

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: новембар 2012.

Received: November 2012.

Марко Мочевећ

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ОБЛИЦИ ИСПОЉАВАЊА И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Корупција је феномен који прати људско друштво од његових почетака. У природи људских бића је да покушају да створе привилегије и личну корист не узимајући у обзир потребе других људи. Постојећи ниво корупције у нашем друштву може бити окарактерисан као резултат политичког и социјалног система. Имајући у виду да је становништво у Босни и Херцеговини неријетко било предмет неједнаког третмана, оно је било принуђено да остварује своја права корумпирајући јавне званичнике на свим нивоима. Успостављање новог политичког и економског система, праћено потешкоћама кроз које пролази свако ратом захваћено друштво, постојање дуализма власти између међународних и локалних институција, резултирало је корупцијом на свим институционалним и неинституционалним нивоима у БиХ.

И регионални утицај је имао одређене посљедице на овакво стање јер су све земље које окружују Босну и Херцеговину прошле кроз сличне тешкоће у периоду транзиције која, сама по себи, ствара погодно тло за развој корупције. Корупција се испољава у свим сегментима друштвеног живота. Правни оквир превенције, а и санкционисање коруптивних понашања још увијек су условљени међународним обавезама и условима које Босна и Херцеговина мора да испуни.

Кључне ријечи: Корупција; Законски оквир; Међународне обавезе; Превенција.

1. УВОД

Иако постоји мноштво међународних конвенција које се баве питањем корупције, још увијек не постоји глобално прихваћена дефиниција корупције којом би били обухваћени сви облици коруптивног по-

нашања.¹ У стручној и научној јавности, овај облик девијантог и друштвено неприхватљивог понашања дефинише се на различите начине.

„Корупција је злоупотреба јавних овлашћења за приватну корист.“² „Корупција је девијантно понашање дужносника јавне управе (изабраних или именованих) које није у складу с њиховим задацима по службеној дужности, а примјењује се с циљем стицања приватног богатства или статуса појединца, уже породице или повезане групе људи.“³

Корупција, у најширем смислу, представља сваки облик злоупотребе повјерених јавних овлашћења ради личне или групне користи било да се ради о јавном или приватном сектору. То је сваки чин којим се, супротно јавном интересу, недвосмислено крше морал и правне норме те повређују темељи владавине права. Особом која се бави корупцијом сматра се свако службено или одговорно лице које ради личне користи или користи групе људи којој припада занемари општи интерес који је дужан да штити с обзиром на законе, положај и овлашћења која су му повјерена. Корумпираним се сматра и грађанин који нуди или пристаје на давање затраженог мита како би корумпирана особа чињењем, нечињењем или пропуштањем неке радње чињења помогла у остваривању материјалне или неке друге користи за поједине особе или групе.

Период након завршетка ратних сукоба одликује се комплексношћу институционалних структура, те недостатком јавности и одговорности у раду јавних предузећа и установа. Корупција је широко распрострањена у јавном и приватном сектору и присутна је на највишим нивоима власти. Уска повезаност владајућих политичких елита са њима блиским олигархијама и криминалним групама чијем интересу се подређују општи интереси, сврстава БиХ међу земље које су у литератури познате као „заробљене државе“.⁴

¹ Појам потиче од од латинске ријечи *corruptio* (lat. *corruptio* – поквареност, разврат, поткупљивање, подмићивање, поткупљење, подмићење, труљење и сл).

² С. Вуковић, *Корупција и владавина права*, Институт друштвених наука, Београд 2003, 31.

³ М. Бошковић, *Организовани криминалитет и корупција*, Висока школа унутрашњих послова Бања Лука, Бања Лука 2004, 318.

⁴ Заробљена држава дефинише се као „ситуација када моћни појединци, институције, компаније или групе, унутар или ван државе, користе корупцију како би обликовали државну политику, правни оквир и економију у корист сопствених приватних интереса“. Вид. J. Hellman, D. Kaufmann, *Confronting the challenge of state capture in transition economies*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>, 20. новембар 2012.

Упркос чињеници да су током посљедњих неколико година постављени законодавни и институционални оквири за супротстављање корупцији, главни изазови и даље остају недовољно спровођење и изостанак позитивних резултата који би могли побољшати нарушено повјерење у институције. Недостатак свеобухватног приступа, као најбољег дугорочног рјешења за смањење корупције у БиХ који би обухватио све стубове друштвеног интегритета, резултирао је тиме да су антикоруптивне активности током претходних година предузимане *ad hoc*.

Могу се уочити заједничке карактеристике земаља које имају висок степен коруптивног понашања у оквиру јавних служби: 1) већина ових друштава прошла је кроз период тоталитаризма (или неког другог ауторитативног модела државне власти), 2) у својој прошлости имале су цивилне, оружане или неоружане (процес промјена власти) конфликте, 3) иако све ове земље имају изабране владе и сматрају се демократским земљама, њихове демократске институције налазе се на различитим нивоима развоја, и 4) у њима је присутан низак животни стандард који резултира slabим економским развојем и високом незапослености.

