

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

# SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI I JAČANJE INTEGRITETA ORGANA DRŽAVNE SLUŽBE/UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI - PRIRUČNIK ZA ZAPOSLENE -

SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI I JAČANJE INTEGRITETA ORGANA DRŽAVNE SLUŽBE/UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI - PRIRUČNIK ZA ZAPOSLENE -

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

ISBN 978-9958-0335-4-4



Dr. sci. Almir Maljević

Mr. Srđan Vujović

Aleksandra Martinović

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

- priručnik za zaposlene -

Sarajevo, 2017.

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

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

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

Za izdavača: Muamer Muftić

Lektura: Fadila Gušo

DTP: Zlatan Hrnčić

Štampa: „Dobra knjiga“ d.o.o. Sarajevo

Tiraž: 600

Godina izdanja: 2017.

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

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

343.352(497.6)

MALJEVIĆ, Almir

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

Bibliografija: str. 101-106.

ISBN 978-9958-0335-4-4

1. Vujović, Srđan 2. Martinović, Aleksandra

COBISS.BH-ID 23974662

-----

# Sadržaj

TEMA I.....	7
POJMOVI I POJAVNI OBLICI KORUPCIJE SA METODOLOGIJOM I REZULTATIMA ISTRAŽIVANJA .....	7
1. Zašto se borimo protiv korupcije? .....	9
1.1. Uzroci korupcije.....	9
1.2. Posljedice korupcije .....	10
2. Opći pojam korupcije.....	14
3. Međunarodnopravno definiranje korupcije.....	16
4. Pravno definiranje korupcije u Bosni i Hercegovini.....	17
4.1. Opća razmatranja.....	17
4.2. Primanje dara i drugih oblika koristi.....	19
4.3. Davanje dara i drugih oblika koristi.....	20
4.4. Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem .....	21
4.5. Davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem .....	23
4.6. Zloupotreba položaja ili ovlaštenja .....	23
4.7. Pronevjera u službi .....	25
4.8. Prevara u službi .....	25
4.9. Nesavjestan rad u službi .....	26
5. Vrste i pojavni oblici korupcije uopće .....	27
5.1. Tipologija korupcijskih krivičnih djela .....	27
5.2. Oblici ponašanja koji se često povezuju sa korupcijom .....	29
6. Pojavni oblici korupcije u Bosni i Hercegovini (rezultati istraživanja).....	32
TEMA II.....	37
POJMOVI I POJAVNI OBLICI SUKOBA INTERESA.....	37
1. Pojam sukoba interesa.....	39
2. Odnos sukoba interesa i korupcije .....	40
3. Sukob interesa u međunarodnim standardima .....	42
3.1. Oblici i manifestacijske forme sukoba interesa .....	42
3.2. Mehanizmi otkrivanja sukoba interesa.....	48

3.3.	Prevenција i upravljanje sukobom interesa.....	49
4.	Sukob interesa u propisima u Bosni i Hercegovini.....	52
5.	Primjeri sukoba interesa za različite profesije .....	53
TEMA III. ....		55
ETIČKI KODEKSI I INTEGRITET .....		55
1.	Pojmovi etike i integriteta .....	57
2.	Zašto kodeksi – historijski i kulturološki pregled.....	58
3.	Etički kodeks i/ili kodeks ponašanja? .....	59
4.	Pojam i komponente kodeksa prema međunarodnim standardima.....	59
4.1.	Osnovni etički principi .....	59
4.2.	Pravila ponašanja.....	60
4.3.	Obaveze i zabrane u vezi sa sukobom interesa i korupcijom .....	60
4.4.	Sankcije .....	61
4.5.	Veze sa postojećim zakonima .....	61
5.	Primjeri i preporuke modela kodeksa za javne službenike .....	61
5.1.	Ujedinjeni narodi .....	61
5.2.	Vijeće Evrope .....	62
5.3.	Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi .....	62
6.	Uspješni i neuspješni kodeksi – u čemu je razlika? .....	63
7.	Kodeksi i druga pravila ponašanja za zaposlene u državnoj službi/upravi u Bosni i Hercegovini.....	65
TEMA IV. ....		67
STANDARDI O TRANSPARENTNOSTI .....		67
1.	Savremene definicije transparentnosti .....	69
2.	Javnost u radu državne službe i pristup informacijama .....	69
2.1.	Sloboda pristupa informacijama kao osnovno ljudsko pravo .....	69
2.2.	Zakoni o slobodi pristupa informacijama i drugi propisi u Bosni i Hercegovini .....	72
2.3.	Sudska praksa .....	73
3.	Standardi proaktivne transparentnosti.....	78
3.1.	Koncept proaktivne transparentnosti.....	78
3.2.	Partnerstvo za otvorenu vlast .....	80

4.	Mehanizmi zaštite prijavitelja korupcije.....	83
4.1.	Ključni pojmovi.....	83
4.2.	Postupak zaštite uzbunjivača.....	85
4.2.1.	Prijava u dobroj vjeri .....	85
4.2.2.	Dodjeljivanje statusa uzbunjivača, štetne radnje i korektivne mjere .....	86
4.2.3.	Prestanak pružanja zaštite .....	86
TEMA V. ....		87
IZRADA PLANOVA INTEGRITETA I IZVJEŠTAVANJE O NJIHOVOJ IMPLEMENTACIJI .....		87
1.	Plan integriteta – osnovni pojmovi .....	88
1.1.	Šta je integritet?.....	89
1.2.	Veza „integritet-korupcija“ .....	90
1.3.	Šta su planovi integriteta i čemu oni služe? .....	90
2.	Svrha i ciljevi plana integriteta .....	92
3.	Metodologija izrade plana integriteta .....	92
4.	Faze plana integriteta i aktivnosti po fazama.....	94
4.1.	Pripremna faza.....	94
4.2.	Faza procjene podložnosti rizicima – procjena postojećeg stanja .....	95
4.3.	Faza procjene postojećih preventivnih mjera i kontrola .....	96
4.4.	Faza izrade izvještaja i akcionog plana - završna faza.....	96
4.5.	Izvještavanje o provođenju plana integriteta.....	97
5.	Model plana integriteta .....	98
TEMA VI. ....		99
STRATEŠKI I OPERATIVNI OKVIR ZA KOORDINACIJU, PREVENCIJU I BORBU PROTIV KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI.....		99
1.	Osnove strateškog okvira za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini .....	101
2.	Uloga APIK-a i institucija sa javnim ovlaštenjima u procesu implementacije planova borbe protiv korupcije.....	103
3.	Struktura plana borbe protiv korupcije .....	104
4.	Proaktivni monitoring implementacije planova borbe protiv korupcije .....	105
5.	Moguće prepreke i rizici u procesu donošenja i implementacije planova borbe protiv korupcije.....	106

6. Standardizirane aktivnosti iz akcionih planova za provođenje strategija za borbu protiv korupcije u BiH.....	107
Aneks .....	108

**TEMA I.**

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

Autori

Dr. sci. Almir Maljević

Mr. Srđan Vujović





# 1. Zašto se borimo protiv korupcije?

## 1.1. Uzroci korupcije

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

Koruptivna ponašanja i njihove uzroke treba posmatrati posebno za svaki pojedinačni slučaj. **Ono što je zajedničko za sve njih sigurno je uzrok koji leži u koristoljublju, odnosno namjeri i težnji pojedinca da korištenjem položaja ili ovlaštenja ostvari određeni lični interes, a nauštrb općeg društvenog interesa.** Gledajući malo dublje, različiti su uzroci i razlozi koji će utjecati na odluku pojedinca da realizira svoju koruptivnu namjeru. To može zavisiti od prilika koje osoba ima, vjerovatnoće ili lične percepcije da će biti otkrivena, osjećanja straha od kazne (formalne i neformalne), osjećanja moralne (ne) odgovornosti, neutralizacije ili negacije izvršenog koruptivnog djela (*nikoga nisam oštetio, to svi rade, moje usluge i rad vrijede više nego što sam plaćen, država je svakako propala*) i sl.

Ako bismo uzroke korupcije posmatrali na nekom nivou koji je općiji od individualnog (tj. *makronivou*), na osnovu dosadašnjih istraživanja i teorije moguće je govoriti o opravdanim pretpostavkama da se korupcija javlja češće **u politički nestabilnim državama, u državama sa značajnim naglim intervencijama u ekonomiji (komercijalne aktivnosti, porezi, carine i sl.), u društvima sa značajno izraženim podjelama (npr. klasne, etničke, religijske), u zemljama sa decentraliziranim sistemom, u siromašnim državama ili zemljama u razvoju (zemlje sa niskim bruto domaćim proizvodom su korumpiranije), u zemljama sa neefikasnim krivičnopravnim sistemom (izostanak izvjesnosti i adekvatne strogosti kazne), u društvima u kojima ne postoji moralna osuda za koruptivna ponašanja, u državama sa velikim**

prirodnim resursima,<sup>1</sup> sistemima sa lošim kvalitetom vlasti (prije svega se misli na djelotvornost i transparentnost vlasti).

## 1.2. Posljedice korupcije

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

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

**Korupcija sprečava direktne strane investicije,** a to znači da mnogi potencijali jedne zemlje ostaju neiskorišteni, pa je i razvoj privrede limitiran. Ekonomski analitičari koji se bave pitanjima prisutnosti korupcije na makronivou izračunali su vjerovatnoću da će određena investicija propasti ako se uloži u zemlje u kojima je visok stepen korupcije. Tako su investitori vrlo oprezni kada vide analizu koja ukazuje na to da je 80 do 100% vjerovatnoća da će u periodu od pet godina

---

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

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

**Korupcija nanosi direktne štete državnom budžetu.** To je uzrok nedovoljno visokih plaća, penzija, stipendija, podsticaja, kao i razlog čestih kašnjenja ovih i drugih prihoda na koje građani računaju da bi zadovoljili osnovne životne potrebe. Prema podacima Zavoda za statistiku u BiH, prosječna plaća za 2016. godinu iznosila je približno 830,00 KM. Potrošačka korpa za četveročlanu porodicu iznosila je približno 1.850,00 KM, a to praktično znači da četveročlana porodica u BiH ne može zadovoljiti osnovne životne potrebe u slučaju da u jednoj porodici rade dvije osobe, što je teško očekivati s obzirom na to da je u istoj godini stopa nezaposlenosti bila 25,4% (Agencija za statistiku, 2016).

Kontaminiranost korupcijom znači i **ugrožavanje ostvarenja pravne države**, odnosno ostvarenja osnovnih prava pojedinca. Pravo na žalbu (pravno na pravni lijek), pravo na slobodu govora/izražavanja, pravo na nadoknadu štete samo su neka među često spominjanim pravima koja se ugrožavaju koruptivnim ponašanjima. U BiH mogu se čuti primjeri da određeni otvoreni sudski predmeti godinama ne dobivaju sudski epilog. Također, poznati su mnogi slučajevi koji su dobili sudski epilog, ali presuda nikada nije izvršena. Takvo ostvarenje pravde dovodi u pitanje realnu isplativost borbe za nju u konkretnom slučaju.

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

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

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

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

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

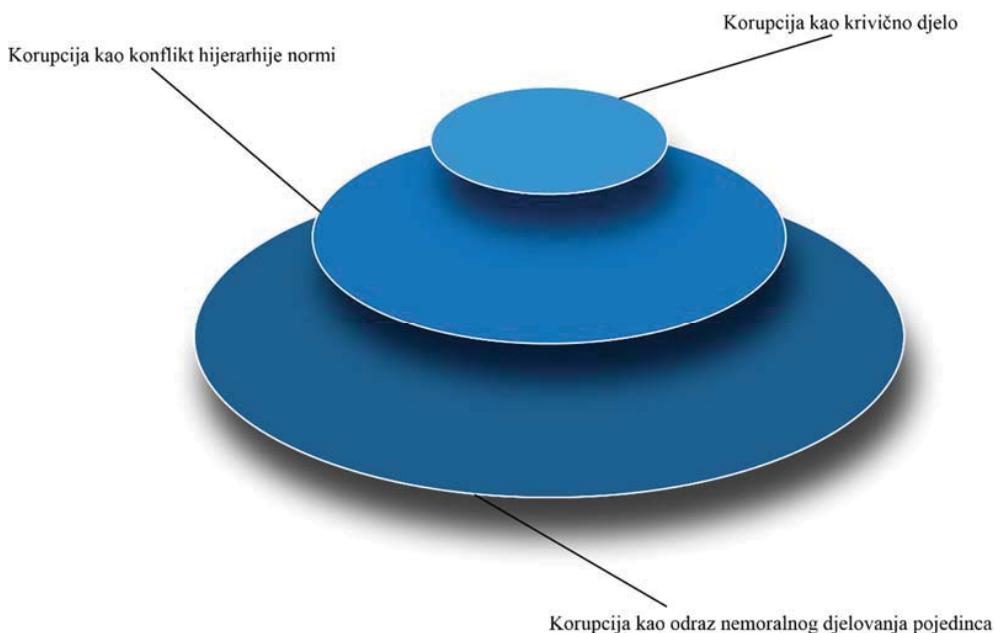
Korišteni izvori i preporučena literaturna za više informacija:

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

- **Mungi-Pippidi (2006) Corruption: Diagnoses and Treatment. Journal of democracy, 17 (3), 86-99**
- **Pellegrini L, Gerlagh R (2008) Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results. Economic governance, 9: 245–263**
- **Treisman D (2000) The causes of corruption: a cross-national study. Journal of Public Economics 76, 399–457**
- **Fisman R, Gatti R (2002) Decentralization and corruption: evidence across countries. J Publ Econ 83(3): 325–345**
- **Rose-Ackerman S (1999) Corruption and Government: Causes and Consequences and Reform. Edimburg/New York: Cambridge**

## 2. Opći pojam korupcije

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



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

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

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

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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



### 3. Međunarodnopravno definiranje korupcije

Vremenska i teritorijalna rasprostranjenost problema korupcije, težina njenih posljedica i važnost reakcije na korupciju povod su velikog broja naučnih i stručnih skupova širom svijeta. Zaključci sa takvih skupova doprinijeli su kreiranju i, na kraju, donošenju više međunarodnih konvencija. Neke od njih su globalnog karaktera, a neke se odnose na države sa određenih kontinenata (*Afrika, Amerika, Evropa*) ili regija (*npr. zapadna Afrika*). Osnovni zadatak takvih međunarodnih dokumenata je da se osigura što je moguće ujednačenje razumijevanje korupcije i što je moguće ujednačenja krivičnopravna reakcija na korupciju.

