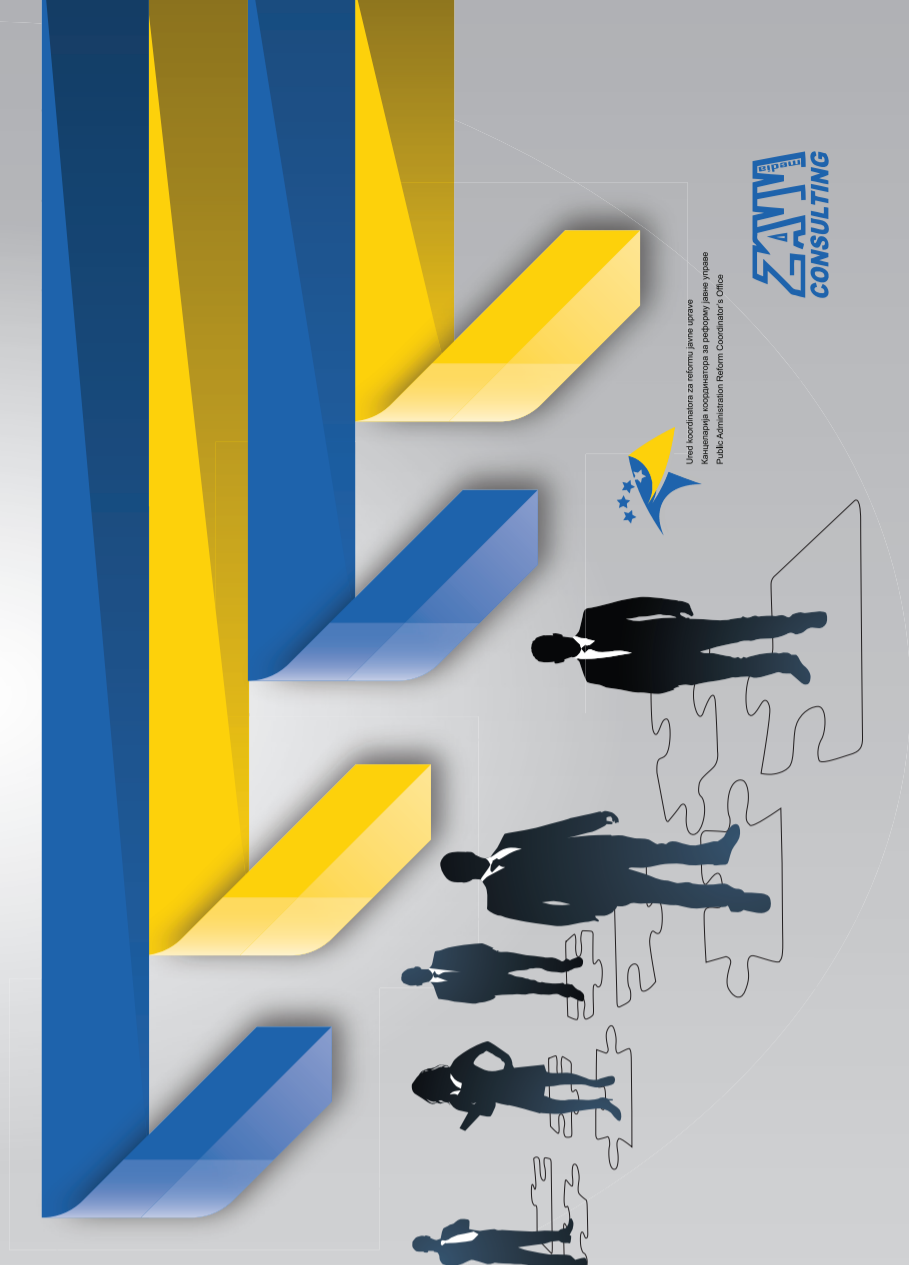


Др. сс. Алмир Маљевић
Мр. Срђан Вујовић
Александра Мартиновић

СУПРОТСТАВЉАЊЕ КОРУПЦИЈИ И ЈАЧАЊЕ ИНТЕГРИТЕТА ОРГАНА ДРЖАВНЕ СЛУЖБЕ/УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ - ПРИРУЧНИК ЗА ЗАПОСЛЕНЕ -



СУПРОТСТАВЉАЊЕ КОРУПЦИЈИ И ЈАЧАЊЕ ИНТЕГРИТЕТА ОРГАНА ДРЖАВНЕ СЛУЖБЕ/УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ - ПРИРУЧНИК ЗА ЗАПОСЛЕНЕ -

Овај приручник израђен је у оквиру пројекта "Изградња капацитета за борбу против корупције у структурама државне службе у БиХ" и његова израда финансирана је средствима Фонда за реформу јавне управе.

ISBN 978-9958-0335-4-4

Др. sci. Алмир Маљевић Мр. Срђан Вујовић Александра Мартиновић

**СУПРОТСТАВЉАЊЕ КОРУПЦИЈИ И ЈАЧАЊЕ
ИНТЕГРИТЕТА ОРГАНА ДРЖАВНЕ
СЛУЖБЕ/УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ
- ПРИРУЧНИК ЗА ЗАПОСЛЕНЕ -**

Сарајево, 2017.

Назив: Супротстављање корупцији и јачање интегритета органа државне службе / управе у Босни и Херцеговини – приручник за запослене

Аутори: Др. sci. Алмир Маљевић
Мр. Срђан Вујовић
Александра Мартиновић

Издавач: „ZAMM media CONSULTING“ d.o.o. Сарајево

За издавача: Муамер Муфтић

Лектура: Фадила Гушо

ДТП: Златан Хрнчић

Штампа: „Добра књига“ д.о.о. Сарајево

Тираж: 600

Година издања: 2017.

Овај приручник израђен је у оквиру пројекта “Изградња капацитета за борбу против корупције у структурама државне службе у БиХ” и његова израда финансирана је средствима Фонда за реформу јавне управе.

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

Садржај

ТЕМА I.....	7
ПОЈМОВИ И ПОЈАВНИ ОБЛИЦИ КОРУПЦИЈЕ СА МЕТОДОЛОГИЈОМ И РЕЗУЛТАТИМА ИСТРАЖИВАЊА.....	7
1. Зашто се боримо против корупције?.....	9
1.1. Узроци корупције.....	9
1.2. Посљедице корупције.....	10
2. Општи појам корупције.....	14
3. Међународноправно дефинисање корупције.....	16
4. Правно дефинисање корупције у Босни и Херцеговини.....	17
4.1. Општа разматрања.....	17
4.2. Примање поклона и других облика користи.....	19
4.3. Давање поклона и других облика користи.....	20
4.4. Примање награде или другог облика користи за трговину утицајем.....	22
4.5. Давање награде или другог облика користи за трговину утицајем.....	23
4.6. Злоупотреба положаја или овлашћења.....	24
4.7. Проневијера у служби.....	25
4.8. Превара у служби.....	26
4.9. Несавјестан рад у служби.....	27
5. Врсте и појавни облици корупције уопште.....	28
5.1. Типологија корупцијских кривичних дјела.....	28
5.2. Облици понашања који се често повезују са корупцијом.....	30
6. Појавни облици корупције у Босни и Херцеговини (резултати истраживања).....	33
ТЕМА II.....	39
ПОЈМОВИ И ПОЈАВНИ ОБЛИЦИ СУКОБА ИНТЕРЕСА.....	39
1. Појам сукоба интереса.....	41
2. Однос сукоба интереса и корупције.....	42
3. Сукоб интереса у међународним стандардима.....	44
3.1. Облици и манифестацијске форме сукоба интереса.....	44
3.2. Механизми откривања сукоба интереса.....	50
3.3. Превенција и управљање сукобом интереса.....	51

4. Сукоб интереса у прописима у Босни и Херцеговини	55
5. Примјери сукоба интереса за различите професије	56
ТЕМА III.	59
ЕТИЧКИ КОДЕКСИ И ИНТЕГРИТЕТ	59
1. Појмови етике и интегритета	60
2. Зашто кодекси – историјски и културолошки преглед	62
3. Етички кодекс и/или кодекс понашања?	63
4. Појам и компоненте кодекса према међународним стандардима.....	64
4.1. Основни етички принципи	64
4.2. Правила понашања	64
4.3. Обавезе и забране у вези са сукобом интереса и корупцијом	65
4.4. Санкције	65
4.5. Везе са постојећим законима	65
5. Примјери и препоруке модела кодекса за јавне службенике	66
5.1. Уједињене нације	66
5.2. Савјет Европе.....	66
5.3. Европски кодекс о добром понашању запослених у управи	67
6. Успјешни и неуспјешни кодекси – у чему је разлика?	67
7. Кодекси и друга правила понашања за запослене у државној служби/управи у Босни и Херцеговини	70
ТЕМА IV.	73
СТАНДАРДИ О ТРАНСПАРЕНТНОСТИ.....	73
1. Савремене дефиниције транспарентности	74
2. Јавност у раду државне службе и приступ информацијама	75
2.1. Слобода приступа информацијама као основно људско право.....	75
2.2. Закони о слободи приступа информацијама и други прописи у Босни и Херцеговини.....	78
2.3. Судска пракса	79
3. Стандарди проактивне транспарентности.....	85
3.1. Концепт проактивне транспарентности.....	85
3.2. Партнерство за отворену власт	87
4. Механизми заштите пријављивача корупције	91

4.1.	Кључни појмови	91
4.2.	Поступак заштите узбуњивача.....	93
4.2.1.	Пријава у доброј вјери	93
4.2.2.	Додјеливање статуса узбуњивача, штетне радње и корективне мјере.....	94
4.2.3.	Престанак пружања заштите	95
ТЕМА V.		97
ИЗРАДА ПЛАНОВА ИНТЕГРИТЕТА И ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О ЊИХОВОЈ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ.....		97
1.	План интегритета – основни појмови	98
1.1.	Шта је интегритет?.....	99
1.2.	Веза „интегритет-корупција“	100
1.3.	Шта су планови интегритета и чему они служе?.....	101
2.	Сврха и циљеви плана интегритета.....	102
3.	Методологија израде плана интегритета	103
4.	Фазе плана интегритета и активности по фазама	105
4.1.	Припремна фаза.....	105
4.2.	Фаза процјене подложности ризицима – процјена постојећег стања.....	106
4.3.	Фаза процјене постојећих превентивних мјера и контрола	107
4.4.	Фаза израде извјештаја и акционог плана - завршна фаза	107
4.5.	Извјештавање о спровођењу плана интегритета.....	108
5.	Модел плана интегритета.....	109
ТЕМА VI.		111
СТРАТЕШКИ И ОПЕРАТИВНИ ОКВИР ЗА КООРДИНАЦИЈУ, ПРЕВЕНЦИЈУ И БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ.....		111
1.	Основи стратешког оквира за борбу против корупције у Босни и Херцеговини.....	113
2.	Улога АПИК-а и институција са јавним овлашћењима у процесу имплементације планова борбе против корупције.....	115
3.	Структура плана борбе против корупције.....	116
4.	Проактивни мониторинг имплементације планова борбе против корупције.....	117
5.	Могуће препреке и ризици у процесу доношења и имплементације планова борбе против корупције	118
6.	Стандардизоване активности из акционих планова за спровођење стратегија за борбу против корупције у БиХ.....	119

Анекс	120
-------------	-----

ТЕМА I.

**ПОЈМОВИ И ПОЈАВНИ ОБЛИЦИ
КОРУПЦИЈЕ СА МЕТОДОЛОГИЈОМ И
РЕЗУЛТАТИМА ИСТРАЖИВАЊА**

Аутори
Др sci. Алмир Маљевић
Мр Срђан Вујовић



1. Зашто се боримо против корупције?

1.1. Узроци корупције

Мало је познато зашто је корупција распрострањенија на једном подручју него на неком другом. Док многе теоријске претпоставке и емпиријске студије говоре о узроцима корупције на конкретним подручјима, компаративне студије у овој области су врло ријетке.

Коруптивна понашања и њихове узроке треба посматрати посебно за сваки појединачни случај. **Оно што је заједничко за све њих сигурно је узрок који лежи у користољубљу, односно намјери и тежњи појединца да коришћењем положаја или овлашћења оствари одређени лични интерес, а науштрб општег друштвеног интереса.** Гледајући мало дубље, различити су узроци и разлози који ће утицати на одлуку појединца да реализује своју коруптивну намјеру. То може да зависи од прилика које лице има, вјероватноће или личне перцепције да ће бити откривено, осјећања страха од казне (формалне и неформалне), осјећања моралне (не) одговорности, неутрализације или негације извршеног коруптивног дјела (никога нисам оштетио, то сви раде, моје услуге и рад врједје више него што сам плаћен, држава је свакако пропала) и сл.

Ако бисмо узроке корупције посматрали на неком нивоу који је општији од индивидуалног (тј. макронивоу), на основу досадашњих истраживања и теорије могуће је говорити о оправданим претпоставкама да се корупција јавља чешће у **политички нестабилним државама, у државама са значајним наглим интервенцијама у економији** (комерцијалне активности, порези, царине и сл.), у **друштвима са значајно израженим подјелама** (нпр. класне, етничке, религијске), у **земљама са децентрализованим системом, у сиромашним државама или земљама у развоју** (земље са ниским бруто домаћим производом су корумпираније), у **земљама са неефикасним кривичноправним системом** (изостанак извјесности и адекватне строгости казне), у **друштвима у којима не постоји морална осуда за коруптивна понашања, у државама са**

великим природним ресурсима,¹ системима са лошим квалитетом власти (прије свега се мисли на дјелотворност и транспарентност власти).

1.2. Посљедице корупције

Посљедице корупције често остају невидљиве на први поглед, па се некада чини да жртве и не постоје. То је један од разлога зашто људи некада сматрају коруптивна понашања тривијалним, па их не пријављују, нити на други начин реагују на њих. Са друге стране, сасвим је природно што људи највише брину за свој живот и тијело, као и за своју имовину. Тако и кривични закон прописује казне за угрожавање тих вриједности. Ипак, **индиректна пријетња тим вриједностима јесу и коруптивна понашања, која су, такође, прописана кривичним законом као кривична дјела.** Иако законодавац њима директно штити правилно и законито обављање службене и друге одговорне дужности, посљедица (*тј. необављање службене и друге одговорне дужности на професионалан начин*) изазива велике губитке у реалном свијету како за друштво у цјелини, тако и за појединце. Дакле, корупција сама по себи не значи смрт, али може да се сматра кретањем ка смрти.

Присутност корупције у једном друштву изазива **непредвидивост економских и политичких токова.** Социјална несигурност постаје све већа, а то, даље, обухвата социо-демографске импликације (*миграције, наталитет, морталитет, просјечна старост становништва*). „Одлив мозгова“, тј. повећање броја младих и образованих људи који своју будућност желе да потраже у другим земљама, један од изражених проблема у БиХ (Министарство за људска права и избјеглице БиХ, 2010), а низак наталитет у готово свим подручјима у БиХ већ годинама пријете тзв. бијелом кугом (Агенција за статистику, 2016).

Корупција спречава директне стране инвестиције, а то значи да многи потенцијали једне земље остају неискоришћени, па је и развој привреде лимитиран. Економски аналитичари који се баве питањима присутности

¹Истраживања су показала да је експлоатација природних ресурса тако уносна да заинтересовани клијенти посежу за неформалним плаћањима како би дошли до права на њихово коришћење (види више Datzer, 2016).

корупције на макронивоу израчунали су вјероватноћу да ће одређена инвестиција пропасти ако се уложи у земље у којима је висок степен корупције. Тако су инвеститори врло опрезни када виде анализу која указује на то да је 80 до 100% вјероватноћа да ће у периоду од пет година инвестиција потпуно пропасти ако се инвестира у висококорумпиране земље попут Ирака, Либије, Колумбије, или да је вјероватноћа око 50% ако се инвестира у земље попут Алжира, Марока, Турске, Јордана и сл. (Деренчиновић, 1999).

Корупција наноси директне штете државном буџету. То је узрок недовољно високих плата, пензија, стипендија, подстицаја, као и разлог честих кашњења ових и других прихода на које грађани рачунају да би задовољили основне животне потребе. Према подацима Завода за статистику у БиХ, просјечна плата за 2016. годину износила је приближно 830,00 КМ. Потрошачка корпа за четворочлану породицу износила је приближно 1.850,00 КМ, а то практично значи да четворочлана породица у БиХ не може да задовољи основне животне потребе у случају да у једној породици раде два лица, што је тешко очекивати с обзиром на то да је у истој години стопа незапослености била 25,4% (Агенција за статистику, 2016). Контаминираност корупцијом значи и **угрожавање остварења правне државе**, односно остварења основних права појединца. Право на жалбу (право на правни лијек), право на слободу говора/изражавања, право на надокнаду штете само су нека међу често помињаним правима која се угрожавају коруптивним понашањима. У БиХ могу да се чују примјери да одређени отворени судски предмети годинама не добијају судски епилог. Такође, познати су многи случајеви који су добили судски епилог, али пресуда никада није извршена. Такво остварење правде доводи у питање реалну исплативост борбе за њу у конкретном случају.

Корупција **изазива неповјерење грађана у власт.** То, даље, значи успостављање паралелних неформалних система у друштву. Једна од могућих манифестација јесте да грађани престају да пријављују кривична дјела која се дешавају, а као праведну реакцију виде узимање ствари у своје руке. Таква ситуација, која се десила у Бразилу 1995. године, као последицу је имала масовне протесте грађана у којима су се они „на свој начин“ обрачунавали са онима које су сматрали корумпираним. Епилог је био

велики број погинулих и рањених, као и врло озбиљна штета на приватној и јавној имовини.

Корупција води ка другим облицима криминалитета или је њихов инструмент. Познато је да организовани криминал бира погодно тло на којем ће дјеловати, а једна од основних компоненти те погодности јесу управо корупција и системска неуређеност. Тако су, на примјер, познате свјетске руте организованог кријумчарења људи и робе, а оне највећим дијелом воде кроз земље за које се сматра да су у значајној мјери погођене корупцијом. Нама је посебно значајна тзв. балканска рута кријумчарења.

Индивидуалне посљедице или посљедице по појединца који је индиректно оштећен коруптивним понашањима могу да буду разноврсне. Можемо да замислимо дијете које неће бити оперисано у здравственој установи, јер његови родитељи немају новац да плате корумпираном особљу, компликације при лијечењу због неадекватности набављеног медицинског материјала и опреме, најбољег студента који годинама не може да пронађе посао, па се разболио или извршио самоубиство, службеника који је, због указивања на неправилности у раду, деградиран у својој институцији, жртву кривичног дјела када корумпирани судија ослободи извршиоца који долази из високих слојева друштва, грађанина ког је без разлога зауставила полиција и задржала неколико часова због наводних неисправности.

Разматрајући поменуте посљедице сасвим је очигледно да коруптивна држава никоме не одговара, те да свако лице у корумпираном биотопу директно или индиректно постаје жртва. Тако и они који су добро позиционирани у друштву можда осјећају посљедице преко своје дјече, а због неправилности у образовном систему, здравственој заштити, спорту и сл. Појединац који је свјестан ових посљедица сигурно ће бити мотивисан да се супротстави овој изразито друштвено негативној појави. Таква лица морално смо дужни да подржимо.

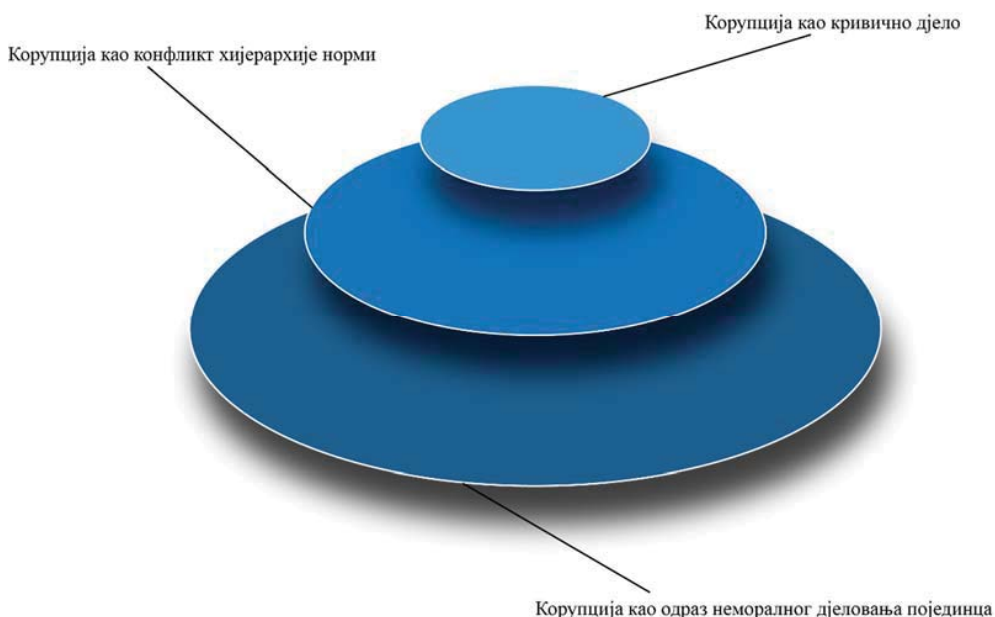
Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- Ades, R. Di Tella, *The causes and consequences of corruption. IDS Bulletin 27 (2), 1996, 6–10.*
- Агенција за статистику БиХ, Босна и Херцеговина у бројкама, Сарајево, 2016.
- Colin, *The Knowledge Corrupters: Hidden Consequences of the Financial Takeover of Public Life, Wiley, 2016.*

- **Datzer** Криминологија корупције, Сарајево, Факултет за криминалистику, криминологију и сигурносне студије, 2016.
- **Д. Деренчиновић**, Казненоправни аспекти корупције са елементима иноземности, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, 6 (1), 1999, 155-190.
- **Д. Деренчиновић**, Мит (о) корупцији, Загреб, Носси, 2001.
- **М. Johnston**, The Political Consequences of Corruption: A Reassessment
- **Р. Mauro**, Corruption and growth. Q J Econ 110 (3), 1995, 681–712.
- **Министарство за људска права и избјеглице БиХ**, Максимизирање утицаја финансијских токова и инвестиција повезаних са миграционим кретањима на развој Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010. Доступно на: 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. Општи појам корупције

У различитим областима људског живота корупција се одређује на различите начине. Стога, може да се говори о три нивоа општости у њеном одређењу:



- a. Корупција схваћена као **одраз неморалног дјеловања појединца** је њено најшире одређење. Односи се на пропадање врлина и моралних принципа, као и кршење било којих прихваћених норми у једном друштву. Тако се у **религијском смислу** корупција сматра гријехом, који човјека све више одваја од божанства.
- b. Корупција, у нешто ужем схватању, може да се посматра као **кршење прописаних норми** било које врсте. Са **социолошког аспекта** ради се о друштвеном односу који се дешава између државног агента (*службеника који штити јавни интерес*) и клијента (*лица које жели да оствари одређено право*). С обзиром на то да учесници у овом друштвеном односу крше прописану норму чинећи асоцијална (*корупцијска*) понашања ради личног интереса, овај однос сматра се болесним друштвеним односом (*патолошким односом*).

