

Dr. sci. Almir Maljević
Mr. Srđan Vujović
Aleksandra Martinović

SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI I JAČANJE INTEGRITETA TIJELA DRŽAVNE SLUŽBE/UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI - PRIRUČNIK ZA UPOSLENE -

SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI I JAČANJE INTEGRITETA TIJELA DRŽAVNE SLUŽBE/UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI - PRIRUČNIK ZA UPOSLENE -

Ovaj priručnik izrađen je u okviru projekta "Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe u BiH" i njegova izrada finansirana je sredstvima Fonda za reformu javne uprave.

ISBN 978-9958-0335-4-4



Dr. sci. Almir Maljević

Mr. Srđan Vujović

Aleksandra Martinović

**SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI I JAČANJE
INTEGRITETA TIJELA DRŽAVNE SLUŽBE /
UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**

- priručnik za uposlene -

Sarajevo, 2017.

Naziv: Suprotstavljanje korupciji i jačanje integriteta organa državne službe / uprave u Bosni i Hercegovini - priručnik za zaposlene

Autori: Dr. sci. Almir Maljević
Mr. Srđan Vujović
Aleksandra Martinović

Nakladnik: „ZAMM media CONSULTING“ d.o.o. Sarajevo

Za nakladnika: Muamer Muftić

Lektura: Fadila Gušo

DTP: Zlatan Hrnčić

Tisak: „Dobra knjiga“ d.o.o. Sarajevo

Tiraž: 600

Godina izdanja: 2017.

Ovaj priručnik izrađen je u okviru projekta “Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe u BiH” i njegova izrada finansirana je sredstvima Fonda za reformu javne uprave.

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine, Sarajevo

343.352(497.6)

MALJEVIĆ, Almir

Suprotstavljanje korupciji i jačanje integriteta organa državne službe / uprave u Bosni i Hercegovini : priručnik za zaposlene / Almir Maljević, Srđan Vujović, Aleksandra Martinović. - Sarajevo : ZAMM media consulting, 2017. - 108 str. : ilustr. ; 25 cm

Bibliografija: str. 101-106.

ISBN 978-9958-0335-4-4

1. Vujović, Srđan 2. Martinović, Aleksandra

COBISS.BH-ID 23974662

Sadržaj

TEMA I.....	7
POJMOVI I POJAVNI OBLICI KORUPCIJE SA METODOLOGIJOM I REZULTATIMA ISTRAŽIVANJA	7
1. Zašto se borimo protiv korupcije?	9
1.1. Uzroci korupcije.....	9
1.2. Posljedice korupcije	10
2. Opći pojam korupcije.....	14
3. Međunarodnopravno definiranje korupcije.....	16
4. Pravno definiranje korupcije u Bosni i Hercegovini.....	17
4.1. Opća razmatranja.....	17
4.2. Primanje dara i drugih oblika koristi.....	19
4.3. Davanje dara i drugih oblika koristi.....	20
4.4. Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem	21
4.5. Davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem	23
4.6. Zlouporeba položaja ili ovlasti.....	23
4.7. Pronevjera u službi	25
4.8. Prijevara u službi	25
4.9. Nesavjestan rad u službi	26
5. Vrste i pojavni oblici korupcije uopće	27
5.1. Tipologija korupcijskih kaznenih djela	27
5.2. Oblici ponašanja koji se često povezuju sa korupcijom	29
6. Pojavni oblici korupcije u Bosni i Hercegovini (rezultati istraživanja).....	32
TEMA II.....	37
POJMOVI I POJAVNI OBLICI SUKOBA INTERESA.....	37
1. Pojam sukoba interesa.....	39
2. Odnos sukoba interesa i korupcije	40
3. Sukob interesa u međunarodnim standardima	42
3.1. Oblici i manifestacijske forme sukoba interesa	42
3.2. Mehanizmi otkrivanja sukoba interesa.....	47

3.3.	Prevenција i upravljanje sukobom interesa.....	49
4.	Sukob interesa u propisima u Bosni i Hercegovini.....	51
5.	Primjeri sukoba interesa za različite profesije	53
TEMA III.		55
ETIČKI KODEKSI I INTEGRITET		55
1.	Pojmovi etike i integriteta	57
2.	Zašto kodeksi – povijesni i kulturološki prijedlog	58
3.	Etički kodeks i/ili kodeks ponašanja?	59
4.	Pojam i komponente kodeksa prema međunarodnim standardima.....	59
4.1.	Temeljna etička načela	59
4.2.	Pravila ponašanja.....	60
4.3.	Obveze i zabrane u svezi sa sukobom interesa i korupcijom.....	60
4.4.	Sankcije	61
4.5.	Veze sa postojećim zakonima	61
5.	Primjeri i preporuke modela kodeksa za javne službenike	61
5.1.	Ujedinjeni narodi	61
5.2.	Vijeće Europe	62
5.3.	Europski kodeks o dobrom ponašanju uposlenih u upravi	62
6.	Uspješni i neuspješni kodeksi – u čemu je razlika?	63
7.	Kodeksi i druga pravila ponašanja za uposlene u državnoj službi/upravi u Bosni i Hercegovini.....	65
TEMA IV.		67
STANDARDI O TRANSPARENTNOSTI		67
1.	Suvremene definicije transparentnosti	68
2.	Javnost u radu državne službe i pristup informacijama	69
2.1.	Sloboda pristupa informacijama kao temeljno ljudsko pravo.....	69
2.2.	Zakoni o slobodi pristupa informacijama i drugi propisi u Bosni i Hercegovini	72
2.3.	Sudbena praksa	73
3.	Standardi proaktivne transparentnosti.....	78
3.1.	Koncept proaktivne transparentnosti.....	78
3.2.	Partnerstvo za otvorenu vlast	80

4.	Mehanizmi zaštite prijavitelja korupcije.....	83
4.1.	Ključni pojmovi.....	83
4.2.	Postupak zaštite uzbunjivača.....	85
4.2.1.	Prijava u dobroj vjeri.....	85
4.2.2.	Dodjeljivanje statusa uzbunjivača, štetne radnje i korektivne mjere.....	86
4.2.3.	Prestanak pružanja zaštite	87
TEMA V.		89
IZRADA PLANOVA INTEGRITETA I IZVJEŠĆIVANJE O NJIHOVOJ IMPLEMENTACIJI		89
1.	Plan integriteta – temeljni pojmovi.....	91
1.1.	Što je integritet?.....	91
1.2.	Veza „integritet-korupcija“	92
1.3.	Što su planovi integriteta i čemu oni služe?.....	93
2.	Svrha i ciljevi plana integriteta	94
3.	Metodologija izrade plana integriteta	94
4.	Faze plana integriteta i aktivnosti po fazama.....	96
4.1.	Pripremna faza.....	96
4.2.	Faza procjene podložnosti rizicima – procjena postojećeg stanja	97
4.3.	Faza procjene postojećih preventivnih mjera i kontrola	98
4.4.	Faza izrade izvješća i akcijskog plana - završna faza	98
4.5.	Izvješćivanje o provedbi plana integriteta.....	99
5.	Model plana integriteta	100
TEMA VI.		101
STRATEŠKI I OPERATIVNI OKVIR ZA KOORDINACIJU, PREVENCIJU I BORBU PROTIV KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI.....		101
1.	Temelji strateškog okvira za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini.....	102
2.	Uloga APIK-a i institucija sa javnim ovlastima u procesu implementacije planova borbe protiv korupcije.....	105
3.	Struktura plana borbe protiv korupcije	106
4.	Proaktivni monitoring implementacije planova borbe protiv korupcije	107
5.	Moguće prepreke i rizici u procesu donošenja i implementacije planova borbe protiv korupcije.....	108

6. Standardizirane aktivnosti iz akcijskih planova za provedbu strategija za borbu protiv korupcije u BiH.....	109
Aneks	110

TEMA I.

**POJMOVI I POJAVNI OBLICI KORUPCIJE SA
METODOLOGIJOM I REZULTATIMA
ISTRAŽIVANJA**

Autori

Dr. sci. Almir Maljević

Mr. Srđan Vujović



1. Zašto se borimo protiv korupcije?

1.1. Uzroci korupcije

Malo je poznato zašto je korupcija rasprostranjenija na jednom području nego na nekom drugom. Dok mnoge teorijske pretpostavke i empirijske studije govore o uzrocima korupcije na konkretnim područjima, komparativne studije u ovoj oblasti su vrlo rijetke.

Koruptivna ponašanja i njihove uzroke treba promatrati posebice za svaki pojedinačni slučaj. **Ono što je zajedničko za sve njih sigurno je uzrok koji leži u koristoljublju, odnosno namjeri i težnji pojedinca da korištenjem položaja ili ovlasti ostvari određeni osobni interes, a nauštrb općeg društvenog interesa.** Gledajući malo dublje, različiti su uzroci i razlozi koji će utjecati na odluku pojedinca da realizira svoju koruptivnu namjeru. To može ovisiti o prigodi koju osoba ima, vjerojatnoći ili osobnoj percepciji da će biti otkrivena, osjećanju straha od kazne (formalne i neformalne), osjećanju moralne (ne) odgovornosti, neutralizaciji ili negaciji izvršenog koruptivnog djela (*nikoga nisam ošteti, to svi rade, moje usluge i rad vrijede više nego što sam plaćen, država je svakako propala*) i sl.

Ako bismo uzroke korupcije promatrali na nekoj razini koja je općija od individualne (tj. *makrorazina*), na temelju dosadašnjih istraživanja i teorije moguće je govoriti o opravdanim pretpostavkama da se korupcija javlja **češće u politički nestabilnim državama, u državama sa značajnim naglim intervencijama u ekonomiji (komercijalne aktivnosti, porezi, carine i sl.), u društvima sa značajno izraženim podjelama (npr. klasne, etničke, religijske), u zemljama sa decentraliziranim sustavom, u siromašnim državama ili zemljama u razvoju (zemlje sa niskim bruto domaćim proizvodom su korumpiranije), u zemljama sa neefikasnim kaznenopravnim sustavom (izostanak izvjesnosti i adekvatne strogosti kazne), u društvima u kojima ne postoji moralna osuda za koruptivna ponašanja, u državama sa velikim**

prirodnim resursima,¹sustavima sa lošom kvalitetom vlasti (*prije svega se misli na učinkovitost i transparentnost vlasti*).

1.2. Posljedice korupcije

Posljedice korupcije često ostaju nevidljive na prvi pogled, pa se nekada čini da žrtve i ne postoje. To je jedan od razloga zašto ljudi nekada smatraju koruptivna ponašanja trivijalnim, pa ih ne prijavljuju, niti na drugi način reaguju na njih. Sa druge strane, sasvim je prirodno što ljudi najviše brinu za svoj život i tijelo, kao i za svoju imovinu. Tako i kazneni zakon propisuje kazne za ugrožavanje tih vrijednosti. Ipak, neizravna prijetnja tim vrijednostima jesu i koruptivna ponašanja, koja su, također, propisana kaznenim zakonom kao kaznena djela. Iako zakonodavac njima izravno štiti pravilno i zakonito obnašanje službene i druge odgovorne dužnosti, posljedica (*tj. neobavljanje službene i druge odgovorne dužnosti na profesionalan način*) izaziva velike gubitke u realnom svijetu kako za društvo u cjelini, tako i za pojedince. Dakle, korupcija sama po sebi ne znači smrt, ali se može smatrati kretanjem ka smrti.

Prisutnost korupcije u jednom društvu izaziva nepredvidivost ekonomskih i političkih tijekova. Socijalna nesigurnost postaje sve veća, a to, dalje, obuhvaća socio-demografske implikacije (*migracije, natalitet, mortalitet, prosječna starost pučanstva*). „Odljev mozgova“, tj. povećanje broja mladih i obrazovanih ljudi koji svoju budućnost žele potražiti u drugim zemljama, jedan od izraženih problema u BiH (Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, 2010), a nizak natalitet u gotovo svim područjima u BiH već godinama prijete tzv. bijelom kugom (Agencija za statistiku, 2016).

Korupcija sprečava izravne strane investicije, a to znači da mnogi potencijali jedne zemlje ostaju neiskorišteni, pa je i razvoj gospodarstva limitiran. Ekonomski analitičari koji se bave pitanjima prisutnosti korupcije na makrorazini izračunali su vjerojatnoću da će određena investicija propasti ako se uloži u zemlje u kojima je visok stupanj korupcije. Tako su investitori vrlo oprezni kada vide analizu koja ukazuje na to da je 80 do 100% vjerojatnoća da će u razdoblju

¹Istraživanja su pokazala da je eksploatacija prirodnih resursa tako unosna da zainteresirani klijenti posežu za neformalnim plaćanjima kako bi došli do prava na njihovo korištenje (vidi više Datzer, 2016).

od pet godina investicija potpuno propasti ako se investira u visokokorumpirane zemlje poput Iraka, Libije, Kolumbije, ili da je vjerojatnoća oko 50% ako se investira u zemlje poput Alžira, Maroka, Turske, Jordana i sl. (Derenčinović, 1999).

Korupcija nanosi izravne štete državnom proračunu. To je uzrok nedovoljno visokih plaća, mirovina, stipendija, poticaja, kao i razlog čestih kašnjenja ovih i drugih prihoda na koje građani računaju kako bi zadovoljili osnovne životne potrebe. Prema podacima Zavoda za statistiku u BiH, prosječna plaća za 2016. godinu iznosila je približno 830,00 KM. Potrošačka korpa za četveročlanu obitelj iznosila je približno 1.850,00 KM, a to praktično znači da četveročlana obitelj u BiH ne može zadovoljiti osnovne životne potrebe u slučaju da u jednoj obitelji rade dvije osobe, što je teško očekivati obzirom na to da je u istoj godini stopa neuposlenosti bila 25,4% (Agencija za statistiku, 2016). Kontaminiranost korupcijom znači i **ugrožavanje ostvarenja pravne države**, odnosno ostvarenja temeljnih prava pojedinca. Pravo na priziv (pravo na pravni lijek), pravo na slobodu govora/izražavanja, pravo na nadoknadu štete samo su neka među često spominjanim pravima koja se ugrožavaju koruptivnim ponašanjima. U BiH se mogu čuti primjeri da određeni otvoreni sudbeni predmeti godinama ne dobivaju sudbeni epilog. Također, poznati su mnogi slučajevi koji su dobili sudbeni epilog, ali presuda nikada nije izvršena. Takvo ostvarenje pravde dovodi u pitanje realnu isplativost borbe za nju u konkretnom slučaju.

Korupcija **izaziva nepovjerenje građana u vlast.** To, dalje, znači uspostavu paralelnih neformalnih sustava u društvu. Jedna od mogućih manifestacija jeste da građani prestaju prijavljivati kaznena djela koja se dešavaju, a kao pravednu reakciju vide uzimanje stvari u svoje ruke. Takva situacija, koja se desila u Brazilu 1995. godine, kao posljedicu je imala masovne prosvjede građana u kojima su se oni „na svoj način“ obračunavali sa onima koje su smatrali korumpiranim. Epilog je bio veliki broj poginulih i ranjenih, kao i vrlo ozbiljna šteta na privatnoj i javnoj imovini.

Korupcija **vodi ka drugim oblicima kriminaliteta ili je njihov instrument.** Poznato je da organizirani kriminal bira pogodno tlo na kojem će djelovati, a jedna od temeljnih komponenti te pogodnosti jesu upravo korupcija i sustavna neuređenost. Tako su, primjerice, poznate svjetske rute organiziranog krijumčarenja ljudi i robe, a one najvećim dijelom vode kroz zemlje za koje se

smatra da su u značajnoj mjeri pogođene korupcijom. Nama je posebice značajna tzv. balkanska ruta krijumčarenja.

Individualne posljedice ili posljedice po pojedinca koji je neizravno oštećen koruptivnim ponašanjima mogu biti raznovrsne. Možemo zamisliti dijete koje neće biti operirano u zdravstvenoj ustanovi, jer njegovi roditelji nemaju novac da plate korumpiranom osoblju, komplikacije pri liječenju zbog neadekvatnosti nabavljenog medicinskog materijala i opreme, najboljeg studenta koji godinama ne može pronaći posao, pa se razbolio ili izvršio samoubojstvo, službenika koji je, zbog ukazivanja na nepravilnosti u radu, degradiran u svojoj instituciji, žrtvu kaznenog djela kada korumpirani sudac oslobodi izvršitelja koji dolazi iz visokih slojeva društva, građanina kojeg je bez razloga zaustavila policija i zadržala nekoliko sati zbog navodnih neispravnosti.

Razmatrajući spomenute posljedice sasvim je očigledno da koruptivna država nikome ne odgovara, te da svaka osoba u korumpiranom biotopu izravno ili neizravno postaje žrtvom. Tako i oni koji su dobro pozicionirani u društvu možda osjećaju posljedice preko svoje djece, a zbog nepravilnosti u obrazovnom sustavu, zdravstvenoj zaštiti, sportu i sl. Pojedinaac koji je svjestan ovih posljedica sigurno će biti motiviran usprotiviti se ovoj izrazito društveno negativnoj pojavi. Takve osobe moralno smo dužni podržati.

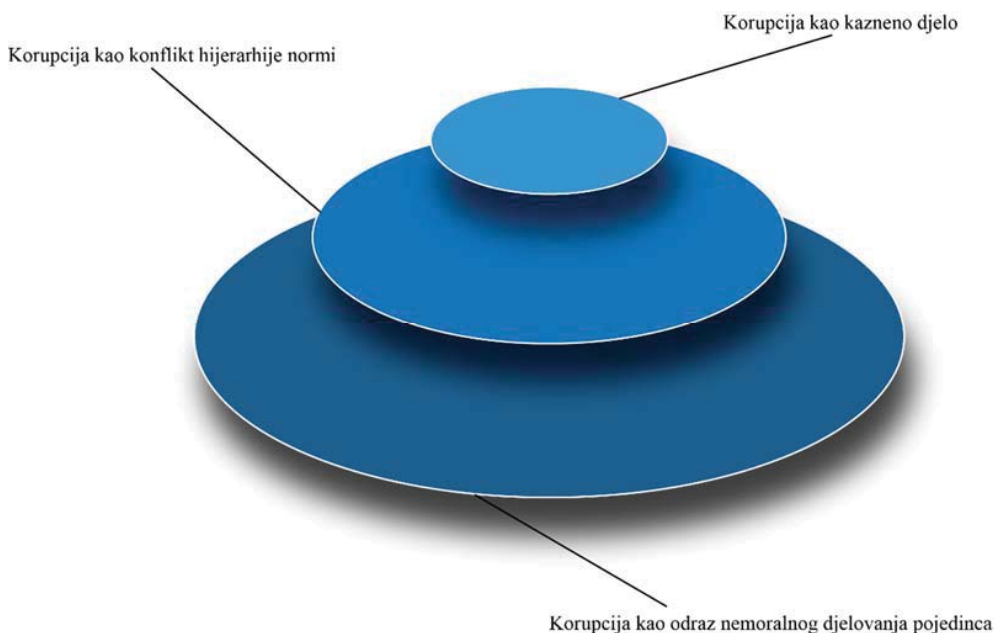
Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- Ades A, Di Tella R (1996) *The causes and consequences of corruption*. *IDS Bulletin* 27 (2), 6–10.
- Agencija za statistiku BiH (2016) *Bosna i Hercegovina u brojkama*. Sarajevo.
- Colin C (2016) *The Knowledge Corrupters: Hidden Consequences of the Financial Takeover of Public Life*. Wiley
- Datzler D (2016) *Kriminologija korupcije*. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.
- Derenčinović D (1999) *Kaznenopravni aspekti korupcije sa elemntima inozemnosti*. *Hrvatski ljetopis za kazno pravo i praksu*, 6 (1), 155- 190.
- Derenčinović D (2001) *Mit(o) korupciji*. Zagreb:Nocci
- Johnston M *The Political Consequences of Corruption: A Reassessment*
- Mauro P (1995) *Corruption and growth*. *Q J Econ* 110 (3):681–712
- Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (2010) *Maksimiziranje uticaja finansijskih tokova i investicija povezanih sa migracionim kretanjima na razvoj Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Dostupno na http://publications.iom.int/system/files/pdf/iasci_bih_bosnian_final.pdf
- Mungi-Pippidi (2006) *Corruption: Diagnoses and Treatment*. *Journal of democracy*, 17 (3), 86-99

- **Pellegrini L, Gerlagh R (2008) Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results. *Economic governance*, 9: 245–263**
- **Treisman D (2000) The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics* 76, 399–457**
- **Fisman R, Gatti R (2002) Decentralization and corruption: evidence across countries. *J Publ Econ* 83(3): 325–345**
- **Rose-Ackerman S (1999) *Corruption and Government: Causes and Consequences and Reform*. Edimburg/New York: Cambridge**

2. Opći pojam korupcije

U različitim oblastima ljudskog života korupcija se određuje na različite načine. Stoga, može se govoriti o tri razine općosti u njezinom određenju:



- a. Korupcija shvaćena kao **odraz nemoralnog djelovanja pojedinca** je njezino najšire određenje. Odnosi se na propadanje vrlina i moralnih načela, kao i kršenje bilo kojih prihvaćenih normi u jednom društvu. Tako se **u religijskom smislu** korupcija smatra grijehom, koji čovjeka sve više odvaja od božanstva.
- b. Korupcija se, u nešto užem shvaćanju, može promatrati kao **kršenje propisanih normi** bilo koje vrste. Sa **sociološkog aspekta** radi se o društvenom odnosu koji se dešava između državnog agenta (*službenika koji štiti javni interes*) i klijenta (*osobe koja želi ostvariti određeno pravo*). Obzirom na to da sudionici u ovom društvenom odnosu krše propisanu normu čineći asocijalna (*korupcijska*) ponašanja radi osobnog interesa, ovaj odnos smatra se bolesnim društvenim odnosom (*patološkim odnosom*).

- c. **Korupcija kao kazneno djelo** je njezino najuže određenje. Naime, država je prepoznala samo određena ponašanja kao toliko pogibeljna i društveno opasna da ih je propisala u kaznenom zakonu i za njihovo izvršenje izvršitelju zaprijetila primjenom kazni, kao krajnjeg sredstva društvene reakcije (*ultima ratio*). Korupcija se, tako, definira kroz set kaznenih djela, koja su u kaznenim zakonima opisana kao djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti (*vidjeti više u dijelu 4*). Dakle, ne postoji kazneno djelo korupcije. Postoji više kaznenih djela koja imaju korupcijski karakter. Treba reći da općeprihvaćena definicija korupcije u kaznenopravnom smislu ne postoji. Najobuhvatnija definicija određuje korupciju kao **zlouporabu kakve ovlasti ili povjerene funkcije radi ostvarenja privatnih interesa**.

U nastavku ovog priručnika detaljno će se razmatrati samo korupcija kao oblik kriminaliteta, tj. korupcija kao oblik ponašanja koja su propisana kao kaznena djela u kaznenim zakonima. Postoje značajne razlike u kaznenopravnom određenju korupcije (korupcijskih kaznenih djela) u različitim zemljama. Zbog toga je vrlo važno biti oprezan u korištenju literature koja ne referira kaznene zakone u Bosni i Hercegovini. Ovdje je potrebno napomenuti da postoje određene razlike i između određenja korupcijskih i drugih službeničkih kaznenih djela u kaznenim zakonima u Bosni i Hercegovini.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **Datzer D (2016) Kriminologija korupcije. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.**
- **Teofilović, N., & Jelačić, M. (2006). Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih djela korupcije i pranja novca. Beograd: Policijska akademija.**

3. Međunarodnopravno definiranje korupcije

Vremenska i teritorijalna rasprostranjenost problema korupcije, težina njezinih posljedica i važnost reakcije na korupciju povod su velikog broja znanstvenih i stručnih skupova širom svijeta. Zaključci sa takvih skupova doprinijeli su kreiranju i, na koncu, donošenju više međunarodnih konvencija. Neke od njih su globalnog karaktera, a neke se odnose na države sa određenih kontinenata (*Afrika, Amerika, Europa*) ili regija (*npr. zapadna Afrika*). Temeljna zadaća takvih međunarodnih dokumenata je osigurati što je moguće ujednačenje razumijevanje korupcije i što je moguće ujednačenja kaznenopravna reakcija na korupciju.

