

**JEDINSTVENO TIJELO ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE: IZMEĐU
REALNOSTI I NUŽNOSTI**

Nacrt istraživanja za progam istraživanja politika 2005, Otvoreno društvo BiH

Fond Otvoreno Društvo, Bosna i Hercegovina
Maršala Tita 19/III, 71000 Sarajevo,
Bosna i Hercegovina Tel/fax: (+387 33) 44 44 88 E-mail: osf@soros.org.ba

Ovo istraživanje napisano je uz potporu Fonda Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine. Ovdje izraženi stavovi pripadaju autoru i ne predstavljaju nužno stavove Fonda Otvoreno društvo BiH.

© Dejan Vanjek, 2005

SADRŽAJ

1. UVOD
2. OPĆI KONTEKST ISTRAŽIVANJA
 - a.) Post-konfliktna specifičnost bih. društva
 - b.) Kontekstualizacija pitanja anti-korupcijskog tijela u okviru do sada poduzetih anti-korupcijskih napora
 - c.) Razlozi za anti-korupcijskim tijelom
 - d.) Alternative za borbu protiv korupcije
3. NEOVISNE AGENCIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE U DRUGIM ZEMLJAMA
 - a.) Uvod u pregled osnovnih konceptijskih determinanti uspješnosti anti-korupcijskog tijela
 - b.) Neovisnost anti-korupcijskog tijela i kako je osigurati
 - c.) Opunomoćenost anti-korupcijskog tijela
 - d.) Ostali relevantni modeli
4. POZICIJA POLITIČKE I EKSPERTNE ZAJEDNICE BiH U POGLEDU USPOSTAVE SNAŽNOG ANTI-KORUPCIJSKOG TIJELA
 - a.) Pregled istraživačkog materijala
 - b.) Odgovor parlamentaraca
 - c.) Rezime stava parlamentaraca
 - d.) Pozicija ekspertne grupe
 - e.) Rezime odnosa stavova parlamentaraca i eksperata
5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

UVOD

Svrha ovog istraživanja je prikazati nivo nužnosti i izvodivosti neovisnog i specijaliziranog tijela za borbu protiv korupcije u BiH. U svrhu upoznavanja čitaoca sa postignutim rezultatima i naporima bih. Vlade na planu borbe protiv korupcije, ovdje ćemo prikazati do sada postignuto. No prethodno ćemo opisati neke od aspekata post-konfliktnog razvoja BiH, kao kritičnog za razumijevanje nužnosti centralnog anti-korupcijskog tijela, koncipiranog na najoptimalniji način.

Nakon rečenog, ovaj će tekst preći na informativno-komparativni pregled anti-korupcijskih tijela u drugim zemljama, prikazati njihovu uspješnost i osnovne preduvjete za to, kao i modus operandi i status tih agencija. Rasvjetljavanjem osnovnih preduvjeta za funkcioniranje ovih tijela, bit će moguće dizajnirati pitanja za dvije grupe ispitanika, koji će biti ispitani u nastavku istraživanja. To su naime: bih parlamentarci i rukovodeći-viši službenici agencija, koje su uključene u aktivnosti vezane za implementaciju bih. Anti-korupcijske strategije, kao i članovi Radne grupe zadužene za izradu Nacrta ureda za borbu protiv korupcije BiH.

Osnovna hipoteza ovog istraživanja je da primarne agencije za sprovedbu zakona same nisu u mogućnosti zaštititi bih. društvo od ozbiljnog fenomena kakav je korupcija. Razlog ovakvom stavu je taj da je BiH post-konfliktno društvo, gdje nikada nije izvršen prekid sa korupcijskom praksom ratnih etno-elita, niti u vidu očitovanja novog vala političke volje, niti kroz sustavno sprovođenje tehničkih procesa, kakva je npr. lustracija, koja je do sada prakticirana nesustavno, tj. selektivno od strane institucije Visokog predstavnika. Da ne spominjemo dalje delikatnost bih. državnog uređenja, gdje je teško

pratiti linije administrativno-političke odgovornosti, koje su često zamagljene disfunkcionalnom organizacijom administrativnih nadležnosti ili se gube u bermudskom trokutu raznovrsnih interpretacija nacionalnih interesa.

Stoga je potrebno shvatiti da korupcija, čak i bez jasnih indikatora njene raširenosti (nesumjrljivost medijskih izvješća i realiziranih sudskih postupaka), u BiH ima plodno tle, što je posljedica izostanka mehanizama uspostave odgovornosti koji postoje u razvijenim demokracijama. Ovakva pretpostavka pruža osnovu za postavljanje pitanja o izvodivosti neovisnog i specijaliziranog tijela za borbu protiv korupcije u BiH, koje bi imalo širok spektar ovlasti, uključujući istražne i preventivne funkcije. Potom se pojavljuju tri temeljna pitanja koja će biti predmet istraživanja, naime: da li BiH treba jednu takvu agenciju; postoji li politička volja na državnom nivou za pokretanje takvog pitanja, te koje su dispozicije profesionalne jezgre BiH po tom pitanju.

OPĆI KONTEKST ISTRAŽIVANJA

Post-konfliktna specifičnost bih društva

Nezaobilazno relevantno za ovo istraživanje je pitanje upotrebljivosti anti-korupcijskog tijela u postkonfliktnim društvima, gdje cjelokupna društvena stabilnost može biti izazivana korupcijom vladajućih elita. Opća pretpostavka je da korupcija u podjeljenim društvima može biti pobjeđena samo putem snažnih institucija, koje bi imale kapacitete da implementiraju odgovarajuće domaće i međunarodne pravne propise, što se izrazito odnosi na BiH. Snažna anti-korupcijska agencija može spriječiti reverzibilna društvena

kretanja,¹ kao i fenomen *zarobljenosti države*². Uzimajući u obzir prethodno rečeno, vrijedi analizirati značaj i izvodivost jedinstvenog anti-korupcijskog tijela u BiH, u smislu ostvarivanja utjecaja na donosioce odluka koji i u ovom pitanju imaju presudnu riječ.

Post-konfliktna specifičnost BiH je činjenica koja mora biti uzeta u obzir kada je u pitanju problem korupcije, budući da ista ima snažne socijalne implikacije, koje su, najvećim dijelom određene nedavnom ratnom prošlošću, te neposrednim i dugoročnim efektima koje je ta prošlost proizvela. Radi se o neposrednim efektima kakvi su kolaps institucija vladavine, masivna razaranja, kolaps među-segmentarnog povjerenja i povezujućih društvenih vrijednosti. Navedene posljedice imaju veliki utjecaj na stanje korupcije u BiH. Jedna od posljedica takvog stanja, koja zaslužuje pozornost, je politizacija problema korupcije kao direktna posljedica ratom uzrokovane etno-političke fragmentacije bih. društva, što rezultira razvodnjjenjem društvene i javne odgovornosti.

Politička, a samim tim i etnička lojalnost mjerodavne su za ocjenu korektnosti javno-političkog nastupa, što je društveni okvir razmišljanja koji se često zlorabi u svrhu racionalizacije ili relativizacije pojavnih oblika korupcije u interesu vladajućih etno

¹ Ackerman S. (1999), *Korupcija i vlada: Uzroci, posljedice i reforma*, Cambridge University Press; radni papir, pp. 131: "Posljednja studija pokazuje da visok nivo etničke fragmentacije otežava uspostavljanje funkcionalne i kompetentne vlasti (Easterly and Levine 197), ali država može prevazići poteškoće etničkih podjela uspostavom jakih, nekorumpiranih vladinih institucija. Gdje etničke podjele nisu tretirane na odgovarajući način, kao npr. u Nigeriji, rezultat može biti stanje u kojem je fokus na podjeli plijena, a ne na promociji općeg blagostanja...podjele mogu biti tako ozbiljne, da vlada ne može učiniti ništa osim pokušati izbjeći građanski rat. "

² Pregled korupcije u centralnoj i istočnoj Europi, dat od strane UNDP-a u ožujku 2002.godine, daje sljedeću definiciju pojave "zarobljenosti društva": "Za usporebu, zarobljenost društva odnosi se na nezakonite akcije unutar privatnog i javnog sektora u "oblikovanju" osnovnih pravila igre, posredstvom ne-transparentnog prikazivanja uplata ili ostalih koristi javnih službenika. Poduzeća i pojedinci ostvaruju preferencijalne prednosti direktno od države, na način da se preoblikuje formiranje zakona, pravila i odluka. Podrazumijeva ne samo ponašanje utjecajnih oligarha, koji potkupljuju legistatore, nego i političkih lidera koji oblikuju pravni i regulatorni okvir, kako bi osigurali njihovu privatnu kontrolu nad ključnim resursima. U svakom slučaju, država je zarobljena da služi privatnim interesima, te u svakom slučaju zarobljenost države kodira preferencijalne prednosti u pravilima igre.

struktura³. *Manjak odgovornosti koji otud proizilazi, nastaje kao posljedica svjesne identifikacije političkih partija s etničkim grupama.* Ispolitizirana koncepcija etniciteta može predstavljati prepreku u potvrđivanju građanske odgovornosti prema državi, budući da, *s obzirom na skora povijesna zbivanja, administrativne funkcije u BiH predstavljaju samo ekstenziju nacionalnih politika.* Uz prethodno navedeno stoji i činjenica da je BiH administrativno fragmentirana zemlja, što uzrokuje probleme u smislu kontrole korupcije u javnom sektoru.

Tijekom rata u Bosni i Hercegovini kolaps institucija i odsustvo društvenih pravila osigurali su plodno tle za razvoj organiziranog kriminala u hijerarhijskim strukturama vladajućih etno-elita. Svršetak rata donio je i legitimaciju političke subjektivnosti suprotstavljenih etničkih partija, što je dovelo do paradoksalne legitimizacije kriminalnih aktivnosti u kojima su direktno ili indirektno učestvovali pripadnici vladajućih etno-partija. U potpunosti je izostao sveobuhvatni proces lustracije, zbog činjenice da su svršetak rata kao i naknadni proces izgradnje mira bili povjereni istim onim elitama čiji su pripadnici tijekom samog rata i nakon njega kriminalno djelovali. Prethodno rečeno, na izvjestan način, predstavlja cijenu mira i vezano je za mirovnu politiku međunarodne zajednice u datom kontekstu.⁴ Pored navedenog, posljednja izvješća vodećih međunarodnih organizacija za istraživanje korupcije, ukazuju na činjenicu da problem korupcije raste u svijetu, kao i u samoj Bosni i Hercegovini, te

³ Transparency International's Globalni barometar korupcije za 2004. godinu pokazuje da je index korupcije političkih stranaka u BiH, u odnosu na druge državne institucije i sektore prilično visok, što može biti povezano sa etno-političkom fragmentacijom bih. društva.

⁴ Globalno izvješće o korupciji, 2005: poseban prilog – *Korupcija u post-konfliktnoj rekonstrukciji*: “Međunarodna zajednica može mudro dozvoliti da se korupcijom kupuje privremeni mir kada je rizik od izbivanja ponovnog konflikta prevelik. Posljedice takvog procesa su nepredvidive...”. – Odsustvo procesa lustracije ukazuje na činjenicu da je istu metodu neposredno nakon rata, međunarodna zajednica uporabila i u BiH.

da isti produbljuje siromaštvo i nepovjerenje u državne institucije, te podriva stabilnost ukupnog društvenog sustava.⁵

Kontekstualizacija pitanja anti-korupcijskog tijela u okviru do sada poduzetih anti-korupcijskih mjera

Bitan faktor u borbi protiv korupcije zasigurno predstavlja uspostava odgovarajućih institucija, koje bi bile sposobne sprovesti odgovarajuće zakone i regulative (ovaj problem posebno je prisutan u BiH, u smislu hiperprodukcije zakona za čiju implementaciju izostaju odgovarajući institucionalni kapaciteti).⁶ Premda je posljednjih godina u BiH mnogo učinjeno na planu reforme sudstva, na državnom i entitetskom nivou, te uzimajući u obzir aktualnu reformu policije, još uvijek se problemu korupcije u BiH pristupa implicate, u sjeni rekonstrukcije primarnih sudsko-polijskih institucija.

Ured visokog predstavnika OHR (Office of the High Representative) za BiH, na planu aktivnosti za borbe protiv korupcije, osnovao je Jedinicu za borbu protiv korupcije 1999. godine, u okviru Ekonomskog odjela OHR-a, te poduzeo mjere u oblasti reforme sudstva i kaznenog sistema na nivou entiteta i državnom nivou, kao i uspostavio Ured

⁵ Transparency International's Globalni izvještaj o korupciji za 2005. godinu, pokazuje da korupcija šteti ekonomskom razvoju i prijeti procesu rekonstrukcije zemalja koje su izašle iz rata ili drugih kriznih situacija. Bosna i Hercegovina je pala sa 73. na 84. mjesto na ljestvici Transparency Internationala, što je jako loše za imidž zemlje i privlačenje stranih investicija, te potvrđuje tezu o rastu korupcije u ovoj zemlji.

⁶ *Potreba i uloga neovisne anti-korupcijske agencije*; pripremio Jeremy Pope za Transparency International (TI): "Kako korupcija postaje sve sofisticiranija, konvencionalne agencije za sprovedbu zakona postaju sve manje sposobne da otkriju i krivično gone kompleksne slučajeve korupcije. Nadalje, u sistemu u kojem je korupcija endemična, konvencionalni zakonski mehanizmi mogu sami imati korumpirane službenike koji imaju tendenciju ka manjem znanju i expertizi relevantnim za radni zadatak. Posljednjih godina vlade su pokušavale da unaprijede mehanizme otkrivanja korupcije uspostavom neovisnih anti-korupcijskih agencija ili komisija. S obzirom da je prevencija uvijek bolja od kaznenog gonjenja, mala istražna i nadzorna jedinica sa odgovarajućim ovlastim i neovisna od političara (gdje može ležati veći dio problema) može biti u boljem položaju da identificira i preduzme odgovarajuće korake."

javnog tužioca. Posljednji je pokrenuo više istraga protiv bivših stranačkih dužnosnika, gdje su neki slučajevi već ušli u sudsku proceduru. Takva praksa izgleda obećavajuće, kao represivan odgovor međunarodne zajednice na problem korupcije u BiH. S druge strane ostaje pitanje samodrživosti takvog sustava, gdje provizorno - represivne mjere OHR-a, kao i angažman stranih tužioca ne pružaju garancije za kontinuitet takve prakse kada bih. vlasti preuzmu potpunu odgovornost, što je u krajnjoj liniji neizbježno sa stanovišta pristupanja europskim integracijama.

