



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Usvajanje: 3. decembra 2021.
Objavljeno: 01. septembra 2022.

Javno
GrecoRC4(2021)21

ČETVRTI KRUG EVALUACIJE

Sprječavanje korupcije među članovima
parlamenta, sudijama i tužiocima

PRIVREMENI IZVJEŠTAJ O USKLAĐENOSTI

BOSNE I HERCEGOVINE*

Usvojen na 89. plenarnoj sjednici GRECO-a

(Strasbourg, 29. novembar – 3. decembar 2021.)

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

I. UVOD

1. U ovom privremenom izvještaju o usklađenosti vrši se procjena mjera koje su vlasti Bosne i Hercegovine poduzele u cilju provođenja preporuka iz Izvještaja četvrtog kruga evaluacije o Bosni i Hercegovini (vidjeti stav 2.) vezano za „sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima“.
2. GRECO je Izvještaj četvrtog kruga evaluacije o Bosni i Hercegovini usvojio na 70. plenarnoj sjednici (4. decembra 2015. godine) i objavio 22. februara 2016. godine, nakon odobrenja Bosne i Hercegovine (Greco Eval IV Rep (2015)2E). GRECO je prateći izvještaj o usklađenosti usvojio na svojoj 79. plenarnoj sjednici (23. marta 2018.) i objavio ga 22. maja 2018. godine (GrecoRC4(2017)22).
3. Zbog izostanka opipljivog napretka u implementaciji GRECO preporuka, u Drugom se izvještaju o usklađenosti (GrecoRC4(2020)6), kojeg je GRECO usvojio na 85. plenarnoj sjednici (25. septembra 2020.) i objavio 16.12.2020. godine, nakon odobrenja Bosne i Hercegovine, zaključuje kako je veoma nizak stepen usklađenosti sa preporukama „globalno nezadovoljavajući“ u smislu revidiranog člana 31. stav 8.3 Poslovnika. GRECO je stoga odlučio da primijeni član 32. stav 2) tačka (i) vezano za članove za koje se uspostavi da ne slijede preporuke iz Evaluacijskog izvještaja a od šefa delegacije BiH zatražio izvještaj o napretku u implementaciji preostalih preporuka (i-xv). Izvještaj je zaprimljen 30.09.2021. i korišten je kao osnova za ovaj Privremeni izvještaj o usklađenosti.
4. GRECO je odabrao Španiju (vezano za članove parlamenta) i Sjevernu Makedoniju (za sudije i tužitelje) kao zemlje koje će imenovati izvjestitelje o usklađenosti. Za izvjestitelja je ispred Španije imenovan gđin Rafael VAILLO, a ispred S. Makedonije gđa Ana PAVLOVSKA DANEVA. GRECO-v Sekretarijat im je pružao podršku pri sačinjavanju predmetnog Privremenog izvještaja.
5. U ovom se Privremenom izvještaju o usklađenosti vrši procjena realizacije preporuka, koje su preostale nakon usvajanja Drugog izvještaja o usklađenosti te nudi opća procjena stepena usklađenosti BiH sa danim preporukama.

II. ANALIZA

6. GRECO se prisjeća kako je u okviru svog Evaluacijskog izvještaja tretirao 15 preporuka za BiH. U Drugom izvještaju o usklađenosti, GRECO je zaključio kako su preporuke i, ii, iv, v, vi, vii, ix, xi, xii, xiv i xv djelimično provedene, dok preporuke iii, viii, x i xiii nisu provedene. U nastavku se razmatra usklađenost preostalih 15 preporuka.

Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta

Preporuka i.

7. *GRECO je preporučio (i) uvođenje preciznih pravila, kojima se definiraju i olakšavaju postupci javnih konsultacija o legislativi u Parlamentu te omogućava učinkovitost*

prateće provedbe; i (ii) poboljšanje transparentnosti parlamentarnog postupka kroz uvođenje pravila za parlamentarne zastupnike o načinu interakcije sa trećim stranama, koje žele utjecati na zakonodavni proces.

8. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena: poduzete su neke mjere u pravcu olakšavanja javnih konsultacija o zakonskim prijedlozima i njihove diskusije u Parlamentu, ali nije izvješteno o opipljivim koracima u odnosu na uvođenje pravila za parlamentarce kod interakcije sa trećim stranama.
9. Vlasti BiH se sada pozivaju na različita sredstva za javne konsultacije¹ o zakonskim aktima i za dijeljenje informacija² o radu Narodne skupštine Republike Srpske. Poslovnik Narodne skupštine RS-a (kroz član 47.) omogućava da predstavnici organizacija civilnog društva, sindikata i udruženja podnesu zahtjev za godišnju akreditaciju u cilju prisustva na sesijama Narodne skupštine i njenih komisija. Istim se poslovníkom (kroz član 186.) omogućava da općinska i gradska vijeća, firme te političke i druge organizacije dostave predsjedniku Narodne skupštine inicijative za donošenje zakona i drugih akata.
10. GRECO je evidentirao dostavljane informacije, od kojih se nijedna ne odnosi na drugi dio preporuke. Iako se u Izvještaju o usklađenosti prvi dio preporuke već tretirao na zadovoljavajući način, sa žaljenjem se konstatira kontinuiran izostanak napretka u usvajanju pravila za parlamentarce o njihovoj interakciji sa trećim stranama. GRECO zato poziva vlasti da poduzmu odlučne korake u cilju realizacije ovog dijela preporuke.
11. GRECO zaključuje da je ova preporuka i nadalje djelimično provedena.

Preporuka ii.

