

Strazbur, 19. juni 2015.

Greco RC-III (2015) 5E
Drugi privremeni izvještaj

Treći krug evaluacije

Drugi privremeni izvještaj o usklađenosti
Bosne i Hercegovine sa preporukama GRECO-a

"Inkriminacije (ETS 173 i 191, GPC 2)"

"Transparentnost u finansiranju stranaka"

Usvojio GRECO
na 68. plenarnom sastanku
(Strazbur, 15.-19. juni 2015.)

I. UVOD

1. Treći krug izvještaja o evaluaciji Bosne i Hercegovina usvojen je na 51. plenarnom sastanku GRECO-a (27. maja 2011. god.) i objavljen za javnost 17. avgusta 2011.godine, nakon odobrenja Bosne i Hercegovine (Greco Eval III Rep (2010) 5E, Tema I i Tema II).
2. U Izvještaju o usklađenosti, koji je usvojio GRECO na svom 61. plenarnom sastanku (18. oktobra 2013.), zaključeno je da je Bosna i Hercegovina implementirala na zadovoljavajući način ili rješavala na zadovoljavajući način samo četiri od dvadeset i dvije preporuke sadržane u Trećem krugu izvještaja o evaluaciji. S obzirom na ovaj rezultat, GRECO je kategorizirao vrlo nizak nivo usklađenosti s preporukama kao „globalno nezadovoljavajući“ u smislu Pravila 31., stav 8.3 Poslovnika o radu. GRECO je stoga odlučio primijeniti pravilo 32. koje se odnosi na članice za koje je utvrđeno da nisu u skladu s preporukama iz Izvještaja o evaluaciji.
3. U prvom privremenom izvještaju o usklađenosti, koji je usvojio GRECO na 64. plenarnom sastanku (Strazbur, 16-20 juni 2014), GRECO je zaključio da je stepen usklađenosti sa peporukama i dalje „globalno nezadovoljavajući“ s obzirom na mali konkretan napredak Bosne i Hercegovine u pogledu preporuka za koje je utvrđeno da nisu, ili su samo djelimično provedene, shodno Izvještaju o usklađenosti. Stoga GRECO, u skladu s Pravilom 32. stav 2. , tačka (ii), zadužuje svog predsjednika da uputi pismo šefu delegacije Bosne i Hercegovine, skrećući mu pažnju na neusklađenost sa relevantnim preporukama i na potrebu odlučnog djelovanja s ciljem postizanja konkretnog napretka u najkraćem mogućem roku. Nadalje, GRECO je zatražio od šefa delegacije Bosne i Hercegovine da pribavi izvještaj o poduzetim mjerama s ciljem provedbe neriješenih preporuka (tj. preporuke II, III, IV, V, VI, VIII, IX, X i XII u vezi sa Temom I. i preporuke od I do IV i VI do IX u vezi sa Temom II) do 31. marta 2015. godine. Ovaj izvještaj podnesen je 31. marta 2015. godine, i služio je kao osnova za Drugi privremeni izvještaj o usklađenosti .
4. GRECO je odabrao Maltu i Sloveniju da imenuju izvjestioce za postupak usklađivanja. Aktuelni Drugi privremeni izvještaj o usklađenosti sastavili su gospodin Kevin Valletta (Malta) i gospođa Vita HABJAN BARBORIČ (Slovenija), uz pomoć Sekretarijata GRECO. Izvještaj procjenjuje daljnju provedbu preporuka koje su ostale neriješene od usvajanja Prvog privremenog izvještaja o usklađenosti , i sadrži ukupnu ocjenu stepena usklađenosti Bosne i Hercegovine s tim preporukama.

II. ANALIZA

Tema I: Inkriminacije

5. Podsjećamo da GRECO u svom Izvještaju o evaluaciji upućuje 13 preporuka za Bosnu i Hercegovinu u vezi sa Temom I. Prema Izvještaju o usaglašenosti, preporuke i, vii, xi i xiii su provedene na zadovoljavajući način, a preporuke ii, iii, iv, viii i x su djelimično provedene. Prema Prvom privremenom izvještaju o

usklađenosti, preporuke v i xii dodatno su djelimično provedene. Preporuke ii, iii, iv, viii i x i ostale su djelimično provedene, a preporuke vi i ix nisu provedene.