Činjenica je da OHR, kao istaknuta institucija u borbi protiv korupcije, uz bonske ovlasti Visokog predstavnika, koje su do sada u više navrata korištene, ponajviše za ograničenje djelovanja pojedinaca u javno-političkom životu zemlje i dalje ostaje van sustava vladavine BiH, bez obzira na aktualnu moć i prerogative kojima raspolaže. *Drugim riječima, ne postoje garancije i rješenja koja bi omogućila da pojedinci, koji imaju krimogenu prošlost, neće doći u priliku da iznova zauzmu odgovorne političke pozicije*⁷. U svjetlu gore navedenog poduzete su određene institucionalne i legislativne mjere koje su indirektno vezane za korupciju, kao što je uspostava dodatnih primarnih institucija i mjera na nivou BiH: Ministarstvo sigurnosti (uključujući državnu policiju SIPA i Državnu graničnu službu); aktualna reforma policije; izvršena reforma kaznenog zakonodavstva kao i već duže vrijeme aktualna izrada zakona protiv korupcije. Zastoj u kreiranju navedenog zakona često je kritiziran od strane medija, koji upozoravaju na

⁷ Ovu tezu podupire i Studija GAO (General Accounting Office), istraživačke organizacije američkog Kongresa, koja je izdala specijalno izvješće za BiH, a na zahtjev Benjamina A. Gilmana, predsjednika Komiteta za međunarodne odnose SAD Kongresa i članova tog tijela Sam Gejdensona i Douglasa K. Bereutera, 2000. godini pod naslovom: "Kriminal i korupcija prijete uspješnoj implementaciji Daytonskog sporazuma". Prema ovoj studiji, korupcija blokira progres u implementaciji Daytonskog sporazuma. Izvješće se posebno osvrće na nestanak stotina milijuna dolara međunarodne pomoći, namijenjenog za rekonstrukciju i razvoj, kao i neregularnosti procesa privatizacije: Nezavisni časopis "Dani", 14 srpnja, 2000.

posljedice vakuuma u ovom djelu zakonodavstva, te su nerijetko skeptični u pogledu upotrebljivosti ključnih bih. zakona.⁸

Postoje naznake da će Radna grupa, koja je uspostavljena s ciljem bavljenja pitanjem anti-korupcijskih mjera,⁹ preporučiti uspostavu anti-korupcijskog ureda koja bi imao zadatak da koordinira djelatnosti financijske policije, carina, tužiteljstava itd., te bi bio smješten u okviru Ministarstva sigurnosti BiH. S druge strane imperativ uspostave efektnog anti-korupcijskog tijela, između ostalog, podrazumijeva i postojanje centralne baze podataka, širokih istražnih ovlasti, te prevashodnu depolitizaciju. U svezi navedenog, postavlja se pitanje da li i jednom od navedenih uvjeta može udovoljiti labavi koncept koordinacijskog tijela, osobito iz razloga što u praksi postoje uspješni primjeri neovisnih anti-korupcijskih tijela sa visokim ovlastima.¹⁰

⁸ Novinar Nidžara Ahmetašević, u članku "Bosanska opozicija traži donošenje anti-korupcijskog zakona", objavljenom u "Anti-corruption Gateway For Europe and Asia" – April 2005, upozorava: "BiH opozicija je ljuta što međunarodna vlast u zemlji odbija podržati, ono što oni zovu, ključnim zakonom za smanjenje korupcije, izbjegavanje poreza i pranje novca. Navodi se kako nedostatak odredbi, koje bi omogućile sudovima da zaplijene ilegalno stečeno vlasništvo, državu košta miliune eura. Premda je opozicija predložila prijedlog nacrtu zakona o zaplijeni ilegalno stečene imovine još prije 18 mjeseci, vladajuće nacionalističke stranke su ga odbile prihvatiti, dok se Ured visokog predstavnika Paddy Ashdowna također suzdržao.

⁹ Dana 14.02.2002, Vijeće ministara BiH formalno je uspostavilo Radnu grupu za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala. Zadatak radne grupe bio je da izradi strategiju borbe protiv korupcije i org. krim. za BiH. Sastoji se od predstavnika Vijeća ministara, Interpola, entitetskih MUP-ova, te predstavnika sudstva i policije iz obaju Entiteta i Brčko Distrikta.

¹⁰ Ackerman S. (1999), *Korupcija i vlada: Uzroci, posljedice i reforma*, Cambridge University Press; radni papir, pp. 159: "Često tužioci ignoriraju korupciju i fokusiraju se na politički manje osjetljive stvari. Jedan od mogućih odgovora je kreiranje neovisnih anti-korupcijskih komisija ili generalnih inspektora, koji bi odgovarali isključivo premijeru ili parlamentu. Najbolji poznati primjeri su Hong Kong i Singapore, oba gradovi-države i bivše britanske kolonije. U oba slučaja obrat u korupciji nastao je kombinacijom predanosti političkog vrha, pouzdane agencije za sprovođenje zakona pod vodstvom jedne agencije sa jakim statusom i reformom civilne službe."

Razlozi za anti-korupcijskim tijelom

Nastavno na prethodnu diskusiju, postavlja se pitanje kako je moguće koordinirati anti-korupcijske aktivnosti, gdje je potreban visok nivo diskrecije kada je u pitanju korupcija na visokom nivou. Bilo bi mnogo prihvatljivije imati tijelo na državnom nivou koje bi koodiniralo anti-korupcijske aktivnosti na nižim nivoima, ali kada je u pitanju korupcija na visokom nivou stvari trebaju biti koncentrirane i izolirane na jednom mjestu, gdje bi homogenost organizacije takvog tijela prevenirala moguću politizaciju.

Tu je i još jedan argument koji naglašava potrebitost neovisnog i specijaliziranog tijela za borbu protiv korupcije, koje bi imalo širok spektar ovlasti. Naime, činjenica je da, premda donekle reformirano sudstvo i tužiteljstvo u BiH mogu unaprijediti procedure koje su unutar njihovih ovlasti kao što je procesuiranje slučajeva, prevenciju i ranu lokalizaciju koruptivnih aktivnosti nije moguće ostvariti bez kontinuiranog napora specijalizirane agencije, koja bi bila u poziciji da vrši evaluaciju slučajeva korupcije, uzoraka i općih trendova na cijelom teritoriju BiH.

Takođe treba naglasiti generalno nisku topu registriranosti slučajeva korupcije počinjenih od strane vladinih dužnosnika, uglavnom zbog neprofesionalno sprovedenih pred-istražnih aktivnosti. Nadalje, premda je do sada podignuto više kaznenih prijave protiv vladinih dužnosnika, samo je jedan slučaj u R. Srpskoj okončan nepravomoćnom sudskom presudom.¹¹ Da ne spominjemo činjenicu da niti jedan politički dužnosnik nije morao odstupiti s položaja zbog pokrenutog sudskog postupka, a oni koji su odstupili učinili su to zbog pritiska Visokog predstavnika. Dodatnu delikatnost u tretiranju problema visoke korupcije predstavlja i činjenica da, zapravo, niti jedan bivši dužnosnik

¹¹ Transparency International: National Integrity Report for Bosnia and Herzegovina – 2004

nije optužen od strane domaćih tužitelja, nego od strane stranaca, što dodatno ilustrira nepovjerenje međunarodne zajednice u doraslost zadatku bih. sudstva, ali i upućuje na nedostatak samopouzdanja unutar domaćih organa. Nedostatak ovog samopouzdanja veže se za širi društveno politički presjek BiH i to je faktor koji je uzet u obzir ovim istraživanjem ispitivanjem kategorije političke volje, te narednim prikazom onoga što ovdje smatramo post-konfliktnim karakteristikama bih. društva.

Međutim, prethodno rečeno implicira potrebu za dodatnim naporima u cilju jačanja pažnje i općenitog konsensusa političke javnosti u borbi protiv «top level» korupcije. Prethodno bi potom «oslobodilo» ruke sudstva i policije u bavljenju ovim problemom. U svezi rečenog, snažno i centralno anti-korupcijsko tijelo postaje implicitna potreba, kako u slučaju nedostatka tako i u slučaju prisustva inter-segmentarne političke volje za obračun sa top korupcijom. Naime, u slučaju manjka političke volje anti-korupcijsko tijelo, u svojoj neovisnosti, predstavlja svojevrsan društveni stabilizator, dok u slučaju postojanja političke volje služi kao instrument za njenu implementaciju. Tako da može biti promatrano i kao *stabilizacijski i kao faktor općeg društvenog razvoja*. U svakom slučaju, prednost je da sama prisutnost takvog tijela i povjerenje javnosti u njega može pozitivno utjecati na odnos javnosti prema problemu top korupcije i tzv. «nedodirljivih». Ovdje paradoks nastaje zbog činjenice da je inicijacija ovakvog tijela u optimalnom obliku, na koncu takođe određena nivoom političkog konsensusa, kakav bi se očitovao u kvalitetnom anti-korupcijskom zakonu, koji treba da postavi temelje borbi protiv najozbiljniji oblika korupcije.

Alternative za borbu protiv korupcije

Činjenica je da je korupcija u proteklom periodu tretirana kolateralno, a ne kao predmet direktne akcije. Sada je krajnje vrijeme da se aktualiziraju konkretni koraci i inauguriraju eksplicitne anti-korupcijske mjere. *Svrha ovog istraživanja je u skladu sa aktualnim naporima bih. vlasti i međunarodne zajednice u izradi i implementaciji sveobuhvatnog plana za borbu protiv korupcije, uzimajući u razmatranje mogućnost eksplicitnog institucionalnog odgovora, prvenstveno na problem političke korupcije, kroz uspostavu jedinstvenog anti-korupcijskog tijela u BiH, sa istražno-inicijativnim ovlastima.*

Pri tome, osnovna pretpostavka je da BiH ne može prevazići manjkavosti svojeg odveć kompleksnog administrativnog ustrojstva unutar kojeg je, kao takvog, teško kontrolirati korupciju, kao i nedostatak konkurencijskog okružja na javno-političkoj sceni, što je generalna slabost konsocijativnog tipa demokracije,¹² isključivo rekonstrukcijom primarnih sudsko-policijjskih organa. Pored navedenog BiH potrebuje centralnu anti-korupcijsku agenciju sa širokim istražnim ovlastima, koja bi podnosila izvještaj Parlamentu, te imala zadatak ne samo da koordinira rad drugih organa već i da pruža inicijativu za istražne i tužilačke radnje kao i da sama sprovodi istragu kada se za to ukaže potreba.¹³

¹² Demokratski sustav zasnovan na podjeli suvereniteta između više grupa. U slučaju BiH radi se o konstitutivnom narodima Bošnjacima, Srbima, Hrvatima i institucionaliziranim oblicima njihovog političkog predstavljanja, zasnovanog na paritetu i principima proporcionalnosti. Tipično za ovakav oblik uređenja je manjak političkog pluralizma unutar i između političkih subjekata – predstavnika predmetnih etniciteta, kao i ustavna ograničenja za uspostavu među-segmentarnih programa i politika, koje su pak često pod znakom pitanja pred argumentacijom o zaštiti grupnih prava, tj. nacionalnih interesa. Pored navedenog, manjak političke kompeticije ostavlja više prostora za zlouporabe etno-političkih predstavnika, zbog nedostatka kontrole, koja je u klasičnoj demokraciji rezultat uzajamne kontrole i nadmetanja različitih političkih partija.

¹³ Hrvatska je dobar primjer, budući da ima slično povijesno nasljeđe kao i BiH, te izraženo prisustvo kompleksnog vida političke korupcije. Hrvatska je 2002. godine osnovala USKOK (Ured za suzbijanje

Samo članstvo u međunarodnim asocijacijama i anti-korupcijskim inicijativama; usvajanje zakona koji se indirektno tiču korupcije; ratifikacija međunarodnih dokumenata¹⁴ i sl., ne predstavljaju adekvatan parametar za mjerenje osipanja teške korupcije paralelno s tim razvojem, koji su i sami često na meti kritike.¹⁵

Kompleksnost bih. državnog uređenja, etničke granice i politička reprezentacija, uključujući nedostatak regularne demokratske kompeticije i pluralizma u političkom sektoru, daju prostora hipotezi da su *administrativne i političke funkcije u BiH osjetljive na korupciju, u smislu etničkog principa njihove alokacije, što otvara pitanje o mogućnosti profesionalizma i primarno «neovisnosti» anti-korupcijskih organa*. Ukoliko stvari postavimo nešto drugačije, postavlja se pitanje kako organizirati anti-korupcijske mehanizme u bih. modelu demokracije, a u svrhu uspostave sustava koji može nadići prilično elastično, podložno interpretacijama, nepredvidivo i često puta od strane političara fingiran diskurs o zaštiti vitalnih nacionalnih interesa¹⁶, koji može biti zlorabljen na način da koči procese koji bi mogli rasvijetliti određene ilegalne prakse.

korupcije i organiziranog kriminala), sa širokim ovlastima i ingerencijama nad svim drugim agencijama u predmetima organiziranog kriminala i korupcije.

¹⁴ Vidi SPAI izvješće o napretku anti-korupcijskih napora u Bosni i Hercegovini – travanj, 2004.

¹⁵ Izvješće evaluacijskog sastanka Centra za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije, spominje da...što se tiče anti-korupcijske strategije u BiH, koja je dio srednjoročne strategije za borbu protiv siromaštva, naglašeno je da su velika financijska sredstva već potrošena, bez da su uspostavljeni odgovarajući ured ili funkcionalan akcioni plan. Nadalje, kvaliteta implementacije kritizira se kao i dati rokovi i mjere: sporo usvajanje potrebnih zakona, previše komisija i podkomisija, koje ne daju konkretne rezultate, dok u isto vrijeme opterećuju već opterećen državni budžet.

¹⁶ Vrijedi napomenuti da postoji disproporcija između zabrinutosti etno-elita pitanjem zaštite nacionalnih interesa i stvarnih indikatora etničkih problema: Prema istraživanju SELDI-a (Southeast European Legal Development Initiative) od 2002, korupcija je zajedno sa nezaposlenošću, siromaštvom i niskim primanjima, najozbiljniji problem u BiH, kao i u ostalim južnoeuropskim zemljama, dok se etnički problemi nalaze na posljednjem mjestu. vidi www.seldi.net

NEOVISNE AGENCIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE U DRUGIM ZEMLJAMA

Uvod u pregled osnovnih konceptijskih determinanti uspješnosti anti-korupcijskog tijela

Mnoge zemlje imaju državna tijela koja se bave slučajevima korupcije. Obično su to specijalizirane jedinice unutar primarnih agencija za sprovedbu zakona, kao razni specijalizirani odjeli unutar ministarstava unutarnjih poslova, uredi specijalnog tužitelja i druga slična rješenja. Međutim, tip institucije koja je prvenstven interes ovog istraživanja predstavlja «neovisno»¹⁷, opunomoćeno i specijalizirano¹⁸ anti-korupcijsko tijelo. Na primjeru nekih drugih zemalja i njihovih anti-korupcijskih tijela možemo prikazati prednosti tako koncipiranog modela.

