

Usvojeno: 2. decembra 2022.
Objavljeno: 09. marta 2023.

godine
godine

Javno
GrecoEval5Rep(2022)8

PETI KRUG EVALUACIJE

Prevenција korupcije i promovisanje integriteta u centralnim
vladama (najviše izvršne funkcije) i
agencijama za provođenje zakona

EVALUACIJSKI IZVJEŠTAJ*

BOSNA I HERCEGOVINA

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



Usvojeno od strane GRECO-a
na 92. plenarnoj sjednici (Strasbourg, 28. novembra – 2. decembra 2022.)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

SADRŽAJ

I.	SAŽETAK	4
II.	UVOD I METODOLOGIJA	6
III.	KONTEKST	7
IV.	PREVENCIJA KORUPCIJE U CENTRALNIM VLADAMA (NAJVIŠE IZVRŠNE FUNKCIJE)	8
	SISTEM VLASTI I NAJVIŠE IZVRŠNE FUNKCIJE	8
	Sistem vlasti	8
	Predsjedništvo	8
	Vijeće ministara	10
	Ostale funkcije u izvršnoj vlasti	11
	Status i naknade lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije	13
	ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA I POLITIKA INTEGRITETA, REGULATORNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	15
	Antikorupcijska politika i politika integriteta	15
	Pravni okvir i etički principi/Kodeksi ponašanja	16
	Institucionalni okvir	18
	Svijest	19
	TRANSPARENTNOST I NADZOR NAD IZVRŠNIM AKTIVNOSTIMA CENTRALNE VLADE	20
	Pristup informacijama	20
	Transparentnost procesa donošenja zakona	23
	Treće strane i lobisti	24
	Kontrolni mehanizmi	25
	SUKOB INTERESA	26
	ZABRANA ILI OGRANIČENJE ODREĐENIH AKTIVNOSTI	29
	Nespojivosti, spoljne aktivnosti i finansijski interesi	29
	Ugovori sa državnim organima	30
	Pokloni	31
	Zloupotreba javnih resursa	32
	Zloupotreba povjerljivih informacija	32
	Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa	32
	IZJAVA O IMOVINSKOM STANJU, PRIHODU, OBAVEZAMA I INTERESIMA	33
	Zahtjevi u vezi sa podnošenjem izjava o imovinskom stanju	33
	Mehanizmi provjere	33
	ODGOVORNOST I MEHANIZMI PROVEDBE	35
	Krivični postupak i imunitet	35
	Nekrivični mehanizmi provedbe	36
V.	PREVENCIJA KORUPCIJE U AGENCIJAMA ZA PROVOĐENJE ZAKONA	37
	ORGANIZACIJA I ODGOVORNOST ORGANA ZA PROVOĐENJE ZAKONA/POLICIJSKIH ORGANA	37
	Pregled različitih organa za provođenje zakona	37
	Pristup informacijama	39
	Poverenje javnosti u organe za provođenje zakona	40
	Sindikati i strukovna udruženja	40
	ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA I POLITIKA INTEGRITETA, REGULATORNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	40
	Antikorupcijska politika i politika integriteta	40
	Mjere upravljanja rizikom u područjima podložnim korupciji	41

Vođenje tajnih operacija i kontakata s doušnicima i svjedocima	42
Etički principi i pravila ponašanja.....	42
ZAPOŠLJAVANJE, KARIJERA I USLOVI SLUŽBE.....	45
Zahtjevi za zapošljavanje.....	45
Postupak imenovanja i unaprjeđenje u viši čin.....	47
Ocjena rada.....	48
Rotacija.....	49
Prestanak službe i razrješenje s dužnosti	49
Plate i beneficije.....	50
SUKOB INTERESA.....	50
ZABRANA ILI OGRANIČENJE ODREĐENIH AKTIVNOSTI.....	51
Nekompatibilnosti i spoljne aktivnosti.....	51
Pokloni.....	52
Zloupotreba javnih resursa.....	53
Kontakti sa trećim stranama, povjerljive informacije.....	53
Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa.....	53
IZJAVA O IMOVINI, PRIHODIMA, OBAVEZAMA I INTERESIMA.....	53
Zahtjevi u vezi sa podnošenjem izjave o imovinskom stanju i mehanizmi provjere	53
NADZORNI MEHANIZMI.....	54
Unutrašnji nadzor i kontrola.....	54
Spoljni nadzor i kontrola / Sistem žalbi.....	55
OBAVEZE PRIJAVLJIVANJA I ZAŠTITA ZVIZDAČA.....	56
IZVRŠENJE I SANKCIJE.....	57
Disciplinski postupak.....	57
Krivični postupak i imunitet.....	57
Statistika.....	58
VI. PREPORUKE I PRAĆENJE PROVEDBE.....	59

I. SAŽETAK

1. Ovaj izvještaj ocjenjuje djelotvornost okvira koji je uspostavljen u Bosni i Hercegovini za sprječavanje korupcije među osobama koje obavljaju najviše izvršne funkcije (članovi Predsjedništva, njihovi šefovi kabineta i savjetnici, predsjedavajući Vijeća ministara, ministri, zamjenici ministara, njihovi šefovi kabineta i savjetnici, u daljem tekstu "PTEF") i pripadnici granične policije i Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA). Izvještaj ima za cilj identifikovati slabosti sa kojima se treba pozabaviti kao i pozitivne pomake koje treba održati kako bi se pomoglo vlastima Bosne i Hercegovine u jačanju njihovih napora u prevenciji i prevazilaženju političkih blokada koje onemogućavaju provođenje određenih reformi.

2. U Bosni i Hercegovini postoji pravni vakuum u pogledu politike prevencije korupcije. Strategija za borbu protiv korupcije 2020-2024 i njen Akcioni plan do danas nisu usvojeni, a na državnom nivou nedostaje holistička antikorupcijska politika. Trenutno ne postoji posebna strategija za sprječavanje korupcije i promovisanje integriteta među PTEF-ima u BiH. Dok se Kodeks ponašanja za državne službenike primjenjuje na savjetnike, uopšte ne postoji poseban kodeks ponašanja za PTEF-e. Sva ostala postojeća pravila (o sukobu interesa, poklonima, pristupu poverljivim informacijama, itd.) su rasuti u mnogo različitih propisa. Pored toga, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) nema kapacitet da pravilno i nezavisno obavlja svoje dužnosti i jedva da je u funkciji.

3. Kada se govori o PTEF-ima, potrebno je usvojiti operativni akcijski plan za sprječavanje korupcije koji se zasniva na procjeni rizika posebno usmjerenog na PTEF-ove. Kako bi se spriječili rizici u vezi sa sukobom interesa u izvršnoj vlasti, provjere integriteta bi se trebale provoditi kao dio postupka zapošljavanja. Općenitije, jasne smjernice u vezi sa sukobom interesa i drugim pitanjima povezanim s integritetom bi trebale biti uvrštene u Kodeks ponašanja za PTEF-ove, popraćene odgovarajućim mehanizmom praćenja i njihove provedbe. U vezi s ovim standardima, potrebno je organizovati sistemsko i redovno upoznavanje i obuku PTEF-ova. Trebalo bi također uvesti pravila o načinu postupanja PTEF-ova pri stupanju u kontakte s lobistima i drugim trećim stranama koje žele uticati na donošenje vladinih odluka.

4. Što se tiče transparentnosti i pristupa informacijama, potrebno je provesti nezavisnu reviziju zakonodavstva koje reguliše slobodu informisanja kako bi se riješili postojeći problemi kao što je nedostatak odgovora vlasti na zahtjeve u vezi sa dobijanjem informacija. Iako je bilo određenog napretka, potrebno je uložiti dalje napore kako bi se povećala transparentnost procesa donošenja zakona tako što će se obezbijediti da spoljni inputi za zakonske prijedloge i njihovo porijeklo budu identifikovani, dokumentovani i objelodanjeni.

5. Pored toga, sistem za upravljanje sukobima interesa PTEF-ova treba preispitati i ojačati, posebno osiguravanjem redovnih značajnih provjera izjava o interesima PTEF-ova, s proporcionalnim sankcijama u slučaju kršenja, uključujući lažno prijavljivanje ili neprijavljivanje. U istom smislu, svi PTEF-ovi bi trebali podlijegati istim zahtjevima za objavljivanje, bez obzira jesu li izabrani ili nisu, a sve izjave bi trebale biti sistemski, lako i javno dostupne na mreži radi transparentnosti i odgovornosti.

6. Što se tiče provedbe zakona, prije svega treba osigurati sistem redovnih antikorupcijskih akcijskih planova, s jasnim ciljevima zasnovanim na identifikovanim rizicima i

vanjskoj procjeni njihovog ostvarenja. Postojeće etičke kodekse Granične policije i SIPA-e potrebno je dopuniti praktičnim uputstvima koja će konkretnim primjerima ilustrovati sva pitanja i područja rizika. Obuka o etici i integritetu za nove zaposlenike i zaposleno osoblje bi se trebala zasnivati na praktičnim smjernicama koje treba usvojiti za etičke kodekse i biti obavezna za sve. Takođe treba preduzeti mjere za dalje promovisanje uravnoteženije zastupljenosti polova u svim činovima, kako bi se obezbijedilo da se imenovanja najviših policijskih zvaničnika u Graničnoj policiji i SIPA-i zasnivaju na njihovim zaslugama i da se rukovode otvorenim, standardizovanim i transparentnim konkursima. Takođe je potrebno uvesti institucionalni sistem rotacije policijskog osoblja u područjima podložnim riziku. Pored toga, treba usvojiti zakonsku odredbu koja definira nespojivosti s policijskim dužnostima i propisno evidentirati ovlaštene sporedne aktivnosti. Štaviše, potrebno je usvojiti pravila kako bi se osigurala transparentnost i ograničili rizici od sukoba interesa kada policijski službenici odlaze iz Granične policije i SIPA-e da rade u drugim sektorima. Konačno, treba preispitati i ojačati zaštitu prijavitelja nepravilnosti (zvizdača).

II. UVOD I METODOLOGIJA

7. Bosna i Hercegovina se pridružila GRECO-u 2000. godine i bila je predmet evaluacije u okviru GRECO-ovog prvog (u julu 2003.), drugog (u decembru 2006.), trećeg (u maju 2011.) i četvrtog (u decembru 2015.) kruga evaluacije. Relevantni izvještaji o procjeni, kao i naknadni izvještaji o usklađenosti, dostupni su na GRECO-ovoj početnoj stranici (www.coe.int/greco). Ovaj peti krug evaluacije počeo je 1. januara 2017. godine.¹

8. Cilj ovog izvještaja je ocijeniti djelotvornost mjera koje su usvojile vlasti Bosne i Hercegovine za sprječavanje korupcije i promovisanje integriteta u centralnim vladama (najviše izvršne funkcije) i agencijama za provođenje zakona. Izvještaj sadrži kritičku analizu situacije, odražavajući napore koje su uložili akteri, i postignute rezultate. Identifikuje i moguće nedostatke i daje preporuke za poboljšanje. U skladu sa praksom GRECO-a, preporuke se, preko šefa delegacije u GRECO-u, upućuju vlastima Bosne i Hercegovine, koje određuju nacionalne institucije/tijela koja će biti odgovorna za preduzimanje potrebnih radnji. U roku od 18 mjeseci nakon usvajanja ovog izvještaja, Bosna i Hercegovina će izvijestiti o mjerama koje su preduzete kao odgovor na preporuke GRECO-a.

9. Da bi pripremio ovaj izvještaj, GRECO tim za evaluaciju (u daljem tekstu „GET“) je obavio posjetu Bosni i Hercegovini od 20. do 24. juna 2022. godine i osvrnuo se na odgovore Bosne i Hercegovine i civilnog društva na Evaluacijski upitnik, kao i druge dobijene informacije. GET su činili gospodin Holger SPERLICH, direktor Vlade, Stalno predstavništvo Savezne Republike Njemačke pri Evropskoj uniji (Njemačka), gospođa Gulisa KAHNIASHVILI, glavni specijalista prve kategorije, Odjeljenje za analitiku Ministarstva pravde (Gruzija) i g. Fleming DENKER, bivši zamjenik državnog tužioca u Državnom tužilaštvu za teški privredni i međunarodni kriminal (Danska). GET su podržali g. Gerald DUNN i gđa Anne VEBER iz GRECO sekretarijata.

10. GET je intervjuisao predstavnike Sekretarijata Predsjedništva, Generalnog sekretarijata Vijeća ministara, predsjedavajućeg Vijeća ministara, Ministarstva sigurnosti, Ministarstva finansija i trezora, Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Glavnog tužilaštva, Nezavisnog odbora Parlamentarne skupštine, Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i Centralne izborne komisije, kao i predstavnike Državne agencije za istrage i zaštitu, Granične policije i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine. GET se takođe sastao sa ombudsmanima za ljudska prava. Pored toga, GET je razgovarao i sa predstavnicima međunarodne zajednice, uključujući Evropsku uniju, Organizaciju za evropsku bezbjednost i saradnju i Međunarodni monetarni fond. Na kraju, GET se sastao i sa predstavnicima nevladinih organizacija, akademske zajednice, istraživačkih novinara i sindikata.

¹ Više informacija o metodologiji nalazi se u Evaluacijskom upitniku koji je dostupan na GRECO-vom website-u

III. KONTEKST

11. Bosna i Hercegovina (BiH) je članica GRECO-a od 2000. godine. Od tada je bila predmet četiri kruga evaluacije fokusiranih na različite teme povezane sa prevencijom i borbom protiv korupcije. BiH je u početku imala pozitivne rezultate u implementaciji preporuka GRECO-a: u prvom krugu evaluacije, 83,3% preporuka je na kraju u potpunosti implementirano (ostatak je djelimično implementiran). Međutim, u drugom krugu evaluacije, samo 43,7% preporuka je u potpunosti sprovedeno, a samo 45,4% u trećem krugu evaluacije, što potvrđuje trend opadanja. U četvrtom krugu evaluacije koji se odnosi na poslanike, sudije i tužioce i za koje je postupak usklađivanja još u toku, nijedna preporuka nije u potpunosti implementirana prema posljednjem javnom izvještaju², a BiH je u postupku za utvrđivanje neusklađenosti od septembra 2020. godine. BiH je do danas preduzela samo ograničene mjere kako bi se uskladila sa preostalim preporukama u okviru ovog kruga.

12. Ovakav nedostatak napretka je pojačan opštom percepcijom da je u zemlji korupcija rasprostranjena. BiH je pala sa 72. pozicije u 2013. na 110. u 2021. godini u Indeksu percepcije korupcije koji je sastavio Transparency International.³ Prema Globalnom barometru korupcije Transparency International-a 2021, 20% korisnika javnih usluga platilo je mito u prethodnih dvanaest mjeseci da bi dobili usluge koje su im bile potrebne. Freedom House je 2022. godine ocijenio BiH sa 1 od 4 za efikasnost zaštitnih mjera protiv korupcije, uz napomenu da je korupcija i dalje široko rasprostranjena i sistemska, a da se zakonodavstvo osmišljeno za borbu protiv ovog problema slabo provodi.⁴ Uočeno je i selektivno i netransparentno sudsko praćenje u slučajevima korupcije od javnog značaja.⁵

13. Prema dostupnim javnim informacijama i intervjuima koje je GET obavio na licu mjesta, čini se da je sektor javnih nabavki posebno osjetljiv na korupciju u BiH. Sagovornici su izvijestili da su javna sredstva često bila preusmjeravana zbog korupcije i da su procedure nabavki bile netransparentne. Nadležni organi istražuju slučajeve navodne korupcije u nabavci respiratora na početku pandemije COVID-19.

14. Sve u svemu, posljednjih je godina došlo do brojnih blokada na različitim nivoima vlasti. Blokada na državnom nivou je primorala institucije BiH da rade u okviru privremenog budžeta na 16 mjeseci, bez državnog budžeta usvojenog 2021. godine za prva dva kvartala 2022. Kao rezultat je paraliza institucija BiH u velikoj mjeri, zakonodavni učinak ne postoji, a reforme – uključujući one neophodne za napredovanje ka članstvu u EU – su zaustavljene⁶. Konkretno, nacrt zakona o sprječavanju sukoba interesa, kao i izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama i dalje ostaju na dugom čekanju.

² Za ažuriranje, provjeriti web stranicu GRECO-a: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/bosnia-and-herzegovina>. U Drugom izvještaju o usklađenosti djelomično je provedeno 53,3% preporuka

³ <https://www.transparency.org/en/countries/bosnia-and-herzegovina>

⁴ <https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/freedom-world/2022>

⁵ Evropska komisija, *Bosna i Hercegovina Izvještaj 2022*, str. 23

⁶ 61. izvještaj Visokog predstavnika za implementaciju Mirovnog sporazuma o Bosni i Hercegovini generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija, 11. maja 2022.

IV. PREVENCIJA KORUPCIJE U CENTRALNIM VLADAMA (NAJVIŠE IZVRŠNE FUNKCIJE)

Sistem vlasti i najviše izvršne funkcije

Sistem vlasti

15. Republika Bosna i Hercegovina (službeni naziv “Bosna i Hercegovina”, u daljem Tekstu BiH) je parlamentarna republika. Prema Ustavu BiH, koji se nalazi u Aneksu 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Dejtonski sporazum) dopunjenim Amandmanom I na Ustav BiH (Službeni glasnik BiH, 25/09), BiH je uspostavljena kao demokratska država, koja funkcionira uz vladavinu prava i slobodne i demokratske izbore. Zakonodavnu vlast ima Parlamentarna skupština⁷, koja je dvodomna i sastoji se od Doma naroda i Predstavničkog doma. Na državnom nivou, izvršnu vlast BiH čine Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH.

Predsjedništvo

16. Funkciju šefa države kolektivno obavljaju tri člana Predsjedništva BiH: jedan Bošnjak i jedan Hrvat direktno birani sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine i jedan Srbin direktno izabran sa teritorije Republike Srpske. Položaj predsjedavajućeg se rotira svakih osam mjeseci između tri člana, koji se biraju na četvorogodišnji mandat.⁸ Članovi imaju pravo da obavljaju još jedan mandat, a nakon toga se četiri godine ne mogu kvalifikovati za tu funkciju.

17. Prema članu V stav (3) Ustava BiH, Predsjedništvo BiH je nadležno za: a) vođenje vanjske politike BiH; b) imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika BiH, od kojih se najviše dvije trećine može birati sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine; c) predstavljanje BiH u međunarodnim i evropskim organizacijama i institucijama i traženje članstva u takvim međunarodnim organizacijama i institucijama čiji BiH nije članica; d) pregovaranje, otkazivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH, ratifikaciju ugovora BiH; e) izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine; f) predlaganje, na preporuku Vijeća ministara, godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini; g) podnošenje izvještaja Parlamentarnoj skupštini na zahtjev, ali ne manje od jednom godišnje, o izdacima Predsjedništva; h) koordinaciju po potrebi sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u BiH; i) obavljanje drugih funkcija koje mogu biti neophodne za obavljanje njihovih dužnosti, koje im dodijeli Parlamentarna skupština, ili koje mogu biti dogovorene između Entiteta. Pored toga, svaki član Predsjedništva ima civilnu komandnu vlast nad oružanim snagama.

18. Predsjedništvo će nastojati da odluke u vezi sa pitanjima koja proizilaze iz člana V, stav (3) (a)-(e) Ustava donosi konsenzusom. Takve odluke ipak mogu usvojiti dva člana kada svi pokušaji da se postigne konsenzus propadnu. Član Predsjedništva koji nije saglasan može odluku Predsjedništva proglasiti destruktivnom po vitalni interes entiteta sa teritorije sa koje je izabran, pod uslovom da to učini u roku od tri dana od njenog donošenja. Takva odluka će se odmah uputiti Narodnoj skupštini Republike Srpske, ako je izjavu dao poslanik sa te teritorije; bošnjačkim delegatima Doma naroda Federacije, ako je izjavu dao bošnjački

⁷ Za više informacija vidjeti [4th Round Evaluation Report](#) o BiH, posebno stavove 20. do 28.

⁸ Trenutna tri člana Predsjedništva: Željka Cvijanović (Srkinja); Denis Bećirović (Bošnjak) i Željko Komšić (Hrvat) (od 16. novembra 2022.). Željka Cvijanović je predsjedavajuća u narednih osam mjeseci (od 16. novembra 2022. godine).

poslanik; ili hrvatskim delegatima tog tijela, ako je izjavu dao hrvatski član. Ako je izjava potvrđena dvotrećinskom većinom tih lica u roku od deset dana od upućivanja, osporena Odluka Predsjedništva neće stupiti na snagu.

19. Predsjedništvo imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara i podnosi prijedlog Predstavničkom domu. Predsjedništvo BiH može raspustiti Dom naroda (član IV, stav (3)(g) Ustava).

20. Predsjedništvo može predložiti prijedlog zakona u okviru svojih nadležnosti.⁹ Parlamentarna skupština BiH donosi zakone koji su obavezujući za sve organe izvršne vlasti.

21. Generalni sekretarijat Predsjedništva BiH, na čelu sa generalnim sekretarom, služi kao administrativna, tehnička i stručna služba Predsjedništva (član 55. Poslovnika Predsjedništva BiH). Generalni sekretar je dužan da postupa po nalogima članova Predsjedništva i za svoj rad odgovara članovima Predsjedništva. Generalni sekretar ima dva zamjenika, koji za svoj rad odgovaraju generalnom sekretaru i članovima Predsjedništva. Generalni sekretar i njegovi zamjenici su rukovodeći državni službenici (na radnim mjestima generalnih sekretara sa posebnim zaduženjima), i biraju se na period od pet godina. Njih može razriješiti Predsjedništvo. Generalni sekretar organizuje obavljanje svih poslova iz nadležnosti Sekretarijata, donosi propise i druge opšte i pojedinačne akte za koje je zakonom i drugim propisima ovlašten; i odlučuje o pravima, dužnostima i odgovornostima zaposlenih prema ili u vezi sa radnim odnosom.

22. Svakom članu Predsjedništva podrška su šef kabineta i savjetnici, koje oni imenuju i razriješavaju. Šef kabineta, u statusu imenovanog lica, rukovodi kabinetom i za svoj rad je neposredno odgovoran članu Predsjedništva. I šefovi kabineta i savjetnici su uključeni u pitanja koja su direktno povezana sa procesom donošenja odluka.

23. GRECO se složio da će šef države biti obuhvaćen u petom krugu evaluacije u okviru teme „centralne vlade (najviše izvršne funkcije)“ gdje taj pojedinac redovno i aktivno učestvuje u razvoju i/ili izvršavanju vladinih funkcija ili savjetuje vlade na takvim funkcijama. Navedeno može uključivati utvrđivanje i sprovođenje politike, sprovođenje zakona, predlaganje i/ili sprovođenje zakona, usvajanje i sprovođenje podzakonskih akata/normativnih uredbi, donošenje odluka o vladinim rashodima i donošenje odluka o imenovanju pojedinaca na najviše izvršne funkcije.

24. GET napominje da se članovi Predsjedništva biraju direktno narodnim glasanjem i da su istaknute ličnosti političkog života u zemlji, koji se često pojavljuju u medijima. Članovi Predsjedništva ostaju članovi svojih političkih partija i obavljaju rukovodeće funkcije unutar svojih partija (tri sadašnja člana imaju sve rukovodeće pozicije u svojim partijama). Pored toga, članovi Predsjedništva su uključeni u vršenje različitih izvršnih ovlaštenja: Predsjedništvo predlaže godišnji budžet Parlamentarnoj skupštini, ima pravo zakonodavne inicijative, imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara i komandant je oružanih snaga. Predsjedništvo imenuje vladine zvaničnike kao što su članovi Upravnog odbora Centralne banke ¹⁰ i može raspustiti Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.¹¹ Član Predsjedništva se može obratiti i

⁹ Vidjeti 4. Krug evaluacije: GET-u je rečeno da oko 90% zakonodavnih inicijativa dolazi od Vlade.

¹⁰ Član 49. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH.

¹¹ Član 39. Poslovnika Predsjedništva BiH.

Ustavnom sudu za razmatranje zakona. U pogledu spoljne politike, Predsjedništvo ima isključivu nadležnost. Članovi Predsjedništva imenuju ambasadore po sopstvenom nahođenju, a pregovore o međunarodnim ugovorima takođe vodi Predsjedništvo. GET-u su svi nevladini sagovornici kazali da članovi Predsjedništva, generalno, imaju snažan politički uticaj. Oni ostaju lideri stranaka i kao takvi su uključeni u izborne kampanje i često daju ton budućim reformama¹² u sklopu partijskih manifesta. GET primjećuje da je pravo veta koje članovi Predsjedništva imaju pravo koristiti da zaštite ono što smatraju vitalnim interesima Entiteta iz kojeg su izabrani, uzrok nekoliko blokada, koje onemogućavaju Predsjedništvo BiH da usvaja Odluke,¹³ i time doprinosi oblikovanju političkog života zemlje.

25. Imajući u vidu gore navedeno, GET zaključuje da su članovi Predsjedništva BiH u poziciji da redovno utiču na politiku Vlade i da taj uticaj ostvaruju u praksi. Iz toga proizilazi da su po mišljenju GET-a svi članovi Predsjedništva i lica koja ih direktno savjetuju (šefovi kabineta i savjetnici) uključeni u vršenje izvršnih funkcija u dovoljnoj mjeri da budu obuhvaćeni ovim izvještajem. Međutim, GET isto tako smatra da Generalnog sekretara Predsjedništva ne treba smatrati PTEF-om jer on/ona ne doprinosi redovnom procesu donošenja odluka.

Vijeće ministara

26. Vijeće ministara, na čelu sa Predsjedavajućim, sastoji se od kabineta koji čine ministri i zamjenici ministara. Zadatak Vijeća je da provodi "politiku i odluke Bosne i Hercegovine". Vijeće ministara donosi akte iz svoje nadležnosti većinom glasova prisutnih članova.

27. Član V.4. Ustava BiH (Vijeće ministara) propisuje da Predsjedništvo BiH imenuje Predsjedavajućeg Vijeća ministara, a Predsjedavajući ministre i njihove zamjenike,¹⁴ koji ne mogu dolaziti iz istog konstitutivnog naroda kao ni njihovi ministri. Najmanje jedan predstavnik „ostalih“ će biti predstavljen u Vijeću ministara ili će imati poziciju Generalnog sekretara Vijeća ministara.

28. Predsjedavajući ima ovlaštenje da imenuje dva ministra za svoje zamjenike. Iz Federacije Bosne i Hercegovine može biti predloženo najviše dvije trećine svih ministara. Predsjedavajući i ministri stupaju na dužnost po odobrenju Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Vijeće ministara je odgovorno pred Parlamentarnom skupštinom i podnosi ostavku u slučaju da Skupština izglasa nepovjerenje. Mandat Vijeća ministara poklapa se sa mandatom Parlamentarne skupštine.