12. *GRECO je preporučio dalju artikulaciju internih mehanizama radi promoviranja i provođenja Kodeksa ponašanja za parlamentarce čime bi se zaštitio integritet unutar zakonodavstva, uključujući i (i) ciljane smjernice, savjetovanje i obuke vezane za odredbe o etici, integritetu i sprječavanju korupcije, kao i (ii) razvoj efikasnih alata za nadzor i provedbu ovih ključnih pitanja.*
13. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena. Dostavljene informacije se sada odnose isključivo na jedan kanton i ne tretiraju bilo koji od dva dijela ove preporuke. Nadalje, nije bilo nikakvih referenci na izvještaje o nadzoru nad implementacijom Kodeksa za ponašanje parlamentaraca.
14. Vlasti sada izvještavaju da je Narodna skupština RS-a usvojila Kodeks ponašanja za svoje poslanike. Komisija za etiku, koju čini pet izabranih poslanika, odgovorna je za nadzor usklađenosti sa Kodeksom ponašanja, a ima mogućnost i da pokrene

¹ Javne rasprave, tematske sesije, javne debate, debate eksperata i sl.

² Navedeno se posebno odnosi na website Skupštine, koji sadrži materijale i zapisnike sa sjednica, parlamentarna pitanja, izvještaje radnih tijela te ostale aktivnosti, poput informacija o javnim nabavkama, itd. Dodatno, svi zainteresirani mediji mogu *download*-ati video i zvučne snimke sjednica Skupštine.

postupak odnosno nametne sankcije kod njegovog kršenja. Prema navodima vlasti, do sada je zbog kršenja kodeksa ponašanja pokrenut samo jedan postupak. Dodatno, Komisija za etiku je u obavezi da Narodnoj skupštini podnosi godišnji izvještaj o svom radu. Do sada, Narodnoj skupštini nije dostavljen nijedan godišnji izvještaj.

15. GRECO je evidentirao dostavljene informacije. Kao i u Drugom izvještaju o usklađenosti, informacije se odnose na samo jedan entitet i ne tretiraju bilo koji od dva aspekta ove preporuke. GRECO bilježi kako je Kodeks ponašanja u Narodnoj skupštini RS-a, na koji se pozivaju vlasti, usvojen 13.09.2017³, ali da je od tada iniciran samo jedan postupak zbog njegovog kršenja. Dodatno navedenom, iako je od usvajanja ovog kodeksa prošlo četiri godine, Narodnoj skupštini do sada nije podnesen niti jedan godišnji izvještaj. Generalno nije demonstriran bilo kakav napredak u provedbi ove preporuke.
16. GRECO zaključuje kako je preporuka ii i nadalje djelimično provedena.

Preporuka iii.

17. *GRECO je preporučio da se propisi o sukobu interesa usklade na prostoru cijele države.*
18. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da ova preporuka nije provedena. Nacrt Zakona o sukobu interesa, koji je ranije dostavljen Parlamentu, sada je vraćen na konsultacije Vlade, a potrebne su i dodatne procedure prije njegovog razmatranja u Parlamentu.
19. Vlasti se sada pozivaju na Zakon o sprječavanju sukoba interesa u vladinim institucijama Republike Srpske, koji je na snazi od 2008. godine. Narodna skupština ovog entiteta jednom godišnje razmatra Izvještaj Komisije za utvrđivanje sukoba interesa u vladnim institucijama Republike Srpske. Nadalje, usvojena je i Strategija Republike Srpske za borbu protiv korupcije u periodu 2018.-2022. godine, kao i Akcioni plan za njenu implementaciju. Dana 24.06.2021. godine, Narodna skupština RS-a je usvojila nacrt Zakona o utvrđivanju porijekla imovine i posebnim taksama te ga prosljedila na javne rasprave tokom 90 dana.
20. GRECO je evidentirao dostavljene informacije, ali se one isključivo odnose na legislativu iz čak 2008. godine te na strategiju o borbi protiv korupcije usvojenu na nivou jednog entiteta. Vlasti se više ne upućuju na nacrt Zakona o sprječavanju sukoba interesa na državnom nivou, koji je pripreman u vrijeme usvajanja Drugog izvještaja o usklađenosti. GRECO se prisjeća kako je cilj ove preporuke bio da se zakoni o sukobu interesa usklade na teritoriji cijele države, a čini se da ovaj proces još nije ni počeo.
21. GRECO zaključuje da preporuka iii i dalje nije provedena.

³ Posebno pogledati informacije na *website*-u Narodne skupštine Republike Srpske (na srpskom jeziku): <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/narodna-skup%C5%A1tina/kodeks>

Preporuka iv.

22. GRECO je preporučio (i) objedinjavanje važećih zahtjeva vezanih za objavu finansijskih podataka u jedan jedinstveni obrazac za prijavu, (ii) uvođenje obaveze prijavljivanja imovine bliskih rođaka i dostavljanje ažuriranih informacija u slučaju značajnije promjene podataka o kojima se treba izvještavati tokom mandata, i (iii) osiguravanje da se finansijski podaci objavljuju i imaju lak pristup, uz uvažavanje privatnosti i sigurnosti parlamentarnih zastupnika te njihovih bliskih rođaka, koji podliježu obavezi prijavljivanja.
23. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena. Vlasti su ovaj put dostavile samo parcijalne informacije, koje se ograničavaju na jedan kanton, tako da nismo imali uvid u situaciju na državnom nivou.
24. Vlasti se ponovno upućuju na mogućnost podnošenja obrazaca o imovini te izjava o finansijskom stanju⁴ preko posebnog *online* sistema, kojeg je obezbijedila Centralna izborna komisija BiH (CIK)⁵ na svom *website-u*. Vlasti kao primjer navode da su svi dužnosnici izabrani na lokalnim izborima 2020. godine bili u obavezi da na početku svog mandata podnesu izjavu o finansijskom stanju. Vlasti se upućuju i na član 12. Zakona o sprečavanju sukoba interesa u vladinim institucijama Republike Srpske, kojim se od izabranih zastupnika traži da Komisiji za utvrđivanje sukoba interesa u vladinim institucijama RS-a redovno podnose izvještaje o finansijskom stanju.
25. GRECO bilježi da vlasti nisu dostavile nove informacije od značaja za ovu preporuku⁶. Naime, u vrijeme usvajanja Izvještaja o usklađenosti, na CIK-ovom *website-u* su već postojali zahtjevi za podnošenje izjava i finansijskih izvještaja, kao i zakoni Republike Srpske na koje se organi pozivaju. Budući da je novi Zakon o sukobu interesa sada neizvjesan (pogledati stav 20.), GRECO jedino može da sa žaljenjem konstatira kako nije ostvaren opipljiv napredak kako bi se za članove parlamenta uvela obaveza izvještavanja o značajnim promjenama u imovini i nekretninama tokom njihovog zakonodavnog mandata, osiguralo njihovo objavljivanje te imao lagan pristup finansijskim izvještajima.
26. GRECO zaključuje da je preporuka iv i nadalje djelomično provedena.

