

Usvojeno 25. marta 2022.
Objavljeno: 01. septembra 2022.

Javno
GrecoRC3(2022)1

Treći krug evaluacije

Drugi dodatak Drugom izvještaju o usklađenosti Bosne i Hercegovine*

"Inkriminacije (ETS 173 i 191, GPC 2)"

"Transparentnost finansiranja političkih stranaka"

Usvojio GRECO
na svojoj 90. plenarnoj sjednici
(Strasbourg, 21.-25. mart 2022.)

* U slučaju bilo kakvih nedoumica vezanih za autentičnost teksta ili prevoda, verzija na engleskom jeziku prevladava.

I. UVOD

1. Drugi dodatak Drugom izvještaju o usklađenosti ocjenjuje daljnje mjere koje su vlasti Bosne i Hercegovine preduzele od usvajanja Dodatka izvještaju o usklađenosti, u odnosu na preporuke koje je GRECO dao u svom Izvještaju o evaluaciji Bosne i Hercegovine u Trećem krugu evaluacije. Podsjećamo da Treći krug evaluacije pokriva dvije različite teme, i to:
 - **Tema I – Inkriminacije:** članovi 1a i 1b, 2-12, 15-17, 19, stav 1 Krivično-pravne konvencija o korupciji (ETS 173), članovi 1-6 njenog Dodatnog protokola (ETS 191) i Vodeće načelo 2 (kriminalizacija korupcije).
 - **Tema II – Transparentnost finansiranja stranaka:** Članovi 8, 11, 12, 13b, 14 i 16 Preporuke Rec(2003)4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja i - općenito - Vodeće načelo 15 (finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja).
2. Izvještaj o evaluaciji Bosne i Hercegovine u Trećem krugu evaluacije usvojen je na 51. Plenarnoj sjednici GRECO (27. maj 2011. g.) i objavljen 17. avgusta 2011. g. (Greco Eval III Rep (2010) 5E, Tema I i Tema II).
3. GRECO je usvojio Izvještaj o usklađenosti na svom 61. plenarnom sastanku (18. oktobra 2013. g.) i objavio ga 7. januara 2014. g. GRECO je zaključio da je Bosna i Hercegovina na zadovoljavajući način provela samo četiri od dvadeset dvije preporuke sadržane u Izvještaju o evaluaciji u Trećem krugu evaluacije. GRECO je smatrao da je stepen usklađenosti s preporukama vrlo nizak, "globalno nezadovoljavajući", te je odlučio primijeniti svoj "postupak zbog neusklađenosti".
4. U Prvom *privremenom* izvještaju o usklađenosti, koji je GRECO usvojio na svom 64. plenarnom sastanku (20. juni 2014. g.) i objavio 1. oktobra 2014. g., stepen usklađenosti ostao je "globalno nezadovoljavajući" zbog nedovoljnog opipljivog napretka.
5. U Drugom *privremenom* izvještaju o usklađenosti, koje je GRECO usvojio na svom 68. plenarnom sastanku (19. juna 2015. g.) i objavio 6. avgusta 2015. g., zadržala se ocjena uspješnosti zemlje kao "globalno nezadovoljavajuća". Ista ocjena ostala je u Trećem *privremenom* izvještaju o usklađenosti koje je GRECO usvojio na svom 72. plenarnom sastanku (1. juli 2016. g.) i objavio 22. septembra 2016. g.
6. U Četvrtom *privremenom* izvještaju o usklađenosti, koje je GRECO usvojio na svom 76. plenarnom sastanku (23. juni 2017. g.) i objavio 2. avgusta 2017. g., zaključeno je da je Bosna i Hercegovina postigla napredak u potpunosti implementirajući tri preporuke od prethodnog *privremenog* izvještaja, čime je ukupno i u potpunosti provedeno deset od dvadeset dvije preporuke. Sedam preporuka ostalo je djelomično provedeno, a pet preporuka nije provedeno. Budući da stepen usklađenosti Bosne i Hercegovine više nije bio "globalno nezadovoljavajući" GRECO je prestao primjenjivati svoj "postupak zbog neusklađenosti".
7. GRECO je usvojio Drugi izvještaj o usklađenosti na svom 81. plenarnom sastanku (7. decembra 2018. g.) i objavio ga 22. februara 2019. g. Zaključeno je da je Bosna i Hercegovina postigla vrlo mali napredak djelomično implementirajući samo još jednu preporuku. Ukupno, deset preporuka je u potpunosti provedeno, osam preporuka je djelomično provedeno, a četiri nisu nikako provedene.
8. U Dodatku Drugom izvještaju o usklađenosti, koji je GRECO usvojio na svom 85. plenarnom sastanku (25. septembra 2020. g.) i objavio 16. decembra 2020. g., GRECO je zaključio da zemlja nije postigla

