



Č
E
T
V
R
T
I

K
R
U
G

E
V
A
L
U
A
C
I
J
E

Povjerljivo

Greco Eval IV Rep (2015) 2E

4. decembra 2015. godine

ČETVRTI KRUG EVALUACIJE

Sprječavanje korupcije među članovima
parlamenta, sucima i tužiteljima

NACRT - DRUGO ČITANJE IZVJEŠĆE O EVALUACIJI BOSNA I HERCEGOVINA

Usvojeno na 70. Plenarnoj sjednici GRECO-a
(Strasbourg, 30. studenog – 4. prosinca 2015.)

SADRŽAJ

INFORMATIVNI SAŽETAK.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
I. UVOD I METODOLOGIJA	6
II. KONTEKST	8
III. SPRJEČAVANJE KORUPCIJE MEĐU ČLANOVIMA PARLAMENTA	10
UVID U PARLAMENTARNI SUSTAV	10
TRANSPARENTNOST ZAKONODAVNOG POSTUPKA.....	10
NAKNADE I EKONOMSKE KORISTI	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ETIČKA NAČELA I PRAVILA PONAŠANJA	13
SUKOB INTERESA.....	15
ZABRANA ILI OGRANIČAVANJE ODREĐENIH AKTIVNOSTI	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
<i>Darovi</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>Nespojivosti i dopunske aktivnosti, ograničenja nakon prestanka radnog odnosa</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>Ugovori s državnim organima</i>	17
<i>Zloupotrajanje povjerljivih informacija i ugovori s trećim stranama.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>Zloupotrajanje javnih resursa.....</i>	18
IZJAVA O IMOVINSKOM STANJU, PRIHODIMA, OBVEZAMA I INTERESIMA.....	18
NADGLEDANJE I PROVEDBA	221
SAVJETOVANJE, EDUKACIJA I INFORMIRANOST.....	24
IV. SPRJEČAVANJE KORUPCIJE MEĐU SUCIMA	25
UVID U PRAVOSUDNI SUSTAV.....	25
ZAPOŠLJAVANJE, KARIJERA I UVJETI SLUŽBE	29
UPRAVLJANJE PREDMETIMA I POSTUPAK	32
ETIČKA NAČELA, PRAVILA PONAŠANJA I SUKOB INTERESA	33
ZABRANA ILI OGRANIČAVANJE ODREĐENIH AKTIVNOSTI	34
<i>Izuzeća i rutinska povlačenja</i>	
<i>Nespojivosti i dopunske aktivnosti, ograničenja nakon prestanka radnog odnosa</i>	35
<i>Izuzeće zbog neobjektivnosti i rutinsko povlačenje</i>	35
<i>Darovi</i>	35
<i>Zloupotrajanje povjerljivih informacija i ugovori s trećim stranama.....</i>	35
IZJAVA O IMOVINSKOM STANJU, PRIHODIMA, OBVEZAMA I INTERESIMA.....	35
NADGLEDANJE I PROVEDBA	36
SAVJETOVANJE, EDUKACIJA I INFORMIRANOST.....	39
V. SPRJEČAVANJE KORUPCIJE MEĐU TUŽITELJIMA.....	41
PREGLED TUŽITELJSKIH SLUŽBI.....	41
ZAPOŠLJAVANJE, SLUŽBA I UVJETI SLUŽBE	42
UPRAVLJANJE PREDMETIMA I POSTUPAK	43
ETIČKA NAČELA, PRAVILA PONAŠANJA I SUKOB INTERESA	43
ZABRANA ILI OGRANIČAVANJE ODREĐENIH AKTIVNOSTI	44
<i>Izuzeća i rutinska povlačenja</i>	
<i>Nespojivosti i dodatne aktivnosti, ograničenja nakon prestanka radnog odnosa</i>	44
<i>Izuzeće zbog neobjektivnosti i rutinsko povlačenje</i>	44
<i>Darovi</i>	44
<i>Zloupotrajanje povjerljivih informacija i ugovori s trećim stranama.....</i>	45
IZJAVA O IMOVINI, PRIHODIMA, OBVEZAMA I INTERESIMA	45
NADGLEDANJE I PROVEDBA	45
SAVJETOVANJE, EDUKACIJA I INFORMIRANOST.....	45
VI. PREPORUKE I DALJNE AKTIVNOSTI	46

INFORMATIVNI SAŽETAK

1. Korupcija je jedan od najvećih izazova u Bosni i Hercegovini. U učinkovitoj provedbi zakonodavstva i političkog okvira za borbu protiv korupcije je dolazilo do opetovanih kašnjenja, većinom zbog rascjepkanog i nekoordiniranog institucionalnog okvira države, a još više, zbog nedostatka čvrste političke volje za provođenje dalekosežnog antikorupcijskog programa.

2. Što se tiče fokusa Četvrtog kruga evaluacije, poduzete su pozitivne mjere kako bi se povećao pristup informacijama o parlamentarnom radu. U budućnosti bi se mogli poduzeti dodatni koraci kako bi se proširele mogućnosti za javno sudjelovanje u razvoju, provedbi i reviziji zakonodavstva kao ključnog instrumenta za dodatno jačanje javnog nadzora nad aktivnostima Parlamenta, te osigurala transparentnost što se tiče interakcije zastupnika sa trećim stranama koje žele utjecati na parlamentarni postupak. Uspostavljeni su određeni alati za promociju načela integriteta u zakonodavstvu te za regulaciju i ograničenje onih aktivnosti, koje bi mogle kompromitirati zastupnički mandat izazivajući sukobe interesa. Međutim, važno je osigurati da donošenje odvojenih zakona o sukobima interesa na razini entiteta i Brčko Distrikta, te osnivanje odvojenih nadzornih institucija, ne dovodi do nedosljednih standarda u dotočnim parlamentima. Ovu situaciju je potrebno pomno ispratiti.

3. Što je još važnije, potrebno je značajno ojačati režim nadzora i provedbe sprječavanja sukoba interesa u zakonodavstvu. Dok su zastupnici obvezni pridržavati se etičkih standarda navedenih u Kodeksu ponašanja i relevantnim internim Poslovnicima, nije jasno kako nedolično ponašanje može aktivirati kaznu. Također, postojeća tijela za nadzor sukoba interesa imaju bitne nedostatke što se tiče učinkovitosti njihove uloge: nedostaju im ili potrebne ovlasti ili neovisnost kako bi osigurali poštivanje pravila. Nadalje, režim objavljivanja imovinskog stanja ima značajne nedostatke što se tiče transparentnosti i stvarne kontrole podnesenih izjava.

4. Složenost četiri pravosudna sustava i prijetnje neovisnosti pravosuđa značajno utječe na učinkovitost pravde te izazivaju negativno mišljenje javnosti o pravosuđu. Poteškoće se sastoje od nedostatka sigurnosti o raspoloživim sredstvima zbog rascjepkanog planiranja proračuna, kao i veliki zaostaci u pravosuđu te loše upravljanje predmetima. Staviti neovisnost pravosuđa izvan svake sumnje, osigurati bolje određivanje prioriteta slučajeva te učinkovitije korištenje raspoloživih sredstava u cijelom pravosudnom sustavu stavilo bi pravosuđe na bolju poziciju za povrat povjerenja javnosti. Visoko sudska i tužiteljsko vijeće, koje ima ključnu ulogu u upravljanju zanimanjima sudca i tužitelja, ima pozitivan utjecaj na jačanje neovisnosti i profesionalizma pravosuđa. Međutim, napredak je slab i Vijeće je trenutno suočeno kritikama što se tiče sastava, organizacije i odgovornosti svojih članova. Potrebno je ojačati njegovo djelovanje, ponajprije osiguravajući posebna sudska i tužilačka podvjeća, izbjegavanje prevelike koncentracije ovlasti u istim rukama te osiguravanja da njihove odluke budu predmetom žalbe pred sudom.

5. Što se tiče samih sudaca i tužitelja, potrebno je poduzeti korake za poboljšanje ocjene rada, koje su odlučujući čimbenik za promociju. Nadalje, potrebno je ojačati svijest o pravilima etike i integriteta te je za sve suce i tužitelje potrebno razviti pravila o sukobu interesa te osigurati njihovo ispravno provođenje. Godišnja finansijska izvješća koja podnose suci i tužitelji moraju se bolje iskoristiti, barem kroz uvođenje učinkovitog sustava pregleda, popraćeno potrebnim sredstvima i kaznama za slučaj nepoštivanja. Jačanje Ureda disciplinskog tužitelja, zajedno s revizijom disciplinskog postupka i sankcija u slučaju nedoličnog ponašanja, su također značajni koraci prema povećanju odgovornosti sudaca i tužitelja. Nапослјетку, javnost je u okviru usklađene javne komunikacijske strategije potrebno obavijestiti o ovim koracima prema povećanju učinkovitosti i odgovornosti pravosudnog sustava. Uzimajući u obzir

dodatne napore koji su u Bosni i Hercegovini potrebni za neutraliziranje štetnih podjela iz nedavne povijesti, odlučnost i transparentnost je potrebno ugraditi u pomno osmišljena nastojanja za preustroj i obnovu javnog povjerenja u pravosudni sustav države.

I. UVOD I METODOLOGIJA

6. Bosna i Hercegovina je postala članicom GRECO-a 2000. godine. Od svog pristupanja, zemlja je bila predmetom evaluacije u okviru GRECO-vog prvog (u srpnju 2003.), drugog (u prosincu 2006.) i trećeg (u svibnju 2011.) kruga evaluacije. Relevantna Izvješća o evaluaciji, te naknadna Izvješća o usklađenosti dostupni su na internet stranici GRECO-a (www.coe.int/greco).

7. GRECO-ov tekući Četvrti krug evaluacije, započet 1. siječnja 2012.g., bavi se "Sprječavanjem korupcije među članovima Parlamenta, sucima i tužiteljima". Odabirom ove teme, GRECO se prvi bavi ovim pitanjem i naglašava multidisciplinarni karakter svojeg zadatka. Ova tema je istovremeno evidentno povezana s prethodnim radom GRECO-a, prije svega, Prvim krugom evaluacije u kojem je snažno naglašena neovisnost pravosuđa, Drugim krugom evaluacije u kojem je posebno ispitana izvršna grana javne uprave, i Trećim krugom evaluacije koji se fokusirao na inkriminiranja korupcije (uključujući onu u vezi s članovima Parlamenta, sucima i tužiteljima) i sprječavanje korupcije u kontekstu političkog financiranja.

8. U okviru Četvrtog kruga evaluacije, obrađuju se ista prioritetna pitanja u vezi sa svim osobama/funkcijama koje su predmet kritičke ocjene, odnosno:

- etička načela, pravila ponašanja i sukob interesa;
- zabrana ili ograničenje određenih aktivnosti;
- izjava o imovinskom stanju, primanjima, obvezama i interesima;
- provedba važećih pravila;
- informiranost.

9. U pogledu parlamentarnih skupština, evaluacija se fokusira na članove državnih parlamenata, uključujući sve domove parlamenta, bez obzira da li su članovi parlamenta imenovani ili izabrani. Što se tiče pravosudnih i drugih aktera u pred-sudbenom i sudbenom postupku, evaluacija se fokusira na tužitelje i suce, kako profesionalne, tako i suce porotnike, bez obzira na vrstu suda u kojem sude, koji podliježu nacionalnim zakonima i propisima.

10. U pripremi tekućeg izvješća, GRECO je koristio odgovore Bosne i Hercegovine iz evaluacijskog upitnika (Greco Eval IV (2015) 2E), te druge podatke, uključujući informacije dobivene iz građanskog sektora. Pored toga, Evaluacijski tim GRECO-a (u dalnjem tekstu: "GET"), boravio je u Sarajevu od 1. do 5. lipnja 2015. GET su činili: g. Vladimir GEORGIEV, državni savjetnik, Tajništvo državne komisije za sprječavanje korupcije ("Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija"); gđa Sheridan GREENLAND, izvršna direktorica, Sudski kolegij, Pravosudna služba (Velika Britanija); gđa Anca JURMA, glavna tužiteljica, Služba za međunarodnu suradnju, Nacionalna direkcija za borbu protiv korupcije, Tužiteljstvo pri Višem kasacijskom sudu (Rumunjska); i g. Íñigo ORTIZ DE URBINA, profesor kaznenog prava i kriminologije na Sveučilištu Pompeu Fabra (Španjolska). GET su podržale gđe Sophie MEUDAL-LENDEERS i Laura SANZ-LEVIA iz Tajništva GRECO-a.

11. GET je obavio razgovore s predstavnicima Ministarstva sigurnosti, Ministarstva pravde, Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (uključujući Zajedničko povjerenstvo za odlučivanje o sukobima interesa, Zajedničko povjerenstvo za ljudska prava i Povjerenstvo za izbor i nadzor pri Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije), Povjerenstva za odlučivanje o sukobima interesa, Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Središnjeg izbornog povjerenstva. Nadalje, GET je obavio razgovore s predstavnicima pravosuđa: sucima i tužiteljima sa različitim razinama nadležnosti (država i entiteti), Visokim sudskim i tužiteljskim vijećem, Centrom za obuku sudaca i tužitelja, kao i s njihovim

strukovnim udruženjima. GET je razgovarao i sa predstavnicima međunarodne zajednice, uključujući Europsku uniju, Ured visokog predstavnika i s Organizacijom za sigurnost i suradnju u Europi. Na kraju, GET se sastao i s nevladinim udrugama (Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva, Centar za istraživačko novinarstvo, Centar za sigurnosne studije, Transparency International), medijima (bh. novinarima i Vijećem za tisak) te predstavnicima akademske zajednice.

12. Glavni cilj tekućeg izvješća je ocjena učinkovitosti mjera koje su usvojile vlasti Bosne i Hercegovine u cilju sprječavanja korupcije među članovima Parlamenta, sucima i tužiteljima, i unapređenja njihovog integriteta u pojavnom smislu i u stvarnosti. Izvješće sadrži kritičku analizu situacije u zemlji, te odražava napore koje su uložili relevantni akteri i postignute ciljeve, identificira moguće nedostatke i daje preporuka za daljnje poboljšanje. Sukladno praksi GRECO-a, preporuke su upućene organima vlasti Bosne i Hercegovine koji trebaju odrediti nadležne institucije/tijela odgovorna za poduzimanje nužnih mjera. U roku od 18 mjeseci nakon usvajanja ovog izvješća, Bosna i Hercegovina će izvjestiti o poduzetim koracima u vezi s preporukama sadržanim u ovom dokumentu.

II. KONTEKST

13. Daytonskim sporazumom, Bosna i Hercegovina je uspostavljena kao država s dva entiteta koja imaju visoki stupanj autonomije i samostalnosti: Republika Srpska (RS) i Federacija (FBiH), te Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine (BD), od kojih svaki ima vlastiti Ustav, predsjednika, Vladu, Parlament, pravosudnu organizaciju i kazneni zakon.

14. Korupcija je i dalje ključno pitanje u Bosni i Hercegovini. Okvir politike za borbu protiv korupcije je bio prioritet međunarodne zajednice, kao ključni element za učinkovitu provedbu Daytonskog mirovnog sporazuma. S obzirom da se međunarodna zajednica počela povlačiti, brzina i opseg reformi su umanjeni što je izazvalo snažne kritike iz inozemstva i na domaćoj razini u smislu da su predložene reforme općenito ostale mrtvo slovo na papiru. Europska komisija u svom posljednjem izvješću o Bosni i Hercegovini navodi da iako država posjeduje određenu razinu pripreme za borbu protiv korupcije i iako je u 2014.godini postignut određeni napredak, pravni i institucionalni okvir države ostaje slab i neadekvatan¹. Učinkovita provedba Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 doživjela je više odgađanja, uglavnom zbog rascjepkanog i nekoordiniranog institucionalnog okvira zemlje i, što je važnije, nedostatka čvrste političke volje za poticanje dalekosežnog programa borbe protiv korupcije. Nedavno je objavljena nova Strategija za razdoblje 2015. – 2019. Sastoji se od pet stupova: (i) institucionalno jačanje, (ii) preventivne aktivnosti, (iii) djelotvornost i učinkovitost pravosudnih agencija i agencija za provedbu zakona, (iv) sudjelovanje javnosti i mјere za podizanje svijesti, (v) koordinacija i nadzor na cijelom državnom teritoriju. Vrijeme i iskustvo će dokazati koliko uspješno će posljednje navedeno biti provedeno u praksi. Agencija za prevenciju korupcije i koordiniranje borbe protiv korupcije (APIK) počela je s radom 2011. godine², ali tek treba postići uspjeh u svom radu.

15. U tri prethodna evaluacijska kruga, GRECO je Bosni i Hercegovini izdao ukupno 56 preporuka kao podsticaj njenim kapacitetima za borbu protiv korupcije. Realizirano je 27 preporuka (manje od polovice). GRECO je u raznim izvješćima naglašavao da, iako pravni okvir uglavnom postoji, njegova provedba je slaba i nedosljedna. Bosna i Hercegovina je trenutno podvrgnuta postupku za nepridržavanje u okviru GRECO-vog trećeg kruga koji se bavi kriminaliziranjem kaznenih djela korupcije i transparentnošću partijskog financiranja.

16. Mogućnost pristupanja EU, koja je bila katalizator reformi u drugim zemljama u regiji, nije se pokazala dovoljno uspješnom u slučaju Bosne i Hercegovine. Razgovori o kandidaturi za pristupanje EU stagniraju otkada je zemlja je s Europskom unijom potpisala Sporazum o stabilizaciji i pristupanju još 2008.godine. U studenom 2014.g. pokrenuta je britansko-njemačka inicijativa za revitaliziranje dugo odlaganog procesa pristupanja EU. Ova inicijativa se prvenstveno fokusirala na društveno-ekonomski pitanja, što je usko vezano za Kompaktni rast i radna mjesta u EU³. Sporazum o stabilizaciji i pristupanju je tek 01.lipnja 2015.godine stupio na snagu, koji državu vodi na put prema pristupanju Europskoj uniji.

17. Prema izvješću Transparency Internationala iz 2014.g. u vezi sa poimanjem korupcije, Bosna i Hercegovina zauzima 80. mjesto među 175 zemalja (pri čemu je 1=najmanje korumpirana). Rezultati posljednjeg izvješća Globalnog barometra korupcije

¹ Izvješće Europske komisije iz 2015.godine o Bosni i Hercegovini

² Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) je usvojen u prosincu 2009.godine. U srpnju 2011.godine uspostavljen je Upravni odbor APIK-a. 2013.godine zaposleno je 9 državnih službenika. Danas APIK ima 31 zaposlenika.

³ Kompaktni rast i radna mjesta (2014.): http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/compact_en.pdf.

Transparency Internationala (2013)⁴, što je također anketa koja se temelji na percepciji koju provodi Transparency International. pružaju prilično sumornu sliku: 34% ispitanika vjeruje da je korupcija značajno porasla u protekle dvije godine, 63% smatra da korupcija predstavlja ozbiljan problem u zemlji, a 31% tvrdi da je Vlada veoma neučinkovita u borbi protiv korupcije. UN izvješćuje da je u 2013.godini oko 5% BDP-a Bosne i Hercegovine otišlo na podmićivanje⁵.

18. U odnosu na fokus Četvrtog kruga evaluacije, gore spomenuti Globalni barometar korupcije Transparency Internationala također iznosi neke zabrinjavajuće brojke. Po mišljenju 65% ispitanika pravosuđe je općenito korumpirano; oko 16% ispitanika koji su došli u kontakt s pravosudnim sustavom u prethodnoj godini također je izvjestilo o davanju mita. Parlament je na sličnoj razini nepovjerenja kao i pravosuđe: 67% ispitanih građana ne vjeruje članovima Parlamenta. Vlasti Bosne i Hercegovine naglašavaju da su ovo samo pokazatelji percepcije koji nisu temeljeni na čvrstim činjenicama.

19. S obzirom na složenost struktura i zakona u zemlji, ovo izvješće daje sveobuhvatan uvid u sustave koji su predmet evaluacije u Bosni i Hercegovini. Fokusira se na detaljnu ocjenu određene razine vlasti, kad god je to potrebno, kako bi se naglasile razlike (bilo da se radi o postignućima ili predstojećim izazovima) u aranžmanima u zemlji.

⁴ Izvještaj „Globalni barometar korupcije“ iz 2013. (*Global Corruption Report Barometer*): http://www.transparency.org/gcb2013/country//?country=bosnia_and_herzegovina

⁵ Poslovanje, korupcija i kriminal u Bosni i Hercegovini: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/UNODC_BiH_Business_corruption_report_2013.pdf.

III. SPRJEČAVANJE KORUPCIJE MEĐU ČLANOVIMA PARLAMENTA

Pregled parlamentarnog sustava

20. Na državnoj razini postoji dvodomni Parlament (*Skupština*) koji se sastoji od Predstavničkog doma (42 zastupnika izabrana glasovanjem građana putem sustava razmijernog predstavnštva, na razdoblje od četiri godine) i Doma naroda (15 izaslanika koje imenuju entitetski Parlamenti). U Parlament je izabrano 12 žena (10 u Predstavničkom domu i 2 u Domu narodu).

21. Entiteti i BD imaju vlastite parlamente (jednodomna skupština Republike Srpske – NSRS, dvodomna skupština Federacije Bosne i Hercegovine – PFBiH, i jednodomna skupština Brčko Distrikta- SBD). Pored toga, svaki od 10 kantona u FBiH ima svoju skupštinu. U PFBiH izabrana je 22 žena (22,44%), u NSRS 13 žena (15.6%), i 3 žene u BDA (9.7 %).

22. Posljednji parlamentarni izbori održani su u listopadu 2014.g. To su drugi izbori provedeni uz kršenje presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić-Finci* kojom se osuđuju postojeća, na etničkoj pripadnosti temeljena, ograničenja na pravo na kandidaturu i biranje, i koja predstavlja kamen spoticanja u pregovorima s EU⁶. Podjela političkih stranaka po etničkoj liniji odlika je Parlamenta BiH.

Sastav Zastupničkog doma BiH (izbori 2014.)

- Stranka demokratske akcije (SDA)	- 10 mesta
- Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD)	- 6 mesta
- Srpska demokratska stranka (SDS)	- 5 mesta
- Demokratska fronta	- 5 mesta
- Savez za bolju budućnost (SBB)	- 4 mesta
- Koalicija HDZ-HSS-HKDU-HSP- AS BiH-HSP HB	- 4 mesta
- Socijaldemokratska partija (SDP)	- 3 mesta
- Koalicija PDP-NDP	- 1 mjesto
- Hrvatska koalicija (HDZ 1990)	- 1 mjesto
- Bh. patriotska stranka – Sefer Halilović	- 1 mjesto
- Demokratski narodni savez	- 1 mjesto
- Stranka demokratske aktivnosti	- 1 mjesto

23. Mandat izabranog zastupnika/zastupnice prestaje ako podnese ostavku, ako je opozvan/a u skladu sa zakonom, ako je pravosnažno osuđen/a na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, ako nema pravnu sposobnost (ako je proglašen/a neubrojivim/om), ako odjavi prebivalište s područja izborne jedinice u kojoj je upisan/a u Središnji birački popis nakon isteka razdoblja od šest mjeseci nakon datuma odjave; ako, nakon imenovanja, nastavi obavljati aktivnosti ili funkcije koje su nespojive s funkcijom zastupnika u Parlamentu; ako izgubi pravo biti biran/a; i, konačno, u slučaju smrti (članak 1(10), Izborni zakon BiH)⁷.