Najvažnije globalne konvencije koje se izravno odnose na protivljenje korupcijskom kriminalitetu su:

- **Konvencija UN za borbu protiv korupcije iz 2003. godine,**
- **Konvencija UN za borbu protiv transnacionalnog organiziranog kriminala iz 2000. godine,**
- **Konvencija OECD-a protiv podmićivanja stranih javnih službenika međunarodnim financijskim transakcijama donesena 1997. godine.**

Na europskom tlu donesene su sljedeće međunarodne konvencije za borbu protiv korupcije:

- **Građanskopravna konvencija Vijeća Europe za borbu protiv korupcije (1999),**
- **Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe za borbu protiv korupcije (1998),**
- **Konvencija Europske unije o zaštiti financijskih interesa zajednice i borbi protiv korupcije (1995) sa dva dodatna protokola (1996. i 1997),**
- **Konvencija Europske unije o borbi protiv korupcije koja uključuje službenike Europske unije ili službenike država članica (1997).**

Među ostalim međunarodnim dokumentima treba izdvojiti sljedeće:

- **Interamerička konvencija za borbu protiv korupcije usvojena 1996,**

- Konvencija Afričke unije za prevenciju i borbu protiv korupcije (2003),
- Južnoafrički protokol za borbu protiv korupcije (2005),
- Protokol Ekonomske zajednice zapadnoafričkih država (2001).

4. Pravno definiranje korupcije u Bosni i Hercegovini

4.1. Opća razmatranja

Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije definira korupciju i uvodi je u pravni svijet.² Ipak, u kaznenim zakonima ne postoji propisano kazneno djelo korupcije, ali postoje kaznena djela sa korupcijskim karakterom. Ta djela su svrstana u posebna poglavlja kaznenih zakona u Bosni i Hercegovini i definiraju kaznena djela protiv službene i odgovorne dužnosti. Kaznena djela iz tih poglavlja mogu se klasificirati u dvije skupine³:

A. Klasična korupcijska kaznena djela u kaznenim zakonima u Bosni i Hercegovini su:

1. *Primanje dara i drugih oblika koristi,*
2. *Davanje dara i drugih oblika koristi,*
3. *Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem,*
4. *Davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem,⁴*
5. *Zloupotrebavanje položaja ili ovlasti,*
6. *Pronevjera u službi i*
7. *Prijevarama u službi.*

² Zakonski opis korupcije glasi: "Svaka zloupotrebavanje moći povjerene javnom službeniku ili osobi na političkom položaju, državnoj, entitetskoj, kantonalnoj razini, razini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, gradskoj ili općinskoj razini, koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija posebice može uključivati izravno ili neizravno zahtijevanje, nudičenje, davanje ili prihvaćanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njezinu mogućnost, kojima se narušava odgovarajuće obnašanje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primatelja mita."

³ Nazivi ovih kaznenih djela djelomice se razlikuju u kaznenim zakonima u BiH. U ovom dokumentu će se referirati na Kazneni zakon Bosne i Hercegovine, a neke od razlika u odnosu na druge kaznene zakone će biti istaknute.

⁴ 3. i 4. ranije su slično bili opisani kao djelo *protuzakonito posredovanje*.

Kao kriteriji za njihovo svrstavanje u klasične delikte tipično se uzimaju zaštitni objekt (a to je u ovom slučaju pravilno obnašanje službene ili druge odgovorne dužnosti, pri čemu se pod službenom dužnošću podrazumijevaju prava i obveze službenih osoba da primjenjuju propisane ovlasti) i umišljajno činjenje ovih kaznenih djela na način da se činjenjem djela želi ostvariti kakva korist (materijalna ili nematerijalna) ili postići privatni interes.

B. Ostala službenička kaznena djela u kaznenim zakonima:

1. *Posluga u službi,*
2. *Nesavjestan rad u službi,*
3. *Krivotvorenje službene isprave,*
4. *Protuzakonita naplata i isplata,*
5. *Protuzakonito oslobođenje osobe lišene slobode,*
6. *Protuzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju,*
7. *Iznuđivanje iskaza (KZRS),*
8. *Odavanje službene tajne (KZRS i FBiH),*
9. *Povreda ljudskog dostojanstva zlouporabom službenog položaja ili ovlasti (KZRS).*

Osim kaznenih djela *davanje dara ili drugih oblika koristi, primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem i davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem*, sva prethodno pobrojana kaznena djela predstavljaju prava službenička kaznena djela, a to znači da njih može izvršiti isključivo službena ili odgovorna osoba. Kod spomenutih iznimaka počinitelj mogu biti službene ili odgovorne osobe, ali to može biti i bilo koja druga osoba.

Iako je u različitim kaznenim zakonima u BiH nešto različit zakonski naziv službeničkih djela, njihov opis je približno jednak (radnja djela, objekt zaštite i dr.). Također, zapriječene kazne za njihove počinitelje su vrlo slične u svim kaznenim zakonima.

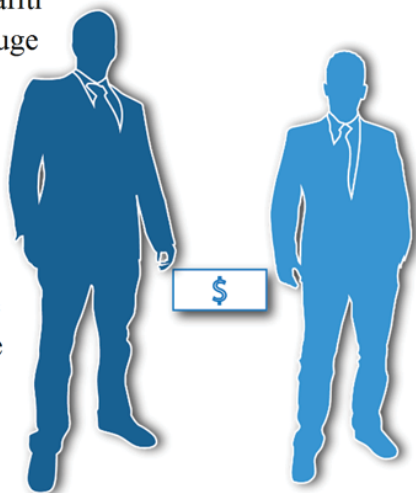
4.2. Primanje dara i drugih oblika koristi⁵

Kazneni zakoni u Bosni i Hercegovini kao posebno kazneno djelo predviđaju primanje dara i drugih oblika koristi. Inkriminacija je na gotovo identičan način definirana u svim kaznenim zakonima u Bosni i Hercegovini. Kada je u pitanju učinjenje ovog kaznenog djela, može se reći da postoje tri oblika ovog kaznenog djela:

1. *Primanje dara i drugih oblika koristi kako bi se izvršila nezakonita službena radnja (pravo pasivno podmićivanje),*
2. *Primanje dara ili druge koristi (ili prihvatanje obećanja dara) kako bi se izvršila zakonita službena radnja (nepravo pasivno podmićivanje) i*
3. *Zahtijevanje ili primanje dara i drugih oblika koristi nakon izvršene službene radnje (naknadno podmićivanje).*

Radnja ovog kaznenog djela može se ostvariti zahtijevanjem ili primanjem dara ili neke druge koristi, ili primanjem obećanja dara ili neke druge koristi. Na temelju toga može se reći kako je pokušaj kod ovog kaznenog djela nemoguć u kaznenopravnom smislu.

Iako postoje neke nesuglasnosti među autorima, može se reći da je zaštitni objekt ove inkriminacije zakonito i pravilno obavljanje službene dužnosti,⁶ a to znači primjena ovlasti službene ili odgovorne osobe sukladno zakonskim i podzakonskim aktima.



⁵ Dar (poklon) je svaka materijalna korist, koja ne mora uvijek biti izražena u pokretnim stvarima, dok korist ne mora uvijek biti materijalna (npr. obećanje unapređenja) (Teofilović & Jelačić, 2006). Postoje različite perspektive pojmovna dar i mito, a može se govoriti o psihologijskom, etičnom i religijskom, sociologijskom, ekonomskom, te pravnom pogledu na njih. Vidi više u Datzer, 2011, str. 31-40.

⁶Tomanović (1990) navodi specifičnost ovog kaznenog djela glede pitanja zaštitnog objekta, pa ističe dva stajališta. Prvo, prema kojem je objekt zaštite pravilno funkcioniranje službe, a drugo, nenaplativost službe.

Za izvršenje kaznenog djela primanje dara i drugih oblika koristi potreban je umišljaj, koji uključuje svijest o podmićivanju, odnosno svijest da se radi o *usluzi za uslugu*.

Kazneno djelo primanje dara i drugih oblika koristi je pravo i opće kazneno djelo protiv službene dužnosti,⁷ a može ga počiniti samo službena ili odgovorna osoba, uključujući stranu službenu osobu i međunarodnog službenika (*delictum proprium*).⁸

4.3. Davanje dara i drugih oblika koristi

Drugo klasično korupcijsko kazneno djelo u kaznenim zakonima u Bosni i Hercegovini je davanje dara i drugih oblika koristi, koje relativno kasno biva inkriminirano kao samostalno djelo za razliku od primanja dara.⁹ Ipak, u laičkom rječniku ono se češće određuje kao podmićivanje nego što je to slučaj sa primanjem dara i drugih oblika koristi. Naravno, oba spomenuta ponašanja predstavljaju podmićivanje, samo se u prvom slučaju radi o aktivnom podmićivanju, a u drugom o pasivnom podmićivanju.¹⁰

Propisivanjem ovog djela zakonodavac nastoji osigurati poštenu i nekorumpiranu administraciju na način da inkriminira nedopuštena ponašanja koja mogu potaći službene i odgovorne osobe da djeluju oprečno pravilima službe.

Kao i u prethodnom slučaju, postoje tri oblika ovog kaznenog djela:

1. *Tzv. pravo aktivno podmićivanje, kojim se službena ili odgovorna osoba potiče da izvrši ono što ne smije, odnosno da ne izvrši ono što je dužna izvršiti (pravo aktivno podmićivanje);*

⁷ Teofilović & Jelačić, 2006.

⁸ Što se smatra službenom osobom, stranom službenom osobom, a što odgovornom osobom određeno je u članku 2. Kaznenog zakona Federacije BiH.

⁹ Treba istaknuti da se i nakon njegove inkriminacije prigovaralo da se za pokušaj poticanja ne može kažnjavati (Derenčinović, 2001 [b]).

¹⁰ Aktivna korupcija (podmićivanje) definira podmićivača, tj. osobu koja daje dar ili drugu korist sa ciljem da pribavi protupravnu korist, a pasivna korupcija (podmićivanje) definira podmićenog, tj. onog koji je primio dar ili drugu korist (Etchegoyen, 1997).

2. *Nepravo aktivno podmićivanje prigodom kojeg se službena ili odgovorna osoba potiče da izvrši službenu radnju koju je dužna izvršiti, ili da ne izvrši ono što ne bi smjela izvršiti.*
3. *U oba prethodna oblika predviđa se kažnjavanje svake druge aktivnosti kojom se doprinosi da dar ili druga korist bude dana ili obećana službenoj osobi, tzv. posredovanje u podmićivanju, za koje se kažnjava u propisanim granicama pravog i nepravog aktivnog podmićivanja.*

Zaštitni objekt i kod ovog kaznenog djela je pravilno i zakonito obnašanje službene dužnosti. Upravo zbog toga se ovo kazneno djelo stavlja zajedno sa drugim kaznenim djelima protiv službene dužnosti iako se ono ne čini aktivnostima službenih osoba (osim iznimno), nego drugih osoba (*delictum communitum*).¹¹ Obzirom na zaštitni objekt, ni kod ovog ni kod prethodnog kaznenog djela visina pribavljene, ponuđene ili obećane koristi nema značajnu ulogu.

Pokušaj kod ovog kaznenog djela je nemoguć ako se radi o davanju obećanja dara, ali je moguć ako se radi o davanju dara. Tako, aktivno podmićivanje može postojati i kada ne postoji pasivno podmićivanje.¹²

4.4. Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem

Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem je nepravo i opće službeničko kazneno djelo, jer obnašanje službene ili odgovorne dužnosti ne mora biti karakteristika počinitelja, a ako, ipak, jeste, onda ga može počinuti bilo koja službena ili odgovorna osoba. Iako se može primijetiti niz sličnosti sa posredovanjem u davanju mita, a to može stvarati nedoumice prigodom kvalifikacije djela, ipak, postoje jasne razlike. Problemu kvalifikacije djela

¹¹ Derenčinović, 2001 [b].

¹² Bačić (2000) navodi primjer kada službena osoba odbije primiti mito.

doprinosi i to što se ovo djelo često javlja zajedno sa kaznenim djelima primanje mita i zlouporaba položaja.¹³



Iz zakonskog opisa djela može se uočiti da su predviđena tri njegova oblika, koja se često opisuju kao obično/lakše, teško i osobito teško. Prvi oblik je i najblaži oblik djela a to je primanje nagrade ili druge koristi od osobe koja uživa službeni ili utjecajni položaj kako bi posredovala da se izvrši, ili ne izvrši neka službena radnja.¹⁴ Drugi oblik postoji kada službena ili druga utjecajna osoba vrši posredovanje da se izvrši nezakonita službena radnja. Međutim, treći oblik postoji ako se za navedeni način posredovanja primi nagrada ili druga korist.



između

kojega se posreduje, mada zakonom nije propisano postojanje odnosa nadređeni-podređeni.¹⁵ Također, zakon ne pravi razlike između slučajeva u kojima je nagrada ili druga korist zahtijevana i onih u kojima je samo primljena na inicijativu onoga za kojega se posreduje (utječe). Bitno je to da djelo postaje svršeno u trenutku kada se nagrada ili druga korist primi kako bi se utjecalo kod službene osobe bez obzira na to je li to posredovanje i izvršeno.

Kao oblik krivnje kod ovog kaznenog djela isključivo se javlja umišljaj a to znači da počinitelj mora biti svjestan da koristi svoj položaj da utječe na odluku službene osobe za (ne) izvršenje zakonite ili nezakonite službene radnje.¹⁶ Pri tomu visina nagrade ili koristi nije bitna, niti je značajno je li ona pribavljena za sebe ili drugoga.

¹³ Lazarević, 1998; Teofilović & Jelačić, 2006.

¹⁴ Pod pojmom „utjecajni položaj“ ovdje se podrazumijeva utjecajni položaj koji osoba ima u društvu a on može proizlaziti iz značaja funkcije koja se obnaša u državnim tijelima, poduzećima, ustanovama, zajednicama ili društvenim organizacijama, može se postići zalaganjem osobe na svom radu, humanim i progresivnim idejama i sl. (Lazarević, 1998).

¹⁵ Lazarević, 1998.

¹⁶ Teofilović i Jelačić, 2006.

4.5. Davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem

Davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem ubraja se u tzv. neprava kaznena djela protiv službene dužnosti. Njega može počiniti bilo koja osoba sa namjerom da se utječe na izvršenje, ili nevršenje neke službene radnje.

Radnja ovog djela se sastoji od davanja, ponude ili samog obećanja dara ili druge koristi da se izvrši, ili ne izvrši određena službena radnja. Visina i vrsta dara nisu značajne u kontekstu ovog djela, niti vrijeme kada je dar ili nagrada dana, ponuđena ili obećana. Ipak, kod ovog kaznenog djela posebice se razmatra mogućnost davanja dara ili nagrade u slučaju kada je službena ili utjecajna osoba to zahtijevala. Ovaj slučaj se ima uzeti kao olakotni za izvršitelja, pa se može osloboditi kazne.

4.6. Zloupotreba položaja ili ovlasti

Za zloupotrebu službenog položaja ili ovlasti kažnjavalo se čak i u robovlasničkoj državi i u svim narednim oblicima državne organizacije.¹⁷ *Danas* je ovo kazneno djelo propisano u svim kaznenim zakonima u BiH, a istraživanja pokazuju da se ovo kazneno djelo najčešće pojavljuje u optužnicama.¹⁸

Zloupotreba službenog položaja ili ovlasti se može izvršiti u tri oblika. Naime, radi se o inkriminiranju (1) pribavljanja koristi za sebe ili drugog, (2) nanošenju štete drugom ili (3) težoj povredi prava drugog a kada je to učinila službena ili odgovorna osoba na jedan od tri načina:

1. Iskorištavanjem svog službenog položaja ili ovlasti – *Pod ovim treba podrazumijevati iskorištavanje onih ovlasti službene osobe koje su vezane za njezin službeni položaj u organizaciji. To su ovlasti koje proizlaze iz redovitih dužnosti.*
2. Prekoračenjem granica službene ovlasti – *Ovaj oblik postoji onda kada službena ili odgovorna osoba vrši službene radnje koje su izvan njezine službene ovlasti.*

¹⁷ Tomanović, 1990.

¹⁸ Vujović, 2013.

3. *Neobavljanjem svoje službene dužnosti – Nepoduzimanje službenih radnji koje dužnost nalaže počinitelju u interesu službe.*

Kazneni zakoni u Bosni i Hercegovini predviđaju i kvalificirane oblike ovog kaznenog djela a oni su određeni visinom pribavljene protupravne koristi.

Važno je istaknuti da se kod zlouporabe položaja ili ovlasti kao oblik krivnje isključivo javlja umišljaj a kao i kod ostalih djela o kojima se govori u ovom dokumentu zaštitni objekt je pravilno i zakonito obnašanje službene dužnosti. To znači da u ovom slučaju postoji skupni zaštitni objekt pod kojim se podrazumijevaju određeno dobro, određeni društveni odnos ili interes kao zajednička karakteristika skupine kaznenih djela.

Prema zakonskom opisu ovog djela, očigledno je da se ovdje radi o općem i pravom službeničkom kaznenom djelu a to znači da ga može počinuti samo službena ili odgovorna osoba, i to obnašajući bilo koju službenu ili odgovornu dužnost. Počinitelji ovog kaznenog djela opisuju se kao osobe koje su snalažljive, komunikativne, perfidne osobe, dobri poznavatelji prilika na tržištu i propisa koji reguliraju određenu materiju.¹⁹ Također, najčešće se radi o osobama koje su prethodno neosuđivane, obiteljskim i osobama srednje životne dobi.²⁰

Kao i kod drugih korupcijskih kaznenih djela, tamna brojka zlouporabe službenog položaja je prilično visoka. Ipak, za razliku od kaznenih djela podmićivanje i primanje/davanje dara radi trgovine utjecajem, češće se mogu pronaći materijalni dokazi ovog nezakonitog ponašanja. Zbog toga su važne vrsta i kvaliteta izvora saznanja za ovo kazneno djelo. Tako se među najznačajnijim izvorima smatraju profesionalci poput revizora, inspektora, menadžera, knjigovođa koji u tijeku svojeg rada saznaju za zlouporabu.

Ovdje je vrlo važno napomenuti da se ovo kazneno djelo često javlja zajedno sa falsificiranjem službene isprave.²¹ Zbog ovih, ali i drugih specifičnosti kaznenog djela, prigodom njegova dokazivanja vrlo često se koristi vještačenje dokumentacije.²²

¹⁹Teofilović, N. & Jelačić, M., 2006, str. 221.

²⁰Vujović, 2013.

²¹Teofilović i Jelačić, 2006.

²²Vujović, 2013.

4.7. Pronevjera u službi

Još jedno od inkriminiranih ponašanja pri kojim je objekt zaštite pravilno i zakonito obnašanje službene dužnosti jeste pronevjera u službi. Kao i većina službeničkih kaznenih djela, ono je pravo i opće službeničko kazneno djelo.

Promatrajući zakonski opis djela u kaznenim zakonima u Bosni i Hercegovini, primjećuje se da se ono može manifestirati u tri oblika, i to u osnovnom, težem i osobito teškom obliku. Osnovni oblik zabranjuje pribavljanje protupravne imovinske koristi, prisvajanje novca, vrijednosnih papira ili drugih pokretnina koje su mu povjerene u službi ili na radu a sa ciljem pribavljanja protupravne imovinske koristi za sebe ili drugog. Teži oblici ovog kaznenog djela će postojati ako ostvarena protupravna imovinska korist bude veća.

Kod ovog kaznenog djela, kao i kod prethodno pobrojanih djela u ovom dokumentu, kao oblik krivnje javlja se umišljaj.

4.8. Prijevarena u službi

Kazneno djelo prijevarena u službi je pravo i opće službeničko kazneno djelo.²³

Temeljni oblik djela postoji kada službena ili odgovorna osoba, s ciljem da sebi ili drugom pribavi protupravnu imovinsku korist, podnošenjem lažnih obračuna ili na drugi način dovođenjem u zabludu ovlaštene osobe, izvrši nezakonitu isplatu.²⁴ Pored temeljnog, postoji i teži, odnosno osobito težak oblik prijevare u službi za koji su propisane teže sankcije. Navedeno ukazuje na to da je kvalifikacija u smislu težine pojedinih oblika ovog kaznenog djela podjednaka kvalifikaciji kod kaznenog djela *pronevjera u službi* i *zlouporaba položaja ili ovlasti*. Pritom se visina protupravno stečene imovine uzima kao kriterij za ocjenjivanje težine djela.

²³ Prema svojoj faktičkoj naravi, prijevarena u službi odgovara kaznenom djelu „obične“ prijevare, ali se razlikuje od nje prema zaštitnom objektu, protupravnoj koristi, radnji djela i prema mogućem počinitelju (Teofilović & Jelačić, 2006).

²⁴ Zabludu, kao subjektivni temelj za isključenje kaznenog djela, treba promatrati u smislu čl. 37. i 38. Kaznenog zakona BiH, koji opisuju stvarnu i pravnu zabludu, i to kao neotklonjivu.

Kazneno djelo prijevara u službi može se izvršiti samo izravnim umišljajem sa istaknutom namjerom da se pribavi protupravna imovinska korist a ta korist uvijek je novac.

4.9. Nesavjestan rad u službi

Iako se nesavjestan rad ne ubraja u skupinu klasičnih korupcijskih kaznenih djela, zbog posebne važnosti za javnu službu i njegove frekventnosti zaslužuje se naći među posebice pojašnjenim djelima. Naime, radi se o djelu koje može izvršiti samo službena ili odgovorna osoba (pravo službeničko kazneno djelo).

Dakle, ovo djelo službena osoba ostvaruje ako, svjesno kršeći propise (zakon ili drugi opći akt), propusti obnašanje dužnosti nadzora, nesavjesno postupi i time prouzroči finansijsku štetu veću od 1.000 KM (npr. Kazneni zakon BiH). I u ovom slučaju visina nastale štete ima utjecaja na kvalifikaciju oblika kaznenog djela. Tako, ako je nastala šteta veća od 10.000 KM, zapriječena kazna je veća. Također, zapriječena kazna je veća ako su nesavjesnim postupanjem službenika teže povrijeđena prava druge osobe.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- Bačić, F. (2000). Korupcija i antikorupcijsko kazneno pravo. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 7 (2), 827-841.
- Citanović L (1999) Svrha kažnjavanja u savremenom kaznenom pravu. Zagreb: Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske.
- Datzler, D. (2011). Otkrivanje i dokazivanje kaznenih djela primanja i davanja dara i drugih oblika koristi (Doktorska disertacija). Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.
- Etchegoyen, A. (1997). Podmićivač i podmićeni. Split: Laus.
- Lazarević, Lj. (1998). Krivično pravo Jugoslavije (posebni dio). Beograd: Savremena administracija.
- Vujović S (2013) Kaznena politika za korupcijska krivična djela (*Magistarsti rad*). Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.
- Teofilović, N., & Jelačić, M. (2006). Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih djela korupcije i pranja novca. Beograd: Policijska akademija.
- Tomanović, M. (1990). Krivična djela korupcije. Beograd: Kultura.

5. Vrste i pojavni oblici korupcije uopće

5.1. Tipologija korupcijskih kaznenih djela

Iako kazneno pravo nije jedino sredstvo u borbi protiv korupcije i ne treba ga precjenjivati, mora se reći da je ono neizostavno (Bačić, 2000, Datzer, 2011). Kaznenopravna reakcija predviđena je samo za najteža zabranjena ponašanja, tj. primjenjuje se kao krajnje sredstvo (*ultima ratio*) na izvršitelja neprihvatljivog ponašanja. Što će se smatrati kaznenim djelom, ovisi o stajalištu određenog društva, točnije o vladajućoj klasi, odnosno vlasti. Također, o njihovim stajalištima ovisi i težina pojedinih kaznenih djela a o njoj se može zaključivati pregledom vrsta i mjera predviđenih kaznenopravnih sankcija za kaznena djela koja su propisana u kaznenom zakonu. Koliko je, onda, teška korupcija, odnosno korupcijska kaznena djela?

Za ovaj primjer uzet ćemo samo klasična korupcijska kaznena djela iz Kaznenog zakona Bosne i Hercegovine. Svako od tih djela se može javiti u nekoliko (dva ili tri) oblika za koja je propisana različita kazna. U tabeli 5.1. prikazana je vrsta zapriječenih kazni za svih 18 oblika u kojima se može pojaviti sedam spomenutih korupcijskih kaznenih djela.

Tabela 5.1.

