

Usvojeno: 25. septembra 2020. godine
Objavljeno: 16. decembra 2020. godine

Javno
GrecoRC3(2020)2

Treći krug evaluacije

Dodatak drugom izvještaju o usklađenosti Bosne i Hercegovine*

“Inkriminacije (ETS 173 i 191, GPC 2)”

“Transparentnost finansiranja stranaka”

Usvojen na 85. plenarnoj sjednici GRECO-a
(Strazbur, 21-25. septembra 2020. godine)

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

I. UVOD

1. Dodatak drugom izvještaju o usklađenosti procjenjuje daljnje mjere koje poduzimaju vlasti Bosne i Hercegovine, od usvajanja Drugog izvještaja o usklađenosti, u odnosu na preporuke koje je GRECO dao u svom Trećem krugu evaluacijskog izvještaja o Bosni i Hercegovini. Podsjeća se da treći krug evaluacije pokriva dvije različite teme, i to:
 - **Tema I - Inkriminacije:** Članovi 1a i 1b, 2-12, 15-17, 19 stav 1 Krivičnopravne konvencije o korupciji (ETS 173), članovi 1-6 njenog Dodatnog protokola (ETS 191) i Vodeći princip 2 (kriminalizacija korupcije).
 - **Tema II - Transparentnost finansiranja stranaka:** Članci 8, 11, 12, 13b, 14 i 16 Preporuke Rec (2003) 4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja, i - općenito - Vodeći princip 15 (finansiranje političkih partija i izbornih kampanja).
2. Izvještaj o trećem krugu evaluacije Bosne i Hercegovine je usvojen na 51. plenarnoj sjednici GRECO-a (27. maj 2011. godine) i objavljen 17. avgusta 2011. godine (Eval. III izvještaj GRECO-a (2010) 5E, Tema I i Tema II).
3. Izvještaj o usklađenosti usvojen je od strane GRECO-a na 61. plenarnoj sjednici (18. oktobar 2013. godine) i objavljen 7. januara 2014. godine. Zaključeno je da je Bosna i Hercegovina zadovoljavajuće implementirala ili da je na zadovoljavajući način rješavala samo četiri od 22 preporuke u Izvještaju o trećem krugu evaluacije. S obzirom na ovaj rezultat, GRECO je kategorizirao vrlo nizak nivo poštivanja preporuka kao "globalno nezadovoljavajuće" u smislu pravila 31, paragraf 8.3 Pravidnika. GRECO je stoga odlučio da primijeni pravilo 32 u vezi sa članovima za koje je utvrđeno da nisu u skladu sa preporukama sadržanim u Izvještaju o evaluaciji i zatražio od šefa Delegacije da dostavi izvještaj o provođenju preporuka na čekanju.
4. U Prvom privremenom izvještaju o usklađenosti, koji je GRECO usvojio na 64. plenarnoj sjednici (20. juni 2014. godine) i objavio 1. oktobra 2014. godine, GRECO je zaključio da je nivo usklađenosti s preporukama ostao „globalno nezadovoljavajući“, s obzirom da je malo opipljivog napretka postignuto u pogledu preporuka koje su samo djelimično implementirane ili nisu implementirane u Izvještaju o usklađenosti. Stoga je GRECO, u skladu sa pravilom 32, stav 2 podstav (ii), uputio svog predsjednika da uputi pismo šefu delegacije Bosne i Hercegovine, skrećući njegovu pažnju na nepoštivanje relevantnih preporuka i potrebu da se poduzme odlučna akcija u cilju što skorijeg ostvarivanja konkretnog napretka. Nadalje, GRECO je zatražio od šefa Delegacije da dostavi izvještaj o poduzetim mjerama za provedbu preporuka koje su u toku
5. U Drugom privremenom izvještaju o usklađenosti, koji je GRECO usvojio na 68. plenarnoj sjednici (19. juni 2015. godine) i objavio 6. augusta 2015. godine, GRECO je zaključio da, iako je postignut određeni napredak u pogledu teme I - inkriminacije, nije zabilježen značajno bitan nivo provedbe preporuka koje su samo djelomično implementiranje ili nisu implementirane u Trećem krugu izvještaja o privremenoj usklađenosti. Ocjena učinka Bosne i Hercegovine kao „globalno nezadovoljavajuća“ je stoga zadržana i, u skladu sa pravilom 32, stav 2 podstav (ii) b), predsjednik Statutarnog odbora je, na inicijativu GRECO-a, poslao pismo stalnom predstavniku Bosne i Hercegovine Vijeću Evrope, skrećući mu pažnju na neusklađenost zemlje. Nadalje, GRECO je zatražio od šefa Delegacije Bosne i Hercegovine da dostavi izvještaj o mjerama preduzetim za provedbu preporuka koje su u toku. Takav izvještaj nije dostavljen, uprkos dostavljanju nekoliko podsjetnika.

