za sprečavanje sukoba interesa u pravosuđu vrši od početka 2021. godine kroz institucionalne mehanizme i evidencije.⁴ U skladu sa navedenim, čelnici pravosudnih institucija i tijela u obavezi su imati registre i evidencije o npr. dodatnim aktivnostima, poklonima

³ Navedeno uključuje sljedeće obuke:

- Kontinuirana (online) obuka CEST RS-a na temu „Profesionalna etika sudija i tužioca te disciplinska odgovornost sudija i tužioca u pravnom sistemu RS“ održana 18.03.2021. godine.
- Jednodnevna online radionica CEST FBiH za sudije i tužioce na temu "Sudska etika i disciplinske prakse" održana 24.02.2021. godine.
- Jednodnevna online obuka CEST FBiH za pripravnike na temu "Etika i integritet" održana 21.05.2021. godine.
- Jednodnevna online obuka CEST FBiH za sudije i tužioce na temu "Etika u pravosuđu" održana 28.09.2021. godine.
- Jednodnevni kurs CEST FBiH za sudije i tužioce na temu "Sudska i tužilačka etika" održan 18.10.2021. godine.
- Jednodnevna radionica CEST FBiH za novoimenovane sudije i tužioce na temu "Etika i integritet" održana 17. odnosno 18.11.2021. godine.

⁴ Pogledati dokument "Institucionalni mehanizmi i evidencije za provedbu Instrumenta za praćenje primjene Smjernica za sprečavanja sukoba interesa u pravosuđu", kojeg je VSTV usvojio u septembru 2019. godine, a onda i proslijedio svim sudovima, uredima tužioca, centrima za obuku sudskog i tužilačkog kadra, Uredu disciplinskog tužioca, kao i svim relevantnim odjelima VSTV-a.

i javnim nastupima nositelja pravosudnih funkcija. „Preliminarna analiza evidencije o primjeni instrumenata za praćenje provedbe Smjernica za sprječavanje sukoba interesa u pravosuđu tokom 2021. godine“ predstavljena je 18.05.2022. godine. Ovom preliminarnom analizom obuhvaćene su evidencije 100 pravosudnih institucija u Bosni i Hercegovini, koje podrazumijevaju ukupno 1879 unosa sadržanih u 6 zasebnih evidencija. Očekuje se dalji razvoj mjera, uključujući i praćenje tačnosti unosa te blagovremenost dostavljanja relevantnih podataka VSTV-u.

64. Kada je riječ o planovima integriteta, pravosudne institucije u Bosni i Hercegovini su u prvoj polovini 2022. godine podnijele izvještaje o ovom pitanju za 2021. godinu. Nakon toga, VSTV je 9.11.2022. godine usvojio Godišnji izvještaj o provedbi planova integriteta u pravosudnim institucijama tokom 2021. godine, kao i preporuke za pravosudne institucije vezano za daljnju realizaciju ovih planova.
65. GRECO je zabilježio informacije, koje su dostavile vlasti, a posebno navode o izrađenim mehanizmima za nadzor implementacije Smjernica za sprječavanje sukoba interesa u pravosuđu. GRECO je stoga zadovoljan što postoji sistem konkretno posvećen monitoringu implementacije standarda integriteta sadržan u ovim smjernicama vezano za sukob interesa. Međutim, kao što je GRECO često i naglašavao, provođenje implicira i neki vid sankcija za kršenje obaveza odnosno stepen njihove ozbiljnosti. U ovoj se fazi čini da je izvršeni nadzor bio ograničen isključivo na prikupljanje i analizu relevantnih podataka, bez ikakvih pratećih posljedica. GRECO naglašava da će uspjeh Smjernica zavisiti o njihovoj učinkovitoj provedbi, uključujući i primjenu sankcija u slučaju kršenja, te željno očekuje konkretnije informacije po ovom pitanju.
66. U pogledu ranije navedenog, GRECO zaključuje da preporuka xii i nadalje ostaje djelimično provedena.

Preporuka xiii.