Najvažnije globalne konvencije koje se direktno odnose na suprotstavljanje korupcijskom kriminalitetu su:

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

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

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

Među ostalim međunarodnim dokumentima treba izdvojiti sljedeće:

- **Interamerička konvencija za borbu protiv korupcije usvojena 1996,**
- **Konvencija Afričke unije za prevenciju i borbu protiv korupcije (2003),**
- **Južnoafrički protokol za borbu protiv korupcije (2005),**
- **Protokol Ekonomske zajednice zapadnoafričkih država (2001).**

## **4. Pravno definiranje korupcije u Bosni i Hercegovini**

### **4.1. Opća razmatranja**

Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije definira korupciju i uvodi je u pravni svijet.<sup>2</sup> Ipak, u kivičnim zakonima ne postoji propisano krivično djelo korupcije, ali postoje krivična djela sa korupcijskim karakterom. Ta djela su svrstana u posebna poglavlja krivičnih zakona u Bosni i Hercegovini i definiraju krivična djela protiv službene i odgovorne dužnosti. Krivična djela iz tih poglavlja mogu se klasificirati u dvije grupe<sup>3</sup>:

#### **A. Klasična korupcijska krivična djela u krivičnim zakonima u Bosni i Hercegovini su:**

1. *Primanje dara i drugih oblika koristi,*
2. *Davanje dara i drugih oblika koristi,*
3. *Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem,*
4. *Davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem,*<sup>4</sup>
5. *Zloupotreba položaja ili ovlaštenja,*

---

<sup>2</sup> Zakonski opis korupcije glasi: "Svaka zloupotreba moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju, državnom, entitetskom, kantonalnom nivou, nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, gradskom ili općinskom nivou, koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija posebno može uključivati direktno ili indirektno zahtijevanje, nudičenje, davanje ili prihvaćanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, kojima se narušava odgovarajuće obavljanje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primaoca mita."

<sup>3</sup> Nazivi ovih krivičnih djela djelimično se razlikuju u krivičnim zakonima u BiH. U ovom dokumentu će se referirati na Krivični zakon Bosne i Hercegovine, a neke od razlika u odnosu na druge krivične zakone će biti istaknute.

<sup>4</sup> 3. i 4. ranije su slično bili opisani kao djelo *protivzakonito posredovanje*.

6. *Pronevjera u službi i*
7. *Prijevvara u službi.*

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

### **B. Ostala službenička krivična djela u krivičnim zakonima:**

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

Osim krivičnih djela *davanje dara ili drugih oblika koristi, primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem i davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem*, sva prethodno pobrojana krivična djela predstavljaju prava službenička krivična djela, a to znači da njih može izvršiti isključivo službena ili odgovorna osoba. Kod spomenutih izuzetaka počinitelac mogu biti službene ili odgovorne osobe, ali to može biti i bilo koje drugo lice.

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

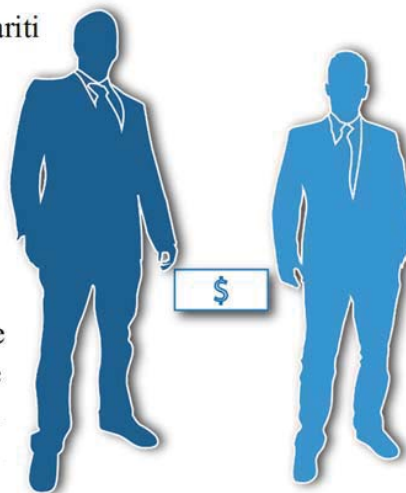
## 4.2. Primanje dara i drugih oblika koristi<sup>5</sup>

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

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

Radnja ovog krivičnog djela može se ostvariti zahtijevanjem ili primanjem dara ili neke druge koristi, ili primanjem obećanja dara ili neke druge koristi. Na osnovu toga može se reći da je pokušaj kod ovog krivičnog djela nemoguć u krivičnopravnom smislu.

Iako postoje neke nesaglasnosti među autorima, može se reći da je zaštitni objekt ove inkriminacije zakonito i pravilno obavljanje službene dužnosti,<sup>6</sup> a to znači primjena ovlaštenja službene ili odgovorne osobe u skladu sa zakonskim i podzakonskim aktima.



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

<sup>6</sup>Tomanović (1990) navodi specifičnost ovog krivičnog djela povodom pitanja zaštitnog objekta, pa ističe dva stava. Prvo, prema kojem je objekt zaštite pravilno funkcioniranje službe, a drugo, nenaplativost službe.

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

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

### 4.3. Davanje dara i drugih oblika koristi

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

Propisivanjem ovog djela zakonodavac nastoji da osigura poštenu i nekorumpiranu administraciju na način da inkriminira nedopuštena ponašanja koja mogu podstaći službena i odgovorna lica da djeluju suprotno pravilima službe.

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

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

---

<sup>7</sup> Teofilović & Jelačić, 2006.

<sup>8</sup> Šta se smatra službenom osobom, stranom službenom osobom, a šta odgovornom osobom određeno je u članu 2. Krivičnog zakona Federacije BiH.

<sup>9</sup> Treba istaći da se i nakon njegove inkriminacije prigovaralo da se za pokušaj podsticanja ne može kažnjavati (Derenčinović, 2001 [b]).

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

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

Zaštitni objekt i kod ovog krivičnog djela je pravilno i zakonito obavljanje službene dužnosti. Upravo zbog toga se ovo krivično djelo stavlja zajedno sa drugim krivičnim djelima protiv službene dužnosti iako se ono ne čini aktivnostima službenih osoba (osim izuzetno), nego drugih lica (*delictum communitium*).<sup>11</sup> S obzirom na zaštitni objekt, ni kod ovog ni kod prethodnog krivičnog djela visina pribavljene, ponuđene ili obećane koristi nema značajnu ulogu.

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

#### **4.4. Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem**

Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem je nepravo i opće službeničko krivično djelo, jer obavljanje službene ili odgovorne dužnosti ne mora biti karakteristika počinioca, a ako, ipak, jeste, onda ga može počinuti bilo koje službeno ili odgovorno lice. Iako se može primijetiti niz sličnosti sa posredovanjem u davanju mita, a to može stvarati nedoumice prilikom kvalifikacije djela, ipak, postoje jasne razlike. Problemu kvalifikacije djela

---

<sup>11</sup> Derenčinović, 2001 [b].

<sup>12</sup> Bačić (2000) navodi primjer kada službena osoba odbije primiti mito.

doprinosi i to što se ovo djelo često javlja zajedno sa krivičnim djelima primanje mita i zloupotreba položaja.<sup>13</sup>



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



U slučaju ovih krivičnih djela najčešće postoji hijerarhijski odnos između onoga ko posreduje i onoga kod koga se posreduje, mada zakonom nije propisano postojanje odnosa nadređeni-podređeni.<sup>15</sup> Također, zakon ne pravi razlike između slučajeva u kojima je nagrada ili druga korist zahtijevana i onih u kojima je samo primljena na inicijativu onoga za koga se posreduje (utječe). Bitno je to da djelo postaje svršeno u trenutku kada se nagrada ili druga korist primi da bi se utjecalo kod službenog lica bez obzira na to da li je to posredovanje i izvršeno.

Kao oblik krivice kod ovog krivičnog djela isključivo se javlja umišljaj a to znači da počinitelj mora biti svjestan da koristi svoj položaj da utječe na odluku službenog lica za (ne) izvršenje zakonite ili nezakonite službene radnje.<sup>16</sup> Pri tome visina nagrade ili koristi nije bitna, niti je značajno da li je ona pribavljena za sebe ili drugoga.

<sup>13</sup> Lazarević, 1998; Teofilović & Jelačić, 2006.

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

<sup>15</sup> Lazarević, 1998.

<sup>16</sup> Teofilović i Jelačić, 2006.

## 4.5. Davanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem

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

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

## 4.6. Zloupotreba položaja ili ovlaštenja

Za zloupotrebu službenog položaja ili ovlaštenja kažnjavalo se čak i u robovlasničkoj državi i u svim narednim oblicima državne organizacije.<sup>17</sup> *Danas* je ovo krivično djelo propisano u svim krivičnim zakonima u BiH, a istraživanja pokazuju da se ovo krivično djelo najčešće pojavljuje u optužnicama.<sup>18</sup>

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

1. Iskorištavanjem svog službenog položaja ili ovlaštenja – *Pod ovim treba podrazumijevati iskorištavanje onih ovlaštenja službenog lica koja su vezana za njegov službeni položaj u organizaciji. To su ovlaštenja koja proizlaze iz redovnih dužnosti.*
2. Prekoračenjem granica službenog ovlaštenja – *Ovaj oblik postoji onda kada službeno ili odgovorno lice vrši službene radnje koje su van njegovog službenog ovlaštenja.*

---

<sup>17</sup> Tomanović, 1990.

<sup>18</sup> Vujović, 2013.



### 3. *Neobavljanjem svoje službene dužnosti – Nepreduzimanje službenih radnji koje dužnost nalaže počiniocu u interesu službe.*

Krivični zakoni u Bosni i Hercegovini predviđaju i kvalificirane oblike ovog krivičnog djela a oni su određeni visinom pribavljene protivpravne koristi.

Važno je istaći da se kod zloupotrebe položaja ili ovlaštenja kao oblik krivice isključivo javlja umišljaj a kao i kod ostalih djela o kojima se govori u ovom dokumentu zaštitni objekt je pravilno i zakonito obavljanje službene dužnosti. To znači da u ovom slučaju postoji grupni zaštitni objekt pod kojim se podrazumijevaju određeno dobro, određeni društveni odnos ili interes kao zajednička karakteristika grupe krivičnih djela.

Prema zakonskom opisu ovog djela, očigledno je da se ovdje radi o općem i pravom službeničkom krivičnom djelu a to znači da ga može počinuti samo službena ili odgovorna osoba, i to obavljajući bilo koju službenu ili odgovornu dužnost. Počinioci ovog krivičnog djela opisuju se kao osobe koje su snalažljive, komunikativne, perfidne osobe, dobri poznavaoци prilika na tržištu i propisa koji reguliraju određenu materiju.<sup>19</sup> Također, najčešće se radi o osobama koje su prethodno neosuđivane, porodičnim i osobama srednje životne dobi.<sup>20</sup>

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

Ovdje je vrlo važno napomenuti da se ovo krivično djelo često javlja zajedno sa falsificiranjem službene isprave.<sup>21</sup> Zbog ovih, ali i drugih specifičnosti krivičnog djela, prilikom njegovog dokazivanja vrlo često se koristi vještačenje dokumentacije.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup>Teofilović, N. & Jelačić, M., 2006, str. 221.

<sup>20</sup>Vujović, 2013.

<sup>21</sup>Teofilović i Jelačić, 2006.

<sup>22</sup>Vujović, 2013.

## 4.7. Pronevjera u službi

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

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

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

## 4.8. Prevara u službi

Krivično djelo prevara u službi je pravo i opće službeničko krivično djelo.<sup>23</sup>

Osnovni oblik djela postoji kada službena ili odgovorna osoba, s ciljem da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist, podnošenjem lažnih obračuna ili na drugi način dovođenjem u zabludu ovlaštene osobe, izvrši nezakonitu isplatu.<sup>24</sup> Pored osnovnog, postoji i teži, odnosno osobito težak oblik prevare u službi za koji su propisane teže sankcije. Navedeno ukazuje na to da je kvalifikacija u smislu težine pojedinih oblika ovog krivičnog djela podjednaka kvalifikaciji kod krivičnog djela *pronevjera u službi* i *zloupotreba položaja ili ovlaštenja*. Pritom se visina protivpravno stečene imovine uzima kao kriterij za ocjenjivanje težine djela.

---

<sup>23</sup> Prema svojoj faktičkoj prirodi, prevara u službi odgovara krivičnom djelu „obične“ prevare, ali se razlikuje od nje prema zaštitnom objektu, protivpravnoj koristi, radnji djela i prema mogućem počiniocu (Teofilović & Jelačić, 2006).