Vrste zapriječene kazne za korupcijska kaznena djela

Vrste kazne	Predviđene kazne za klasična korupcijska KD
Kazna zatvora	18
Novčana kazna	1 (alternativno)

Analiza pokazuje da je kaznenim zakonom predviđena kazna zatvora za svih 18 oblika klasičnih korupcijskih kaznenih djela. Upravo je kazna zatvora najstroža kazna u našim kaznenim zakonima. Samo se u jednom slučaju, i to kod lakšeg oblika davanja dara i drugih oblika koristi, može izreći novčana kazna.

Druga relevantna mjera težine neprihvatljivog ponašanja je zapriječena duljina trajanja zatvorske kazne. Prema kaznenopravnoj teoriji, može se govoriti o četverostupanjskoj klasifikaciji ili gradaciji kaznenih djela u odnosu na njihovu težinu. Najlakša kaznena djela su ona za koja zakon propisuje kaznu zatvora do tri godine, a laka kaznena djela su djela za koja se može izreći kazna zatvora do pet godina. Teška kaznena djela su djela za koja je moguće izreći kaznu zatvora do 10 godina, a za najteža kaznena djela kazneni zakon predviđa kazne zatvora više od 10 godina. Ako se uzmu u obzir sva kaznena djela u kaznenim zakonima, omjer lakih i teških je približno 20:80 (vidjeti tabelu ispod).

Duljina trajanja zapriječene zatvorske kazne za korupcijska kaznena djela prikazana je u tabeli 5.2.

Tabela 5.2.

Duljina trajanja zapriječenih kazni za korupcijska kaznena djela

Mjera kazni u KZ	Korupcijska KD (KZBiH)	Sva KD u većini KZ
Najlakša kaznena djela (do 3 god.)	1 = 50%	≈80%
Laka kaznena djela (od 5 god.)	8	
Teška kaznena djela (do 10 god.)	6 =50%	≈20%
Najteža kaznena djela (više od 3 god.)	3	

Iz prikazane tabele proizlazi da samo jedan oblik korupcijskog kaznenog djela spada u najlakša djela, ili ona djela kažnjiva do tri godine zatvora. Čak njih osam je kažnjivo zatvorskom kaznom do pet godina, šest kaznom do 10 godina, a za tri oblika nije određen posebni maksimum kazne, pa se mogu kazniti kaznom i do 20 godina zatvora. Ako se to usporedi sa teorijskim razvrstavanjem djela na laka i teška, onda polovica od ukupno 18 oblika korupcijskih djela spada u laka, a druga polovica u teška kaznena djela.

5.2. Oblici ponašanja koji se često povezuju sa korupcijom

Zbog često neujednačenog shvaćanja i definiranja korupcije, mnogi autori stručnih i znanstvenih radova spominju različite termine koji se odnose na korupciju ili su u bliskoj svezi sa korupcijom. To su, primjerice, termini podmićivanje, favoritizam, nepotizam, kronizam, klijentelizam, sukob interesa, nezakoniti doprinosi, umrežavanje, diskriminacija i sl.

Podmićivanje Favoritizam
Nepotizam Kronizam Klijentelizam
Iznude Zlouporeba položaja Sukobi interesa
Nezakoniti doprinosi Umrežavanje Podmićivanje
Favoritizam Nepotizam Kronizam Klijentelizam Iznude
Zlouporeba položaja Sukobi interesa Nezakoniti doprinosi
Umrežavanje Podmićivanje Favoritizam Nepotizam Kronizam
Klijentelizam Iznude Zlouporeba položaja Sukobi interesa
Nezakoniti doprinosi Umrežavanje Podmićivanje Favoritizam
Nepotizam Kronizam Klijentelizam Iznude Zlouporeba položaja Sukobi
interesa Nezakoniti doprinosi Umrežavanje Podmićivanje
Favoritizam Nepotizam Kronizam Klijentelizam Iznude Zlouporeba
položaja Sukobi interesa Nezakoniti doprinosi Umrežavanje
Podmićivanje Favoritizam Nepotizam Kronizam Klijentelizam Iznude
Zlouporeba položaja Sukobi interesa Nezakoniti doprinosi
Umrežavanje Podmićivanje Favoritizam Nepotizam Kronizam
Klijentelizam Iznude Zlouporeba položaja Sukobi interesa
Nezakoniti doprinosi Umrežavanje Podmićivanje Favoritizam
Nepotizam Kronizam Klijentelizam Iznude Zlouporeba
položaja Sukobi interesa Nezakoniti doprinosi
Umrežavanje Podmićivanje Favoritizam Nepotizam
Kronizam Klijentelizam Iznude
Zlouporeba položaja Sukobi interesa
Nezakoniti doprinosi

- *Podmićivanje*

Podmićivanje je ponašanje koje se odnosi na nuđenje ili davanje, odnosno zahtijevanje ili primanje kakve usluge, novca ili drugih oblika koristi kako bi se donijela odluka koja je protupravna. Također, podmićeni može zahtijevati ili primiti mito kako bi učinio nezakonitu radnju, ili propustio izvršiti svoju dužnost.

- *Favoritizam*

Favoriziranje podrazumijeva stavljanje određenih osoba ispred ostalih. To ponašanje može se odnositi na obitelj, prijatelje, poznanike, kolege, određene skupine ljudi kojima se daje određena prednost prigodom obnašanja službene dužnosti. To ponašanje ne mora nužno značiti korupciju u pravnom smislu, nego se može naći na samoj granici dopuštenoga.

- *Nepotizam*

Ukoliko se kroz službeni ili odgovorni rad favorizira obitelj, onda se može govoriti o nepotizmu.

- *Kronizam*

Ovaj termin se koristi ukoliko postoji situacija u kojoj službena ili odgovorna osoba prijatelje ili poznanike stavlja u povlašten položaj.

- *Klijentelizam*

Klijentelizam podrazumijeva protežiranje, tj. neformalnu svezu između donositelja odluka i klijenata. Često se koristi i termin patronaža (patron - pokrovitelj). Kao primjer može se navesti upošljavanje u javnu službu po političkoj liniji. Kao i prethodno spomenuti oblici ponašanja, klijentelizam ne mora nužno imati protupravne dimenzije, ali je na granici dozvoljenoga.

- *Iznude*

Podrazumijeva zahtijevanje ili ostvarivanje kakve koristi uporabom sile ili prijetnje. Primjer: Moguće je da se na ovaj način agresivno zahtijeva kakva korist (npr. pružanje medicinske usluge liječnik uvjetuje izvjesnom količinom novca, ili kakvom drugom korišću), pa bi tada i iznuda imala obilježja korupcije.

- *Zlouporaba položaja*

Zlouporaba položaja zajednički je imenitelj za bilo koji drugi oblik ponašanja kojim se služba obavlja na način da se vlastiti interesi stavljaju ispred javnih. Ona postoji ukoliko konkretnim postupanjem nije ostvareno postojanje nekog drugog kažnjivog ponašanja. I podmićivanjem i prijevarom se, primjerice, vrši zlouporaba, ali je oblik realizacije jasno preciziran: kod zlouporabe kao posebnog

delikta referira se na svaki drugi oblik iskorištavanja, prekoračenja, ili neizvršavanja službene dužnosti.

- *Sukobi interesa*

Sukob interesa se može definirati kao situacija u kojoj javni dužnosnik ima neke profesionalne ili osobne obveze, odnosno financijske interese koji mu otežavaju obnašanje javne funkcije i ugrožavaju njegovu objektivnost, ili mogu stvoriti dojam da je njegova objektivnost ugrožena. To nužno ne znači da se radi o negativnom aspektu (vidjeti temu 2 ovog dokumenta).

- *Nezakoniti doprinosi*

Ovaj termin se koristi kada se želi ukazati da službene ili odgovorne osobe povećavaju svoje prihode na neformalan način, a to praktično znači putem kršenja neke pravne norme.

- *Umrežavanje*

Umrežavanje često označava skupinu ljudi na odgovornim funkcijama koji se neformalno umrežavaju radi stjecanja protupravne koristi. Ova ponašanja vrlo često dolaze do izražaja u procesima javnih nabavki u kojima postoje umreženi ponuđači.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **Citanović L (1999) Svrha kažnjavanja u savremenom kaznenom pravu. Zagreb: Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske.**
- **Vujović S (2013) Kaznena politika za korupcijska krivična djela (Magistarski rad). Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.**

6. Pojavni oblici korupcije u Bosni i Hercegovini (rezultati istraživanja)

Istraživanje je provedeno sa ciljem prikupljanja informacija o iskustvima sa korištenjem, te zadovoljstvom pruženim javnim uslugama i postupanjem zvaničnika/sluzbenika a na temelju kojih će biti moguće poboljšati kvalitetu pružanja usluga i integritet javne administracije. Posebni cilj istraživanja je bio i da se utvrde karakteristike koruptivnog ponašanja državnih sluzbenika.

Istraživanjem je obuhvaćeno 1.200 građana koji žive na teritoriju 134 općine u Bosni i Hercegovini. Istraživanje je provedeno uporabom metode CATI (Computer Assisted Telephone Interview). Uzorak obuhvaća građane prosječne starosti 52,66 godina. Od ukupnog broja ispitanika 62,8% su osobe ženskog, a 37,2% osobe muškog spola. Kada je u pitanju stupanj obrazovanja, polovica ispitanika je završila najviše trogodišnju srednju školu, dok je isto toliko onih koji su završili četverogodišnje srednjoškolsko obrazovanje, fakultet ili magistarski/doktorski studij. Oko 1/4 ispitanika su uposleni, oko jedne trećine neuposleni i isto toliko umirovljenici. Oko 4% ispitanika su studenti, a 6% domaćice. Od onih koji su uposleni više od jedne trećine rade u javnom sektoru, oko 60% njih radi u privatnom sektoru, a relativno je mali postotak onih koji rade u nevladinom sektoru (2,2%). Ispitanici najčešće žive u kućanstvima u kojima su tri osobe. Ipak, istraživanjem je obuhvaćeno i oko 20% osoba koje žive u kućanstvima koja imaju pet ili više osoba. Na pitanje o ukupnom prihodu kućanstva, tj. o ukupnom novcu koji zarade ili prime svi članovi kućanstva (neto prosječni mjesečni prihod), više od polovice ispitanika (56,4%) prijavilo je prihod do 800 KM, a preostalih 43,6% prijavilo je prihode veće od 800 KM.

Na pitanje o izvorima iz kojih crpe informacije o korupciji u državnim službama, polovica ispitanika (50,8%) je izjavila da je njihov izvor televizija. Nešto manje od trećine ispitanika (30,5%) nije navelo poseban izvor, nego je izjavilo da se „generalno zna da ima puno korupcije u BiH“. Relativno mali broj ispitanika (samo 6%) kao izvor je navelo web-portale i društvene mreže, a nešto više (8,6%) svoje stajalište prema razini korupcije u državnim službama zasnovalo je na osobnom iskustvu.

Negativni efekti korupcije u jednom društvu su potpuno jasni i nepobitni. Iz toga proizlazi i očekivanje da je korupcija, bez obzira na oblik koruptivnog ponašanja, potpuno neprihvatljiva građanima. Kako bi se stekao uvid u generalni odnos javnosti prema koruptivnom ponašanju, u istraživanje je uključeno i pitanje o prihvatljivosti pojedinih oblika koruptivnog ponašanja.

Tabela 6.1.

Prihvatljivost koruptivnih ponašanja za građane

Ocijenite prihvatljivost sljedećih tvrdnji	Prihvatljivo	Neprihvatljivo
<u>Državni službenik prima manje darove od građana da poveća niska primanja</u>	16,7%	83,3%
<u>Državni službenik dobije uposlenje putem obiteljskih veza ili posredstvom prijatelja</u>	10%	90%
<u>Državni službenik traži novac ili darove da bi ubrzao administrativnu proceduru</u>	5,3%	94,7%
<u>Da se nudi novac državnom službeniku radi ubrzavanja administrativne procedure</u>	6,8%	93,2%
<u>Državni službenik prihvaća dar od privatnog poduzeća</u>	10,5%	89,5%

Iz ovih rezultata proizlazi da su različiti oblici koruptivnog ponašanja djelomično ili u potpunosti prihvatljivi građanima u Bosni i Hercegovini. Čini se da je najprihvatljivije primanje dara kako bi se povećala niska primanja, a da je najmanje prihvatljivo traženje novca ili dara kako bi se ubrzala administrativna procedura.

Za stvaranje odgovarajuće slike o stajalištima javnosti prema kvaliteti usluga koje pružaju javne službe, kao i o integritetu javnih službi posebice je važno razdvojiti percepciju od iskustva. U tom smislu ispitanici su pitani jesu li u proteklih 12 mjeseci imali kontakt sa nekim državnim službenicima, uključujući i kontakte ostvarene preko posrednika (*primjerice*, radi korištenja javne usluge, traženja informacija/pomoći, dokumenata ili tijekom administrativne procedure). Nešto više od jedne četvrtine ispitanika (27%) u posljednjih 12 mjeseci imali su takav kontakt. Među njima nešto više od polovice (52,8%) je bilo zadovoljno uslugom, a nešto manje od polovice (47,2%) izrazilo je određenu razinu nezadovoljstva.

Drugo važno pitanje je bilo iskustvo sa koruptivnim ponašanjem. Pitanje je postavljeno na sljedeći način: Molim Vas, prisjetite se svih kontakata koje ste imali sa državnim/javnim službenicima u proteklih 12 mjeseci. Je li se desilo da ste nekom od njih morali dati dar, ponuditi protuuslugu, ili dati novac čak i preko posrednika? Odgovarajući na to pitanje, 10,7% ispitanika koji su ranije rekli da su imali kontakte sa državnim službenicima izjavilo je kako su bili u takvoj situaciji. Preostalih 89,3% ispitanika negiralo je osobno iskustvo sa koruptivnim ponašanjem državnih službenika.

Ispitanici koji su prijavili kako su imali osobno iskustvo sa koruptivnim ponašanjem su upitani i da daju neke temeljne informacije o svom iskustvu. Tri četvrtine ispitanika (75%) su prijavile da su državnim službenicima dale novac. Nešto rjeđe (13,9%) državnim službenicima je dana hrana, a u najmanjem broju slučajeva (5,6%) radilo se o vrijednim predmetima (zlato, nakit, telefoni itd.). Izuzimajući dva slučaja u kojim su dani iznosi od 18.000 KM i 5.000 KM, utvrđeno je da su, u prosjeku, građani davali 200 KM (uz varijacije od 20 KM do 500 KM).

Razlozi zbog kojih su se građani odlučivali dati novac ili dar najčešće se odnose na ubrzavanje ili završetak neke administrativne procedure (61,1%). Dobivanje boljeg tretmana (povećanje bodova, smanjenje poreza i sl.) je bilo razlogom za davanje novca ili dara u 22,2% slučajeva, a izbjegavanje plaćanja novčane kazne je bilo razlogom za davanje u relativno malih 5,6%.

Upitani o tomu kako su shvatili da se od njih očekuje dodatno plaćanje/dar, nešto više od jedne četvrtine ispitanika (27,8%) izjavilo je kako su bili suočeni sa jasnim zahtjevom državnog službenika. Nešto manjem broju ispitanika (22,2%) državni službenik je nagovijestio kako se očekuje dodatno plaćanje ili dar, a točno jedna trećina ispitanika (33,3%) izjavila je kako nitko nije ništa tražio, nego su novac dali na vlastitu inicijativu, kako bi olakšali proceduru.

Obzirom na vrijeme davanja, građani najčešće (55,6%) daju darove ili novac prije pružanja usluge. Oko 20% slučajeva karakterizira davanje u tijeku pružanja usluge, a u 13,9% slučajeva radi se o davanju nakon pružene usluge. U samo jednom slučaju, vjerojatno kod jednog od već spomenutih velikih davanja, dio novca je dan prije, a dio nakon pružene usluge.

Zanimljivo je da je samo jedan slučaj davanja prijavljen, i to Ombudsmenu. Upitani o tomu zašto ne prijavljuju ovakve slučajeve, 40% ispitanika je izjavilo kako je davanje uobičajena praksa i kako nema razloga da se ono prijavljuje. Nešto manje od polovice ispitanika (48,6%) smatralo je kako je prijavljivanje beskorisno, jer nitko ne bi mario za to.

Obzirom na važnost prijavljivanja korupcije, svim ispitanicima (N=1200) je postavljeno sljedeće pitanje: Do koje mjere se slažete, ili ne slažete sa dolje navedenim izjavama o prijavljivanju korupcije?

Tabela 6.1.

Važnost prijavljivanja korupcije

	Slazem se	Ne slažem se	Ne znam
Uobičajena je praksa platiti ili dati darove, zašto bih prijavljivao/la	30,2%	59,3%	10,5%
Nema svrhe prijavljivati korupciju, jer se ništa korisno ne može uraditi glede tog pitanja	56,5%	32,9%	10,6%
Ljudi koji prijavljuju korupciju će vjerojatno zažaliti	57,5%	24,8%	17,7%
Ponekad je korupcija jedini način da se obave stvari	50,4%	37,1%	12,5%
Nitko ne zna gdje se prijavljuju djela korupcije	41,3%	43%	15,7%

Na koncu, građanima je postavljeno i pitanje: Ako biste u budućnosti morali prijaviti slučaj kada je državni službenik od Vas tražio novac ili dar, kome biste ga prijavili? U pravilu, građani (58,9%) imaju predstavu o tomu kome bi prijavili korupciju. Najčešće navode policiju (15,8%), tijelo za borbu protiv korupcije (14,3%), osobu nadređenu osobi koja je tražila mito (12,2%) i medije (8,8%). Iznimno rijetko (2,2%) građani bi se odlučili prijaviti slučaj tužitelju. Međutim, veliki broj građana (22,3%) ne zna kome bi prijavio slučaj traženja mita. Sa druge strane, 18,8% građana ima jasno stajalište: Nikome ne bih prijavio/prijavila!



TEMA II.
POJMOVI I POJAVNI OBLICI SUKOBA
INTERESA

Autor
Aleksandra Martinović



1. Pojam sukoba interesa

Korupcija predstavlja posebnu opasnost za države u tranziciji u kojima demokratski i institucionalni sustavi još nisu potpuno izgrađeni, a neadekvatni pravni i politički mehanizmi ne pružaju dovoljno garancija za efikasnu kontrolu raspolaganja javnim ovlastima. Sukladno tomu, i pojam sukoba interesa je postao jedno od najvažnijih pitanja kojima se sve više bave zemlje u tranziciji, zbog rasta privatnog sektora i, posljedično, većeg broja transakcija između javnog i privatnog sektora (za sve ugovore koje javni sektor sklapa sa privatnim entitetima, bilo da se radi o privatizaciji, javno-privatnom partnerstvu, koncesijama, javnim nabavkama i slično, koristi se termin „javno ugovaranje“). Pored toga, immanentni svim državama jesu i prijelazi pojedinaca, bivših nositelja javnih funkcija, u privatni sektor i obrnuto sa specifičnim znanjem, informacijama i stečenim kontaktima. Ta i srodna pitanja, ako se ne reguliraju na način da javni interes bude zaštićen, mogu vrlo lako preći u korupciju sa svim pratećim posljedicama po društvo i ekonomiju (neadekvatna raspodjela javnih sredstava, narušavanje tržišne konkurencije, nepovjerenje u javni sektor i drugo). U prošlosti rješavanje ovih pitanja, uglavnom, usmjeravano je na tradicionalne izvore utjecaja, kao što su darovi i gostoprimstvo koji se nude javnim službenicima, ili utjecaj osobnih i obiteljskih veza.²⁵ Spomenuta povećana suradnja s privatnim sektorom posljednjih godina cijeli problem učinila je složenijim umnožavanjem mogućnosti sukoba interesa i posljedičnom potrebom njegovog boljeg razumijevanja i detaljnijeg reguliranja.

Sukob interesa u javnim službama je star koliko i sama državna uprava, ali su njegovi pojavni oblici sve brojniji i složeniji. Za pravilno razumijevanje sukoba interesa potrebno je prvo pojasniti o kakvim se interesima radi. Sve osobe, bilo da se radi o pravnim ili privatnim, imaju veliki broj različitih interesa koji ne mogu istodobno biti realizirani, odnosno zadovoljeni. Primjerice, pojedinac može imati interes za rješavanje stambenog pitanja, kao i za kupovinu novog automobila, ali ne može oba interesa zadovoljiti u isto vrijeme. Javni sektor, rukovodeći se javnim interesom, prigodom donošenja i usvajanja proračuna određene administrativne razine mora donijeti odluku o tomu koji će interesi brojnih proračunskih korisnika biti zadovoljeni i u kojoj mjeri u okviru

²⁵Sukob interesa – vodič kroz pojmove i zakone, Transparency International BiH.

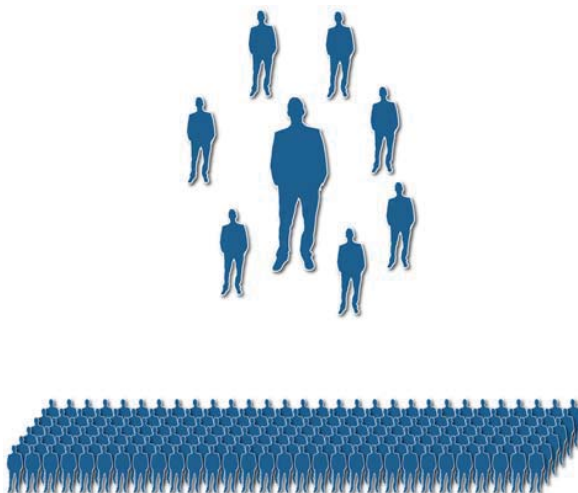
limitiranih sredstava. Ovo jesu primjeri međusobno suprotstavljenih interesa, ali oni ne predstavljaju sukob interesa koji se ovdje razmatra. Pojam sukoba interesa u kontekstu prevencije korupcije je situacija koja, na jednoj strani, ima javni interes a koji, zbog drugih interesa osobne ili poslovne naravi, može biti doveden u pitanje.

Među najjednostavnijim sveobuhvatnim definicijama sukoba interesa je ona Transparency Internationala prema kojoj je to situacija u kojoj je pojedinac ili pravna osoba, bilo da se radi o vladinoj, poslovnoj, medijskoj ili građanskoj asocijaciji, konfrontiran izborom između zahtjeva i obveza svoje pozicije i svojih privatnih interesa. To je, dakle, situacija koja može dovesti u pitanje nepristranost odlučivanja.

Kada je riječ o javnom službeniku, radi se o situaciji u kojoj on ima neke dodatne profesionalne ili osobne obveze koje predstavljaju svojevršno iskušenje i ugrožavaju ili mogu ugroziti njegovu objektivnost, potencijalno na štetu javnog interesa. **U tom kontekstu na sukob interesa se gleda kao na moguće stanje koje pogoduje pojavi korupcije, pa se on, zbog toga, naziva i „sivom zonom korupcije“.**

2. Odnos sukoba interesa i korupcije

Postoji jasna nedvojbena sveza između sukoba interesa i korupcije, mada često ne i jasna granica. Korupcija često uključuje i slučajeve sukoba interesa, ali svaki sukob interesa ne podrazumijeva nužno korupciju. Primjera radi, javni službenik koji je uključen u donošenje odluke u kojoj ima osobni interes (i time se nađe u



sukobu interesa) može postupati pošteno i sukladno zakonu, te time izbjeći korupciju.

Sukob interesa je jedno specifično stanje ili situacija u kojoj postoji sukob javne dužnosti i osobnog interesa, koji bi mogao neprimjereno utjecati na javni interes. Pojedinci se često mogu naći u toj situaciji i oprečno svojoj volji. Primjerice, u manjim sredinama je nekada neizbježno da na različitim pozicijama u jednoj javnoj instituciji budu uposlene osobe koje su na neki način povezane (obiteljski, prijateljski itd.). Tada osoba koja ima hijerarhijski višu poziciju može doći u situaciju da izravno rukovodi ili odlučuje, primjerice, o unapređenju, o povezanoj osobi na nižoj funkciji. Hoće li u konkretnoj situaciji privatni interes prevladati nad javnim, kao i posljedično odlučivanje, jeste odluka koja je u najvećoj mjeri zasnovana na osobnom integritetu pojedinca, a potom i na vjerojatnoći detekcije određenog ponašanja, te visini sankcije. U tom smislu je i prevencija sukoba interesa dio širih mjera za prevenciju korupcije, a o sukobu interesa se prvo razmišlja kao o pitanju etike i integriteta, a potom kao o pravnom, te političkom pitanju.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **Pope, J. (2000) TI Source Book: Confronting Corruption – The Elements of National Integrity System**
- **ICAC and CMC (2004). Identifying Conflict of Interests in the Public Sector.**
- **Transparency International BiH. (2009) Sukob interesa – vodič kroz pojmove i zakone u BiH**

3. Sukob interesa u međunarodnim standardima

Među najvažnije međunarodne standarde koji definiraju pojam sukoba interesa, njegove oblike i manifestacijske oblike, mehanizme otkrivanja, prevenciju i upravljanje sukobom interesa tamo gdje ga nije moguće otkloniti spadaju preporuke Vijeća Europe²⁶, Smjernice Organizacije za međunarodnu suradnju i razvoj (OECD), Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije i drugi.