Preporuka v.

27. GRECO je preporučio (i) da se sistem za objavljivanje podataka spoji sa mehanizmom za efikasnu kontrolu (uključujući nasumične provjere) te (ii) da se uvedu odgovarajuće sankcije za lažno prijavljivanje.
28. GRECO se prisjeća kako je u Izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena; Parlamentu je dostavljen nacrt Zakona o sukobu

⁴ Vlasti se prisjećaju da je ova mjera imala za cilj poboljšavanje evidencija o podnescima i registraciji imovine izabranih zvaničnika na početku ili na kraju njihovog mandata.

⁵ Za ovu aplikaciju je rečeno da joj je cilj da osigura preciznost podataka te olakša podnošenje izjava o finansijskom stanju.

⁶ Informacije o obavezama prijavljivanja javnih službenika, koji su izabrani na lokalnim izborima 2020. godine, ne smatraju se relevantnima, budući da se preporuka vi odnosi na članove parlamenta na nivou države i entiteta.

interesa, ali je isti kasnije povučen zbog dodatnih konsultacija. U vrijeme usvajanja Drugog izvještaja o usklađenosti nisu dostavljene nove informacije.

29. Vlasti nisu dostavile bilo kakve informacije vezane za ovu preporuku.
30. GRECO primjećuje kako nije bilo novina u razvoju situacije odnosno nije bilo napretka nakon što je nacrt Zakona o sukobu interesa povučen iz Parlamenta. U postojećim okolnostima, GRECO ne može zadržati svoj prethodni zaključak o ovoj preporuci pa zaključuje da preporuka v nije provedena.

Preporuka vi.

31. *GRECO je preporučio da se u potpunosti pregleda i pravilno artikuliše savjetodavni, nadzorni i provedbeni režim u slučaju sukoba interesa i to prvenstveno kroz osiguravanje njegove nezavisnosti i blagovremenosti, ali i efikasnosti kroz sistem odgovarajućih sankcija.*
32. GRECO se prisjeća kako je u Izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena, budući da je Komisija za odlučivanje o sukobu interesa (KzOSI) poduzela praktične korake ka poboljšanju nadzora nad situacijama vezanim za sukob interesa te da je nacrt Zakona o sukobu interesa bio na Parlamentu. Međutim, ovaj je nacrt kasnije vraćen na konsultacije, a u vrijeme usvajanja Drugog izvještaja o usklađenosti nisu dostavljene nove informacije.
33. Vlasti nisu dostavile bilo kakve informacije vezane za ovu preporuku.
34. Nepromijenjenost situacije i kontinuirani izostanak napretka dovode GRECO u poziciju da sada zaključi kako preporuka vi nije provedena.

Preporuka vii.

35. *GRECO je preporučio i pozvao uvažene parlamente Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine te Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine da poduzimaju mjere u skladu sa preporukama iz ovog dijela izvještaja.*
36. GRECO se prisjeća kako je u Izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena. Čini se da su entiteti poduzeli mjere kako bi u okviru svojih zakona poboljšali transparentnost, integritet i odgovornost, budući da su u procesu razrade i usvajanja vlastitih Kodeksa ponašanja. U vrijeme usvajanja Drugog izvještaja o usklađenosti nisu dostavljene bilo kakve nove informacije.
37. Vlasti nisu dostavile bilo kakve nove informacije o poduzetim mjerama ka realizaciji ove preporuke.
38. U pogledu ranije navedenog, GRECO zaključuje da preporuka vii i nadalje ostaje djelimično provedena.

Sprječavanje korupcije među sudijama i tužiteljima

Preporuka viii.

39. GRECO je preporučio poduzimanje odlučnih zakonskih i operativnih mjera kako bi se ojačala uloga Visokog sudskog i tužilačkog vijeća u zaštiti nosilaca pravosudnih funkcija u sudovima i tužilaštvima od neprimjerenog utjecaja – bilo da je ono stvarno ili potencijalno – što uključuje i (i) formiranje zasebnih sudskih i tužilačkih podvijeća, (ii) izbjegavanje prevelike koncentracije moći u rukama jedne osobe kroz obavljanje različitih funkcija članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća te (iii) omogućavanje da odluke VSTV-a o imenovanju, unaprjeđenju i disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca budu predmetom žalbe na sudu.
40. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da preporuka viii nije provedena. U pogledu izmjene i dopune Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, izvršene su neke konsultacije na nivou ministarstava i Parlamenta, ali nacrt amandmana još uvijek nije dostavljen Parlamentu na razmatranje i usvajanje.
41. Vlasti BiH sada izvještavaju kako je 18. novembra 2020. godine Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) dalo pozitivno mišljenje na nacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću s ciljem jačanja integriteta i odgovornosti članova VSTV-a i nositelja sudske vlasti⁷. Nacrt zakona je po skraćenoj proceduri dostavljen Parlamentu 23. juna 2021. godine, ali još uvijek nije usvojen. Vlasti dalje ukazuju kako bi, godinu dana od stupanja na snagu ovih izmjena i dopuna, Parlamentarna skupština trebala usvojiti novi zakon o VSTV-u. Vlasti isto tako preciziraju da je u okviru Sekretarijata VSTV-a uspostavljen i Odjel za integritet.
42. GRECO je evidentirao informacije, koje su mu dostavile vlasti. Čini se da je nacrt izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u stigao do Parlamenta, što je pozitivan pomak. S druge strane, vlasti nisu dostavile bilo kakve informacije o stepenu do kojeg predmetni nacrt reflektira ono što se traži ovom preporukom⁸. Budući da ne može potvrditi ovaj ključni aspekt, GRECO ne može ni smatrati da je ova preporuka provedena, pa čak ni djelimično.
43. GRECO zaključuje da preporuka viii i dalje nije provedena.