с. **Корупција као кривично дјело** је њено најуже одређење. Наиме, држава је препознала само одређена понашања као толико погибелна и друштвено опасна да их је прописала у кривичном закону и за њихово извршење извршиоцу запријетила примјеном казни, као крајњег средства друштвене реакције (*ultima ratio*). Корупција се, тако, дефинише кроз сет кривичних дјела, која су у кривичним законима описана као дјела против службене и друге одговорне дужности (*видјети више у дијелу 4*). Дакле, не постоји кривично дјело корупције. Постоји више кривичних дјела која имају корупцијски карактер. Треба рећи да општеприхваћена дефиниција корупције у кривичноправном смислу не постоји. Најобухватнија дефиниција одређује корупцију као **злоупотребу каквог овлашћења или повјерене функције ради остварења приватних интереса.**

У наставку овог приручника детаљно ће се разматрати само корупција као облик криминалитета, тј. корупција као облик понашања која су прописана као кривична дјела у кривичним законима. Постоје значајне разлике у кривичноправном одређењу корупције (корупцијских кривичних дјела) у различитим земљама. Због тога је врло важно бити опрезан у коришћењу литературе која не реферира кривичне законе у Босни и Херцеговини. Овдје је потребно напоменути да постоје одређене разлике и између одређења корупцијских и других службеничких кривичних дјела у кривичним законима у Босни и Херцеговини.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- D. Datzler Криминологија корупције, Сарајево, Факултет за криминалистику, криминологију и сигурносне студије, 2016.
- Н. Теофиловић & М. Јелачић, Спречавање, откривање и доказивање кривичних дјела корупције и прања новца, Београд, Полицијска академија, 2006.

3. Међународноправно дефинисање корупције

Временска и територијална распрострањеност проблема корупције, тежина њених посљедица и важност реакције на корупцију повод су великог броја научних и стручних скупова широм свијета. Закључци са таквих скупова допринијели су креирању и, на крају, доношењу више међународних конвенција. Неке од њих су глобалног карактера, а неке се односе на државе са одређених континената (*Африка, Америка, Европа*) или регија (*нпр. западна Африка*). Основни задатак таквих међународних докумената је да се обезбиједи што је могуће уједначеније разумијевање корупције и што је могуће уједначенија кривичноправна реакција на корупцију.

Најважније глобалне конвенције које се директно односе на супротстављање корупцијском криминалитету су:

- **Конвенција УН за борбу против корупције из 2003. године,**
- **Конвенција УН за борбу против транснационалног организованог криминала из 2000. године,**
- **Конвенција ОЕСД-а против подмићивања страних јавних службеника међународним финансијским трансакцијама донесена 1997. године.**
- На европском тлу донесене су сљедеће међународне конвенције за борбу против корупције:
- **Грађанскоправна конвенција Савјета Европе за борбу против корупције (1999),**
- **Кривичноправна конвенција Савјета Европе за борбу против корупције (1998),**
- **Конвенција Европске уније о заштити финансијских интереса заједнице и борби против корупције (1995) са два додатна протокола (1996. и 1997),**
- **Конвенција Европске уније о борби против корупције која укључује службенике Европске уније или службенике држава чланица (1997).**
- Међу осталим међународним документима треба издвојити сљедеће:

- **Интерамеричка конвенција за борбу против корупције усвојена 1996,**
- **Конвенција Афричке уније за превенцију и борбу против корупције (2003),**
- **Јужноафрички протокол за борбу против корупције (2005),**
- **Протокол Економске заједнице западноафричких држава (2001).**

4. Правно дефинисање корупције у Босни и Херцеговини

4.1. Општа разматрања

Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције дефинише корупцију и уводи је у правни свијет.² Ипак, у кривичним законима не постоји прописано кривично дјело корупције, али постоје кривична дјела са корупцијским карактером. Та дјела су сврстана у посебна поглавља кривичних закона у Босни и Херцеговини и дефинишу кривична дјела против службене и одговорне дужности. Кривична дјела из тих поглавља могу да се класификују у двије групе³:

А. Класична корупцијска кривична дјела у кривичним законима у Босни и Херцеговини су:

1. *Примање поклона и других облика користи,*

² Законски опис корупције гласи: “Свака злоупотреба моћи повјерене јавном службенику или лицу на политичком положају, државном, ентитетском, кантоналном нивоу, нивоу Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, градском или општинском нивоу, која може да доведе до приватне користи. Корупција посебно може да укључује директно или индиректно захтијевање, нуђење, давање или прихватање мита или неке друге недопуштене предности или њену могућност, којима се нарушава одговарајуће обављање било какве дужности или понашања очекиваних од примаоца мита.“

³ Називи ових кривичних дјела дјелимично се разликују у кривичним законима у БиХ. У овом документу ће се реферирати на Кривични закон Босне и Херцеговине, а неке од разлика у односу на друге кривичне законе ће бити истакнуте.

2. *Давање поклона и других облика користи,*
3. *Примање награде или другог облика користи за трговину утицајем,*
4. *Давање награде или другог облика користи за трговину утицајем,⁴*
5. *Злоупотреба положаја или овлашћења,*
6. *Проневјера у служби и*
7. *Превара у служби.*

Као критеријуми за њихово сврставање у класичне деликте типично се узимају заштитни објекат (а то је у овом случају правилно обављање службене или друге одговорне дужности, при чему се под службеном дужношћу подразумевају права и обавезе службених лица да примјењују прописана овлашћења) и умишљајно чињење ових кривичних дјела на начин да чињењем дјела жели да се оствари каква корист (материјална или нематеријална) или да се постигне приватни интерес.

V. Остала службеничка кривична дјела у кривичним законима:

1. *Послуга у служби,*
2. *Несавјестан рад у служби,*
3. *Кривотворење службене исправе,*
4. *Противзаконита наплата и исплата,*
5. *Противзаконито ослобођење лица лишеног слободе,*
6. *Противзаконито присвајање ствари при претресању или извршењу,*
7. *Измуђивање исказа (КЗРС),*
8. *Одавање службене тајне (КЗРС и ФБиХ),*
9. *Повреда људског достојанства злоупотребом службеног положаја или овлашћења (КЗРС).*

Осим кривичних дјела давање поклона или других облика користи, примање награде или другог облика користи за трговину утицајем и давање награде или другог облика користи за трговину утицајем, сва претходно побројана кривична дјела представљају права службеничка кривична дјела, а то значи да њих може да изврши искључиво службено или одговорно

⁴ 3. и 4. раније су слично били описани као дјело *противзаконито посредовање*.

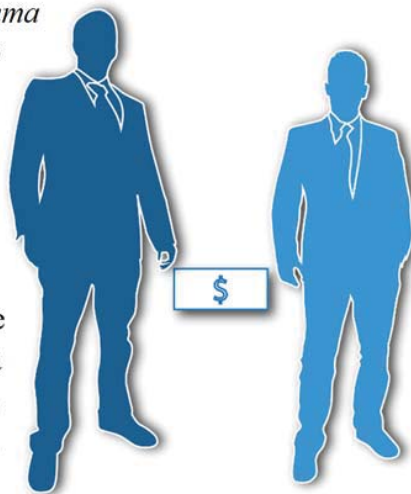
лице. Код поменутих изузетака починилац могу да буду службена или одговорна лица, али то може да буде и било које друго лице.

Иако је у различитим кривичним законима у БиХ нешто различит законски назив службеничких дјела, њихов опис је приближно једнак (радња дјела, објекат заштите и др.). Такође, запријеђене казне за њихове починиоце су врло сличне у свим кривичним законима.

4.2.Примање поклона и других облика користи⁵

Кривични закони у Босни и Херцеговини као посебно кривично дјело предвиђају примање поклона и других облика користи. Инкриминација је на готово идентичан начин дефинисана у свим кривичним законима у Босни и Херцеговини. Када је у питању учињење овог кривичног дјела, може се рећи да постоје три облика овог кривичног дјела:

1. *Примање поклона и других облика користи да би се извршила незаконита службена радња (право пасивно подмићивање),*
2. *Примање поклона или друге користи (или прихватање обећања поклона) да би се извршила законита службена радња (неправо пасивно подмићивање) и*
3. *Захтијевање или примање поклона и других облика користи након извршене службене радње (накнадно подмићивање).*



Радња овог кривичног дјела може да се оствари захтијевањем или примањем поклона или неке друге користи, или примањем обећања поклона или неке друге користи. На

⁵ Поклон (дар) је свака материјална корист, која не мора увијек бити изражена у покретним стварима, док корист не мора увијек да буде материјална (нпр. обећање унапређења) (Теофиловић и Јелачић, 2006). Постоје различите перспективе појмова поклон и мито, а може да се говори о психологијском, етичком и религијском, социологијском, економском, те правном погледу на њих. Види више у Datzer, 2011, стр. 31-40.

основу тога може се рећи да је покушај код овог кривичног дјела немогућ у кривичноправном смислу.

Иако постоје неке несагласности међу ауторима, може се рећи да је заштитни објекат ове инкриминације законито и правилно обављање службене дужности,⁶ а то значи примјена овлашћења службеног или одговорног лица у складу са законским и подзаконским актима.

За извршење кривичног дјела примање поклона и других облика користи потребан је умишљај, који укључује свијест о подмићивању, односно свијест да се ради о *услуги за услугу*.

Кривично дјело примање поклона и других облика користи је право и опште кривично дјело против службене дужности,⁷ а може да га почини само службено или одговорно лице, укључујући страном службено лице и међународног службеника (*delictum proprium*).⁸

4.3. Давање поклона и других облика користи

Друго класично корупцијско кривично дјело у кривичним законима у Босни и Херцеговини је давање поклона и других облика користи, које релативно касно бива инкриминисано као самостално дјело за разлику од примања поклона.⁹ Ипак, у лаичком рјечнику оно се чешће одређује као подмићивање него што је то случај са примањем поклона и других облика користи. Наравно, оба поменута понашања представљају подмићивање, само се у првом случају ради о активном подмићивању, а у другом о пасивном подмићивању.¹⁰

⁶Томановић (1990) наводи специфичност овог кривичног дјела поводом питања заштитног објекта, па истиче два става. Прво, према којем је објекат заштите правилно функционисање службе, а друго, ненаплативост службе.

⁷ Теофиловић & Јелачић, 2006.

⁸ Шта се сматра службеним лицем, страним службеним лицем, а шта одговорним лицем одређено је у члану 2 Кривичног закона Федерације БиХ.

⁹ Треба истаћи да се и након његове инкриминације приговарало да се за покушај подстицања не може да кажњава (Деренчиновић, 2001 [б]).

¹⁰ Активна корупција (подмићивање) дефинише подмићивача, тј. лице које даје поклон или другу корист са циљем да прибави противправну корист, а пасивна корупција (подмићивање) дефинише подмићеног, тј. оног који је примио поклон или другу корист

Прописивањем овог дјела законодавац настоји да обезбиједи поштену и некорумпирану администрацију на начин да инкриминише недопуштена понашања која могу да подстакну службена и одговорна лица да дјелују супротно правилима службе.

Као и у претходном случају, постоје три облика овог кривичног дјела:

1. *Тзв. право активно подмићивање, којим се службено или одговорно лице подстиче да изврши оно што не смије, односно да не изврши оно што је дужно да изврши (право активно подмићивање);*
2. *Неправо активно подмићивање приликом којег се службено или одговорно лице подстиче да изврши службену радњу коју је дужно да изврши, или да не изврши оно што не би смјело да изврши.*
3. *У оба претходна облика предвиђа се кажњавање сваке друге активности којом се доприноси да поклон или друга корист буде дата или обећана службеном лицу, тзв. посредовање у подмићивању, за које се кажњава у прописаним границама правог и неправог активног подмићивања.*

Заштитни објекат и код овог кривичног дјела је правилно и законито обављање службене дужности. Управо због тога се ово кривично дјело ставља заједно са другим кривичним дјелима против службене дужности иако се оно не чини активностима службених лица (осим изузетно), него других лица (*delictum comminutum*).¹¹ С обзиром на заштитни објекат, ни код овог ни код претходног кривичног дјела висина прибављене, понуђене или обећане користи нема значајну улогу.

Покушај код овог кривичног дјела је немогућ ако се ради о давању обећања поклона, али је могућ ако се ради о давању поклона. Тако, активно подмићивање може да постоји и када не постоји пасивно подмићивање.¹²

(Etchegoyen, 1997).

¹¹ Деренчиновић, 2001 [6].

¹² Бачић (2000) наводи примјер када службено лице одбије да прими мито.

4.4.Примање награде или другог облика користи за трговину утицајем

Примање награде или другог облика користи за трговину утицајем је неправо и опште службеничко кривично дјело, јер обављање службене или одговорне дужности не мора бити карактеристика починиоца, а ако, ипак, јесте, онда може да га почини било које службено или одговорно лице. Иако може да се примијети низ сличности са посредовањем у давању мита, а то може да ствара недоумице приликом квалификације дјела, ипак, постоје јасне разлике. Проблему квалификације дјела доприноси и то што се ово дјело често јавља заједно са кривичним дјелима примање мита и злоупотреба положаја.¹³



Из законског описа дјела може да се уочи да су предвиђена три његова облика, која се често описују као обично/лакше, тешко и нарочито тешко. Први облик је и најблажи облик дјела а то је примање награде или друге користи од лица које ужива службени или утицајни положај да би посредовало да се изврши, или не изврши нека службена радња.¹⁴ Други облик постоји када службено или друго утицајно



лице врши посредовање да се изврши незаконита службена радња. Међутим, трећи облик постоји ако се за наведени начин посредовања прими награда или друга корист.

У случају ових кривичних дјела најчешће постоји хијерархијски однос између онога ко посредује и онога код кога се посредује, мада законом није прописано постојање односа надређени-подређени.¹⁵ Такође, закон не прави разлике између случајева у којима је награда или друга

¹³ Лазаревић, 1998; Теофиловић & Јелачић, 2006.

¹⁴ Под појмом „утицајни положај“ оvdје се подразумијева утицајни положај који лице има у друштву а он може да произилази из значаја функције која се врши у државним органима, предузећима, установама, заједницама или друштвеним организацијама, може да се постигне залагањем лица на свом раду, хуманим и прогресивним идејама и сл. (Lazarević, 1998).

¹⁵ Лазаревић, 1998.

корист захтијевана и оних у којима је само примљена на иницијативу онога за кога се посредује (утиче). Битно је то да дјело постаје свршено у тренутку када се награда или друга корист прими да би се утицало код службеног лица без обзира на то да ли је то посредовање и извршено.

Као облик кривице код овог кривичног дјела искључиво се јавља умишљај а то значи да починилац мора да буде свјестан да користи свој положај да утиче на одлуку службеног лица за (не) извршење законите или незаконите службене радње.¹⁶ При томе висина награде или користи није битна, нити је значајно да ли је она прибављена за себе или другог.

4.5. Давање награде или другог облика користи за трговину утицајем

Давање награде или другог облика користи за трговину утицајем убраја се у тзв. неправу кривична дјела против службене дужности. Њега може да почини било које лице са намјером да се утиче на извршење, или невршење неке службене радње.

Радња овог дјела се састоји од давања, понуде или самог обећања поклоне или друге користи да се изврши, или не изврши одређена службена радња. Висина и врста поклоне нису значајне у контексту овог дјела, нити вријеме када је поклон или награда дата, понуђена или обећана. Ипак, код овог кривичног дјела посебно се разматра могућност давања поклоне или награде у случају када је службено или утицајно лице то захтијевало. Овај случај се има узети као олакшавајући за извршиоца, па може да се ослободи казне.

¹⁶Теофиловић и Јелачић, 2006.

4.6. Злоупотреба положаја или овлашћења

За злоупотребу службеног положаја или овлашћења кажњавало се чак и у робовласничкој држави и у свим наредним облицима државне организације.¹⁷ Данас је ово кривично дјело прописано у свим кривичним законима у БиХ, а истраживања показују да се ово кривично дјело најчешће појављује у оптужницама.¹⁸

Злоупотреба службеног положаја или овлашћења може да се изврши у три облика. Наиме, ради се о инкриминисању (1) прибављања користи за себе или другог, (2) наношењу штете другом или (3) тежој повреди права другог а када је то учинило службено или одговорно лице на један од три начина:

1. Искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења – Под овим треба подразумијевати искоришћавање оних овлашћења службеног лица која су везана за његов службени положај у организацији. То су овлашћења која произилазе из редовних дужности.
2. Прекорачењем граница службеног овлашћења – Овај облик постоји онда када службено или одговорно лице врши службене радње које су ван његовог службеног овлашћења.
3. Необављањем своје службене дужности – Непредузимање службених радњи које дужност налаже починиоцу у интересу службе.

Кривични закони у Босни и Херцеговини предвиђају и квалификоване облике овог кривичног дјела а они су одређени висином прибављене противправне користи.

Важно је истаћи да се код злоупотребе положаја или овлашћења као облик кривице искључиво јавља умишљај а као и код осталих дјела о којима се говори у овом документу заштитни објекат је правилно и законито обављање службене дужности. То значи да у овом случају постоји групни заштитни објекат под којим се подразумијевају одређено добро, одређени

¹⁷ Томановић, 1990.

¹⁸ Вујовић, 2013.

друштвени однос или интерес као заједничка карактеристика групе кривичних дјела.

Према законском опису овог дјела, очигледно је да се овдје ради о општем и правом службеничком кривичном дјелу а то значи да може да га почини само службено или одговорно лице, и то обављајући било коју службену или одговорну дужност. Починиоци овог кривичног дјела описују се као лица која су сналажљива, комуникативна, перфидна лица, добри познаваоци прилика на тржишту и прописа који регулишу одређену материју.¹⁹ Такође, најчешће се ради о лицима која су претходно неосуђивана, породичним и лицима средње животне доби.²⁰

Као и код других корупцијских кривичних дјела, тамна бројка злоупотребе службеног положаја је прилично висока. Ипак, за разлику од кривичних дјела подмићивање и примање/давање поклона ради трговине утицајем, чешће могу да се пронађу материјални докази овог незаконитог понашања. Због тога су важни врста и квалитет извора сазнања за ово кривично дјело. Тако се међу најзначајнијим изворима сматрају професионалци попут ревизора, инспектора, менаџера, књиговођа који у току свог рада сазнају за злоупотребу.

Овдје је врло важно напоменути да се ово кривично дјело често јавља заједно са фалсификовањем службене исправе.²¹ Због ових, али и других специфичности кривичног дјела, приликом његовог доказивања врло често се користи вјештачење документације.²²

4.7. Проневјера у служби

Још једно од инкриминисаних понашања при којим је објекат заштите правилно и законито обављање службене дужности јесте проневјера у служби. Као и већина службеничких кривичних дјела, оно је право и опште службеничко кривично дјело.

¹⁹ Теофиловић, Н. & Јелачић, М., 2006, стр. 221.

²⁰ Вујовић, 2013.

²¹ Теофиловић и Јелачић, 2006.

²² Вујовић, 2013.

Посматрајући законски опис дјела у кривичним законима у Босни и Херцеговини, примјећује се да оно може да се манифестује у три облика, и то у основном, тежем и нарочито тешком облику. Основни облик забрањује прибављање противправне имовинске користи, присвајање новца, вриједносних папира или других покретнина које су му повјерене у служби или на раду а са циљем прибављања противправне имовинске користи за себе или другог. Тежи облици овог кривичног дјела ће постојати ако остварена противправна имовинска корист буде већа.

Код овог кривичног дјела, као и код претходно побројаних дјела у овом документу, као облик кривице јавља се умишљај.

4.8.Превара у служби

Кривично дјело превара у служби је право и опште службеничко кривично дјело.²³

Основни облик дјела постоји када службено или одговорно лице, с циљем да себи или другом прибави противправну имовинску корист, подношењем лажних обрачуна или на други начин довођењем у заблуду овлашћеног лица, изврши незакониту исплату.²⁴ Поред основног, постоји и тежи, односно нарочито тежак облик преваре у служби за који су прописане теже санкције. Наведено указује на то да је квалификација у смислу тежине појединих облика овог кривичног дјела подједнака квалификацији код кривичног дјела *проневјера у служби и злоупотреба положаја или овлашћења*. Притом се висина противправно стечене имовине узима као критеријум за оцјењивање тежине дјела. Кривично дјело превара у служби може да се изврши само директним умишљајем са истакнутом намјером да се прибави противправна имовинска корист а та корист увијек је новац.

²³ Према својој фактичкој природи, превара у служби одговара кривичном дјелу „обичне“ преваре, али се разликује од ње према заштитном објекту, противправној користи, радњи дјела и према могућем починиоцу (Теофиловић и Јелачић, 2006).

²⁴ Заблуду, као субјективни основ за искључење кривичног дјела, треба посматрати у смислу чл. 37 и 38 Кривичног закона БиХ, који описују стварну и правну заблуду, и то као неотклоњиву.

4.9. Несавјестан рад у служби

Иако се несавјестан рад не убраја у групу класичних корупцијских кривичних дјела, због посебне важности за јавну службу и његове фреквентности заслужује да се нађе међу посебно појашњеним дјелима. Наиме, ради се о дјелу које може да изврши само службено или одговорно лице (право службеничко кривично дјело).

Дакле, ово дјело службено лице остварује ако, свјесно кршећи прописе (закон или други општи акт), пропусти вршење дужности надзора, несавјесно поступа и тиме проузрокује финансијску штету већу од 1.000 КМ (нпр. Кривични закон БиХ). И у овом случају висина настале штете има утицаја на квалификацију облика кривичног дјела. Тако, ако је настала штета већа од 10.000 КМ, запријеђена казна је већа. Такође, запријеђена казна је већа ако су несавјесним поступањем службеника теже повријеђена права другог лица.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- **Ф. Бачић, Корупција и антикорупцијско казнено право, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, 7 (2), 2000, 827-841.**
- **Л. Цитановић, Сврха кажњавања у савременом казненом праву, Загреб, Хрватско удружење за казнене знаности и праксу и Министарство унутарњих послова Републике Хрватске, 1999.**
- **Datzer, Откривање и доказивање казних дјела примања и давања дара и других облика користи (докторска дисертација), Сарајево, Факултет за криминалистику, криминологију и сигурносне студије, 2011.**
- **Etchegoyen, Подмићивач и подмићени, Сплит, Лаус, 1997.**
- **Љ. Лазаревић, Кривично право Југославије (посебни дио), Београд, Савремена администрација, 1998.**
- **С. Вујовић, Казнена политика за корупцијска казнена дјела (магистарски рад), Сарајево, Факултет за криминалистику, криминологију и сигурносне студије, 2013.**
- **Н. Теофиловић & М. Јелачић, Спречавање, откривање и доказивање кривичних дјела корупције и прања новца, Београд, Полицијска академија, 2006.**
- **Томановић, М. (1990). Кривична дјела корупције. Београд: Култура**

5. Врсте и појавни облици корупције уопште

5.1. Типологија корупцијских кривичних дјела

Иако кривично право није једино средство у борби против корупције и не треба га прецјењивати, мора се рећи да је оно неизоставно (Бачић, 2000, Datzler, 2011). Кривичноправна реакција предвиђена је само за најтежа забрањена понашања, тј. примјењује се као крајње средство (*ultima ratio*) на извршиоца неприхватљивог понашања. Шта ће се сматрати кривичним дјелом, зависи од становишта одређеног друштва, тачније од владајуће класе, односно власти. Такође, од њихових становишта зависи и тежина појединих кривичних дјела а о њој може да се закључује прегледом врста и мјера предвиђених кривичноправних санкција за кривична дјела која су прописана у кривичном закону. Колико је, онда, тешка корупција, односно корупцијска кривична дјела?

За овај примјер узећемо само класична корупцијска кривична дјела из Кривичног закона Босне и Херцеговине. Свако од тих дјела може да се јави у неколико (два или три) облика за која је прописана различита казна. У табели 5.1. приказана је врста запријеђених казни за свих 18 облика у којим може да се појави седам поменутих корупцијских кривичних дјела.

Табела 5.1.

Врсте запријеђене казне за корупцијска кривична дјела

Врсте казне	Предвиђене казне за класична корупцијска КД
Казна затвора	18
Новчана казна	1 (алтернативно)

Анализа показује да је кривичним законом предвиђена казна затвора за свих 18 облика класичних корупцијских кривичних дјела. Управо је казна затвора најстрожија казна у нашим кривичним законима. Само у једном случају, и то код лакшег облика давања поклона и других облика користи, може да се изрекне новчана казна.