Transparentnost zakonodavnog postupka

24. Informacije kojima raspolaže Parlament spadaju u okvire Zakona o slobodi pristupa informacijama i regulirane su odnosnim Poslovnicima o radu Domova. Sjednice Parlamenta (plenarne sjednice ili sastanci komisija) uvijek su otvorene za

⁶ Vidi *Sejdić-Finci v. Bosna i Hercegovina* (ESLJP, 2009., Aplikacija br. 27996/06 i 34836/06).

⁷ Izborni zakon Bosne i Hercegovine regulira imenovanje zastupnika i izaslanika Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine te članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te određuje načela koja upravljaju izborima na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini (članak 1(1) Izbornog zakona BiH).

javnost i moguće ih je pratiti uživo putem internet stranice. Jedina iznimka su sjednice Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH.

25. Informacije o predloženim zakonima, usvojenim zakonima i drugim parlamentarnim aktivnostima (npr. mišljenja stručnjaka, dokumenti za savjetovanje, planovi, zapisnici i odluke donesene plenarno i na sastancima komisija, informacije o načinu glasovanja članova Parlamenta pojedinačno itd.) dostavljaju se na zahtjev i objavljuju se na internet stranici Parlamenta (www.parlament.ba). Sve odluke koje Parlament donese objavljuju se u Službenom glasniku, u tiskanom i elektronskom obliku. Poduzeti su dodatni koraci kako bi se Parlament otvorio prema građanima i organizacijama civilnog društva, i to putem grupnih studijskih posjeta u okviru projekta Otvoreni Parlament, koji je pokrenut 2005.godine. GET je tijekom posjete obavješten da je Parlament od 2005.godine imao preko 18.000 posjetitelja.

26. Vijeće Ministara BiH je 2006.godine usvojilo odredbe u vezi konzultacija za izradu pravnih propisa, sa naknadnim izmjenama i dopunama⁸. GET je obavješten da oko 90% zakonodavne inicijative dolazi od Vlade. Prije podnošenja nacrta Vijeću ministara BiH, svaka institucija mora ispunjavati minimalne obveze konzultacija, posebice (i) nacrt zakona mora biti objavljen na Internet stranici institucije s mogućnošću za zainteresirane organizacije i pojedinci da ostavljaju komentare online, i (ii) slijedi razdoblje za komentare za one sugovornike koji se nalaze na relevantnom popisu kontakata dotične institucije, a koja je dostupna na pismeni zahtjev, unutar roka kraćeg od 21 dan (ili 30 dana ako je u pisanom obliku). Povećane obveze konzultacija su propisane za zakone koji imaju značajan utjecaj na javnost (npr. izazivanje promjene pravnog ili ekonomskog statusa, poštivanje međunarodnih standarda, vezani su za okoliš, sadrže nove odredbe, itd.). Ovaj poboljšani postupak podrazumijeva šire konzultacije – ne samo sa zainteresiranim organizacijama, nego i sa širim javnosti – te se može provesti različitim kanalima, npr. obavijest ili objava nacrta zakona u tiskanim medijima, obavijest na radiju ili televiziji, javna okupljanja, okrugli stolovi, radne skupine itd. Izuzeci za spomenute poboljšane obveze konzultacija bi na primjer mogli vrijediti u slučaju hitnih postupaka, neočekivanih međunarodnih obveza, itd. Vijeće ministara ima pravo odbiti stavljanje nacrta zakona na svoj dnevni red ako ne postoji javni postupak savjetovanja. Međutim, ono do danas nije koristilo ovu mogućnost. Posljednje Izvješće o provedbi Pravila o konzultacijama u izradi nacrta zakona, koje je objavljeno u ožujku 2014.godine, ukazuje na manjkavu primjenu zakona od strane obveznih institucija (jedina iznimka je Ministarstvo pravde, koje je ispunilo većinu svojih obveza koje proizlaze iz navedenih Pravila, te se stoga predstavlja kao dobar model na ovom području).

27. Nakon što Vijeće ministara odobri nacrt zakona, on se šalje u Parlamentarnu skupštinu. Poslovniči o radu oba doma propisuju postupke za javne rasprave. Imajući navedeno u vidu, odluku o otvaranju ili neotvaranju javne rasprave donosi relevantni odbor, i ne postoji dosljedna politika za organizaciju javnih rasprava i procesa konzultacija (prilikom davanja komentara na ovu određenu točku, vlasti se nisu mogle složiti održavaju li se ove konzultacije redovno ili se prije dogode s vremena na vrijeme). Nadalje, GET je obavješten da se u posljednje vrijeme postupak izrade i usvajanja nacrta zakona odvijao u okviru tzv. „hitnih procedura“, čime se u potpunosti odriče javnih konzultacija (pa čak i prethodnih rasprava u Parlamentu). Nedavni i prilično kontroverzan primjer vezan je za posljednje izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa koji nije uključivao prave konzultacije s relevantnim institucijama (uključujući institucije s ključnom ulogom u ovoj domeni, odn. Agencija za prevenciju korupcije i Središnje izborno povjerenstvo), niti se obratilo široj javnosti i članovima civilnog društva sa stručnim znanjem u pitanjima sukoba interesa. Ovaj izostanak konzultacija, uključujući rasprave u Parlamentu, izazvao je oštре kritike od

⁸ Jedinstvena pravila za izradu zakona u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 11/05, 58/14, 60/14 – neslužbena konsolidirana verzija), članak 75.

međunarodne zajednice⁹. Drugi zakoni koji su se vodili ovom vrstom „hitnih procedura“ su Izborni zakon i Zakon o slobodi pristupa informacijama. Vlasti su kasnije navele da su ove napomene također značajne na razini Entiteta/Brčko Distrikta. Strategija i Akcijski plan Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije 2015.-2019. (Strateški program 1.11) posebno predviđa definiranje procedura za dobivanje mišljenja APIK-a i drugih tijela koja imaju odgovornosti u vezi prevencije korupcije prije usvajanja antikorupcijskog zakonodavstva.

28. Veliki broj inicijativa u cilju jačanja institucionalnih kapaciteta i podizanja javne svijesti o zakonodavnem postupku i sudjelovanju u njemu, razvijen je u suradnji s Organizacijom za europsku sigurnost i suradnju (OSCE) kroz Projekt potpore Parlamentu (PPP). Projekt je sada proširen na tri Parlamenta na nižoj razini (NSRS, PFBiH i SBD) kako bi im (i) poboljšao radnu učinkovitost jačanjem njihovih tehničkih kapaciteta i ljudskih resursa; (ii) povećao transparentnost; i (iii) povećao odgovornost¹⁰. Nastao je iz prikupljenih informacija prema kojima NSRS, PFBiH i SBD imaju usvojene propise i tehničke aranžmane kojima se garantira transparentnost njihovog internog funkcioniranja (web-stranice s informacijama o prijedlozima zakona i usvojenim pravnim aktima, podaci o sastavu komisija, planovi i programi, prijenos plenarnih sjednica uživo, putem interneta, itd.). Iste primjedbe koje se odnose na Parlament na državnoj razini u pogledu postupaka javnog konzultiranja primjenjuju se i na razinu entiteta/BD.

29. Na početku, GET želi istaknuti pozitivne napore koji su do sada poduzeti radi olakšanja pristupa javnosti radu Parlamenta. Mnogo je poduzeto za poboljšanje tehničkih mogućnosti Parlamenta kako bi informacije bile lako i pravovremeno dostupne (npr. izrada namjenske web-stranice za povećanu pristupačnost, video streaming sastanaka uživo, ugradnja opreme potrebne za audio snimanje sjednica odbora te za vizualno snimanje plenarnih i javnih rasprava, itd.). GET cijeni prakse objavljivanja Parlamenta, koje omogućavaju pristup predloženim a zatim i usvojenim zakonima, te omogućavaju praćenje na sjednicama odbora i plenarnim sjednicama. Postoji nekoliko važnih područja u kojima je još potrebno dodatno poboljšanje, uključujući što se tiče postupaka javnih konzultacija. U vezi navedenog, GET je saznao da donošenje odluka u BiH još uvijek nije potpuno transparentno te da problemi nastaju na razini usvajanja zakona (nedosljedna praksa u vezi održavanja javnih rasprava ili nedovoljno uključenje zainteresiranih sudionika), prikrivanja utjecaja na donošenje odluka (lobiranje), itd. GET također primjećuje da je problem transparentnosti u vezi interakcije između članova Parlamenta i trećih strana (npr. lobija, interesnih skupina, udruženja itd.) koje žele utjecati na zakonodavni postupak, područje koje u BiH još nije regulirano. GET je saznao da se u fazi glasanja za zakone u Parlamentu može izvršiti jako malo utjecaja, jer se većina kontakta dogodi tijekom preliminarnog postupka izrade (kojeg vode odgovorna ministarstva), a nakon što se nacrt nađe u Parlamentu, pojedinačni članovi Parlamenta nemaju gotovo nikakvog prostora za manevriranje jer oni glasaju prema stranačkoj liniji. Međutim, GET je uvjeren da se moraju poduzeti dodatni koraci s obzirom na uočene nedostatke. Strategija i Akcijski Plan Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije 2015.-2019. (Strateški program 4.2.) predviđa daljnje mjere za bolje omogućavanje sudjelovanja javnosti u izradi antikorupcijske politike, uključujući pružanjem dodatnih informacija na Internetu o pripremi zakona i relevantnim odlukama za usvajanje ili odbijanje amandmana, te uspostavom jasnih kanala za sudjelovanje javnosti u postupku usvajanja i provedbe antikorupcijskih aktivnosti. Učešće javnog mnjenja u procesu usvajanja ostale legislative isto tako može predstavljati bitan element u pogledu nadzora javnosti nad parlamentarnim aktivnostima. **GET preporučuje (i) uvođenje**

⁹ Vijeće Europe, Europska unije, Ured visokog predstavnika, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju i Ministarstvo vanjskih poslova SAD-a su potpisali dopis, koji je 09.srpnja 2013.godine poslan Parlamentu.

¹⁰ Izvanproračunski projekt OSCE "Moderniziranje entitetskih Parlamenta i Skupštine Brčko Distrikta", kojeg financira Vlada V.B.

preciznih pravila koja definiraju i olakšavaju postupke javnih konzultacija zakonodavstva u Parlamentu, te osiguravanje učinkovitog poštivanja poslije toga, i (ii) poboljšanje transparentnosti parlamentarnog postupka uvođenjem pravila za članove Parlamenta o tome kako komunicirati sa trećim stranama koje žele utjecati na zakonodavni postupak.

Naknade i ekonomске koristi

30. Prosječna bruto mjeseca plaća u 2013. g. u BiH iznosila je 1.291 KM (660 EUR)¹¹.

31. Članovi Parlamenta primaju plaću i imaju pravo na beneficije i naknade za troškove nastale u vezi s njihovim dužnostima. Onu nisu oslobođeni plaćanja poreza. Prije svega, primaju osnovnu plaću u mjesecnom iznosu od 3.996 KM (2.042 EUR). Također primaju dodatne naknade, uključujući (i) paušal u iznosu od 713 KM (364 EUR); ako član Parlamenta živi više od 80 kilometara od Sarajeva, ima pravo na (ii) naknadu troškova za smještaj u iznosu do 476 KM (243 EUR); (iii) naknadu za odvojeni život u iznosu od 300 HRK (153 EUR); (iv) putne troškove (u iznosu jednakom cijeni osam karata za javni prijevoz od mjesta stanovanja do Sarajeva). Članovi Parlamenta su obuhvaćeni mirovinskim programom. Pored toga, članovi Parlamenta imaju pravo na naknadu za "prestanak mandata" do početka rada na novom poslu u punom iznosu neto plaće. Zajednička komisija za administrativne poslove nadgleda pravilno korištenje gore navedenih isplata. Visina isplata zastupnicima na razini entiteta/BD je slična.

32. Zastupnici i klubovi izaslanika imaju osigurane tekuće troškove kroz javne fondove doznačene u proračun Parlamenta. To financiranje ne može biti dopunjeno iz vanjskih izvora. Proračun Parlamenta je pod kontrolom Državnog ureda za reviziju.

Etička načela i pravila ponašanja

33. Parlament je 2006. g. formirao Radnu grupu u okviru Zajedničke komisije za ljudska prava (JCHR), za izradu Kodeksa ponašanja za članove Parlamenta. Radna skupina se sastojala od članova Parlamenta iz oba doma te je primala pomoć od strane OSCE-a. Kodeks ponašanja je usvojen u prosincu 2008.godine, te izmijenjen i dopunjjen 2011.godine radi revizije postupaka za sankcije i žalbe. Tada je svim članovima Parlamenta dostavljen Provedbeni paket, sa detaljnim informacijama o postupcima za prigovore, donošenje presuda, sankcije i žalbe, kako bi se podigla svijest o sadržaju i prednostima Kodeksa. GET je obaviješten da je navedeni paket također dostavljen zakonodavnoj vlasti 2014.

34. Kodeks obuhvaća opća etička načela (npr. odgovornost, čestitost, integritet, objektivnost, otvorenost), pravila pristojnosti i ponašanja (dopunjena Poslovnicima o radu Domova), obveze i zabrane sukoba interesa i korupcije, itd. Kodeks služi kao sredstvo za jačanje povjerenja u instituciju i u njen kredibilitet u mjeri u kojoj su građani upoznati s ponašanjem koje mogu očekivati od zastupnika koje su birali, te da pojača integritet unutar same institucije naglašavanjem da članovi uvijek moraju javni interes staviti ispred privatnih. Kodeks je objavljen na Internet stranici Parlamenta¹².

35. Provedba i nadzor Kodeksa, kao i izvršenje, su povjereni Zajedničkom povjerenstvu za ljudska prava (JCHR). Žalbe protiv odluka JCHR-a mogu se podnijeti

¹¹ Izvor: UNECE Statistička baza podataka, prikupljenih iz zvaničnih nacionalnih i međunarodnih (OECD, EUROSTAT, CIS) izvora.

¹² <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=18817&langTag=sr-SP-Cyrl&pril=b>

Zajedničkom povjerenstvu za administrativne poslove Parlamenta. Što se tiče konkretnog izvršenja Kodeksa, još nijedan prekršajni postupak nije pokrenut. Također, izdavanje smjernica za provedbu je zadatak koji je još uvijek neriješen od njegovog uvođenja 2008.godine. Iako Dom kao cjelina mora najmanje jednom godišnje ocjenjivati aktivnosti JCHR-a u vezi ovih pitanja, to se do danas još nije dogodilo.

36. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u članku 10. propisuje da Agencija mora definirati ujednačenu metodologiju i smjernice za razvoj planova integracije u javne institucije, te nakon toga pružati pomoći u provedbi¹³. Strategija i akcijski plan Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije 2015. – 2019. (Strateški program 2.6) predviđa da sve javne institucije u BiH moraju usvojiti kodeks ponašanja i planove integriteta. 2013.godine Sekretarijat Parlamentarne skupštine BiH je izdao vlastiti Akcijski plan za borbu protiv korupcije. Glavni ciljevi Akcijskog plana su: (a) eliminirati uzroke koji bi mogli dovesti do korupcije (sa konkretnim mjerama za uspostavljanje komunikacijskih kanala i postupaka za internu prijavu korupcije te za uspostavljanje mehanizama elektroničkog upravljanja); (b) razviti aktivnosti za obrazovanje, obuku i podizanje svijesti, i (c) povećati transparentnost i redovito izvješćivanje. Kolegiju Sekretarijata Parlamenta BiH je povjeren nadzor Akcijskog plana za borbu protiv korupcije, te on APIK-u mora dostavljati godišnja izvješća o njegovoj provedbi.¹⁴

37. Što se tiče entitetskih/BD parlamenata, SBD je donijela Kodeks ponašanja 2008.godine. Njegovo nadgledanje je povjeroeno parlamentarnoj Komisiji za primjenu Kodeksa ponašanja. PFBiH i SRS nisu izradili interne Kodekse ponašanja, ali njihovi Poslovnici o radu sadrže odredbe o općim standardima etičkog ponašanja u tim institucijama, te o pravilima pristojnosti i ponašanja, itd.

38. Informacije koje je GET prikupio jasno pokazuju da je potrebno učiniti više za promociju Kodeksa te za nadzor i učinkovito poštivanje njegovih načela. Dok je u vrijeme usvajanja Kodeksa 2008.godine bilo predviđeno razvijanje postupaka za osiguravanje bolje provedbe njegovih odredbi, ovaj zadatak je još uvijek u tijeku¹⁵. GET prepoznaje konstruktivno i participativno okruženje koje je prethodilo usvajanju Kodeksa. U to vrijeme su se na plenarnoj sjednici vodili aktivni razgovori o etičkim pitanjima, što je naposljetku dovelo do donošenja niza deontoloških standarda, koje je zakonodavna vlast potpuno prihvatile. Sastav Parlamenta se od tada promijenio, te je i dalje bitno osigurati da pitanja etike i integriteta unutar svakog Doma ostaju važni te na vrhu dnevnog reda. Za provedbu vrijednosti u djelu je potrebna komunikacija temeljnih standarda kao i smjernice i redovna obuka za podizanje svijesti te za razvijanje vještina, koje će biti od pomoći za suočavanje sa te zatim rješavanje etičkih dilema. GET potiče parlamentarce da razmišljaju široko što se tiče mogućnosti za sudjelovanje u individualnim i institucionalnim raspravama u vezi pitanja integriteta i etike s obzirom na ponašanje parlamentaraca. Također, potrebno je aktivirati prikladne kanale kako bi se osiguralo da nedolično ponašanje, ako i kada se ono dogodi, bude kažnjeno. Sami Kodeks utvrđuje tri vrste sankcija, ovisno o ozbiljnosti prijestupa (pismeno upozorenje, novčana kazna i javni ukor sa objavom u medijima). Ali, kao što

¹³ APIK je na svojoj web stranici stavio na raspolaganje alat za izradu planova integriteta, uključujući Model plana integriteta, Smjernice za samoprocjenu integriteta i Upitnik za samoprocjenu integriteta. Nadalje, od veljače do lipnja 2015.godine, APIK je organizirao nekoliko obuka na ovu temu u suradnji s Agencijom za državnu službu. APIK do danas koordinira postupkom razvijanja i usvajanja planova integriteta u 60 institucija BIH, dvije institucije FBiH i u jednom općinskom tijelu, te je pri tome dao ukupno 63 mišljenja. Ovaj postupak koordinacije se sastoji od konzultativnih radnih sastanaka s predstavnicima dotičnih institucija, i/ili od ciljanih savjeta (prijedlozi, napomene, mišljenja) predloženih planova integriteta.

¹⁴ GET je nakon terenske posjete obaviješten da je Tajništvo Parlamenta Bosne i Hercegovine **u travnju 2015. godine** podnijelo APIK-u godišnje izvješće o provedbi svog Akcijskog plana za borbu protiv korupcije. Nakon toga, **Tajništvo Parlamenta Bosne i Hercegovine je u svibnju 2015. godine izdalo svoj Plan integriteta.**

¹⁵ GET je nakon terenske posjete obaviješten da je Parlamentarna skupština BiH 14. listopada 2015.godine usvojila **novi Kodeks ponašanja**, koji **je usmјeren na uvođenje pojednostavljenih postupaka za žalbe i kazne kako bi se poboljšala njegova učinkovitost.**

je prethodno navedeno, do sada niti jedan slučaj nije iznesen na vidjelo. GET pozdravlja nedavno usvajanje internih pravila za zaštitu zviždača u Sekretarijatu Parlamenta. Ovo može biti pozitivna mjera ako se pravila provedu učinkovito, a ne ostanu samo riječi na papiru.

GRECO preporučuje da se interni mehanizmi dodano artikuliraju kako bi se Kodeks ponašanja za parlamentarce dodatno promicao i ojačao te time štitio integritet unutar zakonodavstva, uključujući (i) pružanjem prilagođenih smjernica, savjetovanjem i obukom što se tiče odredbi vezanih za etiku, integritet i prevenciju korupcije, kao i (ii) razvojem učinkovitih alata za nadzor i poštivanje ovih ključnih pitanja.

Sukob interesa

39. Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine (u dalnjem tekstu: ZSI) usvojen je 2002.godine. Od tada je bio predmetom pet različitih izmjena i dopuna, od kojih je posljednja izvršena u studenom 2013. Jedna od ključnih izmjena iz posljednjeg amandmana na ZSI odnosi se na prijenos mandata za odlučivanje o sukobu interesa sa Središnjeg izbornog povjerenstva na novo uspostavljenu parlamentarnu komisiju, odnosno, Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa, (za detaljne informacije, vidjeti **stavak 67** o ovom prijenosu odgovornosti).

40. Prema ZSI-u, sukob interesa se definira kao situacija u kojoj su privatni interesi u koliziji s javnim interesima i dovode u pitanje potrebnu legalnost, transparentnost, objektivnost i nepristranost javne uprave. U izvršavanju svojih dužnosti, izabrani dužnosnici moraju postupati zakonito, efikasno, nepristrano, časno, te se pridržavati načela odgovornosti, poštenja, savjesnosti, otvorenosti i vjerodostojnosti. Izabrani dužnosnici moraju postupati u interesu građana, stoga oni ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa, niti sebi mogu dopustiti bilo kakav odnos koji ugrožava njihovu neovisnost (članak 2. ZSI). GET primjećuje da definicija „sukoba interesa“ u ZSI-u i ona u Zakonu o APIK-u nisu u potpunosti usklađene, gdje ova posljednja dopunjuje definiciju iz ZSI-a, odn. (i) kada su privatni interesi u koliziji s javnim dužnostima te zahtijevaju potrebnu zakonitost, transparentnost, objektivnost i nepristranost javne uprave, (ii) u situacijama kada je privatni interes štetan ili bi mogao biti štetan po javni interes.

41. ZSI izričito zabranjuje niz radnji dužnosnika koje mogu dovesti do kasnijeg kaznenog gonjenja po osnovu korupcije, posebno: (a) primanje ili zahtijevanje poklona/neprimjerene prednosti za vršenje javnih dužnosti, b) primanje dodatne naknade za poslove vršenja javnih dužnosti; c) traženje, prihvatanje ili primanje vrijednost ili uslugu radi glasovanja ili utjecaja na odluku; d) obećavanje zaposlenja ili bilo kojeg drugog prava u zamjenu za poklon ili obećanje poklona; e) klijentelizam ili nepotizam; f) ometanje javne kontrole; g) utjecaj na postupke javne nabave; h) korištenje privilegirane informacije radi osobne koristi i i) zloupotreba položaja (članak 9. ZSI).