nikakav napredak od usvajanja Drugog izvještaja o usklađenosti, te je pozvao šefa Delegacije Bosne i Hercegovine da dostavi dodatne informacije do 30. septembra 2021. g. Ove informacije, dostavljene 30. septembra 2021. g., čine osnovu sadašnjeg Drugog dodatka na drugi izvještaj o usklađenosti.

9. Ovaj Drugi dodatak Drugom izvještaju o usklađenosti ocjenjuje napredak postignut u provedbi preostalih preporuka (preporuke v, vi, ix i xii u vezi s temom I – Inkriminacije i preporuke i, ii, iii, iv, vi, vii, viii i ix u odnosu na Temu II – Transparentnost finansiranja stranaka) od prethodnog Dodatka Drugom izvještaju o usklađenosti i daje opštu ocjenu stepena usklađenosti s ovim preporukama.
10. GRECO je odabrao Maltu i Sloveniju za imenovanje izvjestilaca za postupak usklađivanja. Imenovani izvjestioci bili su g. Kevin VALLETTA u ime Malte i gđa Vita HABJAN BARBORIČ u ime Slovenije. U izradi ovog izvještaja pomogao im je sekretarijat GRECO.

II. ANALIZA

Tema I: Inkriminacije

11. Podsjećamo da je GRECO u svom Izvještaju o evaluaciji uputio 13 preporuka Bosni i Hercegovini u vezi s temom I. U prethodnim fazama postupka usklađivanja, preporuke i, ii, iii, iv, vii, viii, x, xi i xiii bile su implementirane na zadovoljavajući način. Preporuke v, vi i xii djelomično su provedene, a preporuka ix nije provedena. U nastavku se ispituje usklađenost sa četiri preporuke.
12. Nadalje, podsjećamo da se Bosna i Hercegovina (BiH) kao država sastoji od dva entiteta, svaki s visokim stepenom autonomije (Republika Srpska (RS) i Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH)), kao i Brčko Distrikt (BD). Krivična legislativa kao i legislativa o krivičnom postupku, usvojene su na nivou BiH, entiteta (RS i FBiH) i BD. Entitetski i zakoni BD-a primjenjuju se isključivo pred entitetskim ili sudovima BD-a. Zakoni na državnom nivou primjenjuju se pred državnim sudom.

Preporuka v

13. *GRECO preporučuje da se osigura da se krivična djela podmićivanja tumače na način da se nedvosmisleno obuhvate slučajevi podmićivanja izvršenog putem posrednika, kao i slučajevi u kojima korist nije namijenjena samom službeniku, već trećoj strani.*
14. Podsjećamo da je ova preporuka djelomično provedena u prethodnim izvještaju o usklađenosti. Počinjenje pasivnog davanja mita putem posrednika predviđeno je izmjenama i dopunama Krivičnih zakona BiH, FBiH i BD, ali i dalje nedostaje u Krivičnom zakonu RS¹. Što se tiče koncepta korisnika trećih strana, on je obuhvaćen izmjenama i dopunama odredaba o aktivnom podmićivanju Krivičnih zakona BiH i BD-a, te odredaba o pasivnom davanju mita Krivičnog zakona BD-a. Međutim, još uvijek je izostavljen u odredbama aktivnog podmićivanja Krivičnih zakona FBiH i RS te u odredbi o pasivnom podmićivanju u Krivičnom zakonu RS.²

15. Vlasti sada izvještavaju da je RS donijela izmjene i dopune Krivičnog zakona, koje su stupile na snagu 11. marta 2021. g.³, prema kojima je u stavove 1. i 2. člana 320. (o "Davanju mita") umetnuta rečenica

¹ Aktivno podmićivanje počinjeno putem posrednika izričito je predviđeno u svim Krivičnim zakonima, kao što je navedeno u st. 21. i 90. Izvještaja o ocjeni

² Korisnici trećih lica posebno su obuhvaćeni odredbama o pasivnom podmićivanju Krivičnih zakona BiH i FBiH, kako je navedeno u st. 91. Izvještaja o ocjeni.