29. Članom 5. Zakona o Vijeću ministara BiH predviđeno je da Vijeće ministara čine Predsjedavajući i ministri: ministar vanjskih poslova, ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, ministar finansija i trezora, ministar vanjskih poslova za komunikacije i saobraćaj,

¹² Kao što je reforma nekoliko aspekata izbornih pravila kroz izmjene i dopune Izbornog zakona BiH i ograničene ustavne promjene potrebne kako bi se osiguralo potpuno poštivanje presuda Europskog suda za ljudska prava (*Grupa Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, zahtjev br. 27996/06*)

¹³ Vidjeti, na primjer, veto srpskog člana Predsjedništva na posjetu predsjednika Crne Gore i na saradnju sa Agencijom za evropsku graničnu i obalnsku stražu Frontex: <https://balkaninsight.com/2020/02/27/bosnian-serb-parliament-backs-dodiks-double-veto/>

¹⁴ Članom 8. Zakona o Vijeću ministara BiH propisano je da će svaki ministar imati jednog zamjenika, osim ministra odbrane koji će imati dva zamjenika.

ministar civilnih poslova, ministar za ljudska prava i izbjeglice, ministar pravde, ministar sigurnosti i ministar odbrane. Trenutno, Vijeće ministara se sastoji od devet ministara, uključujući dvije žene (ministarka vanjskih poslova i ministarka civilnih poslova). Ovaj sastav nije u skladu sa Preporukom Komiteta ministara Rec(2003)3 prema kojoj uravnotežena participacija žena i muškaraca znači da zastupljenost bilo žena bilo muškaraca u bilo kojem tijelu koje odlučuje u političkom ili javnom životu ne bi smjela pasti ispod 40%. GET stoga ohrabruje vlasti da u budućnosti povećaju svoje napore ka boljoj ravnoteži učešća polova u Vladi.

30. Ministri su obuhvaćeni Zakonom o sukobu interesa u državnim institucijama BiH (u daljem tekstu ZSI) i moraju dostaviti finansijski izvještaj u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost radi utvrđivanja potencijalnog sukoba interesa (član 12. ZSI, vidi stav 100.). Nadalje, potrebno je izvršiti sigurnosne provjere za određene pozicije u državnoj službi u institucijama BiH čiji se zvaničnici bave pitanjima vezanim za podatke sa određenim nivoom tajnosti (povjerljivo, tajno, strogo povjerljivo), kao što je Ministarstvo sigurnosti BiH. Prije imenovanja, kandidati sa liste najuspješnijih kandidata se podvrgavaju sigurnosnim provjerama, pri čemu vrsta provjere zavisi od stepena tajnosti podataka koji se obrađuju i od poslova koji se obavljaju (član 30. Zakona o zaštiti tajnih podataka).

31. GET napominje da su sve osobe na radnom mjestu ili koje se prijavljuju za radno mjesto sa pristupom povjerljivim informacijama podvrgnute različitim sigurnosnim provjerama, u zavisnosti od stepena pristupa poverljivim informacijama. Međutim, ove sigurnosne provjere su ograničene na osobe koje imaju pristup povjerljivim informacijama i ne pokrivaju cijeli kabinet. Štaviše, sigurnosna provjera ne uključuje provjeru integriteta koja se posebno odnosi na rizike u vezi sa sukobom interesa zbog finansijskih interesa osobe. GET naglašava da provjere integriteta ne treba miješati sa sigurnosnim provjerama i da imaju za cilj identifikovanje mogućeg sukoba interesa u vezi sa vršenjem javnih funkcija u Vladi. Smatra da provjere integriteta treba izvršiti kada se osobe razmatraju od strane Predsjedavajućeg Vijeća ministara za ministarsko mjesto. Takve provjere integriteta bi igrale važnu ulogu u sprječavanju korupcije tako što bi pružile priliku da se identifikuju sukobi interesa osoba koje se razmatraju za određeni ministarski portfelj prije nego što uđu u Vladu. Slično tome, čini se da su provjere integriteta važne za druge kategorije PTEF-a koji nisu angažovani putem konkursa. Stoga **GRECO preporučuje utvrđivanje pravila koja zahtijevaju da se provjere integriteta vrše prije imenovanja šefova kabineta članova Predsjedništva BiH, predsjedavajućeg Vijeća ministara i ministara/zamjenika ministara kako bi se identifikovali i upravljali mogućim rizicima od sukoba interesa.**

Ostale funkcije u izvršnoj vlasti

32. Predsjedavajućem Vijeća ministara i ministrima u radu pomaže Generalni sekretarijat. Generalnim sekretarijatom rukovodi Generalni sekretar kojeg imenuje i razrješava Vijeće ministara na prijedlog Predsjedavajućeg, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH. Generalni sekretar je za svoj rad direktno odgovoran Predsjedavajućem Vijeća ministara. On/ona rukovodi i predstavlja Generalni sekretarijat. Posebno, donosi propise i druge opšte i pojedinačne akte u vezi sa pravima, dužnostima i odgovornostima zaposlenih u Generalnom sekretarijatu iz radnog odnosa ili u vezi sa njim; odgovoran je za korišćenje finansijskih i materijalnih sredstava Generalnog sekretarijata kao budžetskog subjekta, kao i za druge poslove koji su mu povjereni zakonom i drugim propisima. Pored ministara koji su odgovorni

za rad Ministarstva u cjelini i zamjenika ministra, u svakom ministarstvu postoji sekretar ministarstva koji obavlja aktivnosti i poslove utvrđene Zakonom o državnoj službi (član 8. Zakona o Vijeću ministara BiH). Generalni sekretar i sekretari ministarstava imaju status državnih službenika (viših izvršnih rukovodilaca) i stoga podliježu Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH. Njihovi zadaci su uglavnom menadžerske i administrativne prirode i ne doprinose direktno procesu donošenja odluka. Stoga, GET smatra da se generalni sekretar i sekretari ministarstava ne smatraju PTEF-ima.

33. Predsjedavajući Vijeća ministara, ministri i zamjenici ministara mogu imenovati savjetnike u skladu sa članom 18. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Uloga savjetnika je pružanje savjetodavnih usluga o određenim pitanjima i obavljanje drugih poslova koje im povjeri Predsjedavajući Vijeća ministara i ministri/zamjenici ministara. Daju mišljenja i učestvuju u pripremi zakona, propisa i opštih akata. Pored toga, Predsjedavajući Vijeća ministara i svaki ministar i zamjenik ministra imenuju po jednog savjetnika kao šefa kabineta. Šefovi kabineta, pored rukovođenja kancelarijom, obavljaju i sve poslove koji su direktno povezani sa radom Predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara; savjetuju predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministre i zamjenike ministara u brojnim oblastima rada i za svoj rad im odgovaraju. Prema članu 5. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, pojedinci zaposleni kao savjetnici članova Predsjedništva, Predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara nisu državni službenici. Ipak, neki se članovi Zakona o državnoj službi primjenjuju i na savjetnike¹⁵. Takođe su dužni da se ponašaju i postupaju u skladu sa Kodeksom ponašanja državnih službenika koji je usvojilo Vijeće ministara (član 14. stav 5. Zakona o državnoj službi). Državni službenici koji su imenovani kao savjetnici ili uzimaju odsustvo iz državne službe i vraćaju se na tu funkciju nakon što prestanu biti savjetnici ili, u slučaju rukovodećih državnih službenika, više ne pripadaju državnoj službi. Savjetniku se ne garantuje mandat i organ za imenovanje može da ga razriješi u bilo kom trenutku. Mandat savjetnika ne može biti duži od mandata osobe koju savjetuje.

34. Iako sami savjetnici nemaju direktne izvršne funkcije, GET primjećuje da su često blisko uključeni u procese donošenja odluka Predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara koji su ih izabrali. Stoga će se, za potrebe ovog Izvještaja, savjetnici, uključujući savjetnike imenovane kao šefovi kabineta, smatrati PTEF-ima, zajedno sa Predsjedavajućim Vijeća ministara, ministrima i zamjenicima ministara.

35. Tokom posjete, GET primjećuje da nema dovoljno transparentnosti u zapošljavanju i učinkovitim funkcijama savjetnika. U praksi, savjetnike diskreciono biraju ministri i zamjenici ministara. Nema ograničenja u broju savjetnika i svako ministarstvo taj broj definiše svojim internim pravilima.¹⁶ Takođe ne postoje zahtjevi u pogledu njihove akademske kvalifikacije ili iskustva. Broj, imena i funkcije savjetnika se obično ne objavljuju. Neki sagovornici su naveli da se na poziciju savjetnika često gledalo kao na način ulaska u javnu službu i korištenje različitih prednosti. Prema GET-u ovu situaciju potrebno je razmotriti kako bi se obezbijedila veća transparentnost, uključujući objavljivanje na sajtu ministarstava redovno ažurirane liste savjetnika, njihovih nadležnosti i naknada.

¹⁵ Konkretno, savjetnik treba da se uzdrži od aktivnosti ili propusta u obavljanju svojih profesionalnih dužnosti koji su u suprotnosti sa dužnostima utvrđenim ovim zakonom i da se uzdrži od javnog izražavanja svojih političkih uverenja.

¹⁶ GET-u je, na primjer, rečeno da Ministar pravde BiH ima dva savjetnika, a da Zamjenik ministra pravde ima pravo na četiri savjetnika.

36. Pored toga, GET napominje da proces zapošljavanja savjetnika članova Predsjedništva, Predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara ne uključuje provjere integriteta radi identifikovanja i upravljanja mogućim sukobima interesa. Dok opšti uslovi za imenovanje državnih službenika važe i za savjetnike, koji moraju da se pridržavaju nekih pravila integriteta, ne postoji nadzor o tome kako i po kojim kriterijima se zapošljavaju. Dok GET potvrđuje da bi se ministrima i zamjenicima ministara trebalo ostaviti malo slobode u izboru njihovih bliskih saradnika, postoji potreba da se uvedu neke formalne provjere prilikom njihovog zapošljavanja. Navedeno bi trebalo da uključuje nedvosmislene kriterije o integritetu koji bi se posebno odnosili na potencijalne sukobe interesa u vezi sa njihovim interesima i/ili interesima njihovih izdržanih lica, obavezama, sekundarnim aktivnostima, vezama sa lobistima ili trećim stranama koje žele uticati na donošenje odluka, kao i na podizanje svijesti i obuci o pitanjima integriteta (ovaj aspekt kao i drugi aspekti u vezi sa sukobom interesa obrađeni su u nastavku ovog Izveštaja). Navedeno bi trebalo da važi i za zapošljavanje savjetnika članova Predsjedništva kako bi se obezbijedio usaglašen pristup.

37. Imajući u vidu gore navedeno, **GRECO preporučuje da (i) savjetnici članova Predsjedništva, šefovi kabineta predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara i savjetnika predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara prođu provjeru integriteta kao dio njihovog zapošljavanja u cilju izbjegavanja i upravljanja sukobima interesa; (ii) da imena i oblast nadležnosti svih takvih šefova kabineta i savjetnika budu objavljeni i lako dostupni.**

Status i naknade lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije

38. Članovi Predsjedništva se biraju direktno u svakom Entitetu. Svako upražnjeno mjesto u Predsjedništvu popunjava se iz odgovarajućeg Entiteta. Prema članu 8.4 Izbornog zakona BiH, kada član nije u mogućnosti obavljati svoju funkciju, zamjenjuje ga zamjenik člana Predsjedništva.

39. Predsjedavajućeg Vijeća ministara predlaže Predsjedništvo BiH u svakom novom mandatu Parlamentarne skupštine BiH. Prema Zakonu o Vijeću ministara BiH, odluka o imenovanju se dostavlja na usvajanje Predstavničkom domu. Predsjedavajući Vijeća ministara stupa na dužnost nakon što Predstavnički dom odobri njegovu/njenu nominaciju. Odobrenje Predsjedavajućeg Vijeća ministara treba da bude dostavljeno u roku od 30 dana od dana imenovanja.

40. U skladu sa članom V(4) Ustava BiH, Predsjedavajući Vijeća ministara imenuje ministre i zamjenike ministara odmah po preuzimanju dužnosti i traži od Predstavničkog doma da odobri takva imenovanja. Ministri i zamjenici ministara stupaju na dužnost odmah po odobrenju Predstavničkog doma. Odobrenje Zamjenika predsjedavajućeg, ministara i zamjenika ministara treba da bude dostavljeno u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost Predsjedavajućeg. Nespojivo je istovremeno obavljanje jedne direktno ili indirektno birane funkcije i jedne funkcije u izvršnom organu (tj. Predsjedništvu BiH ili Vijeću ministara, član 1.8. Izbornog zakona BiH).

41. Ukoliko Predstavnički dom ne da saglasnost na odluku Predsjedništva BiH o imenovanju predsjedavajućeg Vijeća ministara, Predsjedništvo mora u roku od osam dana imenovati

drugog predsjedavajućeg Vijeća ministara i tu odluku dostaviti Predstavničkom domu na odobrenje. Ako Predstavnički dom ne usvoji odluku predsjedavajućeg Vijeća ministara o imenovanju ministra ili zamjenika ministra, predsjedavajući mora u roku od osam dana predložiti drugu osobu na tu funkciju i tu odluku dostaviti Predstavničkom domu na odobrenje.

42. Ako Predsjedavajući Vijeća ministara podnese ostavku ili trajno nije u mogućnosti obavljati svoju dužnost, Vijeće ministara podnosi ostavku u cjelini i nastavlja obavljati svoje dužnosti do odobrenja za novog Predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Predsjedništvo BiH može predložiti razrješenje Predsjedavajućeg Vijeća ministara. Ukoliko Parlamentarna skupština BiH izglasa nepovjerenje Predsjedavajućem, Vijeće ministara će podnijeti ostavku u cjelini, ali će nastaviti obavljati svoje dužnosti do odobrenja za novog Predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Parlamentarna skupština može i na sopstvenu inicijativu izglasati nepovjerenje Vijeću ministara.

43. Ako ministar ili zamjenik ministra podnese ostavku ili trajno nije u mogućnosti obavljati svoju dužnost, Predsjedavajući Vijeća ministara imenuje njegovog nasljednika. Nasljednik ministra ili zamjenik ministra preuzima dužnost po odobrenju Predstavničkog doma. Pored toga, Predsjedavajući Vijeća ministara može predložiti razrješenje ministra i zamjenika ministra. Ukoliko Parlamentarna skupština BiH odobri takvo razrješenje, Predsjedavajući Vijeća ministara je dužan imenovati novog ministra ili zamjenika ministra.

44. Što se tiče visine zarada, Zakon o platama i naknadama u Institucijama Bosne i Hercegovine reguliše plate i naknade zaposlenih, imenovanih i izabranih lica u institucijama na nivou BiH. Osnovica za obračun plata utvrđuje se svake godine (do 30. juna) propisom Vijeća ministara BiH za narednu godinu, s tim da osnovica ne može biti manja od 50% prosječne mjesečne neto plate u BiH. Odluka o utvrđivanju osnova objavljuje se u Službenom glasniku BiH. Plata se sastoji od povećanja na osnovu godina prethodnog radnog staža i, kada je relevantno, povećanja na osnovu posebnih uslova rada. Za izvanredne rezultate rada mogu se dodjeliti bonusi.

45. Prosječna mjesečna neto plata u 2021. godini u BiH je iznosila 998 KM prema podacima Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine.¹⁷ Prosječna godišnja bruto plata PTEF-a na nivou institucija BiH je iznosila 93.115 KM (47.760 eura). Plate PTEF-a se ne objavljuju proaktivno, već se objavljuju na zahtjev i mogu se izračunati na osnovu platnih razreda i koeficijenata koji su javni.

46. Članom 10. Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH propisani su platni razredi i koeficijenti za izabrana i imenovana lica. Što se tiče osoba koje se smatraju PTEF-ima, relevantne brojke su sljedeće:

Platni razred	Pozicija	Koeficijent
A1	Član Predsjedništva BiH	10,00
A2	Predsjedavajući Vijeća ministara	9,00

¹⁷ <https://bhas.gov.ba/?lang=en>. Navedeno odgovara približno 510 EUR (1 konvertibilna marka (BAM)=0,51 EUR.).

A3	Zamjenik predsjedavajućeg Vijeća ministara	8,80
A4	Ministar	8,50
A6	Zamjenik ministra	7,50
A8	Šef kabineta predsjedavajućeg Vijeća ministara, šef kabineta člana Predsjedništva BiH	6,10
A11	Šef kabineta ministra, savjetnik predsjedavajućeg Vijeća ministara, savjetnik člana Predsjedništva BiH	4,50
A12	Šef kabineta zamjenika ministra, savjetnik ministra i zamjenika ministra	3,55

47. Neto plate se obračunavaju množenjem osnovnog iznosa – 535 KM (273 eura) od 1. oktobra 2022. godine sa odgovarajućim koeficijentom utvrđenim zakonom, uz 0,5% za svaku godinu radnog staža. Pored toga, navedenim izabranim i imenovanim funkcionerima, u skladu sa Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu troškova smještaja, posebnog izdržavanja i naknade za privremeni rad, pripada i posebna naknada za izdržavanje (prosječna godišnja naknada). 3.349 KM (1.717 eura) kao i nadoknada troškova smještaja (mjesečni iznos do 300 KM (153 eura), pod uslovom da je mjesto stanovanja udaljeno više od 80 km od radnog mjesta). Zaposleni imaju pravo i na novčanu naknadu za obroke tokom rada (6 KM (3 eura) za svaki dan proveden na radnom mjestu, koja se isplaćuje na mjesečnom nivou na osnovu evidencije prisustva i na regres zajedno sa zaradom za juli (KM) 300 (153 eura) u 2021. godini.

Antikorupcijska politika i politika integriteta, regulatorni i institucionalni okvir

Antikorupcijska politika i politika integriteta

48. Zakon o Agenciji za sprječavanje korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u daljem tekstu APIK) usvojen je u decembru 2009., a Agencija je počela sa radom 2011. godine. APIK je po zakonu ovlašten da koordinira antikorupcijske politike drugih državnih organa (vidjeti u nastavku, stav 62.). APIK je izradio set preporuka o uspostavljanju tijela za sprječavanje korupcije i pripremu strateških dokumenata na svim nivoima vlasti u BiH.

49. Trenutno ne postoji posebna strategija za sprječavanje korupcije i promovisanje integriteta među PTEF-ima u BiH. Opšte strategije za borbu protiv korupcije su ranije usvojene. Međutim, ove strategije su bile opšteg karaktera i nisu se bavile posebnom situacijom i rizicima povezanim sa PTEF-ovima. Nakon isteka Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019, APIK je u februaru 2020. godine dovršio nacrt Strategije za borbu protiv korupcije 2020-2024 i njen Akcioni plan. Iako je nacrt Strategije prvobitno dostavljen 14. jula 2020. godine Vijeću ministara BiH na usvajanje, još nije usvojen. Vijeće ministara je razmatralo nacrt Odluke o usvajanju Strategije 3. februara 2021. godine, koji nije usvojen zbog nedostatka potrebne većine glasova.

50. Uprkos ovom zastoju, APIK je 30. juna 2021. godine pokrenuo razvoj antikorupcijskih planova za borbu protiv korupcije za 2022. godinu na nivou institucija BiH, na osnovu Smjernica za strateško planiranje antikorupcijskih politika u BiH. Smjernice zahtijevaju imenovanje kontakt osoba za saradnju sa Agencijom po ovom pitanju. U vrijeme posjete, 43

institucije u BiH su raspolagale takvim planovima. Nadležni nisu naveli da li su Predsjedništvo, sva ili neka ministarstva izradili antikorupcijske planove na osnovu Smjernica APIK-a.

51. APIK je takođe odgovoran za uspostavljanje planova integriteta u javnim institucijama BiH i za nadzor nad provođenjem mjera i preporuka sadržanih u usvojenim planovima integriteta. Planovi integriteta su alati za podizanje svijesti o slabim tačkama u poslovanju institucije, čija je svrha da spriječe i upozore na mogućnosti koruptivnih pojava. Nakon izrade nacrt planova integriteta, institucije ih dostavljaju APIK-u na mišljenje i preporuke. Nakon dobijanja mišljenja APIK-a, planove konačno usvajaju rukovodioci institucija. Institucije će potom jednom godišnje, a po potrebi i češće, dostavljati APIK-u izvještaje o sprovođenju mjera kao i preporuke za unapređenje integriteta predložene u usvojenim planovima. GET j obaviješten da javne institucije nemaju zakonsku obavezu da donose planove integriteta. Ukoliko usvoje takve planove, ovi planovi se smatraju internim dokumentima i ne postoji obaveza da budu dostupni javnosti. Od 74 javne institucije u BiH, 15 je počelo sa ažuriranjem planova integriteta u vrijeme posjete, dok je 6 planova usvojeno, a 9 je u pripremi. Preostale institucije sprovode stare planove iz prethodnog perioda.

52. Nakon samoprocjene uticaja faktora rizika od korupcije, Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH izradio je i usvojio Plan integriteta u maju 2015. godine. Procjenu rizika je izvršila radna grupa imenovana posebnom odlukom generalnog sekretara, a svi zaposleni u Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara učestvovali su u izradi Plana na osnovu smjernica koje je pripremio APIK. Plan integriteta je dokument koji važi četiri godine od dana donošenja. Međutim, Plan integriteta Vijeća ministara za 2015. godinu nije ažuriran 2019. godine kako je bilo predviđeno i još uvijek je u procesu revizije.

53. GET izražava žaljenje što Strategija za borbu protiv korupcije 2020-2024 i njen Akcioni plan do danas nisu usvojeni i što nedostaje holističija antikorupcijska politika na državnom nivou (Predsjedništvo i Vijeće ministara). Potvrđuje da proces usvajanja planova integriteta, posebno od strane Generalnog sekretarijata Vijeća ministara, predstavlja pozitivnu praksu, iako ovi planovi ne razmatraju rizike sa kojima se posebno suočavaju PTEF-i vlade na holistički način. Pored toga, nisu sva ministarstva usvojila takve neobavezne planove i ovi dokumenti nisu objavljeni. GET smatra da izrada različitih dokumenata sličnog sadržaja, ali različite specifičnosti i relevantnosti (Strategija za borbu protiv korupcije, antikorupcijski planovi, planovi integriteta) ne doprinosi vidljivosti i efikasnosti antikorupcijske politike u zemlji. Isto tako smatra da posebnu pažnju treba posvetiti PTEF-ima imajući u vidu njihova izvršna ovlaštenja, ili pristup vršenju ovih ovlaštenja, kao i specifične rizike od korupcije kojima su izloženi. Ovo bi trebalo da se riješi usvajanjem političkog dokumenta koji pokriva sve PTEF-ove, uključujući i Predsjedništvo. Stoga, **GRECO preporučuje da se usvoji i javno objavi operativni akcioni plan za prevenciju korupcije koji obuhvata Predsjedništvo i Vijeće ministara. Takav akcioni plan treba da se zasniva na procjeni rizika koja je posebno usmjerena na osobe sa najvišim izvršnim funkcijama i da uključuje posebne korake za ublažavanje rizika identifikovanih u vezi sa istim.**

Pravni okvir i etički principi/pravila ponašanja

54. Na državnom nivou, pravni okvir koji se odnosi na PTEF-ove uključuje Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, kao i Izborni zakon BiH. Sukob interesa izabраних званичника, носилаца izvršnih

funkcija i savjetnika u institucijama vlasti BiH regulisan je Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine (vidjeti u nastavku).

55. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH precizira dužnosti i prava državnih službenika, a posebno principe zakonitosti, transparentnosti i javnosti, odgovornosti, efikasnosti, efektivnosti, profesionalnosti i nepristrasnosti. Štaviše, članom 2. ovog zakona propisano je da se zapošljavanje i napredovanje u karijeri državnog službenika zasniva na otvorenim konkursima i profesionalnim sposobnostima, čime se na taj način naglašava princip meritokratije.

56. Na državnom nivou, Vijeće ministara BiH je 28. maja 2013. godine usvojilo Kodeks ponašanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine na prijedlog Agencije za državnu službu BiH.¹⁸ Ovim se kodeksom uređuju pravila i principi primjerenog ponašanja državnih službenika u institucijama BiH, u vršenju državne službe na osnovu Ustava, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih propisa. Bavi se pitanjima integriteta kao što je sprječavanje sukoba interesa i primanje darova. Kodeks služi i za informisanje građana o ponašanju koji imaju pravo da očekuju od državnih službenika. Svrha Kodeksa je da državni službenik, kao predstavnik institucije, svojim ponašanjem štiti javni i pravni interes zasnovan na Ustavu i zakonu i na taj način doprinosi jačanju uloge i ugleda državnog organa. Kodeks je javno dostupan na zvaničnoj web stranici Agencije za državnu službu BiH.¹⁹

57. Odredbe Kodeksa ponašanja državnih službenika odnose se i na lica koja su imenovana u instituciju, pripravnike, volontere, namještenike (ako Zakonom o radu u institucijama BiH nije drugačije određeno), kao i na lica koja obavljaju poslove za ustanovu po ugovoru o radu.²⁰ Prema članu 5 Zakona o državnoj službi, Kodeks se takođe primjenjuje na savjetnike koji rade za izvršnu vlast.

58. Nadzor nad sprovođenjem Kodeksa vrši rukovodilac ustanove. Građani i službena lica se mogu obratiti rukovodiocu institucije sa pritužbom na ponašanje državnog službenika za koje smatraju da je u suprotnosti sa odredbama Kodeksa. Rukovodilac institucije razmatra pritužbe, a po potrebi podnosi i zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, kojim se povreda ovog kodeksa utvrđuje kao povreda službene dužnosti.

59. GET primjećuje da ne postoji opšti kodeks ponašanja koji se primjenjuje na javne službenike ili posebno na PTEF-ove. Dok se Kodeks ponašanja za državne službenike primjenjuje na savjetnike, uopšte ne postoji poseban kodeks ponašanja za ministre/PTEF. Sva ostala postojeća pravila (o sukobu interesa, poklonima, pristupu poverljivim informacijama itd.) su razbacana u mnogo različitih propisa. Pored toga, GET primjećuje da je Kodeks ponašanja državnih službenika sastavljen veoma uopšteno i da je njegova primjena

¹⁸ Kako se navodi na njenoj web stranici, Agencija za državnu službu BiH je nadležna za proces zapošljavanja državnih službenika na zahtjev institucija BiH. Pomaže institucijama u njihovoj politici ljudskih resursa, organizacionom razvoju, kao i u uspostavljanju informacija o upravljanju ljudskim resursima u institucijama BiH. Agencija obezbjeđuje obuku i stručno usavršavanje državnih službenika i obavlja druge poslove utvrđene Zakonom o državnoj službi.

¹⁹ [Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine \(ads.gov.ba\)](http://ads.gov.ba)

²⁰ Član 20. Kodeksa ponašanja državnih službenika.

prepuštena rukovodiocu svake institucije, što znači da ponašanje rukovodioca institucije ne podliježe nikakvoj kontroli.