6. U Trećem privremenom izvještaju o usklađenosti koji je GRECO usvojio na 72. plenarnoj sjednici (1. jula 2016. godine) i objavio 22. septembra 2016. godine, GRECO je primijetio da nije postignut dalji napredak u pogledu implementacije 15 preporuka koje su samo djelimično implementirane ili nisu implementirane u Trećem krugu izvještaja o privremenoj usklađenosti (od 22 uvrštene u Izvještaj o evaluaciji trećeg kruga). Ocjena učinka Bosne i Hercegovine kao „globalno nezadovoljavajuća“ je stoga zadržana i, u skladu sa pravilom 32, stav 2 podstav (ii) c), GRECO je pozvao generalnog sekretara Vijeća Evrope da pošalje pismo ministru vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, skrećući mu pažnju na nepoštivanje zemlje. Nadalje, GRECO je zatražio od šefa Delegacije Bosne i Hercegovine da dostavi izvještaj o mjerama preduzetim za provedbu preporuka koje su u toku.
7. GRECO je Četvrti privremeni izvještaj o usklađenosti usvojio na 76. plenarnoj sjednici (23. juni 2017.) i objavio 2. augusta 2017. godine nakon odobrenja od strane vlasti. U njemu je zaključeno da je Bosna i Hercegovina ostvarila napredak tako što je u potpunosti provela četiri preporuke od prethodnog privremenog izvještaja, čime je ukupan broj preporuka koje su u potpunosti provedene povećan na deset od 22. Sedam preporuka ostalo je djelomično provedeno i pet nije provedeno. Shodno tome, nivo usklađenosti Bosne i Hercegovine sa preporukama više nije bio „globalno nezadovoljavajući“. GRECO je zatražio od šefa Delegacije da do 31. marta 2018. godine podnese izvještaj o mjerama preduzetim za provedbu preporuka koje su u toku.
8. GRECO je usvojio Drugi izvještaj o usklađenosti na svojoj 81. plenarnoj sjednici (07. decembar 2018. godine) i objavio 22. februara 2019. godine. Zaključeno je da je Bosna i Hercegovina jako malo napredovala djelomičnim provođenjem samo jedne dodatne preporuke. Samo deset od 22 preporuke je ostalo zadovoljavajuće provedeno. Osam preporuka je djelomično provedeno, a četiri preporuke nisu provedene. GRECO je od šefa delegacije Bosne i Hercegovine zatražio da dostavi izvještaj o radnjama poduzetim u cilju provođenja preostalih preporuka.
9. Dana 28. oktobra 2019. godine, nadležni organi su dostavili dodatne informacije o provođenju preostalih preporuka koje su služile kao osnova za ovaj Dodatak Drugog izvještaja o usklađenosti kojeg su pripremili izvjestioci, g. Kevin VALLETTA (Malta) i gđa Vita HABJAN BARBORIČ (Slovenija), uz pomoć sekretarijata GRECO-a.
10. Dodatak drugog izvještaja o usklađenosti ocjenjuje napredak postignut od usvajanja Drugog izvještaja o usklađenosti u pogledu provođenja preostalih preporuka i daje ukupnu ocjenu nivoa usklađenosti s tim preporukama.