<sup>24</sup> Zabludu, kao subjektivni osnov za isključenje krivičnog djela, treba posmatrati u smislu čl. 37. i 38. Krivičnog zakona BiH, koji opisuju stvarnu i pravnu zabludu, i to kao neotklonjivu.

Krivično djelo prevara u službi može se izvršiti samo direktnim umišljajem sa istaknutom namjerom da se pribavi protivpravna imovinska korist a ta korist uvijek je novac.

#### 4.9. Nesavjestan rad u službi

Iako se nesavjestan rad ne ubraja u grupu klasičnih korupcijskih krivičnih djela, zbog posebne važnosti za javnu službu i njegove frekventnosti zaslužuje da se nađe među posebno pojašnjenim djelima. Naime, radi se o djelu koje može izvršiti samo službeno ili odgovorno lice (pravo službeničko krivično djelo).

Dakle, ovo djelo službeno lice ostvaruje ako, svjesno kršeći propise (zakon ili drugi opći akt), propusti vršenje dužnosti nadzora, nesavjesno postupi i time prouzrokuje finansijsku štetu veću od 1.000 KM (npr. Krivični zakon BiH). I u ovom slučaju visina nastale štete ima utjecaja na kvalifikaciju oblika krivičnog djela. Tako, ako je nastala šteta veća od 10.000 KM, zapriječena kazna je veća. Također, zapriječena kazna je veća ako su nesavjesnim postupanjem službenika teže povrijeđena prava drugog lica.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

## 5. Vrste i pojavni oblici korupcije uopće

### 5.1. Tipologija korupcijskih krivičnih djela

Iako krivično pravo nije jedino sredstvo u borbi protiv korupcije i ne treba ga precjenjivati, mora se reći da je ono neizostavno (Bačić, 2000, Datzer, 2011). Krivičnopravna reakcija predviđena je samo za najteža zabranjena ponašanja, tj. primjenjuje se kao krajnje sredstvo (*ultima ratio*) na izvršioca neprihvatljivog ponašanja. Šta će se smatrati krivičnim djelom, zavisi od stava određenog društva, tačnije od vladajuće klase, odnosno vlasti. Također, od njihovih stavova zavisi i težina pojedinih krivičnih djela a o njoj se može zaključivati pregledom vrsta i mjera predviđenih krivičnopravnih sankcija za krivična djela koja su propisana u krivičnom zakonu. Koliko je, onda, teška korupcija, odnosno korupcijska krivična djela?

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

Tabela 5.1.

*Vrste zaprijećene kazne za korupcijska krivična djela*

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

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

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

Dužina trajanja zapriječene zatvorske kazne za korupcijska krivična djela prikazana je u tabeli 5.2.

*Tabela 5.2.*

*Dužina trajanja zapriječenih kazni za korupcijska krivična djela*

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

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

## 5.2. Oblici ponašanja koji se često povezuju sa korupcijom

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

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

- *Podmićivanje*

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

- *Favoritizam*

Favoriziranje podrazumijeva stavljanje određenih osoba ispred ostalih. To ponašanje može da se odnosi na porodicu, prijatelje, poznanike, kolege, određene grupacije ljudi kojima se daje određena prednost prilikom vršenja službene dužnosti. To ponašanje ne mora nužno značiti korupciju u pravnom smislu, nego se može naći na samoj granici dopuštenoga.

- *Nepotizam*

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

- *Kronizam*

Ovaj termin se upotrebljava ukoliko postoji situacija u kojoj službeno ili odgovorno lice prijatelje ili poznanike stavlja u povlašten položaj.

- *Klijentelizam*

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

- *Iznude*

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

- *Zloupotreba položaja*

Zloupotreba položaja zajednički je imenilac za bilo koji drugi oblik ponašanja kojim se služba obavlja na način da se vlastiti interesi stavljaju ispred javnih. Ona postoji ukoliko konkretnim postupanjem nije ostvareno postojanje nekog drugog kašnjevog ponašanja. I podmićivanjem i prijevarom se, naprimjer, vrši zloupotreba, ali je oblik realizacije jasno preciziran: kod zloupotrebe kao

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

- *Sukobi interesa*

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

- *Nezakoniti doprinosi*

Ovaj termin se upotrebljava kada se želi ukazati da službena ili odgovorna lica povećavaju svoje prihode na neformalan način, a to praktično znači putem kršenja neke pravne norme.

- *Umrežavanje*

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

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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



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

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

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

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

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

*Tabela 6.1.*

*Prihvatljivost koruptivnih ponašanja za građane*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Tabela 6.1.*

*Važnost prijavljivanja korupcije*

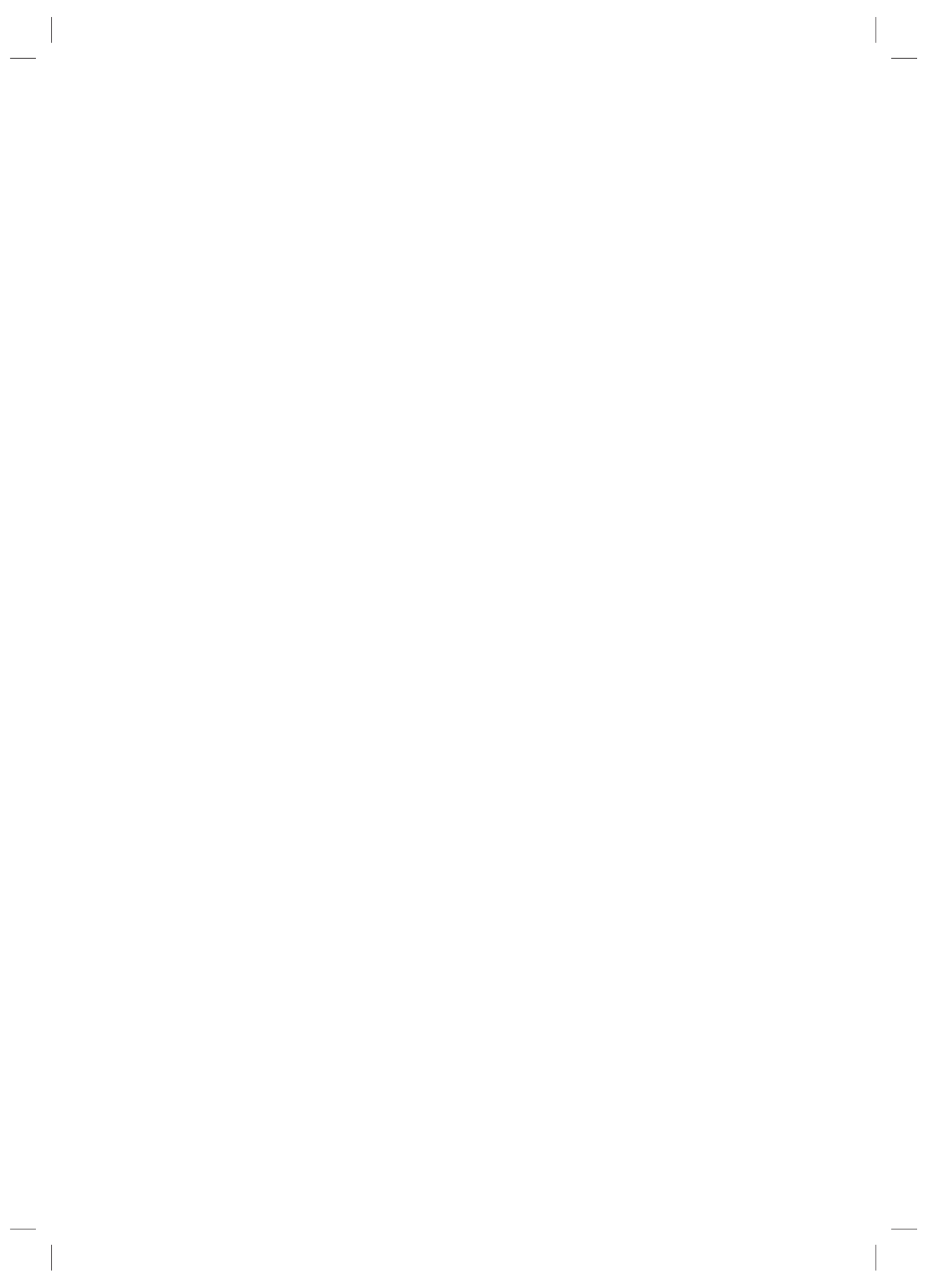
	Slazem se	Ne slažem se	Ne znam
Uobičajena je praksa da se plati ili daju pokloni, zašto bih prijavljivao/la	30,2%	59,3%	10,5%
Nema svrhe prijavljivati korupciju, jer se ništa korisno ne može uraditi povodom tog pitanja	56,5%	32,9%	10,6%
Ljudi koji prijavljuju korupciju će vjerovatno žaliti	57,5%	24,8%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

Na kraju, građanima je postavljeno i pitanje: Ako biste u budućnosti morali da prijavite slučaj kada je državni službenik od Vas tražio novac ili poklon, kome biste ga prijavili? U pravilu, građani (58,9%) imaju predstavu o tome kome bi prijavili korupciju. Najčešće navode policiju (15,8%), organ za borbu protiv korupcije (14,3%), osobu nadređenu osobi koja je tražila mito (12,2%) i medije (8,8%). Izuzetno rijetko (2,2%) građani bi se odlučili da prijave slučaj tužiocu. Međutim, veliki broj građana (22,3%) ne zna kome bi prijavilo slučaj traženja mita. Sa druge strane, 18,8% građana ima jasan stav: Nikome ne bih prijavio/prijavila!



**TEMA II.**  
**POJMOVI I POJAVNI OBLICI SUKOBA  
INTERESA**

Autor  
Aleksandra Martinović



## 1. Pojam sukoba interesa

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

Sukob interesa u javnim službama je star koliko i sama državna uprava, ali su njegovi pojavi oblici sve brojniji i složeniji. Za pravilno razumijevanje sukoba interesa potrebno je prvo pojasniti o kakvim se interesima radi. Sva lica, bilo da se radi o pravnim ili privatnim, imaju veliki broj različitih interesa koji ne mogu istovremeno biti realizirani, odnosno zadovoljeni. Naprimjer, pojedinac može imati interes za rješavanje stambenog pitanja, kao i za kupovinu novog automobila, ali ne može oba interesa zadovoljiti u isto vrijeme. Javni sektor, rukovodeći se javnim interesom, prilikom donošenja i usvajanja budžeta određenog administrativnog nivoa mora donijeti odluku o tome koji će interesi brojnih budžetskih korisnika biti zadovoljeni i u kojoj mjeri u okviru limitiranih

---

<sup>25</sup>Sukob interesa – vodič kroz pojmove i zakone, Transparency International BiH.



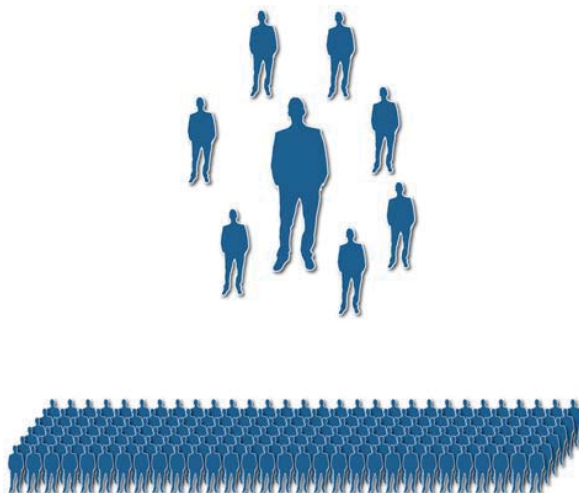
sredstava. Ovo jesu primjeri međusobno suprotstavljenih interesa, ali oni ne predstavljaju sukob interesa koji se ovdje razmatra. Pojam sukoba interesa u kontekstu prevencije korupcije je situacija koja, na jednoj strani, ima javni interes a koji, zbog drugih interesa lične ili poslovne prirode, može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

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

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

## 2. Odnos sukoba interesa i korupcije

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



interesa), može postupati pošteno i u skladu sa zakonom, te time izbjeći korupciju.

Sukob interesa je jedno specifično stanje ili situacija u kojoj postoji sukob javne dužnosti i ličnog interesa, koji bi mogao neprimjereno da utječe na javni interes. Pojedinci se često mogu naći u toj situaciji i suprotno svojoj volji. Naprimjer, u manjim sredinama je nekada neizbježno da na različitim pozicijama u jednoj javnoj instituciji budu zaposlena lica koja su na neki način povezana (rodbinski, prijateljski itd.). Tada lice koje ima hijerarhijski višu poziciju može doći u situaciju da direktno rukovodi ili odlučuje, naprimjer, o unapređenju, o povezanom licu na nižoj funkciji. Da li će u konkretnoj situaciji privatni interes prevladati nad javnim, kao i posljedično odlučivanje, jeste odluka koja je u najvećoj mjeri zasnovana na ličnom integritetu pojedinca, a potom i na vjerovatnoći detekcije određenog ponašanja, te visini sankcije. U tom smislu je i prevencija sukoba interesa dio širih mjera za prevenciju korupcije, a o sukobu interesa se prvo razmišlja kao o pitanju etike i integriteta, a potom kao o pravnom, te političkom pitanju.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

### 3. Sukob interesa u međunarodnim standardima

Među najvažnije međunarodne standarde koji definiraju pojam sukoba interesa, njegove oblike i manifestacijske forme, mehanizme otkrivanja, prevenciju i upravljanje sukobom interesa tamo gdje ga nije moguće otkloniti spadaju preporuke Vijeća Evrope<sup>26</sup>, Smjernice Organizacije za međunarodnu saradnju i razvoj (OECD), Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije i drugi.