67. *GRECO je preporučio (i) razvijanje efikasnog sistema za pregled godišnjih finansijskih izvještaja, uključujući i odgovarajuće ljudske i materijalne resurse, kanale za saradnju sa nadležnim tijelima i odgovarajuće sankcije za nepoštivanje propisa ili netačno izvještavanje te (ii) razmatranje da se osigura objavljivanje finansijskih podataka i lak pristup istima, uvažavajući privatnost i sigurnost sudija, tužilaca i njihovih bliskih srodnika.*
68. GRECO se prisjeća kako je u ranijim izvještajima o usklađenosti konstatirano da ova preporuka nije provedena. U *Privremenom* izvještaju o usklađenosti, GRECO je evidentirao da više nije na snazi raniji Pravilnik sa instrukcijama o podnošenju finansijskih izvještaja i ulozi VSTV-a u nadzoru takvih izvještaja, a da nisu poduzete ni mjere za uvođenje novih propisa o ovom pitanju. Isto tako, GRECO bilježi da su javno objavljeni finansijski izvještaji nekih nosilaca pravosudnih funkcija nakon njihove saglasnosti. Iako dobrovoljno objavljivanje predstavlja korak u pravom smjeru, obavezno objavljivanje još uvijek nije realizirano.
69. Vlasti se i ovaj put referiraju na presudu Suda BiH od 13.01.2020., kojom se potvrđuje stav Agencije za zaštitu ličnih podataka da ne postoji zakonski osnov da VSTV vrši obradu ličnih podataka/finansijskih izvjava sudija i tužioca, što se predviđa

Pravilnikom o podnošenju, provjeri i obradi finansijskih izvještaja sudija i tužioca od 13.01.2020. godine.

70. Vlasti isto tako izvještavaju da je juna 2022. VSTV poslao hitan zahtjev Ministarstvu pravde i Parlamentarnoj skupštini BiH da se ponovno inicira zakonski postupak vezano za pregled finansijskih izvještaja sudija i tužioca. Ministarstvo pravde je 29.08.2022. godine dostavilo VSTV-u nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u, koji je VSTV razmatrao na sjednici održanoj 28.09.2022. godine (pogledati i gornju preporuku viii).
71. Vežano za dio (ii) ove preporuke, vlasti navode kako je tokom 2021. godine od ukupno 1445 nosilaca pravosudnih funkcija pod obavezom da dostavljaju finansijske izvještaje, na objavljivanje izvještaja je pristalo njih 211, što je i objavljeno na web-stranici VSTV-a.
72. GRECO bilježi da je došlo do porasta u broju saglasnosti nosilaca pravosudnih funkcija za objavljivanje njihovih finansijskih izvještaja, ali u periodu koji tretira ovaj izvještaj nije bilo novih razvoja situacije. Navedeno se posebno odnosi na nact Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u, kojim se regulira podnošenje i provjera finansijskih izvještaja nosilaca pravosudnih funkcija, koji još uvijek nije donesen.
73. GRECO zaključuje da preporuka xiii i dalje nije provedena.

Preporuka xiv.

74. *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 tužioca kako bi se osiguralo blagovremeno odlučivanje u predmetima te efektivno podvrgavanje proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama u slučaju povrede dužnosti.*
75. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena, što je uslijedilo nakon usvajanja Priručnika o disciplinskom postupku, kao i dodatnih napora u pravcu podizanja svijesti relevantnih zvaničnika o disciplinskom postupku. U *Privremenom* izvještaju o usklađenosti, GRECO je evidentirao da nisu poduzete dalje mjere u cilju jačanja nezavisnosti i transparentnosti Ureda disciplinskog vijeća (UDV). GRECO se prisjeća kako je rješavanje prvog dijela preporuke ostalo uslovljeno usvajanjem nacrta izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u (preporuka viii). Što se tiče drugog dijela preporuke, dostavljene informacije ukazuju na blagi pad u broju neriješenih disciplinarnih predmeta, ali da disciplinski postupci i dalje mogu trajati duže od godinu dana te da još nije došlo do revizije sankcija.
76. Vlasti ovaj put izvještavaju da je u periodu od 01.07.2021. do 01.11.2022. VSTV zaključilo ukupno 58 disciplinskih postupaka, od čega je 14 postupaka riješeno tokom 2021., a 44 tokom 2022. godine. Od ukupno 58 postupaka, 6 ih je zaključeno sporazumno uz sljedeće nametnute mjere: šest pismenih opomena, četiri javne opomene, 18 smanjenja plate, dva smanjenja plate sa posebnom mjerom te 4 premještanja s mjesta glavnog tužioca ili zamjenika glavnog tužioca na mjesto

tužioca. Sedam zahtjeva je odbijeno, a 12 postupaka je obustavljeno. I, na kraju, tri zahtjeva za privremeno udaljenje su odbijena, a dva su obustavljena.

