



Centar za
sigurnosne studije - BiH

Centre for
Security Studies - BH



Ovaj projekat finansira EU

PROCJENA RIZIKA KORUPCIJE U SIGURNOSNOM SEKTORU BOSNE I HERCEGOVINE

Sarajevo, 2015. godine

IZDAVAČ:
Centar za sigurnosne studije, Sarajevo
ZA IZDAVAČA:
Dr. Denis Hadžović, generalni sekretar
UREDNIK:
Doc. dr. Armin Kržalić
ŠTAMPA:
Sonic Studio, Sarajevo
ZA ŠTAMPARIJU:
Emir Džinović
TIRAŽ:
300 primjeraka

Procjena rizika korupcije u sigurnosnom sektoru Bosne i Hercegovine

Procjena rizika korupcije u sigurnosnom sektoru Bosne i Hercegovine, autorski je rad istraživačkog tima Centra za sigurnosne studije koji su činili dr. Denis Hadžović, projekt menadžer, Alma Kovačević, projekt koordinator, Aida Kržalić, projekt asistent i istraživači Mirela Hodović, Emsad Dizdarević, Sabrina Berberović-Tadić i Sanjin Hamidičević. Procjena je nastala kao jedan od rezultata projekta „Mapiranje rizika korupcije u sigurnosnom sektoru“ koji je CSS implementirao u periodu od decembra 2013. godine do avgusta 2015. godine. Projekat je finansirala Evropska unija.

® CSS 2015 – Sva prava zadržana
ISBN 978-9958-022-13-5
COBISS.BH-ID 22298630

Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za sigurnosne studije i ni u kojem slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije.

Sadržaj

Lista skraćénica

PREDGOVOR.....	6
SAŽETAK.....	7
UVOD.....	8
METODOLOGIJA	11
Dizajn istraživanja.....	11
Ograničenja istraživanja	12
1. Pojam i definicije korupcije	13
2. Sektor sigurnosti i korupcija	17
3. Zakonovani okvir i institucionalni kapaciteti.....	23
3.1. Interna kontrola u sektoru sigurnosti	24
3.1.1. Odbrambeni sektor	25
3.1.2. Policijski sektor	27
3.1.3. Obavještajni sektor.....	31
3.1.4. Pravosudni sektor	33
3.1.5. Carinski/granični sektor	35
3.1.6. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.....	36
3.2. Vanjski mehanizmi kontrole.....	38
3.2.1. Državni nivo.....	38
3.2.2. Entitet Federacija BiH.....	42
3.2.3. Entitet Republika Srpska.....	42
3.2.4. Ostala tijela i mehanizmi.....	43
4. Sektor sigurnosti i strateški dokumenti za borbu protiv korupcije	45
4.1. Implementacija državne Strategije za period 2009-2014.	45

4.2. Izrada i donošenje Strategije za borbu protiv korupcije (2015-2019)	50
5. Procjena stanja i analiza rizičnih područja antikoruptivnih ponašanja u sektoru sigurnosti	53
5.1. Statistika o istragama i procesuiranju korupcije	55
5.2. Statistike o uključenosti uposlenika sigurnosnog sektora u korupciju i poduzimanje internih mjera	62
5.3. Saradnja institucija u istraživanju i procesuiranju koruptivnih djela.....	66
5.4. Finansijski izvještaji revizorskih institucija.....	72
5.5. Integritet institucija sektora sigurnosti i planovi integriteta	78
5.6. Proces zapošljavanja i napredovanja uposlenih u sektoru sigurnosti	83
5.7. Javne nabavke u sigurnosnom sektoru i rizik od korupcije	88
5.7.1. Odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH	91
5.7.2. Specifičnosti javnih nabavki u sektoru sigurnosti.....	93
6. Percepcija i stavovi građana o korupciji u sigurnosnom sektoru.....	99
ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	105
LITERATURA.....	119

Lista skraćenica

AKS- Antikoruptivna strategija

AP - Akcioni plan

APIK - Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

BD - Brčko distrikt Bosne i Hercegovine

EU – Evropska unija

EUPM-European Union Police Mission (Policajska misija Evropske unije)

FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine

FUP - Federalna uprava policije

GP BiH - Granična policija BiH

JPS - Jedinica za profesionalne standarde

KZ - Krivični zakon

MO - Ministarstvo odbrane BiH

MUP - Ministarstvo unutrašnjih poslova

OS BiH - Oružane snage BiH

OSA/OBA - Obavještajno-sigurnosna agencija BiH/Obavještajno-bezbjednosna agencija BiH

RS – Republika Srpska

TI - Transparency International

UINO BiH – Uprava za indirektno/neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine

UP - Uprava policije

VSTV- Visoko sudsko i tužilačko vijeće

ZJN - Zakon o javnim nabavkama

ZKP - Zakon o krivičnom postupku

PREDGOVOR

Prisutnost korupcije je posebna opasnost za države u tranziciji, odnosno, zemlje u kojima demokratski institucionalni i vrijednosni sistemi nisu dovoljno razvijeni. Razlog je to što u ovakvim sistemima pravni i politički mehanizmi ne pružaju dovoljne garancije za efikasnu kontrolu vlasti, čija se zloupotreba ovlaštenja manifestuje u korupciji. Korupcija narušava vladavinu zakona, podriiva povjerenje građana u institucije države, a samim tim i reputaciju države, te predstavlja jedan od oblika kriminala koji je najteže iskorijeniti. Sredstva ostvarena putem korupcije postaju osnove političkog i ekonomskog uticaja, što u značajnoj mjeri slabi demokratske institucije.

BiH kao država u tranziciji, suočava se s velikim izazovima u pogledu borbe protiv korupcije. Slabosti primjene ključnih dokumenata za borbu protiv korupcije, nedovoljno učinkoviti institucionalni i administrativni kapaciteti, kao i normativne manjkavosti i nepreciznosti u odredbama postojećih zakona koji se odnose na krivična djela korupcije, zajednički doprinose širenju ove neprihvatljive društvene pojave u BiH. Korupcija u BiH u velikoj mjeri ometa i ekonomski razvoj, ugrožava vladavinu zakona, socijalnu pravdu i ugrožava stabilnost demokratskih institucija.

Sektor sigurnosti, usljed svoje specifičnosti vezane za tajnost i slabiji nadzor i kontrolu u odnosu na druge društvene sektore, često predstavlja veoma plodno tlo za manipulacije, urušavajući pri tome principe transparentnosti i odgovornosti kao osnovnih demokratskih postulata. Stoga je i više nego bitno pokušati demistifikovati ovaj još uvijek prilično zatvoreni sektor, te uvesti najviše norme poštovanja demokratskih standarda i praksi, čime bi se otklonili uzroci koruptivnog ponašanja, odnosno pojave korupcije u svim njenim različitim oblicima.

SAŽETAK

Prisutnost korupcije u sektoru sigurnosti veoma je ozbiljan problem za društvo, jer se institucije sektora sigurnosti pojavljuju i kao objekti i kao subjekti u tom odnosu. Kao značajan potrošač budžetskih sredstava, institucije sigurnosti predstavljaju izazovno područje za koruptivno ponašanje, dok su na drugoj strani ove institucije glavni organi državnog aparata u borbi protiv korupcije. U kojoj mjeri su ove institucije sposobne da se odupru izazovima korupcije i efikasno rade na otkrivanju, istraživanju i procesuiranju slučajeva korupcije, ako su i same zahvaćene i podložne korupciji? Ova procjena pokušava doći do vjerodostojnog odgovora na ovo pitanje, putem analize kredibilnih izvora i prikupljenih kvalitativnih i kvantitativnih podataka. Kvalitativna analiza pokazuje da pojava korupcije u sektoru sigurnosti nije uzrokovana nagomilanim problema u društvu, već je zapravo posljedica nedovoljno uređenih odnosa, ali i odraza cjelokupnog stanja države u tranziciji. U cilju procjene obima korupcije u sektoru sigurnosti, ostvarili smo uvid u norme i praksu vezanu za pojavu korupcije unutar sektora sigurnosti. Kvantitativni podaci do kojih smo došli putem istraživanja na reprezentativnom uzorku, ukazuju da se od pet oblasti u okviru sigurnosnog sektora, po mišljenju ispitanika najviše korupcije dešava u oblasti policije i to čak 42,8% od ukupnih koruptivnih djela za koja znaju ispitanici. Zatim, 14% građana smatra da se korupcija najviše dešava u sektoru pravosuđa, carini/graničnoj službi 10,9%, sektoru odbrane 4,5%, te skoro zanemarljivih 0,5% u obavještajnom sektoru. Pored rezultata kvalitativnih i kvantitativnih podataka procjena identifikuje rizike za koruptivno ponašanje u sektoru sigurnosti, te preporuke za unapređenje borbe protiv korupcije unutar ovog sektora za koje smo procijenili da postoje realne pretpostavke da se mogu implementirati u postojećem društveno političkom ambijentu i ne tako dugom vremenskom periodu.

UVOD

Opredjeljenost društva za borbu protiv korupcije osnovna je pretpostavka protiv urušavanja političkog, pravnog i ekonomskog sistema države. Bosna i Hercegovina nastoji da uspostavi sistematski pristup u suzbijanju korupcije, međutim, postoje mnoga područja koja u praksi treba unaprijediti i poboljšati.

Neki pokazatelji, poput Indeksa percepcije korupcije koji je sačinio Transparency International za 2013. godinu, pokazuju da je BiH na visokom mjestu tj. 72. mjestu na skali od 176 država.¹ Pogoršanje u odnosu na prethodnu poziciju primjetno je u 2014. godini, pri čemu se BiH našla na 80. mjestu na listi od 175 država. Od država u regiji, jedino su Albanija i Kosovo niže rangirane. Ovi podaci upućuju na zaključak da nije ostvaren dovoljan napredak u ovoj oblasti i da BiH i dalje predstavlja veoma plodno tlo za koruptivne djelatnosti. Prema „Svjetskom pokazatelju upravljanja“ Svjetske banke, ukupni pokazatelj za Bosnu i Hercegovinu za kontrolu korupcije je na 52,2 percentilu,² sa blagim poboljšanjem u protekloj dekadi.

U većini država u razvoju, evidentna je potreba za formiranjem kvalitetnijih okvira za borbu protiv korupcije. Izvještaji Evropske komisije o napretku BiH ka EU za 2013. i 2014. godinu, pokazuju da je BiH postigla mali napredak u provedbi reformi za suzbijanje korupcije, te da su mreže političkog patronata široko rasprostranjene i utiču na sve nivoe vlasti. U oba izvještaja navodi se da je i dalje nizak nivo djelotvornih istraga, krivičnih postupaka i presuda u predmetima korupcije, te da su slabi kapaciteti za istrage krivičnih djela ekonomske i finansijske prirode, te krivičnih djela povezanih s javnim nabavkama i prevarama. Nadalje, EU i NATO su vrlo odlučni kada je u pitanju borba protiv korupcije u našoj državi, tvrdeći da je izgradnja integriteta osnovni izazov za postojeće reforme odbrambenog i sigurnosnog sektora, kao i za proces euro-atlanskih integracija BiH.

¹ Vidjeti: <http://radiosarajevo.ba/novost/173259/indeks-percepcije-korupcije-na-listi-od-175-zemalja-bih-zauzela-0-mjesto>

² <http://info.worldbank.org/governance/wgi/c24.pdf>

Izveštaj Ministarstva vanjskih poslova SAD-a za Bosnu u Hercegovinu "Investment Climate Statement" objavljen u junu 2015. godine, navodi da "korupcija prevladava u mnogim političkim i ekonomskim institucijama u BiH i povećava troškove i rizike poslovanja. (...) Iako otvoreni za strana ulaganja, investitori se susreću sa ozbiljnim preprekama uključujući kompleksne pravne i regulatorne okvire, netransparentne poslovne procedure, korupciju, nedovoljnu zaštitu imovine i loš pravosudni sistem."³ Također, u godišnjem izvještaju Ministarstva vanjskih poslova SAD-a o stanju ljudskih prava u svijetu u 2014. godini, u dijelu koji se odnosi na BiH, navodi se: "korupcija u vlasti je i dalje jedan od najvećih problema u Bosni i Hercegovini, što rezultira nastavkom političke i ekonomske stagnacije."⁴

Kroz prethodnu Strategiju za borbu protiv korupcije (2009-2014.) i Akcioni plan za njenu implementaciju, Bosna i Hercegovina je počela identifikovati prioritete na polju borbe protiv korupcije. Međutim, ta strategija i njeni prateći dokumenti su bili prilično limitirani u pogledu projekcija i planova za konkretno antikoruptivno djelovanje. Oni nisu identifikovali područja u kojima se korupcija najviše pojavljuje, kao ni slabe tačke u sigurnosnoj strukturi i javnoj upravi u vezi sa problemom korupcije.

Nova Antikoruptivna strategija Bosne i Hercegovine za period 2015-2019. godine,⁵ temelji se na sistemskom pristupu i najboljim praksama i iskustvima drugih zemalja, što podrazumjeva jačanje institucionalnih kapaciteta i kreiranje odgovarajućeg zakonskog okvira za efikasnije djelovanje na suzbijanju korupcije. Stvaranje općeg okvira za odlučnu i sveobuhvatnu borbu protiv svih oblika korupcije, svakako je neophodna pretpostavka za suzbijanje korupcije u svakom društvu ali ujedno i vodilja za institucije vlasti, koje su i formalno zadužene za njeno otkrivanje, procesuiranje, ali i prevenciju.

Implementacija i dosljedno provođenje Strategije za antikorupciju u značajnoj mjeri zavisice od djelovanja institucija u sektoru sigurnosti, koje će svojim primjerom morati dokazati da je vlast opredjeljena za odlučnu i sveobuhvatnu borbu protiv korupcije. Na tom planu veoma je značajno da sigurnosni sektor uspostavi efikasne mehanizme saradnje i kvalitetan sistem

³ <http://www.state.gov/documents/organization/241701.pdf>

⁴ <http://www.state.gov/documents/organization/236718.pdf>

⁵ Strategija i Akcioni plan usvojeni su na 6. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 7. maja 2015. godine

integriteta u svojim institucijama, koji jedino mogu ponuditi kredibilne rezultate na prevenciji i borbi protiv korupcije.

Usvajanje novog pristupa i sveobuhvatnih mjera unutar institucija sektora sigurnosti može se sagledati i kao dio sveukupnog reformskog procesa koji je neminovno provesti u svjetlu integrisanja Bosne i Hercegovine u euroatlanske strukture. Samo transparentan i odgovoran sektor sigurnosti, sa izgrađenim integritetom koji pokazuje opredjeljenje i konkretne rezultate u praksi, biće jedini pokazatelj iskrenosti nosilaca vlasti vezan za iskorjenjivanje ove pošasti iz našeg društva, te osnov za neophodno jačanje povjerenja građana u institucije vlasti.

Posebno u državama u tranziciji, poput Bosne i Hercegovine, očita je potreba za inkluzivnim, transparentnim i ambicioznim reformama u sigurnosnom sektoru, kako bi se osiguralo poštivanje najviših demokratskih principa i praksi, te povećala osposobljenost ovih institucija za odgovor na izazove korupcije.

U ovoj studiji prikazani su institucionalni kapaciteti i zakonski okvir sektora sigurnosti Bosne i Hercegovine kada je u pitanju borba protiv korupcije, zatim stanje u praksi, te su predstavljena osnovna područja koja čine najveći rizik za pojavu korupcije u sektoru sigurnosti, kao i rezultati istraživanja javnog mnijenja. Posebno poglavlje posvećeno je specifičnostima javnih nabavki, jer ovaj sektor pored javnih nabavki vrši i povjerljive nabavke koje pružaju mogućnost većeg rizika za pojavu korupcije usljed donošenja takvih odluka u malom krugu osoba i poprilično skrivenim od očiju javnosti.

METODOLOGIJA

Dizajn istraživanja

U provedbi ove procjene kombinovane su kvantitativne i kvalitativne metode. Anketni upitnik je korišten za prikupljanje stavova i mišljenja ispitanika. Intervju je korišten za prikupljanje podataka i informacija o određenom području. U tu svrhu koristili smo standardizirani i slobodni intervju. Pored toga, pregled relevantne literature pružio je sveobuhvatne definicije o temi korupcije, a analiza sekundarnih podataka poslužila nam je za utvrđivanje stanja i trenda korupcije u sigurnosnom sektoru Bosne i Hercegovine.

Primarni podaci su se sastojali od ispitivanja javnog mnijenja koje je sprovedeno putem anketnog upitnika u periodu od decembra 2014. godine do početka aprila 2015. godine. Anketni upitnik je sproveden na uzorku od 1500 ispitanika, metodom face to face slučajnog prolaznika. Uzorak je bio višestruko stratificiran i to prema slijedećim varijablama: spol, dob, etnička pripadnost, školska sprema, status, kantoni i entiteti. To znači da su za svaki entitet i Brčko Distrikt BiH postojale kvote s obzirom na broj stanovništva (popis 1991.), a potom unutar entiteta prema kantonima i regijama. Svaki je anketar dobio za svoje područje kvotu uzorka, koja se sastojala od tačnog broja ispitanika. Osim toga, anketari su za svako područje uzorka dobili naziv mjesta (koje je odabrano metodom slučajja) od kojeg su počeli anketirati.

Standardizirani intervjui održani su sa službenicima sigurnosnih agencija, predstavnicima Ministarstva odbrane BiH, Ministarstva sigurnosti BiH, predstavnicima lokalne vlasti, sudova, civilnog društva i NGO. Slobodne intervjuje smo vodili sa građanima, te nekim pojedincima koji su bili direktno izloženi djelu korupcije. Osim navedenog, održavani su sastanci sa članovima projektnog tima i sa anketarima, te je vođen dnevnik sastanaka i dnevnik toka istraživanja kako bi zabilježili refleksije samog procesa terenskog istraživanja. Ispitivanje javnog mnijenja bilo je usmjereno na percepciju, stavove i mišljenje građana o korupciji u sigurnosnom sektoru, kao i mjere koje bi građani i sigurnosne institucije poduzeli u borbi protiv korupcije.

Odgovori ispitanika, zapažanje istraživača i ostatka tima, informacije i podaci do kojih smo došli kroz intervju, kao i desk analiza, bili su glavni materijali koji su korišteni kako bismo napisali ovu procjenu. Anketu i interevjue su proveli članovi projektnog tima uz podršku anketara i drugih zainteresovanih strana.

Ograničenja istraživanja

Istraživanje ukazuje da je veoma teško procijeniti rizična područja za pojavu korupcije u sigurnosnom sektoru BiH, i to iz mnogih razloga, kao što su kvalitet podataka i postupak njihove razmjene, različiti pristupi kontrole, složena sigurnosna struktura i nedostatak jedinstvenih zvaničnih statističkih podataka. Pored fenomenolgije korupcije u sigurnosnom sektoru, procjena nudi i preporuke za suzbijanje koruptivnog ponašanja u sigurnosnom sektoru.

1. Pojam i definicije korupcije

Na međunarodnom nivou ne postoji opšte prihvaćena definicija korupcije. Stoga ćemo se pojmom korupcije, koji je prepoznat kao značajan globalni problem tek sredinom '90-tih godina prošlog stoljeća, baviti na nivou njegovih definicija koje su usvojile nacionalne strukture ili međunarodne organizacije, koje su listom u svoje prioritete djelovanja uvrstile borbu protiv koruptivnog ponašanja i zloupotreba.

Prema Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, korupcija označava svaku zloupotrebu moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju na državnom, entitetskom, kantonalnom nivou, nivou Brčko Distrikta BiH, gradskom ili opštinskom nivou, koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija posebno može uključivati direktno ili indirektno zahtjevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, kojima se narušava odgovarajuće vršenje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primaoca mita.⁶

Za jednu od potpunijih definicija korupcije smatra se ona iz Građanskopravne konvencije o korupciji. U njoj se korupcija određuje kao "traženje, nuđenje, davanje ili primanje, direktno ili posredno, mita ili bilo koje druge nedopuštene koristi ili mogućnosti sticanja takve koristi koja remeti pravilno izvršavanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od primaoca mita, nedopuštene koristi ili mogućnosti sticanja takve koristi."

Definicija korupcije koju koriste međunarodna tijela, poput Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj, Međunarodnog monetarnog fonda ili Transparency International, uglavnom se zasniva na shvatanju korupcije kao zloupotrebe javnih ovlaštenja radi privatnog profita. Prema autoru Rose-Ackerman, korupcija se dešava u interakciji privatnog i javnog sektora i uključuje neefikasnu upotrebu resursa (1999). Malo širu definiciju korupcije ponudio je Colin Nye, koji govori o korupciji kao zloupotrebi javnih ovlaštenja, ne samo radi privatnog profita

⁶ <http://www.apik.ba/o-nama/default.aspx?id=43&langTag=bs-BA>

ili bogastva, već i za “statusna ostvarivanja”. Nye (1967) i Khan (1996) definišu korupciju kao zloupotrebu javnih ovlašćenja radi imućnosti ili statusa.

Spencer i dr. opisuju korupciju kao “raznovrsni, neregularni” uticaj, čiji je cilj da omogući saučesnicima da ostvare profit na kojeg nemaju pravo, metodom kršenja unutrašnjih i vanjskih zakona” (Spencer et al, 2006.).⁷ Termin “korupcija” uključuje različite procese koji imaju drugačija značenja unutar različitih društava i koncept korupcije ne označava istu stvar kroz nadležnosti. Heidenheimer (1989), stoga, kategoriše korupciju shodno društvenoj prihvaćenosti, stavljajući nijanse korupcije od ‘bijele’ (društveno prihvatljive), do sive i crne korupcije (društveno neprihvatljive).

Kompleksnost razumijevanja korupcije kroz nadležnosti je u prihvatanju da postoje različita očekivanja i tradicije, različite prilike i opcije ali i različite kazne za prekršaje. Spencer (2006) razlikuje slijedeće nivoe korupcije:

- Sistematska, kada je korupcija inkomponirana unutar cijelog ili određenog aspekta (npr. granična kontrola), vladavine prava (višestruke institucije: sudstvo, policija, carina, porezi itd.);
- Institucionalna, gdje je nefunkcionalna institucija tolerantna na koruptivne radnje, i
- Individualna, gdje je osoba spremna da preduzme nezakonite radnje zato što joj radna pozicija pruža priliku da se okoristi.

Generalno govoreći korupcija se smatra kao zloupotreba povjerene vlasti radi ostvarivanja privatne dobiti. Korupcija se može klasifikovati kao velika, sitna i politička, ovisno o količini izgubljenog novca i sektora u kojem se dešava. Veliku korupciju sačinjavaju djela počinjena na visokom nivou vlasti, koja koriste politiku ili centralno funkcionisanje države, omogućavajući liderima da se okoriste na račun javnih dobara. Sitna korupcija se odnosi na svakodnevnu zloupotrebu povjerene vlasti od nižerangiranih ili srednjerangiranih javnih službenika u interakciji sa običnim građanima, koji pokušavaju pristupiti osnovnim dobrima ili uslugama na mjestima kao što su bolnice, škole, policijske stanice ili druge agencije. Politička korupcija je manipulacija odlukama, institucijama i proceduralnim zakonima u raspoređivanju

⁷ Izvor “Examining the links between the organised crime and corruption”, Center for the study of democracy, 2010, pp. 28, printano izdanje

resursa i finansiranju, od političkih zvaničnika koji zloupotrebljavaju svoju poziciju da bi održali svoju moć, status i bogatstvo.⁸

Također, Svjetska banka (1997) i Razvojni program Ujedinjenih nacija - UNDP (1999), korupciju definišu kao zloupotrebu javnih ovlaštenja za sticanje lične koristi. Može biti u različitim oblicima i ima široku lepezu nezakonitog ponašanja, kao što su podmićivanje, iznude, prevare, nepotizam, ucjenjivanje, potplaćivanje, sitne krađe, krađe, pronevjera, falsifikovanje dokumenata, davanje bakšiša, uticaj društvenog položaja na ishod, doprinosi političkim kampanjama (Klitgaard).⁹ Iako se korupcija često veže za javni sektor, ona postoji i drugim aspektima vladavine, kao što su političke stranke, privatni poslovni sektor i nevladine organizacije (USAID, Anticorruption Strategy, 2005).¹⁰

Određeni tipovi korupcije nisu neophodno vezani za novac. Ona može podrazumijevati i davanje poklona ili uticaj kroz poznanstva na preferencijalni ishod. Također, može doći u formi sticanja koristi u daljoj budućnosti. Sa svim ovim tipovima korupcije, koruptivno i nekoruptivno ponašanje dijeli tanka linija. Uzmite za primjer čin davanja poklona javnom službeniku kao znak zahvalnosti za završeni posao. U nekim kulturama, taj čin etički je prihvatljiv. Obzirom na razlike, zakoni i definicije korupcije su također determinisani i kulturom.¹¹

Konvencija UN protiv korupcije (The UN Convention against Corruption - UNCAC), koja je stupila na snagu u decembru 2005. godine, daje proširen opis mita i tako definiše korupciju za potrebe krivičnog zakona kao: "Obećanje, ponuda ili davanje (ili traženje i pristajanje na), direktno ili indirektno, neke neopravdane koristi javnom funkcioneru ili drugom licu ili entitetu, kako bi on/ona postupili ili se uzdržali od postupanja u vršenju svojih dužnosti."¹² Međutim, generalno, nijedna od konvencija ne definiše korupciju, već umjesto toga utvrđuju parametre krivičnog djela za veliki spektar ponašanja.

⁸ https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/

⁹ Izvor: Anti-Corruption and Governance: The Filipino experience, APEC Study Center Consortium Conference, 2006 http://www.apec.org.au/docs/06ascc_hcmc/06_9_1_balboa.pdf

¹⁰ Isto

¹¹ Isto

¹² UN Conention against Corruption, Article 15a

Na samom kraju, uvažavajući da se studija bavi korupcijom i sektorom sigurnosti, smatramo shodnim predstaviti i definiciju Interpolove Grupe eksperata za korupciju (IGEC), po kojoj je "korupcija svako činjenje ili nečinjenje pojedinca ili organizacije, javne ili privatne, kojim se krši zakon ili povjerenje zbog dobiti ili koristi."¹³

¹³ www.interpol.int/public/corruption/igec/default.asp

2. Sektor sigurnosti i korupcija

Nijedno istraživanje o sektorskom pregledu u Bosni i Hercegovini nije moguće temeljito provesti a da se pri tome zanemari složena ustavna struktura. Kada je riječ o sektoru sigurnosti, na koji se postojeća ustavna struktura vidno reflektovala, primjetna je uspostava velikog broja sigurnosnih institucija na raznim nivoima vlasti u BiH. Ovako strukturiran sektor sigurnosti svakako usložnjava i umanjuje kapacitete institucija vlasti da kvalitetno odgovore svim sigurnosnim izazovima koji se pojavljuju, a korupcija je svakako jedna od savremenih prijetnji koja opasno ugrožava stabilnost i prosperitet svakog društva.

Kompleksan, ali i glomazan sigurnosni aparat ujedno je i najveći konzument budžetskih sredstava u BiH. Njega karakteriše veliki broj uposlenika, čime se automatski svrstava u domen povećanog rizika od ranjivosti na korupciju, te veći interes i senzibilitet javnosti za potrošnju budžetskih sredstava u postojećim socio-ekonomskim prilikama. Pod posebnom lupom građana su i dešavanja u ovom sektoru vezana za otkrivanje i procesuiranje počinitelja krivičnih djela sa obilježjima korupcije, što je ujedno i najneposredniji dokaz javnosti o istinskom opredjeljenju institucija vlasti za borbu protiv korupcije.

Specifičnosti sektora sigurnosti leže u tome što ovaj sektor predstavlja posebno pogodan "teren" za koruptivne aktivnosti iz nekoliko razloga. Prvenstveno, tajna priroda posla, u određenoj mjeri, ovaj sektor štiti od unutrašnjeg, a pogotovo vanjskog nadzora, te su preventivne i represivne mjere nedovoljno razvijene. Nadalje, postojeći zakoni nisu precizni i konkretni u dovoljnoj mjeri, te ostavljaju veliki prostor primjene diskrecionog prava pojednicima na rukovodnim funkcijama.

Ovome treba dodati i činjenicu da sigurnosni sektor u BiH potroši više od jedne milijarde KM od budžetskih sredstava na godišnjem nivou, od čega se značajna sredstva izdvajaju za javne nabavke. Tačnije, godišnja izdvajanja za 22 policijske i njima srodne agencije u BiH je oko 650 miliona KM, za sistem odbrane oko 300 miliona, sektor carine/granične policije oko 150

miliona KM (Uprava za indirektno/neizravno oporezivanje BiH¹⁴ i Granična policija BiH¹⁵), te preko 215 miliona konvertibilnih maraka za pravosudni sektor i oko 36 miliona za obavještajni sektor.

Sektor sigurnosti je specifičan i po tome jer na njemu leži i odgovornost za suzbijanje korupcije, odnosno otkrivanje i procesuiranje koruptivnih djela u društvu. Pravo na korišćenje represivnih mjera, odnosno monopol na upotrebu sile i ograničavanje osnovnih ljudskih prava građana prilikom izvršavanja svojih poslova i zadataka, također, značajna je osobenost ovog sektora. Sve ove karakteristike sektora sigurnosti, možda imaju i najznačajniji uticaj na percepciju povjerenja građana u institucije vlasti.

Zbog nadležnosti i djelokruga rada, sigurnosni sektor kao cjelina kojom se u studiji bavimo, podijelili smo u pet podsektora i to:

- Odbrambeni sektor
- Policijski sektor
- Obavještajni sektor
- Pravosudni sektor i
- Carinski/granični sektor.

S obzirom da se studija bavi ulogom i značajem sigurnosnog sektora u BiH u borbi protiv korupcije, kao i identifikacijom najrizičnijih područja za pojavu korupcije u ovom sektoru, svrsishodno je dati pregled institucija ovog sektora. Ovdje spadaju:

1. Ministarstvo odbrane BiH i Oružane snage BiH
2. Ministarstvo sigurnosti BiH
3. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
4. Obavještajno-sigurnosna agencija BiH
5. Državna agencija za istrage i zaštitu BiH
6. Granična policija BiH

¹⁴ Budžet za tekuće troškove UINO je u visini od oko 80 miliona KM, a tokom posljednjih godina usljed kapitalnih ulaganja, dostiže iznose od oko 100 miliona KM

¹⁵ Budžet Granične policije BiH u visini od oko 70 miliona KM uključen je i iznos od 650 miliona KM koliko troše policijske agencije u BiH na godišnjem nivou, ali zbog pristupa sektoru sigurnosti uvršten je i u oblast carine/granične policije gdje smo pozicionirali ovu instituciju s obzirom na njene poslove i zadatke.

7. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
8. Služba za poslove sa strancima BiH
9. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH
10. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH
11. Agencija za podršku policijskoj strukturi BiH
12. Federalni MUP i Federalna uprava policije
13. MUP Republike Srpske
14. Policija Brčko Distrikta BiH
15. Uprava za indirektno/neizravno oporezivanje BiH
16. MUP-ovi u 10 kantona u Federaciji BiH
17. Sudovi i tužilaštva na svim nivoima vlasti u BiH

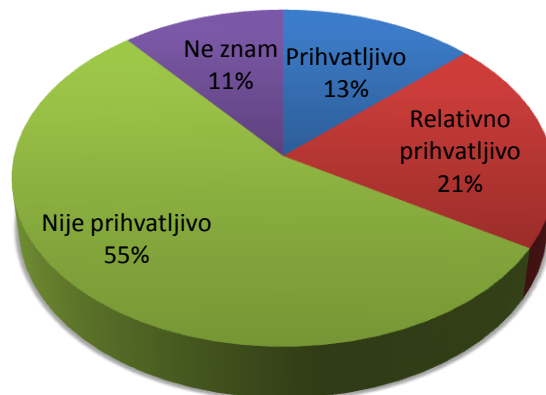
Interes javnosti za ono što se događa u sektoru sigurnosti relativno je veliki. Istraživanje pokazuje da više od polovine ispitanika (52,1%) povremeno prati šta se dešava u ovom sektoru, dok njih 13,4% prati dešavanja na dnevnoj osnovi. Prisutnost sektora sigurnosti vjerovatno se poistovjećuje sa dešavanjima u crnim hronikama medija i informacijama koje su od uticaja na njihova prava i obaveze. Osobe sa visokom/višom školskom spremom, njih 49,3%, iskazuju najveću zainteresovanost za ukupna dešavanja u ovom značajnom društvenom sektoru, koji u principu, utječe na cjelokupni društveni razvoj. Povećanje interesa građana za pomnije praćenje dešavanja u sektoru sigurnosti, zadatak je samih institucija u cilju njihovog adekvatnijeg pozicioniranja u društvu. Poticanje izgradnje sistema sigurnosti u kome se građani osjećaju kao aktivni sudionici i dio sigurnosnog ambijenta, najbolji je način da se promijeni sveprisutna ambivalentnost javnosti, koja sigurnost percipira kao javno dobro koje je zagarantovano i za čije osiguranje su zadužene isključivo institucije sigurnosti.

Da li pratite dešavanja u sektoru sigurnosti?



U istraživanju, primjetna su zrela i pravilna razmišljanja kod većine građana u odnosu na percepciju pojava unutar sektora sigurnosti koje mogu implicirati na koruptivna ponašanja. Tako više od pola ispitanika (55,3%), u potpunosti smatra neprihvatljivim da uposlenici sektora sigurnosti prihvataju novac, usluge ili ručak, kako bi time riješili neki lični problem koristeći pri tome svoj položaj i ovlaštenja u sektoru sigurnosti. Ipak, da na podizanju svijesti treba još uvijek raditi ukazuje 13,2 % ispitanika koji su se izjasnili se da je takvo ponašanje prihvatljivo ili njih 20,5% koji to smatraju relativno prihvatljivim.

Koliko je prema Vašem mišljenju prihvatljivo, prihvatanje poziva na besplatan ručak/večeru da bi se riješio lični problem?



Imajući u vidu ovako veliki broj institucija u sektoru sigurnosti, koje su prilično samostalne i predmetom regulacije različitih ustavnih odredbi i zakonskih propisa, nemoguće je izvršiti uvid u svaku pojedinačnu instituciju i donositi zajedničke generalne zaključke. Stoga ćemo nastojati predstaviti statistike, praksu i stavove u pojedinim sektorima ili institucijama koje ukazuju na mogući presjek stanja i trendova u sektoru sigurnosti, uveliko svjesni da se na osnovu sagledavanja situacije na nivou neke pojedinačne institucije mogu izvoditi i drugačiji stavovi.

Metodologija koju koriste neke organizacije, poput Transparency International (TI) UK, u fokus istraživanja i analize oblasti rizika od korupcije uvrstile su pet kategorija: transparentnost, ljudske resurse, upravljanje, unutrašnja i vanjska kontrola.¹⁶ Uvažavajući ograničenja i složenost sigurnosnog sektora u BiH, u ovoj studiji više pažnje posvetićemo oblastima unutrašnje i vanjske kontrole, koje u određenoj mjeri sublimiraju i ostale oblasti, a gdje nađemo za potrebu, radi dodatnog obrazloženja uvrstićemo i neke od ostalih oblasti naznačenih u metodologiji TI-a.

U principu, unutrašnju kontrolu provodi izvršna vlast, odnosno, sama ministarstava i institucije sektora sigurnosti. Uvažavajući principe neovisnog operativnog profesionalnog djelovanja, te postulate civilnog nadzora nad sektorom sigurnosti, na čelnim pozicijama institucija nalaze se predstavnici političkog establišmenta, odnosno civilne osobe. Za provođenje operativnog rada institucija, zadužene su profesionalne osobe iz domena sektora sigurnosti, koji se na ta mjesta postavljaju na osnovu stručnih kvalifikacija poštujući pri tome uspostavljene demokratske principe na svim nivoima vlasti. Ovako uspostavljen sistem predstavlja prvu branu zloupotrebe ovlaštenja u sektoru sigurnosti i zasigurno je tokom višegodišnje primjene u praksi ostvario pozitivne rezultate.

Vanjska kontrola uspostavljena je kako bi zakonodavna vlast putem svojih mehanizama mogla kontrolisati sektor sigurnosti, odnosno, izvršnu vlast u njenom radu. Za provođenje ovih aktivnosti uspostavljaju se parlamentarne komisije za nadzor i kontrolu sigurnosnih institucija,

¹⁶ <https://www.transparency.org/country/>

a po potrebi, uspostavljaju se i samostalna parlamentarna neovisna tijela koja obavljaju ove poslove u ime parlamenata.

U narednom dijelu ukratko ćemo predstaviti zakonodavni okvir u BiH vezan za oblast korupcije, te institucije i tijela koja provode unutrašnju i vanjsku kontrolu unutar sektora sigurnosti, sa kratkim osvrtom i komentarima na njihove nadležnosti i ovlaštenja.