42. ZSI izabranim dužnosnicima (uključujući članove Parlamenta) posebno zabranjuje glasovanje po bilo kojem pitanju koje se izravno tiče privatnog poduzeća u kojem taj izabrani dužnosnik ili interesno povezane osobe¹⁶, imaju finansijski interes. Članovi Parlamenta koji se nađu u takvim situacijama uzdržat će se od glasovanja, te na otvorenoj sjednici pojasniti razloge zbog kojih su suzdržani. Kršenje odredbe o samoisključivanju dovodi do toga da se glas ili odluka člana Parlamenta mora smatrati ništavnim (članak 7. ZSI).

¹⁶ Povezana osoba se definira kao srodnik ili osoba koja je osobno, politički, gospodarski ili na drugi način povezana s izabranim dužnosnikom, a koje veze mogu utjecati na objektivnost u radu potonjeg.

43. Prije posljednjih izmjena i dopuna na ZSI, Središnje izborne povjerenstvo bilo je nadležno za provedbu ZSI-a, ne samo na državnoj razini, nego i u FBiH i BD. RS ima vlastiti režim za rješavanje sukoba interesa: 2013.godine RS je usvojila vlastitu Strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje 2013.-2017.godine te je u travnju 2015.godine uspostavila tijelo posvećeno prevenciji korupcije. Isto tako, prije posljednjih izmjena i dopuna, zakonski okviri za sukob interesa u FBiH i BD je bio ZSI. Sa posljednjim izmjenama i dopunama, FBiH i BD moraju izraditi vlastite sustave za rješavanje pitanja sukoba interesa. Tijekom posjete GET je obaviješten da je BD razvio vlastite zakone te da je namjeravao uspostaviti vlastite nadzorne mehanizme koje bi bile povjerene Izbornoj komisiji BD-a, a koja tvrdi da nema sredstava za provedbu ovog novog seta odgovornosti. U trenutku posjete, FBiH (entitet s najvećim brojem državnih službenika) još nije bila usvojila vlastite zakone o sukobu interesa te je izrazila želju da ostane unutar određenih državnih struktura za nadzor. ZSI RS je u fazi izmjena i dopuna. Trenutno se radi o određenim razlikama u sferi osobnog (isključenje rodbinskih odnosa brakom), važećim zabranama (kraći rokovi za preuzimanje nekompatibilnih funkcija nakon isteka mandata; veća vrijednost darova koji mogu biti prihvaćeni bez prijavljivanja), neovisno nadzorno tijelo (koje bira NSRS), režim kažnjavanja (nemogućnost podnošenja žalbe sudu).

44. GET smatra da ZSI uspostavlja sveobuhvatan okvir za sprječavanje sukoba interesa pomoću zabrane ili ograničenja određenih aktivnosti, npr. zabrana darivanja, zabrana djelovanja u upravnim ili savjetodavnim odborima javnih poduzeća i potpisivanja ugovora s državnim vlastima, razdoblje hlađenja, obveze povjerljivosti, itd. (za specifične detalje pogledajte niže u tekstu pod svakim pojedinačnim naslovom u ovom dijelu izvješća). Međutim, ovo može značiti vrlo malo ako mehanizmi izvršenja zakona nisu potpuno djelotvorni. Preporuka u vezi ove odlučujuće domene se nalazi u stavku 71. Malo drugačija definicija pojma sukoba interesa u ZSI-u i Zakonu o APIK-u je za GET manje zabrinjavajuće od istovremenog postojanja neusklađenih režima na ovom području. Europska unija je također upozorila državu, te osim što traži identifikaciju posvećenih i specijaliziranih struktura na svim razinama vlade, ona također naglašava da ako u isto vrijeme postoje različite strukture i režimi tada oni moraju biti povezani s prikladnim kanalima za koordinaciju i cjelovitom vizijom¹⁷. GET podsjeća da je tijekom različitih evaluacijskih krugova provedenih u BIH, GRECO stalno podržavao usklađivanje zakona u državi. GET sa zadovoljstvom napominje da Strategija i Akcijski plan Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije 2015.-2019.godine (Strateški program 1.14) kao jedan od svojih prioriteta navodi usklađivanje antikorupcijskog zakonodavstva na državnom teritoriju, te da APIK namjerava osnovati međusektorsku radnu skupinu za postizanje tog cilja. Također je ključno da se učinkovito uspostave formalni institucionalni mehanizmi suradnje između APIK-a i tijela za prevenciju korupcije i institucija za borbu protiv korupcije na različitim razinama vlade. Nakon terenske posjete bilo je nekoliko događaja u tom smislu, a koje je poduzeo APIK u bliskoj suradnji s FBiH/BD i kantonalnim vlastima (npr. zajedničke aktivnosti i konzultativni sastanci za uspostavu specijaliziranih tijela za prevenciju korupcije te za izdavanje planova integriteta na različitim razinama vlade¹⁸). **GRECO preporučuje usklađivanje zakona o sukobu interesa na čitavom državnom teritoriju.**

Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti

Darovi

45. Članovima Parlamenta se zabranjuje uzimanje darova ili prihvatanje obećanja za davanje darova, izravno ili neizravno, u vezi s njihovim dužnostima u mjeri u kojoj

¹⁷ Izvješće Europske komisije o Bosni i Hercegovini iz 2015.godine

¹⁸ Sarajevski kanton je 15.listopada 2015.godine usvojio Akcijski plan za borbu protiv korupcije (2015.-2019.godine) te imenovao Tim za nadzor i koordinaciju provedbe Akcijskog plana.

to može narušiti njihovu neovisnost. Definicija dara obuhvaća predmete, prava, uslugu bez naknade i svaku drugu korist, npr. ugostiteljske usluge, noćenje, oslobođanje od duga ili obveze, putne troškove ili slične usluge, kartu, umjetničko djelo, suvenir, osiguranje ili sličnu uslugu, zdravstvene ili slične usluge date po cijeni koja ne odgovara njihovoj tržišnoj cijeni. Prihvatanje novca, čekova ili bilo kojeg drugog garantnog instrumenta (npr. dionice, obveznice, itd.) posebno je zabranjeno.

46. Prihvatljivi su samo darovi simbolične prirode, odnosno, darovi u vrijednosti ispod 200 KM (102 EUR) primljeni od iste osobe u jednoj godini. Svaki dar iznad gore navedene vrijednosti mora se prijaviti Komisiji za odlučivanje o sukobu interesa, koja isti unosi u središnji registar. U slučaju bilo kakve nedoumice u pogledu vrijednosti dara, od darodavca se mora tražiti faktura. GET je obaviješten da su pravila prilagođena kako bi se uspostavio postupak za bilježenje, izručenje i skladištenje darova. S obzirom da je do sada zabilježen samo jedan dar preko 200 KM, GET sumnja da trenutna pravila i prijava darova funkcionira u praksi. Nadalje, izvješća Središnjeg izbornog povjerenstva ukazala su na nekoliko problema na području prevencije sukoba interesa za državne službenike (uključujući parlamentarce, kao i ministre i zamjenike ministara u Vijeću ministara BiH, te sve druge izabrane ili imenovane osobe a da nisu državni službenici), a jedan je bio različita tumačenja pojma dara. Jasno je da je ovo područje, kao i prema razmatranjima iz stavka 38, u kojem su parlamentarcima potrebne dodatne prilagođene smjernice.

Nespojivosti i dopunske aktivnosti, ograničenja nakon prestanka radnog odnosa

47. Primjenjuje se načelo isključive posvećenosti. Zabranjen je angažman u privatnom poduzeću pod uvjetima u kojima dolazi do nastanka sukoba interesa. Isto tako, rad u upravnom odboru, nadzornom odboru, skupštini¹⁹, administraciji ili upravi, ili postupanje u svojstvu ovlaštene osobe, u javnom poduzeću nespojiv je s parlamentarnom funkcijom. Članstvo u upravnom odboru, nadzornom odboru i obavljanje dužnosti direktora direkcije ili Agencije za privatizaciju, također je nespojivo s vršenjem parlamentarne funkcije. Članovi Parlamenta moraju podnijeti ostavku na sve nespojive funkcije i dužnosti najkasnije tri dana nakon preuzimanja dužnosti (članak 4. ZSI).

48. Gore iznesena ograničenja ostaju na snazi šest mjeseci nakon prestanka vršenja funkcije (članak 5. ZSI).

Ugovori s državnim organima

49. Izabrani dužnosnici, izvršni dužnosnici i savjetnici ne mogu biti članovi upravnog odbora, upravljačkog odbora, nadzornog odbora, izvršnog odbora, niti biti u svojstvu ovlaštene osobe bilo kojeg privatnog poduzeća u koje je organ vlasti, čiji je on/a član, ulagao kapital u razdoblju od četiri (4) godine prije preuzimanja funkcije dužnosnika i tijekom trajanja njegovog/njezinog mandata (članak 6. ZSI).

50. Izabrani dužnosnici, izvršni dužnosnici i savjetnici ne mogu biti članovi upravnog odbora, upravljačkog odbora, nadzornog odbora, izvršnog odbora, niti biti u svojstvu ovlaštene osobe bilo kojeg privatnog poduzeća koje sklapa ugovore ili na drugi način posluje s tijelima državne uprave, na bilo kojoj razini, kada vrijednost ugovora ili provedenog posla prelazi 5.000 KM (2.554 EUR) godišnje (članak 6. ZSI).

51. Izabrani dužnosnici ne mogu postupati kao ovlaštene osobe u fondacijama i udruženjima financiranim iz državnog proračuna, na bilo kojoj razini vlasti, u iznosu većem od 10.000 KM godišnje (5.108 EUR), ili 50.000 KM godišnje (25.540 EUR) u

¹⁹ Dioničari koji su vlasnici više od 1% kapitala poduzeća smatraju se članovima skupštine.

slučaju sportskih i kulturnim fondacija/udruženja. Međutim, izabrani dužnosnici mogu obavljati izvršne dužnosti u fondacijama i udruženjima koja se ne financiraju iz proračuna na bilo kojoj razini vlasti, a osnovana su u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama (članak 11. ZSI).

52. Izabrani dužnosnici, izvršni dužnosnici i savjetnici ne mogu sklapati ugovore s državnim poduzećima u svrhu pružanja osobnih usluga. Ova zabrana se odnosi i na privatna poduzeća kojima je dodijeljen javni ugovor u mjeri u kojoj je vrijednost ugovora ili posla veća od godišnjeg prometa u iznosu od 5.000 KM (2.554 EUR). Kršenja gore navedenih odredaba dovode do toga da se takav ugovor smatra ništavnim (članak 8. ZSI).

53. Gore navedena ograničenja u vezi s nespojivošću, državnim poduzećima i agencijama za privatizaciju, državnim ulaganjem u privatna poduzeća, ugovorima za pružanje osobnih usluga (članci 4., 5., 6. i 8. ZSI) uključuju i bliske srodnike (članak 8.a ZSI)²⁰. Međutim, bliski srodnici nisu obuhvaćeni ograničenjima koja se odnose na angažman u fondacijama i udruženjima koja primaju sredstva iz državnog proračuna.

Zlouporaba povjerljivih informacija i ugovori s trećim stranama

54. Dužnost članova Parlamenta je da čuvaju povjerljive informacije (članci 11. i 12. Poslovnika o radu). ZSI također zabranjuje uporabu povlaštenih informacija o aktivnostima državnih tijela, za ostvarivanje osobne koristi (članak 9. ZSI).

55. U Bosni i Hercegovini ne postoje pravila o lobiranju, iako je to bila jedna od obveza iz Strategije za borbu protiv korupcije 2009. – 2014. koja je trebala biti izvršena do 2012.godine. Nova Strategija i Akcijski plan za borbu protiv korupcije 2015.-2019. također daju prioritet reguliranju lobiranja na svim razinama vlasti, a koje je potrebno izvršiti do 2019.godine (Strateški program 1.10). Tijekom posjete, pitanje lobiranja političara nije bilo otvoreno kao pitanje od velike važnosti. GET je najviše komentara primio u vezi činjenice da u državi u kojoj „svatko poznaje svakoga“ i dalje dominiraju umreženi odnosi. Iako industrija lobiranja kao takva možda još nije u potpunosti razvijena u državi (ali bi joj važnost mogla porasti u kontekstu procesa pristupanja EU i dinamike umrežavanja), GET je već izrazio svoje mišljenje o tome kako je važno uspostaviti prikladne postupke za povećanje transparentnosti između interakcija parlamentaraca i trećih strana, odn. lobista i drugih koji žele utjecati na zakonodavni postupak.

Zlouporaba javnih resursa

56. U obavljanju svojih dužnosti, izabrani dužnosnici moraju koristiti imovinu i sredstva koja su im povjerena isključivo u svrhe za koje su namijenjena i na učinkovit način (članak 2. ZSI).

Izjava o imovinskom stanju, prihodima, obvezama i interesima

57. Pošto ZSI predviđa obvezu dostavljanja finansijskih izvješća, Komisija za odlučivanje o sukobu interesa (u dalnjem tekstu: KOSI) je odgovorna za njenu provedbu. Prema ZSI-u (članak 12.), izabrani dužnosnici (uključujući članove Parlamenta), izvršni funkcioneri i savjetnici moraju dostavljati redovna finansijska izvješća, kao što propisuje zakon i Pravila i propisi KOSI-a. Interni Propisi Komisije, koji su usvojeni 2014.godine, predviđaju da finansijska izvješća moraju biti dostavljena u sljedećim rasponima: (i) unutar 30 dana od preuzimanja funkcije; (ii) na godišnjoj razini, do 31.ožujka za prethodnu godinu; (iii) unutar 30 dana nakon isteka 6

²⁰ Bliski srodnik podrazumijeva bračnog ili izvanbračnog partnera, dijete, majku, oca, usvojitelja i usvojeno dijete.

mjeseci od prestanka dužnosti (članak 6. Propisa); i (iv) na zahtjev Komisije, dužnosnici moraju podnijeti izvanredna finansijska izvješća u situacijama u vezi odlučivanja o mogućem sukobu interesa (članak 5. Propisa). Oblik i sadržaj finansijskog izvješća određuje Komisija te sadrži sljedeće podatke: osobne podatke dužnosnika i njegovih/njenih bliskih srodnika (ime, datum i mjesto rođenja, adresa), informacije o javnoj funkciji koja se obnaša, trenutne prihode i izvore prihoda (npr. sva primanja, plaće, dobit iz imovine, itd.); imovinu u BiH i u inozemstvu koja prelazi 1000 KM (511 eura) (npr. novac, poslovna dokumentacija, dionice, obveznice, nekretnine, itd.); i obveze (npr. dugovanja, isplate kredita, mjenice, zajmove, itd.), te podatke o drugim funkcijama (javna poduzeća, Agencija za privatizaciju, privatno poduzeće, udruženja i fondacije). Također se moraju izjasniti o funkcijama koje njihovi bliski srodnici obnašaju (u javnim poduzećima, Agenciji za privatizaciju i privatnim poduzećima), ali ne i njihove prihode i imovinu. Člankom 7. stavak (2) Poslovnika o radu KOSI-ja (svojenog u svibnju 2014. godine), Ured KOSI-ja je data nadležnost da vrši analizu finansijskih izvještaja. Izvješteno je da je Ured KOSI-ja tek započeo sa obavljanjem ovog zadatka u zadnjem kvartalu 2015. godine i to prema operativnom rasporedu od septembra 2015. g., koji se opisuje u nastavku ovog izvješća (pogledati i fusnotu br. 25). KOSI nema ovlasti provjeriti točnost sadržaja finansijskih izvješća ili objaviti njihov sadržaj. U vezi navedenog, vlasti su naglasile da se informacije dobivene iz tih finansijskih izvješća koriste isključivo za provedbu ZSI-a te da se ne daju javnosti na raspolaganje, kako bi se tako zaštitila privatnost dotičnih službenika. Međutim, odluka KOSI-a, kada smatra da službenik doista ima sukob interesa, je javna.

58. Pored toga, u skladu sa Izbornim zakonom (član 15.) izabrani predstavnici su dužni podnijeti izvještaj o imovinskom stanju uključujući podatke o trenutnim primanjima i izvorima primanja (npr. sva primanja, naknade, prihode na vlastitu imovinu, itd.); imovinu koja premašuje 5 000 KM (2 554 EUR) u BiH i inostranstvu (npr. novac, bankovne račune, poslovnu dokumentaciju, dionice, obveznice, nekretnine, itd.); obaveze (npr. dugovanja, rashode, mjenice, pozajmice, itd.) Izvještaj je potrebno podnijeti na početku (30 dana od dana imenovanja) i na kraju mandata (30 dana nakon prestanka mandata). Podneseni izvještaj o imovinskom stanju također mora da sadrži detalje o imovinskom stanju bliskih srodnika. Pojam bliski srodnik obuhvata supružnike, djecu i članove domaćinstva čija je skrb zakonska obaveza zvaničnika. Obaveza podnošenja izvještaja o imovini obuhvata i izborne kandidate. Za vrijeme trajanja mandata, zvaničnik nije dužan da prijavi značajne promjene u primanjima i imovini koju posjeduje. Centralna izborna komisija pohranjuje primljene izvještaje, međutim nije nadležna za provjeru točnosti njihovih sadržaja niti za postupanje po žalbama u vezi sa podacima sadržanim u obrascima. Nadalje, Agencija za zaštitu ličnih podataka je izjavila da objavljivanje ličnih podataka u izvještajima o imovinskom stanju narušava pravo na privatnost; ovu odluku je naknadno podržao i Sud BiH. Centralna izborna komisija je prilično strogo protumačila ovu odluku, prema kojoj više nije moguće objavljivati sadržaj izvještaja o imovinskom stanju. Međutim, dozvoljeno im je pristupiti u prostorijama Centralne izborne komisije, na zahtjev; nije dozvoljeno kopiranje podnesenih originalnih obrazaca.

59. Jasno je da postoje brojni ključni nedostaci u trenutnom sistemu objavljivanja podataka poslanika i delegata. Prije svega, postoje dvije različite obaveze podnošenja izvještaja koje se ponekad preklapaju: jedna obaveza se zasniva na Zakonu o sukobu interesa a druga na Izbornom zakonu. GET smatra da je potrebno urediti sustav objavljivanja podataka za parlamentarce; u tu svrhu, bilo bi korisno preći na usklađivanje postojećih zahtjeva za objavljinjem finansijskih podataka poslanika i delegata.

60. Nadalje, GET uočava da poslanici i delegati nemaju obavezu ažuriranja finansijskih izvještaja kada dođe do značajnih promjena u imovinskom stanju. Zakonom o sukobu interesa propisana je obaveza podnošenja "redovnih" finansijskih

izvještaja (član 12. ZSI). Pored ovoga, u skladu sa Kodeksom ponašanja članova parlamenta, podaci o finansijskom stanju poslanika i delegata se moraju ažurirati u slučaju promjena stanja (član 16, Kodeks ponašanja poslanika i delegata). Međutim nitko od sugovornika na terenu nije bio u stanju da objasni GET-u na koji način se u praksi poštuje obaveza redovnog izvještavanja.

61. Tumačenje odluke koju je donijela Agencija za zaštitu ličnih podataka (a koju je naknadno potvrdio sud) od strane Centralne izborne komisije, koje je upitno, prema mišljenju GET-a, ograničava *de facto* javni pristup obrascima sa podacima, koji više nisu jednostavno dostupni *online*. Iako je moguć pristup ovim podacima na zahtjev, on podrazumijeva odlazak u Centralnu izbornu komisiju lično kako bi se pristupilo obrascima. S obzirom da nije moguće praviti fotokopije obrazaca, GET-u je rečeno da novinari ručno prepisuju podatke te da kada se ovi podaci objave u medijima, njihova validnost i valjanost se često dovodi u pitanje. GET razumije brigu za privatnost (i sigurnost) zbog ličnih podataka koji se nalaze u obrascima (adresa, broj lične karte, drugi podaci za ličnu identifikaciju). Međutim, Centralna izborna komisija je mogla odabratи da izostavi ove podatke iz obrazaca (npr. jedinstveni matični broj ili adresu nekretnina) prilikom objavljivanja podataka u javnosti umjesto odluke da potpuno obustavi njihovo objavljivanje. GET smatra neuvjerljivim tvrdnje Centralne izborne komisije o tehničkim poteškoćama u pogledu načina za izostavljanje ličnih podataka iz podnesenih izvještaja. S tim u vezi, GET se poziva na praksu koju su razvile države članice GRECO-a u ovoj oblasti kao i uobičajenu praksu objavljivanja izvještaja o imovinskom stanju članova parlamenta u svrhu transparentnosti i odgovornosti. Uobičajeno je mišljenje da, u usporedbi sa drugim kategorijama javnih dužnosnika, politički predstavnici trebaju biti podvrgnuti strožim standardima odgovornosti i transparentnosti i mogu očekivati manje privatnosti. GRECO je ponovo naglasio potrebu za pronalaženjem razumne ravnoteže između interesa javnog objavljivanja podataka i prava na privatnost onoga koji objavljuje. Postoje načini da se zaštiti tajnost određenih podataka iz razloga privatnosti i sigurnosti, ali i istovremeno omogući javni pristup ključnim finansijskim podacima poslanika i delegata, koji bi mogli ukazati na potencijalne rizike od sukoba interesa. U ovom svjetlu, osiguravanje javnog pristupa finansijskim izvještajima članova parlamenta, npr. njihovim pravovremenim objavljivanjem na web stranici Parlamenta ili odgovarajućeg tijela za nadzor bi bilo primjerno i opravdano. **GRECO preporučuje (i) objedinjavanje važećih zahtjeva za objavljinjem finansijskih podataka u jedan jedinstveni obrazac za prijavu; (ii) uvođenje obaveze prijavljivanja imovine bliskih srodnika i dostavljanje ažurnih informacija u slučaju značajne promjene podataka o kojima se treba izvještavati tokom zakonodavnog mandata; i (iii) osiguravanje objavljinjanja i jednostavnog pristupa finansijskim podacima, vodeći računa o privatnosti i sigurnosti poslanika i delegata i njihovih bliskih srodnika na koje se odnosi obaveza prijavljivanja.**

62. GET je također ozbiljno zabrinut zbog nedostatka kontrole nad točnosti prijavljenih podataka o imovinskom stanju u situaciji gdje, prema odredbama Izbornog zakona, Centralna izborna komisija ima samo depozitarnu funkciju, bez nadležnosti za provođenje materijalne provjere njihovog sadržaja. Nije jasno na koji će način novoosnovana Komisija za odlučivanje o sukobu interesa ubuduće vršiti provjere, u smislu nadležnosti i sredstava koje su joj u tu svrhu na raspolaganju. Ovakvo stanje jasno onemogućava efektivnu funkciju odvraćanja koju bi ovakav sistem trebao da ima u praksi. Prema mišljenju GET-a, kako bi se učinkovito uočile nepravilnosti, nije dovoljno samo imati prikupljene podatke, nego i ujedno osigurati postojanje kanala za provjeru točnosti prijavljenih podataka, kako kroz nasumične provjere, tako i uspostavom redovne saradnje sa drugim organima nadležnim za čuvanje podataka o finansijskom i imovinskom stanju (npr. porezna inspekcija, katastar). Ovakvo stanje je tim više zabrinjavajuće s obzirom da se, kako je ranije navedeno, prijave imovinskog stanja/finansijski izvještaji ne objavljuju u javnosti, čime se ograničava njihov preventivni učinak kada je u pitanju integritet, kao i mogućnost društvene kontrole

putem transparentnosti. Nepostojanje operativnih mehanizama koji bi omogućili efektivan pregled prijava imovinskog stanja/financijskih izvještaja u represivne (uočavanje nepravilnosti) kao i preventivne (kao konzultativna osnova za iznalaženje načina za sprječavanje potencijalnih sukoba interesa) svrhe je zasigurno suštinska slabost u postojećem sistemu sukoba interesa. Podsjećamo da su nedostaci koji se navode u ovom stavu već sadržani u središtu zabrinutosti koje je GRECO istakao u svom Izvještaju drugog kruga evaluacije za BiH i Izvještajima o usklađenosti koji su potom uslijedili; još uvijek se čeka na provođenje preporuke koja je data u odgovoru na navedeno²¹. Također je i Venecijanska komisija Vijeća Evrope prepoznala ovakvo stanje stvari kao problematično u svom Mišljenju br.: 560/2009 vezano za zakone koji se odnose na sukob interesa u BiH²².