Poglavlje 11 TI Source Book 2000 navodi sljedeće:

“Kako korupcija postaje sve sofisticiranija, konvencionalne agencija za sprovedbu zakona sve su manje u stanju da otkriju i progone kompleksne slučajeve korupcije. Nadalje, u sustavu u kojem je korupcija endemična,

¹⁷ Ovaj pojam prvenstveno implicira neovisnost od političkih utjecaja, koja može biti osigurana ponajviše jasnom političkom voljom za takvom agencijom, a potom, kroz odgovarajuće statutarne i fizičko pozicioniranje takvog tijela na način da bude samodostatno, u smislu izgradnje i primjene svoje politike, što znači da isto ne bi trebalo biti samo dio ili odjel unutar već postojećih institucija za sprovedbu zakona, nego mora imati političko zaleđe za osiguranje potpune infrastrukturne neovisnosti i treba odgovarati najvišim vladinim instancama, po mogućnosti parlamentarnoj. Uspjeh hongkonškog i singapurskog modela, koji su od početka inicirani i razvijani sa najvišeg nivoa, podržava ovdje datu kvalifikaciju “neovisnosti” anti-korupcijskog tijela.

¹⁸ Pojam “specijalizirano” predstavlja tijelo koje se bavi eksplicite i isključivo slučajevima korupcije; što je primarni objekat njegovog zanimanja. S druge strane, korupcija je često viđena kao sastavnica organiziranog kriminala, što u stvarnosti i ne mora biti slučaj. Akciona matrica institucije koja je usmjerena prvenstveno na borbu protiv organiziranog kriminala, gdje istrage slučajeva korupcije imaju sekundarnu važnost, ovisne su o istražnim postupcima koji su usmjereni na radnje koje spadaju pod definiciju organiziranog kriminala. Npr. BiH je osnovala Ured specijalnog tužitelja za organizirani kriminal i korupciju, koji je podigao nekoliko optužnica protiv bivših dužnosnika, premda sa vrlo malim brojem pravomoćno izrečenih presuda i to mahom oslobađajućih. S druge strane, anti-korupcija može biti primarni fokus tijela za sprovedbu zakona, ali ono može tretirati samo lakše oblike korupcije kao i one počinjene na nižim administrativno-političkim nivoima.

konvencionalne agencije za sprovedbu zakona mogu same imati korumpirane službenike. Posljednjih godina, vlade su pokušavale pojačati detekcijske napore (ili da ostave dojam da to zaista namjeravaju) uvodeći «neovisne» anti-korupcijske agencije ili komisije. Moguće je naravno kombinirati takve agencije sa uredom ombudsmana (kao npr. u Ugandi i Papui Novoj Gvineji). Drugi će reći da postoji jasna razlika između te dvije uloge: da je ombudsman tu da promovira administrativno poštenje, te da je tako najlakše postići povjerenje birokracije. Agencija ili komisija koja je zadužena za istrage i procesuiranje vjerojatnije da će ulijevati strah umjesto povjerenja»

Nadalje, objašnjava se što je to što model agencije u Hong Kongu čini efikasnim:

“To nije samo zbog kvaliteta i odlučnosti osoblja agencije, već zato što su koncepti prevencije i procesuiranja dvije temeljne funkcije komisije. Prevencije (edukacija javnosti i podizanje svijesti) su bile temeljne aktivnosti modela u Hong Kongu, često informirani otkrićima policijskih službenika. Posljednje je omogućilo Komisiji da razvije koherentan i koordiniran set strategija, na kojima mnogi mogu zaviditi. Oni koji su pokušali preslikati model nisu imali niti koherentan pristup niti resurse neophodne za njenu realizaciju. Uobičajen model je Neovisna agencija za borbu protiv korupcije Hong Konga. Ova Komisija ima zadatak, ne samo da razmotri i istraži (ali ne i da kazneno progoni) navode korupcije, već i da vodi kampanje podizanja javne svijesti, te da nadgleda menadžment pojedinih vladinih odjela i agencija, iz anti-korupcijske perspektive. ”

Zapravo, hongkonška Neovisna komisija protiv korupcije je idealna paradigma anti-korupcijske agencije, budući da se odlično uklapa u postavljene parametre neovisnosti, opunomoćenosti i specijaliziranosti. Navedeno je da ova Komisija ima moć da razmotri i istraži navode korupcije, uz ostale mjere prevencije, koje su, ne umanjujući njihov značaj, manje relevante za ovo istraživanje, budući da je prevencija predviđena od samog početka javne debate u okviru koncepta bih. anti-korupcijskog tijela, iniciranog posredstvom Radnog stola III. Pakta stabilnosti. Međutim, ne treba vjerovati da svaka anti-korupcijska agencija može biti slavljena zbog svog uspjeha. Nažalost, Hong Kong i Singapur su

rijetki primjeri uspjeha, koji je rezultat više različitih faktora. Neki od faktora, koji su relevantni za ovo istraživanje, bit će spominjani u nastavku ovog teksta.

U pogledu uspješnosti anti-korupcijskih tijela, bitno je navesti da je evidentan opći dojam da su modeli afričkih zemalja (Tanzania, Nigeria, Botswana itd.) propali, dok su azijski modeli (Hong Kong, Brunei, Bangladesh, Indonesia i dr.) uspješni. Prethodno rečeno je rezultat različitih aspekata demokratskog razvoja, gdje uspostava efektne anti-korupcijske agencije može ovisiti od niza faktora, kao što su: deficit političke kulture, dispozicija društvenih vrijednosti, ekonomski razvoj, pa sve do kredibiliteta ostalih policijsko-sudskih institucija, čija efikasnost direktno ili indirektno utječe na funkcioniranje anti-korupcijske agencije.

Neovisnost anti-korupcijskog tijela i kako je osigurati

Neovisnost možemo nazvati glavnim konceptualnim obilježjem efikasnog anti-korupcijskog tijela. Premda je njeno značenje već donekle ovdje elaborirano, ostaje još jedno bitno pitanje, a to je pitanje načina na koji neovisnost može biti realizirana u datom kontekstu. U slučaju hongkonške Komisije razvidno je da je neovisnost osigurana ispunjavanjem nekoliko temeljnih preduvjeta: prvenstveno to je pitanje kredibiliteta izvora inicijative za uspostavu takvog tijela. Naime, dobar primjer je Guverner Hong Konga, koji je bio u stanju da pokrene stvari u pozitivnom pravcu uz pomoću svog javnog ugleda i autoriteta.¹⁹ Drugi važan moment, kojim su formirani temelji za

¹⁹ TI Source Book 2000: "Hong Kong je počeo sa neuobičajenim prednostima. Imao je starijeg javnog službenika kao Guvernera i Šefa vlade koji je došao izvana, ne kao netko sa obitelji i poviješću veza u

samodrživu neovisnost ICAC, jeste mehanizam priziva odgovornosti. U konkretnom slučaju građanski savjetodavni Komitet svakodnevno nadgleda rad hong-konške ICAC, na taj način suizgrađujući javno povjerenje u ovu Instituciju.²⁰

Bitno određenje neovisnosti, a ujedno i priznati preduvjet za uspjeh anti-korupcijske agencije, zasigurno predstavlja odgovarajuća financijska baza za operativne aktivnosti i prateće razumijevanje javnosti za troškove rada anti-korupcijske agencije, jer je u protivnom nedovoljno stimulirana djelatnost unaprijed osuđena na propast. Neke administracije obskrbljuju svoje agencije «dijelom» zaplijene, premda ovakav pristup može prouzrokovati zlouporabe.

Hong Kong je već imao funkcionalan sudski sustav, podržavajući vladavinu prava, te tužiteljstvo na koje se moglo računati da će djelovati profesionalno. (Procesuiralo je i zatvorilo između ostalog i direktora javnog tužiteljstva, kada je ovaj prekršio zakon). Neke od takvih agencija su u startu propale zbog odbijanja da se osiguraju materijalna sredstva za djelatnost istih²¹

, što upućuje na činjenicu da su financijska sredstva važan operativni preduvjet za postojanje funkcionalne komisije.

Tu je takođe i tehnički aspekt koji je važan za realizaciju neovisnosti, a to je procedura imenovanja rukovodioca ureda. Naravno da je poželjno da neovisna agencija ima neovisnog i predanog vođu, ali pitanje je kako izbor može biti obavljen u najboljem interesu same agencije. Jedan od temeljnih prijedloga na ovom polju je da, u proceduru

tadašnjoj koloniji. Uživao je visoku mirovinu i visok status . Na taj način bio je ograđen od većine pritisaka kojima može biti izložen prosječan građanin.”

²⁰ Ibid. “Odnos agencije s javnošću takođe je od kritične važnosti. Neke agencije, kao što je visoko uspješna hongkonška ICAC, uspostavile su formalne aranžmane gdje je osigurano učešće javnosti u formulaciji politike. Osiguranjem takvog aranžmana, koji može biti u formi komiteta kojim predsjedava ministar pravde, anti-korupcijski okvir potiče na javnu odgovornost. Odnos sa javnošću takođe je važan u postavljanju temelja za “prevencijsku” ulogu anti-korupcijske agencije.”

²¹ TI Source Book 2000, Chapter 11, pp. 95.

imenovanja treba biti uključeno što više institucionalnih aktera. Imenovanje koje je prepušteno izvršnim organima vlasti je neizvjesno, budući da isto može biti rukovođeno uskim interesima određenih političkih partija, ili, u najgorem slučaju, od strane jedne osobe.²²

Ispravno pozicioniranje anti-korupcijskog ureda je od velike važnosti. Dobro je postaviti takvu agenciju paralelno sa najvišim izvršnim organima, ali u isto vrijeme očuvati je odvojenom i neovisnom, te čak i priznati anti-korupcijskoj agenciji supremaciju u odnosu na najviše instance vlasti. U protivnom takvo tijelo bi bilo deprivirano jednog od svojih osnovnih svojstava, dok bi u najgorem slučaju moglo biti upotrebljeno za sređivanje političkih računa. Takođe je bitno odvojiti izvor inicijative od odnosa supremacije, koji bi mogao po inerciji slijediti pravac inicijative. Ponovo su ova pitanja uzeta u obzir na primjeru hongkonške ICAC, ali i u slučaju singapurške Komisije:

”Uspjeh u Singapuru duguje mnogo odlučnosti prijašnjeg premijera i šefa Vlade, Lee Kuan Yewu. Neki autori su naveli da je bitan uzrok uspješnosti agencije, njeno smještanje u ured premijera. Pozicioniranje ureda predstavlja još jedan bitan faktor uspješnosti i u slučaju Hong Konga, gdje je isti bio smješten u Ured guvernera, ali gdje u isto vrijeme odgovara legislaturi i odvojen je od javne službe, te autonomnost djelovanja koje se očituje u zakonu i praksi.“²³

²² TI Source Book 2000, Chapter 11: “Karakterističan propust u mnogim legislativnim šemama je davanje predsjedniku (ili drugoj političkoj figuri) previše kontrole nad imenovanjima i operacijama anti-korupcijske agencije. Predsjednik je šef izvršnog djela vlasti i članovi izvršne vlasti takođe mogu pasti u iskušenje. To može dovesti predsjednika u neugodan položaj, da odlučuje da li će ili ne biti procesuirane njegove bliske osobe, premijera ili predsjednika svedene su na minimum, gdje je, zbog specifičnog ustavnog uređenja koje je u osnovi parlamentarno, teško zamisliti toliku moć u rukama jednog čovjeka. Nadalje, iz razloga što je do sada svaka bih. Vlada formirana vrlo širokim i nerijetko tijesnim konsensusom. Druga je mogućnost da bi eventualna zlouporaba mogla uključiti političke stranke ili lobije unutar sami stranaka, što je mnogo vjerojatnija pretpostavka.

²³ Ibid.

U slučaju Bosne i Hercegovine, gdje imamo oblik parlamentarne demokracije, koje je i post-konfliktno društvo opremeljeno konsocijacijskim mehanizmima, najviši izvor kredibiliteta i inicijative može biti iznađen samo u instituciji državnog Parlamenta, koji je jedino istinsko institucionalno čvorište inter-segmentarnih interesa. Ostale izvršne funkcije se kontinuirano dijele između konstitutivni političkih etnija i to tradicionalno između strana koje su do sada pokazale nizak nivo međusobnog povjerenja. Osim toga, parlament je ujedno i mjesto koje objedinjuje širok spektar političkih čimbenika, što je dobra podloga za razvoj ovdje spomenutih mehanizama odgovornosti, uključujući procedure imenovanja, monitoring, kontrolu i potpuno izbjegavanje najveće opasnosti od eventualne zlouporabe agencije: sravnjivanje političkih računa.

Opunomoćenost anti-korupcijske agencije

Što se tiče opunomoćenosti anti-korupcijske agencije, sljedeći princip je važan: *nije do težine propisane kazne, već do vjerojatnoće da budeš uhvaćen u nedjelu*. Na ovom mjestu dolazi do izražaja razlika između solidne pravne osnove za djelovanje i ovlaštenog izvršnog tijela za borbu protiv korupcije. Pitanje koje proizilazi glasi: da li je moguće suzbiti korupciju bez kontrolnog tijela u smislu ovdje opisane agencije, što podrazumijeva operativnu opunomoćenost iste. Glavni stubovi opunomoćenosti koji su prepoznati su: specijalne operativne mjere date službenicima takve agencije; neometan pristup neophodnim informacijama²⁴; javna saslušanja²⁵; nadzor nad imovinom i

²⁴ Ibid. "Još jedan važan faktor koji treba uzeti u obzir u pravnom uokvirivanju anti-korupcijske agencije ili komisije je taj da odgovarajuće ovlasti omogućuju pristup dokumentaciji i ispitivanju svjedoka. U nekim zemljama prisutni su naponi da se agenciji ograniči pristup informacijama. Međutim, ne postoji razlog u teoriji ili praksi zašto jedna agencija, ko što je slučaj sa institucijom Omudsmana, ne bi uživala sva

primanjima donosioca odluka u javnom sektoru; zamrzavanje nezakonito stečenih sredstava, zaplijena putnih isprava, zaštita doušnika, profesionalne privilegije i sl. Naravno, jedini način da se anti-korupcijska tijela opreme gore navedenim mogućnostima je odgovarajuća zakonska osnova, koja može otvoriti put za efikasnu akciju. Prethodno rečeno ilustrira primjer Singapura i Biroa za istraživanje i zaštitu od korupcije (CIPB) «Corruption Investigation Protection Bureau», koji je osnovan još 1952. godine. Međutim, tek 1960. godine uvedena je efikasnija legislativa protiv korupcije, tj. Akt za prevenciju korupcije je dokinut, a uvedene su dodatne istražne ovlasti CIPB-a i pojačane sankcije.²⁶ Treba ipak napomenuti da je prethodno postalo moguće tek nakon što je Stranka narodne akcije došla na vlast 1959. godine, kada su poduzete odlučne mjere protiv korumpiranih dužnosnika, od kojih su mnogi otpušteni iz službe, dok su drugi sami napustili službu kako bi izbjegli istrage i sankcije. Rezultat je bio takav da je povjerenje javnosti u CIPB raslo kako su ljudi uviđali da je vlada iskrena u svojim anti-korupcijskim namjerama.²⁷ Prethodno vrlo zorno demonstrira važnost političke volje vis-a-vis mogućnosti uspostave efikasnog anti-korupcijskog tijela, što čini propitivanje varijable političke volje značajnom za ovo istraživanje.

prava kao i ostale agencije za sprovedbu zakona i imala puni pristup vladinim dokumentima i javnim službenicima.”