Друга релевантна мјера тежине неприхватљивог понашања је запријеђена дужина трајања затворске казне. Према кривичноправној теорији, може да се говори о четворостепеној класификацији или градацији кривичних дјела у односу на њихову тежину. Најлакша кривична дјела су она за која закон прописује казну затвора до три године, а лака кривична дјела су дјела за која може да се изрекне казна затвора до пет година. Тешка кривична дјела су дјела за која је могуће изрећи казну затвора до 10 година, а за најтежа кривична дјела кривични закон предвиђа казне затвора више од 10 година. Ако се узму у обзир сва кривична дјела у кривичним законима, омјер лаких и тешких је приближно 20:80 (видјети табелу испод).

Дужина трајања запријеђене затворске казне за корупцијска кривична дјела приказана је у табели 5.2.

Табела 5.2.

Дужина трајања запријеђених казни за корупцијска кривична дјела

Мјера казни у КЗ	Корупцијска КД (КЗБиХ)	Сва КД у већини КЗ
Најлакша кривична дјела (до 3 год.)	1 = 50%	≈80%
Лака кривична дјела (од 5 год.)	8	
Тешка кривична дјела (до 10 год.)	6 =50%	≈20%
Најтежа кривична дјела (више од 3 год.)	3	

Из приказане табеле произилази да само један облик корупцијског кривичног дјела спада у најлакша дјела, или она дјела кажњива до три године затвора. Чак њих осам је кажњиво затворском казном до пет година, шест казном до 10 година, а за три облика није одређен посебни максимум казне, па могу да се казне казном и до 20 година затвора. Ако се то упореди са теоријским разврставањем дјела на лака и тешка, онда половина од укупно 18 облика корупцијских дјела спада у лака, а друга половина у тешка кривична дјела.

5.2.Облици понашања који се често повезују са корупцијом

Због често неуједначеног схватања и дефинисања корупције, многи аутори стручних и научних радова помињу различите термине који се односе на корупцију или су у блиској вези са корупцијом. То су, на примјер, термини подмићивање, фаворитизам, непотизам, кронизам, клијентелизам, сукоб интереса, незаконити доприноси, умрежавање, дискриминација и сл.

Подмићивање Фаворитизам
Непотизам Кронизам Клијентелизам
Изнуде Злоупотреба положаја Сукоби
интереса Незаконити доприноси Умрежавање
Подмићивање Фаворитизам Непотизам Кронизам
Клијентелизам Изнуде Злоупотреба положаја Сукоби
интереса Незаконити доприноси Умрежавање Подмићивање
Фаворитизам Непотизам Кронизам Клијентелизам Изнуде
Злоупотреба положаја Сукоби интереса Незаконити доприноси
Умрежавање Подмићивање Фаворитизам Непотизам Кронизам
Клијентелизам Изнуде Злоупотреба положаја Сукоби интереса
Незаконити доприноси Умрежавање Подмићивање
Фаворитизам Непотизам Кронизам Клијентелизам
Изнуде Злоупотреба положаја Сукоби интереса
Незаконити доприноси Умрежавање
Подмићивање Фаворитизам
Непотизам Кронизам

- Подмићивање

Подмићивање је понашање које се односи на нуђење или давање, односно захтијевање или примање какве услуге, новца или других облика користи да би се донијела одлука која је противправна. Такође, подмићени може да захтијева или да прими мито како би учинио незакониту радњу, или пропустио да изврши своју дужност.

- Фаворитизам

Фаворизовање подразумева стављање одређених лица испред осталих. То понашање може да се односи на породицу, пријатеље, познанике, колеге, одређене групације људи којима се даје одређена предност приликом вршења службене дужности. То понашање не мора нужно да значи корупцију у правном смислу, него може да се нађе на самој граници допуштеног.

- Непотизам

Уколико се кроз службени или одговорни рад фаворизује родбина, онда може да се говори о непотизму.

- Кронизам

Овај термин се употребљава уколико постоји ситуација у којој службено или одговорно лице пријатеље или познанике ставља у повлашћен положај.

- Клијентелизам

Клијентелизам подразумева протезирање, тј. неформалну везу између доносиоца одлука и клијената. Често се користи и термин патронажа (патрон - покровитељ). Као примјер може да се наведе запошљавање у јавну службу по политичкој линији. Као и претходно поменути облици понашања, клијентелизам не мора нужно да има противправне димензије, али је на граници дозвољеног.

- Изнуде

Подразумијева захтијевање или остваривање какве користи употребом силе или пријетње. Примјер: Могуће је да се на овај начин агресивно захтијева каква корист (нпр. пружање медицинске услуге лекар условљава извјесном количином новца, или каквом другом коришћу), па би тада и изнуда имала обиљежја корупције.

- Злоупотреба положаја

Злоупотреба положаја заједнички је именилац за било који други облик понашања којим се служба обавља на начин да се сопствени интереси стављају испред јавних. Она постоји уколико конкретним поступањем није

остварено постојање неког другог кажњивог понашања. И подмићивањем и преваром се, на примјер, врши злоупотреба, али је облик реализације јасно прецизиран: код злоупотребе као посебног деликта реферира се на сваки други облик искоришћавања, прекорачења, или неизвршавања службене дужности.

- Сукоби интереса

Сукоб интереса може да се дефинише као ситуација у којој јавни функционер има неке професионалне или личне обавезе, односно финансијске интересе који му отежавају обављање јавне функције и угрожавају његову објективност, или могу да створе утисак да је његова објективност угрожена. То нужно не значи да се ради о негативном аспекту (видјети тему 2 овог документа).

- Незаконити доприноси

Овај термин се употребљава када жели да се укаже да службена или одговорна лица повећавају своје приходе на неформалан начин, а то практично значи путем кршења неке правне норме.

- Умрежавање

Умрежавање често означава групу људи на одговорним функцијама који се неформално умрежавају ради стицања противправне користи. Ова понашања врло често долазе до изражаја у процесима јавних набавки у којима постоје умрежени понуђачи.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- **Л. Цитановић, Сврха кажњавања у савременом казненом праву, Загреб, Хрватско удружење за казнене знаности и праксу и Министарство унутарњих послова Републике Хрватске, 1999.**
- **С. Вујовић, Казнена политика за корупцијска казнена дјела (магистарски рад), Сарајево, Факултет за криминалистику, криминологију и сигурносне студије, 2013.**

6. Појавни облици корупције у Босни и Херцеговини (резултати истраживања)

Истраживање је спроведено са циљем прикупљања информација о искуствима са коришћењем, те задовољством пруженим јавним услугама и поступањем функционера/службеника а на основу којих ће бити могуће побољшати квалитет пружања услуга и интегритет јавне администрације. Посебни циљ истраживања је био и да се утврде карактеристике коруптивног понашања државних службеника.

Истраживањем је обухваћено 1.200 грађана који живе на територији 134 општине у Босни и Херцеговини. Истраживање је спроведено употребом методе САТИ (Computer Assisted Telephone Interview). Узорак обухвата грађане просјечне старости 52,66 година. Од укупног броја испитаника 62,8% су лица женског, а 37,2% лица мушког пола. Када је у питању степен образовања, половина испитаника је завршила највише трогодишњу средњу школу, док је исто толико оних који су завршили четворогодишње средњошколско образовање, факултет или магистарски/докторски студиј. Око 1/4 испитаника су запослени, око једне трећине незапослени и исто толико пензионери. Око 4% испитаника су студенти, а 6% домаћице. Од оних који су запослени више од једне трећине раде у јавном сектору, око 60% њих ради у приватном сектору, а релативно је мали проценат оних који раде у невладином сектору (2,2%). Испитаници најчешће живе у домаћинствима у којима су три лица. Ипак, истраживањем је обухваћено и око 20% лица која живе у домаћинствима која имају пет или више лица. На питање о укупном приходу домаћинства, тј. о укупном новцу који зараде или приме сви чланови домаћинства (нето просјечни мјесечни приход), више од половине испитаника (56,4%) пријавило је приход до 800 КМ, а преосталих 43,6% пријавило је приходе веће од 800 КМ.

На питање о изворима из којих црпе информације о корупцији у државним службама, половина испитаника (50,8%) је изјавила да је њихов извор телевизија. Нешто мање од трећине испитаника (30,5%) није навело посебан извор, него је изјавило да се „генерално зна да има пуно корупције у БиХ“. Релативно мали број испитаника (само 6%) као извор је навело web-

портале и друштвене мреже, а нешто више (8,6%) своје становиште према нивоу корупције у државним службама засновало је на личном искуству.

Негативни ефекти корупције у једном друштву су потпуно јасни и неспорни. Из тога произилази и очекивање да је корупција, без обзира на облик коруптивног понашања, потпуно неприхватљива грађанима. Да би се стекао увид у генерални однос јавности према коруптивном понашању, у истраживање је укључено и питање о прихватљивости појединих облика коруптивног понашања.

Табела 6.1.

Прихватљивост коруптивних понашања за грађане

Оцијените прихватљивост следећих тврдњи	Прихватљиво	Неприхватљиво
<u>Државни службеник прима мање поклоне од грађана да повећа ниска примања</u>	16,7%	83,3%
<u>Државни службеник добије запослење путем породичних веза или посредством пријатеља</u>	10%	90%
<u>Државни службеник тражи новац или поклоне да би убрзао административну процедуру</u>	5,3%	94,7%
<u>Да се нуди новац државном службенику ради убрзавања административне процедуре</u>	6,8%	93,2%
<u>Државни службеник прихвата поклон од приватног предузећа</u>	10,5%	89,5%

Из ових резултата произилази да су различити облици коруптивног понашања дјелимично или у потпуности прихватљиви грађанима у Босни и Херцеговини. Чини се да је најприхватљивије примање поклона како би се повећала ниска примања, а да је најмање прихватљиво тражење новца или поклона како би се убрзала административна процедура.

За стварање одговарајуће слике о становиштима јавности према квалитету услуга које пружају јавне службе, као и о интегритету јавних служби

посебно је важно раздвојити перцепцију од искуства. У том смислу испитаници су питани да ли су у протеклих 12 мјесеци имали контакт са неким државним службеницима, укључујући и контакте остварене преко посредника (*на примјер*, ради коришћења јавне услуге, тражења информација/помоћи, докумената или током административне процедуре). Нешто више од једне четвртине испитаника (27%) у посљедњих 12 мјесеци имали су такав контакт. Међу њима нешто више од половине (52,8%) је било задовољно услугом, а нешто мање од половине (47,2%) изразило је одређени ниво незадовољства.

Друго важно питање је било искуство са коруптивним понашањем. Питање је постављено на сљедећи начин: Молим Вас, присјетите се свих контаката које сте имали са државним/јавним службеницима у протеклих 12 мјесеци. Да ли се десило да сте неком од њих морали да дате поклон, понудите противуслугу, или да дате новац чак и преко посредника? Одговарајући на то питање, 10,7% испитаника који су раније рекли да су имали контакте са државним службеницима изјавило је да су били у таквој ситуацији. Преосталих 89,3% испитаника негирало је лично искуство са коруптивним понашањем државних службеника.

Испитаници који су пријавили да су имали лично искуство са коруптивним понашањем су упитани и да дају неке основне информације о свом искуству. Три четвртине испитаника (75%) су пријавиле да су државним службеницима дале новац. Нешто рјеђе (13,9%) државним службеницима је дата храна, а у најмањем броју случајева (5,6%) радило се о вриједним предметима (злато, накит, телефони итд.). Изузимајући два случаја у којим су дати износи од 18.000 КМ и 5.000 КМ, утврђено је да су, у просјеку, грађани давали 200 КМ (уз варијације од 20 КМ до 500 КМ).

Разлози због којих су се грађани одлучивали да дају новац или поклон најчешће се односе на убрзавање или завршетак неке административне процедуре (61,1%). Добијање бољег третмана (повећање бодова, смањење пореза и сл.) је било разлог за давање новца или поклона у 22,2% случајева, а избјегавање плаћања новчане казне је било разлог за давање у релативно малих 5,6%.

Упитани о томе како су схватили да се од њих очекује додатно плаћање/поклон, нешто више од једне четвртине испитаника (27,8%)

изјавило је да су били суочени са јасним захтјевом државног службеника. Нешто мањем броју испитаника (22,2%) државни службеник је наговјестио да се очекује додатно плаћање или поклон, а тачно једна трећина испитаника (33,3%) изјавила је да нико није ништа тражио, него су новац дали на сопствену иницијативу, како би олакшали процедуру.

С обзиром на вријеме давања, грађани најчешће (55,6%) дају поклоне или новац прије пружања услуге. Око 20% случајева карактерише давање у току пружања услуге, а у 13,9% случајева ради се о давању након пружене услуге. У само једном случају, вјероватно код једног од већ поменутих великих давања, дио новца је дат прије, а дио након пружене услуге.

Занимљиво је да је само један случај давања пријављен, и то Омбудсмену. Упитани о томе зашто не пријављују овакве случајеве, 40% испитаника је изјавило да је давање уобичајена пракса и да нема разлога да се оно пријављује. Нешто мање од половине испитаника (48,6%) сматрало је да је пријављивање бескорисно, јер нико не би марио за то.

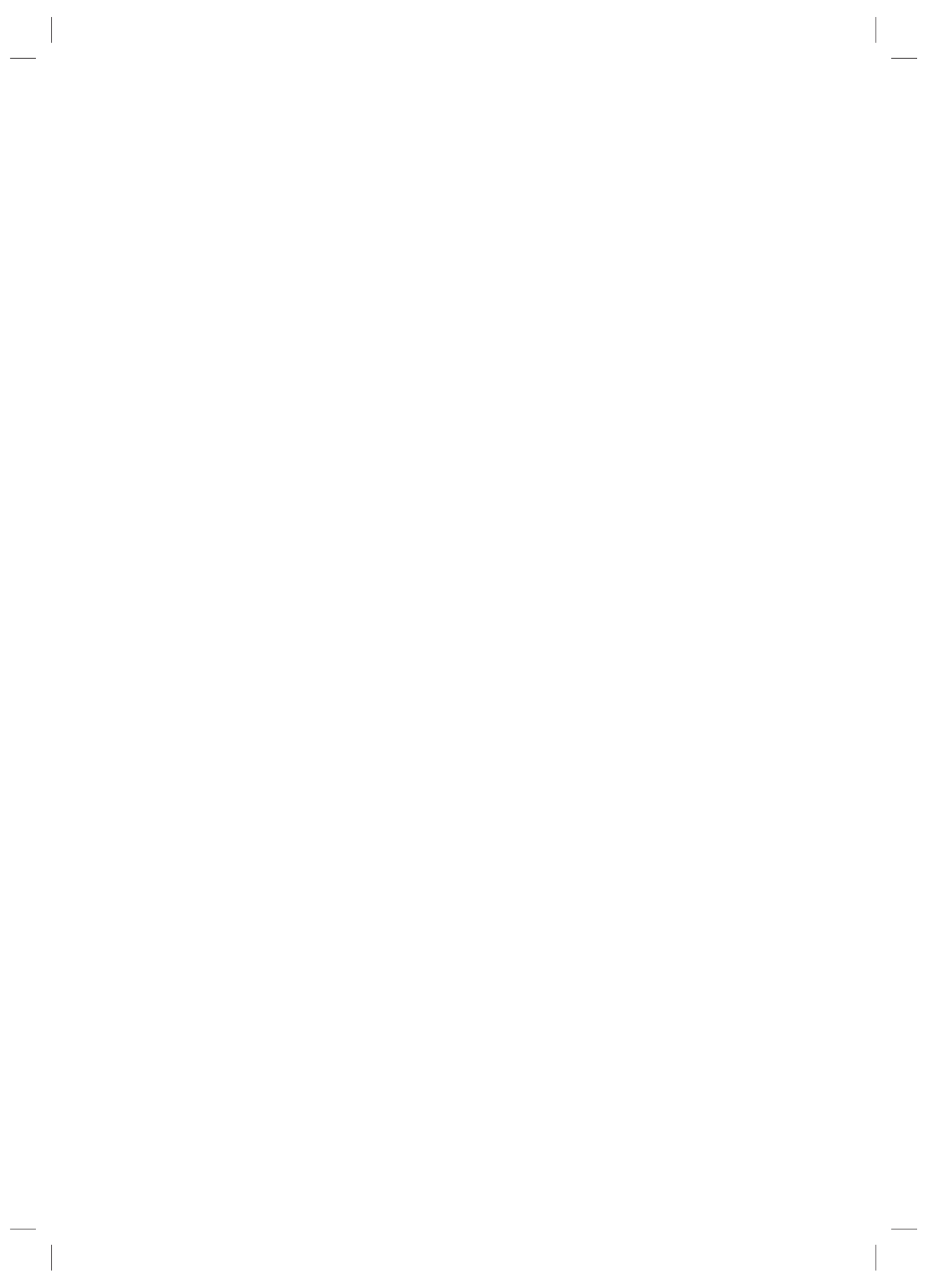
С обзиром на важност пријављивања корупције, свим испитаницима (Н=1200) је постављено сљедеће питање: До које мјере се слажете, или не слажете са доље наведеним изјавама о пријављивању корупције?

Табела 6.1.

Важност пријављивања корупције

	Слажем се	Не слажем се	Не знам
Уобичајена је пракса да се плати или дају поклони, зашто бих пријављивао/ла	30,2%	59,3%	10,5%
Нема сврхе пријављивати корупцију, јер се ништа корисно не може да уради поводом тог питања	56,5%	32,9%	10,6%
Људи који пријављују корупцију ће вјероватно зажалити	57,5%	24,8%	17,7%
Понекад је корупција једини начин да се обаве ствари	50,4%	37,1%	12,5%
Нико не зна гдје се пријављују дјела корупције	41,3%	43%	15,7%

На крају, грађанима је постављено и питање: Ако бисте у будућности морали да пријавите случај када је државни службеник од Вас тражио новац или поклон, коме бисте га пријавили? У правилу, грађани (58,9%) имају представу о томе коме би пријавили корупцију. Најчешће наводе полицију (15,8%), орган за борбу против корупције (14,3%), лице надређено лицу које је тражило мито (12,2%) и медије (8,8%). Изузетно ријетко (2,2%) грађани би се одлучили да пријаве случај тужиоцу. Међутим, велики број грађана (22,3%) не зна коме би пријавио случај тражења мита. Са друге стране, 18,8% грађана има јасно становиште: Никома не бих пријавио/пријавила!



ТЕМА II.
ПОЈМОВИ И ПОЈАВНИ ОБЛИЦИ СУКОБА
ИНТЕРЕСА

Аутор
Александра Мартиновић



1. Појам сукоба интереса

Корупција представља посебну опасност за државе у транзицији у којима демократски и институционални системи још нису потпуно изграђени, а неадекватни правни и политички механизми не пружају довољно гаранција за ефикасну контролу располагања јавним овлашћењима. Сходно томе, и појам сукоба интереса је постао једно од најважнијих питања којима се све више баве земље у транзицији, због раста приватног сектора и, посљедично, већег броја трансакција између јавног и приватног сектора (за све уговоре које јавни сектор склапа са приватним ентитетима, било да се ради о приватизацији, јавно-приватном партнерству, концесијама, јавним набавкама и слично, користи се термин „јавно уговарање“). Поред тога, иманентни свим државама јесу и прелази појединаца, бивших носилаца јавних функција, у приватни сектор и обрнуто са специфичним знањем, информацијама и стеченим контактима. Та и сродна питања, ако се не регулишу на начин да јавни интерес буде заштићен, могу врло лако прећи у корупцију са свим пратећим посљедицама по друштво и економију (неадекватна расподела јавних средстава, нарушавање тржишне конкуренције, неповјерење у јавни сектор и друго). У прошлости рјешавање ових питања, углавном, усмјеравано је на традиционалне изворе утицаја, као што су поклони и гостопримство који се нуде јавним службеницима, или утицај личних и породичних веза.²⁵ Поменуто повећана сарадња с приватним сектором посљедњих година цијели проблем учинила је сложенијим умножавањем могућности сукоба интереса и посљедичном потребом његовог бољег разумијевања и детаљнијег регулисања.

Сукоб интереса у јавним службама је стар колико и сама државна управа, али су његови појавни облици све бројнији и сложенији. За правилно разумијевање сукоба интереса потребно је прво појаснити о каквим се интересима ради. Сва лица, било да се ради о правним или приватним, имају велики број различитих интереса који не могу истовремено да буду реализовани, односно задовољени. На примјер, појединац може да има интерес за рјешавање стамбеног питања, као и за куповину новог аутомобила, али не може да задовољи оба интереса у исто вријеме. Јавни

²⁵Сукоб интереса – водич кроз појмове и законе, Transparency International BiH.

сектор, руководећи се јавним интересом, приликом доношења и усвајања буџета одређеног административног нивоа мора да донесе одлуку о томе који ће интереси бројних буџетских корисника бити задовољени и у којој мјери у оквиру лимитираних средстава. Ово јесу примјери међусобно супротстављених интереса, али они не представљају сукоб интереса који се овдје разматра. Појам сукоба интереса у контексту превенције корупције је ситуација која, на једној страни, има јавни интерес а који, због других интереса личне или пословне природе, може да буде доведен у питање.

Међу најједноставнијим свеобухватним дефиницијама сукоба интереса је она Transparency Internationala према којој је то ситуација у којој је појединац или правно лице, било да се ради о владиној, пословној, медијској или грађанској асоцијацији, конфронтан избором између захтјева и обавеза своје позиције и својих приватних интереса. То је, дакле, ситуација која може да доведе у питање непристрасност одлучивања.

Кад је ријеч о јавном службенику, ради се о ситуацији у којој он има неке додатне професионалне или личне обавезе које представљају својеврсно искушење и угрожавају или могу да угрозе његову објективност, потенцијално на штету јавног интереса. У том контексту на сукоб интереса се гледа као на могуће стање које погодује појави корупције, па се он, због тога, назива и „сивом зоном корупције“.

2. Однос сукоба интереса и корупције

Постоји јасна недвосмислена веза између сукоба интереса и корупције, мада често не и јасна граница. Корупција често укључује и случајеве сукоба интереса, али сваки сукоб интереса не подразумејева нужно корупцију. Примјера ради, јавни службеник који је укључен у доношење одлуке у којој има лични интерес (и тиме се нађе у сукобу интереса), може да поступа поштено и у складу са законом, те да тиме избјегне корупцију.

Сукоб интереса је једно специфично стање или ситуација у којој постоји сукоб јавне дужности и личног интереса, који би могао непримјерено да утиче на јавни интерес. Појединци се често могу наћи у тој ситуацији и супротно својој вољи. На примјер, у мањим срединама је некада неизбјежно да на различитим позицијама у једној јавној



институцији буду запослена лица која су на неки начин повезана (родбински, пријатељски итд.). Тада лице које има хијерархијски вишу позицију може да дође у ситуацију да директно руководи или одлучује, на примјер, о унапређењу, о повезаном лицу на нижој функцији. Да ли ће у конкретној ситуацији приватни интерес превладати над јавним, као и посљедично одлучивање, јесте одлука која је у највећој мјери заснована на личном интегритету појединца, а затим и на вјероватноћи детекције одређеног понашања, те висини санкције. У том смислу је и превенција сукоба интереса дио ширих мјера за превенцију корупције, а о сукобу интереса се прво размишља као о питању етике и интегритета, а затим као о правном, те политичком питању.



Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- **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) Сукоб интереса – водич кроз појмове и законе у БиХ.**

3. Сукоб интереса у међународним стандардима

Међу најважније међународне стандарде који дефинишу појам сукоба интереса, његове облике и манифестацијске форме, механизме откривања, превенцију и управљање сукобом интереса тамо гдје га није могуће отклонити спадају препоруке Савјета Европе²⁶, Смјернице Организације за међународну сарадњу и развој (ОЕСД), Конвенција Уједињених нација против корупције и други.

3.1.Облици и манифестацијске форме сукоба интереса

Препорука Савјета Европе из 2000. године („Прва препорука“) поставља основу референтног документа за кодекс понашања јавних службеника унутар држава чланица ЕУ и даје једну од најисцрпнијих дефиниција појма сукоба интереса, поступак за откривање интереса, те поступке који морају да слиједе како би се он спријечио или сузбио, као што слиједи:

1. *Сукоб интереса настаје у ситуацији када јавни службеник има приватни интерес који је такав да може да утиче, или се чини да утиче, на непристрасно и објективно обављање његових службених дужности.*
2. *Приватни интерес јавног службеника укључује сваку предност њему самом, његовој породици, блиским рођацима, пријатељима, те лицима или организацијама с којима има или је имао пословне или политичке односе. То укључује и сву повезану одговорност, било грађанску или финансијску.*
3. *Како је јавни службеник обично једино лице које зна да ли се налази у таквој ситуацији, он има личну обавезу:*
 - *Да пази на сваки потенцијални или стварни сукоб интереса;*
 - *Да предузима кораке како би се избјегао такав сукоб;*

²⁶Препорука број Р (2000) 10 Одбора министара државама чланицама о кодексу понашања за јавне функционере, коју је усвојио Одбор министара Савјета Европе на 106. сједници 11. маја 2000. („Прва препорука“) и Препорука Савјета о Смјерницама за рјешавање сукоба интереса у јавној управи, Савјет Европе, 2003. („Друга препорука“).

- *Да открије своје надређеном сваки такав сукоб чим га постане свјестан;*
- *Да се покори свакој коначној одлуци о повлачењу из ситуације или лишавању предности која је узрок сукоба.*
- 4. *Кад год се то тражи, јавни службеник би требало да се изјасни да ли је или није у сукобу интереса.*
- 5. *Сваки сукоб интереса који је изнио кандидат за јавну службу или ново мјесто у јавној служби треба да буде разријешен прије именованја.²⁷*

Овдје је важно нагласити да дефиниција сукоба интереса јасно разликује **стварни** и **привидни** сукоб интереса, што значи да их сматра једнако важним у било којем случају регулисања.

Друга препорука Савјета Европе, која се надовезује на претходну, дефинише **стварни сукоб интереса** као: *сукоб између јавне дужности и приватних интереса јавног службеника у којем он има приватне интересе који би могли на непримјерен начин утицати на обављање његових службених дужности и обавеза.* Према овој дефиницији, стање сукоба интереса већ је наступило ако је јасно да постоје приватни интереси који су у сукобу с јавном дужношћу лица. Није битно да ли је стварни сукоб интереса довео и до неприкладног понашања или штете јавној дужности. Битно је да постоји стање сукоба интереса које мора да се идентификује и да се реагује у складу с тим. Након тога је кључно истражити идентификоване стварне сукобе интереса, јер је врло могуће да су они заиста и довели до злоупотребе положаја или корупције, односно штете по јавни интерес.

Појам **привидног сукоба интереса** дефинисан је као ситуација у којој: *... постоји привид да би приватни интереси јавног службеника могли неприкладно да утјечу на извршавање његових задатака, али то, заправо, није случај.* Према овој дефиницији, нејасно је да ли постоји већ сукоб интереса, или би могло до њега доћи у будућности. Само се *чини* да можда постоји ситуација сукоба интереса, али би након истраге могло да се испостави да то није случај. Ова врста сукоба интереса је битна због тога што привиди сукоба интереса могу да имају потенцијал да се претворе у

²⁷Члан 13 Модела кодекса понашања за јавне службенике.

стварне, или даље у злоупотребу или корупцију. Такође, привидни сукоби интереса негативно утичу на имиџ јавне управе, односно на перцепцију јавности о њеном нарушеном интегритету. Зато је од највеће важности да се и привидни сукоби интереса регулишу, обзнане или идентификују и истраже.

Друга препорука уводи и трећи облик сукоба интереса: ***Потенцијални сукоб интереса настаје када јавни службеник има приватне интересе који су такве природе да би дошло до сукоба интереса ако би он био укључен у релевантне (тј. противрјечне) службене одговорности у будућности.*** Према овој дефиницији, нема стварног сукоба интереса, зато што лице још не обавља јавну дужност која би била у сукобу с његовом тренутном приватном функцијом. Међутим, извјесно је да би, у случају да лице ступи на ту дужност, сукоб интереса од потенцијалног постао стваран. У таквој ситуацији треба да постоје прописи који би захтијевали да се лице изјасни о својој приватној функцији и који би га обавезали да се одрекне једне од двију функција. Другим ријечима, лице би требало да одлучи или да не преузме јавну дужност, или да се одрекне одређене приватне функције.

Даље је важно нагласити да се приватни интерес дефинише као **било каква предност**, што значи да укључује и материјалне и нематеријалне предности, с обзиром на то да нематеријални сукоби интереса могу да буду једнако штетни као и материјални, па се као такви морају и да регулишу.

Конкретно, **материјални интерес** укључује стварну или потенцијалну финансијску добит. Он постоји у случајевима када запослени или члан његове/њене породице који посједује имовину, акције или положај у компанији која се надмеће за тај јавни посао прихвата поклоне, користи предности или има приход од другог посла. Није неопходно да буде размијењен новац – корист може да буде повећање вриједности имовине због повољне одлуке или одабира одређеног понуђача за уговор. На примјер, уколико лице које поднесе захтјев код одбора уручи донацију компанији у којој је одборник партнер, ту постоји потенцијални сукоб интереса, јер на одборника може да утиче донација приликом разматрања захтјева. Постоји, дакле, ризик да лични интерес одборника у компанији

може да буде у сукобу с његовим јавним дужностима да процијени захтјев на основу његове стварне вриједности.²⁸

Нематеријални интереси немају финансијску компоненту. Они произилазе из личних или породичних односа или учешћа у спортским, друштвеним или културним активностима. Најочигледнији примјер овога је породични интерес – на примјер, службеник у сектору за запошљавање може да има интерес да утиче на процедуру запошљавања да би обезбиједио мјесто свом рођаку, без икакве финансијске добити. Слично томе, ако владина организација која даје донације спортским организацијама има запосленог на високом положају чија је кћерка водећи играч у организацији која је поднијела захтјев за донацију, запослени има, или може да буде схваћено да има, лични интерес у вези са исходом захтјева за донацију.

Постоје и други интереси који нису лични, али могу да буду предмет сукоба интереса. Имајући поновни избор на уму, изабрани функционери обично слиједе интересе својих бирача и/или својих партија и покушавају да утичу на релевантне административне процесе, што је често у супротности са јавним интересима.

Велики допринос разумијевању савремених облика сукоба интереса и развоју прописа, нарочито када су у питању интеракције са пословним сектором, било да до њих долази током вршења јавне службе или по њеном напуштању, дала је **Конвенција Уједињених нација против корупције (UNCAC)**. Она прописује унапређење стандарда и процедура за **очување интегритета приватних ентитета**, укључујући кодекс понашања за коректно, часно и правилно обављање пословних дјелатности и свих релевантних професија и за **спречавање сукоба интереса**, те за **унапређење добре пословне праксе међу предузећима и у уговорним односима предузећа са државом**. Даље, прописује потребу **спречавања сукоба интереса** увођењем ограничења, гдје то одговара и за **разуман временски период**, у погледу обављања професионалних дјелатности **бивших јавних функционера** или запошљавања јавних функционера у приватном сектору након напуштања јавних функција или пензионисања, тамо гдје су те дјелатности или запослење у **непосредној вези с**

²⁸ Др Londza Esadze, Смјернице за превенцију сукоба интереса, 2013.

функцијама на којима су били или су их надгледали ти јавни функционери за вријеме свог мандата (pantouflage).²⁹

Имајући у виду различите наведене могућности и опције, у литератури је препознато следећих осам основних манифестацијских форми сукоба интереса:

Пословање са самим собом
Прихватање поклона и других
материјалних вриједности Трговина утицајем
Коришћење јавне имовине за приватне сврхе
Коришћење повјерљивих информација Непрописан
ангажман - додатно запослење Постзапослење Лично
понашање Пословање са самим собом Прихватање поклона и
других материјалних вриједности Трговина утицајем Коришћење
јавне имовине за приватне сврхе Коришћење повјерљивих
информација Непрописан ангажман - додатно запослење
Постзапослење Лично понашање Пословање са самим собом
Прихватање поклона и других материјалних вриједности Трговина
утицајем Коришћење јавне имовине за приватне сврхе
Коришћење повјерљивих информација Непрописан ангажман -
додатно запослење Постзапослење Лично понашање
Пословање са самим собом Прихватање поклона и
других материјалних вриједности Трговина
утицајем Коришћење јавне имовине за
приватне сврхе Коришћење
п о в ј е р љ и в и х

1. Пословање са самим собом, односно у сопствену корист, односи се на ситуацију у којој појединац у званичном својству предузима мјере које укључују пословање са самим собом у приватном својству и које доносе корист.
2. Прихватање поклона и других материјалних вриједности - јавни службеници не треба да траже, нити да, осим ако су овлашћени, прихватају трансфер економских вриједности од лица са којима ступају у контакт у званичном својству. Користи могу да буду од ситних знакова пажње до значајних трансфера забрањених кривичним законом.

²⁹UNCAS, члан 12. Приватни сектор.

3. Трговина утицајем је “пракса тражења неког облика користи... у замјену за примјену нечијег службеног положаја или утицаја у њихову корист”.
4. Коришћење јавне имовине за приватне сврхе може да подразумијева коришћење службеног телефона, или одношење оловака кући из канцеларије, али и значајније коришћење државних возила, компјутера, медицинске опреме итд. у приватне сврхе.
5. Коришћење повјерљивих информација значи да јавни функционер одаје другима повјерљиве информације до којих је дошао вршењем својих службених дужности, или да их користи за лични интерес. Конкретан примјер је *привилегована информација*, која није на располагању широкој јавности.
6. Непрописан ангажман - додатно запослење (нпр. у приватном сектору) може да укључује ситуације када јавни функционер тражи, преговара или обећава да ће прихватити приватно запослење, или да ће пружати услуге у приватном интересу, или да ће водити приватан посао, а када то запослење, услуга или посао доводи до сукоба или нарушавања обављања његових дужности.
7. Постзапослење, као једна од новијих области сукоба интереса, подразумијева да јавни функционери, након напуштања јавне службе, не могу да обављају такву функцију која ће им омогућити да, на основу свог претходног запослења, остваре недозвољену предност. Ово је проблем утицаја на државне службенике нарочито у **области прописа**. Када информације о накнадном запослењу избију на видјело, интерес јавности за такве ситуације расте, а повјерење у претходне административне одлуке и правичност службеника је потенцијално угрожено.
8. Лично понашање (нарушавање јавног угледа) је питање да ли лица на јавном положају имају право на исту приватност као и остали грађани. Постоје двије битне околности у којим лично понашање може да створи сукоб интереса:
 - а) Када јавног службеника његово понашање чини подложним притисцима да обавља јавну функцију неправилно (у случају алкохолизма и сл.) и
 - б) када понашањем дискредитује владу или одређене службе и на тај начин поткопава повјерење јавности.³⁰

³⁰Др Londza Esadze, Смјернице за превенцију сукоба интереса, 2013.

3.2. Механизми откривања сукоба интереса

Савјет Европе наводи и која би **процедура** морала да се поштује да би се спријечио и уклонио сваки сукоб интереса. **Терет надзирања и избјегавања сукоба интереса** ставља се на **јавног службеника**, будући да је он обично једино лице које зна да ли се налази у тој ситуацији. Он мора уредно идентификовати, избјегавати и обзнанити (пријавити) сваки привидни, потенцијални или стварни сукоб интереса, те се повинovati свакој одлуци да се повуче из сукоба интереса и/или лиши предности која га ствара. Та обавеза требало би да има као посљедицу санкције за оне који је не поштују, минимално у виду дисциплинских мјера (ако се сукоб интереса није манифестовао у корупцију или злоупотребу).³¹

Такође, јавни службеник на положају у којем би његови приватни интереси лако могли да буду под утицајем његових службених дужности морао би, у складу са законским прописима, *по именовану, у правилним размацима и у случају промјена, пријавити све промјене природе и обима тих интереса.*

Дакле, требало би да постоји **систем пријављивања**. Пријава интереса **при преузимању дужности** је важна да би од почетка могло да се утврди да ли ће будући службеник бити у сукобу интереса на новом положају. Даље, како се интереси службеника мијењају с временом, важно је да се пријави и **свака промјена**. Најзад, као средство контроле, закон би требало да прописује **годишњу пријаву интереса**, како би се у најкраћем року исправило непоштовање обавезе да се пријаве нови интереси.

Уз овај систем пријаве интереса, требало би да постоји **и систем пријаве и одобравања могућих нових функција** које могу да дођу у сукоб с јавним положајем. Често је могуће да је приватни положај службеника резултат претходног јавног положаја, који може да пружи уносне прилике како за самог службеника, тако и за друге личне интересе (фирме, треће стране итд.). Због тога би, *у складу са одредбама закона, јавни службеник требало да буде обавезан да обавијести свог послодавца, те да затражи његов*

³¹Члан 13 став 3.

пристанак за обављање одређених активности, било плаћених или не-плаћених, или за прихватање одређених положаја и дужности ван свог запослења у јавној служби.

Иако су ова врло важна документа имала карактер препоруке државама чланицама, вриједност наведених дефиниција и процедура поштују и земље које желе да приступе ЕУ, или које желе да побољшају своје антикорупцијске политике.

3.3.Превенција и управљање сукобом интереса

Пошто је сукоб интереса некада немогуће отклонити, њиме је потребно правилно управљати, односно препознати га, објелоданити и са њиме даље поступати на начин који неће довести до корупције.

*Смјернице OECD-а за рјешавање сукоба интереса у јавној управи*³²(Смјернице) дају прве међународне норме за обликовање политика које се тичу сукоба интереса.

1. Регулатива о сукобу интереса требало би да прописује да **јавни функционери морају пажљиво да разматрају сопствено понашање, да идентификују и да пријаве сопствене ситуације сукоба интереса**. Пријава интереса није довољна, будући да одговорност поштеног понашања не почива само на изјавама већ на искреном понашању које мора да се одржава током јавног мандата.
2. **На доказану ситуацију сукоба интереса мора да се смјеста реагује одговарајућим санкцијама** које могу да укључују: лишавање или ликвидацију интереса, изузеће из учествовања у компромитованом процесу доношења одлука, ограничавање приступа појединим информацијама, премјештај на положај у којем не може да дође до сукоба, прерасподјелу задатака и одговорности, оставку било с мјеста на којем је дошло до сукоба интереса, било из јавне службе у потпуности. Такве санкције требале би да одговарају специфичним посљедицама ситуација сукоба интереса и оне

³²Смјернице за рјешавање сукоба интереса у јавној управи, OECD, јуни 2003.

могу да буду праћене и кривичним мјерама ако је, због сукоба интереса, дошло до штете на јавним буџетима или имовини, у нормалном функционисању јавних послова, или ако су функционер или трећа страна имали незакониту добит због сукоба интереса. **Поред тога, све одлуке донесене током доказаног сукоба интереса треба поништити.**

3. **Виши функционери и посебно политичари треба да демонстрирају карактеристике вођа** и да се побрину да се не доведу у ситуације сукоба интереса, дајући примјер осталим. Такође би требали редовно да надзиру ефикасност политика унутар својих организација и да предложе измене и допуне кад год се покажу потребним.
4. **Виши функционери јавних институција требали би редовно да разматрају ризична подручја и да предлажу посебне мјере спречавања и санкционисања сукоба интереса.** Додатно запослење је једно од ризичних подручја, јер службеник може да буде везан уз приватне интересе када он или његови рођаци добију добро плаћене послове у приватним фирмама које улазе у процесе одобравања или уговорне односе с јавном институцијом која је у питању. Повлашћене информације су врло ризично подручје, нарочито у вези с јавном набавком, концесијама или приватизацијским поступцима, гдје би осјетљиви подаци могли да одреде побједника тендера. Запошљавање бивших јавних службеника у приватним фирмама које су претходно са њима ушле у уговорне односе или процесе одобравања, такође, треба да буде забрањено, јер може да охрабрује да одређене фирме имају погодности током њиховог мандата.
5. **Политика која се тиче сукоба интереса треба да има ефикасне механизме унутрашње и спољне контроле.** Унутрашња контрола треба да буде што је више могуће независна од управе јавне институције и може да буде повезана с унутрашњом ревизијом. Она би требало редовно да надзире запосленике због потенцијалних сукоба интереса и да преиспитује одлуке које указују на лоше управљање или немар. Спољна контрола би требало да обезбједи преданост институције поштовању општих захтјева регулативе која се тиче сукоба интереса (повремено изјашњавање, прикладне и правичне санкције итд.). Ову контролу би требало да врши

надзорни орган задужен за санкционисање злоупотреба од управа јавних институција.

6. **Свака јавна институција би требало да подноси годишње извјештаје о процјени сукоба интереса** који би, између осталог, требали да информирају јавност о случајевима сукоба интереса, рјешењима и с њима повезаним санкцијама, политикама институције итд.
7. Од кључне важности је да **свака политика која се тиче сукоба интереса омогући механизам звиждања**. Прописи о „звиздачима“ би требали да предвиђају минималне доказе потребне за покретање истраге, да заштите идентитет звиждача, да дјелују независно од управе институције (у идеалном случају, орган који спроводи истрагу је ван јавне институције у којој се она спроводи), да заштити звиждача од правних и других репресалија и да му да унапређење ако је био у праву.
8. **Одговорност примјене политике која се тиче сукоба интереса треба да буде повјерена независном централном органу** који би требало да буде надлежан за надгледање правилне примјене закона и прописа, давање смјерница и примјера најбољих пракси унутрашњим контролама јавних институција, да примјењује или да надзире санкционисање, да обезбиједи могућност заштите од одмазде од корумпиране управе. Оваква агенција би требало да буде независна од уплитања политике и ефикасна у дјеловању, како би била одговорна јавности.
9. **Политика која се тиче сукоба интереса треба да буде комбинована са ефикасном антикорупцијском и политиком против незаконитог богаћења, праћено мјерама запљене незаконито стечене имовине.**
10. **Политике које се тичу сукоба интереса морају да буду у складу са Уставом и другим законима који штите правично поступање и људска права**, нарочито тамо гдје допуштају јавно објављивање интереса или специфичне технике истраге, како резултати истраге не би били неприхватљиви на суду и тиме политика санкционисања сукоба интереса компромитована због непотребне злоупотребе истражних овлашћења.

11. Надлежне власти би требало да укључе организације цивилног друштва и пословне организације у разрађивање и примјену политике која се тиче сукоба интереса за јавне функције, као и у процесе њихове евалуације. Пословне субјекте треба укључити због тога што понекад могу да буду на једној страни сукоба интереса и њихово схватање и укљученост могу да буду од велике помоћи. Њих треба подстицати да пријављују сукобе интереса надлежним властима. НВО могу да имају кључну улогу у процесу формулисања и примјене политике, а њихова стручност и независност у процесима евалуације и приједлозима за побољшање активности доприносе ефикасности ових политика.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- **Esadze L. (2013) Смјернице за превенцију сукоба интереса.**
- **OECD (2003). Смјернице за рјешавање сукоба интереса у јавној управи.**

4. Сукоб интереса у прописима у Босни и Херцеговини

Сукоб интереса је у фокусу великог броја прописа у Босни и Херцеговини у посљедњих петнаест година који се односе на различите бх. административне нивое и различите јавне функције. Поред заштите интегритета јавне службе, њихова посебна важност је да обезбиједе да се процеси транзиције одвијају на начин који ће лимитирати могућности појединаца да, руковођени приватним интересом, неоправдано дођу до имовине која тражи нове власнике. Данас постоји велики број ових прописа, од стратешких антикорупцијских докумената на свим административним нивоима преко Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, закона о сукобу интереса на државном, ентитетском и нивоу Брчко Дистрикта БиХ, Закона о државној служби и службеницима, прописа за остале специфичне професије (полицијски службеници, пореска администрација, правосуђе итд.), закона о јавним набавкама до разних кодекса, правилника итд.

Према Закону о АПИК-у, сукоб интереса је појава у којој изабрани званичници, носиоци извршних дужности, савјетници и/или други званичници с јавним овлашћењима имају приватни интерес који утиче или може да утиче на законитост, транспарентност, објективност и непристрасност у обављању јавних дужности, односно у којима приватни интерес штети, или може да штети јавном интересу.

За државне службенике на свим нивоима у Босни и Херцеговини најрелевантније су одредбе о сукобу интереса које прописују закони о државној служби/службеницима.³³ Закони обухватају основне принципе и начела професионалне, етичке јавне управе, заштиту јавног интереса, забране и неспојивости у обављању јавних функција, забране примања било

³³Закон о државној служби у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“ бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12), Закон о државној служби у Федерацији БиХ („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06, 04/12 и 99/15), Закон о државним службеницима Републике Српске („Службени гласник РС“ бр. 118/08, 117/11, 37/12 и 57/16) и Закон о државној служби у органима управе Брчко Дистрикта БиХ („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 09/14).

какве врсте користи за себе и повезана лица и процедуре пријављивања сличних покушаја, двогодишње обавезе које се тичу примања накнаде и постзапослења у приватним фирмама са којима је постојао однос, или је вршен надзор, политичку независност и непристрасност, обавезе пријављивања интереса и имовине, дисциплинску одговорност и санкције и друга питања. Закони имају велики број сличних или идентичних одредаба, мада међу њима постоје и разлике.

5. Примјери сукоба интереса за различите професије

У наставку је дато неколико примјера сукоба интереса у вршењу различитих службених дужности и за различите професије. Примјери су садржани у препорученој литератури ОЕCD-а.³⁴

1. Тендер и набавка

Организација тражи фирму за снабдијевање канцеларијском опремом. Члан тендерске комисије има акције у једној од фирми која је дала понуду. То може да утиче или постоји основана сумња да може утицати, на његову или њену способност да донесе непристрасну одлуку.

2. Запошљавање

Члан кадровске комисије је у блиској вези са једним од кандидата за посао. Овај сукоб интереса може да утиче, или може да се очекује да утиче на одлуку комисије.

3. Додатно запослење

Два полицајца имају додатни посао као избацивачи у ноћном клубу. Локално становништво се неколико пута жалило полицији на буку у клубу и проблеме са пијанцима и малољетничким опијањем, али чини се да ништа није предузето. Непристрасност полицајаца је нарушена, јер може да се сматра да они користе свој утицај да се не спроведе истрага у клубу.

³⁴ Др Londza Esadze, Смјернице за превенцију сукоба интереса, 2013.

4. Бивши државни функционери

Бивши службеник владине институције додијелио је одређеној компанији неколико вриједних уговора. Убрзо након тога је напустио свој посао и отишао да ради за ту компанију. Може да дјелује да је понуда за посао била лична корист у замјену за дате услуге. Остали конкуренти могу да буду у неповољном положају уколико су запослени били под утицајем бившег колеге и уколико су наставили да додјељују уговоре тој компанији. Са оваквим ситуацијама мора се пажљиво поступати да не би дошло до фаворизовања, или да се не би стекао утисак о фаворизовању.

5. Поклони и повластице

Редовни добављач је понудио службенику за набавку у владином одјељењу бесплатан викенд за двоје у одмаралишту на плажи. Уколико прихвати понуду, службеникова непристрасност приликом рада са добављачем може да буде угрожена.