Preporuke ii, iii, iv, v, vi viii, ix, x i xii.

6. *GRECO je preporučio:*

- *(i) osigurati da definicija stranih službenih lica, članova stranih skupština, službenika međunarodnih organizacija, članova međunarodnih parlamentarnih skupština, kao i sudija i službenika međunarodnih sudova, nije ograničena samo na ona lica koja su na službi u Bosni i Hercegovini/njenim entitetima ili Brčko distriktu; (ii) da se osigura da se podmićivanje navedenih kategorija stranih i međunarodnih službenika izričito inkriminiše Krivičnim zakonom Republike Srpske, u skladu sa članovima 5., 6., 9., 10. i 11. Krivičnopravne konvencije o korupciji (preporuka ii);*
- *osigurati da se podmićivanje stranih porotnika i arbitara jasno inkriminiše, u skladu sa članovima 4. i 6. Dodatnog protokola uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS 191), te da se ovaj dokument potpiše i ratificira što je prije moguće.*
- *osigurati da se odredbama koje se odnose na aktivno i pasivno podmićivanje u javnom sektoru obuhvate sve radnje/ propusti u izvršavanju funkcija službenog lica, bez obzira da li su u okviru zvaničnih ovlaštenja i nadležnosti službenika (preporuka iv);*
- *osigurati da se djelo podmićivanja tumači na takav način da se jasno obuhvate slučajevi podmićivanja izvršenog preko posrednika, kao i slučajevi gdje korist nije namijenjena samom službeniku, već nekoj trećoj strani. (preporuka v);*
- *da se (i) nedvosmisleno pojasni da se podmićivanje u privatnom sektoru inkriminiše; i (ii) da se u svrhu jasnoće, inkriminisanje podmićivanja u javnom i privatnom sektoru razmotri u odvojenim odredbama (preporuka vi);*
- *da se (i) inkriminiše aktivno trgovanje uticajem; (ii) preispita odredba o pasivnom trgovanju uticajem kako bi jasno obuhvatila a) zahtjev za ponudu ili obećanje neprimjerene koristi od strane lica koje zloupotrebljava uticaj; b) direktno i indirektno izvršenje djela; c) slučajeve kada korist nije namijenjena za samo lice koje daje mito već za treću stranu; i d) slučajeve navodnog uticaja (preporuka viii);*
- *da se u potpunosti usklade postojeće kazne za djela podmićivanja i trgovine uticajem (preporuka ix);*
- *da se (i) izvrši sveobuhvatno ispitivanje i procjena prepreka koje utiču na provođenje odredbi o podmićivanju i trgovini uticajem; (ii) usvoji konkretan plan sa određenim vremenskim rokom za prevazilaženje prepreka koje su identifikovane procjenom, te na taj način poboljša pravomoćnost krivičnog*

zakonodavstva o korupciji; (iii) javno objave rezultati ove provedbe (preporuka x);

i

- da se ukine mogućnost koju pruža posebna odbrana stvarnog kajanja da se mito vrati licu koje je dalo mito, a koje je prijavilo djelo prije njegovog otkrivanja (preporuka xii);