3. Zakonovani okvir i institucionalni kapaciteti

Zakonodavni okvir u Bosni i Hercegovini u značajnoj mjeri je usklađen sa evropskim standardima i međunarodnim konvencijama, te pruža kvalitetne pretpostavke za borbu protiv korupcije. Koruptivna krivična djela inkriminisana su u sva četiri KZ u BiH. Krivični zakon BiH u Glavi XIX – Krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti (čl. 217 – 229) – inkriminisao je 12 koruptivnih krivičnih djela:

- Primanje dara i drugih oblika koristi
- Davanje dara i drugih oblika koristi
- Protuzakonito posredovanje
- Zloupotreba položaja ili ovlaštenja
- Pronevjera u službi
- Prevara u službi
- Posluga u službi
- Nesavjestan rad u službi
- Krivotvorenje službene isprave
- Protuzakonita naplata i isplata
- Protuzakonito oslobođenje osobe lišene slobode
- Protuzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju

Ako se sagledaju inkriminacije navedenih djela može se konstatovati da je zakonodavac značajniju pažnju posvetio zloupotrebama koje vrše službene osobe uposlene u javnoj upravi, pa samim tim i osobe uposlene unutar sektora sigurnosti. Ovakav pristup je i logičan slijed pravnih normi, imajući u vidu ovlaštenja i nadležnosti odgovornih lica u institucijama vlasti, te centralnu ulogu organa vlasti u borbi protiv korupcije.

O težini ovih djela govori i zapriječena kazna koja za neke oblike koruptivnih djela iznosi i do 10 godina zatvora. Također, ista krivična djela navode se u KZ BiH, KZ RS i KZ BD s tim što su nazivi grupa krivičnih djela u kojima se nalaze drugačiji. Tako se u KZ FBiH ova djela

nalaze u grupi koja se naziva Krivična djela protiv službene i druge odgovorne funkcije (Glava XXXI), u KZ RS su u grupi krivičnih djela protiv službene dužnosti (Glava XXVII), a u KZ BD su Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti (Glava XXXI).

Da pozitivne zakonske odredbe imaju najznačajnu ulogu u odvrćanju građana od učesća u korupciji u sektoru sigurnosti nije se dalo zaključiti iz odgovora koji su ispitanici pružili. Od 78,5% građana koji kažu da ne bi učestvovali u činu korupcije, njih 32% kao razloge navodi pitanje morala, dok 21% ispitanika smatra da ne bi trebali biti dio korupcije. Samo njih 9% navodi da ne bi učestvovalo u korupciji jer bi tako mogli otići u zatvor, ali zasigurno su preventivne kaznene odredbe ipak u značajnoj mjeri uticale na stavove skoro četiri petine građana da ne učestvuju u koruptivnim djelima.

Uz zakonodavni okvir koji je u isključivoj nadležnosti pravosudnih organa, razvijeni su i institucionalni kapaciteti izvršne i zakonodavne vlasti koji imaju za cilj spriječiti zloupotrebe ovlasti unutar sektora sigurnosti. U praksi, to podrazumijeva mehanizme interne i vanjske kontrole i nadzora, o kojima ćemo nešto više reći u narednom dijelu istraživanja.

3.1. Interna kontrola u sektoru sigurnosti

Svako ministarstvo ili agencija u BiH imaju organizacione jedinice (inspektorate ili odsjeke) zadužene za kontrolu rada i istraživanje neregularnosti u ovim institucijama. Ova tijela unutrašnje kontrole, obično se u vojnim strukturama nazivaju inspektorati, a u policijskim unutrašnja kontrola i ona su odgovorna da osiguraju da se sigurnosni akteri, odnosno uposlenici konkretnih institucija, povinuju zakonu i poštuju ljudska prava. Ove jedinice podliježu zakonom propisanim procedurama, na odgovarajući način procesuiraju žalbe građana i uposlenika u sigurnosnom sektoru, te izriču sankcije u okviru zakonom propisanih procedura.

3.1.1. Odbrambeni sektor

Generalno govoreći, oružane snage su kroz historiju uživale veliko poštovanje i ugled u javnosti, posebno u razvijenim zemljama. Kultura tajnosti i nekažnjivosti, koja je ovaj sektor dugo skrivala od nadzora, vjerovatno je imala uticaja na ovakvu percepciju građana prema svojim čuvarima nacionalnih teritorija. Istraživanja korupcije, koja su kao što smo naveli, obilježje savremenog doba, bacili su sasvim novo svjetlo na ovu oblast, odnosno institucije kojima je povjereno upravljanje značajnim javnim resursima. Posljedice korupcije u odbrambenom sektoru imaju značajne reprekusije po funkcionisanje i operativnu efikasnost oružanih snaga, te uz podrivanje demokratskih mehanizama upravljanja, predstavljaju i sigurnosni izazov za same građane.

Nakon niza provedenih reformi u oblasti odbrane, Bosna i Hercegovina uspostavila je jedinstven odbrambeni sistem, sa jasnim lancem komandovanja, civilnom kontrolom i parlamentarnim nadzorom. Lanac komandovanja i kontrole počinje od Predsjedništva BiH, ide ka Ministarstvu odbrane BiH, te preko načelnika Zajedničkog štaba OS BiH seže do potčinjenih komandi i jedinica. Ministarstvo odbrane BiH zaduženo je za cjelokupnu strategiju i politiku odbrambenog sistema BiH. Oružane snage BiH su profesionalna vojna sila kojoj su misija i zadaci jasno definisani Zakonom o odbrani BiH.

Ukupan broj zaposlenih u Ministarstvu na dan 31.12.2013. godine iznosio je 9.906, od čega se na Oružane snage BiH odnosilo 9.648, a na Ministarstvo 258. Ministarstvo odbrane je i najveći korisnik budžetskih sredstava u BiH. Zakonom o budžetu Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2013. godinu, Ministarstvu su odobrena sredstva u iznosu od 291.068.000 KM. Posmatajući ukupan budžet Institucija BiH koji je za 2013. godinu iznosio 914.970.000, Ministarstvo odbrane je imalo na raspolaganju 32% od ukupnog budžeta BiH. Također, Ministarstvu su u 2013. godini na raspolaganju bila i sredstva donacija u ukupnom iznosu od 1.964.618 KM. U 2014. godini, Ministarstvo je raspolagalo budžetom u visini od 280.653.000 KM.

Pojava korupcije u odbrambenom sektoru, predstavlja ozbiljnu sigurnosnu prijetnju i prema antikorupcijskom indeksu za 2011. godinu, BiH je u ovoj oblasti ocijenjena sa oznakom "D",

koja podrazumijeva visok rizik i nedovoljne napore vlasti za sprečavanje korupcije. Prepoznajući ovu činjenicu, te u cilju preventivnog djelovanja u borbi protiv korupcije, Ministarstvo odbrane BiH (MO BiH) je posljednjih godina započelo proces aktivnog učešća u inicijativi Sjeveroatlantskog saveza na izgradnji integriteta, povećanju transparentnosti i unapređenju odgovornosti svih zaposlenih u odbrambenom sektoru. U tom smislu, MO BiH je pristupilo procesu samoprocjene izgradnje integriteta u odbrambenom sektoru, te dostavilo odgovore na standardizovani upitnik u Glavni štab NATO-a u Briselu (NATO HQ). Rezultat jednogodišnjeg projekta između MO BiH i NATO HQ je izvještaj o kolegijalnoj ocjeni pod nazivom "Samoprocjena izgradnje integriteta – Izvještaj o kolegijalnoj ocjeni Bosne i Hercegovine."¹⁷ Izvještaj sadrži preporuke za poboljšanje stanja u oblasti izgradnje integriteta i prevencije korupcije u odbrambenom sektoru kao i značajne smjernice za izradu plana integriteta MO BiH.

U odbrambenom sektoru, bilo kakve neregularnosti, uključujući one koje se tiču ili imaju veze sa korupcijom, direktno se mogu prijaviti Generalnom inspektoratu MO BiH, koji je uspostavljen kao organizacijska jedinica Ministarstva odbrane nadležna za koordiniranje napora u implementaciji koncepta integriteta. Ured Generalnog inspektorata MO BiH ima nadležnosti i misiju da osigura da se vojni personal ponaša u skladu sa zakonima i propisima koji regulišu sukob interesa, profesionalizam i etičko ponašanje. Značaj Ureda ogleda se i u odredbi zakona kojom se predviđa da istim rukovodi generalni inspektor, koji je profesionalno vojno lice u činu generala.

Kada su u pitanju aktivnosti usmjerene na borbu protiv korupcije, Generalni inspektorat MO BiH je od decembra 2013. godine zvanično uspostavio "Etičku liniju"¹⁸, koja omogućava prijavljivanje svih oblika nepravilnosti i korupcije u sklopu MO BiH putem web stranice tog Ministarstva. Ovaj proces podrazumijeva i kontrolne mehanizme koji će garantovati adekvatnu reakciju na svaku i najmanju nepravilnost u toj instituciji. Sistem "Etička linija" omogućava dvosmjernu komunikaciju i interakciju između prijavljivača nepravilnosti i inspektora ove jedinice i, ono što je najvažnije, demonstrira transparentan rad MO BiH i OS BiH u eliminisanju nepravilnosti i borbi protiv korupcije. Pored Etičke linije, također, postoje i

¹⁷ <http://www.mod.gov.ba/files/file/dokumenti/21.10.%20samoprocjena%20izgradenje%20integriteta.pdf>

¹⁸ <https://etickalinija.ba/Home/About>

koriste se drugi načini za prijavljivanje nepravilnosti u radu MO BiH, a to su direktni kontakt, telefon, SMS poruka, pismo, e-mail ili faks.

Zakoni koji regulišu rad i nadležnosti Ministarstva odbrane BiH su: Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine,¹⁹ Zakon o službi u OS BiH,²⁰ te Zakon o učešću pripadnika Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, policijskih službenika, državnih službenika i ostalih zaposlenika u operacijama podrške miru i drugim aktivnostima u inostranstvu.²¹

3.1.2. Policijski sektor

U najširem smislu riječi, policija je služba javne uprave kojoj je povjereno čuvanje javnog reda i poretka. Policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda, kao i zaštitu drugih ustavom zaštićenih vrijednosti.

Policiju u BiH čine ukupno 22 agencije na svim nivoima vlasti, od kojih su 16 policijske agencije, 5 onih koje im pružaju podršku u radu, te Agencija za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije koja nije klasična policijska agencija, ali s obzirom na prirodu svog posla nalazi svoje mjesto u policijskoj strukturi. Policijski sistem u BiH je direktan odraz ustavne strukture države i nadležnosti propisanih ustavom i zakonima. Tako je policijski sistem utemeljen na principu koordinacije, a ne subordinacije. To podrazumijeva da Ministarstvo sigurnosti BiH i agencije na državnom nivou nemaju naredbodavnu funkciju nad entitetskim MUP-ovima ili Policijom Brčko distrikta, a Federalni MUP, odnosno, FUP (Federalna uprava policije kada se radi o operativnim poslovima), nema naredbodavnu funkciju u odnosu na kantonalne MUP-ove.²²

Ukupan broj uposlenih u kompletnoj policijskoj strukturi u BiH krajem 2013. godine iznosio je 22.738,²³ dok je polovinom 2015. godine taj broj povećan na 23.146 uposlenika. Ukupna

¹⁹ Službeni glasnik BiH br. 88/05

²⁰ Službeni glasnik BiH br. 88/05

²¹ Službeni glasnik BiH br. 14/05

²² "Pregled stanja u oblasti policije", Hadžović, Kržalić i Kovačević, Centar za sigurnosne studije 2013., str 57
www.css.ba

²³ Isto

budžetska izdvajanja za policijski sektor na godišnjem nivou iznose oko 650 miliona KM. Uzimajući u obzir broj uposlenika, budžetske resurse i prirodu policijskog posla koja je u neposrednom dodiru sa građanima, to svrstava ovaj sektor u potencijalno najrizičnije sektore u odnosu na moguće zloupotrebe vezane za korupciju.

Iako postoji veliki broj istraživanja o korupciji u policiji, teško je definisati ovu pojavu upravo zbog toga što je korupcija u policiji usko povezana sa ostalim oblicima nezakonitog rada policijskih službenika. Prisustvo korupcije u sektoru policije je više zabrinjavajuće nego njeno prisustvo u sektoru odbrane. To je prvenstveno zbog toga što je policija prva koja treba da reaguje u slučaju saznanja za ovu vrstu krivičnih djela, da ih dokumentuje i identifikuje njihove počinioce, te sve činjenice dostavi pravosudnim institucijama. Jedna od jednostavnijih i ujedno i najpopularnijih definicija korupcije u policiji jeste ona koju navodi sofijski Centar za studije demokratije (Center for the Study of Democracy) koja opisuje korupciju u policiji kao jako devijantno, neiskreno, neprikladno, neetično ili kriminalno ponašanje policajca.²⁴

Korupcija u policiji znatno je više obrađena od istraživanja korupcije u ostalim sektorima sigurnosti, upravo zbog tog stalnog i svakodnevnog kontakta građana sa policijskim službenicima. Osim toga, građani kroz policijski sektor puno češće mogu ostvarivati svoja prava nego što je to slučaj kod drugih sektora, ili mogu bivati privođeni pred lice pravde u slučaju kršenja zakona.

Za razliku od odbrambenog sektora kojega čini samo jedno ministarstvo, kao i obavještajnog kojega čini jedna agencija, policijski sektor se sastoji od 16 policijskih agencija na svim nivoima vlasti i još 6 institucija koje im pružaju podršku ili se bave sličnim poslovima.

U svim policijskim agencijama na svim nivoima vlasti, postoje odjeli (jedinice) za unutrašnju kontrolu koji se nalaze, uglavnom, u okviru jedinica za profesionalne standarde (JPS). Oni su nadležni za vođenje internih istraga (postupaka) po predstavkama građana o nepriličnom ili protivzakonitom ponašanju policijskih službenika. Interni postupak zbog povrede službene dužnosti pokreće se na osnovu:

²⁴ "Countering Police Corruption: European Perspectives", Center for the Study of Democracy, 2013, pp. 17, printed

- a) pritužbe građana
- b) zahtjeva jednog ili više zaposlenih u policijskom organu
- c) zahtjeva neposredno nadređenog policijskog službenika
- d) zahtjeva rukovodioca ureda za žalbe i pritužbe građana

U sklopu nadležnosti odjela za unutrašnju kontrolu je i istraga o prekomjernoj upotrebi sile, vatrenog oružja, korupcije i zloupotrebe ovlaštenja policijskih službenika. Interni postupak za lakše povrede službene dužnosti mora se završiti u roku od 30 dana od dana prijema prijave, odnosno, 3 mjeseca ukoliko se radi o težoj povredi službene dužnosti.

Ukoliko se provedenim unutrašnjim istražnim postupkom ustanovi da je počinjena povreda službene dužnosti, podnosi se zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka. U slučaju postojanja osnova sumnje u izvršenje krivičnog djela, predmet se dostavlja na dalje postupanje organizacionoj jedinici nadležnoj za poslove kriminalističke policije, a koja podnosi nadležnom tužilaštvu izvještaj i u saradnji sa tužilaštvom provodi dalje mjere. Istrage u jedinicama unutrašnje kontrole vode policijski službenici. Način rada ovih jedinica regulisan je pojedinačnim pravilnicima ili instrukcijama koje se donose na nivou konkretne policijske agencije.

Međutim, funkcionalnost i nezavisnost internih mehanizama se može dovesti u pitanje. Jedinice za unutrašnju kontrolu koje vrše istrage o pritužbama građana i nepravilnostima u radu službenika policije nalaze se u okviru samih policijskih jedinica i njihove rukovodiocima imenuju rukovodioci konkretnih policijskih agencija. Rukovodioci jedinica za unutrašnju kontrolu odgovorni su direktorima policijskih agencija koji su ih imenovali na tu poziciju. Iz svih tih razloga, ove jedinice se ne mogu smatrati sasvim nezavisnima.²⁵

Slična je situacija i kad je u pitanju disciplinsko procesiranje. Naime, policijski službenici su disciplinski odgovorni za povrede službene dužnosti nastale kao rezultat njihove krivice. Disciplinskim postupcima se utvrđuje odgovornost policijskog službenika i izriču disciplinske sankcije. Za lakše povrede službene dužnosti, mogu se izreći:

²⁵ Intervju sa predstavnicima MUP-ova, april 2015.

- a) pismena opomena
- b) novčana kazna u iznosu do 15% jedne osnovne mjesečne plate policijskog službenika

Za teške povrede službene dužnosti, mogu se izreći sljedeće disciplinske sankcije:

- a) novčana kazna
- b) obustavljanje unapređenja u viši čin
- c) prekid radnog odnosa.

Krivična ili prekršajna odgovornost ne isključuju disciplinsku odgovornost policijskog službenika, ukoliko je počinjenje krivičnog djela ili prekršaja, također, i povreda službene dužnosti. Oslobođanje od krivične ili prekršajne odgovornosti policijskog službenika ne podrazumijeva istovremeno i oslobođanje od disciplinske odgovornosti. Međutim, i predsjedavajućeg i članove disciplinske komisije imenuje rukovodilac policijskog tijela kojem su odgovorni za svoj rad.²⁶ Stoga ni ovaj mehanizam ne možemo smatrati potpuno nezavisnim.

Nadalje, policijski službenik može biti privremeno suspendovan ako je protiv njega pokrenut krivični ili disciplinski postupak i ako se, uzimajući u obzir prirodu krivičnog djela ili prirodu teže povrede službene dužnosti, kao i okolnosti pod kojima su oni počinjeni može osnovano vjerovati da bi se štetilo interesima službe ili internom postupku. Suspenzija policijskog službenika može trajati do okončanja krivičnog ili disciplinskog postupka. Tokom suspenzije, policijskom službeniku se oduzimaju službeno oružje i službena iskaznica i zabranjeno mu je nositi službenu unifomu.

Etičko ponašanje policije uglavnom je regulisano etičkim kodeksima koji se donose na nivou svake policijske agencije (dok je za policijske agencije na državnom nivou jedinstven etički kodeks). Procesuiranje uposlenika policije za koruptivna djela vrši se pred redovnim sudovima, dok se interna procesuiranja u cilju utvrđivanja činjenica obavljaju u jedinicama/odjelima za unutrašnju kontrolu koja se nalaze na nivou svake policijske agencije pojedinačno.

²⁶ Intervju sa predstavnicima Policije BD BiH, august 2014.

Kada je riječ o dokumentovanju koruptivnih krivičnih djela, policija se vodi krivičnim zakonima i zakonima o krivičnom postupku²⁷ u kojima su inkriminisana koruptivna krivična djela, odnosno, propisan način postupanja policije pri dokumenovanju i istraživanju svih krivičnih djela. Nadalje, nadležnosti policijskih agencija, kao i osnovna načela rada u istraživanju i dokumentovanju krivičnih djela propisana su konkretnim zakonima o formiranju tih policijskih tijela, zatim zakonima o policijskim službenicima na svim nivoima vlasti, te pravilnicima o radu i ostalim podzakonskim aktima.

3.1.3. Obavještajni sektor

Najveću autonomiju u obavljanju svojih poslava, a samim tim i najveći stepen tajnosti u odnosu na mehanizme kontrole posjeduje obavještajno sigurnosni sektor. Velika ovlaštenja, koja se ogledaju u tome da ova institucija ima mogućnost i pravo na tajno prikupljanje podataka, čime dolazi u posjed značajnih privatnih informacija o pravnim i fizičkim licima, ne samo da ostavlja veliki prostor za zloupotrebu i rizik od korupcije, već čini i borbu protiv ovog problema veoma teškom. Nepostojanje analiza o eventualnoj korupciji u sektoru obavještajnog rada i nemogućnost ostvarivanja uvida u stepen ili index korupcije usljed nezainteresovanosti ili nespremnosti aktera zaduženih za nadzor i kontrolu ovog sektora, ostavlja veoma malo prostora za donošenje kvalitetnog stava o istinskim rizicima od korupcije unutar obavještajnog sektora.

Jedini mehanizam ostvarivanja nadzora vezan je za budžetsku kontrolu koju obavljaju revizorske službe ili nadležni parlamentarni komiteti ali u praksi svjedočimo da ni navedena tijela ne dijele informacije sa javnošću uprkos postepenom unapređenju transparentnosti rada obavještajnih službi. Neki od principa transparentnosti vezani su i za zakonsku uređenost skidanja povjerljivosti sa dokumenata nakon protoka određenog vremena, ali su ovi rokovi uglavnom veoma vremenski dugi, tako da otkrivanje eventualnih koruptivnih djela nakon protoka značajnog vremenskog perioda gubi svoju relevantnost.

²⁷ To su: krivični zakoni i zakoni o krivičnom postupku BiH, F BiH, RS i BD. O nadležnostima policija u BiH za primjenu ovih zakona, pročitati u studiji "Pregled stanja u oblasti policije u BiH", Poglavlje IV "Strukturalna analiza nadležnosti u zakonodavstvu i praksi", www.css.ba

Obavještajno-sigurnosna agencija BiH/Obavještajno-bezbjednosna agencija BiH (OSA/OBA) odgovorna je za prikupljanje, analiziranje i distribuiranje obavještajnih podataka u cilju zaštite sigurnosti, uključujući suverenitet, teritorijalni integritet i ustavni poredak Bosne i Hercegovine. Ovi poslovi se obavljaju kroz preveniranje i otklanjanje prijetnji suverenitetu i teritorijalnom integritetu Bosne i Hercegovine, njenom ustavnom poretku i ekonomskom sistemu. Rad i nadležnosti OSA-e zasnovani su na Zakonu o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine koji je donesen 2004. godine, kada je ova Agencija počela sa radom.

Unutrašnju kontrolu i kontrolu svih nepravilnosti u radu Obavještajno-sigurnosne agencije vrši glavni inspektor. Njegova uloga propisana je Zakonom o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji (čl.33) i sastoji se iz prilično širokih ovlaštenja i zadataka. Glavni inspektor analizira aktivnosti Agencije kako bi osigurao da se provode u skladu sa važećim zakonima i propisima i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Agencije. Glavni inspektor provodi istrage po žalbama u vezi sa aktivnostima Agencije na zahtjev predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, Izvršnog obavještajnog odbora, Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e, generalnog direktora ili direktno na zahtjev oštećenih strana.

Također, glavni inspektor, kada to smatra potrebnim pokreće inspeksijsku kontrolu, reviziju i istragu na vlastitu inicijativu, te provodi istragu po žalbama koje upute osobe koje smatraju da su njihova prava narušena radnjama ili propustima Agencije. Osim toga, glavni inspektor pruža pomoć Ombudsmenu BiH u provođenju istraga koje su pokrenute po žalbama ili po službenoj dužnosti. Svakih šest mjeseci, glavni inspektor podnosi redovan izvještaj parlamantarnoj komisiji o osnovanim žalbama podnešenim protiv Agencije, kao i o njihovom statusu. U slučaju posebno važnih pitanja, u najkraćem roku dostavlja vanredni izvještaj.

Još jedna od bitnih funkcija glavnog inspektora je u tome što daje preporuke generalnom direktoru i zamjeniku generalnog direktora za rješavanje žalbi podnesenih protiv Agencije ili problema unutar Agencije, te utvrđuje da li su te preporuke ispoštovane. Glavni inspektor se imenuje na mandat od 4 godine koji se može jednom obnoviti, a imenuje ga i razrješava dužnosti Vijeće ministara na prijedlog predsjedavajućeg i njegovih zamjenika.

S obzirom na tajnost rada ove Agencije, koja uzrokuje posebnu "zatvorenost" u komunikaciji sa vanjskim subjektima, nije bilo moguće doći do podataka o tome da li postoje interni dokumenti za prevenciju i borbu protiv korupcije unutar redova Agencije.

3.1.4. Pravosudni sektor

Pravosudni sektor zasniva se na principima demokratije i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Vladavina prava zauzima centralno mjesto u pravosudnom sektoru koji čine ministarstva pravde, sudski i tužilački sistem, sistem advokata ili branilaca, te zatvorski sistemi na nivou države i entiteta. Sagledavajući potrebe studije i ograničen prostor, u fokusu istraživanja nalazit će se sudski i tužilački sistem u BiH, koji ipak imaju najvažniju ulogu u istraživanju i procesuiranju djela korupcije, ne umanjujući značaj i mjesto ostalih dijelova sistema unutar ovoga sektora.

U pogledu organizacionog okvira sudskog sistema koji uvažava specifično ustavno i teritorijalno uređenje, u Bosni i Hercegovini postoje četiri paralelna sudska sistema: sudski sistem BiH, sudski sistemi entiteta (Federacije BiH i Republike Srpske) i kantona, te sudski sistem Brčko distrikta BiH. Na nivou BiH postoji Ustavni sud BiH i Sud BiH. U Federaciji BiH postoje: Ustavni sud FBiH, Vrhovni sud FBiH, kantonalni i općinski sudovi. U Republici Srpskoj postoje sudovi opšte i posebne nadležnosti. Sudovi opšte nadležnosti su: osnovni sudovi, okružni sudovi i Vrhovni sud Republike Srpske. Sudovi posebne nadležnosti su okružni privredni sudovi i Viši privredni sud. Brčko distrikt ima Osnovni i Apelacioni sud.

Kada je u pitanju zakonodavstvo kojim se reguliše organizacija tužilaštava u BiH, situacija je nešto složenija. Tako, u BiH imamo ukupno 15 zakona koja za predmet imaju osnivanje, strukturu i funkcionisanje tužilaštava u BiH. Na nivou BiH, Zakonom o Tužilaštvu BiH osnovano je Tužilaštvo BiH. U FBiH postoji Zakon o Tužilaštvu FBiH, te 10 kantonalnih zakona o tužilaštvima kojim je formirano 10 tužilaštava na kantonalnom nivou. U RS postoji Zakon o tužilaštvima u RS kojim je osnovano pet okružnih tužilaštava (Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Istočno Sarajevo i Trebinje) i Republičko tužilaštvo RS. Zakonom o suzbijanju organizovanog i najtežih oblika kriminala u okviru Okružnog tužilaštva Banja Luka osnovano

je i Posebno tužilaštvo za suzbijanje organizovanog i najtežih oblika kriminala (Specijalno tužilaštvo). Zakonom o tužilaštvu BD osnovano je Tužilaštvo BD.

U BiH postoji ukupno 80 redovnih sudova i 20 tužilaštava. Prema podacima Vijeća ministara BiH iz 2011.godine, ukupan broj sudija u BiH bio je 952, te 4 međunarodne sudije, dok je u sudovima radilo 115 dodatnih sudija. Ukupan broj tužilaca u BiH bio je 305, te 4 međunarodna tužioca.²⁸ Podaci VSTV iz 2015. godine ukazuju da u pravosudnom sistemu BiH radi 983 sudaca i 368 tužilaca.²⁹ Prema podacima koje je Vijeće ministara pribavilo od advokatskih komora RS i FBiH, prema trenutnom stanju broj branilaca u BiH je 1.297, od čega u RS 422 i u FBiH 875. U pogledu budžetskih izdvajanja, na godišnjem nivou izdvaja se preko 215 miliona KM za pravosudni sektor što ga također svrstava u veće budžetske korisnike (0,82% GDP).³⁰

Za istraživanje svih koruptivnih ponašanja u sudovima i tužilaštvima u BiH, nadležno je Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (VSTV BiH), koje ima nadležnost da prima pritužbe protiv sudija i tužilaca, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere sudijama, sudijama porotnicima, dodatnim sudijama i tužiocima.³¹ Ured disciplinskog tužioca koji se nalazi u okviru VSTV-a vrši dužnost tužioca u vezi sa navodima koji se tiču povreda dužnosti sudija ili tužilaca.³² Ured je odgovoran za procjenu pravne valjanosti pritužbi, istraživanje navoda protiv sudija ili tužilaca o povredi dužnosti, te za pokretanje disciplinskih postupaka i zastupanje predmeta disciplinskih prekršaja pred disciplinskim komisijama Vijeća. Ured pokreće istrage na vlastitu inicijativu ili po pritužbi, koju može podnijeti svaka osoba ili organizacija, a koja mora biti uložena u pismenoj formi ili lično u Uredu disciplinskog tužioca, uz dokaze koji potkrepljuju pritužbu (član 41. stav 1. Poslovnika VSTV-a). Uslov pismene forme ispunjava i slanje pritužbe putem e-maila.

²⁸ Strukturisani dijalog o pravosuđu, 2011. godine

²⁹ Izvor VSTV

³⁰ Izvor VSTV

³¹ član 17. Zakona o VSTVBiH

³² član 64. Zakona o VSTVBiH)

3.1.5. Carinski/granični sektor

Uprava za indirektno/neizravno oporezivanje BiH (UINO BiH) je samostalna upravna organizacija koja za svoj rad putem Upravnog odbora odgovara Vijeću ministara BiH. U nadležnosti Uprave je prikupljanje svih indirektnih poreza u BiH: poreza na dodatu vrijednost, carina, akciza i putarine. Godišnja izdvajanja iz budžeta za Upravu za indirektno/neizravno oporezivanje iznose oko 100 miliona KM, dok je ukupan broj zaposlenih sa 31.12.2014. godine u UINO iznosio 2.497, što je svrstava na drugo mjesto po broju uposlenih u državnim institucijama, nakon Ministarstva odbrane BiH.

Rad UINO je regulisan setom zakona koji regulišu oblast njenog rada. UINO je usljed svoje specifičnosti poslova i zadataka organizovana i djeluje kroz Središnji ured, te četiri regionalna centra koji se nalaze u Banja Luci, Mostaru, Sarajevu i Tuzli.

Ova institucija je usvojila Strategiju za borbu protiv korupcije za 2013- 2014. godinu, kojom je definisano kažnjavanje svakog carinskog službenika ili poreskog inspektora za kriminalne radnje. Također, UINO je usvojila Kodeks ponašanja zaposlenih UINO BiH, koji definiše način prijavljivanja svakog oblika nezakonitog ponašanja službenika. Kodeks ponašanja reguliše odgovornosti uposlenika, njihov odnos sa građanima, uslove za primanje poklona i drugih beneficija, te druge oblasti kao što su krivična i prekršajna odgovornost uposlenika.

Kao jedna od većih državnih institucija, UINO uspostavila je i svoje unutrašnje mehanizme kontrole, koji se, radi specifičnosti poslova koje vrše, nešto razlikuju u odnosu na druge institucije. Tako, uz Odsjek za profesionalne standarde i Odsjek za unutrašnju kontrolu, djeluje i Odjeljenje za analizu i upravljanje rizicima. Svoje mjesto u strukturi interne kontrole zauzima i Sektor za provedbu propisa sa svojim Odsjecima za obavještanje, istrage i sprečavanje krijumčarenja i prekršaja.³³

Druga institucija zadužena za poslove nadzora i prelazaka državne granice je Granična policija Bosne i Hercegovine (GP BiH). Ova institucija koja zbog prirode i obima posla, imajući u

³³ <http://www.new.uino.gov.ba/show/2407?size=3>

vidu njenu nadležnosti za kontrolu cjelokupne granice BiH na kojoj se nalazi 89 graničnih prelaza, također, upošljava značajan broj uposlenika i približne je veličine kao i UINO. U svojoj strukturi interne kontrole, pored Jedinice za profesionalne standarde i unutrašnju kontrolu, ima i Sektor u okviru kojega djeluju, između ostalog Centralni istražni ured i Odjel za istrage. Sa 31.12.2014.g., GP BiH je imala 2.227 uposlenih od 2.646 predviđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji. Godišnji budžet GP BiH je oko 70 miliona KM. Ova institucija, koja je sa operativnim radom započela 2000. godine, postigla je izuzetno značajne uspjehe na zaštiti granica od ilegalnih prelazaka i krijumčarenja roba, ali je ipak kao veliki sistem opterećena i problemima vezanim za zloupotrebe položaja uposlenih.

Granična policija BiH upravna je organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću. U organizacijskom smislu njena struktura organizovana je na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou kako bi odgovorila zadacima iz svoje nadležnosti, a njome rukovodi direktor koji ima jednog zamjenika i pomoćnika za organizaciju i operacije.

3.1.6. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Iako Agencija za prevenciju korupciju i koordinaciju borbe protiv korupcije nije eksplicitno vezana za sektor sigurnosti u odnosu na njene nadležnosti, smatramo da je ipak važno posvetiti adekvatnu pažnju ovoj instituciji, imajući u vidu njeno mjesto u borbi protiv korupcije u BiH. Na ovu činjenicu upućuje i jedan od uslova koje je pred institucije vlasti BiH postavila Evropska unija, zahtjevajući uspostavu Agencije kao posljednju obavezu prije liberalizacije viznog režima sa našom državom.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH na 69. sjednici, održanoj 30. decembra 2009. godine, i na 40. sjednici Doma naroda, održanoj istog dana usvojio je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“ broj 103/09). Zakon je donesen s ciljem prevencije uticaja korupcije na razvoj demokratije i poštivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i uticaja na podrivanje ekonomskog i privrednog razvoja Bosne i Hercegovine, te svih ostalih oblika uticaja na društvene

vrijednosti, kao i za koordinaciju borbe protiv korupcije. Agencija nema ovlaštenja za istraživanje krivičnih djela korupcije, niti je policijska agencija.

Agencija ima nadležnost za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije na svim nivoima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u BiH, u domenu javnog i privatnog sektora na svim nivoima, te u drugim segmentima kao što su obrazovanje, kultura, zdravstvo, sport pa i nevladin sektor. Prema Zakonu, Agencija je nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Uprkos donošenju zakona tokom 2009. godine, Agencija je postala operativna tek polovinom 2011. godine imenovanjem njenog rukovodstva. Agencija nije mogla upošljavati ostalo osoblje zbog nepostojanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. Stoga se pristupilo izgradnji institucionalnih kapaciteta, prije svega, izradi tog Pravilnika i Kodeksa ponašanja uposlenih Agencije, kao dva najvažnija interna akta institucije. Većina akcionih mjera iz Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije nije mogla blagovremeno biti implementirana, upravo zbog toga što je njihov nosilac aktivnosti bila Agencija koja je kasnije počela sa radom.

Uprkos široko definisanim nadležnostima Agencije među koje, između ostalog, spadaju izrada Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za prevenciju korupcije, koordinacija i nadzor nad njihovim sprovođenjem, koordiniranje rada javnih institucija u sprečavanju korupcije i sukoba interesa, ona u svom mandatu ne posjeduje izvršne nadležnosti, odnosno, mogućnost samostalnog provođenja istraga vezanih za korupciju. Ipak, kao što smo već naveli, veoma je značajna njena uloga u sveukupnim naporima za borbu protiv korupcije, te je stoga potrebno što prije u funkciju staviti sve njene kapacitete kako bi mogla u potpunosti ostvariti svoju svrsishodnost.

3.2. Vanjski mehanizmi kontrole

Demokratski nadzor nad sigurnosnim sektorom i odgovornosti institucija toga sektora predstavljaju uslov demokratije. Da bi se ovaj uslov zadovoljio u Bosni i Hercegovini, uspostavljene su i pokrenute značajne mjere kontrole, uključujući parlamentarnu kontrolu, izvršnu kontrolu, sudsku kontrolu i kontrolu od nezavisnih državnih tijela, kao što su ombudsman ili državni ured za reviziju.

O značaju parlamentarne i demokratske kontrole raspravljali su mnogi autori, pa tako Hans Born u svom radu naglašava da "parlament proizvodi legalne parametre za pitanja sigurnosti, a ostvarivanje parlamentarne kontrole sektora sigurnosti od suštinskog je značaja u obezbjeđivanju da se politika sigurnosti i troškovi sprovedu transparentno, odgovorno i u skladu s potrebama nacionalnih interesa."³⁴ Nesporno je da ovi poslovi u svom dijapazonu uključuju i borbu protiv korupcije, pa je tako nesporan značaj ove vrste nadzora u institucionalnoj strukturi vlasti.

U cilju osiguranja vanjskog i parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti, zajedno sa reformama koje su su postepeno provodile u okviru sektora, na različitim nivoima vlasti uspostavljeni su i mehanizmi vanjskog nadzora i kontrole.

3.2.1. Državni nivo

U svrhu parlamentarnog nadzora nad radom sigurnosnih institucija na državnom nivou, formirana je Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH kao tijelo Parlamentarne skuštine BiH. Uz značajan angažman i ovlaštenja vezana za zakonodavni okvir rada odbrambenih i sigurnosnih institucija, Komisija važnu ulogu ima i u budžetskom djelokrugu rada institucija, kao i strateškim dokumentima vezanim za pitanja odbrane i sigurnosti. Zajednička komisija za odbranu i sigurnost koja vrši nadzor i kontrolu nad 15 institucija odbrane i sigurnosti na državnom nivou, kao što su Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Državna

³⁴ Hans Born, "*Parlamentarni nadzor sigurnosnog sektora: načela, mehanizmi i praksa*", Priručnik za poslanike broj 5/03, Goragraf, Beograd, 2003.

agencija za istrage i zaštitu, kao i mnoge druge institucije na nivou države. Percepcija javnosti o radu Zajedničke komisije je generalno dobra, naročito uzmemo li u obzir kapacitete i okolnosti u kojima obavlja svoje poslove, kao i komplikovan politički sistem u zemlji.³⁵

Druga parlamentarna komisija na državnom nivou je Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno sigurnosne agencije BiH, koja je uspostavljena sa ciljem praćenja zakonitosti rada OSA-e, imenovanja čelnih osoba, te trošenja budžetskih sredstava i davanja mišljenja o budžetu ove institucije. Zakonskim odredbama precizirano je da se na čelu zajedničke parlamentarne komisije uvijek nalazi predstavnik opozicije ali ni ta, možemo reći kvalitetna antikoruptivna mjera, do sada u praksi nije dala očekivane rezultate. Primjetan je nedovoljno kvalitetan nadzor koji provodi ova Komisija, čije uzroke treba tražiti u nedostatku političke volje ali i slabijim administrativnim kapacitetima.