#### 3.1. Oblici i manifestacijske forme sukoba interesa

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

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

---

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

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

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

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

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

---

<sup>27</sup>Član 13. Modela kodeksa ponašanja za javne službenike.

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

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

Konkretno, **materijalni interes** uključuje stvarnu ili potencijalnu finansijsku dobit. On postoji u slučajevima kada zaposleni ili član njegove/njene porodice koji posjeduje imovinu, akcije ili položaj u kompaniji koja se nadmeće za taj javni posao, prihvata poklone, koristi prednosti ili ima prihod od drugog posla. Nije neophodno da bude razmijenjen novac – korist može biti povećanje vrijednosti imovine zbog povoljne odluke ili odabira određenog ponuđača za ugovor. Naprimjer, ukoliko osoba koja podnese zahtjev kod odbora uruči donaciju kompaniji u kojoj je odbornik partner, tu postoji potencijalni sukob interesa, jer na odbornika može da utječe donacija prilikom razmatranja zahtjeva. Postoji, dakle, rizik da lični interes odbornika u kompaniji može biti u sukobu s njegovim javnim dužnostima da procijeni zahtjev na osnovu njegove stvarne vrijednosti.<sup>28</sup>

**Nematerijalni interesi** nemaju finansijsku komponentu. Oni proizlaze iz ličnih ili porodičnih odnosa ili učešća u sportskim, društvenim ili kulturnim aktivnostima. Najočigledniji primjer ovoga je porodični interes – naprimjer,

---

<sup>28</sup> Dr. Londza Esadze, Smjernice za prevenciju sukoba interesa, 2013.

službenik u sektoru za zapošljavanje može imati interes da utječe na proceduru zapošljavanja da bi osigurao mjesto svom rođaku, bez ikakve finansijske dobiti. Slično tome, ako vladina organizacija koja daje donacije sportskim organizacijama ima zaposlenog na visokom položaju čija je kćerka vodeći igrač u organizaciji koja je podnijela zahtjev za donaciju, zaposleni ima, ili može biti shvaćeno da ima, lični interes u vezi sa ishodom zahtjeva za donaciju.

Postoje i drugi interesi koji nisu lični, ali mogu biti predmet sukoba interesa. Imajući ponovni izbor na umu, izabrani funkcioneri obično slijede interese svojih birača i/ili svojih partija i pokušavaju da utječu na relevantne administrativne procese, što je često u suprotnosti sa javnim interesima.

Veliki doprinos razumijevanju savremenih oblika sukoba interesa i razvoju propisa, naročito kada su u pitanju interakcije sa poslovnim sektorom, bilo da do njih dolazi tokom vršenja javne službe ili po njenom napuštanju, dala je **Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC)**. Ona propisuje unapređenje standarda i procedura za **očuvanje integriteta privatnih entiteta**, uključujući kodekse ponašanja za korektno, časno i pravilno obavljanje poslovnih djelatnosti i svih relevantnih profesija i za **sprečavanje sukoba interesa**, te za **unapređenje dobre poslovne prakse među preduzećima i u ugovornim odnosima preduzeća sa državom**. Dalje, propisuje potrebu **sprečavanja sukoba interesa** uvođenjem **ograničenja, gdje to odgovara i za razuman vremenski period**, u pogledu obavljanja profesionalnih djelatnosti **bivših** javnih funkcionera ili zapošljavanja javnih funkcionera u privatnom sektoru nakon napuštanja javnih funkcija ili penzioniranja, tamo **gdje su te djelatnosti ili zaposlenje u neposrednoj vezi s funkcijama na kojima su bili ili su ih nadgledali** ti javni funkcioneri za vrijeme svog mandata (pantouflage).<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup>UNCAC, član 12. Privatni sektor.

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

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

1. Poslovanje sa samim sobom, odnosno u vlastitu korist, odnosi se na situaciju u kojoj pojedinac u zvaničnom svojstvu preduzima mjere koje uključuju poslovanje sa samim sobom u privatnom svojstvu i koje donose korist.
2. Prihvatanje poklona i drugih materijalnih vrijednosti - javni službenici ne treba da traže, niti da, osim ako su ovlašćeni, prihvataju transfer ekonomskih vrijednosti od lica sa kojima stupaju u kontakt u zvaničnom svojstvu. Koristi mogu biti od sitnih znakova pažnje do značajnih transfera zabranjenih krivičnim zakonom.
3. Trgovina utjecajem je “praksa traženja nekog oblika koristi... u zamjenu za primjenu nečijeg službenog položaja ili utjecaja u njihovu korist”.
4. Korištenje javne imovine za privatne svrhe može podrazumijevati korištenje službenog telefona, ili odnošenje olovaka kući iz kancelarije, ali i značajnije korištenje državnih vozila, kompjutera, medicinske opreme itd. u privatne svrhe.

5. Korištenje povjerljivih informacija znači da javni funkcioner odaje drugima povjerljive informacije do kojih je došao vršenjem svojih službenih dužnosti, ili da ih koristi za lični interes. Konkretan primjer je *privilegirana informacija*, koja nije na raspolaganju širokoj javnosti.
6. Nepropisan angažman - dodatno zaposlenje (npr. u privatnom sektoru) može uključivati situacije kada javni funkcioner traži, pregovara ili obećava da će prihvatiti privatno zaposlenje, ili da će pružati usluge u privatnom interesu, ili da će voditi privatni posao, a kada to zaposlenje, usluga ili posao dovodi do sukoba ili narušavanja obavljanja njegovih dužnosti.
7. Postzaposlenje, kao jedna od novijih oblasti sukoba interesa, podrazumijeva da javni funkcioneri, nakon napuštanja javne službe, ne mogu da obavljaju takvu funkciju koja će im omogućiti da, na osnovu svog prethodnog zaposlenja, ostvare nedozvoljenu prednost. Ovo je problem utjecaja na državne službenike naročito u **oblasti propisa**. Kada informacije o naknadnom zaposlenju izbiju na vidjelo, interes javnosti za takve situacije raste, a povjerenje u prethodne administrativne odluke i pravičnost službenika je potencijalno ugroženo.
8. Lično ponašanje (narušavanje javnog ugleda) je pitanje da li osobe na javnom položaju imaju pravo na istu privatnost kao i ostali građani. Postoje dvije bitne okolnosti u kojima lično ponašanje može da stvori sukob interesa:
  - a) Kada javnog službenika njegovo ponašanje čini podložnim pritiscima da obavlja javnu funkciju nepravilno (u slučaju alkoholizma i sl.) i
  - b) kada ponašanjem diskreditira vladu ili određene službe i na taj način potkopava povjerenje javnosti.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>Dr. Londza Esadze, Smjernice za prevenciju sukoba interesa, 2013.



### 3.2. Mehanizmi otkrivanja sukoba interesa

Vijeće Evrope navodi i koja bi se **procedura** morala poštovati da bi se spriječio i uklonio svaki sukob interesa. **Teret nadziranja i izbjegavanja sukoba interesa** stavlja se **na javnog službenika**, budući da je on obično jedina osoba koja zna da li se nalazi u toj situaciji. On mora uredno identificirati, izbjegavati i obznaniti (prijaviti) svaki prividni, potencijalni ili stvarni sukob interesa, te se povinovati svakoj odluci da se povuče iz sukoba interesa i/ili liši prednosti koja ga stvara. Ta obaveza trebalo bi da ima kao posljedicu sankcije za one koji je ne poštuju, minimalno u vidu disciplinskih mjera (ako se sukob interesa nije manifestirao u korupciju ili zloupotrebu).<sup>31</sup>

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

Dakle, trebalo bi da postoji **sistem prijavljivanja**. Prijava interesa **pri preuzimanju dužnosti** je važna da bi se od početka moglo utvrditi da li će budući službenik biti u sukobu interesa na novom položaju. Dalje, kako se interesi službenika mijenjaju s vremenom, važno je da se prijavi i **svaka promjena**. Najzad, kao sredstvo kontrole, zakon bi trebalo da propisuje **godišnju prijavu interesa**, kako bi se u najkraćem roku ispravilo nepoštovanje obaveze da se prijave novi interesi.

Uz ovaj sistem prijave interesa, trebalo bi da postoji i **sistem prijave i odobravanja mogućih novih funkcija** koje mogu doći u sukob s javnim položajem. Često je moguće da je privatni položaj službenika rezultat prethodnog javnog položaja, koji može pružiti unosne prilike kako za samog službenika, tako i za druge lične interese (firme, treće strane itd.). Zbog toga bi, *u skladu sa odredbama zakona, javni službenik trebalo da bude obavezan da obavijesti svog poslodavca, te da zatraži njegov pristanak za obavljanje određenih aktivnosti, bilo plaćenih ili neplaćenih, ili za prihvatanje određenih položaja i dužnosti van svog zaposlenja u javnoj službi.*

---

<sup>31</sup>Član 13. stav 3.

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

### 3.3. Prevenirica i upravljanje sukobom interesa

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

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

1. Regulatorica o sukobu interesa trebala bi da propisuje da **javni dužnosnici moraju pažljivo da razmatraju vlastito ponašanje, da identificiraju i da prijave vlastite situacije sukoba interesa**. Prijava interesa nije dovoljna, budući da odgovornost poštenog ponašanja ne počiva samo na izjavama već na iskrenom ponašanju koje se mora održavati tokom javnog mandata.
2. Na **dokazanu situaciju sukoba interesa mora se smjesta reagirati odgovarajućim sankcijama** koje mogu uključivati: lišavanje ili likvidaciju interesa, izuzeće iz učestvovanja u kompromitiranom procesu donošenja odluka, ograničavanje pristupa pojedinim informacijama, premještanje na položaj u kojem ne može doći do sukoba, preraspodjelu zadataka i odgovornosti, ostavku bilo s mjesta na kojem je došlo do sukoba interesa, bilo iz javne službe u potpunosti. Takve sankcije trebale bi odgovarati specifičnim posljedicama situacija sukoba interesa i one mogu biti praćene i krivičnim mjerama *ako je, zbog sukoba interesa, došlo do štete na javnim budžetima ili imovini, u normalnom funkcioniranju javnih poslova, ili ako su funkcioner ili treća strana imali nezakonitu dobit zbog sukoba interesa*. **Pored toga, sve odluke donesene tokom dokazanog sukoba interesa treba poništiti.**

---

<sup>32</sup>Smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi, OECD, juni 2003.

3. **Viši funkcioneri i posebno političari treba da demonstriraju karakteristike vođa** i da se pobrinu da se ne dovedu u situacije sukoba interesa, dajući primjer ostalima. Također bi trebali redovno nadzirati efikasnost politika unutar svojih organizacija i predložiti izmjene i dopune kad god se pokažu potrebnim.
4. **Viši dužnosnici javnih institucija trebali bi redovno razmatrati rizična područja i predlagati posebne mjere sprečavanja i sankcioniranja** sukoba interesa. Dodatno zaposlenje je jedno od rizičnih područja, jer službenik može biti vezan uz privatne interese kada on ili njegovi rođaci dobiju dobro plaćene poslove u privatnim firmama koje ulaze u procese odobravanja ili ugovorne odnose s javnom institucijom koja je u pitanju. Povlaštene informacije su vrlo rizično područje, naročito u vezi s javnom nabavkom, koncesijama ili privatizacijskim postupcima, gdje bi osjetljivi podaci mogli odrediti pobjednika tendera. Zapošljavanje bivših javnih službenika u privatnim firmama koje su prethodno sa njima ušle u ugovorne odnose ili procese odobravanja, također, treba biti zabranjeno, jer može ohrabrivati da određene firme imaju pogodnosti tokom njihovog mandata.
5. **Politika koja se tiče sukoba interesa treba imati efikasne mehanizme unutrašnje i vanjske kontrole.** Unutrašnja kontrola treba biti što je više moguće nezavisna od uprave javne institucije i može biti povezana s unutrašnjom revizijom. Ona bi trebalo redovno da nadzire zaposlenike zbog potencijalnih sukoba interesa i da preispituje odluke koje ukazuju na loše upravljanje ili nemar. Vanjska kontrola bi trebalo da osigura predanost institucije poštovanju općih zahtjeva regulative koja se tiče sukoba interesa (povremeno izjašnjavanje, prikladne i pravične sankcije itd.). Ovu kontrolu bi trebalo da vrši nadzorno tijelo zaduženo za sankcioniranje zloupotreba od uprava javnih institucija.
6. **Svaka javna institucija bi trebalo da podnosi godišnje izvještaje o procjeni sukoba interesa** koji bi, između ostalog, trebali informirati javnost o slučajevima sukoba interesa, rješenjima i s njima povezanim sankcijama, politikama institucije itd.
7. Od ključne važnosti je da **svaka politika koja se tiče sukoba interesa omogući mehanizam zviždanja.** Propisi o „zviždačima“ bi trebali predviđati minimalne dokaze potrebne za pokretanje istrage, zaštititi identitet zviždača, djelovati nezavisno od uprave institucije (u idealnom slučaju, tijelo koje provodi istragu je izvan javne institucije u kojoj se ona provodi), zaštititi zviždača od pravnih i drugih represalija i dati mu unapređenje ako je bio u pravu.