63. Konačno, iako se Zakonom o sukobu interesa utvrđuje obaveza podnošenja financijskih izvještaja za izabrane dužnosnike, on ne sadrži nikakve sankcije za neispunjavanje ovog zahtjeva. U skladu sa Izbornim zakonom, nepodnošenje i kašnjenje u podnošenju izjava o imovinskom stanju kažnjivo je novčanim kaznama u rasponu od 200 do 3 000 KM (102 do 1 534 EURA). Ne postoji kazna za netočno/lažno prijavljivanje osim onih navedenih u Kaznenom zakonu. U svjetlu navedenog, **GRECO preporučuje (i) spajanje sistema za objavljivanje podataka sa efikasnim mehanizmom kontrole (uključujući i nasumične provjere) i (ii) uvođenje odgovarajućih sankcija za lažno prijavljivanje**

Nadgledanje i provedba

64. Prema zadnjim izmjenama i dopunama ZSI-a, glavni nadzor nad provođenjem pravila o sukobu interesa leži na Komisiji za odlučivanje o sukobu interesa (članak 17. ZSI). Komisija je sastavljena od devet članova: po tri člana iz Predstavničkog doma i Doma naroda (od kojih najmanje jedna trećina moraju biti delegate iz opozicijskih stranaka), direktor i dva zamjenika direktora APIK-a. Članovi Komisije biraju se na četiri godine što se poklapa s mandatom u Parlamentu. Mogu jednom biti ponovno imenovani. Odluke se donose većinskim glasovanjem. Komisija ima vlastiti Poslovnik o radu koji regulira postupak odlučivanja, vođenje registra i druge provedbene zahtjeve ZSI-a. U svibnju 2015. godine usvojeni su podzakonski akti. Za sva druga operativna pitanja (npr. zapošljavanje osoblja) primjenjuje se Pravilnik o internoj organizaciji Agencije, uz relevantne propise o državnim službenicima. Komisija Parlamentu mora podnijeti godišnje izvješće o svojim aktivnostima. GET je obaviješten da je Komisija počela s radom 2014. godine, ali nije bila aktivna od listopada 2014.godine do travnja 2015.godine (kraj mandata članova KOSI-a zbog zatvaranja legislature i raspisivanja novih izbora) još nije objavila godišnje izvješće. U trenutku terenske posjete, članovi Komisije su se bili sastali dva puta nakon novog sastava.

65. Komisija može provoditi istragu po službenoj dužnosti ili temeljem pritužbe pojedinca koja mora biti vjerodostojna, opravdana i da nije anonimna. Komisija mora dati pisani podnesak o svojoj odluci o tome da li će voditi istragu ili ne. Ako Komisija vodi raspravu i odlučuje o sukobu interesa za jednog od svojih članova, taj član ne može sudjelovati u raspravi i odlučivanju o danom predmetu. Prilikom provođenja istrage, uloga Komisije je da utvrdi da li čin ili propust dužnosnika predstavlja kršenje odredaba ZSI, te da obrazloži svoje odluke. Komisija je ovlaštena da utvrdi činjenično stanje u vezi s predmetom i da prikupi informacije i dokaze od drugih državnih tijela koja su, na zahtjev, obvezna surađivati. Postupak koji vodi Komisija je javan (osim procesa glasovanja). Dužnosnik kojeg se istražuje informiran je o tekućim procedurama i omogućeno mu je da ispravi situaciju koja je dovela do sukoba

²¹ GRECO [Izvještaj drugog kruga evaluacije](#), [Izvještaj o usklađenosti](#) i [Dodatak](#) o Bosni i Hercegovini.

²² [Mišljenje br. 560/2009 o Nacrtu Zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine](#), CDL-AD(2010)018 od 4. juna 2010.

interesa. Komisija je obvezna donijeti konačnu odluku u roku od 15 dana od datuma okončanja postupka za utvrđivanje činjenica i iznošenja dokaza. Dužnosnik ima rok od 30 dana da ukloni razloge koji su doveli do sukoba interesa. Konačna odluka mora biti objavljena za javnost. Nije se moguće žaliti na odluke KOSI-a, ali je moguće pokrenuti tužbu putem upravnog spora.

66. Komisija odlučuje o administrativnim sankcijama za nepoštivanje pravila o sukobu interesa. Komisija može izreći kaznu privremene obustave isplate dijela plaće (novčana kazna, članak 20 ZSI), između 50% i 30% neto mjesecne plaće, ovisno o težini djela²³. Privremena obustava isplate plaće ograničena je na razdoblje od najviše 12 mjeseci (osim kada Komisija podnese prijedlog za uklanjanje ili dužnosnika pozove da podnese ostavku, kada se sankcija ne provodi na predloženi način, i dok odnosni dužnosnik sam ne okonča sukob interesa ili dok ne napusti službu), i ne može biti veća od polovice neto mjesecne plaće. Komisija može podnijeti prijedlog za otklanjanje ili pozvati dužnosnika da podnese ostavku ako dužnosnik ne ukloni razloge koji su doveli do sukoba interesa (članak 20a, ZSI). Nadležni organ u okviru kojeg dužnosnik radi ipak može odbaciti zahtjev Komisije, ali je u svakom slučaju obvezan iznijeti razloge za odbijanje. Odluka Komisije da zatraži ostavku mora biti objavljena u Službenom glasniku BiH i na internet stranici Komisije. Gore navedene sankcije mogu se izreći u roku od četiri godine od navodnog kršenja pravila. Od donošenja izmjena i dopuna ZSI-a nije bilo slučajeva na držvoj razini niti u BD-u; dok je u RS-u obrađeno 116 predmeta, a u 10 njih je otkriven sukob interesa²⁴. Nadalje, organi su iskazali zabrinutost vezano za efikasnu primjenu KOSI-jevog režima sankcioniranja parlamentaraca, posebno kod odluke o otklanjanju.

67. GET je čvrsto uvjeren da najnoviji amandmani na Zakon o sukobu interesa umanjuju duh zakona i značajno slabe njegovu preventivnu funkciju. Visoki predstavnik UN-a je 2002. godine nametnuo stroga ograničenja za izabrane zvaničnike kako bi očuvao javnu prirodu parlamentarnog mandata i načelo isključive posvećenosti. Ovaj cilj će ostati mrtvo slovo na papiru ukoliko ne bude popraćeno efektivnim sistemom nadzora i provođenja. Trenutno je, putem izmijenjenog Zakona o sukobu interesa, nadležnost za sukobe interesa prenesena na novoformirano tijelo - Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa – koju funkciju je prethodno obavljala Centralna izborna komisija, dok stručne, administrativne i tehničke zadatke izvršava Ured KOSI-a (članak 17(7) ZSI-a), koji je fizički smješten unutar APIK-a te se oslanja na stručno znanje osam službenika koji su prethodno radili u Uredu za provedbu ZSI-a Centralne izborne komisije. U vrijeme terenske posjete čekalo se na na konkretna operativna rješenja za ovaj prijenos. Nisu bili uspostavljeni nikakvi prelazni aranžmani nisu bili na snazi do ostvarivanje prijenosa, što je u praksi predstavljalo prazninu u provođenju u trajanju od više od jedne i pol godine. Vlasti su navele da se prijenos dogodio u drugoj polovini 2015.godine²⁵. U pogledu opisa nadležnosti Komisije, one nisu jasno opisane u Zakonu, osim što je općenito navedeno da je odgovorna za provođenje ZSI-a (članak 17(1) ZSI). APIK-u su također povjerene ključne nadležnosti u ovoj oblasti, uključujući praćenje slučajeva sukoba interesa, davanje preporuka za strategije za upravljanje sukobima interesa u pojedinačnim slučajevima, izdavanje smjernica za politike upravljanja sukobima interesa u institucijama vlasti; propisivanje jedinstvene metodologije za prikupljanje podataka o finansijskom stanju javnih službenika; i koordinaciju dostavljenih podataka sa nadležnim organima s ciljem

²³ Privremena obustava isplate do 50% plaće može biti izrečena u slučaju kršenja članka 4 (Nespojivosti), članka 7. (Zabranjena djelovanja u slučaju sukoba interesa), članka 8. (Ugovori o osobnim uslugama), članka 9. (Zabranjena aktivnost), članka 10. (Primanje dara) i članka 11. (Dužnosnici koji obavljaju poslove u fondacijama i udruženjima). Obustava isplate iznosa od 30% plaće može biti izrečena u slučaju kršenja članka 5. (Javna poduzeća i agencije za privatizaciju), članka 6. (Vladina ulaganja u privatna poduzeća) i članka 8a (Angažman bliskih srodnika).

²⁴ Izvješće Europske komisije o Bosni i Hercegovini iz 2015.godine

²⁵ Nakon terenske posjete, APIK je 01.rujna 2015.godine od Središnjeg izbornog povjerenstva službeno preuzeo Ured za provedbu ZSI-a. 01.studenog 2015.godine Ured KOSI-a je smješten u prostorije APIK-a.

utvrđivanja pojава koruptivnog djelovanja, i poduzimanje neophodnih mjera, u skladu sa zakonom (član 10. Zakona o APIK-u, tačke d), e) i f)). GET-u nije bilo jasno kako će ubuduće djelovati APIK i Komisija, bez preklapanja nadležnosti. Vlasti su naglasile da je po njihovom mišljenju postoji jasna razlika između zadataka APIK-a i KOSI-a, gdje je prvi odgovoran za usmjeravanje politike, dok su drugoj povjereni operativniji aspekti ZSI-a.

68. Nadalje, sastav novoosnovane Komisije za odlučivanje o sukobu interesa potiče ozbiljne sumnje u pogledu njene adekvatnosti. GET jedino može da izrazi zabrinutost koju su istakli međunarodna zajednica i nevladin sektor po pitanju dominantno političkog sastava Komisije za odlučivanje o sukobu interesa i rizicima koje to predstavlja za transparentnost, nezavisnost i nepristranost njenog funkcioniranja, s obzirom da će političari sada biti zaduženi za praćenje postupaka članova svojih stranaka i kolega. Ovo će omogućiti prodiranje direktnog utjecaja političkih stranaka na procedure za donošenje odluka Komisije za odlučivanje o sukobu interesa. U svom posljednjem izvješću o Bosni i Hercegovini, Europska komisija naglašava da posljednji amandmani na ZSI nisu u skladu s međunarodnim standardima jer ne postoje neovisna tijela koja su odgovorna za obradu predmeta sukoba interesa²⁶. GET je također zabrinut za pravovremenu donošenja odluka s obzirom na razdoblja neaktivnosti Komisije za odlučivanje o sukobu interesa (npr. parlamentarni raspust, neočekivana kašnjenja u formiranju Parlamenta, itd.) ili nemogućnost postizanja potrebnog kvoruma. Nadalje, Komisija za odlučivanje o sukobu interesa će donositi svoje odluke većinom glasova svih članova, što podrazumijeva glasove najmanje dva člana iz svakog od konstitutivnih naroda (član 17a(2), Zakon o sukobu interesa); ovo, u praksi, znači da omjer glasova sedam naprema dva ne bi bio dovoljan za donošenje odluke ukoliko ta dva glasa dolaze od članova iz istog konstitutivnog naroda. I posljednje, ali ne manje bitno, činjenica da su direktor/zamjenik direktora APIK-a članovi Komisije za odlučivanje o sukobu interesa može dovesti do neželjenog rizika od upitanja političkih razloga u proces imenovanja na te ključne pozicije.

69. Dok je Komisija za odlučivanje o sukobu interesa tijelo pretežno političke prirode, od APIK-a se očekuje da upotpuni sistem namjernim dodavanjem tehničkog aspekta. Direktor i dva zamjenika direktora APIK-a su članovi Komisije za odlučivanje o sukobu interesa; kao što je prethodno navedeno, Ured KOSI-a, koji se sastoji od bivšeg osoblja Središnjeg izbornog povjerenstva i koji KOSI-u treba pružati pomoć kod stručnih, tehničkih i administrativnih zadataka na temelju ZSI-a, je smješten u prostorije APIK-a. GET uočava da APIK-u, iako je zakonom uspostavljeno kao samostalno tijelo, nedostaje ovlast za donošenje odluka u pogledu definiranja svojih nadležnosti (na primjer, kako je ranije navedeno, Agencija uopće nije bila uključena u proces izrade amandmana na Zakon o sukobu interesa), budžeta i radnih procedura, pri čemu sve navedeno izrazito ovisi o Vijeću ministara. Trebalo je neko vrijeme da Vijeće ministara donese odluku u vezi pravilnika koji regulira prijenos odgovornosti sa Središnjeg izbornog povjerenstva u APIK. Pravilnik on internoj organizaciji APIK-a je usvojen 27.srpnja 2015.godine. GET je mišljenja da ovo stanje stvari može samo stvoriti nesigurnosti za APIK te smatra da bi bilo prikladnije da se APIK-u da puna nadležnost za praćenje režima sukoba interesa – s obzirom da je u pitanju kredibilitet cjelokupnog okvira za sprječavanje sukoba interesa. Niti jedan od sugovornika sa kojima se susreo GET ne shvaća razloge za nedavne institucionalne izmjene, a i sama Komisija za odlučivanje o sukobu interesa je priznala da mnogi izazovi koje je utvrdio GET sada zaista predstavljaju probleme u praksi, i nastavit će da predstavljaju probleme u budućnosti, sa implementacijom zakona.

70. Nadalje, GET izražava rezerve po pitanju režima sankcioniranja u Zakonu o sukobu interesa. Prvo, dostupni raspon novčanih kazni je nizak u slučajevima značajne materijalne dobiti. Drugo, dok postoji gornji prag za utvrđivanje iznosa novčane kazne

²⁶ Izvješće Europske komisije iz 2015.godine o Bosni i Hercegovini

koji iznosi ili 30% ili 50% od iznosa plate, u zavisnosti od težine prekršaja, donji prag ne postoji. Stoga, Komisija za odlučivanje o sukobu interesa se može odlučiti na određivanje novčane kazne koja bi iznosila vrlo mali postotak od plate, na štetu učinkovitog sistema prevencije i suzbijanja. Treće, sa rokom zastare od četiri godine za ovaj vid prekršaja, sankcija koja se ogleda u smanjenju/obustavi isplate plate u praksi ne znači ništa: kada dotični član parlamenta više nije u parlamentu nema ni plate čija bi isplata mogla da se obustavi, a zakon ne pruža nikakvu drugu mogućnost kažnjavanja poput, na primjer, novčane kazne u iznosu koji bi bio jednak iznosu plate koju bi član parlamenta primao da je još uvijek u službi.

71. U svjetlu gore navedenog, **GRECO preporučuje da se savjetodavni, nadzorni i provedbeni režim po pitanju sukoba interesa u potpunosti revidira i jasno utvrdi, posebno, osiguravanjem njegove nezavisnosti i pravovremenosti, te efikasnosti kroz uspostavu sistema adekvatnih sankcija.**

Imuniteti

72. Članovi Parlamenta su oslobođeni od krivične i građansko-pravne odgovornosti za postupke izvršene u okviru njihovih dužnosti. Ured visokog predstavnika je, 2002. godine, proglašio Zakon o imunitetu koji važi na cjelokupnom području Bosne i Hercegovine. Odluke o imunitetu donosi nadležni sud. Nitko od sugovornika sa kojima smo se susreli nije naveo pitanje imuniteta kao problematično. Nadalje, smatraju da zakonski okvir koji se tiče imuniteta, a koji je nametnut od strane OHR-a (što je sada uključeno u posljednje izmjene i dopune Poslovnika o radu odgovarajućih domova parlamenta iz 2015.godine), sadrži važne garancije kojima se osigurava da se imunitet ne koristi u svrhu oslobađanja od krivične odgovornosti. GET-u je rečeno da se nijedan član parlamenta nikada nije odrekao imuniteta; zapravo, u posljednjih osam godina nije bilo predmeta koji se odnose na korupciju a tiču se člana Parlamenta BiH.

Savjetovanje, obuka i informiranost

73. Na početku nove sjednice Parlamenta, članovi Parlamenta se usmeno informiraju o svojoj dužnosti da poštuju načela integriteta i da spriječe nastanak sukoba interesa. Uručuju im se svi relevantni pravilnici.

74. Članovi Parlamenta mogu dobiti savjet o etičkim pitanjima od Odbora Tajništva, tajnika Doma, relevantnih parlamentarnih službi i posebno Zajedničke komisije za ljudska prava (JCHR).

75. GET vjeruje da se može učiniti više na području osvještavanja parlamentaraca o sukobima interesa i o standardima integriteta općenito, i dodatnog objašnjavanja kako se pravila primjenjuju u praksi. U ovom izvješću su već navedene konkretnе preporuke za tu svrhu. Također, ključno je da se javnosti prenesu reforme i korake koje poduzima Parlament za sprječavanje korupcije među vlastitim redovima te za odašiljanje jasne poruke o nultoj toleranciji prema korupciji u zakonodavstvu.

76. Kako bi se olakšala primjena jedinstvenih standarda integriteta u svim postojećim zakonima na državnom teritoriju, **GRECO preporučuje da se parlamenti Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine pozovu da poduzmu radnje u skladu s preporukama koje su izdane u ovom dijelu izvješća.** Odgovorne vlasti mogu obavještavati GRECO o svim promjenama u vezi navedenog pitanja.

IV. SPRJEČAVANJE KORUPCIJE MEĐU SUCIMA

Uvid u pravosudni sustav

77. U BiH postoje četiri odvojena pravosudna sustava koja nisu funkcionalno povezana. Na državnoj razini, pravosudni sustav obuhvaća Ustavni sud BiH i Sud BiH. Sud BiH ima i prvostupanjsku nadležnost u kaznenim i upravnim stvarima i žalbenu nadležnost u odnosu na odluke koje donesu prvostupanjski odjeli. On nema nadležnost nad odlukama koje usvoji Vrhovni sud Entiteta. U okviru svoje kaznene nadležnosti, Sud BiH je nadležan za bavljenje kaznenim djelima predviđenim Kaznenim zakonom i zakonima BiH, kao i kaznenim djelima predviđenim Kaznenim zakonima Entiteta i BD, kada u pitanju važan državni interes. U upravnim stvarima, Sud BiH odlučuje o sporovima koji se odnose na odluke institucija BiH i drugih organizacija nadležnih za javne funkcije, te imovinsko-pravnim sporovima između države, Entiteta i BD; te o određenim sukobima nadležnosti i kršenju izbornog zakona.

78. Entiteti i BD također imaju svoje pravosudne sustave. U FBiH postoji Ustavni sud, Vrhovni sud, deset kantonalnih i 32 općinska suda. RS ima sud i za opće i za posebne nadležnosti: opći sustav se sastoji od Vrhovnog suda RS, pet okružnih sudova i devetnaest osnovnih sudova. Sudovi posebne nadležnosti koji su uspostavljeni 2008.g., su Viši privredni sud i pet okružnih privrednih sudova. U BD-u postaje Apelacioni i Osnovni sud.

79. Osnovni/općinski sudovi su prvostupanjski sudovi u kaznenim predmetima za koje je predviđena kazna zatvora u trajanju do deset godina, građanskim predmetima, izvanparničnim postupcima, prekršajnim predmetima, ovršnim postupcima, sa grunitovnicom (osim u RS) i uredom za registriranje pravnih subjekata. Osnovni sud BD je nadležan za sve kaznene predmete. Okružni/kantonalni sudovi se u prvom stupnju bave složenim kaznenim djelima i upravnim sporovima. Oni odlučuju i o žalbama izjavljenim na odluke nižih sudova u građanskim, kaznenim i prekršajnim predmetima. Privredni sudovi u RS odlučuju u prvom stupnju u građanskim i izvanparničnim predmetima u vezi s prometom roba, usluga, imovine, vrijednosnica, itd., kao i o stečaju, pravima intelektualnog vlasništva i drugim pitanjima finansijske/gospodarske prirode. Protiv njihovih odluka žalbe se mogu izjaviti Višem privrednom суду. Entitetski Vrhovni sudovi i Apelacioni sud BD odlučuju o redovnim pravnim lijekovima na odluke kantonalnih, okružnih i privrednih sudova, kao i o izvanrednim pravnim lijekovima. U okviru Vrhovnog suda RS postoji Posebno vijeće za organizirani i najteže oblike privrednog kriminala, na kojem se odlučuje o žalbama izjavljenim protiv odluka Posebnog odjela za organizirani i najteže oblike privrednog kriminala. U okviru Vrhovnog suda FBiH, temeljem Zakona o borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala iz 2014.godine, formiran je Posebni odjel²⁷ sa prvostupanjskom jurisdikcijom za kaznena djela organiziranog kriminala, terorizma i podmićivanja kada ga počini izabrani ili imenovani dužnosnik ili kada obuhvaća iznose veće od 100.000 KM (51.129 EUR), te kaznena djela protiv pravosuđa. O žalbama na odluke ovog odjela odlučuje vijeće Vrhovnog suda FBiH.

