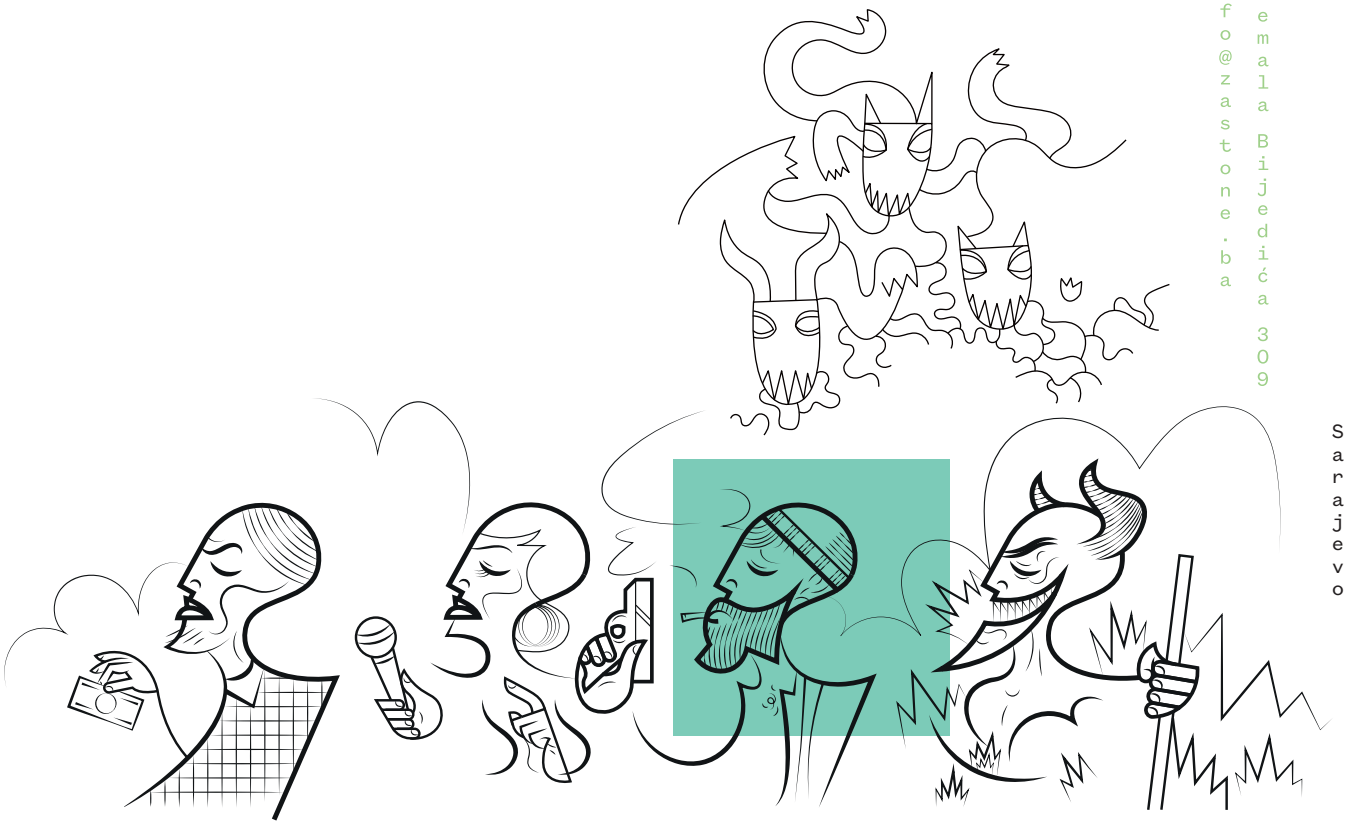
Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU

Korupcija u BiH: Zašto je neophodna promjena reformske paradigme



Autor: Uglješa Vuković

© Udruženje građana "Zašto Ne" ?
Džemala Bijedića 309
71 000 Sarajevo BiH
info@zastone.ba
+387 33 618 461
Sarajevo 2020. godine

B | T | D The Balkan Trust for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

ZaštoNe?

© Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenje Balkanskog fonda za demokratiju ili njihovih partnera

Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU

KORUPCIJA U BIH: ZAŠTO JE NEOPHODNA PROMJENA REFORMSKE PARADIGME

Autor: UGLJEŠA VUKOVIĆ

Sarajevo, Maj 2020.

Pozadina

Indeks percepcije korupcije za 2019. godinu, kao globalni parametar Transparency International (Corruption Perception Index/CPI) kojim se nastoji izmjeriti percepcija korupcije, stavlja Bosnu i Hercegovinu na 101. mjesto od ukupno 180 obuhvaćenih zemalja sa skorom 36/100. Rezultat 100 daje se za „veoma čiste" zemlje, ili teritorije gdje je razvijena skoro pa nulta tolerancija na ovu pojavu. U regionalnom pregledu CPI-a koji uključuje Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, a koji se generalno u studiji definiše prostorom sa akutnim nedostatkom političkog integriteta, prosječni rezultat je 35, pa je BiH (36) slabije rangirana i od te ocjene.[1]

Zanimljivo je da se naša zemlja izdvaja zajedno sa Turskom, i to po stagnaciji koja je otpočela kao trend još od 2012. godine otkada smo nazadovali za šest poena.

Freedom House ocjenjuje BiH kao **djelimično slobodnu zemlju**[2], a upravo najslabije ocjene se daju u dijelu koji se odnosi na mehanizme zaštite od korupcije. Ističe se kako je korupcija sveprisutna, sistemski postavljena, i da je zakonodavstvo koje je ne snazi slabo implementirano.

Dakle, u relevantnim međunarodnim izvještajima BiH se definiše kao zemlja izrazite korupcije koja obuhvata sve pore društva, a građanske i medijske slobode takođe trpe zbog korupcije koja se najviše povezuje sa nosiocima javnih funkcija i zloupotrebom javnih sredstava.

[1] CPI 2019: Istočna Evropa i Centralna Azija https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2019_europe_central_asia (datum pristupa 27.04.2020.)

[2] https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/freedom-world/2019

Prevencija ili inflacija institucija i propisa

Ako se izbliza pogledaju zakonodavni i institucionalni okvir, primjetno je da su formirane mnogobrojne institucije koje u svom mandatu imaju borbu protiv korupcije, kao i da su česte zakonodavne aktivnosti u ovoj oblasti. Inflacija institucija i noveliranje zakonodavstva kao da služe da pokriju očito slabe rezultate u neutralisanju štetnih pojava korupcije. U institucionalnoj arhitekturi u borbi protiv korupcije izdvajaju se mnogobrojna preventivna tijela poput Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) čije su nadležnosti[3] mahom oslonjene na edukacije, razvoj i pripremu politika, monitoring, prikupljanje informacija od drugih institucija i sl.

Istovremeno, slična tijela postoje na nivou entiteta, distrikta i svih kantona, mada su na većini drugih nivoa ova tijela ad hoc karaktera, te ne postoji profesionalno osoblje, već je njihov mandat vezan uz mandat izvršne vlasti.[4] APIK-ov posljednji godišnji izvještaj na službenoj stranici za 2017. godinu[5] pokazuje da se već neko vrijeme iskazuje potreba za popunom upražnjenih radnih mjesta, i da je omjer slobodnih i popunjenih radnih mjesta 20-80%.

Bitno je istaći da je gotovo jedina opipljiva nadležnost data APIK-u ona u vezi sa dodjelom statusa zaštićenog prijavioca licima koji su uposlenici institucija BiH, pa tu ovo tijelo ima značaj koji se ne svodi samo na koordinarajuću ili preventivnu ulogu, već može preduzeti administrativne mjere zaštite prema institucijama i odgovornim licima.

Istina, i ove su nadležnosti date specijalizovanom anti-koruptivnom tijelu mekane[6] i svode se na evidentiranje institucija koje preduzimaju represalije prema prijaviocima korupcije, simboličkom dodjeljivanju statusa uzbunjivača i nastojanju da se putem drugih organa (Upravne inspekcije) otklone štetne radnje koje trpe lica koje prijavljuje korupciju.

Dosadašnji podaci u primjeni propisa u vezi sa zaštitom uzbunjivača pak upućuju da veoma malo lica koristi eksternu zaštitu putem APIK-a (svega četiri lica su npr. podnijeli zahtjev u 2017.g.), pa se otvara pitanje koliko su ovi mehanizmi zaštite uopšte efikasni jer očito je da ih lica koja prijavljuju korupciju ne prepoznaju kao pouzdane i korisne alate.

