

Strasbourg, 01. juli 2016.
Objavljeno: 22. septembra 2016. godine

GrecoRC3(2016)7

Treći krug evaluacije

Treći 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 72. plenarnom sastanku
(Strasbourg, 27. juni - 01. juli 2016.)

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 (Strasbourg, 16-20 juni 2014), GRECO je zaključio da je stepen usklađenosti sa preporukama 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. U Drugom privremenom izvještaju o usklađenosti, koji je usvojio GRECO na 68. plenarnom sastanku (Strasbourg, 15-19 juni 2015), GRECO je zaključio da, iako je postignut određeni napredak Bosne i Hercegovine u odnosu na temi I - Inkriminacija, to nije značajno promijenilo nivo provedbe preporuka i u Trećem privremenom izvještaju o usklađenosti je pronađeno da ili preporuke nisu provedene ili su samo djelomično provedene. Ocjena uspješnosti u Bosni i Hercegovini je i dalje ostala kao "globalno ne zadovoljava" i u skladu s Pravilom 32. stav 2., tačka (ii) b), Predsjednik Statutarnog odbora, pozvan od GRECO, poslao je pismo stalnom predstavniku Bosne i Hercegovine u Vijeću Europe, skrenuvši mu pažnju na neusklađenost zemlje. Nadalje, GRECO je zatražio od šefa Delegacije Bosne i Hercegovine da do 31. marta 2016. godine podnese izvještaj o radnjama preduzetim u vezi sa preporukama čija je provedba u zastoju. Takav izvještaj nije podnesen, iako je bilo nekoliko urgencija.
5. GRECO je odabrao Maltu i Sloveniju da imenuju izvjestioce za postupak usklađivanja. Aktuelni Treći 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 Drugog privremenog izvještaja o usklađenosti i sadrži ukupnu ocjenu stepena usklađenosti Bosne i Hercegovine s tim preporukama.

II. ANALIZA

Tema I: Inkriminacije

6. 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 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. Prema Drugom privremenom izvještaju o usklađenosti, preporuke III i X su provedene na zadovoljavajući način. Preporuke II, IV, V, VIII i XII su ostale djelimično provedene i preporuke VI i IX nisu provedene.

Preporuke II, IV, V, VI, VIII, IX i XII.

7. 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 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);*
- 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);

8. 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 Drugom privremenom izvještaju o usaglašenosti, nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH - koji je sačinjen u prethodnom periodu i predstavljen u Izvještaju o usklađenosti i uključuje neke dodatne izmjene – usvojen je 18. maja 2015. godine, a stupio je na snagu 27. maja 2015. godine. GRECO je zaključio da su izmjene i dopune na Krivičnog zakona BiH bile u skladu s preporukama II, III, IV, V, VIII i XII. Međutim, s obzirom da izmjene i dopune krivičnim zakonima FBiH i BD još uvijek nisu bili u pripremi, GRECO ne može zaključiti da su preporuke provedene u potpunosti - osim za preporuku III, s obzirom da su djela mita i trgovine uticajem stranih sudija porotnika i arbitara za koje ta zemlja ima nadležnost pokriveni sa Krivičnim zakonom BiH.
9. Vlasti, za potrebe ovog izvještaja, ne pozivaju se na bilo koji novi napredak.
10. GRECO je veoma zabrinut zbog izostanka bilo kakvih daljih mjera, te poziva vlasti da ubrzaju proces reformi i predstave dalje opipljive rezultate.
11. GRECO zaključuje da preporuke II, IV, V, VIII i XII ostaju djelomično provedene, a da preporuke VI i IX nisu provedene.

Tema II : Transparentnost u finansiranju partija

12. Podsjećamo 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, preporuka V je provedena na zadovoljavajući način. Preporuka II ostala je djelomično provedena, dok I, III, IV, VI, VII, VIII and IX nisu provedene. Situacija je ostala nepromijenjena u vrijeme usvajanja Drugog privremenog izvještaja o usklađenosti.

Preporuke I do IV i VI do IX.