8. **Odgovornost primjene politike koja se tiče sukoba interesa treba biti povjerena nezavisnom centralnom tijelu** koje bi trebalo da bude nadležno za nadgledanje pravilne primjene zakona i propisa, davanje smjernica i primjera najboljih praksi unutrašnjim kontrolama javnih institucija, primjenjivati ili nadzirati sankcioniranje, osigurati mogućnost zaštite od odmazde od korumpirane uprave. Ovakva agencija bi trebalo da bude nezavisna od uplitanja politike i efikasna u djelovanju, kako bi bila odgovorna javnosti.
9. **Politika koja se tiče sukoba interesa treba da bude kombinirana sa efikasnom antikorupcijskom i politikom protiv nezakonitog bogaćenja, praćeno mjerama zapljene nezakonito stečene imovine.**
10. **Politike koje se tiču sukoba interesa moraju biti u skladu sa Ustavom i drugim zakonima koji štite pravično postupanje i ljudska prava,** naročito tamo gdje dopuštaju javno objavljivanje interesa ili specifične tehnike istrage, kako rezultati istrage ne bi bili neprihvatljivi na sudu i time politika sankcioniranja sukoba interesa kompromitirana zbog nepotrebne zloupotrebe istražnih ovlaštenja.
11. **Nadležne vlasti bi trebalo da uključe organizacije civilnog društva i poslovne organizacije u razradu i primjenu politike koja se tiče sukoba interesa za javne funkcije,** kao i u procese njihove evaluacije. Poslovne subjekte treba uključiti zbog toga što ponekad mogu biti na jednoj strani sukoba interesa i njihovo shvatanje i uključenost mogu biti od velike pomoći. Njih treba podsticati da prijavljuju sukobe interesa nadležnim vlastima. NVO mogu imati ključnu ulogu u procesu formuliranja i primjene politike, a njihova stručnost i nezavisnost u procesima evaluacije i prijedlozima za poboljšanje aktivnosti doprinose efikasnosti ovih politika.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

## 4. Sukob interesa u propisima u Bosni i Hercegovini

Sukob interesa je u fokusu velikog broja propisa u Bosni i Hercegovini u posljednjih petnaest godina koji se odnose na različite bh. administrativne nivoe i različite javne funkcije. Pored zaštite integriteta javne službe, njihova posebna važnost je da osiguraju da se procesi tranzicije odvijaju na način koji će limitirati mogućnosti pojedinaca da, rukovođeni privatnim interesom, neopravdano dođu do imovine koja traži nove vlasnike. Danas postoji veliki broj ovih propisa, od strateških antikorupcijskih dokumenata na svim administrativnim nivoima preko Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, zakona o sukobu interesa na državnom, entitetskom i nivou Brčko Distrikta BiH, Zakona o državnoj službi i službenicima, propisa za ostale specifične profesije (policijski službenici, porezna administracija, pravosuđe itd), zakona o javnim nabavkama do raznih kodeksa, pravilnika itd.

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

**Za državne službenike na svim nivoima u Bosni i Hercegovini najrelevantnije su odredbe o sukobu interesa koje propisuju zakoni o državnoj službi/službenicima.**<sup>33</sup> Zakoni obuhvataju osnovne principe i načela profesionalne, etičke javne uprave, zaštitu javnog interesa, zabrane i nespojivosti u obavljanju javnih funkcija, zabrane primanja bilo kakve vrste koristi za sebe i povezana lica i procedure prijavljivanja sličnih pokušaja, dvogodišnje obaveze koje se tiču primanja naknade i postzaposlenja u privatnim firmama sa kojima je postojao odnos, ili je vršen nadzor, političku nezavisnost i nepristrasnost, obaveze prijavljivanja interesa i imovine, disciplinsku odgovornost i sankcije i

---

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

druga pitanja. Zakoni imaju veliki broj sličnih ili identičnih odredaba, mada među njima postoje i razlike.

## 5. Primjeri sukoba interesa za različite profesije

U nastavku je dato nekoliko primjera sukoba interesa u vršenju različitih službenih dužnosti i za različite profesije. Primjeri su sadržani u preporučenoj literaturi OECD-a.<sup>34</sup>

### 1. Tender i nabavka

Organizacija traži firmu za snabdijevanje kancelarijskom opremom. Član tenderske komisije ima akcije u jednoj od firmi koja je dala ponudu. To može utjecati, ili postoji osnovana sumnja da može utjecati, na njegovu ili njenu sposobnost da donese nepristrasnu odluku.

### 2. Zapošljavanje

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

### 3. Dodatno zaposlenje

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

### 4. Bivši državni funkcioneri

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

---

<sup>34</sup> Dr. Londza Esadze, Smjernice za prevenciju sukoba interesa, 2013.

## **5. Pokloni i povlastice**

Redovni dobavljač je ponudio službeniku za nabavku u vladinom odjeljenju besplatan vikend za dvoje u odmaralištu na plaži. Ukoliko prihvati ponudu, službenikova nepristrasnost prilikom rada sa dobavljačem može biti ugrožena.

## **6. Davanje dozvola**

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

## **7. Odobranje planova od lokalne samouprave**

Viši službenik u općini zadužen za planiranje (planer) često savjetuje podnosiocima zahtjeva o tome kako da njihovi zahtjevi budu u skladu sa procedurama. Nekim podnosiocima je predlagao da koriste usluge lokalnog arhitektonskog biroa u kojem je radio njegov brat. Iako je osoblje firme radilo gotovo cijeli posao, ponekad su plaćali planera da lično pripremi crteže. Posao planera je bio da djeluje u skladu sa javnim interesima i da daje nepristrasne savjete o pravilima. Preporučujući firmu svoga brata, on je stavio vlastite privatne interese i interese svoga brata ispred svoje javne dužnosti.

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

## **8. Izabrani funkcioneri**

Mnogi vijećnici imaju poslovne i profesionalne interese u oblastima lokalne uprave koju predstavljaju. Sukobi mogu da nastanu ukoliko im njihov javni položaj omogućuje pristup informacijama i mogućnostima koje mogu da koriste za unapređivanje ličnih i profesionalnih interesa. Naprimjer, vijećnik može biti u iskušenju da utječe na zahtjev za pokretanje novog biznisa u gradu ukoliko, zbog toga, njegov vlastiti posao može nazadovati.

**TEMA III.**  
**ETIČKI KODEKSI I INTEGRITET**

Autor  
Aleksandra Martinović





## 1. Pojmovi etike i integriteta

Pošto korupcija podrazumijeva *svjesnu namjeru* pojedinca da zloupotrijebi određena ovlaštenja kako bi stekao ličnu korist, za prevenciju korupcije ključna su osnovna moralna, odnosno etička načela kojih pojedinci treba da se pridržavaju pri vršenju dužnosti, kao i lični integritet pojedinaca koji obavljaju javne funkcije, što se, u konačnici, reflektira i na integritet same javne uprave.

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

Prema OECD-u, integritet je kamen-temeljac dobre uprave. Integritet se odnosi na primjenu vrijednosti, principa i normi u svakodnevnom funkcioniranju javnih institucija. Vlade se nalaze pod povećanim pritiskom javnosti da koriste informacije, resurse i autoritet za planirane svrhe. Da bi se dostigla kultura integriteta, potrebni su dosljedni naponi na ažuriranju standarda, pružanju smjernica i nadgledanju njihove primjene u praksi. To, također, zahtijeva od zemalja da anticipiraju rizike i primjenjuju adekvatne mjere.<sup>36</sup>

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

---

<sup>35</sup> Priručnik: Uvođenje planova integriteta na lokalnom nivou, Transparency International BiH, 2015.

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

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

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

## **2. Zašto kodeksi – historijski i kulturološki pregled**

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

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

---

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

### 3. Etički kodeks i/ili kodeks ponašanja?

**Etički kodeksi** u svedenoj formi predstavljaju svojevrsnu deklaraciju osnovnih vrijednosti i principa koji se mogu očekivati od javne službe. Oni mogu biti vrlo kratki, bez detaljnih pravila ponašanja i služe kako javnim službenicima, tako i građanima, da bi znali koje vrijednosti mogu očekivati od javne uprave.

**Kodeksi ponašanja** se dizajniraju kako bi aniticipirali i prevenirali određene specifične oblike ponašanja. Iako i ovi kodeksi mogu biti kratki, u praksi su češće nešto duži i detaljni, sa idejom da štite zaposlene, kao i reputaciju i imidž vlade. Većina njih se fokusira na radnje koje ne treba činiti, specifične akcije u kojima zaposleni ne treba da učestvuju, a ne na afirmativne obaveze.

Iako su ranije etički kodeksi i kodeksi ponašanja posmatrani kao dvije krajnosti, u praksi su oni, zapravo, komplementarni. Postoji logički kontinuum između osnovnih vrijednosti i etičkih principa, na jednoj strani, i pravila i standarda ponašanja, na drugoj.<sup>38</sup> Većina savremenih kodeksa, zapravo, sadrži elemente i jednog i drugog.

## 4. Pojam i komponente kodeksa prema međunarodnim standardima

### 4.1. Osnovni etički principi

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

---

<sup>38</sup>*Ibid.*

*integritet*), a potom tu vrijednost „oživljavaju“ putem principa (ne koristiti javnu funkciju za ličnu korist).<sup>39</sup>

Među osnovne principe javne službe najčešće se navode: nesebičnost, odnosno postupanje isključivo u javnom interesu, integritet (nedovođenje u finansijske i druge odnose zavisnosti prema vanjskim licima ili organizacijama, koji bi mogli utjecati na obavljanje službenih dužnosti), objektivnost (donošenje odluka u svim situacijama na osnovu objektivnih kriterija), odgovornost (za vlastite odluke i aktivnosti prema javnosti, kao i pokoravanje nadzoru), zakonitost, otvorenost, poštenje (deklariranje svih privatnih interesa i preduzimanje mjera da se izbjegnu eventualni sukobi), efikasnost, vođstvo (promoviranje osnovnih principa putem vlastitog primjera) itd.

## **4.2. Pravila ponašanja**

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

## **4.3. Obaveze i zabrane u vezi sa sukobom interesa i korupcijom**

Restrikcije u vezi sa sukobom interesa i korupcijom su neizostavan dio kodeksa i predstavljaju svojevrsno razrađivanje etičkih principa. Svrha ovih odredaba jeste, kao što je opisano u poglavlju o sukobu interesa, da propišu brojne moguće situacije kolizije javnih i privatnih interesa i njihovo preveniranje, odnosno načine uklanjanja. U zavisnosti od konkretnih profesija, ove odredbe se podešavaju tako da obuhvate širok spektar situacija, povezanih lica, zabrane primanja poklona i njihovo prijavljivanje ukoliko se ne mogu izbjeći, nespojivosti sa drugim javnim funkcijama, limitiranje drugih aktivnosti van javne

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

službe, izjavljivanje imovine i interesa svojih i povezanih lica, uklanjanje iz kompromitiranog procesa donošenja odluka itd.

#### **4.4. Sankcije**

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

#### **4.5. Veze sa postojećim zakonima**

Minimalne poveznice kodeksa trebale bi da budu prema propisima koji definiraju disciplinsku, a u slučajevima korupcije, i krivičnu odgovornost.

### **5. Primjeri i preporuke modela kodeksa za javne službenike**

#### **5.1. Ujedinjeni narodi**

**Konvencija UN protiv korupcije** u članu 8, Kodeksi ponašanja javnih službenika, navodi obavezu za države članice da primjenjuju kodekse ili standarde ponašanja za korektno, časno i pravilno obavljanje javnih funkcija, uzimajući u obzir relevantne inicijative regionalnih, međuregionalnih i multilateralne organizacije, uključujući sisteme za prijavljivanje korupcije, izjavljivanje interesa i imovine radi sprečavanja sukoba interesa, kao i preduzimanje disciplinskih i drugih mjera protiv javnih funkcionera koji krše kodekse ili standarde.

## 5.2. Vijeće Evrope

Preporuke Vijeća Evrope odnose se na razradu kodeksa i pojedine njegove stavke. To uključuje: definiranje javnih zvaničnika na koje se kodeks odnosi (izabrani zvaničnici, državni službenici, nosioci pravosudnih funkcija, revizori javnog sektora, policijski službenici, ljekari, zaposleni u obrazovnom sektoru itd.), ciljeve kodeksa, osnovne principe, izvještavanje, sukob interesa, izjavljivanje interesa, nespojive vanjske interese, političke ili javne aktivnosti, zaštitu privatnosti, darove i reakcije na nepropisne ponude, podložnost utjecajima, zloupotrebe javne funkcije, informacije u posjedu javnih organa, upotrebu javne imovine, provjere integriteta, odgovornost za superviziju, pravila po okončanju javne funkcije, nadzor nad primjenom i sankcije.