3.1. Oblici i manifestacijske forme sukoba interesa

Preporuka Vijeća Europe iz 2000. godine („Prva preporuka“) postavlja temelj referentnog dokumenta za kodeks ponašanja javnih službenika unutar država članica EU i daje jednu od najiscrpnijih definicija pojma sukoba interesa, postupak za otkrivanje interesa, te postupke koji moraju slijediti kako bi se on spriječio ili suzbio, kao što slijedi:

- 1. Sukob interesa nastaje u situaciji kada javni službenik ima privatni interes koji je takav da može utjecati, ili se činiti da utječe, na nepristrano i objektivno obavljanje njegovih službenih dužnosti.*
- 2. Privatni interes javnog službenika uključuje svaku prednost njemu samom, njegovoj obitelji, bliskim rođacima, prijateljima, te osobama ili organizacijama s kojima ima ili je imao poslovne ili političke odnose. To uključuje i svu povezanu odgovornost, bilo građansku ili financijsku.*
- 3. Kako je javni službenik obično jedina osoba koja zna nalazi li se u takvoj situaciji, on ima osobnu obvezu:*
 - Paziti na svaki potencijalni ili stvarni sukob interesa;*
 - Poduzimati korake kako bi se izbjegao takav sukob;*
 - Otkriti svome nadređenom svaki takav sukob čim ga postane svjestan;*

²⁶Preporuka broj R (2000) 10 Odbora ministara državama članicama o kodeksu ponašanja za javne dužnosnike, koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe na 106. sjednici 11. svibnja 2000. („Prva preporuka“) i Preporuka Vijeća o Smjernicama za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi, Vijeće Europe, 2003. („Druga preporuka“).

- *Pokoriti se svakoj konačnoj odluci o povlačenju iz situacije ili lišavanju prednosti koja je uzrok sukoba.*
- 4. *Kad god se to traži, javni službenik bi trebao izjasniti se je li ili nije u sukobu interesa.*
- 5. *Svaki sukob interesa koji je iznio kandidat za javnu službu ili novo mjesto u javnoj službi treba biti razriješen prije imenovanja.*²⁷

Ovdje je važno naglasiti da definicija sukoba interesa jasno razlikuje **stvarni** i **prividni** sukob interesa, što znači da ih smatra jednako važnim u bilo kojem slučaju reguliranja.

Druga preporuka Vijeća Europe, koja se nadovezuje na prethodnu, definira **stvarni sukob interesa** kao: *sukob između javne dužnosti i privatnih interesa javnog službenika u kojem on ima privatne interese koji bi mogli na neprimjeren način utjecati na obnašanje njegovih službenih dužnosti i obveza.* Prema ovoj definiciji, stanje sukoba interesa već je nastupilo ako je jasno da postoje privatni interesi koji su u sukobu s javnom dužnošću osobe. Nije bitno je li stvarni sukob interesa doveo i do neprikladnog ponašanja ili štete javnoj dužnosti. Bitno je da postoji stanje sukoba interesa koje se mora identificirati i reagirati sukladno tomu. Nakon toga je ključno istražiti identificirane stvarne sukobe interesa, jer je vrlo moguće da su oni odista i doveli do zlouporabe položaja ili korupcije, odnosno štete po javni interes.

Pojam **prividnog sukoba interesa** definiran je kao situacija u kojoj: *... postoji privid da bi privatni interesi javnog službenika mogli neprikladno utjecati na izvršavanje njegovih zadataka, ali to, zapravo, nije slučaj.* Prema ovoj definiciji, nejasno je postoji li već sukob interesa, ili bi moglo do njega doći u budućnosti. Samo se čini da možda postoji situacija sukoba interesa, ali bi se nakon istrage moglo ispostaviti da to nije slučaj. Ova vrsta sukoba interesa je bitna zbog toga što prividi sukoba interesa mogu imati potencijal da se pretvore u stvarne, ili dalje u zlouporabu ili korupciju. Također, prividni sukobi interesa negativno utječu na imidž javne uprave, odnosno na percepciju javnosti o njezinom narušenom integritetu. Zato je od najveće važnosti da se i prividni sukobi interesa reguliraju, obznane ili identificiraju i istraže.

²⁷Članak 13. Modela kodeksa ponašanja za javne službenike.

Druga preporuka uvodi i treći oblik sukoba interesa: **Potencijalni sukob interesa** nastaje kada javni službenik ima privatne interese koji su takve naravi da bi došlo do sukoba interesa ako bi on bio uključen u relevantne (tj. proturječne) službene odgovornosti u budućnosti. Prema ovoj definiciji, nema stvarnog sukoba interesa, zato što osoba još ne obnaša javnu dužnost koja bi bila u sukobu s njegovom trenutačnom privatnom funkcijom. Međutim, izvjesno je da bi, u slučaju da osoba stupi na tu dužnost, sukob interesa od potencijalnog postao stvaran. U takvoj situaciji trebaju postojati propisi koji bi zahtijevali da se osoba izjasni o svojoj privatnoj funkciji i koji bi je obvezali da se odrekne jedne od dviju funkcija. Drugim riječima, osoba bi trebala odlučiti ili da ne preuzme javnu dužnost, ili da se odrekne određene privatne funkcije.

Dalje je važno naglasiti da se privatni interes definira kao **bilo kakva prednost**, što znači da uključuje i materijalne i nematerijalne prednosti, obzirom na to da nematerijalni sukobi interesa mogu biti jednako štetni kao i materijalni, pa se kao takvi moraju i regulirati.

Konkretno, **materijalni interes** uključuje stvarnu ili potencijalnu financijsku dobit. On postoji u slučajevima kada uposleni ili član njegove/njezine obitelji koji posjeduje imovinu, akcije ili položaj u kompaniji koja se nadmeće za taj javni posao prihvaća darove, koristi prednosti ili ima prihod od drugog posla. Nije neophodno da bude razmijenjen novac – korist može biti povećanje vrijednosti imovine zbog povoljne odluke ili odabira određenog ponuđača za ugovor. Primjerice, ukoliko osoba koja podnese zahtjev kod odbora uruči donaciju kompaniji u kojoj je odbornik partner, tu postoji potencijalni sukob interesa, jer na odbornika može utjecati donacija prigodom razmatranja zahtjeva. Postoji, dakle, rizik da osobni interes odbornika u kompaniji može biti u sukobu s njegovim javnim dužnostima da procijeni zahtjev na temelju njegove stvarne vrijednosti.²⁸

Nematerijalni interesi nemaju financijsku komponentu. Oni proizlaze iz osobnih ili obiteljskih odnosa ili sudjelovanja u sportskim, društvenim ili kulturnim aktivnostima. Najočigledniji primjer ovoga je obiteljski interes – primjerice, službenik u sektoru za upošljavanje može imati interes da utječe na

²⁸ Dr. Londza Esadze, Smjernice za prevenciju sukoba interesa, 2013.

proceduru upošljavanja kako bi osigurao mjesto svom rođaku, bez ikakve financijske dobiti. Slično tomu, ako vladina organizacija koja daje donacije sportskim organizacijama ima uposlenog na visokom položaju čija je kćerka vodeći igrač u organizaciji koja je podnijela zahtjev za donaciju, uposleni ima, ili može biti shvaćeno da ima, osobni interes u svezi sa ishodom zahtjeva za donaciju.

Postoje i drugi interesi koji nisu osobni, ali mogu biti predmetom sukoba interesa. Imajući ponovni izbor na umu, izabrani dužnosnici obično slijede interese svojih birača i/ili svojih stranaka i pokušavaju utjecati na relevantne administrativne procese, što je često u oprečnosti sa javnim interesima.

Veliki doprinos razumijevanju suvremenih oblika sukoba interesa i razvoju propisa, osobito kada su u pitanju interakcije sa poslovnim sektorom, bilo da do njih dolazi tijekom obnašanja javne službe ili po njezinom napuštanju, dala je **Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC)**. Ona propisuje unapređenje standarda i procedura za **očuvanje integriteta privatnih entiteta**, uključujući kodekse ponašanja za korektno, časno i pravilno obavljanje poslovnih djelatnosti i svih relevantnih profesija i za **sprečavanje sukoba interesa**, te za **unapređenje dobre poslovne prakse među poduzećima i u ugovornim odnosima poduzeća sa državom**. Dalje, propisuje potrebu **sprečavanja sukoba interesa** uvođenjem **ograničenja**, gdje to odgovara i za **razumno vremensko razdoblje**, glede obavljanja profesionalnih djelatnosti **bivših** javnih dužnosnika ili upošljavanja javnih dužnosnika u privatnom sektoru nakon napuštanja javnih funkcija ili umirovljenja, tamo **gdje su te djelatnosti ili uposlenje u neposrednoj svezi s funkcijama na kojima su bili ili su ih nadgledali** ti javni dužnosnici za vrijeme svog mandata (pantouflage).²⁹

²⁹UNCAC, članak 12. Privatni sektor.

Imajući u vidu različite navedene mogućnosti i opcije, u literaturi je prepoznato sljedećih osam temeljnih manifestacijskih oblika sukoba interesa:

Poslovanje sa samim sobom
Prihvatanje poklona i drugih materijalnih
vrijednosti Trgovina utjecajem Korištenje javne
imovine za privatne svrhe Korištenje povjerljivih
informacija Npropisan angažman - dodatno uposlenje
Postuposlenje Lično ponašanje (narušavanje javnog ugleda)
Poslovanje sa samim sobom Prihvatanje poklona i drugih
materijalnih vrijednosti Trgovina utjecajem Korištenje javne imovine
za privatne svrhe Korištenje povjerljivih informacija Npropisan
angažman - dodatno uposlenje Postuposlenje Lično ponašanje
(narušavanje javnog ugleda) Poslovanje sa samim sobom Prihvatanje
poklona i drugih materijalnih vrijednosti Trgovina utjecajem Korištenje
javne imovine za privatne svrhe Korištenje povjerljivih informacija
Npropisan angažman - dodatno uposlenje Postuposlenje Lično
ponašanje (narušavanje javnog ugleda) Poslovanje sa samim
sobom Prihvatanje poklona i drugih materijalnih vrijednosti
Trgovina utjecajem Korištenje javne imovine za
privatne svrhe Korištenje povjerljivih
informacija Npropisan angažman -
dodatno uposlenje

1. Poslovanje sa samim sobom, odnosno u vlastitu korist, odnosi se na situaciju u kojoj pojedinac u zvaničnom svojstvu poduzima mjere koje uključuju poslovanje sa samim sobom u privatnom svojstvu i koje donose korist.
2. Prihvatanje darova i drugih materijalnih vrijednosti - javni službenici ne trebaju tražiti, niti, osim ako su ovlašteni, prihvatati transfer ekonomskih vrijednosti od osoba sa kojima stupaju u kontakt u zvaničnom svojstvu. Koristi mogu biti od sitnih znakova pažnje do značajnih transfera zabranjenih kaznenim zakonom.
3. Trgovina utjecajem je “praksa traženja nekog oblika koristi... u zamjenu za primjenu nečijeg službenog položaja ili utjecaja u njihovu korist”.

4. Korištenje javne imovine za privatne svrhe može podrazumijevati korištenje službenog telefona, ili odnošenje olovaka kući iz ureda, ali i značajnije korištenje državnih vozila, računara, medicinske opreme itd. u privatne svrhe.
5. Korištenje povjerljivih informacija znači da javni dužnosnik odaje drugima povjerljive informacije do kojih je došao vršenjem svojih službenih dužnosti, ili da ih koristi za osobni interes. Konkretni primjer je *privilegirana informacija*, koja nije na raspolaganju širokoj javnosti.
6. Nepropisan angažman - dodatno uposlenje (npr. u privatnom sektoru) može uključivati situacije kada javni dužnosnik traži, pregovara ili obećava da će prihvatiti privatno uposlenje, ili da će pružiti usluge u privatnom interesu, ili da će voditi privatni posao, a kada to uposlenje, usluga ili posao dovodi do sukoba ili narušavanja obavljanja njegovih dužnosti.
7. Postuposlenje, kao jedna od novijih oblasti sukoba interesa, podrazumijeva da javni dužnosnici, nakon napuštanja javne službe, ne mogu obnašati takvu funkciju koja će im omogućiti da, na temelju svog prethodnog uposlenja, ostvare nedozvoljenu prednost. Ovo je problem utjecaja na državne službenike osobito u **oblasti propisa**. Kada informacije o naknadnom uposlenju izbiju na vidjelo, interes javnosti za takve situacije raste, a povjerenje u prethodne administrativne odluke i pravičnost službenika je potencijalno ugroženo.
8. Osobno ponašanje (narušavanje javnog ugleda) je pitanje imaju li osobe na javnom položaju pravo na istu privatnost kao i ostali građani. Postoje dvije bitne okolnosti u kojima osobno ponašanje može stvoriti sukob interesa:
 - a) Kada javnog službenika njegovo ponašanje čini podložnim pritiscima da obnaša javnu funkciju nepravilno (u slučaju alkoholizma i sl.) i
 - b) kada ponašanjem diskreditira vladu ili određene službe i na taj način potkopava povjerenje javnosti.³⁰

3.2. Mehanizmi otkrivanja sukoba interesa

Vijeće Europe navodi i koja bi se **procedura** morala poštovati kako bi se spriječio i uklonio svaki sukob interesa. **Teret nadziranja i izbjegavanja sukoba interesa** stavlja se **na javnog službenika**, budući da je on obično jedina

³⁰Dr. Londza Esadze, Smjernice za prevenciju sukoba interesa, 2013.

osoba koja zna nalazi li se u toj situaciji. On mora uredno identificirati, izbjegavati i obznaniti (prijaviti) svaki prividni, potencijalni ili stvarni sukob interesa, te se povinovati svakoj odluci da se povuče iz sukoba interesa i/ili liši prednosti koja ga stvara. Ta obveza trebala bi imati kao posljedicu sankcije za one koji je ne poštuju, minimalno u vidu stegovnih mjera (ako se sukob interesa nije manifestirao u korupciju ili zlouporabu).³¹

Također, javni službenik na položaju u kojem bi njegovi privatni interesi lako mogli biti pod utjecajem njegovih službenih dužnosti morao bi, sukladno zakonskim propisima, *po imenovanju, u pravilnim razmacima i u slučaju promjena, prijaviti sve promjene naravi i opsega tih interesa.*

Dakle, trebao bi postojati **sustav prijavljivanja**. Prijava interesa **pri preuzimanju dužnosti** je važna kako bi se od početka moglo utvrditi hoće li budući službenik biti u sukobu interesa na novom položaju. Dalje, kako se interesi službenika mijenjaju s vremenom, važno je prijaviti i **svaku promjenu**. Najzad, kao sredstvo kontrole, zakon bi trebao propisivati **godišnju prijavu interesa**, kako bi se u najkraćem roku ispravilo nepoštovanje obveze da se prijave novi interesi.

Uz ovaj sustav prijave interesa, trebao bi postojati i **sustav prijave i odobravanja mogućih novih funkcija** koje mogu doći u sukob s javnim položajem. Često je moguće da je privatni položaj službenika rezultat prethodnog javnog položaja, koji može pružiti unosne prilike kako za samog službenika, tako i za druge osobne interese (tvrtke, treće strane itd.). Zbog toga bi, *sukladno odredbama zakona, javni službenik trebao biti obvezan obavijestiti svog poslodavca, te zatražiti njegov pristanak za obavljanje određenih aktivnosti, bilo plaćenih ili neplaćenih, ili za prihvaćanje određenih položaja i dužnosti izvan svog uposlenja u javnoj službi.*

Iako su ovi vrlo važni dokumenti imali karakter preporuke državama članicama, vrijednost navedenih definicija i procedura poštuju i zemlje koje žele pristupiti EU, ili koje žele poboljšati svoje antikorupcijske politike.

³¹Članak 13. stavak 3.

3.3. Prevenција i upravljanje sukobom interesa

Pošto je sukob interesa nekada nemoguće otkloniti, njime je potrebno pravilno upravljati, odnosno prepoznati ga, objelodaniti i sa njime dalje postupati na način koji neće dovesti do korupcije.

*Smjernice OECD-a za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi*³² (Smjernice) daju prve međunarodne norme za oblikovanje politika koje se tiču sukoba interesa.

1. **Regulativa o sukobu interesa trebala bi propisivati da javni dužnosnici moraju pažljivo razmatrati vlastito ponašanje, identificirati i prijaviti vlastite situacije sukoba interesa.** Prijava interesa nije dovoljna, budući da odgovornost poštenog ponašanja ne počiva samo na izjavama već na iskrenom ponašanju koje se mora održavati tijekom javnog mandata.
2. **Na dokazanu situaciju sukoba interesa mora se smjesta reagirati odgovarajućim sankcijama** koje mogu uključivati: lišavanje ili likvidaciju interesa, izuzeće iz sudjelovanja u kompromitiranom procesu donošenja odluka, ograničavanje pristupa pojedinim informacijama, premještaj na položaj u kojem ne može doći do sukoba, preraspodjelu zadataka i odgovornosti, ostavku bilo s mjesta na kojem je došlo do sukoba interesa, bilo iz javne službe u potpunosti. Takve sankcije trebale bi odgovarati specifičnim posljedicama situacija sukoba interesa i one mogu biti praćene i kaznenim mjerama *ako je, zbog sukoba interesa, došlo do štete na javnim proračunima ili imovini, u normalnom funkcioniranju javnih poslova, ili ako su dužnosnik ili treća strana imali nezakonitu dobit zbog sukoba interesa.* **Pored toga, sve odluke donesene tijekom dokazanog sukoba interesa treba poništiti.**
3. **Viši dužnosnici i posebice političari trebaju demonstrirati karakteristike vođa** i pobrinuti se da se ne dovedu u situacije sukoba interesa, dajući primjer ostalima. Također bi trebali redovito nadzirati efikasnost politika unutar svojih organizacija i predložiti izmjene i dopune kad god se pokažu potrebnim.
4. **Viši dužnosnici javnih institucija trebali bi redovito razmatrati rizična područja i predlagati posebne mjere sprečavanja i sankcioniranja sukoba interesa.** Dodatno uposlenje je jedno od rizičnih područja, jer službenik može biti

³²Smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi, OECD, lipanj 2003.

vezan uz privatne interese kada on ili njegovi rođaci dobiju dobro plaćene poslove u privatnim tvrtkama koje ulaze u procese odobravanja ili ugovorne odnose s javnom institucijom koja je u pitanju. Povlaštene informacije su vrlo rizično područje, osobito u svezi s javnom nabavkom, koncesijama ili privatizacijskim postupcima, gdje bi osjetljivi podaci mogli odrediti pobjednika tendera. Upošljavanje bivših javnih službenika u privatnim tvrtkama koje su prethodno sa njima ušle u ugovorne odnose ili procese odobravanja, također, treba biti zabranjeno, jer može ohrabrivati da određene tvrtke imaju pogodnosti tijekom njihovog mandata.

5. **Politika koja se tiče sukoba interesa treba imati efikasne mehanizme unutarnje i vanjske kontrole.** Unutarnja kontrola treba biti što je više moguće neovisna o upravi javne institucije i može biti povezana s unutarnjom revizijom. Ona bi trebala redovito nadzirati uposlenike zbog potencijalnih sukoba interesa i preispitivati odluke koje ukazuju na loše upravljanje ili nemar. Vanjska kontrola bi trebala osigurati predanost institucije poštovanju općih zahtjeva regulative koja se tiče sukoba interesa (povremeno izjašnjavanje, prikladne i pravične sankcije itd.). Ovu kontrolu bi trebalo vršiti nadzorno tijelo zaduženo za sankcioniranje zlouporaba od uprava javnih institucija.
6. **Svaka javna institucija bi trebala podnositi godišnja izvješća o procjeni sukoba interesa** koja bi, između ostalog, trebala informirati javnost o slučajevima sukoba interesa, rješenjima i s njima povezanim sankcijama, politikama institucije itd.
7. Od ključne važnosti je da **svaka politika koja se tiče sukoba interesa omogući mehanizam zviždanja**. Propisi o „zviždačima“ bi trebali predviđati minimalne dokaze potrebne za pokretanje istrage, zaštititi identitet zviždača, djelovati neovisno o upravi institucije (u idealnom slučaju, tijelo koje provodi istragu je izvan javne institucije u kojoj se ona provodi), zaštititi zviždača od pravnih i drugih represalija i dati mu promaknuće ako je bio u pravu.
8. **Odgovornost primjene politike koja se tiče sukoba interesa treba biti povjerena neovisnom središnjem tijelu** koje bi trebalo biti nadležno za nadgledanje pravilne primjene zakona i propisa, davanje smjernica i primjera najboljih praksi unutarnjim kontrolama javnih institucija, primjenjivati ili nadzirati sankcioniranje, osigurati mogućnost zaštite od odmazde od korumpirane uprave. Ovakva agencija bi trebala biti neovisna o uplitanju politike i efikasna u djelovanju, kako bi bila odgovorna javnosti.

9. **Politika koja se tiče sukoba interesa treba biti kombinirana sa efikasnom antikorupcijskom i politikom protiv nezakonitog bogaćenja, praćeno mjerama ovrhe nezakonito stećene imovine.**
10. **Politike koje se tiću sukoba interesa moraju biti sukladne Ustavu i drugim zakonima koji štite pravićno postupanje i ljudska prava,** osobito tamo gdje dopuštaju javno objavljivanje interesa ili specifićne tehnike istrage, kako rezultati istrage ne bi bili neprihvatljivi na sudu i time politika sankcioniranja sukoba interesa kompromitirana zbog nepotrebne zlouporabe istraćnih ovlasti.
11. **Nadlećne vlasti bi trebale ukljućiti organizacije civilnog društva i poslovne organizacije u razradu i primjenu politike koja se tiće sukoba interesa za javne funkcije,** kao i u procese njihove evaluacije. Poslovne subjekte treba ukljućiti zbog toga što ponekad mogu biti na jednoj strani sukoba interesa i njihovo shvaćanje i ukljućenost mogu biti od velike pomoći. Njih treba poticati da prijavljuju sukobe interesa nadlećnim vlastima. NVO mogu imati kljućnu ulogu u procesu formuliranja i primjene politike, a njihova strućnost i neovisnost u procesima evaluacije i prijedlozima za poboljšanje aktivnosti doprinose efikasnosti ovih politika.

Korišćeni izvori i preporućena litetartura za više informacija:

- **Esadze L. (2013) Smjernice za prevenciju sukoba interesa**
- **OECD (2003). Smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi.**

4. Sukob interesa u propisima u Bosni i Hercegovini

Sukob interesa je u fokusu velikog broja propisa u Bosni i Hercegovini u posljednjih petnaest godina koji se odnose na različite bh. administrativne razine i različite javne funkcije. Pored zaštite integriteta javne slućbe, njihova posebna vaćnost je osigurati da se procesi tranzicije odvijaju na naćin koji će limitirati mogućnosti pojedinaca da, rukovoćeni privatnim interesom, neopravdano doću do imovine koja traći nove vlasnike. Danas postoji veliki broj ovih propisa, od stratećkih antikorupcijskih dokumenata na svim administrativnim razinama preko Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, zakona o sukobu interesa na drućavnoj, entitetskoj i razini Brćko

Distrikta BiH, Zakona o državnoj službi i službenicima, propisa za ostale specifične profesije (policijski službenici, porezna administracija, pravosuđe itd.), zakona o javnim nabavkama do raznih kodeksa, pravilnika itd.

Prema Zakonu o APIK-u, sukob interesa je pojava u kojoj izabrani zvaničnici, nositelji izvršnih dužnosti, savjetnici i/ili drugi zvaničnici s javnim ovlastima imaju privatni interes koji utječe ili može utjecati na zakonitost, transparentnost, objektivnost i nepristranost u obnašanju javnih dužnosti, odnosno u kojima privatni interes šteti, ili može štetiti javnom interesu.