²⁵ Ibid: “Neovisna komisija u Novom Južnom Velsu (Australia), još jedna od vodećih svjetskih anti-korupcijskih agencija već nekoliko godina ima mogućnost da održava javna saslušanja. Ovim putem svjedoci se pozivaju da podnesu dokaze i premda ovi ne mogu biti iskorišteni za kazneno gonjenje samih svjedoka, saslušanja su prigoda da javnost točno sazna kakve su se aktivnosti odvijale. Jednom kada se nezakoniti i visoko sporni uzorci ponašanja izlože na ovaj način razumno je povjerovati da će oni, koji su upetljani u takve akcije, u najmanju ruku biti postišeni i potaknuti na promjenu pristupa i javnog ponašanja.”

²⁶ Vidi www.anti-corruption.gov.bn: “Akt za prevenciju korupcije, Poglavlje 241, daje CIPB sve ovlasti nužne za borbu protiv korupcije. Pored toga 1989. godine usvojen je i Zakon o zapljene korupcijom stečenih koristi. On omogućava sudovima da zamrznu i zaplijene nezakonito stečenu imovinu. Prethodni zakon je 1999. godine, zamijenjen novim Zakonom o zapljene koristi stečenih u korupciji, trgovini drogama i ostalim ozbiljnim kaznenim djelima. Novim Zakonom protiv pranja novca sudovima su date dodatne ovlasti za zamrzavanje i konfiskaciju vlasništva i imovine od prijestupnika.”

²⁷ Ibid.

Tu je takođe još jedan važan aspekt opunomoćenosti, a to je pitanje «ovisnosti». Radi se o tome da anti-korupcijske agencije, čak i u slučaju da imaju široke istražne ovlasti, ostaju ovisne o efikasnosti tužiteljskog i sudskog segmenta. Naime, ukoliko sudstvo i tužiteljstvo ne funkcioniraju kako treba, bilo u smislu da su sami percipirani kao korumpirani ili prezatpani predmetima, što može biti izjednačeno sa neefikasnošću, tada ni javni kredibilitet agencije ne može biti održan. Ovaj je problem opet prepoznat u TI Source Book, referirajući na primjer hongkonške Komisije:

“Odnos između Anti-korupcijske agencije i Direktora javnog tužiteljstva (DPP) je takođe od kritičnog značaja. Od kakve je koristi dokaz kada osumnjičeni ne može biti procesuiran? Općenito DPP-u je prema Ustavu zadužen isključivo za nadzor nad tužiteljskim procesima, te je ovlašten da intervenira u bilo kojem kaznenom procesu, iniciranom od bilo koje osobe ili organa vlasti. Međutim, u ocjeni neovisnosti i efikasnosti Anti-korupcijske agencije, postavlja se pitanje, da li prema Ustavu DPP uživa dovoljnu neovisnost u smislu diskrecije u procesuiranju, kako bi suzio prostor za političku uplitanje nakon što je istraga okončana od strane Agencije.”²⁸

Što se tiče Bosne i Hercegovine potrebno je reći da, premda su velike količine novca do sada utrošene u dva vala reformi bih. sudstva, ostaje i dalje činjenica da sudsko-tužiteljski segment u bih. administraciji mora još puno raditi kako bi pridobio i održao reputaciju u bih. društvu, u kojem već duže vrijeme perzistira nizak nivo povjerenja u javne institucije, zajedno sa široko rasprostranjenim osjećajem društvene apatije. Da ne spominjem pitanja koja se često postavljaju od strane medija, kao što su: nedostatak fizičkog kapaciteta za procesuiranje većeg broja slučajeva, izloženost političkim pritiscima koji usprkos reformama i dalje postoje; odsustvo konkretnih rezultata ili niz nepravilnosti koje su počinjene u želji da se do istih dođe i kao takve što prije prikaže. Tu

²⁸ Ibid.

je i činjenica da BiH. sudstvo još uvijek nije u svojoj praksi usvojilo reformirani Kazneni zakon i Zakon o kaznenom postupku, koji su donjeli niz novina uvezenih direktno iz kaznenog zakonodavstva SAD-a (npr. ukidanje funkcije istražnog sudije i jačanje ovlasti tužitelja, uvođenje mjera pogodbe itd.) U navedenim okolnostima, legitimno je pitati koje su perspektive ovdje razmatranog anti-korupcijskog tijela u BiH. Ovo je relacija koju takođe treba ispitati, u okviru istraživanja dvije grupe ispitanika: parlamentarci i eksperti.

Ostali relevantni modeli

Uspjeh azijskog modela, prikazan u prethodnoj diskusiji mogao bi biti osporen u smislu primjenjivosti istog modela na BiH. Većina zemalja zapada²⁹ imaju jedinice za borbu protiv korupcije u sklopu svojih tužiteljskih ureda, što je trenutno, u neku ruku, slučaj i u BiH. Premda je ovaj model odbranljiv u širem kontekstu demokratskog razvoja, može biti neprimjenjiv kada su u pitanju tranzicijske demokracije i posebno kad je riječ o post-konfliktnim društvima, gdje se radi o osjetljivim društvenim sistemima, u kojima opća stabilnost društva visi o koncu.

Što se tiče tranzicijskih zemalja, srećom tu je par uspješnih primjera uspostavljenih anti-korupcijskih agencija, kao što je primjer dvaju baltičkih zemalja Latvije i Litvanije. Litvanija ima Specijalnu istražnu službu STT (Special Investigation Service), koja primjerice može biti iskorištena kao model za BiH. Kao prvo, obje zemlje

²⁹ Ackermann S, (1999): Sa izuzetkom Francuske, ostale europske države koriste ovaj institucionalni okvir za borbu protiv korupcije, ali nedostatak odvojenog i opunomoćenog anti-korupcijskog tijela, može biti objašnjen činjenicom da te zemlje imaju dobro razvijene demokratske sustave, gdje ostale institucije mogu i snose veliki teret anti-korupcijske borbe. U SAD je situacija nešto specifičnija i po mnogima je određena aferom Watergate iz 70tih godina prošlog stoljeća, koja je duboko potresla povjerenje javnosti u Vladu. Sada postoji Ured vladine etike (Office of Government Ethics - OGE) koji djeluje preventivski, ali snažno surađuje s ostalim institucijama, te nadzire poštivanje pojedinačnih etičkih kodova”: www.usinfo.state.gov.

su post-komunističke: premda su na različitiom nivou iskusile delikatnosti etničke podjele, obje su konačno europske zemlje i prolaze kroz iste tranzicijske probleme. U slučaju Litvanije korupcija je nasljeđe iz komunističkih vremena, te u tom smislu i tamošnja borba protiv korupcije može biti viđena kao jedna od sastavnica tranzicijskog razvoja.³⁰ U ovom slučaju, kao i slučaju azijskih zemalja, snažna zakonska osnova pokazala se kao važan preduvjet kako bi se ovlastili službenici STT-a da se bore protiv korupcije na što efektivniji način.³¹ Što se tiče neovisnosti litvanskog STT-a, iskustvo je pokazalo da uvjerljivi kontrolni mehanizmi moraju biti aktivirani posredstvom odgovarajućih zakonskih rješenja, što je i razlog zbog kojeg je usvojen.³² Takođe je bitno naglasiti da neovisno anti-korupcijsko tijelo ne znači istovremeno i izoliranost istog, već naprotiv, takvo tijelo mora biti izvoriste inicijative za uvođenje šireg okvira anti-korupcijskih mjera na nacionalnom nivou, što zorno ilustrira primjer STT-a.

Latvija je još bolji primjer u smislu prizemljenja diskusije o neovisnom, opunomoćenom i specijaliziranom tijelu za borbu protiv korupcije, prema veličini i mogućnostima BiH. Obje zemlje, pored zajedničkih aspekata tranzicionog procesa, imaju

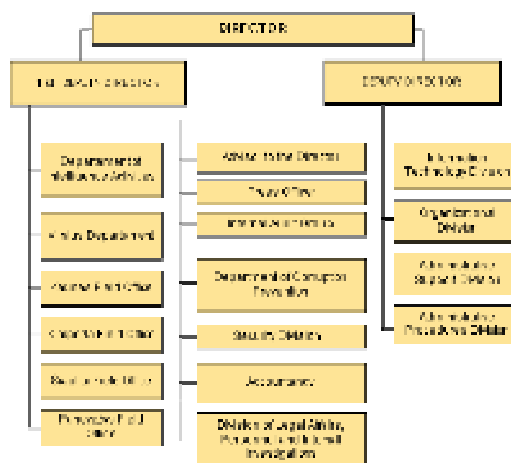
³⁰ STT: “Od usvajanja Akta o neovisnosti 1990. godine, ulagani su naponi kako bi se preduprijedila korupcija u Litvaniji. Bilo kako bilo, postojali su tragovi simbioze organiziranih kriminalnih grupa i korumpiranih javnih službenika. Sa korupcijom koja je prodirala u vladine institucije i pogoršanjem krim. situacije, javnost je počela gubiti povjerenje u tijela nadležna za sprovedbu zakona, čime je ugrožena vladavina zakona. Imajući u vidu prethodno navedeno Vlada je 18.02.1997. godine osnovala Specijalnu istražnu službu (Special Investigation Service) unutar Ministarstva unutarnjih poslova. Zadatak osnovane Službe bio je da prikuplja i koristi informacije o kriminalnim organizacijama i korumpiranim javnim službenicima, kao i da provodi preventivne aktivnosti.”

³¹ STT: “Odgovarajući zakoni Republike Litvanije daju opća i specijalna prava službenicima STT-a, čime se olakšava prevencija i istraga korupcije. Službenik STT-a ima pravo da: nadzire poštu i elektronske komunikacije; tajno nadgleda osobnu prepisku, telegraf i druge komunikacije; prisluškuje i snima telefonske razgovore; simulira krim. akt; koristi specijalnu opremu; tajno nadgleda stambene prostore; ulazi u prostorije poduzeća, institucija i organizacija, istražuje iste i sl.”

³² Vidi web stranicu litvanske Specijalne istražne službe (STT) www.stt.lt.

približno isti broj stanovnika i povrh toga Latvija je jedva nešto bolje stojeća od BiH u ekonomskom smislu, ali je ipak uspjela oformiti i održati svoj Ured za prevenciju i borbu protiv korupcije - Corruption Prevention and Combating Bureau (CPCB), sa oko 600 zaposlenih službenika i ostalog osoblja. Latvijski Ured za prevenciju i borbu protiv korupcije ima statutornu obvezu da podnosi izvješće o aktivnostima Kabinetu ministara i Parlamentu, barem jedanput svakih šest mjeseci. Od trenutka kada je CPCB postao operativan (veljača 2003. godine), isti je podnio 5 takvih izvješća, približne dužine između 25 i 30 stranica.

Pored navedenog, CPCB je preuzeo obvezu da predstavi pregled svojih aktivnosti barem jedanput u šest mjeseci Savjetodavnom vijeću (u kojem se nalaze zastupljene i nevladine organizacije) kao i da pruža objašnjenja ukoliko Ured ne uspije provesti preporuke Vijeća. Prema Državnom programu za prevenciju i borbu protiv korupcije, za godine 2004 – 2008, sve agencije, kojima je povjeren određeni zadatak pod ovim programom, imaju zadatak da odgovaraju CPCB-u o progresu implementacije, svake dvije godine.³³



Šema latvijskog CPCB-a

³³ Ibid.

Što se tiče stanja u neposrednom okruženju, samo je R. Hrvatska do sada oformila Ured za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala (USKOK). Nakon više od dvije godine operativnosti, nailazeći na poteškoće vezane za nedostatak faktične neovisnosti djelovanja, osnovana je Radna grupa za kreaciju i implementaciju amandmana na njegov Statut - ožujak 2004. godine. Tražen je način da se osigura da USKOK ima dovoljno moći da radi zajedno sa policijom i ostalim državnim tijelima, te da preuzme vodeću ulogu u istraživanju kaznenih djela. Prema podacima iz Ureda državnog odvjetništva, USKOK je zaprimio 410 izvješća optužujući 261 osobe tijekom 2003. godine, od kojih je 57 poslato na suđenje.: 1 TI CR 2004.

POZICIJA POLITIČKE I EKSPERTNE ZAJEDNICE BiH U POGLEDU USPOSTAVE SNAŽNOG ANTI-KORUPCIJSKOG TIJELA

Pregled istraživačkog materijala

U svrhu istraživanja kvaliteta političke volje vis-a-vis uspostave anti-korupcijskog tijela u BiH, distribuirani su upitnici bih. parlamentarcima, od kojih smo ukupno zaprimili osam (8) ispunjenih upitnika. Sedam ispitanika koji su se odazvali pozivu pripadaju opozicionim strankama, dok je samo jedan upitnik ispunjen od strane pripadnika jedne od stranaka koje čine vladajuću poziciju. Posljednje navodi na zaključak da ne postoji dovoljno interesa za predmetnu problematiku, iz više mogućih razloga: neugodnost teme istraživanja, što je u skladu sa uvodnim premisama istraživanja. Naime, vladajuća pozicija u ideološkom i poprilično u personalnom smislu, čini se još uvijek nosi teret

prošlog rata, svjesni mogućnosti povezivanja nekih od svojih prijašnjih ili aktualnih članova sa nezakonitim aktivnostima, što bi moglo oslabiti njihovu opću društveno-političku poziciju. Drugi mogući razlog bio bi generalno slab interes za temu istraživanja, što odaje dojam da pitanje korupcije za sada leži na periferiji interesa političkog spektra. Naravno da to ne bi trebao biti slučaj, budući da je korupcija izuzetno štetan društveno-politički fenomen koji zahtjeva kontinuiranu pozornost i publicitet. Vlada koja pokazuje nedostatak spremnosti da se odlučno i iskreno obračuna sa korupcijom, teško može osvojiti srca javnosti, barem ne na duge staze. S druge strane pozicija je zainteresirana za inauguraciju snažnih anti-korupcijskih mjera sukladno određenju korupcije u BiH kao ozbiljnog i rastućeg problema. U nekoliko slučajeva respondenti su koristili i dodatne oštre komentare kako bi naglasili svoju anti-korupcijsku orijentaciju i interes.

