

Darko Datzer, mr.sc.

Fakultet kriminalističkih nauka

Sarajevo

**ZNAČAJ PREVENCIJE KORUPCIJE I POTREBE ZA UNAPRJEĐENJE  
ZAKONSKOG OKVIRA**

**Sarajevo, 2007.**

## ZNAČAJ PREVENCIJE KORUPCIJE

Postoji mnogo razloga zbog kojih vrijedi govoriti o prevenciji korupcije u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu BiH). Jedan od najvećih jest što je BiH zemlja koju, nažalost, karakterizira visok stupanj prisutnosti ove pojave u svim porama društva, toliko da se gotovo može smatrati dijelom „normaliteta“ i u tom kontekstu svrstavajući njezine morfološke oblike (sa stanovišta i ekstenzija i polivalentnosti pojavnosti) u tzv. ekspanzivni ili sistematski strukturalni tip korupcije. Gotovo da niti jedan segment života nije pošteđen. To je potvrđeno u nizu studija koje su u ovoj zemlji poduzimane od rata naovamo, redovito navodeći da je stupanj korupcije viši nego u drugim zemljama centralne i jugoistočne Europe.<sup>1</sup> Holistički pristup, proklamiran u većini publikacija koji se sa policy ili action, ali i akademskog stanovišta bave programima i mjerama za suprotstavljanje korupciji, zaista je *conditio sine qua non* iole efektivna, efikasna i racionalna pristupa složenoj problematici reduciranja koruptivnih praksi. Stoga je samo *post factum* djelovanje (nakon što se korupcija desi i usmjereno na eliminiranje posljedica, a ne uzroka i povoda za korupciju) osuđeno na fragmentaran uspjeh, koji u zemlji koja se nalazi u procesu

---

<sup>1</sup> V. primjerice u: United States General Accounting Office (GAO). (2000). *Crime and Corruption Threaten Successful Implementation of the Dayton Peace Agreement*. Testimony Before The Committee on International Relations, House of Representatives; World Bank (2001). *Diagnostic Surveys of Corruption*. Washington DC: Author; International Crisis Group (2002). *Courting Disaster: The misrule of law in Bosnia & Herzegovina*. Sarajevo/Brussels: Author; Transparency International BiH. (2004.). *Studija percepcije korupcije 2004*. Banja Luka, Sarajevo: Autor; Savona, E. U., Curtol, F. (2004.). *The contribution of data exchange systems to the Fight against organised crime in the SEE countries (Final report)*. Trento: Transcrime; European Commission/Council of Europe. (2005). *Situation Report on Organised and Economic Crime in South-eastern Europe*. Strasbourg: Author; Anderson, J.H., Gray, C.W.(2006). *Anticorruption in transition 3: Who Is Succeeding...and Why?*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

tranzicije i institucionalne izgradnje, još uvijek ne može polučiti zadovoljavajuće rezultate, doprinoseći da se problem dodatno usložni. Uostalom, i u zemljama koje nemaju izražen problem korupcije u tolikoj mjeri kao što je to slučaj sa našom, zbog naravi fenomena korupcije i visoke tzv. tamne brojke korupcijskih praksi (počinjena, ali neprijavljena kažnjiva ponašanja iz domena korupcije),<sup>2</sup> prevencija čini znatan dio ukupnih nastojanja reduciranja frekvencije koruptivnih ponašanja. Kako se pod prevencijom podrazumijeva ukupnost planski osmišljenih i organiziranih poduzetih mjera kojima se nastoje ukloniti ili smanjiti izravni i neizravni uzroci kažnjivih ponašanja (Horvatić, Cvitanović, 1999),<sup>3</sup> to je prevencija korupcije neizostavan aspekt društvenog i državnog angažmana u oblasti suprotstavljanja korupciji: prevencija se smatra temeljnom i najširokom orijentacijom u suvremenoj politici suzbijanja kriminaliteta, koja smjera tomu da njezine glavne odrednice budu da je socijalna i humana.

Postoji mnogo podjela prevencije, ali je uobičajena na situacijsku i socijalnu. Situacijska referira na reduciranje specifičnih situacija koje imaju potencijal za razvoj koruptivne interakcije, a socijalna, pak, je dio ukupne društvene razvojne strategije i obuhvata mjere socijalne, ekonomske, pravne, obrazovne itd. politike, odnosno angažman cjelokupna društva u smanjenju ove pojave. Oba aspekta prevencije, pak, podrazumijevaju mobilizaciju širokog dijapazona društvenih subjekata u preduprjeđenju korupcijskih praksi, koji se razlikuju od klasičnih represivnih ne ograničavaju samo na djelovanje u smislu utvrđivanja odgovornosti za počinjene prijestupe i djela, nego reduciranje uzroka da do takvih praksi uopće ne dođe. Stoga

---

<sup>2</sup> U samoj prirodi korupcije (naravno, izuzetak bi bila tzv. iznuđivačka korupcija) leži da se radi o svojevrsnoj razmjeni usluga ili *dealu*- obostranoj koristi strana u korupcijskoj transakciji da ne prijave da je došlo do korupcijskog akta, jer se čitava stvar odvija po principu *do ut des* (dam da daš), i nikome od aktera (jer su oboje ostvarili korist) nije stalo da se za slučaj sazna: je li realno očekivati da se akteri (ukoliko su zadovoljni transakcijom) *de facto* samooptuže? Zaista teško.

<sup>3</sup> Horvatić, Ž., Cvitanović, L. (1999.). *Politika suzbijanja kriminaliteta*. Zagreb: Mup RH.

su jasne prednosti preveniranja korupcije što su u njihovu realizaciju uključeni praktično svi (od civilnog društva, medija, odgojno-obrazovnih institucija, i sl., pa do pojedinaca), a ne samo državni organi. Djelatnost državnih organa je, sem toga, skupa, zahtijeva vremena i neizvjesna je. Uzimajući u obzir biopsihosocijalnu determiniranost ljudskog ponašanja, ne mogu se, pak, jednoznačno izvući zaključci niti o dometima preventivnih aktivnosti u reduciranju korupcije. No, ipak, time što referira i integrira širok krug nosilaca aktivnosti, a ne samo onih uključenih u administriranje zakona i što eliminira ili barem reducira uzroke koruptivnog ponašanja, te u većoj mjeri nego represivne aktivnosti reflektira humanu i socijalnu dimenziju politike suprotstavljanja kriminalitetu, prevencija je prioritetan dio modernih nastojanja i aktivnosti društva u oslovljavanju problema devijantnih i antisocijalnih ponašanja, čiji je segment dakako korupcija.

Ujedinjene Nacije (1999)<sup>4</sup> predlažu novu strategiju u suprotstavljanju korupciji na razini prevencije. Ranije su preventivne antikorupcijske aktivnosti, ukoliko su poduzimane, podrazumijevale fokus na ekonomske pokazatelje, a rjeđe na odgovornost, integritet i transparentnost. Nova strategija naglasak stavlja na individualnu i kolektivnu odgovornost dužnosnika svih razina i domena vlasti, koja se najbolje može ostvariti u sljedećim paradigmama:

- Odgovornost putem transparentnosti;
- Veći fokus na sistematske preventivne aktivnosti;
- Podizanje svijesti civilnog društva o štetnosti korupcije;
- Fokusiranje na pristup koji se temelji na rezultatima;
- Razvijanje stubova integriteta u suprotstavljanju korupciji.

Ovaj je strateški pristup dalje razrađen u Konvenciji Ujedinjenih Nacija protiv korupcije (u daljnjem tekstu: Konvencija), koja je sveobuhvatan instrument koji na

---

<sup>4</sup> UNODCP. (1999). *Prevention: An effective tool to reduce corruption*. Vienna: Author.

međunarodnoj razini tretira probleme efikasnije borbe protiv korupcije. Kako je naša zemlja potpisala i ratificirala Konvenciju, to je njezina obaveza da i efikasno radi na implementaciji iste i da se najzad udalji od prakse deklarativnog i formalnog zadovoljavanja međunarodnih standarda, a da više pozornosti posveti realizaciji i materijalizaciji obveza koje preuzima. Stoga će se naredni odjeljak baviti zakonskom i općenito normativnom razradom načelno preuzetih obveza iz Konvencije glede prevencije, te, gdje je to moguće, kratkim prikazom stanja sa stanovišta njihove implementacije.