Uz ove dvije, da kažemo specijalizovane komisije za nadzor i kontrolu, smatramo bitnim spomenuti i Komisije za finansije i budžet Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Njihova uloga u nadzoru sigurnosnih institucija nije eksplicitno navedena, ali njihove nadležnosti vezane su i za razmatranje izvještaja Ureda za reviziju BiH, koji između ostalih, obavlja reviziju i svih sigurnosnih institucija na državnom nivou.³⁶

Zakonom o uspostavi APIK-a definisano je formiranje još jednog parlamentarnog tijela, Komisija za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH. Komisiji je dato u nadležnosti da prati rad Agencije; pokreće postupak imenovanja, kao i razrješenja direktora i zamjenika direktora Agencije u skladu sa Zakonom; razmatra izvještaje o radu Agencije najmanje dva puta godišnje ili po potrebi, razmatra i izvještaje o reviziji finansijskog poslovanja APIK-a. Međutim, istim Zakonom definisano je da se Komisija ne smije miješati u svakodnevni rad Agencije, niti od nje smije tražiti informacije o pojedinačnim slučajevima.

³⁵ Intervjui sa predstavnicima akademske zajednice i medija

³⁶ https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/predstavnicki_dom/finansije/default.aspx?id=28438&mid=1&langT ag=bs-BA&pril=b

Pozicija Parlamentarnog vojnog povjerenika BiH uspostavljena je s ciljem jačanja vladavine prava, zaštite ljudskih prava i sloboda vojnih lica i kadeta u Oružanim snagama BiH i Ministarstvu odbrane BiH. Prilikom obavljanja poslova iz svoje nadležnosti, vojni povjerenik blisko saraduje s Ministarstvom odbrane BiH, Generalnim inspektoratom Ministarstva odbrane BiH, Oružanim snagama BiH i institucijom Ombudsmena za ljudska prava BiH. Vojni povjerenik podnosi Parlamentarnoj skupštini BiH godišnji izvještaj o radu, a može u bilo kojem trenutku, dostaviti pojedinačni izvještaj Parlamentarnoj skupštini BiH ili Zajedničkoj komisiji za odbranu i sigurnost BiH. Također, predviđeno je da Vojni povjerenik radi na profesionalnim osnovama, ne zastupajući, ne štiteći i ne podrivajući interese bilo koje političke stranke, registrovane organizacije ili udruženja, ili bilo kojeg naroda u BiH.

U skladu sa Ustavom BiH i Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, 2008. godine je formiran Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika BiH kao nezavisno tijelo Parlamentarne skupštine BiH.³⁷ Odbor se sastoji od sedam članova izabranih iz reda konstitutivnih naroda u BiH koji ne mogu biti uposlenici nijednog policijskog tijela na nivou BiH. Odbor je nadležan za prijem, procjenu i prosljeđivanje žalbi nadležnim policijskim tijelima predstavljeni upućenih od građana na rad policijskih službenika. Iako ne djeluje u okviru policijskih agencija, ovaj Odbor nema nadležnost da direktno istražuje pritužbe građana na rad policije.

Pored navedenih institucija, Ured Ombudsmena BiH za ljudska prava ima ulogu u nadzoru nad radom sigurnosnih institucija na svim nivoima vlasti. Iako ovaj ured razmatra predmete koji se odnose na slabo funkcionisanje ili na povredu ljudskih prava počinjenu od bilo kojeg organa BiH, njenih entiteta i Brčko Distrikta, ured razmatra žalbe i u slučajevima korupcije u sigurnosnim institucijama ukoliko su time povrijeđena osnovna ljudska prava građana ili uposlenika u sigurnosnom sektoru. Predmeti se formiraju na osnovu pojedinačnih žalbi pravnih ili fizičkih lica ili *ex officio*. Zakonski okvir definiše nadležnost i ovlašćenja Ombudsmena BiH, pravila postupanja u praćenju rada organa i institucija u postupcima po žalbama građana i *ex officio*, te druga značajna pitanja vezana za funkcioniranje ovog državnog mehanizma za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda. Međutim, ovo tijelo može

³⁷ Službeni glasnik BiH br. 36/08

samo izdati preporuke i one nažalost, nisu obavezujuće za institucije na koje se odnose. Najčešće ured Ombudsmena dobija žalbe koje se tiču procesa selekcije kandidata, odnosno, upošljavanja, kao i napredovnje uposlenika u policijskoj ili vojnoj strukturi.

Također, značajnu ulogu u borbi protiv korupcije ima i Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (CIK). Uz osnovne aktivnosti na provođenju slobodnih i poštenih izbora na svim nivoima vlasti u BiH, značajne aktivnosti vezane su i za provjeru, davanje saglasnosti i vođenje evidencije o službenim i imenovanim zvaničnicima u BiH, te nadzor i kontrolu finansiranja političkih stranaka u Bosni i Hercegovini. U nadležnosti CIK-a bila je i provjera o sukobu interesa zvaničnika u BiH, ali je ta nadležnost zakonskim izmjenama prebačena u nadležnost APIK-a, premda je vlastima trebalo više od godinu dana da ovu promjenu realizuju u praksi.

Finansijsku kontrolu nad radom svih institucija obavljaju uredi za reviziju na svim nivoima vlasti. To su: Ured za reviziju institucija BiH, Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH. Kantonalne institucije su predmeti rada Ured za reviziju institucija u FBiH i svi kantoni su obavezni imati interne revizije. Uredi za reviziju su vanjski, nezavisni revizori koji revidiraju poslovanje institucija u BiH. Ovi uredi vrše finansijske revizije provjeravajući pri tome finansijske izvještaje i pripadajuće račune institucija, s ciljem procjene da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilansi u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta. Uredi procjenjuju i da li rukovodstva institucija slijede sve važeće propise, da li se potrošnja javnih resursa i ispunjenje mandata sprovodi u skladu sa zakonom i uspostavljenim računovodstvenim principima, da li se sredstva koriste za odgovarajuće namjene i ocjenjuju finansijsko upravljanje, funkcije interne revizije i sisteme interne kontrole. Pored ostalog, uredi svake godine vrše reviziju i daju mišljenja o godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta za konkretnu instituciju. Uredi vrše revizije učinka, odnosno provjeravaju ekonomičnost, efikasnost i efektivnost kojim određena institucija koristi svoje resurse za ispunjenje svojih zadataka.

3.2.2. Entitet Federacija BiH

Prema Zakonu o unutrašnjim poslovima Federacije BiH (član 77), formiran je Odbor za žalbe građana na rad policije koji je nezavisno tijelo Parlamenta Federacije BiH koji obezbjeđuje njegovo finansiranje. Sastoji se od tri člana od kojih je jedan državni službenik, a dva su predstavnici građana. Članove Odbora imenuje Parlament Federacije BiH na prijedlog radnih tijela Predstavničkog doma i Doma naroda nadležnih za izbor i imenovanja. Rad Odbora ima za cilj osigurati objektivno i nepristrasno vođenje postupka u vezi sa izjavljenim žalbama na rad i ponašanje policijskih službenika, čime osigurava zaštitu ljudskih prava i sloboda. Nadalje, ovaj Odbor ima široke nadležnosti i u odnosu na kontrolu rada Jedinice za profesionalne standarde (JPS) FMUP-a kao i provedbe mjera disciplinske komisije, a što je veliki značaj u nadzoru nad radom internih mehanizama kontrole.

U širem smislu, parlamentarni nadzor nad zakonitošću opšteg funkcionisanja FMUP-a i FUP-a obezbijeden je i kroz radna tijela oba doma Federalnog parlamenta koja su odgovorna za pitanja sigurnosti. To su Komisija za bezbjednost Predstavničkog doma i Komisija za bezbjednost Doma naroda. Ove komisije razmatraju pitanja sistema i politike u oblasti bezbjednosti u okviru prava i dužnosti doma pri kojem djeluju, i u vezi s tim, daju mišljenja i prijedloge tom domu; predlažu mjere za organizovanje, vođenje i razvoj bezbjednosti Federacije; razmatraju pitanja suzbijanja terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlašćene trgovine drogom i organizovanog kriminala; razmatraju pitanja o nabavljanju, držanju i nošenju oružja; razmatraju nacрте i prijedloge zakona i drugih opštih akata kojima se reguliše oblast bezbjednosti Federacije. Veliki značaj ovih komisija leži u tome što one mogu provoditi istrage i u tu svrhu zahtijevati svjedočenja, dokaze i dokumente.

3.2.3. Entitet Republika Srpska

U širem smislu, nadzor nad radom policije u RS, realizuje se kroz Odbor za bezbjednost koji se nalazi u okviru Narodne skupštine RS. Odbor za bezbjednost između ostalog, razmatra pitanja iz domena rada organa i institucija sigurnosti, daje mišljenje, stavove

i preporuke, te predlaže Narodnoj skupštini preduzimanje odgovarajućih mjera. Odbor za bezbjednost ima sedam članova koji se biraju iz reda narodnih poslanika u Narodnoj skupštini.

3.2.4. Ostala tijela i mehanizmi

Kada je riječ o policiji, pored svih spomenutih tijela koja na neki način imaju u nadležnosti direktnu kontrolu ili indirektni nadzor nad radom tih institucija, bitno je napomenuti da postoje i nezavisna tijela koja su nadležna za imenovanje rukovodilaca policijskih agencija (direktora na državnom i entitetskim nivoima i komesara na nivou entiteta). Ova tijela su nadležna za nadzor nad radom rukovodilaca policijskih agencija i zakonitost njihovog rada.

Nadalje, predstavke i prijave o osnovima sumnje za postojanje korupcije u policiji na svim nivoima vlasti mogu se prijaviti i putem telefonske linije „Krimolovci“ na broj 0800 20505 (anonimni poziv) koju je tokom svoje misije uveo EUPM i putem centralnog telefona 122. Ovim pozivima građani mogu prijaviti saznanja o svim krivičnim djelima. Također, Transparency International -TI BiH je omogućio građanima da izvrše online prijavu korupcije putem svog web portala, kao i putem besplatne telefonske linije 0800-55555.

Od februara 2015. godine, u okviru ovoga projekta, Centar za sigurnosne studije (CSS) je, u saradnji sa MUP-om Kantona Sarajevo, uveo mogućnost prijave korupcije online. Ova aplikacija omogućava prijavljivanje koruptivnih aktivnosti putem web stranice MUP-a Kantona (<http://prijavakorupcije.mup.ks.gov.ba:8080/>) i praćenje statusa prijave. Pripadnicima MUP-a KS, aplikacija omogućava automatsko upravljanje procesom obrade prijave.

4. Sektor sigurnosti i strateški dokumenti za borbu protiv korupcije

Jasno definisane državne politike ili strategije preduslov su institucionalnog pristupa vlasti u rješavanju definisanih politika i prioriteta u njihovom radu. Borba protiv korupcije zauzimala je visoko mjesto u aktivnostima svih vlasti u Bosni i Hercegovini, ako posmatramo strateške dokumente koji su donošeni u ovoj oblasti. U prethodnom periodu Bosna i Hercegovina usvojila je nekoliko strateških dokumenata za borbu protiv korupcije na državnom, entitetskom, kantonalnom i nivou Brčko distrikta BiH. Zajednička konstatacija je da dosadašnji strateški dokumenti nisu adekvatno implementirani, što se redovno navodi i u EU izvještajima o napretku Bosne i Hercegovine.³⁸

Sektor sigurnosti se, također, nalazi u okvirima generalne slike institucija vlasti za opredjeljenost u borbi protiv korupcije, uz napomenu su neke institucije ipak iskazale i preduzele određene aktivnosti na smanjenju rizika od korupcije. U ovom dijelu ponudićemo pregled dešavanja unutar sektora sigurnosti u odnosu na strateške dokumente za borbu protiv korupcije, prvenstveno na implementaciji Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za provođenje za period 2009-2014. godine. Također, pozabavićemo se i procesom donošenja nove strategije i obaveza koje proističu iz njene implementacije za institucije u sektoru sigurnosti.

4.1. Implementacija državne Strategije za period 2009-2014.

Implementacija Strategije i Akcionog plana (2009-2014) na državnom nivou uveliko je kasnila. Značajan broj mjera iz Strategije odnosio se na samu uspostavu i funkcionisanje Agencije, ali je usljed političkih dešavanja taj proces otpočeo tek 2011. godine izborom i imenovanjem rukovodstva Agencije. Nakon toga, tokom 2013. godine napravljene su Izmjene i dopune Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije,

³⁸ http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA

čime je regulisan status i nadležnosti Parlamentarne komisije za praćenje rada Agencije. Upošljavanjem osoblja i rješavanjem problema prostora za smještaj Agencije stekle su se osnovne pretpostavke za početak operativnog rada krajem 2013. i početkom 2014. godine. Problemi sa sistematizacijom radnih mjesta u Agenciji dodatno su usložili njenu funkcionalnost, tako da možemo konstatovati da su se tek godinu dana prije isteka roka tada važeće Strategije, stekli optimalni uslovi za rad Agencije. Trenutno su aktivnosti Agencije opterećene znatnim funkcionalnim i administrativnim problemima, ali i u postojećim uslovima primjetan je značajan niz pozitivnih aktivnosti koje ona provodi u implementaciji povjerenih nadležnosti i zadataka. U prilog tome govore i rezultati istraživanja koji pokazuju da je više od jedne trećine ispitanika (37,9%) čulo za postojanje i rad ove Agencije, što se može smatrati uspjehom prepoznatljivosti u javnosti imajući u vidu kratak period od njene uspostave, odnosno sticanja uslova za funkcionisanje.

Uzimajući u obzir ovakav razvoj aktivnosti na državnom nivou, pojedini nivoi vlasti ipak su preduzimali određene korake na borbi protiv korupcije. Tako su entiteti i Brčko Distrikt, kao i tri kantona, provodili sopstvene strategije i akcione planove, koji su samo donekle bili usaglašeni i implementirali ciljeve i mjere državne strategije.

Nevladina organizacija Transparency International je, tokom perioda obuhvaćenog Strategijom, uradila pet kvantificiranih analiza o implementaciji mjera Akcionog plana (posljednja analiza je rađena u januaru 2014. godine), iz kojih se mogao steći dojam o napretku u implementaciji mjera tada važeće Strategije. Tačnije, iz posljednje analize, vidljivo je da je veoma mali broj mjera implementiran u potpunost, dok je implementacija većine mjera tek u toku, a za jedan broj mjera implementacija nije ni počela.

Osnovni nedostaci ove strategije, odnosno, akcionog plana koji je predviđao konkretne mjere za njenu provedbu, identifikovane su u razgovorima i na sastancima sa predstavnicima sigurnosnih institucija koje su bile zadužene za njenu provedbu. Ciljevi koji su bili navedeni u strategiji bili su nerealni, što je Strategiju činilo teško provodivom.³⁹ Mnoge mjere iz Akcionog plana bile su nejasne, nisu sadržale indikatore za mjerenje stepena provodivosti,

³⁹ Intervjui sa predstavnicima akademskog i nevladinog sektora: Tuzla, Banja Luka i Bihać, novembar 2014.

tako da je bilo teško da svaka institucija koja je bila zadužena za implementaciju mjere odredi da li je ta mjera uopšte provedena ili ne, i ako jeste, u kojoj mjeri.⁴⁰

Izuzev nevladinog sektora, nijedna institucija vlasti nije bila zadužena da sačini pregled implementacije mjera iz Strategije i Akcionog plana, što jasno ukazuje na odnos vlasti prema ovoj značajnoj oblasti i deklarativnom opredjeljenju za borbu protiv korupcije.

Kada je riječ o entitetima, tokom 2014. godine Republika Srpska je usvojila novu Strategiju za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za period 2013-2017. godine. Tim za praćenje implementacije Strategije u Federaciji BiH je izradio akcione planove za institucije na federalnom nivou. Brčko distrikt i kantoni još nisu odredili svoja tijela za praćenje implementacije, iako su za to imale zakonsku obavezu.

Ministarstvo odbrane BiH je vjerovatno načinilo najveći iskorak u ispunjavanju obeveza iz Strategije i Akcionog plana donošenjem Akcionog plana za prevenciju i borbu protiv korupcije u Ministarstvu odbrane BiH i Oružanim snagama BiH. Donošenje ovog plana ujedno je bio i jedan od Partnerskih ciljeva iz saradnje sa NATO-om, tako da je i to bila dodatna motivacija za MO BiH da pristupi realizaciji ovih aktivnosti u svojim redovima. Institucije odbrane su započele sa implementacijom pojedinih mjera što je zasigurno pohvalno, ali će se novi Akcioni plan morati ponovo donijeti jer je u međuvremenu usvojena nova državna Strategija.

U praksi to znači da se sa realizacijom mjera iz prethodne Strategije počelo veoma kasno, tako da će biti potrebni dodatni naponi da se obezbijedi usaglašavanje postojećeg Akcionog plana MO BiH sa usvajanjem novih strateških dokumenata. Značajan iskorak MO BiH je sačinilo i na planu izgradnje integriteta u svojim redovima, uključivanjem u NATO program samoprocjene izgradnje integriteta. Metodologija za samoprocjenu koju je razvio NATO, a i ova obaveza izvršena je u okviru integrisanja Bosne i Hercegovine u NATO, odnosno ispunjavanje Partnerskog cilja u okviru saradnje za 2014. godinu. Uvođenje etičke linije na web stranici MO BiH, odnosno mogućnost za on-line prijavu korupcije, također predstavlja

⁴⁰ Intervjui sa predstavnicima sigurnosnog sektora, mart 2014 i januar 2015.

iskorak ove institucije u jačanju integriteta, profesionalizma i suprostavljanja negativnim pojavama.

Na državnom nivou još nekoliko institucija preuzelo je određene aktivnosti na izradi svojih planova. Tako je, između ostalih, Granična policija BiH usvojila svoj Akcioni plan za borbu protiv korupcije za period 2010.-2014. godine, kao i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH koja je usvojila Akcioni plan Direkcije za borbu protiv korupcije (2011.-2014.). Ove aktivnosti provedene su u okviru programa EU podrške tokom 2014. godine. Pojedine institucije sigurnosti na državnom nivou, poput Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje BiH ili GP BiH, sačinile su i procjene svojih institucionalnih kapaciteta, odnosno identifikaciju područja i radnih mjesta podložnih koruptivnim djelima. Bitno je napomenuti da je Plan integriteta UINO jedini dostupan javnosti, što je svakako veoma pohvalno za ovu instituciju i njenu opredjeljenost za borbu protiv korupcije u svojim redovima.⁴¹ Kao što smo već naveli, ove aktivnosti provođene su u okviru projekata podrške u oblasti provođenja zakona i dostizanja EU standarda, što također stvara dilemu o direktnoj korelaciji sa ispunjavanjem obaveza koje su proizilazile iz same Strategije.

Ni veće pravosudne institucije, poput Suda BiH, nemaju usvojene planove integriteta, ali su u domenu javnih nabavki napravile određeni iskorak objavljivanjem godišnjih planova javnih nabavki na svojoj web stranici.⁴² Institucije suda i tužilaštva u manjim sredinama, usljed nedostatka ljudskih i materijalnih resursa nemaju mogućnosti da implementiraju mjere previđene državnom Strategijom i Akcionim planom.⁴³ Jedna od pozitivnih stvari koje su usvojile sve institucije sigurnosti na državnom nivou, uključujući i pravosudni sektor, odnosi se na donošenje internih pravilnika o prijavljivanju korupcije, uz napomenu da je većina ovih dokumenata donešena u posljednjoj godini implementacije Strategije.

Uvidom u entitetski nivo policijske organizacije i Policiju Brčko distrikta, također, primjetno je opredjeljenje ovih institucija da unaprijede svoje kapacitete za borbu protiv korupcije. Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova je tokom 2010. godine usvojilo Program borbe

⁴¹ <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA>

⁴² <http://www.sudbih.gov.ba/?opcija=sadrzaj&kat=13&id=85&jezik=s>

⁴³ Intervjui sa predstavnicima sudova i tužilaštava u BiH, septembar 2014.

protiv korupcije,⁴⁴ u kojem je navedeno da je većina protivpravnih djela u krivičnom zakonodavstvu koja spadaju u grupaciju krivičnih djela korupcije, usmjerena protiv nepravilnog ponašanja odgovornih lica u vršenju svoje službene dužnosti. Navedeno Ministarstvo usvojilo je početkom 2012. godine i Plan borbe protiv korupcije FMUP-a,⁴⁵ ali se ni on kao ni prethodni dokument ne dovode u direktnu korelaciju sa državnom Strategijom i Akcionim planom.

Slično se može konstatovati i za Strategiju Republike Srpske usvojenu za period 2008.-2012. godine, odnosno novousvojenu Strategiju RS-a za period od 2013. do 2017. godine,⁴⁶ te Akcioni plan za sprovođenje Strategije suzbijanja korupcije u RS-u u oblasti unutrašnjih poslova. Strateškim planom propisana je i obaveza donošenje planova integriteta svih organizacionih jedinica sa identifikacijom radnih mjesta sa izraženim rizikom od korupcije. Slično opredjeljenje iskazala je i Policija Brčko distrikta izradom Procjene institucionalnih kapaciteta PBD-a i izradom Plana integriteta ove institucije. Strateški plan PBD za period 2013-2018. godine osnovni je dokument koji eksplicitno ne navodi povezanost sa Strategijom i Akcionim planom za borbu protiv korupcije.

Kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova uglavnom ne poduzimaju mjere koje su predviđene državnom Strategijom i Akcionim planom. Pojedine organizacije usvojile su svoje Strategije za borbu protiv korupcije, poput MUP-a KS, ali u praksi nema konkretnih rezultata koji ukazuju da su ostvareni značajniji rezultati. Većina ministarstava na kantonalnim nivoima nisu ni upoznata sa činjenicom da su državnom Strategijom predviđene obaveze za njihove institucije, a znatan broj njihovih predstavnika nije ni imao saznanja o postojanju jednog takvog dokumenta.⁴⁷ Određeni stepen implementacije mjera iz Strategije uočljiv je na njihovim zvaničnim web stranicama vezanim za prijavu korupcije putem telefonskog broja, učešćem u projektima koje je svojevremeno provodila Policijska misija Evropske unije (EUPM) tokom svog mandata u BiH.

⁴⁴ <http://www.fmup.gov.ba/bs/>

⁴⁵ Isto

⁴⁶ <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/Pages/default.aspx#collapsible4>

⁴⁷ Iz intervjua sa predstavnicima kantonalnim ministarstava unutrašnjih poslova, mart 2014 i april 2015.

4.2. Izrada i donošenje Strategije za borbu protiv korupcije (2015-2019)

Aktivnosti na izradi nove strategije za borbu protiv korupcije (2015-2019) otpočele su tokom 2014. godine uz podršku Evropske unije. Cjelokupnim procesom rukovodila je Agencija za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, na čiju inicijativu je uspostavljena i međuresorna radna grupa koja je učestvovala u izradi ove Strategije. Radna grupa obuhvatala je predstavnike relevantnih institucija koje imaju nadležnosti u borbi protiv korupcije na državnom, entitetskom i na nivou Brčko distrikta. Na inicijativu APIK-a u radnu grupu su imenovani i predstavnici civilnog društva koji se u okviru svojih aktivnosti bave poslovima protiv korupcije. Tako su radnu grupu sačinjavali predstavnici sljedećih institucija:

- Vijeće ministara BiH
- Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK)
- Komisija za izbor i praćenje rada APIK-a
- Centralna izborna komisija (CIK)
- Ministarstvo pravde BiH
- Ministarstvo sigurnosti BiH
- Ministarstvo finansija i trezora BiH
- Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH
- Tužilaštvo BiH
- Sud BiH
- Državna agencija za istrage i zaštitu - SIPA
- Ured koordinatora za reformu javne uprave
- Ured za reviziju institucija BiH
- Komisija za praćenje sprovođenja Antikoruptivne strategije (AKS) i Akcionog plana (AP) Republike Srpske
- Tim za praćenje sprovođenja Akcionog plana Federacije BiH
- Ministarstvo unutrašnjih poslova RS
- Ministarstvo pravde RS
- Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova
- Federalno ministarstvo pravde

- Tim za praćenje sprovođenja Akcionog plana Brčko distrikta BiH
- Kriminalistička policija Brčko distrikta BiH
- Transparency International BiH
- Centar za sigurnosne studije
- Centar za istraživačko novinarstvo
- Nevladina antikorupcijska mreža ACCOUNT

Sagledavajući sastav navedene radne grupe, može se jasno zaključiti koliko je značajan sektor sigurnosti u provođenju aktivnosti na prevenciji i borbi protiv korupcije u društvu, odnosno implementaciji ciljeva i programa Strategije. Iz praktičnih razloga limitiran je broj institucija koje su mogle učestvovati u sastavu radne grupe, ali je uz pomoć APIK-a i civilnog društva osigurano posredno učešće i ostalih aktera sa svih nivoa vlasti, kako bi se Strategija i Akcioni plan prilagodili u što moguće većoj mjeri samim akterima koji je trebaju implementirati u praksi. Strategiju i Akcioni plan koje je predložila radna grupa, Vijeće ministara BiH usvojilo je na svojoj sjednici održanoj 7. maja 2015. godine.

U pogledu sektora sigurnosti, možemo izvesti zaključak da je određeni institucionalni iskorak primjetan kod pojedinih aktera, ali se ne može sa sigurnošću izvesti zaključak da je motivacija za unapređenje aktivnosti u ovom području bila implementacija mjera iz Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njeno provođenje. Mada se u svojim aktivnostima institucije pozivaju na ove dokumente, uvid u vremenski period donošenja i provođenja praktičnih mjera, ipak nas navodi na zaključak da nije bilo sistematskog pristupa institucija u ispunjavanju predviđenih obaveza i mjera iz izvornih akata Vijeća ministara BiH.

5. Procjena stanja i analiza rizičnih područja antikoruptivnih ponašanja u sektoru sigurnosti

Problem korupcije, uz organizovani kriminal i odnedavno terorizam, nalazi se u samom vrhu prijetnji po nacionalnu sigurnost i interese Bosne i Hercegovine. Države u svojim nastojanjima da se efikasno suprotstave ovoj modernoj pošasti, imaju na raspolaganju čitav spektar mogućnosti koje su uslovno podijeljene u tri kategorije: izgradnja integriteta, povećanje transparentnosti i unaprjeđenje odgovornosti. Neophodan preduslov za efikasne mehanizme, odnosno kreiranje strateškog okvira na djelovanju na planu borbe protiv korupcije, svakako je uspostavljanje snažnog vanjskog okvira vladavine prava u državi.

Sigurnosne politike i prakse zasnovane na vladavini prava, a koje su pri tome povezane sa cjelokupnim pravosudnim sistemom, mogu osigurati da navedene tri kategorije ostvaruju svoju funkciju. Transparentnosti i odgovornosti nema, ako sistem nije zasnovan na vladavini prava. Tako je i izgradnja integriteta unutar institucija sektora sigurnosti beskorisna, ukoliko pravosuđe ne funkcioniše dobro.

Problem korupcije u Bosni i Hercegovini, u proteklom periodu, inicirao je povećan broj istraživanja i analiza koji su predočavani domaćoj javnosti. Međutim, primjetno je da za sada nisu rađena posebna, a pogotovo empirijska istraživanja o problemu korupcije unutar sektora sigurnosti. Stoga je još uvijek javnost uskraćena za saznanja, koliko su institucije koje su zadužene da štite građane od korupcije i same zahvaćene ovom društvenom prijetnjom.

Rezultati istraživanja provedenog za potrebe ove studije, ukazuju da se od pet oblasti u okviru sigurnosnog sektora, po mišljenju ispitanika najviše korupcije dešava u oblasti policije i to čak 42,8% od ukupnih koruptivnih djela za koja znaju ispitanici. Zatim, 14% građana smatra da se korupcija najviše dešava u sektoru pravosuđa, carini/graničnoj službi 10,9%, sektoru odbrane 4,5%, te skoro zanemarljivih 0,5% u obavještajnom sektoru. Također, ispitanici su bili i mišljenja da se korupcija dešava u oblastima koje ne spadaju u sigurnosni sektor, odnosno njih

27,5% od ukupnog broja ispitanih. Iako se visok procenat koruptivnih djela ostvarenih u oblasti policije može donekle obrazložiti činjenicom da je policija, a prvenstveno saobraćajna, najviše u kontaktu sa građanima, ipak ne treba zanemariti podatak, da se skoro polovina koruptivnih djela, koja su građanima poznata, odnosi na rad policije.

U narednom dijelu pokušat ćemo pružiti pregled o procjeni i analizi stanja u oblasti sigurnosnog sektora, koji će nadamo se poslužiti kao osnov za daljnja istraživanja vezana za izučavanje i razumjevanje rizika od korupcije u sektoru sigurnosti.

Kvalitativna analiza dostupnih statističkih podataka i uvid u praksu istraživanja i procesuiranja korupcije, u kombinaciji sa percepcijom i stavovima građana vezanim za koruptivna ponašanja unutar sektora sigurnosti, trebala bi nam pružiti kredibilan osnov za identifikaciju oblasti i normi koje predstavljaju rizična područja za pojavu korupcije u sektoru sigurnosti. Svaki iskorak u borbi protiv korupcije, posebno ako se ona identifikuje unutar onih institucija koje su zadužene za njeno suzbijanje, je više nego dobrodošao bez obzira koliko se taj korak činio malim u datim okolnostima. Utvrđivanje uzroka i rizika od korupcije u sektoru sigurnosti, svakako je dobrodošao alat za trajnu zaštitu od korupcije ili bar za njeno svođenje na podnošljivu mjeru, sve do dostizanja nivoa u kojem će institucije sigurnosti uspostaviti sistem sa snažnim zaštitnim i antikoruptivnim mehanizmima, čija efikasnost neće zavisiti od političke volje zvaničnika.

Spomenuvši odnos politike prema borbi protiv korupcije, svakako smo svjesni da teorijski koncept slabe države u fokus prirode izvora korupcije u prvi plan proučavanja ističe nizak stepen socio-političke kohezije države. Država Bosna i Hercegovina je svakako eklatantan primjer slabe države u kojoj između predstavnika naroda još uvijek nije moguće postići neophodni koncenzus o prirodi političke zajednice i vrste poretka u kojoj žive. Ovaj nedostatak zajedničke vizije političkih aktera svakako ima velikog uticaja i na opšte opredjeljenje za borbu protiv korupcije. Iako političko okruženje nije predmet analize ove studije, smatrali smo da neizostavno treba skrenuti pažnju čitaocima na latentnu prisutnost političke nestabilnosti, koja svakako opterećuje sveukupni ambijent borbe protiv korupcije, ali i same aktere sigurnosnog sektora.

5.1. Statistika o istragama i procesuiranju korupcije

Iako se i policijske i pravosudne institucije pozivaju na svoju nezavisnost i nepristrasnost u radu, evidentan je uticaj politike i vladajućih struktura.⁴⁸ Čest je slučaj da se u predizbornom periodu događaju velike policijske akcije i spektakularna hapšenja političkih rukovodilaca, dok nedugo nakon izbora i konstituisanja vlasti, u pravilu, ti predmeti završavaju nepokretanjem istrage ili obustavom postupka zbog nedostatka dokaza u odnosu na počinioca.

Tako izvještaji Evropske komisije o napretku BiH za 2013. i 2014. godinu, navode da je "pokrenuto nekoliko krivičnih postupaka i istraga protiv javnih službenika visokog ranga, ali je i dalje ostao nizak ukupan nivo djelotvornih istraga, krivičnih postupaka i presuda u predmetima korupcije. Slabi su kapaciteti za istrage krivičnih djela ekonomske i finansijske prirode, te krivičnih djela povezanih s javnim nabavkama i prevarama. Još uvijek ne postoji djelotvorna krivično-pravna politika u borbi protiv korupcije."⁴⁹

Nadalje, u mnogim izvještajima nevladinih organizacija navodi se da u tom periodu nije došlo do promjena u procedurama kojima bi se unaprijedile istražne radnje u cilju efikasnijeg procesuiranja koruptivnih krivičnih djela ili uvođenja dodatnih procedura pri odabiru za kandidate koji se prijavljuju na pozicije koje su važne u otkrivanju korupcije.

U kontekstu statističkog pristupa problematici procesuiranja korupcije, statistički pokazatelji nisu najadekvatnije mjerilo za ocjenu uspješnosti. Međutim, oni su za sada jedini parametar na koji se u ovoj studiji možemo pozvati kada govorimo o procesuiranju korupcije. Iako je prednost statistika u tome što omogućavaju da se raspolaze tačnim podacima, nedostaci postojećih statistika koje izdaju VSTV i tužilaštva u BiH su višestruki. Prvenstveno, uvidom u postojeće statistike, nije moguće pratiti tok predmeta i vidjeti njegov epilog. To je zbog toga što statistike daju sliku godišnjeg stanja u radu na predmetima, bez podataka o tome kada je predmet zaprimljen u rad, odnosno, koliko dugo je trebalo da se tužilaštvo očituje o pokretanju

⁴⁸ Intervjui sa predstavnicima akademskog i nevladinog sektora, januar i februar 2015.

⁴⁹ http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA

ili nepokretanju istrage, predlaganju optužnice, koliko je vremena trebalo da sud započne postupak ili donese presudu.⁵⁰

To znači da postojeće statistike ne omogućavaju da se uradi analiza slučaja. Čak i Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2013. godini navodi da, "uprkos dostupnosti prikupljenih statističkih podataka, ne postoji analiza slučajeva korupcije." Nadalje, iz statistika nije moguće ustanoviti koliko se predmeta vodi protiv javnih sužbenika visokog ranga uključenih u korupciju, a koliko se radi o tzv. "sitnijm" predmetima, jer se svi predmeti evidentiraju zajednički. I treće, primijećeno je da postoji prilično neujednačen pristup identifikovanju i izvještavanju o krivičnim djelima korupcije koja se vode u tužilaštvima. Tako npr., neka tužilaštva daju statističke podatke po predmetima, a neka i po predmetima i po licima.

U nekim izvještajima se iznose podaci prema glavama krivičnih djela, dok se nekada iznose samo prema vrsti djela koja obuhvata podjelu na opšti kriminal, privredni kriminal i ratne zločine, što onemogućava da imamo uvid u broj koruptivnih predmeta. Ovo je dovelo do nedovoljno preciznog statističkog pregleda koruptivnih predmeta u BiH, te shodno tome, i neadekvatnog pregleda dinamike rješavanja predmeta na godišnjem nivou, kao i nesrazmjernog broja predmeta o percepciji korupcije, koje vode neke nevladine organizacije. Stoga je VSTV u 2014. godini, pokrenulo inicijativu za izradu jedinstvene liste koruptivnih krivičnih djela koja će biti jedinstvena za sva tužilaštva u BiH. Članovi Stalne komisije za efikasnost tužilaštva i predstavnici sudske i tužilačke zajednice usaglasili su prijedlog ove liste, koja je usvojena na sjednici Vijeća 6. maja 2015. godine. Cilj donošenja ove liste je da posluži kao orijentir svim tužiocima u BiH prilikom dodjeljivanja oznake određenom predmetu u TCMS-u kao koruptivnom krivičnom djelu. Time bi se postigla jednobraznost statističkih podataka o ovoj vrsti krivičnih djela. Prilikom usaglašavanja prijedloga liste krivičnih djela korupcije, članovi Stalne komisije su se rukovodili definicijama korupcije iz domaćeg ali i međunarodnog pravnog okvira.⁵¹

Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2013. godini u poglavlju "Borba protiv korupcije" navodi da je "broj slučajeva korupcije prijavljenih tužilaštvima u cijeloj BiH

⁵⁰ Intervjui sa predstavnicima sudskih i tužilačkih institucija

⁵¹ Intervju sa predstavnicima VSTV-a, novembar 2014.

povećan za 48% u 2013. godini, te je u 2012. godini podneseno 3.174 prijava u odnosu na 2.142 prijave iz prethodne godine. Broj potvrđenih optužnica je još uvijek skroman, te ostaje mali broj konačnih presuda."⁵²

Iako su statistički podaci o procesuiranju korupcije, kako je navedeno, nedovoljno harmonizovani, za statistike u 2013. godini poslužili smo se postojećim dostupnim podacima na web stranicama VSTV-a i pravosudnih institucija, kao i Informacijom Federalnog tužilaštva o primjeni KZ FBiH u 2013. godini koja je dostavljena Vladi FBiH, a u kojoj su izneseni puno detaljniji podaci nego u ostalim izvještajima.