S druge strane, članovi ekspertne zajednice demonstrirali su više interesa i volje za predmetnu temu, pružajući 21 odgovoren upitnik, ispunjen od strane visoko i srednje rangiranih službenika državnih i entitetskih institucija, koje su uključene u oficijelne programe vezane za borbu protiv korupcije u BiH. S druge strane ova grupa je izrazila dosta sumnjičavosti i nevjerice, te zabrinutost za diskretnost istraživanja, čemu je vjerojatan uzrok percipirana tabuizacija problema korupcije. Pored navedenog, stiče se dojam kako administrativni radnici u BiH nemaju osjećaj suverenosti i sigurnosti u odnosu na politički spektar, što bi im omogućilo da se nesmetano očituju o pitanjima istraživanja, usprkos anonimnosti upitnika. To implicira da istraživanja ovakve vrste, koja imaju za ciljnu grupu administrativne radnike, državne službenike i sl., trebaju i dalje biti provođena, kako bi se unaprijedio kooperativni duh komunikacije i javne odgovornosti.

Potrebno je napomenuti da je čak i u ovoj ranoj fazi istraživanja ispunjen jedan bitan preduvjet kredibiliteta istraživanja, tj. heterogenost respondenata u smislu varijabli starosti, spola, etničke pripadnosti i sl. Etnička pripadnost je ovdje važna kategorija, budući da istraživanje crpi svoju validnost iz među-etničkog karaktera samog istraživanja. To pomaže da se vidi ukoliko određena društveno-politička pitanja produciraju grupne implikacije, što je osobit slučaj sa BiH, kao multikulturalnog društva.

Pitanja postavljena parlamentarcima mogu se svrstati u dvije grupe, naime na pitanja čiji je cilj opća ocjena percepcije problema korupcije od strane ove grupe, te odnos prema vrsti mjera koje su isti voljni poduzeti: ovdje u smislu institucionalnog odgovora koji im je prezentiran u formi opunomoćenog, specijaliziranog i neovisnog anti-korupcijskog tijela. Upitnici koji su ponuđeni ekspertnoj grupi imaju gotovo ista pitanja kao i upitnici za grupu parlamentaraca, sa izuzetkom 5 dodatnih pitanja, koja su ocjenjena i uvrštena kao eksplicite tehničkog karktera te stoga i profesionalna. Plan za sljedeću elaboraciju rezultata istraživanja podrazumijeva ocjenu stavova dvaju grupa, te naknadnu usporedbu istih uz referencu na pitanja koja su identična za obje grupe i koja su u skladu sa općim ciljevima ovog istraživanja.

Odgovor parlamentaraca

Na osnovu zaprimljenih odgovora od grupe parlamentaraca, razvidno je da većina njih percipira problem korupcije u BiH kao velik i vrlo velik, te vide sjedište korupcije u administraciji, dok manje u redovima političara, liječnika i drugih ponuđenih opcija. Što se tiče njihovog odgovora na pitanje gdje vide priliku za uspješniju borbu protiv

korupcije, podjednako su naglasili: razvoj specijaliziranih institucija, profesionalizaciju istražnih djelatnika, te bavljenje ovim problemom na državnom nivou. Stav da je korupcija raširenija u BiH nego u drugim zemljama odnio je blagu prevagu nad konstatacijom da je fenomen korupcije u BiH manje-više isto zastupljen kao i u drugim zemljama, dok je samo jedan ispitanik ustvrdio da je korupcija u BiH manje raširena nego u drugim zemljama. Prethodno pitanje je u skladu sa blagom prednošću stava da je korupcija u BiH u progresu, nasuprot teze koja određuje korupciju u BiH kao konstantan fenomen. Ovdje je, ponovno, samo jedan ispitanik odgovorio da je korupcija u BiH u opadanju. Međutim, najznačajniji odgovor koji reflektira opći stav spram problema korupcije jeste jednoglasno nezadovoljstvo ispitanika sa učinjenim na planu borbe protiv korupcije. Nadalje, 5 ispitanika vjeruje da za uspješnu borbu protiv korupcije veću ulogu igraju nacionalni anti-korupcijski programi naspram regionalnih inicijativa, dok troje ispitanika smatra da su regionalne inicijative i nacionalni programi od podjednakog značaja. U svakom slučaju nitko od ispitanika ne smatra da su nacionalni programi manje važni od regionalnih inicijativa.

Percepcija negativne povezanosti političkog i administrativnog sektora u BiH prilično je jasna, naime velika većina ispitanika smatra da su ovi usko povezani, što ostavlja prostor za koruptivne aktivnosti. U svezi sa rečenim, sljedeće pitanje zapravo verificira prethodno izrečeni stav ispitanika: iznova velika većina drži kako postoji negativna kohezija administrativnog i političkog sektora u BiH, kao recidiva posljednjeg ratnog konflikta, koji je još uvijek izuzetno prisutan u bih. upravno-administrativnom sustavu. Većina ispitanika takođe smatra, da je u poslijeratnom periodu u BiH izvršena lustracija današnji nivo korupcije bio bi daleko niži, dok se samo jedan ispitanik izjasnio

kako smatra da bi nivo korupcije danas bio čak i veći. Treba dodati da jedan ispitanik nije odgovorio na postavljeno pitanje (što zbog nedlučnosti ili nedovoljnog poznavanja termina lustracija, ili se naprosto radi o omašci u ispunjavanju upitnika).

Naredni set pitanja bio je eksplicitniji u smislu propitivanja pozicije parlamentaraca spram ideje eventualne inauguracije specijaliziranog, opunomoćenog i nadasve neovisnog anti-korupcijskog tijela u BiH. Nastavno na prethodno rečeno, samo je jedan ispitanik procijenio da je vrlo dobro upoznat sa konceptom anti-korupcijskog tijela, dok su ostalih mahom priznali da imaju površno znanje, a jedan ispitanik da nema nikakvo znanje o ovdje izloženom konceptu anti-korupcijskog tijela. Ključno pitanje koje se odnosi na potrebitost ovakvog tijela u BiH 6 ispitanika označilo je nužnim s obzirom na ozbiljnost problema korupcije u zemlji, dok su dva ispitanika pokazala zabrinutost i skepticizam spram efikasnosti takvog tijela općenito, te mogućnosti realizacije osnovnih parametara ovdje argumentiranog koncepta anti-korupcijskog tijela, naime finansijsku neovisnost i neovisnost od političkih utjecaja. Što se tiče percepcije opće političke volje za upostavom ovakvog tijela u BiH, većina respondenata vjeruje da tako nešto ne postoji. Međutim, priznali su da bi ideja mogla biti dobra za BiH, ali u isto vrijeme ne vjeruju u mogućnost postizanja političkog koncensusa o navedenim pitanjima. Samo jedan ispitanik vjeruje da postoji politička volja, ali da pitanje anti-korupcijskog tijela nije dovoljno ispitano i aktualizirano, dok je jedan ispitanik mišljenja da politička volja nije dovoljno jaka.

U skladu sa aktualnom inicijativom da se istražni odjel anti-korupcijskog ureda smjesti pod okrilje Ministarstva sigurnosti BiH, tj. podorganizacije unutar ovog Ministarstva (SIPA-e) – Državne agencije za istrage i zaštitu, 6 ispitanika smatra da to

nije dobra ideja u kontekstu potrebe očuvanja neovisnosti, specijaliziranosti i kapaciteta anti-korupcijskog tijela, kao najznačajnijih odrednica njegove funkcionalnosti. Parlamentarci su načelno za snažne ovlasti dužnosnika anti-korupcijskog ureda dok, poverh toga, tri zastupnika smatraju da pored širokih istražnih ovlasti, istražni djelatnici anti-korupcijskog tijela trebaju biti u mogućnosti da u uskoj suradnji sa nadležnim tužilaštvima pokrenu inicijative za sudsko gonjenje osumnjičenih osoba. Samo jedan ispitanik drži da ovlasti djelatnika anti-korupcijskog tijela ne trebaju prevazilaziti uobičajene ovlasti policijskih službenika u BiH.

Pregled pozicije respondenata u smislu njihovog zadovoljstva trenutnim zakonskim okvirom za borbu protiv korupcije, prilično je jasan: sedam respondenata smatra da je malo do sada učinjeno na ovom planu i primjećuju manjak «prijateljskih zakona». Samo jedan ispitanik, koji pripada vladajućoj koaliciji, smatra da je dovoljno učinjeno, ali legislativni ovir još uvijek ima slabih točaka. Isti uzorak odgovaranja javlja se i u sljedećem pitanju o prihvatljivim teritorijalnim ingerencijama anti-korupcijskog tijela u BiH: sedam ispitanika smatra da takvo tijelo treba imati nadležnost nad cijelim teritorijem BiH, dok jedini pozicijski ispitanik iz R. Srpske smatra da funkcija tog tijela treba biti uvjetovana suradnjom sa ostalim entitetskim i državnim organima. Što se tiče mehanizama kontrole 100% ispitanika smatra da nadzor nad takvim tijelo treba vršiti komisija državnog Parlamenta, dok nitko nije mišljenja da tu ulogu treba obnašati Predsjedništvo, Vijeće ministara ili Predsjedavajući Vijeća ministara.

Što se tiče pitanja da li postojeća administrativna organizacija BiH predstavlja prepreku u smislu realizacije ovdje argumentiranog snažnog anti-korupcijskog tijela, šest ispitanika istu vidi kao prepreku dok dva, uključujući jednog respondenta iz R. Srpske,

smatra kako to nije slučaj. Kod ispitivanja povezanosti anti-korupcijskog tijela sa idejom vitalnih nacionalnih interesa bih. etniciteta, 50% ispitanika smatra da su dva pitanja potpuno neovisna jedno od drugog, dok druga polovina drži kako postoji mala, prilično velika i snažna povezanost ova dva pitanja. Prethodno implicira da pitanje anti-korupcijskog tijela, kao što je izloženo ovdje, ukoliko bi dostiglo nivo javne-političke debate i na koncu bilo aktualizirano u državnom Parlamentu BiH, može biti percipirano kao smetnja aktualno preovlađujućoj koncepciji nacionalnih interesa, što bi svakako moglo ugroziti takav jedan projekat.

Rezime stava Palamentaraca

Kao što je već viđeno, svi ispitanici iz gupe Parlamentaraca vide korupciju u BiH kao ozbiljnu pojavu, koja ima tendenciju rasta, te bi ista trebala biti tretirana na nacionalnom nivou. Takođe priznaju postojanje negativne povezanosti administrativnog i političkog sektora u BiH, kao recidiva proteklog rata, u smislu nasljeđa nepotizma i postojanja privatnih društvenih veza sa kriminalno pozadinom. Prethodno može ukazivati na nedostatak de fakto neovisnosti administrativnog u odnosu na politički sektor, kao prirodno superiornijeg i sklonog njegovanju neformalnih veza u bih. vladajućem političkom sustavu, kao vjerojatnog atavizma prošlog rata.

Primječen je nodostatak temeljnog poznavanja mogućnosti iznalaženja institucionalnih odgovora na problem korupcije u BiH. Prethodno upućuje na potrebu za daljnjim istaživanjem i zauzimanjem u predmetnom polju. Premda većina smatra da BiH

treba imati specijalizirano, opunomoćeno i neovisno anti-korupcijsko tijelo, koje bi bilo u stanju odgovoriti na sve izazove korupcije, osobito njenih najtežih oblika, raširena je prilična sumnja u mogućnost realizacije prvenstveno financijske neovisnosti i neovisnosti od političkih utjecaja. Preovlađujuća ocjena da ne postoji politička volja za uspostavljanje takvog tijela u BiH ili, u najmanju ruku, da ne postoji u dovoljnoj mjeri, prilično proturječi prethodno izloženom gledištu da BiH treba takvo tijelo. Međutim, potrebno je podsjetiti da samo jedan ispitanik pripada vladajućem trojcu nacionalnih stranaka, što dosta govori o stavu vladajućih nacionalnih stranaka o predmetnom pitanju.

Većina ispitanika podržala je visok nivo ovlasti anti-korupcijskog tijela i njegovu teritorijalnu supremaciju u pogledu nadležnosti nad slučajevima korupcije, dok je samo jedan ispitanik iz R. Srpske odgovorio da takvo tijelo ne bi trebalo djelovati mimo već postojećih entitetskih i državnih institucija. Možemo samo pretpostaviti da bi slična pozicija bila zauzeta i od strane ostalih respondenata iz R. Srpske, gdje je tradicionalno prisutan otklon spram centralizirajućih inicijativa. Postoji znatna mogućnost da bi ovakav diskurs mogao integrirati određene aspekte zaštite vitalnih nacionalnih interesa koji, premda ovdje demonstriran od strane većinom opozicinskih stranaka, ima tendenciju sprege sa inicijativom za uspostavljanje anti-korupcijskog tijela sa širokim istražnim ovlastima, potpunom neovisnošću i nadležnošću nad cijelim teritorijem BiH.

Pozicija grupe eksperata

Ekspertna zajednica, mahom sastavljena od rukovodećih i viših državnih službenika iz redova najznačajnijih agencija za sprovedbu zakona, takođe precipiraju problem

korupcije kao velik – osam ispitanika i vrlo velik – šest ispitanika, ali i kao problem koji nije ništa ozbiljniji od ostalih problema s kojima se BiH suočava – šest ispitanika. Za razliku od parlamentaraca, ispitanici iz grupe eksperata smatraju da su najkorumpiranija društvena grupa političari – 7 ispitanika, a potom i administrativni radnici – 5 ispitanika. Većina ispitanika vidi profesionalizaciju istražnih djelatnika kao primarnu priliku za uspješnu borbu protiv korupcije, dok podjednak broj smatra da odgovor leži u razvoju specijaliziranih institucija i borbi protiv korupcije na državnom nivou. Četiri respondenta favoriziraju finansijska sredstva kao ključ za uspješnu alokaciju anti-korupcijskih napora.

Zanimljivo je da većina ispitanika smatra da je korupcija u BiH manje-više isto rasprostranjena kao i u ostalim zemljama – 14, dok manji broj – 6 smatra da je korupcija u BiH veća nego u drugim zemljama. Većina od 13 respondenata smatra da je korupcija u BiH stalna pojava, dok manji broj - njih 8 drži da je ista u porastu. Respondenti iz ove grupe podjednaku težinu daju nacionalnim programima i regionalnim inicijativama, dok 6 preferira isključivo nacionalne programe. Kako god, eksperti su podjednako kao i parlamentarci nezadovoljni do sada učinjenim na planu borbe protiv korupcije u BiH.

Većina respondenata, njih 9, smatra da su administrativni i politički sektori u BiH usko povezani, što ostavlja prostor za korupcijske aktivnosti, dok se 6 ispitanika opredjelilo za nešto blažu opciju, naime da bi njihova uska povezanost mogla predstavljati negativan faktor. Samo jedan respondent smatra da su ovi sektori potpuno odvojeni i neovisni jedan od drugog. Prethodno je potvrđeno stavom o postojanju negativne kohezije administrativnog i političkog sektora u BiH kao recidiva posljednjeg rata. Naime, 9 ispitanika smatra da je ta kohezija još uvijek prisutna u određenoj mjeri,

dok njih 8 smatra da je ova povezanost izrazito prisutna, što je izravna posljedica proteklog rata. Samo jedan ispitanik smatra da takva kohezija uopće ne postoji.