## **PREVENCIJA KORUPCIJE U ZAKONSKIM I DRUGIM NORMATIVNIM AKTIMA U BIH: NEDOSTACI I DOBRE PRAKSE**

### **Preventivna antikorupcijska politika i praksa**

U članku 5. Konvencije se predviđa načelna obveza države potpisnice (time i BiH) da razvija i provodi efikasnu antikorupcijsku politiku i da njezinu implementaciju povremeno evaluira, a koja, između ostalog, uključuje, učešće društva i odražava načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost, i da u tu svrhu surađuje sa drugim državama i organizacijama. BiH je u zadnjih desetak godina kontinuirano pokušavala da efikasnije oslovi problem korupcije u zemlji, koji je konstantno prepoznavan kao jedna od najvećih zapreka u napretku društva, ali koji, nažalost, još uvijek, nije u zadovoljavajućoj mjeri oslovljen. Borba protiv korupcije dio je politike suzbijanja kriminaliteta, ali i ekonomske, socijalne, obrazovne politike, itd., i najčešće (i pored sporadičnih, neuspjelih pokušaja) nije vođena kao zaseban segment državne (entitetske) politike. I Strategija za suzbijanje kriminaliteta i korupcije, koja je dijelom Srednjoročne strategije razvoja BiH iz 2004. godine, koja je, iako (uostalom, kao i niz ranijih) bila poglavito deskriptivan dokument, stoga je samo segmentarno uspješna.

Njezina revidirana verzija iz maja 2006. to potvrđuje, tako da se u ovom dokumentu konstatira da se „zbog spore i nepravovremene realizacije navedenih aktivnosti i mjera u sektoru, ne može govoriti o zadovoljavajućem rezultatu u realizaciji ciljeva zacrtanih originalnim tekstom SRS BiH“ (EPPU, 2006: 150).<sup>5</sup> U međuvremenu je Vijeće Ministara donijelo novu Strategiju za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije (za period 2006-2009.), kojom se pokušalo na nešto ozbiljniji način osloviti vrlo aktualni problem pomenutih oblika kriminaliteta. Kao i gore pomenuta, i ova je strategija najvećim dijelom deskriptivan dokument, koji doduše, za razliku od prethodnog, predviđa rokove za realizaciju mjera predviđenih u Akcionom planu koji prati Strategiju, ali koji su, već sada se to može konstatirati, preambiciozno postavljeni i ne realiziraju se planiranom dinamikom.<sup>6</sup> Značajan propust leži u činjenici da se ne uspostavljaju efikasni mehanizmi monitoringa i evaluacije primjene. I pored čestih zakonskih inicijativa, legislativna aktivnost (u svim segmentima života, pa i antikorupcijskom) je nedovoljna, nesistematska i nerijetko se donosi po principu „top-down“, bez konzultiranja sa ekspertima i širim kategorijama društva. Sem toga, komunikacija postavljenih ciljeva, njihovo prezentiranje javnosti i pronalaženje modusa na koji bi se šire društvene skupine mogle produktivnije i intenzivnije uključiti u aktivnosti i podići podrška poduzetim naporima, ili u potpunosti izostaje ili je kratkoga daha. Usklađenost antikorupcijskih napora također nije u potpunosti ostvarena, tako da je primjerice prema ocjeni GRECO-a (2006)<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (EPPU) (2006.). *Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004.-2007. (PRSP).Revidirani dokument.* Sarajevo: Autor.

<sup>6</sup> Poput nepotpisivanja Dodatnog protokola na Kaznenopravnu konvenciju protiv korupcije Vijeća Europe, neusklađivanje kaznenog zakonodavstva sa različitim dokumentima Vijeća Europe koji tretiraju problematiku korupcije i povezanih fenomena, neuspostavljanje posebnog sistema za prikupljanje podataka iz oblasti koruptivnih delikata, neetabliranje agencije za borbu protiv korupcije, nedonošenje kodeksa ponašanja za službenike u javnom sektoru, itd.

<sup>7</sup> GRECO Secretariat (2006.). *Greco Eval II Rep (2005) 8E. Second Evaluation Round: Evaluation Report on Bosnia and Herzegovina.* Strasbourg: Author.

reforma javnog sektora i strategije za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije nekoordinirana, i zahtijeva uspostavljanje suradnje i monitoringa napretka. Na planu suradnje sa drugim organizacijama i projektima kojima je cilj suzbijanje i sprječavanje korupcije BiH uglavnom dobro stoji: suradnja sa Vijećem Europe kroz programe Octopus, Paco Impact, Paktom stabilnosti kroz SPAI i SPOC, Europskom Unijom putem programa CARDS, učešće u Egmont grupi, Moneywall, itd. pruža dobru osnovu i za daljnje bavljenje problemima suprotstavljanja korupciji i srodnim fenomenima na međunarodnoj razini. No, realizacija preuzetih obaveza, kao i implementacija (domaćeg) zakonskog okvira, i dalje je Ahilova peta ozbiljnih antikorupcijskih napora u našoj zemlji.

Stoga se može zaključiti da su izvjesni antikorupcijski napori u zemlji poduzimani, ali nedovoljna uključenost društva i njegove podrške, nesistematičnost, nekoordiniranost, odsustvo rezolutna i odlučna pristupa i političke volje reduciranju korupcijskih praksi rezultiralo je da se trenutno bavljenje problemom korupcije u BiH ocijeni nezadovoljavajućim. Na razini cjelokupne antikorupcijske politike oslovljene u članku 5. Konvencije, BiH, dakle, mora učiniti još veoma mnogo.<sup>8</sup>

### **Preventivno antikorupcijsko tijelo**

**U članku se 6. Konvencije** izražava potreba etabliranja tijela (ili više njih) nadležnih za sprovođenje, ali i nadgledanje i usklađivanje implementacije antikorupcijske politike, koje bi bilo neovisno i adekvatno stručno i finansijski osposobljeno. U BiH tog tijela još uvijek nema. Strategijom iz 2006. se, naime, predviđa uspostavljanje takvoga tijela, ali ono još uvijek nije oformljeno.<sup>9</sup> To, naravno, ne znači da se aktivnosti na planu suzbijanja korupcije ne poduzimaju, niti se može očekivati da

---

<sup>8</sup> Zaključak kojega dijeli i Komisija europskih zajednica u svom izvješću o napretku u BiH za 2006. godinu, navodeći da je „Bosna i Hercegovina ostvarila ograničen napredak u pogledu rješavanja problema korupcije, koja ostaje i dalje ozbiljan problem“.

<sup>9</sup> O potrebi uspostavljanja takvoga tijela, v. dio pod naslovom „Uloga i značaj antikorupcionih tijela“.

jedno tijelo ponese sav teret implementacije antikorupcijskih aktivnosti, ali je trenutno provođenje antikorupcijskih mjera (poglavito represivnih) još uvijek jako disperzno, bez koordinacije i kooperacije,<sup>10</sup> a rad na prevenciji, tj. jačanju transparentnosti, odgovornosti i integriteta službenika (i u javnom i u privatnom sektoru) prepušteno entuzijazmu pojedinaca ili grupa.

Jedinstveno tijelo na državnoj razini, koje bi se, između ostalog, bavilo i prevencijom korupcije i proklamiranjem kulture integriteta i čestitosti, obveza je predviđena i stavkom 3. pomenutog članka Konvencije, jer u sadašnjoj konstelaciji prilika, očekivati da tajništvo Ujedinjenih nacija (koje je po ovom stavku nadležno za komunikaciju sa zemljama potpisnicama) komunicira sa nekolicinom adresa u BiH (ministarstvo pravde, ministarstvo sigurnosti, entitetskim i kantonalnim ministarstvima pravde i unutarnjih poslova, itd.) bilo bi zaista neumjesno.

## **Javni sektor**

**Članak 7. Konvencije** tretira javni sektor, prema kojemu je BiH dužna uspostaviti i jačati sistem zapošljavanja, napredovanja i umirovljenja državnih službenika,<sup>11</sup> koji: se temelje na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnim mjerilima (zasluge i sposobnost); uključuju uređivanje postupaka odabira pojedinaca na javne položaje koji su posebno podložni korupciji, te njihovo premještanje; proklamiraju plaćanje po

---

<sup>10</sup> V. više u European Commission/Council of Europe (CARPO regional project). (2005). *Situation Report on Organised and Economic Crime in South-eastern Europe*. Strasbourg: Author; i, GRECO Secretariat (2006.). *Greco Eval II Rep (2005) 8E. Second Evaluation Round: Evaluation Report on Bosnia and Herzegovina*. Strasbourg. Author.