## 5.3. Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi

Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi usvojio je Evropski parlament u septembru 2001, a dopunjen je 2015. godine, kako bi bolje odgovorio povećanim zahtjevima za preispitivanje evropskih načina donošenja odluka. Kodeks daje smjernice za potpunije ostvarivanje prava na dobru upravu, a u slučajevima loše uprave, moguća je žalba Evropskom ombudsmanu. Utjecaj ovog kodeksa se ne ograničava na institucije i organe EU. Naime, već ga je prihvatio jedan broj starih i novih država članica.

Načela javne službe kojima treba da se vode službenici EU su: posvećenost EU i njenim građanima, integritet, objektivnost, poštovanje drugih i transparentnost. Kodeks, dalje, propisuje odredbe kao što su: nepostojanje diskriminacije, nepostojanje zloupotrebe ovlaštenja, nepristrasnost i nezavisnost, pravednost, potvrda o prijemu i upućivanje na nadležnog službenika, pravo na saslušanje i pravo na davanje izjava, razuman vremenski rok za donošenje odluka, obaveza da se odluka obrazloži, navođenje mogućnosti za prigovor, zaštita podataka, zahtjevi za informacije, zahtjevi za javni pristup dokumentima, ispravno vođenje evidencije, objavljivanje kodeksa, revizija rada i druga.

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

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

Ciljevi ponašanja treba da budu jasni - koje vrste ponašanja su poželjne, a koje treba destimulirati.

Organizacioni ciljevi treba da zaštite reputaciju organizacije. Kodeksi koji u sebi sadrže brigu, saosjećajnost i slično su odgovarajući za, naprimjer, zdravstvene ustanove. Ali, ovakav kodeks ne mora funkcionirati i za porezne organe od kojih se zahtijeva da budu čvrsti i nepokolebljivi kada traže poštovanje poreznih propisa.

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

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

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



Da bi kodeks bio efikasan, mora imati podršku unutar institucije, mada previše mehanizama za podršku može učiniti upravo suprotno. Veliki broj ureda i komisija za interpretaciju kodeksa dovest će do toga da se službenici obraćaju redom svim nadležnim dok ne dobiju odgovor koji žele.

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

Da bi kodeks funkcionirao, neophodno je da postoji održiv pravni sistem u zemlji. Tu se, prije svega, misli na postojanje zakona koji se bave korupcijom, načina rješavanja administrativnih povreda, nezavisne pravosudne organe i druge organe za provođenje zakona itd.

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

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

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

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

Konačno, kodeksi se mogu pokazati neuspješnim kada dođe do njihovog zastarijevanja, odnosno kada ne prate dinamični razvoj društva i organizacija - novih tehnologija, promjena u pravnom sistemu, u međunarodnim odnosima itd.<sup>40</sup>

## **7. Kodeksi i druga pravila ponašanja za zaposlene u državnoj službi/upravi u Bosni i Hercegovini**

Za državne službenike u Bosni i Hercegovini relevantna su četiri kodeksa na državnom, entitetskom i nivou Brčko Distrikta BiH. To su:

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

Iako se kodeksi različito nazivaju na različitim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini (etički kodeks, kodeks ponašanja ili samo kodeks), njihova struktura u velikoj mjeri je slična i odnosi se na prethodno opisane standardne elemente savremenih kodeksa, mada su pojedini elementi u njima razrađeni sa većim ili manjim nivoom detalja i konkretnih odredaba. Svi oni sadrže pravila i principe dobrog ponašanja državnih službenika prema građanima i međusobno, zaštitu javnog interesa, zabrane u vezi sa sukobom interesa, nespojivosti i postzaposlenje, zabrane primanja poklona i drugih vidova koristi i procedure

---

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

<sup>41</sup>„Službeni glasnik BiH“ broj 49/13.

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

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

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

prijavljivanja, odavanja povjerljivih i privilegiranih informacija, zabrane korištenja javne imovine u privatne svrhe, poštovanje zakona o slobodi pristupa informacijama i zaštiti ličnih podataka, političku neutralnost i zabranu diskriminacije prema političkoj i bilo kojoj drugoj osnovi, zdravo radno okruženje i standarde ponašanja (pa i odijevanja) na radu, odgovornost za nadzor i primjenu kodeksa (rukovodioci institucija ili službenik za etiku u slučaju Brčko Distrikta BiH), poveznice sa propisima o državnoj službi/upravi, disciplinsku odgovornost i drugo. Neki kodeksi detaljnije obrađuju navedena pitanja.

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

**TEMA IV.**  
**STANDARDI O TRANSPARENTNOSTI**

Autor  
Aleksandra Martinović



## 1. Savremene definicije transparentnosti

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

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

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

## 2. Javnost u radu državne službe i pristup informacijama

### 2.1. Sloboda pristupa informacijama kao osnovno ljudsko pravo

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

šalje informacije i ideje putem bilo kojeg medija i bez obzira na granice”), kao i članom 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U pitanju je, dakle, osnovno ljudsko pravo, izvedeno iz prava na slobodu mišljenja i izražavanja. Mehanizmi ostvarivanja ovog prava su različiti, a u praksi to su najčešće, pored ustava, i zakoni o slobodi pristupa informacijama.

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

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

- Rezoluciju 59(1) Generalne skupštine Ujedinjenih naroda,
- Pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda (član 19),
- Konvenciju Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima (CETS 205),
- Preporuke Vijeća Evrope,
- Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije,
- Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u oblasti životne sredine (Arhuška konvencija),
- Evropske propise o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora<sup>45</sup> i drugim.

Budući da ostvarivanje ovih sloboda uključuje svojevrzne obaveze i odgovornosti, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisuje da one mogu podlijegati formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom, koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta i javne sigurnosti, sprečavanja nereda i zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprečavanja širenja povjerljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

---

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

SIGMA Principi javne uprave, oblast Odgovornost

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

**1. Pravo fizičkih i pravnih lica na javne informacije propisano je zakonom koji je koherentan, potpun, logički strukturiran, formuliran na jednostavan i jasan način i lako dostupan.**

**2. Javne informacije se široko definiraju tako da obuhvataju sve informacije koje se evidentiraju i dokumentiraju, a odnose se na obavljanje javnih dužnosti. Privatna lica koja provode javne dužnosti smatraju se nosiocima javnih informacija.**

**3. Sve informacije o obavljanju javnih dužnosti koje se evidentiraju i dokumentiraju smatraju se javnim, ukoliko ne postoje valjani razlozi da se smatraju povjerljivim. Izuzeci se precizno propisuju zakonom i usko tumače.**

**4. Javne informacije se proaktivno otkrivaju. Svi javni organi imaju zvanične web-stranice na kojima se, kao minimum, objavljuju one informacije koje se zahtijevaju propisima (minimalni sadržaj obuhvata: pravne akte, planove politika, javne usluge koje se nude, godišnje izvještaje, kontakt-informacije, organizacionu shemu itd.). Informacije su precizne, ažurirane i razumljive.**

**5. Informacije se predstavljaju u zahtijevanom formatu (osim u slučajevima kada taj zahtjev nameće nerazuman teret na administraciju), u propisanim rokovima i obično su besplatne.**

**6. Pojedinci koji traže javne informacije svoj zahtjev ne moraju obrazlagati. Kada tražene informacije uključuju povjerljiv materijal, od javnih organa se zahtijeva da daju nepovjerljive dijelove osim u slučaju kada bi davanje samo dijela informacija moglo dovesti do pogrešnih zaključaka.**

**7. Javni organi vode ažurirane registre i baze podataka i slijede pravila koja se odnose na čuvanje i uništavanje dokumenata.**

**8. Postoji nadzorni organ koji je određen da nadzire provođenje zakonodavstva o javnim informacijama i koji ima ovlaštenja da postavlja standarde, daje instrukcije i nameće sankcije.**



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

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

Pravilo ovih zakona je da su sve informacije javne, osim ako su u pitanju izuzeci propisani zakonom koji se odnose na: privatnost treće strane, štetu po povjerljive komercijalne interese treće strane, štetu po legitimne ciljeve određenih funkcija javnih organa (odbrana, sigurnost, sprečavanje kriminala, vanjska i monetarna politika, proces donošenja odluka). Međutim, bez obzira na mogući izuzetak, nadležni javni organ će objaviti traženu informaciju ako je to **opravdano javnim interesom**, te uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koji mogu proisteći iz toga. U donošenju ove odluke nadležni javni organ će razmotriti okolnosti, ali koje nisu ograničene na svako nepoštovanje zakonske obaveze, kao što su: postojanje bilo kakvog prestupa, sudska pogreška, zloupotreba vlasti ili nemar u obavljanju službene dužnosti, neovlašteno korištenje javnih fondova, ili opasnost po zdravlje ili sigurnost pojedinca, javnosti ili okolice.

Spomenuti zakoni sadrže i određene razlike. Zakoni na nivou BiH i Federacije BiH su po usvajanju mijenjani i dopunjavani, a najobuhvatniji je ZoSPI BiH, koji je uveo inspeksijski nadzor i novčane sankcije za javne organe i odgovorna lica za nepostupanje po zakonu. U primjeni ovih zakona veoma je važan njihov odnos

---

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

sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka, Zakonom o zaštiti tajnih podataka i drugim propisima koji su naknadno usvajani, što u praksi može da izazove nedoumice. U nastavku su dati sažeci primjera sudske prakse koji ilustriraju neke od najčešćih nedoumica.

### 2.3.Sudska praksa

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

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

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

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

Zahtjev za pristup informacijama u ovom slučaju je odbijen sa obrazloženjem da traženi dokumenti predstavljaju državnu tajnu. Podnosilac zahtjeva je uspio dokazati da su mu tražene informacije neophodne za historijsko istraživanje, te je pribavio odluku regionalnog suda kojom mu se omogućava neograničen pristup traženim informacijama. Nakon neuspješne žalbe Vrhovnom sudu, Ministarstvo unutrašnjih poslova mu je ponudilo pristup, ali pod uvjetom da se obaveže na čuvanje povjerljivosti. Tražilac informacija je to odbio i pokrenuo postupak izvršenja sudske odluke. Međutim, i poslije ponovljenih zahtjeva i žalbi Ministarstva po različitim osnovima, podnosilac predstavke ni nakon osam i po godina nije dobio neograničen pristup traženim dokumentima.

Evropski sud je u tom slučaju zaključio da je uskraćivanje pristupa informacijama predstavljalo jasno kršenje prava na slobodu izražavanja, navodeći da je „pristup

originalnim dokumentarnim izvorima zbog legitimnog historijskog istraživanja bitan element ostvarivanja prava podnosioca predstavke na slobodu izražavanja“. Uskraćivanje pristupa u ovom slučaju nije se moglo opravdati kao "neophodno u demokratskom društvu", pa je predstavljalo kršenje prava na slobodu izražavanja.

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

Evropski sud za ljudska prava je usvojio stav da član 10. Konvencije štiti pravo na pristup informacijama, navodeći da je uskraćivanje pristupa oblik indirektna cenzure. Sud je obrazložio da prikupljanje informacija predstavlja dio novinarske djelatnosti i da ograničenja u tom pogledu ometaju ostvarivanje prava na slobodu izražavanja: „Zakon ne može dozvoliti proizvoljna ograničenja koja mogu postati oblik indirektna cenzure ako organi vlasti stvore prepreke za prikupljanje informacija.“ Sud je naglasio da je podnosilac predstavke zahtijevao informacije sa određenim ciljem izvještavanja, te obrazložio da "s obzirom na to da je namjera podnosioca predstavke bila da saopći javnosti informacije prikupljene iz navedene ustavne žalbe i time doprinese javnoj raspravi o zakonu o prestupima u vezi sa narkoticima, njegovo pravo na informiranje bilo je očigledno povrijeđeno."

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

Evropski sud je obrazložio da je, nakon što je povjerenik za informacije od javnog značaja izdao nalog, pristup traženim informacijama trebalo da bude odobren, te da se podnosilac predstavke očigledno bavio zakonitim prikupljanjem informacija od javnog značaja s namjerom da javnost upozna sa njima. Međutim, došlo je do miješanja u njegovo pravo na slobodu izražavanja. Također, Evropski

sud je utvrdio i da ograničenja u vezi sa odbijanjem pristupa traženim informacijama nisu bila u skladu sa unutrašnjim pravom.

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

1. Presuda Suda Bosne i Hercegovine u predmetu Transparency International BiH protiv Tužilaštva BiH<sup>47</sup>

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

Navodi tuženog: nepostojanje javnog interesa za dostavljanje pravosnažno okončanih krivičnih predmeta, a nakon provedenog testa ispitivanja javnog interesa u skladu sa članom 9. ZoSPIBiH.

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

---

<sup>47</sup> Presuda broj C1 3 U 18145 15 U od 3. 8. 2016.

2. Presuda Okružnog suda u Banjoj Luci u predmetu Transparency International BiH protiv Agencije za bankarstvo<sup>48</sup>

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

Navodi tuženog: dostavljanje dijela traženih informacije, odbijanje pristupa za ostale tražene informacije u formi odgovora na zahtjev, pozivanje na kršenje odredaba člana 29. Zakona o Agenciji za bankarstvo RS kojim je definirana poslovna tajna zbog čega je utvrđeno postojanje izuzetka, shodno članu 7. ZoSPIRS.