U tabeli ispod se nalaze statistički podaci VSTV-a o procesuiranju krivičnih djela korupcije u tužilaštvima u BiH za 2013. godinu⁵³

Tužilaštva	Prijave	Istrage	Podignute optužnice
Tužilaštvo BiH	154	46	9
Federacija BiH	1.529	418	133
Republika Srpska	657	253	107
Brčko distrikt	23	30	16
UKUPNO	2.363	747	265

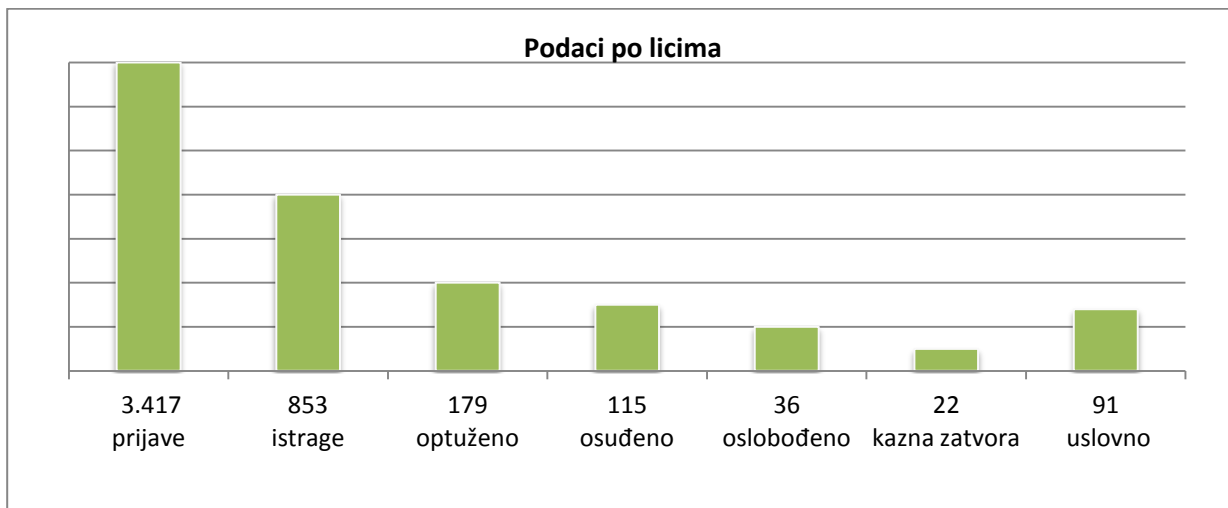
Skromni statistički podaci, kada je riječ o procesuiranju korupcije u 2013. godini vidljivi su i u Federaciji BiH. Tokom te godine kantonalna tužilaštva su zbog izvršenja krivičnih djela podmićivanja i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti, imala ukupno u radu prijava protiv 3.417 lica, te ukupno istraga u radu protiv 853 lica. U okviru ovih djela, najbrojnije je bilo krivično djelo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja (čl. 383 KZ F BiH). Za krivična djela iz ove grupe djela ukupno je optuženo 179 lica, a sudovi su donijeli odluke protiv 159 lica, i to osuđujuće presude protiv 115 lica, odbijajuće presude protiv 4 lica i oslobađajuće presude u odnosu na 36 lica, dok je prema 4 lica krivični postupak obustavljen. Zatvorske kazne su izrečene protiv 22 lica, novčane kazne protiv 2 lica, a uslovne osude izrečene prema 91 licu.⁵⁴

⁵² http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA

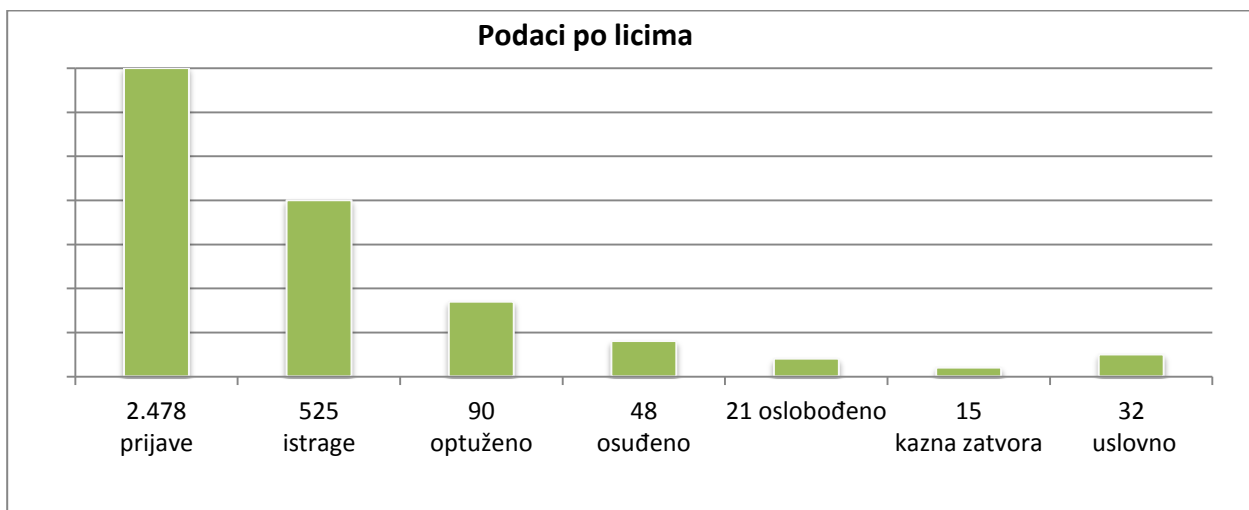
⁵³ Godišnji izvještaj VSTV za 2013. godinu str. 122

⁵⁴ Izvor: Informacija Federalnog tužilaštva o primjeni KZ F BiH u 2013.g. dostavljena Vladi F BiH

KZ FBiH – Glava XXXI - Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti– procesuiranje u 2013. godini



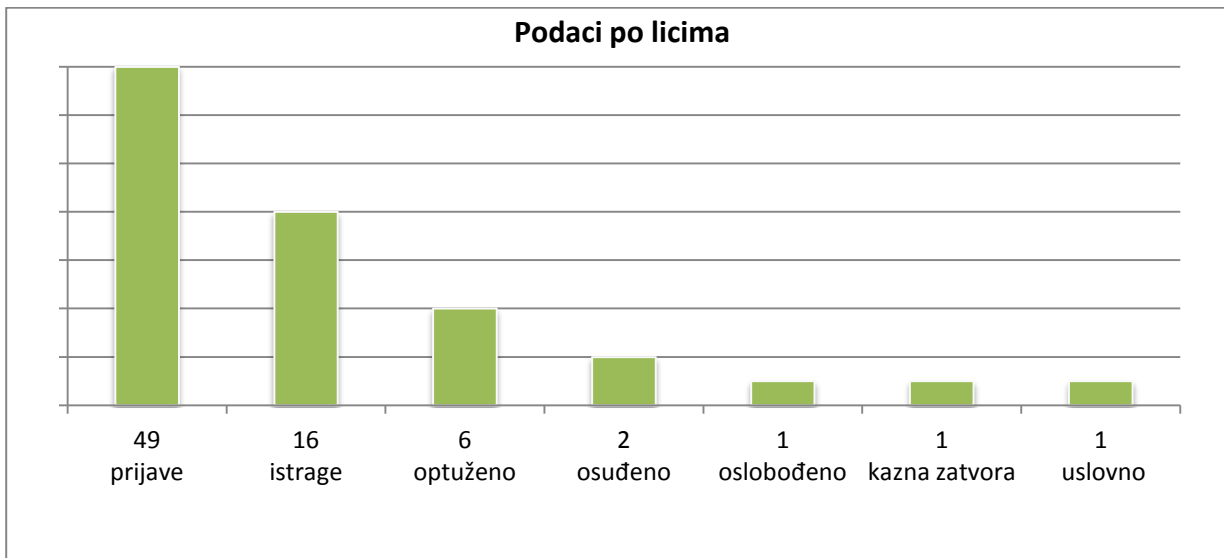
Kada posmatramo samo krivično djelo zloupotrebe položaja ili ovlaštenja (čl. 383 KZ FBiH), kao najbrojnije u okviru koruptivnih djela, kantonalna tužilaštva su u 2013. godini imala ukupno prijava u radu protiv 2.478 lica i ukupno istraga protiv 252 lica. Optuženo je 90 lica, a sudovi su donijeli odluke u odnosu na 76 lica, od čega su protiv 48 lica osuđujuće presude, u odnosu na 3 lica odbijajuće presude, a u odnosu na 21 lice oslobađajuće presude, dok je u odnosu na 4 lica obustavljen krivični postupak. Zatvorske kazne su izrečene u odnosu na 15 lica, novčane kazne protiv 1 lica, a za 32 lica je izrečena uslovna osuda⁵⁵. KZ FBiH – čl. 383 Zloupotreba položaja ili ovlaštenja - procesuiranje u Federaciji u 2013. godini



⁵⁵ Izvor: Isto

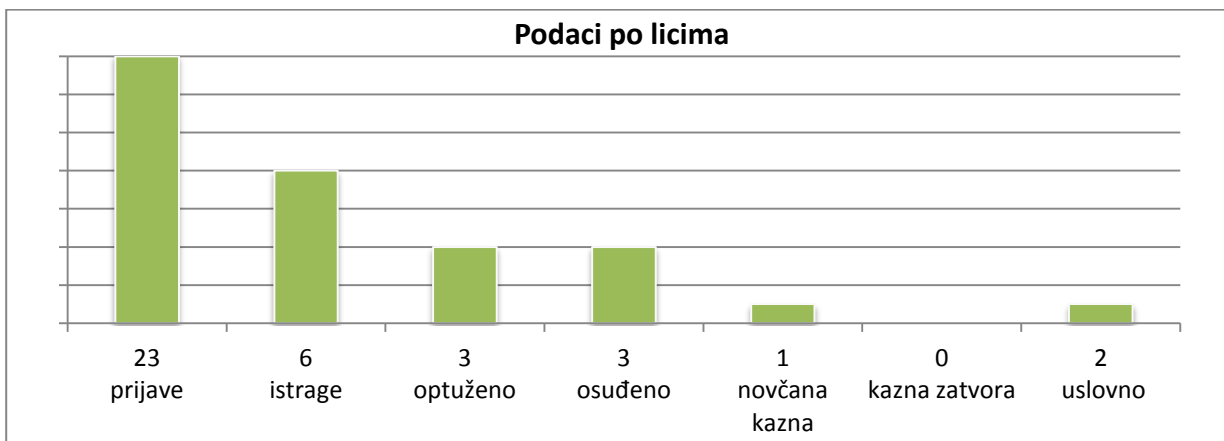
Slična je situacija sa procesuiranjem krivičnog djela primanja dara i drugih oblika koristi (čl.380 KZ F BiH). Tu su kantonalna tužilaštva imala prijavu protiv 49 lica, ukupno istraga u radu protiv 16 lica, podignuta je optužica protiv 6 lica, sudovi su donijeli odluke u odnosu na 3 lica, od čega su osuđujuće presude u odnosu na 2 lica, a oslobađajuća presuda za 1 lice. Kazna zatvora je izrečena protiv 1 lica, dok je prema 1 licu izrečena uslovna osuda.

KZ F BiH – čl. 380 Primanje dara i drugih oblika koristi - procesuiranje u FBiH 2013. godina



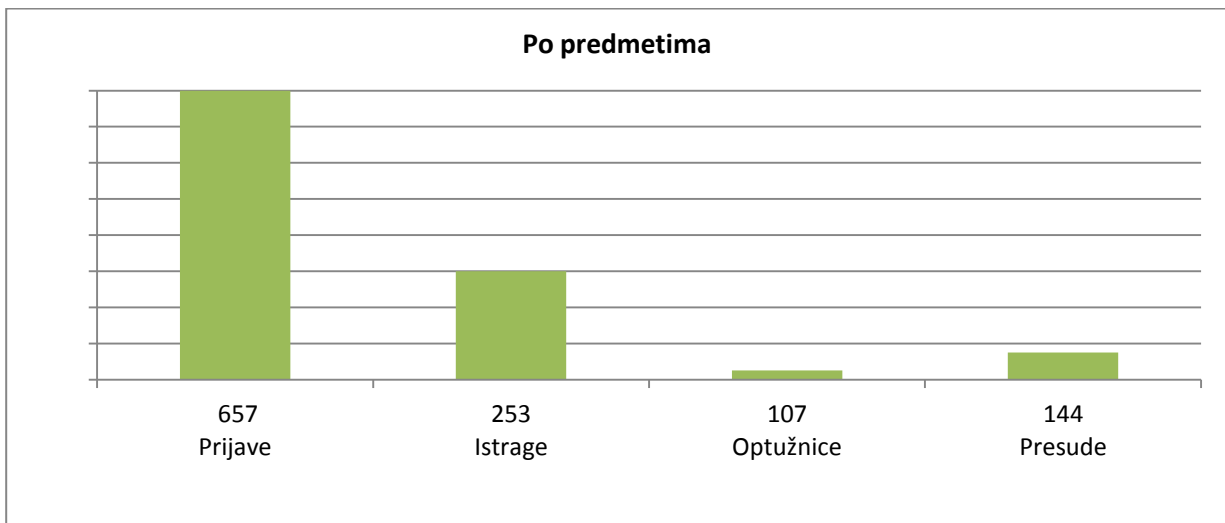
U pogledu procesuiranja krivičnih djela davanje dara i drugih oblika koristi (čl.381 KZ FBiH), kantonalna tužilaštva su u 2013. godini imala ukupno prijava u radu protiv 23 lica i ukupno istraga protiv 6 lica. Protiv 3 lica je podignuta optužnica, a sudovi su donijeli odluke u odnosu na 3 lica, i to protiv sva 3 lica osuđujuće presude. Zatvorska kazna nije izricana, izrečena je novčana kazna prema 1 licu, dok je u odnosu na 2 preostala izrečena uslovna osuda.

KZ FBiH – čl. 381 Davanje dara i drugih oblika koristi - procesuiranje u FBiH 2013. godina



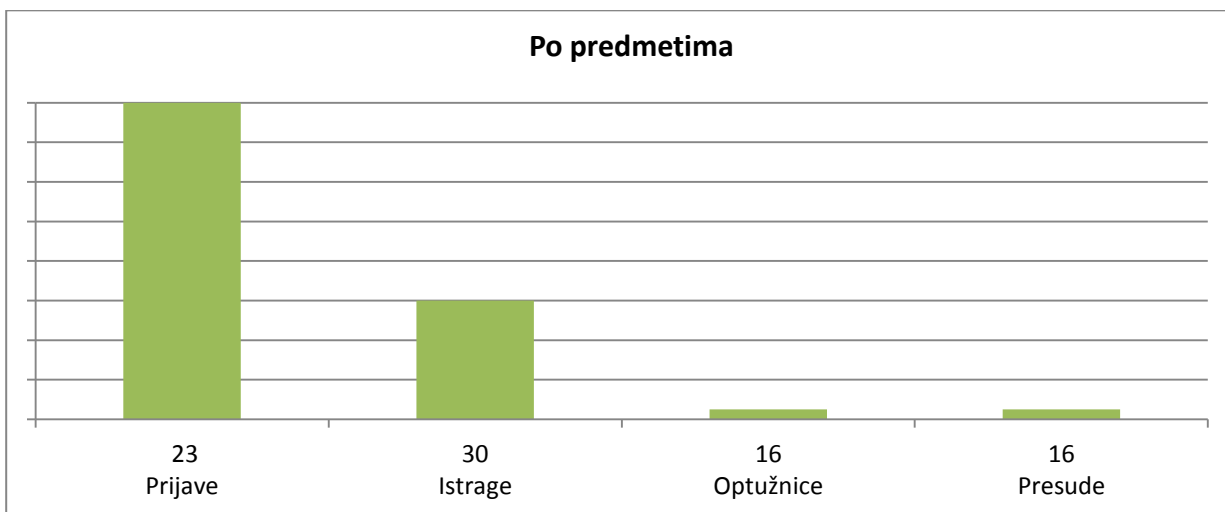
Za procesuiranje korupcije u Republici Srpskoj, za 2013. godinu raspoloživi su podaci po predmetima. Tužilaštva u RS su imala 657 prijave u radu i donijela su naredbe za provođenje 253 istrage. Sudovi su u toj godini potvrdili 107 optužnica i donijeli 144 presude. Nisu dostupni podaci o vrsti presuda niti o broju lica u ovim predmetima.

Procesuiranje korupcije u RS-u u 2013. godini



Također, i za procesuiranje korupcije u BD BiH, za 2013. godinu su raspoloživi samo podaci po predmetima. Tužilaštvo Brčko Distrikta imalo je 23 prijave u radu i donijelo je naredbe za provođenje 30 istraga. Sudovi su u toj godini potvrdili 16 optužnica i donijeli 16 presuda. Ni ovdje nisu dostupni podaci o vrsti presuda niti o broju lica u ovim predmetima.

Procesuiranje korupcije u Brčko Distriktu u 2013. godini



Kada je riječ o 2014. godini, raspoloživi su vrlo oskudni statistički podaci. Naime, VSTV je sačinilo dokument sa podacima o strukturi kriminala u 2014. godini, iz kojega se mogu vidjeti podaci za svako krivično djelo iz sva četiri KZ u BiH, ali su ograničeni samo na broj podignutih optužnica prema predmetima i prema licima. Ostali podaci, kao što su broj naređenih istraga za koruptivna djela, broj sudskih odluka, presuda i vrsta presude, nisu dostupni u ovom dokumentu niti u Godišnjem izvještaju za 2014. godinu.

Podignute optužnice za koruptivna djela u BiH u 2014. godini⁵⁶

Krivični zakon	Po predmetima	Po licima
KZ BiH	13	22
KZ FBiH	142	228
KZ RS	128	156
KZ BD	23	30
UKUPNO	306	436

Statistike VSTV-a koje predstavljaju rad pojedinačnih tužilaštava za 2014. godinu odnose se na primljene izvještaje, riješene i naređene istrage, podignute i potvrđene optužnice, ali nigdje nije prikazana vrsta djela na koje se ti podaci odnose, tako da je i odavde nemoguće izdvojiti podatke za koruptivna djela. Nadalje, Republičko tužilaštvo RS je sačinilo izvještaj za 2014. godinu, ali se u njemu samo nalaze podaci prema vrsti krivičnih djela kao što su opšti kriminalitet, privredni kriminalitet i ratni zločini, tako da nije moguće izdvojiti podatke koji se odnose na koruptivna djela. Isti je slučaj i sa Zbirnim izvještajem o radu kantonalnih tužilaštava u Federaciji za 2014. godinu. Kada su u pitanju izvještaji o radu Specijalnog tužilaštva RS, kao i Tužilaštva BiH, na njihovim web stranicama posljednji dostupni izvještaji odnose se na rad u 2012. godini.

⁵⁶ Dokument o strukturi kriminaliteta za 2014.g. www.vstv.pravosudje.ba Ovdje su dostupni podaci o podignutim optužnicama za sva krivična djela pojedinačno

5.2. Statistike o uključenosti uposlenika sigurnosnog sektora u korupciju i poduzimanje internih mjera

Pored statističkih podataka pravosudnih institucija o ukupnom procesuiranju korupcije, smatramo shodnim prikazati i podatke koji se tiču uključenosti uposlenika sektora sigurnosti u koruptivne radnje, a koje su istraživala tijela unutrašnjih ili vanjskih mehanizama kontrole. U slučajevima kada je za to postojala opravdanost, nakon razmatranja unutar relevantnih organa i službi, ovi predmeti su prosljeđivani pravosudnim organima na postupanje.

Sigurnosne institucije u BiH imaju realnu potrebu da posjeduju sistematski uređene evidencije o uključenosti njihovih uposlenika u korupciju. Primjera radi, policijske institucije raspolažu statističkim podacima o uključenosti policije u korupciju, ali ti podaci nisu objedinjeni nego se nalaze u nekoliko različitih evidencija ili u pojedinačnim izvještajima.⁵⁷

Putem već spomenute "Etičke linije" unutar MO BiH, "najveći broj prijava je u periodu od 2. decembra 2013. godine do početka marta 2014. godine, prema izjavi generalnog inspektora, zaprimljen upravo ovim putem, odnosno ukupno 28 prijava o mogućim nepravilnostima. Od toga, 19 predmeta je završeno, pri čemu su 3 predmeta osnovana a za 5 predmeta Generalni inspektorat MO BiH je preporučio da postoje druga sredstva rješavanja. Od preostalih 9 predmeta, 5 je odbačeno zbog nemogućnosti provjere nejasnih navoda, dok su 4 predmeta još uvijek u procesu analize."⁵⁸ Također, određen broj zaprimljenih prijava odnosi se i na kršenje internih procedura, nepravilnosti u računovodstvu i finansijama, nepravilnosti u javnim nabavkama, nepravilnosti u zapošljavanjima, krađu, zloupotrebu položaja, govor mržnje, koruptivne radnje i niz drugih nepravilnosti. Tokom 2014. godine, Generalni inspektorat je imao 250 predmeta u radu, od čega se 1/3 odnosila na istrage korupcije, dok su ostalo, uglavnom bili predmeti koji su se ticali pružanja pomoći⁵⁹.

Pritužbe na rad nosilaca pravosudnih funkcija, također, ukazuju da postoji potreba za unapređenjem procedura i odgovornosti uposlenih u ovom sektoru. Tokom 2013. godine u pravosuđu je, u disciplinskim predmetima, bilo evidentorano 1196 pritužbi, dok je taj broj u

⁵⁷ Pročitati više u "Mapiranje kvaliteta statistika o korupciji u policiji", Centar za sigurnosne studije, 2014.g.

⁵⁸ <http://sdp-brcko.org/?p=2742>

⁵⁹ Podaci za 2014.g. dobijeni u razgovoru sa generalnim inspektorom

2014. godini nešto smanjen i iznosi 1129. U 2013. godini evidentirana je 1391 pritužba o slučajevima korupcije u sistemu pravosuđa, dok je u toku 2014. godine taj broj bio 1607. Ovako veliki broj pritužbi i sumnji na korupciju na osobe koje bi morale posjedovati najviše moralne i etičke vrijednosti, svakako je nešto čime bi se nosioci pravosudnih funkcija morali ozbiljno pozabaviti. U tabelama ispod, nalazi se pregled statistika disciplinskih predmeta u pravosuđu i slučajeva korupcije.

Disciplinski predmeti u BiH

2013.	2014.
Broj evidentiranih pritužbi: 1196	Broj evidentiranih pritužbi: 1129
Broj riješenih predmeta: 1205	Broj riješenih predmeta: 1138
Broj disciplinskih postupaka: 18	Broj disciplinskih postupaka: 18
Okončanih disciplinskih postupaka: 18	Okončanih disciplinskih postupaka: 17
Broj izrečenih sankcija: 17 (14 sudija, 3 tužioca)	Broj izrečenih sankcija: 18 (13 sudija, 4 tužioca)

Izvor: VSTV

Slučajevi korupcije u sistemu pravosuđa u BiH

2013.		2014.	
Evidentiranih pritužbi	1391	Evidentiranih pritužbi	1607
Pokrenutih istraga	453	Pokrenutih istraga	635
Pokrenutih optužnica	215	Pokrenutih optužnica	222
Odluka	223	Odluka	299
Presuda	176	Presuda	228
Odbačeni	5	Odbačeni	8
Oslobođeni	42	Oslobođeni	63

Izvor: VSTV

O uključenosti predstavnika pravosudnih institucija u kriminal i korupciju, govori i slučaj pokretanja procesa protiv dugogodišnje sutkinje Suda BiH, koja je pred tim sudom optužena

za primanje mita i drugih oblika koristi,⁶⁰ kako bi licima osuđenim u prvostepenom postupku, drugostepenom presudom umanjila izrečenu kaznu.

Ni carinski/granični sektor nije imun na zloupotrebe ovlaštenja ili neprimjerenih ponašanja u obavljanju svojih dužnosti. Najzastupljenija korupcija u oblasti carina je kada kriminalci plaćaju mito za omogućavanje potpuno nezakonitih, unosnih poslova kao što je krijumčaranje droge ili zloupotreba izvoza podsticaja. Evropska komisija navodi da su "glavne vrste korupcije u carinskoj upravi rutinske i to uglavnom gdje privatni operateri plaćaju mito radi redovnog ili bržeg završetka carinskih radnji. Tu je i lažna korupcija u kojoj se od trgovaca ili agenata traži da "zatvore jedno oko", dok je aktivni, dogovoreni carinski tretman u cilju smanjenja fiskalnih obaveza ili povećanja zarade sa strane." Primjera radi, u periodu od 2006. do 2010. godine u UINO pokrenut je 91 disciplinski postupak protiv zaposlenih, a u periodu od polovine 2011. do polovine 2014. pokrenuto je 258 disciplinskih postupaka gdje je za deset službenika izrečena mjera prestanka radnog odnosa.

Također, uposlenici Uprave za indirektno oporezivanje (UINO) lišavani su slobode u policijskim akcijama pod nazivom Mreža, Tref i Pandora. U ovoj posljednjoj, koja je sprovedena tokom juna 2014. godine, najprije je uhapšen bivši direktor Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje, a zatim i pomoćnik sektora za carine. U istoj policijskoj akciji uhapšen je i veliki broj službenika, od kojih su 23 suspendovana zbog sumnje da su počinili krivična djela vezana za nelegalnu trgovinu tekstilom. UINO je pokrenula disciplinske postupke protiv svih onih kojima je određen pritvor nakon hapšenja, mada su isti vrlo brzo pušteni na slobodu bez podizanja optužnice.

U prilog nedostatku adekvatnih mjera sigurnosnih institucija u odnosu na visokorangirane službenike, govori i slučaj direktora Agencije za istrage i zaštitu (SIPA) protiv kojega se vodi istraga pred Tužilaštvom BiH, jer se tereti za nesavjestan rad u službi zbog propusta poduzimanja adekvatnih mjera u februarskim protestima 2014. godine.⁶¹ Vođenje istrage pred Tužilaštvom BiH, očigledno, nije bilo dovoljno da se ovaj direktor službe suspenduje, dok je

⁶⁰<http://www.klix.ba/vijesti/bih/sud-potvrdio-optuznicu-protiv-sutkinje-azre-miletic-te-senada-sabica-i-rame-brkica/150623038>

⁶¹ <http://www.klix.ba/vijesti/bih/pokrenuta-istraga-protiv-direktora-sipa-e-gorana-zupca/140221110>

poznato da se mnogi, nižerangirani zvaničnici policijskih agencija, suspenduju ili čak ostanu bez posla zbog manjih prekršaja ili samo sumnji da su nesavjesno obavljali svoj posao.

Prema godišnjim izvještajima, Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika BiH, kao nezavisno tijelo Parlamentarne skupštine BiH, u toku 2013. godine razmatrao je 74 pritužbe, dok je u 2014. godine razmatrano 77, od čega se 7 pritužbi odnosilo na korupciju u Graničnoj policiji BiH. Dvije od 7 pritužbi rezultirale su vođenjem disciplinskog postupka, od čega je u jednom postupku izrečena disciplinska sankcija, a za ishod drugog postupka Odbor je uputio upit i očekuje odgovor. Zanimljivo je da se za 5 preostalih pritužbi nije mogla utvrditi osnovanost jer na graničnim prelazima na koje se one odnose ili ne postoji video nadzor ili nije u funkciji tako da se internom kontrolom nisu mogle zadokumentovati tvrdnje iz pritužbi⁶². Zbog toga je jedna od preporuka ovoga Odbora bila da se stavi u funkciju video nadzor na svim graničnim prelazima. Odbor je, izdao još nekoliko preporuka policijskim agencijama, od kojih je jedna uspješno implementirana a tiče se upoznavanja svih uposlenika sa podzakonskim aktima u vezi sa prelaskom državne granice.

Što se tiče OSA/OBA-e BiH, interesantno je napomenuti da Inspektorat glavnog inspektora u periodu 2013. i 2014.godine nije poduzimao aktivnosti iz svoje nadležnosti koje se tiču i koje su u vezi sa korupcijom i koruptivnim djelima. Također, Inspektorat nije zaprimao pozive, informacije niti bilo kakva obavještenja o koruptivnim aktivnostima na osnovu kojih bi poduzimali aktivnosti.⁶³

⁶² Podaci dobijeni od predstavnika Odbora za žalbe građana na rad policijskih službenika

⁶³ Dopis OSA/OBA-e BiH juli 2015. godine

5.3. Saradnja institucija u istraživanju i procesuiranju koruptivnih djela

U pravilu, krivična djela sa obilježjima korupcije čine se u strogoj tajnosti između dva ili više subjekta koji lično imaju neku korist iz tih nezakonitih radnji. Dakle, samo odsustvo svjedoka otežava mogućnost prikupljanja dovoljnog broja kvalitetnih dokaza za efikasno procesuiranje djela. Konspirativna priroda samih koruptivnih djela ukazuje na potrebu za primjenom istražnih radnji prikrivenog karaktera, iako je nekada i primjenom tih radnji teško obezbijediti dokaze. Tako ZKP propisuje sljedeće posebne istražne radnje:

- nadzor i tehničko snimanje telekomunikacija,
- pristup kompjuterskim sistemima i kompjutersko sravnjenje podataka,
- nadzor i tehničko snimanje prostorija,
- tajno praćenje i tehničko snimanje osoba, transportnih sredstava i predmeta koji stoje u vezi s njima,
- korištenje prikrivenih istražitelja i korištenje informatora,
- simulirani i kontrolirani otkup predmeta i simulirano davanje potkupnine,
- nadzirani prijevoz i isporuka predmeta krivičnog djela.

Pri obezbjeđivanju dokaza za koruptivna djela, policijske agencije se u praksi susreću sa nizom problema. Prije svega, radi se o vremenskoj distanci između izvršenja krivičnog djela i njegovog prijavljivanja. Stoga, čak i primjena posebnih istražnih radnji ne može dati očekivani rezultat. Nadalje, klasični oblici podmićivanja se vrše u pravilu bez prisustva svjedoka, gdje su i primalac i davalac mita obostrano zainteresovane stranke i nastoje da sam akt tog krivičnog djela učine tajnim. Stoga, skoro da i ne postoji spremnost za saradnju osobe koja je dala mito, s obzirom da je time ostvarila određenu korist za sebe.

Osim toga, inspektori/istražitelji koji rade na dokumentovanju ovih predmeta često navode da, i kada se pojavi lice koje je dalo mito i iskazalo spremnost na saradnju sa policijom i tužilaštvom, ne nailaze na razumijevanje kod postupajućeg tužioca za pružanjem poticaja i ohrabrivanjem tog lica za svjedočenje kroz obezbjeđivanje imuniteta od krivičnog gonjenja.⁶⁴ Svi ovi faktori čine dokumentovanje ovih krivičnih djela puno težim nego što je to slučaj sa

⁶⁴ Intervjui sa inspektorima MUP-ova, april i mart 2014.

drugim vrstama krivičnih djela. Također, predstavnici SIPA-e, FUP-a i MUP-a RS navode da, zbog nedostatka ljudskih resursa, tužilaštva nekada nisu u objektivnoj mogućnosti da obrade sve izvještaje koje dobijaju o ovim krivičnim djelima i da blagovremeno analiziraju dokumentaciju dobijenu od policije. To onemogućava tužilaštvima da blagovremeno predlažu poduzimanje daljih mjera u fazi predistražnih ili istražnih radnji.⁶⁵

Policijske agencije najčešće istražuju krivična djela korupcije kao predikatna djela,⁶⁶ u okviru drugih, složenijih krivičnih djela, kao što su grupa krivičnih djela „protiv privrede i jedinstva tržišta, te krivična djela iz oblasti carina“ (gdje, između ostalog, spadaju krivična djela pranje novca, porezna utaja ili prevara, neplaćanje poreza, krijumčarenje i carinska prevara), kao i u okviru grupe krivičnih djela „dogovor, pripremanje, udruživanje i organizovani kriminal.“ Ova druga djela je lakše uočiti, istraživati i dokazati nego koruptivna djela, te policijska istraga najčešće kreće u cilju rasvjetljavanja tih djela.⁶⁷ Naravno, nadležni sud je taj koji donosi konačnu odluku o kvalifikaciji krivičnog djela.

Uočeni problemi policijskih organa i tužilaštava vezani za istraživanje i procesiranje koruptivnih krivičnih djela u praksi, potaknuli su predstavnike ovih institucija da pokušaju unaprijediti postojeće procedure. Tako su sva tužilaštva i policijska tijela u BiH, krajem 2013. godine usvojila "Uputstvo o postupanju i saradnji ovlaštenih službenih lica - policijskih službenika i tužilaca u provođenju radnji dokazivanja tokom istrage." Tokom 2014. godine preduzete su aktivnosti sa ciljem njegove što efikasnije primjene u praksi. U tom cilju održan je niz regionalnih obuka na temu sadržaja i praktične primjene Uputstva, na kojima je učestvovalo preko 200 tužilaca i policijskih službenika.

Primjena ovog Uputstva je od izuzetnog značaja, jer se na ovaj način stvaraju preduslovi da ovlaštene službene osobe i tužioci funkcionišu kao dobar tim, da budu proaktivni, dobro koordinisani i efikasni kako bi se osigurala kvalitetna istraga, krivično gonjenje i sankcionisanje slučajeva svih oblika kriminaliteta, a posebno onih sa najtežim obilježjima.

⁶⁵ Intervjui sa predstavnicima MUP-ova i tužilaštava u BiH, septembar 2014.

⁶⁶ Termin „predikatna djela“ se koristi u policijskoj praksi i odnosi se na djelo koje je počinitelj uradio kako bi ostvario neko drugo krivično djelo. Npr. počinio je davanje dara i drugih oblika koristi kao djelo korupcije kako bi izvršio ilegalni prevoz robe ili pranje novca.

⁶⁷ Iz intervju sa predstavnicima MUP-a, septembar 2014.

Također, tokom 2014. godine, pokrenut je i projekat VSTV-a, "Uspostavljanje komunikacijske platforme u cilju jačanja obrazovnih kapaciteta pravosudnih i sigurnosno-odbrambenih institucija BiH," što je još jedan primjer konkretnog doprinosa poboljšanju saradnje u domenu zajedničke edukacije policije i tužilaca u BiH.

U cilju provođenja mjere uvođenja specijalizovanih obuka za uposlenike agencija za provođenje zakona, uključenih u borbu protiv korupcije, kao i za sudije i tužioce u području korupcije i oduzimanja nelegalno stečene imovine, entitetski centri za edukaciju sudija i tužilaca i Pravosudna komisija Brčko distrikta redovno organiziraju specijalizovane obuke na ove teme. Također, u saradnji sa Udruženjem tužlaca RS-a, VSTV je tokom 2014. godine organizovalo pet regionalnih radionica za tužioce, sudije policijske službenike na temu finansijske istrage i oduzimanja nezakonito stečene imovine, te konferencije na temu "Oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom" kojoj je prisustvovalo preko 100 učesnika iz reda sudija, tužilaca i predstavnika policijskih agencija.

U slučaju neuspjeha u obezbjeđenju dokaza, istraživanju i procesuiranju koruptivnih djela, nerijetko se u praksi može čuti priča o "prebacivanju" odgovornosti sa policije na tužilaštva i pravosuđe i obratno. U takvim slučajevima, pravosudne institucije tvrde da materijalni dokazi koje im predoče policijske agencije putem tužilaštva, nisu dovoljni da bi se na osnovu njih mogla narediti istraga, sačiniti optužni prijedlog, voditi sudski postupak ili zasnivati osuđujuća presuda.⁶⁸ Na drugoj strani, policijske agencije tvrde da pravosudne institucije ili nisu zainteresovane za procesuiranje ovih djela ili da nemaju dovoljno kapaciteta da se ozbiljno posvete predmetima.⁶⁹ Često se oba ova segmenta pozivaju i na nedovoljnu edukaciju i osposobljenost za rad na složenim koruptivnim predmetima, a nekada je i očito da ne postoji njihova potrebna međusobna saradnja. Na osnovu iznešenog, evidentno je neophodna kontinuirana edukacija kako policijskih inspektora, tako i tužilaca i sudija. Međutim, kada sagledamo činjenicu da nema nikakvih prepreka za poboljšanje saradnje policijskih agencija i pravosudnih organa u istraživanju i procesuiranju korupcije, odnosno, da im je čak saradnja propisana i kao obaveza, možemo ipak konstatovati da ne postoji osnovano opravdanje za slabe rezultate u procesuiranju koruptivnih djela.

⁶⁸ Intervjui sa predstavnicima sudova i tužilaštava u BiH, septembar i oktobar 2014.

⁶⁹ Intervju sa inspektorima policijskih agencija, 2014.

Na primjeru neslaganja politike i struke, uočavamo još neke apsurdne koji su prisutni u političkom ambijentu Bosne i Hercegovine, tj. u konkretnom slučaju Federacije BiH. Predmet naše pažnje su politička previranja oko tzv. "seta antikorupcijskih zakona", koje je Parlament FBiH usvojio tokom 2014. godine. Oni su uključivali: Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala, Zakon o oduzimanju nelegalno stečene imovine, izmjene ili dopune Zakona o krivičnom postupku i Zakona o sudovima, te novi federalni zakon o prekršajima.