7. GRECO podsjeća da je u skladu sa Izvještajem o usaglašenosti, Republika Srpska (u daljem tekstu : RS) 2013. godine izmijenila i dopunila Krivični zakon (zakon br. 67/13), da je ratifikovan Dodatni protokol Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji (ETS 191), i da je pripremljen nacrt izmjena i dopuna Krivičnog zakona BiH (državni nivo, u daljem tekstu: BiH), koji je u vrijeme usvajanja Izvještaja o usaglašenosti, čekao na diskusiju u Parlamentu. Nasuprot tome, nije dostavljen nacrt izmjena i dopune Krivičnih zakona koji se primjenjuju na nivou Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: FBiH) i Brčko Distrikta (u daljnjem tekstu BD). Nadalje, prema Prvom privremenom izvještaju o usaglašenosti, Ministarstvo pravde je pripremlilo nacrt zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH koji je odobrilo Vijeće ministara je 28. maja 2014. godine. Nacrt zakona usvojio je Predstavnički dom 28. maja 2014.godine, te ostaje da bude usvojen od strane Doma naroda. Nacrt je sačinjen na temelju prethodnog zakona koji je prikazan u Izvještaju o usklađenosti i sadrži neke dodatne izmjene.
8. Vlasti sada izvještavaju da je nacrt zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH koji ima za cilj da provede GRECO preporuke, preciznije preporuke II, III, IV, V, VIII i XII – usvojen u Domu naroda na 18. maja 2015. godine, i stupio na snagu 27. maja 2015.godine, nakon objave u Službenom glasniku (br. 40/15). Što se tiče odredaba o provedbi gore navedenih preporuka, konačno usvojen zakon identičan je nacrtu zakona kao što je procijenio GRECO u Prvom Privremenom izvještaju o usklađenosti.
9. Konkretnije, što se tiče preporuke III, vlasti navode da, nakon uvođenja koncepta "porotnici" i "arbitri"¹ u djelima aktivnog i pasivnog podmićivanja i trgovine uticajem Krivičnog zakona BiH (članovi 217, 218, 219 i 219a), sva djela podmićivanja i trgovine uticajem stranih porotnika i arbitara, za koje zemlja ima nadležnost, sada pokriva Krivični zakon BiH. Vlasti objašnjavaju da se izmijenjene i dopunjene odredbe korupcije Krivičnog zakona BiH odnose na "porotnike" i "arbitre" općenito - odnosno bez ograničenja "u institucijama Bosne i Hercegovine", koje se primjenjuje u vezi s drugim javnim službenicima (tako se ograničava opseg odredbi korupcije na djela koja uključuju javne službenike koji služe u institucijama na državnoj razini).
10. 10. U odnosu na preporuku x, vlasti izvještavaju o usvajanju Strategije za suzbijanje korupcije 2015-2019 i Akcionog plana za njenu provedbu, od strane

¹ Ovi koncepti definisani su u članu 1(9) i (10) Krivičnog zakona BiH, shodno izmjenama i dopunama).

Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, 7. maja 2015. godine. Strategija sadrži niz mjera i radnji za poboljšanje efektivnosti i efikasnosti pravosudnih organa i tijela za provedbu zakona u području borbe protiv korupcije (strateški cilj 3), koje imaju kao poseban cilj jačanje integriteta agencija za provedbu zakona ; poboljšanje u otkrivanju korupcije kroz stvaranje, jačanje i primjenu djelotvornih mehanizama i tehnika za proaktivan pristup tom procesu; uspostavu efektivne saradnje i koordinacije između institucija u otkrivanju, dokazivanju i procesuiranju korupcije; usklađivanje programa obuke za službenike nadležnih institucija, održavanje obuke za pravosudne i policijske organe ,posebno o primjeni naprednijih mjera za procesuiranje počinitelja krivičnih djela korupcije; dosljedniju primjenu proširenih finansijskih istraga u slučajevima korupcije; poboljšanje efikasnosti sudova u slučajevima korupcije, s uspostavom objektivnih normi za rad, uzimajući u obzir složenost predmeta; poboljšanje efikasnosti sudskih postupaka u slučajevima korupcije kroz uspostavu i primjenu jedinstvenog sistema za statističku analizu i izvještavanje; poboljšanje krivične politike za krivična djela korupcije s ciljem proaktivnog odvratanja od korupcijskih aktivnosti; razvoj efikasnog sistema identifikacije, zamrzavanja i oduzimanja imovine i drugih pogodnosti koje su počinitelji i s njima povezane osobe stekli koruptivnim radnjama; stvaranje uvjeta za nadzor pravosudnih tijela i institucija kroz javno dostupne statističke podatke o postupanju u slučajevima krivičnih djela korupcije; jačanje mehanizama disciplinske i drugih oblika odgovornosti tužilaca i sudija za neodgovarajuće ponašanje u slučajevima s elementima korupcije. Vlasti ukazuju da će Strategija za suzbijanja korupcije 2015-2019 i pripadajući Akcioni plan uskoro biti objavljeni na web stranici Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju u borbi protiv korupcije, te da Agencija organizuje javnu konferenciju u cilju zvaničnog predstavljanja tih dokumenata (vjerojatno krajem juna 2015.)