<sup>11</sup> Pri čemu tumačenje pojma državni službenici ne bi bilo restriktivno i ne bi se temeljilo na odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, nego se, sukladno članku 1. Konvencije, misli na sve službenike koji obavljaju javnu službu ili pružaju javne usluge- praktično na sve službenike koji bivaju plaćeni iz državnog proračuna.



zaslugama; promiču edukaciju o rizicima korupcije i jačanje svijesti o pogibeljnosti korupcije.

Zapošljavanje i promicanje u državnoj službi u BiH se (barem formalno) temelji na javnoj konkurenciji i profesionalnoj sposobnosti, transparentnosti, odgovornosti, i efikasnosti (članci 2. i 3. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine). Ukoliko postoji upražnjeno mjesto u državnoj službi, ono se najprije pokušava popuniti internim ili eksternim premještajem, pa tek onda kadrovima „izvana“, i to putem javne konkurencije.

**Kako je popuna internim ili eksternim premještajem u diskreciji rukovodioca organa koji ima upražnjeno mjesto, to je prilika za nepotizam ili favoritizam velika.<sup>12</sup>**

Sam je proces javne konkurencije poprilično transparentno dizajniran, od oglašavanja upražnjelog mjesta, do objavljivanja rezultata javne konkurencije. Kandidat može tražiti diskvalifikaciju članova komisije koja odlučuje ukoliko ocijeni da postoji sukob interesa, pristranost u odlučivanju ili nedostatak stručnog znanja, ali u kojem slučaju se čitav proces odabira ne zaustavlja, nego se samo može proglasiti nevažećim i ponovo objaviti konkurs.

Unaprjeđenje se temelji na ocjeni rada koju vrši direktno pretpostavljeni, a službenici bi trebali imati uvid u svoj dosije i mogućnost da se žale Odboru državne službe za žalbe ukoliko ocijene da informacije u njihovom dosijeu nisu tačne.

Ukoliko se utvrdi disciplinska odgovornost za zlorababu ili prekoračenje ovlasti, moguće je takvog službenika vratiti na niže radno mjesto ili ga otpustiti, u kom slučaju se otvara mogućnost premještaja predviđenog stavkom 1. alinejom b)

---

<sup>12</sup> Čak ni daljnja razrada Zakona kroz Instrukciju o načinu vršenja internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine ne rješava ovo pitanje: u tački 14. Instrukcije jedino stoji da zahtjev za nametnuti interni premještaj mora biti osnovan, u skladu sa objektivno utvrđenim potrebama državne službe, čime naprijed pomenuta diskrecija i mogućnost favoritizma od strane rukovodioca ne biva na adekvatan način oslovljena.

pomenutog članka Konvencije. Ukoliko se samo sumnja na koruptivno ponašanje, tek ukoliko se dokaže disciplinska odgovornost ili dobiju dvije negativne ocjene rada se može očekivati premještaj. Kako se ocjena rada vrši jednom godišnje, to ostavlja previše prostora službeniku da zlorabi službu. **Postojeće zakonske odredbe su očito nedovoljne i treba ih dopuniti efikasnijim procedurama premještaja u slučaju sumnje na koruptivno ponašanje službenika.**<sup>13</sup>

Obrazovanju se u Zakonu o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine posvetilo vrlo malo pažnje, propisujući da su državni službenici dužni kontinuirano raditi na vlastitoj edukaciji i usavršavanju, te da imaju pravo i obavezu da učestvuju na seminarima i drugim oblicima obrazovnih aktivnosti. **Ne predviđa se (kontinuirana) obuka, kursevi ili sl. o rizicima korupcije i općenito o etičkoj dimenziji rada.**<sup>14</sup> Sem toga, službenike koji pohađaju seminare i druge oblike obrazovnih aktivnosti određuje rukovodilac, čijoj je diskreciji prepušteno o kojim će se radnicima raditi.

Iako su doneseni zakoni o slobodi pristupa informacijama na državnoj i entitetskim razinama i iako je slika o transparentnoj upravi zasigurno bolja nego proteklih godina, još uvijek nije zadovoljavajuća. Svrha njihova donošenja je poticanje na veću otvorenost i odgovornost javnih organa pri donošenju odluka, čime se omogućuje i veće učešće javnosti u njihovoj evaluaciji i (re) dizajniranju, ta u konačnici značenje demokratije približava njezinoj izvornoj zamisli. Prema ovim zakonima, naime,

---

<sup>13</sup> Premještaj ne treba poistovjećivati sa rotacijom, tj. „periodičnom promjenom mjesta rada unutar iste ili druge ustrojstvene jedinice unutar državnih službi“ (Derenčinović, 2005:18). **O ovoj opciji, kao vrlo dobrom rješenju smanjenja rizika za korupciju, treba porazmisliti u državnim agencijama.**

U R Hrvatskoj ova mogućnost već postoji (primjerice u Zakonu o carinskoj službi), a u SR Njemačkoj je ona izričito navedena u Smjernicama Savezne vlade o sprječavanju korupcije u organima uprave (Bundesministerium des Innern: *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*), kao dobra praksa u preveniranju korupcijskih praksi.

<sup>14</sup> Jedina je iznimka Uprava za indirektno oporezivanje BiH. Zakonom o upravi za indirektno oporezivanje je predviđeno da uposleni prolaze program obuke u pogledu standarda i primjene etičkog kodeksa.

svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da objavi takve informacije (uz izvjesna ograničenja jasno definirana zakonom). **Javni organi su dužni objaviti vodič i indeks registar informacija koje se nalaze pod njihovom kontrolom, što oni još uvijek samo sporadično čine.**<sup>15</sup>

Izješća ombudsmena za 2005. godinu sugeriraju da još uvijek u velikoj mjeri državni organi ne dozvoljavaju pristup dokumentima koji su pod njihovom kontrolom, ili još gore, uopće ne odgovaraju na zahtjeve koji se temelje na ovim zakonskim odredbama. Studija pod naslovom „Monitoring demokratskog razvoja u Bosni i Hercegovini: indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija“ Mediacentra iz 2006.<sup>16</sup> ukazuje da trećina zahtjeva upućenih državnim organima uopće ne izaziva nikakav odgovor. **Bitan nedostatak zakonskih odredbi je nepostojanje efikasnog sistema žalbe, jer funkcija ombudsmana koji bi u slučaju odbijanja pristupa informacijama koje se nalaze pod kontrolom javnog organa bio nadležan da preporukama reaguje nije dovoljna.** Upućivanje na žalbu rukovodiocu javnog organa i vezivanje za upravni postupak (predviđeno kao instrument apelacije na negativan odgovor javnog organa)<sup>17</sup> također nisu efikasne procedure, a posebice ne racionalne i ekonomične.

Transparentnost u radu državnih organa je oslovljena i sa stanovišta zakonodavstva o sukobu interesa. Tako je člancima 12.-16. Zakona o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine uspostavljena obaveza zvaničnika i organa vlasti da

---

<sup>15</sup> Prema podacima Mediacentra (2006), 151 institucija iz Federacije BiH i 17 od 63 općine, sva vladina ministarstva, te još 13 javnih organa u Republici Srpskoj su djelimično ili u potpunosti ispunila ovu obavezu. Zakon, međutim, trebaju implementirati nekoliko tisuća javnih organa u BiH.

<sup>16</sup> Mediacentar. (2006.). *Monitoring demokratskog razvoja u Bosni i Hercegovini: indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija*. Sarajevo: Autor.