60. Stoga, GET smatra da je potrebno hitno izraditi kodeks ponašanja koji će se posebno primjenjivati na sve PTEF-ove. Takav kodeks bi trebalo da bude referentni dokument za etičke standarde za PTEF-ove koji bi trebao pokriti sva relevantna pitanja (sukob interesa, neusklađenosti, poklone, kontakte sa lobistima i trećim licima, ograničenja nakon prestanka radnog odnosa, izjave o imovinskom stanju, poverljive informacije, itd.). Trebalo bi da bude praćen detaljnim uputstvom koje sadrži objašnjenja etičkih principa, uključujući ilustracije i/ili primjere, kako bi se olakšalo njihovo razumijevanje i primjena u praksi. Kako se pitanje javnih nabavki pojavljuje kao oblast visokog rizika za izvršnu vlast, potrebno mu je posvetiti posebnu pažnju. Pored toga, kako bi se osigurala njegova efikasna implementacija, potrebno je precizirati sankcije koje nastupaju u slučaju kršenja istog. Konačno, takav kodeks treba da bude poznat javnosti kako bi se identifikovali standardi čije se poštivanje očekuje od PTEF-ova a za koje se smatraju odgovornim.

61. Shodno tome, **GRECO preporučuje (i) da se usvoji i objavi kodeks ponašanja za osobe sa najvišim izvršnim funkcijama kako bi se pružila jasna uputstva u vezi sa sukobom interesa i drugim pitanjima vezanim za integritet (kao što su pokloni, kontakti sa trećim licima, pomoćne aktivnosti, postupanje sa poverljivim informacijama i ograničenja nakon prestanka radnog odnosa), i (ii) da se obezbijedi pravilno praćenje i primjena takvog kodeksa.**

Institucionalni okvir

62. APIK je agencija osnovana kao autonomno specijalizovano tijelo nadležno za poslove u vezi sa sprječavanjem korupcije. Njena uloga je da djeluje kao efikasan mehanizam koordinacije za prevenciju korupcije u BiH, da razvija politike za borbu protiv korupcije i da nadgleda provođenje Zakona o prijaviteljima nepravilnosti (zviždačima). Funkcije APIK-a su uglavnom savjetodavne: prikupljanje i analiziranje informacija, praćenje sprovođenja zakona od strane drugih državnih organa, koordinacija njihovih nastojanja, davanje preporuka o antikorupcijskim politikama, itd. Nema formalna ovlaštenja da ispituje konkretne slučajeve, prikuplja dokaze, pokreće sudske postupke ili izriče sankcije. APIK redovno objavljuje informacije o svom radu u godišnjim izvještajima koji su dostupni na sajtu Agencije.²¹

63. U vrijeme posjete, APIK se suočavao sa brojnim problemima. Prvo sa problemom resursa, jer se od 2015. godine moglo računati sa samo 31 člana operativnog osoblja²², dok je planirano 41 član operativnog osoblja. Njegovo finansiranje je takođe bilo neizvjesno, jer je bio primoran da radi u okviru privremenog finansiranja zbog blokade budžeta na državnom nivou. Drugo, nedostajalo mu je odgovarajuće pravilno upravljanje: mandat direktora je istekao i dva zamjenika direktora su otišla; shodno tome, APIK je imao samo jednog vršioca dužnosti direktora. Radi obnavljanja rukovodstva, na otvorenim sjednicama su obavljani

²¹ http://apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
APIK je takođe u novembru pripremio izvještaj o sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. U novembru 2016. godine: <http://apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/default.aspx?id=1239&langTag=bs-BA> (Prvi izvještaj o praćenju sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019 i Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019).

²² Od ovih 31 člana osoblja, 24 radi za APIK (uključujući jedanaest koji rade direktno na sprovođenju aktivnosti), a sedam je vezano za APIK, ali rade za Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa

intervjui od strane posebne komisije Parlamentarne skupštine, zadužene za zapošljavanje. Međutim, proces je odložen i do imenovanja novog direktora i zamjenika direktora još nije došlo. Direktor i dva zamjenika direktora su konačno imenovani u julu 2022. godine.

64. GET napominje da APIK-u, koji bi trebalo da bude u centru svih aktivnosti na prevenciji korupcije, nedostaje kapacitet za pravilno obavljanje dužnosti s obzirom da je skoro neoperativan. Svi sagovornici su se složili da APIK ima samo ceremonijalnu ulogu i da nema jakih resursa. GET je također obaviješten o zabrinjavajućem trendu, pri čemu je APIK osporio kantonalne inicijative u vezi sa izjavom o imovinskom stanju, pozivajući se na podatak da bi ta nadležnost trebala biti na državnom i federalnom nivou. Sagovornike su posebno zabrinjavali navodi o sve većoj politizaciji APIK-a. U ovom kontekstu, kritikovan je nedostatak transparentnosti procesa zapošljavanja novog direktora. Vlasti osporavaju ovakvu analizu. Ipak, po mišljenju GET-a, potrebno je postojanje objektivnih pravila²³ a postupak zapošljavanja bi trebalo u cjelini revidirati i zamijeniti zapošljavanjem zasnovanim na zaslugama (npr. kombinovanjem pisanih testova automatizovanih za predselekciju kandidata i intervjua od strane nezavisne komisije) kako bi se obezbijedila neophodna nezavisnost i autoritet. Pored toga, postoji potreba za poboljšanjem efikasnosti APIK-a, posebno u pogledu njegovog upravljanja i resursa. Stoga, **GRECO preporučuje da (i) APIK-u budu obezbijeđeni adekvatni finansijski i ljudski resursi za efikasno obavljanje zadataka, i (ii) da se rukovodeća mjesta popune u skladu sa otvorenim i transparentnim procesom zasnovanim na objektivnim kriterijima koji garantuju njegovu nezavisnost.**

Svijest

65. Predstavnici APIK-a organizuju redovne obuke za sve zaposlene u javnim institucijama (na svim nivoima u BiH), lično ili online, s ciljem njihovog upoznavanja i upravljanja faktorima rizika uz jačanje lične etike i profesionalnog integriteta. Predstavnici APIK-a su takođe navedeni kao certificirani treneri u oblasti etike i jačanja integriteta u državnoj službi, posebno u pogledu Kodeksa ponašanja državnih službenika u institucijama BiH. Zaposleni u ovim ustanovama su dužni da prilikom preuzimanja dužnosti potpišu izjavu o upoznavanju sa sadržajem Kodeksa ponašanja. Odgovarajuća izjava prilaže se ličnom dosijeu zaposlenog. Svi zaposleni u ovim institucijama takođe će učestvovati u izradi planova integriteta i upoznati se sa rizicima i faktorima rizika za narušavanje integriteta prilikom popunjavanja upitnika za samovrednovanje integriteta institucije.

66. Nadalje, Agencija za državnu službu BiH organizuje redovne obuke za državne službenike posvećene temama kao što su Etika javne uprave i Kodeks ponašanja državnih službenika, Planovi integriteta prema odredbama Akcionog plana za borbu protiv korupcije, prevencija i suzbijanje korupcije, itd.

67. Savjeti o opštim pravilima ponašanja se mogu dobiti od APIK-a, koji je dostupan za pomoć i pitanja u vezi sa prevencijom korupcije. Dodatno, u slučaju sumnje u vezi sa potencijalnim kršenjem Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Komisija za odlučivanje o sukobu interesa (vidi stav 98.) će dati mišljenje na zahtjev bilo kojeg lica ili

²³ Postupak izbora direktora i zamjenika direktora sprovodi se u skladu sa članom 13. Zakona o APIK-u. Trenutno, Zakon o APIK-u navodi da se direktor APIK-a može imenovati iz reda lica koja, pored opštih uslova za rad u institucijama vlasti BiH, imaju visoku stručnu spremu, najmanje pet godina relevantnog rukovodećeg iskustva i visok profesionalni i moralni ugled. Ne postoji odredba o integritetu kao uslovu za prijavu za poziciju u APIK-u

institucije. U periodu 2017-2021, Komisija je dala 18 mišljenja na upite u vezi sa potencijalnim sukobom interesa.

68. GET pozdravlja niz aktivnosti podizanja svijesti o pitanjima etike i integriteta koje su razvili APIK i Agencija za državnu službu BiH. Međutim, primjećuje se da ove aktivnosti nemaju sistematski karakter i da su usmjerene samo na državne službenike. GET-u je rečeno da za ministre i njihove savjetnike nema organizovanih sistematskih upoznavanja ili obuke o pitanjima integriteta, ni kada preuzimaju svoje funkcije, niti dok su na funkciji. Ni do danas ne postoji sistem kontinuiranog usavršavanja izabranih funkcionera. GET smatra da bi sve PTEF-ove trebalo sistematski informisati/obučavati po preuzimanju funkcija o standardima integriteta koji se na njih primjenjuju i o ponašanju koje se od njih očekuje u pogledu sukoba interesa, obaveza izjašnjavanja, kontakata sa trećim licima, poklona, itd. To bi se olakšalo usvajanjem kodeksa ponašanja za PTEF-ove, kao što je preporučeno ranije u izvještaju (vidjeti stav 61.). U kontekstu široko rasprostranjene korupcije u kombinaciji sa ograničenim mehanizmima nadzora i discipline, ministri takođe treba da budu informisani o svojoj ulozi kada je u pitanju obezbjeđivanje djelotvornog integriteta i sprovođenje antikorupcijskih politika u njihovim resornim ministarstvima.

69. Pored toga, GET napominje da ne postoji strukturisani sistem savjetovanja kada se PTEF-ovi mogu pozabaviti pojedinačnim dilemama u vezi sa integritetom onako kako se pojavljuju. Uloga APIK-a u ovom pogledu je mnogo opštije prirode i Komisija za odlučivanje o sukobu interesa je do sada mogla davati samo ograničen broj mišljenja. GET takođe naglašava da vrsta savjeta koji bi trebala da postoji za PTEF-ove mora biti prilagođena prirodi njihovih funkcija. Stoga se čini važnim da postoji namjenski mehanizam kome bi PTEF-ovi mogli da se obrate u slučaju dilema po pitanju integriteta i gdje bi se o takvim stvarima moglo razgovarati i savjetovati uz obostrano povjerenje.

70. Imajući u vidu gore navedeno, **GRECO preporučuje da (i) brifing i obuka o pitanjima integriteta budu sistematski organizovani i vođeni za lica sa najvišim izvršnim funkcijama po preuzimanju položaja, a nakon toga redovno, i (ii) da im bude dostupno poverljivo savjetovanje o etičkim pitanjima.**

Transparentnost i nadzor nad izvršnim aktivnostima centralne vlade

Pristup informacijama

71. GET sa zadovoljstvom konstatuje da je BiH potpisala i ratifikovala Konvenciju Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima (CETS br. 205, poznatu kao Tromse konvencija), koja je stupila na snagu 1. decembra 2021. godine.

72. Javnost i mediji mogu pristupiti informacijama o postupku donošenja odluka putem Internet stranice Predsjedništva²⁴ i web stranice Vijeća ministara BiH,²⁵ na kojima se objavljuje program rada kao i izvještaji o radu Vijeća ministara i zaključci sa njihovih sjednica. Sve ostale informacije/dokumenti kojima upravlja Generalni sekretarijat Vijeća ministara dostupni su javnosti na zahtjev, osim ako podliježu izuzecima prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama.

²⁴ <http://www.predsjednistvobih.ba/>

²⁵ <https://www.vijeceministara.gov.ba/>

73. Zakon o pristupu informacijama (ZoSPI) je usvojen 2000. godine. Zakon navodi da svako fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama koje su pod kontrolom organa javne vlasti, a svaki organ javne vlasti ima odgovarajuću obavezu da te informacije objavi. Svaki javni organ imenuje službenika za informisanje koji će obraditi zahtjeve podnijete u skladu sa ovim zakonom.

74. Prema ZoSPI-ju, zahtjevi za pristup informacijama se moraju podnijeti u pisanoj formi. Podnosilac zahtjeva može preuzeti traženu dokumentaciju lično, u prostorijama nadležnih institucija ili dobiti kopiju tražene informacije. Podnosiocu zahtjeva se može naplatiti u slučajevima kada dokumenti moraju biti fotokopirani ili kada organ smatra da zahtjev podrazumijeva veliki broj dokumenata (umnožavanje je besplatno do 20 stranica). Institucije imaju rok od 15 dana da odgovore na podnijeti zahtjev. Kada je zahtjev odbijen, podnosilac ima pravo žalbe na odluku. Koraci žalbe uključuju administrativnu žalbu²⁶, pokretanje postupka kod Ombudsmana i na kraju kod relevantnog suda. Pristup pojedinim dokumentima je ograničen kada nadležni organ javne vlasti: a) utvrdi izuzetak u smislu člana 6. (interesi odbrane i sigurnosti, zaštita javne sigurnosti, zaštita interese vanjske i monetarne politike, sprječavanje izazivanja štete u prevenciji i otkrivanju kriminala), člana 7. (zaštita povjerljivih komercijalnih interesa treće strane) ili člana 8. (zaštita privatnosti treće strane) ZoSPI-ja za cijelu ili dio informacije; i b) člana 9. kada nakon ispitivanja javnog interesa utvrdi da otkrivanje informacija nije u javnom interesu.

75. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH u obavljanju svojih nadzornih funkcija u odnosu na ZoSPI može rješavati pritužbe u vezi sa povredom prava na pristup informacijama, provoditi istrage po službenoj dužnosti i izrađivati smjernice i opšte preporuke koje se odnose na implementaciju ZoSPI-ja.²⁷ Institucija ombudsmana će u svoj godišnji izvještaj uključiti i poseban odjeljak o svom djelovanju u ovoj oblasti. GET-u je rečeno da je posljednjih godina povećan broj pritužbi na pristup informacijama koje se podnose Instituciji ombudsmana. U 2020. godini je primljena 231 žalba, a preporuka je data u 82 slučaja²⁸. U 2021. godini primljene su 304 žalbe, a preporuka je data u 74 slučaja²⁹. U periodu od januara do juna 2022. godine je podnijeto 115 žalbi. Iako navedeno odražava bolje razumijevanje odredbi ZoSPI-ja, GET napominje da Institucija ombudsmana može uputiti samo neobavezujuće preporuke nadležnim organima. GET-u je rečeno da je efikasno poštovanje zakona izazov i da se u praksi često ne poštuju preporuke Institucije ombudsmana.

76. Nekoliko sagovornika se osvrnulo i na probleme u implementaciji ZoSPI-ja. Predstavnici medija su, na primjer, ukazali na činjenicu da se oko polovine zahtjeva za slobodu informisanja odbije, bilo formalno, bilo u većini slučajeva, jer zahtjevi ostaju bez odgovora, čak i nakon nekoliko pokušaja. Iako postoji generalno mišljenje da se situacija poboljšava i da je povećan broj odgovora na zahtjeve za slobodu informisanja, istaknuto je da je i dalje veoma teško doći do dokumenata koji se odnose na korišćenje javnih subvencija ili izvršenje budžeta. Neki

²⁶ Prema članu 22b ZOSPI-ja, svako fizičko ili pravno lice ima pravo da podnese zahtjev Upravnom inspektoratu Ministarstva pravde BiH kada javni organ ometa ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama.

²⁷ Vidjeti na primjer Specijalni izvještaj o iskustvu u primjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, Decembar 2019.

²⁸ Vidjeti Godišnji izvještaj o rezultatima rada Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2020. godinu, str. 22

²⁹ Vidjeti Godišnji izvještaj o rezultatima rada Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2021. godinu (na bosanskom jeziku), str. 36

sagovornici su izrazili bojazan u vezi sa odbijanjem zahtjeva korišćenjem objašnjenja o poslovno osjetljivim podacima ili zaštiti podataka kao osnove za odbijanje zahtjeva za slobodu informacija. S druge strane, kada se dobiju tražene informacije, ponekad se traži preveliki broj dokumenata. Na kraju, naglašeno je da se lica koja traže informacije često moraju obratiti sudovima i pokrenuti tužbu da bi dobili informacije. Međutim, ovakav postupak može potrajati tri do četiri godine. Kao rezultat, većina zahtjeva za informacijama postaje irelevantna do trenutka kada odgovor stigne do podnosioca zahtjeva.

77. GET primjećuje nedostatak proaktivne transparentnosti od strane javnih vlasti na državnom nivou. Naglašava da pristup informacijama mora biti blagovremen; ovo se posebno odnosi na prevenciju korupcije. Kada informacija dođe kasno, često može izgubiti svoju relevantnost. Kada zahtjevi za informacijama zahtijevaju napor i dosta vremena, podnosioci zahtjeva obično budu obeshrabreni ne samo po pitanju njihovog prvobitnog zahtjeva, nego ponekad budu suočeni sa zastrašujućim efektom u vezi sa narednim podnošenjem zahtjeva. Navedeno je u suprotnosti sa duhom bilo kakvog zakona o slobodi informisanja. GET vjeruje da postoji određeni prostor za reviziju važećeg zakonodavstva, kako bi se otklonili gore navedeni nedostaci, obezbijedilo proaktivno objelodanjivanje informacija i poboljšala primjena prava na pristup informacijama, posebno davanjem odgovarajućih ovlašćenja i resursa Instituciji ombudsmana za efikasno obavljanje funkcije monitoringa.

78. Nadalje, tokom posjete GET-u je rečeno da je Ministarstvo pravde BiH pripremilo Nacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama na nivou institucija BiH i dostavilo ga Vijeću ministara 31. januara 2022. godine, sa svim komentarima dobijenim tokom procesa konsultacija. Nacrt zakona koji ima za cilj transponovanje odredbi Direktive EU o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora,³⁰ navodno uključuje proaktivnu transparentnost i obavezuje javne institucije da objave veliku listu dokumenata, u skladu sa međunarodnim standardima. Organizacije civilnog društva su, međutim, izrazile zabrinutost zbog nacrt zakona s obzirom da on proširuje listu mogućih izuzeća od pristupa informacijama.³¹ Među ostalim prijavljenim nedostacima je činjenica da Nacrt zakona ne definiše test javnog interesa, da Apelaciono vijeće pri Vijeću ministara³² treba djelovati kao apelacioni organ u pogledu prava na slobodan pristup informacijama, da se ne pominju dosadašnje nadležnosti Institucije ombudsmana u vezi sa praćenjem sprovođenja zakona i da se predviđaju duži rokovi u kojima institucije mogu odgovoriti na zahtjeve za pristup informacijama.

79. U svetlu navedenog, GET smatra da bi Nacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama – koji je trenutno u Vijeću ministara – trebalo razmotriti kako bi se riješili ne samo problemi sa postojećim zakonodavstvom (nedostatak odgovora vlasti na zahtjeve), nego i izražena zabrinutost u vezi sa nacrtom zakona (opsežni izuzeci, nedostatak definicije javnog interesa, duži rokovi za odgovore na zahtjeve, itd.). GET apsolutno smatra da bi reviziju sistema trebalo sprovesti nezavisno kako bi se identifikovala konkretna pitanja koja novo zakonodavstvo treba riješiti kako bi bilo u skladu sa evropskim standardima, posebno

³⁰ Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. juna 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora.

³¹ Vidjeti [Pravo na slobodu mišljenja i izražavanja](#) - Sigurnost novinara i pristup informacijama u Bosni i Hercegovini, izvještaj Ureda visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR), 7. septembar 2022, str. 17.

³² Apelaciono vijeće je povezano sa Izvršnom vlašću jer njegove članove bira Vijeće ministara.

Konvencijom o pristupu zvaničnim dokumentima, kojoj je BiH strana potpisnica. U tom kontekstu, vlasti se podstiču da traže savjet i pomoć tijela Vijeća Evrope,³³ posebno Grupe stručnjaka za Tromsø (Access Info Group). Stoga **GRECO preporučuje preduzimanje nezavisne procjene o zahtjevima za pristup informacijama u cilju revizije zakonodavstva i obezbjeđivanja blagovremenog pristupa takvim informacijama, kao i neophodnih mjera za implementaciju, koje bi zadovoljile standarde Konvencije Vijeća Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima.**

Transparentnost procesa donošenja zakona

80. Informacije o pripremi zakonskih akata dostavljaju se javnosti u skladu sa Pravilnikom o konsultacijama pri izradi zakona (Službeni glasnik BiH, broj 5/17, u daljem tekstu Pravilnik). Ovim je Pravilnikom utvrđena procedura za sprovođenje javnih konsultacija sa zainteresovanom javnošću na osnovu koje ministarstva i drugi organi Vijeća ministara BiH postupaju pri izradi zakonskih i drugih akata. Prema Pravilniku, zainteresovana javnost obuhvata privatna pravna lica (udruženja, fondacije, preduzeća i dr.), međunarodne organizacije, neformalne grupe i fizička lica koja učestvuju u konsultacijama u kontekstu pripreme propisa.

81. Prema članu 3. Pravilnika, svaka institucija BiH dužna je da na svojoj web stranici održava i ažurira spisak pravnih i fizičkih lica zainteresovanih za njene normativne aktivnosti. Pravna i fizička lica se mogu prijaviti na listu putem web aplikacije *eKonsultacije*.³⁴ Cilj ove web aplikacije je onlajn servis koji omogućava građanima i organizacijama civilnog društva da aktivno učestvuju u konsultacijama u okviru procesa donošenja zakona na nivou BiH.

82. U skladu sa članom 7. Pravilnika, nakon usvajanja prednacrt ili nacrt propisa, predmetna institucija BiH mora učitati prednacrt propisa ili drugi prednacrt na svoju web stranicu i web aplikaciju *eKonsultacije*. Prema istom članu, ustanova je dužna da licima koja se nalaze na spisku iz člana 3. Pravilnika dostavi prednacrt propisa ili drugi prednacrt putem njihove registrovane elektronske pošte, uz poziv da u navedenom roku dostave svoje pisane sugestije i komentare na nacrt putem web aplikacije.

83. U skladu sa članom 19. Pravilnika, dotična institucija BiH može obaviti konsultacije u bilo kojoj fazi pripreme prednacrt ili nacrt propisa ili drugog dokumenta, ali će ostaviti dovoljno vremena za završetak konsultacija, prije nego što nacrt uredbe bude dostavljen Vijeću ministara. U slučaju da institucija BiH ne dostavi popunjenu izjavu ovjerenu pečatom i potpisom rukovodioca institucije BiH, odnosno odluku Vijeća ministara o izuzeću od obaveze obavljanja konsultacija, generalni sekretar Vijeća ministara ima obavezu vratiti nacrt propisa ili drugog dokumenta instituciji BiH i odrediti rok za obavljanje konsultacija u skladu sa ovim Pravilnikom. U nedostatku konsultacija, Vijeće ministara će odbiti da na dnevni red sjednice Vijeća ministara uvrsti nacrt propisa ili drugog nacrt dokumenta.

84. Konačno, u skladu sa članom 27. Pravilnika, institucija BiH može zaključiti sporazum o

³³ Vijeće Evrope trenutno implementira projekat „Jačanje slobode izražavanja i slobode pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini“, koji se finansira kroz dobrovoljni prilog Švedske, preko Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida).

³⁴ <https://ekonsultacije.gov.ba/>

saradnji sa udruženjima i drugim pravnim licima koja su zainteresovana za njeno normativno djelovanje u cilju poboljšanja normativnog okvira i prakse konsultacija sa zainteresovanom javnošću.

85. GET je obaviješten da proces konsultacija treba trajati najmanje 15 dana i da se može produžiti na 30 dana. Procedura konsultacija se primjenjuje i na normalne i na hitne zakonodavne procedure. Međutim, rukovodilac dotične institucije može zatražiti od Vijeća ministara da je razriješi sprovođenja procesa *e-konsultacija* kada se postupak ubrza; hitnost u tom slučaju treba posebno opravdati.

86. GET sa zadovoljstvom primjećuje da su javne konsultacije osigurane na državnom nivou. Istovremeno, sagovornici su izrazili zabrinutost u pogledu nivoa uticaja datih prijedloga i amandmana, koji je u praksi ograničen. Dati prijedlozi se dostavljaju Vijeću ministara sa sažetkom pristiglih komentara, ali ne postoji mogućnost praćenja načina uzimanja u obzir tih komentara. GET smatra da bi bilo poželjno da vlasti objavljuju revidirane prijedloge zakona nakon njihovog dostavljanja Skupštini na način da amandmani na prvobitni tekst budu jasni i opravdani, kao i da se naznače davaoci prijedloga. Shodno tome, **GRECO preporučuje da se poveća transparentnost procesa donošenja zakona tako što će se obezbijediti da vanjski inputi za zakonske prijedloge i njihovo porijeklo budu identifikovani, dokumentovani i objelodanjeni od početka zakonodavnog procesa.**

Treće strane i lobisti

87. Ne postoje uspostavljena pravila koja regulišu kontakte PTEF-ova sa trećim licima i lobistima u BiH. Takođe ne postoje zahtjevi za izvještavanje ili objelodanjivanje koji se primjenjuju na one koji nastoje uticati na djelovanje i politiku Vlade.

88. GET napominje da je prema Strategiji i Akcionom planu za borbu protiv korupcije 2015-2019 prioritetno potrebno regulisati pitanja lobiranja na svim nivoima vlasti do 2019. godine (Strateški program 1.10). Međutim, nije došlo do efikasnog sprovođenja u praksi. GET želi naglasiti važnost regulisanja aktivnosti lobiranja kako bi se izbjegao neprikladan uticaj na PTEF-ove. PTEF-ovi ponekad mogu smatrati svoje kontakte sa trećim stranama isključivo privatnim, posebno u zemlji veličine BiH, iako bi mogli biti informativni u procesu donošenja odluka. GRECO je dosljedno pozivao da se PTEF-ovima daju odgovarajuće smjernice kako bi se jasno razlikovalo šta se kvalifikuje kao striktno privatna razmjena od sastanaka koji mogu uticati, ili se mogu smatrati željom da se utiče na proces donošenja odluka. Ovo posljednje treba da bude propisno prijavljeno i dostupno javnosti. Veća transparentnost u ovom pogledu bi se suprotstavila percepciji o dosluhu između PTEF-ova i poslovnih ljudi i obavezala bi PTEF-ove da budu savjesniji u izvještavanju o kontaktima sa trećim stranama.

89. Stoga, **GRECO preporučuje (i) uvođenje pravila o tome kako osobe sa najvišim izvršnim funkcijama stupaju u kontakte sa lobistima i drugim trećim stranama koje žele da utiču na zakonodavne i druge aktivnosti Vlade; i (ii) da se objelodani dovoljno informacija o svrsi ovih kontakata, kao što je identitet osobe(a) sa kojima (ili u čije ime) su održani sastanci(i) i konkretna tema(e) diskusija**

Kontrolni mehanizmi

90. Za institucije na državnom nivou, nadzor nad radom organa uprave vrši se putem administrativnog nadzora, parlamentarnog nadzora i sistema interne revizije.

91. Upravni nadzor, prema odredbama Zakona o upravi (član 12.), obuhvata nadzor nad zakonitošću akata kojima se odlučuje o upravnim stvarima, nadzoru nad zakonitošću rada institucija sa javnim ovlašćenjima i mehanizmom inspekcijskog nadzora.