[3] Član 10. Zakona Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije ("Sl. glasnik BiH", broj 103/09, 58/13)

[4] Analitički izvještaj Evropske komisije za BiH, str.38., Brisel, 2019. g. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf (datum pristupa 29.04.2020.)

[5] APIK-ov godišnji izvještaj za 2017. g., Sarajevo 2018. http://www.apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/default.aspx?id=1818&langTag=bs-BA (datum pristupa 28.04.2020.)

[6] Članovi 7., 8. i 9. Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH ("Sl. glasnik BiH", br. 100/2013)

Pravnu zaštitu lica koja prijavljuju korupciju u BiH inače karakteriše fragmentiranost, kao i u mnogim drugim oblastima, i prisustvo dva različita modela zaštite: 1) sudskog kao eksternog vida u Republici Srpskoj i 2) administrativnog modela putem APIK-a kao eksternog vida na nivou države.

Oba modela nose različite prednosti i mane, iako se dosada više izdvajaju manjkavosti: sudskom se pripisuje neefikasnost jer zavisi od rada redovnih sudova; definicija korupcije u entitetskom propisu je odviše uska i svodi se na ne-pravo pokriveno krivičnim djelom protiv službenog položaja ili ovlašćenja; pojam korupcije u državnom zakonu je značajno širi i obuhvata svakovrsne vidove nepravilnosti, ali dosadašnji broj prijava APIK-u ne opravdava ovaj postupak zaštite.[7]

U Federaciji BiH još nije donesen poseban propis o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, ali propis koji je u proceduri biće po ugledu na onaj u Republici Srpskoj sa zaštitom putem redovnih sudova.

I u drugim oblastima, koje su u vezi sa prevencijom korupcije, BiH je opterećena složenim ustavnim uređenjem i institucionalnim okvirom, ili se to koristi kao izgovor za uspostavu neefikasnih zakonodavnih i institucionalnih praksi.

Zakonski okvir u oblasti sukoba interesa je slab i ne obuhvata veliki broj lica i/ili situacija koje mogu predstavljati sukob interesa, propisi o lobiranju nisu donijeti, zloupotrebe javnih resursa i javnih funkcija u izbornoj kampanji nisu precizno normirane, a u oblasti pristupa informacijama nedostaje prateći institucionalni okvir i važeći propisi se primjenjuju uz velika odstupanja na uštrb građana.[8]

[7] Nepovjerenje – riječ koja najbolje opisuje pravnu zaštitu zviždača u BiH, Uglješa Vuković, Sarajevo 2017. g. https://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/nepovjerenje-rijec-koja-najbolje-opisuje-pravnu-zastitu-zvizdaca-u-bih (datum pristupa 29.04.2020.)

[8] Analitički izvještaj Evropske komisije za BiH, str.40., Brisel, 2019. g. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf (datum pristupa 29.04.2020.)

Represija ili raskorak između percepcije i detekcije

Represivni odgovor na korupciju bilježi jednako porazne rezultate, pa se ispostavlja da postoji raskorak između korupcije, koja se percipira kao sveprisutna u istraživanjima javnog mnjenja i u relevantnim međunarodnim izvještajima, i korupcije koja se detektuje i procesuira u praksi. Iako BiH ima robustan institucionalni okvir, koji podrazumijeva i postojanje specijalizovanih tijela za istrage i procesuiranje korupcije[9], i dalje izostaju slučajevi tzv. visoke ili krupne korupcije.

Državna agencija za istrage i zaštite (SIPA) je u 2018. godini pokrenula 168 istraga u oblasti finansijskog kriminala i korupcije, a od toga je okončano njih 90. Istovremeno, prema kriterijumima Visokog sudskog i tužilačkog savjeta (VSTS) o visokoj korupciji u istoj godini niti jedan predmet ove vrste nije pravosnažno okončan.[10]

Prema dostupnim podacima, u strukturi osuđujućih sudskih presuda za krivična djela korupcije dominiraju uslovne osude.[11]

Na prvi pogled to vodi do zaključka da se radi o blagoj kaznenoj politici, ali pojedini autori, kao što je Branko Perić, smatraju da se ne smije stati na tom zaključku, već lociraju odgovornost na tužilaštvima iznoseći procjenu da je takva politika zapravo posljedica politike procesuiranja.[12] Perić smatra da se tužilaštva ne odlučuju procesuirati najteži i organizovani kriminal, pa otud i dobijamo podatke o blagoj kaznenoj politici.