<sup>17</sup> Ova mogućnost postoji samo u Zakonu o slobodi pristupa informacijama u BiH, ali ne i u entitetskim. **Kako, pak, javni organ reaguje na zahtjeve građana u formi dopisa, a ne rješenja, to je mogućnost korištenja ovog instrumenta (žalbe) jako reducirana.**

obavještavaju o poslovanju sa preduzećima, sa dosta iscrpnim podacima o osobama koje obnašaju važnije funkcije u tim poduzećima, odnosno o zvaničnicima koji su radili u pomenutim.<sup>18</sup> Ova je ambiciozna odredba hvale vrijedna, no zaista je iluzorno očekivati da ovakve podatke samoinicijativno podnose poduzeća ili organi vlasti. Tri istražitelja u Centralnoj izbornoj komisiji nisu u stanju proaktivno djelovati i provjeravati da li su ove obaveze ispoštovane od strane relevantnih institucija.<sup>19</sup> Stoga je potrebno da ove poslove preuzmu neke druge institucije, poput posebnog povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (v. dole).

Sukob interesa je odgovarajuće oslovljen na nekoliko mjesta u Zakonu o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, a posebice u članku 16. Naročito je vrijedna odredba stavka 2., u kojoj se navodi da će državni službenik prilikom postavljenja na mjesto predložiti sve informacije o imovini na raspolaganju državnog službenika ili na raspolaganju članovima njegove uže porodice, kao i o djelatnostima i funkcijama koje obavljaju državni službenik i članovi njegove uže porodice. **Nedostatak je dakako u tomu da se propušta obavezati službenika da takve informacije pruži i nakon prestanka radnog odnosa, što bi u značajnoj mjeri povećalo mogućnost otkrivanja nezakonitog bogaćenja i poslužilo kao indicij za koruptivno ponašanje u službi.**<sup>20</sup> Kako se ove informacije trebaju čuvati u Registru

---

<sup>18</sup> Zakonom je predviđeno da mediji i javnost imaju pravo uvida u ponude preduzeća vladi i drugim organima vlasti.

<sup>19</sup> Što ni u kom slučaju ne znači da izborna komisija ne radi dobar posao. Komisija je već 2002. godine poduzela aktivnosti oko uspostave baze podataka nositelja zakonodavne i izvršne vlasti i članstva u upravnim odborima javnih poduzeća i javnih ustanova. Da je vrlo angažirana pokazala je, primjerice, što je 11.04. 2007. trojici funkcionera odlukom Centralne izborne komisije zabranjeno učešće na izborima zbog sukoba interesa. Glasnogovornica Komisije navodi da se vode postupci utvrđivanja postojanja sukoba interesa za još 11 funkcionera („Dnevni avaz“, 12.04.2007.).

<sup>20</sup> Dapače, u Međunarodnom kodeksu ponašanja državnih službenika UN-a (članak III) se predviđa obveza službenika da kontinuirano pružaju informacije o svom imovinskom stanju. Jako dobar model u skladu sa potonjim predviđa se Zakonom o upravi za indirektno oporezivanje BiH u članku 47.,

državne službe koji nije operativan (GRECO, 2006), i kako nema efikasnog mehanizma provjere navoda o imovini i djelatnostima službenika, to je ovo jasan nedostatak u implementaciji zakonskih odredbi. I prema članku 15.7. i 15.8. Izbornog zakona svi kandidati za izborne funkcije u BiH dužni su, nakon izbora na funkciju, dostaviti podatke o vlastitom i o imovinskom stanju svoje obitelji. Nema zakonske odredbe koja obvezuje izabrane dužnosnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike u institucijama BiH da dostave podatke o imovinskom stanju i nakon prestanka vršenja funkcije. Sama Izborna komisija, međutim, je tijelo koje se samo stara da dobijeni podaci budu dostupni javnosti, ali nije odgovorna za prigovore koji se odnose na podatke sadržane u obrascu. **Stoga bi ustanovljavanje posebnog, samostalnog tijela kojega bi imenovao parlament (poput Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u R Hrvatskoj, Riksdaga u Švedskoj ili Komisije za preprečavanje korupcije u R Sloveniji) koje bi se bavilo implementacijom zakonodavstva o sukobu interesa, a posebice imovinskim karticama izabranih dužnosnika, značilo jako puno u realizaciji principa transparentne i čestite vlasti.**

U članku se 16.1.b) navodi da se državni službenik koji je razriješen sa dužnosti ne može zaposliti u privatnom sektoru, ukoliko je poslodavac bio redovni pretpostavljeni službeniku, odnosno službenik je vršio nadzor nad tom firmom. Ovakva odredba, koja sprječava mogućnost da se informacije ili posebno znanje koje je službenik stekao radom u državnoj službi iskoristi u firmama sa kojima je on na neki način bio u vezi, **ne postoji u relevantnim zakonskim odredbama u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu BiH. Ovaj se nedostatak mora ispraviti.**

---

kojim se ustanovljava obaveza da na početku svake kalendarske godine, zaposleni popunjava obrazac o svojoj i imovini članova uže porodice, o svojim aktivnostima, djelatnostima i funkcijama koje obavljaju članovi uže porodice i potpisuje pisanu izjavu kojom se odobrava provjeravanje tačnosti datih informacija.

Ovakva rješenja postoje u većini zemalja Europe. V. više na [www.europarl.europa.eu/workingpapers/juri/101/default\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/juri/101/default_de.htm).

Glede obaveza iz stavka 3. članka 7. Konvencije koji referira na transparentnost finansiranja političkih stranaka, ovo je pitanje u BiH Izbornim i Zakonom o finansiranju političkih stranaka poprilično dobro riješeno. Problem predstavlja mogućnost anonimnih donacija, koje su zaključcima Konferencije tijela za borbu protiv korupcije iz 1998. godine proglašena materijom koja zahtijeva striktniju regulaciju, odnosno zabranu.<sup>21</sup> **Konferencija predlaže i obvezu prijavljivanja imovine u trenutku stupanja na dužnost i poslije prestanka funkcije, što omogućuje utvrđivanje već pomenutih indicija o nezakonitom bogaćenju. Stoga BiH i u ovom segmentu preveniranja korupcije predstoji posao.**

### **Kodeksi ponašanja za državne službenike**

U članku 8. Konvencije se tretira pitanje kodeksa ponašanja za državne službenike. Kako bi se osigurala primjena načela integriteta, poštenja i odgovornosti, naime, preporuča se donošenje kodeksa ponašanja koji bi iscrpno normativno uredili uzuse etičkog ponašanja državnih službenika. Pri tomu se navodi Međunarodni kodeks ponašanja državnih službenika kao model.<sup>22</sup> Ovo je pitanje još uvijek neriješeno na BiH državnoj razini, jer se normativi ponašanja reguliraju odredbama Zakona o državnoj službi i Zakona o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine, koji, obzirom da se radi o zakonskim odredbama (koje su uvijek općenite), ustanovljavaju samo principe rada državnih službenika. Doduše, u Zakonu o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine se u člancima 14. i 16. nešto podrobnije oslovljavaju dužnosti državnog službenika, ali još uvijek ne na zadovoljavajući način, pogotovo ne u skladu sa Međunarodnim kodeksom ponašanja. Na entitetskim

---

<sup>21</sup> Novim Zakonom o finansiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata iz 2007. godine u R Hrvatskoj je, primjerice, ustanovljena zabrana anonimnih donacija, te zabrana primanja donacija od strane određenih pravnih osoba.

<sup>22</sup> UN Resolution A/RES/51/59 (1996.): International Code of Conduct for Public Officials.

razinama su doneseni kodeksi, ali se trebaju modificirati u skladu sa Međunarodnim kodeksom. **Posebna pažnja bi se trebala posvetiti sankcioniranju onih koji krše kodeks, te olakšavanju prijavljivanja državnih službenika koji se ne ponašaju sukladno uzusima definiranim u kodeksima.**<sup>23</sup> Pri tomu bi se posebna pozornost trebala posvetiti zaštiti onih koji *bona fide* prijavljuju slučajeve zloporabe i korupcije u svom radnom okružju.<sup>24</sup>

## **Javna nabavka i upravljanje javnim finansijama**

**U članku 9. Konvencije** predmet reguliranja jesu javne nabavke i upravljanje javnim finansijama. Iako borba protiv korupcije nije primarni cilj uređivanja prostora javnih nabavki, pouzdani i transparentni postupci javnih nabavki sigurno da ne idu u prilog zloporabama i korupcijskim praksama (EUPPP, 2006).<sup>25</sup>