80. Sudstvo se sastoji od profesionalnih sudaca i tužitelja. Oni pripadaju jednom profesionalnom korpusu kojim upravlja Visoko sudskog i tužiteljsko vijeće BiH i kojima u velikoj mjeri upravljaju ista pravila, uključujući ona koja se odnose na reputaciju, karijeru, integritet i disciplinsku odgovornost. **Pošto u Bosni i Hercegovini postoji zajednički sustav sudaca i tužitelja, ovo poglavlje (Poglavlje IV), koje se bavi sucima, također se odnosi na tužitelje, gdje god je to korisno, te sadrži preporuke koje su upućene i sucima i tužiteljima. U sljedećem poglavlju (Poglavlje V), koje se bavi tužiteljima, se poziva na ovo poglavlje.**

²⁷ Međutim, ovaj odjel nije u funkciji, jer nisu dostavljena materijalna sredstva za njegov rad.

81. Bosna i Hercegovina ima 987 profesionalna suca od kojih su 360 muškarci, a 627 žene. Pored toga, postoji 98 dodatnih sudaca koji se imenuju privremeno (na period do dvije godine) i čija je uloga pružanje pomoći sudovima u smanjenju neriješenih predmeta i zamjena sudaca koji su duže odsutni. Ovi suci uživaju isti status i podliježu jednakim pravilima kao i redovni suci. Postojeći pravosudni sustavi više ne predviđaju sudjelovanje sudaca porotnika, ali zbog velikog broja neriješenih predmeta, još uvijek postupaju 322 suca porotnika koji sude i odlučuju u kaznenim predmetima zajedno s profesionalnim sucima, temeljem ranijih zakona o kaznenom postupku koji zahtijevaju njihovo sudjelovanje.

Sudska neovisnost

82. Ustav BiH ne sadrži odredbe o sudskej neovisnosti, niti je to eksplizitno sadržano u Zakonu o Sudu BiH. Načelo neovisnosti sudova uneseno je u entitetske Ustave i zakone o sudovima kao i u statutarni i regulatorni okvir BD (članci 121. i 121a Ustava RS, Dio I članak 4. Ustava FBiH, članak 66. Statuta BD). Odnosni zakoni o sudovima predviđaju samostalnost i neovisnost sudova u odnosu na zakonodavna i izvršna tijela, te da nitko ne smije utjecati na neovisnost i nepristranost suca prilikom njegova odlučivanja u predmetima koji su mu dodijeljeni (članak 3. Zakona o sudovima FBiH, RS i BD).

83. GET brine to što složenost sudbenog sustava i prijetnje po neovisnost pravosuđa duboko pogađaju učinkovitost pravosuđa u Bosni i Hercegovini i potiču negativnu percepciju sudbenih vlasti. Pravosudni sustav treba biti zamišljen tako da služi građanima date zemlje, a ne da predstavlja prepreku u pristupu pravosuđu. Postojeća raznolikost sudbenih aranžmana i njihova složenost predstavljaju neizbjježno gubljenje raspoloživih resursa: finansijska, pravosudna i administrativna potpora i izrada nacrta zakonskih propisa samo su neki od aspekata čije bi pojednostavljenje omogućilo ostvarivanje daleko boljih rezultata u okviru raspoloživih resursa. GET je došao do saznanja da su predmeti neučinkovito kružili sustavom (za više pojedinosti pogledati stavak 143.). Sumnja javnosti da su neka odugovlačenja uzrokovana time što je na hotimična ometanja napredovanja u određenim predmetima teško reagirati u sudbenom sustavu kojem nedostaje koherentnost, što doprinosi podrivanju povjerenja javnosti. Potrebno je vidjeti postojanje vladavine zakona kroz učinkovit i poštovan pravosudni sustav; posljedice i sankcije moraju učinkovito odvratiti od nezakonitog postupanja i njihovo provođenje mora biti vidljivo. GET sa zabrinutošću naglašava da to sada nije slučaj, budući se sudske odluke ne provode, posebno ključne presude Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda BiH, predugo trajanje postupaka i veliki broj neriješenih predmeta. Veća transparentnost i pojednostavljenje složenog sudbenog sustava bez sumnje bi pomogli u lakšem korištenju i razumijevanju sustava kod svih korisnika sudova, čime bi se građanima omogućilo da imaju više povjerenja u sudove koji im služe. Vlasti su naglasile da Strategija za borbu protiv korupcije 2015.-2019. godine predviđa objavu statističkih podataka u vezi istraga, optužnica i presuda u vezi korupcije. Ovo je pozitivna mjeru, ali jasno je da je potrebno učiti više za promicanje transparentnosti u cijelom pravosudnom sustavu.

84. Pitanje poštivanja neovisnosti pravosuđa također predstavlja značajan izazov i nepredavanje dosta pažnje njegovoj važnosti posebno je vidljivo u napetosti između sudbenih organa i zakonodavne i izvršne vlasti. GRECO je u Izvješću o prvom krugu evaluacije već naglasio narušavanja neovisnosti i nepristranosti sudstva, prvenstveno kroz politička upitanja i pritiske u vezi s pitanjima procesuiranja određenih kaznenih predmeta, a nedavna izvješća potvrđuju ustrajnost tih narušavanja²⁸. U posljednjem izvješću o Bosni i Hercegovini, Europska komisija

²⁸ GRECO izvješće o prvom krugu evaluacije za Bosnu I Hercegovinu_i Izvješće o napretku Bosne i Hercegovine u 2015.[koje je izradila Europska komisija](#)

posebno ističe da ne postoje službeni postupci, koji mogu nametnuti kazne, koji nude pravnu ili ustavnu zaštitu protiv nedopuštenog utjecaja ili protiv prijetnji neovisnosti pravosuđa, koji dovode do nezakonitih i politički motiviranih napada protiv sudstva. Na neovisnost i učinkovitost pravosuđa također negativno utječe neizvjesnost glede raspoloživih resursa, a neučinkovitost postojećih proračunskih procesa doprinosi toj neizvjesnosti. Proračunski izvori su rascjepkani i u planiranje uključuju i do 14 institucija. U najboljem slučaju, to je neučinkovito i ne osigurava da raspoloživi proračun bude pravilno usmjeren kako bi se jednakom zadovoljile potrebe u cijelom sustavu. U najgorem slučaju, može zamagliti pokušaje vlada i parlamenta da neprimjereno kontroliraju i upliču se u sudbeni proces. GET je neprestano dolazio do saznanja da je izvjestan broj pozicija za redovne i pričuvne suce, kao i za tužitelje, bio upražnjen u cijeloj zemlji²⁹. Čini se da ta upražnjena radna mjesta nerazmjerne pogađaju sudove i tužiteljstva, prije svega u Sarajevu gdje je broj predmeta najveći u zemlji. GET smatra da, dok se ne izvrši reorganiziranje proračunskih odgovornosti, što je veoma poželjno, potrebno je izvršiti analizu ovog pitanja kako bi se osiguralo učinkovitije korištenje raspoloživog osoblja i resursa u cijelom pravosudnom sustavu. Preporuka u tom smislu sadržana je u stavku 105. GET je također uvjeren da bi očuvanje neovisnosti pravosuđa na najvišoj mogućoj razini naglasilo njegovu suštinsku važnost i dovelo pravosuđe u bolju poziciju za bavljenje nekim uplitanjima sa kojima se suočava. Stoga GET potiče vlasti da se ona u prikladnom trenutku zaštiti u Ustavu BiH.

Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće

85. Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH (VSTV) igra ključnu ulogu u osiguranju neovisnog, nepristranog i profesionalnog sudstva u Bosni i Hercegovini. To je samostalno i neovisno tijelo uspostavljeno 2004.g. kada su Entiteti pristali da prenesu određene nadležnosti za uspostavu neovisnog pravosudnog sustava u BiH na državnu razinu, kako bi se ujednačila jurisdikcija i ojačala neovisnost pravosuđa. VSTV je sastavljeno od 15 članova od kojih su 5 ili 6 suci koje su izabrale njihove kolege iz četiri sudbena sustava, pet ili šest su tužitelji koje su izabrale njihove kolege³⁰, dva su odvjetnici koje su izabrale entitetske Advokatske komore, a dva su drugi članovi laici koje je izabrao Predstavnički dom BiH, odnosno, Vijeće ministara BiH. Sastav općenito mora odražavati etnički sastav i spolnu izbalansiranost u BiH, a članovi moraju biti osobe visokog morala i integriteta, sa reputacijom za učinkovitost, kompetenciju i integritet. VSTV je nadležno za imenovanje i obuku sudaca i tužitelja, te za vođenje disciplinskih postupaka protiv nosilaca pravosudnih funkcija. Ono uspostavlja kriterije za ocjenjivanje sudaca i tužitelja, objavljuje etičke kodekse, odlučuje o nekompatibilnostima i ima proračunske, savjetodavne, administrativne i IT zadatke u vezi sa pravosuđem (članak 17. Zakona o VSTV BiH).

86. GET priznaje da je VSTV imao pozitivan utjecaj na jačanje nezavisnosti i profesionalizma u pravosuđu. Međutim, napredak koji je postignut tokom proteklih deset godina je krhak a VSTV je trenutno predmetom kritika i zabrinutosti različitih dijelova društva. Zabrinutosti koje su iznesene GET-u odnose se na sastav VSTV-a, procedure imenovanja njegovih članova, njihovu odgovornost i ograničen kapacitet VSTV-a da odgovori na složena pitanja sa kojima se suočava pravosudni sistem u cjelini, uključujući pitanja integriteta. Sam VSTV se suočava sa problemima vezanim za nepostojanje ustavnog osnova, političkim pritiscima i pokušajima podrivanja njegove nezavisnosti, uključujući i putem uplitanja izvršne i zakonodavne vlasti u imenovanje njegovih članova. Sam VSTV, kao i drugi nadležni organi, priznaju postojanje razloga za ovu zabrinutost, a od 2013. godine u pripremi su amandmani na

²⁹ Prema brojčanim pokazateljima Ministarstva pravde BiH, samo 1 350 od ukupno 1 419 pravosudnih pozicija bilo je popunjeno prosinca 2014.g.

³⁰ Pravosudna komisija BD bira suca ili tužitelja.

Zakon o VSTV-u kako bi se pokušalo odgovoriti na neke od njih, pod budnim okom međunarodne zajednice³¹.

87. Konkretnije, po pitanju sastava VSTV-a, kritizirana je njegova centralizirana struktura prema kojoj tužioci i članovi-laici mogu većinskim glasanjem odlučivati o imenovanjima i disciplinskim postupcima koji se tiču sudaca. Sa druge strane, većina sudaca i članova-laika može glasati o imenovanjima i disciplinskim postupcima koji se tiču tužioca. Nacrt amandmana na Zakon o VSTV-u predviđa uspostavljanje dva odvojena pod-vijeća, jedno koje bi se bavilo imenovanjima i disciplinskim postupcima koji se tiču sudaca i drugo za tužioce, pri čemu bi se zadržala zajednička platforma na kojoj bi obje profesije odlučivale o zajedničkim problemima pravosudnog sistema u cijelosti. GET podržava ovo rješenje koje bi zadržalo centraliziranu strukturu VSTV-a istovremeno osiguravajući da suci i tužioci budu birani od strane tijela većinski sastavljenog od njihovih kolega.

88. Istaknuta je također i zabrinutost zbog činjenice da su advokati članovi-laici u Vijeću, kao i po pitanju politizacije procedura imenovanja za članove VSTV-a, uplitanjem i zakonodavnih i izvršnih grana vlasti. GET želi naglasiti da nije neobično i da je zapravo poželjno da sudsko vijeće uključuje i određeni broj članova koji nisu suci kako bi se stvorila veza između sudstva i ostatka društva. Međutim, GET se slaže da uključivanje samo sudaca, tužilaca i advokata u tijelo koje je nadležno za odlučivanje o imenovanjima, razrješavanju s dužnosti, i disciplinskoj odgovornosti sudaca i tužilaca nije poželjno u zemlji kakva je Bosna i Hercegovina, u kojoj postoji izraženo javno nepovjerenje prema pravosuđu i njegovoj nezavisnosti, s obzirom da bi to moglo rasipiti percepciju o doslihu u pravosuđu. Proširivanje sastava VSTV-a na druge članove-laike, poput predstavnika odgovarajućih NVO-a i/ili akademika, umjesto ili zajedno sa advokatima je ideja koju bi vrijedilo istražiti. Međutim, važno je osigurati da se njihove stručne kvalitete i nepristranost mogu objektivno potvrditi objektivnim i mjerljivim kriterijima za odabir.

89. Nadalje, većina GET-ovih sugovornika je izrazila mišljenje da se pravosuđe generalno doživljava kao politizirano, s jedne strane zbog ličnih veza nekih od članova pravosuđa sa političarima, a sa druge strane zbog percepcije da istaknuti predmeti i istrage ili izostaju ili se otvaraju i zatvaraju na osnovu političkih motivacija. Članovi VSTV-a nisu izuzeti iz ovakvih sumnji. U ovakvom kontekstu, GET je duboko zabrinut zbog nacrt-a amandmana na Zakon o VSTV-u kojim bi se Parlamentarnoj skupštini BiH povjerila prerogativa za imenovanje sudskih i tužilačkih članova VSTV-a, kao i njegovog predsjednika i potpredsjednika, sa dostavljene kratke liste kandidata predloženih od strane grupa sudova ili tužilaštava. Ovakav model bi doveo do pretjerane izloženosti VSTV-a zakonodavnim vlastima i predstavlja odmak od međunarodnih standarda koji zahtijevaju učinkovit odabir članova pravosuđa od strane njihovih kolega³².

90. Konačno, GET uočava da VSTV ima široke ovlasti nad karijerama sudaca i tužilaca, od njihovog imenovanja do unaprjeđenja, premještaja, etičke i disciplinske odgovornosti. Stoga je moguće da isti članovi VSTV-a budu uključeni u različite aspekte karijere sudaca ili tužioca što bi zaista moglo dovesti do sukoba interesa i bilo pogubno za njihovu pojedinačnu nezavisnost. Shodno tome, važno je osigurati pravilno razdvajanje zadataka članova VSTV-a, kako je istaknuto u Mišljenju br. 10 (2007) Konzultativnog vijeća europskih sudaca (CCJE) o Sudskom vijeću³³. Nadalje, na odluke VSTV-a o imenovanju sudija i tužitelja nije predviđena žalba. Što se tiče disciplinske odgovornosti nosilaca slobodne vlasti, odluke Disciplinskih komisija mogu biti predmetom žalbe koja se podnosi komisiji VSTV-a, dok se na odluke o razrješenju

³¹ Posebno vidjeti [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)014-e)

³² Preporuka Rec(2010)12 Odbora ministara Vijeća Evrope državama članicama o sudijama: nezavisnost, učinkovitost i odgovornosti.

³³ Mišljenje br.10 (2007) Konsultativnog vijeća evropskih sudija o Sudskom vijeću u službi društva

dužnosti može podnijeti žalba Sudu BiH, ali samo kod navoda o kršenju disciplinskog postupka ili pogrešne primjene zakona. Stoga je potrebno uspostaviti stvarnu vanjsku kontrolu mnogih odluka po disciplinskim pitanjima.

91. U uspostavljanju VSTV-a odgovornog za cjelokupno pravosuđe postoji prilika za ujedinjenje načina funkcioniranja pravosudnog sistema u koherentnu cjelinu. Međutim, povjerenje u njegovu sposobnost da provede neophodan vid promjene bi bilo ugroženo ukoliko postupci VSTV-a ne bi služili za primjer i ukoliko ono ne bi postupalo u skladu sa najvišim standardima nezavisnosti i etičnosti (u ovom smislu vidjeti također stav 111). S obzirom na naprijed navedeno, **GRECO preporučuje poduzimanje utvrđenih zakonodavnih i operativnih mjera s ciljem jačanja uloge koju Visoko sudsko i tužilačko vijeće ima u pogledu zaštite nositelja sudskih i tužilačkih funkcija od neprimjereno utjecaja – stvarnog i percipiranog – na sljedeći način (i) formiranjem odvojenih sudskih i tužilačkih pod-vijeća; i (ii) izbjegavanjem prevelike koncentracije ovlasti u jednim rukama po pitanju različitih funkcija koje obavljaju članovi Visokog sudskog i tužilačkog vijeća; i (iii) osiguravanjem da odluke VSTV-a po pitanju imenovanja, unaprjeđenja i disciplinske odgovornosti sudija i tužitelja budu predmetom žalbe na sudu.** S tim u vezi, a kako bi se osigurala sudska neovisnost, od krucijalne je važnosti da većinu članova VSTV-a, kao ključne institucije zadužene za upravljanje karijerom nosilaca sADBene vlasti, i nadalje biraju njihove kolege što je i sada slučaj.

Zapošljavanje, karijera i uvjeti službe

92. S iznimkom gore spomenutih dodatnih sudaca, suci u BiH imaju doživotni mandat, do mirovine u dobi od 70 godina. Sve suce u BiH, uključujući dodatne i suce porotnike, imenuje i razrješuje VSTV, s iznimkom sudaca Ustavnog suda FBiH i RS. U pogledu ove dvije kategorije sudaca, VSTV predlaže kandidate za izbor/imenovanje koje vrše nadležni organi (članak 17. Zakona o VSTV BiH). Sudac može biti razriješen dužnosti samo kao posljedica disciplinskog postupka ili ako je trajno izgubio/la radnu sposobnost da obnaša svoje funkcije (članak 18. Zakona o VSTV BiH). Na odluke o razrješenju može se uložiti žalba pred Sudom BiH. Predsjednici sudova se imenuju na određeni mandat koji se može obnavljati, nakon čega nastavljaju da rade na istom sudu u svojstvu sudaca.

93. Za imenovanje na bilo koju poziciju suca/predsjednika suda – kao i bilo koju poziciju tužitelja/glavnog tužitelja – u BiH potrebno je objaviti natječaj za radno mjesto u tri dnevne novine i na internet stranici VSTV-a. Osnovni uvjeti za imenovanje u prvostupanjskom судu obuhvaća položeni pravosudni ispit i najmanje tri godine iskustva u struci. Dodatne uvjete glede radnog iskustva potrebno je ispuniti za imenovanje na više pozicije u okviru pravosuđa. Postupak izbora vrše podvijeća VSTV BiH (imenuje ih predsjednik Vijeća i u svom sastavu imaju tri do pet članova VSTV, odražavajući etnički sastav zemlje ili Entiteta u kojem se vrši imenovanje) ili pododbora koja imenuju entitetska podvijeća. Kriteriji koje treba uzeti u obzir uključuju profesionalnu stručnost, sposobnost pravne analize, sposobnosti kandidata da odgovorno, neovisno i nepristrano obnaša funkciju za koju se prijavio, uzimajući u obzir dosadašnje radno iskustvo kandidata, profesionalnu nepristranost i ugled, ponašanje van posla, objavljivanje naučnih radova, edukaciju i usavršavanje, komunikacijske vještine, te iskustvo u rukovođenju i kvalificiranost za poziciju predsjednika suda (članak 46. Poslovnika o radu VSTV). Ustavne odredbe kojim se uređuju jednaka zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih, te jednakost spolova, također trebaju biti uzeti u obzir prilikom donošenja odluka o imenovanju (članak 43. Zakona o VSTV BiH). Kao što je ranije pojašnjeno, na odluke o imenovanju ne mogu se uložiti žalbe, ali VSTV može poništiti imenovanje ako, prije nego li imenovani sudac preuzeme dužnost, dobije informacije zbog kojih bi imenovanje bilo spriječeno. U tom

slučaju, datum stupanja imenovanog suca na dužnost mogao bi biti odgođen kako bi se izvršila provjera.

94. Sistem imenovanja kao i kvaliteta imenovanih je pitanje koje se pomno prati u BiH. Mnoge kritike koje su doprle do GET-a po pitanju nedostatka pokazatelja uspjeha u dosadašnjem radu u vidu uspješno procesuiranih predmeta i osuđujućih presuda, odluka koje se percipiraju kao politički motivirane, loše određivanje prioritetnih predmeta i dugotrajnost postupaka, mogu se povezati sa nedostacima u sistemu imenovanja i unaprjeđenja. Ovaj sistem je jednak i za suce i za tužioce i GET je čuo snažne kritike koje se odnose na njegovu površnost, nedostatak transparentnosti i podložnost ličnim i političkim vezama. GET je saznao da je pozivanje neiskusnih sudaca i tužilaca da rade na složenim predmetima česta posljedica ovoga. Ovo neiskustvo je samo djelomično moguće umanjiti obukama³⁴, s obzirom da u Bosni i Hercegovini ne postoji pravosudna akademija koja bi na odgovarajući način mogla da pripremi buduće kandidate za pozicije u pravosuđu. Kako je prethodno objašnjeno, u skladu sa važećim zakonom, kandidati za početnička mjesa za suce i tužioce prolaze kroz intervju pred nadležnim pod-odborom VSTV-a. Saznanja ukazuju na to da ovaj intervju ostavlja velike mogućnosti za subjektivnost – jedan od sugovornika GET-a nazvao ga je “običnim razgovorom”. Pisani testovi su samo mogućnost, a ne obaveza. Unaprjeđivanje na više pozicije unutar pravosudnog sistema zasniva se na rezultatima ocjena rada kandidata tokom prethodne tri godine, kao i na intervjuu. I sam sistem ocjenjivanja rada ima svoje nedostatke, što ćemo kasnije elaborirati. Dodatne kritike su iznesene po pitanju procesa inicijalnog zapošljavanja i unaprjeđivanja, posebno na činjenicu da se ne posvećuje puno pažnje pitanjima etike i integriteta prilikom ispitivanja kandidata. Nadalje, kriterij etničke pripadnosti, koji se mora uzeti u obzir prilikom imenovanja na pozicije u pravosuđu, dodatno komplikira sam proces i, prema širokom priznanju, ima primat nad stručnim kompetencijama u nekim odlukama o imenovanju.

95. GET uočava da je VSTV u nedavnoj praksi uložio napore na povećanju objektivnosti i transparentnosti procesa. Kandidati za početničke pozicije moraju proći pismeni ispit koji se sastoji od 100 pitanja odabranih iz baze podataka. Također moraju napisati presudu ili optužnicu. Za kandidate za više pozicije, intervju je standardiziran pitanjima iz baze podataka kojima se testiraju pravno-analitičke vještine kandidata, kao i integritet, odgovornost i rukovodne vještine. On predstavlja samo 20% konačne ocjene kandidata, dok se ostalih 80% temelji na ocjenama rada. Nakon testova, rangiranje kandidata izračunava se posebnim softverom. Nažalost, kriterij etničke pripadnosti još uvijek u konačnom imenovanju ima prevagu nad rezultatima testova, a GET je čak čuo i da je nekim kandidatima indicirano da prikažu lažnu etničku pripadnost kako bi im bio dat prioritet. Nacrt amandmana na Zakon o VSTV-u, koji se spominje ranije u ovom izvještaju, predviđa uključivanje obavezognog pismenog ispita u proces imenovanja. Prema mišljenju GET-a, ovu odredbu je potrebno što prije usvojiti. Po pitanju kriterija etničke pripadnosti, iako GET razumije historijske razloge koji su doveli do njegovog uključivanja, propituje njegov dalji značaj s tačke gledišta odabira najkompetentnijih sudaca ili tužilaca.