6. Давање дозвола

Здравствени инспектор је пријатељ власника локалне меснице и често добије више меса него што тражи. У оквиру посла инспектор мора да прегледа месницу и да провјери да ли послује у складу са здравственим прописима. Реално се може очекивати да лични однос између месара и инспектора и његово прихватање бесплатног меса утичу на његову процјену здравствених стандарда у месници.

7. Одобравање планова од локалне самоуправе

Виши службеник у општини задужен за планирање (планер) често савјетује подносиоце захтјева о томе како да њихови захтјеви буду у складу са процедурама. Неким подносиоцима је предлагао да користе услуге локалног архитектонског бироа у којем је радио његов брат. Иако је особље фирме радило готово цијели посао, понекад су плаћали планера да лично припреми цртеже. Посао планера је био да дјелује у складу са јавним интересима и да даје непристрасне савјете о правилима. Препоручујући фирму свога брата, он је ставио сопствене приватне интересе и интересе свога брата испред своје јавне дужности.

Сличан сукоб може да настане када општинска вијећа имају двоструку улогу - развојну и регулаторну. Ако одлуче да граде на дијелу земље који посједују, могу да доносе одлуке у сопственом комерцијалном интересу и да тако нанесу штету осталима. Може да се закључи да вијећа могу да имају потешкоће да буду непристрасна када процјењују сопствене захтјеве.

8. Изабрани функционери

Многи одборници имају пословне и професионалне интересе у областима локалне управе коју представљају. Сукоби могу да настану уколико им њихов јавни положај омогући приступ информацијама и могућностима које могу да користе за унапређивање личних и професионалних интереса. На примјер, одборник може да буде у искушењу да утиче на захтјев за покретање новог бизниса у граду уколико, због тога, његов сопствени посао може да назадује.

ТЕМА III.
ЕТИЧКИ КОДЕКСИ И ИНТЕГРИТЕТ

Аутор
Александра Мартиновић



1. Појмови етике и интегритета

Пошто корупција подразумијева *свјесну намјеру* појединца да злоупотријеби одређена овлашћења како би стекао личну корист, за превенцију корупције кључна су основна морална, односно етичка начела којих појединци треба да се придржавају при вршењу дужности, као и лични интегритет појединаца који обављају јавне функције, што се, у коначници, рефлектује и на интегритет саме јавне управе.

Ријеч интегритет долази од латинске ријечи *integritas* и значи цјелину, усаглашеност, неизокренутост, недјељивост, постојаност, искреност, чистоту душе, поштење, јединство и друге моралне вриједности.³⁵ Интегритет подразумијева и личну компоненту, односно рад на развијању лица у потпуности. Имати интегритет значи имати безусловну и непоколебљиву обавезу према сопственим моралним вриједностима и дужностима. Интегритет је и могућност самоконтроле сопствених осјећања и импулса у тој мјери да не превладају над разумом. Једна од дефиниција јесте и да је интегритет способност одржавања достојанства како личног, тако и достојанства других људи.

Према OECD-у, интегритет је камен-темељац добре управе. Интегритет се односи на примјену вриједности, принципа и норми у свакодневном функционисању јавних институција. Владе се налазе под повећаним притиском јавности да користе информације, ресурсе и ауторитет за планиране сврхе. Да би се достигла култура интегритета, потребни су досљедни напори на ажурирању стандарда, пружању смјерница и надгледању њихове примјене у пракси. То, такође, захтијева од земаља да антиципирају ризике и примјењују адекватне мјере.³⁶

Као што то препознаје Стратегија за борбу против корупције БиХ 2015 - 2019, високи етички стандарди и интегритет јавних функционера и државних службеника су најбоља, најједноставнија и, кад су у питању употребиљени ресурси, најмање захтјевна препрека корупцији. Морална осуда и неприхватање корупције како на колективном, тако и на

³⁵ Приручник: Увођење планова интегритета на локалном нивоу, Transparency International BiH, 2015.

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

индивидуалном плану су најснажније и најефикасније средство за спречавање корупције, које, истовремено, захтијева најмања институционална улагања.

Поштовање високих етичких стандарда нарочито је битно за спречавање сукоба интереса, у поступању са корисницима услуга јавног сектора и пословним партнерима јавних институција, јер се од јавног сектора очекују поштовање и промоција виших моралних начела.

Етичка начела, као што налажу конвенције Уједињених нација и Савјета Европе, треба да буду уграђена у законе и етичке кодексе. Када су правила прецизна, она олакшавају примјену, али и препознавање понашања које одступа од тих правила.

2. Зашто кодекси – историјски и културолошки преглед

Етички кодекси потичу још из античког периода. Грађанска друштва, као и религијске заједнице имају кодексе у својим темељима. Иако, углавном, садрже различите обавезе и забране, кодекси су много више од тога. За грађане и друштва они представљају својеврсни идеал изврности којем се тежи. У том смислу кодексе не треба мијешати са законима, нити их треба третирати као неке опште изјаве о аспирацијама. Они, заправо, одувијек спадају у једну од најважнијих изјава грађанских очекивања.³⁷ Грађани очекују да јавни службеници служе јавном интересу на непристрасан начин, законито, са интегритетом и транспарентно, на дневном основу. Приликом свакодневног обављања дужности јавни службеници треба да буду вођени кључним вриједностима.

Поред генералних стандарда примјењивих на све јавне службенике, већина земаља OECD-а је развила додатне кодексе за специфичне позиције, нарочито за јавне функционере и више државне службенике, као и за професије у оквиру осјетљивих области, као што су: примјена закона,

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>.

судство, национална безбједност и одбрана, финансијски осјетљиви сектори (пореске и царинске управе) и професије са традицијом саморегулације (доктори, медицинско особље, правници).

3. Етички кодекс и/или кодекс понашања?

Етички кодекси у сведеној форми представљају својеврсну декларацију основних вриједности и принципа који могу да се очекују од јавне службе. Они могу да буду врло кратки, без детаљних правила понашања и служе како јавним службеницима, тако и грађанима, да би знали које вриједности могу да очекују од јавне управе.

Кодекси понашања се дизајнирају како би анитиципирани и превенирали одређене специфичне облике понашања. Иако и ови кодекси могу да буду кратки, у пракси су чешће нешто дужи и детаљни, са идејом да штите запослене, као и репутацију и имиџ владе. Већина њих се фокусира на радње које не треба чинити, специфичне акције у којим запослени не треба да учествују, а не на афирмативне обавезе.

Иако су раније етички кодекси и кодекси понашања посматрани као двије крајности, у пракси су они, заправо, комплементарни. Постоји логички континуум између основних вриједности и етичких принципа, на једној страни, и правила и стандарда понашања, на другој.³⁸ Већина савремених кодекса, заправо, садржи елементе и једног и другог.

³⁸*Ibid.*

4. Појам и компоненте кодекса према међународним стандардима

4.1. Основни етички принципи

Ефикасни кодекси нису само слово на папиру. Они дају примјере фундаменталних принципа и вриједности јавне службе. Док се под вриједностима подразумевају генералне моралне норме, принципи су својеврсни етички услови или очекивања понашања. Прва важна ствар у изради кодекса јесте јасна артикулација принципа који су изведени из вриједности. Зато кодекси често почињу вриједностима (као што је *интегритет*), а затим ту вриједност „оживљавају“ путем принципа (не користити јавну функцију за личну корист).³⁹

Међу основне принципе јавне службе најчешће се наводе: несебичност, односно поступање искључиво у јавном интересу, интегритет (недовођење у финансијске и друге односе зависности према спољним лицима или организацијама, који би могли да утичу на обављање службених дужности), објективност (доношење одлука у свим ситуацијама на основу објективних критеријума), одговорност (за сопствене одлуке и активности према јавности, као и покоравање надзору), законитост, отвореност, поштење (декларисање свих приватних интереса и предузимање мјера да се избјегну евентуални сукоби), ефикасност, вођство (промовисање основних принципа путем сопственог примјера) итд.

4.2. Правила понашања

Кодекси, углавном, садрже и одређена правила пристојности и друга правила понашања која се односе на професионални и недискриминаторски однос према странкама, помагање, љубазност и односе поштовања унутар сопственог радног окружења, примјену прописа о слободи приступа информацијама, обавезе чувања повјерљивих података итд. Поред тога,

³⁹ *Ibid.*

кодекси често прописују и основна правила одијевања, правила у вези са одласком и одласком са посла и слично.

4.3.Обавезе и забране у вези са сукобом интереса и корупцијом

Рестрикције у вези са сукобом интереса и корупцијом су неизоставан дио кодекса и представљају својеврсно разрађивање етичких принципа. Сврха ових одредаба јесте, као што је описано у поглављу о сукобу интереса, да пропишу бројне могуће ситуације колизије јавних и приватних интереса и њихово превенирање, односно начине уклањања. У зависности од конкретних професија, ове одредбе се подешавају тако да обухвате широк спектар ситуација, повезаних лица, забране примања поклона и њихово пријављивање уколико не могу да се избјегну, неспојивости са другим јавним функцијама, лимитирање других активности ван јавне службе, изјављивање имовине и интереса својих и повезаних лица, уклањање из компромитованог процеса доношења одлука итд.

4.4.Санкције

Кодекс који не садржи одређене санкције тешко ће испунити своју сврху. Санкције се односе на лакше или теже повреде службене дужности и одговарајуће административне мјере као што су опомена, дисциплинске мјере, укључујући отказ из службе, а у случајевима злоупотреба и корупције, везују се за санкције из кривичних прописа.

4.5.Везе са постојећим законима

Минималне повезнице кодекса требале би да буду према прописима који дефинишу дисциплинску, а у случајевима корупције, и кривичну одговорност.

5. Примјери и препоруке модела кодекса за јавне службенике

5.1. Уједињене нације

Конвенција УН против корупције у члану 8, Кодекси понашања јавних службеника, наводи обавезу за државе чланице да примјењују кодексе или стандарде понашања за коректно, часно и правилно обављање јавних функција, узимајући у обзир релевантне иницијативе регионалних, међурегионалних и мултилатералних организација, укључујући системе за пријављивање корупције, изјављивање интереса и имовине ради спречавања сукоба интереса, као и предузимања дисциплинских и других мјера против јавних функционера који крше кодексе или стандарде.

5.2. Савјет Европе

Препоруке Савјета Европе односе се на разраду кодекса и поједине његове ставке. То укључује: дефинисање јавних функционера на које се кодекс односи (изабрани функционери, државни службеници, носиоци правосудних функција, ревизори јавног сектора, полицијски службеници, љекари, запослени у образовном сектору итд.), циљеве кодекса, основне принципе, извјештавање, сукоб интереса, изјављивање интереса, неспојиве спољне интересе, политичке или јавне активности, заштиту приватности, поклоне и реакције на непрописне понуде, подложност утицајима, злоупотребе јавне функције, информације у посједу јавних органа, употребу јавне имовине, провјере интегритета, одговорност за супервизију, правила по окончању јавне функције, надзор над примјеном и санкције.

5.3. Европски кодекс о добром понашању запослених у управи

Европски кодекс о добром понашању запослених у управи усвојио је Европски парламент у септембру 2001, а допуњен је 2015. године, како би боље одговорио повећаним захтјевима за преиспитивање европских начина доношења одлука. Кодекс даје смјернице за потпуније остваривање права на добру управу, а у случајевима лоше управе, могућа је жалба Европском омбудсману. Утицај овог кодекса се не ограничава на институције и органе ЕУ. Наиме, већ га је прихватио један број старих и нових држава чланица.

Начела јавне службе којим треба да се воде службеници ЕУ су: посвећеност ЕУ и њеним грађанима, интегритет, објективност, поштовање других и транспарентност. Кодекс, даље, прописује одредбе као што су: непостојање дискриминације, непостојање злоупотребе овлашћења, непристрасност и независност, праведност, потврда о пријему и упућивање на надлежног службеника, право на саслушање и право на давање изјава, разуман временски рок за доношење одлука, обавеза да се одлука образложи, навођење могућности за приговор, заштита података, захтјеви за информације, захтјеви за јавни приступ документима, исправно вођење евиденције, објављивање кодекса, ревизија рада и друга.

6. Успјешни и неуспјешни кодекси – у чему је разлика?

Кодекси који имају утицај обично почињу испитивањем који су то циљеви понашања, те организациони и политички циљеви којима се тежи.

Циљеви понашања треба да буду јасни - које врсте понашања су пожељне, а које треба дестимулисати.

Организациони циљеви треба да заштите репутацију организације. Кодекси који у себи садрже бригу, саосјећајност и слично су одговарајући за, на примјер, здравствене установе. Али, овакав кодекс не мора да функционише и за пореске органе од којих се захтијева да буду чврсти и непоколебљиви када траже поштовање пореских прописа.

Кодекси имају и политичке циљеве. Већина кодекса се установљава као резултат одређене кризе, као одговор на коруптивне скандале или на притисак спољних заинтересованих страна - грађана, компанија или чак међународних организација, насупрот искреној политичкој вољи за промјеном система вриједности и стандарда понашања. Међутим, политичке агенде широм свијета захтијевају кодексе као алат за промјену понашања, некада чак и оног понашања у које је умијешано политичко вођство.

Конечно, кодекси који имају утицај не обећавају превише. Погрешно је очекивати да ће се у једном друштву кодекси изборити са корупцијом. Нити један појединачни правни инструменат то неће успјети. Кодекси прије треба да таргетирају специфичну осјетљиву област и да у оквиру ње демонстрирају вриједност путем конкретне промјене. Управо у промјенама - вриједности, понашања и, посљедично, перцепције лежи кредибилитет кодекса.

Зашто неки кодекси не функционишу? Кодекси најчешће не успијевају зато што имају нереална очекивања, или зато што покушавају превише тога да контролишу. Када је број захтјева превелик и када су пренормирани (обрасци које треба попунити, питања на која треба дати одговор и слично), а правила понашања толико строга да службеници не могу нормално да обављају своје дужности, кодекс неће успјети.

Да би кодекс био ефикасан, мора да има подршку унутар институције, мада превише механизма за подршку може да учини управо супротно. Велики број канцеларија и комисија за интерпретацију кодекса довешће до тога да се службеници обраћају редом свим надлежним док не добију одговор који желе.

Наредна варијабла кључна за утицај кодекса у демократским друштвима јесте евентуална промјена политичке воље, односно лидерства, које може да има сасвим другачију агенду од претходног. Није неуобичајено да се претходни етички програми прогласе неефикасним и да дође до промјене приоритета. Често се мијења и особље које је било задужено за примјену кодекса, а дешавају се и друге промјене које могу да потрају дуже вријеме.

Да би кодекс функционисао, неопходно је да постоји одржив правни систем у земљи. Ту се, прије свега, мисли на постојање закона који се баве

корупцијом, начина рјешавања административних повреда, независне правосудне органе и друге органе за спровођење закона итд.

Кодекси могу да не успију и због одсуства идеје о професионалној јавној управи иако је њихова сврха управо да изграђују тај професионализам. Међутим, ако службеници немају мотив да се понашају у складу са обавезама и правилима професије, кодекси сами по себи то неће ријешити. У земљама захваћеним корупцијом, са ниским животним стандардом службеници се изјашњавају да им посао у државној служби служи, прије свега, да би евентуално могли да запосле своје рођаке. Тако је непотизам често готово једини мотив запошљавања у државној служби.

Плате државних службеника су, такође, битан сегмент професионалне јавне службе. Ако оне не достижу износ минималне накнаде довољне за живот, приоритет службеника постаје преживљавање, а не јавна служба и кодекси. Та врста проблема је нарочито изражена у тзв. заробљеним државама.

Искључивање пословне заједнице из израде и имплементације кодекса је наредни могући узрок за неуспјех кодекса. У успјешним друштвима етика јавног и пословног сектора иду руку подруку. Управо пословни сектор може да помогне у таргетирању осјетљивих области из угла етике и интегритета.

Међу факторе неуспјеха убраја се и преузимање норми кодекса без њихове контекстуализације. Неке организације или државе преузимају готове кодексе, па и цијеле системе од оних које сматрају успјешним. Када то није усклађено са остатком правног система, неуспјех је неизбјежан.

Коначно, кодекси могу да се покажу неуспјешним када дође до њиховог застаријевања, односно када не прате динамични развој друштва и организација - нових технологија, промјена у правном систему, у међународним односима итд.⁴⁰

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

7. Кодекси и друга правила понашања за запослене у државној служби/управи у Босни и Херцеговини

За државне службенике у Босни и Херцеговини релевантна су четири кодекса на државном, ентитетском и нивоу Брчко Дистрикта БиХ. То су:

- Кодекс државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине,⁴¹
- Етички кодекс за државне службенике у Федерацији БиХ,⁴²
- Кодекс понашања државних службеника Републике Српске,⁴³
- Кодекс понашања за јавне службенике и намјештенике у органима управе Брчко Дистрикта БиХ.⁴⁴

Иако се кодекси различито називају на различитим нивоима управе у Босни и Херцеговини (етички кодекс, кодекс понашања или само кодекс), њихова структура у великој мјери је слична и односи се на претходно описане стандардне елементе савремених кодекса, мада су поједини елементи у њима разрађени са већим или мањим нивоом детаља и конкретних одредаба. Сви они садрже правила и принципе доброг понашања државних службеника према грађанима и међусобно, заштиту јавног интереса, забране у вези са сукобом интереса, неспојивости и постзапослење, забране примања поклона и других видова користи и процедуре пријављивања, одавања повјерљивих и привилегованих информација, забране коришћења јавне имовине у приватне сврхе, поштовање закона о слободи приступа информацијама и заштити личних података, политичку неутралност и забрану дискриминације према политичком и било којем другом основу, здраво радно окружење и стандарде понашања (па и одијевања) на раду, одговорност за надзор и примјену кодекса (руководиоци институција или службеник за етику у случају Брчко Дистрикта БиХ), повезнице са прописима о државној служби/управи, дисциплинску одговорност и друго. Неки кодекси детаљније обрађују наведена питања.

⁴¹ „Службени гласник БиХ“ број 49/13.

⁴² „Службене новине Федерације БиХ“ број 27/14.

⁴³ „Службени гласник РС“ бр. 83/02 и 83/09.

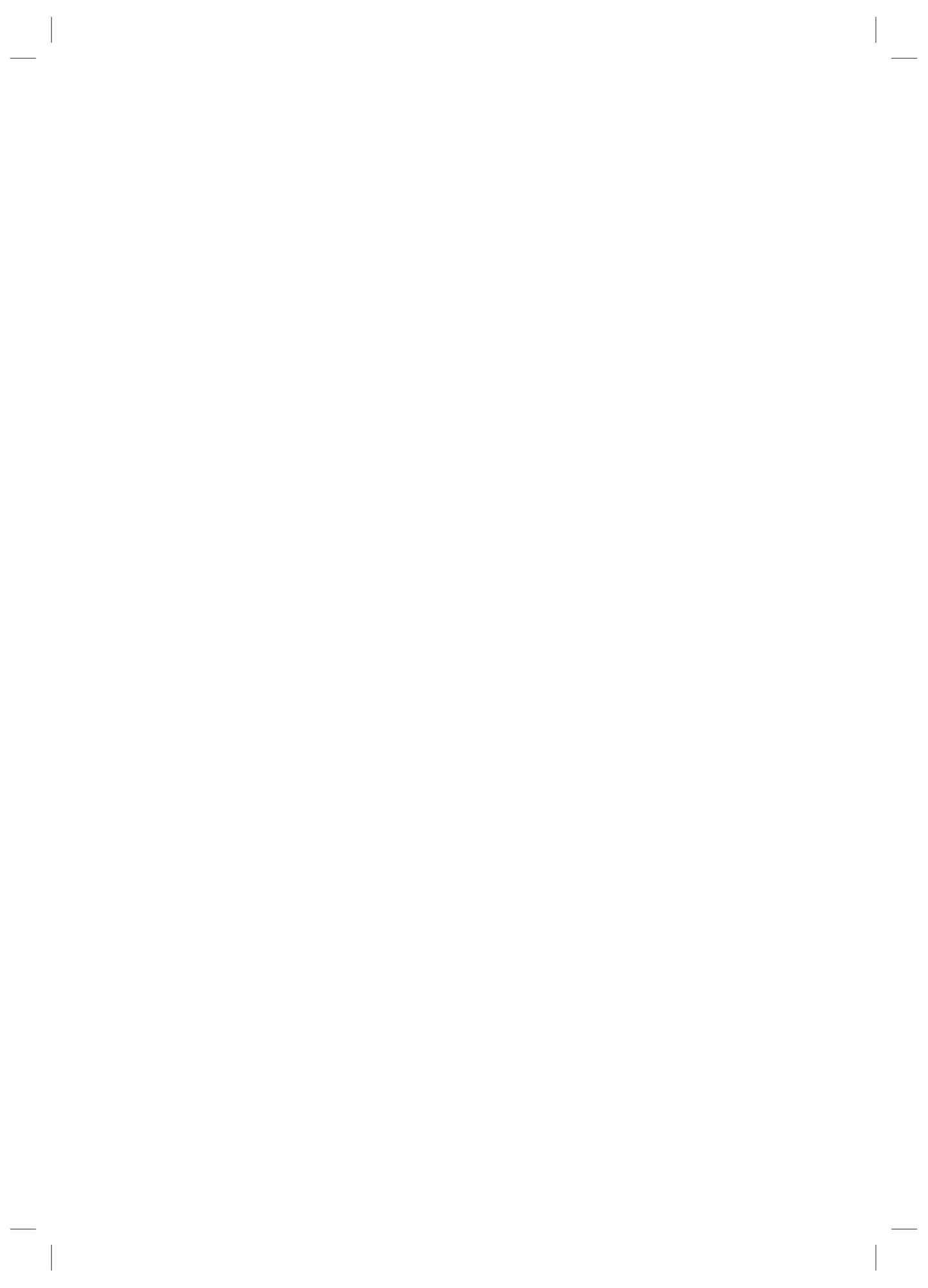
⁴⁴ „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 9/09.

Иако ови кодекси имају обавезујућу снагу, постоји потреба да се они више афирмишу унутар јавних институција међу јавним службеницима на свим нивоима у Босни и Херцеговини.



ТЕМА IV.
СТАНДАРДИ О ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

Аутор
Александра Мартиновић



1. Савремене дефиниције транспарентности

Транспарентност у раду јавних органа је незамјенљив предуслов успјеха антикорупцијских напора. Према Међународном монетарном фонду, транспарентност је „отвореност према најширој јавности у вези са структурама и функцијама јавног сектора, фискалној политици, рачунима и њиховим пројекцијама. То укључује приступ поузданим, обимним, благовременим, разумљивим и међународно упоредивим информацијама о активностима влада“. Transparency International дефинише транспарентност као карактеристику влада, компанија, организација и појединаца да буду отворени и да јавно објаве информације, правила, планове, процесе и акције.

Транспарентност омогућава да процеси и одлуке буду надгледани, прегледани, коментарисани и да на њих могу да утичу све заинтересоване стране. Транспарентност је кључ за одговорност јавног сектора и, посљедично, повјерење у јавни сектор.

Према међународним конвенцијама, транспарентност се данас остварује и путем установљавања и промовисања механизма за пријављивање коруптивног понашања, отварања простора за коментарисање рада јавних институција, те, нарочито, објављивања основних информација о њиховом дјелокругу, начину и резултатима рада.