⁷ Prema navodima vlasti, kroz ovaj se nacrt: uvodi obaveza za sudije i tužitelje da daju izjave o imovini, novode se rokovi za dostavljanje takvih izjava, definiraju slučajevi kada se mandat članova VSTV-a treba završiti, opisuju situacije sukoba interesa, navode osnove za udaljšavanje članova VSTV-a, itd. Nacrtom se isto tako predviđa disciplinski prekršaj za sudije i tužitelje, zastara za pokretanje disciplinskih postupaka te zabrana nekompatibilnih aktivnosti. Dodatno, nacrtom se predviđa da se tokom trajanja mandata, ali i jednu godinu po njegovom završetku, članovi VSTV-a ne mogu birati na upražnjena mjesta u sudstvu, kao ni na upražnjena mjesta visokopozicioniranih državnih službenika u Uredu disciplinskog vijeća ili Sekretarijatu VSTV-a.

⁸ Na primjer, uspostava zasebnih sudskih i tužilačkih podvijeća; izbjegavanje prevelike koncentracije ovlasti vezano za različite funkcije koje članovi VSTV-a obavljaju te omogućavanje da se odluke VSTV-a o imenovanju, unaprjeđivanju i disciplinskoj odgovornosti mogu preispitati na sudu.

Preporuka ix.

44. *GRECO je preporučio preduzimanje daljih koraka ka unaprjeđivanju ocjene rada (gdje bi se prioritet dao kvalitativnim, a ne kvantitativnim kriterijima) kako bi se realizirali visoki etički i radni standardi, koji se očekuju od sudija i tužilaca, ali i pomoglo kod određivanja kandidata zaslužnih za unaprjeđenje.*
45. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično realizirana: primljeno je k znanju da su usvojeni zasebni kriteriji za ocjenu sudija i tužilaca, ali se ocjena sudske učinkovitosti nije ograničila isključivo na sudstvo, bez bilo kakvog utjecaja sa izvršne ili zakonodavne vlasti. Nadalje, nisu uspostavljene ni zasebne evaluacijske komisije za sudije i za tužitelje (preporuka viii) – što je ključni aspekt i za ovu preporuku.
46. Vlasti sada izvještavaju da je 19.05.2020. godine Sud BiH stavio van snage VSTV-ove kriterije za ocjenu rada nositelja sudske vlasti i tužilačkih funkcija iz 2018. godine. Vlasti navode kako u presudi Suda stoji da su kriterijima uvedeni određeni elementi koji nisu propisani zakonom te da VSTV nije nadležan za usvajanje Pravilnika sa gore navedenim kriterijima. Žalba, koju je VSTV podnio u cilju revizije ove presude, prvo je odbijena od strane Suda BiH 29.12.2020. godine, a onda i od Ustavnog suda BiH na dan 05.05.2021. godine.
47. U svjetlu razvoja ovakve situacije, VSTV je 29.12.2020. godine usvojio nove kriterije⁹ za ocjenu rada svih nosilaca sudskih funkcija u BiH, koji su se počeli primjenjivati od januara 2021. Za usvojene kriterije se kaže da sadrže zasebne kriterije za ocjenu rada sudija i tužilaca sa sljedećim indikatorima: standard usmjerenja i statistički kvalitet odluka te vremenska linija aktivnosti. Imajući u vidu ranije spomenutu presudu, novi kriteriji za ocjenu rada nosilaca sudske vlasti više ne nude analitičku procjenu njihovog rada.
48. GRECO je evidentirao informacije, koje su mu dostavile vlasti. Čini se kako su se raniji zasebni kriteriji za ocjenu sudija i tužitelja, kojima se značaj davao ocjeni kvalitativnog rada, morali zamijeniti novim smjernicima za ocjenu rada, koje su manje fokusirane na kvalitativnu ocjenu. Isto bi se tako trebalo zabilježiti i da još uvijek nisu uspostavljene zasebne komisije za ocjenu sudija i za ocjenu tužitelja (preporuka viii).
49. U pogledu ranije navedenog, GRECO može zadržati svoj pređašnji stav o ovoj preporuci te zaključiti da preporuka ix nije provedena.

⁹ Vlasti izvještavaju kako je VSTV prvenstveno usvojio sljedeće dokumente:

- Kriteriji za ocjenu rada tužilaca BiH,
- Kriteriji za ocjenu rada glavnog tužitelja, zamjenika glavnog tužitelja te šefova odjela/jedinica Ureda tužitelja u BiH,
- Kriteriji za ocjenu rada glavnog tužitelja iz Ureda tužitelja BiH, Ureda tužitelja Federacije BiH, Ureda tužitelja Republike Srpske i Ureda tužitelja Distrikta Brčko BiH,
- Kriteriji za ocjenu rada sudija u Bosni i Hercegovini;
- Kriteriji za ocjenu rada predsjednika suda i predsjednika sudskih odjela u BiH.