77. Što se tiče transparentnosti rada Ureda disciplinskog vijeća, nadležni organi navode da su godišnji izvještaji ovog Ureda dostupni na web stranici VSTV-a. Mediji i druge zainteresirane strane tako mogu dobiti informacije o radu Ureda, ali uz zakonska ograničenja vezano za povjerljivost istrage, prikupljenu dokumentaciju i radnje, koje su poduzete u istrazi.
78. Vlasti se referiraju i na aktivnosti obuka,⁵ koje su tokom 2021./2022. godine organizirane za članove disciplinskih komisija kako bi se među nositeljima pravosudnih funkcija podigla svijest o disciplinskom postupku.
79. GRECO sa žaljenjem konstatira da nije bilo novoizvještenih razvoja situacije vezano za poduzete mjere u cilju veće nezavisnosti i boljih kapaciteta Ureda disciplinskog vijeća što se tražilo kroz prvi dio ove preporuke. Vezano za dio (ii) preporuke, GRECO bilježi porast u broju nedavno okončanih disciplinskih postupaka. Čini se kako nedolično ponašanje sudija i tužilaca podliježe širokom rasponu sankcija. Međutim, u nedostatku konkretnih primjera šta je to nedolično ponašanje, GRECO nije u poziciji procijeniti je li nedolično ponašanje podložno učinkovito razmjernim i odvrćajućim sankcijama. Stoga, GRECO smatra da veliki dio ove preporuke još uvijek nije riješen.
80. GRECO zaključuje da preporuka xiv i nadalje ostaje djelimično realizirana.

Preporuka xv.

81. *U cilju unaprijeđenja transparentnosti i odgovornosti, GRECO je preporučio da se za pravosudni sistem (sudije i tužioce) razvije komunikacijska politika o načinu komuniciranja s medijima i relevantnim organizacijama civilnog društva, uključujući i opće smjernice te obuku.*
82. GRECO se prisjeća kako je u *Privremenom* izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena. Nacrt Komunikacijske strategije je bio u procesu konsultacija od strane nekoliko sudionika. Isto tako, GRECO je kao ohrabrenje vidio i aktuelni rad na komunikacijskom planu u oblasti etike i integriteta, kao i smjernice o izvještavanju o sudskim postupcima.
83. Vlasti ovaj put izvještavaju kako je u decembru 2021. godine VSTV usvojio Komunikacijsku strategiju za period 2022. – 2025. godine, koja pokriva cijelo pravosuđe.⁶ Ova Komunikacijska strategija ima za cilj da postavi strateški okvir i smjernice u cilju veće transparentnosti sudskog i tužilačkog sistema u BiH, ali i da navede ciljeve, poruke i načela komunikacije uz navedene ciljne grupe i komunikacijske kanale VSTV-a. Na osnovu Modela strategije za krizno komuniciranje u sudovima i uredima tužioca, koji je usvojen kao Aneks II Komunikacijske strategije,

⁵ Obuka na temu "Disciplinski postupak i praksa VSTV-a BiH, sa osvrtom na izazove u primjeni Kodeksa sudske etike i Kodeksa tužilačke etike" održana je 13, 14. i 20. septembra 2021. godine, a obuka „Disciplinski postupak i praksa“ u Sarajevu 20. i 21. septembar 2022. godine. Na ovim je obukama učestvovalo ukupno 90 osoba (članovi VSTV-a, sudije i tužioc, članovi disciplinskih komisija, predstavnici Ureda disciplinskog tužioca VSTV BiH kao i drugi predstavnici VSTV BiH koji pružaju podršku disciplinskim komisijama).

⁶ Strategija i njeni aneksi su raspoloživi na web stranici VSTV-a: [Komunikacijska strategija VSTV-a BiH \(pravosudje.ba\)](http://www.vstv.ba/Komunikacijska_strategija_VSTV-a_BiH_(pravosudje.ba)).

usvojene su i Smjernice za krizno komuniciranje u sudovima te Smjernice za krizno komuniciranje u uredima tužioca, koje su proslijeđene predsjednicima suda i glavnim tužiocima.⁷ Nadalje, u aprilu 2022. godine je usvojen Akcioni plan za realizaciju Komunikacijske strategije VSTV-a, dok je u septembru 2022. predmetna strategija dopunjena Komunikacijskim planom za oblast etike, integriteta i sprječavanje sukoba interesa.

84. Vlasti navode da su Komunikacijska strategija, njen Akcioni plan i prateći dokumenti predstavljeni tokom okruglog stola za novinare održanog 24. i 25. maja 2022. odnosno 7. i 8. juna 2022. tokom konferencije za glavne tužioce i predsjednike sudova. Pored pomenutog okruglog stola, VSTV je i u novembru 2022. godine organizirao dvije obuke za predstavnike medija i pravosuđa, što je izvršeno u saradnji s Misijom OSCE-a u Bosni i Hercegovini te Udruženjem novinara BiH. Vlasti ističu da su predmetne edukacije još jednom potvrdile kako je kontinuiran dijalog između medija i pravosuđa nužan za veće povjerenje javnosti, bolje razumijevanje specifičnosti rada obje profesije, ali i veću transparentnost rada pravosudnih institucija.
85. Na kraju, vlasti se referiraju i na niz poduzetih aktivnosti u cilju većeg razumijevanja procesa pripreme i realizacije planova integriteta te druge mjere, koje su usvojene u cilju poboljšanja integriteta u pravosudnim institucijama.
86. GRECO pozdravlja VSTV-ovo usvajanje komunikacijske strategije i akcionog plana. Ova je strategija javno dostupna i sadržava opće smjernice za komuniciranje sa organizacijama civilnog društva i medijima. Isto tako, GRECO sa zadovoljstvom bilježi kako je usvojen poseban komunikacijski plan za oblast etike, integriteta i sprječavanja sukoba interesa. Nadalje, pozitivan razvoj situacije u pravcu realizacije nove politike predstavljaju sesije obuka na kojima su okupljeni novinari, sudije i tužioc. GRECO, stoga, smatra da predmetna strategija generalno ispunjava cilj ove preporuke.
87. GRECO zaključuje kako je preporuka xv realizirana na zadovoljavajući način.