2. Јавност у раду државне службе и приступ информацијама

2.1. Слобода приступа информацијама као основно људско право

Слобода приступа информацијама је *conditio sine qua non* (услов без којег се не може) демократског процеса и представља уставну категорију, која се појављује као самостално право, односно као саставни дио права на

слободу изражавања утврђеног чланом 19 Универзалне декларације о људским правима Уједињених нација („Свако има право на слободу мишљења и изражавања; ово право укључује слободу да посједује мишљење без туђег уплитања и да тражи, прима и шаље информације и идеје путем било ког медија и без обзира на границе”), као и чланом 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У питању је, дакле, основно људско право, изведено из права на слободу мишљења и изражавања. Механизми остваривања овог права су различити, а у пракси то су најчешће, поред устава, и закони о слободи приступа информацијама.

Поред тога што је основно **демократско право** грађана, право на приступ информацијама је и важно средство у обезбјеђивању **владавине права и доброг управљања**. Оно омогућује грађанима да **контролишу** своје изабране представнике и да штите од злоупотребе, али и да грађани **партиципирају** у одређивању приоритета власти. Такође, оно се веже за концепт добре владе, што подразумева отворену владу која функционише на принципима ефикасности, транспарентности и законитости.

Поред наведених, слобода приступа информацијама је прописана и бројним другим међународним документима, укључујући:

- Резолуцију 59(1) Генералне скупштине Уједињених нација,
- Пакт о грађанским и политичким правима Уједињених нација (члан 19),
- Конвенцију Савјета Европе о приступу службеним документима (CETS 205),
- Препоруке Савјета Европе,
- Конвенцију Уједињених нација против корупције,
- Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правди у области животне средине (Архушка конвенција),
- Европске прописе о поновној употреби информација јавног сектора⁴⁵ и другим.

Будући да остваривање ових слобода укључује својеврсне обавезе и одговорности, Европска конвенција за заштиту људских права и основних

⁴⁵Директива број 2003/98/ЕС ревидирана Директивом број 2013/37/ЕУ.

слобода прописује да оне могу да подлијежу формалностима, условима, ограничењима или санкцијама предвиђеним законом, које су неопходне у демократском друштву у интересу националне безбједности, територијалног интегритета и јавне безбједности, спречавања нереда и злочина, заштите здравља и морала, угледа или права других, спречавања ширења повјерљивих информација или у интересу очувања ауторитета и непристрасности судства.

СИГМА Принципи јавне управе, област Одговорност

Принцип 2: Право приступа јавним информацијама прописано је законодавством и досљедно се примјењује у пракси.

- 1. Право физичких и правних лица на јавне информације прописано је законом који је кохерентан, потпун, логички структуриран, формулисан на једноставан и јасан начин и лако доступан.**
- 2. Јавне информације се широко дефинишу тако да обухватају све информације које се евидентирају и документују, а односе се на обављање јавних дужности. Приватна лица која спроводе јавне дужности сматрају се носиоцима јавних информација.**
- 3. Све информације о обављању јавних дужности које се евидентирају и документују сматрају се јавним, уколико не постоје ваљани разлози да се сматрају повјерљивим. Изузеци се прецизно прописују законом и уско тумаче.**
- 4. Јавне информације се проактивно откривају. Сви јавни органи имају званичне web-странице на којима се, као минимум, објављују оне информације које се захтијевају прописима (минимални садржај обухвата: правне акте, планове политика, јавне услуге које се нуде, годишње извјештаје, контакт-информације, организациону шему итд.). Информације су прецизне, ажуриране и разумљиве.**
- 5. Информације се представљају у захтијеваном формату (осим у случајевима када тај захтјев намеће неразуман терет на администрацију), у прописаним роковима и обично су бесплатне.**
- 6. Појединци који траже јавне информације свој захтјев не морају да образлажу. Када тражене информације укључују повјерљив материјал, од јавних органа се захтијева да дају неповјерљиве дијелове осим у случају када би давање само дијела информација могло да доведе до погрешних закључака.**
- 7. Јавни органи воде ажуриране регистре и базе података и слиједи правила која се односе на чување и уништавање докумената.**
- 8. Постоји надзорни орган који је одређен да надзире спровођење законодавства о јавним информацијама и који има овлашћења да поставља стандарде, даје инструкције и намеће санкције.**

2.2. Закони о слободи приступа информацијама и други прописи у Босни и Херцеговини

Босна и Херцеговина је прва земља у регији која је озаконила право на приступ информацијама, усвајајући 2000. године Закон о слободи приступа информацијама (ЗоСПИ) на државном нивоу, а затим 2001. године и на нивоу оба ентитета.⁴⁶ Њима је установљено да **информације под контролом јавног органа представљају јавно добро од вриједности**. Закони, даље, дефинишу информације, обухваћање јавних органа на које се односе, процедуру подношења захтјева за информације, поступање јавних органа по основу захтјева уз обавезу помагања подносиоцу и друга питања. У случају незадовољства одговором надлежних институција, грађани имају право жалбе Омбудсману, те да покрену управни спор. Сва три закона, као *lex specialis*, имају јачу правну снагу у односу на бројне друге прописе који то нису.

Правило ових закона је да су све информације јавне, осим ако су у питању изузеци прописани законом који се односе на: приватност треће стране, штету по повјерљиве комерцијалне интересе треће стране, штету по легитимне циљеве одређених функција јавних органа (одбрана, безбједност, спречавање криминала, спољна и монетарна политика, процес доношења одлука). Међутим, без обзира на могући изузетак, надлежни јавни орган ће објавити тражену информацију ако је то **оправдано јавним интересом**, те узети у обзир сваку корист и сваку штету који могу да проистеку из тога. У доношењу ове одлуке надлежни јавни орган ће размотрити околности, али које нису ограничене на свако непоштовање законске обавезе, као што су: постојање било каквог преступа, судска погрешка, злоупотреба власти или немар у обављању службене дужности, неовлашћено коришћење јавних фондова, или опасност по здравље или безбједност појединца, јавности или околине.

⁴⁶Закон о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини, „Службени гласник БиХ“ бр. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 и 100/13, Закон о слободи приступа информацијама у Федерацији Босне и Херцеговине, „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 32/01 и 48/11, Закон о слободи приступа информацијама, „Службени гласник Републике Српске“ број 20/01.

Поменути закони садрже и одређене разлике. Закони на нивоу БиХ и Федерације БиХ су по усвајању мијењани и допуњавани, а најобухватнији је ЗоСПИБиХ, који је увео инспекцијски надзор и новчане санкције за јавне органе и одговорна лица за непоступање по закону. У примјени ових закона веома је важан њихов однос са Законом о заштити личних података, Законом о заштити тајних података и другим прописима који су накнадно усвајани, што у пракси може да изазове недоумице. У наставку су дати сажетци примјера судске праксе који илуструју неке од најчешћих недоумица.

2.3. Судска пракса

Водеће пресуде Европског суда за људска права у области заштите права на слободу приступа информацијама су:

1. *Кенеди против Маџарске*, представка број 31475/05, пресуда од 26. маја 2009.
2. *Társaság a Szabadságjogokért против Маџарске*, представка број 37374/05, пресуда од 14. априла 2009.

Поменуте пресуде се односе на приступ информацијама које су у посједу државних органа, а које не укључују приватне, односно личне податке.

1. Предмет *Кенеди против Маџарске* се односио на приступ информацијама, односно приступ одређеним документима у посједу Министарства унутрашњих послова у које је један историчар захтијевао увид с циљем објављивања студије о раду маџарске Службе државне сигурности.

Захтјев за приступ информацијама у овом случају је одбијен са образложењем да тражена документа представљају државну тајну. Подносилац захтјева је успио да докаже да су му тражене информације неопходне за историјско истраживање, те је прибавио одлуку регионалног суда којом му се омогућава неограничен приступ траженим информацијама. Након неуспјешне жалбе Врховном суду, Министарство унутрашњих послова му је понудило приступ, али под условом да се обавезе на чување повјерљивости. Тражилац информација је то одбио и

покренуо поступак извршења судске одлуке. Међутим, и после је поновљених захтјева и жалби Министарства по различитим основима, подносилац представке ни након осам и по година није добио неограничен приступ траженим документима.

Европски суд је у том случају закључио да је ускраћивање приступа информацијама представљало јасно кршење права на слободу изражавања, наводећи да је „приступ оригиналним документарним изворима због легитимног историјског истраживања битан елемент остваривања права подносиоца представке на слободу изражавања“. Ускраћивање приступа у овом случају није могло да се оправда као "неопходно у демократском друштву", па је представљало кршење права на слободу изражавања.

2. У предмету *Társaság a Szabadságjogokért против Мађарске НВО Савез за грађанске слободе*, као тражилац информација, захтијевао је приступ одређеним судским документима, а којима су домаћи судови одбили приступ.

Европски суд за људска права је усвојио становиште да члан 10 Конвенције штити право на приступ информацијама, наводећи да је ускраћивање приступа облик индиректне цензуре. Суд је образложио да прикупљање информација представља дио новинарске дјелатности и да ограничења у том погледу ометају остваривање права на слободу изражавања: „Закон не може да дозволи произвољна ограничења која могу да постану облик индиректне цензуре ако органи власти створе препреке за прикупљање информација.“ Суд је нагласио да је подносилац представке захтијевао информације са одређеним циљем извјештавања, те образложио да "с обзиром на то да је намјера подносиоца представке била да саопшти јавности информације прикупљене из наведене уставне жалбе и тиме допринесе јавној расправи о закону о преступима у вези са наркотицима, његово право на информисање било је очигледно повријеђено."

3. Такође, у вези са повредом права на приступ информацијама, Европски суд је изрекао и пресуду у предмету *Иницијатива младих за људска права против Србије* од 25.6.2013. године. У конкретном случају поменуто НВО је захтијевала одређене информације од Безбједносно-обавјештајне агенције, те је повјереник за информације од јавног значаја, домаћи орган основан на темељу Закона о слободи приступа информацијама, установио

да је Обавјештајна агенција прекршила закон и наложио да тражене информације буду стављене на располагање подносиоцу захтјева, што се није догодило.

Европски суд је образложио да је, након што је повјереник за информације од јавног значаја издао налог, приступ траженим информацијама требало да буде одобрен, те да се подносилац представке очигледно бавио законитим прикупљањем информација од јавног значаја с намјером да јавност упозна са њима. Међутим, дошло је до мијешања у његово право на слободу изражавања. Такође, Европски суд је утврдио и да ограничења у вези са одбијањем приступа траженим информацијама нису била у складу са унутрашњим правом.

Најобимнију базу судске праксе у вези са остваривањем права на приступ информацијама има организација Transparency International BiH.

1. Пресуда Суда Босне и Херцеговине у предмету Transparency International BiH против Тужилаштва БиХ⁴⁷

Тражене информације – достављање копије једног или двају предмета који су завршени доношењем осуђујућих пресуда, те који се односе на кривична дјела против службене дужности, у сврху анализе најбољих пракси у откривању и санкционисању корупције и објављивања у истоименој публикацији.

Наводи туженог: непостојање јавног интереса за достављање правоснажно окончаних кривичних предмета, а након спроведеног теста испитивања јавног интереса у складу са чланом 9 ЗоСПИБиХ.

Одлука Суда БиХ: ... Сама чињеница да се захтјев односи на кривични спис не значи да постоје услови за изузетак, изузетак треба утврдити, треба размотрити да ли конкретан спис и његови дијелови могу икако да утичу на евентуално постојеће или будуће предмете или да ометају спречавање и откривање криминала и, свакако, а чак и ако се утврди изузетак, треба провјерити да ли је, ипак, јачи јавни интерес за објављивање информације,

⁴⁷ Пресуда број Ц1 3 У 18145 15 У од 3.8.2016.

анализом елемената који су побројани (али нису ограничени) чланом 9 истог Закона.... Тужилац тражи предмете који су завршени, дакле, нема могућности да се на било који начин утиче на кривични поступак, па је нејасно на који начин та анализа може да буде супротна интересу јавности... **Из оспорене одлуке није јасно на који начин је тужена спровела тест јавног интереса, а поготово нема разлога за утврђење да је објављивање списка или дијела списка окончаног правоснажном одлуком супротан јавном интересу.**

2. Пресуда Окружног суда у Бањој Луци у предмету Transparency International ВиН против Агенције за банкарство⁴⁸

Тражене информације: копија извјештаја спољног ревизора који се односи на Банку Српске а.д. Бања Лука за 2013. и 2014. годину и податке и мишљења ревизора о тој банци, уколико је тужена те податке тражила, као и информације о другим мјерама, уколико су постојале, као и информацију у склопу контроле бонитета и законитости пословања те банке.

Наводи туженог: достављање дијела тражених информација, одбијање приступа за остале тражене информације у форми одговора на захтјев, позивање на кршење одредаба члана 29 Закона о Агенцији за банкарство РС којим је дефинисана пословна тајна због чега је утврђено постојање изузетка, сходно члану 7 ЗоСПИРС.

Одлука Суда: Обавјештење тужене од 20.8.2015. године садржи одлуку о ускраћивању информације сходно члану 14 став 3 ЗоСПИРС. Међутим, то обавјештење тужиоцу није дало потребне информације, а како је то прописано чланом 14 став 3 под б), јер тужена тужиоца није подучила праву подношења жалбе, којем органу се жалба подноси, нити неопходне податке за контакт са тим органом, није одредила крајњи рок за подношење жалбе, нити трошкове подношења жалбе, изузев што је тужиоца упутила на право жалбе Омбудсману Републике Српске, па када је тужилац без таквих упутстава и поднио жалбу, евидентно је да је о њој одлучило исто лице, то јест директор тужене, које је и дало тужиоцу обавјештење од 20.8.2015. године. На тај начин тужена је одузела тужиоцу право на жалбу, односно

⁴⁸Пресуда број 11 0 У 016386 15 У од 29.3.2016.

право да о његовој жалби одлучи други орган и онако како је то прописано водичем тужене, сходно члану 20 ЗоСПИРС. Из предметног акта тужене није јасно ... зашто је жалбу одбила, а када је тако одлучила, морала је да се позове на прописе који јој дају надлежност да одлучује о жалби, те је свакако таква одлука и у формалном смислу морала да има карактер **рјешења. Како се оспорени акт у том дијелу не може да испитује, то је довољно да се он поништи, па уколико је тужена надлежна да одлучује о жалби, изјављеној против обавјештења, то мора и да наведе у рјешењу, а ако није, мора одмах жалбу да прослиједи надлежном органу, а о томе да обавијести тужиоца...**

3. Пресуда Жупанијског суда Широки Бријег у предмету Transparency International ВиН против Министарства образовања, зnanости, културе и спорта ЖЗХ ⁴⁹

Тражене информације: закључени уговори о дјелу и трошењу средстава за те намјене у 2012. и 2013.

Наводи туженог: предметни уговори садрже личне и посебне категорије података, као и збирку личних података о носиоцу, а писмена изричита сагласност носиоца података не постоји. Након заштите, сами садржаји предметних уговора о дјелу постају неразумљиви, битно се мијења смисао садржаја и не могу да буду предмет тачне обраде...

Одлука Суда: ...Тужилац истиче како је тужени ставио одредбе Закона о заштити личних података испред Закона о слободи приступа информацијама Федерације БиХ. Није спорно да се одредбе Закона о заштити личних података узимају у обзир приликом примјене ЗоСПИ, али не може да се занемари одредба ЗоСПИ Федерације БиХ да закони који се усвоје након доношења тог закона, а чија сврха није измјена и допуна тог закона, ни на који начин не могу да ограниче права и обавезе утврђене тим законом... Лични подаци који се наводе у уговорима о дјелу као што су јединствени матични број грађанина, број текућег рачуна и адреса становања нису предмет тужиоачевог интереса у конкретном случају. Осим тога, прецртавањем или брисањем напријед наведених личних података и

⁴⁹Број 08 0 У 002217 14 У од 15.7.2015. године.

сличних неће утицати на то да тражена информација – копија уговора о дјелу само због тога постане неразумљива... Надлежни орган саопштава тражену информацију без обзира на изузетак (чланови 6, 7 и 8 ЗоСПИФБиХ), ако је то оправдано јавним интересом (члан 9)... Наиме, **на одлучне приговоре да лични подаци запосленог који се наводе у уговорима о дјелу нису предмет тужиоачевог интересовања, као и да прецртавањем или брисањем напријед наведених личних података тражена информација неће постати неразумљива, тужени није дао јасан и одређен одговор. Тужба је основана.**

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- The AIRE Centre – Пракса Европског суда за људска права у односу на Србију, доступно на: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/2582.pdf>
- HRA Montenegro Билтен 2012. Доступно на: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Bilten-VII.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/Bilten-VII.pdf)
- Transparency International BiH. Судска пракса у остваривању права на приступ информацијама. Доступно на: <https://ti-bih.org/pravna-pomoc/sudska-praksa/>

3. Стандарди проактивне транспарентности

3.1. Концепт проактивне транспарентности

Мјере које се односе на проактивну транспарентност омогућавају да одређени дио јавних информација буде континуирано доступан свима, да су их субјекти јавног сектора дужни континуирано да предузимају по службеној дужности на начин који подразумијева њихову једноставну доступност без вођења посебног управног поступка по појединачном захтјеву.

Концепт проактивне транспарентности у себи садржи бројне предности како за јавне институције, тако и за грађане, кориснике јавних услуга. Прије свега, он доноси растерећење и већу ефикасност јавним органима, нарочито оним који процесирају велику количину информација (буџети и други финансијски подаци, статистички подаци, подаци из јавно доступних регистара и база података и бројни други). Поред тога, искуства земаља приликом отварања података показују да и сами јавни службеници имају користи од проактивног објављивања информација о раду јавних органа у којим су запослени, који им објављивањем стоје на располагању, без потребе да их траже од колега унутар својих служби.

Додатна корист за грађане састоји се од уштеда времена и евентуалних трошкова (копирања) у вези са захтјевима за приступ информацијама, као и могућности да објављене информације даље користе, дограђују и стварају нове информације од друштвене користи.

Коначно, проактивне мјере су нужан дио концепта е-управе, односно е-влада, који подстиче јавни сектор на коришћење информационо-комуникационе технологије, дјелотворније пружање и примање јавних услуга, те подршку корисницима ових услуга.

Да би концепт проактивне транспарентности заживио у пракси одређене земље, искуства сугеришу да је потребно законски регулисати минимални садржај информација који јавни органи морају у континуитету да учине јавно доступним уз лак начин претраживања. Најпрецизнији приједлог стандардизације информација за проактивно објављивање поставила је

Helen Darbshire, vodeћи свјетски стручњак у домену права на приступ информацијама⁵⁰. Стандард се заснива на категоријама информација које у земљама широм свијета нису експлицитно забрањене за објављивање и он обухвата: институционалне, организационе, оперативне информације, одлуке и друге формалне акте (уз пропратна документа), информације о јавним услугама (укључујући водиче, обрасце и др.), буџетске информације, информације о субвенцијама, информације о јавним набавкама, информације о сједницама и састанцима отвореним за јавност, информације о процедурама доношења одлука и механизмима учествовања јавности у тим процедурама, информације о листама, регистрима и базама података у посједу јавних органа, публикације и њихов ценовник, информације о жалбеним поступцима и механизмима за рјешавање спорова, информације о праву на приступ информацијама, записнике парламентарних сједница, те судске одлуке.

Осим врсте и садржине, проактивно објављивање подразумијева и дефинисање стандарда квалитета објављених информација, како би оне биле ажурне, тачне, релевантне и разумљиве широј јавности. Добра пракса тежи да успостави централне регистре информација и централне информационо-документационе службе, као подршке систему проактивног објављивања.⁵¹

Поред закона о слободи приступа информацијама, који не регулишу у значајној мјери категорије информација које је потребно проактивно објављивати, у Босни и Херцеговини постоје и други прописи који прописују и/или препоручују одређене елементе (проактивног) објављивања информација. То су закони о буџетима, који одређују објављивање одређених буџетских информација, Закон о јавним набавкама који је успоставио Портал јавних набавки на којем се објављује велики број докумената из цијелог циклуса набавке, или прописи који се односе на одржавање службених web-страница.⁵²

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

⁵¹Ален Рајко, Проактивна транспарентност у Босни и Херцеговини: Стање и перспективе у свјетлу међународних стандарда и компаративних рјешења у издању Центра за друштвена истраживања Аналитика.

⁵²Упутство о изради и одржавању службених интернет-страница институција Босне и

3.2. Партнерство за отворену власт

Партнерство за отворену власт (енг. Open Government Partnership – OGP) је мултилатерална иницијатива чији је циљ обезбиједити конкретан напредак на подручју транспарентности и отворености рада органа јавне власти, укључивања и оснаживања грађана и цивилног друштва, борбе против корупције, те коришћења нових технологија за побољшање квалитета услуга. Иницијативу води Управни одбор Партнерства чији чланови и чланице представљају владе и организације цивилног друштва. Зачетник иницијативе је бивши амерички предсједник Barack Obama, а данас је у Партнерство укључено 75 земаља. Да би држава постала чланица иницијативе, мора да прихвати Декларацију о отвореној власти, да донесе национални акциони план за период од двије године (уз јавне консултације), те да се обавезе на независно извјештавање о напретку у спровођењу мјера акцијског плана.

Обавезе које преузимају државе чланице структуриране су око **пет великих изазова** с којим се суочавају органи јавне власти у свакој земљи:

- **Побољшање пружања јавних услуга**, укључујући здравствену и социјалну заштиту, образовање, водоснабдијевање, испоруку електричне енергије, телекомуникације



Херцеговине, „Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 21/09, као и Агенција за информационо друштво Републике Српске, Препоруке за израду и одржавање web-презентације институција Републике Српске.

и друге путем оснаживања рада јавне управе, те иновација у приватном сектору;

- **Повећање интегритета јавних служби:** сузбијање корупције, приступ информацијама, реформа система финансирања изборне кампање, слободе рада медија и цивилног друштва;
- **Ефикасније управљање јавним ресурсима:** буџети, јавне набавке, природни ресурси и инострана помоћ;
- **Стварање безбједнијих заједница:** службе јавног реда и безбједности, ефикасан одговор на кризе, катастрофе, еколошке непогоде;
- **Јачање одговорности предузећа** за питања као што су околина, сузбијање корупције, заштита потрошача, те укључивање у рјешавање проблема у локалној заједници.

Државе које желе да учествују у овој иницијативи морају да покажу посвећеност начелима отворене власти, и то прихватањем минималних стандарда у четири кључна подручја која се мјере објективним показатељима и која вреднују независни експерти:

1. **Фискална транспарентност:** благовремено **објављивање основних буџетских докумената** чини саставни дио фискалне одговорности, те отвореног и транспарентног буџетског система. Критеријуми процјене квалификованости заснивају се на бодовању објављених есенцијалних докумената, те коришћењу индикатора из Индекса отворености буџета које спроводи International Budget Partnership. За Босну и Херцеговину ово истраживање спроводи Фондација Центар за заступање грађанских интереса (ЦПИ), а документа чије се објављивање бодује су: документ оквирног буџета, приједлог буџета, усвојени буџет, буџет за грађане, квартални извјештаји, полугодишњи преглед, годишњи извјештај и ревизорски извјештај. Истраживање покрива још два аспекта буџетског процеса а то су: могућности партиципације грађана у буџетском циклусу и ефикасност законодавних органа и канцеларија за ревизију у процесу надзора планирања и извршења буџета.

2. Приступ информацијама,

3. Јавност имовинских картона функционера, односно руководећих службеника,

4. Укључивање грађана и цивилног друштва у процесе доношења и спровођења јавних политика, те заштиту грађанских слобода.

Прихватањем вриједности и принципа из Декларације Партнерства за отворену власт Босна и Херцеговина је показала своју посвећеност у ова четири подручја и преузела обавезу да усвоји и спроведе Први акциони план. У међувремену су поједине институције, укључујући Канцеларију координатора за реформу јавне управе, усвојиле сопствене политике проактивне транспарентности, као и Стандарде проактивне транспарентности у јавној управи у три нивоа – основни, средњи и напредни, у зависности од нивоа припремљености самих институција за отварање података.

