



Projekat finansira
Europska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji
EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije



PREPORUKE

Za pripremanje Strategije za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine i Akcionog Plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine za idući period

Pripremio
Zoran Jačev
Vođa IPAK Projekta
Sarajevo, August 2019





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



Uvod

Strategija za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine za period 2015-2019 (AKS 2015-2019) i Akcioni Plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine za period 2015-2019 (AP 2015-2019) imaju važnost do kraja 2019 godine. Zbog osiguravanja kontinuiteta strateških dokumenta za borbu protiv korupcije u BiH, do kraja 2019 godine trebaju biti usvojeni Strategija za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine i njen Akcioni plan za idući period.

AKS i AP BiH za idući period će biti od velike važnosti za borbu protiv korupcije u zemlji, jer trebaju odrediti pravce i načine, sredstva i metode, mjere i aktivnosti, kao i definisati sistem za borbu protiv korupcije u zemlji za period koji slijedi. Rezultati od rada na borbi protiv korupcije u periodu važenja i provođenja aktuelnih AKS i AP 2015-2019 nisu na nivou onoga što treba BiH na putu ka Evropskoj Uniji (EU), što je potvrđeno izvještajima Evropske Komisije (EK), kao i ostalih relevantnih međunarodnih institucija i organizacija. Zbog toga, slijedeći BiH AKS i AP moraju biti urađeni na način koji će osigurati angažovaniju, organiziraniju, hrabriju i konkretniju borbu protiv korupcije, koja će rezultirati sa boljim i opipljivijim rezultatima na ovom polju.

Projekat Institucionalna podrška antikorupciji (IPAK), kojeg finansira EU kroz IPA program ima obavezu da pripremi i Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) da Preporuke za izradu BiH AKS i AP za idući period. Ove Preporuke se baziraju na slijedećim izvorima informacija:

- pet konsultativnih sastanaka između predstavnika APIK-a i Projekta IPAK
- tri periodična Izvještaja APIK-a od sprovođenju BiH AKS i AP 2015-2019
- članovi Zakona o APIK-u koji se odnose na pripremu i sadržaj AKS i AP
- direktna iskustva Vođe IPAK Projekta izradi BiH AKS i AP 2015-2019
- OSCE-ova Analiza dostignutog napretka u borbi protiv korupcije u BiH
- Izvještaji organizacija civilnog društva u BiH o provođenju BiH AKS i AP 2015-2019
- Preporuke EU, OSCE, OECD i drugih relevantnih međunarodnih organizacija za AKS i AP.

Na osnovu gore navedenog, IPAK Projekat je izradio prijedlog-Preporuke krajem avgusta 2019, koji su razgledane i usaglašene na sastancima između Vođe IPAK Projekta sa rukovodstvom APIK-a koji su održani 27 i 28 avgusta 2019 u prostorijama APIK-a. Rezultat ovog procesa su ove Preporuke za pripremanja Strategije za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine i Akcionog Plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine za idući period (nova AKS i novi AP).

Ove Preporuke imaju za cilj da pomognu APIK-u da pripremi nove AKS i AP i baziraju se na ekspertskom mišljenju IPAK Tima, najboljim praksama i na preporukama EU, OSCE, OECD i drugih relevantnih međunarodnih institucija i organizacija za izradu strateških antikorupcijskih dokumenata.

Ove Preporuke imaju za cilj da pomognu u raščišćavanju slijedećih dilema i pitanja koja su u dosadašnjem konsultativnim sastancima bila identifikovana od Tima IPAK Projekta:

- Da li nove BiH AKS i AP treba iznova raditi ili treba preraditi postojeće BiH AKS i AP
- Koliki treba da bude rok važnosti BiH AKS i AP
- Da li novi BiH AKS i AP trebaju biti glavno preventivno orijentisani
- Da li novi BiH AKS i AP treba da se bave i otkrivanjem i represijom korupcije
- Da li novi BiH AKS i AP treba da se bave i sektorskim pristupom borbe protiv korupcije





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



- Kakav treba biti odnos između novih BiH AKS i AP i onih na ostalim nivoima vlasti
- Da li novi BiH AKS i AP trebaju definirati odnos između APIK-a i ostalih AK tijela.

Kao osnova za odgovore na sve ove dileme i pitanja, potrebno je proučiti zakonsku osnovu za pripremu novih BiH AKS i AP, koja se nalazi u Zakonu o APIK-u, u slijedećim članovima:

Član 5, Ciljevi osnivanja Agencije:

Ciljevi osnivanja Agencije su (između ostalog):

- a. Identificiranje i eliminiranje uzroka korupcije.**

Član 8. (Principi rada Agencije)

(1) U obavljanju svog djelokruga utvrđenog Zakonom Agencija se pridržava sljedećih antikorupcijskih principa (između ostalog):

Zakonitost - mjere za prevenciju korupcije bit će provedene **u skladu sa Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine**, na način koji osigurava poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Član 10. (Nadležnost Agencije)

Nadležnosti Agencije su (između ostalog):

- a) izrada **Strategije za borbu protiv korupcije**, te izrada **Akcionog plana za prevenciju korupcije**.
- b) **koordinacija i nadzor nad provođenjem Strategije i Akcionog plana**, te **davanje mišljenja i instrukcija o pitanju njihovog provođenja**

Član 22. (Obaveza razvijanja politike)

Entiteti, kantoni i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine usvojiti će razviti strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni plan **u skladu s općim principima utvrđenim u državnoj Strategiji** za borbu protiv korupcije.

Iz navedenih članova proizlazi slijedeći zaključci:

- APIK nema ograničenja u razvijanju Strategije za borbu protiv korupcije, sve dok je ona u skladu sa Ustavom i zakonima BiH
- APIK nema ograničenja da propisuje i principe i politike u Strategiji BiH koji se bave sektorskim pristupom borbe protiv korupcije
- APIK nema ograničenja da propisuje principe i politike koji se odnose na otkrivanje korupcije i na represiju korupcije
- Ostali nivoi vlasti imaju obavezu da razviju svoje Strategije i akcione planove u skladu za općim principima utvrđenim u Strategiji BiH
- APIK ima glavnu ulogu u određivanju antikorupcijskih politika i mjera ne samo na nivou BiH, nego, preko općih principa i na ostalim nivoima vlasti.

Na osnovu gore navedenog, proizlazi da BiH Strategija treba biti *krovna*, sa obzirom na uređenje BiH, bolje rečeno *centralna* Strategija, odnosno da ona propisuje okvir glavnih i generalnih politika za borbu protiv korupcije na svim nivoima vlasti. Taj okvir treba da bude minimum standarda za razvijanje vlastitih strategija i borbu protiv korupcije na ostalim nivoima vlasti koji, opet zbog ustavnog uređenja, ostali nivoi vlasti imaju prava da taj okvir nadgrade i unaprijede ukoliko to doprinosi efikasnijoj borbi protiv korupcije.





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



Korištenje BiH AKS i AP kao osnovu i model za izradu vlastite AKS i AP je potvrđeno time da su najveći dio postojećih AKS i/ili AP (osim AKS i AP Republike Srpske i, u izvjesnoj mjeri Kantona Sarajevo) proizvod prerade BiH AKS i AP 2015-2019 i, može se očekivati da se ovaj trend nastavi i sa novim BiH AKS i AP. Ovakav način povezivanja AKS i AP ostalih nivoa vlasti sa BiH AKS i AP potvrđuje njihovu važnost i potrebu da oni budu koliko je moguće više – sveobuhvatni, kako bi mogli biti uzeti kao orijentir ostalim nivou vlasti da pripreme svoje AKS i AP.

Generalna analiza BiH AKS i AP 2015-2019

Kako bi se dale Preporuke za izradu novih BiH AKS i AP, potrebno je analizirati postojeće BiH AKS i AP i utvrditi koje su dobre strane koje treba zadržati i nedostatke koje treba popraviti i time izraditi angažovane, kvalitetne i napredne BiH AKS i AP za idući period.

Dobre strane BiH AKS i AP, koje treba zadržati i u novim AKS i AP su slijedeće:

- Odlično razrađena struktura dokumenta
- Veoma dobri uvod, vizija, opći cilj i načela
- Veoma precizno detektirani problemi koji se trebaju riješiti primjenom BiH AKS i AP
- Veoma dobro definisanje nedostataka u prevenciji i borbi protiv korupcije.