Za državne službenike na svim razinama u Bosni i Hercegovini najrelevantnije su odredbe o sukobu interesa koje propisuju zakoni o državnoj službi/službenicima.³³Zakoni obuhvaćaju temeljna načela i načela profesionalne, etičke javne uprave, zaštitu javnog interesa, zabrane i nespojivosti u obnašanju javnih funkcija, zabrane primanja bilo kakve vrste koristi za sebe i povezane osobe i procedure prijavljivanja sličnih pokušaja, dvogodišnje obveze koje se tiču primanja naknade i postuposlenja u privatnim tvrtkama sa kojima je postojao odnos, ili je vršen nadzor, političku neovisnost i nepristranost, obveze prijave interesa i imovine, stegovnu odgovornost i sankcije i druga pitanja. Zakoni imaju veliki broj sličnih ili identičnih odredaba, mada među njima postoje i razlike.

³³Zakon o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12), Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06, 04/12 i 99/15), Zakon o državnim službenicima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16) i Zakon o državnoj službi u tijelima uprave Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 09/14).

5. Primjeri sukoba interesa za različite profesije

U nastavku je dano nekoliko primjera sukoba interesa u obnašanju različitih službenih dužnosti i za različite profesije. Primjeri su sadržani u preporučenoj literaturi OECD-a.³⁴

1. Tender i nabavka

Organizacija traži tvrtku za snabdijevanje uredskom opremom. Član tenderskog povjerenstva ima akcije u jednoj od tvrtki koja je dala ponudu. To može utjecati, ili postoji utemeljena sumnja da može utjecati, na njegovu ili njezinu sposobnost da donese nepristranu odluku.

2. Upošljavanje

Član kadrovske povjerenstva je u bliskoj vezi sa jednim od kandidata za posao. Ovaj sukob interesa može utjecati, ili se može očekivati da utječe na odluku povjerenstva.

3. Dodatno uposlenje

Dva policajca imaju dodatni posao kao izbacivači u noćnom klubu. Lokalno pučanstvo se nekoliko puta žalilo policiji na buku u klubu i probleme sa pijancima i maloljetničkim opijanjem, ali čini se da ništa nije poduzeto. Nepristranost policajaca je narušena, jer se može smatrati da oni koriste svoj utjecaj da se ne provede istraga u klubu.

4. Bivši državni dužnosnici

Bivši službenik vladine institucije dodijelio je određenoj kompaniji nekoliko vrijednih ugovora. Ubrzo nakon toga je napustio svoj posao i otišao raditi za tu kompaniju. Može djelovati da je ponuda za posao bila osobna korist u zamjenu za dane usluge. Ostali konkurenti mogu biti u nepovoljnom položaju ukoliko su uposleni bili pod utjecajem bivšeg kolege i ukoliko su nastavili dodjeljivati ugovore toj kompaniji. Sa ovakvim situacijama se mora pažljivo postupati kako ne bi došlo do favoriziranja, ili da se ne bi stekao dojam o favoriziranju.

³⁴ Dr. Londza Esadze, Smjernice za prevenciju sukoba interesa, 2013.

5. Darovi i povlastice

Redoviti dobavljač je ponudio službeniku za nabavku u vladinom odjelu besplatan vikend za dvoje u odmaralištu na plaži. Ukoliko prihvati ponudu, službenikova nepristranost prigodom rada sa dobavljačem može biti ugrožena.

6. Davanje dozvola

Zdravstveni inspektor je prijatelj vlasnika lokalne mesnice i često dobije više mesa nego što traži. U okviru posla inspektor mora pregledati mesnicu i provjeriti posluje li sukladno zdravstvenim propisima. Realno se može očekivati da osobni odnos između mesara i inspektora i njegovo prihvaćanje besplatnog mesa utječu na njegovu procjenu zdravstvenih standarda u mesnici.

7. Odobravanje planova od lokalne samouprave

Viši službenik u općini zadužen za planiranje (planer) često savjetuje podnositelje zahtjeva o tomu kako da njihovi zahtjevi budu sukladni procedurama. Nekim podnositeljima je predlagao da koriste usluge lokalnog arhitektonskog biroa u kojem je radio njegov brat. Iako je osoblje tvrtke radilo gotovo cijeli posao, ponekad su plaćali planera da osobno pripremi crteže. Posao planera je bio da djeluje sukladno javnim interesima i da daje nepristrane savjete o pravilima. Preporučujući tvrtku svoga brata, on je stavio vlastite privatne interese i interese svoga brata ispred svoje javne dužnosti.

Sličan sukob može nastati kada općinska vijeća imaju dvostruku ulogu - razvojnu i regulatornu. Ako odluče graditi na dijelu zemlje koji posjeduju, mogu donositi odluke u vlastitom komercijalnom interesu i tako nanijeti štetu ostalima. Može se zaključiti da vijeća mogu imati poteškoće da budu nepristrana kada procjenjuju vlastite zahtjeve.

8. Izabrani dužnosnici

Mnogi vijećnici imaju poslovne i profesionalne interese u oblastima lokalne uprave koju predstavljaju. Sukobi mogu nastati ukoliko im njihov javni položaj omogućí pristup informacijama i mogućnostima koje mogu koristiti za promicanje osobnih i profesionalnih interesa. Primjerice, vijećnik može biti u iskušenju da utječe na zahtjev za pokretanje novog biznisa u gradu ukoliko, zbog toga, njegov vlastiti posao može nazadovati.

TEMA III.
ETIČKI KODEKSI I INTEGRITET

Autor
Aleksandra Martinović



1. Pojmovi etike i integriteta

Pošto korupcija podrazumijeva *svjesnu namjeru* pojedinca da zlorabiti određene ovlasti kako bi stekao osobnu korist, za prevenciju korupcije ključna su temeljna moralna, odnosno etička načela kojih se pojedinci trebaju pridržavati pri vršenju dužnosti, kao i osobni integritet pojedinaca koji obnašaju javne funkcije, što se, u konačnici, reflektira i na integritet same javne uprave.

Riječ integritet dolazi od latinske riječi *integritas* i znači cjelinu, usuglašenost, neizokrenutost, nedjeljivost, postojanost, iskrenost, čistotu duše, poštenje, jedinstvo i druge moralne vrijednosti.³⁵ Integritet podrazumijeva i osobnu komponentu, odnosno rad na razvijanju osobe u potpunosti. Imati integritet znači imati bezuvjetnu i nepokolebljivu obvezu prema vlastitim moralnim vrijednostima i dužnostima. Integritet je i mogućnost samokontrole vlastitih osjećanja i impulsa u toj mjeri da ne prevladaju nad razumom. Jedna od definicija jeste i da je integritet sposobnost održavanja dostojanstva kako osobnog, tako i dostojanstva drugih ljudi.

Prema OECD-u, integritet je kamen-temeljac dobre uprave. Integritet se odnosi na primjenu vrijednosti, načela i normi u svakodnevnom funkcioniranju javnih institucija. Vlade se nalaze pod povećanim pritiskom javnosti da koriste informacije, resurse i autoritet za planirane svrhe. Kako bi se dostigla kultura integriteta, potrebni su dosljedni napor i ažuriranje standarda, pružanje smjernica i nadgledanje njihove primjene u praksi. To, također, zahtijeva od zemalja da anticipiraju rizike i primjenjuju adekvatne mjere.³⁶

Kao što to prepoznaje Strategija za borbu protiv korupcije BiH 2015 - 2019, visoki etički standardi i integritet javnih dužnosnika i državnih službenika su najbolja, najjednostavnija i, kad su u pitanju upotrijebljeni resursi, najmanje zahtjevna prepreka korupciji. Moralna osuda i neprihvatanje korupcije kako na kolektivnom, tako i na individualnom planu su najsnažnije i najefikasnije sredstvo za sprečavanje korupcije, koje, istodobno, zahtijeva najmanja institucionalna ulaganja.

³⁵ Priručnik: Uvođenje planova integriteta na lokalnoj razini, Transparency International BiH, 2015.

³⁶<http://www.oecd.org/corruption/ethics/publicsectorintegrityreviews.htm>

Poštovanje visokih etičkih standarda osobito je bitno za sprečavanje sukoba interesa, u postupanju sa korisnicima usluga javnog sektora i poslovnim partnerima javnih institucija, jer se od javnog sektora očekuju poštovanje i promicanje viših moralnih načela.

Etička načela, kao što nalažu konvencije Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe, trebaju biti ugrađena u zakone i etičke kodekse. Kada su pravila precizna, ona olakšavaju primjenu, ali i prepoznavanje ponašanja koje odstupa od tih pravila.

2. Zašto kodeksi – povijesni i kulturološki prijedlog

Etički kodeksi potječu još iz antičkog razdoblja. Građanska društva, kao i religijske zajednice imaju kodekse u svojim temeljima. Iako, uglavnom, sadrže različite obveze i zabrane, kodeksi su mnogo više od toga. Za građane i društva oni predstavljaju svojevrsni ideal izvrsnosti kojem se teži. U tom smislu kodekse ne treba miješati sa zakonima, niti ih treba tretirati kao neke opće izjave o aspiracijama. Oni, zapravo, oduvijek spadaju u jednu od najvažnijih izjava građanskih očekivanja.³⁷ Građani očekuju da javni službenici služe javnom interesu na nepristran način, zakonito, sa integritetom i transparentno, na dnevnoj osnovi. Prigodom svakodnevnog obnašanja dužnosti javni službenici trebaju biti vođeni ključnim vrijednostima.

Pored generalnih standarda primjenjivih na sve javne službenike, većina zemalja OECD-a je razvila dodatne kodekse za specifične pozicije, osobito za javne dužnosnike i više državne službenike, kao i za profesije u okviru osjetljivih oblasti, kao što su: primjena zakona, pravosuđe, nacionalna sigurnost i obrana, financijski osjetljivi sektori (porezne i carinske uprave) i profesije sa tradicijom samoregulacije (liječnici, medicinsko osoblje, pravnici).

³⁷Stuart C. Gilman, Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service, <http://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>.

3. Etički kodeks i/ili kodeks ponašanja?

Etički kodeksi u svedenom obliku predstavljaju svojevrsnu deklaraciju temeljnih vrijednosti i načela koji se mogu očekivati od javne službe. Oni mogu biti vrlo kratki, bez detaljnih pravila ponašanja i služe kako javnim službenicima, tako i građanima, kako bi znali koje vrijednosti mogu očekivati od javne uprave.

Kodeksi ponašanja se dizajniraju kako bi anticipirali i prevenirali određene specifične oblike ponašanja. Iako i ovi kodeksi mogu biti kratki, u praksi su češće nešto dulji i detaljni, sa idejom da štite uposlene, kao i reputaciju i imidž vlade. Većina njih se fokusira na radnje koje ne treba činiti, specifične akcije u kojima uposleni ne trebaju sudjelovati, a ne na afirmativne obveze.

Iako su ranije etički kodeksi i kodeksi ponašanja promatrani kao dvije krajnosti, u praksi su oni, zapravo, komplementarni. Postoji logički kontinuum između temeljnih vrijednosti i etičkih načela, na jednoj strani, i pravila i standarda ponašanja, na drugoj.³⁸ Većina suvremenih kodeksa, zapravo, sadrži elemente i jednog i drugog.

4. Pojam i komponente kodeksa prema međunarodnim standardima

4.1. Temeljna etička načela

Efikasni kodeksi nisu samo slovo na papiru. Oni daju primjere fundamentalnih načela i vrijednosti javne službe. Dok se pod vrijednostima podrazumijevaju generalne moralne norme, načela su svojevrsni etički uvjeti ili očekivanja ponašanja. Prva važna stvar u izradi kodeksa jeste jasna artikulacija načela koja su izvedena iz vrijednosti. Zato kodeksi često počinju vrijednostima (kao što je

³⁸*Ibid.*

integritet), a potom tu vrijednost „oživljavaju“ putem načela (ne koristiti javnu funkciju za osobnu korist).³⁹

Među temeljna načela javne službe najčešće se navode: nesebičnost, odnosno postupanje isključivo u javnom interesu, integritet (nedovođenje u financijske i druge odnose ovisnosti prema vanjskim osobama ili organizacijama, koji bi mogli utjecati na obnašanje službenih dužnosti), objektivnost (donošenje odluka u svim situacijama na temelju objektivnih kriterija), odgovornost (za vlastite odluke i aktivnosti prema javnosti, kao i pokoravanje nadzoru), zakonitost, otvorenost, poštenje (deklariranje svih privatnih interesa i poduzimanje mjera da se izbjegnu eventualni sukobi), efikasnost, vodstvo (promoviranje temeljnih načela putem vlastitog primjera) itd.

4.2. Pravila ponašanja

Kodeksi, uglavnom, sadrže i određena pravila pristojnosti i druga pravila ponašanja koja se odnose na profesionalni i nediskriminatorski odnos prema strankama, pomaganje, ljubaznost i odnose poštovanja unutar vlastitog radnog okruženja, primjenu propisa o slobodi pristupa informacijama, obveze čuvanja povjerljivih podataka itd. Pored toga, kodeksi često propisuju i temeljna pravila odijevanja, pravila u svezi sa dolaskom i odlaskom sa posla i slično.

4.3. Obveze i zabrane u svezi sa sukobom interesa i korupcijom

Restrikcije u svezi sa sukobom interesa i korupcijom su neizostavan dio kodeksa i predstavljaju svojevrsnu razradu etičkih načela. Svrha ovih odredaba jeste, kao što je opisano u poglavlju o sukobu interesa, propisati brojne moguće situacije kolizije javnih i privatnih interesa i njihovo preveniranje, odnosno načine uklanjanja. U ovisnosti o konkretnim profesijama, ove odredbe se podešavaju tako da obuhvate širok spektar situacija, povezanih osoba, zabrane primanja darova i njihovo prijavljivanje ukoliko se ne mogu izbjeći, nespojivosti sa drugim

³⁹ *Ibid.*

javnim funkcijama, limitiranje drugih aktivnosti izvan javne službe, izjavljivanje imovine i interesa svojih i povezanih osoba, uklanjanje iz kompromitiranog procesa donošenja odluka itd.

4.4.Sankcije

Kodeks koji ne sadrži određene sankcije teško će ispuniti svoju svrhu. Sankcije se odnose na lakše ili teže povrede službene dužnosti i odgovarajuće administrativne mjere kao što su opomena, stegovne mjere, uključujući otkaz iz službe, a u slučajevima zlouporaba i korupcije, vezuju se za sankcije iz kaznenih propisa.

4.5.Veze sa postojećim zakonima

Minimalne poveznice kodeksa trebale bi biti prema propisima koji definiraju stegovnu, a u slučajevima korupcije, i kaznenu odgovornost.

5. Primjeri i preporuke modela kodeksa za javne službenike

5.1.Ujedinjeni narodi

Konvencija UN protiv korupcije u članku 8, Kodeksi ponašanja javnih službenika, navodi obvezu za države članice da primjenjuju kodekse ili standarde ponašanja za korektno, časno i pravilno obnašanje javnih funkcija, uzimajući u obzir relevantne inicijative regionalnih, međuregionalnih i multilateralne organizacije, uključujući sustave za prijavu korupcije, izjavljivanje interesa i imovine radi sprečavanja sukoba interesa, kao i poduzimanja stegovnih i drugih mjera protiv javnih dužnosnika koji krše kodekse ili standarde.

5.2. Vijeće Europe

Preporuke Vijeća Europe odnose se na razradu kodeksa i pojedine njegove stavke. To uključuje: definiranje javnih zvaničnika na koje se kodeks odnosi (izabrani zvaničnici, državni službenici, nositelji pravosudnih funkcija, revizori javnog sektora, policijski službenici, liječnici, uposleni u obrazovnom sektoru itd.), ciljeve kodeksa, temeljna načela, izvješćivanje, sukob interesa, izjavljivanje interesa, nespojive vanjske interese, političke ili javne aktivnosti, zaštitu privatnosti, darove i reakcije na nepropisne ponude, podložnost utjecajima, zlouporabe javne funkcije, informacije u posjedu javnih tijela, uporabu javne imovine, provjere integriteta, odgovornost za superviziju, pravila po okončanju javne funkcije, nadzor nad primjenom i sankcije.

5.3. Europski kodeks o dobrom ponašanju uposlenih u upravi

Europski kodeks o dobrom ponašanju uposlenih u upravi usvojio je Europski parlament u rujnu 2001, a dopunjen je 2015. godine, kako bi bolje odgovorio povećanim zahtjevima za preispitivanje europskih načina donošenja odluka. Kodeks daje smjernice za potpunije ostvarivanje prava na dobru upravu, a u slučajevima loše uprave, moguć je priziv Europskom ombudsmanu. Utjecaj ovog kodeksa se ne ograničava na institucije i tijela EU. Naime, već ga je prihvatio jedan broj starih i novih država članica.

Načela javne službe kojima se trebaju voditi službenici EU su: posvećenost EU i njezinim građanima, integritet, objektivnost, poštovanje drugih i transparentnost. Kodeks, dalje, propisuje odredbe kao što su: nepostojanje diskriminacije, nepostojanje zlouporabe ovlasti, nepristranost i neovisnost, pravednost, potvrda o primitku i upućivanje na nadležnog službenika, pravo na saslušanje i pravo na davanje izjava, razuman vremenski rok za donošenje odluka, obveza da se odluka obrazloži, navođenje mogućnosti za prigovor, zaštita podataka, zahtjevi za informacije, zahtjevi za javni pristup dokumentima, ispravno vođenje evidencije, objava kodeksa, revizija rada i druga.

6. Uspješni i neuspješni kodeksi – u čemu je razlika?

Kodeksi koji imaju utjecaj obično počinju ispitivanjem koji su to ciljevi ponašanja, te organizacijski i politički ciljevi kojima se teži.

Ciljevi ponašanja trebaju biti jasni - koje vrste ponašanja su poželjne, a koje treba destimulirati.

Organizacijski ciljevi trebaju zaštititi reputaciju organizacije. Kodeksi koji u sebi sadrže skrb, suosjećajnost i slično su odgovarajući za, primjerice, zdravstvene ustanove. Ali, ovakav kodeks ne mora funkcionirati i za porezna tijela od kojih se zahtijeva da budu čvrsta i nepokolebljiva kada traže poštovanje poreznih propisa.

Kodeksi imaju i političke ciljeve. Većina kodeksa se ustanovljava kao rezultat određene krize, kao odgovor na koruptivne skandale ili na pritisak vanjskih zainteresiranih strana - građana, kompanija ili čak međunarodnih organizacija, nasuprot iskrenoj političkoj volji za promjenom sustava vrijednosti i standarda ponašanja. Međutim, političke agende širom svijeta zahtijevaju kodekse kao alat za promjenu ponašanja, nekada čak i onog ponašanja u koje je umiješano političko vodstvo.

Konačno, kodeksi koji imaju utjecaj ne obećavaju previše. Pogrešno je očekivati da će se u jednom društvu kodeksi izboriti sa korupcijom. Niti jedan pojedinačni pravni instrument to neće uspjeti. Kodeksi prije trebaju targetirati specifičnu osjetljivu oblast i u okviru nje demonstrirati vrijednost putem konkretne promjene. Upravo u promjenama - vrijednosti, ponašanja i, posljedično, percepcije leži kredibilitet kodeksa.

Zašto neki kodeksi ne funkcioniraju? Kodeksi najčešće ne uspijevaju zato što imaju nerealna očekivanja, ili zato što pokušavaju previše toga kontrolirati. Kada je broj zahtjeva prevelik i kada su prenormirani (formulari koje treba popuniti, pitanja na koja treba dati odgovor i slično), a pravila ponašanja toliko stroga da službenici ne mogu normalno obavljati svoje dužnosti, kodeks neće uspjeti.

Kako bi kodeks bio efikasan, mora imati potporu unutar institucije, mada više mehanizama za potporu može učiniti upravo oprečno. Veliki broj ureda i

povjerenstava za interpretaciju kodeksa dovest će do toga da se službenici obraćaju redom svim nadležnim dok ne dobiju odgovor koji žele.

Naredna varijabla ključna za utjecaj kodeksa u demokratskim društvima jeste eventualna promjena političke volje, odnosno liderstva, koje može imati sasvim drugačiju agendu od prethodnog. Nije neuobičajeno da se prethodni etički programi proglašavaju neefikasnim i da dođe do promjene prioriteta. Često se mijenja i osoblje koje je bilo zaduženo za primjenu kodeksa, a dešavaju se i druge promjene koje mogu potrajati dulje vrijeme.

Kako bi kodeks funkcionirao, neophodno je da postoji održiv pravni sustav u zemlji. Tu se, prije svega, misli na postojanje zakona koji se bave korupcijom, načina rješavanja administrativnih povreda, neovisna pravosudna tijela i druga tijela za provedbu zakona itd.

Kodeksi mogu ne uspjeti i zbog odsustva ideje o profesionalnoj javnoj upravi iako je njihova svrha upravo da izgrađuju taj profesionalizam. Međutim, ako službenici nemaju motiv da se ponašaju sukladno obvezama i pravilima profesije, kodeksi sami po sebi to neće riješiti. U zemljama zahvaćenim korupcijom, sa niskim životnim standardom službenici se izjašnjavaju da im posao u državnoj službi služi, prije svega, kako bi eventualno mogli uposliti svoje rođake. Tako je nepotizam često gotovo jedini motiv upošljavanja u državnoj službi.

Plaće državnih službenika su, također, bitan segment profesionalne javne službe. Ako one ne dostižu iznos minimalne naknade dovoljne za život, prioritet službenika postaje preživljavanje, a ne javna služba i kodeksi. Ta vrsta problema je osobito izražena u tzv. zarobljenim državama.

Isključivanje poslovne zajednice iz izrade i implementacije kodeksa je naredni mogući uzrok za neuspjeh kodeksa. U uspješnim društvima etika javnog i poslovnog sektora idu ruku pod ruku. Upravo poslovni sektor može pomoći u targetiranju osjetljivih oblasti iz kuta etike i integriteta.

Među čimbenike neuspjeha ubraja se i preuzimanje normi kodeksa bez njihove kontekstualizacije. Neke organizacije ili države preuzimaju gotove kodekse, pa i cijele sustave od onih koje smatraju uspješnim. Kada to nije usklađeno sa ostatkom pravnog sustava, neuspjeh je neizbježan.

Konačno, kodeksi se mogu pokazati neuspješnim kada dođe do njihova zastarijevanja, odnosno kada ne prate dinamični razvoj društva i organizacija - novih tehnologija, promjena u pravnom sustavu, u međunarodnim odnosima itd.⁴⁰

7. Kodeksi i druga pravila ponašanja za uposlene u državnoj službi/upravi u Bosni i Hercegovini

Za državne službenike u Bosni i Hercegovini relevantna su četiri kodeksa na državnoj, entitetskoj i razini Brčko Distrikta BiH. To su:

- Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine,⁴¹
- Etički kodeks za državne službenike u Federaciji BiH,⁴²
- Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srpske,⁴³
- Kodeks ponašanja za javne službenike i namještenike u tijelima uprave Brčko Distrikta BiH.⁴⁴

Iako se kodeksi različito nazivaju na različitim razinama uprave u Bosni i Hercegovini (etički kodeks, kodeks ponašanja ili samo kodeks), njihovo ustrojstvo u velikoj mjeri je slično i odnosi se na prethodno opisane standardne elemente suvremenih kodeksa, mada su pojedini elementi u njima razrađeni sa većom ili manjom razinom detalja i konkretnih odredaba. Svi oni sadrže pravila i načela dobrog ponašanja državnih službenika prema građanima i međusobno, zaštitu javnog interesa, zabrane u svezi sa sukobom interesa, nespojivosti i postuposlenje, zabrane primanja darova i drugih vidova koristi i procedure prijavljivanja, odavanja povjerljivih i privilegiranih informacija, zabrane korištenja javne imovine u privatne svrhe, poštovanje zakona o slobodi pristupa informacijama i zaštiti osobnih podataka, političku neutralnost i zabranu diskriminacije prema političkoj i bilo kojoj drugoj osnovi, zdravo radno okruženje i standarde ponašanja (pa i odijevanja) na radu, odgovornost za nadzor i primjenu kodeksa (rukovoditelji institucija ili službenik za etiku u slučaju Brčko

⁴⁰Stuart C. Gilman, Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service.

⁴¹„Službeni glasnik BiH“ broj 49/13.

⁴²„Službene novine Federacije BiH“ broj 27/14.