Preporuka x.

50. *GRECO je preporučio (i) provođenje analize o stanju budžeta i zaposlenih u sudovima i tužilaštvima, kako bi se osigurala dostupnost potrebnih sredstva i njihova efikasna upotreba u cijelom pravosudnom sistemu, te (ii) razmotrio način na koji bi se izvršila bolja prioritizacija sudskih resursa u odnosu na ozbiljnost predmeta.*
51. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da ova preporuka nije realizirana, budući da nije urađena nijedna analiza koja tretira ugao budžeta ili uposlenih, a kojom bi se razmotrili razlozi za veliki broj neriješenih sudskih predmeta.
52. Vlasti se ponovo referiraju na VSTV-e redovne analize finansija i ljudskih resursa u sudovima kako bi se pripremile godišnje smjernice za budžet. Nadalje, vlasti opisuju kompleksnost sistema za finansiranje sudskih institucija u BiH i potvrđuju nakanu VSTV-a da se ozbiljno posveti optimalnijem planiranju finansijskih sredstava, koje bi zavisilo od potreba sudova. Vlasti isto tako izvještavaju kako se očekuje da će primjerenijoj potrošnji sudskih sredstava doprinijeti detaljna analiza postojeće organizacije i sistematizacija radnih mjesta te rezultati rada sudova. U kontekstu ovog zadatka, za 2022. godinu se planira detaljna analiza organizacijske postavke i sistematizacija radnih mjesta u sudstvu.
53. GRECO je evidentirao informacije koje su dostavile vlasti, ali se one isključivo odnose na pripremu godišnjeg budžeta, što je bio slučaj i u vrijeme usvajanja Drugog izvještaja o usklađenosti. Čini se kako nisu vršene bilo kakve analize koje tretiraju ugao budžeta i kadra, kako bi se rješavali problemi vezani za zaostatke u rješavanju predmeta. Neke se mjere planiraju inicirati sa 2022. godinom u cilju rješavanja prioritizacije radnih mjesta i finansijskih sredstava u sudstvu, ali se navedeno još uvijek nije realiziralo. Nisu dostavljene bilo kakve informacije o drugom dijelu ove preporuke.
54. GRECO zaključuje da preporuka x i dalje nije provedena.

Preporuka xi.

55. *GRECO je preporučio znatno jačanje i dalje razvijanje povjerljivog savjetovanja i namjenske praktične obuke za sudije i tužioce o pitanjima etike i integriteta.*
56. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena: organizirane su dodatne obuke za predstavnike sudstva i tužilaštva o etici i integritetu, a izrađen je i priručnik za sudije i tužitelje o primjeni relevantnih etičkih kodeksa. Međutim, još uvijek nije raspoloživo povjerljivo savjetovanje o pitanjima vezanim za etiku i integritet.
57. Vlasti sada izvještavaju kako je 24.-25. marta 2021. godine Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) raspravljalo o uvođenju povjerljivog savjetovanja unutar sudskih institucija te se dogovorilo o daljem razmatranju ovog pitanja, kako bi ga dostavio Vijeću na odlučivanje. VSTV bi do septembra 2022. godine trebao usvojiti radni postupak za iniciranje povjerljivog savjetovanja. Dodatno, VSTV je 15. jula 2021.

godine oformio radnu grupu za pripremu novog četverogodišnjeg ciklusa (2022.-2025.) za razvoj i realizaciju planova integriteta za sudove i urede tužitelja.

58. Vlasti su isto tako izvjestile da je tokom 2020.¹⁰ godine realizirano nekoliko inicijativa obuke. Kao primjer su navedene sesije o etici na kojima je učestvovalo 180 sudija i tužilaca¹¹. Nadalje, u martu 2021. je usvojen novi Pravilnik o postupku odabira „konsultativnog tužitelja“ u cilju pružanja profesionalne podrške i smjernica za novoimenovane tužitelje.
59. GRECO je evidentirao informacije, koje su mu dostavile vlasti. Čini se kako se za sudije i tužitelje kontinuirano organiziraju različite obuke o etici i integritetu. U toku su neka inicijalna razmatranja po pitanju uvođenja povjerljivog savjetovanja, ali je proces još uvijek u ranoj fazi i za sada nema opipljivih rezultata.
60. U pogledu ranije navedenog, GRECO zaključuje da je preporuka xi i nadalje djelimično provedena.

Preporuka xii.

61. *GRECO je preporučio izradu propisa o sukobu interesa, koji su važeći za sve sudije i tužioce, zajedno sa adekvatnim sistemom za nadzor i provedbu.*
62. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka parcijalno provedena: djelimičan napredak je postignut kroz uspostavu mehanizma za provođenje Smjernica za sprječavanje sukoba interesa u sudstvu, ali još uvijek nisu završene sve aktivnosti.
63. Vlasti sada izvještavaju da je u septembru 2019. godine VSTV poslao smjernice za prevenciju sukoba interesa u sudstvu¹² na sve sudove, urede tužilaca, Ured disciplinskog tužitelja te sve relevantne odjele VSTV-a¹³. Šefovi ovih institucija i tijela

¹⁰ Referenca se prvenstveno pravila na pilotne *online* obuke za predstavnike sudstva u oblasti etike, integriteta i sprječavanja sukoba interesa, koje su organizirali entitetski centri za edukaciju sudija i tužilaca (CEST-ovi).