Nedostatci koji se trebaju korigirati, dopuniti ili ispraviti:

- Odsustvo sektorskog pristupa u borbi protiv korupcije
- Nedovoljna obrada otkrivanja i represije korupcije
- Nedovoljno definisani sistem za koordinaciju borbe protiv korupcije
- Nedovoljno detaljno razrađeni strateški programi
- Opširnost opisivanja problema na račun rješenja za probleme.

Nedostatci BiH AKS i AP 2015-2019 su, u osnovi proizvod konkretnog vremena u kome su pripremani, kada nije bilo (ili su bili u ranoj vazi formiranja) antikorupcijskih tijela i kada nije bilo osnove da se u njih uključe i odredbe za sektorsku borbu protiv korupcije. U to vreme je APIK bio jedino antikorupcijsko tijelo sa kapacitetima i resursima koji su mogli do određenog stupnja da odgovore složenom zadatku kao što je borba protiv korupcije. Pet godina kasnije, antikorupcijska tijela postoje na svim nivoima vlasti (iako sa određenim ograničenjem u pogledu kapaciteta i resursa) ali, ipak postoje uslovi da se borba protiv korupcije proširi i na ostale nivoe vlasti, u skladu sa ustavnim nadležnostima.

Iz ovoga se može izvući generalni zaključak da je BiH AKS i AP 2015-2019 veoma dobra osnova za izradu novih BiH AKS i AP, sa tim da se ona proširi i nadogradi na način da se:

- u borbu protiv korupcije neposredno uključe svi nivoi vlasti i općine
- inicira i definira angažovanija borba protiv korupcije u sektorima
- unaprijedi otkrivanje i represija korupcije
- konkretnije definira relacija između APIK-a i ostalih AK tijela
- konkretnije definira odnos između BiH AKS i AP i AKS i AP ostalih nivoa vlasti.

Kako bi se to postiglo, IPAK Tim daje slijedeće preporuke, koje su podijeljene u dva dijela:





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



- Prvi, koji sadrži generalne preporuke koje su zasnovane na preporukama za izradu AKS i AP relevantnih međunarodnih organizacija kao što su EU, OSCE i OECD
- Drugi, konkretne preporuke koje su zasnovane na iskustvu na dosadašnjem radu na izradi BiH AKS i AP 2015-2019 i konsultacijama sa APIK-om i ostalim antikorupcijskim tijelima.

Preporuke na osnovu sublimata smjernica međunarodnih organizacija za izradu AKS i AP

Ove generalne preporuke generalne su zasnovane na sublimatu preporuka za izradu AKS i AP relevantnih međunarodnih organizacija kao što su EU, OSCE i OECD sadrže sljedeće elemente:

1. Baziranje na procjeni i dijagnozi glavnih korupcijskih izazova

Kvalitetno izrađeni AKS treba biti bazirana na procjeni i dijagnozi glavnih korupcijskih pojava, problema i izazova s kojima je zemlja suočena, uključujući i prepreke za provedbu efikasne antikorupcijske politike, kao i nedostataka ili ograničenja u trenutnom znanju ili razumijevanju tih pitanja. Takav pristup garantuje upoznatost sa korupcijom i njenim pojavnim oblicima, mogućnosti i ograničenja antikorupcijskog sistema, kao i prepreka na tom planu, te izradu strategijskog antikorupcijskog okvira koji će stvoriti pretpostavke za efikasniju borbu protiv korupcije.

U izradi procjene i dijagnoze mogu pomoći i biti od velikog značaja dostupna međunarodna i domaća istraživanja mogu pomoći pri izradi ukupne slike, kao što su Mišljenja Evropske Komisije o napretku BiH, OSCE, GOPAC, RAI, RCC, GRECO, UNODC, OECD, kao i TI BiH, ACCOUNT, CIN, CCI i, kao osnova – Izveštaji APIK o monitoringu provođenja BiH AKS i AP 2015-2019. Značajnu ulogu u ovome treba imati i nedavno izrađena Analiza dostignutog napretka u borbi protiv korupcije u BiH koju je izradio OSCE.

2. AKS i AP trebaju biti ambiciozni ali i realni

Na osnovu preliminarne procjene i dijagnoze, AKS bi trebala sadržavati ambiciozne, ali realne ciljeve, identificirati glavne prioritete i kratkoročno i dugoročno i što je važno –AKS treba uspostaviti odgovarajuće redoslijede reformi. AKS koja je previše oprezna i ograničena (konzervativna i prilagođena trenutnom stanju u antikorupcijskom sistemu) neće odgovoriti na najvažnija pitanja korupcije u zemlji i na taj način neće stvoriti osnovu, fokus i pritisak koji su potrebni za postizanje značajnog napretka u sprečavanju i borbi protiv korupcije. Takva AKS će samo zamrznuti postojeće stanje i neće biti razlog da se odlučnije i snažnije povuče naprijed i sistem za borbu protiv korupcije i odlučniju političku i administrativnu volju na ovom planu.

Suprotno tome, pretjerano ambiciozna AKS, s velikim ciljevima koji nisu ostvarivi s obzirom na resurse i kapacitete zemlje, bit će zanemarena ili odbačena kao nepraktična i dodatno može doprinijeti osjećaju frustracije i resignacije. Takva AKS će dovesti do suprotnog efekta, odnosno do stvaranja predstave da je borba protiv korupcije previše zahtjevna, neostvariva i, u praktičnom smislu – besperspektivna i neisplativa.

3. Politike trebaju biti kratke i koncizne

Sa obzirom na širok krug antikorupcijskih tijela na svim nivoima vlasti u BiH koje trebaju izraditi vlastite AKS i AP u skladu sa općim principima iz BiH AKS, kao i relativno širok krug institucija koje će sprovoditi BiH AKS i AP 2020-2024, obimne i složene antikorupcijske politike i mjere mogu izazvati



Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



konfuziju. Pored toga, složena i opširna AKS, bez jasno, koncizno i jednostavno definisanih politika i mjera može biti manje razumljiva i široj i općoj javnosti, čime se smanjuje mogućnost javne podrške koja je neophodna za njeno provođenje. Dodatno, takva AKS izgleda teško provediva i obeshrabruje i institucije koje treba da je provode, kao i opću i stručnu javnost te sprečavaju koncentriranje resursa na prioritetna područja.

Umjesto toga, strategije i politike iz AKS trebaju se fokusirati na upravljiv niz ciljeva i trebaju biti jasan, koliko je moguće kraći, realističani pravilno razrađen dokument o politici borbe protiv korupcije, koji će biti razumljiv kako javnosti tako i državnim institucijama.

4. Precizni i koncizni Akcioni Plan za provođenje AKS

Sve prethodno rečeno se odnosi i na Akcioni Plan za provođenje BiH AKS 2020-2024 kraju, koji treba biti centralni i noseći dokument koji će politike i mjere iz AKS pretočiti u akciju preko konkretnih i jasnih aktivnosti za provođenje Strategije. BiH AKS 2020-2024 treba biti upotpunjena Akcionim Planom u kome se antikorupcijske politike razrađuju u konkretne aktivnosti za postizanje postavljenih ciljeva u Strategiji. U suprotnom, moguće je da dođe do nesporazuma oko konkretnih obaveza institucija, ko je nadležan i odgovoran za provođenje aktivnosti, vremena provođenja aktivnosti kao i nejasnoće oko rezultata koji se trebaju postići njima.

Akcioni plan treba jasno i precizno da predvidi konkretne mjere i aktivnosti, institucije i organe koji će ih provoditi, odgovornost za praćenje provođenja, realističan vremenski okvir i redoslijed provođenja, predvidjeti potrebna sredstva i ako je to moguće pripremiti i okviran, realan budžet za provedbu BiH AKS i AP 2020-2024.

5. Jednostavni i konkretni indikatori uspjeha

AKS i AP se izrađuje i provodi kako bi se postigao napredak u borbi protiv korupcije, što treba pokazati i dokazati mjerljivošću postignutih rezultata, što nije moguće bez jednostavnih i konkretnih indikatora uspjeha njihovog provođenja. Bez jasnih, konkretnih i mjerljivih indikatora uspjeha, tvrdnje o uspješnosti provođenja AKS i AP i postignutih rezultata će biti paušalni i neće biti moguće da se potvrdi dali i u kojoj mjeri su AKS i AP sprovedeni i kakvi su rezultati postignuti. Time neće biti moguće pokazati javnošću da borba protiv korupcije napreduje a time se ne može generirati neophodna javna i politička podrška u tom procesu.