Ovim se člankom promovira takav sistem javnih nabavki koji se temelji na transparentnosti, konkurentnosti i objektivnim mjerilima u odlučivanju. U tu svrhu Konvencija propisuje uspostavljanje takvog sistema nabavke koji: osigurava obznanjivanje informacija javnosti u pogledu postupka nabavke; utvrđivanje uvjeta

---

<sup>23</sup> Trenutno, ova materija nije zadovoljavajuće tretirana Zakonom o državnoj službi, jer prijavu o sumnji o nepoštenom postupanju državnih službenika i izabranih dužnosnika zainteresirani mogu podnijeti samoj državnoj instituciji. Kako je *ad hoc* disciplinska komisija, odnosno ombudsman, tijelo nadležno za ispitivanje prijave (ali oba ustanovljena unutar kuće), time se značajno smanjuje mogućnost objektivnog provođenja postupka istrage. **Praksa iz susjedne R Hrvatske sugerira uspostavu odjela za etiku u agenciji za državnu službu, kojim bi se uveliko povećale šanse za neovisne istrage u slučaju sumnji o sukobu interesa.**

<sup>24</sup> Pri tomu usvajajući najbolje prakse iz ove oblasti, poput odredaba britanskog Public Interest Disclosure Act (1998), ili američkog Whistleblower Reinforcement Act (1998). Zaštita se po ovim aktima može ostvariti, pored niza drugih mjera, i putem tzv. službeničkih sudova, kakvi su ustanovljeni i u R Hrvatskoj.

<sup>25</sup> EUPPP. (2006). *Direktive Eoropske Unije o javnim nabavkama*. Dostupno na: [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba).

za sudjelovanje u konkursima; primjenu jasnih i objektivnih mjerila za donošenje odluka; efikasan sistem provjere i žalbe; uređivanje eventualnog sukoba interesa osoblja u procesu javne nabavke.

Materija javnih nabavki je u BiH regulirana jedinstvenim Zakonom o javnim nabavkama, koji integrira dobru praksu europskih zemalja, prisutnu ponajprije kroz Direktive 2004/18/EZ i 2004/17/EZ europskoga parlamenta i vijeća.

Većina nabavki u BiH odvija se u tzv. otvorenom postupku, no mogućnost zlorabe predstavlja direktan sporazum (članak 47. Zakona o javnim nabavkama). **Ovaj oblik nabavke, iako izuzetan,<sup>26</sup> zbog mogućnosti direktne komunikacije sa nabavljačem roba (bez javnog konkursa), ostavlja prostor za diskreciju i mogući klijentelizam, tj. korupciju.<sup>27</sup> Posebno je zabrinjavajuće što po pozitivnoj regulativi ne postoje mehanizmi kontrole za ugovore sklopljene po ovoj proceduri** (osim obavještanja Agencije za javne nabavke, koja nema kontrolnu funkciju).

Javni organi koji vrše nabavke dužni su o dodjeli ugovora obavijestiti ponuđače na tenderu, te ugovore javno objaviti u Službenom glasniku BiH. Ovo je vrlo značajan mehanizam provjere tenderske procedure, koji bi umnogome bio unaprjeđen uspostavom registra o ugovaranju (Transparency International BiH, 2006.). Prigovori na odluke o javnoj nabavci se podnose ugovornom organu koji je donio odluku u postupku nabavke, odnosno Uredu za žalbe. Nepostojanje internih kontrola javnih

---

<sup>26</sup> Tako ga Zakon tretira. No, praksa pokazuje da se čak oko jedne četvrtine javnih nabavki realizira upravo ovim putem. (V. u: Agencija za javne nabavke.(2006). *Izveštaj o upitnicima dobijenim od ugovornih organa i predstavnika poslovne zajednice o praksi provođenja javnih nabavki u Bosni i Hercegovini*.Dostupno na [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba)).

<sup>27</sup> Rješenja izložena u Pravilniku o postupku direktnog sporazuma Agencije za javne nabavke također ne unaprjeđuju značajno stvari. Članak 3. Pravilnika samo uopćeno konstatira da „ugovorni organ ne može provesti postupak direktnog sporazuma sa namjerom da diskriminira ili favorizuje bilo kojeg dobavljača“, čime zakonske odredbe nisu klarificirane i razrađene, i time je postupak i dalje ostao prostor za razvijanje klijentelističkih odnosa među ugovornim stranama.



nabavki, te nefunkcionalnost Ureda za žalbe proces javnih nabavki čini netransparentnim i neadekvatnim. Člankom 13. Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH je uređeno da „svako javno ili privatno preduzeće koje dostavi ponudu o davanju roba ili usluga Vladi podnosi i pisanu izjavu zajedno sa ponudom, uz spisak bilo kakvih priloga političkim strankama koje je preduzeće dalo u prethodne dvije godine. U izjavi se također navode svi izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici koji su bili uposleni ili su bili članovi poslovnog odbora, upravnog odbora, nadzornog odbora, izvršnog odbora, ili su radili u svojstvu ovlaštene osobe preduzeća tokom prethodne dvije godine“. Teško je očekivati u praksi da se ova odredba poštuje, a provjeru treba vršiti Izborna komisija koja je, kako je napomenuto, opterećena mnogim obvezama, te se s razlogom može sumnjati u njezine domete.

U BiH postoje jasno definirana pravila donošenja budžeta, o rokovima za podnošenje izvještaja o poslovanju, kao i sistem računovodstvenih i revizorskih standarda, koja su uređena stavkom 2. članka 9. Konvencije.

Ne bivaju sve institucije u BiH revidirane svake godine, nego samo one predviđene godišnjim planom revizija, što je najviše uzrokovano nedovoljnim finansijama revizorskih institucija. I one koje su revidirane i u čijem radu su uočene nepravilnosti,<sup>28</sup> mogu očekivati da im Parlament reducira budžet, dok su kaznena gonjenja, zbog inertnosti i nezainteresiranosti pravosudnih organa,<sup>29</sup> rijetka i neefikasna.

---

<sup>28</sup> U 2005. godini Ured za reviziju je dao ukupno 217 preporuka za otklanjanje nepravilnosti i unaprjeđenje zakonitosti i efikasnosti poslovanja institucija BiH. Preko 50 % nije bilo realizovano (Ured za reviziju institucija BiH, 2006).

<sup>29</sup> Pomenuti se pravdaju da nisu upoznati sa nalazima revizorskih kuća, odnosno da su pretrpani predmetima?! (Transparency International. (2006). *Studija sistema nacionalnog integriteta. Bosna i Hercegovina 2007*. Banja Luka: Autor.).

## Javno izvješćivanje

Organi javne uprave su, sukladno **članku 10. Konvencije**, dužni poduzeti potrebne mjere kako bi se povećala njihova transparentnost, što uključuje omogućavanje uvida šire javnosti u organizaciju, funkcioniranje i postupke donošenja odluka, pojednostavljivanje postupaka pristupa tijelima nadležnim za odlučivanje, te objavljivanje informacija. Obveze javne uprave koje bi striktno zahtijevale da javnost bude izvješćivana o organizaciji, funkcioniranju i postupcima donošenja odluka ne postoje u zakonskom smislu, ali Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini člankom 2. načelno proklamira u najvećoj mjeri i bez odlaganja objavljivanje informacija pod kontrolom javnog organa. Zakonom se predviđa procedura prijave, kao i mehanizmi žalbe ukoliko se zahtjevima ne udovolji. Neki od organa (poput Vijeća Ministara) su ipak dužni periodično izvješćivati o svojim aktivnostima, ali ova obveza ne postoji u pogledu svih organa.

Iznimke od pristupa informacijama predviđene u članku 6. nisu dovoljno precizirane, pa se formulacija „nadležni javni organ može utvrditi izuzetak, u slučajevima kada se otkrivanjem informacije osnovano može očekivati izazivanje značajne štete po legitimne ciljeve sljedećih kategorija u Bosni i Hercegovini: a) vanjska politika, interesi odbrane i sigurnosti, kao i zaštita javne sigurnosti; b) interesi monetarne politike; c) sprječavanje kriminala i svako otkrivanje kriminala“ **može vrlo ekstenzivno tumačiti**. Iako načelno u skladu sa odredbama Konvencije u dijelu koji se odnosi na sudjelovanje društva (članak 13.1. alineja d)), ipak zahtijeva elaboraciju radi pravilne primjene (zakonskim ili podzakonskim aktima). Čak niti odredba članka 9. pomenutog zakona ne rješava stvari u potpunosti, jer se javni interes koji bi pružao osnovu za prevazilaženje „prepreka“ navedenih u članku 6. nije jasno definiran. Tako se u realnosti dešava da veliki broj zahtjeva za pristup

informacijama odbija.<sup>30</sup> Još je teža situacija kada javni organ uopće ne reaguje na zahtjeve javnosti.