³ http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/New2021/RS_CC_15-21.pdf

“namijenjeno toj osobi ili drugoj osobi”. Nadalje, član 319. (o “Primanju mita”) istog zakona je izmijenjen kako bi uključio element korisnika treće strane.

16. GRECO napominje da je koncept korisnika trećih strana uključen u odredbe o *aktivnom* i *pasivnom* podmićivanju u Krivičnom zakonu RS. Takav koncept je, međutim, još uvijek izostavljen u odredbama o *aktivnom podmićivanju* Krivičnog zakona FBiH. Osim toga, nisu poduzeti nikakvi koraci kako bi se osiguralo da slučajevi podmićivanja počinjenog putem posrednika budu obuhvaćeni odredbama o pasivnom podmićivanju Krivičnog zakona RS.
17. GRECO zaključuje da je preporuka v djelomično provedena.

Preporuka vi

18. GRECO preporučuje da se (i) nedvosmisleno pojasni da se podmićivanje u privatnom sektoru inkriminiše; i (ii) da se u svrhu jasnoće, inkriminisanje podmićivanja u javnom i privatnom sektoru razmotri u odvojenim odredbama;
19. GRECO podsjeća da je ova preporuka djelomično provedena u Drugom izvještaju o usklađenosti. Krivični zakoni RS i BD-a izmijenjeni su kako bi se podmićivanje u privatnom sektoru kriminaliziralo kao zasebno djelo. Međutim, aktivno podmićivanje u privatnom sektoru, kako je predviđeno u oba Krivična zakona, nije obuhvatilo pojam korisnika trećih strana. Nadalje, Krivični zakon FBiH nije jasno i široko kriminalizirao podmićivanje u privatnom sektoru.
20. Vlasti ne izvještavaju o novim informacijama u vezi s ovom preporukom.
21. S obzirom na nedostatak napretka, GRECO zaključuje da preporuka vi ostaje djelomično provedena.

Preporuka ix

22. GRECO preporučuje da se u potpunosti usklade postojeće kazne za djela podmićivanja i trgovine uticajem;
23. U Dodatku drugom izvještaju o usklađenosti, podsjećamo da ova preporuka nije provedena. Unatoč određenim zakonskim promjenama u pogledu sankcija za pasivno podmićivanje i trgovinu uticajem, nije postignuta potpuna usklađenost sankcija na različitim nivoima vlasti. Na primjer, sankcije predviđene odredbama o pasivnom podmićivanju iz člana 319. tada novog Krivičnog zakona RS i dalje su se razlikovale od onih koje predviđaju odredbe o pasivnom podmićivanju tri druga Krivična zakona (tj. član 217. KZ BiH, 380. KZ FBiH, 374. KZ BD). Slična je situacija bila i u slučaju pasivnog trgovanja uticajem.
24. Vlasti sada izvještavaju da je, u svjetlu izmjena i dopuna Krivičnog zakona RS (u vezi sa stavom 15. gore), stav 3. člana 319. izmijenjen. tako da se rečenica „kažnjava se kaznom zatvora do tri godine” mijenja i glasi “kažnjava se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina”. Vlasti također prikazuju uporednu tabelu koja sadrži ažurirane informacije o primjenjivim sankcijama u vezi s krivičnim djelima aktivnog i pasivnog podmićivanja i trgovine uticajem na cijeloj teritoriji države.
25. GRECO konstatuje reviziju sankcije sadržane u članu 319. stav 3. (o “Primanju mita”)⁴ Krivičnog zakona RS i da je ovo jedina reforma koju su vlasti provele. GRECO je ranije primijetio usklađivanje

⁴ Stav 3. člana 319. sankcioniše traženje i primanje dara ili bilo koje druge koristi nakon izvršavanja ili neizvršavanja službene dužnosti.