Stoga, BiH AP 2020-2024 treba sadržavati jednostavne, jasne i konkretne indikatore uspjeha rezultata i učinka provođenja AKS i AP koji će se koristiti za praćenje provedbe i utjecaja politika trebaju biti konkretni bez korištenja uopštenih formulacija koje je teško mjeriti.

6. Izrada u širokom procesu konsultacija

BiH AKS i AP 2020-2024 će provoditi ili će se po njemu orijentirati veliki broj antikorupcijskih tijela i institucija na svim nivoima vlasti u BiH, koji trebaju biti uključeni u njihovu izradu, kako bi dali svoj doprinos u definiranju antikorupcijskih politika i bili upoznati sa njima od samog početka. Odsustvo predstavnika ostalih nivoa vlasti, kao i ključnih institucija za provođenje BiH AKS i AP 2020-2024 može dovesti do manje koordinacije antikorupcijskih politika i mjera a time i smanjiti efikasnost borbe protiv korupcije.

Sa obzirom na to kao i da, po članu 22 Zakona o APIK-u, svi ostali nivoi vlasti razvijaju i usvajaju vlastite AKS i AP u skladu s općim principima utvrđenim u državnoj AKS, njihovi predstavnici trebaju biti uključeni i izradi BiH AKS i AP 2020-2024.





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



7. Mehanizmi za praćenje i evaluaciju

Učinkovitost BiH AKS i AP 2020-2024 u mnogome će zavisi od kapaciteta, stručnosti i efikasnosti za praćenja i ocjenu njihove provedbe, osiguravajući da akcije imaju željeni učinak i da se mogu revidirati po potrebi. Efikasno i objektivno praćenje provođenja BiH AKS i AP 2020-2024 nije moguće ukoliko se ne uspostavi efikasan mehanizam za praćenje provođenja od strane APIK-a ali i spoljašnjih organizacija kao što su organizacije civilnog društva (OCD).

Zbog toga je potrebno da se na dosadašnje praćenje provođenja od strane APIK-a, nađe način za uključivanje i ostalih zainteresovanih strana, odnosno poboljšati suradnja između OCD-a i APIK-a kako bi se promovirale efikasnije ocjene provedbe AKS i AP.

8. Javnost rezultata monitoringa nad provođenjem

Borba protiv korupcije zahtijeva i u mnogome zavisi od javne i političke podrške, koja se teško dobija bez prezentiranja uspješnih rezultata u tom procesu što zahtijeva javnost informacija praćenja provođenja AKS i AP. Pored toga, jedna od najefikasnijih mjera za borbu protiv korupcije je povećanje transparentnosti rada svih institucija a primjer za to trebaju dati vodeće institucije koje se bore protiv korupcije.

Zbog toga je neophodno da rezultati provođenja AKS i AP budu javni a nadzor napretka u borbi protiv korupcije mora biti sistemski rešen što podstiče odgovornost za implementaciju i podiže nivo javne i političke podrške borbi protiv korupcije.

9. Generiranje istinska političke volje

Kao i u svim tranzicijskim zemljama, podrška najviših nivoa donosilaca odluka, odnosno politička podrška u borbi protiv korupcije je od izuzetnog značaja jer, bez nje, AKS i AP će se sprovoditi otežano i uz daleko manje rezultate od predviđenih. Bez političke volje i podrške, provođenje AKS i AP će biti otežano, bez dovoljno budžeta za tu svrhu a i spremnost institucija da rade na aktivnostima iz AKS i AP može biti upitna. Pored toga, politička volja i podrška je veoma bitna i za održivost antikorupcijskih reformi i rezultata u borbi protiv korupcije na duže staze.

Generisanje prava i odlučne političke volje za borbu protiv korupcije nije lagan i brz proces i zbog toga je potrebno dobro osmisliti načine na koji se to može postići, što može uključivati postavljanjem jasnih i opipljivih ciljeva, stvaranje opće klime transparentnosti kao i političke odgovornosti.

10. Usklađenost sa ostalim reformama

Antikorupcijske reforme su, kao i sam korupcije, složene i zbog toga nije lako da se sprovedu i da se za to dobije istinska i odlučna politička volja i podrška. Ako se one sprovode izolovano od ostalih reformi na drugim poljima, kao što su reforme u vladavini prava u širem smislu, reforme javne uprave i razvoj ekonomskog upravljanja, daleko je manja šansa za njihov uspjeh. Reforme u borbi protiv korupcije ne mogu se izolirati od njih, već moraju ići paralelno s drugim važnim reformama koje podstiču demokratizaciju i dobro upravljanje.

Zbog toga je potrebno da se dobro prouče politike i mjere na svim poljima reforma u BiH i naći način da se antikorupcijske politike i mjere uklope u širi kontekst reformi u zemlji i sinkronizirati ih sa ostalim reformskim aktivnostima.



Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



11. Uključivanje čitavog društva u borbu protiv korupcije

Antikorupcijske reforme i sama borba protiv korupcije nije moguća bez uključivanja svih segmenata društva u nju, jer ona podrazumijeva i promjene u obrazovanju, odnosu građana prema korupciji, odnosno promjenu čitave matrice ponašanja i stavova građana prema korupciji. Bez toga, i pored široko rasprostranjenog neslaganja sa korupcijom, građani neće biti spremni da se suprotstave korupciji ili da je prijave. Ukoliko se ne uključi čitavo društvo u borbi protiv korupcije, ona će ostati nedovoljno rizična a dovoljno isplativa, jer odsustvo javnog pritiska na politiku i administraciju neće generisati neophodnu političku volju za antikorupcijske reforme.

Zbog toga je potrebno da se borba protiv korupciji učini „kolektivnom“ akcijom, odnosno da se za uključivanje u nju motiviraju svi segmenti društva, uključujući OCD, mediji, biznis sektor i akademska zajednica, kako bi pomogle antikorupcijskim tijelima i institucijama.

12. Generiranje međunarodne podrške

Pored podrške javnosti i političke volje, od velike važnosti za borbu protiv korupcije je i podrška međunarodne zajednice u provođenju antikorupcijskih reforma, koja može biti finansijske i diplomatske prirode. Bez takve podrške, formiranje političke volje za borbu protiv korupcije će biti mnogo sporije, sama volja neuporedivo manje odlučnija a samim tim i borba protiv korupcije i ostale reforme će biti manje efikasnije. Monitoring i diplomatski pritisak koji postoji zbog perspektive pridruživanja međunarodnim organizacijama kao što su EU i NATO stvarajuveliku mogućnost za pozitivne promjene u borbi protiv korupcije i trebaju biti iskorištene koliko god je moguće.

Zbog toga je potrebno da tijela za sprječavanje korupcije i relevantne institucije za borbu protiv korupcije da uspostave saradnju sa svim relevantnim međunarodnim organizacija i diplomatskim predstavništvima zemalja koji su zainteresovani i pomažu reformu vladavine prava u BiH.

Opće preporuke za izradu BiH AKS i AP

BiH treba AKS i AP koji će biti više angažirani, usmjereni ne samo na prevenciju, već i na otkrivanje i suzbijanje korupcije, koji će biti krovni okvir za sve ostale AKS i AP na svim nivoima i usmjeriti prevenciju i borbu protiv korupcije na terenu - u sektorima, u skladu sa nadležnostima pojedinih nivoa vlasti i AKSi AP, koji će osnažiti i poboljšati cjelokupni antikorupcijski sistem u zemlji.

Kako bi se to postiglo, generalno, BiH AKS i AP za idući period treba da:

- Da propišu jasnu podjelu nadležnosti u borbi protiv korupcije između sebe i ostalih tijela za borbu protiv korupcije u skladu sa ustavno podjelom vlasti BiH.
- Da propišu mehanizme saradnje i koordinacije u borbi protiv korupcije u skladu sa sa ustavnim podjelom vlasti u BiH.
- Uključe otkrivanje i represiju korupcije koje su od velikog značaja za buduću prevenciju i borbu protiv korupcije.
- Osiguraju osnovu za borbu protiv korupcije u sektorima - propisati opće principe prevencije i borbe protiv korupcije u sektorima, u skladu sa nadležnostima odgovarajućeg nivoa vlasti.
- Definisati sistem saradnje i koordinacije - u okviru nadležnosti APIK-a, da propiše mehanizme za saradnju i koordinaciju u prevenciji i borbi protiv korupcije koji nedostaju.