On smatra da je to moguće jer je u istragama i dalje dominantan policijski uticaj koji je pod direktnom kontrolom izvršne vlasti.

[9] Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštite ("Sl. glasnik BiH", br. 27/2004, 63/2004, 35/2005, 49/2009 i 40/2012).

[10] Analitički izvještaj Evropske komisije za BiH, str.42., Brisel, 2019. g. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf (datum pristupa 29.04.2020.)

[11] Izvještaj o monitoringu procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH 2017, Transparency International BiH, decembar 2018.
https://ti-bih.org/izvjestaj-o-monitoringu-procesuiranja-korupcije-pred-sudovima-i-tuzilastvima-u-bosni-i-hercegovini-2017/ (datum pristupa: 28.04.2020.)

[12] Branko Perić, Pravosuđe: Stanje i perspektive, Transparency International BiH, 2019, Banja Luka.
https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2019/12/Pravosudje-u-BIH_Stanje-i-perspektive-2019.pdf (datum pristupa: 30.04.2020.)

Pravosuđe – ključni sektor kao rasadnik afera

To nas dovodi do po mnogima ključne rane bh. odgovora na pojavu korupcije, tj. do pravosuđa kao izdvojene grane vlasti koja uživa posebnu zaštitu, i koja je podbacila uprkos svim uloženim sredstvima međunarodne zajednice. 2019. godina bila je obilježena brojnim pravosudnim aferama od kojih je najpropraćenija ona u kojoj se predsjednika VSTS-a Milana Tegeltiju optuživalo za trgovinu istragama[13], i to na osnovu snimka u kojem je po mnogim uhvaćen u najblaže kazano neprimjerenom kontaktu sa strankom.

Snimak je postao viralan, izazvao je brojne kritike, i narušio je ionako slabo povjerenje građana. Pravosuđe ne samo da je postalo stjecište neprocesuiranih predmeta iz oblasti organizovanog i privrednog kriminala, već su se pojavili i slučajevi o neistraženim ubistvima mladića koji su ubijeni pod nerazjašnjenim okolnostima. Slučajevi David Dragičević[14] i Dženan Memić ocrtali su svu nesposobnost sudova, tužilaštava, spregu politike i kriminala, te su doveli do prve pojave masovnih protesta širom zemlje u kojima se u potpunosti izgubio etnički predznak koji je ranije često bio nametan od političkih elita.

Oklijevanje tužilaca da vode istragu sa ciljem otkrivanja počinilaca ubistava ova dva mladića natjerali su građane da sve jasnije artikuliraju svoje zahtjeve za radikalnom reformom pravosuđa. U svom autorskom blogu s kraja prošle godine šef Delegacije Evropske unije (EU) u BiH, Johann Sattler, iznio je podatak da je povjerenje građana u samo godinu dana spalo sa 41% na 19%[15], a to se može dovesti u vezi sa naprijed navedenim aferama. To je natjeralo EU da promjeni pristup prema BiH, te da se pravosuđe stavi pod poseban nadzor.

Koncem 2019. godine organizovana je javna debata „Pravo na pravdu“ kao mjesto okupljanja stručnjaka, građana i civilnog društva, a onda je uslijedila i objava specijalnog ekspertskog izvještaja o vladavini prava koji je sačinjen za potrebe Evropske Komisije (tzv. Pribeov izvještaj po ekspertu Reinhard Pribeu).

[13] https://zurnal.info/novost/22105/milan-tegeltija-trgovao-krivicnim-istragama (datum pristupa: 30.04.2020.)

[14] Više o slučaju David Dragičević: ALTERNATIVNI IZVJEŠTAJ O APLIKACIJI BIH ZA ČLANSTVO U EVROPSKOJ UNIJI 2019: POLITIČKI KRITERIJI, Sarajevo 2019. g.
https://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2019/04/alternativni_bhs-1.pdf (datum pristupa 30.04.2020.)