sankcija u odnosu na osnovne odredbe o pasivnom podmićivanju koje su sadržane u Krivičnim zakonima BiH, FBiH i BD, koji sada predviđaju kaznu zatvora od šest mjeseci do pet godina. Ipak, sankcija sadržana u sličnoj odredbi Krivičnog zakona RS varira, utoliko što je predviđena kazna zatvora od dvije do deset godina. Štoviše, sudeći prema tabeli koju su dostavile vlasti, i dalje postoje različiti dispariteti u kaznama za krivična djela pasivnog i aktivnog trgovanja uticajem i za podmićivanje u privatnom sektoru. Iz tih razloga, GRECO još ne može zaključiti da su sankcije za krivična djela podmićivanja i trgovine uticajem u potpunosti usklađene, kako se zahtijeva u preporuci.

26. GRECO zaključuje da preporuka ix nije provedena.

Preporuka xii

27. *GRECO preporučuje da se ukine mogućnost koju pruža posebna odbrana u smislu stvarnog kajanja vraćanja mita licu koje je dalo mito, a koje je prijavilo djelo prije njegovog otkrivanja;*

28. GRECO podsjeća se da je ova preporuka djelomično provedena u Dodatku drugom izvještaju o usklađenosti. Izmjenama i dopunama Krivičnih zakona BiH i BD ukinuta je mogućnost koju daje posebna odbrana u smislu stvarnog žaljenja i vraćanja mita davaocu mita koji je prijavio krivično djelo prije nego što je ono otkriveno. Međutim, nisu uslijedile izmjene i dopune Krivičnih zakona FBiH i RS.

29. Vlasti sada izvještavaju da član 320. Krivičnog zakona RS, kako je izmijenjen i dopunjen, (u vezi sa stavom 15. gore), više ne uključuje odredbu o stvarnom žaljenju.

30. GRECO pozdravlja ukidanje odredbe o stvarnom žaljenju u Krivičnom zakonu RS. Međutim, mogućnost stvarnog žaljenja iz člana 381. i dalje ostaje u Krivičnom zakonu FBiH, što nije u skladu sa ovom preporukom.

31. GRECO zaključuje da je preporuka xii djelomično provedena.

Tema II: Transparentnost finansiranja stranaka

32. Podsjećamo da je GRECO, u svom Izvještaju o evaluaciji, uputio devet preporuka Bosni i Hercegovini u vezi s temom II. U prethodnim fazama postupka usklađivanja samo je preporuka v bila provedena na zadovoljavajući način. Preporuke ii, iv, vi, viii i ix su djelomično provedene, a preporuke i, iii i vii nisu provedene. U nastavku se ispituje usklađenost preostalih osam preporuka.

Preporuke i do iv i vi.

33. GRECO preporučuje:

- preispitati odredbe koje se odnose na političke stranke, posebno na finansiranje stranaka ili izborne kampanje, koje su trenutno rasute u različitim zakonodavnim tekstovima, s ciljem postizanja dosljednosti, sveobuhvatnosti i upotrebljivosti za struku i političke stranke, a posebno uzimajući u obzir njihovo objedinjavanje u jedan zakonodavni dokument (preporuka i);
- i) promovisati korištenje bankarskog sistema za primanje donacija i drugih izvora prihoda, kao i za plaćanje izdataka, od strane političkih stranaka i izbornih kandidata, kako bi se mogao pratiti

njihov tok i (ii) uvesti načelo jedinstvenog računa za kampanju za finansiranje izbornih kampanja (preporuka ii);

- (i) poduzeti mjere za sprječavanje kršenja pravila o limitu troškova za vrijeme izborne kampanje, na način da se troškovi prikazuju izvan izvještajnog perioda kampanje i (ii) dati Centralnoj izbornoj komisiji mandat za superviziju troškova političkih partija i izvan izbornih kampanja (preporuka iii);
- povećati transparentnost računa i aktivnosti subjekata koji su u vezi, direktno ili indirektno, sa političkom strankom - ili na drugi način pod njihovom kontrolom – i uključiti, kada je moguće, račune takvih subjekata u račune političkih stranaka (preporuka iv);
- (i) ojačati mehanizme interne finansijske kontrole političkih stranaka, u bliskoj saradnji s lokalnim i regionalnim podružnicama stranaka; (ii) uspostaviti jasna, dosljedna i posebna pravila o zahtjevima revizije koja se primjenjuju na političke stranke i (iii) osigurati potrebnu nezavisnost profesionalaca koji vrše reviziju njihovih računa (preporuka vi);