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



- Osiguraju harmonizaciju AKS i AP na svim nivoima - propisivanjem okvira (modela AKS i AP) u, čime bi se osigurao viši nivo usklađenosti napora u prevenciji i borbi protiv korupcije u zemlji.
- Osiguraju harmonizaciju AK tijela na svim nivoima - propisivanje usklađenih struktura i kompetencija tijela i njihov povećani kapacitet.
- Osiguraju poboljšanu i unaprijeđenu ulogu koordinacije od strane APIK-a - pretvaranje Agencije u pravo središte borbe protiv korupcije u zemlji.

Preporuke za identifikovane dileme za pripremu novih BiH AKS i AP

Što se tiče dilema i pitanja koja su navedena u uvodnom dijelu ovih preporuka, IPAK Tim preporučuje APIK-u slijedeće:

- Nove BiH AKS i AP ili revizija postojećih BiH AKS i AP

Kao što je prethodno rečeno, postojeći AKS i AP su veoma dobro urađeni dokumenti, čiji sadržaj je više aktualan sada a i u skorijoj budućnosti, posebno zbog toga što je procent njihove provedenosti oko 50%, što ih čini veoma dobrom osnovom za nadogradnju u prethodno utvrđenim segmentima.

Stoga, preporuka IPAK Tima APIK-u je da treba **proširiti, nadograditi i unaprijediti postojeće BiH AKS i AP a ne raditi ih iznova** u slijedećim pravcima:

- Potrebno je dopuniti i izmijeniti postojeće BiH AKS i AP na način da oni budu:
 - o jednostavniji i razumljiviji za institucije i širu javnost
 - o dodati politike i mjere koje će jačati otkrivanje i represiju korupcije
 - o dodati politike i mjere koje će jačati sektorski pristup borbe protiv korupcije
 - o dodati politike i mjere koje će jasno definisati sistem za borbu protiv korupcije u BiH
 - o dodati politike i mjere koje će definirati odnose između APIK-a i ostalih AK tijela.
- Kako bi se postiglo pojednostavljenje BiH AKS i AP, potrebno je da se uradi slijedeće:
 - o Napraviti popis mjera koje su sprovedene i nema potrebe da se više nalaze u tekstu (ako ima takvih) i da se one uklone iz teksta
 - o Precizno identificirati one mjere koje nisu dovoljno jasno definirane i preraditi ih na način da budu jasne i nedvosmislene
 - o Precizno identificirati moguće kontradikcije između određenih mjera i aktivnosti između sebe i korigirati te kontradikcije.
- Dopunjavanje strateških programa na račun opisa problema koji oni rješavaju, putem:
 - o Skraćivanja i pojednostavljenja uvodnog dijela teksta strateških programa na način da dovoljno jasno odslikaju problem ali da ne budu dugački
 - o Dopunski objasniti pristup provođenja strateških programa (koji sada nedostaje) kao poveznicu sa aktivnostima u AP kojima će oni biti provedeni
 - o Predvidjeti nove strateške programe tamo gdje je potrebno (posebno u odnosu na sektorski pristup, otkrivanje i represiju i definisanje antikorupcijskog sistema u BiH).
- Rok važnosti nove BiH AKS

U toku konsultacija sa APIK-om pojavila se dilema oko vremenskog perioda važenja novih BiH AKS, odnosno da to bude kao i dosadašnje AKS i AP (5 godina) ili da to bude na duži period od 10 ili 15 godina a da se AP radi na kraći vremenski period. Argumenti za uobičajeno dužinu trajanja od 5 godina su da je to uobičajeno za sve strategije u BiH (koje se rade na 4 ili 5 godina), tako i za





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



dosadašnje BiH AKS, kao i da je to uobičajeno za apsolutnu većinu AKS u regionu i šire. Argumenti za duže trajanje BiH AKS su da je to praktičnije jer tako se neće ulagati vrijeme i sredstva za rad na AKS svakih 5 godina, da se tako mogu dugoročnije odrediti politike i strateški ciljevi i programi i da se potrebna dinamičnost borbe protiv korupcije može postići periodičnim dopunama AP.

I pored nespornih pozitivnih strana dugoročnijeg važenja AKS, preporuka IPAK Tima je **da se produži trend izrade BiH AKS na period od 5 godina**, na isteku kojih će se AKS revidirati i dopuniti na način na koji će biti urađeno sa ovom BiH AKS. Razlozi za takvu preporuku su to što su strateški programi u BiH AKS i AP već dizajnirani kao dugoročne politike i potrebne izmjene i dopune nisu velike, kao i to da bi trebala dodatna argumentacija Vijeću Ministara i javnosti za duži period važenja. Najvažnije od svega je što sadržaj BiH AKS i za duži period trajanja ne bi bio različit od onog za dužim periodom važnosti, pa je zbog toga praktičnije da se ostane na postojećem roku važnosti od 5 godina.

- Glavno preventivna ili šira orijentacija novih BiH AKS i AP

Ova dilema je postojala i u vrijeme pripreme BiH AKS i AP 2015-2019 i tada je, zbog toga što su AK tijela bila u procesu uspostavljanja, bilo odlučeno da ona bude više orijentisana ka prevenciji i uspostavi sistema za borbu protiv korupcije. Sa uspostavom AK tijela i postojanjem AKS i AP na svim nivoima vlasti, potrebno je da novi BiH AKS i AP idu korak dalje time što će predvidjeti borbu protiv korupcije u sektorima, pojačati dimenziju otkrivanja i represije korupcije, te definisati odnose između APIK-a i AK tijela, kao i odnose između AKS i AP BiH i AKS i AP ostalih nivoa vlasti.

Preporuka IPAK Tima je da je **neophodno pripremiti širu orijentaciju novih BiH AKS i AP** sa uključivanjem gore navedenih dimenzija borbe protiv korupcije, jer postoji potreba za tim a i uslovi potrebni za to postoje. U suprotnom, borba protiv korupcije se neće podići na potrebni nivo i ne mogu se očekivati značajniji rezultati od dosadašnjih, koji su ocjenjeni kao nedovoljni za zemlju koja teži članstvu u EU. Razlog više za to su slijedeće činjenice:

- Najveći dio AKS i AP u BiH (osim AKS i AP Republike Srpske i do izvjesne mjere Federacije BiH i Kantona Sarajevo) su prerađeni tekstovi BiH AKS i AP 2015-2019
- Najveći dio AK tijela u BiH nemaju dovoljno kapaciteta da samostalno i iznova izrade AKS i AP pa se zbog toga (kao i zbog potrebe usklađivanja za BiH AKS i AP) odlučuju da ih "prerade"
- Ukoliko novi BiH AKS i AP ne sadrže naznake za sektorsku borbu protiv korupcije i pojačano otkrivanje i represiju korupcije, oni će izostati u najvećem broju AKS i AP
- Ukoliko novi BiH AKS i AP ne definiraju poziciju, nadležnost i minimum kapaciteta AK tijela, velika je vjerovatnoća da će oni ostati na sadašnjem nivou, koji nije dovoljan
- Ukoliko BiH AKS i AP ne definiraju odnos između APIK-a i ostalih AK tijela to će značiti produžetak dosadašnje nedovoljne saradnje i koordinacije borbe protiv korupcije.

Ukratko, ako novi BiH AKS i AP ne predvide borbu protiv korupcije u sektorima, pojačanu dimenziju otkrivanja i represije korupcije, te definiranje odnosa između APIK-a i AK tijela, kao i odnosa između AKS i AP BiH i AKS i AP ostalih nivoa vlasti, velika je vjerovatnoća da će borba protiv korupcije u BiH biti "zamrznuta" na dosadašnjem nivou.

- Borba protiv korupcije u sektorima

Građani imaju najviše problema sa korupcijom u onim oblastima administracije sa kojima imaju najviše kontakta i preko kojih ostvaruju svoje najvažnije potrebe, odnosno u takozvanim *sektorima*—zdravstvo, obrazovanje, policija, sudski sistem, urbanizam, socijalna pitanja itd. Ustavnim uređenjem



Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



BiH je definisano da te nadležnosti pripadaju entitetima, Brčko Distriktu BiH i kantonima gdje, u vrijeme pripremanja BiH AKS i AP 2015-2019 ili nije bilo AK tijela ili su bili u procesu formiranja. Zbog toga što nije bilo kapaciteta da se vodi tzv. sektorska borba protiv korupcije, ova dimenzija borbe protiv korupcije je izostavljena iz BiH AKS i AP 2015-2019.