¹¹ Tokom naznačenog perioda su realizirane sljedeće obuke:

- Seminar CEST-a RS za novoimenovani kadar na temu „Profesionalna etika sudija i tužitelja“ te „Disciplinska odgovornost sudija i tužitelja u zakonskom sistemu Republike Srpske“, održan 06.11.2020.
- Kontinuirana (*online*) obuka CEST-a RS na temu „Etika i integritet nositelja pravosudnih funkcija“, održana 09.11.2020.
- Jednodnevna (*online*) radionica CEST-a FBiH za novoimenovani kadar na temu „Etika i integritet – Načini razmjene kulture etike i integriteta u sudstvu“, održana 07.07.2020. u saradnji sa projektom „EU4Justice“.
- (*Online*) seminar CEST-a FBiH za novoimenovani kadar na temu „Etika i integritet“ održan tokom 17. i 18.12.2020. u saradnji sa IRZ Fondacijom.
- (*Online*) seminar CEST-a FBiH o „Standarima profesionalne etike za sudije i tužitelje“, održan 01.10.2020. u saradnji sa Misijom OSCE-a u BiH.
- (*Online*) seminar CEST-a FBiH o „Etici i disciplinskom postupku“, održan 02.10.2020. u saradnji sa OSCE-om.
- (*Online*) seminar CEST-a FBiH o „Standarima profesionalne etike za sudije i tužitelje“, održan 11.12.2020. godine.

¹² Službeni naziv ovog dokumenta je „Institucionalni mehanizmi i evidencije za provođenje instrumenata za praćenje primjene Smjernica za prevenciju sukoba interesa u sudstvu“.

¹³ Time su sudske i tužilačke institucije dobile prateće materijale i obrasce potrebne za uspostavu evidencija o:

- dodatnim aktivnostima nosilaca sudskih funkcija;
- primanju poklona od strane nosilaca sudskih funkcija i uposlenika;
- *ex parte* komunikaciji između nosilaca sudskih funkcija i uposlenika;

su dobili instrukcije da imenuju osobe za monitoring implementacije ovih smjernica. Što se tiče implementacije planova integriteta, sudske institucije BiH su sredinom oktobra 2020. podnijele izvještaje po ovom pitanju za 2019. godinu. Nakon toga, VSTV je 21. junara 2021. godine usvojio Godišnji izvještaj o implementaciji planova integriteta u sudskim institucijama tokom 2019. godine, kao i preporuke sudskim institucijama za dalju realizaciju ovih planova¹⁴.

64. GRECO je evidentirao informacije, koje su dostavile vlasti, a posebno navode da su Smjernice za prevenciju sukoba interesa upućene na sudstvo i tužilaštvo. U ovoj fazi se čini kako nije bilo novih razvoja situacije vezano za uspostavu adekvatnog režima za nadzor i provođenje.
65. GRECO zaključuje da je preporuka xii i nadalje djelomično provedena.

Preporuka xiii.

66. *GRECO je preporučio (i) razvijanje efikasnog sistema za pregled godišnjih finansijskih izvještaja, uključujući i odgovarajuće ljudske i materijalne resurse, kanale za saradnju sa nadležnim tijelima i odgovarajuće sankcije za nepoštivanje propisa ili netačno izvještavanje te (ii) razmatranje da se osigura objavljivanje finansijskih podataka i lak pristup istima, uvažavajući privatnost i sigurnost sudija, tužilaca i njihovih bliskih srodnika.*
67. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da ova preporuka nije provedena. Usvojen je Pravilnik sa instrukcijama kako raditi sa finansijskim izvještajima, gdje je VSTV zadužen za nadzor takvih izvještaja. Međutim, ovaj je proces prekinut nakon sudskog spora.
68. Vlasti sada izvještavaju kako je, presudom od 13. januara 2021. godine, Sud BiH odbio tužbu VSTV-a protiv Agencije za zaštitu ličnih podataka pokrenutu u upravnom sporu vezano za primjenu Pravilnika o podnošenju, provjeri i obradi finansijskih izvještaja sudija i tužitelja. Stoga je primjena ovog Pravilnika prekinuta.
69. U februaru 2020. godine, VSTV je poslao podsjetnik Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine te Parlamentarnoj skupštini da hitno iniciraju izmjene i dopune relevantnih odrebi zakona o VSTV-u. Nadalje, VSTV je 29. jula 2020. godine u okviru svojih struktura uspostavio Odjel za integritet nosilaca pravosudnih funkcija, koji je, između ostalog, odgovoran za finansijsko izvještavanje i pružanje podrške Stalnoj komisiji za sudsku i tužilačku etiku, integritet i odgovornost (uspostavljen 22.10.2020.).
70. U pogledu objavljivanja finansijskih podataka, vlasti isto tako navode kako je 2020. godine, od ukupno 1416 nosilaca sudske vlasti pod obavezom dostavljanja finansijskih izvjava, samo 190 osoba dalo saglasnost na objavljivanje njihovih

-
- javnim nastupima nosilaca sudskih funkcija;
 - izvještajima i disciplinskim mjerama nametnute osobama, koje rade pod nadzorom nositelja sudskih funkcija
 - izuzeću nositelja sudskih funkcija.

¹⁴ Godišnji izvještaj je objavljen i na *website-u* VSTV-a, a proslijeđen je Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije te državnim i entitetskim ministarstvima pravde.

izvještaja, koji su postavljeni na *website*-u VSTV-a. Dalje se navodi kako Nacrt izmjena i dopuna Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću predviđa (u stavu 42.) objavljivanje na internet stranici VSTV-a finansijskih izvještaja svih nosilaca sudskih funkcija.

71. GRECO je evidentirao razvoj situacije o kojoj vlasti izvještavaju. Čini se da kako pređašnji Pravilnik sa instrukcijama o podnošenju finansijskih izvještaja te uloga VSTV-a da vrši nadzor takvih izvještaja više nije na snazi, kao i da se nisu poduzele druge mjere kojim bi se uvele nove odredbe o ovom pitanju. GRECO isto tako bilježi kako su neki finansijski izvještaji objavljeni nakon saglasnosti nosilaca sudske vlasti. Ovakvo dobrovoljno objavljivanje predstavlja korak u pravom smjeru, a rečeno nam je kako će se u nacrt zakona uključiti i obaveza objavljivanja, ali da navedeno još uvijek nije realizirano.
72. GRECO zaključuje da preporuka xiii i dalje nije provedena.