92. Pored administrativnog nadzora, posebnim zakonima je predviđen i parlamentarni nadzor nad radom pojedinih organa uprave, kao što je rad Obavještajno-sigurnosne agencije (Zajednički odbor za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije) ili rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (Komisija za izbor i praćenje rada APIK-a). Pored toga, Zakonom o parlamentarnom nadzoru uređuje se nadzor Parlamentarne skupštine BiH nad radom svih budžetskih i vanbudžetskih institucija BiH, organa uprave i institucija sa javnim ovlašćenjima, kao i nadzor nad radom lica koja upravljaju dijelom budžetskih i vanbudžetskih izvora sredstava profitnih ili neprofitnih organizacija i organa, koji potiču iz izvora BiH ili su donirani institucijama i organima BiH, bez obzira na procentualni iznos, i lica čije imenovanje potvrđuje ili odobrava jedan ili oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Parlamentarni nadzor se vrši putem javnih rasprava i tematskih sjednica; sprovođenjem parlamentarnih javnih istraživanja, poslaničkih ili delegatskih pitanja i interpelacija; podnošenjem zahtjeva Predsjedništvu BiH za dostavljanje pisanih izvještaja; i predlaganjem izglasavanja nepovjerenja Parlamentarnoj skupštini BiH. Zakon o parlamentarnom nadzoru predviđa novčane kazne za odgovorna i ovlašćena lica institucije nad kojom se vrši parlamentarni nadzor.

93. U skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Kancelarija za reviziju institucija BiH ima zadatak da vrši revizije radi dobijanja nezavisnog mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom od strane Vijeća ministara. Kancelarija za reviziju institucija BiH je vanjski, nezavisni revizor koji vrši reviziju poslovanja institucija BiH.

94. Prema Zakonu o reviziji, mandat Kabineta obuhvata sve institucije i organizacije koje se finansiraju iz budžeta usvojenog od strane Parlamentarne skupštine BiH, vanbudžetskih fondova, svih sredstava koja bilo kojoj instituciji ili aktivnosti obezbjeđuju spoljne organizacije ili kompanije u kojima država ima 50% vlasničkog udjela plus jednu akciju ili više.³⁵ Kancelarija za reviziju sprovodi finansijske revizije (uključujući reviziju usklađenosti), revizije uspješnosti i posebne revizije. Finansijska revizija podrazumijeva provjeru finansijskih izvještaja i pratećih računa institucija u cilju procjene pouzdanosti finansijskih izvještaja i da li bilansi u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta. Kancelarija za reviziju ocjenjuje da li se institucije pridržavaju važećih propisa, da li koriste sredstva za odgovarajuće namjene i ocjenjuju finansijsko upravljanje, funkcije interne revizije i sisteme interne kontrole. Kancelarija za reviziju, između ostalog, svake godine vrši reviziju i daje mišljenje o godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta. Poseban akcenat se stavlja na javne nabavke i izvršenje ugovora. Revizija uspješnosti podrazumijeva pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela

³⁵ Ministarstva sa više od 200 zaposlenih ili budžetom od najmanje 10 miliona KM dužna su imati jedinicu interne revizije.

institucije, programa ili aktivnosti u pogledu isplativosti, efikasnosti i efektivnosti korišćenja resursa institucije. Objavljivanjem revizorskih izvještaja na svojoj internet stranici, Kancelarija za reviziju obavještava Parlamentarnu skupštinu BiH i javnost o svojim nalazima i preporukama.

95. Konačno, u institucijama na nivou BiH nadzor nad državnom službom vrši se interno i eksterno. Unutrašnji nadzor se vrši u organima uprave, po sistemu subordinacije, gdje nadređeni državni službenik prati i usmjerava rad podređenih službenika. Spoljni nadzor obuhvata inspekciju i nadzor zakonitosti akata, pri čemu organ spoljnog nadzora kontroliše usklađenost postupanja državnih službenika sa relevantnim zakonima i propisima. Kontrolu provođenja Zakona o državnoj službi u institucijama BiH vrše upravni inspektori u svojstvu državnih službenika sa posebnim ovlaštenjima. U slučaju utvrđivanja nepravilnosti, upravni inspektori će rješenjem naložiti otklanjanje nepravilnosti ili nezakonitosti. Protiv rješenja upravnog inspektora poslodavci i zaposleni mogu izjaviti žalbu Ministarstvu pravde BiH u roku od 15 dana od dana prijema rješenja. Rješenje Ministarstva je konačno i obavezujuće, ali se na to rješenje može izjaviti žalba Upravnom odjeljenju Suda Bosne i Hercegovine. U skladu sa članom 63. Zakona o državnoj službi, Odbor državne službe za žalbe je, kao drugostepeni organ, odgovoran za razmatranje konačnih odluka, aktivnosti koje je institucija preduzela ili propustila da preduzme, uključujući i članove Predsjedništva BiH, Vijeća ministara, ministara ili zamjenika ministara.

Sukob interesa

96. Sukobi interesa izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti BiH regulisani su Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH (ZSI), usvojenim 2002. godine i posljednjim izmjenama i dopunama 2013. godine. Sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javne funkcije. U vršenju javnih dužnosti, izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici moraju djelovati u interesu građana; shodno tome, ne mogu staviti svoj privatni interes iznad javnog interesa, niti mogu koristiti bilo kakav odnos koji dovodi u pitanje njihovu nezavisnost (član 2. ZSI). ZSI se primjenjuje na službenike institucija na državnom nivou. Izabrani zvaničnici uključuju članove Predsjedništva BiH i predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, dok se terminom „nosioci izvršnih funkcija“ podrazumijevaju ministri i zamjenici ministara u Vijeću ministara BiH, kao i direktori i zamjenici direktora organa državne uprave (član 3. ZSI). Savjetnici uključuju savjetnike izabranih zvaničnika i nosioce izvršnih funkcija. Na državne službenike nižeg ranga primjenjuju se odredbe opšteg zakonodavstva o državnoj službi. Prema tome, svi PTEF-ovi su obuhvaćeni ovim zakonom.

97. ZSI reguliše širok spektar pitanja, uključujući nekompatibilnost određenih stalno postojećih zanimanja ili angažmana u javnoj službi, ograničenja privatnog zapošljavanja za službenike, primanje poklona, finansijske izveštaje javnih službenika. Takođe postavlja principe ponašanja izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika, uključujući integritet, transparentnost i etičnost.

98. U cilju sprovođenja ZSI-a, obrazovana je Komisija za odlučivanje o sukobu interesa (u

daljem tekstu: KOSI) (član 17. ZSI). KOSI ima devet članova: tri člana iz Predstavničkog doma i tri člana iz Doma naroda (od kojih najmanje jednu trećinu moraju činiti delegati opozicionih partija), kao i direktor i dva zamjenika direktora APIK-a. Članovi KOSI-je imaju mandat od četiri godine koji se poklapa sa mandatom Parlamenta; mogu biti ponovo imenovani jednom. KOSI odlučuje većinom glasova svih svojih članova, što treba da uključuje glasove najmanje dva člana iz svakog od tri „konstitutivna naroda“ BiH (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) (član 17a(2) ZSI) . Kancelarija KOSI obavlja stručne, administrativne i tehničke poslove iz nadležnosti Komisije. APIK pruža administrativnu podršku Kancelariji.³⁶

99. KOSI može pokrenuti postupak iz svoje nadležnosti po službenoj dužnosti ili na osnovu vjerodostojne, utemeljene i neanonimne prijave.³⁷ KOSI odlučuje o administrativnim sankcijama za nepoštivanje pravila o sukobu interesa i može izreći obustavu dijela isplate zarade.

100. U skladu sa članom 12. ZSI-a i Poslovnikom KOSI-a, svi izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici na državnom nivou dužni su KOSI-u dostaviti finansijski izvještaj u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost, kao i redovne izveštaje do 31. marta svake godine za prethodnu godinu i na kraju svog mandata, u roku od 30 dana nakon isteka šest mjeseci od prestanka obavljanja funkcije. Formu i sadržinu finansijskog izveštaja utvrđuje KOSI koji sadrži slijedeće podatke: lične podatke službenih lica i njihovih bliskih srodnika, podatke o javnim dužnostima, tekućim prihodima i izvorima dodatnih prihoda (plata, penzija, naknada, provizija, naknade i dr.), imovina (nekretnine, akcije, vrijednosni papiri, lična imovina, zakupna, poslovna dokumentacija i druga imovina u vrijednosti većoj od 1.000 KM (cca. 511 EUR) u BiH i inostranstvu), obaveze (obveznice, krediti i garancije) za takve obaveze u BiH i inostranstvu) i informacije o svim drugim funkcijama (u javnim ili privatnim preduzećima, Agenciji za privatizaciju, udruženjima ili fondacijama). Takođe su dužni da daju izjave o funkcijama (u javnim ili privatnim preduzećima i Agenciji za privatizaciju) svojih bliskih srodnika (bračni ili vanbračni partner, dijete, majka, otac, usvojlac i usvojenik), ali ne i o imovini i prihodima bliskih srodnika. KOSI će provjeriti sadržaj finansijskih izveštaja, ali ih neće objelodaniti. Svrha ovih izjava je da pomognu u sprječavanju sukoba interesa i da identifikuju moguće sukobe interesa.

101. U periodu 2017-2021 pokrenut je 21 postupak; izrečeno je 14 sankcija izabranim zvaničnicima (uključujući člana Predsjedništva BiH), nosiocima izvršnih funkcija (uključujući bivšeg zamjenika ministra odbrane BiH) i savjetnicima (uključujući šefa kabineta predsjedavajućeg Vijeća ministara, savjetnika zamjenika ministra odbrane BiH i savjetnika u kancelariji zamjenika ministra inostranih poslova BiH) zbog povrede odredaba ZKP. Dato je 16 mišljenja u vezi sa eventualnim kršenjem odredaba Zakona. U istom periodu, Kancelarija KOSI je na godišnjoj osnovi provjeravala oko 500 finansijskih izveštaja; 2021. godine primila je i provjerila 290 finansijskih izveštaja izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika.

102. Od 10 sankcija koje je izrekla KOSI, četiri su izrečene zbog obavljanja nespojivih

³⁶ Kancelariju KOSI čini sedam zaposlenih (jedan šef kabineta, dva stručna savjetnika, dva viša stručna savjetnika, jedan stručni saradnik i jedan administrativni radnik).

³⁷ Za više detalja o proceduri i funkcionisanju KOSI-ja, pogledati GRECO-ov Izvještaj o četvrtom krugu evaluacije u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, stav 64. i dalje.

funkcija u javnom preduzeću, jedna zbog obavljanja nespojive funkcije u privatnom preduzeću, dvije zbog nedozvoljenog angažmana bliskih srodnika, dok su tri sankcije izrečene zbog nedostavljanja KOSI-u finansijskog izvještaja. Izrečene sankcije su se kretale u rasponu od smanjenja neto mjesečne plate od 10% za jedan do šest mjeseci do smanjenja od 30% za pet mjeseci. KOSI je u četiri slučaja samo utvrdila postojanje sukoba interesa, ali novčana kazna nije izrečena jer u momentu donošenja rješenja nadležni službenik nije obavljao nikakvu funkciju i bio je na evidenciji nezaposlenog lica, tako da, iako je u predmetnom slučaju utvrđena povreda Zakona, izricanje sankcije nije moglo biti izvršeno.

103. GET-u je iz razgovora sa različitim sagovornicima postalo jasno da u ZSI ima nekoliko nedostataka, posebno kada je u pitanju njegova implementacija. GET-u je rečeno da se KOSI ne smatra nezavisniom komisijom zbog svog – uglavnom političkog – sastava. Pored toga, KOSI skoro da nije funkcionisala proteklih godina. Nakon opštih izbora u oktobru 2018. godine, imenovanja u KOSI-u su kasnila dvije godine. Novu KOSI je imenovala Parlamentarna skupština tek u julu 2020. godine. Donošenje odluka je tada blokirano zbog nemogućnosti postizanja potrebnog kvoruma. Konačno, tokom tekućeg mandata održano je samo šest sjednica. Kao rezultat toga, KOSI je u poslednje dvije godine izrekla samo 11 sankcija. U vrijeme posjete, KOSI je imala samo sedam članova, nakon odlaska dva zamjenika direktora APIK-a, što je dovelo do novih poteškoća u procesu donošenja odluka. GET takođe napominje da se sankcije često izriču veoma kasno, jer je potrebno nekoliko godina da se izvještaj stavi na dnevni red KOSI-a.³⁸ Štaviše, ove sankcije se obično sastoje od novčane kazne koja iznosi veoma mali procenat plate na štetu efikasnog sistema odvrćanja.

104. Još jedno važno pitanje koje se pokazuje problematičnim je opseg nadzora od strane KOSI-e. GET napominje da je mandat KOSI ograničen na identifikaciju *prima facie* sukoba interesa, bez izvršenja bilo kakve suštinske provjere ili verifikacije tačnosti izjava. ZKP ne predviđa sankcije u slučaju nepotpunih ili lažnih informacija navedenih u finansijskom izvještaju. Štaviše, nepodnošenje izjave rijetko podliježe sankcijama. GET je obaviješten da pet visokih funkcionera Predsjedništva i Vijeća ministara, na primjer, nikada nije dostavilo nikakav finansijski izvještaj, a da nisu snosili nikakve pravne posljedice. GET čvrsto vjeruje da izjave o interesima PTEF-a treba sistematski detaljno procenjivati s obzirom na njihovu ulogu u donošenju odluka u samom vrhu izvršne vlasti. Navedeno je od najveće važnosti da bi sistem nadzora bio smislen u pogledu PTEF-a kako bi se identifikovali mogući sukobi interesa i nametnule odvrćajuće sankcije tamo gdje je to potrebno.

105. Konačno, dok su sjednice KOSI-e otvorene za javnost, njena web stranica više nije u funkciji zbog nedostatka finansijskih, ljudskih i organizacionih kapaciteta. Odluke KOSI-e stoga nisu dostupne javnosti i sistem je generalno veoma netransparentan.³⁹ GET naglašava da, radi transparentnosti, svaki potvrđeni sukob interesa treba da bude objelodanjen, a odluke u vezi sa sukobom interesa treba da budu dostupne javnosti.

106. GET podsjeća da je ova zabrinutost već iskazana u GRECO-ovom Izvještaju četvrtog kruga evaluacije o BiH s obzirom da KOSI pokriva i parlamentarce. Izražene su ozbiljne sumnje u adekvatnost sastava KOSI-e, pravovremenost njenog procesa donošenja odluka zbog perioda neaktivnosti, režima sankcionisanja i posebno veoma niskog raspoloživog raspona

³⁸ Bivši član Predsjedništva je, na primjer, 2021. godine prekršio ZCI i kažnjen sa smanjenjem plate od 10% na mjesec dana za događaje iz 2017. godine, vidi Dragan Čović kažnjen zbog povrede sukoba interesa - CIN.

³⁹ Finansijski izvještaji se ne objavljuju.

novčanih kazni.⁴⁰ GET izražava žaljenje što je nacrt Zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama BiH, koji treba da riješi ove probleme⁴¹, blokiran već nekoliko godina. Zaglavio je u parlamentarnoj proceduri od 2017. godine i Dom naroda ga do sada nije uspio usvojiti. GET smatra da sve blokade treba riješiti bez odlaganja što bi koristilo ne samo prevenciji korupcije već i opštem povjerenju u javne službenike i demokratske institucije.

107. Pored toga, GET napominje da ZSI ne predviđa otkrivanje *ad hoc* sukoba interesa. Podsjeća da pojam sukoba interesa treba obuhvatati stvarne kao i potencijalne sukobe, kao i pojavu takvog sukoba. U tom smislu, GET želi naglasiti da se sukobi interesa često javljaju u svakodnevnom životu PTEF-a i da je od izuzetne važnosti upravljanje istim tako da se izbjegnu štetni efekti na proces donošenja odluka. To znači da je potrebno uspostaviti interne provjere unutar Vlade kao i unutar svake institucije, kako bi se pomoglo PTEF-ima i drugim službenicima da na vrijeme identifikuju izazove u vezi sa sukobom interesa i da se povuku iz procesa donošenja odluka kad god postoji ili je uočen sukob interesa u vezi sa predmetnom temom. Navedeno ide ruku pod ruku sa potrebom da se uspostavi plan integriteta u odnosu na Vladu (vidjeti stav 51.).

108. U svjetlu navedenih razmatranja, **GRECO preporučuje da se sistem za upravljanje sukobima interesa lica sa najvišim izvršnim funkcijama revidira i ojača tako što će se (i) obezbijediti da izjave o interesima lica sa najvišim izvršnim funkcijama budu predmet redovnih suštinskih provjera, uz srazmjerne sankcije u slučaju kršenja, uključujući lažno prijavljivanje ili neprijavljivanje; (ii) donošenje odluka u vezi sa sukobom interesa dostupnim javnosti; i (iii) uvođenje zahtjeva ad hoc objelodanjivanja u pogledu lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije u situacijama sukoba interesa kako do njih dođe.**

Zabrana ili ograničenje određenih aktivnosti

Nespojivosti, spoljne aktivnosti i finansijski interesi

109. Izabrani funkcioneri, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu biti u upravnom odboru, nadzornom odboru ili upravi javnog preduzeća ili agencije za privatizaciju, niti biti ovlašćeno lice javnog preduzeća ili direktor direkcije ili agencije za privatizaciju. Zaposlenje u privatnom preduzeću pod okolnostima koje dovode do sukoba interesa takođe je nespojivo sa obavljanjem funkcije izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika (članovi 4. i 5. ZSI-a).

⁴⁰ U Izvještaju o četvrtom krugu evaluacije, GRECO je preporučio, u odnosu na članove parlamenta, da se režim savetovanja, nadzora i sprovođenja u vezi sa sukobom interesa u potpunosti preispita i pravilno artikuliše, posebno tako što će se obezbediti njegova nezavisnost i blagovremenost i učiniti efikasnim. kroz sistem odgovarajućih sankcija. U svom posljednjem Izvještaju o usklađenosti, GRECO je zaključio da, s obzirom na uporni nedostatak napretka, ova preporuka nije implementirana (Četvrti privremeni izvještaj o usklađenosti za Bosnu i Hercegovinu, usvojen 3. decembra 2021., stav 34).

⁴¹ Ovaj nacrt zakona jedan je od tri zakona koji su dio 14 ključnih prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU. Postoji drugi nacrt zakona o sprječavanju sukoba interesa koji je izradila radna grupa koju je formiralo Ministarstvo pravde i dostavljen je Evropskoj komisiji Saveta Evrope za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) na mišljenje, vidi 2021. Mišljenje Venecijanske komisije Bosna i Hercegovina – Mišljenje o nacrtu zakona o sprječavanju sukoba interesa, usvojeno od strane Venecijanske komisije na 127. plenarnoj sjednici (Venecija i online, 2-3. jul 2021.).

110. Izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici će podnijeti ostavku na bilo koju nespojivu funkciju najkasnije tri dana nakon što su je preuzeli.

111. Prema ZSI, „finansijski interesi“ označavaju svaki interes koji daje pravo izabranom zvaničniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku da dobije novac u iznosu od 1.000 KM (oko 511 eura) godišnje, kao i svaki vlasnički interes izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika, što predstavlja vrijednost od minimum 10.000 KM (cca. 5.113 eura) u privrednom društvu, društvu sa neograničenom odgovornošću, komanditom, akcionarskom društvu ili društvu sa ograničenom odgovornošću.

112. Izabrani zvaničnici i nosioci izvršnih funkcija neće glasati ni o jednom pitanju koje se direktno tiče privatne kompanije u kojoj oni, ili druge zainteresovane strane,⁴² imaju finansijski interes (član 7. ZSI). U takvim situacijama, funkcioner mora da se uzdrži od glasanja i da na otvorenoj sjednici saopšti razloge svog uzdržavanja od glasanja. U slučaju da izabrani funkcioner, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik prekrši odredbe ovog člana, glasanje ili odluka će se smatrati ništavim.

Ugovori sa državnim organima

113. Izabrani funkcioneri, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu biti u upravnom odboru, nadzornom odboru, izvršnom odboru, niti u svojstvu ovlašćenog lica, u bilo kojoj privatnoj kompaniji u kojoj je državni organ u kome radi uložio kapital četiri godine prije njegovog stupanja na dužnost i tokom njegovog mandata (član 6. stav 1. ZSI).

114. Izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu biti u upravnom odboru, nadzornom odboru, izvršnom odboru, niti djelovati u svojstvu ovlašćenog lica, za bilo koje privatno preduzeće koje sklapa ugovore ili na drugi način posluje sa državnim organima, na bilo kojem nivou, kada vrijednost ugovora ili obavljenog posla prelazi 5.000 KM (cca. 2.556 eura) godišnje (član 6. stav 2. Zakona). Pored toga, izabrani zvaničnici ne mogu biti ovlašćena lica u fondacijama i udruženjima koja se finansiraju iz javnog budžeta, na bilo kom nivou vlasti, u iznosu većem od 10.000 KM (cca. 5.113 eura) godišnje, odnosno 50.000 KM (oko 25 564 eura) godišnje u slučaju sportskih i kulturnih fondacija/udruženja. Međutim, izabrani funkcioneri mogu obavljati izvršne dužnosti u fondacijama i udruženjima koja se ne finansiraju iz budžeta ni na jednom nivou vlasti, a osnovana su u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama (član 11. ZSI).

115. Izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu zaključivati ugovor sa bilo kojim javnim preduzećem o pružanju ličnih usluga. Ova zabrana se odnosi na ugovore sa privatnim kompanijama kojima je dodijeljen javni ugovor u mjeri u kojoj vrijednost ugovora ili posla prelazi godišnji promet od 5.000 KM (oko 2.556 eura). Kršenje gore navedenih odredbi ima za posljedicu da se ugovor smatra ništavim (član 8. ZSI).

116. Ova ograničenja državnog ulaganja u privatna preduzeća i ugovore o ličnim uslugama

⁴² Srodnik, ili lice koje je sa izabranim zvaničnikom, nosiocem izvršne funkcije ili savjetnikom, u ličnom, političkom, ekonomskom ili drugom odnosu koji može uticati na objektivnost u radu izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika.

(članovi 6. i 8. ZSI) se odnose na bliske srodnike (član 8a, ZSI). Međutim, bliski srodnici nisu obuhvaćeni ograničenjima koja se primenjuju na učešće u fondacijama i udruženjima koja imaju koristi od državnog budžeta.

Pokloni

117. Javnim funkcionerima je zabranjeno primanje ili traženje poklona u vezi sa vršenjem javnih dužnosti (član 10. ZSI). Definicija poklona obuhvata predmete, prava, usluge bez naknade i bilo koju drugu korist datu ili obećanu izabranom zvaničniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku, kao što su ugostiteljske usluge, noćenje, oslobađanje duga ili obaveze, putni troškovi ili slične usluge, ulaznice, umjetničko djelo, suveniri, osiguranje ili slične usluge, medicinska ili slična usluga koja se pruža po cijeni koja ne odgovara njenoj tržišnoj cijeni. Pokloni primljeni od srodnika izuzeti su iz Zakona (član 3(1)j ZSI).

118. Prihvatljivi su samo pokloni simbolične i diplomatske prirode, odnosno pokloni u vrijednosti ispod 200 KM (cca 102 eura). Svaki poklon koji prelazi ovaj prag mora se prijaviti KOSI-i, koji ga evidentira u centralnom registru. GET je obaviješten da je u periodu 2015-2021. registrovan ukupno 51 poklon, uglavnom pokloni koje je primilo Predsjedništvo BiH.

119. Registrovani poklon zatim treba dostaviti vladinoj instituciji koja je izabrala ili imenovala dotičnog zvaničnika i u ime koje on/ona obavlja javne dužnosti. Ako postoji bilo kakva sumnja u vrijednost poklona, potrebno je zatražiti fakturu od darodavca.⁴³ Izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici neće prihvatati novac, čekove ili bilo koje druge hartije od vrijednosti bez obzira na njihov iznos (član 10(5), ZSI).

120. Vijeće ministara BiH donijelo je 2008. godine Pravilnik o postupku, načinu evidentiranja, dostavljanja i čuvanja primljenih poklona u vrijednosti većoj od 200 KM. Ovaj Pravilnik se konkretnije bavi poklonima primljenim u vezi sa obavljanjem javnih dužnosti od strane izabranih funkcionera, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika u Vijeću ministara BiH, te u organima državne uprave, agencijama, direkcijama i drugim institucijama i tijelima Vijeća ministara BiH.

121. Konačno, prema članu 8. Kodeksa ponašanja državnih službenika u institucijama BiH, državni službenik ne smije prihvatiti poklon, niti bilo kakvu uslugu ili drugu korist pri vršenju svojih dužnosti, osim u svrhu protokola ili povremene poklone minorne vrijednosti. Ako je poklon ponuđen državnom službeniku, on će ga odbiti, odnosno vratiti, i preduzeti radnje identifikovanja lica koje ga je ponudilo i, po mogućnosti, pronalaska svjedoka, te će odmah sačiniti službenu zabilješku i obavijestiti svog pretpostavljenog.

122. Iz razmene GET-a tokom posjete, pokazalo se da pravilima o poklonima nedostaje jasnoća. Iako prema propisima PTEF-i ne smiju primati poklone, mogu zadržati poklone u vrijednosti ispod 200 KM (cca 102 eura), i uopće ih ne moraju prijavljivati. GET smatra da bi odredbe koje regulišu primanje poklona trebale biti preciznije. Pored toga, trebalo bi zahtijevati da se prijavljuju samo pokloni niže vrijednosti. U tom pogledu, GET takođe ističe da druge države članice GRECO-a često koriste niske vrijednosti poklona kako bi uspostavile stroga ograničenja za poklone i druge beneficije, što je nešto iz čega bi vlasti mogle dobiti

⁴³ Ove odredbe se takođe primenjuju na lica koja primaju poklon u ime izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika, podrazumijeva se da je relevantno lice svjesno da je poklon prihvatio.

inspiraciju. U svakom slučaju, s obzirom na osjetljivost pitanja poklona na izvršnom nivou, GET smatra važnim da budući kodeks ponašanja za PTEF-ove kao i prateće smjernice (vidjeti stav 61.) ponude dovoljno detalja o tome „šta se smije a šta ne smije” u vezi sa primanjem i prijavom poklona i gostoprimstava.

123. GET takođe napominje da registar poklona koji vodi KOSI nije dostupan javnosti, jer sajt KOSI-e ne funkcioniše. GET-u je na licu mjesta rečeno da informacije mogu biti dostupne na zahtjev medija ili drugih zainteresovanih strana. GET smatra da situacija zahtijeva povećanu transparentnost, na način da javnost bude upoznata sa poklonima koje PTEF-ovi primaju, i od koga u redovnim intervalima.

124. Imajući u vidu gore navedeno, **GRECO preporučuje uspostavljanje strožijih pravila o poklonima i drugim beneficijama za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije tako što će se značajno sniziti prag za prijavljivanje i evidentiranje poklona i osigurati da registri poklona budu dostupni javnosti.**

Zloupotreba javnih resursa

125. U vršenju svojih dužnosti, izabrani zvaničnici, nosioci funkcija i savjetnici dužni su da imovinu i sredstva koja su im povjerena koriste isključivo u svrhe za koje su namenjeni i na efikasan način (čl. 2. ZSI).