Zbog odsustva sektorskog pristupa borbe protiv korupcije u BiH AKS i AP 2015-2019 pripremanja AKS i AP putem njihove "prerade", ova izuzetno važna dimenzija borbe protiv korupcije izostaje u najvećem broju AKS i AP na nivoima vlasti. Odsustvo sektorske borbe protiv korupcije i glavno preventivna orijentacija najvećeg dijela AKS i AP su doprinijeli da se u javnosti proširi ubjeđenje da se ne radi dovoljno na sprječavanju korupcije, što je izazvalo smanjenu javnu podršku antikorupcijskim aktivnostima.

Preporuka IPAK Tima je da se u nove BiH AKS i AP uvedu odredbe koje će upućivati na **potrebu da se u borbu protiv korupcije na nivou entiteta, Brčko distrikta BiH i kantona primjeni sektorski pristup a da to bude reflektirano u izradi AKS i AP na tim nivoima**. Time bi se intenzivirala borba protiv korupcije u oblastima koje najviše zanimaju i oštećuju građane, kako bi se ojačalo njihovo povjerenje u antikorupcijske napore i stekla javna podrška za njih.

- Jačanje otkrivanja i represije korupcije

Efikasna borba protiv korupcije nije moguća ukoliko se ne vodi na oba glavna antikorupcijska polja – i prevenciji i represiji, posebno ako se ima u vidu poznato penološko pravilo, da su efikasno otkrivanje i represija jedna od najboljih preventiva od kriminaliteta. BiH AKS i AP 2015-2019 imaju čitav stub koji se odnosi na oblast otkrivanja i represije ali su strateški programi više orijentisani na podizanje kapaciteta, stručnosti i integriteta istražnih i sudskih organa. Ti strateški programi trebaju ostati i u novoj BiH AKS i AP jer su važni elementi u otkrivanju i represiji korupcije ali na njih treba dodati i strateške programe koji će:

- Podstaknuti proaktivno i neselektivno otkrivanje korupcije putem proučavanja nalaza revizija i inspekcijskih službi, istraživačkog novinarstva, napisima u medijima itd.
- Podstaknuti jačanje sistema prijave korupcije nadležnim institucijama na svim nivoima vlasti ali i AK tijelima, koja trebaju da izgrade potrebne kapacitete za tu svrhu
- Omogućiti kvalitetnije istraživanje i prikupljanje dokaza za korupciju koji će omogućiti procesuiranje koruptivnih krivičnih dijela i zloupotreba
- Omogućiti kvalitetnije, stručnije i efikasnije sudske procese za koruptivna krivična dijela uz dovoljno kvalitetne dokaze za složene procese u ovoj oblasti.

Pojačano otkrivanje i represija korupcije treba da bude uključeno u nove BiH AKS i AP na način koji neće izazvati zabrinutost da se time trebaju baviti AK tijela, jer ona i nemaju takva ovlaštenja ali treba biti urađeno na način koji ne nedvosmisleno uputiti na istražne organe i sudsku vlast na svim nivoima u BiH.

- Definiranje odnosa između AKS i AP BiH i AKS i AP na ostalim nivoima vlasti

Definiranje odnosa između AKS i AP BiH i ostalih nivoa vlasti su veoma važni u pogledu harmonizacije antikorupcijskih aktivnosti, boljeg praćenja provođenja AKS i AP na svim nivoima, kao i za najvažniji aspekt – efikasniju borbu protiv korupcije. Osnova za definiranje odnosa između AKS i AP BiH i ostalih nivoa vlasti se nalazi u članu 22 Zakona o APIK-u koji predviđa da će entiteti, kantoni i Brčko Distrikt BiH razviti i usvojiti svoje AKS i AP u skladu s općim principima utvrđenim u BiH AKS i AP.





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



Pored harmonizacije antikorupcijskih napora i aktivnosti, važan razlog za definiranje odnosa između AKS i AP je i mogućnost za predviđanje efikasnijih, angažovanijih i naprednijih antikorupcijskih politika u zemlji. Zbog ograničenih kapaciteta i ekspertize u većem dijelu AK tijela u zemlji, ne može se očekivati da će njihove AKS i AP biti dovoljno kvalitetne da se suprotstave složenoj pojavi kao što je korupcija.

Zbog toga je **potrebno novim BiH AKS i AP uspostaviti jasan odnos između AKS i AP BiH i strateških antikorupcijskih dokumenata na ostalim nivoima**, uz potpuno poštovanje ustavnog uređenja i Zakona o APIK-u na način da BiH AKS i AP budu potrebna orijentacija i njihovoj pripremi. BiH AKS i AP trebaju biti izraženi na način da daju odgovore na antikorupcijske izazove na način da to bude dovoljno širok ali i dovoljno jasan okvir i osnova za izradu ostalih AKS i AP, uz predviđanje angažovanih i naprednih antikorupcijskih politika. Kroz pravilno definiranje odnosa između AKS i AP BiH i ostalih nivoa vlasti, omogućiti će se “širenje” takvih politika na ostale nivoe vlasti što će doprinijeti provođenju efikasnijih antikorupcijskih politika i boljim rezultatima na ovom planu.

- Definiranje odnosa između APIK-a i ostalih AK tijela

Jedno od ključnih pitanja koje nova BiH AKS treba riješiti je odnos između APIK-a i ostalih AK tijela, jer odsustvo toga dovodi do neregulirane, otežane i neefikasne saradnje između njih, što u priličnoj mjeri onemogućuje neophodnu efikasnu koordinaciju borbe protiv korupcije. Sa obzirom da taj odnos ne definiše Zakon o APIK-u nema drugog načina nego da se to uradi u novoj BiH AKS, uz poštovanje ustavnog uređenja BiH, podijele vlasti i nadležnosti koji pripadaju pojedinačnim nivoima vlasti.

Ovo je važno pitanje i zbog toga što se za nedovoljan uspjeh i rezultate u borbi protiv korupcije se redovno proziva APIK koji nema direktne nadležnosti ni odgovornost za nedovoljno provođenje aktivnosti na drugim nivoima vlasti. To ne samo što opterećuje APIK i smanjuje ugled u javnosti, nego i u izvjesnu mjeru “amnestira” AK tijela na ostalim nivoima vlasti od odgovornosti za nedovoljnu borbu protiv korupcije i manjak rezultata.

Zbog toga, preporučljivo je da **nova BiH AKS, uz potpuno poštovanje ustavnog uređenja i nadležnosti, definira poziciju, nadležnosti i odnose AK tijela sa APIK-om** čime bi su se jasno podijelile nadležnosti i obaveze između njih, te odnosi u provođenju BiH AKS i AP i proces izvještavanja i koordinacije.

Time će se konačno definirati i sistem za borbu protiv korupcije u BiH, što je neophodno potrebno za efikasniju borbu protiv korupcije na svim nivoima vlasti pojedinačno ali i na nivou BiH, kao i za dobivanje jasne slike o rezultatima na ovom planu.

Konkretno preporuke za pripremanje novih BiH AKS i AP

Konkretno preporuke koje su zasnovane na iskustvu na dosadašnjem radu na izradi BiH AKS i AP 2015-2019 i konsultacijama sa APIK-om i ostalim antikorupcijskim tijelima je da su potrebne intervencije (izmjene, dopune, korekcija) u slijedećim dijelovima BiH AKS i AP 2015-2019:

1. Uvod

Generalno, duh i orijentacija Uvoda u tekst nove BiH AKS može ostati isti kao i u AKS 2015-2019, s tim da se dodaju svježiji podaci i reference od proteklih pet godina provođenja AKS 2015-2019. Pored





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



toga, mogu se i navesti i rezultati i napredak u zadnjih pet godina, posebno formiranje AKT na svim nivoima vlasti i izrada AKS i/ili AP na svim nivoima vlasti.

2. Opći principi

Opći principi trebaju biti glavna osnova za definiranje borbe protiv korupcije u BiH, jer oni su osnova i orijentir u izradi AKS i/ili AP na ostalim nivoima vlasti. Način na koji su postavljeni i definirani u BiH AKS 2015-2019 ne predstavlja osnovu za to i Opći principi u novoj BiH AKS trebaju biti temeljno prerađeni, prošireni i da jasno definiraju slijedeće oblasti:

- Prevenciju korupcije
- Sektorski pristup borbe protiv korupcije
- Otkrivanje korupcije
- Represiju korupcije
- Podjelu nadležnosti između AKT na svim nivoima vlasti u skladu sa ustavno podjelom vlasti
- Saradnju i koordinaciju između APIK-a i AKT na svim nivoima vlasti.