96. Dodatne suce VSTV imenuje u određeni sud na period od dvije godine po istom postupku, temeljem zahtjeva predsjednika danog suda, potkrijepljenog dokazima koji ukazuju na potrebu i raspoloživa sredstva za financiranje dodatnih sudaca (članak 48. Zakona o VSTV BiH).

97. Suce porotnike imenuje VSTV na period od osam godina uz mogućnost obnove mandata, nakon primitka liste predloženih kandidata koju sastavlja predsjednik danog

³⁴ GET u vezi toga pozdravlja da Strategija za borbu protiv korupcije 2015.-2019. predviđa dodatnu obuku za sudske vlasti i vlasti za provedbu zakona za primjenu naprednih mjera za otkrivanje i dokazivanje korupcije.

suda. Kandidati moraju imati najmanje 25 godina života, mjesto prebivališta na teritoriju suda u koji se imenuje, uživati ugled zbog visoko moralnog karaktera i integriteta, da nisu u kaznenoj evidenciji i moraju podnijeti dokaz da se protiv njih ne vodi kazneni postupak (članci 34. i 49. Zakona o VSTV BiH).

98. Većina sudaca podliježe godišnjoj ocjeni rada koju daje predsjednik suda u koji su imenovani, prema kriterijima koje je usvojilo VSTV. Međutim, ovo nije slučaj za predsjednika i suce Suda BiH te za predsjednika Vrhovnog suda FBiH, zbog nedostatka jasne pravne osnove. VSTV je u nekoliko navrata Ministarstvu pravde BiH predložilo izmjenu i dopunu Zakona o VSTV-u kako bi se ujedinila regulacija ocjene rada za sve sudske dužnosnike. Strateški plan VSTV-a za 2014.-2018. godinu također predviđa ispravljanje ovog jaza uvođenjem ocjena rada zajedno s usvajanjem kriterija za gore navedene suce. GET podupire ovu planiranu reformu, jer će pridonijeti rukovanju i pokazuje želju za odgovornost.

99. Kao što je prethodno navedeno, rezultati procjene su odlučujući faktor (predstavljaju 80% sveukupne ocjene kandidata) u postupcima promaknuća. GET je saznao za velike kritike neuspješnog sustava ocjenjivanja, koji nije puno pridonio razlučivanju kandidata. Naglašeni su nedostatak znanja o stvarnoj izvedbi od nekih procjenitelja, prevelika pozornost koja se obraća na numeričke podatke o procesuiranim slučajevima, a ne na kvalitativne informacije o složenosti posla, i nespremnost na upravljanje učinkom umjesto rješavanja problema. **GRECO stoga preporučuje da se poduzmu dodatni koraci za poboljšanje ocjenjivanja rada (gdje se prioritet daje kvalitativnim prije nego kvantitativnim kriterijima) kako bi se provodili visoki etički standardi i standardi učinka koji se očekuju od sudaca i tužitelja i kako bi pomogli u prepoznavanju prikladnih kandidata za promaknuće.**

100. Suci ne mogu dobiti premještaj bez svog pristanka, osim ukoliko ih VSTV ne premjesti iz organizacionih razloga na period od tri mjeseca ili kao disciplinsku mjeru.

101. Plaće sudaca se reguliraju relevantnim zakonima na razini države, entiteta i BD. One se razlikuju ovisno o razini suda, položaju u sudu i radnom stažu. Ocjena rada ne utječe na plaće sudaca. Na primjer, osnovna mjesecna plaća sudaca Suda BiH iznosi 2.021€, a predsjednika Suda 2.340€; u FBiH, visina plaća se kreće između 1.276€ za suce općinskih sudova i 2.340€ za predsjednika Vrhovnog suda; u RS, suci osnovnih sudova zarađuju osnovnu plaću u iznosu od 1.255€, a predsjednik Vrhovnog suda – 2.301€; u BD, opseg plaća je od 1.585€ za suce Osnovnog suda do 1.861€ za predsjednika Apelacionog suda. Suci imaju pravo na jednake beneficije kao i ostali djelatnici u državnoj službi, osim sudaca Suda BIH i sudaca u RS-u.

102. Iako je bilo napretka što se tiče informatičke opreme, sudovi i njihovo osoblje i dalje rade u lošim uvjetima. Kao što je prethodno već navedeno, pitanje ukupnog novčanog iznosa koji je dostupan za sudske svrhe zbog rascjepkanog sustava proračuna ne rješava se na područjima u kojima bi to bilo najpotrebnije. Nedostatak prostora, loši objekti i smještaj u nekim dijelovima sustava mogu biti faktori koji utječu na kašnjenja i neriješene slučajeve, jer se omogućuje da se slučajevi i dokazi, namjerno ili nenamjerno, izgube u sustavu. Tada se koristi zastara kako bi se okončao kazneni progon, koji je trebao biti učinkovito procesuiran i za koji je trebalo biti utvrđeno da se s istim kasni, koristeći dostupni univerzalni sustav za upravljanje predmetima.

Upravljanje predmetima i postupak

103. Predmeti se dodjeljuju automatski, nasumce (kronološki) kroz Sustav automatskog upravljanja predmetima (CMS) u sudovima, u skladu s parametrima koje

jednom godišnje utvrđuje predsjednik suda. Prije nego je razvijen sustav CMS, predmeti su dodjeljivani ručno po abecednom i numeričkom redoslijedu sudaca suda, sukladno Pravilniku o internim sudskim postupcima. Taj ručni sustav još je u primjeni za predmete koji još uvijek nisu uneseni u CMS. GET je obaviješten da je sudski informatički i komunikacijski sustav potpuno funkcionalan diljem države, te da pokriva 3.9 milijuna predmeta na sudovima i u tužiteljstvima. Iako postoji odredba prema kojoj predsjednik suda može predmete prerasporediti na drugog suca, navodeći opravdane razloge u pisanom obliku, GET je također saznao za slučajeve u kojima su suoptuženici razdijeljeni kako bi se postigli numerički ciljevi, ili u kojima je obavljen ručno dodjeljivanje, a u kojima razlozi za zaobilaznje CMS-a nisu bili jasni. Prema mišljenju GET-a, CMS sustav ima potencijal za sveobuhvatno upravljanje informacijama, što bi pomoglo VSTV-u u prepoznavanju i istraživanju takvih anomalija, u provođenju zakonski određenih vremenskih okvira za predmete te u iskorjenjivanju i eliminiranju korumpiranih praksi, kašnjenja i neučinkovitosti o kojima izvještava javnost, a što priznaju neki iz sudstva i vlada.

104. Četiri Zakona o kaznenom postupku proklamiraju pravo na suđenje bez nepotrebnog odlaganja i propisuju rokove za određene faze kaznenog postupka, te mjere za skraćivanje trajanja postupka, kao što je pregovaranje o krivnji. Četiri Zakona o kaznenom postupku sadrže i mjere za sprječavanje nepotrebnog odlaganja, kao što su odluke o malim potraživanjima koje donose pravni suradnici umjesto sudaca ili sudska nagodba – koja je moguća u svakoj fazi postupka. VSTV je usvojilo regulatorni okvir koji sadrži vremenske okvire, polazišta za suce i naputke za smanjivanje neriješenih starih predmeta, a sustav CMS omogućuje sudovima praćenje rokova u kojima se presuđuje u predmetima.

105. Kao što je prethodno navedeno, unatoč tim mjerama, neriješeni stari predmeti i dalje predstavljaju ozbiljan problem pravosudnog sustava. Ukupan broj neriješenih starih predmeta je trenutno dva milijuna³⁵, a većina su mali predmeti izvršenja potraživanja (naplata neplaćenih komunalnih računa). Ti predmeti ne samo da su teret za pravosudni sustav, nego je GET obaviješten da oni utječu na motivaciju sudaca i na njihovo zalaganje za poštivanje rokova. Moguće je da su oni i jedan od razloga za nepostojanje osuda u predmetima korupcije na visokoj razini. GET zabrinuto napominje da je broj procesuiranih predmeta, optužnica i presuda u predmetima vezanim za korupciju u 2011.-2012.godini na najnižoj razini ikada³⁶. Kako bi se riješili neriješeni stari predmeti, Strategija za reformu sudskega sektora 2014. – 2018. predviđa analizu mogućnosti za poboljšanje provođenja postupaka i određenih izvansudskih postupaka prijenosom tih predmeta na druga tijela. I na razini Entiteta postoji nekoliko interesantnih inicijativa, kao što je pilot projekt SOKOP koji je razvijen u Osnovnom sudu Banja Luke radi digitalizacije postojećih predmeta za komunalne usluge kako bi se olakšala njihova istovremena elektronske obrada naveliko. Prema mišljenju GET-a, te mjere idu u pravom smjeru, ali se problem mora riješiti na širi način. Analiza situacije na svakom sudu i tužiteljstvu što se tiče nedostataka u vezi proračuna i osoblja, što je bilo prethodno naglašeno u ovom izvješću, omogućila bi bolju raspodjelu dostupnih sredstava, dok bi centralizirani sustav raspoređivanja sudaca i tužitelja, koristeći sustav za upravljanje predmetima, omogućio da se neriješeni predmeti nižih razina trijažiraju na dodatne suce, ili potpuno uklone iz sustava. **GRECO preporučuje (i) provođenje analize situacije u vezi proračuna i osoblja na sudovima i u tužiteljstvima, kako bi se osiguralo da su potrebna sredstva dostupna i da se ona učinkovito koriste u čitavom pravosudnom sustavu; i (ii) da se pobrine za bolju raspodjelu sredstava za pravosuđe uzimajući u obzir težinu slučajeva.** VSTV bi tada bilo u stanju bolje prikazati odgovornost sudske i tužiteljske pozicije, time što bi korištenjem tiska objavljivalo

³⁵ Izvor: Strategija za reformu pravosudnog sektora Bosne i Hercegovine 2014.-2018.

³⁶<http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2013/07/Procesuiranje-korupcije-pred-sudovima-i-tu%C5%BEila%C5%A1tvima-u-Bosni-i-Hercegovini-2011-2012.pdf>

uspjehe riješenih slučajeva i sustavu pripisivalo potrebu za poštivanjem rokova, kao dio zajedničke javne komunikacijske strategije (pogledati stavak 131.).

106. Sudski postupci su općenito javni, ali javnost može biti isključena prema striktnoj zakonskoj odredbi (npr. u nekim obiteljskim predmetima ili kaznenom postupku protiv malodobne osobe) ili odlukom suda (primjerice, za zaštitu službene, poslovne ili osobne tajne ili radi očuvanja javnog reda i morala). Nedavno su razvijene i druge mjere za informiranje javnosti, kao što je sudski internet portal³⁷, koji nudi pristup predmetima za strane u sudskom postupku putem interneta, kalkulator za izračun sudskih naknada i sredstvo kojim se stranama omogućuje prijem informacija o predviđenom trajanju njihovog predmeta u sudu. Centar za sudsku dokumentaciju također sadrži bazu podataka o sudskoj praksi kojoj sve zainteresirane osobe mogu pristupiti ako uplate taksu u iznosu od 100 KM (51 €).

Etička načela i pravila ponašanja

107. VSTV je u studenom 2005. usvojilo Kodeks sudačke etike, koji se primjenjuje od veljače 2006. On sadrži pet načela (neovisnost, nepristranost, jednakost, integritet i doličnost, stručnost i zalaganje), od kojih je svako sadržano u nekoliko članaka o primjeni. Kodeks sudačke etike se primjenjuje na sve suce u BiH – tužitelji imaju vlastiti kodeks etike. Nepoštivanje odredaba Kodeksa može dovesti do disciplinskog postupka protiv suca, a pokreću ih Disciplinske komisije VSTV (vidi ispod, u okviru nadgledanja i provedbe).

108. Stalna komisija za sudačku i tužiteljsku etiku, neovisnost i nespojivost VSTV prati provedbu Kodeksa o sudačkoj etici, kao i Kodeks tužiteljske etike te savjetuje VSTV o etičkim pitanjima. Suci i tužitelji mogu od ove komisije potražiti smjernice o očekivanom ponašanju, a koja VSTV obavještava o svojim odlukama. Osoba koja je zatražila smjernice se obavještava o tim odlukama, ali se one ne objavljaju većoj publici. GET primjećuje kako postoji mogućnost da član VSTV-a kao član ove komisije posavjetuje nekog sudiju ili tužitelja, a onda i bude uključen u disciplinski postupak protiv te iste osobe. Ova se nepoželjna situacija treba spriječiti u kontekstu preporuke iz stavka 91.

109. Kodeks je vrijedan dokument koji izgleda pruža odgovarajuću razinu detalja te je povezan s mehanizmom odgovornosti – iako taj mehanizam nije učinkovit koliko bi trebao biti, što će biti prikazano kasnije u izvješću. GET ipak zabrinuto primjećuje da suci s kojima se sastao tijekom posjete uglavnom nisu bili upućeni u Kodeks i aktivnosti Odbora. Očito je da je potrebno učiniti više na promociji Kodeksa i za učinkovito poštivanje njegovih načela. Prema mišljenju GET-a, s obzirom na nepostojanje institucije za obuku sudaca i tužitelja na državnoj razini, Odbor igra ključnu ulogu u održavanju, proglašavanju i promicanju etičkih standarda i u prikazivanju da pravosudni sustav ozbiljno shvaća navedena pitanja. **GRECO preporučuje značajno jačanje i dodatni razvoj – za suce i tužitelje – povjerljivog savjetovanja i namjenske obuke praktične prirode što se tiče pitanja etike i integriteta.** Pitanja kao što su sukob interesa, reakcija na poklone i odnosi s trećim stranama moraju biti obuhvaćena te se centri za obuku unutar entiteta moraju naravno povezati s ovim nastojanjima.

Sukob interesa

110. Trenutno ne postoji poseban režim za sukob interesa koji se primjenjuje na suce i tužitelje, osim na članove VSTV. VSTV je u svibnju 2014.g. usvojilo posebni Pravilnik o sukobu interesa članova VSTV BiH. Njime se sukob interesa definira kao situacija u kojoj članovi VSTV, njihovi srodnici ili druge osobe usko povezane s njima

³⁷ <http://www.pravosudje.ba>

(priatelji, poslovne veze) imaju privatni interes koji utječe ili može utjecati na zakonitost, transparentnost, objektivnost i nepristranost u vršenju njihovih funkcija, ili kada privatni interes šteti ili može našteti javnom interesu ili povjerenju građana. Sukob interesa nastaje, između ostalog, i kada član VSTV ili netko od njegovih srodnika, aplicira na poziciju u sudstvu. U takvom slučaju, taj član mora podnijeti ostavku na rad u VSTV. U drugim slučajevima sukoba interesa, član VSTV mora tražiti izuzeće.

111. Jedna od glavnih kritika upućena pripadnicima pravosudne profesije – sucima i tužiteljima – u cjelini, te posebno članovima VSTV, odnosi se na nedostatak otvorenosti i shvaćanje da oni rade za vlastito dobro, a ne u najboljem društvenom interesu. U tom kontekstu, Pravilnik predstavlja dragocjeni zakonski propis čiji je cilj poboljšati kredibilitet i odgovornost VSTV. GET je saznao da su neki članovi VSTV kritizirali Pravilnik, a posebno pravilo kojim se člana obvezuje podnijeti ostavku ukoliko netko od njegovih srodnika aplicira na poziciju suca ili tužitelja. Ma koliko ovo pravilo bilo drakonsko, GET je uvjeren u njegove vrijednosti, posebno u kontekstu Bosne i Hercegovine za koju je karakteristično nepovjerenje u pravosudnu i središnju ulogu, odgovornosti i neovisnost VSTV u upravljanju pravosudnim službama. U cilju nastavka vodeće uloge u učinkovitoj provedbi reforme i vraćanja povjerenja, VSTV mora primijeniti najviše etičke standarde za vlastito djelovanje. Općenito, potrebno je usvojiti odgovarajuća pravila za sprječavanje i upravljanje sukobom interesa koja se mogu primijeniti na sve nositelje sudskih i tužiteljskih dužnosti. GET-u je stoga draga što se Strategijom reforme pravosuđa (2014-2018.) predviđa izmjena i dopuna Zakona o VSTV u navedenom smislu. U tom kontekstu, pravila trebaju spriječiti članove VSTV da apliciraju na pozicije koje predstavljaju osobnu promociju tijekom njihovog mandata i tijekom razumnog perioda nakon isteka mandata. Potrebno je da, između ostalog, uključe i jasnije ograničenje izvansudskih aktivnosti i naknada koje su nespojive sa sudskim/tužiteljskim dužnostima. Nadalje, da bi se pravila o sukobu interesa mogla sprovesti u disciplinskom postupku, a ne da ostanu tek aspiracija, potrebno je donijeti smjernicu prema preporuci iz stavka 109 i njenu provedbu treba striktno pratiti. Zato **GRECO preporuča izradu pravila o sukobu interesa koja se primjenjuju na sve suce i tužitelje, uz odgovarajući režim nadzora i provedbe.**

Zabранa ili ograničavanje određenih aktivnosti

Izuzeće zbog neobjektivnosti i rutinsko povlačenje

112. Razlozi za izuzeće su navedeni u relevantnim proceduralnim zakonima (Zakoni o kaznenom postupku: Sud BiH, članak 295.-298.; FBiH, članci 357.-360.; RS, članci 357.-360.; BD: članci 111.-114.; Zakoni o parničnom postupku: BIH, članci 29.-34., FBIH, članci 39.-44., RS: članci 37.-42.; BD: članci 29.-34.) i obuhvaćaju sukobe interesa proistekle iz obiteljskih, bračnih, finansijskih ili nekih drugih odnosa sa stranama, prije uključivanja u predmet, kao i sve druge okolnosti koje opravdano dovode u pitanje nepristranost suca. Do izuzeća može doći i na inicijativu suca ili strana u postupku, a o tome odlučuje sud na plenarnoj sjednici (kazneni predmeti) ili predsjednik suda (građanski predmeti) ili, ako sukob interesa obuhvaća predsjednika suda, predsjednik višeg suda.

113. Obvezom izuzeća u slučaju sukoba interesa bavi se Kodeks sudačke etike (članak 2.2 i članak 2.5). Propust suca da traži izuzeće od postupanja u takvim predmetima predstavlja disciplinski prekršaj (članak 56. Zakon o VSTV BiH).

Darovi

114. Sucima je zabranjeno tražiti ili prihvati darove, oporuke, pozajmice i druge usluge i prednosti vezane za postupanje ili propuštanje u obavljanju sudačke funkcije.

Ta zabrana se odnosi i na članove njihove uže obitelji i sudske zaposlenike ili druge osobe koje su pod njegovim nadzorom. Dopušteni su simbolični darovi, nagrade ili korist, u skladu s posebnom prilikom u kojoj se daju, pod uvjetom da se taj poklon, nagrada ili korist ne mogu opravdano smatrati za pokušaj utjecaja na suca ili na drugi način stvarati utisak u javnosti o pristranosti suca (članak 4.10 i članak 4.11, Kodeksa sudačke etike). Prihvaćanje darova ili nagrada čija je namjena neprimjereno utjecanje ili samo odaje utisak neprimjereno utjecaja, predstavlja disciplinski prekršaj (članak 56. Zakona o VSTV BiH). Međutim, GET naglašava da se u praksi izgleda malo pažnje posvećuje osiguranju poštivanja ovih pravila. Nikakav savjet nije dostupan súcima u slučaju sumnje da poklon ili naknada mogu dovesti do sukoba interesa. Ovaj propust je potrebno ispraviti u kontekstu preporuke date u stavku 111.

Nespojivosti i dopunske aktivnosti, ograničenja nakon prestanka radnog odnosa

115. Zabranjeno je vršenje bilo kakve javne funkcije ili aktivnosti u privatnom sektoru uz naknadu. Također je zabranjeno sudjelovanje u svojstvu rukovoditelja ili člana nadzornog odbora državnih ili privatnih poduzeća, kao i bilo koje pravne osobe (članak 83. Zakona o VSTV BiH). Pored toga, zabranjuje se članstvo u političkim partijama i udruženjima, a suci se moraju uzdržati od angažmana u bilo kakvoj javnoj političkoj aktivnosti (članak 82. Zakona o VSTV BiH).

116. Jedine iznimke od ove opće zabrane su (a) vršenje naučnih i kulturnih aktivnosti; (b) sudjelovanje u javnim raspravama u vezi s pravnim i sudbenim pitanjima i (c), članstvo u Vladinim komisijama i savjetodavnim tijelima, ako takvo članstvo ne šteti percepciji javnosti o nepristranosti i političkoj neutralnosti. Za ove aktivnosti može se primiti naknada. Suci također mogu imati finansijski interes, ali ga moraju prijaviti jednom godišnje. Pravila o nespojivosti i dopunskim aktivnostima detaljno su razrađena u Kodeksu sudačke etike. U slučaju sumnje u pogledu vršenja date aktivnosti, suci mogu tražiti pisani savjet od VSTV. Takav savjet je obvezujući. GET smatra da bi VSTV moglo na koristan način razmotriti da li bi veća transparentnost u vezi s prirodom aktivnosti koje su prihvatljive mogla ojačati standarde, kroz objavljivanje anonimnih zahtjeva i njihovog odgovora.

117. Ne postoje ograničenja koja se primjenjuju na suce nakon prestanka radnog odnosa. GET je pročitao neka novinska izvješća koja ukazuju na primjere fluidnosti između sudbenih i političkih imenovanja tijekom službe pojedinca. Međutim, GET-u je rečeno da nije uobičajeno vraćanje u praksu nakon postavljenja za suca. VSTV bi moglo ispitati da li postoje razlozi za zabrinutost glede sudske neovisnosti i utjecaja nakon imenovanja, za šta bi moglo biti potrebno donijeti smjernicu u ovoj oblasti.

Zlouporaba povjerljivih informacija i ugovori s trećim stranama

118. Odavanje povjerljivih informacija iz predmeta i sudjelovanje u neprimjerenim komunikacijama sa stranama u postupku ili njihovim predstavnicima predstavlja disciplinske prekršaje iz članka 56. Zakona o VSTV. Kodeks sudačke etike također sadrži zabranu odavanja ili uporabe povjerljivih informacija.