Zloupotreba poverljivih informacija

126. Zabranjeno je korišćenje privilegovanih informacija o radu državnih organa iz lične koristi ili koristi zainteresovanih lica (član 9. ZSI).

Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa

127. Na izabrane funkcionere, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike primjenjuje se period mirovanja od šest mjeseci tokom kojeg im je zabranjeno da budu u upravnom odboru, nadzornom odboru, skupštini ili rukovodstvu, odnosno da nastupaju u svojstvu ovlašćenog lica javnog preduzeća (član 5. ZSI). Isto tako, u tom periodu ne mogu biti članovi upravnog ili nadzornog odbora, niti direktori direkcije ili agencije za privatizaciju.

128. U svjetlu prakse GRECO-a, čini se da je šestomjesečni period prekratak da bi bio efikasan u pogledu PTEF-ova te bi ga trebalo produžiti. GET smatra da bi sistem takođe imao koristi od namjenskog mehanizma od kojeg bi PTEF-ovi trebali dobiti odobrenje ili savjet prije nego što stupe na novi posao u javnom ili drugim sektorima po napuštanju funkcije.

129. Štaviše, GET napominje da se zabrana PTEF-ima da budu zaposleni u javnom preduzeću ili agenciji za privatizaciju šest mjeseci nakon napuštanja funkcije, ne odnosi na privatni sektor. Ne postoji odredba koja reguliše prelazak PTEF-ova iz javnog u privatni sektor („okretna vrata”). Ovo bi trebalo ispraviti primjenjivanjem pravila na zapošljavanje i u javnom i u privatnom sektoru, kada postoji rizik od sukoba interesa. Pored toga, postojeća pravila bi trebalo proširiti tako da pokriju lobiranje kod izvršne vlasti odmah nakon napuštanja funkcije. Navedeno treba tumačiti u vezi sa nedostatkom praktičnih pravila o kontaktima PTEF-ova i trećih strana (vidjeti stav 89.). Stoga, **GRECO preporučuje da (i) se razmotri produženje**

perioda mirovanja za osobe sa najvišim izvršnim funkcijama; (ii) da se prošire pravila nakon prestanka radnog odnosa u odnosu na lica sa najvišim izvršnim funkcijama kako bi se obuhvatilo zapošljavanje u privatnom sektoru; i (iii) da pravila o osobama sa najvišim izvršnim funkcijama izričito sprječavaju aktivnosti lobiranja prema vladi neko vrijeme nakon što napuste vladu.

Izjava o imovinskom stanju, prihodima, obavezama i interesima

Zahtjevi u vezi sa podnošenjem izjava o imovinskom stanju

130. Na državnom nivou postoji dvostruki sistem prijavljivanja imovine. Izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici moraju KOSI-i podnositi redovne finansijske izvještaje i objaviti svoju imovinu i interese na osnovu ZSI-a (vidjeti stav 100.). Pored toga, izabrani zvaničnici na svim nivoima moraju podnijeti izvještaje o svojoj imovini Centralnoj izbornoj komisiji na osnovu Izbornog zakona BiH. Obaveza podnošenja izjava o imovinskom stanju odnosi se i na kandidate za izbore.

131. Izabrani predstavnici na svim nivoima vlasti dužni su dostaviti Centralnoj izbornoj komisiji BiH potpisanu izjavu o ukupnoj imovini na posebnom obrascu (članovi 15.7, 15.8 i 15.9, Izborni zakon). Članovi Predsjedništva BiH su obuhvaćeni Izbornim zakonom BiH. Članovi Vijeća ministara BiH nisu obuhvaćeni ovim odredbama, osim ako su prije imenovanja bili kandidati za Predstavnički dom BiH. Izvještaj sadrži podatke o tekućim prihodima i izvorima prihoda (npr. svi prihodi, zarade, dobit od imovine itd.); imovini koja prelazi 5.000 KM (cca. 2.556 eura) u BiH i inostranstvu (npr. novac, bankovni računi, poslovna dokumentacija, dionice, obveznice, nekretnine, itd.); i obaveze (npr. dugovi, isplate, mjenice, zajmovi, itd.). Izjave se podnose na početku (30 dana od dana imenovanja) i na kraju mandata (30 dana od prestanka mandata). Dostavljene izjave o imovinskom stanju takođe moraju sadržavati detalje o imovinskom stanju bliskih srodnika. Pojam bliskih srodnika obuhvata supružnika, djecu i članove porodičnog domaćinstva koje je dužnosnik zakonski obavezan izdržavati. Ne postoji obaveza ažuriranja podataka dok ste na funkciji ako dođe do značajnih promena u vrijednosti imovine.

132. Prema Izbornom zakonu, Centralna izborna komisija BiH dostavlja pristigle izjave, ali ne provjerava tačnost podataka sadržanih u obrascima. Centralna izborna komisija je 2016. godine razvila aplikaciju za dostupnost podnijetih imovinskih prijava na Internetu; aplikacija je u funkciji od decembra 2017. godine i prijave su javno dostupne na web stranici Komisije⁴⁴ (lični podaci su isključeni).

133. Nadalje, članom 16. stav 2. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH propisano je da državni službenik objavljuje sve podatke o imovini kojom raspolaže i kojom raspolažu članovi njegove uže porodice, kao i o aktivnostima i funkcijama koje on/ona i članovi njegove uže porodice obavljaju za vrijeme njegovog/njenog imenovanja za državnog službenika.

Mehanizmi provjere

134. KOSI je odgovoran za provjeru sadržaja finansijskih izvještaja izabranih zvaničnika,

⁴⁴ www.izbori.ba

nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika kako bi se otkrio potencijalni sukob interesa.

135. Prema Izbornom zakonu, Centralna izborna komisija ne snosi odgovornost za tačnost dostavljenih podataka ili pritužbi na podatke sadržane u obrascima. Pokreće i vodi postupke samo u slučaju nepodnošenja izjava o imovinskom stanju, a može izreći novčane kazne u slučaju nepravilnosti. Nepodnošenje i kasno podnošenje imovinskih prijava od strane kandidata izabranog na bilo kojem nivou vlasti kažnjava se novčanom kaznom u rasponu od 300 do 3.000 KM (oko 153 do 1.533 eura). Ne postoji kazna za netačno/lažno prijavljivanje, osim onih u krivičnom zakonu.

136. U 2017. godini, Centralna izborna komisija je utvrdila da, nakon lokalnih izbora 2016. godine, 67 izabranih funkcionera koji su prestali obavljati svoje funkcije i dva izabrana funkcionera koja su preuzela svoj mandat nisu na vrijeme podnijeli Izjave o imovinskom stanju. Dok su neki od ovih slučajeva još u toku, Centralna izborna komisija je donijela 24 rješenja kojima je do ovog trenutka izrečena novčana kazna od 300 KM izabranim funkcionerima koji na početku ili na kraju mandata nisu podnijeli izjavu o imovinskom stanju. U periodu od 2008. do 2018. godine, Centralna izborna komisija je donijela ukupno 179 rješenja za sankcionisanje izabranih funkcionera zbog nepodnošenja imovinske dokumentacije na početku ili na kraju mandata.

137. GET smatra da je dvostruki sistem prijave imovine/finansijskih izveštaja i pregleda prilično glomazan.⁴⁵ Napominje da se ove dvije vrste prijava djelimično preklapaju u pogledu obuhvata zvaničnika i prijavljenih podataka. Kao rezultat toga, ne podliježu svi PTEF-ovi jednakim zahtjevima. Neki PTEF (izabrani zvaničnici ili kandidati) su u obavezi da dostave dvije vrste dokumenata (finansijski izveštaj prema ZKP-u i izjava o imovinskom stanju prema Izbornom zakonu), dok drugi podliježu samo jednom režimu izveštavanja. Izjave o imovinskom stanju izabranih zvaničnika stavljaju se na raspolaganje javnosti preko Internet stranice Centralne izborne komisije, dok se finansijski izveštaji ne objavljuju. GET naglašava da je od ključnog značaja za kredibilitet efikasnog sistema objelodanjivanja imovine da svi PTEF-ovi, koji su zbog svog položaja posebno izloženi rizicima od korupcije, podliježu jedinstvenom sistemu prijavljivanja imovine. Prema tome, svi PTEF-ovi treba da podliježu istim zahtjevima za obelodanjivanjem imovine, bez obzira da li su izabrani ili nisu, a sve izjave o imovinskom stanju treba da budu sistematski, lako i javno dostupne online u svrhu transparentnosti i odgovornosti. Takođe bi trebalo da postoji obaveza prijavljivanja značajnih promjena u imovini i imovini tokom obavljanja funkcije. GET se poziva na svoju preporuku o uvođenju zahtjeva *ad hoc* objelodanjivanja imovine u vezi sa ovim pitanjem (videti stav 108.).

138. Iako GET konstatuje kako je došlo do određenog napretka, pošto su izjave o imovinskom stanju sada javno dostupne na Internetu, na web stranici Centralne izborne komisije, odsustvo mehanizama koji bi omogućili da se izjave efektivno verifikuju, mnogi

⁴⁵ GRECO je izdao dvije preporuke u četvrtom krugu evaluacije za poboljšanje sistema finansijskog obelodanjivanja koji se primjenjuje na izabrane zvaničnike. One su se odnosile na potrebu da se objedine primjenjivi zahtjevi u vezi sa finansijskim objelodanjivanjem u jednom obrascu deklaracije, da se obezbijedi ažuriranje u slučaju značajnih promjena u informacijama koje treba da se prijave, da se objave finansijske informacije i da se uvede efikasan mehanizam kontrole (uključujući nasumične provjere) sa odgovarajućim sankcijama za lažno prijavljivanje. U odgovarajućem procesu usklađivanja, smatralo se da ove preporuke nisu ili su samo djelimično sprovedene. GRECO je posebno izrazio žaljenje što nije postignut nikakav opipljiv napredak u uvođenju obaveze prijavljivanja značajnih promjena u imovini i imovini tokom zakonodavnog mandata (četvrti krug Privremeni izvještaj o usklađenosti za Bosnu i Hercegovinu, usvojen 3. decembra 2021., par.25).

sagovornici GET-a i dalje smatraju odsustvo mehanizama ključnom slabošću postojećeg režima. GET smatra da postoji jasna potreba da se usaglasе postojećі zahtjevi za objelodanjivanje finansijskih podataka koji se primjenjuju na sve PTEF-ove i da se uvede efikasan mehanizam kontrole. Da bi se odvijala bilo kakva značajna verifikacija i služila boljoj transparentnosti, trebalo bi da postoji nezavisno tijelo zaduženo da izvrši efikasnu verifikaciju imovinskih prijava, sa ovlašćenjem da uvede proporcionalne i odvraćajuće sankcije kako bi se garantovala tačnost i ispravnost prijavljenih informacija, kao i stvarno podnošenje prijave, uključujući mogućnost da se predmet kao takav uputi na krivičnu istragu.

139. Shodno tome, **GRECO preporučuje da se sistem prijavljivanja imovine za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije harmonizuje i ojača tako što će se obezbijediti da (i) sva lica sa najvišim izvršnim funkcijama imaju jedinstvenu obavezu podnošenja izjave o imovinskom stanju; (ii) da se provode adekvatne provjere i primjenjuju efikasne, srazmjerne i odvraćajuće sankcije u slučaju kršenja pravila; i (iii) da sve izjave o imovinskom stanju budu lako dostupne javnosti.**

Odgovornost i mehanizmi provedbe

Krivični postupak i imunitet

140. Imunitet za članove Predsjedništva BiH i članove Vijeća ministara BiH regulisan je Zakonom o imunitetu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH br. 37/03 i 75/09). Prema ovom zakonu, članovi Predsjedništva BiH i članovi Vijeća ministara BiH imaju negrađansku odgovornost za radnje preduzete u vršenju dužnosti; neće snositi građanskopravnu odgovornost za bilo koji postupak sproveden u okviru svojih nadležnosti u Predsjedništvu BiH ili Vijeću ministara BiH.

141. Lica koja imaju pravo da se pozovu na imunitet mogu se na njega pozvati u svakom trenutku za postupke koji se sprovode u okviru njihovih nadležnosti u nadležnim institucijama, ali se to ne smatra opštom smetnjom za pokretanje parničnog postupka. Kada u parničnom postupku koji je pokrenut protiv člana Predsjedništva BiH ili člana Vijeća ministara BiH, relevantno lice izjavi da je postupak vođen u okviru njegovih nadležnosti, nadležni sud će vijećati i odlučivati o ovom pitanju. Lice koje se poziva na imunitet mora da predoči dokaz koji dokazuje njegovu sposobnost. Vijeće od tri sudije odlučuje o pravu lica koje se poziva na imunitet u roku od tri dana od dana prijema izjave druge strane, odnosno od isteka roka za izjašnjenje. Protiv odluke vijeća može se izjaviti žalba pred sudom koji odlučuje u drugom stepenu o rješenju nadležnog suda u roku od tri dana od dana prijema. Drugostepeni sud donosi rješenje u roku od tri dana.

142. PTEF-ovi ne uživaju imunitet od krivičnog postupka. Pravila krivičnog postupka propisana Zakonom o krivičnom postupku BiH jednako se primjenjuju na sve građane i ne postoji poseban krivični postupak za PTEF-ove na državnom nivou. Sud BiH je, u okviru svoje krivične nadležnosti, nadležan za predmete za krivična djela korupcije propisane Krivičnim zakonom BiH, kao što su primanje poklona i drugih oblika koristi (član 217.); davanje poklona i drugih oblika koristi (član 218.); primanje nagrade ili drugih oblika koristi za trgovinu uticajem (član 219.); davanje nagrade ili drugih oblika pogodnosti za trgovinu uticajem (član 219a.); zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja (član 220.); pronevjera u službi (član 221.);

prevara u službi (član 222.); korišćenje imovine kabineta (član 223.); nepostojanje posvećenosti na dužnosti (član 224.) ili falsifikovanje službene isprave (član 226.).

143. Od početka rada Suda BiH do 30. septembra 2017. godine, pred ovim Sudom je doneseno ukupno 136 pravosnažnih presuda u slučajevima korupcije u kojima su učestvovala 222 osobe. Od ukupnog broja procesuiranih lica, presude su izrečene u odnosu na 142 lica, 68 lica je oslobođeno optužbi, dok su presude kojima se odbija optužba donijete u odnosu na 14 lica.⁴⁶ Prema najnovijim podacima, postojao je samo jedan dokazani slučaj korupcije ili srodnih krivičnih djela u vezi sa PTEF-ima,⁴⁷ dok je u još četiri slučaja šest PTEF-a oslobođeno optužbi.

144. U svjetlu gore navedenog, GET napominje da je nekoliko PTEF-ova procesuirano zbog krivičnih djela korupcije, posebno u poređenju sa navodima o korupciji o kojima se naširoko izvještava u medijima. Nekoliko sagovornika je pominjalo slučajeve navodne korupcije PTEF-ova koje nije vodilo Tužilaštvo, kao i slučajeve koji su vođeni, ali su se potom odlagali pred sudovima prije nego što su odbačeni zbog tehničkih razloga ili nedostatka dokaza. To stvara utisak nekažnjivosti u široj javnosti. Dok GET smatra pozitivnim nedavno formiranje posebnog tima u Tužilaštvu BiH ⁴⁸ koji treba da se bavi slučajevima korupcije počinjenim na najvišem nivou države, smatra da bi Kancelarija trebalo da bude opremljena sa dovoljno resursa i da dobije ovlaštenja za provođenje istraga u vezi sa PTEF-ima za koje se sumnja da su počinili krivična djela u vezi sa korupcijom. Stoga, **GRECO preporučuje da Odsjek za korupciju Posebnog odjeljenja za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju Tužilaštva dobije adekvatne ljudske i tehničke resurse i da tužioci prođu visoko specijalizovanu obuku za efikasno istraživanje i krivično gonjenje krivičnih djela korupcije koja se odnose na lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije.**

Nekrivični mehanizmi provedbe

145. Kao što je već navedeno, KOSI i Centralna izborna komisija BiH mogu pokrenuti postupak za odlučivanje o povredi ZSI-a I u slučaju nedostavljanja izjava o imovinskom stanju. Inače ne postoji mogućnost disciplinskog postupka protiv PTEF-ova. Da bi se poboljšalo povjerenje javnosti u striktno poštovanje PTEF pravila integriteta, GET se poziva na svoju preporuku o kodeksu ponašanja za PTEF-ove koji treba da bude praćen odgovarajućom primjenom (vidjeti stav 61.).

⁴⁶ Interna publikacija Suda Bosne i Hercegovine pod nazivom: „Procesuiranje predmeta korupcije i terorizma pred Sudom Bosne i Hercegovine“, decembar 2017.

⁴⁷ Bivši ministar sigurnosti BiH osuđen je 2021. godine na 6 mjeseci zatvora zbog zloupotrebe službenog položaja ili ovlaštenja iz člana 220. stav 1. Krivičnog zakona BiH.

⁴⁸ Odsjek za korupciju Posebnog odjela za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju u Tužilaštvu BiH trenutno ima 5 tužilaca na čelu sa rukovodiocem Odsjeka i pod nadzorom rukovodioca Posebnog odjela za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju (koji je i zamjenik glavnog tužioca) u okviru kojeg djeluje Odsjek, kao i glavni tužilac, uz pomoć tehničkog osoblja i istražitelja. Svaki tužilac se bavi jednim i po dosijeom o korupciji na visokom nivou.

V. PREVENCIJA KORUPCIJE U AGENCIJAMA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Organizacija i odgovornost organa za provođenje zakona/policijskih organa

Pregled različitih organa za provođenje zakona

146. Na državnom nivou BiH, postoje tri policijske agencije koje pripadaju Ministarstvu sigurnosti BiH: Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela u BiH. Sve tri su organizovane kao civilne agencije. Pored toga, oba konstitutivna entiteta i Brčko Distrikt imaju svoje organe za provođenje zakona, koji djeluju autonomno u odnosu na državni nivo, osim u slučajevima koji su u nadležnosti navedenih državnih organa. Ova evaluacija će se fokusirati na dvije agencije za provođenje zakona koje djeluju na državnom nivou, a to su Granična policija BiH i Državna agencija za istrage i zaštitu.

147. Granična policija BiH (GP), iako potpada pod Ministarstvo sigurnosti BiH, operativno je autonomna i ne prima vladina uputstva. Po zakonu djeluje isključivo na profesionalnim osnovama, a ne tako što zastupa, štiti ili podriva interese bilo koje političke stranke, registrovane organizacije ili udruženja, bilo kojeg konstitutivnog ili drugog naroda u BiH. Povjerene su mu prvenstveno policijske dužnosti koje se odnose na kontrolu graničnih prelaza. Kao takav, odgovoran je za provođenje Zakona o nadzoru i kontroli prelaska državne granice i Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Takođe mora sprječavati, otkrivati i istraživati krivična djela sadržana u Krivičnim zakonima BiH kada su ta krivična djela usmjerena protiv sigurnosti državnih granica ili protiv izvršavanja poslova i zadataka iz nadležnosti Državne granične službe BiH.

148. GP je uspostavljena sa ciljem da obezbijedi koordinaciju svih aktivnosti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, kako bi se pružile visoko specijalizovane usluge i obezbijedila dvosmjerna razmjena podataka između centralnog, regionalnog i lokalnog nivoa organizacionih jedinica. Entitetska i kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova, kao i nadležni organi Brčko Distrikta dužni su sarađivati sa GP i, na njen zahtjev, pružati pomoć u obavljanju poslova iz njene nadležnosti, te koordinisati aktivnosti iz njene nadležnosti.

149. Na centralnom nivou osnovano je osam glavnih jedinica: (1) Kancelarija direktora, (2) Odjeljenje za operacije, (3) Odjeljenje za administraciju, (4) Kancelarija za profesionalne standarde i internu kontrolu, (5) Kancelarija za strateško planiranje i evropske integracije, (6) Centralna istražna kancelarija, (7) Kancelarija za obuku i profesionalni razvoj i (8) Kancelarija za unutrašnju reviziju. Na regionalnom nivou postoji šest glavnih jedinica, uključujući terenske kabineta, a na lokalnom nivou postoji 26 jedinica. Na čelu GP-e su direktor i zamjenici direktora.

150. Direktor GP podnosi godišnji izvještaj ministru sigurnosti BiH koji ga prosljeđuje Vijeću ministara BiH, a na njihov zahtjev podnosi izvještaje Parlamentarnoj skupštini BiH, Vijeću ministara BiH i Predsjedništvu BiH.

151. GP je brojala 2 218 članova osoblja od 7. februara 2022:

Status	Žene		Muškarci		Ukupno	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
<i>Policijci</i>	188	9.3	1 825	90.7	2 013	90.76
<i>Državni službenici i namještenici</i>	134	65.3	71	34.7	205	9.24
<i>Ukupno</i>	332	14.5	1 896	85.48	2 218	100

152. Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) je upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom autonomijom. Djeluje na profesionalnoj osnovi i ne predstavlja, ne štiti i ne podriva interese bilo koje političke stranke, registrovane organizacije ili udruženja, niti bilo kojeg konstitutivnog ili drugog naroda u BiH.

153. Pored svog sjedišta, SIPA ima četiri regionalne kabineta. Njome rukovodi direktor i zamjenik direktora, a finansira se iz budžeta institucija BiH. Njeni glavni zadaci obuhvataju sprječavanje, otkrivanje i istragu krivičnih dijela organizovanog kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima i teškog finansijskog kriminala. U tom kontekstu, pomaže Sudu i Tužilaštvu BiH u prikupljanju informacija i izvršavanju njihovih naloga. U njenu nadležnost spada i zaštita svjedoka. Entitetska i kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova i nadležni organi Brčko distrikta moraju sarađivati sa SIPA-om. Može da pruži pomoć ovim organima u obavljanju poslova iz njegove nadležnosti.

154. Ukupan broj zaposlenih u SIPA-i na dan 20.01.2022. godine iznosi 772:

Status	Žene		Muškarci		Ukupno	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
<i>Policijci</i>	93	16.26	479	83.74	572	74.10
<i>Državni službenici</i>	37	55.22	30	44.78	67	8.67
<i>Zaposleni</i>	77	57.89	56	42.11	133	17.23
<i>Ukupno</i>	207	26.81	565	73.19	772	100

155. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH (Direkcija) je upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom autonomijom. Poslovi iz nadležnosti Direkcije uključuju komunikaciju, saradnju i koordinaciju između policijskih organa BiH; komunikaciju i saradnju sa relevantnim stranim i međunarodnim tijelima.

156. Opšte policijske funkcije obavljaju se na nivou dva konstitutivna entiteta i Brčko Distrikta: entitetska ministarstva unutrašnjih poslova (odnosno Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije BiH i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske) i Policija Brčko Distrikta BiH.

157. Federacija BiH (FBiH) ima decentralizovan policijski sistem sa elementima koordinacije. Policija je organizovana u 10 kantona na čelu sa kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova, koji nisu hijerarhijski podređeni Ministarstvu unutrašnjih poslova FBiH i operativno su autonomni. Oni su nadležni za poslove kao što su lična bezbjednost građana, zaštita imovine, otkrivanje krivičnih djela i hapšenje počinilaca, održavanje javnog reda i mira i drumski saobraćaj. Kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova FBiH dijele zajednički IT sistem, statističku obradu podataka i bazu podataka. Pored toga, Uprava policije FBiH, koja je u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova FBiH, obavlja operativne policijske poslove određene zakonom, npr. sprječavanje i otkrivanje terorizma, međukantonalnog kriminala, trgovine narkoticima i organizovanog kriminala, zaštita određenih osoba i objekata u FBiH.

158. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske (RS) je, između ostalog, nadležno za poslove policije, uključujući ličnu bezbjednost građana, zaštitu imovine, otkrivanje krivičnih djela i hapšenje počinilaca, održavanje javnog reda i mira, bezbjednost, kontrolu drumskog saobraćaja, itd. Organizovano je u deset policijskih uprava na teritoriji RS-e, koje su u nadležnosti Uprave policije Ministarstva.

159. Distrikt Brčko ima svoju policiju koja je operativno autonomna i finansira se iz sopstvenog budžeta. Njene policijske funkcije obuhvataju zaštitu života i imovine, zaštitu ljudskih prava i sloboda građana, sprječavanje, otkrivanje i istraživanje krivičnih djela i prekršaja koji nisu u isključivoj nadležnosti drugih policijskih organa u BiH, održavanje javnog reda i mira, putnu i saobraćajnu policiju, i zaštitu imovine.

Pristup informacijama

160. Javnost i mediji mogu pristupiti i tražiti informacije i dokumente koji se odnose na organe za provođenje zakona u skladu sa odredbama ZOSPI-a. Član 6. zakona predviđa izuzetke kada se može razumno očekivati da će objelodanjivanje informacija prouzrokovati značajnu štetu sprječavanju i otkrivanju zločina. Međutim, prema članu 9, nadležni organ mora otkriti traženu informaciju, bez obzira na činjenicu da je zatražio izuzeće, ako je to opravdano u javnom interesu, imajući u vidu bilo kakvu korist ili štetu koja može proizaći iz takvog činjenja.

161. GP posjeduje Uputstva o standardnim procedurama za uspostavljanje odnosa sa javnošću. U zavisnosti od iskazivanja interesa i postojanja prava na pristup informacijama, zainteresovanim licima se mogu dostavljati informacije u skladu sa relevantnim propisima. GP omogućava pristup javnosti opštim informacijama o aktivnostima putem javnih oglasa, web stranice ili direktnih odgovora. Od 2019. do 2021. godine, GP je primila 464 zahtjeva i pozitivno je odgovorila na 82% istih.

162. ZoSPI kao i Smjernice za pristup informacijama su objavljeni na web stranici SIPA-e. SIPA svakodnevno odgovara na pitanja medija i šalje saopštenja o aktuelnim dešavanjima. Predstavnici javnosti i medija, kao i lica direktno zainteresovana za rad organa za provođenje zakona, mogu zatražiti informacije i dokumente koji se odnose na Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH. U protekle tri godine SIPA je obradila 83 zahtjeva, od kojih je 20% odbijeno, 74% prihvaćeno, a 6% upućeno drugom organu.

Poverenje javnosti u organe za provođenje zakona

163. Prema istraživanju sprovedenom u okviru izvještaja "Procjena integriteta policije u Bosni i Hercegovini" koji su objavili Beogradski centar za sigurnosnu politiku i Centar za sigurnosne studije - BiH, uz podršku Evropske unije, 82% ispitanika smatra da političari imaju uticaj na operativni rad policije (47% u potpunosti i 35% u velikoj meri).⁴⁹

Sindikati i strukovna udruženja

164. Sindikat GP je nezavisan od državnih, entitetskih, kantonalnih i regionalnih organa, institucija, političkih partija i udruženja, vjerskih zajednica, organa upravljanja, poslodavaca i njihovih udruženja. Na dan 31. marta 2021. godine, imao je 1.298 članova. Svojim programskim ciljevima i aktivnostima nastoji se suprotstaviti svakom obliku korupcije.

165. Sindikat SIPA-e trenutno broji 544 člana. Sindikat ima sedam podružnica, čime je osigurana teritorijalna pokrivenost BiH. Član je višeg nivoa organizacije, odnosno Saveznog sindikata policijskih tijela BiH.