Time bi se uklonio glavni nedostatak BiH AKS 2015-2019, odnosno - previše uopšteni opći principi koji nisu služili svrsi da predodrede borbu protiv korupcije u zemlji i da je harmoniziraju, odnosno da, uz poštovanje ustavnog uređenja zemlje postanu jasna i konkretna poveznica između BiH AKS i AKS na ostalim nivoima vlasti. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti definiranju antikorupcijskog sistema u BiH, odnosno preciziranju uloge AKT, podjelu nadležnosti između APIK-a i ostalih AKT, kao saradnji i koordinaciji između njih. Sa obzirom na zakonsku definiciju da se ostale AKS izrađuju u skladu sa ovim općim principima, oni su najvažniji dio nove BiH AKS u pogledu dizajna i harmonizovanog funkcionisanja antikorupcijskog sistema u BiH.

3. Vizija

Vizija nove BiH AKS može ostati ista kao i Vizija AKS 2015-2019, sa eventualnom dopunom u dijelovima koji se odnose na otkrivanje i represiju, kako bi se jasno stavilo do znanja da buduća BiH AKS neće biti glavno preventivna, nego i orijentisana ka otkrivanju i represiji korupcije. Time bi se pojačalo predodređivanje neophodnog uključivanja otkrivanja i represije korupcije u AKS na ostalim nivoima vlasti i viši stepen harmonizacije AKS na ostalim nivoima vlasti.

4. Opći cilji

Opći cilj BiH AKS 2015-2019 je sasvim dobro formuliran, ostaje aktualan i u sadašnje vreme i nema potrebe da se mijenja, jer on ostaje isti i u slijedećih pet godina provođenja nove BiH AKS.

5. Naslovi strateških ciljeva

- *Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije* – naslov ovog cilja treba biti promijenjen u dijelu koji se odnosi na uspostavljanje (jer su AKT već uspostavljena) a da se akcenat stavi na jačanje kapaciteta i normativnog okvira.
- *Razvijanje, promoviranje i provođenje preventivne antikorupcijske aktivnosti u javnom i privatnom sektoru* – naslov ovog cilja je dobro formuliran i nema potrebe da se mijenja.
- *Unaprjeđenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i organa za provođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije* – naslov ovog cilja je poželjno preformulirati ga u pravcu aktivnosti za otkrivanje i represiju korupcije (prijedlog -*Unaprjeđenje djelotvornosti, efikasnosti i*



Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



*proaktivnosti u otkrivanju i procesuiranju koruptivnog ponašanja.)*Ova ili druga formulacija koja bude izabrana treba oslikavati potrebu i riješenost da se treba jačati otkrivanje (posebno proaktivno) koruptivnog ponašanja i neselektivno procesuirati takva ponašanja.

- *Podizanje javne svijesti i promoviranje potrebe za učestvovanjem cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije*– naslov ovog cilja treba preformulirati i staviti akcent na *učešće* a ne samo na *promoviranje potrebe za učešćem* (prijedlog - *Podizanje javne svijesti o potrebi i omogućivanje učešća cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije*).
- *Uspostavljanje efikasnih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije, te praćenje i evaluaciju provođenja Strategije*–naslov ovog cilja treba biti preformuliran kako bi jasnije upućivao na potrebu definiranja antikorupcijskog sistema u BiH, odnosno uloge i nadležnosti AKT na svim nivoima vlasti, njihov odnos sa APIK-om kao i odnosi između AKS i AP na svim nivoima vlasti (prijedlog *Uspostavljanje efikasnog i harmonizovanog sistema za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije*).

6. Načela za primjenu Strategije i Akcionog plana

Načela su dobro formulirana ali je potrebno dodati i druga koja će poduprti, te proširiti i nadopuniti opće principe, kao i reflektirati promjene koje bi bile urađene u novim BiH AKS i AP, što može biti urađeno paralelno, dok se budu radile izmjene.

7. Prepreke za uspješno provođenje Strategije i Akcionog plana

Prepreke za uspješno provođenje Strategije i Akcionog plana su veoma dobro definirane i formulirane te nije potrebno da se mijenjaju, dopunjuju ili preformuliraju, osim, ako je potrebno proširiti i nadopuniti kako bi reflektirati promjene koje bi bile urađene u novim BiH AKS i AP, što može biti urađeno paralelno, dok se budu radile izmjene.

8. Normativni, institucionalni i društveni okvir za borbu protiv korupcije

Normativni, institucionalni i društveni okvir za borbu protiv korupcije je dobro formuliran za doba kada su pripremani važeći BiH AKS i AP ali je potrebno da se dopuni sa obzirom da u vrijeme trajanja novih BiH AKS i AP će postojati i AK tijela i AKS i AP na ostalim nivoima vlasti. Zbog toga je potrebno proširiti ovaj segment BiH AKS i AP sa dva osnovna dijela:

- Definiranje pozicije, nadležnosti i kapaciteta AK tijela i odnosa između APIK-a i ovih tijela za što trebaju biti upotrebljeni Standardi koji su usvojeni na Konferenciji IPAK Projekta 13 juna 2019 godine i iza kojih je stala Delegacija Evropske Unije
- Definiranje opsega, strukture i orijentacije AKS i AP ostalih nivoa vlasti koji će poštovati njihove ustavne nadležnosti, sa akcentom na obavezu uvođenja borbe protiv korupcije u sektorima, kao i odnos između AKS i AP BiH i ostalih nivoa vlasti.

9. Strateški ciljevi

Generalno gledano, strateški ciljevi su veoma dobro obrađeni na nivou detektiranja problema koji se trebaju riješiti primjenom AKS i AP ali, zbog toga što se sa objašnjenja prelazi samo na naslov strateškog programa, nedostaje konkretnijeg opisa načina kako to treba postići. Zbog toga je potrebno u svim strateškim ciljevima skratiti uvodni dio objašnjenja problema na par pasusa a, na račun toga, ubaciti nekoliko pasusa opisa strateškog programa. Taj opis će biti poveznica i prijelaz na konkretne aktivnosti za provođenje tog strateškog programa u AP, gdje će se konkretno i detaljno predvidjeti kako, kada i od koga to biti implementirano.





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



Pored toga, preporučljivo je da se u svim strateškim ciljevima provjeri mogućnost da se tekst pojednostavi tekst na način da se izbjegnu nepotrebni podatci koji opterećuju tekst, kompleksne i dugačke formulacije i da se tekst novih AKS i AP napravijednostavnijim i razumljivijim za institucije koje će ih provoditi, kao i za opću javnost.

Cilj 1 - Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije

Ovaj cilj je dobro formuliran, ali, sa obzirom da su antikorupcijska tijela već uspostavljena na svim nivoima vlasti, treba da se više odnosi na jačanje kapaciteta i normativnog okvira za borbu protiv korupcije. Dobra i veoma korisna orijentacija za jačanje kapaciteta bi bili Standardi za antikorupcijska tijela koji su razgledani i usvojeni na konferenciji održanoj 13 juna 2019 godine, što treba postati osnova za jačanje kapaciteta i pozicije antikorupcijskih tijela.

Pored toga, potrebno je akcentirati potrebu za zajedničkim generičkim imenom za antikorupcijska tijela na svim nivoima vlasti jer su sadašnja previše raznolika i zbunjujuća i upućuju da se ona bave samo praćenjem provođenja (eventualno i provođenjem) AKS i AP. To je već spomenuto u ovom cilju, gdje su imenovana kao *Tijela za koordinaciju borbe protiv korupcije*, što bi moglo ostati ili razmisliti o imenu Tijela za prevenciju i koordinaciju borbu protiv korupcije, čime bi se napravila i poveznica sa imenom APIK-a i jasno definisala nadležnost ovih tijela. Ukoliko se desi da tijela dobiju i pravni status, onda bi bilo potrebno da se konkretiziraju imena time što bi se riječ *tijelozamijenilo* sa njihovim statusom (Agencija, Komisija itd.)

U dijelovima ovog cilja koji se odnose na kapacitete, poziciju, nadležnosti i resurse ovih tijela, potrebno je konkretnije predvidjeti okvirni minimum ovih karakteristika tijela, kako bi se stvorila osnova da dalje odluke vlada na svim nivoima vlasti u tom pravcu.