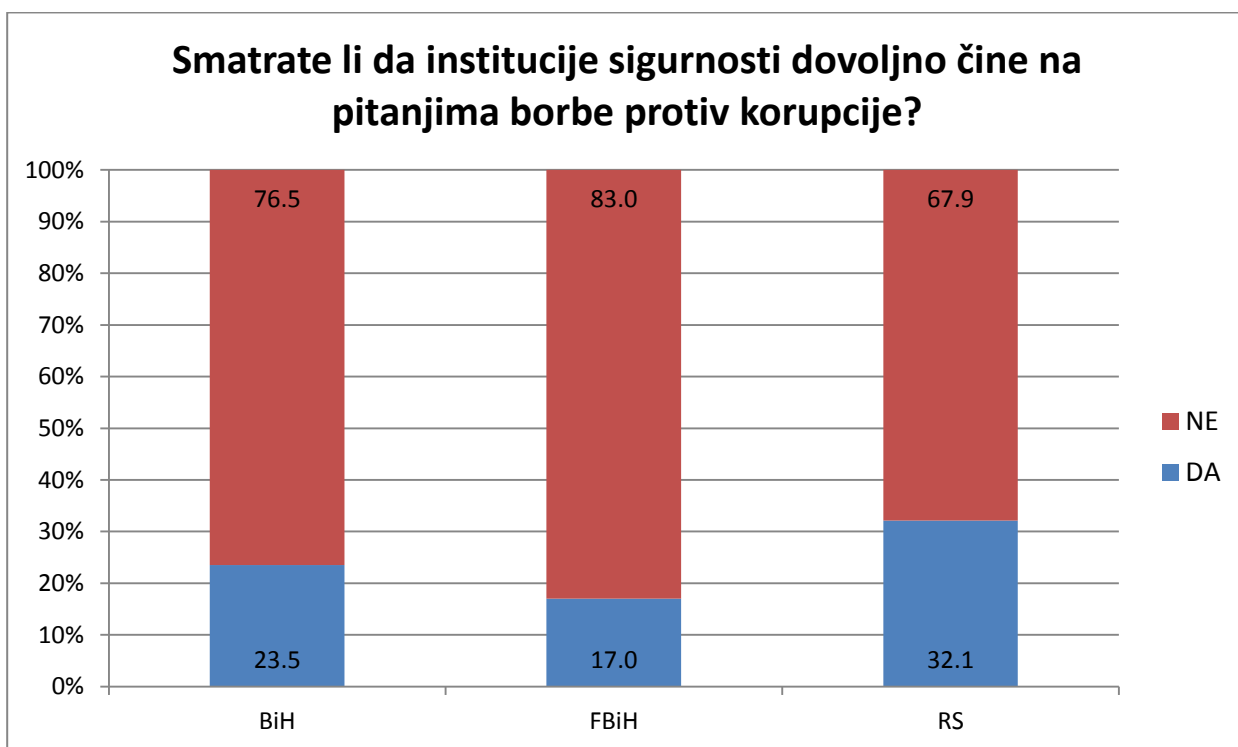
Najveću zabrinutost struke, izazvalo je usvajanje Zakona o suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije u FBiH, dok se usvojenim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku FBiH stvaraju normativni preduslovi za njegovu nesmetanu primjenu. Zakon o suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije u FBiH, pored ostalog, predviđa uspostavljanje specijalnih odjela unutar Tužilaštva i Vrhovnog suda Federacije BiH, kao stvarno i mjesno nadležnih za krivično gonjenje i suđenje za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, međukantonalnog kriminala i drugih oblika privrednog i teškog kriminala. S obzirom na to da se do 1. februara 2015. godine, koji je Zakonom bio propisan kao rok za početak njegove primjene, nisu stekli uslovi za njegovu primjenu, na šta su i upozoravali upućeni usljed nemogućnosti stvaranja tehničkih i materijalnih preduslova, početak primjene Zakona prolongiran je za 1. februar 2016. godine.

Razlozi za nemogućnost jednostavne primjene Zakona koje podcrtava struka su višestruki. Prije svega, Zakonom prestaje nadležnost kantonalnih tužilaštava za ove predmete i u potpunosti se prenosi na Federalno tužilaštvo, što zahtjeva temeljito restrukturisanje ljudskih resursa Federalnog tužilaštva i preuzimanje svih predmeta iz nadležnosti kantonalnih tužilaštava. U oktobru 2014. godine, identifikovano je 1.923 predmeta u nadležnosti kantonalnih tužilaštava, koji bi bili tretirani ovim Zakonom i trebali preći u nadležnost Federalnog tužilaštva.

Realno nije moguće očekivati da novih deset federalnih tužilaca, koliko je predviđeno sistematizacijom uposlenih u ovom tužilaštvu, preuzme rad i ostvari očekivane rezultate na ovolikom broju preuzetih predmeta. Ako se ovome pridoda i problem smještaja novog osoblja i administrativne podrške, odnosno neusvajanja budžeta kojim se obezbjeđuju sredstava za njihov rad, postavlja se opravdano pitanje o svrsishodnosti jedne ovakve političke odluke.

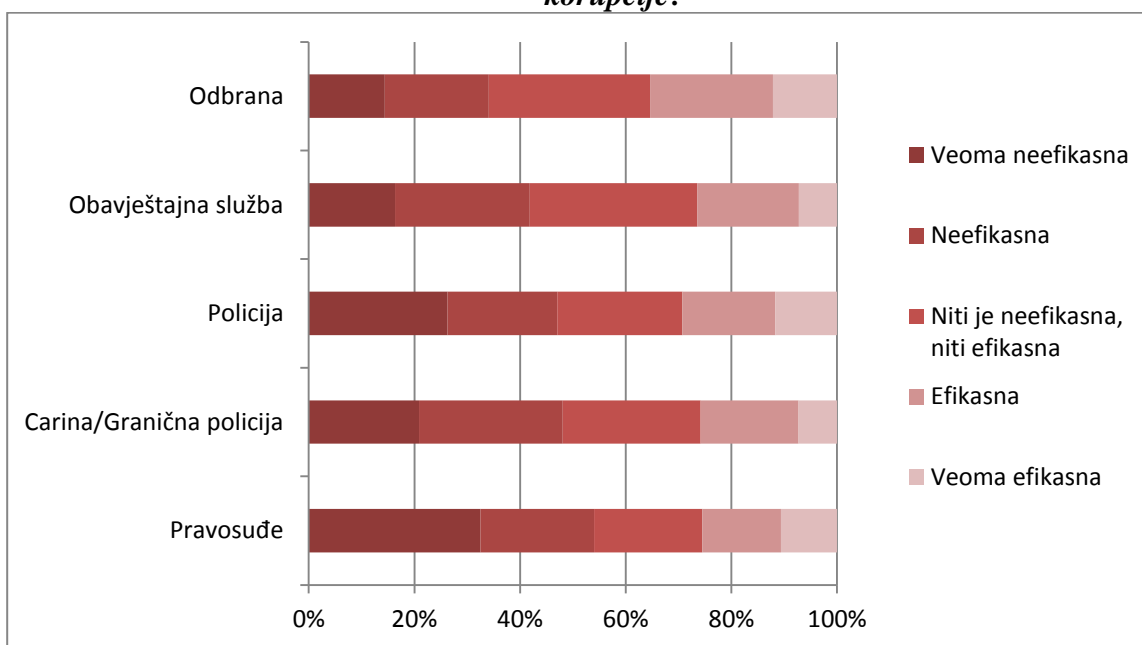
Generalno gledajući, sve navedene činjenice ukazuju na to da su se vladajuće političke strukture koje su se borile za usvajanje ovog Zakona u Federaciji, u najmanju ruku, više bavile formom nego suštinom borbe protiv korupcije. Komplikovanost koju proizvodi primjena ovog Zakona onemogućit će suštinske i postojeće mogućnosti istražiteljskih organa da djeluju u ovoj oblasti. Iako su profesionalni krugovi i predstavnici pravosudnih institucija bili stava da će primjena ovih zakona izazvati velike probleme u praksi, vladajuće strukture vlasti na federalnom nivou ipak su tome podredile dobijanje političkih poena kod svojih glasača pred izbore.

Stoga vjerovatno ne treba čuditi stav građana o tome smatraju li da institucije sigurnosti dovoljno čine po pitanju borbe protiv korupcije. Veliki broj ispitanih, njih 76,5% smatra da institucije sigurnosti ne čine dovoljno u borbi protiv korupcije, što svakako u određenoj mjeri korespondira i sa zvaničnim statistikama ali i dešavanja na političkom planu u odnosu na opredjeljenost na smanjenje korupcije u društvu. Izloženost medijskoj višemjesečnoj sagi o usvajanju antikoruptivnog seta zakona na federalnom nivou, vjerovatno je ostavilo traga na stavove građana u Federaciji BiH. Primjetno je da su oni bili znatno nezadovoljniji sa odnosom institucija vlasti na planu borbe protiv korupcije, pa tako njih 83%, u odnosu na 67,9% ispitanika u RS-u, smatra da institucije ne čine dovoljno u borbi protiv korupcije.



O tome koliko efikasno institucije sigurnosnog sektora rade na borbi protiv korupcije, slika povjerenja građana je, otprilike, usaglašena sa statistikama o procesuiranim djelima. Ispitanici, uglavnom, ocjenjuju vrlo neefikasnom borbu protiv korupcije u svim sektorim asigurnosti, dok, po njihovim stavovima, u neefikasnosti prednjači pravosuđe, a zatim policija. Tako je 32,5% ispitanika ocijenilo pravosuđe veoma neefikasnim u borbi protiv korupcije, 21,5% efikasnim, dok se samo 10,6% ispitanih izjasnilo da je pravosuđe veoma efikasno. Kad je riječ o policiji, 26,3% ispitanika je ocijenilo veoma neefikasnom, 20,8% efikasnom, dok je samo 11,7% ocijenilo veoma efikasnom u borbi protiv korupcije.

Koja od navedenih institucija po Vašem mišljenju, radi najefikasnije u pogledu borbe protiv korupcije?



5.4. Finansijski izvještaji revizorskih institucija

Za potpuniji uvid u procjeni opredjeljenja institucija sektora sigurnosti za borbu protiv korupcije, smatrali smo da je potrebno upoznati se i sa nalazima i izvještajima nezavisnih institucija koje vrše procjenu njihovog finansijskog poslovanja. Analizom izvještaja postojećih ureda za reviziju u Bosni i Hercegovini, spoznali smo da se najviše zamjerki upućenih institucijama sektora sigurnosti odnosi na procese javnih nabavki. Ovaj zajednički imenitelj za većinu aktera u sigurnosnom sektoru, uticao je na naše opredjeljenje da ovim pitanjima posvetimo značajniju pažnju. Svakako pri tom pristupu, ne zanemarujemo, niti pridajemo manji značaj ostalim finansijskim nepravilnostima na koje ukazuju u svojim izvještajima uredi za reviziju, ali nas limitiraju objektivna ograničenja studije.

U Bosni i Hercegovini u 2013. godini ukupna vrijednost 88.579 zaključenih ugovora javnih nabavki iznosila je 2.736.346.294,96 KM.⁷⁰ Za potrebe ove studije, izvršili smo analizu izvještaja o finansijskoj reviziji ukupno 21 sigurnosne institucije u BiH na svim nivoima vlasti, uz napomenu da neki izvještaji, poput onog za OSA BiH, nisu dostupni javnosti ni u jednom svom dijelu.

Generalna procjena koja bi se mogla izvesti iz revizorskih izvještaja u odnosu na sektor sigurnosti je, da se procedure javnih nabavki ne vrše na najefikasniji način i/ili u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Tako je npr. Ured za reviziju institucija BiH u svom izvještaju o finansijskoj reviziji Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine za 2013. godinu iznio niz nepravilnosti pri provođenju javnih nabavki u ovoj instituciji, kao što je: nepoštivanje internih akata sistema javnih nabavki, nejasna i neadekvatna tenderska dokumentacija, nepravilno provođenje javnih nabavki. Stoga je i preporučeno Ministarstvu „da izvrši detaljnu analizu svih procedura javnih nabavki, locira probleme u sistemu i iste otkloni kako bi se javne nabavke mogle provoditi na propisani način i kako bi se izbjegli budući sporovi.”⁷¹ Također, dovodi se u pitanje i ugovor na osnovu pregovaračkog postupka bez dodatne objave obavijesti nabavke vojne opreme, gdje Ured za reviziju nije mogao da se uvjeri da su se stekli uslovi za

⁷⁰ http://www.javnenabavke.ba/izvjestaji/godisnji%20izvjestaj/Godisnji_izvjestaj_2013_bs.pdf

⁷¹ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2013/?id=3593

provođenje hitnog pregovaračkog postupka, odnosno da se radi o nabavci roba pod povoljnim uslovima.

U Izvještaju o finansijskoj reviziji Službe za poslove sa strancima za 2013. godinu,⁷² Izvještaju o finansijskoj reviziji Granične policije Bosne i Hercegovine za 2013. godinu,⁷³ kao i u Izvještaju o finansijskoj reviziji Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova Bosne i Hercegovine za 2013. godinu,⁷⁴ Ured za reviziju institucija BiH iznio je preporuku da se u postupku izrade tenderske dokumentacije, osigura pravična i aktivna konkurencija svih ponuđača, kroz provjeru realnih mogućnosti potencijalnih ponuđača u smislu ispunjenja zahtjevanih tehničkih karakteristika predmeta nabavke, odnosno, da se izvrši analiza ponude na tržištu i postavljanju kvalifikacionih uslova.

Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova je od Ureda za reviziju institucija u FBiH dobilo preporuku da je potrebno da se nabavka roba i usluga vrši u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH.⁷⁵ Nadalje, Ured za reviziju institucija u FBiH je Federalnoj upravi policije izdao preporuku da je potrebno nabavku roba, vršenje usluga i ustupanje radova u potpunosti vršiti u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH, Pravilnika o postupku direktnog sporazuma i Procedurama postupka nabavke roba, vršenja usluga i ustupanja radova. Ova preporuka data je na osnovu uočenih nepravilnosti prilikom nabavke usluga višenamjenske baze podataka interface za korištenje podataka iz IDEEA i sistema elektronske razmjene podataka evidencija policijskih tijela i tužilaštava.⁷⁶

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske u Izvještaju o reviziji zbirnog finansijskog izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske za period 01.01-31.12.2013. godine, kao jedinu nepravilnost iznijela je da Ministarstvo nije donijelo izmjenjeni/revidirani Plan nabavki koji bi obuhvatio i nabavke iz kreditnih sredstava, već je 02.08.2013. godine donijelo Odluku o realizaciji nabavke službenih motornih vozila i

⁷² http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2013/?id=3733

⁷³ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2013/?id=3739

⁷⁴ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2013/?id=3667

⁷⁵ <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7024&langTag=bs-BA>

⁷⁶ <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7045&langTag=bs-BA>

motocikala.⁷⁷ Nepravilnosti u primjeni Zakona o javnim nabavkama u 2013. godini su uočene i u MUP-ovima kantona, posebno u USK,⁷⁸ SBK,⁷⁹ KS,⁸⁰ BPK-Goražde,⁸¹ ZHK⁸² i HNK.⁸³

Revizorski izvještaji u 2014. uočavaju određene nepravilnosti kod nekih sigurnosnih institucija. Tako se u revizorskom izvještaju konstatuje da Ministarstvo odbrane BiH nije sačinilo detaljnu analizu svih procedura javnih nabavki, lociralo i otklonilo probleme u sistemu, kako bi se javne nabavke mogle provoditi na propisani način i kako bi se izbjegli budući sporovi. Nadalje, uočeni su sistemski nedostaci u pogledu postupka izbora najpovoljnijeg dobavljača, prezentovanja vrijednosti nabavke, primjene važećeg okvirnog sporazuma, ugovora vezano za nabavku roba i usluga, nemogućnost kontrole fakturisanih cijena i sl.⁸⁴

Što se tiče Ministarstva sigurnosti BiH, revidiranjem postupaka nabavki u 2014. godini na osnovu uzorka, uočeno je kako ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji za pojedine postupke nije u cijelosti zahtijevao dokaze u skladu sa članom 23. Zakona o javnim nabavkama. Također, za pojedine procedure nije objavljeno obavještenje o poništenju postupka javne nabavke.⁸⁵

Također, prilikom finansijske revizije GP BiH, u 2014. godini, identifikovne su mnoge nepravilnosti. Utvrđeno je da postoje određeni nedostaci kada je u pitanju organizacija i realizacija postupaka javnih nabavki, te realizacija ugovora koji se zaključe nakon provedenih postupaka. Utvrđivanje potrebe za određenom robom ili uslugom se ne provodi na način da se tačno odredi predmet nabavke i obrazloži potreba za istim, posebno u slučaju značajnijih nabavki. Također, revizori su uočili određene probleme u pogledu određivanja vrste postupka koji bi se trebao provesti kod srodnih predmeta nabavke. Kada je u pitanju realizacija ugovora,

⁷⁷ http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/2014/07/07/RI006-14_Lat.pdf

⁷⁸ <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7193&langTag=bs-BA>

⁷⁹ <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7155&langTag=bs-BA>

⁸⁰ <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7136&langTag=bs-BA>

⁸¹ <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7106&langTag=bs-BA>

⁸² <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7051&langTag=bs-BA>

⁸³ <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7048&langTag=bs-BA>

⁸⁴ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=4000

⁸⁵ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=3925

odnosno okvirnih sporazuma, postoje neslaganja između naručenih roba i usluga i onih traženih u tenderskoj dokumentaciji⁸⁶.

U izvještaju o finansijskoj reviziji SIPA-e za 2014. godinu, pored ostalog, plan nabavki roba nije sveobuhvatan i njime nisu obuhvaćene sve nabavke koje su u toku godine provedene (npr. nabavka taktičkih uniformi i čizama). Ove nabavke su provedene kao hitne, ali s obzirom da se radi o uobičajenim, a ne o hitnim nabavkama koje su uslovljene vanrednim situacijama ili okolnostima, stav revizije je da ovakvi predmeti nabavke trebaju biti obuhvaćeni planom. Također, uočeno je da je Agencija nabavljala različite vrste roba od istog dobavljača, na osnovu donesenih pojedinačnih odluka o javnoj nabavci putem postupka direktnog sporazumijevanja.⁸⁷

Izvještaj o finansijskoj reviziji DKPT za 2014. godinu, ukazuje na zastupljenost istog dobavljača za automobile (AC Quattro Sarajevo sa kojim su realizovani ugovori u iznosu od 394.400 KM u 2012. godini, 1.352.219 KM u 2013. godini i 599.500 KM u 2014. godini), što može implicirati da postoji ciljno tržište (grupa koju čine ovlašteni uvoznik i partnersko prodajni-servisni centri u BiH za plasman ugovornih proizvoda marki Volkswagen), što u konačnici može imati negativne posljedice na osnovna načela javnih nabavki u pogledu konkurentnosti i ravnopravnosti ponuđača⁸⁸.

U pogledu finansijskog poslovanja Suda BiH za 2014.godine, revizori podcrtavaju problem da još uvijek nije riješeno pitanje evidentiranja u poslovnim knjigama objekta i zemljišta koje koristi Sud i druge pravosudne institucija BiH, za koje je pravo vlasništva i korištenja utvrđeno Odlukom visokog predstavnika ali, Sud BiH nema mehanizama da realizuje ovu preporuku.

Kršenje Zakona o javnim nabavkama uočeno i finansijskom revizijom Tužilaštva BiH u 2014. godini. Postupak javne nabavke nije bio proveden u skladu sa Zakonom prilikom nabavki službenih znački sa futrolama, vozila, štampanja godišnjih biltena. Ugovor o nabavci avio

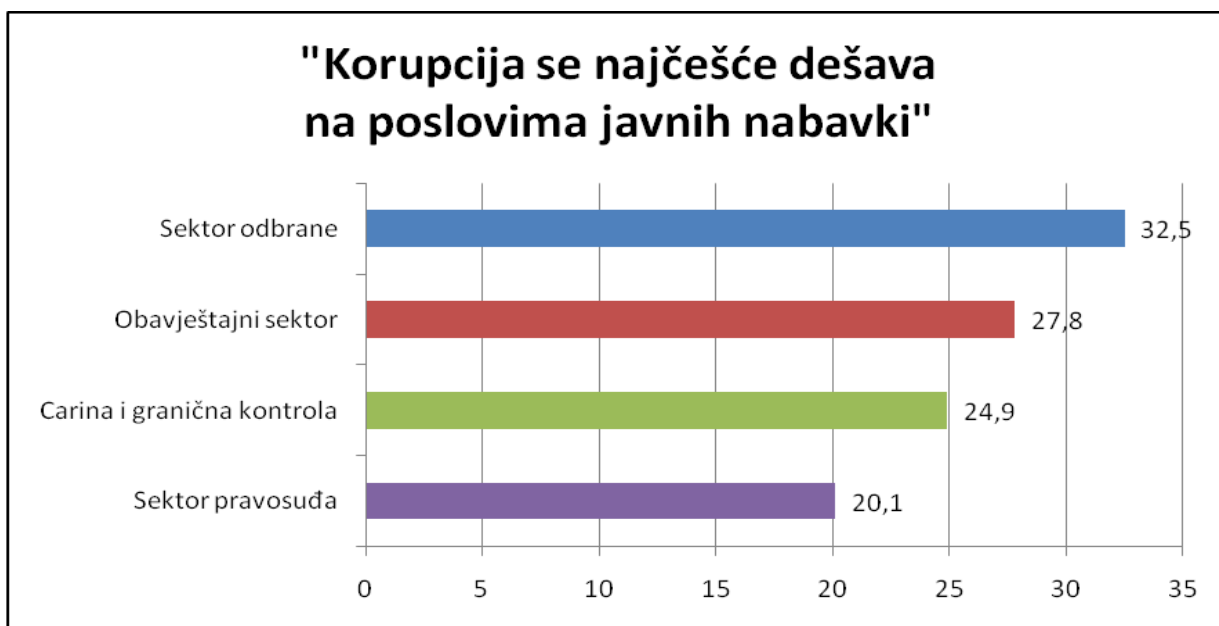
⁸⁶ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=4003

⁸⁷ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=4081

⁸⁸ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=4039

karata je realizovan znatno iznad ugovorene vrijednosti (za 28.000 KM više od ugovorene vrijednosti).

Kada posmatramo vrste poslova u okviru sektora sigurnosti, ispitivanje javnog mnijenja pokazalo je da građani Bosne i Hercegovine smatraju da se korupcija najčešće dešava prilikom zapošljavanja, javnih nabavki, te činovanja ili napredovanja u službi. Prema percepciji građana, u poređenju sa ostalim poslovima, korupcija se pri poslovima javnih nabavki najčešće dešava u sektoru odbrane (32,5%), zatim u obavještajnom sektoru (27,8%), prilikom poslova carine i granične kontrole (24,9%), te u sektoru pravosuđa (20,1%). U zavisnosti od sektora, između 20,1% i 32,5% ispitanika su poslove javnih nabavki, u izboru tri područja gdje smatraju da se najčešće dešava korupcija, visoko pozicionirali u odnosu na ostale ponuđene opcije.



U prethodnom dijelu studije, mogli smo steći utisak koliko je sektor sigurnosti, usljed svoje ustavne i zakonske strukture, složen sistem za iznošenje kredibilnih stavova o pojavnim oblicima korupcije i njihovom procesuiranju. Pridoda li se tome poseban zakonski i sistemski položaj, koji proističe iz njihovih misija i zadataka, u koje između ostalog spadaju legitimno pravo fizičke prinude, lišavanje slobode, ograničavanje ostalih ljudskih prava, pravo na primjenu posebnih istražnih radnji vezanih za tajno prikupljanje podataka, te pravo na

pokretanje istraga i donošenje obavezujućih sudskih presuda, upotpunjujemo shvatanje i razloge za duboku skrivenost eventualne korupcije unutar sektora sigurnosti.

Zaogrnutost plaštom interpretacije i tumačenja odredbi podrivanja nacionalnih i sigurnosnih interesa, te pozivanje na instrument široko definisanog diskrecionog prava da svoje poslove okarakterišu kao povjerljive ili tajne, pružaju rukovodiocima unutar sigurnosnog sektora prilično lagodnu poziciju u odbrani od demokratskih zahtjeva javnosti za povećanjem transparentnosti i odgovornosti.⁸⁹ Samim tim i čine borbu protiv korupcije u sektoru sigurnosti značajno zahtjevnijom nego što je to slučaj sa ostalim društvenim sektorima, poput obrazovanja, zdravstva ili privatnog sektora.

Ipak, ovakva procjena stanja vezana za sektor sigurnosti, ne treba nas obeshrabriti u našim nastojanjima da insistiramo na iznalaženju mogućih rješenja kako bismo unaprijedili borbu protiv korupcije u ovom sektoru. Neka od rješenja već su se sama iskristalisala tokom prethodne analize stanja u oblasti statističkih podataka, odnosno potrebi podastiranja javnosti kredibilnih i konkretnih pravosudnih rezultata u borbi protiv korupcije ili kroz unaprijeđenje praktične saradnje institucija prilikom provođenja represivnih mjera na istragama i procesuiranja. Stoga smo se odlučili da u narednom dijelu identifikujemo rizike unutar sektora sigurnosti koji trebaju biti adekvatnije tretirani kod nadležnih u narednom periodu. Neke od mjera već su identifikovane, poput pitanja integriteta, ali svakako trebaju zaživjeti u praksi, odnosno biti u potpunosti implementirane. Oblast zapošljavanja i napredovanja u službi, kao i područje javnih nabavki svakako zaslužuju posebnu pažnju kada razmatramo najveće rizike unutar sektora sigurnosti, te ćemo ih nešto detaljnije analizirati u nastavku.

⁸⁹ Intervjui sa predstavnicima akademskog sektora, januar i februar 2014.

5.5. Integritet institucija sektora sigurnosti i planovi integriteta

Istraživanje integriteta institucija u sigurnosnom sektoru je bitno jer može pomoći da utvrdimo da li i u kojoj mjeri se institucije ponašaju odgovorno, odnosno da li ostvaruju ciljeve i funkcije zbog kojih postoje, poštujući pri tome pravne, strateške i etičke propise, polažući pri tom račune o svom radu građanima i drugim institucijama. Izgradnja integriteta i borba protiv korupcije međusobno su veoma povezane, tako da se mora težiti konceptu koji objedinjuje mehanizme ova dva koncepta na nacionalnom ili strateškom planu.

Pojam integriteta je često vezan za nacionalnu sigurnost, gdje država uspostavlja svoju strukturu sigurnosti na bazi procjene ugrožavanja rizika po njenu suverenost i teritorijalni integritet. Stoga je integritet najčešće povezan sa institucijama odbrane čija je prvenstvena misija u svakoj državi zaštita državnih granica, odnosno teritorijalnog suvereniteta. Odbrambeni sektor ipak ne može samostalno obavljati ove zahtjevne poslove, te je neohodna njegova uska saradnja sa ostalim sigurnosnim akterima u prvom redu obavještajnim sektorom, ali i unutrašnjim policijskim strukturama koje prikupljanjem kvalitetnih i korisnih informacija usmjeravaju rad, ali i pažnju odbrambenih struktura.

Uz ovo, ako možemo upotrijebiti termin vanjske saradnje aktera u oblasti integriteta sigurnosnog sektora, veoma bitan segment je i unutrašnji integritet javnih institucija. Svaka institucija treba razviti praktične modele koji im trebaju omogućiti da odrede rizike od pojave korupcije i da obuče svoje službenike kako da rješavaju detektovane probleme. Nedostatak transparentnosti i odgovornost u sektoru sigurnosti zasigurno povećava rizik od korupcije. Ukoliko se novac koji je namjenjen sektoru sigurnosti troši u druge svrhe ili osobe unutar institucija sigurnosti zloupotrebljavaju svoj položaj pozivajući se na tajnost poslova ili dodjeljenju moć i nadležnost, to vodi do podrivanja operativne efikasnosti sektora sigurnosti ali i smanjenju povjerenja javnosti u sektor sigurnosti.

Postojeći zakonski okvir pruža jasne i relativno zadovoljavajuće odredbe koje osiguravaju integritet institucija sigurnosnog sektora. Osnovna prava i dužnosti uposlenika sigurnosnog sektora regulisana su odgovarajućim zakonima o radu konkretnih sigurnosnih agencija (npr. Zakon o odbrani BiH, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, te zakoni o

pojedinačnim policijskim agencijama na svim nivoima), te, kada je slučaj o policijskim službenicima, tu su i Zakon o policijskim službenicima BiH, te entitetski i kantonalni zakoni o policijskim službenicima. Za sve uposlenike sigurnosnih institucija postoje etički kodeksi, poput etičkog kodeksa sudija i tužilaca, koji su doneseni na nivoima pojedinačnih institucija ili u slučaju policijskih agencija na državnom nivou kodeks ponašanja policijskih službenika BiH. Kodeksi propisuju načela o nepristrasnom i nezavisnom radu uposlenika sigurnosnog sektora.

Nadalje, Zakon o policijskim službenicima BiH i Zakon o tužilaštvu BiH propisuju da ovi dužnosnici trebaju prijaviti svoju imovinu i prihode prilikom stupanja na funkciju. Provjere navoda policijskih službenika vrši Obavještajno-sigurnosna/bezbjednosna agencija BiH (OSA), a ukoliko se ustanovi da su službenici dali pogrešne navode, protiv njih se pokreće disciplinski postupak.

Pristup osiguranju integriteta sigurnosnih institucija je samo dijelom zadovoljavajući. Naime, nije moguće ustanoviti da li se pravila i kodeksi uvijek poštuju. Praksa pokazuje da se, u slučaju nepoštivanja kodeksa, vrše istrage o nedoličnom ponašanju. Mehanizmi za disciplinsko tretiranje uposlenika sektora sigurnosti implementiraju se u okviru rada samih sigurnosnih agencija. Prema postojećim propisima, rukovodioci sigurnosnih institucija imenuju članove disciplinskih komisija, te se stoga opravdanim čini problematizirati u kojoj mjeri se ovi propisi mogu smatrati u potpunosti nezavisnim.

Integritet insitucija sigurnosnog sektora javnost često ocjenjuje kroz ponašanje njihovih službenika, ali i kroz način reagovanja institucije na nekorektno ili čak kriminalno ponašanje uposlenika. Integritet ovih institucija se srozava u očima javnosti zbog medijskih natpisa o vezama njihovih uposlenika, a pogotovo visokih rukovodilaca, sa kriminalnim miljeom. Posebno zabrinjavajuća činjenica je, da i nakon ovakvih saznanja ali i pokrenutih procesa, mnogi službenici ostaju neometano na svojim pozicijama. Posljednjih godina, građani su često svjedoci hapšenja službenika sigurnosnog sektora zbog korupcije i kriminala, što u određenoj mjeri stvara dojam da je kriminal nemoguće iskorijeniti iz sigurnosnih institucija. Sudski postupci protiv visoko rangiranih dužnosnika u ovim institucijama, po pravilu, završavaju

okončanjem postupka zbog nedostatka dokaza, što svakako dodatno utječe na negativnu percepciju javnosti.

Na pojavu korupcije u sektoru sigurnosti može uticati niz različitih faktora, počevši od same aktivnosti institucije, zakonodavnog okvira i normi, kulturoloških pretpostavki i vrijednosti u društvu, preko organizacionih slabosti, načina rukovođenja i personalnog integriteta rukovodioca, pa sve do mehanizama unutrašnje i vanjske kontrole. Sve su ovo bitne pretpostavke za smanjenje mogućnosti za koruptivno ponašanje unutar sektora sigurnosti, ali radno okruženje je također veoma značajan segment koji je vezan za samu izgradnju integriteta, kako pojedinaca, tako i institucija.

Jedan od razloga tome što je korupciju i kriminal teško iskorijeniti iz sigurnosnog sektora, ali i državne službe uopšte, jeste i činjenica da među uslovima za upošljavanje na radno mjesto u državnoj službi ne postoji uslov koji zahtijeva da kandidat za određeno radno mjesto nije kažnjavao. Naime, prema propisima Agencije za državnu službu BiH, sve što se od državnih službenika traži jeste da se protiv njih ne vodi krivični postupak, što se u mnogome razlikuje od podatka da li je neka osoba kažnjavana i za koja krivična djela.

Upravo to potvrđuje i slučaj upošljavanja osuđenika koji se dogodio u Upravi za indirektno/neizravno oporezivanje BiH, kada su posao u ovoj instituciji dobile prethodno osuđene osobe, na osnovu dostavljenog uvjerenja o nekažnjavanju. U oktobru 2014. godine, uposlene su dvije osobe koje su bile pod istragama za krivična djela, a jedna od njih je i prethodno osuđena za utaju poreza uslovnom kaznom zatvora i protiv nje se vodi novi postupak za organizovani kriminal. Vidimo da neuvezanost sistema pravosudnih institucija, omogućava upošljavanje osuđenika ili osumnjičenika i za teška krivična djela.⁹⁰

U prethodnom poglavlju smo se u određenoj mjeri već dotakli izgradnje institucionalnih kapaciteta u cilju jačanja antikoruptivne kulture i izgradnje povjerenja javnosti u rad sigurnosnih institucija. Integritet institucija sigurnosnog sektora, može se u velikoj mjeri analizirati i procijeniti putem planova integriteta. Sačinjavanje planova integriteta jedna je od

⁹⁰<http://www.klix.ba/vijesti/bih/nedodirljivi-drzavni-sluzbenici-osudjenici-na-najodgovornijim-poslovima/150520116>

obaveza svih institucija, koja proizilazi iz specifičnih mjera Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije za period 2009.-2014. godine.

Ovim planovima se identifikuju rizici korupcije i ostali nedostaci u sistemu integriteta konkretne institucije. Plan integriteta je interni antikorupcioni dokument, koji sadrži skup mjera pravne i praktične prirode i kojim se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za različite oblike nepravilnosti u radu kao i koruptivnog ponašanja. Taj dokument, u praksi, predstavlja rezultat samoprocjene podložnosti i rizika institucije na koruptivno djelovanje i nepravilnosti. Njegov opći cilj se ogleda u povećanju transparentnosti i javnosti rada, a time i jačanju povjerenja građana u rad institucija.

Tokom projektnih aktivnosti, utvrđeno je da mnogim sigurnosnim institucijama u BiH, pogotovo onim na nižim nivoima, nedostaju ovi planovi, ali i da predstavnici mnogih sigurnosnih institucija nisu bili ni upoznati sa ovom obavezom. Jedan dio institucija sigurnosnog sektora, ne rukovodeći se nužno odredbama prethodne Strategije koja je propisala ovu obavezu, sačinila je pojedinačne planove antikoruptivnog djelovanja, odnosno, akcione planove, od kojih se mnogi provode u praksi. U prethodnom poglavlju naveli smo institucije koje su sačinile ili su u procesu izrade svojih planova integriteta, odnosno procjene rizika sistematizovanih radnih mjesta u okviru institucije u odnosu na korupciju. Neki od postojećih planova, pomalo iznenađujuće, ukazuju da je mjesto rukovodioca najrizičnije mjesto u strukturi uposlenika.⁹¹ Vidjeli smo da su ovi procesi započeli relativno kasno u odnosu na vremenske rokove predviđene prethodnom Strategijom ili su inicirane od međunarodnih aktera kao projekti vezani za proces i put integracija u EU i NATO.

Procjena implementacije mjera iz Strategije 2009-2014. godine, jasno je ukazala na neispunjavanje ove značajne obaveze od institucija sektora sigurnosti. Stoga se Agencija za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, neposredno po njenom fomiranju opredjelila da pomogne institucijama da sačine svoje planove integriteta izradivši za te potrebe zajedničke smjernice i metodologiju. Tako je APIK sačinio i objavio *Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta*, koje su, skupa sa *Metodologijom izrade plana integriteta* i *Modelom plana*

⁹¹ Intervjui sa predstavnicima Agencija na državnom nivou, 2014.

*integriteta*⁹². Kroz sačinjavanje i objavu ovih dokumenata, Agencija je pomogla svim institucijama da lakše sačine svoje planove integriteta

Kako je plan integriteta rezultat samoprocjene podložnosti institucije na koruptivno djelovanje, prvi korak institucije pri sačinjavanju plana integriteta je kreiranje i ispunjavanje *Upitnika za samoprocjenu integriteta unutar institucije*⁹³. Ovaj upitnik sadrži pitanja koja se odnose na vrstu i nivo rizika za svaku konkretnu poziciju unutar institucije, pitanja vezana za opis radnog mjesta, poslovne konsultacije, izvještavanje, postupanje u odnosu na povjerljive informacije i sl.

Naravno, bitno je imati u vidu činjenicu da planovi integriteta nisu jedino sredstvo za borbu protiv korupcije u konkretnim institucijama, ali su neohodan korak za jačanje integriteta pojedinaca i institucija sigurnosti. Za realnu i uspješnu borbu protiv korupcije potrebna je implementacija niza konkretnih i sveobuhvatnih mjera, koje su decidno navedene u novom Akcionom planu Strategije za borbu protiv korupcije.⁹⁴

⁹² Dokumenti dostupni na linku http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1

⁹³ Dokument dostupan na istom linku

⁹⁴ <http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>

5.6. Proces zapošljavanja i napredovanja uposlenih u sektoru sigurnosti

Česti rizici od pojave korupcije u sektoru sigurnosti vezuju se za proces zapošljavanja i napredovanja u službi. Svako odlučivanje o zapošljavanju, platama, napredovanju, nagrađivanju, postavljanju na određenu funkciju u sektoru sigurnosti može da bude izvor korupcije. Ti rizici uglavnom proizlaze iz karaktera institucija sektora sigurnosti, odnosno iz činjenice da se zapošljavanje, napredovanje i prestanak rada regulišu, u jednom značajnom dijelu, povjerljivim aktima i da se odvijaju, uglavnom, putem netransparentnih procedura, odnosno diskrecionih prava rukovodilaca.

Kao pokazatelji mogućih rizika od pojave korupcije u ovom sektoru, a pogotovo kada je riječ o policiji, mogu poslužiti podaci Ureda ombudsmena za BiH koj je zaprimio veliki broj pritužbi kandidata za policijske službenike koje se odnose na sami proces testiranja i odabira kandidata. Ovdje se može govoriti i o nedostacima u normativnom uređivanju, ali i o načinu na koji se propisane procedure odvijaju.