⁴³„Službeni glasnik RS“ br. 83/02 i 83/09.

⁴⁴„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 9/09.

Distrikta BiH), poveznice sa propisima o državnoj službi/upravi, stegovnu odgovornost i drugo. Neki kodeksi detaljnije obrađuju navedena pitanja.

Iako ovi kodeksi imaju obvezujuću snagu, postoji potreba da se oni više afirmiraju unutar javnih institucija među javnim službenicima na svim razinama u Bosni i Hercegovini.

TEMA IV.
STANDARDI O TRANSPARENTNOSTI

Autor
Aleksandra Martinović



1. Suvremene definicije transparentnosti

Transparentnost u radu javnih tijela je nezamjenjiv preduvjet uspjeha antikorupcijskih napora. Prema Međunarodnom monetarnom fondu, transparentnost je „otvorenost prema najširoj javnosti u svezi sa strukturama i funkcijama javnog sektora, fiskalnoj politici, računima i njihovim projekcijama. To uključuje pristup pouzdanim, opsežnim, pravodobnim, razumljivim i međunarodno usporedivim informacijama o aktivnostima vlada“. Transparency International definira transparentnost kao karakteristiku vlada, kompanija, organizacija i pojedinaca da budu otvoreni i da javno objave informacije, pravila, planove, procese i akcije.

Transparentnost omogućava da procesi i odluke budu nadgledani, pregledani, komentirani i da na njih mogu utjecati sve zainteresirane strane. Transparentnost je ključ za odgovornost javnog sektora i, posljedično, povjerenje u javni sektor.

Prema međunarodnim konvencijama, transparentnost se danas ostvaruje i putem ustanovljavanja i promoviranja mehanizama za prijavljivanje koruptivnog ponašanja, otvaranja prostora za komentiranje rada javnih institucija, te, osobito, objavljivanja temeljnih informacija o njihovom djelokrugu, načinu i rezultatima rada.

2. Javnost u radu državne službe i pristup informacijama

2.1. Sloboda pristupa informacijama kao temeljno ljudsko pravo

Sloboda pristupa informacijama je *conditio sine qua non* (uvjet bez kojeg se ne može) demokratskog procesa i predstavlja ustavnu kategoriju, koja se pojavljuje kao samostalno pravo, odnosno kao sastavni dio prava na slobodu izražavanja utvrđenog člankom 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda („Svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo uključuje slobodu da posjeduje mišljenje bez tuđeg uplitanja i da traži, prima i šalje informacije i ideje putem bilo kojeg medija i bez obzira na granice“), kao i

člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. U pitanju je, dakle, temeljno ljudsko pravo, izvedeno iz prava na slobodu mišljenja i izražavanja. Mehanizmi ostvarivanja ovog prava su različiti, a u praksi to su najčešće, pored ustava, i zakoni o slobodi pristupa informacijama.

Pored toga što je temeljno **demokratsko pravo** građana, pravo na pristup informacijama je i važno sredstvo u osiguravanju **vladavine prava i dobrog upravljanja**. Ono omogućuje građanima da **kontroliraju** svoje izabrane predstavnike i da štite od zlouporabe, ali i da građani **participiraju** u određivanju prioriteta vlasti. Također, ono se veže za koncept dobre vlade, što podrazumijeva otvorenu vladu koja funkcioniра na načelima efikasnosti, transparentnosti i zakonitosti.

Pored navedenih, sloboda pristupa informacijama je propisana i brojnim drugim međunarodnim dokumentima, uključujući:

- Rezoluciju 59 (1) Generalne skupštine Ujedinjenih naroda,
- Pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda (članak 19),
- Konvenciju Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima (CETS 205),
- Preporuke Vijeća Europe,
- Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije,
- Konvenciju o dostupnosti informacija, sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u oblasti životne sredine (Arhuška konvencija),
- Europske propise o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora⁴⁵ i drugim.

Budući da ostvarivanje ovih sloboda uključuje svojevrsne obveze i odgovornosti, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda propisuje da one mogu podlijegati formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom, koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta i javne sigurnosti, sprečavanja nereda i zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprečavanja

⁴⁵Direktiva broj 2003/98/EC revidirana Direktivom broj 2013/37/EU.

širenja povjerljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristranosti pravosuđa.

SIGMA Načela javne uprave, oblast Odgovornost

Načelo 2: Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuje u praksi.

- 1. Pravo fizičkih i pravnih osoba na javne informacije propisano je zakonom koji je koherentan, potpun, logički strukturiran, formuliran na jednostavan i jasan način i lako dostupan.**
- 2. Javne informacije se široko definiraju tako da obuhvaćaju sve informacije koje se evidentiraju i dokumentiraju, a odnose se na obavljanje javnih dužnosti. Privatne osobe koje provode javne dužnosti smatraju se nositeljima javnih informacija.**
- 3. Sve informacije o obavljanju javnih dužnosti koje se evidentiraju i dokumentiraju smatraju se javnim, ukoliko ne postoje valjani razlozi da se smatraju povjerljivim. Iznimke se precizno propisuju zakonom i usko tumače.**
- 4. Javne informacije se proaktivno otkrivaju. Sva javna tijela imaju zvanične web-stranice na kojima se, kao minimum, objavljuju one informacije koje se zahtijevaju propisima (minimalni sadržaj obuhvaća: pravne akte, planove politika, javne usluge koje se nude, godišnja izvješća, kontakt-informacije, organizacijsku shemu itd.). Informacije su precizne, ažurirane i razumljive.**
- 5. Informacije se predstavljaju u zahtijevanom formatu (osim u slučajevima kada taj zahtjev nameće nerazuman teret na administraciju), u propisanim rokovima i obično su besplatne.**
- 6. Pojedinci koji traže javne informacije svoj zahtjev ne moraju obrazlagati. Kada tražene informacije uključuju povjerljiv materijal, od javnih tijela se zahtijeva da daju nepovjerljive dijelove osim u slučaju kada bi davanje samo dijela informacija moglo dovesti do pogrešnih zaključaka.**
- 7. Javna tijela vode ažurirane registre i baze podataka i slijede pravila koja se odnose na čuvanje i uništavanje dokumenata.**
- 8. Postoji nadzorno tijelo koje je određeno nadzirati provedbu zakonodavstva o javnim informacijama i koje ima ovlasti postavljati standarde, davati instrukcije i nametati sankcije.**

2.2. Zakoni o slobodi pristupa informacijama i drugi propisi u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina je prva zemlja u regiji koja je ozakonila pravo na pristup informacijama, usvajajući 2000. godine Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZoSPI) na državnoj razini, a potom 2001. godine i na razini oba entiteta.⁴⁶ Njima je ustanovljeno da **informacije pod kontrolom javnog tijela predstavljaju javno dobro od vrijednosti**. Zakoni, dalje, definiraju informacije, obuhvat javnih tijela na koje se odnose, proceduru podnošenja zahtjeva za informacije, postupanje javnih tijela po osnovi zahtjeva uz obvezu pomaganja podnositelju i druga pitanja. U slučaju nezadovoljstva odgovorom nadležnih institucija, građani imaju pravo priziva Ombudsmanu, te pokrenuti upravni spor. Sva tri zakona, kao *lex specialis*, imaju jaču pravnu snagu u odnosu na brojne druge propise koji to nisu.

Pravilo ovih zakona je da su sve informacije javne, osim ako su u pitanju iznimke propisane zakonom koje se odnose na: privatnost treće strane, štetu po povjerljive komercijalne interese treće strane, štetu po legitimne ciljeve određenih funkcija javnih tijela (obrana, sigurnost, sprečavanje kriminala, vanjska i monetarna politika, proces donošenja odluka). Međutim, bez obzira na moguću iznimku, nadležno javno tijelo će objaviti traženu informaciju ako je to **opravdano javnim interesom**, te uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koji mogu proisteći iz toga. U donošenju ove odluke nadležno javno tijelo će razmotriti okolnosti, ali koje nisu ograničene na svako nepoštovanje zakonske obveze, kao što su: postojanje bilo kakvog prijestupa, sudbena pogreška, zlouporaba vlasti ili nemar u obnašanju službene dužnosti, neovlašteno korištenje javnih fondova, ili opasnost po zdravlje ili sigurnost pojedinca, javnosti ili okolice.

Spomenuti zakoni sadrže i određene razlike. Zakoni na razini BiH i Federacije BiH su po usvajanju mijenjani i dopunjavani, a najobuhvatniji je ZoSPI BiH, koji je uveo inspeksijski nadzor i novčane sankcije za javna tijela i odgovorne osobe za nepostupanje po zakonu. U primjeni ovih zakona veoma je važan njihov odnos sa Zakonom o zaštiti osobnih podataka, Zakonom o zaštiti tajnih podataka i

⁴⁶Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, „Službeni glasnik BiH“ br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13, Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“ br. 32/01 i 48/11, Zakon o slobodi pristupa informacijama, „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 20/01.

drugim propisima koji su naknadno usvajani, što u praksi može izazvati nedoumice. U nastavku su dani sažeci primjera sudbene prakse koji ilustriraju neke od najčešćih nedoumica.

2.3.Sudbena praksa

Vodeće presude Europskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite prava na slobodu pristupa informacijama su:

1. *Kenedi protiv Mađarske*, predstavka broj 31475/05, presuda od 26. svibnja 2009.
2. *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*, predstavka broj 37374/05, presuda od 14. travnja 2009.

Spomenute presude se odnose na pristup informacijama koje su u posjedu državnih tijela, a koje ne uključuju privatne, odnosno osobne podatke.

1. Predmet *Kenedi protiv Mađarske* se odnosio na pristup informacijama, odnosno pristup određenim dokumentima u posjedu Ministarstva unutarnjih poslova u koje je jedan povjesničar zahtijevao uvid s ciljem objavljivanja studije o radu mađarske Službe državne sigurnosti.

Zahtjev za pristup informacijama u ovom slučaju je odbijen sa obrazloženjem da traženi dokumenti predstavljaju državnu tajnu. Podnositelj zahtjeva je uspio dokazati da su mu tražene informacije neophodne za povijesno istraživanje, te je pribavio odluku regionalnog suda kojom mu se omogućava neograničen pristup traženim informacijama. Nakon neuspješnog priziva Vrhovnom sudu, Ministarstvo unutarnjih poslova mu je ponudilo pristup, ali pod uvjetom da se obveže na čuvanje povjerljivosti. Tražitelj informacija je to odbio i pokrenuo postupak izvršenja sudbene odluke. Međutim, i poslije ponovljenih zahtjeva i priziva Ministarstva po različitim osnovama, podnositelj predstavke ni nakon osam i pol godina nije dobio neograničen pristup traženim dokumentima.

Europski sud je u tom slučaju zaključio da je uskraćivanje pristupa informacijama predstavljalo jasno kršenje prava na slobodu izražavanja, navodeći da je „pristup izvornim dokumentarnim izvorima zbog legitimnog povijesnog istraživanja bitan

element ostvarivanja prava podnositelja predstavke na slobodu izražavanja“. Uskraćivanje pristupa u ovom slučaju nije se moglo opravdati kao "neophodno u demokratskom društvu", pa je predstavljalo kršenje prava na slobodu izražavanja.

2. U predmetu *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske* NVO Savez za građanske slobode, kao tražitelj informacija, zahtijevao je pristup određenim sudbenim dokumentima, a kojima su domaći sudovi odbili pristup.

Europski sud za ljudska prava je usvojio stajalište da članak 10. Konvencije štiti pravo na pristup informacijama, navodeći da je uskraćivanje pristupa oblik neizravne cenzure. Sud je obrazložio da prikupljanje informacija predstavlja dio novinarske djelatnosti i da ograničenja u tom pogledu ometaju ostvarivanje prava na slobodu izražavanja: „Zakon ne može dozvoliti proizvoljna ograničenja koja mogu postati oblikom neizravne cenzure ako tijela vlasti stvore prepreke za prikupljanje informacija.“ Sud je naglasio da je podnositelj predstavke zahtijevao informacije sa određenim ciljem izvješćivanja, te obrazložio da "obzirom na to da je namjera podnositelja predstavke bila priopćiti javnosti informacije prikupljene iz navedenog ustavnog priziva i time doprinijeti javnoj raspravi o zakonu o prijestupima u svezi sa narkoticima, njegovo pravo na informiranje bilo je očigledno povrijeđeno."

3. Također, u svezi sa povredom prava na pristup informacijama, Europski sud je izrekao i presudu u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije* od 25.6.2013. godine. U konkretnom slučaju spomenuta NVO je zahtijevala određene informacije od Bezbjednosno-obavještajne agencije, te je povjerenik za informacije od javnog značaja, domaće tijelo utemeljeno na osnovi Zakona o slobodi pristupa informacijama, ustanovio da je Obavještajna agencija prekršila zakon i naložio da tražene informacije budu stavljene na raspolaganje podnositelju zahtjeva, što se nije dogodilo.

Europski sud je obrazložio da je, nakon što je povjerenik za informacije od javnog značaja izdao nalog, pristup traženim informacijama trebao biti odobren, te da se podnositelj predstavke očigledno bavio zakonitim prikupljanjem informacija od javnog značaja s namjerom da javnost upozna sa njima. Međutim, došlo je do miješanja u njegovo pravo na slobodu izražavanja. Također, Europski sud je utvrdio i da ograničenja u svezi sa odbijanjem pristupa traženim informacijama nisu bila sukladna unutarnjem pravu.

Najopsežniju bazu sudbene prakse u svezi sa ostvarivanjem prava na pristup informacijama ima organizacija Transparency International BiH.

1. Presuda Suda Bosne i Hercegovine u predmetu Transparency International BiH protiv Tužiteljstva BiH⁴⁷

Tražene informacije – dostava preslika jednog ili dvaju predmeta koji su završeni donošenjem osuđujućih presuda, te koji se odnose na kaznena djela protiv službene dužnosti, u svrhu analize najboljih praksi u otkrivanju i sankcioniranju korupcije i objavljivanja u istoimenoj publikaciji.

Navodi tuženika: nepostojanje javnog interesa za dostavu pravomoćno okončanih kaznenih predmeta, a nakon provedenog testa ispitivanja javnog interesa sukladno članku 9. ZoSPIBiH.

Odluka Suda BiH: ... Sama činjenica da se zahtjev odnosi na kazneni spis ne znači da postoje uvjeti za iznimku, iznimku treba utvrditi, treba razmotriti mogu li konkretan spis i njegovi dijelovi ikako utjecati na eventualno postojeće ili buduće predmete ili ometati sprečavanje i otkrivanje kriminala i, svakako, a čak i ako se utvrdi iznimka, treba provjeriti je li, ipak, jači javni interes za objavljivanje informacije, analizom elemenata koji su pobrojani (ali nisu ograničeni) člankom 9. istog Zakona.... Tužitelj traži predmete koji su završeni, dakle, nema mogućnosti da se na bilo koji način utječe na kazneni postupak, pa je nejasno na koji način ta analiza može biti protivna interesu javnosti... **Iz osporene odluke nije jasno na koji način je tužena provela test javnog interesa, a pogotovo nema razloga za utvrđenje da je objavljivanje spisa ili dijela spisa okončanog pravomoćnom odlukom protivan javnom interesu.**

⁴⁷ Presuda broj C1 3 U 18145 15 U od 3.8.2016.

2. Presuda Okružnog suda u Banjaluci u predmetu Transparency International BiH protiv Agencije za bankarstvo⁴⁸

Tražene informacije: preslik izvješća vanjskog revizora koji se odnosi na Banku Srpske a.d. Banjaluka za 2013. i 2014. godinu i podatke i mišljenja revizora o toj banci, ukoliko je tužena te podatke tražila, kao i informacije o drugim mjerama, ukoliko su postojale, kao i informaciju u sklopu kontrole boniteta i zakonitosti poslovanja te banke.

Navodi tuženika: dostavljanje dijela traženih informacije, odbijanje pristupa za ostale tražene informacije u formi odgovora na zahtjev, pozivanje na kršenje odredaba članka 29. Zakona o Agenciji za bankarstvo RS kojim je definirana poslovna tajna zbog čega je utvrđeno postojanje iznimke, sukladno članku 7. ZoSPIRS.

Odluka Suda: Obavijest tužene od 20.8.2015. godine sadrži odluku o uskraćivanju informacije sukladno članku 14. stavak 3. ZoSPIRS. Međutim, ta obavijest tužitelju nije dala potrebne informacije, a kako je to propisano člankom 14. stavak 3. pod b), jer tužena tužitelja nije podučila pravu podnošenja priziva, kojem tijelu se priziv podnosi, niti neophodne podatke za kontakt sa tim tijelom, nije odredila krajnji rok za podnošenje priziva, niti troškove podnošenja priziva, izuzev što je tužitelja uputila na pravo priziva Ombudsmanu Republike Srpske, pa kada je tužitelj bez takvih uputa i podnio priziv, evidentno je da je o njemu odlučila ista osoba, to jest ravnatelj tužene, koja je i dala tužitelju obavijest od 20.8.2015. godine. Na taj način tužena je oduzela tužitelju pravo na priziv, odnosno pravo da o njegovu prizivu odluči drugo tijelo i onako kako je to propisano vodičem tužene, sukladno članku 20. ZoSPIRS. Iz predmetnog akta tužene nije jasno ... zašto je priziv odbila, a kada je tako odlučila, morala se pozvati na propise koji joj daju nadležnost da odlučuje o prizivu, te je svakako takva odluka i u formalnom smislu morala imati karakter **rješenja**. **Kako se osporeni akt u tom dijelu ne može ispitati, to je dostatno da se on poništi, pa ukoliko je tužena nadležna odlučivati o prizivu, izjavljenom protiv obavijesti, to mora i navesti u rješenju, a ako nije, mora odmah priziv proslijediti nadležnom tijelu, a o tomu obavijestiti tužitelja...**

⁴⁸Presuda broj 11 0 U 016386 15 U od 29.3.2016.

3. Presuda Županijskog suda Široki Brijeg u predmetu Transparency International BiH protiv Ministarstva obrazovanja, znanosti, kulture i športa ŽZH⁴⁹

Tražene informacije: zaključeni ugovori o djelu i trošenju sredstava za te namjene u 2012. i 2013.

Navodi tuženika: predmetni ugovori sadrže osobne i posebne kategorije podataka, kao i zbirku osobnih podataka o nositelju, a pismena izričita suglasnost nositelja podataka ne postoji. Nakon zaštite, sami sadržaji predmetnih ugovora o djelu postaju nerazumljivi, bitno se mijenja smisao sadržaja i ne mogu biti predmetom točne obrade...

Odluka Suda: ...Tužitelj ističe kako je tuženi stavio odredbe Zakona o zaštiti osobnih podataka ispred Zakona o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH. Nije sporno da se odredbe Zakona o zaštiti osobnih podataka uzimaju u obzir prigodom primjene ZoSPI, ali se ne može zanemariti odredba ZoSPI Federacije BiH da zakoni koji se usvoje nakon donošenja tog zakona, a čija svrha nije izmjena i dopuna tog zakona, ni na koji način ne mogu ograničiti prava i obveze utvrđene tim zakonom... Osobni podaci koji se navode u ugovorima o djelu kao što su jedinstveni matični broj građanina, broj tekućeg računa i adresa stanovanja nisu predmetom tužiteljevog interesa u konkretnom slučaju. Osim toga, precrtavanjem ili brisanjem naprijed navedenih osobnih podataka i sličnih neće utjecati na to da tražena informacija – preslik ugovora o djelu samo zbog toga postane nerazumljiva... Nadležno tijelo priopćava traženu informaciju bez obzira na iznimku (članci 6, 7. i 8. ZoSPIFBiH), ako je to opravdano javnim interesom (članak 9)... Naime, **na odlučne prigovore da osobni podaci uposlenika koji se navode u ugovorima o djelu nisu predmetom tužiteljevog interesiranja, kao i da precrtavanjem ili brisanjem naprijed navedenih osobnih podataka tražena informacija neće postati nerazumljiva, tuženik nije dao jasan i određen odgovor. Tužba je utemeljena.**

Korišteni izvori i preporučena litertatura za više informacija:

- The AIRE Centre - Praksa Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Srbiju, dostupno na:<http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/2582.pdf>

⁴⁹Broj 08 0 U 002217 14 U od 15.7.2015. godine.

- HRA Montenegro Bilten 2012. Dostupno na: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Bilten-VII.pdf>
- Transparency International BiH. Sudska praksa u ostvarivanju prava na pristup informacijama. Dostupno na: <https://ti-bih.org/pravna-pomoc/sudska-praksa/>

3. Standardi proaktivne transparentnosti

3.1. Koncept proaktivne transparentnosti

Mjere koje se odnose na proaktivnu transparentnost omogućavaju da određeni dio javnih informacija bude kontinuirano dostupan svima, da su ih subjekti javnog sektora dužni kontinuirano poduzimati po službenoj dužnosti na način koji podrazumijeva njihovu jednostavnu dostupnost bez vođenja posebnog upravnog postupka po pojedinačnom zahtjevu.

Koncept proaktivne transparentnosti u sebi sadrži brojne prednosti kako za javne institucije, tako i za građane, korisnike javnih usluga. Prije svega, on donosi rasterećenje i veću efikasnost javnim tijelima, osobito onim koja procesiraju veliku količinu informacija (proračuni i drugi financijski podaci, statistički podaci, podaci iz javno dostupnih registara i baza podataka i brojni drugi). Pored toga, iskustva zemalja prigodom otvaranja podataka pokazuju da i sami javni službenici imaju koristi od proaktivnog objavljivanja informacija o radu javnih tijela u kojima su uposleni, koja im objavljivanjem stoje na raspolaganju, bez potrebe da ih traže od kolega unutar svojih službi.

Dodatna korist za građane sastoji se od ušteda vremena i eventualnih troškova (preslikavanja) u svezi sa zahtjevima za pristup informacijama, kao i mogućnosti da objavljene informacije dalje koriste, dograđuju i stvaraju nove informacije od društvene koristi.

Konačno, proaktivne mjere su nužan dio koncepta e-uprave, odnosno e-vlade, koji potiče javni sektor na korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije, učinkovitije pružanje i primanje javnih usluga, te potporu korisnicima ovih usluga.

Kako bi koncept proaktivne transparentnosti zaživio u praksi određene zemlje, iskustva sugeriraju da je potrebno zakonski regulirati minimalni sadržaj informacija koji javna tijela moraju u kontinuitetu učiniti javno dostupnim uz lak način pretraživanja. Najprecizniji prijedlog standardizacije informacija za proaktivno objavljivanje postavila je Helen Darbshire, vodeća svjetska stručnjakinja u domeni prava na pristup informacijama⁵⁰. Standard se temelji na kategorijama informacija koje u zemljama širom svijeta nisu eksplicitno zabranjene za objavljivanje i on obuhvaća: institucionalne, organizacijske, operativne informacije, odluke i druge formalne akte (uz propratne dokumente), informacije o javnim uslugama (uključujući vodiče, formulare i dr.), proračunske informacije, informacije o subvencijama, informacije o javnim nabavkama, informacije o sjednicama i sastancima otvorenim za javnost, informacije o procedurama donošenja odluka i mehanizmima sudjelovanja javnosti u tim procedurama, informacije o listama, registrima i bazama podataka u posjedu javnih tijela, publikacije i njihov cjenovnik, informacije o prizivnim postupcima i mehanizmima za rješavanje sporova, informacije o pravu na pristup informacijama, zapisnike parlamentarnih sjednica, te sudbene odluke.

Osim vrste i sadržaja, proaktivno objavljivanje podrazumijeva i definiranje standarda kvalitete objavljenih informacija, kako bi one bile ažurne, točne, relevantne i razumljive široj javnosti. Dobra praksa teži uspostaviti centralne registre informacija i centralne informacijsko-dokumentacijske službe, kao potpore sustavu proaktivnog objavljivanja.⁵¹

Pored zakona o slobodi pristupa informacijama, koji ne reguliraju u značajnoj mjeri kategorije informacija koje je potrebno proaktivno objavljivati, u Bosni i Hercegovini postoje i drugi propisi koji propisuju i/ili preporučuju određene elemente (proaktivnog) objavljivanja informacija. To su zakoni o proračunima, koji određuju objavljivanje određenih proračunskih informacija, Zakon o javnim nabavkama koji je uspostavio Portal javnih nabavki na kojem se objavljuje veliki broj dokumenata iz cijelog ciklusa nabavke, ili propisi koji se odnose na održavanje službenih web-stranica.⁵²

⁵⁰Helen Darbshire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?: A Review of Standards, Challenges and Opportunities* (Washington: World Bank Institute, 2011), str. 21 - 22.