Pored toga, u dijelu koji se odnosi na normativni okvir, potrebno je detaljno i poimenično navesti najvažnije zakone koji se trebaju donijeti, izmijeniti ili uskladiti na svim nivoima vlasti u BiH, kako bi se unaprijedio zakonski okvir za borbu protiv korupcije.

Kao osnova i ideja za dopunu ovog cilja mogu poslužiti prijedlozi iz analize OSCE-ja koji su definisani kao "Nastavak daljnje profesionalizacije antikorupcijskih tijela na svim nivoima vlasti i unapređenje i harmonizacija normativnog okvira za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini":

- profesionalizacija tijela u cilju poboljšanja njihovog djelotvornog i nezavisnog djelovanja;
- poboljšanje normativnog okvira koji omogućava nezavisnost i samostalnost u radu antikorupcijskih tijela i provođenje neophodnih mjera i aktivnosti;
- unapređenje sistema koordinacije antikorupcijskih tijela u pogledu harmonizacije edukacijskih programa, izraženih potreba antikorupcijskih tijela i stvaranja neophodnih mehanizama pritiska na donosiocima odluka u pogledu stvaranja pretpostavki za uspješniju borbu protiv korupcije;
- omogućavanje djelotvornog i efikasnog upravljanja ljudskim resursima u javnim institucijama u pogledu povećanja educiranosti i svijesti o prevenciji i borbi protiv korupcije;
- unapređenje normativnog okvira u pogledu transparentnog i nepristranog zapošljavanja javnih službenika, a posebno rukovodećih državnih službenika;
- u procesima pripreme stručnih javnih ispita uvesti pitanja iz poznavanja preventivnih mehanizama u borbi protiv korupcije (u saradnji sa APIK-om);





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



- unapređenje rada internih kontrola i internih revizija kako u javnim institucijama tako i u javnim preduzećima i ustanovama;
- harmonizacija zakonskog okvira u cilju djelotvorne koordinacije aktivnosti antikorupcijskih tijela;
- usklađivanje zakonodavnog okvira s potpisanim i prihvaćenim međunarodnim konvencijama i standardima;
- unaprijediti kapacitete i ovlaštenja APIK-a u cilju zastupanja njihovih predstavnika u domaćim i međunarodnim organizacijama za borbu protiv korupcije;
- osiguranje finansijskih resursa za nesmetano djelovanje antikorupcijskih tijela;
- normativno osiguranje djelovanje antikorupcijskih tijela od bilo kakvih političkih utjecaja.

Cilj 2 – Razvijanje, promoviranje i provođenje preventivne antikorupcijske aktivnosti u javnom i privatnom sektoru

Preventivni aspekt BiH AKS 2015-2019 je sasvim dobro razrađen i nema potrebe za velikim izmjenama, dopunama ili preformuliranjem napisanog koje se odnosi na generalnu prevenciju korupcije, koja je zajednička za sve institucije.

Zbog potrebe da se u BiH AKS i AP uvede borba protiv korupcije u sektorima na onim nivoima vlasti koje imaju takve nadležnosti, potrebno je u ovaj cilj generalno razraditi način na koji će se odvijati prevencija korupcije u sektorima. To treba biti urađeno na način koji će nedvosmisleno nametnuti potrebu za borbu protiv korupcije u konkretnim sektorima ali, uz poštovanje ustavnih nadležnosti, da se ostavi dovoljno prostora da oni nivoi vlasti koji imaju takve nadležnosti to urade u svojim AKS i AP.

Kao osnova i ideja za dopunu ovog cilja mogu poslužiti prijedlozi iz analize OSCE-ja koji su definisani kao "Implementiranje i unaprijeđenje postojećih preventivnih mehanizama za borbu protiv korupcije kako bi se razvili novi, sofisticiraniji preventivni mehanizmi za borbu protiv korupcije kako u javnom, tako i u privatnom sektoru":

- unaprijeđenje i harmonizacija postojećeg normativnog okvira u radu javnih institucija u cilju povećanja transparentnosti, javnosti i pristupu informacijama;
- unaprijeđenje normativnog okvira koji se odnosi na izborni zakon i financiranje političkih stranaka;
- unaprijeđenje normativnog okvir za rješavanje sukoba interesa u cilju učinkovitije prevencije korupcije;
- unaprijeđenje normativnog okvir za neovisno i samostalno djelovanje tijela koje će se baviti sukobom interesa i imovinskim kartonima;
- razvijanje mehanizama koji će omogućiti učinkovitiju primjenu i provedbu etičkih kodeksa ponašanja u javnim institucijama;
- razvijanje mehanizme za jačanje integriteta institucija (testiranje integriteta);
- unaprijeđenje zakonodavnog okvir o provedbi zakona o javnim nabavama;
- razvijanje preventivnih mehanizama za prevenciju korupcije u javno-privatnom poslovanju;
- sprečavanje zlouporabe javnih sredstava i javnih preduzeća u političke svrhe;





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



- jačanje uloge internih revizija, inspeksijskih tijela, revizorskih institucija i drugih nadzornih službi u prevenciji korupcije;
- jačanje mehanizama transparentnosti pri upravljanja i trošenju javnih sredstava;
- nastavljanje procesa digitalizacije preventivnih mehanizama u borbi protiv korupcije (primjer Kantona Sarajevo i objava brojnih registara koji omogućavaju transparentniji rad javnih institucija);
- jačanje mehanizama parlamentarnog nadzora i kontrole izvršne vlasti;
- edukacija predstavnika zakonodavnih tijela iz oblasti prevencije i borbe protiv korupcije;
- uvođenje obaveznih javnih rasprava u procesu donošenja anti koruptivnog zakonodavstva.

Cilj 3 – Unaprjeđenje djelotvornosti i efikasnosti pravosudnih institucija i organa za provođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije

Ovaj cilj je veoma detaljno razrađen na nivou dijagnosticiranja problema u otkrivanju i procesuiranju korupcije i daje prilično dobar popis politika i mjera za unapređenje stanja na ovom planu ali ne ide dalje u neophodnu detaljniju formulaciju. Jednostavnije rečeno, AKS i AP 2025-2019 dobro detektiraju stanje i potrebe ali nedovoljno jasno definiraju potrebne mjere i aktivnosti, odnosno nedostaje konkretniji opis onoga *što je potrebno* za efikasnije otkrivanje i represiju korupcije. Stoga je preporučljivo zadržati postojeću strukturu ali konkretnije propisati mjere koje se trebaju poduzeti u slijedećim oblastima:

- Uspostave sistema za prijavljivanje korupcije antikorupcijskim tijelima i institucijama
- Postupanje po prijavama za korupciju u institucijama i antikorupcijskim tijelima
- Korištenje izvještaja revizije i inspeksijskih tijela u otkrivanju korupcije
- Proaktivnost u otkrivanju korupcije
- Unapređenje dokazivanja koruptivnih krivičnih dijela
- Unapređenje stručnosti istražnih i sudskih organa
- Unapređenje kaznene politike za koruptivna krivična dijela.

Ovim se treba popuniti praznina koja postoji između općih mjera u AKS i konkretnih aktivnosti u AP, sve to sa ciljem da se AKS i AP lakše provedu ali i kao konkretniji orijentir ostalim nivoima vlasti da izrade svoje AKS i AP.

Pored toga, zbog potrebe da se u BiH AKS i AP uvede borba protiv korupcije u sektorima na onim nivoima vlasti koje imaju takve nadležnosti, potrebno je u ovaj cilj generalno razraditi način na koji će se odvijati otkrivanje i represija korupcije. To treba biti urađeno na način koji će nedvosmisleno nametnuti potrebu za otkrivanje i represiju korupcije u konkretnim sektorima ali, uz poštovanje ustavnih nadležnosti, da se ostavi dovoljno prostora da oni nivoi vlasti koji imaju takve nadležnosti to urade u svojim AKS i AP.