34. Podsjećamo da u Dodatku drugom izvještaju o usklađenosti nije zabilježen napredak u provedbi nijedne od preostalih preporuka. Preporuke ii, iv i vi su djelomično provedene, a preporuke i iii nisu provedene. U prethodnim fazama postupka usklađivanja GRECO je primio na znanje izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih stranaka (ZFPP) kojima se političke stranke obavezuju: voditi evidenciju o članarinama i dobrovoljnim priložima te izdavati potvrde o tome (preporuka ii), uključiti finansijska sredstva primljena od povezanih subjekata u finansijske račune (preporuka iv) i uspostaviti mehanizme interne finansijske kontrole (preporuka vi). Neriješena pitanja u vezi s ovim preporukama uključivala su: promicanje korištenja bankarskog sistema za prihode i rashode političkih stranaka i izbornih kandidata, uvođenje načela jedinstvenog računa kampanje i povećanje transparentnosti računa i aktivnosti subjekata povezanih s političkim strankama. U Dodatku drugom izvještaju o usklađenosti, vlasti su navele da je Centralna izborna komisija (CIK) nastavila raditi u okviru međuresorne radne grupe za izmjenu izbornog zakonodavstva kao i ZFPP-a na provedbi preporuka GRECO. Nadalje, u toku su aktivnosti na izradi izmjena i dopuna Pravilnika o unutrašnjem uređenju Sekretarijata CIK, kojima se očekivalo jačanje kadrova za reviziju redovnih finansija političkih stranaka.

35. U vezi sa dijelom (i) preporuke II, vlasti sada navode da je 13. januara 2022. godine CIK usvojio niz propisa. Cilj im je povećati transparentnost finansiranja političkih stranaka i promovirati korištenje bankarskog sistema za primanje donacija. Što se tiče dijela (ii) preporuke ii, upućuje se na prijedloge CIK za izmjene i dopune ZFPP-a i Izbornog zakona kako bi se uveli: a) obavezan poseban (jedinstveni) izborni račun za političku stranku/koaliciju stranaka i fizičko lice u svrhu finansiranja izborne kampanje; i b) obavezno izvještavanje CIK o primljenim donacijama i troškovima s tog računa.

36. GRECO primjećuje da su vlasti poduzele neke radnje kako bi pokazale da imaju namjeru ispuniti zahtjeve preporuke ii. U nedostatku tekstova novih pravila koje je uveo CIK ili pojedivosti o njihovoj suštini, GRECO-u ostaje nejasno na koji konkretno doprinose ispunjenju ciljeva prvog dijela preporuke ii. Što se tiče prijedloga izmjena ZFPP i Izbornog zakona, kako to zahtijeva drugi dio preporuke ii, ovo su koraci u pravom smjeru koji se tek trebaju ostvariti. S obzirom na nedostatak bilo kakvog konkretnog napretka, GRECO zaključuje da preporuke ii, iv i vi ostaju djelomično provedene, a preporuke i i iii neprovedene.