Odluka Suda: Obavještenje tužene od 20.8.2015. godine sadrži odluku o uskraćivanju informacije shodno članu 14. stav 3. ZoSPIRS. Međutim, to obavještenje tužiocu nije dalo potrebne informacije, a kako je to propisano članom 14. stav 3. pod b), jer tužena tužioca nije podučila pravu podnošenja žalbe, kojem organu se žalba podnosi, niti neophodne podatke za kontakt sa tim organom, nije odredila krajnji rok za podnošenje žalbe, niti troškove podnošenja žalbe, izuzev što je tužioca uputila na pravo žalbe Ombudsmanu Republike Srpske, pa kada je tužilac bez takvih uputa i podnio žalbu, evidentno je da je o njoj odlučila ista osoba, to jest direktor tužene, koja je i dala tužiocu obavještenje od 20.8.2015. godine. Na taj način tužena je oduzela tužiocu pravo na žalbu, odnosno pravo da o njegovoj žalbi odluči drugi organ i onako kako je to propisano vodičem tužene, shodno članu 20. ZoSPIRS. Iz predmetnog akta tužene nije jasno ... zašto je žalbu odbila, a kada je tako odlučila, morala se pozvati na propise koji joj daju nadležnost da odlučuje o žalbi, te je svakako takva odluka i u formalnom smislu morala imati karakter **rješenja**. **Kako se osporeni akt u tom dijelu ne može ispitati, to je dovoljno da se on poništi, pa ukoliko je tužena nadležna da odlučuje o žalbi, izjavljenoj protiv obavještenja, to mora i navesti u rješenju, a ako nije, mora odmah žalbu proslijediti nadležnom organu, a o tome obavijestiti tužioca...**

---

<sup>48</sup>Presuda broj 11 0 U 016386 15 U od 29.3.2016.

3. Presuda Županijskog suda Široki Brijeg u predmetu Transparency International BiH protiv Ministarstva obrazovanja, znanosti, kulture i športa ŽZH<sup>49</sup>

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

Navodi tuženog: predmetni ugovori sadrže lične i posebne kategorije podataka, kao i zbirku ličnih podataka nosiocu, a pismena izričita saglasnost nosioca podataka ne postoji. Nakon zaštite, sami sadržaji predmetnih ugovora o djelu postaju nerazumljivi, bitno se mijenja smisao sadržaja i ne mogu biti predmet tačne obrade...

Odluka Suda: ...Tužilac ističe kako je tuženi stavio odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka ispred Zakona o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH. Nije sporno da se odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka uzimaju u obzir prilikom primjene ZoSPI, ali se ne može zanemariti odredba ZoSPI Federacije BiH da zakoni koji se usvoje nakon donošenja tog zakona, a čija svrha nije izmjena i dopuna tog zakona, ni na koji način ne mogu ograničiti prava i obaveze utvrđene tim zakonom... Lični podaci koji se navode u ugovorima o djelu kao što su jedinstveni matični broj građanina, broj tekućeg računa i adresa stanovanja nisu predmet tužiočevog interesa u konkretnom slučaju. Osim toga, precrtavanjem ili brisanjem naprijed navedenih ličnih podataka i sličnih neće utjecati na to da tražena informacija – kopija ugovora o djelu samo zbog toga postane nerazumljiva... Nadležni organ saopćava traženu informaciju bez obzira na izuzetak (članovi 6, 7. i 8. ZoSPIFBiH), ako je to opravdano javnim interesom (član 9)... Naime, **na odlučne prigovore da lični podaci zaposlenika koji se navode u ugovorima o djelu nisu predmet tužiočevog interesovanja, kao i da precrtavanjem ili brisanjem naprijed navedenih ličnih podataka tražena informacija neće postati nerazumljiva, tuženi nije dao jasan i određen odgovor. Tužba je osnovana.**

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

---

<sup>49</sup>Broj 08 0 U 002217 14 U od 15. 7.2015. godine.

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

## 3. Standardi proaktivne transparentnosti

### 3.1. Koncept proaktivne transparentnosti

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

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

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

Konačno, proaktivne mjere su nužan dio koncepta e-uprave, odnosno e-vlade, koji podstiče javni sektor na korištenje informaciono-komunikacione tehnologije, djelotvornije pružanje i primanje javnih usluga, te podršku korisnicima ovih usluga.

Da bi koncept proaktivne transparentnosti zaživio u praksi određene zemlje, iskustva sugeriraju da je potrebno zakonski regulirati minimalni sadržaj informacija koji javni organi moraju u kontinuitetu učiniti javno dostupnim uz lak način pretraživanja. Najprecizniji prijedlog standardizacije informacija za proaktivno objavljivanje postavila je Helen Darbshire, vodeći svetski stručnjak u domenu prava na pristup informacijama<sup>50</sup>. Standard se zasniva na kategorijama informacija koje u zemljama širom svijeta nisu eksplicitno zabranjene za objavljivanje i on obuhvata: institucionalne, organizacijske, operativne informacije, odluke i druge formalne akte (uz prpratne dokumente), informacije o javnim uslugama (uključujući vodiče, formulare i dr.), budžetske informacije, informacije o subvencijama, informacije o javnim nabavkama, informacije o sjednicama i sastancima otvorenim za javnost, informacije o procedurama donošenja odluka i mehanizmima učestvovanja javnosti u tim procedurama, informacije o listama, registrima i bazama podataka u posjedu javnih organa, publikacije i njihov cjenovnik, informacije o žalbenim postupcima i mehanizmima za rješavanje sporova, informacije o pravu na pristup informacijama, zapisnike parlamentarnih sjednica, te sudske odluke.

Osim vrste i sadržine, proaktivno objavljivanje podrazumijeva i definiranje standarda kvaliteta objavljenih informacija, kako bi one bile ažurne, tačne, relevantne i razumljive široj javnosti. Dobra praksa teži da uspostavi centralne registre informacija i centralne informacijsko-dokumentacijske službe, kao podrške sistemu proaktivnog objavljivanja.<sup>51</sup>

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

---

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

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

<sup>52</sup>Uputstvo o izradi i održavanju službenih internet-stranica institucija Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i

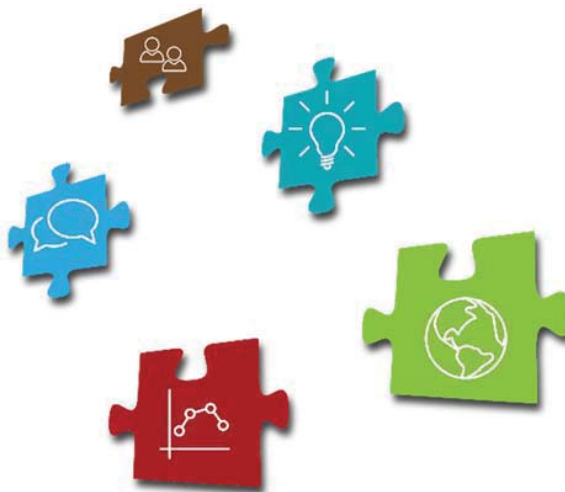


### 3.2. Partnerstvo za otvorenu vlast

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

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

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



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

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

- 1. Fiskalna transparentnost:** pravovremeno **objavljivanje osnovnih budžetskih dokumenata** čini sastavni dio fiskalne odgovornosti, te otvorenog i transparentnog budžetskog sistema. Kriteriji procjene kvalificiranosti zasnivaju se na bodovanju objavljenih esencijalnih dokumenata, te korištenju indikatora iz Indeksa otvorenosti budžeta koje provodi International Budget Partnership. Za Bosnu i Hercegovinu ovo istraživanje provodi Fondacija Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI), a dokumenti čije se objavljivanje budu su: dokument okvirnog budžeta, prijedlog budžeta, usvojeni budžet, budžet za građane, kvartalni izvještaji, polugodišnji pregled, godišnji izvještaj i revizorski izvještaj. Istraživanje pokriva još dva aspekta budžetskog procesa a to su: mogućnosti participacije građana u budžetskom ciklusu i efikasnost zakonodavnih organa i ureda za reviziju u procesu nadzora planiranja i izvršenja budžeta.
- 2. Pristup informacijama,**
- 3. Javnost imovinskih kartona funkcionera, odnosno rukovodećih službenika,**
- 4. Uključivanje građana i civilnog društva u procese donošenja i provođenja javnih politika, te zaštitu građanskih sloboda.**

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

transparentnosti u javnoj upravi u tri nivoa – osnovni, srednji i napredni, u zavisnosti od nivoa pripremljenosti samih institucija za otvaranje podataka.

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

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

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

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

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

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

## 4. Mehanizmi zaštite prijavitelja korupcije

Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine uređuju se: status lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim licima koja osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, postupak prijavljivanja, obaveze institucija u vezi s prijavljivanjem korupcije, postupak zaštite lica koja prijavljuju korupciju, te propisuju sankcije za povrede odredaba ovog zakona. Na drugim administrativnim nivoima zakonodavni postupak donošenja zakona o zaštiti prijavitelja korupcije je u toku.

### 4.1. Ključni pojmovi

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

**Korupcija** je svaka zloupotreba moći povjerene državnom službeniku, zaposleniku, savjetniku, izabranom ili imenovanom zvaničniku koja može dovesti do privatne koristi tog lica, domaćeg ili stranog fizičkog ili pravnog lica. Korupcija posebno može uključivati direktno ili indirektno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, čime se narušava odgovarajuće obavljanje bilo kakve dužnosti ili ponašanje očekivano od primaoca mita. Korupcija je i povreda zakona, drugog propisa, kao i nepravilnosti u radu i prevare koje ukazuju na postojanje korupcije.

**Uzbunjivač** je lice koje je zaposleno u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim licima koja osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, koje zbog opravdane sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije u bilo kojoj instituciji Bosne i Hercegovine u dobroj vjeri podnese prijavu odgovornim licima ili institucijama u skladu sa ovim zakonom.

**Zaštićeno prijavljivanje** je: 1) prijavljivanje informacija nadležnom autoritetu za koje zaposleni razumno vjeruje da predstavljaju korupciju u smislu tačke a) ovog člana; 2) prijavljivanje krivičnog djela korupcije protiv odgovornog lica u institucijama iz člana 1. ovog zakona; 3) podnošenje tužbe, žalbe ili prigovora u vezi s korupcijom protiv odgovornog lica u institucijama iz člana 1. ovog zakona; 4) svjedočenje na sudu ili pred organom uprave u postupku protiv odgovornog

lica u institucijama iz člana 1. ovog zakona; 5) saradivanje u postupku koji vode istražni organi.

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

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

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

**Nadležni autoritet** je nadređeno ili drugo lice u instituciji Bosne i Hercegovine i pravnom licu koje osniva institucija Bosne i Hercegovine u kojoj je uzbunjivač zaposlen, a koje je zaduženo za nadzor nad zakonitošću rada u toj instituciji, lice ili organ upravljanja ili rukovođenja, lice ili organ koji obavlja poslove nadzora ili revizije u institucijama Bosne i Hercegovine, organ nadležan za provođenje krivične istrage i gonjenje počinitelaca krivičnih djela, Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

**Dobra vjera** je stav uzbunjivača koji se zasniva na činjenicama i okolnostima o kojima on ima vlastita saznanja i koji smatra istinitim.

## 4.2. Postupak zaštite uzbunjivača

### 4.2.1. Prijava u dobroj vjeri

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

Interno prijavljivanje postoji kada lice zaposleno u institucijama Bosne i Hercegovine podnosi prijavu: a) nadređenom ili drugom licu u instituciji u kojoj je zaposleno a koje je po ovlaštenjima odgovorno za zakonit rad institucije, ili b) licu ili rukovodiocu institucije koji je odgovoran za zakonit rad institucije, ili c) licu ili organu koji obavlja poslove nadzora ili revizije u institucijama Bosne i Hercegovine. Izuzetno, prijava se može podnijeti neposredno rukovodiocu institucije u slučaju da: a) rukovodilac institucije nije donio interni akt koji regulira podnošenje prijave, ili b) postupak internog prijavljivanja nije poznat, odnosno ako u prostorijama i na internetskoj stranici institucije nije jasno i na vidnom mjestu istaknuto obavještenje o nadležnoj službi, organu ili licu za prijem i razmatranje prijave, ili c) uzbunjivač ima razloga da vjeruje da se ovlašteno lice kojem se, prema internom aktu, podnosi prijava direktno ili indirektno dovodi u vezu s koruptivnom radnjom. Osim toga, lica se mogu obratiti i Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za dodjeljivanje statusa uzbunjivača.

Eksternim prijavljivanjem smatra se prijavljivanje: a) organu nadležnom za provođenje krivične istrage i gonjenje počinitelja krivičnih djela, ili b) Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i c) javnosti. Eksterno prijavljivanje vrši se u slučaju da: a) postupak po internom prijavljivanju traje duže od 15 dana, ili b) uzbunjivač smatra da je interni postupak po prijavi bio nepravilan, ili c) uzbunjivač ima razloga da vjeruje da se ovlašteno lice kojem se, prema internom aktu, podnosi prijava ili rukovodilac institucije direktno ili indirektno dovode u vezu s koruptivnom radnjom.