Zanimljivo je da velika većina od 16 ispitanika drži da bi nivo korupcije danas bio niži da je sproveden proces lustracije administrativnog aparata. Samo je jedan ispitanik mišljenja da bi lustracija stimulirala korupciju, dok 2 ispitanika smatraju da nivo korupcije ne bi bio manji, a 2 da izvršena lustracija ne bi utjecala na korupciju danas. Što se tiče prisutnosti fenomena «zarobljenosti države» u bih. društvu, većina respondenata – njih 10 smatra da je ovaj fenomen prisutan u BiH, te predstavlja veliku prijetnju bih. društvu; 7 ispitanika drži da postoji zarobljenost društva u BiH kao posljedica proteklog ratnog sukoba, ali će ista biti eliminirana kroz programe post-konfliktne stabilizacije i tranzicije bih. društva. Nitko ne vjeruje da «zarobljenost društva» ne postoji ili da ista postoji u određenoj mjeri, ali ne predstavlja ozbiljan problem. Samo jedan ispitanik smatra da bih. sudski sustav može izaći na kraj sa praktičnim refleksijama «zarobljenosti društva» u BiH, dok jedan ispitanik drži da je ovaj fenomen u padu, zahvaljujući ostvarenom institucionalnom razvoju bih. tužilačko-sudskog sustava u poratnom periodu razvoja BiH. Sasvim je iznenađujuće da 9 ispitanika imaju površno znanje koncepta anti-korupcijskog tijela kakav je elaboriran u teroetskom djelu istraživanja; 6 ispitanika su manje-više upoznati sa konceptom; 4 ne posjeduju nikakvo znanje koncepta, dok samo dvojica imaju dobro znanje koncepta i poznati su im praktični primjeri istog u pojedinim zemljama. Interesantno je da niti jedan od ispitanika ne posjeduje vrlo dobro znanje koncepta, prednosti i nedostatke istog. U svezi priznanja potrebe za anti-korupcijskim tijelom u BiH, većina ispitanika – 13 smatra da BiH treba takvo tijelo, s obzirom na težinu problema korupcije, dok 11 ispitanika smatra da za sada nije moguće realizirati

osnovne parametre ovdje artikuliranog anti-korupcijskog tijela, osobito njegovu finansijsku i političku neovisnost. Samo je jedan ispitanik pokazao nesigurnost i sumnju u opću efikasnost takvih tijela. Bilo kako bilo, nitko od ispitanika ne vjeruje da BiH ne treba takvo tijelo. Neki od ispitanika, koji smatraju da BiH treba takvo tijelo su pokazali dozu skepticizma, zaokružujući također i opciju o nemogućnosti da se osigura neovisnost kao i ostale relevantne karakteristike anti-korupcijskog tijela.

Percepcija političke volje za uspostavom anti-korupcijskog tijela sa širokim ovlastima u BiH, unutar ispitanog uzorka ekspertne zajednice poprilično je šarolika. Naime, većina od 8 ispitanika vjeruje da je ovakva ideja anti-korupcijskog tijela dobra i da bi ista mogla biti korisna za BiH, ali je nemoguće postići opći politički konsensus o ovom problemu. Pet respondenata smatra da ne postoji dovoljan nivo političke volje, dok 5 smatra da politička volja postoji, ali da pitanje nije dovoljno istraženo i u dovoljnoj mjeri aktualizirano. Dva ispitanika smatraju da politička volja ni najmanje ne postoji, dok samo jedan ispitanik ističe da postoji bezuvjetna politička volja za realizacijom ovog projekta. Nadalje je propitivana mogućnost da istražni odjel budućeg ureda za borbu protiv korupcije bude unutar SIPA-e (Državna agencija za istrage i zaštitu). Većina ispitanika, njih 12, smatra da takvo rješenje ne bi bilo dobro u smislu potrebe osiguranja neovisnosti i samodostatnosti anti-korupcijskog tijela u infrastrukturnom, operativnom pa čak i političkom smislu. Međutim, 5 ispitanika gaji suprotan stav u smislu da favoriziraju predloženo rješenje, dok 4 ispitanika nisu sigurna u moguće efekte takvog statusno-organizacijskog rješenja. Najviši nivo autorizacije djelatnika anti-korupcijskog tijela podržalo je 14 ispitanika, dok bi 5 tome dodalo i mogućnost inicijacije procesuiranja pred nadležnim sudskim organima. Samo dva respondenta zastupaju ideju

o klasičnim policijskim ovlastima, dok su se dva ograničila na preventivnu i koordinacijsku ulogu centralnog anti-korupcijskog ureda u BiH.

Što se tiče postignutih rezultata u izgradnji legislativnog okvira za borbu protiv korupcije, 11 ispitanika smatra da je do sada malo učinjeno na tom polju, dok 9 naprotiv smatra da je tu dosta učinjeno, ali da legislativni okvir još uvijek ima slabe točke. Samo jedan ispitanik je mišljenja da je današnje stanje na predmetnom polju zadovoljavajuće. Većina od ukupno 17 ispitanika smatra da bi anti-korupcijskog tijelo trebalo imati mogućnost da sprovedi stražne radnje na cijelom teritoriju BiH, dok samo jedna osoba drži da tako nešto nije u duhu Ustava BiH. Tri ispitanika smatraju da takva agencija ne može funkcionirati samostalno, već samo u suradnji sa/ili posredstvom nadležnih entitetskih i državnih organa. Kao mehanizam za nadzor nad anti-korupcijskim tijelom većina ispitanika ekspertne grupe, naime njih 10, preporučuje u tu svrhu Parlamentarnu skupštinu BiH, dok 7 preporučuje komisiju pri predsjedavajućem Vijeća ministara. Četiri respondenta su za komisiju pri Vijeću ministara, dok nitko od ispitanika nije označio kao mogućnost Predsjedništvo BiH. Blaga većina ispitanika, njih 8, smatraju da sadašnja administrativno-politička organizacija BiH i njena decentralizacija ometaju mogućnost realizacije snažnog koncepta anti-korupcijskog tijela, dok je 7 ispitanika nesigurno i smatraju da bi prethodno moglo biti slučaj. Pet respondenata smatra da ne postoje administrativno-organizacijske prepreke na putu eventualne realizacije koncepta snažnog anti-korupcijskog tijela u BiH.

Naredni set pitanja dizajniran je specijalno za ovu grupu ispitanika, uz pretpostavku da su eksperti iz oblasti sudsko-policijskog djelovanja dobro informirani o institucionalnim rješenjima za anti-korupcijsku borbu i u poziciji da odgovore na nešto

specijaliziraniji set pitanja. Naime, pitali smo da li su za uspješnu borbu protiv korupcije dostatne samo primarne, tj. već postojeće sudsko-policijske institucije u BiH. U svezi prethodno rečenog velika većina ispitanika smatra da primarne institucije nisu dovoljne, dok su samo tri respondenta izrazili suprotno mišljenje. Što se tiče pitanja da li je bih. tužilačko-sudski sustav dovoljno reformiran, 14 ispitanika je odgovorilo negativno, držeći da isti nema kapacitete da prati i servisira operacije snažnog anti-korupcijskog tijela sa intenzivnim djelovanjem. Međutim, 6 ispitanika smatra suprotno, te su izrazili vjeru u kapacitete bih. sudskog sustava.

Osamnaest ispitanika smatra da preventivne akcije i praćenje anti-korupcijskih trendova na državnom nivou povlači potrebu za odgovarajućim anti-korupcijskim tijelom, dok su samo 3 ispitanika mišljenja da prethodno rečeno nije slučaj. Sedam respondenata drži da bi anti-korupcijsko tijelo trebalo tretirati sve vidove korupcije, a četiri da bi trebalo tretirati samo najteže vidove korupcije. Nitko naprotiv nije preporučio da se anti-korupcijsko tijelo bavi isključivo korupcijom na lokalnom nivou. Prilično je porazan odgovor većine ispitanika, naime njih 14, koji vjeruju da u sadašnjim okolnostima nije moguće osigurati potpunu neovisnost anti-korupcijskog tijela od političkih utjecaja i intervencija. Nasuprot tome, samo polovina od tog broja - 7 ispitanika, ima suprotno mišljenje.

Rezime odnosa između stavova parlamentaraca i eksperata

Na osnovu prikupljenih odgovora mogli smo vidjeti da obje grupe ispitanika prepoznaju problem korupcije i spremni su ga kvalificirati kao ozbiljnog, te su ga sukladno tome u

svojim odgovorima označili kao velik i vrlo velik problem. Ono u čemu se razlikuju stavovi ovih dvaju grupa zapravo je činjenica da su eksperti više naklonjeni vjerovanju da težište korupcije leži u političkim krugovima, dok političari fokus korupcije traže u administraciji, te se ove dvije grupe na neki način međusobno polariziraju i uzajamno osuđuju. Nadalje, parlamentarci vjeruju da priliku za uspješniju borbu protiv korupcije treba tražiti prvenstveno u razvoju specijaliziranih institucija za borbu protiv korupcije te bavljenjem ovim problemom na državnom nivou, namjesto na nižim administrativno-političkim nivoima. S druge strane, eksperti su zabrinuti za profesionalizam istražnih djelatnika, te su zainteresirani za unapređenje ovog aspekta. Ispitani službenici bih. institucija za sprovedbu zakona prilično uvjerljivo podržavaju tezu da je korupcija u BiH manje-više rasprostranjena kao i u ostalim zemljama dok parlamentarci, u nešto većoj mjeri, vjeruju da je korupcija u BiH raširenija nego u ostalim zemljama u okruženju. Nastavno na prethodno rečeno, eksperti vjeruju da je korupcija u BiH kontinuirana i permanentna pojava, dok blaga većina ispitanih zastupnika drži da ista ima tendenciju rasta.

Nadalje, dok većina eksperata vjeruje da su kvalitetni nacionalni programi i regionalne inicijative za borbu protiv korupcije jednako značajni za unapređenje borbe protiv korupcije, parlamentarci su više naklonjeni nacionalnim programima. Bilo kako bilo, jedno je sigurno: niti jedna od ispitanih grupa nije pokazala zadovoljstvo do sada učinjenim na planu borbe protiv korupcije.

Prilično kompatibilni odgovori ponuđeni su u ocjeni da li postoji negativna kohezija administrativnog i političkog segmenta u BiH, kao prijemčivog za širenje i koruptivno djelovanje. Svi se generalno slažu da postoji negativna povezanost ova dva

sektora, što može biti negativan faktor ili otvara široke mogućnosti za koruptivne aktivnosti. Nadalje, sve grupe su se saglasile da bi nivo korupcije bio manji da je izvršena ilustracija u poratnom periodu, te se takođe slažu da pojava «zarobljenosti društva» perzistira u BiH, te predstavlja veliku pretnju bih. društvu.

Što se tiče upoznatosti sa konceptom anti-korupcijskog tijela sa širokim ovlastima, iznenađujuće je da obje grupe imaju približno isti nedostatak; posjeduju površno znanje predmetnog koncepta ili su manje-više upoznati sa istim. Nitko iz grupe eksperata ne posjeduje vrlo dobro znanje koncepta anti-korupcijskog tijela, nedostatke i prednosti istog, dok 4 respondenta nemaju nikakvo znanje o navedenom konceptu.

Dok političari, većinom vjeruju da BiH treba snažno anti-korupcijsko tijelo, mada prilično sumnjaju u efikasnost istog, članovi ekspertne grupe su više podjeljeni po ovom pitanju. Naime, gotovo isto kao što priznaju potrebu za takvim tijelom istovremeno pokazuju zabrinutost da, u sadašnjim okolnostima, u BiH nije moguće realizirati temeljne parametre specijaliziranog, opunomoćenog i neovisnog anti-korupcijskog tijela, posebno u pogledu financijske i političke neovisnosti istog.

Obje grupe ispitanika dijele mišljenje da ne postoji dovoljna količina političke volje za uspostavom ovako koncipiranog anti-korupcijskog tijela koje bi imalo inicijativu i dovoljno moći da istu konkretizira inciranim sudskim procesima, optužnicama i na koncu pravosnažnim presudama. Takođe smatraju da premda ideja može biti korisna za BiH, sumnjaju u mogućnost postizanja sveopćeg političkog koncenzusa glede ovog značajnog pitanja. Međutim, eksperti su ovdje nešto optimističniji: skloni su viđenju da ne postoji dovoljna količina političke volje za realizaciju predmetnog projekta ili, u

boljem slučaju, vjeruju da samo pitanje nije istraženo i javno elaborirano u dovoljnoj mjeri.

Dok većina u obje grupe ispitanika smatra da ne bi bilo dobro da istražni odjel budućeg ureda za borbu protiv korupcije bude u okviru SIPA-e, primjetna je nesigurnost među ispitanicima iz ekspertne grupe o mogućim posljedicama ovakvog rješenja. Međutim, zajedničko objema grupama je to da odobravaju mogućnost širokih istražnih ovlasti istražitelja anti-korupcijskog ureda, a takođe preporučuju organizacijsko i infrastrukturno uvezivanje sa tužiteljstvom, kako bi se što efikasnije, brže i transparentnije mogli istraživati i procesuirati otkriveni slučajevi korupcije. Dok su se parlamentarci izjasnili, dosta jednoglasno, da nije dovoljno učinjeno na polju iznalaženja legislativnog odgovora na probleme korupcije, te potvrđuju kako ne postoji dovoljno «prijateljskih zakona», eksperti su s druge strane skloni vjerovati kako je dosta učinjeno, ali da legislativni okvir u predmetnom području još uvijek ima slabih točaka.

Ukupno gledajući, većina ispitanika podržava bezrezervne ingerencije anti-korupcijskog tijela na cijelom teritoriju BiH. Konačno, većina ispitanika složila se da administrativno-politička organizacija BiH može predstavljati prepreku operacionalizaciji koncepta neovisnog i specijaliziranog anti-korupcijskog tijela sa širokim ovlastima.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Premda su parlamentarci načelno priznali postojanje korupcije, kao stvarnog i ozbiljnog fenomena, nisu pokazali spremnost priznati njenu političku dimenziju kao nepobitno prisutnu. Konzekventno, moguće je da politički milje koji ovaj uzorak ispitanika

predstavlja, ne bude zainteresiran za instalaciju tijela čija bi uloga bila zapravo da nadgleda eventualno korupcijsko ponašanje na svim političko-administrativnim nivoima u BiH. Međutim, obje grupe su izrazile nezadovoljstvo anti-korupcijskim rješenjima produciranim do sada, što je kontekst pogodan za afirmaciju specijalnih inicijativa za borbu protiv korupcije, kakva je i ova.