Preporuka xiv.

73. *GRECO je preporučio (i) jačanje nezavisnosti, kapaciteta i transparentnosti rada Ureda disciplinskog tužitelja i (ii) ponovno razmatranje disciplinskih postupaka i sankcija u slučaju povrede dužnosti sudija ili tužilaca kako bi se osiguralo blagovremeno odlučivanje u predmetima i efektivno podvrgavanje proporcionalnim i odvrćajućim sankcijama u slučaju povrede dužnosti.*
74. GRECO se prisjeća kako je u Drugom izvještaju o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena. Pozdravlja se usvajanje Priručnika o disciplinskom postupku, kao i dodatni napor u pravcu podizanja svijesti o disciplinskom postupku među relevantnim zvaničnicima. Ipak, priprema cijelog niza dokumenata sa smjernicama, kao i nastojanja u pravcu obuka, još se uvijek nisu pretočila u praktičnu primjenu, a nije bilo ni navoda ni o primjeni proporcionalnih odvrćajućih sankcija.
75. Vlasti sada izvještavaju kako je do 31.12.2020. godine broj neriješenih predmeta u Uredu disciplinskog tužitelja (UDT) smanjen za 24% (470 žalbi, u odnosu na 621 koliko je zaprimljeno do kraja decembra 2019.), ali je u odnosu na prethodnu godinu povećan priliv žalbi za 122.7%. Prosječan vremenski rok za rješavanje žalbi tokom 2020. je kraći nego je to bio slučaj 2019. godine (276 naspram 307 dana). Nadalje, protiv nosilaca sudskih funkcija je pokrenut 31 disciplinski postupak, od čega se 12 postupaka odnosilo na nosioce sudskih funkcija protiv kojih je već pokretan disciplinski postupak. Ured tužioca Distrikta Brčko je riješio sve izvještaje zaprimljene tokom 2020. pa nije bilo slučajeva da se neki predmet zatvorio zbog zastare krivičnog gonjenja iz subjektivnih razloga.
76. Izvješteno je o dodatnim naporima u cilju podizanja svijesti o disciplinskom postupku među nositeljima sudskih funkcija. Tako je VSTV tokom 19.-20. maja 2021. godine razmatrao Analizu krivično-pravne politike prema vidu disciplinskih rješenja i disciplinskih prekršaja, što je isto tako objavljeno na njihovoj web stranici. VSTV namjerava da i dalje koristi ovaj dokument za dodatne aktivnosti usmjerene na poboljšavanje disciplinskog postupka i programe obuka za članove disciplinskih komisija. Vlasti izvještavaju kako je u periodu od januara do juna 2021. godine finalizirano 17 disciplinskih postupaka od kojih su tri predmeta pokrenuta 2019.

godine, 13 predmeta je iz 2020. godine i jedan iz 2021. Od navedenog, sedam ih je okončano kroz sporazumni dogovor odnosno „zajedničku saglasnost“. Sankcije nametnute tokom 2021. godine su uključivale pismenu opomenu (2 slučaja), javni ukor (3 slučaja), smanjenje plate (9 slučajeva), smanjenje plate uz posebne mjere (1 slučaj), otkaz (1 slučaj) te odbacivanje žalbe (1 slučaj).

77. GRECO je evidentirao informacije koje su mu dostavile vlasti. Čini se kako nisu poduzete dodatne mjere u cilju veće nezavisnosti i transparentnosti Ureda tužitelja¹⁵. GRECO se prisjeća kako je tretiranje ove preporuke i nadalje uslovljeno usvajanjem nacrtu izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u (preporuka viii). Što se tiče drugog dijela, dostavljene informacije indiciraju neznatan pad u broj neriješenih disciplinskih predmeta. S druge strane, disciplinski postupci još uvijek mogu trajati duže od godinu dana. Do sada nije izvršena bilo kakva revizija sankcija. Generalno, nije postignut dovoljan napredak da bi se razmatralo da li je ova preporuka realizirana dalje od nivoa „djelimično“.
78. GRECO zaključuje kako je preporuka xiv i nadalje djelimično provedena.

Preporuka xv.

79. *U cilju unaprijeđenja transparentnosti i odgovornosti, GRECO je preporučio da se za pravosudni sistem (sudije i tužioce) razvije komunikacijska politika o načinu komuniciranja s medijima i relevantnim organizacijama civilnog društva, uključujući i opće smjernice te obuku.*
80. GRECO se prisjeća kako je u Izvještaj o usklađenosti konstatirano da je ova preporuka djelimično provedena: nastavljeno je sa nekim aktivnostima obuka, a u okviru Strategije za reformu sudskog sektora u periodu 2014.-2018. godine predviđene su neke obećavajuće inicijative. Međutim, nije izvješteno o bilo kakvim mjerama vezanim za razvoj komunikacijske politike u pravosudnom sistemu. U Drugom izvještaju o usklađenosti nije konstatiran bilo kakav napredak.
81. Vlasti sada izvještavaju kako je VSTV, 23.-24. juna 2021. godine, odobrio Nact Strategije o komunikaciji, koja je naknadno dostavljena na konsultaciju pravosudnoj zajednici, medijima i međunarodnim institucijama. Nakon konsultacija, odlučeno je da će strategiju prpratiti i implementacijski Akcioni plan, koji je trenutno u fazi finaliziranja. Očekuje se da će Strategija o komunikaciji i prateći Akcioni plan biti usvojeni u decembru 2021. godine. Nadalje, VSTV je 15.07.2021. usvojio nacrt Komunikacijskog plana¹⁶ za oblast etike, integriteta i sprječavanja sukoba interesa. Ovaj je dokument osnova za kontinuirano planiranje konkretnih aktivnosti u dvije sfere: povećanje nivoa etike i integriteta u sudstvu uz bolju komunikaciju unutar sudstva, kao i komunikacija VSTV-a sa drugim ciljnim grupama. Vlasti isto tako izvještavaju kako je VSTV 20.10.2021. godine odobrio Smjernice za komunikaciju sudova i ureda tužilaca u BiH tokom kriznih situacija, a sve u cilju olakšavanja komunikacije u kriznim situacijama.