U javnost su iznošeni brojni primjeri neregulanosti prilikom zapošljavanja u sektoru sigurnosti, a kao jedan od modela koji koriste rukovodioci koristeći određene propuste u proceduri naveden je prilikom zapošljavanja u Upravi za indirektno oporezivanje. Tako je "Revizija u Upravi uočila angažiranje osoba na određeno vrijeme, a na razdoblje od tri mjeseca, pri čemu su ugovori sa istim osobama obnavljani u kontinuitetu od dvije ili više godina, nakon čega su te osobe sa navedenim statusom, sukladno članku 16. Zakona o radu u institucijama BiH, prelazile u stalni radni odnos u Upravi, dakle bez raspisivanja javnog natječaja."⁹⁵

Gotovo redovna je praksa da kandidati za prijem u policijske institucije, ali i Ministarstvo odbrane i Oružane snage BiH, koji ne budu primljeni u radni odnos, nemaju pravo uvida u rezultate testiranja drugih kandidata. Na sličnu praksu, ukazao je Centar za istraživačko novinarstvo vezano za slučaj unutar pravosudnog sektora.⁹⁶ Nadalje, komisije za odabir kandidata formiraju se na nivou institucije, odnosno, aktom rukovodioca. Ta činjenica, sama

⁹⁵ http://www.slobodnaevropa.org/content/konkursi_stede_milione_evra_poreskih_obveznika/24207079.html

⁹⁶ <https://www.cin.ba/prijava-na-konkurs-i-bez-pravosudnog-ispita/>

po sebi, ukazuje na mogućnost da rukovodioci već unaprijed mogu odabrati "podobne" kandidate.

Tome još treba dodati i diskreciono pravo rukovodioca institucije koje je regulisano internim propisima, prema kojima rukovodioci sigurnosnih institucija imaju pravo odabira potrebnog broja kandidata sa liste kandidata koje im dostavi komisija za izbor, a na kojoj su izlistani svi kandidati koji su uspješno položili tražene testove (test fizičke spremnosti, pismeni test i razgovor sa članovima komisije).

Tamo gdje su na snazi velika ili "rastegljiva" diskreciona ovlaštenja rukovodilaca, otvara se prostor za korupciju. U tim zonama neizbježno nastaju nepotizam i karijerizam, a apsolutno nestaju moralni i profesionalni kodeksi. Upravo u ovom prostoru, izlaze na vidjelo paradoksalne posljedice organizacije sigurnosnih institucija koja počivaju na načelima hijerarhije, subordinacije, stroge discipline i neodložne poslušnosti.⁹⁷ Takve organizacije, vođene diskrecionom moći nadređenih, postaju snažna unutrašnja prepreka za otkrivanje ili otklanjanje korupcije. Sa rastom ranga i snage komandne ili upravljačke pozicije rukovodioca u sektoru sigurnosti, zbog njegove sistemske zaštićenosti i nedostupnosti, srazmjerno opadaju izgledi za to da njegova koruptivna ponašanja ili nepotizam budu zvanično otkrivena, a da on bude procesuiran i kažnjen.

Stoga vjerovatno ne treba da nas čudi percepcija javnosti o pojavnim oblicima korupcije unutar sektora sigurnosti. Da se korupcija najviše dešava prilikom zapošljavanja u sektoru odbrane smatra 68,1% ispitanika, njih 39,9% mišljenja je da je to slučaj i u policijskom sektoru, 69,3% u obavještajnom sektoru, dok taj oblik korupcije iznosi 62,5% ispitanika za sektor carine/granične policije, te 58,7% u sektoru pravosuđa, pri mogućnosti izbora više ponuđenih opcija u odnosu na koruptivne pojave unutar sektora sigurnosti.

Unutar sektora sigurnosti prisutni su i slučajevi da, ukoliko se uposlenik vojske, policije ili carine usudi da javno ukaže na korupciju pri napredovanju, često mu bivaju na teret stavljena

⁹⁷ Intervjui sa predstavnicima sektora sigurnosti, Sarajevo 2014.

neka druga djela, koja vode do podnošenja disciplinskih postupaka protiv prijavitelja, a nekada i različitim formama mobinga.

Od uspostavljanja institucije Vojnog povjerenika BiH zaključno sa 31. decembrom 2013. godine, zaprimljeno je ukupno 459 pritužbi. Najčešće problemske oblasti zastupljene u pritužbama odnose se na proces napredovanja profesionalnih vojnih lica, ocjenjivanje rada profesionalnih vojnih lica, vođenje disciplinskog postupka u Oružanim snagama BiH, podzakonske akte, naknade koje nemaju karakter plaće, ishrana pripadnika Oružanih snaga BiH, te uslovi boravka i smještaja u kasarnama Oružanih snaga BiH.⁹⁸

Tokom 2013. godine u Uredu parlamentarnog vojnog povjerenika zaprimljeno je 117 pritužbi, od čega se skoro polovina pritužbi odnosila na nepravilnosti internog konkursa za prijem i raspored oficira i podoficira u OS BiH. Prema izvještaju o radu Parlamentarnog vojnog povjerenika za tu godinu, zaprimljeno je više od 50 pritužbi sa ovim pravnim osnovom. U dva navrata Vojni povjerenik je skrenuo pažnju MO BiH na ove nepravilnosti, istovremeno tražeći i od komisija za unapređenje da posvete dužnu pažnju utvrđivanju kriterija za bodovanje u pogledu kojih je bilo najviše pritužbi, kao što su: računanje vremena provedenog u činu, dosadašnje radno iskustvo, isti ili slični poslovi i drugo. Tokom predmetne godine, od 117 zaprimljenih pritužbi, 97 pritužbi je riješeno, dok se u radu nalazi njih 20.⁹⁹

U 2014. godini zabilježen je trend smanjenja broja pritužbi, što je uslovljeno smanjenjem broja unapređenja, odnosno prekategorizacije, kao i otpusta profesionalnih vojnih lica u Ministarstvu odbrane BiH. Tako je tokom 2014. godine, parlamentarni vojni povjerenik postupao u 98 predmeta, od čega je 68 postupaka bilo po pritužbama, 27 postupaka po zahtjevima za pružanje pravne pomoći, te 3 postupka koja je inicirao vojni povjerenik na osnovu saznanja ili anonimnih prijava o kršenju ljudskih prava.¹⁰⁰ Tokom 2014. godine, parlamentarni vojni povjerenik je zaprimio 15 pritužbi koje su se odnosile na proces unapređenja profesionalnih vojnih lica, ali u toj godini Ministarstvo odbrane BiH nije provodilo ovaj proces. Međutim, ono što još uvijek predstavlja nedostatak na ovom planu je

⁹⁸ Vidjeti Izvještaje o radu Parlamentarnog vojnog povjerenika za 2010., 2011. i 2012. godinu.

⁹⁹ Vidjeti Izvještaj o radu Parlamentarnog vojnog povjerenika za 2013. godinu.

¹⁰⁰ Vidjeti Izvještaj o radu Parlamentarnog vojnog povjerenika za 2014. godinu.

nemogućnost uvida u statistike po vrsti predmeta za koje je bilo neophodno provođenje obimnih istražnih radnji s ciljem utvrđivanja činjenica i osnovanosti te navoda njihovih podnosilaca.¹⁰¹

Izvještaji ukazuju da je čest slučaj u praksi da su školovanje i usavršavanje, bez kojih po pravilu nema unapređenja, nejednako dostupni svim pripadnicima sigurnosnog sektora, bez obzira na to da li oni ispunjavaju ili ne ispunjavaju postavljene uslove. Rukovodilac sigurnosne institucije ili eventualno rukovodilac srednjeg ranga (načelnik sektora, odsjeka ili odjeljenja) vrše selekciju kandidata za usavršavanje.

Da sistem napredovanja u službi nije postavljen na odgovarajućim osnovama, smatraju i građani u svojim stavovima. O pojavnim oblicima korupcije unutar sektora odbrane 30,5% ispitanika se izjasnilo da se dešava prilikom činovanja i napredovanja, njih 13,4% nalazi ovaj pojavni oblik unutar policijskog sektora, 26,5% unutar obavještajnog sektora, dok se unutar sektora pravosuđa njih 17,5% opredijelilo za ovu opciju, a u sektoru carine/granične policije nešto manje, odnosno njih 15,7%.

Ništa manje nije važno i to da nadređeni svojim odlukama može direktno da utiče na visinu plate, te na mjesto službovanja, oblast ili sektor, ili na vrstu posla uposlenika. Ova pitanja, naravno, bivaju osnovni razlog za nedovoljnu spremnost profesionalaca u sigurnosnom sektoru, kako onih na nižem rangu, tako i onih na višim pozicijama, da se aktivno odupru korupciji, čak i u svom najbližem radnom okruženju. Šta više, ova pitanja su uzrok nezadovoljstva i nekad postaju motiv profesionalcima za učešće u korupciji.

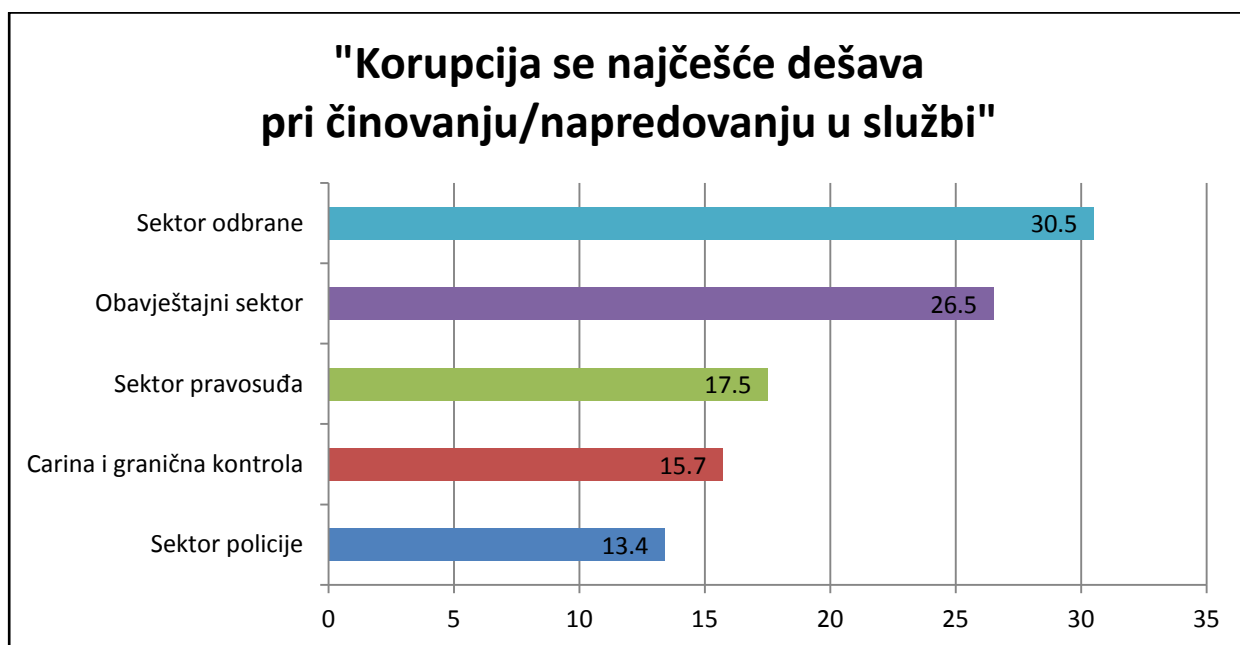
Zakoni o policijskim službenicima (na svim nivoima vlasti), kao i Zakon o službi u Oružanim snagama BiH propisuju uslove za prijem u službu, kao i uslove za napredovanje, odnosno, činovanje. Izuzetak je promocija vojnog službenika u čin generala, koja se provodi u skladu sa Zakonom o odbrani. Kada je riječ o vojnom sektoru, unapređenje vojne osobe u viši sljedeći čin provode komisije za unapređenje (čl. 112. Zakona o službi u OS BiH), koje formira ministar odbrane BiH, dok su članovima 116. i 117. propisani uslovi za unapređenje i potrebna

¹⁰¹ Intervju sa osobljem Ureda vojnog povjerenika BiH, Sarajevo mart 2015.

razdoblja koja je potrebno provesti u nižem činu da bi se mogao steći viši čin. Formalno-pravno, od 1.1.2014. godine, postupak unapređenja profesionalnih vojnih lica vrši se u skladu s godišnjim planom unapređenja, brojem i strukturom činova za unapređenje. Ministar odbrane BiH, na osnovu prijedloga načelnika Zajedničkog štaba OSBiH, donosi godišnji plan unapređenja kojim se propisuje broj i struktura činova za unapređenje u okviru svakog roda i službe.¹⁰² Ali, i dalje je primijetno kršenje tog pravilnika, odnosno, da se "za unapređenje ne kandiduju najbolji u okviru roda ili službe."¹⁰³

U policijskom sektoru, unapređenje se vrši u skladu sa zakonima o policijskim službenicima i pravilnikom o proceduri za unapređenje. Međutim, sama netransparentnost u primjeni procedura zapošljavanja i napredovanja dovodi do zaključka o mogućem velikom stepenu korupcije. Što se tiče procedura za napredovanje u obavještajnom sektoru, tu se primjenjuju generalne procedure i zakoni koji se tiču rada redovnih državnih službenika, dok je unutar pravosudnih struktura za imenovanje zaduženo Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH.

Kada je riječ o percepciji građana u pogledu korupcije pri činovanju/napredovanju u sigurnosnom sektoru, smatraju da se najviše korupcije u ovom procesu dešava u sektoru odbrane (30,5%), te u obavještajnom sektoru (26,5%).



¹⁰² Član 36. i 44. Pravilnika o unapređenju.

¹⁰³ Navod iz izvještaja o radu parlamentarnog vojnog povjerenika za 2014.g.

5.7. Javne nabavke u sigurnosnom sektoru i rizik od korupcije

Vrlo je malo istraživanja o korupciji prilikom sprovođenja javnih nabavki u sigurnosnom sektoru. Takva istraživanja u pravilu se rade za državnu upravu u cjelini, te u njih nisu uključeni specifični indikatori za sektor sigurnosti, poput povjerljivih nabavki.

Javne nabavke označavaju proces po kojem javni sektor vrši nabavku raznih vrsta roba, usluga i radova od privatnih kompanija koje su odabrane u tu svrhu.¹⁰⁴ Drugim riječima, radi se o korištenju budžetskih sredstava za zadovoljenje potreba javnog sektora. Loš sistem javnih nabavki ima uticaj na razvoj i ekonomski rast. Zbog velikih iznosa sredstava, javne nabavke su jedno od područja gdje može doći i gdje dolazi do koruptivnih djela. Korupcija u procesu javnih nabavki može da se pojavi u svakom trenutku i može je inicirati službenik i/ili ponuđač. Nadalje, korupcija u javnim nabavkama ugrožava racionalnost javne potrošnje i učinkovitu upotrebu EU fondova, te ugrožava efikasnost i racionalnost javnih nabavki.

Da ovo nije samo problem sa kojim se suočavaju zemlje sa manje razvijenom demokratskom praksom poput BiH, već je to izazovno područje za sve države, govori i naredni pokazatelj. Studija o korupciji u javnim nabavkama u EU, koju je naručila Evropska komisija, pokazala je da se 13% direktnog javnog gubitka 2010. godine u osam analiziranih država članica EU može pripisati korupciji.¹⁰⁵

Prema izvještaju UNODC-a iz 2013. godine za BiH, a koji se odnosi na uticaj korupcije na privatno poslovanje, korupcija je, zajedno sa drugim oblicima kriminala, velika smetnja privatnim preduzećima i ima negativan uticaj na privatna ulaganja. Značajan broj preduzeća plaća mito javnim službenicima više puta tokom godine. Preduzeća koja posluju unutar građevinskog sektora najviše učestvuju u podmićivanju, a slijede ih preduzeća koja posluju unutar sektora transporta i skladištenja.

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/reform/fact-sheets/fact-sheet-01-overview_en.pdf

¹⁰⁵ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf

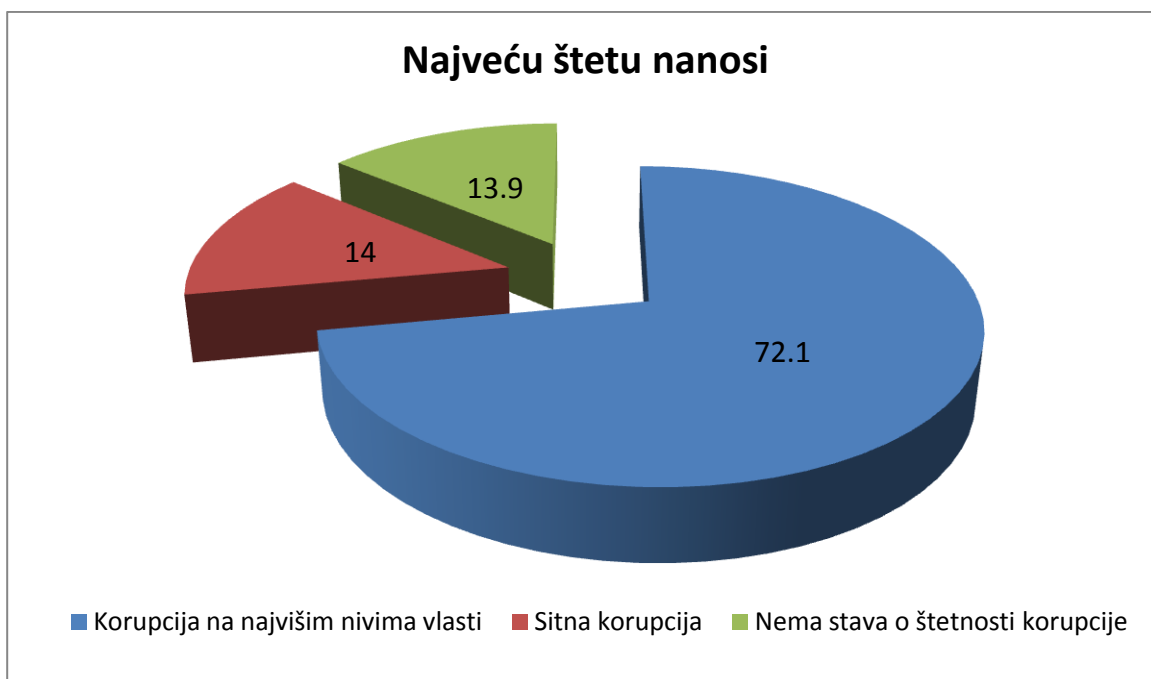
Javni službenici izloženi najvećem riziku podmićivanja prilikom poslovanja s preduzećima su organi zdravstvenih ustanova, policijski službenici, carinici, te sudije i tužioci. U izvještaju se dalje navodi da je najčešća svrha plaćanja mita "da se ubrzaju poslovne procedure" (29,1% svih mita), "omogućiti okončanje procedure" (17,4%) i "osigura bolji tretman" (14,4%). U isto vrijeme se 8,6% mita daje bez konkretne neposredne koristi za preduzeća koja ih isplaćuju, uz pretpostavku da će ova "sladila" u budućim interakcijama potaknuti javne službenike da provode postupke u interesu preduzeća.

U proteklih devet godina, korupcija u BiH kontinuirano raste. U Udruženju građana "Tender" smatraju da su osnovni razlog tome nedovoljno jasne i precizne zakonske odredbe, a naročito neodgovorno postupanje nadležnih ključnih institucija. Tu prije svega ističu Agenciju za javne nabavke, koja je nevršenjem monitoringa nad provedenim postupcima širom otvorila vrata netransparentnosti, a time i nekontrolisanom provođenju postupaka, kao što su direktni sporazumi, konkurentski zahtjevi bez objave i pregovarački postupci bez objave. "Takvi tajni postupci načinili su crnu rupu za legalnu pljačku javnih sredstava i isti su na godišnjem nivou dostigli učešće preko 75% u ukupnoj strukturi provedenih javnih nabavki."¹⁰⁶ Nadalje, ovo Udruženje iznosi podatak da, od oko 4 milijarde KM koliko se godišnje utroši u nabavkama roba usluga i radova, više od milijarde KM završi u džepovima najodgovornijih funkcionera i rukovodstava političkih partija i elita iz kojih dolaze. Istraživanjima "Tendera" za 2013. godinu utvrđeno je, da su otvoreni postupci, koji se jedino javno oglašavaju, primjenjivani u samo 24,86% slučajeva, što je najlošiji rezultat i u svjetskim razmjerama.

U istraživanju, građani su se izjasnili o oblicima korupcije koji ostavljaju najveće posljedice po sektor sigurnosti. Više od trećine ispitanika, njih 72,1% smatra da je sistemska korupcija, odnosno korupcija na višim nivoima vlasti, koja se ogleda u trgovini uticajem, privilegovanim tretmanom ili namještanjem tendera, zapravo korupcija koja nanosi najveću štetu sektoru sigurnosti. Ta nevidljiva ili znatno teže dokaziva korupcija, po mišljenju građana, nanosi znatno veću štetu nego sitna korupcija na nižim nivoima vlasti, koja je prisutna tokom vađenja ličnih dokumenata, uvjerenja, potvrda ili izbjegavanja plaćanja mandatnih kazni. Za ovu

¹⁰⁶ <http://www.avaz.ba/clanak/139919/korupcija-ubija-bh-privredu>

opciju opredijelilo se 14% ispitanih, dok gotovo isti broj ispitanika (13,9%) nije imao ili nije želio iskazati svoj stav u odnosu na ovo pitanje.



5.7.1. Odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH

Kao potencijalno visokorizičan i značajan prostor za pojavu korupcije, svakako je mogućnost zloupotrebe u vezi sa primjenom Zakona o javnim nabavkama. Jedan od razloga je taj što se kroz javne nabavke troši značajan dio budžetskih sredstava, a u praksi je primjetna neadekvatna primjena odgovarajućih mjera i procedura vezanih za kontrolu uposlenika javne uprave uključenih u ove procese.

Prvi zakon o javnim nabavkama (ZJN) na nivou Bosne i Hercegovine je donešen 2004. godine i primjenjivao se na cijeloj teritoriji. On je zamijenio propise o javnim nabavkama sa četiri nivoa vlasti, te je, tim Zakonom, na jedinstven način u skladu sa evropskim direktivama regulisan sistem javnih nabavki. Nakon više izmjena i dopuna Zakona, 2014. godine je donešen novi Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ 39/2014), koji se primjenjuje od 28.11.2014. godine.

Neki od nedostataka nakon primjene zakona u praksi i identifikovanih slabosti njegovog pravnog okvira, predmetom su zakonskih odredbi novog zakona. Neki su pojmovi definisani jasnije i bez dvosmislenosti; uređena je pravna regulativa okvirnog sporazuma omogućavajući zaključivanje sporazuma sa više ponuđača; utvrđeni su uslovi za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja; utvrđen je takmičarski dijalog, uslovi i procedure; utvrđeni posebni alati za sektorske ugovorne organe; te data posebna izuzeća za zakonske i prirodne monopole.

U posljednjem Izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, navodi se da u oblasti javnih nabavki „Bosna i Hercegovina nije poduzela mjere kako bi osigurala konkurentne i transparentne postupke ili nezavisne provjere propisane acqisem u oblasti javno-privatnog partnerstva. Isto važi i za koncesije za usluge i radove. Pravna uređenost sistema koncesija je i dalje rascjepkana, dok administrativnoj strukturi za upravljanje koncesijama nedostaju formalni kanali za saradnju. To dovodi do pravne nesigurnosti, visokih administrativnih troškova i podijeljenosti jedinstvenog ekonomskog prostora“.

Također, spomenuti Izvještaj navodi isljedeće: „Sveukupno gledano, zabilježen je određeni napredak u oblasti javne nabavke, iako veoma spor. Neophodna je provedba novog Zakona o javnim nabavkama kao i usvajanje podzakonskih akata, a i dalje je potrebno uskladiti zakonodavstvo o koncesijama sa *acquisem*. Potrebno je rad nadležnih institucija učiniti transparentnijim, unaprijediti unutrašnje poslove i ojačati kapacitet ugovornih organa širom zemlje.”¹⁰⁷

Iako su neke slabosti ranijeg Zakona riješene, u novom Zakonu o javnim nabavkama (iz 2014. godine) i dalje postoje nedostaci, kako to smatraju neke organizacije civilnog društva. Tako se u analizi Fonda za otvoreno društvo u sklopu EU projekta „Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u državama (potencijalnim) kandidatima za članstvo u EU“ navodi: „Novi ZJN BiH je pripreman u skladu sa osnovnim načelima i procedurama sistema javnih nabavki Evropske unije i može se reći da je velikim dijelom usklađen sa EU direktivama.“

Ipak, bitno je naglasiti da je propuštena prilika da se ZJN BiH uskladi i sa posljednjim direktivama EU, npr. Direktiva EU Parlamenta i Vijeća broj 2009/81/EC, od 13.05.2009. godine, kojom se usklađuju postupci nabavki za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavci robe i ugovore o uslugama u području odbrane i sigurnosti, te mijenjaju i dopunjuju Direktiva Vijeća broj 2004/17/EC i 2004/18/EC, Direktiva EU Parlamenta i Vijeća broj 2014/25/EU o nabavkama subjekata koji deluju u sektorima vodosnabdevanja, energetike, transporta i poštanskih usluga kojom se stavlja van snage Direktiva 2004/17/EZ, i Direktiva EU Parlamenta i Vijeća broj 2014/24/EU o javnim nabavkama kojom se stavlja van snage Direktiva 2004/18/EZ.”¹⁰⁸

Antikorupcijska mreža u BiH „Account“ iznijela je stav da novi Zakon o javnim nabavkama ne predstavlja napredak u borbi protiv korupcije,¹⁰⁹ dok je članica mreže UG „Tender“ u svojoj analizi Zakona identifikovala 16 nedostataka, posebno „nepostojanje obaveze

¹⁰⁷ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf

¹⁰⁸ <http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/BIH%20local/BLS/Update/Dopuna%20analiza%20institucionalnog%20i%20legislativnog%20okvira%20E2%80%93%20Bosna%20i%20Hercegovina.pdf>

¹⁰⁹ <http://zurnal.ba/novost/18431/kecman-novi-zakon-nije-odrazio-intencije-koje-su-potrebne-da-bi-se-uspjesno-provodile-javne-nabavke-u-bih>

ugovornih organa da sačinjavaju godišnje planove nabavke koji će osim taksativnog nabrojavanja potrebnih nabavki sadržati i vrste postupaka, rokove, procedure i slično.”¹¹⁰

5.7.2. Specifičnosti javnih nabavki u sektoru sigurnosti

U sektoru sigurnosti, javne nabavke u širem smislu označavaju proces nabavke raznih dobara i usluga za izvršavanje svojih zadataka (namještaj, vozila, kancelarijski pribor...), a u užem smislu označavaju nabavku naoružanja. Također, postoje dobra koja imaju dvojnu namjenu, tj. dobra koja se mogu koristiti u vojne i civilne svrhe (vojna medicinska vozila, informatička oprema...). Ova dobra ne spadaju u užu definiciju nabavki u sigurnosnom sektoru. Kada se primjenjuju pravila obrane i tajnih nabavki cilj ne može biti zlonamjerno isključivanje javne nabavke iz spektra propisa. Činjenica je da ova vrsta postupka neophodno isključuje javnost, pa time i fer konkurenciju. Tako se jednake mogućnosti učesnika tendera lako mogu "izigrati" i na taj način na tenderu će pobjediti preferirani učesnik.

Specifičnost javnih nabavki u sektoru sigurnosti leži u tzv. povjerljivim nabavkama, odnosno, nabavkama posebne tj. povjerljive vrste roba i/ili usluga, za kojima ostali sektori nemaju potrebu. S obzirom da se 'nacionalna sigurnost' često koristi kao opravdanje za izbjegavanje preispitivanja kod sigurnosnih pitanja, i izvan opravdane potrebe povjerljivosti, javne nabavke u sigurnosnom sektoru su posebno ranjive na pojavu korupcije. Tajnost je u oblasti sigurnosti veoma važna, jer karakteristike opreme i naoružanja ne bi trebale biti dostupne potencijalnim neprijateljima, odnosno, pripadnicima kriminalnih organizacija.

Ta ista tajnost se može koristiti upravo za prikrivanje koruptivnih djela zbog nedostatka transparentnosti u samom procesu javnih nabavki, te spriječava mogućnost da parlament, civilno društvo i javnost pozove izvršnu vlast na odgovornost, te da osigura da se javna sredstva dobro koriste. Čak i u visoko razvijenim demokratskim zemljama, vojska može uživati značajan politički uticaj, ili barem posjedovati autonomiju da provodi svoje politike,

¹¹⁰<http://www.klix.ba/vijesti/bih/tender-identifikovao-16-nedostataka-u-zakonu-o-javnim-nabavkama-bih/141110138>

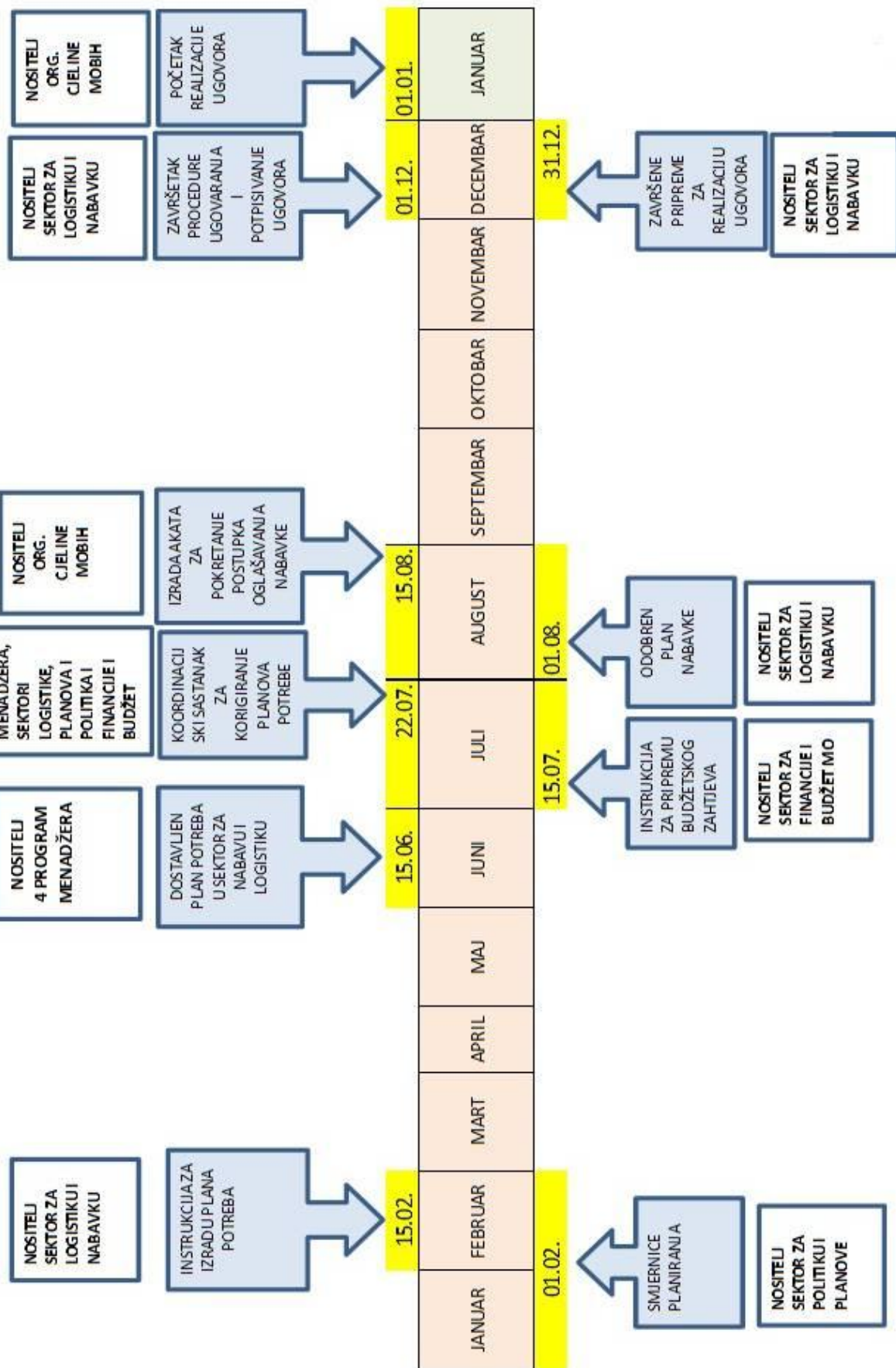
uključujući potrošnju i javne nabavke. Vojska može tako da lakše izbjegne nadzor parlamenta, revizorskih tijela i tijela za borbu protiv korupcije.¹¹¹ Stoga su nabavke u odbrani i sigurnosti najizloženije raspravama u parlamentu, civilnom društvu i javnosti.

U nastavku se nalaze grafike koje prikazuju kompletan proces javnih nabavki u sektoru sigurnosti, uključujući identifikaciju potreba i planiranje budžetskih sredstava, kao i žalbene rokove i procedure¹¹².

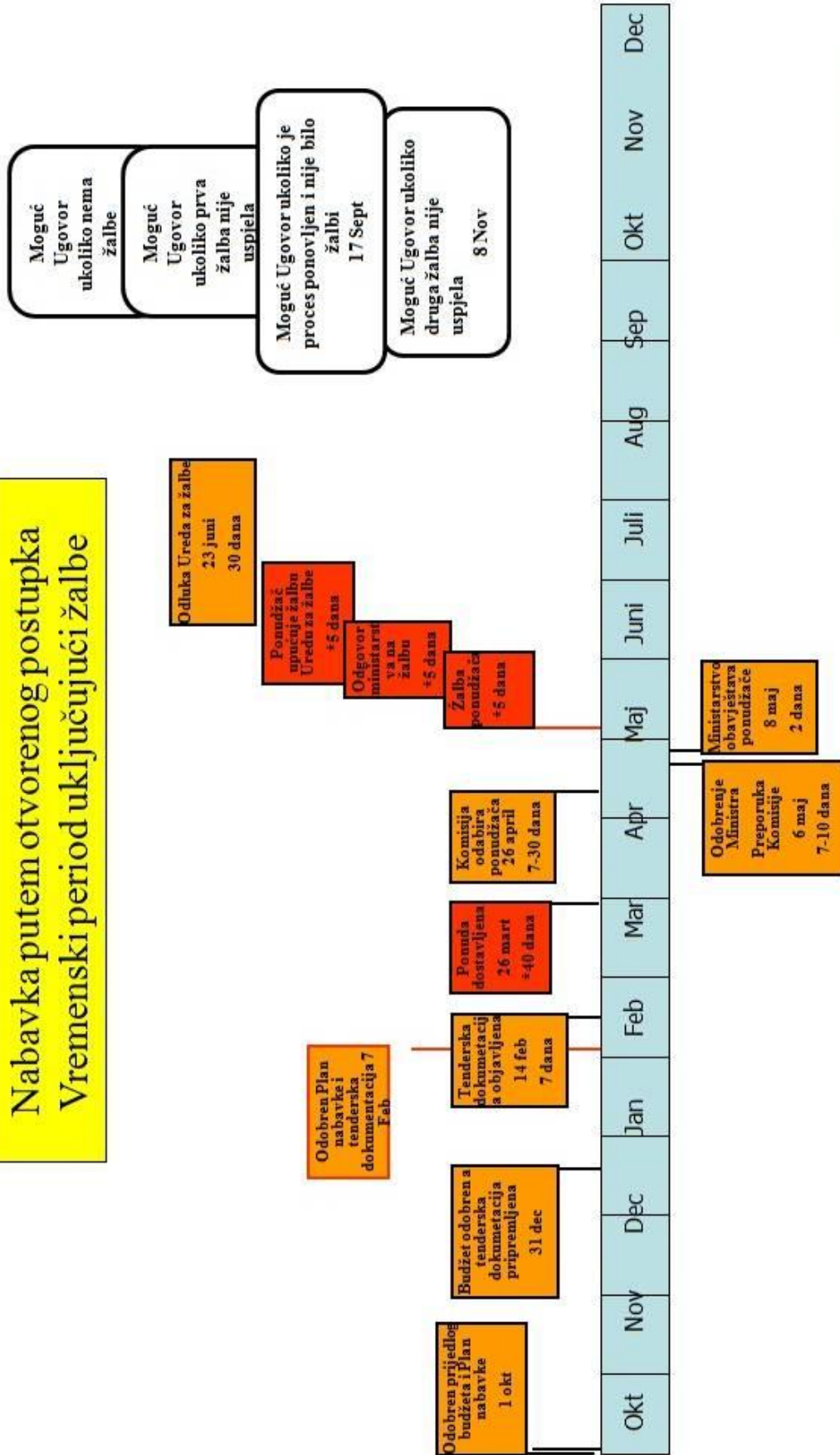
¹¹¹http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/unpubl_milex/unpubl_milex_default/procurement

¹¹² Grafike je učinio dostupnik David W. Wislon, direktor programa, bivši savjetnik za reformu sektora odbrane u BiH

NOSITELJI I DINAMIKA POKRETANJA POSTUPKA IZRADE PLANA NABAVKE



**Nabavka putem otvorenog postupka
Vremenski period uključujući žalbe**



NAPOMENA: Period podnošenja ponuda je 12 dana kraći nego u slučaju međunarodnih tendera

* Vremenski period je uslovljen Zakonom o javnim nabavkama

Mogućnost korupcije pri javnim nabavkama u sektoru sigurnosti može se pojaviti još u ranim fazama, kako pri identifikaciji potreba, tako još više u fazi tehničkih specifikacija. Cilj tehničkih specifikacija je definisati potrebe ugovornih organa koje se na njih odnose. Specifikacije definišu predmet nabavke i obezbjeđuju relevantne parametre kako bi informisali učesnike tendera. Ovdje je potrebno obezbijediti otvorenu mogućnost konkurencije, dokaz jednake vrijednosti, kao i to da oglašeni tenderi oslikavaju raznolikost tržišta. Problem se javlja zbog toga što na rezultat određene procedure uglavnom utječu određene tehničke potrebe. Ovdje može postojati rizik da osoba koja je uključena u izradu tehničkih specifikacija ne može biti nezavisna od manipulacije učesnika tendera. U takvom slučaju bi se moglo desiti da se tehničke potrebe favorizuju u odnosu na finansijskog operatera, odnosno, konkretnog ponuđača. U Bosni i Hercegovini, ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, na osnovu člana 4. Zakona o kontroli vanjskotrgovinskog prometa roba i usluga od strateške važnosti za sigurnost Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 103/09), objavljuje i ažurira službeni prevod *Zajedničke liste vojne opreme i Liste dvojne namjene*, te donosi Listu roba posebne namjene. Nakon problema identifikovanih u praktičnoj primjeni ovog zakona, u toku su njegove izmjene vezane za donošenje dva zakona koji bi razdvojili ove liste i olakšali procedure pojedinih roba na koje se odnosi predmetni zakon.¹¹³

Član 8. Zakona o javnim nabavkama BiH naslovljen kao *Ugovori na čiju dodjelu se primjenjuje poseban režim*, pojašnjava i definiše na koje vrste nabavke se odnose ugovori u oblasti odbrane i sigurnosti (st.4) na koje se primjenjuje poseban režim. To su ugovori koji se odnose na nabavku:

- a) vojne opreme, uključujući bilo koji njen dio, sastav i/ili sklop;
- b) sigurnosno osjetljive opreme, uključujući bilo koji njen dio, sastav i/ili sklop;
- c) radova, robe i usluga direktno povezanih s opremom iz tačaka a) i b) ovog stava za bilo koji i za sve elemente njenog trajanja;
- d) radova i usluga za izričito vojne namjene;
- e) sigurnosno osjetljivih radova i sigurnosno osjetljivih usluga.