Izjave o imovinskom stanju, prihodima, obvezama i interesima

119. Sukladno članku 86. Zakona o VSTV, suci i tužitelji moraju VSTV podnijeti godišnje financijsko izvješće objelodanjujući za sebe i za članove svojih domaćinstava prihode, imovinu, obveze i garancije date ili primljene od trećih strana tijekom protekle godine. Aktivnosti u državnim i privatnim tvrtkama i političkim partijama također treba prijaviti. Kandidati za pravosudne pozicije također moraju podnijeti izjavu, a od suca ili tužitelja se može tražiti ad hoc izjava u okviru disciplinskog postupka. Zakon predviđa mogućnost da VSTV traži dodatne informacije, ali konkretno ne predviđa kontrolu sadržaja izjava, niti njihovo objavljivanje. Predstavnici VSTV su GET-u

potvrdili da se te izjave arhiviraju, ali njihov sadržaj se ne kontrolira, osim ako je potrebno u okviru disciplinskog postupka, i one se ne otkrivaju javnosti. Također su se pozvali na odluku Agencije za zaštitu osobnih podataka, koju je potvrđio Sud BiH, u kojoj se navodi da se objavljinjem osobnih podataka u prijavi imovine krše prava na privatnost (vidi stavak 58), tvrdeći da bi bilo nemoguće objaviti godišnja finansijska izvješća sudaca i tužitelja. Nadalje, nema posebnih sankcija za nepodnošenje godišnjih izvješća ili za netočno izvješćivanje. Zakon o VSTV sadrži opće sankcije prema kojima bi pružanje netočnih, obmanjujućih ili nedostatnih informacija u vezi s bilo kojim pitanjem u nadležnosti Vijeća predstavljalо disciplinski prekršaj, ali niti jedan sudac ili tužitelj nikada do sada nisu bili sankcionirani za nepotpunjavanje prijave imovine ili za iznošenje laži o svojoj imovini.

120. Podnošenje izjave o imovinskom stanju i finansijskih izvješća predstavlja važno sredstvo u sprječavanju i otkrivanju sukoba interesa, ali je korist od takvog sredstva gotovo nikakva ako izjave ostanu sakrivene na neiskorištenom listu papira. U krajnjem slučaju, potrebno je uvesti sustav pregleda godišnjih izvješća – na primjer, nasumičnom provjerom, uz konkretne, razmjerne i obeshrabrujuće sankcije u slučaju nepridržavanja. Da bi sustav bio vjerodostojan, moraju se predvidjeti ljudski i materijalni resursi, kao i kanali suradnje s drugim organima nadležnim za čuvanje finansijskih podataka i podataka o imovini (npr. poreski organi i katastri). Što se tiče javnosti finansijskih izvješća, GET je već izrazio svoje sumnje u pogledu odluke Agencije za zaštitu osobnih podataka u dijelu ovog izvješća o članovima Parlamenta (vidi stavak 61). Ova odluka ne treba biti prepreka za objavljinje finansijskih izvješća, na primjer, uz isključivanje privatnih podataka (kao što su adresa, OI i drugi osobni identifikacijski podaci) iz obrazaca. GET je svjestan da suci i tužitelji ne podliježu jednakim standardima transparentnosti kao politički izabrani predstavnici i da praksa u vezi s objavljinjem finansijskih izvješća djelatnika pravosudnih institucija varira među državama članicama GRECO-a. On, međutim, smatra da bi objavljinje godišnjih finansijskih izvješća sigurno imalo pozitivan efekt na povjerenje javnosti u pravosuđe u Bosni i Hercegovini, dopuštanjem vanjskih provjera njihove točnosti i eventualnim izazovom svakoj koruptivnoj praksi. Stoga **GRECO preporuča (i) razvijanje učinkovitog sustava za kontrolu godišnjih finansijskih izvješća, uključujući odgovarajuće ljudske i materijalne resurse, kanale za suradnju s nadležnim organima i odgovarajuće sankcije za nepoštivanje pravila ili za krivo izvješćivanje, i (ii) razmatranje osiguranja javnosti i lakog pristupa finansijskim informacijama, uz dužnu pažnju prema privatnosti i sigurnosti sudaca, tužitelja i njihovih bliskih srodnika.**

Nadgledanje i provedba

121. Suci (kao i dodatni suci, suci porotnici i tužitelji) podliježu disciplinskoj odgovornosti za počinjenje disciplinskog prekršaja iz članka 56 Zakona o VSTV BiH ili nepoštivanja odredaba Kodeksa o sudačkoj etici. VSTV je nadležno za prijem žalbi protiv sudaca i tužitelja, pokretanje disciplinskog postupka, utvrđivanje odgovornosti, izricanje sankcija, odlučivanje po žalbama i o suspenzijama sudaca (članak 17. Zakona o VSTV BiH). Disciplinske postupke pokreće Ured disciplinskog tužitelja, a provode ih prvostupanska i drugostupanska disciplinska komisija VSTV. Ta tijela su neovisna, ali su dio VSTV.

122. Ured disciplinskog tužitelja (UDT) vodi glavni disciplinski tužitelj imenovan od VSTV na četiri godine, uz mogućnost obnove mandata (članak 64. Zakona o VSTV BiH). Pomaže mu osoblje sastavljeno od odvjetnika i istražitelja. UDT može postupati po službenoj dužnosti ili temeljem pritužbi u vezi s navodima o nepravilnom postupanju suca ili tužitelja, primljenim od bilo koje fizičke ili pravne osobe. Ured provodi istrage i odlučuje da li da podnesе disciplinsku žalbu protiv suca ili tužitelja i iznosi predmet pred disciplinske komisije. Od VSTV može tražiti suspenziju suca ili

tužitelja za vrijeme trajanja postupka. Također može odlučiti da sa sucem ili tužiteljem sklopi "sporazum o zajedničkoj suglasnosti" (pregovaranje o krivnji).

123. O disciplinskoj odgovornosti odlučuje prvostupanska disciplinska komisija, sastavljena od tri člana, od kojih su najmanje dva članovi VSTV. O žalbama na odluke odlučuje drugostupanska disciplinska komisija, sastavljena od tri (druga) člana, od kojih svi pripadaju VSTV. Članove komisija imenuje predsjednik Vijeća na period od dvije godine, koji se može obnavljati. U disciplinskim postupcima koji se vode protiv sudaca, obje komisije moraju biti sastavljene od sudaca u većinskom dijelu, a u disciplinskim postupcima protiv tužitelja, od tužitelja u većinskom dijelu. Odluke se donose glasovanjem većine. Žalba na odluku drugostupanske disciplinske komisije je moguća i postupak se vodi pred punim sastavom VSTV. Članovi obje komisije mogu sudjelovati u tom postupku. Ulaganje žalbe na odluku o odbacivanju moguće je pred Sudom BiH ali samo za navodno kršenje disciplinskog postupka ili pogrešnu primjenu zakona (članak 60. Zakona o VSTV BiH).

124. Disciplinske mjere obuhvaćaju pismeno upozorenje, javni ukor, umanjenje plaće do 50% u trajanju od najviše godinu dana, privremeno ili trajno upućivanje na rad u drugi sud, pomicanje suca s pozicije predsjednika na običnog suca i otpuštanje. Umjesto ili pored ovih mjer, disciplinske komisije mogu izdati nalog da taj sudac sudjeluje u programima rehabilitacije, savjetovanja ili profesionalne edukacije. Pored toga, suci podliježu kaznenoj odgovornosti za nezakonite radnje ili odluke koje donesu prilikom vršenja svojih službenih dužnosti. Informacije u vezi s disciplinskim postupcima i disciplinskim mjerama su javne, ali imena odnosnih sudaca se ne objavljuju.

125. Prema podacima UDT, u protekle tri godine pokrenuto je 55 disciplinskih postupaka protiv sudaca i 18 protiv tužitelja, a izražene su sljedeće disciplinske mjere:

Disciplinska mjera	2013.	2014.	2015. (do 28.7.)
Pismeno upozorenje	6	6	0
Javni ukor	6	3	2
Smanjenje plaće	6	8	8
Privremeni ili trajni upućivanje u drugi sud ili tužiteljstvo	0	1	0
Pomicanje suca s pozicije predsjednika na običnog suca ili glavnog tužitelja na običnog tužitelja	0	0	1
Otkaz	0	0	1
Posebne mjerne (programi rehabilitacije, profesionalno usavršavanje, savjetovanje, itd.	0	0	0
Ukupno	18	18	12
Suspenzija	2	1	5

126. Kapacitet UDT i disciplinskih komisija VSTV da se bave lošim postupanjem sudaca i tužitelja na odlučan i učinkovit način od ključne je važnosti, posebno u odnosu na percepciju sudačke pristranosti i izjavljivanja mnogih da su dali mito djelatnicima pravosudnih institucija. GET ima nekoliko sumnji u postojeći sustav disciplinske odgovornosti i čuo je dosta kritičkih mišljenja o njegovom radu. Prvi razlog za zabrinutost odnosi se na neovisnost UDT. Rukovoditelja UDT imenuje VSTV, koje ocjenjuje rad Ureda i dodjeljuje sredstva za njegov rad. Ta ovisnost o VSTV-u vodi samocenzuri u osjetljivim predmetima. Mnogi sugovornici GET-a također su naglasili nedostatak dovoljnog i odgovarajuće obučenog osoblja koje bi radilo na 1,200 žalbi koje UDT primi u prosjeku svake godine³⁸. U vezi s tim, GET je često slušao kritiku da

³⁸ Većina primljenih pritužbi odnosi se na kašnjenja u vođenju predmeta.

se disciplinski postupci ne provode pravovremeno. Za neke disciplinske prijave koje su glavni tužitelji uputili UDT rečeno je da nisu bile u postupku ni nakon godinu dana³⁹. UDT ima mogućnost pokrenuti istrage na vlastitu inicijativu i, uz odgovarajuće ljudske resurse, može odlučiti da slijedi neke od tih žalbi kako bi procijenio njihovu utemeljenost ili, kako je navedeno, motiviranost zlobom. Nadalje, mnogi sugovornici GET-a su kritizirali blage i neadekvatne sankcije koje primjenjuju komisije VSTV, posebno posljednjih godina, što šalje loše poruke da se neadekvatan rad i nemarljivost toleriraju, bez učinkovitih odvraćanja. Posebno se čini da se odbijanje od plaće ne primjenjuje u punoj mjeri – tim više jer i ne postoji niži prag – a upućivanje u drugi sud ili tužiteljstvo se nekada smatra nagradom a ne kaznom. Konačno, radu UDT i disciplinskim komisijama nedostaje transparentnost. Davanje većeg publiciteta predmetima, pojašnjenje odluka da se ne vodi sudski postupak, objavljivanje detalja o sankcijama izrečenim u disciplinskim predmetima, anonimizirani broj sankcioniranih i izrečenih posebnih kazni i, u ozbiljnim slučajevima, objavljivanje imena pojedinaca koji su otpušteni uz izvešća o ponašanju i ishodu počeli bi poboljšavati odgovornost sustava prema javnosti kojoj služe. Time bi se pojačali standardi očekivanog ponašanja, moglo bi dovesti do izbalansiranosti negativnog izvešćivanja tiska i poboljšati povjerenje javnosti. VSTV i UDT su svjesni svih ovih razloga za zabrinutost, koje su sami njihovi predstavnici iznijeli GET-u. GET naglašava da se Strategijom reforme pravosuđa (2014-2018.) predviđaju izmjene i dopune Zakona o VSTV u vezi s disciplinskom odgovornošću nositelja pravosudnih funkcija, kao i u vezi s radom, ovlaštenjima i ulogom UDT, i izražava nadu da će se time pružiti prilika za uklanjanje nekih sustavnih nedostataka. Međutim, neka od gore navedenih pitanja nisu obuhvaćena zakonskim amandmanima. Radi se o pitanjima prakse kojima se u skladu s tim mora i pristupiti. U vezi s gore navedenim, **GRECO preporuča da (i) neovisnost, kapacitet i transparentnost aktivnosti Ureda disciplinskog tužitelja treba povećati; i da (ii) treba izvršiti reviziju disciplinskog postupka i sankcija u slučaju nepravilnog rada sudaca i tužitelja kako bi se osiguralo da se pravovremeno donosi odluka o predmetima i da loše postupanje podliježe razmjernim i odvraćajućim sankcijama.**

127. Zastara nastupa pet godina od počinjenja disciplinskog prekršaja ili dvije godine od primitka informacije o tom prekršaju od strane VSTV (članak 72. Zakona o VSTV BiH). Kada se pokrene, postupak se mora završiti u roku od godinu dana od datuma podnošenja pritužbe disciplinskoj komisiji, osim ako se može dokazati da je produženje tog roka opravdano (članak 73. Zakona o VSTV BiH).

128. Imunitet je reguliran Zakonom i Poslovnikom o radu VSTV BiH, kao i entitetskim Ustavima i Statutom BD. Suci i tužitelji uživaju imunitet od kaznene i građanske odgovornosti za iznesena mišljenja i odluke donesene u vršenju njihovih službenih dužnosti. Međutim, imunitet ne može sprječiti ili odložiti kaznenu ili građansku istragu protiv njih. Imunitet ne obuhvaća nezakonite radnje ili odluke donesene tijekom vršenja dužnosti, niti radnje izvan opsega njihovih dužnosti. VSTV odlučuje o tome da li će sucu ili tužitelju ukinuti imunitet. Pored toga, sudac ili tužitelj se automatski suspendira ako je u pritvoru. VSTV provodi disciplinski postupak protiv nositelja pravosudne funkcije koji je u pritvoru i protiv kojeg je pokrenuta istraga ili donesena odluka u kaznenom ili građanskom postupku. Kao rezultat tih disciplinskih postupaka, VSTV može odlučiti da tu osobu razriješi dužnosti, čime se ukida njegov/njen imunitet neovisno o ishodu kaznenog ili građanskog postupka.

Savjetovanje, edukacija i informiranost

129. S obzirom da ne postoji institucija za dopunsку pravosudnu izobrazbu na državnoj razini, niti u BD, početnu i edukaciju na radnom mjestu organizirale su

³⁹ Nadležni organi su istakli nedavna nastojanja da se skrati vrijeme postupka istrage, koje je tokom 2015. godine svedeno na prosjek od 263 dana.

institucije za dopunsку izobrazbu na razini Entiteta (Centar za edukaciju sudaca i tužitelja FBiH, Centar za edukaciju sudaca i tužitelja RS) pod nadzorom VSTV i u suradnji s Pravosudnom komisijom BD. Novoimenovani suci, tužitelji i pravni suradnici moraju provesti najmanje osam dana obuke godišnje, a drugi nositelji pravosudne funkcije tri dana. Edukacija iz oblasti korupcije održava se redovito, u obliku dvodnevnih sesija, uz suradnju s međunarodnim organizacijama koje provode različite projekte u ovoj oblasti. Također se svake godine predlaže tema o profesionalnim i etičkim standardima tijekom dvodnevнog seminara koji obuhvaća analizu relevantnog zakonodavstva i izučavanja sudske prakse. Pored toga učit će se o modulu za ovu temu, kao dijelu početne edukacije za novoimenovane suce i tužitelje, primjenom metoda učenja na daljinu.

130. Iako se većina nositelja pravosudnih funkcija pridržava minimalnog broja dana edukacije godišnje, GET je u ovom izvješću već naglasio da suci – kao i tužitelji, kao što će se vidjeti u narednom poglavlju – nisu dovoljno upućeni u etički kodeks i pravila ponašanja. Preporuka za dalnjim razvijanjem namjenske obuke praktične prirode sadržana je u stavku 109. S tim u vezi, centri za edukaciju moraju poboljšati i pružanje i sadržaj edukacije, posebno u vezi s primjerenim radom nositelja pravosudnih funkcija, uključujući etiku i integritet. Potrebno je da imaju i preuzmu odgovornost za ovaj aspekt edukacije koji je trenutačno međunarodno podržan, kako bi bio objavljen kao interni sustav i posjedovan kao takav. Snažne poruke, usvojene od pravosudnog sustava u Bosni i Hercegovini, o tome kako želi da bude poznat i sagledavan, uz pristup nulte tolerancije prema nepridržavanju, potrebne su za ponovnu uspostavu povjerenja javnosti.

131. Sudbeni i tužiteljski organi trebaju te snažne poruke i pristup nulte tolerancije prema nepridržavanju formulirati u proaktivnijoj politici priopćivanja, koja trenutačno ne postoji. Veoma loš imidž sudbenog i tužiteljskog sustava u društvu spomenut je nekoliko puta u ovom izvješću. Bilo da se radi o sustavnoj korupciji, političkom utjecaju, nedostatku značajnih rezultata u borbi protiv teškog kriminala ili svim ovim elementima u kombinaciji, percepcija javnosti je izrazito negativna, a povjerenje u pravosuđe na veoma niskoj razini. Nekoliko sudaca i posebno tužitelja sa kojima se GET sastao optužili su medije za stvaranje takve slike i žalili se na pritisak kojem su izloženi. Bilo bi poštено reći da problemi sa kojima se pravosudni sustav u Bosni i Hercegovini mora suočiti – proračunska rascjepkanost, na primjer – što doprinosi njegovom lošem imidžu, ne mogu biti svedeni na pitanja korupcije i prelaze korake koje samo pravosuđe može poduzeti. Ipak, suci i tužitelji nesumnjivo moraju preuzeti odgovornost za bolje informiranje javnosti o svojim odlukama. GET priznaje da je povjerljivost informacija ključni element kaznenog postupka koji igra važnu ulogu u zaštiti učinkovite kaznene istrage i prava osoba pod istragom. Ipak, ona treba biti izbalansirana u skladu sa zahtjevima transparentnosti, koji su presudni za izgradnju povjerenja javnosti u provedbu zakona i pravosudni sustav. GET želi da naglasi da je pozitivno da Strategija reforme pravosuđa (2014-2018.) sadrži obećavajuće inicijative, kao što je uspostavljanje redovne prakse informiranja javnosti o ulozi i radu pravosudnih institucija, osiguravanje da izvješćivanje svih pravosudnih institucija slijedi jednaka načela, objavljivanje detaljnijih statističkih podataka o nekim oblicima kaznenih djela i otvaranje sjednica VSTV za javnost. Neke od ovih mjera se već implementiraju, poput otvaranja sjednica VSTV-a za javnost. Sve su to koraci u dobrom pravcu koje treba dopuniti odgovarajućim smjernicama i edukacijom sudaca i tužitelja o tome kada, što i kako priopćiti o svom radu. Veći stupanj priopćivanja i rasprava o zajedničkim problemima sa NVO koje su aktivne u oblasti suzbijanja korupcije i reforme pravosuđa također bi mogli pomoći u izgradnji povjerenja. U vezi s gore navedenim, **GRECO preporuča izradu politike priopćivanja za pravosudni sustav (suci i tužitelji), uključujući opće smjernice i edukaciju o načinu priopćivanja medijima i relevantnim organizacijama građanskog društva, u cilju jačanja transparentnosti i odgovornosti.**

SPRJEČAVANJE KORUPCIJE MEĐU TUŽITELJIMA

Pregled tužiteljskih službi

132. Postoje četiri različite tužiteljske službe na razini države, entiteta i BD, bez međusobnih funkcionalnih poveznica, u čemu se ogleda organizacija sustava sudstva. Na državnoj razini, Tužiteljstvo BiH nadležno je istraživati i kazneno goniti za kaznena djela za koja je nadležan Sud BiH. U FBiH postoji Federalno tužiteljstvo FBiH (FT FBiH), koje djeluje pred Vrhovnim sudom FBiH, i deset kantonalnih tužiteljstava, koja su nadležna djelovati pred sudovima kantona (i općinskim i kantonalnim sudovima). U RS postoji Tužiteljstvo RS i pet okružnih tužiteljstava, koja su osnovana za područja okružnih sudova. Okružno tužiteljstvo Banja Luke uključuje Specijalno tužiteljstvo RS koje je nadležno za najteže oblike organiziranog i privrednog kriminala počinjenog na području RS-a. U BD Tužiteljstvo BD nadležno je djelovati pred Osnovnim i Apelacijskim sudom BD.

133. Djelovanja službi kaznenog progona uređuje 14 različitih zakona o Tužiteljstvima, uključujući: Zakon o Tužiteljstvu BiH, Zakon o Tužiteljstvima RS-a, Zakon o Federalnom tužiteljstvu FBiH, Zakon o tužiteljstvu BD i deset kantonalnih zakona o kantonalnim tužiteljstvima FBiH. Poseban zakon, Zakon o suzbijanju organiziranog i najtežih oblika privrednog kriminala, uređuje Specijalno tužiteljstvo RS. U 2014.g. FBiH usvojila je Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala, pri čemu je osnovan Posebni odjel Federalnog tužiteljstva BiH za suzbijanje korupcije, organiziranog i međukantonalnog kriminala. Detaljnije odredbe sadržane su u pravilnicima različitih tužiteljstava. U RS postoji jedan standardizirani pravilnik za sva tužiteljstva, dok u FBiH postoji 11 različitih pravilnika koja uključuju odredbe odgovarajućih zakona.

134. U BiH postoji 374 tužitelja (191 muškarac i 183 žena), uključujući 53 u Tužiteljstvu BiH; 206 u FBiH (12 u Federalnom tužiteljstvu FBiH i 194 u tužiteljstvima FBiH); 106 u RS-u (šest u Tužiteljstvu RS, 92 u okružnim tužiteljstvima i osam u Specijalnom tužiteljstvu); i devet u Tužiteljstvu BD. Svi imaju status sudskih dužnosnika, što znači da obavljaju svoju dužnost neovisno o zakonodavnim i izvršnim vlastima. Neovisnost tužiteljstva ugrađena je na razinu ustava (u RS i BD) ili na razinu zakona (u gore spomenutim zakonima o službama kaznenog gonjenja BiH i FBiH). Službe kaznenog gonjenja organizirane su hijerarhijski, svako tužiteljstvo vodi glavni tužitelj koji upravlja i nadgleda rad tužiteljstva. Glavni tužitelji imaju ovlasti davati opće ili individualne obvezujuće radne upute tužiteljima u svom uredu, a glavni entitetski tužitelji mogu izdati slične upute tužiteljima niže rangiranih ureda unutar entiteta. Obvezujuće radne upute uključuju upute opće prirode, kao i upute za poduzimanje mjera u određenim slučajevima. Sukladno odgovarajućim pravilnicima tužitelj može zatražiti da se uputa izda napismeno. GET je informiran da je u slučaju neslaganja između tužitelja koji vodi predmet i glavnog tužitelja, mjerodavno mišljenje glavnog tužitelja. Tužitelj koji vodi predmet može sastaviti zabilješku – koja se neće dostaviti stranama u postupku – i tražiti mišljenje Kolegija tužitelja⁴⁰, ali to nije uobičajeno. Navodno glavni tužitelji nisu izdali nikakve upute za nepoduzimanje kaznenog gonjenja, pošto se odluke o nepokretanju ili obustavi istrage donose na razini policijskih tijela, prije nego što uopće dođu do tužiteljstava. Štoviše, tužitelj na entitetskoj razini⁴¹ koji smatra da je zakonitost ili njegova/njezina neovisnost narušena, o tome može izvijestiti glavnog tužitelja ili Kolegij tužitelja. Tužitelji sa kojima se GET sastao naveli su da su takvi slučajevi u praksi rijetki. Glavni tužitelji mogu ustupiti ili preuzeti određene aktivnosti/predmete koji su u nadležnosti tužitelja na nižoj razini.

⁴⁰Kolegij tužitelja okuplja glavnog tužitelja, zamjenika glavnog tužitelja i tužitelje.