13. *GRECO je preporučio:*
 - *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);
- to povećati transparentnost računa i aktivnosti subjekata koji su u vezi, direktno ili indirektno, sa političkom strankom - ili na drugi način pod njihovom kontrolom – i uključiti, kada je moguće, račune takvih subjekata u račune političkih stranaka (preporuka iv);
- (i) ojačati mehanizme interne finansijske kontrole političkih stranaka, u bliskoj saradnji s lokalnim i regionalnim podružnicama stranaka; (ii) uspostaviti jasna, dosljedna i posebna pravila o zahtjevima revizije koja se primjenjuju na političke stranke i (iii) osigurati potrebnu nezavisnost profesionalaca koji vrše reviziju njihovih računa (preporuka vi);
- povećati finansijske i kadrovske resurse dodijeljene Odjelu za reviziju Centralne izborne komisije kako bi bila bolje opremljena za efikasno obavljanje svojih nadzornih zadataka koji se tiču političkog finansiranja, uključujući osiguravanje bržeg i značajnijeg nadzora nad političkim strankama i finansijskim izvještajima za vrijeme izbornih kampanja (preporuka vii);
- (i) uvesti obavezu za Centralnu izbornu komisiju da sumnjiva krivična djela prijavljuje agencijama za provedbu zakona i (ii) ojačati saradnju i koordinaciju napora na operativnom i izvršnom nivou između Centralne izborne komisije i poreznih organa i agencija za provedbu zakona (preporuka viii);

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).

14. GRECO ima u vidu da je prema Prvom privremenom izvještaju o usklađenosti 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 finansiranju političkih stranaka (LFPP), kako bi se zakon revidirao u skladu sa neprovedenim preporukama. Prema Drugom privremenom izvještaju o usklađenosti, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije dostavila je Vijeću ministara inicijativu za imenovanje radne grupe za izradu izmjena i dopuna LFPP u skladu s GRECO preporukama.

15. Vlasti, za potrebe ovog izvještaja, ne pozivaju se na bilo koji novi napredak.

16. GRECO je veoma zabrinut zbog izostanka bilo kakvih daljih mjera, te poziva vlasti da ubrzaju proces reformi i da odlučno djeluju u cilju provedbe preporuka koje čekaju provođenje.
17. GRECO zaključuje da preporuka II ostaje djelomično provedena, a da preporuke I, III, IV i VI do IX, nisu provedene.

III. ZAKLJUČCI

18. **S obzirom na navedeno, GRECO primjećuje da nije postignut dalji napredak u Bosni i Hercegovini u pogledu provedbe petnaest preporuka koje ili nisu, ili su samo djelimično provedene, što je utvrđeno u Trećem krugu privremenog izvještaja o usklađenosti. (od dvadeset i dvije uključene u Izvještaju o trećem krugu evaluacije).**
19. Tačnije, po pitanju Teme I - inkriminacija, preporuke II, IV, V, VIII i XII ostaju dijelomično provedene, a preporuke VI i IX nisu provedene. Po pitanju teme II – transparentnost u finansiranju stranaka, preporuka II ostaje djelomično provedena, a preporuke I, III, IV, VI, VII, VIII i IX nisu provedene.
20. GRECO je krajnje zabrinut zbog potpunog nedostatka bilo kakvog daljeg napretka u odnosu na obje evaluacijske teme. Ima ozbiljne bojazni zbog činjenice da je više od pet godina nakon usvajanja Izvještaja o evaluaciji, a velika većina preporuka još uvijek nije na zadovoljavajući način riješena. GRECO snažno poziva vlasti da ubrzaju proces reformi i da odlučno djeluju na provedbi preporuka koje čekaju implementaciju, kako u području finansiranja stranaka, tako i u području krivičnog zakona o korupciji. Štaviše, neprihvatljivo je da vlasti nisu dostavili nove obavijesti o preduzetim radnjama (ili poteškoćama), u pogledu na trenutni izvještaj i odgovor na zahtjev da dostave takve informacije do 31. marta 2016. godine, praćene sa nekoliko podsjetnika.
21. 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.
22. U skladu s Pravilom 32., stav 2., tačka (ii) c), GRECO poziva generalnog sekretara Vijeća Evrope da uputi pismo Ministru vanjskih poslova Bosne, skrećući mu pažnju na neusklađenost s relevantnim preporukama, te na potrebu za odlučnim djelovanjem u cilju postizanja konkretnog napretka u najkraćem mogućem roku.
23. U skladu sa Pravilom 32., stav 2, tačka (i) Poslovnika, GRECO zahtijeva od Šefa delegacije Bosne i Hercegovine da podnese izvještaj u pogledu preduzetih aktivnosti na provedbi preporuka u toku (tj. preporuke II, IV, V, VI, VIII, IX i XII u vezi Teme I. i preporuka I. do IV i VI do IX u vezi Teme II) najdalje do 30. aprila 2017. godine.
24. Na kraju, GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da odobre, što je prije moguće, objavljivanje ovog izvještaja, kao i da se izvrši prevod na nacionalne jezike, te da se isti objavi.