Mnogo je sumnje demonstrirano od strane obje grupe ispitanika, naime u smislu nemogućnosti anti-korupcijskog tijela sa visokim nivoom političke i materijalne neovisnosti; takođe i da administrativno-politička organizacija (ustavne kategorije) može stati na put realizacije anti-korupcijskog tijela, a s tim u svezi i pretpostavka da bi ovakav projekat mogao biti blokiran političkom reakcijom kroz diskurs o zaštiti nacionalnih interesa. Međutim, usprkos izraženoj sumnji i skepticizmu, pažnju treba skrenuti na činjenicu da obje grupe nepoznaju dovoljni mogućnosti i kapacitete snažno koncipiranog anti-korupcijskog tijela, što je nešto što treba ispraviti. Bolje poznavanje predmetne materije moglo bi ublažiti nepovjerenje i ojačati poziciju ovakve inicijative.

Takođe treba naglasiti da su obje grupe ispitanika pružile dojam nedovoljnog povjerenja u nivo demokratskog razvoja bih. društva, što uvelike određuje stav ispitanika spram predmetne materije. Naime, obje grupe su prepoznale prisutnost negativne sprege između administrativnog i političkog sektora u BiH, kao recidiva prošlog rata. Takva sprega stimulira ambijent za vršenje koruptivnih aktivnosti. Zamjećena povezanost lustracije i korupcije, otkriva da obje grupe ispitanika dijele zabrinutost da bi političko-administrativne funkcije mogle, a vjerovatno i jesu, biti obnašane od strane «neodgovornih» individua, koje predstavljaju mrežu neformalnih veza i interesa, što može bitno usporiti demokratski razvoj. U svakom slučaju, ukoliko je propuštena prilika

za blagovremenom lustracijom, nije prekasno za afirmaciju snažnog anti-korupcijskog tijela, koje bi moglo odgovoriti na problem korupcije na način da postupno «očisti» javno-politički sektor.

Prethodno rečenom treba dodati i podatak da su eksperti pokazali više optimizma u mogućnost realizacije snažno koncipiranog anti-korupcijskog tijela, što bi moglo biti posredovano sloju koji donosi odluke kao poticaj za unapređenje institucionalnog aspekta anti-korupcijske borbe. Eksperti su ukazali na prisutan, ali nedovoljno pokrivaajući legislativni okvir za osmišljavanje i vođenje uspješne borbe protiv korupcije. Takođe su naglasili potrebu daljnjeg istraživanja i advokature, a u cilju jačanja političke volje kod javnih aktera.

U svezi prethodno rečenog moguće je izolirati sljedeće mjere:

- Privući pozornost javnosti i zainteresiranih aktera na još uvijek prisutnu negativnu koheziju administrativnog i političkog sektora, posebno vis-a-vis njihove fizičke povezanosti (npr. mehanizmi personalne nominacije, formalne i neformalne poluge utjecaja itd.) i socijalno-pihološke povezanosti (administrativni profesionalci nemaju dovoljan osjećaj sigurnosti i neovisnosti spram političkog utjecaja);
- Predložiti i stimulirati dijaloški ambijent za aktivnu suradnju ekspertne i političke zajednice; unaprijediti njihovu interakciju u vidu razmjene znanja i vizije u predmetnom pitanju, između ostalog referirajući na postojanje svijesti obje grupacije o realnim dimenzijama korupcije i konstataciju da je Bosni i

Hercegovini potrebno takvo tijelo (BiH će na koncu imati anti-korupcijski ured, ali pitanje je kakav će isti biti. Ovdje artikuliran problem i predloženo rješenje u vidu opunomoćenog, specijaliziranog i neovisnog tijela za borbu protiv korupcije, sugerira realnu potrebu za takvim tijelom, namjesto ograničavanja na koncept anti-korupcijskog tijela sa koordinacijsko-preventivnim mandatom);

- Pokrenuti kampanju o problemu visoke korupcije i mogućim institucionalnim odgovorima na ovaj problem, a u cilju podizanja svijesti javnosti i osjećaja za temeljne principe društvene odgovornosti (povrh svega ovakva inicijativa može koristiti i općem unapređenju društveno-demokratske kulture).

Upitnik o stavovima delegata/zastupnika Parlamentarne skupštine BiH u pogledu prihvatljivog koncepta anti-korupcijskog tijela u BiH

Poštovani,

Ovaj je upitnik sastavljen da ispita stavove zastupnika u Parlamentu BiH u pogledu uspostave jedinstvenog tijela za borbu protiv korupcije u BiH, sa krajnjim ciljem uspješnijeg suprotstavljanja ovoj pojavi. U potpunosti je anoniman, što znači da istraživač nije zainteresiran za identitet ispitanika, niti će se rezultati koristiti u druge svrhe osim naučnih. Istraživač u potpunosti stoji na raspolaganju ispitanicima u pogledu svih informacija u vezi sa istraživanjem.

Molimo Vas da na svako pitanje zaokružite samo jedan odgovor!

Unaprijed zahvaljujemo na suradnji!

1. Spol respondenta

1. muški
2. ženski

2. Godina rođenja_____

3. Mjesto prebivališta_____

4. Politička stranka_____

5. Nacionalnost_____

6. Delegat/zastupnik u :

1. Domu naroda
2. Zastupničkom domu

7. Koliko je, po Vašem mišljenju, velik problem korupcije u BiH?

1. jako velik
2. velik
3. prosječan, ništa veći nego ostali problemi
4. malen
5. uopšte nije problem

8. Gdje je, po Vašem mišljenju, najviše raspostranjena korupcija?

1. u administraciji
2. među političarima
3. među ljekarima
4. među univerzitetским profesorima
5. nešto drugo _____

9. Gdje po Vama najprije treba tražiti priliku za uspješniju borbu protiv korupcije?

1. bolja finansijska sredstva
2. boljoj saradnji sa drugim institucijama
3. profesionalizmu istražnih djelatnika
4. bavljenjem korupcijom na državnoj razini
5. razvojem specijaliziranih institucija
6. drugo _____

10. Da li smatrate da je korupcija raspostranjenija u BiH nego u drugim državama?

1. Da
2. Ne
3. manje - više kao i u ostalim zemljama

11. Držite li da je korupcija u BiH u usponu ili u padu?

1. u usponu
2. u padu
3. korupcija u BiH je permanentna pojava

12. Da li su, po Vašem mišljenju, značajnije za borbu protiv korupcije regionalne inicijative ili snažni nacionalni programi?

1. značajnije su regionalne inicijative poput one Pakta stabilnosti
2. značajniji su kvalitetni nacionalni programi
3. podjednako su značajne regionalne inicijative i nacionalni programi

13. Da li ste zadovoljni dosada postignutim u borbi protiv korupcije na nacionalnom nivou BiH?

1. DA
2. NE

14. Kako ocjenjujete vezu između administrativnog i političkog sektora na raznim nivoima BiH, u smislu mogućnosti koju takva povezanost otvara za koruptivne aktivnosti u administrativno-političkom sistemu BiH ?

1. usko povezani, ali taj faktor nije relevantan za korupciju

2. usko povezani, što može biti negativan faktor
3. usko povezani, što otvara velik prostor za koruptivne aktivnosti
4. umjereno povezani, ali ne uvjetuju jedan drugog – u tom smislu nema osobite bojazni po korupciju
5. odvojeni i potpuno neovisni – njihov odnos je nebitan za pitanje korupcije u BiH

15. Smatrate li da postoji negativna kohezija³⁴ administrativnog i političkog sektora u BiH kao recidiva proteklog ratnog sukoba?

1. takva kohezija ne postoji
2. postojala je neposredno poslije rata, sada više ne postoji
3. i sada je prisutna u izvjesnoj mjeri
4. još uvijek je prisutna jaka povezanost
5. postoji jaka povezanost i ista je izravna posljedica rata

16. Smatrate li da bi nivo korupcije u poratnom periodu BiH bio manji da je izvršena lustracija cjelokupnog administrativno-političkog sustava u BiH?

1. DA - nivo korupcije bi bio manji
2. NE - nivo korupcije ne bi bio manji
3. da je izvršena lustracija nivo korupcije bi možda bio i veći nego što je sad
4. lustracija ne bi imala nikakvog utjecaja na korupciju

17. U znanstvenoj terminologiji vezanoj za korupciju postoji pojam «zarobljenosti države».³⁵ Smatrate li da je taj fenomen prisutan u BiH društvu i ako da, uolikoj mjeri?

1. pojava zarobljenosti države nije prisutna u bih. društvu
2. prisutna je u određenoj mjeri ali ne predstavlja ozbiljan problem
3. sporadična pojava s kojom se može nositi bih. pravosudni sustav

³⁴ Kohezija u smislu politiziranosti administrativnog aparata koji je pod utjecajem političkog sektora, ponajviše u kadrovskom-personalnom smislu: što se pretežito očituje u procesu imenovanja službenika unutar administrativnog aparata, nepotizmu i postojanju neformalnih veza.

³⁵ Pregled UNDP-a o korupciji u centralnoj i istočnoj Europi, iz marta 2002 pruža sljedeću definiciju «zarobljenosti društva»: «*Zarobljenost države*» odnosi se na nedopuštene aktivnosti kako privatnog tako i javnog sektora, u smislu oblikovanja osnovnih «pravila igre», kroz nedopuštenu i netransparentnu «nagrađivanje» javnih službenika. Takođe podrazumijeva aktivnosti poduzeća ili pojedinaca u cilju postizanja preferencijalnih prednosti izravno od države utjecajem na formiranje zakona, pravila, odredbi i raznih odluka. Fenomen «zarobljenosti države» ne podrazumijeva dakako samo ponašanje utjecajnih oligarha koji potplaćuju legistatore, nego i ponašanje političara – lidera, koji potom oblikuju pravno-regulativni okvir na način da osiguraju vlastitu-privatnu kontrolu nad ključnim resursima. U svakom slučaju, država je «zarobljena» da služi privatnim interesima i u svakom slučaju «zarobljenost države» određuje i uvodi preferencijalne prednosti u pravila igre.»

4. prisutna je zarobljenost države ali je ista posljedica rata, te će kao takva nestati kroz program post-konfliktne stabilizacije i tranzicije bih. društva
5. ta pojava je u usponu
6. ta pojava je u padu prije svega zbog ostvarenog institucionalnog razvoja pravosudno-sudskog sustava u poratnom periodu razvoja BiH
7. prisutna je i predstavlja veliku opasnost za bih društvo

18. Koliko ste upoznati sa konceptom neovisnog, specijaliziranog tijela za borbu protiv korupcije sa širokim ovlastima, prvenstveno istražnim?

1. nisam upoznat
2. imam površno znanje samog koncepta
3. koncept mi je manje više poznat
4. dobro sam upoznat sa konceptom i poznati su mi primjeri takvih tijela u drugim zemljama
5. vrlo dobro poznajem koncept, njegove prednosti i nedostatke

19. Uzimajući u obzir objektivne i subjektivne pokazatelje korupcije u BiH, da li smatrate da BiH treba jedinstveno anti-korupcijsko tijelo kako je naznačeno prethodnim pitanjem?

1. BiH treba takvo tijelo: prevelik je problem korupcije u zemlji
2. nisam siguran: skeptičan sam po pitanju efikasnosti takvih tijela
3. BiH je u situaciji da nije moguće u potpunosti realizirati osnovne parametre koncepta anti-korupcijskog tijela datog u pitanju 17., osobito njegovu financijsku i političku neovisnost:

- a.) **DA**
- b.) **NE**

4. BiH ne treba takvo tijelo: problem korupcije, osobito njenih težih oblika, nije dovoljno prisutan u BiH da bi trebalo posezati za takvim institucionalnim odgovorom.

20. Cijenite li da postoji politička volja u BiH za uspostavom takvog tijela?

1. mislim da uopće ne postoji
2. ne postoji u dovoljnoj mjeri
3. ideja je dobra i mogla bi biti korisna za BiH, ali je nemoguće postići sveobuhvatni politički koncenzus oko tog pitanja
4. smatram da postoji volja ali je samo pitanje nedovoljno istraženo i aktualizirano
5. postoji politička volja za realizaciju takvog projekta

21. Smatrate li dobrim rješenjem da istražni odjel previđenog Ureda za borbu protiv korupcije BiH bude unutar SIPA-e, u smislu potrebe očuvanja visokog nivoa standarda neovisnosti, specijaliziranosti i ovlaštenosti?

1. **DA**, mislim da je to dobro rješenje

2. **NE, to nije dobro riješenje: anti-korupcijski ured treba biti neovistan i samostalan u infrastrukturnom, operativnom, pa i političkom smislu**
3. **nisam siguran budući da ne znam kakve su moguće posljedice toga**

22. Koji bi ste nivo ovlaštenosti djelatnika anti-korupcijskog tijela sami bili spremni podržati u parlamentarnoj proceduri?

1. **visok nivo ovlasti: podrazumijeva sve istražne aktivnosti³⁶**
2. **kao i pod brojem 1. plus mogućnost iniciranja tužilačkog procesuiranja**
3. **srednji nivo: uobičajen za policijske službenike**
4. **isključivo preventivna uloga i koordinacija rada ostalih institucija vezanih za problematiku korupcije**

23. Kako ste zadovoljni dosadašnjim legislativnim odgovorima na problem korupcije u BiH?

1. **učinjeno je malo na tom planu: nemamo dovoljno «prijateljskih zakona»³⁷**
2. **dosta je učinjeno ali legislativni okvir još uvijek ima slabih točaka**
3. **stanje je zadovoljavajuće: legislativni okvir će biti zaokružen predviđenim zakonom o borbi protiv korupcije**

24. Smatrate li da bi anti-korupcijsko tijelo u BiH trebalo imati ingerencije da poduzima potrebne istražne radnje na cijelom teritoriju i na svim administrativnim nivoima BiH?

1. **DA, trebalo bi imati**
2. **Da, ali ne samostalno, već u suradnji sa nadležnim entitetskim i drugim državnim organima**
3. **NE, takvo nešto nije u duhu Ustava BiH**

25. Kada bi jedinstveno antikorupcijsko tijelo sa širokim spektrom ovlasti u obliku agencije ili komisije bilo uspostavljeno u BiH, koji bi državni segment vlasti, po Vašem mišljenju, trebao vršiti nadzornu funkciju nad takvim tijelom?

1. **komisija pri Vijeću ministara**
2. **agencija ili komisija koja bi direktno odgovarala predsjedavajućem Vijeća ministara BiH**

³⁶ Pravo pristupa dokumentima i ispitivanje svjedoka; korištenje «prijateljskih zakona» (uključujući kriminalizaciju «nezakonitog obogaćivanja»), specijalne operativne mjere službenika a-k. tijela, neometan pristup neophodnim informacijama, javna saslušanja, uvid u imovinu i primanja visokih javnih funkcionera; zamrzavanje nezakonito stečene imovine, pljenidba putnih isprava, zaštita informanata, profesionalne privilegije i sl.