III. ZAKLJUČCI

88. **Imajući u vidu ranije navedeno, GRECO zaključuje da je Bosna i Hercegovina ostvarila samo djelimičan napredak. Od petnaest preporuka iz Izvještaja Četvrtog kruga evaluacije, samo je jedna realizirana na zadovoljavajući način.** Djelomično je provedeno 8 preporuka, a 6 preporuka je ostalo neprovedeno.
89. Preciznije govoreći, preporuka xv. je provedena na zadovoljavajući način, preporuke i, ii, iv, vii, ix, xi, xii i xiv su djelimično provedene, dok preporuke iii, v, vi, viii, x i xiii nisu provedene.
90. U pogledu parlamentarnih zastupnika, nakon usvajanja *Privremenog* izvještaja o usklađenosti nije bilo opipljivog napretka u implementaciji GRECO-vih preporuka. GRECO sa zažaljenjem konstatira da još uvijek nije usvojen nacrt Zakona o

⁷ U junu 2022. je organizirana obuka o kriznom komuniciranju za određene glasnogovornike i osobe, koje obavljaju ove zadatke u pravosudnim institucijama.

sprječavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine, koji je trebao tretirati neke od aspekata predmetnih preporuka, a koji tek treba da se uvrsti u aktuelno zakonodavstvo. Usvajanje obuhvatnog zakona o sprječavanju sukoba interesa na nivou Distrikta Brčko predstavlja pozitivan iskorak, ali je ograničen isključivo na jedan od entiteta. Nije bilo novih informacija o uvođenju pravila za parlamentarce, koja bi regulirala njihovu interakciju sa trećim stranama, provođenje Kodeksa ponašanja za parlamentarce te provjeru imovinskih kartona parlamentarnih zastupnika. Vlasti se pozivaju na poduzimanje mjera po svim ovim važnim pitanjima.

91. U pogledu sudija i tužioca, GRECO bilježi kako je bilo nekih novih pozitivnih razvoja situacije, poput redovnih obuka o etici i integritetu, te usvajanja novih kriterija za ocjenu rada sudija i tužioca. Ipak, ne preporučuje se razvoj kombiniranog sistema povjerljivih konsultacija za sudije i tužioce, imajući u vidu nezavisnost sudstva te različite zadatke sudija i tužioca. Nacrt Zakona o izmjenama i dopuna Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, koji je već dugo na čekanju, odbijen je u Domu naroda u maju 2022. godine. GRECO je gledišta kako se nacrt novog Zakona treba prioritetno usvojiti. Na kraju, usvojena je i komunikacijska strategija za pravoduđe.
92. U pogledu nedovoljnog općeg napretka u provođenju GRECO-vih preporuka nakon *Privremenog* izvještaja o usklađenosti, GRECO zaključuje da je veoma nizak nivo usklađenosti sa preporukama i dalje „globalno nezadovoljavajući“ u smislu revidiranog člana 31. stav 8.3. Poslovnika.
93. Primjenom člana 32., stav 2.) tačka (i) Poslovnika, GRECO poziva šefa delegacije Bosne i Hercegovine da izvještaj o napretku u provođenju istaknutih preporuka (i-xiv) dostavi najkasnije do 31. marta 2024. godine.
94. Dodatno navedenom, a u skladu sa članom 32., stav (2.), tačka (ii.a), GRECO poziva i predsjedavajućeg Statutarnog odbora da Stalnom predstavniku Bosne i Hercegovine pri Vijeću Evrope uputi pismo, kojim bi mu se skrenula pažnja na neusklađenost sa relevantnim preporukama te iskazala potreba da se što prije poduzmu odlučni koraci ka postizanju opipljivog napretka.
95. Na koncu, GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da čim prije odobre objavljivanje ovog izvještaja, da ga prevedu na nacionalni jezik te da njegov prijevod učine dostupnim javnosti.