11. GRECO pozdravlja usvajanje nacрта zakona o izmjenama i dopunama KZ BiH, što je u skladu s preporukama II, III, IV, V, VIII i XII. Međutim, s obzirom da izmjene i dopune Krivičnih zakona FBiH i BD još uvijek nisu u pripremi, GRECO ne može smatrati da su te preporuke u potpunosti provedene - osim preporuke iii. U tom pogledu, GRECO prihvata objašnjenja vlasti da su sva djela mita i trgovine uticajem stranih porotnika i arbitara za koje zemlja ima nadležnost, pokrivena Krivičnim zakonom BiH. Međutim, zbog pravne jasnoće i dosljednosti, GRECO je skloniji rješenju prema kojem bi se , u skladu s tim, izmijenile i dopunile odredbe korupcije Krivičnih zakona FBiH i BD , odnosno uključili porotnici i arbitri. Što se tiče preporuka x, čiji je prvi dio već proveden (vidjeti Izvještaj o usklađenosti), GRECO potvrđuje da Strategije suzbijanja korupcije 2015-2019 i pripadajući Akcioni plan - čije je objavljivanje već pripremljeno - uključuje niz mjera (sa određenim rokovima) koje imaju jasan potencijal za prevazilaženje prepreka koje utiču na provedbu krivičnog zakonodavstva o korupciji i za poboljšanje njegove učinkovitosti. GRECO stoga zaključuje da su sada dijelovi 2. i 3. preporuke također provedeni. Nasuprot tome, GRECO je veoma zabrinut zbog nedostatka bilo kakvih daljnjih mjera za provedbu preporuke VI i IX. Vlasti su pozvane da ubrzaju reformski proces i pokažu konkretne daljnje rezultate.
12. GRECO zaključuje da su preporuke iii i x provedene na zadovoljavajući način, da su preporuke II, IV, V, VIII i XII ostale djelomično provedene, a da preporuke vi i ix nisu provedene.

Tema II : Transparentnost u finansiranju partija

13. Podjećamo da je GRECO u svom Izvještaju o evaluaciji uputio devet preporuka Bosni i Hercegovini u vezi sa Temom II. Prema Izvještaju o usklađenosti, preporuka ii je djelimično provedena. Prema Prvom privremenom izvještaju o usklađenosti i preporuka v je provedena na zadovoljavajući način. Preporuka II ostala je djelomično provedena, dok preporuke i, iii, iv, vi, vii, viii i ix nisu provedene.

Preporuke od i do iv i vi do ix.