⁵¹Alen Rajko, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja* u izdanju Centra za društvena istraživanja Analitika.

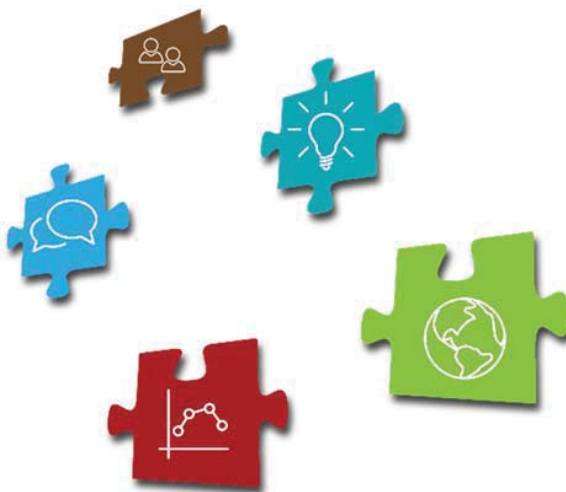
⁵²Uputa o izradi i održavanju službenih internet-stranica institucija Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 21/09, kao i Agencija za informacijsko društvo Republike Srpske, *Preporuke za izradu i održavanje*

3.2. Partnerstvo za otvorenu vlast

Partnerstvo za otvorenu vlast (eng. Open Government Partnership – OGP) je multilateralna inicijativa čiji je cilj osigurati konkretan napredak na području transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnog društva, borbe protiv korupcije, te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete usluga. Inicijativu vodi Upravni odbor Partnerstva čiji članovi i članice predstavljaju vlade i organizacije civilnog društva. Začetnik inicijative je bivši američki predsjednik Barack Obama, a danas je u Partnerstvo uključeno 75 zemalja. Kako bi država postala članicom inicijative, mora prihvatiti Deklaraciju o otvorenoj vlasti, donijeti nacionalni akcijski plan za razdoblje od dvije godine (uz javne konzultacije), te se obvezati na neovisno izvješćivanje o napretku u provedbi mjera akcijskog plana.

Obveze koje preuzimaju države članice strukturirane su oko **pet velikih izazova** s kojima se suočavaju tijela javne vlasti u svakoj zemlji:

- **Poboljšanje pružanja javnih usluga**, uključujući zdravstvenu i socijalnu zaštitu, obrazovanje, vodosnabdijevanje, isporuku električne energije, telekomunikacije i druge putem osnaživanja rada javne uprave, te inovacija u privatnom sektoru;
- **Povećanje integriteta javnih službi**: suzbijanje korupcije, pristup informacijama, reforma sustava financiranja izborne kampanje, slobode rada medija i civilnog društva;
- **Efikasnije upravljanje javnim resursima**: proračuni, javne nabavke, prirodni resursi i inozemna pomoć;



- **Stvaranje sigurnijih zajednica:** službe javnog reda i sigurnosti, efikasan odgovor na krize, katastrofe, ekološke nepogode;
- **Jačanje odgovornosti poduzeća** za pitanja kao što su okolica, suzbijanje korupcije, zaštita potrošača, te uključivanje u rješavanje problema u lokalnoj zajednici.

Države koje žele učestvovati u ovoj inicijativi moraju pokazati posvećenost načelima otvorene vlasti, i to prihvaćanjem minimalnih standarda u četiri ključna područja koja se mjere objektivnim pokazateljima i koja vrednuju neovisni eksperti:

- 1. Fiskalna transparentnost:** pravodobno **objavljivanje temeljnih proračunskih dokumenata** čini sastavni dio fiskalne odgovornosti, te otvorenog i transparentnog proračunskog sustava. Kriteriji procjene kvalificiranosti temelje se na bodovanju objavljenih esencijalnih dokumenata, te korištenju indikatora iz Indeksa otvorenosti proračuna koje provodi International Budget Partnership. Za Bosnu i Hercegovinu ovo istraživanje provodi Fondacija Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI), a dokumenti čije se objavljivanje boduje su: dokument okvirnog proračuna, prijedlog proračuna, usvojeni proračun, proračun za građane, kvartalna izvješća, polugodišnji prijedlog, godišnje izvješće i revizorsko izvješće. Istraživanje pokriva još dva aspekta proračunskog procesa a to su: mogućnosti participacije građana u proračunskom ciklusu i efikasnost zakonodavnih tijela i ureda za reviziju u procesu nadzora planiranja i izvršenja proračuna.
- 2. Pristup informacijama,**
- 3. Javnost imovinskih kartona dužnosnika, odnosno rukovodećih službenika,**
- 4. Uključivanje građana i civilnog društva u procese donošenja i provedbe javnih politika, te zaštitu građanskih sloboda.**

Prihvaćanjem vrijednosti i načela iz Deklaracije Partnerstva za otvorenu vlast Bosna i Hercegovina je pokazala svoju posvećenost u ova četiri područja i preuzela obvezu da usvoji i provede Prvi akcijski plan. U međuvremenu su pojedine institucije, uključujući Ured koordinatora za reformu javne uprave, usvojile vlastite politike proaktivne transparentnosti, kao i Standarde proaktivne

transparentnosti u javnoj upravi u tri razine – temeljni, srednji i napredni, u ovisnosti o razini pripremljenosti samih institucija za otvaranje podataka.

Brojni su primjeri praktične upotrebljivosti i vrijednosti otvorenih javnih podataka za građane, organizacije civilnog društva, medije, ali i javni sektor.

Tako je Kanada korištenjem otvorenih podataka uštedjela 3,2 milijarde dolara na prijevarama u svezi sa porezom na dobrotvorne transakcije.

Također, razne internet-stranice, poput danske folketsting.dk, prate aktivnosti parlamenta i procese donošenja zakona, tako da se može vidjeti što se konkretno događa i koji su članovi parlamenta uključeni u te aktivnosti.

Jedan od primjera jeste baza podataka o proračunskim korisnicima koju je kreirao Centar za zastupanje javnih interesa u Sarajevu, koja prikazuje proračunsku potrošnju u javnim institucijama na svim razinama vlasti.

Sličan je primjer Transparency Internationala BiH, koji je objavio novu bazu podataka o ugovorima o javnim nabavkama javnih poduzeća za 2015. godinu, kao i Centra za istraživačko novinarstvo BiH, koji je objavio bazu podataka o javnim nabavkama i za nekoliko prethodnih godina.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **Partnerstvo za otvorenu vlast i Partnerstvo za otvorenu vlast Bosna i Hercegovina**, web stranice <https://www.opengovpartnership.org/> i <http://ogp.ba/>
- **OECD (2016). Open Government The Global Context and the Way Forward**
- **Darbishire H. (2011) Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?: A Review of Standards, Challenges and Opportunities.** Washington: World Bank Institute.
- **Rajko A. Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja.** Centar za društvena istraživanja Analitika.
- **Martinović A. (2015) Otvorene javne nabavke – stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda (Podrška kreiranju nacionalnog akcionog plana BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast).** Transparency International BiH
- **Ured koordinatora za reformu javne uprave. Politika proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH i Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH.** Dostupno na: <http://parco.gov.ba/transparentnost/proaktivna-transparentnost/>

4. Mehanizmi zaštite prijavitelja korupcije

Zakonom o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine uređuju se: status osobe koja prijavljuje korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim osobama koje utemeljuju institucije Bosne i Hercegovine, postupak prijavljivanja, obveze institucija u svezi s prijavljivanjem korupcije, postupak zaštite osoba koje prijavljuju korupciju, te propisuju sankcije za povrede odredaba ovog zakona. Na drugim administrativnim razinama zakonodavni postupak donošenja zakona o zaštiti prijavitelja korupcije je u tijeku.

4.1. Ključni pojmovi

Ispravno razumijevanje odredaba ovoga zakona zahtijeva i definiranje određenih ključnih pojmova. Tako su definirani pojmovi kao što su: korupcija, uzbunjivač, zaštićeno prijavljivanje, poseban oblik zaštićenog prijavljivanja, štetna radnja i korektivna mjera.

Korupcija je svaka zlouporaba moći povjerene državnom službeniku, uposleniku, savjetniku, izabranom ili imenovanom zvaničniku koja može dovesti do privatne koristi te osobe, domaće ili strane fizičke ili pravne osobe. Korupcija posebice može uključivati izravno ili neizravno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvaćanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njezinu mogućnost, čime se narušava odgovarajuće obnašanje bilo kakve dužnosti ili ponašanje očekivano od primatelja mita. Korupcija je i povreda zakona, drugog propisa, kao i nepravilnosti u radu i prijevara koje ukazuju na postojanje korupcije.

Uzbunjivač je osoba koja je uposlena u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim osobama koje utemeljuju institucije Bosne i Hercegovine, koja zbog opravdane sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije u bilo kojoj instituciji Bosne i Hercegovine u dobroj vjeri podnese prijavu odgovornim osobama ili institucijama sukladno ovom zakonu.

Zaštićeno prijavljivanje je: 1) prijavljivanje informacija nadležnom autoritetu za koje uposleni razumno vjeruje da predstavljaju korupciju u smislu točke a)

ovog članka; 2) prijavljivanje kaznenog djela korupcije protiv odgovorne osobe u institucijama iz članka 1. ovog zakona; 3) podnošenje tužbe, priziva ili prigovora u svezi s korupcijom protiv odgovorne osobe u institucijama iz članka 1. ovog zakona; 4) svjedočenje na sudu ili pred tijelom uprave u postupku protiv odgovorne osobe u institucijama iz članka 1. ovog zakona; 5) surađivanje u postupku koji vode istražna tijela.

Poseban oblik zaštićenog prijavljivanja je javno objavljivanje ili na drugi način činjenje javno dostupnim informacija koje ukazuju na korupciju pod uvjetom da uzbunjivač sumnja: 1) da će biti izložen štetnim mjerama od određene osobe, ili 2) da, u slučaju zaštićenog prijavljivanja subjektima iz točke c) ovog članka, neće biti poduzeta adekvatna radnja, ili da će dokazi i informacije biti prikriveni ili uništeni, ili 3) da je ista informacija prijavljena subjektima iz točke c) ovog članka, a u zakonskom roku nije poduzeta adekvatna mjera pri čemu je, prije nego što izvrši poseban oblik zaštićenog prijavljivanja, uzbunjivač dužan razmotriti eventualnu štetu koja može nastati njegovim prijavljivanjem.

Štetna radnja je radnja kojom poslodavac nanosi štetu uposlenom donošenjem rješenja o prestanku radnog odnosa, otkazom ugovora o radu, suspenzijom s radnog mjesta, postavljanjem na niže radno mjesto, proglašavanjem prekobrojnim, pokretanjem stegovnog postupka, ucjenjivanjem ili davanjem negativne ocjene, stvaranjem neprijateljskog radnog okruženja, izostankom poslovnog angažmana a sve kako bi uposlenog odvratio od zaštićenog prijavljivanja, ili koja predstavlja čin odmazde protiv uposlenog koji je prijavio sumnju na korupciju.

Korektivna mjera je svaka radnja kojom se zabranjuju, ublažavaju ili uklanjaju uzroci ili posljedice štetnih radnji prema uzbunjivaču u svezi s prijavljenim slučajem korupcije a koja osobito obuhvaća mjere osiguranja i nadoknadu štete.

Nadležni autoritet je nadređena ili druga osoba u instituciji Bosne i Hercegovine i pravnoj osobi koju utemeljuje institucija Bosne i Hercegovine u kojoj je uzbunjivač uposlen, a koja je zadužena za nadzor nad zakonitošću rada u toj instituciji, osoba ili tijelo upravljanja ili rukovođenja, osoba ili tijelo koje obavlja poslove nadzora ili revizije u institucijama Bosne i Hercegovine, tijelo nadležno za provedbu kaznene istrage i gonjenje počinitelja kaznenih djela, Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Dobra vjera je stajalište uzbunjivača koje se temelji na činjenicama i okolnostima o kojima on ima vlastita saznanja i koje smatra istinitim.

4.2. Postupak zaštite uzbunjivača

4.2.1. Prijava u dobroj vjeri

U slučajevima kada osoba ima informacije i/ili materijalne dokaze o postojanju korupcije, svaka osoba uposlena u institucijama u Bosni i Hercegovini može nadležnom autoritetu podnijeti prijavu zbog sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije. Zaštićeno prijavljivanje može biti: a) interno i b) eksterno.

Interno prijavljivanje postoji kada osoba uposlena u institucijama Bosne i Hercegovine podnosi prijavu: a) nadređenoj ili drugoj osobi u instituciji u kojoj je uposlena a koja je po ovlastima odgovorna za zakonit rad institucije, ili b) osobi ili rukovoditelju institucije koja je odgovorna za zakonit rad institucije, ili c) osobi ili tijelu koje obavlja poslove nadzora ili revizije u institucijama Bosne i Hercegovine. Iznimno, prijava se može podnijeti neposredno rukovoditelju institucije u slučaju da: a) rukovoditelj institucije nije donio interni akt koji regulira podnošenje prijave, ili b) postupak internog prijavljivanja nije poznat, odnosno ako u prostorijama i na internetskoj stranici institucije nije jasno i na vidnom mjestu istaknuta obavijest o nadležnoj službi, tijelu ili osobi za primitak i razmatranje prijave, ili c) uzbunjivač ima razloga vjerovati da se ovlaštena osoba kojoj se, prema internom aktu, podnosi prijava izravno ili neizravno dovodi u svezu s koruptivnom radnjom. Osim toga, osobe se mogu obratiti i Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za dodjeljivanje statusa uzbunjivača.

Eksternim prijavljivanjem smatra se prijavljivanje: a) tijelu nadležnom za provedbu kaznene istrage i gonjenje počinitelja kaznenih djela, ili b) Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i c) javnosti. Eksterno prijavljivanje vrši se u slučaju da: a) postupak po internom prijavljivanju traje dulje od 15 dana, ili b) uzbunjivač smatra da je interni postupak po prijavi bio nepravilan, ili c) uzbunjivač ima razloga vjerovati da se ovlaštena osoba kojoj se,

prema internom aktu, podnosi prijava ili rukovoditelj institucije izravno ili neizravno dovode u svezu s koruptivnom radnjom.

4.2.2. Dodjeljivanje statusa uzbunjivača, štetne radnje i korektivne mjere

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, na temelju prijave uzbunjivača podnesene u dobroj vjeri, dodijelit će status uzbunjivača osobi u roku od 30 dana od dana obraćanja Agenciji bez obzira na to jesu li štetne mjere nastupile, ili se samo sumnja kako bi se one mogle desiti. Zaštićeno prijavljivanje teče od dana podnošenja prijave. Uzbunjivač se neće smatrati materijalno, kazнено ili stegovno odgovornim za otkrivanje poslovne tajne u slučaju prijavljivanja korupcije nadležnom autoritetu. U slučaju da uzbunjivač obavijesti Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije da je prema njemu poduzeta neka od štetnih radnji, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije dužna je zatražiti od institucije relevantnu dokumentaciju i/ili zatražiti od Upravne inspekcije Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine da ispita navode i utvrdi činjenice, te poduzme mjere predviđene zakonom a zapisnik dostavi Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. U slučaju da se utvrdi kako je prema uzbunjivaču poduzeta neka od štetnih radnji, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije donosi instrukciju rukovoditelju institucije kako bi se otklonila posljedica nanesena uzbunjivaču štetnom radnjom. Ako rukovoditelj institucije tvrdi kako bi ista štetna radnja bila poduzeta prema uzbunjivaču i u slučaju da nije podnio prijavu, dužan je to dokazati. Rukovoditelj institucije dužan je izvršiti korektivnu mjeru s ciljem otklanjanja učinjene štetne radnje u roku od tri dana od dana zaprimanja instrukcije od Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

4.2.3. Prestanak pružanja zaštite

U slučaju da se u tijeku postupka dokaže da uzbunjivač prigodom podnošenja prijave nije postupao u dobroj vjeri, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije obustavit će pružanje zaštite uzbunjivaču. Međutim, ukoliko se tijekom ispitivanja otkrije da uzbunjivač nije postupao u dobroj vjeri, odnosno da je svjesno podnio lažnu prijavu, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, ako utvrdi da ova radnja sadrži elemente kaznenog djela, podnijet će kaznenu prijavu protiv ove osobe.



TEMA V.

**IZRADA PLANOVA INTEGRITETA I
IZVJEŠĆIVANJE O NJIHOVOJ
IMPLEMENTACIJI**

Autori

Dr. sci. Almir Maljević

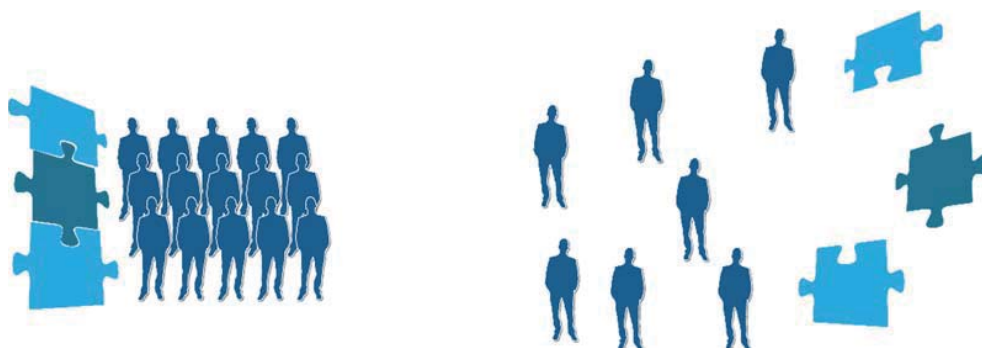
Mr. Srđan Vujović



1. Plan integriteta – temeljni pojmovi

1.1.Što je integritet?

Riječ integritet potječe od latinske riječi *integritas* koja označava jedinstvo, cjelinu, nedjeljivost, usuglašenost, iskrenost, postojanost. Integritet se može promatrati u kontekstu pojedinca i u kontekstu organizacije. Tako se integritet odnosi na način ponašanja/rada osobe ili institucije u održavanju poštenja, usklađenosti, savjesnosti, nepristranosti, transparentnosti, kvalitete. Osobe ili organizacije od integriteta karakterizira to da poštuju norme i pravila koja upravljaju područjem njihova djelovanja, odnosno to da profesionalno i u dobroj vjeri obnašaju povjerenu službenu ili odgovornu dužnost.



Radna definicija integriteta može biti: Vjerna i dosljedna primjena općeprihvaćenih javnih vrijednosti i normi u svakodnevnoj praksi institucija javnog sektora, pravilno korištenje vlasti, ovlasti, imovine, resursa i sredstava koji su povjereni u obnašanju službene dužnosti, i to u svrhu za koju su namijenjeni, te, na koncu, i doprinos općem blagostanju.

APIK u smjernicama za izradu i provedbu plana integriteta navodi da „integritet državnih službenika i namještenika podrazumijeva individualnu čestitost, stvaranje i održavanje povjerenja građana u savjesno i odgovorno vršenje povjerenih poslova na način postupanja sukladno moralnim vrijednostima i Kodeksu ponašanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine radi sprečavanja i umanjavanja rizika u obnašanju javnih ovlasti oprečno svrsi zbog kojih su uspostavljene“.

1.2. Veza „integritet-korupcija“

Riječ korupcija potječe o latinske riječi *rumpere*, što znači lomljenje, trganje, kršenje. Dakle, korupcija ima potpuno oprečno značenje od riječi „integritet“. Tako, korupciju treba shvatiti kao najagresivnijeg i najopasnijeg napadača na integritet. Integritet od pojedinca zahtijeva djelovanje sukladno moralnim načelima, vrijednostima i pravilima, a svaki čin pojedinca kojim se krše ta moralna načela, vrijednosti i norme u društvu određuje se kao korupcija.

Iako je integritet vrlo bitan čimbenik pri sprečavanju korupcije, on znači mnogo više od toga. On se najmanje odnosi na socijalnu interakciju između profesionalca i građana na način koji je sukladan prihvaćenim standardima i vrijednostima u društvu. Rezultat rada organizacije sa integritetom su zadovoljni klijenti i zadovoljni uposlenici.

Integritet organizacije nalazi se pred velikim izazovom zbog djelovanja pojedinaca. Pored opisanih korupcijskih kaznenih djela, koruptivna ponašanja pojedinaca se mogu ogledati, ali ih ne treba ograničavati na sljedeće:

- Prijevare i krađe,
- Netočnost i manipulacija podacima/informacijama,
- Nekompetentnost u radu,
- Neprimjereno korištenje autoriteta,
- Neučinkovito trošenje resursa i neopravdano korištenje,
- Rad službenika koji su u konfliktu interesa,
- Diskriminacija,
- Iskorištavanje radnog vremena u privatne svrhe i ugrožavanje privatnog vremena drugih i sl.

1.3.Što su planovi integriteta i čemu oni služe?

Plan integriteta predstavlja skup planski osmišljenih aktivnosti koje se trebaju poduzeti organizirano i sustavno sa ciljem zaštite i promicanja pravilnog, zakonitog i učinkovitog rada organizacije. Tako se njegova izrada i implementacija mogu smatrati preventivnom antikorupcijskom metodom. Integritet danas predstavlja standard kojem organizacije teže. Naime, u svijetu u kojem se često govori o problemima korupcije za organizacije je vrlo bitno da očuvaju svoj integritet i da jasno pokažu kako upravljaju eventualnim rizicima koji su prijetnja njihovom integritetu.

Plan integriteta je interni dokument, autonomnog karaktera. To znači da će aktivnosti u planu integriteta biti kreirane isključivo na temelju samoprocjene rizika u okviru organizacije. Takav pristup sa velikom dozom diskrecije može imati pozitivne i negativne efekte. Zahvaljujući takvom pristupu, ovi planovi su sposobni prilagođavati se specifičnostima različitih institucija i njihovim djelatnostima, pa ako postoji volja da se zaštiti integritet, postoje i dobri uvjeti za to. Međutim, ako ne postoje volja i znanje da se integritet zaštititi, samo usvajanje plana neće promijeniti gotovo ništa.

Zbog toga je najbitnije da se plan integriteta izrađuje u dobroj vjeri i sa jasnim opredjeljenjem da se suprotstavi korupciji i neetičkom ponašanju. To se može osigurati ako se detaljno slijedi metodologija izrade plana integriteta putem njegovih faza.

Dakle, planove integriteta treba promatrati kao instrumente za povećanje svijesti o ranjivostima organizacije i potencijalnim atacima na njezin integritet. Kroz set mjera koje garantiraju povećanje otpornosti, planovima integriteta se nastoji izgraditi i održati klima povjerenja. Obzirom na promjenjivosti u društvenim i organizacijskim tijekovima, i planove integriteta treba shvatiti kao žive instrumente, podložne periodičnom revidiranju.

2. Svrha i ciljevi plana integriteta

Svrha planova integriteta su identifikacija i povećanje svijesti o ranjivosti organizacije u odnosu na moguće nepravilnosti u radu (npr. korupciju, neetičko ponašanje, neučinkovitost, neprofesionalnost i sl.), te na tim činjenicama izgradnja mjera za očuvanje integriteta. Konkretnije, planovima integriteta treba se doprinijeti ostvarenju najmanje sljedećih ciljeva:

- Povećanje vjerojatnoće da se ostvare ciljevi organizacije propisani u periodičnim planovima;
- Proaktivno djelovanje na utvrđene rizike po integritet, te povećanje otpornosti na korupciju i druge nepravilnosti u radu;
- Osigurati jasno i dosljedno postupanje po utvrđenim nepravilnostima u radu;
- Unaprijediti usuglašenost sa pozitivnim propisima;
- Povećati povjerenje u organizaciju i njezin integritet.