³⁷ Svi zakoni i regulative koji se direktno ili indirektno tiču korupcije.

3. **Predsjedništvo BiH**
4. **Parlamentarna skupština BiH**

26. Da li vidite administrativno-politički ustroj i decentraliziranost BiH kao prepreku realizaciji snažnog koncepta antikorupcijskog tijela u BiH?

1. **DA**
2. **NE**
3. **Možda**

27. Koliko smatrate da je pitanje ovako koncipiranog antikorupcijskog tijela povezano sa pitanjem zaštite vitalnih nacionalnih interesa bh. konstitutivnih naroda?

1. **jako povezano**
2. **prilično povezano**
3. **malo je povezano**
4. **ne postoji nikakva veza**

Napomena (ovdje možete iznijeti svoje eventualne primjedbe, opservacije ili dodatne komentare na neko od postavljenih pitanja):

Upitnik o stavovima članova Radne grupe Vijeća ministara za borbu protiv korupcije i članova Radne grupe za izradu prijedloga nacrtu o uspostavi ureda za borbu protiv korupcije

Poštovani,

Ovaj je upitnik sastavljen da ispita stavove članova gore navedenih radnih – ekspertnih grupa u pogledu uspostave jedinstvenog tijela za borbu protiv korupcije u BiH, sa krajnjim ciljem uspješnijeg suprotstavljanja ovoj pojavi. U potpunosti je anonimna, što znači da istraživač nije zainteresiran za identitet ispitanika, niti će se rezultati koristiti u druge svrhe osim naučnih. Istraživač u potpunosti stoji na raspolaganju ispitanicima u pogledu svih informacija u vezi sa istraživanjem.

Molimo Vas da na svako pitanje zaokružite samo jedan odgovor!

Unaprijed zahvaljujemo na suradnji!

1. Spol respondenta

- 1. muški
- 2. ženski

2. Godina rođenja _____

3. Mjesto prebivališta _____

4. Etnička pripadnost _____

5. Koliko je, po Vašem mišljenju, velik problem korupcije u BiH?

- a. jako velik
- b. velik
- c. prosječan, ništa veći nego ostali problemi
- d. malen
- e. uopšte nije problem

6. Gdje je, po Vašem mišljenju, najviše raspostranjena korupcija?

- a. u administraciji
- b. među političarima
- c. među ljekarima
- d. među univerzitetskim profesorima
- e. nešto drugo _____

- 7. Gdje po Vama najprije treba tražiti priliku za uspješniju borbu protiv korupcije?**
- a. bolja finansijska sredstva
 - b. boljoj saradnji sa drugim institucijama
 - c. profesionalizmu istražnih djelatnika
 - d. bavljenjem korupcijom na državnoj razini
 - e. razvojem specijaliziranih institucija
 - f. drugo
-
-
- 8. Da li smatrate da je korupcija raspostranjenija u BiH nego u drugim državama?**
- a. Da
 - b. Ne
 - c. manje - više kao i u ostalim zemljama
- 9. Držite li da je korupcija u BiH u usponu ili u padu?**
- a. u usponu
 - b. u padu
 - c. korupcija u BiH je permanentna pojava
- 10. Da li su, po Vašem mišljenju, značajnije za borbu protiv korupcije regionalne inicijative ili snažni nacionalni programi?**
- a. značajnije su regionalne inicijative poput one Pakta stabilnosti
 - b. značajniji su kvalitetni nacionalni programi
 - c. podjednako su značajne regionalne inicijative i nacionalni programi
- 11. Da li ste zadovoljni dosada postignutim u borbi protiv korupcije na nacionalnom nivou BiH?**
- a. DA
 - b. NE
- 12. Kako ocjenjujete vezu između administrativnog i političkog sektora na raznim nivoima BiH, u smislu mogućnosti koju takva povezanost otvara za koruptivne aktivnosti u administrativno-političkom sustavu BiH ?**
- a. usko povezani, ali taj faktor nije relevantan za korupciju
 - b. usko povezani, što može biti negativan faktor
 - c. usko povezani, što otvara velik prostor za koruptivne aktivnosti
 - d. umjereno povezani, ali ne uvjetuju jedan drugog – u tom smislu nema osobite bojazni po korupciju
 - e. odvojeni i potpuno neovisni – njihov odnos je nebitan za pitanje korupcije u BiH

13. Smatrate li da postoji negativna kohezija³⁸ administrativnog i političkog sektora u BiH kao recidiva proteklog ratnog sukoba?

- 1. takva kohezija ne postoji**
- 2. postojala je neposredno poslije rata, sada više ne postoji**
- 3. i sada je prisutna u izvjesnoj mjeri**
- 4. još uvijek je prisutna jaka povezanost**
- 5. postoji jaka povezanost i ista je izravna posljedica rata**

14. Smatrate li da bi nivo korupcije u poratnom periodu BiH bio manji da je izvršena lustracija cjelokupnog administrativno-političkog sustava u BiH?

- 1. DA - nivo korupcije bi bio manji**
- 2. NE - nivo korupcije ne bi bio manji**
- 3. da je izvršena lustracija nivo korupcije bi možda bio i veći nego što je sad**
- 4. lustracija ne bi imala nikakvog utjecaja na korupciju**

15. U znanstvenoj terminologiji vezanoj za korupciju postoji pojam «zarobljenosti države».³⁹ Smatrate li da je taj fenomen prisutan u BiH, društvu i ako da, uolikoj mjeri?

- 1. pojava zarobljenosti države nije prisutna u BiH, društvu**
- 2. prisutna je u određenoj mjeri ali ne predstavlja ozbiljan problem**
- 3. sporadična pojava s kojom se može nositi BiH, pravosudni sustav**
- 4. prisutna je zarobljenost države ali je ista posljedica rata, te će kao takva nestati kroz program post-konfliktne stabilizacije i tranzicije BiH, društva**
- 5. ta pojava je u usponu**
- 6. ta pojava je u padu prije svega zbog ostvarenog institucionalnog razvoja pravosudno-sudskog sustava u poratnom periodu razvoja BiH**
- 7. prisutna je i predstavlja veliku opasnost za BiH društvo**

³⁸ Kohezija u smislu politiziranosti administrativnog aparata koji je pod utjecajem političkog sektora, ponajviše u kadrovskom-personalnom smislu, što se pretežito očituje u procesu imenovanja službenika unutar administrativnog aparata, nepotizmu i postojanju neformalnih veza.

³⁹ Pregled UNDP-a o korupciji u centralnoj i istočnoj Europi, iz marta 2002. godine pruža sljedeću definiciju «zarobljenosti društva»: «*Zarobljenost države*» *odnosi se na nedopuštene aktivnosti kako privatnog tako i javnog sektora*, u smislu oblikovanja osnovnih «pravila igre», kroz nedopušteno i netransparentno «nagrađivanje» javnih službenika. Takođe podrazumijeva aktivnosti poduzeća ili pojedinaca u cilju postizanja preferencijalnih prednosti izravno od države utjecajem na formiranje zakona, pravila, odredbi i raznih odluka. Fenomen «zarobljenosti države» ne podrazumijeva dakako samo ponašanje utjecajnih oligarha koji potplaćuju legislatore, nego i ponašanje političara – lidera, koji potom oblikuju pravno-regulativni okvir na način da osiguraju vlastitu-privatnu kontrolu nad ključnim resursima. U svakom slučaju, država je «zarobljena» da služi privatnim interesima i u svakom slučaju «zarobljenost države» određuje i uvodi preferencijalne prednosti u pravila igre.»

16. Koliko ste upoznati sa konceptom neovisnog, specijaliziranog tijela za borbu protiv korupcije sa širokim ovlastima, prvenstveno istražnim?

1. nisam upoznat
2. imam površno znanje samog koncepta
3. koncept mi je manje više poznat
4. dobro sam upoznat sa konceptom i poznati su mi primjeri takvih tijela u drugim zemljama
5. vrlo dobro poznajem koncept, njegove prednosti i nedostatke

17. Uzimajući u obzir objektivne i subjektivne pokazatelje korupcije u BiH, da li smatrate da BiH treba jedinstveno anti-korupcijsko tijelo kako je naznačeno prethodnim pitanjem?

1. BiH treba takvo tijelo: prevelik je problem korupcije u zemlji
2. nisam siguran: skeptičan sam po pitanju efikasnosti takvih tijela
3. BiH je u situaciji da nije moguće u potpunosti realizirati osnovne parametre koncepta anti-korupcijskog tijela datog u pitanju 17., osobito njegovu finansijsku i političku neovisnost:

- a. DA
- b. NE

4. BiH ne treba takvo tijelo: problem korupcije, osobito njenih težih oblika, nije dovoljno prisutan u BiH da bi trebalo posezati za takvim institucionalnim odgovorom.

18. Cijenite li da postoji politička volja u BiH za uspostavom takvog tijela?

1. mislim da uopće ne postoji
2. ne postoji u dovoljnoj mjeri
3. ideja je dobra i mogla bi biti korisna za BiH, ali je nemoguće postići sveobuhvatni politički koncenzus oko tog pitanja
4. smatram da postoji volja ali je samo pitanje nedovoljno istraženo i aktualizirano
5. postoji politička volja za realizaciju takvog projekta

19. Smatrate li dobrim rješenjem da istražni odjel previđenog Ureda za borbu protiv korupcije BiH bude unutar SIPA-e, u smislu potrebe očuvanja visokog nivoa standarda neovisnosti, specijaliziranosti i ovlaštenosti?

1. DA, mislim da je to dobro rješenje
2. NE, to nije dobro riješenje: anti-korupcijski ured treba biti neovistan i samostalan u infrastrukturnom, operativnom, pa i političkom smislu
3. nisam siguran budući da ne znam kakve su moguće posljedice toga

20. Koji nivo ovlaštenosti, po Vašem mišljenju, bi trebali imati djelatnici jedinstvenog anti-korupcijskog tijela u BiH?

- 1. visok nivo ovlasti: podrazumijeva sve istražne aktivnosti⁴⁰**
- 2. kao i pod brojem 1. plus mogućnost iniciranja tužilačkog procesuiranja**
- 3. srednji nivo: uobičajen za policijske službenike**
- 4. isključivo preventivna uloga i koordinacija rada ostalih institucija vezanih za problematiku korupcije**

21. Kako ste zadovoljni dosadašnjim legislativnim odgovorima na problem korupcije u BiH?

- 1. učinjeno je malo na tom planu: nemamo dovoljno «prijateljskih zakona»⁴¹**
- 2. dosta je učinjeno ali legislativni okvir još uvijek ima slabih točaka**
- 3. stanje je zadovoljavajuće: legislativni okvir će biti zaokružen predviđenim zakonom o borbi protiv korupcije**

22. Smatrate li da bi anti-korupcijsko tijelo u BiH trebalo imati ingerencije da poduzima potrebne istražne radnje na cijelom teritoriju i na svim administrativnim nivoima BiH?

- 1. DA, trebalo bi imati**
- 2. Da, ali ne samostalno, već u suradnji sa nadležnim entitetskim i drugim državnim organima**
- 3. NE, takvo nešto nije u duhu Ustava BiH**

23. Kada bi jedinstveno antikorupcijsko tijelo sa širokim spektrom ovlasti u obliku agencije ili komisije bilo uspostavljeno u BiH, koji bi državni segment vlasti, po Vašem mišljenju, trebao vršiti nadzornu funkciju nad takvim tijelom?

- 1. komisija pri Vijeću ministara**
- 2. agencija ili komisija koja bi direktno odgovarala predsjedavajućem Vijeća ministara BiH**
- 3. Predsjedništvo BiH**
- 4. Parlamentarna skupština BiH**

24. Da li vidite administrativno-politički ustroj i decentraliziranost BiH kao prepreku realizaciji snažnog koncepta antikorupcijskog tijela u BiH?

- 1. DA**
- 2. NE**
- 3. Možda**

⁴⁰ Pravo pristupa dokumentima i ispitivanje svjedoka; korištenje «prijateljskih zakona» (uključujući kriminalizaciju «nezakonitog obogaćivanja»), specijalne operativne mjere službenika a-k tijela, neometan pristup neophodnim informacijama, javna saslušanja, uvid u imovinu i primanja visokih javnih funkcionera; zamrzavanje nezakonito stečene imovine, pljenidba putnih isprava, zaštita informanata, profesionalne privilegije i sl.

⁴¹ Svi zakoni i regulative koji se direktno ili indirektno tiču korupcije.

25. Da li su, po Vašem mišljenju, za uspješnu borbu protiv korupcije dostatne primarne, odnosno već postojeće sudsko - policijske institucije u BiH?

- 1. DA**
- 2. NE**

26. Vjerujete li da je bih. sudsko-tužilački sustav dovoljno reformiran da može obsluživati/pratiti rad specijaliziranog, neovisnog i prevashodno ovlaštenog jedinstvenog tijela za borbu protiv korupcije u BiH?

- 1. DA**
- 2. NE**

27. Vjerujete li da je za uspješno praćenje korupcijskih trendova i osmišljavanje preventivnog djelovanja na nivou države potreban jedinstven organ na nivou države?

- 1. DA**
- 2. NE**

28. Da li bi se, po Vašem mišljenju, centralni ured za borbu protiv korupcije trebao baviti:

- 1. korupcijom na lokalnom nivou**
- 2. težim oblicima korupcije (korupcijom na visokom nivou)**
- 3. svim oblicima korupcije**

29. Da li je, po Vašem mišljenju, u sadašnjim okolnostim u BiH moguće osigurati potpunu neovisnost anti-korupcijskog tijela od političkih utjecaja?

- 1. DA**
- 2. NE**

Napomena (ovdje možete iznijeti svoje eventualne primjedbe, opservacije ili dodatne komentare na neko od postavljenih pitanja):

BIBLIOGRAFIJA:

1. Ackerman S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press; Working Paper;
2. Overview of Corruption in Central and Easter Europe, given by UNDP March 2002;
3. Transparency Internationals Global Corruption Barometer for 2004;
4. Transparency International's Global Corruption Report 2005;
5. The Need for, and Role of, an Independent Anti-Corruption Agency Prepared by Jeremy Pope for Transparency International (TI);
6. Independent magazine "Dani", July 14, 2000;
7. Article "Bosnia opposition urges anticorruption law", published in the Anti-corruption Gateway For Europe and Asia – April 2005;
8. Transparency International: National Integrity Report for Bosnia and Herzegovina 2004;
9. SPAI Progress Report on Anticorruption Efforts in Bosnia and Herzegovina – April, 2004;
10. SELDI (Southeast European Legal Development Initiative) from 2002. www.seldi.net;
11. TI Source Book 2000;
12. www.anti-corruption.gov.bn: "The Prevention of Corruption Act";
13. Web page of Lithuanian Special Investigation Service, www.stt.lt.