[15] Autorski blog Johanna Sattlera „Vladavina prava je pitanje ljudskog dostojanstva“
https://europa.ba/?p=66786 (datum pristupa 30.04.2020.)

Izvještaj je u dijelu javnosti dočekan kao suviše mlak, iako je detektovao neke od akutnih nedostataka u funkcionisanju pravosuđa: odsustvo povjerenja građana i sumnje u politiziranost nosilaca pravosudnih funkcija; zaostaci u građansko-pravnim predmetima; odsustvo koordinacije između organa gonjenja na različitim nivoima vlasti; tužioci izbjegavaju proaktivnu ulogu u osmišljavanju i vođenju istraga; dužina trajanja krivičnih i građanskih postupaka narušava pravo na suđenje u razumnom roku; nedopustive profesionalne greške i uočeni propusti u sudskim odlukama koji se tiču visoke korupcije; odsustvo odvraćujućih krivičnih sankcija u predmetima korupcije.[16]

Uprkos svim nalazima u izvještaju nije prihvaćena ideja dijela civilnog društva[17] koji je predlagao potpunu promjenu reformske paradigme i uspostavljanje tzv. vetting procedura u pravosuđu, ili sveobuhvatne re-evaluacije sudija i tužilaca zbog sumnji na postojanje veza sa organizovanim kriminalom i korupcijom, i to kroz:

1) provjere kompetencija;
2) provjere ličnih pozadina i veza sa organizovanim kriminalom/korupcijom i
3) provjere imovine.

Ideja o vettingu je razmotrena, ali uz ocjenu da trenutno stanje u vladavini prava u BiH ne zahtijeva tako radikalan zahvat. Umjesto zahvata koji je prepoznat kao radikalan, izvještaj u preporukama više naginje postepenim promjenama kroz jačanje postojećih institucija i mehanizama, noveliranje zakonodavstva, promjene ponašanja, uz poseban fokus na nužnost reformisanja regulatornog tijela (VSTS).

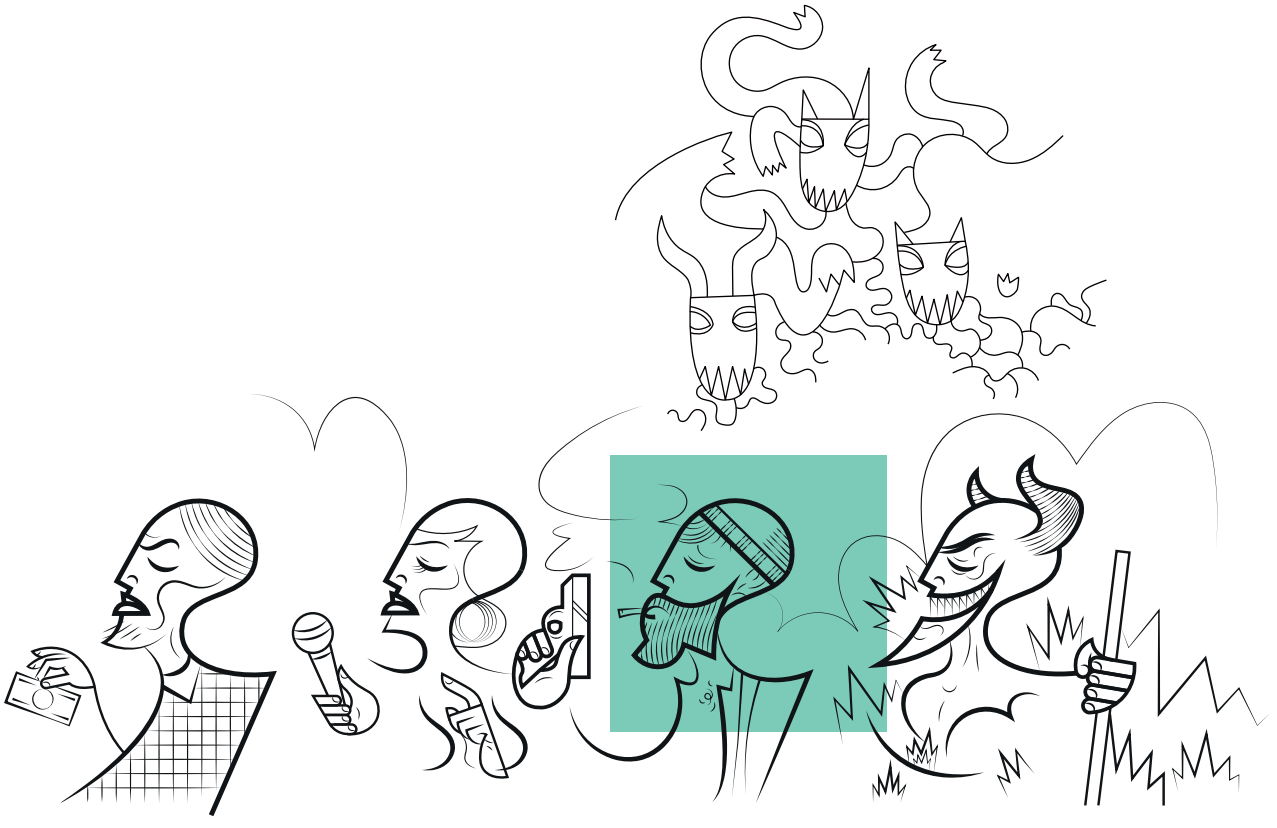
[16] Ekspertski izvještaj o vladavini prava u BiH, Brisel 2019.
http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf

[17] https://ti-bih.org/obracanje-organizacija-civilnog-drustva-iz-bih-povodom-pripreme-izvjestaja-o-stanju-u-pravosudju/ (datum pristupa: 30.04.2020.)

Preporuke

Iznijeti nalazi pokazuju da je BiH pored ocjena o rastućoj i sveprisutnoj korupciji prepoznata i kao mjesto gdje se uz mnoge uložene resurse izvana vode mnogobrojni reformski procesi koji često nisu usklađeni, i koji očito i pored svih uloženih napora ne doprinose smanjenju korupcije. Posebno ne njenom smanjenju u ključnim sektorima kao što je pravosuđe koje bilježi rapidni pad povjerenja javnosti. Posljednja dešavanja i pojačan nadzor EU nad pravosuđem i dalje ne propituju kompletnu konstrukciju na kojoj počiva treći stub vlasti sa svojim regulatornim tijelom, načinom ulaska u pravosudnu zajednicu i organizacijom sistema. Ovdje su izdvojeni neki prijedlozi, a koji su s obzirom na karakter analize više generalnog karaktera:

- Razmotriti izmjenu reformske paradigme za ključne sektore kao što je pravosuđe, ali i za generalni smjer javnih politika u borbi protiv korupcije – dosadašnji rezultati ukazuju na to da je potreban raskid sa dosadašnjim praksom i da politika kontinuiteta, postepenih promjena i osnaživanja postojećih mehanizama i institucija ne daje rezultate. Ideja vettinga ili posebnog nadzora nad pravosuđem, ako ne prihvaćena, mora biti periodično razmatrana na mjestima odlučivanja.
- Omogućiti jači nadzor civilnog društva u regulatornom pravosudnom tijelu, ali i na drugim mjestima (npr. u radnim tijelima zakonodavnih organa).
- Pojednostaviti i osnažiti institucionalni okvir u borbi protiv korupcije, posebno u dijelu koji se odnosi na prevenciju.
- Uvesti posebne edukacije i posebne načine ocjenjivanja sudija, kao i tužilačkih i policijskih timova koji se bave najtežim oblicima kriminala.
- Proširiti sukob interesa na što više mogućih situacija i lica na svim nivoima vlasti kroz nova zakonodavna rješenja.



O projektu

Istraživanje o napretku zemalja regiona u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU) radimo uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju i u saradnji sa kolegama iz nevladinih organizacija CRTA (Srbija), Metamorfozis (Sjeverna Makedonija) i CDT (Crna Gora).

Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu.

Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisajem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Prvi dio istraživanja odnosi se na kvalitet reforme javne uprave. Ovu oblast smo ocjenjivali na osnovu 39 indikatora, a u toku rada konsultovali smo mišljenja tri eksperata za ovu oblast. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo ovoj važnoj reformi.