### **Mjere koje se odnose na sudstvo i tužiteljstvo**

U BiH, kao i u ostalim demokratskim državama, postoji trodioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Upravo je potonja, kao izuzetno značajna za princip vladavine prava i ostvarivanje načela jednakopravnosti, predmetom uređenja **članka 11. Konvencije**, kojim se promovira neovisnost sudstva i tužiteljstva, te poduzimanje mjera u cilju jačanja integriteta i sprječavanja prilika za korupciju među pripadnicima sudskih i tužilačkih organa. Zbog posebnog mjesta koje ima u sistemu nacionalnog integriteta, pravosuđu se (što je, primjerice, slučaj i sa Vijećom Europe i njihovim Modelom kodeksa ponašanja za javne službenike, u kojem se pravosuđe izostavlja i posebno tretira u drugim dokumentima) posvećuje naročita pozornost. Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH uređen je postupak izbora/razrješenja sudija i tužilaca, i to poprilično kvalitetno. Ovim se općim aktom isto tako jasno regulira mogući sukob interesa prilikom vršenja sudijske/tužiteljske funkcije, te ustanovljava obveza sudija i tužitelja da Vijeću dostavljaju godišnji finansijski izvještaj o svojim i aktivnostima svojih srodnika. **Kako, međutim, nema efikasna mehanizma provjere imovinskih kartica (iako načelno Vijeće može tražiti [ali ne istraživati] dodatne informacije), to je ova odredba manjkava.**

Zakonima o kaznenom i parničnom postupku je predviđeno da u slučaju sukoba interesa sudija prekine rad na predmetu. Sem toga, Kodeksom sudijske i tužilačke etike propisani su uzusi profesionalnog i etičkog ponašanja sudija i tužilaca. No, kodeksima se nije propisalo šta se dešava ukoliko sudija/tužitelj propusti postupati po ovim uzusima, budući da je intencija donošenja kodeksa da razrađuje temeljne standarde etičkog ponašanja sudija/ tužilaca u Bosni i Hercegovini. Njegova je svrha

---

<sup>30</sup> V. komentar uz članak 7. Konvencije.

da pomaže sudijama/ tužiteljima kad su suočeni sa etičkim i profesionalnim dilemama, a izvršnoj i zakonodavnoj vlasti i javnosti da bolje razumiju i podrže pravosuđe (uvod Kodeksa). **Bez efikasnog mehanizma žalbe na propuštanje poštivanja odredaba kodeksa, on ostaje samo deklarativan dokument, bez realne mogućnosti za implementaciju i poboljšanje situacije.**

## **Privatni sektor**

Integritet radnika nije od značaja samo u javnom sektoru, nego je on od ogromna značaja i u privatnom. **Konvencija u članku 12.** preporuča niz mjera koje su u funkciji preduprjeđenja korupcije i u privatnom sektoru, jer se kvaliteta usluga i proizvoda, konkurentnost firmi itd. može ozbiljno ugroziti korupcijom i u pomenutoj oblasti rada. **Kazneni zakoni u BiH ne predviđaju podmićivanje u privatnom sektoru kao kaznenopravno relevantno, što je jasan nedostatak.** Elementa podmićivanja ima u skupini kaznenih djela protiv gospodarstva, poslovanja i sigurnosti platnog prometa (npr. KD Zloupotreba ovlasti u privrednom poslovanju i Sklapanje štetnog ugovora),<sup>31</sup> ali je to nedovoljno: odredbe Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ali i drugih (poput Vijeća Europe, Organizacije za sigurnost i suradnju, itd.) predviđaju podmićivanje u privatnom sektoru kao posebno kazneno djelo. Ovaj se propust u domaćem zakonodavstvu mora ispraviti.

Pored kaznenopravnih rješenja, i ona izložena u Zakonu o konkurenciji proskribiraju određena konkurentska djelovanja (izričiti ili prešutni dogovori, zajedničko djelovanje, direktno ili indirektno utvrđivanje kupovne i prodajne cijene roba i usluga koje se javno prodaju ili bilo koji drugi trgovinski uslovi koji dovode u neravnotežan položaj korisnike roba i usluga, itd.) koja podliježu nadzoru Konkurencijskog vijeća, koje predstavlja savjetodavno i kontrolno tijelo u oblasti

---

<sup>31</sup> Kazneni zakoni entiteta predviđaju niz drugih kaznenih djela, poput krivotvorenja isprava, koji se mogu dovesti u vezu sa odredbama stavka 3. pomenutog članka Konvencije.

konkurencije u privrednom poslovanju. U tu svrhu ovo Vijeće može vršiti i istrage i davati preporuke i izricati sankcije. Potonje, ukoliko je to potrebno, može značiti i angažiranje sudskih, upravnih i drugih organa u prinudnom izvršenju, te ukazuje da je ova materija adekvatno zakonski oslovljena.

Suradnja privatnopravnih subjekata sa organima unutarnjih poslova nije posebno oslovljena u domaćim zakonskim rješenjima, ali zato postoji mogućnost svakog lica da prijavi kazneno djelo. „Klasično“ ovlaštenje organa unutarnjih poslova je u tom kontekstu da može u prisustvu odgovorne osobe pretražiti određene objekte i prostorije državnih organa, javnih preduzeća i ustanova, obaviti uvid u određenu njihovu dokumentaciju, kao i preduzeti druge potrebne mjere i radnje. Zakonom o bankama u Federaciji BiH, primjerice, je predviđeno da banka ne smije sticati, vršiti konverzije ili transfere, niti posredovati prilikom sticanja, konverzije ili transfera novca ili druge imovine, za koju zna ili bi mogla osnovano pretpostaviti da je stečena vršenjem krivičnog djela, a praktično svaki zaposleni je dužan bez odlaganja obavijestiti Agenciju za bankarstvo o bilo kojoj aktivnosti banke za koju zna ili može osnovano pretpostaviti da je protivna gore pomenutoj zabrani. Isto tako, banka ne smije ulaziti u transakcije ili učestvovati u bilo kojim djelatnostima koje predstavljaju nelojalnu konkurenciju na finansijskom tržištu. Zakon o sprječavanju pranja novca predviđa također širok krug obveznika koji su dužni prijavljivati sumnjive transakcije Finansijsko-obavještajnom odjelu Državne agencije za istrage i zaštitu. **No, na ovaj način cijeli privatni sektor nije odgovarajuće uređen sa stanovišta sistematskog uspostavljanja suradnje sa organima unutarnjih poslova na planu suzbijanja kriminaliteta. Kodeksi ponašanja u privatnom sektoru, kao i interne revizijske kontrole<sup>32</sup> su također raritet i može se zaključiti da se ovom segmentu rada do sada uopće nije posvećivala pažnja.**

---

<sup>32</sup> Privatnopravni subjekti u BiH, ukoliko nisu u potpunosti ili djelimično u državnom vlasništvu ili se finansiraju iz budžeta, ne podliježu reviziji. Najvažnija obaveza prema državi jest uredno plaćanje poreza.

Sukob interesa izazvan angažiranjem u privatnoj firmi sa kojom je državni službenik imao veze u periodu zaposlenja adekvatno je oslovljen na državnoj i razini Federacije BiH, **ali predstoji usklađivanje u Brčko Distriktu i Republici Srpskoj.**

Odredbe iz stavka 4. članka 12. Konvencije koje referiraju na porezne olakšice na troškove koji predstavljaju mito ne nalaze primjenu u našoj zemlji, obzirom da se svaka radnja poduzeta sa korupcijskom namjerom smatra podmićivanjem, odnosno kaznenim djelom iz skupine kaznenih djela protiv gospodarstva, poslovanja i sigurnosti platnog prometa ili zabranjenim konkurentskim djelovanjem prema Zakonu o konkurenciji.