Zakon predviđa da se postupci, uslovi, zahtjevi, definicije pojmova, izuzeća i ostala bitna pitanja u vezi s dodjelom ugovora u oblasti odbrane i sigurnosti za nabavku gore navedenih

¹¹³ Intervju sa predstavnikom MVPiEO BiH

roba i radova uređuje pravilnikom koji donosi Vijeće ministara BiH, na prijedlog Agencije za javne nabavke.

Vojna oprema je definisana kao oprema posebno izrađena ili prilagođena za vojne ili policijske potrebe i namijenjena za upotrebu kao oružje, streljivo, vojni i policijski materijal dvojne ili posebne namjene, što je i definisano u spomenutoj Zajedničkoj listi vojne opreme. Nadalje, Zakon o javnim nabavkama dao je izuzeće od primjena odredbi Zakona za ugovore o javnoj nabavci. To su ugovori koji su zakonima u Bosni i Hercegovini proglašeni državnom tajnom, kao i ugovori čije izvršenje zahtijeva posebne mjere sigurnosti, u skladu sa zakonima u Bosni i Hercegovini (regulisano čl. 10 ZJN). Ove posebne mjere postoje ukoliko bi primjena pravila obavezala ugovorne organe (sva pravna lica koja primjenjuju Zakon) da otkriju informacije koje su prema propisima o zaštiti podataka označene kao „vrlo tajno“ i „tajno“.

Prilikom razgovora sa predstavnicima institucija sigurnosnog sektora, kao i prilikom obuke službenika koji su uključeni u proces javnih nabavki, utvrđeno je da je se često pojavljuju problemi prilikom prigovora firmi ponuđača koje konstantno bivaju odbijane na tenderima, a uopšte ne udovoljavaju kriterijima.¹¹⁴ Taj problem je uzrokovan nedovoljnim poznavanjem procedura kod službenika koji rade na javnim nabavkama, a koji bi trebali ponuđačima decidno obrazložiti razloge zbog kojih određene firme ne ispunjavaju kriterije nabavke. Nadalje, na određenu zabrinutost ukazuje činjenica da postoje neki zakonski instituti koji nisu dovoljno precizirani ili nisu adekvatno postavljeni. Institut „Službenik za javne nabavke“ nije dovoljno jasno određen, legislativa ne precizira koje tačno poslove treba da obavlja i kome je odgovoran. Osim toga, institut „Pregovarački postupak“ asocira na pojavu korupcije, kao i neobjavlivanje na webu odluka Ureda za žalbe.

Također, predstavnici sigurnosnog sektora su naglasili da postoje i tehnički nedostaci prema kojima je Zakon izričit, a koji mogu biti uzrok nedobijanja tendera za vrlo kvalitetnu firmu. To su česti slučajevi kada vrlo kvalitetni ponuđači bivaju odbijeni samo zbog tehničkih nedostataka njihovih ponuda (npr. pečat nije postavljen preko potpisa, numeracija stranica nije urađena prema uputama i sl.).

¹¹⁴ Intervju sa predstavnicima sektora sigurnosti, maj 2015.

6. Percepcija i stavovi građana o korupciji u sigurnosnom sektoru

Osim stavova građana koji su izneseni u prethodnim dijelovima studije, u ovom poglavlju se nalaze odgovori na još neka pitanja za koja smramo da je veoma značajno predstaviti u cilju boljeg razumijivanja mišljenja i opredjeljenja ispitanika u odnosu na procjenu rizika od korupcije u sigurnosnom sektoru.

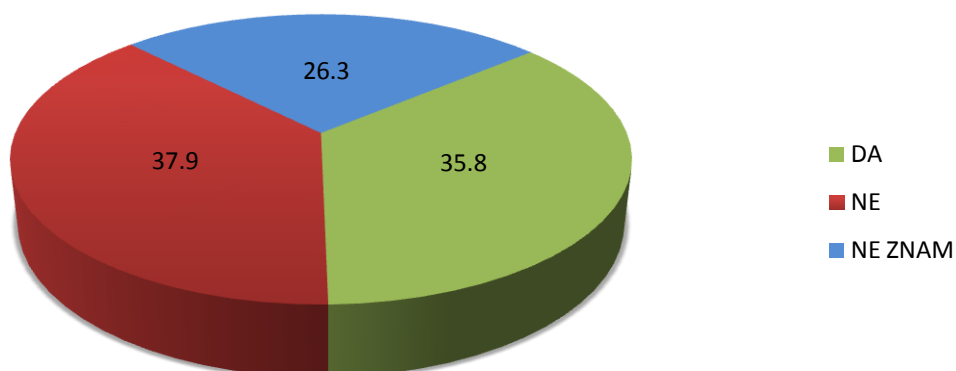
Bitno je imati u vidu činjenicu da uposlenici sigurnosnog sektora, kao ni svi građani, neće uvijek prijaviti korupciju ako za nju znaju. Tako se 27,5% od ukupno ispitanih građana izjasnilo da je znalo za korupciju u sektoru sigurnosti, ali nije je htjelo prijaviti.



Tačnije, u RS-u je 22,7% ispitanika koji su znali za korupciju u sektoru sigurnosti, a nisu je prijavili, dok je taj procenat u Federaciji BiH nešto veći, tj. 31,2%.

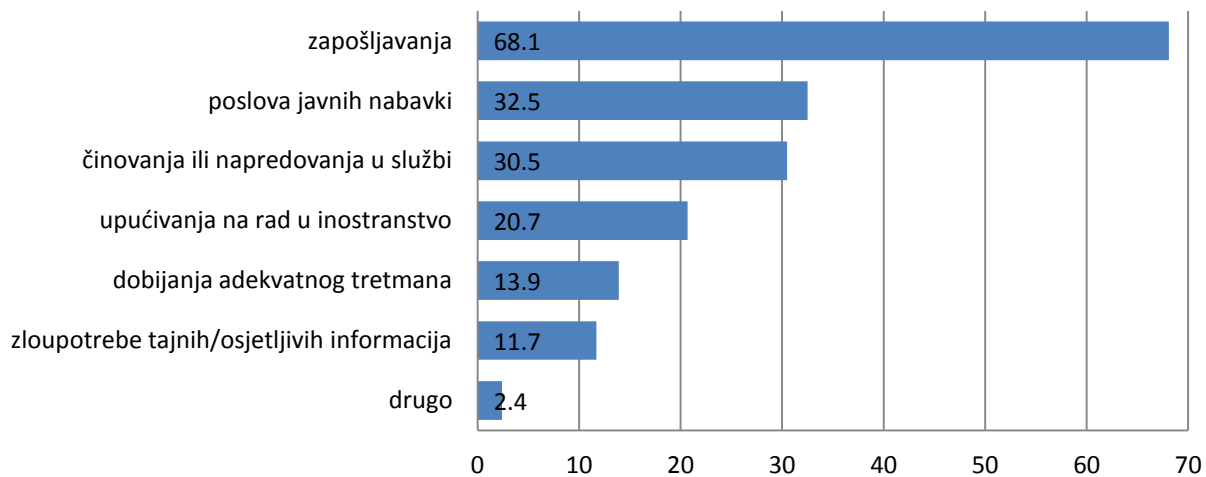
Nadalje, 35,8% ispitanika bi prijavilo korupciju ukoliko bi o tome imalo saznanja, dok 37,9% njih to ne bi učinilo.

Ukoliko biste imali saznanja o djelima korupcije, da li biste prijavili korupciju?

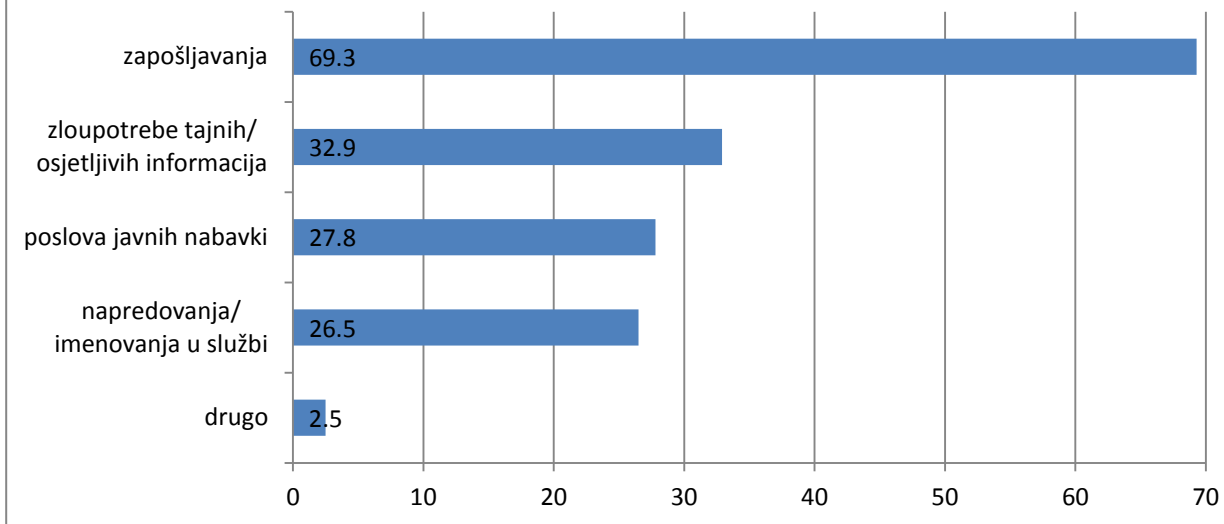


U pogledu vrste posla na kojoj se najviše događa korupcija, poslovi javnih nabavki u sektoru odbrane su odmah poslije zapošljavanja, u obavještajnom sektoru iza zapošljavanja i zloupotrebe tajnih/osjetljivih informacija, a u sektoru pravosuđa i carine i granične kontrole na četvrtom mjestu.

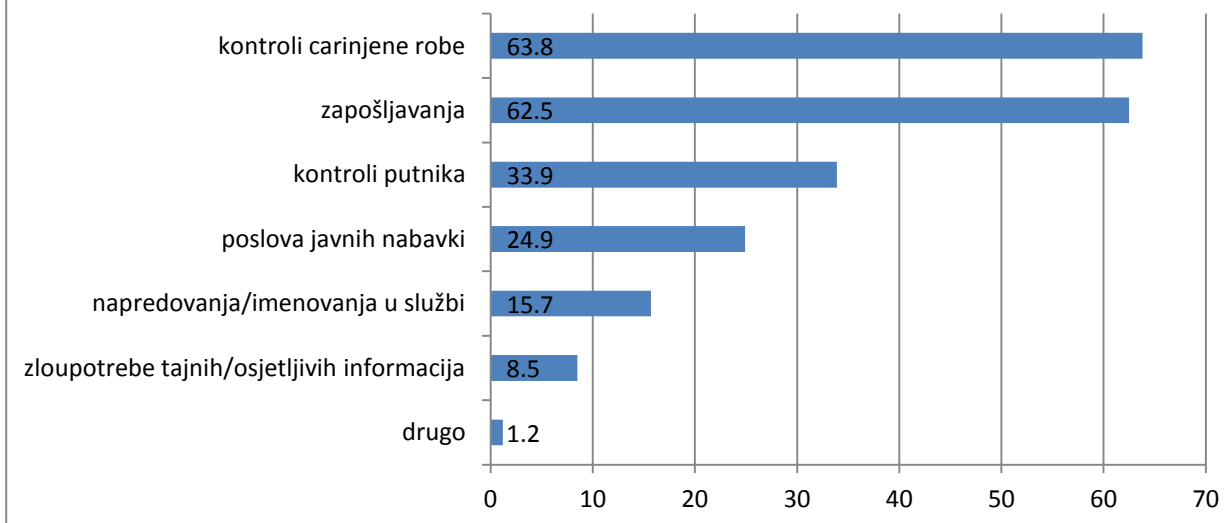
U okviru sektora odbrane po Vašem mišljenju korupcija se dešava najčešće prilikom...

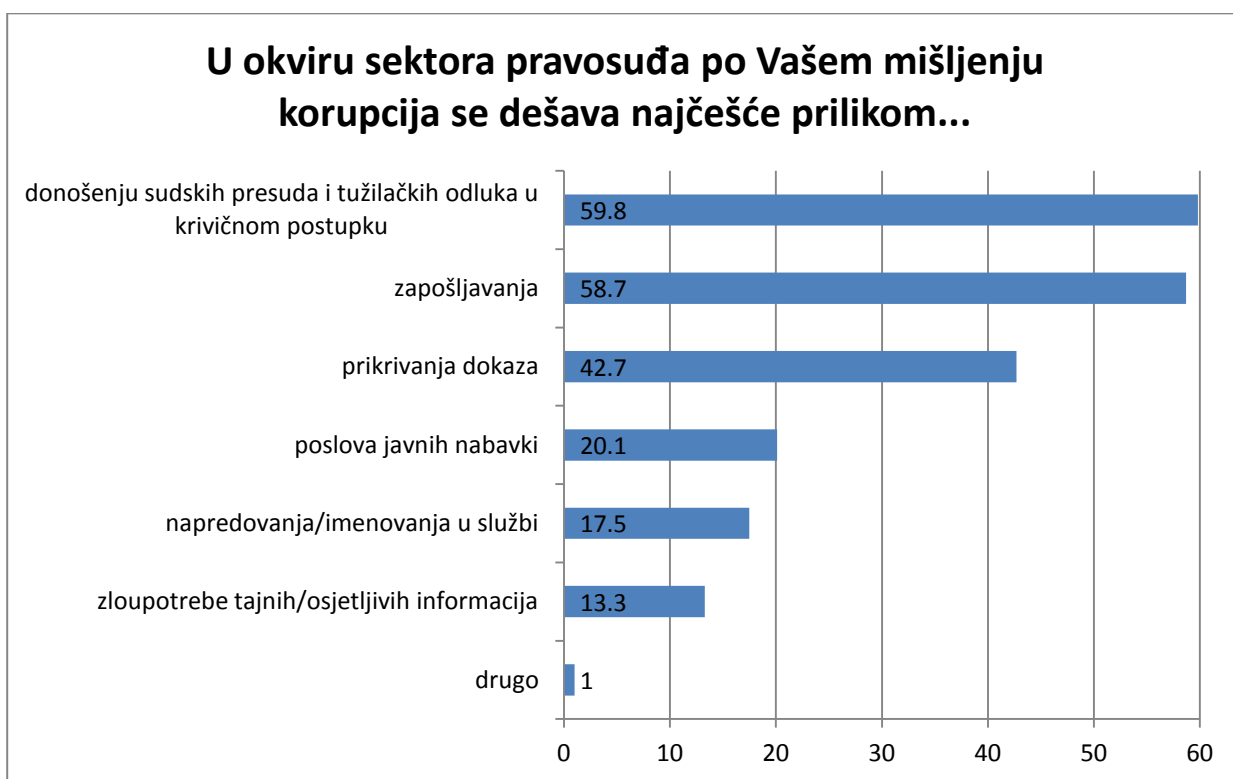


U okviru obavještajnog sektora po Vašem mišljenju korupcija se dešava najčešće prilikom...

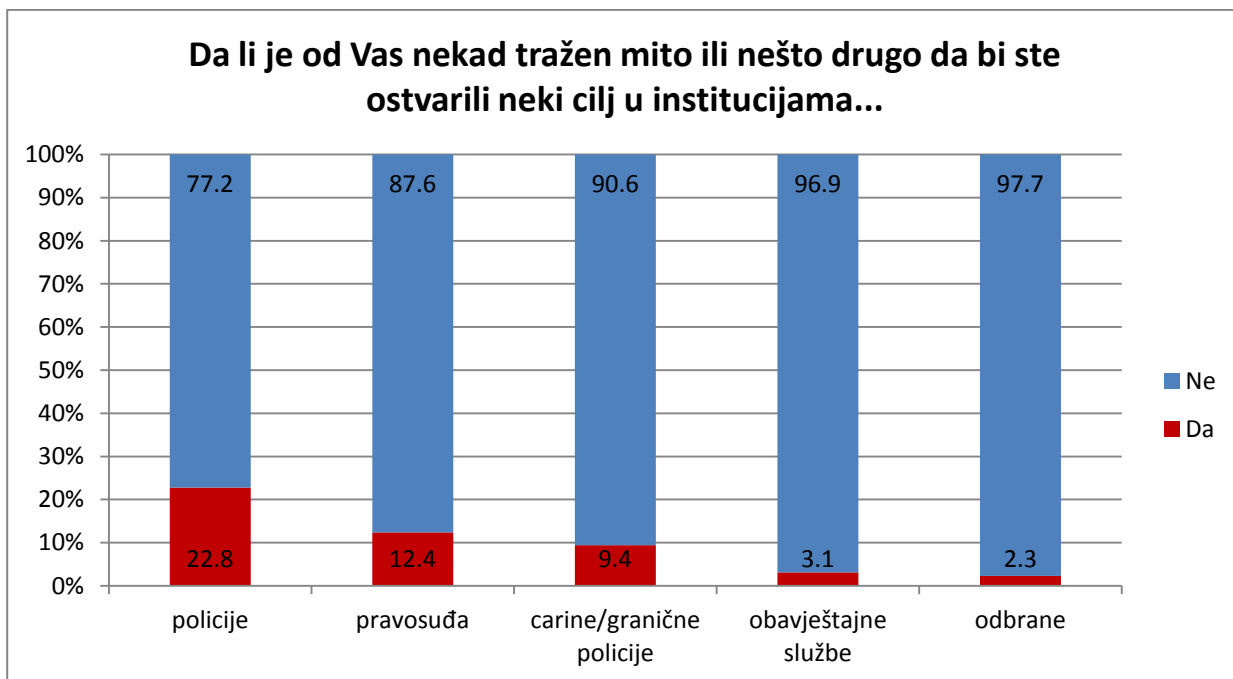


U okviru sektora carina i granične policije po Vašem mišljenju korupcija se dešava najčešće prilikom...



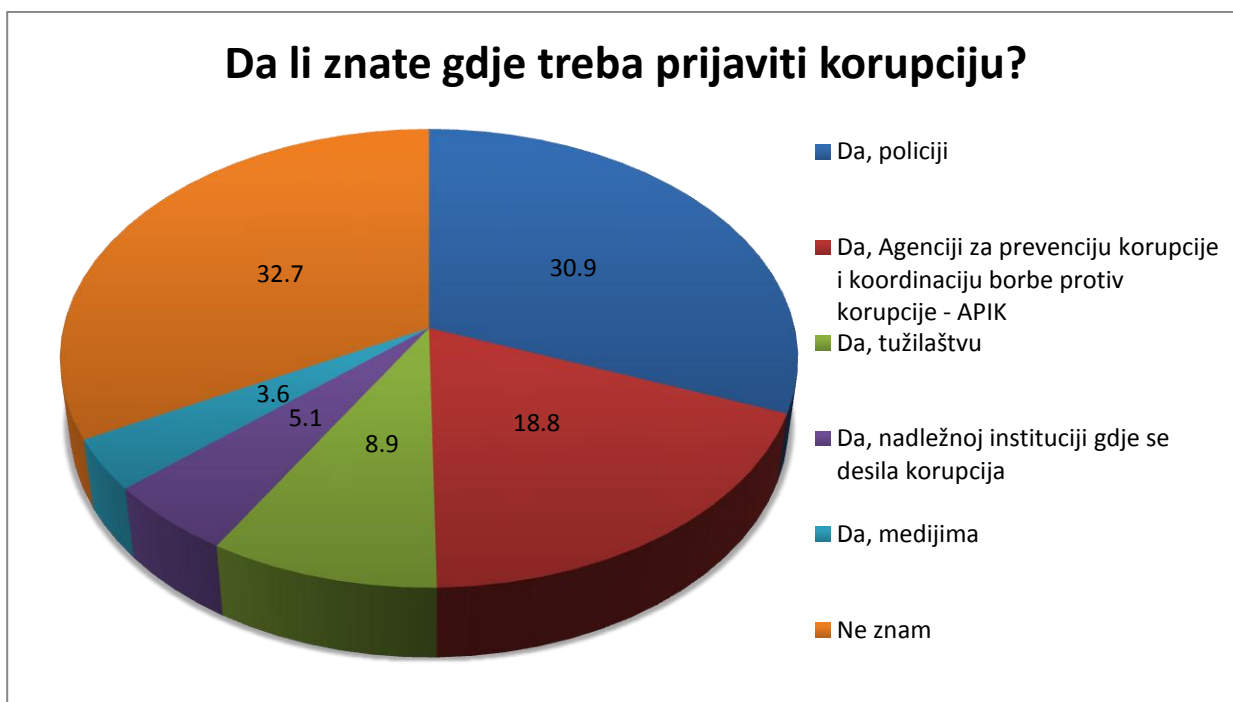


Zanimljivi su i stavovi građana o tome koji predstavnici sigurnosnog sektora su tražili od njih mito prilikom kontakata ili ostvarivanja nekog prava.



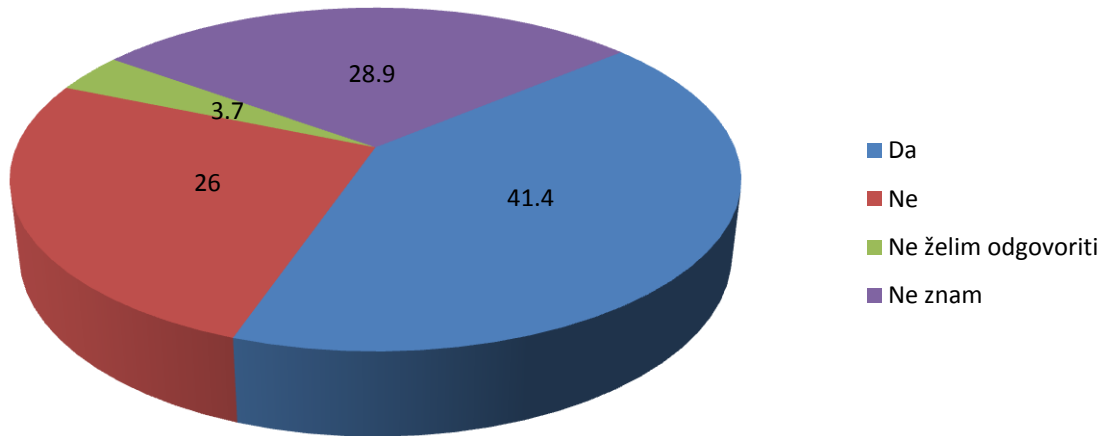
Što se tiče institucija kojima bi se građani obratili u slučaju saznanja ili informacija o korupciji, rezultati istraživanja ukazuju da najveći dio ispitanika (32,7%) ne zna gdje bi

korupciju trebalo prijaviti. Pri tome, jedna trećina (30,9%) bi korupciju prijavila policiji, njih 18,8% Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije a 8,9 tužilaštvu.



Smatramo zanimljivim i mišljenje građana o tome da bi se borba protiv korupcije unaprijedila ako davanje mita ne bi bilo sankcionisano, dok bi primanje mita ostalo krivično djelo. Za ovaj prijedlog opredijelilo se 41,4 % ispitanika, dok 26% ispitanih smatra da se ovim pristupom ne bi unaprijedio krivično pravni propisi za borbu protiv korupcije. Svakako, opredjeljenje građana za promjene ukazuje da bi bilo korisno provesti stručnu raspravu u odnosu na pitanje mogućeg prijedloga dekriminilizacije davanja mita u krivičnom postupku.

Smatrate li da bi se borba protiv korupcije unaprijedila ako bi samo primanje mita bilo krivično djelo, dok davanje mita ne bi bilo sankcionisano?



ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Poslovi i zadaci koje provode institucije unutar sektora sigurnosti načelno bi trebali biti manje privlačni za koruptivno djelovanje. Načelo tajnosti u radu i prirodna zatvorenost sektora koji nominalno počiva na jasnoj hijerarhiji i strogoj disciplini ukazuju na određenu barijeru koja štiti čelnike i pripadnike institucija sektora sigurnosti ali i onemogućava koruptivno ponašanje. Ako tome dodamo i mehanizme unutrašnje i vanjske kontrole koji, barem hipotetički, stvaraju pretpostavku da bi eventualni počinioci koruptivnih djela bili brže otkriveni i teže kažnjeni, razumno bi bilo očekivati da se uposlenici ovoga sektora neće odlučivati za zloupotrebe ili pronevjere u provođenju svojih poslova.

Analiza postojećih krivično-pravnih propisa, ali i institucionalni kapaciteti, pokazuju solidne pretpostavke za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini. Ipak, imajući sve u vidu postavlja se opravdano pitanje da li su ti mehanizmi dovoljno izgrađeni i razvijeni u praksi kako bi se sektor sigurnosti u potpunosti zaštitio od pojave korupcije. Usljed nepostojanja kredibilnih pokazatelja, veliki je izazov i odgovoriti na retoričko pitanje "Postoji li zaista korupcija u sektoru sigurnosti?" Nemogućnost da se precizno otkrije ili izračuna šteta koja nastaje od posljedica korupcije, metodološki je problem sa kojim se suočavaju svi istraživači i autori. Uprkos određenim pokušajima da se predstavi direktna ili indirektna šteta od korupcije u BiH, ipak ta nastojanja ostaju na nivou populizma i samo daju obrise o sveopštoj prisutnosti korupcije u našem društvu.

Nesporno je da se pojavni oblici korupcije razlikuju unutar institucija sektora sigurnosti. Samim tim i izloženost institucija korupciji je drugačija. Može se, sa određenim stepenom vjerovatnoće, konstatovati da se korupcija dešava na pojedinačnom i sistemskom nivou. Ali, o istinski mjerljivim razmjerama korupcije, posebno u sektoru sigurnosti, veoma je nezahvalno davati bilo kakve procjene. Iz ograničenog broja dostupnih izvora, nastojali smo stvoriti sliku o stanju korupcije u sektoru sigurnosti, pojavnim oblicima i rizicima, odnosno posljedicama koje korupcija nanosi sektoru sigurnosti, ali i društvu u cjelini.

Vidjeli smo da korupcija u sektoru sigurnosti nije izolovana pojava koja je karakteristična samo za ovaj sektor, već u najvećoj mjeri odražava stanje u cjelokupnom društvu. Koliko je korupcija prisutna u civilnoj zoni društvene zajednice ili ostatku javne uprave, toliko je i velika njena penetracija u sektor sigurnosti. Naravno, koruptivno djelovanje se pri tome prilagođava datim karakteristikama, odnosno sistemu ponude i potražnje oblikovanom prema specifičnim uslugama koje pruža sektor sigurnosti.

Ono što zasigurno može biti mjerljivo, kako u sektoru sigurnosti tako i u ostalim javnim sektorima poput obrazovanja ili zdravstva, jesu kvalitetni i mjerljivi rezultati na otkrivanju, istraživanju i procesuiranju krivičnih djela sa obilježjima korupcije. Korištenjem tih metoda, može se doći i do mjerljivih podataka o visini i stepenu korupcije u sektoru sigurnosti. Poređenje pokazatelja i posljedica u određenim vremenskim intervalima, ponudiće vjerodostojne podatke o ukorijenjenosti korupcije unutar institucija sigurnosti. Nesporno je da država u kojoj je uspostavljena vladavina prava sa razvijenim i efikasnim mehanizmima kontrole nad trošenjem budžetskih sredstava, u značajnoj mjeri može suzbiti rizik od korupcije unutar sektora sigurnosti.

Analizirajući navedene karakteristike korupcije sektora sigurnosti u kontekstu Bosne i Hercegovine, pokušali smo ponuditi pregled najvećih izazova i rizika od korupcije sa kojima se ovaj sektor suočava. Jedan od izazova, koji ne smijemo zanemariti, odnosi se i na sveukupni ambijent tranzicijskog postkonfliktnog perioda BiH. Možda je stoga i najvažnije postignuće to, da je korupcija prepoznata kao jedan od najvećih sigurnosnih izazova i prijetnji u odnosu na interese države i njenih građana. Na tu činjenicu ukazuju pokušaji institucija vlasti da pronađu odgovor na ovu negativnu društvenu pojavu, donošenjem niza strategija, politika ili akcionih planova za borbu protiv korupcije. U praktičnom smislu, nezavisne analize koje loše rangiraju BiH prema indexu korupcije u svijetu, te percepcija građana o stanju korupcije u našem društvu, baca sasvim drugačije svjetlo na proklamirane ciljeve i istinske namjere institucija vlasti.

Ako analiziramo krivičnopravne propise za borbu protiv korupcije, možemo reći da je zakonodavni okvir prilično kvalitetno postavljen. Većina odredbi usklađena je sa međunarodnim standardima i preuzetim obavezama. Strategija za borbu protiv korupcije i

Akcioni plan za period 2009-2014. godine, poslužili su kao kvalitetan osnov za analizu i izradu nove državne strategije. Za očekivati je da će Strategija i pripadajući Akcioni plan (2015-2019) ostvariti bolje rezultate u praksi, tj. obezbijediti dosljedniju implementaciju predviđenih mjera. Posebno se od institucija iz sektora sigurnosti očekuje da ozbiljno pristupe preduzimanju preventivnih i represivnih mjera iz njihove nadležnosti, kako bi se konkretnim rezultatima povećalo povjerenje građana u istinske namjere i opredjeljenost institucija vlasti za borbu protiv kriminala.

Najznačajniji akteri za efikasnu borbu protiv korupcije unutar sektora sigurnosti su civilne osobe koje se nalaze na čelu ovih institucija. Imajući u vidu da rukovodioci na ove važne pozicije dolaze isključivo po osnovu političke pripadnosti ili podobnosti, u direktnu korelaciju se dovodi postojanje političke volje stranaka na vlasti da iskorijene korupciju iz sektora sigurnosti. Premda su određene pozitivne naznake na tom planu uočljive, posmatrajući kroz prizmu postojećih krivičnihopravnih propisa i usvojenih strategija za borbu protiv korupcije, izostanak kredibilnih pokazatelja o implementaciji ipak ukazuje na njihovu samo deklarativno iskazanu volju. Kašnjenje sa uspostavom i stvaranjem uslova za funkcionisanje Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, možda i najbolje ilustruje prethodnu konstataciju.

U odnosu na institucionalne kapacitete, također, možemo konstatovati da postoji napredak u stvaranju pretpostavki na suzbijanju korupcije. Skoro sve institucije uspostavile su interne mehanizme koji pružaju kvalitetan okvir za kontrolu zakonitosti rada i profesionalnog ponašanja uposlenika u sektoru sigurnosti. Ipak, postoje određene nedorečenosti u praksi kojima treba posvetiti više pažnje. Neke od njih odnose se na pitanje realne nezavisnosti i objektivnosti rada šefova odjela za unutrašnju kontrolu, koje pri tome imenuju neposredni rukovodioci i kojima su oni direktno odgovorni za svoj rad. Primjer internih finansijskih kontrola, čiji je rad više usmjeren na formu nego suštinu, predstavlja područje rada koje bi u praksi trebalo unaprijediti. Na drugoj strani, i mehanizmi vanjske kontrole uspostavljeni od izvršne i zakonodavne vlasti, uprkos dosadašnjim pozitivnim pomacima, ukazuju na potrebu dostizanja većih standarda u ovoj izuzetno značajnoj vrsti nadzora i kontrole.

Problemi u uspostavi i promovisanju vladavine prava, u značajnoj mjeri opterećuju i sektor pravosuđa. Usljed toga, isti ne pruža očekivane rezultate u borbi protiv korupcije, ali ni na ostalim poljima, poput borbe protiv organizovanog kriminala ili procesuiranja ratnih zločina. Borba protiv korupcije se u nekoj mjeri, ne želeći ulaziti u gradaciju težine zločina ili krivičnih djela, može posmatrati i kao kolateralna šteta nesređenog ili nedovoljno reformisanog sektora pravosuđa u Bosni i Hercegovini. Prebacivanje odgovornosti između institucija za provođenje zakona i tužilaštva još uvijek je veoma prisutna pojava za skromne rezultate u borbi protiv korupcije. Tako u izvještaju Tužilaštva BiH za 2014. godinu, kao glavni problemi u rasvjetljavanju 1.114 predmeta, koje tužioci ove institucija imaju u radu, navode se između ostalog i loši izvještaji policijskih agencija. Slična zapažanja uočljiva su i u procjeni kvaliteta tužilaca, koja se mogu čuti od predstavnika policijskih struktura i sudija.

Unapređenje institucionalnih odnosa i poboljšanje saradnje između tužilaca i predstavnika agencija za provođenje zakona svakako je pitanje kojem treba posvetiti pažnju u što skorijem periodu. Stoga su i posebno važne inicijative EU i SAD-a, koje su pokrenule programe pomoći i edukacije u pravcu uspostave kvalitetnijih odnosa. Uporedo sa ovim vidom podrške, potrebno je i uspostaviti adekvatan sistem praćenja konkretnih rezultata u borbi protiv korupcije. Sadašnji sistem vođenja evidencije unutar pravosudnog sektora nije zadovoljavajući jer ne pruža jasne i mjerljive pokazatelje o praćenju toka i stanja o slučajevima krivičnih predmeta iz oblasti korupcije. Praćenje predmeta i analiza rada na koruptivnim predmetima jedino može poslužiti za validnu ocjenu uspješnosti rada pravosudnih institucija na procesuiranju ove vrste krivičnih djela. Sličnu evidenciju trebaju uspostaviti i same institucije sektora sigurnosti, kako bi stekle realniji uvid u stanje u svojim institucijama, odnosno ustanovile tačan broj njihovih uposlenika koji su uključeni u djela sa koruptivnim obilježjima.

Nezavisna tijela ili institucije na svim nivoima vlasti, formirane radi provođenja boljeg nadzora i kontrole rada institucija vlasti, moraju dobiti na javnom značaju i izgradnji svog kredibiliteta. Uprkos dugogodišnjem postojanju i solidnoj poziciji koju su izgradili predanim i sistematskim radom, institucije poput Ombudsmena BiH, Agencije za javne nabavke BiH ili ureda za reviziju na državnom i entitetskom nivou, još uvijek nemaju neophodnu podršku ostalih institucija. S obzirom na izuzetan značaj ovih nezavisnih institucija u borbi protiv korupcije, proces postupanja nadležnih institucija po podnošenju izvještaja ovih nezavisnih

tijela mora konačno zaživjeti u praksi. Sa stanovišta građana, neprihvatljivo je da pojedine institucije sektora sigurnosti dobijaju negativna mišljenja ili mišljenje sa razervom u kontinuitetu od nekoliko godina, a da u praksi nema nikakvih konsekvenci po osobe nadležne za upravljanje i rukovođenje.