Kao osnova i ideja za dopunu ovog cilja mogu poslužiti prijedlozi iz analize OSCE-ja koji su definisani kao "Implementiranje i unapređenje postojećih preporuke i mehanizama u cilju povećanja funkcionalnosti i djelotvornosti rada pravosudnih institucija, te jačanje koordinacije sa agencijama i tijelima za provedbu zakona u Bosni i Hercegovini":

- unapređenje zakonodavnog okvira rada VSTV-a u pogledu povećanja odgovornosti, transparentnosti i integriteta;





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



- rješavanje pitanja sukoba interesa i imovinskih kartona unutar pravosudnih institucija;
- unaprijeđenje upravljanja ljudskim resursima u pogledu transparentnijeg imenovanja i profesionalnijeg obavljanja sudskih i tužilačkih funkcija, kao i neophodnih kompetencija za imenovanja na navedene pozicije;
- razvijanje i unaprijeđenje zakonodavnog okvira koji će omogućiti djelotvornije dokazivanje i procesuiranje krivičnih djela korupcije, posebno tzv. visoke korupcije;
- uvođenje specijaliziranih odjele za istraživanje, dokumentiranje i procesuiranje krivičnih djela korupcije;
- razvijanje mehanizama za preispitivanje sudskih i tužilačkih odluka, a posebno u domenu istraživanja i procesuiranja krivičnih djela korupcije;
- razvijanje mehanizama permanentne edukacije sudija i tužilaca u domenu koruptivnih krivičnih djela;
- uvođenje mehanizma testiranja integriteta u radu sudskih i tužilačkih tijela;
- unaprijeđenje normativnog okvira za rad disciplinskog tužioca u pogledu njihove nezavisnosti i samostalnosti u djelovanju;
- povećanje transparentnosti i nezavisnosti rada pravosudnih institucija uvođenje posebnih mehanizama odgovornosti i internih kontrola od strane pravosudne zajednice,
- unaprijediti i harmonizirati institute nelegalnog oduzimanja imovine, i druge mehanizme za poboljšanje saradnje između pravosudnih institucija kao i pravosudnih institucija i tijela za provedbu zakona na svim nivoima vlasti.

Cilj 4 – Podizanje javne svijesti i promoviranje potrebe za učestvovanjem cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije

Ovaj cilj je veoma detaljno razrađen i obuhvata sve relevantne segmente društva koji trebaju biti uključeni u prevenciju i borbu protiv korupcije i nije potrebno da se u njemu dodaju drugi segmenti društva. Ali, kao i u slučaju prethodnog cilja, i u ovom se ne ide dalje u razrađivanju politika i mjera za unapređenje stanja na ovom planu, odnosno dobro se detektiraju stanje i potrebe ali nedovoljno jasno definiraju potrebne mjere i aktivnosti. Stoga je preporučljivo zadržati postojeću strukturu ali konkretnije propisati mjere koje se trebaju poduzeti u slijedećim oblastima:

- Kako podići svijest o štetnosti korupcije i podići nivo spremnosti za prijavljivanje korupcije
- Kako motivirati akademski zajednicu da se aktivnije uključi u borbu protiv korupcije
- Kako omogućiti dovoljno informacija medijima da istražuju korupciju
- Kako uključiti udruženja privatnog sektora u borbu protiv korupcije
- Kako omogućiti organizacijama civilnog društva da se aktivnije bore protiv korupcije
- Kakvi obrazovni programi su potrebni da bi se mladi mogli suprotstavljati korupciji.

U osnovi, treba zadržati i pojednostaviti tekstualni dio ovog cilja a detaljnije razraditi strateške programe koji se odnose na ovaj cilj, odnosno dati konkretniji opis onoga *što je potrebno* za efikasnije uključivanje cjelokupnog društva u borbu protiv korupcije.

Kao osnova i ideja za dopunu ovog cilja mogu poslužiti prijedlozi iz analize OSCE-ja koji su definisani kao "Razvijanje i unaprijeđenje mehanizama saradnje između anti koruptivnih tijela na svim nivoima sa organizacijama civilnog društva, medijima, akademske zajednice, privatnog sektora i ostali sektori,



Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



društva i građana u cilju podizanja javne svijesti i potrebe za učinkovitijim suprotstavljanjem svim pojavnim oblicima korupcije”:

- unaprijeđenje saradnje antikorupcijskih tijela s organizacijama civilnog društva, medijima i akademskom zajednicom u cilju podizanja javne svijesti o štetnim posljedicama korupcije;
- vršenje kontinuiranog monitoringa javnih institucija u cilju učinkovitije provedbe etičkih kodeksa ponašanja, planova integriteta i planova borbe protiv korupcije;
- jačanje saradnje sa ostalim sektorima društva u cilju promovisanja integriteta javnih institucija i učinkovitije borbe protiv korupcije;
- organizovanje javnih tribina, okruglih stolova, akademskih rasprava o pojavnim oblicima korupcije, mogućnostima i alatima u domenu prevencije korupcije kao i mehanizmima za otkrivanje i učinkovito procesuiranje krivičnih djela korupcije od lokane zajednice prema gore;
- kontinuirano putem medija i organizacija civilnog društvo educiranje građana o pojavnim oblicima korupcije, štetnim posljedicama korupcije te mogućnostima i mehanizmima suzbijanja ove pošasti;
- promoviranje učinkovitih modela organizacije antikorupcijska tijela koja ostvaruju vidljive rezultate u borbi protiv korupcije, te javno isticanje negativnih pojava i negativnih primjera u borbi protiv korupcije, kao i antikorupcijskih tijela koja ne sudjeluju u koordinaciji,
- jačanje uloge OCD, medija, akademske zajednice i drugih sektora u kreiranju standarda objektivnog i transparentnog informisanja javnosti od strane javnih institucija, te u skladu s tim harmonizirati obuke i kampanje u postizanju navedenog cilja,
- posebnu pažnju posvetiti podizanju javne svijesti, integriteta i etičkog ponašanja mladih u BiH, te njihovog aktivnog učešća u podizanju javne svijesti i potrebe za suprotstavljanjem pojavnim oblicima korupcije.

Cilj 5 – Uspostavljanje efikasnih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije, te praćenje i evaluaciju provođenja Strategije

Ovaj cilj je veoma dobro razrađen na nivou praćenja i evaluaciju provođenja AKS ali nedostaje veoma važan segment koji se odnosi na način i mehanizme koordinacije borbe protiv korupcije, odnosno način saradnje i koordinacije između APIK-a i ostalih antikorupcijskih tijela na svim nivoima vlasti. Pored dijela za opće principe ovaj cilj je pravo mjesto gdje treba definirati antikorupcijski sistem u BiH, odnosno preciziranje uloge AKT, podjelu nadležnosti između APIK-a i ostalih AKT, kao saradnji i koordinaciji između njih. Ukoliko se to ne uradi u novim BiH AKS i AP pitanje nadležnosti AK tijela će ostati otvoreno i nerešeno a rezultati borbe protiv korupcije na nivou entiteta, BD BiH i kantona neće biti značajnije bolji od dosadašnjih.

Ovaj cilj, zajedno sa općim principima nove BiH AKS mora definirati konkretne aspekti podjele nadležnosti i odgovornosti u bori protiv korupcije u BiH, kao i saradnju i koordinacije na tom planu, te odnose između antikorupcijskih tijela i APIK-a.

Kao osnova i ideja za dopunu ovog cilja mogu poslužiti prijedlozi iz analize OSCE-ja koji su definisani kao “Unaprijeđenje mehanizama monitoringa i evaluacije strateških dokumenata i aktivnosti na svim nivoima vlasti i uspostaviti učinkoviti alati u cilju povećanja stepena implementacije predviđenih aktivnosti, te permanentno promovisati dobre, i loše aspekte ostvarenih rezultata”:





Projekat finansira
Evropska unija

IPAK ← Institucionalna podrška antikorupciji *EU pomaže BiH u borbi protiv korupcije*



- unaprijeđenje sistema razmjene informacija u borbi protiv korupcije uvođenjem informatičkih alata;
- normativno unaprijeđenje sistema koordinacije i razmjene podataka u provedbi antikorupcijskih aktivnosti i aktivnosti proisteklih iz strateških i akcijskih dokumenata;
- razvijanje i unaprijeđenje mehanizama evaluacije i monitoringa strateških dokumenata;
- unaprijeđenje sistema transparentnosti i objavljivanja rezultata provedbe strateških dokumenata;
- razvijanje sistema razmjene rezultata evaluacije i monitoringa s rezultatima evaluacije i monitoringa strateških dokumenata koje provode organizacije civilnog društva,
- provođenje periodičnih procjena i analiza provođenja strateških aktivnosti te predlaganje izmjena postojećih ili uvođenja novih aktivnosti,
- periodično izvještavanje javnosti o rezultatima provedbe strateških aktivnosti i preprekama za njihovo ne provođenje.