Бројни су примјери практичне употребљивости и вриједности отворених јавних података за грађане, организације цивилног друштва, медије, али и јавни сектор.

Тако је Канада коришћењем отворених података уштедјела 3,2 милијарде долара на преварама у вези са порезом на добротворне трансакције.

Такође, разне интернет-странице, попут данске folketsting.dk, прате активности парламента и процесе доношења закона, тако да може да се види шта се конкретно догађа и који су чланови парламента укључени у те активности.

Један од примјера јесте база података о буџетским корисницима коју је креирао Центар за заступање јавних интереса у Сарајеву, која приказује буџетску потрошњу у јавним институцијама на свим нивоима власти.

Сличан је примјер Transparency Internationala BiH, који је објавио нову базу података о уговорима о јавним набавкама јавних предузећа за 2015. годину,

као и Центра за истраживачко новинарство БиХ, који је објавио базу података о јавним набавкама и за неколико претходних година.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- **Партнерство за отворену власт и Партнерство за отворену власт Босна и Херцеговина**, веб странице: <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.**
- **Рајко А. Проактивна транспарентност у Босни и Херцеговини: Стање и перспективе у свијетлу међународних стандарда и компаративних рјешења. Центар за друштвена истраживања Аналитика.**
- **Мартиновић А. (2015) Отворене јавне набавке – станје и перспективе у свијетлу међународних стандарда (Подршка креирању националног акционог плана БиХ у оквиру Партнерства за отворену власт). Transparency International BiH**
- **Уред координатора за реформу јавне управе. Политика проактивне транспарентности у јавној управи у БиХ и Стандарди проактивне транспарентности у јавној управи у БиХ. Доступно на: <http://parco.gov.ba/transparentnost/proaktivna-transparentnost/>**

4. Механизми заштите пријављивача корупције

Законом о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине уређују се: статус лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине и правним лицима која оснивају институције Босне и Херцеговине, поступак пријављивања, обавезе институција у вези с пријављивањем корупције, поступак заштите лица која пријављују корупцију, те прописују санкције за повреде одредаба овог закона. На другим административним нивоима законодавни поступак доношења закона о заштити пријављивача корупције је у току.

4.1. Кључни појмови

Исправно разумијевање одредаба овог закона захтијева и дефинисање одређених кључних појмова. Тако су дефинисани појмови као што су: корупција, узбуњивач, заштићено пријављивање, посебан облик заштићеног пријављивања, штетна радња и корективна мјера.

Корупција је свака злоупотреба моћи повјерене државном службенику, запосленику, савјетнику, изабраном или именованом функционеру која може да доведе до приватне користи тог лица, домаћег или страног физичког или правног лица. Корупција посебно може да укључује директно или индиректно захтијевање, нуђење, давање или прихватање мита или неке друге недопуштене предности или њену могућност, чиме се нарушава одговарајуће обављање било какве дужности или понашање очекивано од примаоца мита. Корупција је и повреда закона, другог прописа, као и неправилности у раду и преваре које указују на постојање корупције.

Узбуњивач је лице које је запослено у институцијама Босне и Херцеговине и правним лицима која оснивају институције Босне и Херцеговине, које због оправдане сумње или околности на постојање корупције у било којој институцији Босне и Херцеговине у доброј вјери поднесе пријаву одговорним лицима или институцијама у складу са овим законом.

Заштићено пријављивање је: 1) пријављивање информација надлежном ауторитету за које запослени разумно вјерује да представљају корупцију у

смислу тачке а) овог члана; 2) пријављивање кривичног дјела корупције против одговорног лица у институцијама из члана 1 овог закона; 3) подношење тужбе, жалбе или приговора у вези с корупцијом против одговорног лица у институцијама из члана 1 овог закона; 4) свједочење на суду или пред органом управе у поступку против одговорног лица у институцијама из члана 1 овог закона; 5) сарађивање у поступку који воде истражни органи.

Посебан облик заштићеног пријављивања је јавно објављивање или на други начин чињење јавно доступним информација које указују на корупцију под условом да узбуњивач сумња: 1) да ће бити изложен штетним мјерама од одређеног лица, или 2) да, у случају заштићеног пријављивања субјектима из тачке ц) овог члана, неће бити предузета адекватна радња, или да ће докази и информације бити прикривени или уништени, или 3) да је иста информација пријављена субјектима из тачке ц) овог члана, а у законском року није предузета адекватна мјера при чему је, прије него што изврши посебан облик заштићеног пријављивања, узбуњивач дужан да размотри евентуалну штету која може да настане његовим пријављивањем.

Штетна радња је радња којом послодавац наноси штету запосленом доношењем рјешења о престанку радног односа, отказом уговора о раду, суспензијом с радног мјеста, постављањем на ниже радно мјесто, проглашавањем прекобројним, покретањем дисциплинског поступка, уцјењивањем или давањем негативне оцјене, стварањем непријатељског радног окружења, изостанком пословног ангажмана а све како би запосленог одвратио од заштићеног пријављивања, или која представља чин одмазде против запосленог који је пријавио сумњу на корупцију.

Корективна мјера је свака радња којом се забрањују, ублажавају или уклањају узроци или посљедице штетних радњи према узбуњивачу у вези с пријављеним случајем корупције а која нарочито обухвата мјере обезбјеђења и надокнаду штете.

Надлежни ауторитет је надређено или друго лице у институцији Босне и Херцеговине и правном лицу које оснива институција Босне и Херцеговине у којој је узбуњивач запослен, а које је задужено за надзор над законитошћу рада у тој институцији, лице или орган управљања или руковођења, лице

или орган који обавља послове надзора или ревизије у институцијама Босне и Херцеговине, орган надлежан за спровођење кривичне истраге и гоњење починилаца кривичних дјела, Институција омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције.

Добра вјера је став узбуњивача који се заснива на чињеницама и околностима о којима он има сопствена сазнања и који сматра истинитим.

4.2. Поступак заштите узбуњивача

4.2.1. Пријава у доброј вјери

У случајевима када лице има информације и/или материјалне доказе о постојању корупције, свако лице запослено у институцијама у Босни и Херцеговини може надлежном ауторитету да поднесе пријаву због сумње или околности на постојање корупције. Заштићено пријављивање може да буде: а) интерно и б) екстерно.

Интерно пријављивање постоји када лице запослено у институцијама Босне и Херцеговине подноси пријаву: а) надређеном или другом лицу у институцији у којој је запослено а које је по овлашћењима одговорно за законит рад институције, или б) лицу или руководиоцу институције који је одговоран за законит рад институције, или ц) лицу или органу који обавља послове надзора или ревизије у институцијама Босне и Херцеговине. Изузетно, пријава може да се поднесе непосредно руководиоцу институције у случају да: а) руководилац институције није донио интерни акт који регулише подношење пријаве, или б) поступак интерног пријављивања није познат, односно ако у просторијама и на интернетској страници институције није јасно и на видном мјесту истакнуто обавјештење о надлежној служби, органу или лицу за пријем и разматрање пријаве, или ц) узбуњивач има разлога да вјерује да се овлашћено лице којем се, према интерном акту, подноси пријава директно или индиректно доводи у везу с коруптивном радњом. Осим тога, лица могу да се обрате и Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције за додјељивање статуса узбуњивача.

Екстерним пријављивањем сматра се пријављивање: а) органу надлежном за спровођење кривичне истраге и гоњење починилаца кривичних дјела, или б) Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције и ц) јавности. Екстерно пријављивање врши се у случају да: а) поступак по интерном пријављивању траје дуже од 15 дана, или б) узбуњивач сматра да је интерни поступак по пријави био неправилан, или ц) узбуњивач има разлога да вјерује да се овлашћено лице којем се, према интерном акту, подноси пријава или руководиоца институције директно или индиректно доводе у везу с коруптивном радњом.

4.2.2. Додјелљивање статуса узбуњивача, штетне радње и корективне мјере

Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, на основу пријаве узбуњивача поднесене у доброј вјери, додијелиће статус узбуњивача лицу у року од 30 дана од дана обраћања Агенцији без обзира на то да ли су штетне мјере наступиле, или се само сумња да би оне могле да се десе. Заштићено пријављивање тече од дана подношења пријаве. Узбуњивач се неће сматрати материјално, кривично или дисциплински одговорним за откривање пословне тајне у случају пријављивања корупције надлежном ауторитету. У случају да узбуњивач обавијести Агенцију за превенцију корупције и координацију борбе против корупције да је према њему предузета нека од штетних радњи, Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције дужна је да затражи од институције релевантну документацију и/или да затражи од Управне инспекције Министарства правде Босне и Херцеговине да испита наводе и утврди чињенице, те предузме мјере предвиђене законом а записник достави Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције. У случају да се утврди да је према узбуњивачу предузета нека од штетних радњи, Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције доноси инструкцију руководиоцу институције како би се отклонила посљедица нанесена узбуњивачу штетном радњом. Ако руководиоца институције тврди да би иста штетна радња била предузета према узбуњивачу и у случају да није поднио пријаву, дужан је да то докаже. Руководилац институције дужан је да изврши корективну мјеру с

циљем отклањања учињене штетне радње у року од три дана од дана запримања инструкције од Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције.

4.2.3. Престанак пружања заштите

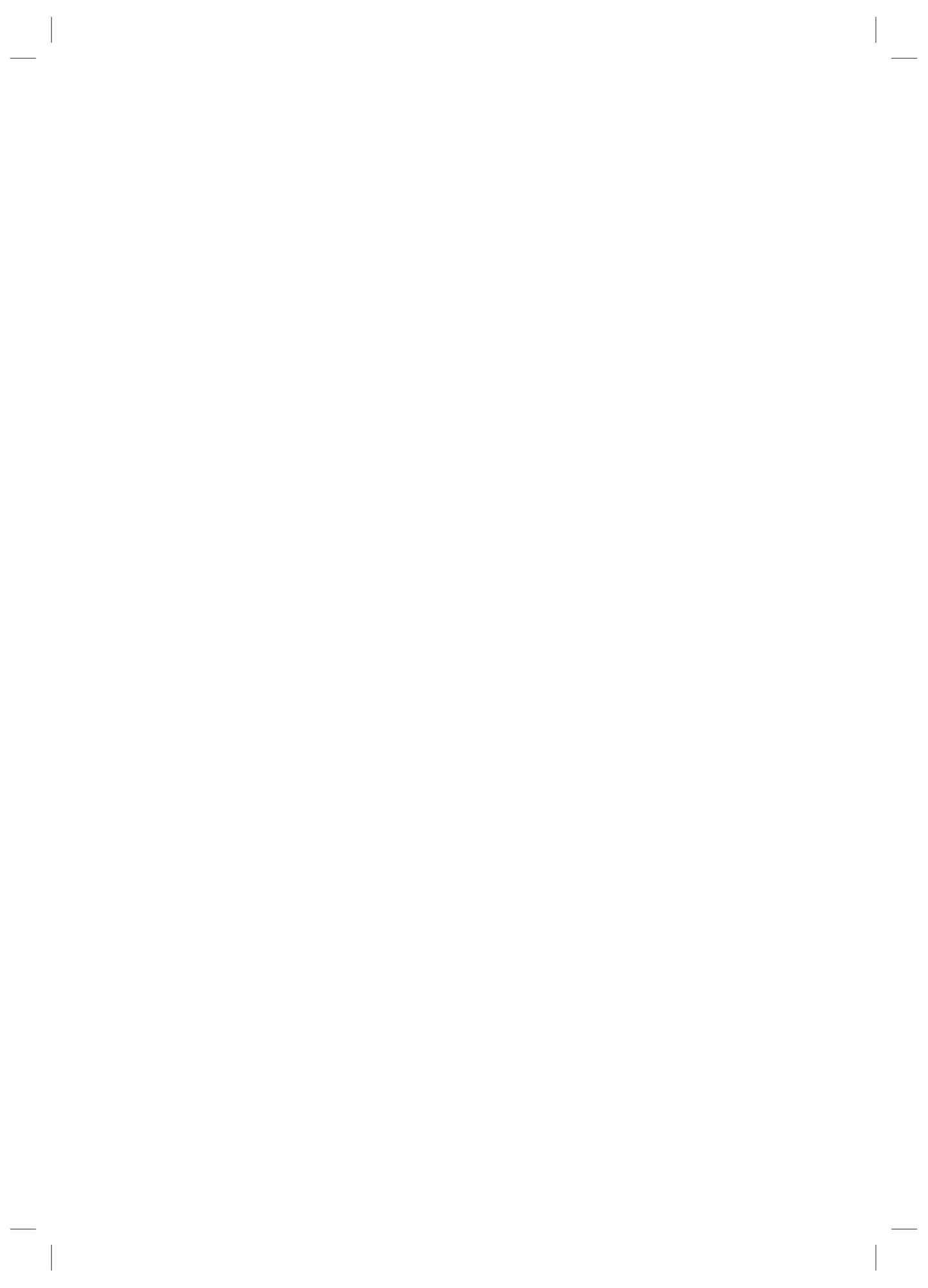
У случају да се у току поступка докаже да узбуњивач приликом подношења пријаве није поступао у доброј вјери, Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције обуставиће пружање заштите узбуњивачу. Међутим, уколико се током испитивања открије да узбуњивач није поступао у доброј вјери, односно да је свјесно поднио лажну пријаву, Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, ако утврди да ова радња садржи елементе кривичног дјела, поднијеће кривичну пријаву против овог лица.



ТЕМА V.

**ИЗРАДА ПЛАНОВА ИНТЕГРИТЕТА И
ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О ЊИХОВОЈ
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ**

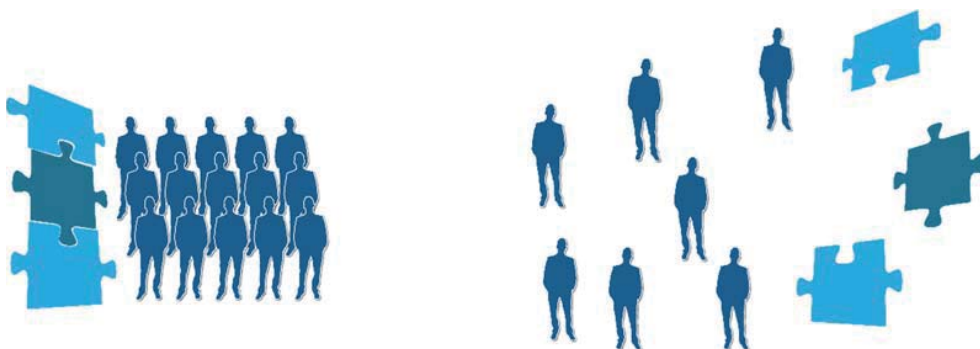
Аутори
Др sci. Алмир Маљевић
Мр Срђан Вујовић



1. План интегритета – основни појмови

1.1. Шта је интегритет?

Ријеч интегритет потиче од латинске ријечи *integritas* која означава јединство, цјелину, недјеливост, усаглашеност, искреност, постојаност. Интегритет може да се посматра у контексту појединца и у контексту организације. Тако се интегритет односи на начин понашања/рада лица или институције у одржавању поштења, усклађености, савјесности, непристрасности, транспарентности, квалитета. Лица или организације од интегритета карактерише то да поштују норме и правила која управљају подручјем њиховог дјеловања, односно то да професионално и у доброј вјери обављају повјерену службену или одговорну дужност.



Радна дефиниција интегритата може да буде: Вјерна и досљедна примјена општеприхваћених јавних вриједности и норми у свакодневној пракси институција јавног сектора, правилно коришћење власти, овлашћења, имовине, ресурса и средстава који су повјерени у вршењу службене дужности, и то у сврху за коју су намијењени, те, на крају, и допринос општем благостању.

АПИК у смјерницама за израду и спровођење плана интегритета наводи да „интегритет државних службеника и намјештеника подразумијева индивидуалну честитост, стварање и одржавање повјерења грађана у савјесно и одговорно вршење повјерених послова на начин поступања у складу са моралним вриједностима и Кодексом понашања државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине ради спречавања и

умањења ризика у обављању јавних овлашћења супротно сврси због којих су успостављена“.

1.2. Веза „интегритет-корупција“

Ријеч корупција потиче о латинске ријечи *rumpere*, што значи ломљење, тргање, кршење. Дакле, корупција има потпуно супротно значење од ријечи „интегритет“. Тако, корупцију треба схватити као најагресивнијег и најопаснијег нападача на интегритет. Интегритет од појединца захтијева дјеловање у складу са моралним начелима, вриједностима и правилима, а сваки чин појединца којим се крше та морална начела, вриједности и норме у друштву одређује се као корупција.

Иако је интегритет врло битан фактор при спречавању корупције, он значи много више од тога. Он се најмање односи на социјалну интеракцију између професионалца и грађана на начин који је у складу са прихваћеним стандардима и вриједностима у друштву. Резултат рада организације са интегритетом су задовољни клијенти и задовољни запосленици.

Интегритет организације налази се пред великим изазовом због дјеловања појединаца. Поред описаних корупцијских кривичних дјела, коруптивна понашања појединаца могу да се огледају, али их не треба ограничавати на слjedeће:

- Преваре и крађе,
- Нетачност и манипулација подацима/информацијама,
- Некомпетентност у раду,
- Непримјерено коришћење ауторитета,
- Недјелотворно трошење ресурса и неоправдано коришћење,
- Рад службеника који су у конфликту интереса,
- Дискриминација,
- Искоришћавање радног времена у приватне сврхе и угрожавање приватног времена других и сл.

1.3. Шта су планови интегритета и чему они служе?

План интегритета представља скуп плански осмишљених активности које треба да се предузму организовано и систематски са циљем заштите и унапређења правилног, законитог и дјелотворног рада организације. Тако његова израда и имплементација могу да се сматрају превентивном антикорупцијском методом. Интегритет данас представља стандард којем организације теже. Наиме, у свијету у којем се често говори о проблемима корупције за организације је врло битно да очувају свој интегритет и да јасно покажу да управљају евентуалним ризицима који су пријетња њиховом интегритету.

План интегритета је интерни докуменат, аутономног карактера. То значи да ће активности у плану интегритета бити креиране искључиво на основу самопроцјене ризика у оквиру организације. Такав приступ са великом дозом дискреције може да има позитивне и негативне ефекте. Захваљујући таквом приступу, ови планови су способни да се прилагођавају специфичностима различитих институција и њиховим дјелатностима, па ако постоји воља да се заштити интегритет, постоје и добри услови за то. Међутим, ако не постоје воља и знање да се интегритет заштити, само усвајање плана неће промијенити готово ништа.

Због тога је најбитније да се план интегритета израђује у доброј вјери и са јасним одређењем да се супротстави корупцији и неетичком понашању. То може да се обезбиједи ако се детаљно слиједи методологија израде плана интегритета путем његових фаза.

Дакле, планове интегритета треба посматрати као инструменте за повећање свијести о рањивостима организације и потенцијалним атацима на њен интегритет. Кроз сет мјера које гарантују повећање отпорности, плановима интегритета настоји да се изгради и да се одржи клима повјерења. С обзиром на промјењивости у друштвеним и организационим токовима, и планове интегритета треба схватити као живе инструменте, подложне периодичном ревидирању.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- **OECD (2014) Toolkit for Integrity. Dostupno na <http://www.oecd.org/cleangovbiz/CGB-Toolkit-2014.pdf>**
- **АПИК (2013) Смјернице за израду и провођење плана интегритета. Доступно на: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1**

2. Сврха и циљеви плана интегритета

Сврха планова интегритета су идентификација и повећање свијести о рањивости организације у односу на могуће неправилности у раду (нпр. корупцију, неетичко понашање, недјелотворност, непрофесионалност и сл.), те на тим чињеницама изградња мјера за очување интегритета. Конкретније, плановима интегритета треба да се допринесе остварењу најмање сљедећих циљева:

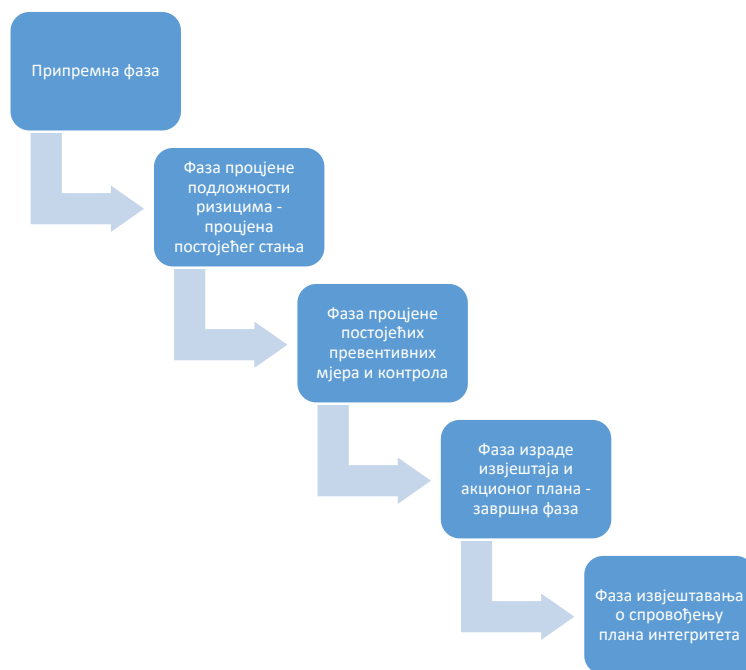
- Повећање вјероватноће да се остваре циљеви организације прописани у периодичним плановима;
- Проактивно дјеловање на утврђене ризике по интегритет, те повећање отпорности на корупцију и друге неправилности у раду;
- Обезбиједити јасно и досљедно поступање по утврђеним неправилностима у раду;
- Унаприједити усаглашеност са позитивним прописима;
- Повећати повјерење у организацију и њен интегритет.

3. Методологија израде плана интегритета

Методологија израде планова интегритета у БиХ прописана је смјерницама Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (АПИК) и Приручником за израду планова интегритета који је припремило Министарство правде Републике Српске. Оба документа детаљно описују процес израде плана интегритета према значајно сличној методологији. Као кључна разлика између ових методологија може да се наведе то што се према методологији АПИК-а врши процјена ризика у односу на радно мјесто, а према методологији примијењеној у Републици Српској, врши се процјена ризика у односу на процесе у организацији.

Поменути документа, поред тога што настоје што јасније одредити појам, циљ и значај планова интегритета, наводе и конкретне фазе у њиховој изради. Иако различито именоване, оне могу да се посложе у сљедеће описе:

- Припремна фаза,
- Фаза процјене подложности ризицима - процјена постојећег стања,
- Фаза процјене постојећих превентивних мјера и контрола,
- Фаза израде извјештаја и акционог плана - завршна фаза,
- Фаза извјештавања о спровођењу плана интегритета.



Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- АПИК (2013) Смјернице за израду и провођење плана интегритета. http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- Министарство правде Републике Српске (2015) Приручник за израду плана интегритета. Доступно на: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/planoviintegriteta/materijaliobuka/Pages/default.aspx#collapsible1>

4. Фазе плана интегритета и активности по фазама

4.1. Припремна фаза

У овој почетној фази најбитније је разумјети циљеве и значај плана интегритета и обезбиједити услове да се он изгради и спроведе у доброј вјери. Наиме, менаџмент организације требало би јасно да покаже намјеру да ће радити на јачању интегритета институције. Први кораци које би организације требало да предузму јесу формирање радног тима за израду планова интегритета и именовање координатора те групе. Није свеједно ко ће бити члан радног тима, нити је свеједно ко ће бити координатор. Овај тим, најчешће састављен од три, пет или седам запослених, треба да чине лица од интегритета, која добро познају процесе у организацији. То су обично вође појединих сектора у организацијама. Лице које координира процес израде плана интегритета треба да буде лице организационо блиско менаџменту. На тај начин ће се допринијети ефикаснијем поступању у изради и имплементацији плана.