II. ANALIZA

Tema I: Inkriminacije

11. Podsjeća se da se GRECO, u svom Izvještaju u evaluaciji, dotakao 13 preporuka Bosni i Hercegovini u vezi s Temom I. U postupku utvrđivanja usklađenosti, do pripreme ovog izvještaja, Bosna i Hercegovina je u zadovoljavajućoj mjeri provela preporuke i, ii, iii, iv, vii, viii, x, xi i xiii. Preporuke v, vi i xii su djelomično provedene. Preporuka ix nije provedena.

Preporuke v, vi, ix i xii

12. GRECO preporučuje:

- *GRECO preporučuje da se osigura da se djelo podmićivanja tumači na takav način da se jasno obuhvate slučajevi podmićivanja izvršenog preko posrednika, kao i slučajevi gdje korist nije namijenjena samom službeniku, već nekoj trećoj strani (preporuka v);*
 - *GRECO preporučuje da se (i) nedvosmisleno pojasni da se podmićivanje u privatnom sektoru inkriminiše; i (ii) da se u svrhu jasnoće, inkriminisanje podmićivanja u javnom i privatnom sektoru razmotri u odvojenim odredbama (preporuka vi);*
 - *GRECO preporučuje da se u potpunosti usklade postojeće kazne za djela podmićivanja i trgovine uticajem (preporuka ix);*
 - *GRECO preporučuje da se ukine mogućnost koju pruža posebna odbrana stvarnog kajanja da se mito vrati licu koje je dalo mito, a koje je prijavilo djelo prije njegovog otkrivanja (preporuka xii);*
13. Podsjeća se da je preporuka v djelomično provedena u Drugom izvještaju o usklađenosti. GRECO je skrenuo pažnju na stupanje na snagu novog Krivičnog zakona Republike Srpske (RS) dana 18. jula, 2017. godine i izmjena i dopuna Krivičnog zakona Brčko Distrikta (BD) dana 24. novembra, 2018. godine. GRECO žali što usvajanje novog Krivičnog zakona RS-a nije iskorišteno da se isprave nedostaci odredbi o podmićivanju: slučajevi podmićivanja koje su vršili posrednici nisu obuhvaćeni novom pasivnom odredbom o podmićivanju Krivičnog zakona RS-a, a pojam koristi treće strane također nije postojao u aktivnim odredbama o podmićivanju Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH).
 14. Podsjeća se da je preporuka vi djelomično primijenjena u Drugom izvještaju o usklađenosti. Iako je GRECO pozdravio kriminalizaciju podmićivanja u privatnom sektoru, Krivični zakon RS-a i Krivični zakon BD-a nisu obuhvaćali pojam koristi treće strane. Također drugi zakoni nisu jasno i široko inkriminirali podmićivanje u privatnom sektoru.
 15. Podsjeća se da preporuka ix nije provedena u Drugom izvještaju o usklađenosti. Nije zabilježen napredak u usklađivanju sankcija za primanje mita i kaznena djela trgovanja utjecajem između različitih krivičnih zakona primjenjivih na cijelom nacionalnom teritoriju.
 16. Podsjeća se da je preporuka xii djelomično primijenjena u Drugom izvještaju o usklađenosti. Ostalo je da se izmijeni Krivični zakon FBiH i RS-a kako bi se ukinula mogućnost posebne odbrane djelotvornim kajanjem da se mito vrati davatelju mita koji je prijavio kazneno djelo prije nego što je otkriveno.
 17. Vlasti sada izvještavaju da je Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine (BiH) temeljito razmotrilo preostale preporuke date u ovom odjeljku i utvrdilo da se nijedna od preporuka ne odnosi na poduzimanje mjera u okviru njegovih nadležnosti. Za provođenje preporuka v, vi, ix i xii u vezi s Temom I - „Inkriminacije“ nadležna su entitetska ministarstva pravde i Pravosudna komisija Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.
 18. Vlasti ističu da, nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, 75/17), u entitetu Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) nije bilo naknadnih izmjena i dopuna Krivičnog zakona FBiH.
 19. Nadalje, vlasti napominju da Pravosudna komisija Brčko distrikta, nakon izmjena i dopuna Krivičnog zakona Brčko distrikta iz 2017. i 2018. godine, nije poduzela dodatne aktivnosti za provođenje preostalih preporuka. Na sjednici Pravosudne komisije Brčko distrikta održanoj dana 29. aprila, 2019. godine, Stručnoj službi Pravosudne komisije povjeren je zadatak praćenja izmjena