166. Udruženje „Mreža žena policajaca“ dio je Mreže policijskih službenica, koje je jedan od projekata Udruženja policijskih štabova jugoistočne Evrope (SEPCA). Okuplja policajke iz 16 institucija, uključujući GP i SIPA-u. Cilj je promocija rodne ravnopravnosti i demokratskih principa u radu policije, te unapređenje integriteta i statusa policajki u organima za provođenje zakona.

Antikorupcijska politika i politika integriteta, regulatorni i institucionalni okvir

Antikorupcijska politika i politika integriteta

167. Politika sprječavanja korupcije i unapređenja integriteta u institucijama za provođenje zakona u BiH uključena je u Strategiju za borbu protiv korupcije 2015-2019. Sljedeću, Strategiju za borbu protiv korupcije 2020-2024, Vijeće ministara BiH tek treba da usvoji. Ovo je odgodilo usvajanje novih akcionih planova od strane GP i SIPA-e. Kako bi se omogućilo svakom tijelu da usvoji ažurirani antikorupcijski plan u nedostatku nove strategije, APIK je usvojio smjernice, a GP i SIPA su formirale radne grupe za pripremu novih antikorupcijskih planova na osnovu toga. APIK je povezan sa pripremom ovih dokumenata i uopšte sa nadgledanjem provođenja antikorupcijskih planova. Pored toga, potpisana je Deklaracija o korupciji nulte tolerancije prema korupciji od strane svih agencija za provođenje zakona u BiH.

168. SIPA je usvojila antikorupcijske planove u 2017, 2018. i 2019. godini. Plan za 2019. godinu i poseban plan za borbu protiv korupcije tokom pandemije Covid-19 revidirani su 2021. godine i implementirani su do donošenja novog antikorupcijskog plana za 2022. godinu, koji spaja oba pomenuta plana, uzimajući u obzir preporuke APIK-a, kao dijela antikorupcijske politike koja je trenutno u razvoju.

169. Politika borbe protiv korupcije se provodi u okviru GP na osnovu njenog

⁴⁹<https://lacuna.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Assessment-of-police-integrity-in-Bosnia-and-Herzegovina-ENG-web.pdf>

antikorupcijskog plana; posljednji plan je pripremljen u skladu sa pomenutom Strategijom za borbu protiv korupcije 2015-2019 i sa njom je istekao. Kao što je već pomenuto, formirana je radna grupa za pripremu novog dokumenta antikorupcijske politike na osnovu smjernica koje je pripremio APIK.

170. U pogledu planova integriteta koje su usvojili GP i SIPA, APIK je tokom vremena dao niz preporuka. Neke od ovih preporuka su uključivale: izradu procedura za informisanje svih zaposlenih o strateškim dokumentima institucije i etici; priprema detaljne analize prekršaja i izrečenih sankcija radi poboljšanja efikasnosti sankcija; organizaciju obavezne obuke o integritetu za sve; praćenje sistema javnih nabavki.

171. GET napominje da je izrada ažuriranih antikorupcijskih planova u GP i SIPA-i u velikoj mjeri otežana neuspjehom od 2019. godine da se usvoji opšta strategija za borbu protiv korupcije na državnom nivou, o kojoj postaju ovisni. Shodno tome, zastarjeli planovi su jednostavno istekli. Ovo je štetno za dinamički karakter koji bi trebalo da karakteriše svaku antikorupcijsku strategiju, pri čemu se koraci planiraju i prate novi koraci kako bi se postepeno unaprijedio sistem i razradili načini za ograničavanje rizika na dugi rok. GET napominje da je APIK preuzeo inicijativu za pripremu smjernica, koje su omogućile pripremu antikorupcijskih planova u GP i SIPA-i. Takođe napominje da je SIPA usvojila plan za vanredne situacije tokom pandemije Covid 19. GP je usvojila i poseban dokument politike nezavisno od strategije. Međutim, ovo je samo „djelimičan“ pristup za prevazilaženje ćorsokaka u vezi sa usvajanjem nove strategije za borbu protiv korupcije od strane Vijeća ministara, ali se ne može smatrati trajnim rješenjem jer onemogućava dugoročnu viziju prevencije. Pored toga, prema GET-u, umnožavanje dokumenata antikorupcijske politike (antikorupcijski planovi, planovi integriteta, strategije upravljanja rizikom, itd.) ne doprinosi koherentnosti antikorupcijske akcije.

172. GET naglašava potrebu da se pronađe način da se garantuje koherentna i dugoročna vizija o borbi protiv korupcije u agencijama za provođenje zakona, posebno u GP i SIPA-i. Ovo posebno zavisi od pripreme i usvajanja redovnih antikorupcijskih akcionih planova, koji definišu ciljeve zasnovane na riziku sa određenim rokovima, uključuju eksternu procjenu i nadograđuju rezultate postignute prethodnim planom. U tu svrhu treba redovno procjenjivati rizike kako bi se identifikovale sve nove prijetnje korupcije i informisali o strateškim antikorupcijskim dokumentima. Ovo treba da obezbijedi neprekidan, dinamičan pristup okrenut ka rezultatima i time unaprijedi prevenciju korupcije tokom vremena. Stoga **GRECO preporučuje da se akcioni planovi sa jasnim ciljevima zasnovanim na identifikovanim rizicima bez odlaganja usvoje za Graničnu policiju BiH i Državnu agenciju za istrage i zaštitu i da se nakon toga redovno procjenjuju i ažuriraju kako bi se osigurao koherentan i dinamičan pristup prevenciji korupcije kroz vrijeme.**

Mjere upravljanja rizikom u područjima podložnim korupciji

173. Što se GP-e tiče, službe i situacije koje su najsklonije korupciji obuhvataju obavljanje graničnih provjera lica za koja se smatra da su pod visokim migracionim rizikom na graničnim prelazima na kojima nije instalirana tehnička oprema (video nadzor) i opšte provejre na graničnim prelazima. Strategija upravljanja rizicima je usvojena 2021. godine. Ostale analize rizika se pripremaju na godišnjem nivou, lokalno po organizacionim jedinicama i centralno po strateškoj analizi rizika.

174. Glavne organizacione jedinice SIPA-e su dostavile informacije o rizicima koji su identifikovani tokom njihovog djelovanja. U februaru 2018. godine, uspostavljen je Registar rizika SIPA-e sa identifikovanim rizicima. Od glavnih organizacionih jedinica se očekuje da ažuriraju registre rizika i izvještaje o upravljanju rizicima. Oni moraju pripremiti nacrt internog dokumenta o strategijama kontrole i upravljanja rizicima kroz svoje predstavljanje u Radnoj grupi za uspostavljanje i razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole i upravljanja rizicima u SIPA-i. U narednom periodu treba razmotriti mogućnost revizije postojećeg plana u skladu sa realnim potrebama radi poboljšanja postojećih modaliteta u pogledu blagovremenog identifikovanja i otkrivanja određenih/potencijalnih rizika.

175. Kao što je gore pomenuto (vidi stav 172.), GET smatra ključnim zadatkom da GP i SIPA provode redovne procjene rizika, ne samo da identifikuju nove rizike već i da procjene koliko su efikasni svi koraci preduzeti za ublažavanje prethodno identifikovanih rizika i da se te informacije uvrste u naredni antikorupcijski plan. Stoga je ovo neodvojiva komponenta antikorupcijskih akcionih planova koje treba da provode obje agencije prema preporuci iz stava 172.

Vođenje tajnih operacija i kontakata s doušnicima i svjedocima

176. Tajne operacije, uključujući istrage o korupcijskim djelima, provode se pod kontrolom postupajućeg tužioca Tužilaštva BiH. Kontakti sa svjedocima se odvijaju u skladu sa uputstvima i uputstvima tužioca i istražitelja koji rade u skladu sa Uputstvom SIPA-e o radu sa doušnicima.

177. Prema Uputstvu GP o radu sa doušnicima, Priručniku za prikupljanje obavještajnih podataka i rad sa doušnicima, Uputstvu o kriminalističko-obavještajnom poslovanju, Pravilniku o osnivanju, korišćenju, evidentiranju i kontroli namjenskih fondova i etičkom kodeksu policijskih službenika GP-e, policijskim službenicima je dozvoljeno da regrutuju doušnike ili operativne veze iz ciljanih kriminalnih grupa kako bi dobili informacije relevantne za istrage.

Etički principi i pravila ponašanja

178. Uputstvom o pravilima ponašanja i međusobnim odnosima policijskih službenika GP iz 2009. godine definisana su pravila ponašanja i međusobnih odnosa policijskih službenika. Etički kodeks policijskih službenika u GP, koji je usvojen 2010. godine, obuhvata pojmove sukoba interesa, poklona, rukovanja poverljivim informacijama, uključivanja u postupke nabavke, sekundarnih aktivnosti i kontakata sa trećim licima. Oba dokumenta su dostupna svim policijskim službenicima u elektronskoj formi, a pisani primerak Etičkog kodeksa se uručuje svim policijskim službenicima. Određeni manji prekršaji navedeni su u Etičkom kodeksu i čini se kako mogu dovesti do izricanja disciplinskih sankcija. Međutim, kršenja se obično kombinuju sa kršenjem službene dužnosti „ponašanje narušavanja ugleda policijskog organa”. Sankcije za ovakve prekršaje su od 20% za četiri mjeseca do 30% za pet mjeseci osnovne plate policijskog službenika. Od 2017. do 2021. godine podneseno je 67 prekršajnih prijava u relevantnom periodu u vezi sa navedenim ponašanjem.

179. Etički kodeks policijskih službenika SIPA-e koji je usvojen 2010. godine, biće dostavljen

svim policijskim službenicima SIPA-e koji, nakon potpunijeg upoznavanja sa njegovim odredbama, moraju potpisati obrazac. Njegov sadržaj je sličan sadržaju Etičkog kodeksa GP-e. Sam Etički kodeks ne predviđa sankcije u slučaju kršenja. Povrede Kodeksa sankcionišu se kroz druge oblike kontrole (odnosno internu kontrolu, u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH ili ZPS), kao i drugih zakonskih i podzakonskih propisa koji uređuju oblast disciplinske i krivične odgovornosti policijskih službenika. U poslednjih pet godina nije izrečena nijedna sankcija za kršenje Etičkog kodeksa. Povrede odredaba Etičkog kodeksa koje su se desile uporedo sa povredom službene dužnosti od strane policijskih službenika mogu se uzeti u obzir kao otežavajuća okolnost u internom i disciplinskom postupku pokrenutom zbog povrede službene dužnosti.

180. GET napominje da sadašnji Etički kodeksi za GP i SIPA-u sveobuhvatno pokrivaju relevantne standarde integriteta koji se odnose na prevenciju sukoba interesa. Iako se čini da je njihovo postojanje poznato na adekvatan način jer su obuhvaćeni uvodnom obukom i distribuirani svim pripadnicima GP i SIPA-e, široko je prihvaćeno da su praktične implikacije standarda sadržanih u njima nedovoljno asimilirani i da ih stoga provode pripadnici policije.

181. Kako bi se garantovali najviši standardi profesionalnog ponašanja, ovi kodeksi bi trebali biti dopunjeni odgovarajućim praktičnim uputstvima kako bi se principi sadržani u njima povezali sa svakodnevnom radom policijskih službenika i preovlađujućim rizicima (kao što su granični prelazi). Smjernice treba shvatiti kao priručnik koji uključuje praktične primjere, koji su posebno zasnovani na iskustvu u zemlji i iskustvu relevantnih agencija, kako bi se ilustrovala složenost situacija obuhvaćenih ovim principima i koraci koje treba preduzeti da bi se izbjegao ili smanjio rizik od korupcije. Treba početi od samog pojma sukoba interesa, koji treba da bude jasan i pravilno ilustrovan. Pokloni i gostoprimstvo su još jedno pitanje koje se obično može pokazati teškim za shvatanje izvan opštih definicija koje mogu biti sadržane u kodeksu, a njegova se suština objašnjava u praksi i na konkretnim primjerima. Slično tome, kontakti sa trećim licima treba da budu jasno objašnjeni. Smjernice takođe treba da crpe inspiraciju iz stvarnih slučajeva povreda koje su počinili policajci, jer će vjerovatno ukazivati na probleme u kojima su rizici od korupcije veći. Iako se čini da manje povrede Etičkog kodeksa GP-e potencijalno mogu dovesti do disciplinskih postupaka i sankcija, čini se da to nije slučaj sa Etičkim kodeksom SIPA-e. Pored toga, čini se da se za teže povrede mogu koristiti oba etička kodeksa samo kao podrška postupcima pokrenutim zbog povrede dužnosti kako je propisano ZPP-om i Uredbom o službenim dužnostima. Ovo bi trebalo ispraviti kako bi se osiguralo da kršenje etičkih kodeksa može dovesti do odvrćajućih sankcija koje su proporcionalne ozbiljnosti kršenja. Pored toga, još jednu važnu dimenziju predstavlja informisanje javnosti o kodeksima kako bi javnost znala kakvo ponašanje mogu očekivati od policijskih službenika, čime se doprinosi smanjenju rizika od korupcije i jačanju povjerenja u policiju. To ne podrazumijeva samo javno objavljivanje kodeksa, već i poduzimanje aktivnih koraka da se isti obznane među građanima, demonstrirajući netoleranciju protiv korupcije unutar Granične policije i SIPA-e. GET napominje da su oba etička kodeksa dostupna na njihovim web stranicama i da objava na Facebook-u datira od 2015. godine na stranici GP-e. GET podstiče vlasti da osiguraju poduzimanje redovitih inicijativa za skretanje pažnje javnosti na etičke standarde koje pripadnici GP i SIPA-e moraju poštovati.

182. Imajući u vidu navedeno, kako bi se osiguralo da standardi integriteta nađu pravi odjek u svakodnevnom radu pripadnika policije, GET smatra svrsishodnim usvajanje praktičnih smjernica za dopunu postojećih etičkih kodeksa GP-e i SIPA-e. Ovo bi trebalo da bude osnova

za sve vrste obuke koju organizuju oba tijela (vidjeti stav 187.). Pored toga, etički kodeksi treba da budu primjenjivi sa sankcijama srazmjernim ozbiljnosti kršenja kako bi se spriječile zloupotrebe. Stoga **GRECO preporučuje da (i) etički kodeksi Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu budu dopunjeni praktičnim smjernicama koje ilustruju sva relevantna pitanja integriteta (kao što su sukob interesa, pokloni, kontakti sa trećim stranama, vanjske aktivnosti, postupanje sa poverljivim informacijama) sa konkretnim primjerima; i (ii) da etički kodeksi budu primjenjivi u slučaju kršenja.**

183. GET napominje da sve policijske snage u BiH djeluju na osnovu istih ili sličnih etičkih principa. Imajući u vidu posebnu ustavnu strukturu zemlje, pozivaju se vlasti BiH da podstaknu konstitutivne entitete i Distrikt Brčko da njihove policijske snage razmotre usvajanje praktičnih smjernica za dopunu etičkih kodeksa koji će činiti okosnicu njihove obuke. Slično tome, potrebno je podsticati i Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH da usvoji praktične smjernice koje dopunjuju njen etički kodeks.

Savjeti, obuka i svijest

184. Plan i program obuke na temu „Borba protiv korupcije u GP-i“ uveden je 2017. godine. Svrha ove obuke je informisanje zaposlenih o tome šta je koruptivno ponašanje i aktivnosti, koji se zakoni u BiH bave korupcijom, te disciplinskim posljedicama učešća u koruptivnom ponašanju. Ova se obuka održava interno; obezbjeđuje je 14 certifikovanih internih instruktora. Obuka je obavezna za sve zaposlene u GP-i i traje jedan dan: dva nastavna časa, svaki čas traje 45 minuta i uključuje predavanja, diskusije i testove. Nastavni plan i program ne predviđa ponavljanje ove obuke. U jednom godišnjem periodu (2017) obučeno je ukupno 1 775 zaposlenih, od čega 1 622 policijska službenika i 153 državna službenika i namještenika, što čini 85,3% ukupno zaposlenih u GP-i.

185. SIPA provodi obuku prema godišnjem planu obuke. Korupcija se nalazi među obrađenim temama i uključuje istrage o korupciji u institucijama BiH, zloupotrebe u postupcima javnih nabavki, itd. Obuke traju jedan do dva dana i planirane su kao osnovna i napredna obuka. Osnovna obuka je obavezna, a napredna nije. Osnovnu obuku organizuje Agencija za obrazovanje i stručno osposobljavanje za osnovnu obuku, dok naprednu uglavnom organizuju strane ambasade i drugi donatori, tako da budžet i osoblje za obuku u takvim slučajevima ne obezbjeđuje Agencija. Obuka se odvija u trajanju od jednog do nekoliko dana, u zavisnosti od toga da li se radi o početnoj ili stručnoj obuci. GET je obaviješten da Agencija za obrazovanje i stručno osposobljavanje ima poteškoća u predlaganju čitavog niza aktivnosti obuke zbog različitih očekivanja različitih agencija za provođenje zakona koja izgledaju nepredvidivo, što otežava planiranje i organizaciju obuke unaprijed. Pored toga, specijalizovana obuka obično zavisi od međunarodnih partnera. Stoga bi navedeno trebalo postati predmet razmišljanja kako bi se poboljšao okvir obuke.

186. APIK je također organizovao treninge za većinu institucija o pravima i obavezama u skladu sa Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH i koja inače prijavljuju korupciju. S tim u vezi, održana je obuka za SIPA-u, uključujući obuku o etici i jačanju integriteta u javnim institucijama, kao i izradu i implementaciju planova integriteta u institucijama BiH. Međutim, GET-u je rečeno da je zbog problema sa troškovima prisustvo službenika SIPA-e problematično.

187. I dok GET napominje da su neki oblici obuke organizovani, posebno u GP-i, smatra da

ih je potrebno dodatno ojačati, posebno u SIPA-i. Unapređenje planiranja obuke treba da bude cilj kako bi se iskoristio potencijal Agencije za obrazovanje i stručno usavršavanje. Kao što je prethodno preporučeno, etički kodeksi oba tijela treba da budu praćeni praktičnim uputstvima koja sadrže primjere iz stvarnog života koji odražavaju specifične rizike sa kojima se svaka agencija suočava, kako bi se osiguralo da sadržaj kodeksa od apstraktnih principa pređe na konkretne standarde koji se mogu primijeniti u svakodnevnom radu policije. Ovo uputstvo bi trebalo postati okosnica obuke o korupciji. Obavezna i dovoljno detaljna obuka treba da se sistematski organizuje za nove zaposlene, u redovnim intervalima tokom karijere službenog osoblja, posebno uzimajući u obzir bilo kakva zakonodavna ili druga dešavanja. To bi trebalo da postane prioritet kako bi se obezbijedilo da kultura integriteta postepeno zaživi u oba tijela. Stoga **GRECO preporučuje jačanje obavezne obuke o etici i integritetu za nove zaposlene i službeno osoblje na osnovu praktičnih smjernica koje će se usvojiti za etičke kodekse Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu.**

188. Kada se govori o savjetima, policijski službenik SIPA-e koji se suočava sa etičkom dilemom može da se obrati direktnom pretpostavljenom ili Odjeljenju za unutrašnju kontrolu. U Graničnoj policiji postoji službenik koji je odgovoran za profesionalne standarde i koji daje poverljive savjete.

Zapošljavanje, karijera i uslovi službe

Zahtjevi za zapošljavanje

189. ZPP reguliše radno-pravni status policije, prava i dužnosti; radni odnos; obrazovanje i obuku; raspoređivanje; činove; procjenu učinka i unapređenja; kompenzacije; uslove rada; disciplinsku odgovornost; odgovornost za štetu i prestanak radnog odnosa. Da bi se neko zaposlio na radno mjesto policijskog službenika, mora ispunjavati slijedeće opšte uslove: državljanstvo BiH; starost između 18 i 35 godina; najmanje IV stepen stručne spreme za čin policijskog službenika, a najmanje VI stepen stručne spreme za čin mlađeg inspektora; ljekarsko uvjerenje; dokaz da lice nije otpušteno iz državne uprave ili vojne službe zbog disciplinske sankcije, da protiv tog lica nije pokrenut krivični postupak i da nije izrečena kazna zatvora ili pritvor za krivično djelo u skladu sa zakonom; da lice nije odbilo da se pojavi pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju u svojstvu okrivljenog.

190. Direktor agencije za provođenje zakona oglašava radna mjesta za zapošljavanje policijskih službenika i mlađih inspektora. Zapošljavanje policijskih službenika se zasniva na dostupnosti radnih mjesta, medijskoj kampanji o zapošljavanju, javnom konkursu, prethodnom uspostavljanju uslova i transparentnom procesu selekcije. Direktor mora imenovati komisiju za izbor za svaki proces selekcije, kako bi se obezbijedila pravičnost, transparentnost i kvalitet zapošljavanja.⁵⁰

191. Komisija za izbor kandidata objavljuje konkurs za radna mjesta, navodeći, između ostalog, broj radnih mjesta, uslove za radna mjesta, vrstu testova koje treba polagati i dužinu probnog perioda. Način i postupak testiranja regulisani su Odlukom o načinu i sistemu

⁵⁰ Komisija za izbor se sastoji od pet članova: tri policijska službenika sa činom višeg inspektora i dva državna službenika zaposlena kao stručni savjetnici u Ministarstvu sigurnosti BiH, a koje je imenovao ministar. Komisijom za izbor predsjedava član sa najvišim policijskim činom, a radi po pravilima, kriterijima i metodama koje utvrđuje direktor.

bodovanja kandidata za mlađe pripravnike-kadete i Odlukom o načinu i programu testiranja kandidata u postupku izbora policijskog službenika, načinu i sistemu bodovanja za testiranje kandidata za osnovnu kadetsku obuku. Kandidati koji ispunjavaju uslove za radno mjesto moraju proći provjere, između ostalog, testove opšteg znanja i fizičke sposobnosti, i proći provjeru putem intervjua na ljeakarskom i psihološkom pregledu.

192. Bodovna lista svih kandidata se objavljuje na oglasnoj tabli agencije. Svi kandidati imaju pristup urađenim testovima. Oni mogu uložiti žalbu Odboru za žalbe policijskih službenika u roku od osam dana. U tom slučaju, proces selekcije se obustavlja, a konačnu listu svih kandidata koji su predloženi za prijem u radni odnos utvrđuje direktor Agencije nakon što Odbor za žalbe policijskih službenika donese rešenja o svim podnijetim žalbama. Nakon uspješno završene osnovne obuke u Agenciji za obrazovanje i stručno usavršavanje kadrova, agencija i kandidat zaključuju ugovor o radu. Posebna pravila izbora važe dodatno za činove zamjenika direktora, glavnog generalnog inspektora i generalnog inspektora, kao i rukovodioce organizacionih jedinica GP.

193. Prema Zakonu o zaštiti tajnih podataka BiH, sve osobe na radnom mjestu ili koje se prijavljuju za radno mjesto sa pristupom tajnim informacijama podliježu različitim sigurnosnim provjerama za pristup povjerljivim, tajnim i strogo povjerljivim informacijama⁵¹. Ove provjere obuhvataju poslednjih pet godina za pristup poverljivim informacijama i 10 godina za pristup tajnim i strogo poverljivim informacijama. Uključene su Obavještajno-sigurnosna agencija BiH i SIPA. Ne postoje testovi integriteta u redovnim intervalima jer ne postoji zakonska odredba koja to zahtijeva. Prilikom popunjavanja glavnog sigurnosnog upitnika, upisuju se podaci izvoda iz kaznene evidencije, vođenja krivičnog postupka, podaci o imovini lica koja se zapošljavaju i podaci o članovima (punoljetnim licima) sa kojima lice podvrgnuto kontroli živi u istom domaćinstvu (vidjeti stav 228.).

194. GET napominje da su sigurnosne provjere u potpunosti usmjerene na pristup policijskim dokumentima, pri čemu njihova učestalost zavisi od nivoa poverljivosti (10 godina za povjerljive dokumente i 5 godina za tajne i strogo povjerljive dokumente). Zasnovani su na sigurnosnim upitnicima koji pokrivaju pitanja kao što su lični prihodi i uža porodica, nekretnine, vozila, štednja, pravna lica (ako su uvršteni ili porodica), evidencija o sankcijama bilo koje vrste širom zemlje. Ako postoje sumnje u nedolično ponašanje policijskog službenika, npr. neobjašnjeno bogaćenje, kontakti sa kriminalnim miljeom, pored zakonskih redovnih provjera, proširene provjere može inicirati Odjelenje za unutrašnje istrage SIPA-e.

195. Istovremeno, GET naglašava da se provjera integriteta, kako je tumači GRECO, odnosi na moguće sukobe interesa koji su povezani sa individualnim okolnostima osobe koji općenito mogu uticati na rad policije a ne samo na pristup dokumentima povjerljive prirode kao što je slučaj u Bosni i Hercegovini. Stoga, GET smatra da bi provjeru u ovom smislu trebalo obavljati u cilju procjene ranjivosti pripadnika GP i SIPA-e na korupciju, ne samo pri zapošljavanju, već i na redovnoj osnovi. Učestalost od 10 godina za većinu aktuelnih sigurnosnih provjera izgleda preduga, a učestalost bi trebalo da zavisi prije svega od toga da li osoba radi u oblasti visokog

⁵¹ Sigurnosne provjere slijede Pravilnik o načinu obavljanja sigurnosnih provjera i izvorima podataka prilikom obavljanja sigurnosnih provjera („Službeni glasnik BiH“, broj: 63/13), koji opisuje: način obavljanja sigurnosnih provjera, izvore podataka i evidenciju koja se koristi u toku provjere, sadržaj izvještaja, čuvanje materijala nastalih tokom provjere i druge mjere i postupke u vezi sa bezbednosnom provjerom, kao i organi nadležni za vršenje sigurnosnih provjera.

rizika, u kom slučaju provjere integriteta treba da budu češće. Pored toga, ove provjere integriteta bi trebalo da se bave različitim resursima (kao u izvesnoj mjeri i trenutne sigurnosne provjere za pristup dokumentima). GET smatra da bi svake godine trebalo organizovati nasumične provjere izvjesnog broja pojedinaca.