#### **4.2.2. Dodjeljivanje statusa uzbunjivača, štetne radnje i korektivne mjere**

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

#### **4.2.3. Prestanak pružanja zaštite**

U slučaju da se u toku postupka dokaže da uzbunjivač prilikom podnošenja prijave nije postupao u dobroj vjeri, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije obustavit će pružanje zaštite uzbunjivaču. Međutim, ukoliko se tokom ispitivanja otkrije da uzbunjivač nije postupao u dobroj vjeri, odnosno da je svjesno podnio lažnu prijavu, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, ako utvrdi da ova radnja sadrži elemente krivičnog djela, podnijet će krivičnu prijavu protiv ovog lica.

**TEMA V.**

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

Autori

Dr. sci. Almir Maljević

Mr. Srđan Vujović

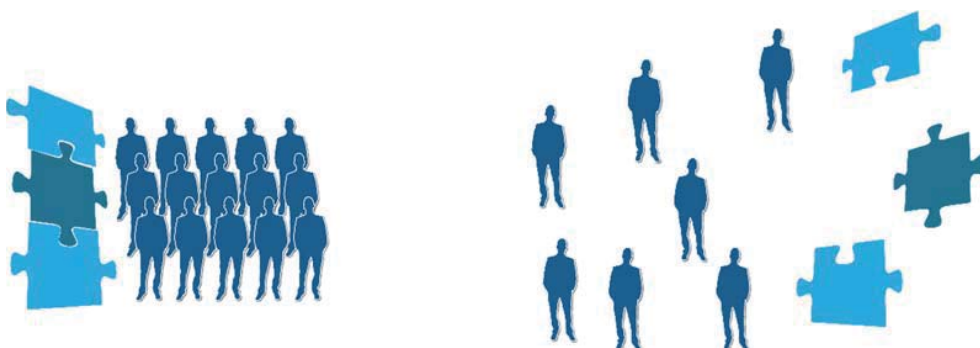




# 1. Plan integriteta – osnovni pojmovi

## 1.1. Šta je integritet?

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



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

APIK u smjernicama za izradu i provođenje plana integriteta navodi da „integritet državnih službenika i namještenika podrazumijeva individualnu čestitost, stvaranje i održavanje povjerenja građana u savjesno i odgovorno vršenje povjerenih poslova na način postupanja u skladu sa moralnim vrijednostima i Kodeksom ponašanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine radi sprečavanja i umanjenja rizika u obavljanju javnih ovlaštenja suprotno svrsi zbog kojih su uspostavljena“.

## 1.2. Veza „integritet-korupcija“

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

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

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

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

## 1.3. Šta su planovi integriteta i čemu oni služe?

Plan integriteta predstavlja skup planski osmišljenih aktivnosti koje treba da se preduzmu organizirano i sistematski sa ciljem zaštite i unapređenja pravilnog,

zakonitog i djelotvornog rada organizacije. Tako se njegova izrada i implementacija mogu smatrati preventivnom antikorupcijskom metodom. Integritet danas predstavlja standard kojem organizacije teže. Naime, u svijetu u kojem se često govori o problemima korupcije za organizacije je vrlo bitno da očuvaju svoj integritet i da jasno pokažu da upravljaju eventualnim rizicima koji su prijetnja njihovom integritetu.

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

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

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

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

- **OECD (2014) Toolkit for Integrity. Dostupno na <http://www.oecd.org/cleangovbiz/CGB-Toolkit-2014.pdf>**
- **APIK (2013) Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta. Dostupno na [http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan\\_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template\\_id=196&pageIndex=1](http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1)**

## 2. Svrha i ciljevi plana integriteta

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

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

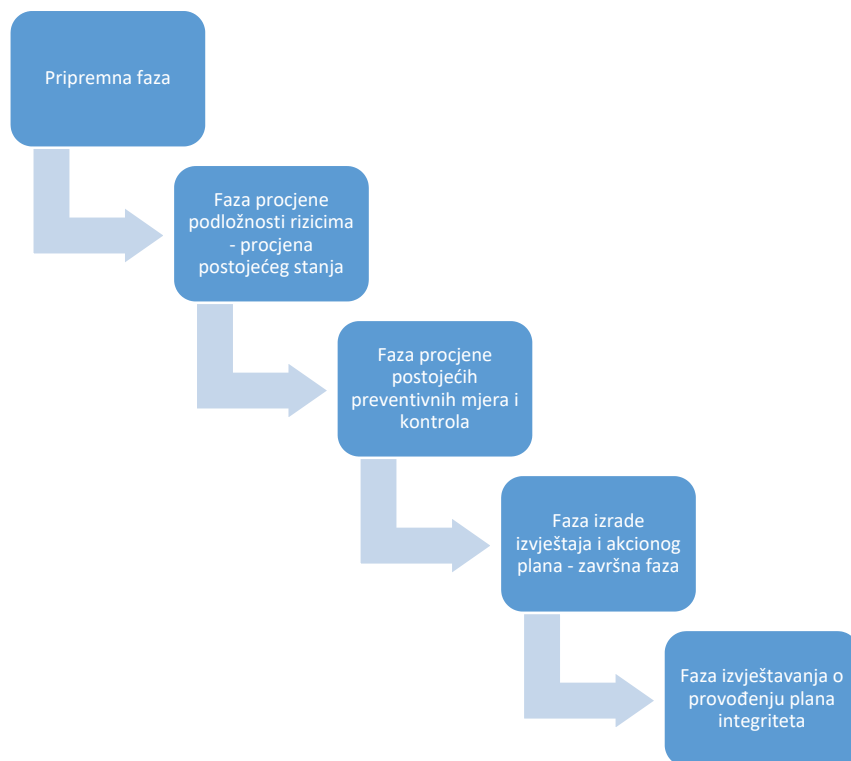
## 3. Metodologija izrade plana integriteta

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

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

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

- Faza izrade izvještaja i akcionog plana - završna faza,
- Faza izvještavanja o provođenju plana integriteta.



Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

## 4. Faze plana integriteta i aktivnosti po fazama

### 4.1. Pripremna faza

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

Plan integriteta je akt čijoj izradi može doprinijeti svaki zaposlenik. Štaviše, to je i poželjno. Zbog toga je dobra praksa da rukovodilac ustanove obavijesti sve kadrove u organizaciji o izradi plana integriteta, te da se osiguraju intraorganizacijski komunikacijski kanali sa radnim timom.

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

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

## 4.2. Faza procjene podložnosti rizicima – procjena postojećeg stanja

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

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

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



### **4.3.Faza procjene postojećih preventivnih mjera i kontrola**

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

- Pregled dokumentacije prikupljene tokom pripremne faze (analiza),
- Pregled internih akata i standarda,
- Kritička analiza postojećeg stanja i postojećih preventivnih mehanizama (izrada liste aktuelnih i planiranih kontrola),
- Primjenjivanje i korištenje pri tome računarskih programa i pomagala.

### **4.4.Faza izrade izvještaja i akcionog plana - završna faza**

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

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

## 4.5. Izvještavanje o provođenju plana integriteta

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

Koordinator/menadžer integriteta je dužan da redovno izvještava rukovodioca institucije o provođenju plana integriteta. Da bi ovaj sistem funkcionirao, svi zaposlenici treba redovno da informiraju koordinatora/menadžera integriteta o realiziranim aktivnostima, eventualnim ugrožavanjima integriteta. Kao osoba sa najvećim kompetencijama povodom pitanja integriteta, on razmatra realne situacije i predlaže mjere za zaštitu integriteta.

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

Sve institucije u Republici Srpskoj dužne su da do 31. marta svake godine podnesu izvještaje o implementaciji plana integriteta Komisiji. To je procedura koja traje do isteka plana integriteta.

Nakon isteka vremenskog perioda za koji je pravljen plan integriteta, rukovodilac institucije donosi odluku o izradi novog plana.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

## 5. Model plana integriteta

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

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

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

**TEMA VI.**

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

Autori

Dr. sci. Almir Maljević

Mr. Srđan Vujović



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

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

- Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019. i akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije odnose se na sve nivoe vlasti u BiH. Ona se sastoji od sljedećih strateških ciljeva:
  - a) Uspostavljanje i jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije;
  - b) Razvijanje, promoviranje i provođenje preventivne protikoruptivne aktivnosti u javnom i privatnom sektoru;
  - c) Unapređenje djelotvornosti pravosudnih institucija i organa za provođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije;
  - d) Podizanje javne svijesti i promoviranje potrebe za učestvovanjem cjelokupnog društva u borbi protiv korupcije;
  - e) Uspostavljanje djelotvornih mehanizama za koordinaciju borbe protiv korupcije, te praćenje i evaluacija provođenja Strategije.
  - f) Svaki od ovih ciljeva razrađen je konkretnim strateškim programima i strateškim aktivnostima za koje su predviđeni rokovi realizacije, nosioci aktivnosti, kao i indikatori realizacije. Pri izradi strategije vodilo se računa o tome da ove komponente budu mjerljive, specifične, realno ostvarive u zadatom vremenskom okviru.

- Strategija za borbu protiv korupcije u Federaciji BiH (2016-2019) i akcioni plan za njenu implementaciju oslanjaju se na prethodno spomenutu državnu strategiju. Tako se kao strateški ciljevi izdvajaju:
  - a) Prevencija korupcije,
  - b) Suzbijanje korupcije,
  - c) Razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i saradnja sa građanskim društvom,
  - d) Koordinacija, monitoring i evaluacija antikorupcijskih aktivnosti.
  
- U Federaciji BiH svi kantoni usvajaju akcione planove za borbu protiv korupcije. Mjere i aktivnosti iz ovih planova usklađene su sa Strategijom za borbu protiv korupcije u Federaciji BiH, pa tako i sa državnom strategijom.
  
- Strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj (2013-2017) sa pratećim akcionim planom, fokusirana na određene sektore, predviđa set antikorupcijskih mjera i aktivnosti.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

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

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) osnovana je 2010. godine Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Jedan od osnovnih ciljeva ovog antikorupcijskog organa je koordinacija antikorupcijskih mjera i aktivnosti. APIK vodi računa o dosljednoj primjeni strateških programa iz Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije. U vezi sa tim, Zakon predviđa da APIK preporukama može ukazati na potrebu provođenja određenih mjera, da može inicirati određene promjene, da teži da se provedu aktivnosti u skladu sa postavljenim vremenskim rokovima, kao i da može instrukcijama dodatno objašnjavati način provođenja određene mjere iz Strategije za borbu protiv korupcije i aktivnosti iz akcionog plana. Također, Agencija, dajući svoje mišljenje, ocjenjuje da li su mjere koje planiraju drugi organi u skladu sa Strategijom, te je nadležna da koordinira i osigurava pravovremenu i efikasnu saradnju antikorupcijskih i drugih organa i informira Parlamentarnu skupštinu BiH o provođenju aktivnosti. Agencija, također, nadzire i pomaže u provođenju antikorupcijskih aktivnosti, zaprima izvještaje i vrši evaluacije antikorupcijskih dokumenata.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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



### 3. Struktura plana borbe protiv korupcije

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

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

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

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

## 4. Proaktivni monitoring implementacije planova borbe protiv korupcije

U skladu sa strateškim okvirom za borbu protiv korupcije na svim nivoima vlasti u BiH, formirani su organi za sprečavanje korupcije, koji su nadležni za koordinaciju aktivnosti unutar određene jurisdikcije. To podrazumijeva redovno prikupljanje informacija o provođenju planova borbe protiv korupcije. Organi za sprečavanje korupcije imaju razvijen mehanizam komunikacije sa APIK-om, što, svakako, doprinosi uspješnoj koordinaciji.

Agencija je direktno nadležna da vrši redovan monitoring provođenja planova borbe protiv korupcije u institucijama na nivou BiH. Monitoring se vrši na polugodišnjem i godišnjem nivou, u vidu kontrole implementacije pojedinačnih aktivnosti planova za borbu protiv korupcije. Naime, na web-stranici Agencije ([www.apik.ba](http://www.apik.ba)) nalazi se *Obrazac izvještaja o implementaciji Plana za borbu protiv korupcije* koji institucije na nivou Bosne i Hercegovine koriste prilikom dostavljanja podataka i informacija o implementaciji određenog plana za borbu protiv korupcije. Ostali organi za borbu protiv korupcije najčešće koriste sličan pristup, ali postoje i određena odstupanja.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

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

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

- Opstruiranje donošenja i primjene planova od rukovodilaca institucija,
- Nedovoljna samostalnost i kompetentnost subjekata provođenja,
- Nedovoljna angažiranost i nedostatak volje subjekata provođenja,
- Nedostatak resursa,
- Nedostatak sistematičnosti i koordinacije u procesu.

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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

## 6. Standardizirane aktivnosti iz akcionih planova za provođenje strategija za borbu protiv korupcije u BiH

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

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

Korišteni izvori i preporučena literatura za više informacija:

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



## Aneks

Katalog propisa (koji se tiču općih prava i obaveza zaposlenih u organima uprave, informacija iz oblasti radnih odnosa, kao i posebnih politika i propisa od značaja za rad zaposlenika u organima uprave u pogledu sukoba interesa i sprečavanja korupcije, uključujući pitanja etike i integriteta državnih službenika, borbe protiv korupcije i uputstva za pripremu planova integriteta i antikorupcijskih planova institucija i izvještavanje o njihovoj implementaciji)

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

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

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