### **Učešće društva**

Aktivno sudjelovanje pojedinaca i skupina koje ne pripadaju javnom sektoru, kao što su civilno društvo, nevladine udruge i sl., koje djeluju u sprječavanju i borbi protiv korupcije, te u cilju podizanja svijesti o pogibeljnosti korupcije, oslovljeno je u **članku 13. Konvencije**. Način realizacije pomenutog ostavljeno je državama potpisnicama, ali su kao primjeri navedeni promicanje doprinosa javnosti postupcima odlučivanja; osiguravanje djelotvornog pristupa javnosti informacijama; javno informiranje koje ide u prilog razvijanju kulture netolerancije korupcije; promicanja slobode širenja informacija o korupciji. Također se ovim člankom predviđa da država treba osigurati da antikorupcijska tijela budu poznata javnosti, te olakšati prijavljivanje koruptivnog ponašanja.

Zakoni o udrugama i zakladama u BiH osiguravaju odgovarajući pravni okvir za formiranje nevladinih udruga (time i onih koje bi se primarno, ili pretežito, bavile antikorupcijskim aktivnostima). No, iako je za osnivanje udruge na razini BiH potrebno da postoje barem tri entuzijasta, državljanina BiH, sa boravištem u istoj, ipak je za opstanak udruge potrebno unaprijediti zakonski okvir. Tako Transparency

International (2006)<sup>33</sup> **predlaže mogućnost neoporezivih donacija, kao i adekvatnije oslovljavanje volonterskog rada u nevladinim udrugama.**

Iako ne postoji zakonska obaveza da se prilikom donošenja odluka konzultira javnost, ona je, prema ocjeni, GRECO-a (2006) u BiH poprilično raširena praksa. Transparency International (2006) također navodi da je nemali broj zakona donesen uz konzultacije sa javnošću i građanskim društvom. Sistematsku podršku nevladinom sektoru u oblasti borbe protiv korupcije vlast ne pruža: prije bi se moglo ocijeniti da je nerijetko njihovo uključivanje u procese donošenja odluka doživljavano kao nužno zlo.

Rijetko, gotovo nikako su domaće vlasti samoinicijativno pokretale kampanje o pogibeljnosti korupcije:<sup>34</sup> tijelo nadležno za primjenu, tj. koordinaciju primjene preventivnih antikorupcijskih mjera bi trebalo preuzeti i aktivnu ulogu u promicanju kulture integriteta i edukaciji o štetnosti korupcije.<sup>35</sup>

Pristup informacijama je već više puta oslovljen u ovom dijelu.

Napisi o korupciji u svim oblastima života gotovo su redovita pojava u BiH. Ovo je moguće, jer Zakon o komunikacijama u članku 4. 1.a) načelno osigurava zaštitu slobode izražavanja i raznolikosti mišljenja poštujući općeprihvaćene standarde ponašanja, nediskriminacije, pravičnosti, tačnosti i nepristrasnosti; a u alineji c) proklamira odvojenost emitera od političke kontrole i manipulacije, u cilju jačanja demokratskih principa i uspostavljanja tržišne ekonomije. Posebna je priča koliko

---

<sup>33</sup> Transparency International. (2006). *Studija sistema nacionalnog integriteta. Bosna i Hercegovina 2007.* Banja Luka: Autor.

<sup>34</sup> V. više u Transparency International BiH, 2006: 212, i dalje.

<sup>35</sup> U R Hrvatskoj ovo se primjerice realizira susretima predstavnika USKOK-a sa nevladinim udrugama, posjetama školama, medijskim kampanjama, i sl.

ova formalna neovisnost i sloboda izražavanja biva realizirana u praksi,<sup>36</sup> no sa legislativne strane gledajući stvari su poprilično adekvatno uređene.

U sklopu aktivnosti Državne agencije za istrage i zaštitu postoji telefonska linija „Krimolovci“, putem koje moguće svakoj osobi da prijavi bilo koje kriminalno, pa i koruptivno ponašanje nadležnim organima: njezino je postojanje uglavnom dobro medijski i javno praćeno. Jedini nedostatak jest nemogućnost prijavljivanja korupcije elektronskim putem, što je danas manje-više uobičajena praksa. Posebno vrijedan napor predstavljaju aktivnosti Transparency Internationala, koji pored telefonske linije pruža mogućnost prijavljivanja korupcije i elektronskim putem, te ove informacije prosljeđuju nadležnim organima.

### **Mjere za sprječavanje pranja novca**

U članku 14. Konvencije tretira se pitanje mjera za sprječavanje pranja novca. Regulatorni i nadzorni režim koji Konvencija navodi da su države potpisnice dužne uvesti u BiH postoji i uglavnom funkcionira. Zakon o sprječavanju pranja novca predviđa zaista napredne odredbe o identifikaciji stranke, stvarnog korisnika, vođenju evidencije i prijavljivanju sumnjivih transakcija (članci 6.-14. Zakona), koje su usaglašene za međunarodnim standardima iz ove oblasti.<sup>37</sup> Tako je, primjerice, mišljenjem eksperata na seminaru „Pranje novca“ u 2006. godini<sup>38</sup> iznesena ocjena da finansijske institucije uglavnom dobro surađuju sa nadležnim državnim organima i da postojeći zakonski okvir kvalitetno uređuje ovu oblast.

---

<sup>36</sup> Nevladina organizacija za promociju građanskih sloboda Freedom House je u svom redovitom izvješću o stanju slobode medija u svijetu za 2006. godinu objavila da je BiH na 98. mjestu od 195 zemalja svijeta, svrstavajući ju u red djelomično slobodnih u medijskom smislu.

<sup>37</sup> Poglavitno sa *Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering (Statement on Prevention), Core Principles for Banking i Customer Due Diligence* Bazelskog komiteta, koji okuplja guvernere centralnih banaka bankovno najjaćih zemalja svijeta.

<sup>38</sup> U organizaciji Revicona i Udruženja banaka BiH (Fojnica, septembar 2006), koji je okupio eminentne stručnjake iz zemlje i zemalja u okruženju.



Sukladno članku 16. Zakona, Finansijsko-obavještajni odjel Agencije za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine prima, sakuplja, evidentira, analizira, dostavlja tužitelju, te prema ovlastima istražuje i prosljeđuje drugom ovlaštenom službeniku informacije, podatke i dokumentaciju o sumnjivim transakcijama, čime ovaj odjel zaista ispunjava norme predviđene alinejom b) članka 14.1. Konvencije. I zahtjevi istaknuti u stavku 3. pomenutog članka su kvalitetno uređeni odredbama 6., 7. i 8. Zakona o sprječavanju pranja novca.

Zahtjev za prijavljivanjem znatnih količina novca, predviđen stavkom 2., je u našem zakonu također adekvatno oslovljen člankom 25.

Suradnju sa sličnim institucijama u drugim zemljama u pogledu razmjene podataka o sumnjivim transakcijama, pored konvencija, multi- i bilateralnih sporazuma o suradnji u kaznenopravnim stvarima,<sup>39</sup> regulira i članak 21. Zakona. Nedavne aktivnosti naše zemlje u okviru Egmont grupe, Moneywall-a, potpisivanje Memoranduma o sporazumijevanju sa sličnim organizacijama (poput Finansijsko-obavještajnog odjela SIPA-e) sa zemljama u okruženju ide u prilog tezi o dobroj regionalnoj i globalnoj suradnji u ovoj oblasti.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Je li pitanje prevencije korupcije etičko pitanje? Filozofsko? Sociološko? Pravno? Zapravo sve to. I više. To je za BiH pitanje opstanka. Kako je naša zemlja iskusila mnogo (najblaže rečeno) neprijatnih stvari proteklih deceniju i pol, problem koruptivnih praksi (koje, obzirom da se radi o ubikvitarnom fenomenu, *per se* nisu samo specifikum naše zemlje, ali su njezine razmjere u BiH ono što zabrinjava) samo dodatno usložnjava ionako nsvijetlu situaciju u zemlji. Korupcija se praktično od rata naovamo permanentno oslovljava kao goruće pitanje, ali država i društvo

---

<sup>39</sup> V. u: Maljević, A., Datzer, D., Muratbegović, E., Budimlić, M. (2006.). *Otvoreno o korupciji u policiji*. Sarajevo: Udruženje diplomiranih kriminalista u BiH.

nikako da se adekvatno pozabave njome. Na putu regionalnih i globalnih integracija ovo je pitanje zasigurno jedno od primarnih, a BiH, ukoliko želi opstati i nastaviti ka Europi i svijetu, morat će sistematičnije i rezolutnije osloviti problem koji doslovce ruši njezin legitimitet i kredibilitet.