196. GET naglašava da će se lične okolnosti vjerovatno promijeniti tokom vremena i, u nekim slučajevima, učiniti osobu ranjivijom na moguće rizike od korupcije (finansijski problemi koji nastaju, na primjer, kao rezultat hipotekarnog ili potrošačkog kredita, razvoda, bolesti srodnika, bankrota supružnika i sl.). Stoga bi redovna provjera kao sredstvo prevencije trebala postati pravilo i provoditi se najmanje svakih pet godina i nadograđivati na postojeće sigurnosne provjere za pristup povjerljivim dokumentima. Pored toga, s obzirom da su neki sektori već identifikovani kao posebno podložni riziku kao što su granični prelazi, a drugi su posebno osjetljive oblasti kao što su korupcija i organizovani kriminal, bilo bi od veće koristi obezbijediti češće provjere za osoblje koje radi u ovim oblastima. Takođe se čini neophodnim uključivanje direktora i zamjenika direktora obje agencije u ove redovne provjere integriteta, kao i svake godine nasumičnim provjerama izbora policijskih službenika. Konačno, ne postoji evidencija slučajeva sukoba interesa koji su otkriveni a za koje GET smatra da bi bilo neophodno da se obezbijedi odgovarajuće praćenje i obavljanje analize rizika. Iz ovih razloga, **GRECO preporučuje (i) da se sigurnosne provjere koje se odnose na integritet policijskih službenika, uključujući direktore i zamjenike direktora, u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu vrše u redovnim intervalima tokom njihove karijere; (ii) da se svake godine vrše nasumične provjere integriteta na uzorku policajaca; i (iii) obezbijedi vođenje evidencije o otkrivenim sukobima interesa.**

197. Iz brojki datih i za GP i za SIPA-u, udio žena među policajcima je i dalje veoma nizak (vidjeti stav 154.). GET razumije da ove agencije rade zajedno sa Udruženjem ženskih policajaca kako bi promijenile dužu i trajnu situaciju u kojoj se žene ne pridružuju policiji, barem ne kao policajke⁵². U SIPA-i su poduzeti neki koraci kao što je imenovanje kontakt osobe za rodna pitanja, koje, iako je pozitivno, treba dodatno ojačati s obzirom na trenutne globalne brojke. GET smatra da bi trebalo uspostaviti namjernu politiku zapošljavanja kako bi se privuklo više žena na položaje policajaca i nakon toga napredovalo ka višim pozicijama, uključujući rukovodeće pozicije. Stoga, **GRECO preporučuje da se preduzmu koraci na daljem promovisanju uravnoteženije zastupljenosti polova u svim činovima u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu u sklopu procesa zapošljavanja i internog napredovanja u karijeri.**

Postupak imenovanja i napredovanja u viši čin

198. Direktore i zamjenike direktora GP i SIPA-e imenuje i razrješava Vijeće ministara BiH na prijedlog ministra sigurnosti BiH sa liste kandidata koju priprema Nezavisna komisija Parlamentarne skupštine BiH na mandat od četiri godine.

199. Pravilnikom o postupku napredovanja policijskih službenika u policijskim organima BiH uređuje se postupak napredovanja policijskih službenika u radnom odnosu u GP i SIPA-i. Direktor GP i Komisija za unapređenje policijskih službenika je odgovoran za unapređenje policijskih službenika u agenciji. Odluku o unapređenju policijskih službenika donosi direktor

⁵² Vidjeti i izvještaj Centra za sigurnosne studije – BiH „Položaj-žena-u-policijskim-agencijama-u-BiH” (2021.)

SIPA-e na prijedlog Komisije za unapređenje policijskih službenika, nakon provedenog postupka unapređenja policijskih službenika internim oglasom o konkursima za unapređenje policijskih službenika, u skladu sa Zakonom o unapređenju policijskih službenika u skladu sa odredbama ZPP-u.

200. U cilju izbjegavanja rizika od politizacije imenovanja najviših zvaničnika u policiji i obezbeđivanja imenovanja na osnovu zasluga i kompetencije, GET smatra da je potrebno značajno ojačati integritet, pravilan proces i transparentnost procedura imenovanja. Ovo bi takođe poslužilo uklanjanju preovlađujućeg osjećaja među stanovništvom da su istrage politizovane. GET-u je više sagovornika reklo da je Nezavisni odbor Parlamentarne skupštine u praksi bio pod političkim uticajem. Njegova uloga je ključna jer obavlja intervju i sastavlja uži izbor kandidata za mjesta direktora i zamjenika direktora, čije se odluke potom šalju na odluku Vijeću ministara. Rečeno je da su njihove odluke rezultat političkih kompromisa podjele vodećih uloga u različitim policijskim agencijama između političkih partija, što takođe doprinosi odlaganju izbora kandidata⁵³. Pored toga, nekoliko sagovornika je obavijestilo GET da intervjui sa kandidatima ne izgledaju kao da prate set standardnih pitanja za svakog kandidata i da bi u nekim slučajevima mogli biti izuzetno kratki, što pojačava sumnje da su konkursne procedure iskrivljene i orjentisane ka kandidatima unaprijed dogovorenim između različitih političkih partija. Ovo bi trebalo ispraviti pažljivim praćenjem istog formata i pitanja za intervju svih kandidata i obezbjeđivanjem potpune transparentnosti i javnosti procesa. Čini se da postojeća pravila nisu dovoljna i stoga ih treba revidirati i ojačati. Stoga **GRECO preporučuje da se preduzmu mjere kako bi se osiguralo da imenovanja najviših policijskih službenika u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu budu strogo zasnovana na zaslugama i vođena otvorenim, standardizovanim i transparentnim konkursima.**

Ocjena rada

201. Ocenjivanje rada policijskog službenika vrši se najmanje jednom godišnje i priprema ga i potpisuje njegov neposredni pretpostavljeni, a odobrava direktor agencije. Ocjenu rada policijskog službenika na rukovodećoj funkciji sastavlja zamjenik direktora Agencije, a potpisuje je direktor. Ocjena učinka se razmatra tokom procesa promocije. Kriteriji ocjenjivanja utvrđeni su Pravilnikom o vrednovanju radnog učinka kako slijedi: otkrivanje i rješavanje problema, inicijative, lični izgled, odnos prema imovini agencije, poštovanje odredbi Etičkog kodeksa policijskih službenika, efikasnost, kvalitet rada, stručno usavršavanje. Prema odredbama Pravilnika, ocjena rada je osnova i kriterij za napredovanje u činu i napredovanje u zapošljavanju i ostvarivanju prava policijskih službenika na nagrade i pohvale.

202. U slučaju da policijski službenik dobije ocjenu „nezadovoljavajuće“, biće podvrgnut ponovnoj evaluaciji tri mjeseca kasnije. Po isteku tog roka, ukoliko nije došlo do zadovoljavajućeg poboljšanja rada, biće odlučeno o internom premještanju ili raskidu radnog odnosa. Policijski službenik koji se ne slaže sa rezultatom ocjenjivanja rada može uložiti žalbu Odboru za žalbe policijskih službenika u roku od osam dana od dana prijema osporenog rešenja.

⁵³ Vidjeti i, na primjer, izvještaj koji je objavio Centar za sigurnosne studije - BiH „Policija u Bosni i Hercegovini tokom pandemije COVID-19 (2020–2021)“ (str. 6).

Rotacija

203. Postupak internog premještanja policijskih službenika u GP-i provodi se u skladu sa članom 4. ZPP i Pravilnikom o unutrašnjem premještanju policijskih službenika. Provodi se u skladu sa potrebama službe i/ili na zahtjev policijskih službenika. Neki oblik rotacije se može odvijati na graničnim prelazima koji su identifikovani kao visokorizični. Ali to se neće odnositi na pojedince već timove i koristiće se u izuzetnim prilikama. U SIPA-i ne postoji sistem rotacije.

204. GET napominje da su neki sektori, uključujući granične prelaze, identifikovani kao posebno skloni korupciji, što se ogleda u slučajevima koji su doveli do izricanja sankcija. Sektori kao što su organizovani kriminal, uključujući trgovinu ljudima, ili policijski službenici koji se bave doušnicima su tradicionalno sektori u kojima su rizici veći zbog svakodnevne blizine osoba koje gravitiraju ka svijetu kriminala. Iako je u GS moguć neki oblik rotacije, čini se da je krajnje restriktivan i ograničen, iako je na granicama bilo nekoliko slučajeva korupcije. U SIPA-i uopšte nema rotacije. Vlasti tvrde da to zavisi od drugačije prirode i specijalizacije jedinica (finansijske istrage, zaštita svjedoka, organizovani kriminal, ratni zločini i trgovina ljudima). Bez obzira na to, GET smatra da bi neki oblik rotacije trebao da postoji jer je većina ovih oblasti posebno izložena rizicima od korupcije s tim da će se rizici povećavati ako iste osobe budu zauzimale ista radna mjesta tokom dužeg vremenskog perioda. Takve rotacije se mogu planirati mnogo unaprijed, ostavljajući dovoljno vremena za obuku.

205. Pokazalo se da je uspostavljanje nekog oblika rotacije korisno sredstvo prevencije za najosetljivija radna mesta, zajedno sa češćom provjerom (vidjeti stav 195.). Rotaciju ne treba shvatiti kao krut pojam i može se prilagoditi dotičnim sektorima i kontekstu. Cilj je izbjeći da policijski službenici provode značajan dio svoje karijere, a ponekad i cijelu karijeru u određenom radnom ili geografskom području, posebno tamo gdje su rizici od korupcije veći. Postoje različiti načini da se to postigne, kao što su podsticaji i šeme profesionalnog razvoja. **Stoga GRECO preporučuje da se uspostavi institucionalni sistem rotacije policijskog osoblja u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, koji bi se po potrebi mogao primjenjivati u oblastima za koje se smatra da su posebno izložene riziku od korupcije.**

Prestanak službe i razrješenje sa funkcije

206. Odluku o prestanku radnog odnosa policijskog službenika u SIPA-i donosi direktor u skladu sa Zakonom o SIPA-i i ZPP-u. Po okončanju disciplinskog postupka policijskom službeniku se može izreći disciplinska kazna razrješenja za tešku povredu funkcije. U slučaju težeg prekršaja na funkciji, Disciplinska komisija pokreće disciplinski postupak u roku od sedam dana od prijema zahtjeva Službe unutrašnje kontrole i odlučuje u roku od 60 dana od dana prijema zahtjeva. Žalba se može izjaviti Odboru za žalbe policijskih službenika u roku od 15 dana od prijema pobijane odluke.

207. Direktor GP je odgovoran za otpuštanje policijskih službenika Agencije. Odluku o prestanku radnog odnosa policijskom službeniku donosi direktor, dok je za razrješenje direktora i zamjenika direktora nadležno Vijeće ministara BiH pod uslovima i u skladu sa postupkom koje sprovodi Nezavisni odbor Parlamentarne skupštine BiH.

Plate i beneficije

208. Najniža godišnja bruto plata policijskog službenika (ZPP) sa policijskim dodatkom iznosi oko 19.000 KM (9.714 eura), a najveća 70.000 KM (35.790 eura). Osnovna zarada utvrđuje se množenjem osnovice za obračun zarade i pripadajućeg koeficijenta. Osnovica za obračun plate utvrđuje se u iznosu od 85% prosječne neto plate u BiH. Prosječna mjesečna isplaćena neto zarada po zaposlenom u javnim službama u BiH u 2022. godini iznosila je 1.154 KM.

Raspon plata	Čin	Koeficijent
1.	Policijajac	1,60
2.	Stariji policijac	1,75
3.	Narednik	1,90
4.	Stariji narednik	2,10
5.	Mlađi inspektor	2,30
6.	Inspektor	2,55
7.	Viši inspektor	2,93
8.	Samostalni i inspektor	3,25
9.	Glavni inspektor	4,20

209. Policijski službenici imaju pravo na poseban doprinos (policijski dodatak), koji čini najviše 40% osnovne plate pojedinačno. Policijski službenici imaju pravo na dodatne naknade: naknada za troškove smještaja (300-475,68 KM / 153-243 eura); naknada za odvojeni život (300 KM); i regres (300 KM). Policijski službenici GP-e imaju pravo na poseban policijski dodatak u iznosu od 35% osnovne plate. Neki sagovornici su GET-u skrenuli pažnju da su plate i naknade policijskih službenika koji rade u državnim agencijama, poput GP-e i SIPA-e, niže nego one u agencijama konstitutivnih entiteta. Čini se da to ima za posljedicu stvaranje manje atraktivnih mjesta u policijskim organima na državnom nivou, koji kao rezultat trenutno nemaju dovoljno osoblja, posebno u GP.⁵⁴ GET smatra da treba nastojati da radna mjesta u GP-u i SIPA-i budu jednako atraktivna kao i ona u policijskim snagama konstitutivnih entiteta.

Sukob interesa

210. Prevencijom i rješavanjem sukoba interesa bave se odredbe Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, ZPP-u i etičkim kodeksa obje agencije. Prema etičkim kodeksima, sukob interesa nastaje kada policijski službenici rade sa pojedincima, privrednim subjektima i drugim subjektima koje privatno poznaju, sa kojima su u prijateljskim odnosima ili sa kojima dijele privatne interese tokom obavljanja službene dužnosti.

211. U cilju sprječavanja sukoba interesa, policijski službenik je dužan dostaviti izjavu o

⁵⁴ Pogledati i izvještaj koji je objavio Centar za sigurnosne studije - BiH „Policija u Bosni i Hercegovini tokom pandemije COVID-19 (2020–2021)” (str. 5 i 6).

sukobu interesa kao sastavni dio etičkog kodeksa. Sukob interesa se rješava dostavljanjem navedene izjave neposrednom rukovodiocu; izjava mora da sadrži detaljna uputstva o tome kako reagovati na datu situaciju. U slučaju da neposredni rukovodioci smatraju da ne mogu sami riješiti situaciju, treba da zatraže dalje instrukcije od direktora agencije, a da se u međuvremenu taj konkretan zadatak povjeri drugom zaposlenom.

212. Pored toga, u svrhu provođenja Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, osnovan je KOSI (vidi stav 98.). Postupak za rješavanje sukoba interesa KOSI može pokrenuti na osnovu njene odluke o valjanosti, osnovanoj i neanonimnoj prijavi ili po službenoj dužnosti u slučajevima kada je obaviještena o mogućem sukobu interesa.

213. U SIPA-i je pokrenut jedan interni postupak protiv policijskog službenika zbog kršenja odredbi vezanih za sukob interesa i isključenja iz predmeta, odnosno vođen je jedan disciplinski postupak u 2020. godini, koji je rezultirao disciplinskom kaznom za drugog policijskog službenika.

214. S obzirom na centralni karakter pitanja sukoba interesa u bilo kojoj antikorupcijskoj akciji, GET smatra ključnim da buduća praktična uputstva koja trebaju pratiti etičke kodekse GP i SIPA-e (vidjeti stav 182.) sadržavaju dovoljno detaljne i brojne ilustracije onoga što može predstavljati sukob interesa u specifičnom kontekstu ove dvije agencije, što objašnjava zahtjev podnošenja izjava o sukobu interesa koje treba razmatrati u sklopu naredne obuke.

Zabrana ili ograničenje određenih aktivnosti

Nekompatibilnosti i spoljne aktivnosti

215. Policijski službenik ne može stupiti na dužnost, obavljati funkciju ili djelatnost koja je nespojiva sa njegovim službenim dužnostima, niti obavljati bilo kakvu dodatnu aktivnost za naknadu, osim po ovlaštenju direktora agencije (čl. 38. ZPP). Ovlaštenje je potrebno dobiti prije angažovanja u spoljnim aktivnostima.

216. Policijski službenici SIPA-e ne smiju obavljati nikakvu dodatnu djelatnost koja je nespojiva sa službenim dužnostima ili bilo koju dodatnu djelatnost uz naknadu, osim po ovlaštenju direktora. Sličan princip se primenjuje u GP-i. U periodu 2017-2021, GP je izdala ukupno 34 odobrenja za dodatne aktivnosti (31 policajac i 3 druga službenika).

217. GET napominje da ne postoje pisana pravila kojima se uspostavljaju ograničenja za Dodatne aktivnosti za policijske službenike koji rade u GP ili SIPA-i. To znači da ne postoji lista nespojivosti koja bi jasno razgraničila koje su aktivnosti dozvoljene a koje nisu. U potpunosti je prepušteno rukovodstvu da da ovlaštenja za spoljne aktivnosti. GET smatra da ovo ostavlja previše prostora subjektivnosti, uz rizik od nedosljednosti između uporedivih aktivnosti koje obavljaju različiti službenici. Stoga, kako bi se osigurala bolja pravna sigurnost i jasnoća za osoblje GP i SIPA-e, treba postojati zakonska odredba koja precizira aktivnosti koje se ne mogu obavljati paralelno sa policijskim dužnostima i za koje se mogu dobiti ovlaštenja pod uslovom da se ispune određeni kriteriji. Ovo se čini potrebnijim zato što je GET-u rečeno da se plate osoblja obje agencije smatraju relativno niskim, što je dovelo do toga da osoblje možda traži komplementarnu nadoknadu kroz sekundarne aktivnosti.

218. GET naglašava važnost adekvatnog sistema za odobravanje obavljanja dodatnih aktivnosti, ali i za redovnu provjeru da li one i dalje odgovaraju uzusima prvobitno odobrenim i/ili da nije došlo do sukoba interesa tokom vremena. U tu svrhu je potrebno voditi odgovarajuću centralnu evidenciju o svim ovlaštenim aktivnostima u svakoj agenciji. U SIPA-i se ovlaštenja moraju obnavljati godišnje od strane direktnog rukovodioca, a zatim ovjeravati od strane direktora, s tim da ne postoji centralni registar sporednih djelatnosti. U GP-i, izgleda da nema kontrole osim početnog ovlaštenja direktnog rukovodioca i validacije od strane direktora; ne postoji ni centralni registar. Praktično uputstvo treba da bude dostupno u vezi sa etičkim kodeksima (vidjeti stav 182.), obukom (vidjeti stav 187.) i lakim pristupom poverljivim savjetima (vidjeti stav 188.) o temi dodatnih aktivnosti.

219. Imajući u vidu gore navedeno, **GRECO preporučuje da (i) da se utvrdi zakonska odredba koja definiše neusklađenost sa policijskim dužnostima u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu; i (ii) da se odobrene dodatne aktivnosti u obje agencije propisno evidentiraju a da se nakon toga preduzimaju redovne provjere.**

Pokloni

220. Policajac ne smije prihvatiti bilo kakav poklon ili gostoprimstvo, osim ako je zanemarljive vrijednosti; nude se na javnim forumima, seminarima ili tokom posjete kada bi odbijanje istih bilo neprijatno; gostoprimstvo je vezano za hosting (poslovni ručak). Odredbe koje uređuju mjere zabrane ili restriktivne mjere sadržane su u Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Krivičnom zakonu BiH, ZPP-u i Etičkim kodeksima policijskih službenika.

221. Pokloni primljeni u GP se predaju kancelariji direktora koja vodi registar poklona. GP dostavlja poklone Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara radi obavještanja Centralne izborne komisije za upis poklona u centralni registar poklona. Pored direktora i zamjenika direktora koji mogu primiti poklon namijenjen agenciji, službenicima je zabranjeno primanje poklona. Ako je poklon ipak primljen na graničnom prelazu, biće pokrenut disciplinski postupak.

222. SIPA posjeduje Pravilnik o poklonima koji precizno propisuje način postupanja sa poklonima, vrijednost poklona i u kojim se situacijama mogu primiti. Postoje odredbe koje regulišu vrijednost poklona. Službenici i osoblje, osim direktora i zamjenika koji su imenovani, dužni su da pismeno obavijeste neposrednog rukovodioca, ali im nije dozvoljeno da primaju poklone u vrijednosti iznad 12 eura. Ako je službeniku ponuđen poklon iznad te vrijednosti, on/ona mora obavijestiti lice koje želi da uruči poklon o ograničenjima i da mu predloži da se poklon preda ustanovi. Službenici moraju prijaviti sve poklone.

223. S obzirom na to da je bilo slučajeva kada su na graničnim prelazima primljeni pokloni a da nisu prijavljeni, čini se da je generalno govoreći bilo malo prijava o dobijenim poklonima. GET smatra važnim da se ilustruju praktične smjernice koje treba izraditi uz etičke kodekse i GP i SIPA-e sa konkretnim primjerima I na dovoljno detaljan način. Štaviše, potrebno je obezbijediti posebnu obuku i savjete.

Zloupotreba javnih resursa

224. Zloupotreba javnih sredstava se smatra teškim prekršajem (čl. 105. st. 1 ZPP). Prekršaji u vezi sa korišćenjem javnih sredstava uglavnom se odnose na teži prekršaj „neovlašćenog korišćenja fondova namijenjenih za obavljanje zadataka i dužnosti“. Sankcije za takve prekršaje su od 15% za tri mjeseca do 20% za četiri mjeseca osnovne plate policijskog službenika. U GP je 2017-2021 podnijeto pet prekršajnih prijava. Pored toga, za težu povredu „malverzacija u službi“ potrebno je izricati sankciju od 30% osnovne plate policijskog službenika za šest mjeseci ili prestanak radnog odnosa.

Kontakti trećih strana, povjerljive informacije

225. Zabranjeni su kontakti van službene procedure, sa trećim licima koja im se obraćaju u vezi sa predmetima iz njihovog djelokruga, kao i zloupotreba poverljivih podataka (čl. 105. st. 1. ZPP). U posljednjih pet godina nije zabilježen nijedan takav slučaj. Nije bilo zabilježenih slučajeva neovlašćenih kontakata sa trećim licima u vezi sa slučajevima van formalnih procedura niti zloupotrebe poverljivih informacija u GP. Ovo je tradicionalno osjetljiva oblast koja zasluhuje da bude adekvatno obrađena u smjernicama koje treba usvojiti kao podršku etičkim kodeksima obje agencije (vidjeti stav 182.).

Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa

226. Prema propisima, ne postoje ograničenja za zapošljavanje nakon napuštanja organa za provođenje zakona, osim ako postoji smetnja u subjektu za koji bi obavljao te poslove.

227. Ne postoje ograničenja nakon prestanka radnog odnosa koja bi se odnosila na policijske službenike koji napuštaju GP ili SIPA-u. GET naglašava da mogućnost nekih zapošljavanja van policijskih agencija može sa sobom povlačiti rizike (ponude poslova kao nagrade, korišćenje kanala komunikacije sa bivšim kolegama ili specijalizovano znanje o policijskim procedurama u korist novih poslodavaca, itd.), posebno kada su u pitanju visokorangirani položaji (npr. direktori, zamjenici direktora, menadžeri), ali ne isključivo. Ovo nije bez veza sa obavezom poštivanja povjerljivosti policijskih informacija i kontakata sa trećim licima. Stoga **GRECO preporučuje da se usvoje pravila kako bi se osigurala transparentnost i ograničili rizici od sukoba interesa kada policijski službenici napuštaju Graničnu policiju BiH i Državnu agenciju za istrage i zaštitu da rade u drugim sektorima.**

Izjava o imovini, prihodima, obavezama i interesima

Zahtjevi u vezi sa podnošenjem izjave o imovinskom stanju i mehanizmi provjere

228. U skladu sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka BiH, svako lice koje se zaposli mora popuniti sigurnosne upitnike (vidjeti stav 193.) koji, između ostalog, sadrže podatke o imovini, dionicama, nekretninama i sl., izvorima prihoda, obavezama, i podatke o supružnicima, vanbračnim partnerima i odraslim članovima istog domaćinstva. U privatne interese policijskih službenika spadaju i interesi slijedećih lica: članova uže porodice; lični prijatelji; klubova ili udruženja čiji je član; druge grupe ljudi sa kojima je policijski službenik u ličnim ili društvenim odnosima; lica prema kojima duguje zahvalnost ili drugu vrstu duga.

229. Policijski službenici su dužni da nakon imenovanja, u skladu sa ZPP, daju sve podatke o funkcijama i aktivnostima koje obavljaju oni ili članovi njihove uže porodice, kao i podatke o imovini članova svoje uže porodice. Kao što je ranije rečeno, policijski službenici su dužni da podnesu izjavu o interesu kada postoji opasnost od sukoba. Ministarstvo sigurnosti BiH, kao nadležno tijelo za nacionalnu bezbjednost, prati provođenje Zakona o zaštiti tajnih podataka i stoga provjerava navedene sigurnosne upitnike.

230. Sigurnosni upitnik se popunjava prije i tokom zaposlenja u GP. U zavisnosti od režima sigurnosne provjere, upitnici će trajati pet ili deset godina (vidjeti stav 194.). Vodi se evidencija o dostavljenim sigurnosnim upitnicima. Za provjeru upitnika zaduženi su Ured za profesionalne standarde i internu kontrolu (UPSIK), SIPA i Obavještajno-sigurnosna agencija BiH. Ne vodi se evidencija o slučajevima u kojima je došlo do sukoba interesa. U posljednjih pet godina u SIPA-i i GP-u nije bilo slučajeva kršenja odredbi koje regulišu sigurnosne upitnike. GET smatra važnim da se neke provjere imovine i interesa policijskih službenika sprovode na redovnoj osnovi. Napominje da su u BiH takve provjere i sigurnosne provjere spojene. Iz tog razloga, podvlači se da izjave o imovinskom stanju treba da se da u kombinaciji sa sigurnosnim provjerama. Za policijske službenike višeg ranga prijave imovine treba da se dostavljaju svake godine. Potrebno je izvršiti detaljnu nasumičnu kontrolu ovih prijava. Pored toga, relevantnu regulativu treba revidirati kako bi organi za provođenje zakona mogli da koriste sve javne informacije u svojim slučajevima bez prethodnog naloga suda. Stoga, **GRECO preporučuje da (i) policajci redovno podnose izjave o imovinskom stanju (godišnje za službenike višeg čina) i da budu predmet nasumičnih detaljnih provjera; i (ii) da sve javno dostupne informacije u vezi sa izjavama o imovinskom stanju budu upotrebljive u istragama bez prethodnog sudskog naloga.**

Nadzorni mehanizmi

Unutrašnji nadzor i kontrola

231. U okviru Odjeljenja za unutrašnju kontrolu SIPA-e uspostavljeno je Odjeljenje za unutrašnje istrage (IID), koje se, između ostalog, bavi internim prijavama korupcije u Agenciji, sa četvoro zaposlenih. Istražitelji prolaze specijalizovanu obuku o jačanju integriteta i profesionalnim standardima, koju organizuju domaće i strane institucije. Interne prijave može podnijeti bilo koji državni službenik, policijski službenik ili namještenik SIPA-e koji raspolaže informacijama i/ili materijalnim dokazima o postojanju korupcije u agenciji, u skladu sa odredbama Pravilnika o internom prijavljivanju korupcije u SIPA-i. Nakon ispitivanja internih prijava korupcije, izvještaj se podnosi direktoru. Ukoliko je utvrđeno krivično djelo, direktor obavještava Tužilaštvo BiH. Ukoliko se konstatuje da se radi o prekršaju u obavljanju dužnosti, pokreće se disciplinski postupak pred Disciplinskom komisijom SIPA-e, organom kojeg formira direktor.⁵⁵

232. Takođe, u okviru Odjela za kriminalističke istrage SIPA-e formiran je Odsjek za sprječavanje i otkrivanje finansijskog kriminala i korupcije; bavi se krivičnim predmetima koji se mogu odnositi i na zaposlene u SIPA-i, gdje se, pored disciplinske, razmatra i postojanje

⁵⁵ Disciplinsku komisiju obrazuje direktor, a čine je predsjednik, dva člana i dva zamjenika člana. Predsjednik je policajac najvišeg ranga koji je diplomirani pravnik. Dva člana i jedan zamjenik moraju imati čin samostalnog inspektora ili viši čin, dok drugi član i drugi zamjenik moraju biti državni službenici. Najmanje dva člana Disciplinske komisije moraju biti diplomirani pravnici.

krivične odgovornosti. Policijski službenici koji se bave problemom finansijskog kriminala i korupcije, nakon izvršenih poslova iz svoje nadležnosti, podnose odgovarajući izvještaj Tužilaštvu BiH po članu 219. Zakona o krivičnom postupku (ZKP) BiH.