Preporuka vii

37. GRECO je preporučio povećanje finansijskih i ljudskih resursa dodijeljenih Odjelu za reviziju CIK kako bi bila bolje opremljena za efikasno obavljanje zadataka praćenja i provedbe u vezi s političkim finansiranjem, uključujući osiguravanje bržeg i značajnijeg nadzora finansijskih izvještaja političkih stranaka i izbornih kampanja.
38. Podsjećamo da ova preporuka nije provedena u prethodnim izvještajima o usklađenosti zbog nedovoljno poduzetih mjera.
39. Vlasti sada izvještavaju da je CIK uspostavio Službu za reviziju finansiranja političkih stranaka, koja provjerava, kontroliše i vrši reviziju finansiranja političkih stranaka, te osigurava transparentnost njihovih izvora finansiranja. Ovu Službu čini sedam službenika: dva ovlaštena revizora, dvojica ovlaštenih računovođa, dva pomoćnika revizora i jedan administrativni pomoćnik. Slobodna mjesta tek treba popuniti. Služba provjerava godišnje finansijske izvještaje koje podnose političke stranke i osigurava ispravno izvještavanje o prometu i stanju, kako za stranke, tako i za njihove jedinice. Ukoliko Služba smatra da je potreban detaljniji pregled, vrši reviziju direktno u prostorijama dotične stranke. Vlasti navode da Služba nema nikakva posebna budžetska sredstva koja su joj dodijeljena. U periodu od juna do oktobra 2020, Služba je objavila 125 izvještaja nakon što je izvršila kontrolu i reviziju godišnjih finansijskih izvještaja koje je dobila od političkih stranaka za 2018. godinu. U periodu od decembra 2020. do marta 2021., objavila je narednih 71 izvještaj nakon što je izvršila kontrolu i reviziju godišnjih finansijskih izvještaja, zaprimljenih od 125 političkih stranaka za 2019. godinu. Svi ovi izvještaji su objavljeni na web stranici CIK.⁵
40. GRECO konstatuje uspostavu nove Službe za reviziju finansiranja političkih stranaka pri CIK, koja je isključivo zadužena za provođenje kontrole i revizije *finansiranja političkih stranaka*. Ova nova Služba sastoji se od istog broja službenika kao i prethodna, Odjel za reviziju (u vezi sa stavom 57. Izvještaja o evaluaciji). Podaci o finansijskim i drugim sredstvima kao i aktivnostima CIK u vezi s praćenjem finansiranja izbora nisu dostavljeni. Iako su pojedini detalji o reviziji godišnjih finansijskih izvještaja političkih stranaka dostupni, nedostaje sveukupna analiza i zaključci. Zatim, treba pojasniti razloge za odgođeno objavljivanje revizorskih izvještaja. Iz tih razloga GRECO ovu preporuku ne može smatrati ispunjenom, čak ni djelomično.
41. GRECO zaključuje da preporuka vii još uvijek nije provedena.

Preporuka viii

42. GRECO je preporučio (i) da se CIK uvede obaveza prijavljivanja sumnji na krivična djela agencijama za provedbu zakona i (ii) jačanja saradnje i koordinaciju napora na operativnom i izvršnom nivou između CIK, Uprave za indirektno oporezivanje i agencija za provođenje zakona.
43. CIK podsjeća da je ova preporuka djelomično provedena u prethodnim izvještajima o usklađenosti. Izmjene i dopune ZFPP-a obvezale su CIK da prijavljuje sumnje na krivična djela agencijama za provedbu zakona, čime su djelomično ispunjeni uvjeti iz prvog dijela preporuke. Nisu dostavljene nikakve relevantne informacije u vezi s drugim dijelom preporuke.

⁵ <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=1054&Lang=3>

44. Vlasti sada izvještavaju da su kršenja ZFPP-a koje je CIK utvrdio tokom revizija obavljenih 2018. godine⁶, bila osnova za prijavu osnovane sumnje nadležnim entitetskim poreznim upravama da je 11 političkih stranaka prekršilo poreske i finansijske propise u 2018. CIK je također obavijestio Državnu agenciju za istrage i zaštitu (SIPA) o sumnjama u zloupotrebu javnih sredstava od strane osam političkih stranaka u 2018. godini. Te slučajeve SIPA je prosljedila odgovarajućim tužilaštvima na državnom i entitetskom nivou na daljnje postupanje. U 2019. godini, nakon rezultata revizija koje je proveo Odjel za reviziju, CIK je utvrdio da je šest političkih stranaka prekršilo poreske propise, a da je jedna politička stranka prekršila finansijske propise. Kršenje ZFPP-a odnosilo se na neplaćanje poreza na dohodak i drugih doprinosa u skladu sa poreskim propisima, isplate velikih iznosa stranačkim funkcionerima kao humanitarne pomoći bez dokaza o lošem imovinskom stanju, te plaćanje kredita stranačkom funkcioneru za kupovinu stana, do čije otplate nikada nije došlo. Ovakve slučajeve osnovane sumnje o zloupotrebi javnih sredstava i utaje poreza CIK je prosljedio i SIPA i nadležnim poreskim tijelima, koja su dužna provesti zakonske postupke i radnje u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Od izvještaja o evaluaciji, CIK je poreskim upravama prijavio ukupno 67 predmeta, SIPA 25 predmeta, nadležnim tužilaštvima 23 predmeta, a uredima za reviziju drugih nadležnih institucija BiH, 8 predmeta.