i dopuna krivičnih zakona i pokretanja izrade izmjena i dopuna Krivičnog zakona BD-a, radi provođenja preporuka GRECO-a iz Trećeg kruga evaluacije.

20. Vlasti pojašnjavaju da, obzirom da je inkriminacija u privatnom sektoru u nadležnosti entiteta/distrikta, Krivični zakon FBiH jasno i široko ne inkriminira podmićivanje u privatnom sektoru (preporuka vi).
21. Vlasti također pojašnjavaju da se u Krivičnom zakonu RS-a sankcije za podmićivanje i trgovanje utjecajem uveliko razlikuju od onih koje su predviđene prema ostala tri Krivična zakona koja su na snazi u Bosni i Hercegovini. Što se tiče primanja darova i drugih oblika koristi, sankcija u Krivičnom zakonu FBiH se također razlikuje od onih predviđenih Krivičnim zakonom BiH i Krivičnim zakonom BD-a (preporuka ix).
22. GRECO prima na znanje dostavljene informacije. Iako se čini da se razmišlja o daljnjem provođenju preostalih preporuka, u praksi nije postignut značajan napredak. GRECO poziva vlasti da poduzmu čvrste mjere za potpuno provođenje preostalih preporuka iz Teme I.
23. GRECO zaključuje da preporuke v, vi i xii ostaju djelomično provedene, a da preporuka ix još uvijek nije provedena.

Tema II: Transparentnost finansiranja stranaka

Podsjeća se da se GRECO, u svom Izvještaju o evaluaciji, dotakao devet preporuka Bosni i Hercegovini u vezi s Temom II. U postupku utvrđivanja usklađenosti, sve do pripreme ovog izvještaja, Bosna i Hercegovina je na zadovoljavajući način provela preporuku v i djelomično provela preporuke ii, iv, vi, viii i ix. Preporuke i, iii i vii nisu provedene.

Preporuke od i do iv i od vi do ix.

24. GRECO preporučuje:

- *preispitati odredbe koje se odnose na političke stranke, posebno na finansiranje stranaka ili izborne kampanje, koje su trenutno rasute u različitim zakonodavnim tekstovima, s ciljem postizanja dosljednosti, sveobuhvatnosti i upotrebljivosti za struku i političke stranke, a posebno uzimajući u obzir njihovo objedinjavanje u jedan zakonodavni dokument (preporuka i);*
- *i) promovisati korištenje bankarskog sistema za primanje donacija i drugih izvora prihoda, kao i za plaćanje izdataka, od strane političkih stranaka i izbornih kandidata, kako bi se mogao pratiti njihov tok i (ii) uvesti načelo jedinstvenog računa za kampanju za finansiranje izbornih kampanja (preporuka ii);*
- *(i) poduzeti mjere za sprječavanje kršenja pravila o limitu troškova za vrijeme izborne kampanje, na način da se troškovi prikazuju izvan izvještajnog perioda kampanje i (ii) dati Centralnoj izbornoj komisiji mandat za superviziju troškova političkih partija i izvan izbornih kampanja (preporuka iii);*
- *povećati transparentnost računa i aktivnosti subjekata koji su u vezi, direktno ili indirektno, sa političkom strankom - ili na drugi način pod njihovom kontrolom – i uključiti, kada je moguće, račune takvih subjekata u račune političkih stranaka (preporuka iv);*
- *(i) ojačati mehanizme interne finansijske kontrole političkih stranaka, u bliskoj saradnji s lokalnim i regionalnim podružnicama stranaka; (ii) uspostaviti jasna, dosljedna i posebna pravila o zahtjevima*