¹⁵ Što se tiče kapaciteta Ureda tužitelja, VSTV je u septembru 2018. angažirao tri dodatna disciplinska tužitelja i dva člana uposlenih.

¹⁶ Izrađivanje ovog dokumenta pomogao je USAID kroz projekt „Sudstvo protiv korupcije“.

82. Dodatno navedenom, vlasti izvještavaju kako VSTV, u saradnji sa entitetskim CEST-ovima, redovno organizira obuke na temu „Moderna komunikacija sa medijima“. Nadalje, VSTV je u cilju jačanja transparentnosti sudskog sistema za sudove razvio Smjernice za izvještavanje o sudskim postupcima.
83. GRECO je evidentirao dostavljene informacije. Čini se kako je nacrt Strategije za komunikaciju u procesu konsultacije kod nekoliko udionika, što predstavlja pozitivan razvoj događaja. Ohrabruje i aktuelni rad na planu komuniciranja u oblasti etike i integriteta, kao i smjernice o izvještavanju vezano za sudske postupke. Kroz usvajanje i implementaciju ovih dokumenata se velikim dijelom može udovoljiti zahtjevima ove preporuke. Međutim, GRECO će informiranu procjenu moći izraditi tek nakon što se Strategija komuniciranja i Smjernice za izvještavanje o sudskim postupcima usvoje, ali i objavi njihov sadržaj.
84. GRECO zaključuje da preporuka xv i nadalje ostaje djelimično provedena.

III. ZAKLJUČCI

85. **Imajući u vidu ranije navedeno, GRECO zaključuje da je Bosna i Hercegovina poduzela samo ogranične mjere u cilju ispunjavanja neprovedenih preporuka iz Četvrtog kruga evaluacije. Nijedna od petnaest preporuka iz Izvještaja Četvrtog kruga evaluacije nije provedena.** Djelomično je provedeno 8 preporuka, a neprovedeno je ostalo 7 preporuka.
86. Preciznije govoreći, djelomično su provedene preporuke i, ii, iv, vii, xi, xii, xiv i xv, dok preporuke iii, v, vi, viii, ix, x i xiii nisu provedene.
87. Što se tiče članova parlamenta, nije bilo novih poteza u pravcu jačanja sistema integriteta. Još uvijek nisu uvedena pravila za poslanike o njihovoj interakciji sa trećim stranama, a članovi parlamenta i dalje nemaju priliku da se posavjetuju ili obuče o sprečavanju korupcije. Nisu dostavljene nove informacije u vezi sa izvještajima o praćenju praktične primjene Kodeksa ponašanja članova parlamenta. Pat-pozicija je evidentirana i po pitanju novog Zakona o sukobu interesa, koji više nije predmet razmatranja. Nije uspostavljen vjerodostojan i nezavisan mehanizam za sprječavanje i rješavanje pitanja sukoba interesa ili osiguravanje provjere izjava o imovini, koje daju članovi parlamenta na državnom nivou.
88. Vezano za sudije i tužioce, izmjene i dopune Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću sada su proslijeđene Parlamentu, ali još uvijek nisu usvojene. U okviru struktura VSTV-a još uvijek nisu uspostavljeni zasebni sudski i tužilački odjeli i potkomisije. Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca iz 2018. godine sada su stavljeni van snage, a novi kriteriji formirani u cilju premošćavanja ovog nedostatka ne čine se jednako obuhvatnim u pogledu kvalitativne evaluacije. Nadalje, još uvijek ne postoje garancije da se izvršna i zakonodavna vlast neće miješati tokom evaluacija. Nije provedena nijedna budžetska i kadrovska analiza vezana za probleme zaostalih predmeta. Napravljeni su obećavajući inicijalni koraci u pravcu uvođenja povjerljivog savjetovanja za nosioce sudskih funkcija, a usvojena je i Komunikacijska strategija, ali ista još uvijek nije materijalizirana.

89. Imajući u vidu da od Drugog izvještaja o usklađenosti nije bilo općeg napretka u provođenju GRECO preporuka, GRECO zaključuje kako je vrlo nizak nivo usklađenosti s preporukama i nadalje „globalno nezadovoljavajući“ u smislu revidiranog člana 31. stav 8.3. Poslovnika. GRECO se stoga odlučio primjeniti član 32., stav 2.) tačka (i) vezano za članove za koje se utvrdi da ne djeluju u skladu s preporukama iz Evaluacijskog izvještaja, ali i zatražiti od šefa delegacije Bosne i Hercegovine da izvještaj o napretku u provođenju neriješenih preporuka (i-xv) dostavi što prije, a najkasnije do 31. decembra 2022. godine.
90. Dodatno navedenom, a u skladu sa članom 32., stav (2.), tačka (ii.a), GRECO je pozvao svog predsjedavajućeg da šefu delegacije BiH dostavi pismo – čija bi kopija bila uručena i predsjedavajućem Statutarnog odbora – kojim bi mu se skrenula pažnja na neusklađenost sa relevantnim preporukama te iskazala potreba da se što prije poduzmu odlučni koraci ka postizanju opipljivog napretka.
91. Na koncu, GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da čim prije odobre objavljivanje ovog izvještaja, da ga prevedu na nacionalni jezik te da njegov prijevod učine dostupnim javnosti.