45. U vezi s dijelom (i) preporuke, GRECO konstatuje da zahtjev koji se odnosi na CIK, prema kojem bi CIK imao obavezu prijavljivanja sumnje na krivično djelo agencijama za provođenje zakona, još uvijek nije uključen u Izborni zakon. Stoga je ovaj dio preporuke djelomično proveden. Vezano za dio (ii) preporuke, konstatovano je da CIK prijavljuje poreskim tijelima i agencijama za provođenja zakona, sumnje na krivična djela identifikovana tokom revizija finansiranja političkih stranaka, što predstavlja korak u pravom smjeru u poštivanju drugog dijela preporuke. Ipak, ishod takvih prijava ostaje nejasan, a stiče se i dojam da se ova praksa ne nastavlja nakon 2019.

46. GRECO zaključuje da je preporuka viii djelomično provedena

Preporuka ix

47. *GRECO je preporučio da se jasno definišu kršenja pravila o političkom finansiranju i uvođenju djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija za ta kršenja, posebno proširenjem raspona raspoloživih sankcija i proširenjem opsega odredbi koje se odnose na sankcije, kako bi se obuhvatile sve osobe/subjekti (uključujući donatore) kojima Zakon o finansiranju političkih stranaka i Izborni zakon nameću obaveze.*

48. Podsjećamo da je ova preporuka djelomično provedena u prethodnim izvještajima o usklađenosti. Izmjenama i dopunama ZFPP-a jasnije su definisani prekršaji u oblasti finansiranja stranaka, povećane maksimalne novčane kazne i proširene sankcije na fizičke osobe. Međutim, nije osigurana odvraćajuća priroda kazni jer su one ostale iste kao što je opisano u Izvještaju o evaluaciji (u rasponu od 500 KM/cca 255 € do 10 000 KM/cca 5 100 €). Zatim, nisu uvedene sankcije koje se odnose na donatore, a Izborni zakon nije reformisan u skladu s ovom preporukom.

49. Vlasti sada izvještavaju da će prijedlozi za izmjene i dopune Izbornog zakona uskoro biti predstavljeni Parlamentu BiH. Oni bi po prvi put dali definiciju zloupotrebe javnih resursa, zabranili korištenje javnih resursa u svrhu izborne kampanje izabranih zvaničnika i sadržavali povezane sankcije. Predviđene su i strože kontrole finansiranja izbora i veća odgovornost za učesnike u izborima. Nadležna tijela nadalje obavještavaju da je CIK u razdoblju od 2019. do 2021. godine izrekao administrativne sankcije određenim političkim strankama zbog nepodnošenja finansijskih izvještaja u 2018., 2019. i 2020.

⁶ Poput isplata većih novčanih iznosa stranačkim funkcionerima bez dokaza o izdacima, neplaćanja poreza na dohodak ili drugih doprinosa u skladu s poreskim propisima, isplate većeg iznosa novca u gotovini bez ikakvih popratnih dokumenata.

godini, te zbog nedopuštanja CIK da pristupi svojim prostorijama u svrhu revizije. Predmetne administrativne sankcije sastojale su se od uskraćivanja prava dotičnim strankama da se kandiduju na sljedećim izborima. Od 2009. do 2020. godine, CIK je zatražio od sudova u BiH brisanje iz registra 202 političke stranke zbog sumnje da nisu obavljale nikakvu političku aktivnost ili poštivale zakonske obaveze, kao što je učestvovanje na izborima. Kao odgovor, nacionalni sudovi su izbrisali iz registra ukupno 179 političkih stranaka.

50. GRECO primjećuje namjeru izmjene Izbornog zakona u skladu s ovom preporukom. S obzirom na to da je zakonodavni proces u ranoj fazi, a nacrt izmjena i dopuna tek treba odobriti i objaviti Ministarstvo pravde, ova preporuka ostaje samo djelomično usklađena.