14. GRECO preporučuje:

- preispitati odredbe koje se odnose na političke stranke, posebno na finansiranje stranaka ili izborne kampanje, koje su trenutno rasute u različitim zakonodavnim tekstovima, s ciljem postizanja dosljednosti, sveobuhvatnosti i upotrebljivosti za struku i političke stranke, a posebno uzimajući u obzir njihovo objedinjavanje u jedan zakonodavni dokument (preporuka i);
- i) promovisati korištenje bankarskog sistema za primanje donacija i drugih izvora prihoda, kao i za plaćanje izdataka, od strane političkih stranaka i izbornih kandidata, kako bi se mogao pratiti njihov tok i (ii) uvesti načelo jedinstvenog računa za kampanju za finansiranje izbornih kampanja (preporuka ii);
- (i) poduzeti mjere za sprječavanje kršenja pravila o limitu troškova za vrijeme izborne kampanje, na način da se troškovi prikazuju izvan izvještajnog perioda kampanje i (ii) dati Centralnoj izbornoj komisiji mandat za superviziju troškova političkih partija i izvan izbornih kampanja (preporuka iii);
- povećati transparentnost računa i aktivnosti subjekata koji su u vezi, direktno ili indirektno, sa političkom strankom - ili na drugi način pod njihovom kontrolom - i uključiti, kada je moguće, račune takvih subjekata u račune političkih stranaka (preporuka iv);
- (i) ojačati mehanizme interne finansijske kontrole političkih stranaka, u bliskoj saradnji s lokalnim i regionalnim podružnicama stranaka; (ii) uspostaviti jasna, dosljedna i posebna pravila o zahtjevima revizije koja se primjenjuju na političke stranke i (iii) osigurati potrebnu nezavisnost profesionalaca koji vrše reviziju njihovih računa (preporuka vi);
- (i) ojačati mehanizme interne finansijske kontrole političkih stranaka, u bliskoj saradnji s lokalnim i regionalnim podružnicama stranaka; (ii) uspostaviti jasna, dosljedna i posebna pravila o zahtjevima revizije koja se primjenjuju na političke stranke i (iii) osigurati potrebnu nezavisnost profesionalaca koji vrše reviziju njihovih računa (preporuka vi);
- povećati finansijske i kadrovske resurse dodijeljene Odjelu za reviziju Centralne izborne komisije kako bi bila bolje opremljena za efikasno obavljanje svojih nadzornih zadataka koji se tiču političkog finansiranja, uključujući osiguravanje bržeg i značajnijeg

nadzora nad političkim strankama i finansijskim izvještajima za vrijeme izbornih kampanja (preporuka vii);

- (i) uvesti obavezu za Centralnu izbornu komisiju da sumnjiva krivična djela prijavljuje agencijama za provedbu zakona i (ii) ojačati saradnju i koordinaciju napora na operativnom i izvršnom nivou između Centralne izborne komisije i poreznih organa i agencija za provedbu zakona (preporuka viii);

i

- jasno definisati kršenja političkih finansijskih pravila i uvesti efektivne, razmjerne i odvraćajuće sankcije za ta kršenja, naročito, proširujući raspon mogućih kazni i povećanjem opsega kaznenih odredbi koje će pokriti sva lica/subjekte (uključujući donatore) u skladu s obavezama koje proizilaze iz Zakona o finansiranju političkih stranaka i Izbornog zakona (preporuka ix)

15. GRECO ima u vidu da je prema Prvom privremenom izvještaju o usaglašenosti i nakon odluke Vijeća ministara od 16. aprila 2014. godine, Centralna izborna komisija (CIK) uspostavila Međuresornu radnu grupu sa zadatkom da pripremi nacrt prijedloga o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih stranaka (LFPP), kako bi se zakon revidirao u skladu sa neprovedenim preporukama.

16. Vlasti sada izvještavaju da je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju u borbi protiv korupcije dostavila Vijeću ministara inicijativu za imenovanje radne grupe za izradu izmjena i dopuna LFPP u skladu s GRECO preporuka. Oni su dodali da je u najnovijem izvještaju CIK-a Parlamentu, koji je usvojen 10. juna 2015.godine, CIK izrazio spremnost da aktivno učestvuje u predlaganju rješenja za provedbu GRECO preporuka ako je osnovana Međuresorna radna grupa ,te predlaže tri predstavnika CIK-a kao članove radne grupe. CEC također navodi potrebu za ponovnim razmatranjem Zakona o financiranju političkih stranaka(LFPP), u skladu s GRECO preporukama.

17. GRECO napominje da situacija u velikoj mjeri ostaje ista kao što je bila u vrijeme donošenja Prvog privremenog izvještaja o usaglašenosti. GRECO ponavlja prethodno iskazanu zabrinutost da je tempo reformi vrlo nezadovoljavajući, s obzirom da još nije ni uspostavljena radna grupa za izradu izmjena i dopuna LFPP. S tim u vezi, GRECO prima k znanju nedavnu izjavu podrške procesu reforme od strane CIK-a. GRECO snažno poziva vlasti da ubrzaju proces i poduzmu odlučne korake u provedbi nerješениh preporuka.