Pitanje je, međutim, može li BiH, kao zemlja u procesu institucionalne (postratne i tranzicijske) izgradnje realno učiniti značajne iskorake ka putu stvaranja zdravog društva. Je li sistem toliko narušen da ga više nema? Stvari, ipak, nisu toliko crne. BiH, čini se, iako ne tempom kojim bismo htjeli, hvata voz za Europu. Iako smo na dnu većine pokazatelja napretka, ipak se izvjesne promjene dešavaju. Pozamašna je legislativna aktivnost proteklih godina svjedok tomu. Premda su zakoni često donošani kao rezultat kompromisa koji su, čini se, najznačajnija karakteristika sveukupna politička ambijenta, ipak je učinjeno i čini se jako mnogo na unaprjeđenju legislativna okvira općenito, a posebice u domenu antikorupcijskih aktivnosti. Angažman Transparency Internationala je u tom kontekstu zaista vrijedan pomena, i ova je studija dakako korak dalje u tim aktivnostima.

Tekovina moderne teorije i prakse u suprotstavljanju svim oblicima kažnjivih i socijalnopatoloških pojava je poduzimanje sistematskih preventivnih aktivnosti. Reduciranje društvenog i državnog angažmana samo na aktivnosti eliminiranja posljedica korupcije, zanemarujući kriminogene determinante i uzroke takvih praksi, ne može polučiti uspjeh. Nezadovoljavajući rezultati koje BiH u tom kontekstu poduzima žalostan su dokaz. Represivne djelatnosti koje ne korespondiraju i nisu komplementarne i sinhronizirane sa preventivnim nisu, dakako, za potcijeniti, a pogotovu se ne može tvrditi da ih se društvo može odreći, ali ne postižu učinak koji bi imali koordiniranim i sistematskim bavljenjem problemom suprotstavljanja korupciji. Stoga se ovaj dio bavi tzv. općom socijalnom prevencijom, i to na način da analizira, komparira i preporuča šta se u domenu zakonodavne aktivnosti u BiH može učiniti da normativni okvir čini kvalitetniju osnovu za suprotstavljanje korupcijskim aktivnostima. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, pored

činjenice da se radi o dokumentu kojega je potpisalo 140 i ratificirala 91 država u okviru najveće organizacije u svijetu, prvi je dokument na međunarodnom planu koji bi tako sveobuhvatno i poprilično iscrpno oslovio pitanje preventivnih državnih aktivnosti u domenu korupcije. Iako odredbama članaka 5-14. Konvencije nije iscrpljen set mogućih preventivnih mjera i aktivnosti, one su se činile kao kvalitetan okvir za analizu i zaključivanje šta bi se na zakonodavnom planu trebalo učiniti iz oblasti reduciranja koruptivnih praksi. Bez namjere za tvrdnju da je sljedećim spiskom iscrpljen katalog mjera koje bi se u BiH trebalo poduzeti, kao prioritarno se čini:

- ubrzati napore na uspostavi antikorupcijskog tijela, čiji bi zadatak bio istrage i prevencija korupcije, kao i edukacija svih segmenata društva o pogibeljnosti korupcijskih praksi;
- u Zakonu o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine adekvatnije urediti kriterije internog i eksternog premještaja;
- u slučaju sumnje na koruptivno ponašanje službenika, omogućiti njihov premještaj na drugo radno mjesto i prije utvrđivanja disciplinske odgovornosti i „oficijelne“ godišnje ocjene rada (za koje treba dugo vremena), odnosno, omogućiti rotaciju osoblja;
- educirati o i olakšati mogućnosti prijave koruptivnog ponašanja državnih službenika, posebice osiguravajući adekvatnu zaštitu onih koji *bona fide* prijavljuju korupciju;
- obvezati na kontinuiranu obuku i educiranje svih državnih službenika o pogibeljnosti korupcije;
- predvidjeti sankcije za nepostupanje po Zakonu o slobodi pristupa informacijama u domenu objavljivanja vodiča i indeks registra;
- osigurati efikasan mehanizam žalbe na negativne odgovore državnih organa po zahtjevima za uvid u informacije pod njihovom kontrolom;

- izmijeniti Zakon o sukobu interesa u dijelu koji se odnosi na ingerencije Centralne izborne komisije oko registriranja imovinskog stanja zvaničnika na način da se osnuje posebno Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa koje bi se bavilo implementacijom zakonodavstva o sukobu interesa, te putem njega osigurati efikasniju provedbu odredaba o administriranju imovinskih kartica;
- izmjenana Izbornog i Zakona o državnoj službi u institucijama BiH obvezati izabrane zvaničnike i državne službenike da podnose izvještaje o svom imovinskom stanju na kraju svake godine, te nakon prestanka obavljanja funkcije, a ne samo prije;
- zakone o administrativnoj upravi u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu BiH u oblasti koja tangira zabranu zapošljavanja državnog službenika u privatnom sektoru u firmama sa kojima je poslovao tijekom službe u državnim organima uskladiti sa državnim;
- uskladiti Zakon o finansiranju političkih partija sa zaključcima Konferencije tijela za borbu protiv korupcije (Madrid, 1998.);
- Donijeti etički kodeks za državne službenike na državnom nivou, služeći se Međunarodnim kodeksom ponašanja državnih službenika UN-a kao modelom, te predvidjeti disciplinsku odgovornost za njegovo kršenje;
- Adekvatnije urediti postupak direktnih sporazuma o javnim nabavkama u Zakonu o javnim nabavkama;
- Iznimke u slobodi pristupa informacijama, tretirane u istoimenom zakonu, specificirati i elaborirati;
- Unaprijediti postojeći normativni okvir Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH predviđajući efikasne mehanizme kontinuirane provjere imovinskog stanja sudija i tužitelja;
- Predvidjeti jasne sankcije za kršenja Kodeksa sudijske i tužiteljske etike;
- Inkriminirati podmićivanje u privatnom sektoru;

- Obavezati sva poduzeća iz privatnopravnog sektora na prijavljivanje korupcije organima unutarnjih poslova i tužiteljstvima;
- Obavezati privatnopravne subjekte na donošenje kodeksa etičkog ponašanja, kao i na sprovođenje internih revizijskih kontrola;
- U Zakonu o udrugama i zakladama predvidjeti mogućnost neoporezivih donacija;
- U Zakonu o radu adekvatnije osloviti volonterski rad u nevladinim udrugama (omogućiti priznavanje pripravničkog staža);
- Najzad, usvajajući tezu da je suvremeno kazneno pravo preventivno orjentirano (Bačić, 1998),<sup>40</sup> u Kaznenom zakonu predvidjeti kazneno djelo nezakonitog bogaćenja (znatnog uvećanja dobara javnog funkcionara ili njegovih bliskih srodnika koje ne može objasniti obzirom na zakonite prihode), te izvršiti i kriminalizaciju aktivnog protuzakonitog, kao i nadopunu pasivnog protuzakonitog posredovanja.

Za poduzimanje navedenih mjera, što je pravilno uočeno u Strategiji BiH za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije, potrebna je kao odlučujući princip politička volja i riješenost, pa i izvjesna doza entuzijazma da se stvari adekvatnije oslove. No, ono što se zaista već frazeološki provija kroz stručnu, ali i laičku javnost, da je korupcija društveni fenomen i da je specifična forma društvenih odnosa koja se u konačnici može suzbijati samo razvijanjem kulture integriteta i čestitosti, u slučaju prevencije korupcije zaista stoji. Stoga, pored pomenutih aktivnosti državnih organa, i svaki pojedinac treba poći od sebe i ne tolerirati korupciju, nego se zalagati i prakticirati kulturu poštenja, pravednosti i čestitosti. Za bolju budućnost.

---

<sup>40</sup> Ono je to već samim svojim smislom: preskribirajući šta je kažnjivo, a šta ne, pripadnici društva se upozoravaju šta je društveno prihvatljivo ponašanje, a šta nije. Sem toga, primjenjujući svoj *ius puniendi* na prekršitelje, generalno se preventivno djeluje na potencijalne druge počinitelje da odustanu od svojih namjera.