51. GRECO zaključuje da je preporuka xii djelomično provedena.

III. ZAKLJUČCI

52. **S obzirom na gore navedeno, GRECO primjećuje da Bosna i Hercegovina nije postigla nikakav opipljiv napredak od usvajanja Dodatka Drugom izvještaju o usklađenosti. Od ukupno 22 preporuke, samo deset je provedeno na zadovoljavajući način. Osam preporuka ostaje djelomično provedeno, a četiri nisu provedene.**

53. Tačnije, GRECO podsjeća se da su s obzirom na temu I – Inkriminacije, preporuke i, ii, iii, iv, vii, viii, x, xi i xiii provedene na zadovoljavajući način. Preporuke v, vi i xii su djelomično provedene, a preporuka ix nije provedena. S obzirom na temu II – Transparentnost finansiranja stranaka, preporuka v je provedena na zadovoljavajući način. Preporuke ii, iv, vi, viii i ix su djelomično provedene, a preporuke i, iii i vii ostaju nepromijenjene.

54. Što se tiče inkriminacija (Tema I), Bosna i Hercegovina je ispoštovala većinu preporuka sadržanih u Izvještaju o evaluaciji. GRECO podsjeća da se krivično zakonodavstvo zemlje sastoji od četiri krivična zakona na različitim nivoima vlasti: državni nivo, Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Brčko Distrikt. Pozitivno je to što je izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Republike Srpske ukinuta odredba o stvarnog kajanja, uveden pojam korisnika trećih strana u odredbe koje se odnose na aktivno podmićivanje i usklađene sankcije za neke odredbe o pasivnom podmićivanju s onima uključenim u Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta. Nadalje, Krivični zakoni Republike Srpske i Distrikta Brčko inkriminiraju podmićivanje privatnog sektora u posebnim odredbama, koje se razlikuju od onih o podmićivanju u javnom sektoru. To, međutim, nije slučaj za Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine. Zatim, ostaju i neki drugi nedostaci, posebno u pogledu usklađivanja sankcija na cijelom teritoriji države. Vlasti se pozivaju da nastave s reformskim procesom kako bi se osigurao potpuno usklađen i dosljedan pravni okvir za kriminalizaciju krivičnih djela korupcije na cijeloj teritoriji države, u skladu s Krivičnopravnom konvencijom o korupciji (ETS 173).

55. Što se tiče transparentnosti finansiranja stranaka (Tema II), sveukupno gledano, samo je jedna preporuka provedena na zadovoljavajući način po pitanju objavljivanja podataka o finansijama političkih stranaka i političkih subjekata koji učestvuju na izborima. Osim toga, tražena su samo djelimična rješenja kao odgovor na nedostatke utvrđene u Izvještaju o evaluaciji. Na primjer, političke stranke su bile obavezne voditi evidenciju o članarinama i dobrovoljnim priložima te izdavati potvrde o tome, uključiti primanja od povezanih subjekata u finansijske račune i uspostaviti mehanizme interne finansijske kontrole. Međutim, potrebno je dodatno promovisati korištenje bankarskog sistema za doprinose političkim strankama, uvesti princip jedinstvenog računa kampanje, postići povećanu transparentnost računa i aktivnosti subjekata povezanih s političkim strankama, po pitanju kršenja

pravila financiranja izbora, uvesti definisane i djelotvorne, razmjerne i odvrćajuće sankcije u oblasti političkog finansiranja za sva povezana kršenja i za sve uključene osobe. Iako je pri CIK osnovana nova Služba za reviziju finansiranja političkih stranaka, nema dokaza o povećanju finansijskih i kadrovskih sredstava dodijeljenih CIK za obavljanje nadzornih funkcija koje se odnose kako na stranačko tako i na finansiranje izbora, niti je saradnja i koordinacija između CIK, poreznih tijela i agencija za provedbu zakona ojačana na operativnom i izvršnom nivou. Proces reformi potrebno je energično provoditi kako bi se dodatno povećala transparentnost političkog finansiranja i uloga političkih stranaka kao temeljnog elementa demokratskog sistema. GRECO još jednom poziva Bosnu i Hercegovinu da u potpunosti provede osam (od devet) preporuka na temu II koje ostaju neriješene.

56. Usvajanjem ovog Drugog dodatka Drugom izvještaju o usklađenosti okončan je postupak Trećeg kruga usklađivanja u odnosu na Bosnu i Hercegovinu.

57. GRECO poziva vlasti Bosne i Hercegovine da što prije odobre objavljivanje ovog izvještaja, da ga prevedu na nacionalni jezik i da prijevod učine javnim.