18. GRECO zaključuje da preporuka ii ostaje i dalje djelomično provedena, a da preporuke I, III, IV i VI do IX, nisu provedene.

III. ZAKLJUČCI

19. S obzirom na navedeno, GRECO primjećuje da iako je postignut određen napredak u Bosni i Hercegovina, to još uvijek nije dovoljno da se značajno promijeni stepen provedbe preporuka za koje je utvrđeno da nisu ili su samo djelomično provedene u Trećem krugu privremenog izvještaja o usaglašenosti. Ukupno, samo sedam od dvadeset i dvije preporuke je provedeno na zadovoljavajući način.

20. Tačnije, po pitanju Teme I - inkriminacija, preporuke iii i x su provedene na zadovoljavajući način, preporuke II, IV, V, VIII i XII ostaju djelomično provedene, a preporuke vi i ix nisu provedene. Po pitanju teme II – transparentnost u financiranju stranaka, preporuka ii ostaje djelomično provedena, doki preporuke I, III, IV, VI, VII, VIII i IX nisu provedene.

21. Što se tiče kriminalizacije krivičnih djela korupcije, GRECO pozdravlja usvajanje Strategije za suzbijanje korupcije 2015-2019 i pripadajućeg Akcionog plana - koji uključuju niz mjera usmjerenih na poboljšanje djelotvornosti Krivičnog zakona o korupciji - i nacрта izmjena i dopuna na Krivični zakon Bosne i Hercegovine koji su u skladu sa šest nerješениh preporuka. Međutim, GRECO žali što se reforma odnosi samo na državni nivo, a ne pokušava uskladiti krivično zakonodavstvo u zemlji (postoje četiri Krivična zakona u upotrebi na različitim razinama Vlade). Nema (nacрта) izmjena i dopuna na Krivične zakone Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta u pripremi. Osim toga, nekoliko pitanja koja izazivaju zabrinutost, posebno preporuka da se u potpunosti usklade postojeće kazne za primanje mita i krivična djela trgovanja uticajem na cijeloj državnoj teritoriji, još se nisu ni počela rješavati. Što se tiče transparentnosti financiranja stranaka, nije postignut vidljiv napredak. Inicijativa za imenovanje radne grupe za izradu izmjena i dopuna Zakona o financiranju političkih stranaka je dostavljen Vijeću ministara, ali još uvijek nije uspostavljena radna grupa. GRECO snažno poziva vlasti da ubrzaju proces reformi i da poduzmu odlučne korake u provođenju nerješениh preporuka, kako u oblasti financiranja stranaka tako i u oblasti Krivičnog zakona o korupciji.

22. S obzirom na navedeno, GRECO zaključuje da sadašnji stepen usklađenosti s preporukama očigledno ostaje "nezadovoljavajući na globalnom nivou" u smislu Pravila 31., stav 8.3 Poslovnika.

23. U skladu s Pravilom 32., stav 2., tačka (b) b), GRECO poziva predsjednika Statutarnog odbora da uputi pismo stalnom predstavniku Bosne i Hercegovine u Vijeću Evrope, skrećući mu pažnju na ne- usklađenost s relevantnim preporukama, te na potrebu za odlučnim djelovanjem u cilju postizanja konkretnog napretka u najkraćem mogućem roku.

24. U skladu s Pravilom 32., stav 2., tačka (i) Poslovnika, GRECO traži od šefa delegacije Bosne i Hercegovine da osigura izvještaj o poduzetim radnjama na provedbi nerješениh preporuka (tj. preporuke II, IV, V, VI, VIII, IX i XII u vezi sa temom I, i preporuke I do IV i VI do IX u vezi sa temom II), do 31. marta 2016.

25. Na kraju, GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da odobre, što je prije moguće, objavljivanje ovog izvještaja, da se izvrši prevod na nacionalne jezike, te da se isti objave.