План интегритета је акт чијој изради може да допринесе сваки запосленик. Штавише, то је и пожељно. Због тога је добра пракса да руководилац установе обавијести све кадрове у организацији о изради плана интегритета, те да се обезбиједи интраорганизацион- комуникациони канали са радним тимом.

Поред припреме кадрова у организацији, прва фаза још подразумијева и припрему материјала/докумената за почетне анализе. То, практично, значи формирање информационе базе за идентификацију и управљање ризицима. Ово може да се сматра првим задатком формираног радног тима.

У прикупљена документа треба укључити, али се не треба ограничити на документацију о законском оквиру организације, о организационој структури и функцијама, о пословним процесима, правилнике о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, пословне планове, извјештаје интерне и екстерне ревизије, податке о притужбама странака, медијска објављивања, искуства сличних организација и друга документа која могу да допринесу идентификацији потенцијалних слабости.

4.2. Фаза процјене подложности ризицима – процјена постојећег стања

Након успјешно обављених припремних послова, у другој фази фокус је на процјени постојећег стања у контексту изложености ризику одређеног радног мјеста или процеса у организацији, као и отпорности на идентификовани ризик. Посебну пажњу треба усмјерити на ризике од подложности коруптивним догађајима у организацији. Да би се извршили поменути задаци, потребно је:

- a. **Извршити анализу доступне документације**, која обухвата, али се не ограничава на нормативни и стратешки оквир (*релевантни закони и подзаконски правни акти, планови и стратегије организације*), организацију институције (*нпр. организациона структура, систематизација радних мјеста*), кадровске капацитете (*област управљања људским ресурсима*), буџет организације.
- b. **Прикупити информације о ставовима и мишљењима заинтересованих страна**, тј. (1) запосленика и (2) клијената. У зависности од величине организације, могу да се примијене различити методи и технике прикупљања података од запосленика. То може да буде анкетање или фокусирање на групно испитивање или интервјуисање. Ипак, најбоље резултате самопроцјене ризика даје комбинација више њих. С друге стране, прибављање информација од клијената обично се врши анкетањем, због ефикасности самог процеса.
- c. **Идентификовати ризике (вјероватноћу за нарушавање интегритета) и тежину посљедице**. Овај процес у институцијама Републике Српске радиће се путем тзв. температурне мапе, која омогућава укрштање вјероватноће да ће се нарушити интегритет (*на тростепеној скали – ниска, средња и висока вјероватноћа*) и озбиљности посљедице (*мала, умјерена, озбиљна*).

Сваки од поменутих задатака може да буде реализован помоћу напредне технологије, која се, свакако, и препоручује због ефикасности у дјеловању. То значи коришћење електронских докумената за анализе и претраге, за слање докумената и сл. Такође, прикупљање и обрађивање података могу да се врше путем *online* метода, односно коришћењем напредних статистичких програма попут SPSS-а.

4.3. Фаза процјене постојећих превентивних мјера и контрола

Фаза процјене постојећих превентивних мјера и контрола карактеристична је за методологију АПИК-а. Она подразумева:

- Преглед документације прикупљене током припремне фазе (анализа),
- Преглед интерних аката и стандарда,
- Критичка анализа постојећег стања и постојећих превентивних механизма (израђивање листе актуелних и планираних контрола),
- Примјењивање и коришћење при томе рачунарских програма и помагала.

4.4. Фаза израде извјештаја и акционог плана - завршна фаза

Завршна фаза у изради планова интегритета или Фаза израде извјештаја и акционог плана (*методологија АПИК-а*) или Фаза предлагања мјера за побољшање интегритета (*методологија за институције у Републици Српској*) понајприје се односи на:

- Дефинисање препорука, тј. конкретних мјера за дјеловање ради очувања или унапређења интегритета институције. Оне могу да се односе на регулативу, управљање кадровима, одвијање процеса, финансијско пословање и сл.;
- Дефинисање приоритета и рокова за побољшање и одређивање одговорности за спровођење препорука/мјера;
- Усвајање руководства смјернице за израду планова интегритета, које усваја и прави план управљања ризицима, те прати његово спровођење;
- Израда коначног извјештаја/финализације путем обрасца плана интегритета;
- Успостављање система праћења.

4.5. Извјештавање о спровођењу плана интегритета

Спровођење плана интегритета подразумијева спровођење препорука/мјера за очување и унапређење интегритета. Надзор над спровођењем мјера и препорука за побољшање интегритета јавне институције преузима координатор/менаџер интегритета. То је обично лице задужено за координацију израде плана интегритета.

Координатор/менаџер интегритета је дужан да редовно извјештава руководиоца институције о спровођењу плана интегритета. Да би овај систем функционисао, сви запосленици треба редовно да информишу координатора/менаџера интегритета о реализованим активностима, евентуалним угрожавањима интегритета. Као лице са највећим компетенцијама поводом питања интегритета, он разматра реалне ситуације и предлаже мјере за заштиту интегритета.

Министарство правде Републике Српске врши надзор над свим плановима интегритета у овом ентитету путем електронског регистра. Комисија за спровођење Стратегије за борбу против корупције у Републици Српској врши надзор над тиме: (1) да ли је план интегритета израђен, (2) објективношћу и квалитетом донесеног плана, (3) степеном примјене мјера и активности за побољшање интегритета. Све институције у Републици Српској дужне су да поднесу до 31. марта сваке године извјештаје о имплементацији плана интегритета Комисији. То је процедура која траје до истека плана интегритета. Након истека временског периода за који је прављен план интегритета, руководилац институције доноси одлуку о израђивању новог плана.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- АПИК (2013) Смјернице за израду и спровођење плана интегритета. Доступно на: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- АПИК (2013) Упитник за самопроцјену
- Министарство правде Републике Српске (2015) Приручник за израду плана интегритета. Доступно на: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyr/Vlada/Ministarstva/mpr/planoviintegriteta/materijaliobuka/Pages/default.aspx#collapsible1>

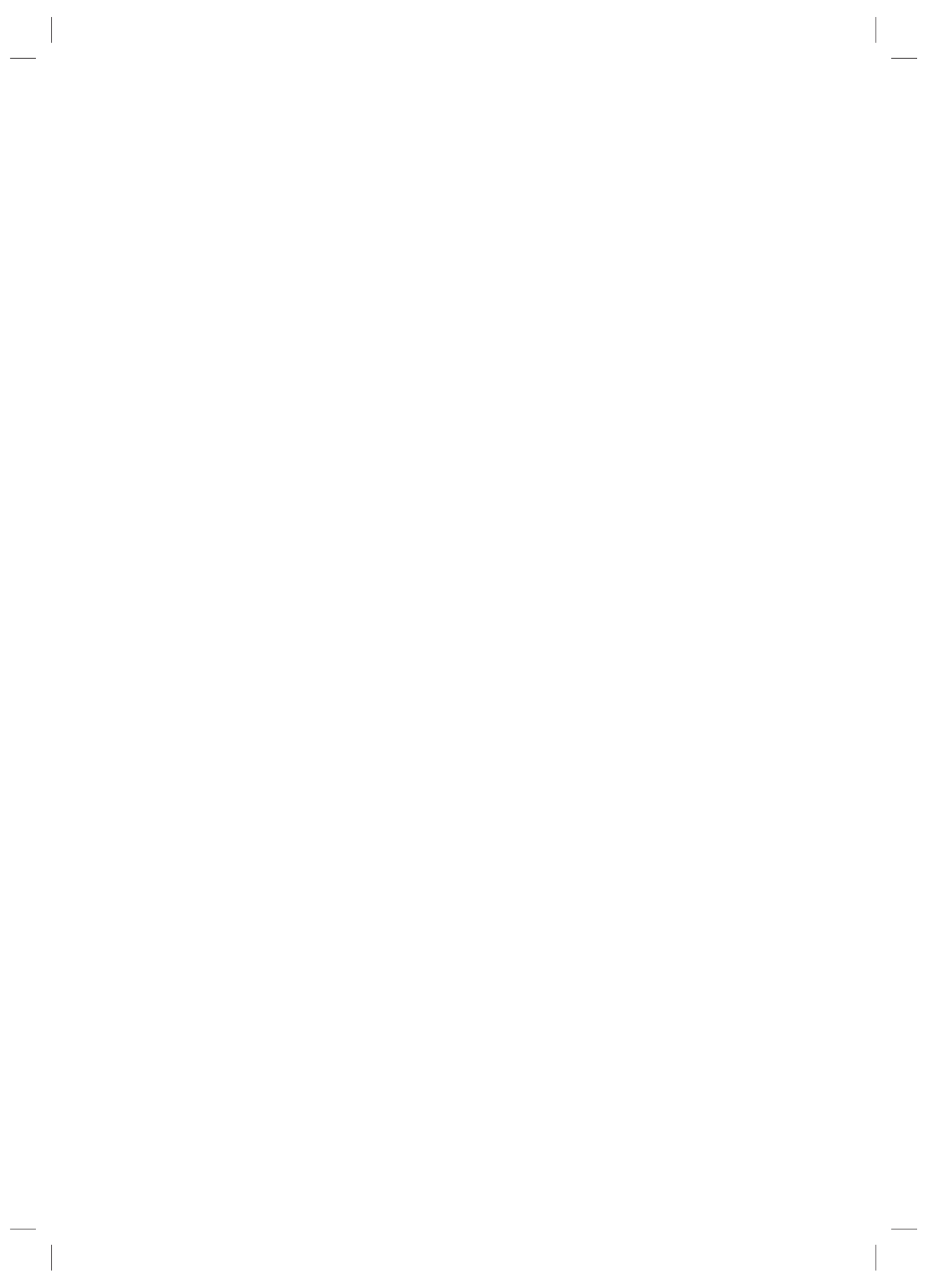
5. Модел плана интегритета

Иницијатори за израду планова интегритета у Босни и Херцеговини - АПИК и Министарство правде Републике Српске - израдили су своје планове интегритета према важећим методологијама. Препоручује се свим обвезницима да их користе као моделе и примјере добре праксе за израђивање планова интегритета својих институција.

Поред планова интегритета, ове институције израдиле су и учиниле доступним све потребне „шаблоне“ попут одлука, писама, образаца, евиденција и сл. У односу на методологију АПИК-а, сва потребна документа могу да се нађу у документу Модел плана интегритета, а у односу на методологију релевантну за институције у Републици Српској, документа су доступна у прилозима Приручника за израду плана интегритета.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- АПИК (2013) Модел плана интегритета. Доступно на: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- АПИК (2013) Методологија израде плана интегритета. Доступно на: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- АПИК (2013) План интегритета агенције. Доступно на: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- Министарство правде Републике Српске (2016) План интегритета. Бања Лука.
- Министарство правде Републике Српске (2015) Приручник за израду плана интегритета. Доступно на: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/planoviintegriteta/materijaliobuka/Pages/default.aspx#collapsible1>



ТЕМА VI.

СТРАТЕШКИ И ОПЕРАТИВНИ ОКВИР ЗА КООРДИНАЦИЈУ, ПРЕВЕНЦИЈУ И БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Аутори

Др sci. Алмир Маљевић

Мр Срђан Вујовић



1. Основи стратешког оквира за борбу против корупције у Босни и Херцеговини

Стратешким планирањем одређеног питања изражавају се воља и намјера да се тим питањем бави на систематичан начин, али се, такође, таквим приступом одређује за основне принципе дјеловања. О стратешком планирању борбе против корупције у БиХ значајно се говори од 2000. године. Прва стратегија за борбу против корупције у БиХ, која је дала значајне резултате у имплементацији, јесте Стратегија за борбу против корупције (2009-2014. год.) са својим акционим планом за имплементацију. Тренутни стратешки оквир за борбу против корупције у БиХ чине стратешка документа на више нивоа:

- Стратегија за борбу против корупције 2015-2019. и акциони план за спровођење Стратегије за борбу против корупције односе се на све нивое власти у БиХ. Она се састоји од следећих стратешких циљева:

- a) Успостављање и јачање институционалних капацитета и унапређење нормативног оквира за борбу против корупције;
- b) Развијање, промовисање и спровођење превентивне противкоруптивне активности у јавном и приватном сектору;
- c) Унапређење дјелотворности правосудних институција и органа за спровођење закона у области борбе против корупције;
- d) Подизање јавне свијести и промовисање потребе за учествовањем цјелокупног друштва у борби против корупције;
- e) Успостављање дјелотворних механизма за координацију борбе против корупције, те праћење и евалуација спровођења Стратегије.
- f) Сваки од ових циљева разрађен је конкретним стратешким програмима и стратешким активностима за које су предвиђени рокови реализације, носиоци активности, као и индикатори реализације. При израђивању стратегије водило се рачуна о томе да ове компоненте буду мјерљиве, специфичне, реално оствариве у задатом временском оквиру.

- Стратегија за борбу против корупције у Федерацији БиХ (2016-2019) и акциони план за њену имплементацију ослањају се на претходно поменути државну стратегију. Тако се као стратешки циљеви издвајају:

- a) Превенција корупције,
- b) Сузбијање корупције,
- c) Развијање свијести о штетности корупције и сарадња са грађанским друштвом,
- d) Координација, мониторинг и евалуација антикорупцијских активности.

- У Федерацији БиХ сви кантони усвајају акционе планове за борбу против корупције. Мјере и активности из ових планова усклађене су са Стратегијом за борбу против корупције у Федерацији БиХ, па тако и са државном стратегијом.

- Стратегија за борбу против корупције у Републици Српској (2013-2017) са пратећим акционим планом, фокусирана на одређене секторе, предвиђа сет антикорупцијских мјера и активности.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- Стратегија за борбу против корупције (2015-2019)
- Акциони план за провођење Стратегије за борбу против корупције (2015-2019)
- Стратегија за борбу против корупције у Федерацији БиХ (2016-2019)
- Акциони план за провођење Стратегије за борбу против корупције у Федерацији БиХ (2016-2019)
- Стратегија за борбу против корупције у Републици Српској (2013-2017)

2. Улога АПИК-а и институција са јавним овлашћењима у процесу имплементације планова борбе против корупције

Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (АПИК) основана је 2010. године Законом о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције. Један од основних циљева овог антикорупцијског органа је координација антикорупцијских мјера и активности. АПИК води рачуна о досљедној примјени стратешких програма из Акционог плана за спровођење Стратегије за борбу против корупције. У вези са тим, Закон предвиђа да АПИК препорукама може да укаже на потребу спровођења одређених мјера, да може да иницира одређене промјене, да тежи да се спроведу активности у складу са постављеним временским роковима, као и да може инструкцијама додатно да објашњава начин спровођења одређене мјере из Стратегије за борбу против корупције и активности из акционог плана. Такође, Агенција, дајући своје мишљење, оцјењује да ли су мјере које планирају други органи у складу са Стратегијом, те је надлежна да координира и обезбјеђује благовремену и ефикасну сарадњу антикорупцијских и других органа и информисхе Парламентарну скупштину БиХ о спровођењу активности. Агенција, такође, надзире и помаже у спровођењу антикорупцијских активности, заприма извјештаје и врши евалуације антикорупцијских докумената.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- **Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције („Службени гласник БиХ“ бр. 103/09, 58/13)**

3. Структура плана борбе против корупције

Планови борбе против корупције у институцијама БиХ израђују се у складу са Смјерницама за израђивање планова борбе против корупције, које је креирао АПИК. Смјернице пружају општи оквир за израђивање планова борбе против корупције за јавне институције у Босни и Херцеговини, који се састоји од два конструктивна дијела:

- Уводни дио и
- Операционални дио (активности, носиоци, рокови, индикатори у табеларном приказу).

Уводни дио говори о општем опредјељењу организације за борбу против корупције и може да се односи на законске или стратешке одредбе, као и на показатеље до којих се дошло различитим истраживањима. Обавезни дио уводног дијела је законска дефиниција корупције (Закон о АПИК-у). На тај начин се тежи јединственом разумјевању корупције. Сваки план борбе против корупције треба да има табеларни преглед мјера и активности за чију су имплементацију јасно одређени рокови, носиоци активности и индикатори реализације активности. На основу таквог приступа омогућени су праћење и евалуација имплементације планова борбе против корупције. Такође, иако имају јасно одређену структуру, израђивање планова борбе против корупције дозвољава и промовише садржајне модификације са циљем да се оствари максималан ефекат у свим организацијама.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- **АПИК (2013) Смјернице за израду и провођење плана интегритета.**
Доступно на: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- **Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције („Службени гласник БиХ“ бр. 103/09, 58/13)**

4. Проактивни мониторинг имплементације планова борбе против корупције

У складу са стратешким оквиром за борбу против корупције на свим нивоима власти у БиХ, формиран су органи за спречавање корупције, који су надлежни за координацију активности унутар одређене јурисдикције. То подразумева редовно прикупљање информација о спровођењу планова борбе против корупције. Органи за спречавање корупције имају развијен механизам комуникације са АПИК-ом, што, свакако, доприноси успјешној координацији.

Агенција је директно надлежна да врши редован мониторинг спровођења планова борбе против корупције у институцијама на нивоу БиХ. Мониторинг се врши на полугодишњем и годишњем нивоу, у виду контроле имплементације појединачних активности планова за борбу против корупције. Наиме, на web-страници Агенције (www.apik.ba) налази се *Образац извјештаја о имплементацији Плана за борбу против корупције* који институције на нивоу Босне и Херцеговине користе приликом достављања података и информација о имплементацији одређеног плана за борбу против корупције. Остали органи за борбу против корупције најчешће користе сличан приступ, али постоје и одређена одступања.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- АПИК (2013) Смјернице за израду и провођење плана интегритета. Доступно на: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције („Службени гласник БиХ“ бр. 103/09, 58/13)

5. Могуће препреке и ризици у процесу доношења и имплементације планова борбе против корупције

Сваки организациони процес има ризике у спровођењу, а то посебно треба истаћи када је у питању спровођење политика супротстављања коруптивним понашањима. У тим случајевима, због различитих узрока, изазови пред којима се налазе борци за интегритет су велики. Неки од могућих јесу:

- Опструисање доношења и примјене планова од руководиоца институција,
- Недовољна самосталност и компетентност субјеката спровођења,
- Недовољна ангажованост и недостатак воље субјеката спровођења,
- Недостатак ресурса,
- Недостатак систематичности и координације у процесу.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- АПИК (2015) Смјернице за израду планова за борбу против корупције у институцијама Босне и Херцеговине. Доступно на: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1

6. Стандардизоване активности из акционих планова за спровођење стратегија за борбу против корупције у БиХ

План борбе против корупције је докуменат организације којим се предвиђа сет активности заснованих на чињеницама, организовано осмишљених, антикорупцијских мјера. Свака институција анализира потенцијалне слабости у односу на корупцију. Сасвим је очекивано да их има више од једне у свакој институцији, што не значи да институција која предвиђа више антикорупцијских мјера представља ризичнију институцију. Напротив, то значи да се у таквим институцијама посвећује значајна пажња заштити интегритета.

Поред посебних активности заснованих на специфичностима институција, могуће је назначити мјере и активности из државне стратегије које могу да се односе на све државне институције. Овдје се ради о тзв. стандардизованом дијелу плана борбе против корупције. То подразумева више активности унутар сваког стратешког програма из Акционог плана за спровођење Стратегије за борбу против корупције (2015-2019). Стандардизоване активности из Акционог плана приказане су у Смјерницама за израду планова за борбу против корупције у институцијама Босне и Херцеговине.

Коришћени извори и препоручена литература за више информација:

- АПИК (2015) Смјернице за израду планова за борбу против корупције у институцијама Босне и Херцеговине. Доступно на: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1
- Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције („Службени гласник БиХ“ бр. 103/09, 58/13)



Анекс

Каталог прописа (који се тичу општих права и обавеза запослених у органима управе, информација из области радних односа, као и посебних политика и прописа од значаја за рад запослених у органима управе у погледу сукоба интереса и спречавања корупције, укључујући питања етике и интегритета државних службеника, борбе против корупције и упутства за припрему планова интегритета и антикорупцијских планова институција и извјештавање о њиховој имплементацији)

- **Стратегија за борбу против корупције 2015-2019. и Акциони план за провођење Стратегије за борбу против корупције 2015-2019. Босне и Херцеговине**
- **Стратегија за борбу против корупције 2016-2019. и пратећи Акциони план Федерације Босне и Херцеговине**
- **Стратегија сузбијања корупције (2013-2017) и пратећи Акциони план Републике Српске**
- **Кривични закон Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ” бр. 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)**
- **Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине ФБиХ“ бр. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14)**
- **Кривични закон Републике Српске („Службени гласник РС“ бр. 49/2003, 108/2004, 37/2006, 70/2006, 73/2010, 1/2012 и 67/2013)**
- **Кривични закон Брчко Дистрикта БиХ („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ бр. 10/03, 45/04, 06/05, 21/10, 52/11, 26/16)**
- **Закон о сузбијању корупције и организираног криминала Федерације Босне и Херцеговине**
- **Закон о одузимању незаконито стечене имовине кривичним дјелом у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ број 71/14)**

- Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције („Службени гласник БиХ“ бр. 103/09, 58/13)
- Закон о сукобу интереса у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ” бр. 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13 и 41/16)
- Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске („Службени гласник РС“ број 73/08)
- Закон о сукобу интереса у органима власти у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ број 70/08)
- Закон о сукобу интереса у институцијама Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ бр. 43/08, 47/08 и 03/2015)
- Закон о државној служби у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“ бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12)
- Закон о државној служби у Федерацији БиХ („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06 и 04/12)
- Закон о државним службеницима Републике Српске („Службени гласник РС“ бр. 118/08, 117/11, 37/12 и 57/16)
- Закон о државној служби у органима управе Брчко Дистрикта БиХ („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 09/14)
- Кодекс државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 49/13)
- Етички кодекс за државне службенике у Федерацији БиХ („Службене новине Федерације БиХ“ број 27/14)
- Кодекс понашања државних службеника Републике Српске („Службени гласник РС“ бр. 83/02 и 83/09)
- Кодекс понашања за јавне службенике и намјештенике у органима управе Брчко Дистрикта БиХ („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 9/09)
- Одлука о специфичним случајевима неспојивости са радним мјестом савјетника („Службени гласник БиХ“ број 41/13)

- **Правилник о дисциплинској одговорности државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ” бр. 20/03 и 94/10)**
- **Одлука о случајевима у којима се може дати одобрење државном службенику да обавља додатну активност („Службени гласник БиХ” бр. 21/04 и 58/10)**
- **Уредба о неспојивости и случајевима у којима се може дати одобрење државном службенику у управи Републике Српске да обавља додатну активност („Службени гласник РС“ број 94/06)**
- **Уредба о пословима основне дјелатности из надлежности органа државне службе које обављају државни службеници и увјетима за вршење тих послова и остваривању одређених права из радног односа („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 35/04,3/06,8/14 и 9/16)**
- **Уредба о правилима дисциплинског поступка за дисциплинску одговорност државних службеника у органима државне службе у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 72/04 и 75/09)**
- **Уредба о дисциплинској и материјалној одговорности у републичким органима управе Републике Српске („Службени гласник РС“ бр. 109/06, 77/12)**
- **Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 100/13)**
- **Правилник о интерном пријављивању корупције и заштити лица које пријави корупцију**
- **Закон о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ бр. 28/00, 45/06, 102/09 и 62/11 и 100/1)**
- **Закон о слободи приступа информацијама у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 32/01, 48/11)**
- **Закон о слободи приступа информацијама у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 20/01)**

- **Закон о заштити личних података Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 49/06, 76/11)**
- **Смјернице за израду и провођење плана интегритета**