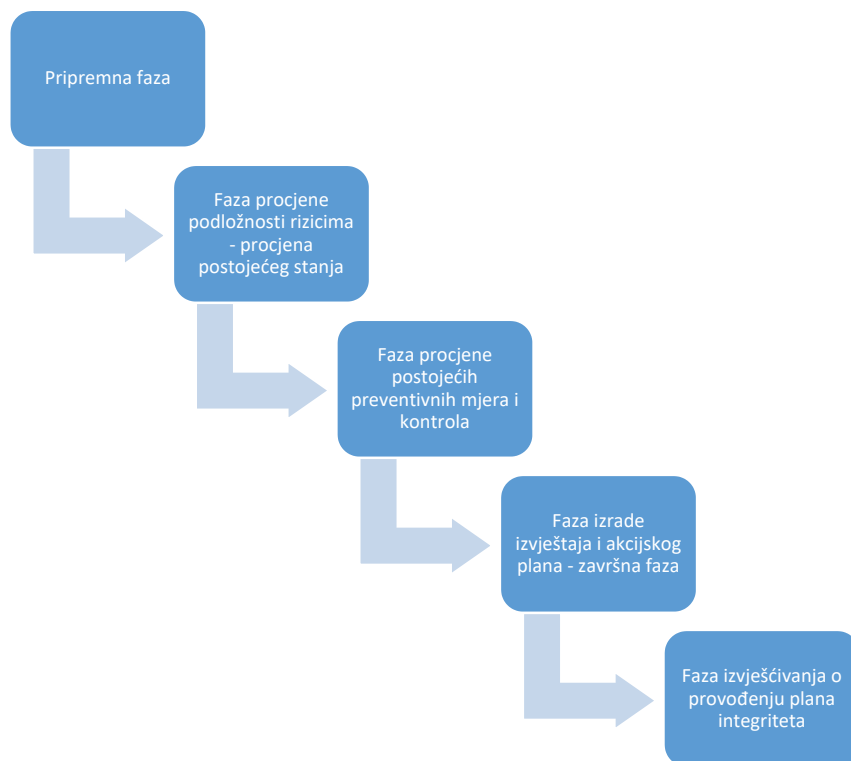
3. Metodologija izrade plana integriteta

Metodologija izrade planova integriteta u BiH propisana je smjernicama Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) i Priručnikom za izradu planova integriteta koji je pripremio Ministarstvo pravde Republike Srpske. Oba dokumenta detaljno opisuju proces izrade plana integriteta prema značajno sličnoj metodologiji. Kao ključna razlika između ovih metodologija može se navesti to što se prema metodologiji APIK-a vrši procjena rizika u odnosu na radno mjesto, a prema metodologiji primijenjenoj u Republici Srpskoj, vrši se procjena rizika u odnosu na procese u organizaciji.

Spomenuti dokumenti, pored toga što nastoje što jasnije odrediti pojam, cilj i značaj planova integriteta, navode i konkretne faze u njihovoj izradi. Iako različito imenovane, one se mogu posložiti u sljedeće opise:

- Pripremna faza,
- Faza procjene podložnosti rizicima - procjena postojećeg stanja,
- Faza procjene postojećih preventivnih mjera i kontrola,

- Faza izrade izvješća i akcijskog plana - završna faza,
- Faza izvješćivanja o provedbi plana integriteta.



Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **APIK (2013) Metodologija izrade plana integriteta. Dostupno na:** http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- **Ministarstvo pravde Republike Srpske (2015) Priručnik za izradu plana integriteta. Dostupno na:** <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/planoviintegriteta/materijaliobuka/Pages/default.aspx#collapsible1>

4. Faze plana integriteta i aktivnosti po fazama

4.1. Pripremna faza

U ovoj početnoj fazi najbitnije je razumjeti ciljeve i značaj plana integriteta i osigurati uvjete da se on izgradi i provede u dobroj vjeri. Naime, menadžment organizacije trebao bi jasno pokazati namjeru da će raditi na jačanju integriteta institucije. Prvi koraci koje bi organizacije trebale poduzeti jesu formiranje radnog tima za izradu planova integriteta i imenovanje koordinatora te skupine. Nije svejedno tko će biti članom radnog tima, niti je svejedno tko će biti koordinatorom. Ovaj tim, najčešće sastavljen od tri, pet ili sedam uposlenih, trebaju činiti osobe od integriteta, koje dobro poznaju procese u organizaciji. To su obično vođe pojedinih sektora u organizacijama. Osoba koja koordinira proces izrade plana integriteta treba biti osoba organizacijski bliska menadžmentu. Na taj način će se doprinijeti efikasnijem postupanju u izradi i implementaciji plana.

Plan integriteta je akt čijoj izradi može doprinijeti svaki uposlenik. Štoviše, to je i poželjno. Zbog toga je dobra praksa da rukovoditelj ustanove obavijesti sve kadrove u organizaciji o izradi plana integriteta, te da se osiguraju intraorganizacijsko-komunikacijski kanali sa radnim timom.

Pored pripreme kadrova u organizaciji, prva faza još podrazumijeva i pripremu materijala/dokumenata za početne analize. To, praktično, znači formiranje informacijske baze za identifikaciju i upravljanje rizicima. Ovo se može smatrati prvim zadatkom formiranog radnog tima.

U prikupljene dokumente treba uključiti, ali se ne treba ograničiti na dokumentaciju o zakonskom okviru organizacije, o organizacijskoj strukturi i funkcijama, o poslovnim procesima, pravilnike o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, poslovne planove, izvješća interne i eksterne revizije, podatke o pritužbama stranaka, medijska objavljivanja, iskustva sličnih organizacija i druge dokumente koji mogu doprinijeti identifikaciji potencijalnih slabosti.

4.2. Faza procjene podložnosti rizicima – procjena postojećeg stanja

Nakon uspješno obavljenih pripremnih poslova, u drugoj fazi fokus je na procjeni postojećeg stanja u kontekstu izloženosti riziku određenog radnog mjesta ili procesa u organizaciji, kao i otpornosti na identificirani rizik. Posebnu pozornost treba usmjeriti na rizike od podložnosti koruptivnim događajima u organizaciji. Kako bi se izvršili spomenuti zadaci, potrebno je:

- a. **Izvršiti analizu dostupne dokumentacije**, koja obuhvaća, ali se ne ograničava na normativni i strateški okvir (*relevantni zakoni i podzakonski pravni akti, planovi i strategije organizacije*), ustrojstvo institucije (*npr. organizacijska struktura, sistematizacija radnih mjesta*), kadrovske kapacitete (*oblast upravljanja ljudskim resursima*), proračun organizacije.
- b. **Prikupiti informacije o stajalištima i mišljenjima zainteresiranih strana**, tj. (1) uposlenika i (2) klijenata. U ovisnosti o veličini organizacije, mogu se primijeniti različite metode i tehnike prikupljanja podataka od uposlenika. To može biti anketiranje ili fokusiranje na skupno ispitivanje ili intervjuiranje. Ipak, najbolje rezultate samoprocjene rizika daje kombinacija više njih. S druge strane, pribavljanje informacija od klijenata obično se vrši anketiranjem, zbog efikasnosti samog procesa.
- c. **Identificirati rizike (vjerojatnoću za narušavanje integriteta) i težinu posljedice**. Ovaj proces u institucijama Republike Srpske radit će se putem tzv. temperature mape, koja omogućava ukrštanje vjerojatnoće da će se narušiti integritet (*na trostupanjskoj skali – niska, srednja i visoka vjerojatnoća*) i ozbiljnosti posljedice (*mala, umjerena, ozbiljna*).

Svaki od spomenutih zadataka može biti realiziran pomoću napredne tehnologije, koja se, svakako, i preporučuje zbog efikasnosti u djelovanju. To znači korištenje elektroničkih dokumenata za analize i pretrage, za slanje dokumenata i sl. Također, prikupljanje i obrada podataka mogu se vršiti putem *online* metoda, odnosno korištenjem naprednih statističkih programa poput SPSS-a.

4.3.Faza procjene postojećih preventivnih mjera i kontrola

Faza procjene postojećih preventivnih mjera i kontrola karakteristična je za metodologiju APIK-a. Ona podrazumijeva:

- Prijegled dokumentacije prikupljene tijekom pripremne faze (analiza),
- Prijegled internih akata i standarda,
- Kritička analiza postojećeg stanja i postojećih preventivnih mehanizama (izrada liste aktualnih i planiranih kontrola),
- Primjenjivanje i korištenje pri tomu računarskih programa i pomagala.

4.4.Faza izrade izvješća i akcijskog plana - završna faza

Završna faza u izradi planova integriteta ili Faza izrade izvješća i akcijskog plana (*metodologija APIK-a*) ili Faza predlaganja mjera za poboljšanje integriteta (*metodologija za institucije u Republici Srpskoj*) ponajprije se odnosi na:

- Definiranje preporuka, tj. konkretnih mjera za djelovanje radi očuvanja ili unapređenja integriteta institucije. One se mogu odnositi na regulativu, upravljanje kadrovima, odvijanje procesa, finansijsko poslovanje i sl.;
- Definiranje prioriteta i rokova za poboljšanje i određivanje odgovornosti za provedbu preporuka/mjera;
- Usvajanje rukovodstva smjernice za izradu planova integriteta, koje usvaja i pravi plan upravljanja rizicima, te prati njegovu provedbu;
- Izrada konačnog izvješća/finalizacije putem formulara plana integriteta;
- Uspostava sustava praćenja.

4.5. Izvješćivanje o provedbi plana integriteta

Provedba plana integriteta podrazumijeva provedbu preporuka/mjera za očuvanje i unapređenje integriteta. Nadzor nad provedbom mjera i preporuka za poboljšanje integriteta javne institucije preuzima koordinator/menadžer integriteta. To je obično osoba zadužena za koordinaciju izrade plana integriteta.

Koordinator/menadžer integriteta je dužan redovito izvješćivati rukovoditelja institucije o provedbi plana integriteta. Kako bi ovaj sustav funkcionirao, svi uposlenici trebaju redovito informirati koordinatora/menadžera integriteta o realiziranim aktivnostima, eventualnim ugrožavanjima integriteta. Kao osoba sa najvećim kompetencijama povodom pitanja integriteta, on razmatra realne situacije i predlaže mjere za zaštitu integriteta.

Ministarstvo pravde Republike Srpske vrši nadzor nad svim planovima integriteta u ovom entitetu putem elektroničkog registra. Povjerenstvo za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj vrši nadzor nad time: (1) je li plan integriteta izrađen, (2) objektivnošću i kvalitetom donesenog plana, (3) stupnjem primjene mjera i aktivnosti za poboljšanje integriteta.

Sve institucije u Republici Srpskoj dužne su do 31. ožujka svake godine podnijeti izvješća o implementaciji plana integriteta Povjerenstvu. To je procedura koja traje do isteka plana integriteta.

Nakon isteka vremenskog razdoblja za koje je pravljjen plan integriteta, rukovoditelj institucije donosi odluku o izradi novog plana.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **APIK (2013) Metodologija izrade plana integriteta. Dostupno na:** http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- **APIK (2013) Upitnik za smoprocjenu**
- **Ministarstvo pravde Republike Srpske (2015) Priručnik za izradu plana integriteta. Dostupno na:** <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/planoviintegriteta/materijaliobuka/Pages/default.aspx#collapsible1>

5. Model plana integriteta

Inicijatori za izradu planova integriteta u Bosni i Hercegovini - APIK i Ministarstvo pravde Republike Srpske - izradili su svoje planove integriteta prema važećim metodologijama. Preporučuje se svim obveznicima da ih koriste kao modele i primjere dobre prakse za izrađivanje planova integriteta svojih institucija.

Pored planova integriteta, ove institucije izradile su i učinile dostupnim sve potrebne „šablone“ poput odluka, pisama, formulara, evidencija i sl. U odnosu na metodologiju APIK-a, svi potrebni dokumenti mogu se naći u dokumentu Model plana integriteta, a u odnosu na metodologiju relevantnu za institucije u Republici Srpskoj, dokumenti su dostupni u dodacima Priručnika za izradu plana integriteta.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **APIK (2013) Model plana integriteta. Dostupno na: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1**
- **APIK (2013) Metodologija izrade plana integriteta. Dostupno na: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1**
- **APIK (2013) Plan integriteta agencije. Dostupno na: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1**
- **Ministarstvo pravde Republike Srpske (2016) Plan integriteta. Banja Luka.**
- **Ministarstvo pravde Republike Srpske (2015) Priručnik za izradu plana integriteta. Dostupno na: <http://www.vladars.net/sr-SP/Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/planoviintegriteta/materijaliobuka/Pages/default.aspx#collapsible1>**

TEMA VI.

**STRATEŠKI I OPERATIVNI OKVIR ZA
KOORDINACIJU, PREVENCIJU I BORBU
PROTIV KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI**

Autori

Dr. sci. Almir Maljević

Mr. Srđan Vujović



1. Temelji strateškog okvira za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini

Strateškim planiranjem određenog pitanja izražavaju se volja i namjera da se tim pitanjem bavi na sistematičan način, ali se, također, takvim pristupom opredjeljuje za temeljna načela djelovanja. O strateškom planiranju borbe protiv korupcije u BiH značajno se govori od 2000. godine. Prva strategija za borbu protiv korupcije u BiH, koja je dala značajne rezultate u implementaciji, jeste Strategija za borbu protiv korupcije (2009-2014. god.) sa svojim akcijskim planom za implementaciju. Trenutačni strateški okvir za borbu protiv korupcije u BiH čine strateški dokumenti na više razina:

- Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019. i akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije odnose se na sve razine vlasti u BiH. Ona se sastoji od sljedećih strateških ciljeva:
 - a) Uspostava i jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije;
 - b) Razvijanje, promoviranje i provedba preventivne protukoruptivne aktivnosti u javnom i privatnom sektoru;
 - c) Unapređenje učinkovitosti pravosudnih institucija i tijela za provedbu zakona u oblasti borbe protiv korupcije;
 - d) Podizanje javne svijesti i promoviranje potrebe za sudjelovanjem cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije;
 - e) Uspostava učinkovitih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije, te praćenje i evaluacija provedbe Strategije.
 - f) Svaki od ovih ciljeva razrađen je konkretnim strateškim programima i strateškim aktivnostima za koje su predviđeni rokovi realizacije, nositelji aktivnosti, kao i indikatori realizacije. Pri izradi strategije vodilo se računa o tomu da ove komponente budu mjerljive, specifične, realno ostvarive u zadanom vremenskom okviru.

- Strategija za borbu protiv korupcije u Federaciji BiH (2016-2019) i akcijski plan za njezinu implementaciju oslanjaju se na prethodno spomenutu državnu strategiju. Tako se kao strateški ciljevi izdvajaju:
 - a) Prevencija korupcije,
 - b) Suzbijanje korupcije,
 - c) Razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i suradnja sa građanskim društvom,
 - d) Koordinacija, monitoring i evaluacija antikorupcijskih aktivnosti.

- U Federaciji BiH svi kantoni usvajaju akcijske planove za borbu protiv korupcije. Mjere i aktivnosti iz ovih planova usklađene su sa Strategijom za borbu protiv korupcije u Federaciji BiH, pa tako i sa državnom strategijom.

- Strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj (2013-2017) sa pratećim akcijskim planom, fokusirana na određene sektore, predviđa set antikorupcijskih mjera i aktivnosti.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **Strategija za borbu protiv korupcije (2015-2019)**
- **Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2015-2019)**
- **Strategiju za borbu protiv korupcije u Federaciji BiH (2016-2019)**
- **Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije u Federaciji BiH (2016-2019)**
- **Strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj (2013-2017)**

2. Uloga APIK-a i institucija sa javnim ovlastima u procesu implementacije planova borbe protiv korupcije

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) utemeljena je 2010. godine Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Jedan od temeljnih ciljeva ovog antikorupcijskog tijela je koordinacija antikorupcijskih mjera i aktivnosti. APIK vodi računa o dosljednoj primjeni strateških programa iz Akcijskog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije. U svezi sa tim, Zakon predviđa da APIK preporukama može ukazati na potrebu provedbe određenih mjera, da može inicirati određene promjene, da teži provedbi aktivnosti sukladno postavljenim vremenskim rokovima, kao i da može instrukcijama dodatno objašnjavati način provedbe određene mjere iz Strategije za borbu protiv korupcije i aktivnosti iz akcijskog plana. Također, Agencija, dajući svoje mišljenje, ocjenjuje jesu li mjere koje planiraju druga tijela sukladne Strategiji, te je nadležna koordinirati i osiguravati pravodobnu i efikasnu suradnju antikorupcijskih i drugih tijela i informirati Parlamentarnu skupštinu BiH o provedbi aktivnosti. Agencija, također, nadzire i pomaže u provedbi antikorupcijskih aktivnosti, zaprima izvješća i vrši evaluacije antikorupcijskih dokumenata.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije "Službeni glasnik BiH", broj 103/09 i 58/13**

3. Struktura plana borbe protiv korupcije

Planovi borbe protiv korupcije u institucijama BiH izrađuju se sukladno Smjernicama za izradu planova borbe protiv korupcije, koje je kreirao APIK. Smjernice pružaju opći okvir za izradu planova borbe protiv korupcije za javne institucije u Bosni i Hercegovini, koji se sastoji od dva konstruktivna dijela:

- Uvodni dio i
- Operacionalni dio (aktivnosti, nositelji, rokovi, indikatori u tabelarnom prikazu).

Uvodni dio govori o općem opredjeljenju organizacije za borbu protiv korupcije i može se odnositi na zakonske ili strateške odredbe, kao i na pokazatelje do kojih se došlo različitim istraživanjima. Obvezni dio uvodnog dijela je zakonska definicija korupcije (Zakon o APIK-u). Na taj način se teži jedinstvenom razumijevanju korupcije. Svaki plan borbe protiv korupcije treba imati tabelarni prijedlog mjera i aktivnosti za čiju su implementaciju jasno određeni rokovi, nositelji aktivnosti i indikatori realizacije aktivnosti. Na temelju takvog pristupa omogućeni su praćenje i evaluacija implementacije planova borbe protiv korupcije. Također, iako imaju jasno određenu strukturu, izrada planova borbe protiv korupcije dozvoljava i promovira sadržajne modifikacije sa ciljem da se ostvari maksimalan efekt u svim organizacijama.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **APIK (2015) Smjernice za izradu planova za borbu protiv korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine. Dostupno na: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1**
- **Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije "Službeni glasnik BiH", broj 103/09 i 58/13**

4. Proaktivni monitoring implementacije planova borbe protiv korupcije

Sukladno strateškom okviru za borbu protiv korupcije na svim razinama vlasti u BiH, formirana su tijela za sprečavanje korupcije, koja su nadležna za koordinaciju aktivnosti unutar određene jurisdikcije. To podrazumijeva redovito prikupljanje informacija o provedbi planova borbe protiv korupcije. Tijela za sprečavanje korupcije imaju razvijen mehanizam komunikacije sa APIK-om, što, svakako, doprinosi uspješnoj koordinaciji.

Agencija je izravno nadležna vršiti redovit monitoring provedbe planova borbe protiv korupcije u institucijama na razini BiH. Monitoring se vrši na polugodišnjoj i godišnjoj razini, u vidu kontrole implementacije pojedinačnih aktivnosti planova za borbu protiv korupcije. Naime, na web-stranici Agencije (www.apik.ba) nalazi se *Formular izvješća o implementaciji Plana za borbu protiv korupcije* koji institucije na razini Bosne i Hercegovine koriste prigodom dostavljanja podataka i informacija o implementaciji određenog plana za borbu protiv korupcije. Ostala tijela za borbu protiv korupcije najčešće koriste sličan pristup, ali postoje i određena odstupanja.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **APIK (2015) Smjernice za izradu planova za borbu protiv korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine. Dostupno na: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1**
- **Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije "Službeni glasnik BiH", broj 103/09 i 58/13**

5. Moguće prepreke i rizici u procesu donošenja i implementacije planova borbe protiv korupcije

Svaki organizacijski proces ima rizike u provedbi, a to posebice treba istaknuti kada je u pitanju provedba politika suprotstavljanja koruptivnim ponašanjima. U tim slučajevima, zbog različitih uzroka, izazovi pred kojima se nalaze borci za integritet su veliki. Neki od mogućih jesu:

- Opstruiranje donošenja i primjene planova od rukovoditelja institucija,
- Nedostatna samostalnost i kompetentnost subjekata provedbe,
- Nedostatna angažiranost i nedostatak volje subjekata provedbe,
- Nedostatak resursa,
- Nedostatak sistematičnosti i koordinacije u procesu.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **APIK (2015) Smjernice za izradu planova za borbu protiv korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine. Dostupno na: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1**

6. Standardizirane aktivnosti iz akcijskih planova za provedbu strategija za borbu protiv korupcije u BiH

Plan borbe protiv korupcije je dokument organizacije kojim se predviđa set aktivnosti utemeljenih na činjenicama, organizirano osmišljenih, antikorupcijskih mjera. Svaka institucija analizira potencijalne slabosti u odnosu na korupciju. Sasvim je očekivano da ih ima više od jedne u svakoj instituciji, što ne znači da institucija koja predviđa više antikorupcijskih mjera predstavlja rizičniju instituciju. Naprotiv, to znači da se u takvim institucijama posvećuje značajna pozornost zaštiti integriteta.

Pored posebnih aktivnosti utemeljenih na specifičnostima institucija, moguće je naznačiti mjere i aktivnosti iz državne strategije koje se mogu odnositi na sve državne institucije. Ovdje se radi o tzv. standardiziranom dijelu plana borbe protiv korupcije. To podrazumijeva više aktivnosti unutar svakog strateškog programa iz Akcijskog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2015-2019). Standardizirane aktivnosti iz Akcijskog plana prikazane su u Smjernicama za izradu planova za borbu protiv korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **APIK (2015) Smjernice za izradu planova za borbu protiv korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine. Dostupno na: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1**
- **Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije "Službeni glasnik BiH", broj 103/09 i 58/13**

Aneks

Katalog propisa (koji se tiču općih prava i obveza uposlenih u tijelima uprave, informacija iz oblasti radnih odnosa, kao i posebnih politika i propisa od značaja za rad uposlenika u tijelima uprave glede sukoba interesa i sprečavanja korupcije, uključujući pitanja etike i integriteta državnih službenika, borbe protiv korupcije i upute za pripremu planova integriteta i antikorupcijskih planova institucija i izvješćivanje o njihovoj implementaciji)

- **Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. Bosne i Hercegovine**
- **Strategija za borbu protiv korupcije 2016-2019. i prateći Akcijski plan Federacije Bosne i Hercegovine**
- **Strategija suzbijanja korupcije (2013-2017) i prateći Akcioni plan Republike Srpske**
- **Kazneni zakon Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH” br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15)**
- **Kazneni zakon Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14)**
- **Krivični zakon Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 49/2003, 108/2004, 37/2006, 70/2006, 73/2010, 1/2012 i 67/2013)**
- **Kazneni zakon Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 10/03, 45/04, 06/05, 21/10, 52/11, 26/16)**
- **Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala Federacije Bosne i Hercegovine**
- **Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine kaznenim djelom u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 71/14)**
- **Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“ br. 103/09, 58/13)**

- **Zakon o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH” br. 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13 i 41/16)**
- **Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 73/08)**
- **Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 70/08)**
- **Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 43/08, 47/08 i 03/2015)**
- **Zakon o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12)**
- **Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06 i 04/12)**
- **Zakon o državnim službenicima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16)**
- **Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 09/14)**
- **Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 49/13)**
- **Etički kodeks za državne službenike u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ broj 27/14)**
- **Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 83/02 i 83/09)**
- **Kodeks ponašanja za javne službenike i namještenike u organima uprave Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 9/09)**
- **Odluka o specifičnim slučajevima nespojivosti sa radnim mjestom savjetnika („Službeni glasnik BiH“ broj 41/13)**
- **Pravilnik o stegovnoj odgovornosti državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH” br. 20/03 i 94/10)**

- **Odluka o slučajevima u kojima se može dati odobrenje državnom službeniku da obavlja dodatnu aktivnost („Službeni glasnik BiH” br. 21/04 i 58/10)**
- **Uredba o nespojivosti i slučajevima u kojima se može dati odobrenje državnom službeniku u upravi Republike Srpske da obavlja dodatnu aktivnost („Službeni glasnik RS“ broj 94/06)**
- **Uredba o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici i uvjetima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa („Službene novine Federacije BiH“ br. 35/04,3/06,8/14 i 9/16)**
- **Uredba o pravilima stegovnog postupka za stegovnu odgovornost državnih službenika u tijelima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 72/04 i 75/09)**
- **Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 109/06, 77/12)**
- **Zakon o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 100/13)**
- **Pravilnik o internom prijavljivanju korupcije i zaštiti osobe koja prijavi korupciju**
- **Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11 i 100/1)**
- **Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 32/01, 48/11)**
- **Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 20/01)**
- **Zakon o zaštiti osobnih podataka Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 49/06, 76/11)**
- **Smjernice za izradu i provedbu plana integriteta**