⁴¹Tužitelji na državnoj razini pravno nisu neovisni, jer sva njihova nadležnost dolazi od Glavnog tužitelja

135. Kao u slučaju sudaca, Visoko sudska i tužilačko vijeće BiH (VSTV) glavno je nadležno tijelo za imenovanje, obuku, službenu i disciplinsku odgovornost tužitelja (pogledati stavke **85-91** za detaljniji opis sastava, uloge i nadležnosti VSTV, kao i relevantnu ocjenu GET-a Preporuka u vezi s VSTV sadržana je stavku **91**).

Zapošljavanje, služba i uvjeti službe

136. Tužitelji u BiH imaju doživotni mandat do dobi umirovljenja od 70 godina. Njihovo zapošljavanje, službovanje i razrješenje regulirani su jednakim odredbama Zakona o VSTV koje se primjenjuju i na suce, a koje su opisane u poglavlju IV (vidi stavke **92-95**). Kao i u slučaju sudaca, imenuje ih i razrješava dužnosti VSTV (članak 17, Zakon o VSTV BiH). Glavni tužitelji biraju se na određeno vrijeme, s pravom ponovnog izbora, po okončanju kojeg nastavljaju raditi u istom uredu kao tužitelji.

137. Imenovanje na bilo koji položaj tužitelja/glavnog tužitelja u BiH zahtijeva objavu oglasa o upražnjrenom radnom mjestu u trima dnevnim novinama i na web-stranici VSTV-a. Osnovni uvjeti za imenovanje u okružno/kantonalno tužiteljstvo uključuje položen pravosudni ispit i minimalno tri godine pravnog iskustva. Dodatni uvjeti radnog iskustva potrebni su za imenovanje na više položaje unutar službe tužiteljstva. Postupak izbora izvode pod-vijeća VSTV ili pododbori koje imenuju pod-vijeća entiteta. Ono što GET brine u vezi s nedostacima u sustavu imenovanja i promidžbe, kao i mјere koje poduzima VSTV u pokušaju da se bave njima, izloženi su u poglavlju IV.

138. Kao i suci, tužitelji se podvrgavaju godišnjoj procjeni ostvarenih rezultata koju izvodi voditelj njihovog ureda, sukladno kriterijima koje je usvojilo VSTV. Rezultati ovih provjera odlučujući su faktor (predstavljaju 80% ukupne procjene kandidata) u postupcima izbora. GET je naglasio nedostatke sustava ocjenjivanja u stavku 99, koji sadrži preporuku koja se odnosi i na tužitelje.

139. U FBiH i RS tužitelje mogu premjestiti na ekvivalentnu poziciju u drugom uredu glavni federalni tužitelj FBiH ili glavni tužitelj RS-a bez njihovog pristanka na najviše šest mjeseci unutar razdoblja od pet godina (članak 21., Zakona o Federalnom tužiteljstvu FBiH; članak 21, Zakona o tužiteljstvima RS). VSTV mora biti informirano o takvim premještajima. Čini se kako za tužitelja koji je premješten bez svoje saglasnosti ne postoji raspoloživi pravni lijek, ali su nadležni organi istakli da u praksi i nije bilo takvih premještaja. Budući da postoji samo jedno tužiteljstvo u BD i na državnoj razini, pitanje premještaja je nebitno za tužitelje koji rade u ovim tužiteljstvima.

140. Plaće tužitelja regulirane su odgovarajućim zakonima države, entiteta i BD-a. Razlikuju se ovisno o rangu ureda, položaju u uredu i godinama staža. Procjene rezultata rada ne utječu na plaće tužitelja. Na primjer, mјesečna osnovna plaća prije oporezivanja za tužitelje Tužiteljstva BiH iznosi 2 021€ a plaća glavnog tužitelja Tužiteljstva BiH iznosi 2 340€; u FBiH plaće se kreću od 1 276€ za tužitelje kantonalnih tužiteljstava do 2 340€ za glavnog tužitelja Federalnog tužiteljstva BiH; u RS tužitelji okružnih tužiteljstava imaju osnovnu plaću u iznosu od 1 255€ a glavni tužitelj Tužiteljstva RS 2 301€; u BD plaće se kreću od 1 585€ za tužitelje Tužiteljstva BD do 1 808€ za glavnog tužitelja Tužiteljstva BD. Tužitelji, osim tužitelja Tužiteljstva BiH i tužitelji u RS-u, imaju pravo na iste pogodnosti kao i drugi zaposlenici u javnoj službi.

Upravljanje predmetima i postupak

141. Predmeti se dodjeljuju automatski i nasumično (kronološki) putem Sustava za automatsko upravljanje predmetima u Tužiteljstvima, sukladno unaprijed postavljenim

parametrima koje svake godine određuje glavni tužitelj. Iznimno, predmet može također biti izravno dodijeljen određenom tužitelju, što su, na primjer, predmeti koji se nastavljaju na formalne radnje koje je on/ona poduzeo/la kad je bio/bila na dužnosti. Nepotrebno je pojašnjavati razloge za takve izuzetke. Nadležni organi mogu poželjeti da takav uslov uvedu i u Sustav za automatsko upravljanje predmetima u tužiteljstvima, kao dobar instrument da se pri raspoređivanju predmeta spriječi manipulacija i neadekvatni utjecaj odnosno njegova insinuacija. Neka tužiteljstva još uvijek slučajeve dodjeljuju manualno, sukladno njihovim pojedinim Pravilnicima o unutarnjoj organizaciji i poslovanju tužiteljstva.

142. Mjere zaštite postoje da se osigura da tužitelji rade na predmetima bez nepotrebne odgode, naime rokovi za određene faze kaznenog postupka, kao i mjere za skraćivanje sveukupnog trajanja postupka, poput nagodbe. VSTV usvojilo je regulatorni okvir koji sadržava vremenske rokove, mjerila za tužitelje i upute za smanjivanje neriješenih starih predmeta, a Sustav automatskog upravljanja predmetima dopušta Tužiteljstvima nadgledanje vremenskih rokova unutar kojih se odlučuje o predmetima.

143. GET je informiran da se prilikom dodjele predmeta tužiteljima mora uzeti u obzir njihova uža specijalnost, kada je izvedivo (npr. za organizirani kriminal, korupciju, itd.) i potreba za ravnomjernom raspodjelom. Nije jasno kako se dodjeljuju složeni predmeti i da li u praksi oni imaju veći udio u kvoti koja se dodjeljuje svakom tužitelju. Kako su naveli tužitelji zatečeni prilikom terenske posjete, do preraspodjele predmeta dolazi u slučaju neopravdanog odgovlačenja. U takvim situacijama protiv neučinkovitog tužitelja podnosi se disciplinska pritužba. Usprkos tim mjerama, opći je utisak u vezi s radom tužitelja u sva četiri pravosudna sustava u BiH, da je upravljanje predmetima loše, što je već naglašeno u poglavlju IV, i što potiče shvaćanja da postoje politički ili drugi neprimjereni utjecaji. GET je saslušao dosta navoda različitih sugovornika o predmetima korupcije na visokoj razini koji nikada nisu završeni, o predmetima koji se prebacuju s jednog na drugo tužiteljstvo i koji se na kraju odbace, o predmetima koji se vještački podijele kako bi se ostvarila kvota, o laganim predmetima kojima se daje prioritet u odnosu na teške, itd. Izgleda da ovakvi navodi utječu na tužiteljsku službu još više nego na sudbeni sustav i potkrijepljeni su studijom navedenom u fusnoti 36 u stavku 105. Vlasti također naglašavaju da velike istrage u predmetima korupcije ovise o stručnjacima za financije, reviziju i računovodstvo, koje je potrebno angažirati prema tržišnim cijenama, za što tužiteljstvima nedostaju potrebna sredstva. Kao što je GET već naglasio, najvjerojatnije postoji više od jednog objašnjenja za odsutnost uspješnih istraga u vezi s predmetima korupcije na visokoj razini. GET se vraća na svoja razmatranja u gore navedenom stavku i na preporuku sadržanu u njemu u smislu analiziranja situacije i boljeg određivanja prioriteta predmeta i raspoloživih resursa u skladu s tim.

Etička načela, pravila ponašanja i sukobi interesa

144. Kodeks tužiteljske etike usvojilo je VSTV u studenom 2005.godine i primjenjuje se od veljače 2006.godine. Sadržava pet načela (neovisnost, nepristranost, jednakost, integritet i vlasništvo, stručnost i marljivost), od kojih se odstupa u nekoliko članaka u primjeni. Kodeks tužiteljske etike primjenjuje se na sve tužitelje u BiH. Zbog nepoštivanja odredbi Kodeksa može doći do disciplinskih postupaka protiv tužitelja, koje provode Disciplinsko sudska vijeće VSTV-a (pogledati ispod pod nadgledanje i provedba).

145. Stalna komisija za sudske i tužiteljske etiku, neovisnost i nespojivost VSTV nadgleda implementaciju Kodeksa tužiteljske etike i savjetuje VSTV o pitanjima etike. Kako je GET pojasnio u poglavlju IV, nekada se u praksi Stalna komisija saziva da da mišljenja o nespojivosti i dopunskim aktivnostima sudaca i tužitelja. Tako data mišljenja dostavljaju se samo odnosnom tužitelju (ili sucu) i ne objavljaju se cijeloj

sudskoj/tužiteljskoj zajednici. Članovi tužiteljstva sa kojima se GET susreo tijekom terenske posjete smatraju da bi bilo korisno omogućiti pristup tim mišljenjima svim nositeljima sudske ili tužiteljske funkcije. Općenito, GET je zauzeo stav u poglavlju IV da treba više raditi na promoviranju etičkih normi i osiguranju njihovog poštivanja, kao što je navedeno u preporuci iz stavka 109.

146. Kao što je slučaj za suce, trenutno ne postoji poseban sustav sukoba interesa koji se primjenjuje na tužitelje, osim za članove VSTV-a. Više informacija o Pravilniku o sukobu interesa članova VSTV-a sadržane su u stavku 110. Strateški plan VSTV-a za razdoblje 2014.-2018.godine predviđa proširenje primjene Pravilnika o sukobu interesa na cjelokupno sudstvo. GET podržava ovaj cilj i upućuje na preporuku iz stavka 111.

Zabранa ili ograničenje određenih aktivnosti

Izuzeće i rutinsko povlačenje

147. Razlozi izuzeća sudija isti su kao i oni koji se primjenjuju za tužitelje (Zakon o kaznenom postupku BiH, članak 34.). Oni uključuju sukobe interesa koji potječu iz obiteljskih, bračnih, finansijskih ili bilo kakvih drugih veza sa strankama, ranija umiješanost u predmet, kao i bilo koja druga okolnost koja izaziva razumnu sumnju u tužiteljevu nepristranost. O izuzeću odlučuju glavni tužitelji, a kod drugog, Kolegij tužitelja Tužiteljstva.

148. Obveza izuzeća u slučaju sukoba interesa također se spominje u Kodeksu tužiteljske etike (članci 2.2 i 2.5) a propust da se u takvim slučajevima zatraži izuzeće predstavlja disciplinski prekršaj (članak 57, Zakona o VSTV BiH).

Darovi

149. Tužiteljima je zabranjeno tražiti ili primati darove, oporuke, pozajmice i druge usluge povezane s djelovanjem ili nedjelovanjem u obavljanju njihovih dužnosti. Ova zabrana proteže se na članove njihove uže obitelji i njihove zaposlenike ili druge osobe kojima su nadređeni. Darovi, nagrade ili pogodnosti simboličke naravi dane za posebne prilike dopuštene su, uz uvjet da se ne može s razlogom smatrati da su namijenjeni utjecanju na tužitelja ili stvaranju dojma pristranosti u javnosti (članci 4.10 i 4.11, Kodeksa tužiteljske etike). Prihvatanje dara ili nagrade u zamjenu za neprimjerjen utjecaj ili privid takvog utjecaja, predstavlja disciplinski prekršaj (članak 57, Zakona o VSTV BiH). Kako je već naglašeno u poglavlju IV, malo pažnje se pridaje osiguranju poštivanja ovih pravila od strane tužitelja. GET smatra da na tom nedostatku treba raditi u kontekstu preporuke za razvijanje povjerljivog savjetovanja i izobrazbe o pitanjima etike i integriteta, kako je navedeno u stavku 109.

Nespojivosti i dodatne aktivnosti, ograničenja nakon prestanka radnog odnosa

150. Pravila o nespojivosti i dodatnim aktivnostima jednaka su pravilima opisanim u poglavlju IV (stavci 115-117) u vezi sa sucima.

Zloupotreba povjerljivih informacija i ugovori s trećim osobama

151. Odavanje povjerljivih informacija o predmetu i uključivanje u neprimjerenu komunikaciju sa sucima ili stranama u postupku ili njihovim zastupnicima predstavlja disciplinski prekršaj prema članku 57. VSTV-a. Kodeks tužiteljske etike također sadržava zabranu odavanja ili korištenja povjerljivih informacija.

Izjava o imovinskom stanju, prihodima, obvezama i interesima

152. Tužitelji podliježu jednakim obvezama kao i suci, opisanim u poglavlju IV. Oni moraju podnijeti godišnje financijsko izvješće VSTV-u u kojem otkrivaju o sebi i članovima svog kućanstva, prihod, imovinu, odgovornosti i jamstva dana ili primljena od trećih osoba tijekom protekle godine. Aktivnosti u javnim i privatnim tvrtkama, kao i političkim strankama moraju također biti prijavljena. Ovakva izvješća pohranjuje VSTV ali njihov sadržaj se ne provjerava osim ako je to potrebno u okviru disciplinskih postupaka i ne otkrivaju se javnosti. Tužitelji možda također budu morali dostaviti *ad hoc* financijska izvješća u kontekstu izuzeća i disciplinskih postupaka. Referenca se odnosi na zabrinutost GET-a glede postojećeg sustava (vidi stavke 119-120) i na preporuku iz stavka 120 za razvijanje učinkovitog sustava za kontrolu izjava, te na razmatranje mogućeg objavljivanja tih izjava.

Nadgledanje i provedba

153. Tužitelji su disciplinski odgovorni za počinjenje disciplinskog prekršaja kako je navedeno u članku 57. Zakona o VSTV BiH ili za nepoštivanje odredbi Kodeksa tužiteljske etike. Kako je opisano u poglavlju IV, VSTV je nadležno zaprimati pritužbe protiv sudaca i tužitelja, provesti disciplinske postupke, utvrditi odgovornost, izreći sankcije, odlučiti po žalbama i suspenzijama (članak 17., Zakona o VSTV BiH). Disciplinske postupke pokreće Ured disciplinskog tužitelja, a provodi ih Prvostupanska i Drugostupanska disciplinska komisija VSTV-a. Pojedinosti o radu ovih tijela, statistički podaci o disciplinskim postupcima vođenim protiv sudaca i tužitelja u protekle tri godine i nedostaci u vezi sa postojećim sustavom disciplinske odgovornosti prema mišljenju GET-a, detaljno su predviđeni u stavcima 121-126. Preporuka za bavljenje ovim pitanjima koje je naglasio GET navedena je u stavku 126.

154. Pravila o imunitetu jednaka su i za suce i za tužitelje. Opisana su u stavku 128.

Savjetovanje, edukacija i informiranost

155. Modaliteti za početnu edukaciju i edukaciju tijekom službe koje organiziraju institucije za edukaciju na razini entiteta i BD, pod nadzorom VSTV-a, jednaki su za tužitelje kao i za suce (vidi stavke 129-130). Referenca u ovom kontekstu odnosi se na preporuku za daljnji razvoj edukacije praktične prirode o etici i integritetu, sadržane u stavku 109. .

156. Na nekoliko mesta u ovom izvješću navedeno je da pravosudni sustav, a posebno tužitelji, uživaju veoma lošu reputaciju u društvu. GET-ova analiza i preporuka iz stavka 131 o izradi politike priopćavanja posebno je relevantna za rad tužiteljstva.

VI. PREPORUKE I DALJNE AKTIVNOSTI

157. U pogledu rezultata ovog izvješća, GRECO upućuje sljedeće preporuke Bosni i Hercegovini:

U vezi članova parlamenta

- i. (i) **uvodenje preciznih pravila kojima se definiraju i olakšavaju postupci javnih konsultacija o propisima u Parlamentu, i omogućavanje učinkovite provedbe nakon toga; (ii) poboljšanje transparentnosti u parlamentarnom postupku uvođenjem pravila**

- za parlamentarne zastupnike u odnosima sa trećim licima koji žele utjecati na zakonodavni postupak (paragraf 29);**
- ii. **daljnje pojašnjavanje internih mehanizama radi promoviranja i provođenja kodeksa ponašanja za parlamentarne zastupnike, i time zaštiti integritet unutar propisa, uključujući (i) usklađene smjernice, savjetovanje i obuku koji se odnose na etičke odredbe i odredbe vezane za integritet i sprječavanje korupcije, kao i (ii) razvoj efikasnih mehanizama nadgledanja i provedbe za ta ključna pitanja (paragraf 38);**
 - iii. **usklađivanje propisa o sukobu interesa na cijeloj teritoriji države (paragraf 44);**
 - iv. **(i) sjedinjavanje važećih zahtjeva vezanih za objavu finansijskih podataka u jedan jedinstveni obrasca izjave, (ii) uvođenje obaveze prijavljivanja imovine bliskih rođaka i ažuriranje finansijskih podataka u slučaju promjene imućnog stanja u toku trajanja mandata, i (iii) osiguravanje objavljivanja finansijskih podataka i lakog pristupa istima, uvažavajući privatnost i sigurnost parlamentarnih zastupnika i njihovih bliskih rođaka koji podliježu obavezi prijavljivanja (paragraf 61);**
 - v. **(i) spajanje sistema objavljivanja sa efikasnim mehanizmom kontrole (uključujući nasumične provjere) i (ii) uvođenje odgovarajućih sankcija za netočno izvještavanje (paragraf 63);**
 - vi. **da se savjetodavni, nadzorni i sistem provedbe, koji se odnosi na sukob interesa u potpunosti ispita i propisno pregleda, tako što će se prije svega osigurati nezavisnost i ažurnost sistema, i efikasno jačanje istog kroz odgovarajući sistem sankcioniranja (paragraf 71);**
 - vii. **da se uvaženi parlamenti Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine pozivaju, istovjetno, da poduzimaju mjere u skladu sa preporukama Državnog parlamenta (paragraf 76);**
- U vezi sudaca i tužioca*
- viii. **da se poduzmu odlučne zakonske i operativne mjere da bi se ojačala uloga Visokog sudskog i tužilačkog vijeća u zaštiti nosioca pravosudnih funkcija u sudovima i tužilaštвima od neumjesnih utjecaja – i od stvarnih i potencijalnih – što uključuje da se (i) osiguraju odvojeni sudski i tužilački pododbori i (ii) izbjegne prevelika koncentracija moći u jednim rukama što se odnosi na obavljanje različitih funkcija od strane članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (paragraf 91);**
 - ix. **poduzimanje daljih koraka radi unaprjeđivanja ocjenjivanja rada (kvalitativni i kvantitativni kriteriji) da bi se sproveli visoki etički i radni standardi koji se očekuju od sudaca i tužilaca, kao i pružila pomoć u određivanju kandidata za unaprjeđenje na osnovu zasluga (paragraf 99);**
 - x. **(i) provođenje analize o stanju budžeta i zaposlenih u sudovima i tužilaštвima, kako bi se osiguralo da su neophodna sredstva**

- dostupna i da se efikasno koriste u svakom pravosudnom sistemu i (ii) osigurati da se sredstva iz pravosudnog budžeta bolje raspoređuju uz poštivanje težine predmeta (paragraf 105);**
- xii. znatno jačanje i dalje razvijanje povjerljivog savjetovanja i namjenske praktične obuke o pitanjima etike i integriteta za suce i tužioce (paragraf 109);**
 - xiii. Izrada propisa o sukobu interesa koji su važeći za sve suce i tužioce, zajedno sa adekvatnim nadzornim i provedbenim sistemom (paragraf 111);**
 - xiv. (i) razvijanje efikasnog sistema za pregled godišnjih finansijskih izvještaja, uključujući odgovarajuće ljudske i materijalne resurse, kanale za saradnju sa nadležnim tijelima i odgovarajuće sankcije za nepoštivanje propisa ili netočno izvještavanje i (ii) razmatranje da se osigura objavljivanje finansijskih podataka i lak pristup istima, uvažavajući privatnost i sigurnost sudaca, tužilaca i njihovih bliskih rođaka (paragraf 120);**
 - xv. (i) jačanje nezavisnosti, kapaciteta i transparentnosti rada Ureda disciplinskog tužioca i (ii) ponovno razmatranje disciplinskih postupaka i sankcija u slučaju povrede dužnosti sudaca ili tužilaca, da bi se osiguralo blagovremeno odlučivanje u predmetima i efektivno podvrgavanje proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama u slučaju povrede dužnosti (paragraf 127);**
 - xvi. da se razvije komunikacijska politika uključujući opšte smjernice i obuku o načinu komuniciranja s medijima i relevantnim organizacijama civilnog društva, za pravosudni sistem (suci i tužioci), s ciljem unaprjeđenja transparentnosti i odgovornosti (paragraf 131).**

158. Sukladno pravilu 30.2 Poslovnika, GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da predaju izvješće o poduzetim mjerama za provođenje gore spomenutih preporuka do 30. lipnja 2017. Ove mjere procijenit će GRECO kroz svoj poseban postupak za procjenu usklađenosti.

159. GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da odobre, što je prije moguće, objavljivanje ovog izvješća, da prevedu izvješće na svoje nacionalne jezike, te da prijevodi budu javno dostupni.

O GRECO-u

Skupina država protiv korupcije (GRECO) nadzire usklađivanje svojih 49 država članica s anti-korupcijskim instrumentima Vijeća Europe. GRECO-ov nadzor obuhvaća "postupak evaluacije" koji se temelji na odgovorima iz upitnika koji su specifični za određenu zemlju i na posjetama na lice mjesta, te kojeg slijedi procjena utjecaja ("postupak usklađivanja") koja ispituje mjere poduzete za implementaciju preporuka koje proizlaze iz evaluacije zemlje. Primjenjuje se dinamičan proces uzajamne evaluacije i pritisak okoline, u kombinaciji s ekspertizom profesionalaca koji djeluju kao evaluatori i predstavnika države na plenarnom zasjedanju.

Rad kojeg je obavio GRECO doveo je do usvajanja značajnog broja izvješća koja sadržavaju mnoštvo činjeničnih podataka o europskoj anti-korupcijskoj politici i praksi. Izvješća navode postignuća i nedostatke u nacionalnom zakonodavstvu, pravilnicima, politici i institucionalnoj organizaciji, i uključuju preporuke namijenjene poboljšanju sposobnosti država da se bore protiv korupcije i da promiču integritet.

Članstvo za GRECO je otvoreno, ravnopravno, za države članice Vijeća Europe i za države koje nisu članice. Izvješća o evaluaciji i usklađivanju koja je usvojio GRECO, kao i druge informacije o GRECO-u dostupne su na: www.coe.int/greco.