revizije koja se primjenjuju na političke stranke i (iii) osigurati potrebnu nezavisnost profesionalaca koji vrše reviziju njihovih računa (preporuka vi);

- povećati finansijske i kadrovske resurse dodijeljene Odjelu za reviziju Centralne izborne komisije kako bi bila bolje opremljena za efikasno obavljanje svojih nadzornih zadataka koji se tiču političkog finansiranja, uključujući osiguravanje bržeg i značajnijeg nadzora nad političkim strankama i finansijskim izvještajima za vrijeme izbornih kampanja (preporuka vii);
- (i) uvesti obavezu za Centralnu izbornu komisiju da sumnjiva krivična djela prijavljuje agencijama za provedbu zakona i (ii) ojačati saradnju i koordinaciju napora na operativnom i izvršnom nivou između Centralne izborne komisije i poreznih organa i agencija za provedbu zakona (preporuka viii);
- jasno definisati kršenja političkih finansijskih pravila i uvesti efektivne, razmjerne i odvraćajuće sankcije za ta kršenja, naročito, proširujući raspon mogućih kazni i povećanjem opsega kaznenih odredbi koje će pokriti sva lica/subjekte (uključujući donatore) u skladu s obavezama koje proizilaze iz Zakona o finansiranju političkih stranaka i Izbornog zakona (preporuka ix).

25. Podsjeća se da u Drugom izvještaju o usklađenosti nije naveden nikakav napredak u provođenju preostalih preporuka. Preporuke ii, iv, vi, viii i ix ostale su djelomično provedene, a preporuke i, iii i vii i dalje nisu provedene. U Izvještaju se spominje Pravilnik koji je važio samo za opće izbore 2018. godine i nije jednoznačno navedeno da se mora koristiti jedinstveni račun kampanje. GRECO podsjeća da je ovo načelo moralo biti navedeno u zakonu i primijenjeno na sve izborne kampanje (preporuka ii). U prethodnoj fazi, u svom Izvještaju o usklađenosti, GRECO je izrazio žaljenje zbog nedostatka napretka u pregledu zakonskih odredbi o političkim strankama kako bi bile dosljedne i sveobuhvatne, uprkos namjeri da se na državnom nivou pripremi jedinstveni zakon o političkim strankama (preporuka i). Preporuke ii, iv, vi, viii i ix djelomično su provedene izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka (LFPP) i Izbornog zakona (na snazi od juna i maja 2016. godine), dok neriješena pitanja uključuju: promociju korištenje bankarskog sistema za prihode i rashode političkih stranaka i izbornih kandidata, uvođenje principa jedinstvenog računa kampanje, povećana transparentnost računa i aktivnosti subjekata povezanih s političkim strankama, strožija finansijska kontrola nad finansijama političkih stranaka, ojačana saradnja Centralne izborne komisije i poreznih tijela i tijela za provođenje zakona i odvraćajuće sankcije zbog kršenja pravila političkog finansiranja. Nisu poduzete ili nisu dovoljno poduzete mjere za provođenje preporuka iii i vii.
26. Vlasti sada ukazuju da, prema informacijama dobivenim od Centralne izborne komisije BiH, u prethodnom periodu nije bilo promjena u provođenju preporuka. Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine nastavit će raditi u okviru Međuresorne radne grupe za izmjene izbornog zakonodavstva na izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka radi provođenja preporuka GRECO-a. Štaviše, u toku su aktivnosti na pripremi izmjena i dopuna Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine, koji će ojačati osoblje za reviziju finansiranja političkih stranaka.
27. U nedostatku novih dešavanja, GRECO zaključuje da preporuke ii, iv, vi, viii i ix ostaju djelomično provedene i da preporuke i, iii i vii ostaju ne provedene.