233. OPSIC je osnovan u okviru GP-e za prevenciju i istragu slučajeva interne korupcije. U OPSIC-u je klasifikovano deset radnih mjesta policijskih službenika i dva radna mjesta zaposlenika. Sarađuje s tužilaštvima, sudovima i biroima za žalbe, kao i agencijama za sprovođenje zakona. OPSIC dostavlja direktoru izvještaj o svakom pojedinačnom slučaju kojim se bavi i u kojem je otkriveno nedolično ponašanje. Zamjeniku direktora za operacije i organizaciju dostavlja se izveštaj o svim sprovedenim postupcima. Nakon sprovedenog internog postupka za policijske službenike za koje je utvrđeno da postoje dokazi u vezi sa sumnjom u pogledu vršenja dužnosti, OPSIC podnosi zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka Disciplinskoj komisiji za policijske službenike GP.⁵⁶

234. Policaici se na sankcije mogu žaliti Komitetu za žalbe policijskih službenika BiH, koji će žalbe rješavati u roku od devet mjeseci.

Spoljni nadzor i kontrola / Sistem žalbi

235. Spoljni nadzor nad radom policijskih službenika vrši nadležni tužilac ako predmetno djelo ima obilježja krivičnog djela.

236. Parlamentarni nadzor vrši Zajednička komisija za odbranu i bezbjednost BiH Parlamentarne skupštine BiH. Ima zadatak da prati i utvrđuje da li su policijske aktivnosti u skladu sa planovima, standardima i rezultatima kako bi se blagovremeno uočili i otklonili nedostaci koji mogu ugroziti čitav sistem odbrane i sigurnosti, a to uključuje GP i SIPA-u.

237. Vanjski nadzor vrši i Odbor za žalbe građana Parlamentarnoj skupštini BiH ukoliko građani prijave korupciju. To je nezavisno tijelo koje djeluje nepristrasno i bez pripadnosti bilo kojoj političkoj stranci, registrovanoj organizaciji, udruženju ili narodu u BiH. Odbor se sastoji od sedam članova: uglednih građana, koji se biraju iz reda konstitutivnih naroda BiH. Članovi ne mogu biti zaposleni ni u jednom od policijskih organa. Odbor je odgovoran za primanje, registrovanje i ocjenjivanje pritužbi koje se odnose na ponašanje policijskih službenika BiH. Zatim šalje pritužbe nadležnim policijskim organima i prati napredak pritužbe. Vodi evidenciju i baze podataka pritužbi građana protiv policijskih službenika i upoređuje rezultate istrage i druge dokaze za pokretanje disciplinskog ili krivičnog postupka. Pruža sve potrebne informacije podnosiocu žalbe u vezi sa njegovom žalbom.

238. Na sajtu GP-e se nalazi broj telefona za građane koji žele podnijeti prijave i žalbe 24/7. Takođe, prijave se mogu dostaviti e-poštom, pismeno, usmeno ili ulaganjem prijave ili pritužbe u kutije za žalbe postavljene na svakom graničnom prelazu, kao i u svakoj organizacionoj jedinici. Svaka prijava u vezi sa korupcijom podliježe preliminarnim provjerama i internim istragama, a u zavisnosti od opravdanosti prijave obavještava se i Tužilaštvo BiH. U

⁵⁶ Disciplinska komisija se sastoji od predsjednika (policajca), dva člana (policajca i državnog službenika) i jednog administratora. Predsjednik Disciplinske komisije mora biti po zanimanju policajac-pravnik, a jedan od preostala dva člana komisije mora biti i diplomirani pravnik.

2021. godini, Odbor je rješavao 177 pritužbi na državnom nivou: 148 na GP-u, 6 na SIPA-u, 7 na Upravu, a za ostale nije bio nadležan. Od ovog ukupnog broja, 15 se odnosilo na korupciju, od kojih se 3 smatraju osnovanim i povlače disciplinske mjere, 4 su bile neosnovane, a ostale nisu pružile dovoljno dokaza. Na primjer, službenicima GP-e su novac nudili ljudi koji nisu ispunjavali uslove za dobijanje Covid 19 dozvole za prelazak granice.

239. Takođe, APIK je odgovoran za postupanje po prijavama podnijetim sa indikacijama koruptivnog ponašanja u skladu sa članom 10. stav h) Zakona o APIK-u. Agencija je do decembra 2021. godine putem pošte, e-maila, telefona ili lično primila 110 podnesaka sa indikacijama koruptivnog ponašanja.

Obaveze prijavljivanja i zaštita zviždača

240. Obaveza prijave krivičnog djela propisana je članom 213. ZKP BiH. Može se izreći novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine.

241. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (zviždača) u institucijama BiH stupio je na snagu 1. januara 2014. godine. APIK će dodijeliti status zaštićenog prijavitelja nepravilnosti (zviždača) pojedincima koji prijave korupciju u roku od 30 dana od podnošenja prijave. APIK je odgovoran za ocjenu opravdanosti zahtjeva za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, ocjenjujući da li je prijava podnijeta u dobroj vjeri. Odgovorno je za zaštitu i otklanjanje štetnih posljedica.

242. U skladu sa navedenim zakonom, GP je donijela Pravilnik o internom prijavljivanju korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju korupciju. Sprovedena je informativna kampanja; na svim graničnim prelazima i u organizacionim jedinicama, kao i na njenom sajtu, postavljen je slogan vezan za borbu protiv korupcije, brojevi telefona i email adresa na koju se može prijaviti korupcija. Uzbunjivanje je dio nastavnog plana i programa. Nije zabilježen nijedan slučaj neprijavljivanja korupcije.

243. Prema SIPA Pravilniku o internom prijavljivanju korupcije, ne smiju se preduzimati radnje u cilju odvrćanja od podnošenja prijave o korupciji, odnosno kažnjavanje za prijavu korupcije službenika koji je obaviješten o postojanju korupcije ili koji prijavi korupciju. Direktor SIPA-e i drugi nadređeni osobi koja prijavi korupciju moraju osigurati zaštitu ličnog i profesionalnog integriteta te osobe. Unutar SIPA-e, sumnja na korupciju bi se prijavila određenom licu u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu, koje će izvršiti preliminarnu procjenu, o tome obavijestiti zainteresovanu stranu najkasnije dvije sedmice i obavijestiti direktora. Ovaj postupak i identitet prijavitelja nepravilnosti su poverljivi. Alternativno, osoba koja želi da prijavi korupciju može da ode direktno na APIK kako bi dobila zvanični status prijavitelja nepravilnosti.

244. GET napominje da se Zakon o zaštiti uzbunjivača u institucijama BiH primjenjuje na sve javne organe, uključujući i agencije za provođenje zakona. GET je obaviješten da nije bilo uzbunjivanja iz GP-a i nije primio nikakve informacije koje bi upućivale da ih je bilo ni u SIPA-i. Prema nekoliko sagovornika sa kojima se GET susreo, sadašnji okvir pati od nekoliko slabosti. APIK je agencija nadležna za dodeljivanje statusa uzbunjivača, ali je GET obaviješten da je bio prilično konzervativan u tome, jer je od stupanja na snagu zakona 2014. godine status dobilo svega 10 osoba. GET rečeno je da je mnogo slobode rezultat činjenice da je jedan od tri kriterija za dodeljivanje ovog statusa bio demonstriranje „dobre vere“ u prijavljivanju korupcije, što

podrazumeva široku slobodu procene. Navodi se da je ovo imalo za posledicu obeshrabrivanje potencijalnih uzbunjivača, potencijalno i iz agencija za provođenje zakona, kao što su BP i SIPA, gdje je obično jak „zakon ćutanja“. Štaviše, prema onome što je GET čuo od raznih sagovornika, i dalje je postojao nedostatak poverenja u zaštitu koja se pruža uzbunjivačima u kontekstu u kojem zatvaranje redova ostaje uobičajena reakcija.⁵⁷ Pored toga, GET je obaviješten da će osoblje agencija otići direktno u APIK umesto da slijedi proceduru koja je navedena u pravilnicima, što zahtijeva dubinsko razmatranje.

245. GET smatra da bi, osam godina nakon stupanja na snagu, Zakon o zaštiti Prijavitelja nepravilnosti (zviždača) trebalo da bude temeljno revidiran u cilju jačanja njegove efikasnosti, posebno kada je u pitanju prijavljivanje uzbunjivača u organima za sprovođenje zakona. Zatim ga treba dalje promovisati na svim nivoima GP i SIPA-e kako bi se podstaklo prijavljivanje korupcije od strane osoblja obje agencije. **Stoga GRECO preporučuje da (i) se poboljša i ojača zaštita prijavitelja nepravilnosti; i (ii) da se osoblje Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu redovno obučava i informiše o mjerama zaštite prijavitelja nepravilnosti.**

246. Interno prijavljivanje korupcije u agencijama za provođenje zakona je ključna komponenta antikorupcijske akcije i, iz tog razloga, vlasti se pozivaju da podstaknu konstitutivne entitete i Brčko Distrikt da ojačaju inicijative za podizanje svijesti i obuku o prijavljivanju nepravilnosti u svim tijelima za provođenje zakona koji djeluju širom zemlje.

Izvršenje i sankcije

Disciplinski postupci

247. ZPP, Poglavlje XI, predviđa disciplinsku odgovornost policijskih službenika za povrede službene dužnosti. S tim u vezi, propisano je osam lakših prekršaja i 26 teških povreda službene dužnosti, kao i sankcije i bodovi za teže povrede službene dužnosti. Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika BiH detaljno su uređena pravila disciplinskog postupanja.

248. Za prekršaje policijskih službenika predviđene su sankcije za lakšu povredu službene dužnosti, pismeno upozorenje ili odbitak od osnovne mjesečne zarade od 15% za mjesec dana, a za teže povrede službene dužnosti 15% za dva mjeseca, 20% za šest mjeseci osnovne zarade, zabrana napredovanja u viši čin na određeno vrijeme kao i prestanak radnog odnosa. Protiv rješenja prvostepenog organa, policijski službenici mogu izjaviti žalbu Odboru za žalbe policijskih službenika.

Krivični postupak i imunitet

249. Za policijske službenike ne postoje proceduralne privilegije niti poseban krivični postupak. Pravila krivičnog postupka važe za njih kao i za sve druge građane.

250. Odsjek za sprječavanje i otkrivanje finansijskog kriminala i korupcije kao ni odgovarajuće područne kabineta SIPA-e nisu vodili nijedan predmet u vezi sa istragom o navodnoj korupciji službenika SIPA-e. Odjeljenje za unutrašnju istragu nije se bavilo nijednim slučajem prijave unutrašnje korupcije protiv službenika SIPA-e.

⁵⁷ Prema istraživanju koje je sproveo Centar za istraživanje kriminala i politike, više od polovine policijskog osoblja je reklo da neće prijavljivati svoje kolege 2006. godine, a nešto više od polovine bi ih prijavilo 2017. godine.

251. ZKP BiH sadrži odredbe kojima se reguliše postupak prikupljanja dokaza i podnošenja izvještaja nadležnom tužilaštvu, dok je forma ovih izvještaja propisana Uputstvom o postupanju i saradnji ovlaštenih službenih lica i tužilaca u vršenju dokaznog postupka u toku istrage. Krivična istraga se pokreće po nalogu postupajućeg tužioca u skladu sa članom 216. ZKP BiH. Provođenje uviđaja propisano je članom 217. ZKP BiH, pod nadzorom tužioca nad radom policijskih službenika, u skladu sa članom 218. ZKP BiH.

252. Sankcije za povrede službene dužnosti izriču se na javnim saslušanjima i ne objavljuju se u sredstvima javnog informisanja niti na drugi način dostupan javnosti. Krivične sankcije izrečene nakon sprovedenog krivičnog postupka, javne su i objavljuju se na sajtu suda koji je izrekao kaznu.

Statistika

253. Nakon donošenja Pravilnika o postupku, načinu evidentiranja i primopredaje primljenih poklona i uspostavljanju evidencije, u GP-i nije bilo evidentiranih podataka. U GP, tokom perioda 2017-2021, bila je 31 prijava prekršaja u vezi sa poklonima, vršenjem spoljnih aktivnosti, itd. Ovi izvještaji se ne mogu razvrstati po vrsti prekršaja. U 2019. godini je pokrenuto 7 internih postupaka/istraga protiv 10 policijskih službenika i podnijeta su 3 zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka protiv 3 policijska službenika, zbog radnji u vezi sa korupcijom, a 2 policijska službenika su privremeno suspendovana zbog radnji u vezi sa korupcijom. U 2020. godini je pokrenuto 12 internih postupaka protiv 21 policijskog službenika, a podnijeto je 8 zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka protiv 13 policijskih službenika zbog radnji u vezi sa korupcijom, 12 policijskih službenika je privremeno suspendovano zbog radnji u vezi sa korupcijom. U 2021. godini je pokrenuto 10 internih postupaka protiv 16 policijskih službenika za radnje u vezi sa korupcijom, podnijeto je 8 zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka protiv 9 policijskih službenika za radnje u vezi sa korupcijom i 7 policijskih službenika je privremeno suspendovano zbog radnji u vezi sa korupcijom. Ovi predmeti su zasnovani na povredama službene dužnosti iz člana 105. stav (1.) tačka 1.), 9.) i 23.) ZPP i člana 5. stav (1.) tačka 1.), 9.) i 23.) Pravilnika o Disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika BiH, koja se definiše kao „neizvršavanje, nesavjesno, neblagovremeno ili nepažljivo izvršavanje službenih zadataka“, „ponašanje koje šteti ugledu policijskog organa“ i „zloupotreba službenog položaja“.

254. Centralna istražna služba, koja je na centralnom nivou nadležna za sprovođenje aktivnosti na utvrđivanju krivične odgovornosti, u proteklih je pet godina procesuirala 41 lice, pri čemu je nadležnim tužilaštvima prosljeđeno 20 prijava za krivična djela korupcije i njihovih izvršilaca. U 2019. godini je podnesena prijava protiv službenog lica osumnjičenog za krivično djelo iz člana 217. „Primanje dara i drugih oblika koristi“ Krivičnog zakona (KZ) BiH. U 2020. godini je podneseno sedam izvještaja protiv 11 službenika osumnjičenih da su počinili krivična djela iz člana 217, člana 249. „Udruživanje radi činjenja krivičnih djela“ u vezi sa članom 220. „Zloupotreba službenog položaja i ovlaštenja“ KZ BiH. U 2021. godini su podnesene četiri prijave protiv sedam službenika osumnjičenih da su počinili krivična djela iz člana 249. u vezi sa članom 220. i članom 217. KZ BiH.

255. Odjeljenje unutrašnje kontrole SIPA-e se nije bavilo kršenjem pravila. Odsjek za

sprječavanje i otkrivanje finansijskog kriminala i korupcije kao ni odgovarajuće područne kabineta SIPA-e nisu vodili nijedan predmet u vezi sa istragom mogućih slučajeva korupcije policijskih službenika SIPA-e. Međutim, protiv dva policijska službenika (muškarac) vođena su dva interna postupka za obavljanje poslova koji nisu bili u interesu SIPA-e, van radnog vremena, za novčanu naknadu, bez saglasnosti načelnika. Vođena su dva disciplinska postupka koja su rezultirala disciplinskim sankcijama protiv dvojice policijskih službenika.

256. Na zahtjev Odjeljenja za unutrašnju kontrolu SIPA-e vođena su tri disciplinska postupka protiv tri policijska službenika zbog kršenja kodeksa ponašanja u vezi sa koruptivnim radnjama, a za koruptivne radnje prijavljena su dva državna službenika. Jednom policajcu je izrečena pravosnažna sudska presuda i prestao mu je radni odnos; u jednom je slučaju disciplinski postupak obustavljen do okončanja krivičnog postupka; a u jednom slučaju policijskom službeniku je izrečena disciplinska kazna.

257. Kada je riječ o policijskim službenicima širom BiH, APIK je u protekle tri godine primio šest podnesaka sa indikacijama koruptivnog ponašanja. Tri su povezana sa policijskim službenicima u GP i SIPA-i: dva slučaja u GP-i se odnose na traženje i primanje mita; jedan slučaj u SIPA-i je vezan za nepravilnosti u procesu napredovanja. Međutim, nije bilo slučajeva koji se odnose na prijavu korupcije od strane policijskih službenika GP i SIPA-e.

VI. PREPORUKE I PRAĆENJE

258. S obzirom na nalaze ovog izvještaja, GRECO upućuje sljedeće preporuke Bosni i Hercegovini:

Što se tiče središnjih vlada (najviše izvršne funkcije)

- i. utvrđivanje pravila koja zahtijevaju da se provjere integriteta vrše prije imenovanja šefova kabineta članova Predsjedništva BiH, predsjedavajućeg Vijeća ministara i ministara/zamjenika ministara kako bi se identifikovali i upravljali mogućim rizicima od sukoba interesa (stav 31.);**
- ii. da (i) savjetnici članova Predsedništva, šefovi kabineta predsedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara i savjetnika predsedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara prođu provjeru integriteta kao dio njihovog zapošljavanja u cilju izbjegavanja i upravljanja sukobima interesa; (ii) da imena i oblast nadležnosti svih takvih šefova kabineta i savjetnika budu objavljeni i lako dostupni (stav 37.);**
- iii. da se usvoji i javno objavi operativni akcioni plan za prevenciju korupcije koji obuhvata Predsjedništvo i Vijeće ministara. Takav akcioni plan treba da se zasniva na procjeni rizika koja je posebno usmjerena na osobe sa najvišim izvršnim funkcijama i da uključuje posebne korake za ublažavanje rizika identifikovanih u vezi sa istim(stav 53.);**
- iv. (i) da se usvoji i objavi kodeks ponašanja za osobe sa najvišim izvršnim funkcijama kako bi se pružila jasna uputstva u vezi sa sukobom interesa i drugim pitanjima**

vezanim za integritet (kao što su pokloni, kontakti sa trećim licima, pomoćne aktivnosti, postupanje sa poverljivim informacijama i ograničenja nakon prestanka radnog odnosa), i (ii) da se obezbijedi pravilno praćenje i primjena takvog kodeksa (stav 61.);

- v. da (i) APIK-u budu obezbijeđeni adekvatni finansijski i ljudski resursi za efikasno obavljanje zadataka, i (ii) da se rukovodeća mjesta popune u skladu sa otvorenim i transparentnim procesom zasnovanim na objektivnim kriterijima koji garantuju njegovu nezavisnost (stav 64.);
- vi. da (i) brifing i obuka o pitanjima integriteta budu sistematski organizovani i vođeni za lica sa najvišim izvršnim funkcijama po preuzimanju položaja, a nakon toga redovno, i (ii) da im bude dostupno poverljivo savjetovanje o etičkim pitanjima (stav 70.);
- vii. preduzimanje nezavisne procjene o zahtjevima za pristup informacijama u cilju revizije zakonodavstva i obezbjeđivanja blagovremenog pristupa takvim informacijama, kao i neophodnih mjera za implementaciju, koje bi zadovoljile standarde Konvencije Vijeća Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima (stav 79.);
- viii. da se poveća transparentnost procesa donošenja zakona tako što će se obezbijediti da vanjski inputi za zakonske prijedloge i njihovo porijeklo budu identifikovani, dokumentovani i objelodanjeni od početka zakonodavnog procesa (stav 86.);
- ix. (i) uvođenje pravila o tome kako osobe sa najvišim izvršnim funkcijama stupaju u kontakte sa lobistima i drugim trećim stranama koje žele da utiču na zakonodavne i druge aktivnosti Vlade; i (ii) da se objelodani dovoljno informacija o svrsi ovih kontakata, kao što je identitet osobe(a) sa kojima (ili u čije ime) su održani sastanci(i) i konkretna tema(e) diskusija (stav 89.);
- x. da se sistem za upravljanje sukobima interesa lica sa najvišim izvršnim funkcijama revidira i ojača tako što će se (i) obezbijediti da izjave o interesima lica sa najvišim izvršnim funkcijama budu predmet redovnih suštinskih provjera, uz srazmjerne sankcije u slučaju kršenja, uključujući lažno prijavljivanje ili neprijavljivanje; (ii) donošenje odluka u vezi sa sukobom interesa dostupnim javnosti; i (iii) uvođenje zahtjeva *ad hoc* objelodanjivanja u pogledu lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije u situacijama sukoba interesa kako do njih dođe (stav 108.);
- xi. uspostavljanje strožijih pravila o poklonima i drugim beneficijama za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije tako što će se značajno sniziti prag za prijavljivanje i evidentiranje poklona i osigurati da registri poklona budu dostupni javnosti (stav 124.);
- xii. da (i) se razmotri produženje perioda mirovanja za osobe sa najvišim izvršnim funkcijama; (ii) da se prošire pravila nakon prestanka radnog odnosa u odnosu na lica sa najvišim izvršnim funkcijama kako bi se obuhvatilo zapošljavanje u privatnom sektoru; i (iii) da pravila o osobama sa najvišim izvršnim funkcijama izričito

spriječavaju aktivnosti lobiranja prema vladi neko vrijeme nakon što napuste vladu (stav 129.);

xiii. da se sistem prijavljivanja imovine za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije harmonizuje i ojača tako što će se obezbijediti da (i) sva lica sa najvišim izvršnim funkcijama imaju jedinstvenu obavezu podnošenja izjave o imovinskom stanju; (ii) da se provode adekvatne provjere i primjenjuju efikasne, srazmjerne i odvraćajuće sankcije u slučaju kršenja pravila; i (iii) da sve izjave o imovinskom stanju budu lako dostupne javnosti.

(stav 139);

xiv. da Odsjek za korupciju Posebnog odjeljenja za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju Tužilaštva dobije adekvatne ljudske i tehničke resurse i da tužioci prođu visoko specijalizovanu obuku za efikasno istraživanje i krivično gonjenje krivičnih djela korupcije koja se odnose na lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije.

(stav 144.);

U vezi sa agencijama za provođenje zakona

xv. da se akcioni planovi sa jasnim ciljevima zasnovanim na identifikovanim rizicima bez odlaganja usvoje za Graničnu policiju BiH i Državnu agenciju za istrage i zaštitu i da se nakon toga redovno procjenjuju i ažuriraju kako bi se osigurao koherentan i dinamičan pristup prevenciji korupcije kroz vrijeme (stav 172.);

xvi. da (i) etički kodeksi Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu budu dopunjeni praktičnim smjernicama koje ilustruju sva relevantna pitanja integriteta (kao što su sukob interesa, pokloni, kontakti sa trećim stranama, vanjske aktivnosti, postupanje sa poverljivim informacijama) sa konkretnim primjerima; i (ii) da etički kodeksi budu primjenljivi u slučaju kršenja (stav 182.);

xvii. jačanje jačanje obavezne obuke o etici i integritetu za nove zaposlene i službeno osoblje na osnovu praktičnih smjernica koje će se usvojiti za etičke kodekse Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu (stav 187.);

xviii. da (i) se sigurnosne provjere koje se odnose na integritet policijskih službenika, uključujući direktore i zamjenike direktora, u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu vrše u redovnim intervalima tokom njihove karijere; (ii) da se svake godine vrše nasumične provjere integriteta na uzorku policajaca; i (iii) obezbijedi vođenje evidencije o otkrivenim sukobima interesa (stav 196.);

xix. da se preduzmu koraci na daljem promovisanju uravnoteženije zastupljenosti polova u svim činovima u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu u sklopu procesa zapošljavanja i internog napredovanja u karijeri (stav 197.);

xx. da se preduzmu mjere kako bi se osiguralo da imenovanja najviših policijskih službenika u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu budu strogo

zasnovana na zaslugama i vođena otvorenim, standardizovanim i transparentnim konkursima (stav 200.);

xxi. da se uspostavi institucionalni sistem rotacije policijskog osoblja u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, koji bi se po potrebi mogao primjenjivati u oblastima za koje se smatra da su posebno izložene riziku od korupcije (stav 205.);

xxii. da (i) da se utvrdi zakonska odredba koja definiše neusklađenost sa policijskim dužnostima u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu; i (ii) da se odobrene dodatne aktivnosti u obje agencije propisno evidentiraju a da se nakon toga preduzimaju redovne provjere (stav 219.);

xxiii. da se se usvoje pravila kako bi se osigurala transparentnost i ograničili rizici od sukoba interesa kada policijski službenici napuštaju Graničnu policiju BiH i Državnu agenciju za istrage i zaštitu da rade u drugim sektorima (stav 227.);

xxiv. da (i) policajci redovno podnose izjave o imovinskom stanju (godišnje za službenike višeg čina) i da budu predmet nasumičnih detaljnih provjera; i (ii) da sve javno dostupne informacije u vezi sa izjavama o imovinskom stanju budu upotrebljive u istragama bez prethodnog sudskog naloga (stav 230.);

xxv. da (i) se poboljša i ojača zaštita prijavitelja nepravilnosti; i (ii) da se osoblje Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu redovno obučava i informiše o mjerama zaštite prijavitelja nepravilnosti (stav 245.).

259. U skladu s pravilom 30.2 Poslovnika, GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da do 30. juna 2024. godine podnesu izvještaj o mjerama poduzetim u cilju implementacije gore navedenih preporuka. *GRECO će ocjenjivati mjere putem svog posebnog postupka usklađivanja.*

260. GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da u što kraćem vremenu odobre objavu ovog Izvještaja i njegov prevod na službeni jezik učine dostupnim javnosti.

O GRECO-u

Grupa država protiv korupcije (eng. Group of States against Corruption– GRECO) prati usklađenost 49 zemalja članica s instrumentima Vijeća Europe protiv korupcije. Praćenje koje provodi GRECO sastoji se od „postupka procjene“ koji se zasniva na odgovorima specifičnima za tu zemlju na upitnik i na posjetu, nakon čega slijedi procjena učinka („postupak usklađenosti“) kojima se ispituju mjere poduzete kako bi se implementirale preporuke dane na osnovu ocjena pojedinih država. Primjenjuje se dinamičan postupak uzajamnog ocjenjivanja i pritiska drugih zemalja, u čemu se sjedinjuje stručnost ocjenjivača i zastupnika zemalja na plenarnoj sjednici.

Rad GRECO-a doveo je do usvajanja značajnog broja izvještaja koji sadrže pravo bogatstvo činjenica o evropskim politikama za borbu protiv korupcije i praksi. U izvještajima su navedena postignuća i nedostaci zakona, propisa, politika i institucionalnih poredaka pojedinih zemalja te uključuju preporuke čiji je cilj poboljšati mogućnosti zemalja za borbu protiv korupcije i promovisanje poštenja.

Članstvo u GRECO-u otvorenog je tipa i bazira se na jednakim osnovama za članice Vijeća Evrope kao i zemlje koje to nisu. Izvještaji o ocjenjivanju i usklađenosti koje donosi GRECO, kao i drugi podaci o GRECO-u, dostupni su na internetskoj stranici: www.coe.int/greco.