Navedene procedure i postojeća praksa nesporno imaju značajan utjecaj na funkcionisanje i efikasnost sistema sigurnosti u borbi protiv korupcije. Na poboljšanje sistemskih nedostataka i istinsko opredjeljenje najviših zvaničnika političke vlasti u Bosni i Hercegovini, institucije sigurnosti zasigurno ne mogu imati utjecaja. Ni sveopšte latergično stanje u društvu, sa izuzetno nepovoljnim političkim i socio-ekonomskim ambijentom, te dodatno narušenim sistemom društvenih vrijednosti i moralnih normi, svakako ne ide u prilog očekivanjima da će sigurnosni sektor biti uspješan u borbi protiv korupcije. Ono što može predstavljati poticaj nosiocima odgovornih funkcija u sektoru sigurnosti, su pravilna i zrela razmišljanja građana Bosne i Hercegovine. Velika većina ispitanih su jasno iskazali stav da je korupcija i koruptivno ponašanje neprihvatljivo sa stanovišta njihovih moralnih uvjerenja. Stoga i sa pravom očekuju, bar od nadležnih u sektoru sigurnosti, da učine mnogo više na otkrivanju, istraživanju i procesuiranju odgovornih za krivična djela korupcije. Kretanje u tom pravcu, neupitno bi vodilo i povećanju povjerenja građana u institucije sigurnosti, koji su u svojim stavovima iskazali i spremnost da pruže svoju podršku institucijama na polju borbe protiv korupcije.

Procjena stanja u sektoru sigurnosti, po našem mišljenju iskristalisala je tri područja u kojima bi trebalo unaprijediti postojeće mjere i procedure kako bi se smanjio rizik za pojavu korupcije. Za ove mjere opredijelili smo se imajući u vidu specifičnosti sektora sigurnosti u odnosu na druge društvene sektore. Uvažili smo pri tome i njegove osobenosti vezane za poslove i zadatke, ali i realne mogućnosti u datom političkom i društvenom okruženju. Svjesni izlaganju mogućim kritikama da borba protiv korupcije u sektoru sigurnosti mora imati mnogo veći obuhvat u propagiranju nulte tolerancije na korupciju, naše opredjeljenje za ovakav pristup bazirano je na realnim mogućnostima i pretpostavkama.

Prvo područje ili prioritet u budućem radu institucija sektora sigurnosti, odnosi se na jačanje kapaciteta za borbu protiv korupcije putem usvajanja planova integriteta unutar svake

institucije sigurnosti. Sektor sigurnosti u značajnoj mjeri je karakterističan u odnosu na ostale sektore, posmatrajući njegove poslove i zadatke usmjerene na zaštitu ustavnog poretka i teritorijalnog suvereniteta i integriteta države. Provođenje ovih poslova i zadataka podrazumijeva često djelovanje pod okriljem tajnosti ili korištenje diskrecionih prava. Ovlaštenja institucija sigurnosti ponekad se direktno dotiču ograničavanja nekih od osnovnih prava građana preduzimanjem preventivnih ali i represivnih mjera uz državni monopol na legitimnu upotrebu sile. Jačanje integriteta institucija ima za cilj da putem planova integriteta otkloni i spriječi prilike na nastanak i razvoj korupcije. Planovi integriteta predstavljaju savremenu preventivnu metodu radi uspostavljanja zakonitog i etičkog kvaliteta rada institucija sigurnosti. Naravno, ovi planovi također mogu biti svrsishodni i u ostalim organima državne, odnosno javne uprave. Naveli smo već da su određene institucije sektora sigurnosti već donijele svoje planove integriteta, odnosno akcione planove čijim dosljednim sprovođenjem bi se u budućem periodu trebao uspostaviti sistem unutar institucije koji je otporan na pojavu korupcije. Agencija za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije razradila je metodologiju i uputstvo za izradu planova integriteta, što predstavlja veoma značajan izvor informacija i putokaz za sve institucije sigurnosti. Smatramo bitnim iznijeti i činjenicu da je izrada planova integriteta jedna od obaveza za sve institucije koja proističe iz stare, ali i nove Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njeno provođenje. Struktura plana integriteta odnosi se na upravljanje institucijom, oblast etike i ličnog integriteta, te saradnju i kontakte predstavnika sektora sigurnosti sa ostalim institucijama ali i građanima. Upravo jedan tako izgrađen institucionalni sistem, dat će jasne naznake koja ovlaštenja i poslovi unutar institucije sigurnosti, mogu prouzrokovati rizike od pojave korupcije. Samim ukazivanjem i povećanim fokusom na identifikovana područja, može se osigurati smanjenje rizika od pojave korupcije na najmanju moguću mjeru. Nedavno usvajanje nove državne Strategije i Akcionog plana za period 2015-2019. godine, predstavlja i pogodan vremenski period za otpočinjanje procesa donošenja planova integriteta u svim institucijama sigurnosti koje to do sada nisu učinile.

Naredno područje za koje smatramo da se treba poboljšati unutar sektora sigurnosti, odnosi se na proces zapošljavanja i napredovanja u karijeri uposlenika institucija sigurnosti. Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini proces je koji se sistematski provodi već više od jedne decenije, ali još uvijek nemamo zadovoljavajuće rezultate. Takav zaključak se nesporno

konstatuje u mnogim izvještajima međunarodnih ali i domaćih organizacija. Na slične probleme ukazuju i građani u svojim stavovima, pri čemu većina ispitanika upravo proces zapošljavanja i napredovanja u službi smatra najvećim izvorom korupcije unutar sektora sigurnosti. Specifičnosti pojedinih dijelova sektora sigurnosti, poput obavještajne službe ili odabira uposlenika za rad u pravosuđu, na koje se ne primjenjuju sve odredbe za zapošljavanje u sektoru javne uprave, dodatno usložnjavaju ove procedure. Stepentajnosti i značajnija diskreciona prava rukovodilaca sigurnosnog sektora pri odabiru kadrova ili formiranju komisija za prijem kadrova u odnosu na kolege iz drugih sektora, stvaraju prostor za sumnju o prisutnosti korupcije. Slična diskreciona prava, koja su u određenim slučajevima propisana internim aktima, omogućavaju rukovodiocima da direktno utječu i na napredovanje u službi. Takva mogućnost stvara veliku zavisnost kod podređenih u odnosu na ponašanje i odluke njihovih nadređenih. Ujedno je svakako snažna i značajna unutrašnja prepreka za eventualno otkrivanje ili ukazivanje na koruptivne pojave. Značajan broj pritužbi Uredu Ombudsmana koje dostavljaju kandidati za prijem u institucije sektora sigurnosti, kao i većina predstavki uposlenika sektora sigurnosti koje ukazuju na nepravilnosti prilikom napredovanja u službi, stvaraju dojam o velikom riziku od pojave korupcije prilikom provođenja ovih procedura. Također i zatvoren sistem sigurnosti razvija svoju specifičnu kulturu, gdje važi nepisano pravilo da se ne prijavljuju greške i neprimjerena postupanja. To se posebno odnosi na afere koje bi mogle dospjeti u javnost i kojima bi se narušio ugled institucije, ponekad bez obzira na veličinu eventualne posljedice korupcije. Identifikovani rizik pri procedurama zapošljavanja i napredovanja u službi karakterističan je za cjelokupan sektor sigurnosti, te svakako zahtjeva iznalaženje kvalitetnijih rješenja od postojećih.

Za treće područje, koje po našem mišljenju treba unaprijediti, stvorene su povoljne vremenske pretpostavke. Tu prije svega mislimo na nedavno donošenje Izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama u BiH, koji svakako predviđa promjene i za institucije sektora sigurnosti. Pramda određene nevladine organizacije ukazuju na manjkavosti i ovih novih izmjena u sistemu javnih nabavki, ipak smatramo da on donosi određene pozitivne pomake u odnosu na postojeći sistem javnih nabavki. Naravno da ove promjene trebaju zaživjeti u praksi institucija, kako bi se mogao donijeti kredibilan sud o uspostavljanju kvalitetnog sistema javnih nabavki, posebno onih na koje se primjenjuju posebne odredbe zakona vezane za povjerljive nabavke. Sistem javnih nabavki ne predstavlja izazov samo za Bosnu i Hercegovinu i njen sistem

sigurnosti, već je to generalni problem sa kojim se susreću sve zemlje, a posebno one u razvoju. Obim korupcije prirodno definiše i količina sredstava na raspolaganju institucijama sigurnosti koja troše kroz proces javnih nabavki. Upravo tu nalazimo i daljnju pogodnost za sistem sigurnosti u Bosni i Hercegovini, koji ipak nema na raspolaganju značajnija sredstva koja su predmetom potrošnje u sklopu javnih nabavki. Naravno, pri toj ocjeni ne želimo ulaziti u meritum o vrijednosti i značaju visine sredstava koja se trenutno troše u sektoru sigurnosti putem javnih nabavki, posebno imajući u vidu kontekst postojećih socio-ekonomskih uslova. Ipak, ograničeni budžeti institucija sigurnosti koji su komparativno zanemarljivi u odnosu na neke razvijenije zemlje iz bližeg i daljeg okruženja, stvaraju dobre pretpostavke da se uspostavi što bolji sistem javnih nabavki. Prosječna izdvajanja institucija sigurnosti u BiH za javne nabavke su trenutno u prosjeku od oko 10% u odnosu na ukupna dostupna sredstava institucija. Uređivanje sistema javnih nabavki kada su i moguće posljedice znatno manje u iznosima, nameće se kao logično rješenje. Prikladnije je pristupiti unapređenju ovog sistema u što kraćem periodu, nego u vrijeme kada će biti potrebno izdvajati znatno veće iznose sredstava za modernizaciju opreme koja se već sada nalazi u veoma lošem stanju.

Na samom kraju, možemo reći da ne postoje institucije sektora sigurnosti koje se suočavaju sa istim problemima vezanim za integritet i korupciju. Stoga se opravdano nameće potreba za boljim razumijevanjem postojećeg stanja u sektoru sigurnosti i mapiranjem rizika od pojave korupcije. Samo tako se mogu iznaći najadekvatniji mehanizmi za rješavanje uočenih slabosti u funkcionisanju i integritetu institucija, ali i promjene stavova i ponašanje uposlenika. Na osnovu sveobuhvatnih i dobro strukturiranih procjena, pri čijoj izradi je konsultovan širok broj zainteresovanih aktera, realno je i očekivati rezultate koji trebaju dovesti do pozitivnih pomaka u borbi protiv korupcije.

Naučene lekcije iz Bosne i Hercegovine, po mišljenju evropskih zvaničnika, su da je politička opredjeljenost i vlasništvo nad reformskim procesom neophodan preduslov za uspjeh. Nadamo se da će ovaj princip domaćeg vlasništva i političke opredjeljenosti vlasti biti primjenjiv i na implementaciji mjera iz nove državne Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njeno provođenje.

U isto vrijeme izražavamo nadu se da će i ova studija pružiti skroman doprinos u realizaciji zajedničkog cilja na smanjenju korupcije u našem društvu. U više navrata naglasili smo koliko je bitan sektor sigurnosti pri procjeni indeksa stanja o stepenu korupcije u nekom društvu, ali i u percepciji i povjerenju građana u institucije vlasti. Uvažavanje nekih od preporuka koje su iznešene u studiji, svakako bi smanjilo rizik i posljedice od korupcije u sektoru sigurnosti. Ipak, praktična korist od studije vidjet će se tek kada institucije sigurnosti pristupe određivanju prioriteta i definisanju realnih praktičnih mjera usmjerenih na smanjenje rizika od korupcije.

DODACI

Dodatak br.1 – Sociodemografska slika ispitanika i rezultati upitnika

POL		STAROSNA DOB			ETNIČKA PRIPADNOST				ŠKOLSKA SPREMA				STATUS			
MUŠKO	ŽENSKO	18-30	31-59	60+	BOŠNJAK	SRBIN	HRVAT	OSTALI	NEMA	OSNOVNA	SREDNJA	VIŠA/VISOKA	ZAPOSLEN	NEZAPOSLEN	ĐAK/STUDENT	PENZIONER
54,7%	45,3%	41,1%	42,5%	16,3%	47,3%	30,9%	17,5%	4,2%	3,4%	9,3%	55,1%	32,2%	37,6%	33,4%	18%	11%

Područje istraživanja	Procenat				
Entitet Federacija BiH	60,3%				
Entitet Republika Srpska	37,5%				
Brčko distrikt BiH	2,2%				
Kanton/Regija	Procenat	Kanton/Regija	Procenat	Kanton/Regija	Procenat
USK	6,9%	ZHK	2,3%	Pale	6,3%
Posavski kanton	1,2%	KS	10,5%	Trebinje	3,4%
Tuzlanski kanton	12,3%	K 10	2,2%	Brčko Distrikt BiH	2,2%
ZE-DO	10,9%	Banja Luka	13,5%		
BPK	0,7%	Doboj	8,5%		
SBK	7,3%	Bijeljina	5,9%		

P1. Kako biste ocijenili osjećaj Vaše lične sigurnosti u mjestu Vašeg boravka?

17,0%	Veoma siguran	Nesiguran	20,0%
52,5%	Siguran	Veoma nesiguran	10,5%
5,1%	Ne znam		

P2. Da li pratite dešavanja u sektoru sigurnosti?

13,4%	Da, dnevno pratim	Ne, to me ne zanima	23,9%
52,1%	Da, povremeno pratim	Ne želim odgovoriti	10,6%

P3. Da li znate nekoga ko je ostvario neki cilj čineći korupciju?

46,5%	Da (Ako je odgovor Da idite na P3a)	Ne	53,5%
-------	-------------------------------------	----	-------

P3a. U kojim od dolje navedenih oblasti je ostvaren čin korupcije?

4,5%	U oblasti odbrane (Vojska i ministarstvo odbrane)	U carini/Graničnoj policiji	10,9%
42,8%	U oblasti policije	U pravosuđu	14,0%
0,3%	U obavještajnom sektoru	U nijednoj od navedenih oblasti	27,5%

P4. Da li je od Vas nekad traženo mito ili nešto drugo da biste ostvarili neki cilj?

36,2%	Da (Ako je odgovor Da idite na P4a)	Ne	63,8%
-------	-------------------------------------	----	-------

P4a U kojoj od navedenih oblasti je to bilo?

2,5%	Odrani (Vojska i ministarstvo odbrane)	Carini/Graničnoj policiji	5,3%
------	--	---------------------------	------

PROCJENA RIZIKA KORUPCIJE U SIGURNOSNOM SEKTORU BOSNE I HERCEGOVINE

33,2%	Policiji	Pravosuđu	10,0%
0,7%	Obavještajnoj službi	Ništa od nevedenog	48,4%

P5. Koliko je, prema Vašem mišljenju prihvatljivo sljedeće, ukoliko to čine službenici /uposlenici sigurnosnih institucija?	Prihvatljivo	Relativno prihvatljivo	Nije prihvatljivo	Ne znam
Prihvatanje poziva na besplatan ručak/večeru da bi se riješio lični problem	13,2%	20,5%	55,3%	11,0%
Prihvatanje novca/poklona radi rješavanja ličnih problema	4,7%	10,5%	73,6%	11,2%
Prihvatanje činjenja usluge za rješavanje ličnog problema	7,3%	16,7%	64,6%	11,4%

P6. Smatrate li da institucije sigurnosti dovoljno čine na pitanjima borbe protiv korupcije?

23,5%	Da	Ne	76,5%
-------	----	----	-------

P7. U koju od dolje navedenih oblasti imate najviši stepen povjerenja po pitanju borbe protiv korupcije?	Nimalo povjerenja			Jako puno povjerenja	
Odbrane (vojska i ministarstvo odbrane)	13,5%	19,5%	29,6%	23,3%	14,1%
Policije	28,1%	19,8%	23,2%	15,9%	13,1%
Obavještajne službe	17,1%	23,0%	30,0%	21,3%	8,7%
Carine/Granična policija	20,7%	26,0%	25,7%	17,7%	10,0%
Pravosuđa	32,5%	18,7%	20,6%	15,0%	13,2%

P8. Koja od navedenih institucija po vašem mišljenju radi najefikasnije po pitanjima borbe protiv korupcije?	Veoma neefikasna			Veoma efikasna	
Odbrana (vojska i ministarstvo odbrane)	14,4%	19,7%	30,5%	23,3%	12,1%
Policija	26,3%	20,8%	23,7%	17,6%	11,7%
Obavještajna služba	16,3%	25,5%	31,7%	19,2%	7,2%
Carina/Granična policija	20,9%	27,2%	26,1%	18,5%	7,3%
Pravosuđe	32,5%	21,5%	20,5%	14,9%	10,6%

P9. Možete li rangirati stepen korupcije u sljedećim oblastima	Veoma veliki problem			Veoma mali problem	
Odbrana	14,9%	21,2%	28,3%	22,1%	13,5%
Policija	30,5%	24,0%	24,9%	15,7%	4,9%
Obavještajna	17,5%	24,8%	35,1%	16,8%	5,9%
Carini/Graničnoj policiji	26,1%	31,1%	23,3%	13,2%	6,3%
Pravosuđe	39,7%	22,5%	20,2%	10,3%	7,3%

P10. Da li ste ikada znali za korupciju u navedenim sektorima a niste je prijavili?

27,5%	Da	Ne	72,5%
-------	----	----	-------

P11. U poređenju sa periodom od prije četiri godine, da li mislite da se opći stepen korupcije povećao, ostao isti ili se smanjio u sljedećim oblastima?	Stepen korupcije se povećao	Stepen korupcije je ostao isti	Stepen korupcije se smanjio
Odbrana	17,9%	66,1%	16,7%
Policija	35,1%	56,2%	8,7%
Obavještajna	23,3%	66,9%	9,8%
Carine/Granična policija	34,6%	56,1%	9,3%
Pravosuđe	43,3%	47,5%	9,1%

P12. Imate li povjerenje u vlast i njihovu namjere da se uspješno bore protiv korupcije?

13,3%	Da	Ne	74,1%
12,6%	Ne znam		

P13. Da li ste do sada imali neki neposredni kontakt sa dolje navedenim institucijama sigurnosnog sektora?

	Da	Ne
Obrana (Ministarstvo odbrane i vojska)	14,9%	85,1%
Policija/ Administracija	46,7%	53,3%
Obavještajna	5,3%	94,8%
Carini/Graničnoj policiji	30,3%	69,7%
Pravosuđe	27,7%	72,3%

P14. Ukoliko biste imali priliku da uzmete učešća u činu korupcije u sektoru sigurnosti da li bi bili spremni na to?

21,5%	Da (Idite na filter pitanje 14a)	Ne (Idite na filter pitanje 14b)	78,5%
-------	----------------------------------	----------------------------------	-------

P14a. Koji su razlozi za spremnost na učešće u korupciji?

60,4%	Ne postoji drugi način da završite stvari/posao	Dao bih zato jer to očekuju/traže od osobe uposlene u sektoru sigurnosti	10,8%
2,2%	Dao bih poklon/novac u znak zahvalnosti	To je najbrži/najefikasniji način da se završe poslovi	18,9%
3,4%	Poklon je znak poštovanja/tradicije	Ništa od navedenog	2,5%
1,9%	Ne znam		

P14b. Koji su razlozi zašto niste spremni na uzimanje učešća u korupciji? (Za one koji su izjavili da ne bi bili spremni uzeti učešća u činu korupcije - odgovorili Ne)

21,9%	Ne bi trebalo da sam dio korupcije	Moralno pitanje/ne bih mogao da spavam/ja sam pošten	32,0%
9,7%	Mogao bi da odem u zatvor/krivično je djelo	Poslodavac je obavezan da radi svoj posao	5,8%
8,0%	Pristao sam da radim svoj posao za tu platu	Nemam novca	4,5%
		Ne znam	18,1%

P15. Možete li se izjasniti koji su po Vama motivi za upražnjavanje korupcije u sektoru sigurnosti.

38,7%	Ne postoji drugi način da završite stvari/posao	Da se izbjegnju veća zvanična plaćanja	7,4%
10,4%	Da se izbjegne kažnjavanje/sankcije	Dobijanje adekvatnog tretmana (usluge)	5,3%
15,9%	Da se ostvare alternativni izvor prihoda	Dobijanje povlašćenog tretmana-povlastice	6,7%
		Ne znam	15,6%

P16. Pa vašem mišljenju koja je najveća posljedica korupcije u sektoru sigurnosti? (Dozvoljeno više odgovora) (procenat ispitanika koji su odgovorili - Da)

47,1%	Zloupotrebljavanje javnih finansija	Umanjenje integriteta i kapaciteta institucija	29,0%
15,2%	Nemogućnost ostvarivanja institucionalne politike	Podrivanje povjerenja javnosti u isntitucije sigurnosti	30,3%

P17. Ako ste dali mito, da li ste ostvarili time korist?

10,6%	Da	Ne	38,3%
8,5%	Djelimično, manje od očekivanog	Ne želim odgovoriti	42,7%

P18. U okviru sektora odbrane po Vašem mišljenju, korupcija se dešava najčešće prilikom:
(Procenat ispitanika koji je odgovorio - 'Da')

68,1%	Zapošljavanja	Poslovima javnih nabavki (tenderi za nabavku opreme, hrane, usluga...)	32,5%
30,5%	Činovanja ili napredovanja u službi	Dobijanje adekvatnog tretmana (usluge)	13,%
11,7%	Zloupotreba tajnih/osjetljivih informacija	Niti jedno od navedenog	2,4%
20,7%	Upućivanje na rad u inostranstvo (mirovne misije, vojni ataše i ostalo osoblje	Ne znam	18,9%

P19. U okviru sektora policije po Vašem mišljenju korupcija se dešava najčešće prilikom kontakata sa:
(Procenat ispitanika koji je odgovorio - 'Da')

33,1%	Policijom za javni red i mir	Administracijom (prilikom vadenja putnih isprava i drugih dokumenata i rješenja	30,5%
62,7%	Saobraćajnom policijom	Kontaktata sa zatvorskom službom	6,4%
24,1%	Kriminalističkim inspektorima	Zloupotreba tajnih/osjetljivih informacija	5,7%
19,5%	Rukovodiocima	Napredovanja u službi	13,4%
39,9%	Osobama nadležnim za zapošljavanje	Ne znam	8,6%

P20. U okviru obavještajnog sektora po Vašem mišljenju korupcija se dešava najčešće na poslovima:
(Procenat ispitanika koji je odgovorio - 'Da')

69,3%	Zapošljavanja	Javnim nabavkama	27,8%
26,5%	Napredovanja/imenovanja u službi	Zloupotreba tajnih/osjetljivih informacija	32,9%
2,5%	Niti jedno od navedenog	Ne znam	14,3%

P21. U okviru sektora carina i granične kontrole po Vašem mišljenju korupcija se dešava najčešće na poslovima: (Procenat ispitanika koji je odgovorio - 'Da')

62,5%	Zapošljavanja	Javnim nabavkama	24,9%
15,7%	Napredovanja/Imenovanja u službi	Zloupotreba tajnih/osjetljivih informacija	8,5%
33,9%	Kontroli putnika	Kontroli carinjenu robe	63,8%
1,2%	Niti jedno od navedenog	e znamN	7,9%

P22. U okviru sektora pravosuđa po Vašem mišljenju korupcija se dešava najčešće na poslovima:
(Procenat ispitanika koji je odgovorio - 'Da')

58,7%	Zapošljavanja	Javnim nabavkama	20,1%
17,5%	Napredovanja/Imenovanja u službi	Zloupotreba tajnih/osjetljivih informacija	13,3%
59,8%	Donošenju sudskih presuda i tužilačkih odluka u krivičnom postupku	Prikrivanja dokaza	42,7%
1,0%	Niti jedno od navedenog	Ne znam	8,6%

P23. Po Vašem mišljenju, da li su uposlenici u sigurnosnom sektoru svjesni štetnosti od korupcije?

35,8%	Da	Ne	28,4%
20,2%	Djelimično	Ne znam	15,6%

P24. Ako je uposlenik institucija sigurnosnog sektora, tražio ili primio mito, mišljenja ste da je to učinio zbog:

16,1%	Male plate za svoj posao	Lošeg opšteg standarda vrednovanja njegovog rada	3,9%
3,9%	Jer je lično demoralisan zbog nemogućnosti napredovanja u službi	Jer se želi osjetiti važnim	2,3%
51,3%	Jer mu sistem to omogućava i neće imati posljedice	Ne znam	12,3%
10,1%	Sklonosti kriminalu		

P25. Ukoliko bi ste imali saznanja o djelima korupcije, da li bi prijavili korupciju?

35,8%	Da	Ne	37,9%
26,3%	Ne znam		

P26. Da li znate gdje treba prijaviti korupcija?

	Da, znam policiji	30,9%
	Da, znam nadležnoj instituciji sektora sigurnosti gdje se desila korupcija	5,1%
	Da znam, Agenciji za borbu protiv korupcije	18,8%
	Da, znam treba prijaviti tužiteljstvu	8,9%
	Da, znam treba prijaviti medijima	3,6%
	Ne znam	32,7%

P27. U zadnje četiri godine da li ste bili svjedokom (traže se odgovori na sve ponuđene opcije)

	Da	Ne
Da je neko platio/dao mito za oslobađanje plaćanja kazne saobraćajnog prekršaja	46,7%	34,2%
Da je neko platio/dao mito da pobjedi na tenderu	14,7%	66,1%
Da je neko platio/dao mito da bi dobio unapređenje na poslu	25,6%	55,3%
Da je neko platio/dao mito da bi dobio posao	45,7%	31,1%
Da je neko platio/dao mito bi zaustavio krivični postupak	17,5%	63,3%
Ne znam	19,1	

P28. Da li je od Vas nekad traženo mito ili nešto drugo da bi ste ostvarili neki cilj u nekoj od sljedećih institucija?

	Da	Ne
Obrana (Ministarstvo odbrane i vojska)	2,3%	97,7%
Policija/ Administracija	22,8%	77,2%
Obavještajna	3,1%	96,9%
Carini/Graničnoj policiji	9,4%	90,6%
Pravosuđe	12,4%	87,6%

P29. Koji od navedenih pojava oblika korupcije, nanosi veću štetu sektoru sigurnosti?

16,3%	Sitna korupcija – niži nivoi vlasti (vađenje ličnih dokumenata, uvjerenja, potvrda, izbjegavanje plaćanja mandatnih kazni....)	Sistemska korupcija – viši nivoi vlasti (trgovina uticajem, privilegovan tretman, vlasništvo nad javnim dobrima, namještanje tendera....)	83,7%
-------	--	---	-------

P30. Da li ste Vi ikad tražili mito od uposlenika u sigurnosnim institucijama?

5,9%	Da	Ne	87,4%
6,7%	Ne znam		

P31. Na koji način bi prijavili korupciju

30,9%	Anonimno	Javno/dolaskom u instituciju	12,7%
6,3%	Putem pošte	On line linijom	24,1%
12,7%	Telefonskim pozivom	Ne znam	13,1%

P32. Da li ste čuli za Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije - APIK

37,9%	Da	Ne	62,1%
-------	----	----	-------

P33. Smatrate li da bi se borba protiv korupcije unaprijedila ako bi samo primanje mita bilo krivično djelo, dok davanje mita ne bi bilo sankcionisano?

41,4%	Da	Ne	26,0%
3,7%	Ne želim odgovoriti	Ne znam	29,0%

LITERATURA

Osnovna:

- *"Anti-Corruption and Governance: The Philippine Experience"*, APEC Study Center Consortium Conference, 2006
- *"Corruption from the Perspective of Citizen, Firms and Public Officials - Results of Sociological Survey, Reference Book"*, The World Bank, 2013
- *"Countering Police Corruption: European Perspectives"*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2013
- *"Domet unutrašnjih mehanizama u borbi protiv korupcije u policiji u Crnoj Gori"*, Centar za demokratiju i ljudska prava, Podgorica, 2014
- *"Eight Questions about Corruption"*, Jakob Svensson, Journal of Economic Perspectives—Volume 19, Number 3, Summer 2005
- *"Examining the Links Between the Organized Crime and Corruption"*, Center for the Study of Democracy, 2010
- *"Global Corruption Barometer 2013"*, Transparency International, 2013
- *"Investment Climate Statement"*, Department of State, 2015
- *"Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane: zbornik najboljih praksi"*, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Norveški centar za jačanje integriteta u sektoru odbrane (CIDS), Beograd, 2013
- *"Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije"*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013
- *"Mapiranje kvaliteta statistika o korupciji u policiji"*, A. Kovačević, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2014
- *"Parlamentarni nadzor sigurnosnog sektora: načela, mehanizmi i praksa"*, Hans Born, Priručnik za poslanike broj 5/03, Goragraf, Beograd, 2003
- *"Poslovanje, korupcija i kriminal u Bosni i Hercegovini: Utjecaj mita i kriminala na privatna preduzeća"*, UNODC, Beč, 2013
- *"Pregled reforme sigurnosnog sektora u BiH"*, Hadžović i dr., Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2014
- *"Pregled stanja u oblasti policije"*, Centar za sigurnosne studije, Hadžović, Kržalić, Kovačević, Sarajevo, 2013
- *"Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije"*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2014
- *"Special Barometer 397, Corruption"*, European Commission, 2014
- *"Studija sistema nacionalnog integriteta-Bosna i Hercegovina 2013"*, Transparency International, Bosna i Hercegovina, 2013
- *"The Parliamentary Dimension of Defence Procurement - Policy, Requirements, Production, Cooperation and Acquisition"*, Dr. Willien F.van Eekelen, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2013

- *"Uputstva za očuvanje policijskog integriteta", Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), 2012*

Zvanični dokumenti i izvještaji*

- *Izveštaj o napretku BiH u 2013. godini, Evropska komisija, Brisel, 2013*
- *Izveštaj o napretku BiH u 2014. godini, Evropska komisija, Brisel, 2014*
- UN Convention against Corruption - UNCAC
- Strategija za borbu protiv korupcije (2009-2014)
- Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014)
- Strategija za borbu protiv korupcije (2015-2019)
- Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2015-2019)
- Godišnji izvještaj VSTV za 2013. godinu
- Godišnji izvještaj VSTV za 2014. godinu
- Izvještaj o radu Federalnog tužilaštva za 2014.godinu
- Narativni izvještaj Republičkog tužilaštva Republike Srpske za 2014. godinu
- Pregled pojedinačnih izvještaja o radu sudova u 2013. godini, VSTV
- Pregled pojedinačnih izvještaja o radu tužilaštava u 2013. godini, VSTV
- Struktura kriminala u 2014. godini, dokument VSTV
- Izvještaj o radu tužilaštava u RS u 2014.g.
- Zbirni izvještaj o radu tužilaštava u Federaciji BiH za period 01.01. – 31.12.2014, podaci iskazani po licima
- Zbirni izvještaj o radu tužilaštava u Federaciji BiH za period 01.01. – 31.12.2014, podaci iskazani po predmetima
- Informacija Federalnog tužilaštva o primjeni KZ F BiH u 2013.godini dostavljena Vladi FBiH
- Dokument o strukturi kriminaliteta za 2014.g. (www.vstv.pravosudje.ba)
- Izvještaji o radu parlamentarnog vojnog povjerenika za 2010., 2011., 2012., 2013 i 2014. godinu.
- Izvještaj o radu Odbora za žalbe građana na policijske službenike BiH za 2013. godinu
- Izvještaj o radu Odbora za žalbe građana na policijske službenike BiH za 2013. godinu
- Samoprocjena izgradnje integriteta - izvještaj o kolegijalnoj ocjeni BiH, Ministarstvo odbrane BiH i NATO, 2014.godina
- Analiza novog zakona o javnim nabavkama BiH i pratećih podzakonskih akata, Transparency International, BiH, 2015
- *Peta kvantificirana analiza provedbe Akcionog plana Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014), Transparency International, BiH, 2014*

* Zbog obimnosti materijalnog i proceduralnog zakonodavstva koje reguliše rad sigurnosnog sektora, u literaturi nismo navodili zakone

- Program borbe protiv korupcije, FMUP, 2010
- Plan borbe protiv korupcije, FMUP, 2012
- Strategija borbe protiv korupcije u Republici Srpskoj za period od 2008. do 2012. godine
- Strategija borbe protiv korupcije u Republici Srpskoj za period od 2013. do 2017. godine
- Plan integriteta Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje, UINO, 2014
- Akcioni plan za borbu protiv korupcije za period 2010.-2014. godine, Granična policija BiH
- Akcioni plan za borbu protiv korupcije (2011.-2014.), Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
- Strateški plan Policije Brčko distrikta BiH za period 2013-2018
- "Uputstvo o postupanju i saradnji ovlaštenih službenih lica - policijskih službenika i tužilaca u provođenju radnji dokazivanja tokom istrage.", 2013
- Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta, APIK, 2014
- Metodologija izrade plana integriteta, APIK, 2014
- Model plana integriteta, APIK, 2014
- Upitnik za samoprocjenu integriteta unutar institucije, APIK, 2014

Internet

- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/c24.pdf>
- <http://www.state.gov/documents/organization/241701.pdf>
- <http://www.state.gov/documents/organization/236718.pdf>
- <http://www.apik.ba/o-nama/default.aspx?id=43&langTag=bs-BA>
- https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/
- https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/predstavnicki_dom/finansije/default.aspx?id=28438&mid=1&langTag=bs-BA&pril=b
- <http://prijavakorupcije.mup.ks.gov.ba:8080/>
- http://www.apec.org.au/docs/06ascc_hcmc/06_9_1_balboa.pdf
- www.interpol.int/public/corruption/igec/default.asp
- http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA
- <http://www.sudbih.gov.ba/?opcija=sadrzaj&kat=13&id=85&jezik=s>
- <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/Pages/default.aspx#collapsible4>
- <http://www.fmup.gov.ba/bs/>
- <http://sdp-brcko.org/?p=2742>
- http://www.javnenabavke.ba/izvjestaji/godisnji%20izvjestaj/Godisnji_izvjestaj_2013_bs.pdf

- http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2013/?id=3593
- http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2013/?id=3733
- http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2013/?id=3739
- http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2013/?id=3667
- <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7024&langTag=bs-BA>
- <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7045&langTag=bs-BA>
- http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/2014/07/07/RI006-14_Lat.pdf
- <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7193&langTag=bs-BA>
- <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7155&langTag=bs-BA>
- <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7136&langTag=bs-BA>
- <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7106&langTag=bs-BA>
- <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7051&langTag=bs-BA>
- <http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7048&langTag=bs-BA>
- http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=4000
- http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=3925
- http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=4003
- http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=4081
- http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=4039
- http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- <http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>
- http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/reform/fact-sheets/fact-sheet-01-overview_en.pdf
- http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf
- http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf
- <http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/BIH%20local/BLS/Update/Dopuna%20analiza%20institucionalnog%20i%20legislativnog%20okvira%20%E2%80%93%20Bosna%20i%20Hercegovina.pdf>

- http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/unpubl_milex/unpubl_milex_default/procurement

Medijski izvori

- <http://radiosarajevo.ba/novost/173259/indeks-percepcije-korupcije-na-listi-od-175-zemalja-bih-zauzela-0-mjesto>
- <http://www.klix.ba/vijesti/bih/css-sigurnosni-sektor-bih-nije-pod-parlamentarnim-kontrolom/150105083>
- <http://www.klix.ba/vijesti/bih/konakovic-korupcija-najveca-kocnica-u-reformskim-i-procesima-integracije-u-eu/150616054>
- <http://www.klix.ba/vijesti/bih/nedodirljivi-drzavni-sluzbenici-osudjenici-na-najodgovornijim-poslovima/150520116>
- <http://www.avaz.ba/clanak/139919/korupcija-ubija-bh-privredu>
- <http://zurnal.ba/novost/18431/kecman-novi-zakon-nije-odrazio-intencije-koje-su-potrebne-da-bi-se-uspjesno-provodile-javne-nabavke-u-bih>
- <http://www.klix.ba/vijesti/bih/tender-identifikovao-16-nedostataka-u-zakonu-o-javnim-nabavkama-bih/141110138>
- <http://www.slobodnaevropa.org/content/korupcija-u-bih-stela-postala-filozofija-zivota/27077683.html>
- <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/dom-naroda-bih-odbio-informaciju-o-radu-drzavnog-tuzilastva-ne-zna-se-ko-pije-ali-drzava-placa>
- <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/neizvjesna-primjena-zakona-o-suzbijanju-korupcije-i-organiziranog-kriminala-u-fbih-politicari-uvajaju-ono-sto-njima-odgovara>
- <http://radiosarajevo.ba/novost/192887/State-Department-o-problemima-u-BiH-Korupcija-zastrasivanje-vandalizam>
- <http://www.bhrt.ba/bht1-emisije/na-dnevnom-redu/na-dnevnom-redu-07-04-2015/>
- <http://www.klix.ba/vijesti/bih/sud-potvrdio-optuznicu-protiv-sutkinje-azre-miletic-tesenada-sabica-i-rame-brkica/150623038>
- <http://www.klix.ba/vijesti/bih/pokrenuta-istraga-protiv-direktora-sipa-e-gorana-zupca/140221110>
- http://www.slobodnaevropa.org/content/konkursi_stede_milione_evra_poreskih_obveznika/24207079.html
- <https://www.cin.ba/prijava-na-konkurs-i-bez-pravosudnog-ispita/>
- <http://novovrijeme.ba/hadzovic-uskoro-nova-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-u-bih/>
- <http://bportal.ba/vijece-ministara-bih-usvojena-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-2015-2019/>