III. ZAKLJUČCI

28. **Uzimajući u obzir prethodno navedeno, GRECO napominje da Bosna i Hercegovina nije napravila nikakav napredak od posljednjeg Drugog izvještaja o usklađenosti iz decembra 2018. godine. Ukupno, uspješno je provedeno samo 10 od 22 preporuka. Osam preporuka je ostalo djelomično provedeno, četiri su ostale neprovedene.**
29. Preciznije, podsjeća se da su, u odnosu na Temu I - Inkriminacije, preporuke i, ii, iii, iv, vii, viii, x, xi i xiii zadovoljavajuće provedene. Preporuke v, vi i xii ostaju djelomično provedene, a preporuka ix i dalje nije provedena. Što se tiče Teme II - Transparentnost finansiranja stranaka, preporuka v provedena je na zadovoljavajući način. Preporuke ii, iv, vi, viii i ix ostaju djelomično provedene, a preporuke i, iii i vii i dalje nisu provedene.
30. GRECO izražava žaljenje zbog činjenice da nije napravljen značajan napredak od usvajanja Drugog izvještaja o usklađenosti.
31. U vezi s inkriminacijama (Tema I), GRECO podsjeća na sljedeće navedeno u Drugom izvještaju o usklađenosti (stav 43): *„GRECO sa zadovoljstvom primjećuje da novi Krivični zakon Republike Srpske i Krivični zakon Brčko distrikta inkriminiraju podmićivanje u privatnom sektoru posebnim odredbama koje se razlikuju od odredbi koje se odnose na podmićivanje u javnom sektoru. Ovo međutim nije slučaj kada su u pitanju ostali krivični zakoni. Ostaju drugi nedostaci, kako u novom Krivičnom zakonu Republike Srpske, tako i u drugim krivičnim zakonima, npr. u pogledu usklađivanja sankcija na cijelom nacionalnom teritoriju. Pozivaju se vlasti da nastave s reformom kako bi se osigurao potpuno usklađen i dosljedan pravni okvir za kriminalizaciju kaznenih djela korupcije na cijelom nacionalnom teritoriju, u skladu s Konvencijom”. Ova situacija ostaje ista.*
32. Što se tiče finansiranja političkih stranaka (Tema II), GRECO podsjeća na ono što je rečeno u Drugom izvještaju o usklađenosti (stav 44.): *„GRECO izražava razočaranje zbog toga što nije postignut napredak od Četvrtog privremenog izvještaja o usklađenosti iz 2017. godine. Još mnogo toga treba učiniti, između ostalog, za usklađivanje složenog zakonskog okvira, promicanje upotrebe bankarskog sistema za doprinose političkim strankama i povećanje finansijskih i kadrovskih resursa dodijeljenih Centralnoj izbornoj komisiji za nadzor političkog finansiranja”. Ova situacija ostaje ista.*
33. Prema revidiranom pravilu 31., stavu 9. Poslovnika - GRECO traži od šefa Delegacije Bosne i Hercegovine da dostavi dodatne informacije, naime u vezi s provođenjem preporuka v, vi, ix i xii (Tema I - Inkriminacije) i preporuka od i do iv i od vi do ix (Tema II - Transparentnost finansiranja stranaka), najkasnije do 30. septembra 2021. godine.
34. GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da što prije odobre objavljivanje ovog izvještaja, da ga prevedu na nacionalni jezik i da prijevod učine javnim.