2. ОБЛИЦИ ИСПОЉАВАЊА КОРУПЦИЈЕ

У скоро свим транзиционим државама с краја XX вијека, паралелно са претварањем друштвене, државне и других облика имовине у приватно власништво, текао је и процес злоупотребе службених овлашћења од стране ранијих социјалистичких моћника, у различитим облицима и видовима. Међу посебно опасне облике таквог противправног понашања свакако спадају и различити облици корупције. Тако, корупција се јавља као пратилац транзиционих процеса и представља специфичну карактеристику привредног (финансијског) криминалитета у периоду приватизације. Коруптивно понашање постоји у скоро свим аспектима друштвеног живота, али приказаћемо само најважније облике испољавања корупције.

2.1. Царина

Период послје ратних сукоба, као и почетна фаза транзиције, односно услови који су постојали у таквој ситуацији, омогућили су многим лицима да лакше избјегну царинску контролу и да не плаћају царинске дажбине и акцизе. Кријумчарење се постепено развијало, што је ишло у прилог „црном тржишту“, тако да је оно временом постало и главни приход организованим криминалним групама. Тржиште није било снабђено дефицитарном врстом робе, а роба која је била до-

ступна продавала се по вишој цијени, па је постојала тражња тржишта за таквом робом, што је утицало на повећање активности лица која је кријумчаре и на раширеност пунктова за недозвољену трговину. Све заједно, ово је допринијело корумпирању службеника царинских служби. Корумпирање цариника на граничним прелазима, неријетко се преноси и на корумпирање припадника граничне полиције, који врше контролу прелажења државне границе, јер није увијек могуће „пребаци“ робу избјегавајући царински надзор, а да се не подмити и гранични службеник или полицајац. Спрега корумпираних цариника и полицајаца производи опасан вид корупције који им омогућује прибављање противправне имовинске користи док неоцарињена роба не сметано прелази границу.

2.2. Пореска управа и буџет

Неплаћањем пореза порески обвезници избјегавају законску обавезу, чиме умањују приходе јавном буџету, али зато не умањују свој расположиви приход.⁵ Избјегавање плаћања пореза присутно је и код правних и код физичких лица. Они настоје да у цјелости избјегну ту обавезу или да плате мањи порез, што и остварују корумпирањем одговорних службеника.⁶ У облике испољавања корупције спадају и случајеви када одговорно лице у пореској управи одобри и организује увоз нафте и нафтних деривата и потом тако увезену робу раздужи на непостојеће предузеће и избјегне плаћање пореза на промет. Корупцију такође представља и случај када одговорно лице у јавној установи или јавном предузећу уговори набавку робе по вишој цијени од стварне, или када свјесно занемари што добављач није испоручио сву уговорену количину купљене робе. Посебан вид избјегавања плаћања пореза јесте кријумчарење робе на коју се плаћају акцизе, као што су нафта и нафтни деривати, цигарете, алкохол, кафа, злато и др.⁷ Омогућавању појединих облика корупције доприносе и предузећа која нису регистрована, или која су формално регистрована, а не послују нити имају средства на пословном рачуну (која најчешће служе за фиктивну продају робе у велепродаји), као и предузећа која послују са пореским дугом до банкротства – када им се губи траг. Након банкрота, ова друштва често се поново региструју на име неке особе која уопште не постоји или која више није међу живима.

⁵ GRECO, *Други круг евалуације, Додатак на Извјештај о усаглашености за Босну и Херцеговину*, <http://www.msb.gov.ba>, 20. новембар 2012.

⁶ Д. Јовашевић, *Кривична дјела корупције*, Службени гласник, Београд 2009, 223.

⁷ *Ibid.*

2.3. Правосуђе

Корупција у правосуђу један је од најопаснијих видова корупције, јер негативно дјелује на функционисање правосудног система, што омогућује умањење или избјегавање кривичне одговорности. Слободно судијско увјерење, односно слободна оцјена доказа од стране суда даје широке могућности за корупцију, јер се у оквиру слободне оцјене доказа могу направити пропусти у корист окривљеног, које је веома тешко утврдити.

Специфичност корупције у правосуђу огледа се и у томе што добијена корист не мора у свакој ситуацији да представља и неку материјалну добит, већ може да се испољи и у задовољењу одређених интереса, као што су бољи статус, већа плата, одређене услуге члановима породице, па чак и нека политичка функција.⁸ У правосуђу је одувijek био присутан и одређени притисак моћних политичких и привредних фактора на судије и тужиоце, који је некада доводио и до тога да су поједини носиоци правосудних функција уклањани са својих положаја, ако би донијели одлуку супротну интересима моћника.

2.4. Полиција

Присуство корупције у полицији доводи у питање могућност остваривања стратегије супротстављања корупцији, тј. спремност полиције да открива коруптивна кривична дјела и њихове учиниоце и да обезбеђује личне и материјалне доказе, чиме се омогућује даљи ток кривичног поступка. Такође, корупција у полицији, исто као и корупција у правосуђу, утиче на вршење коруптивних кривичних дјела, с обзиром на чињеницу да онај који се бави корупцијом неће и предузимати мјере на откривању ове негативне појаве. Уколико је корупција у полицији узела маха, па се може говорити и о организованој корупцији, логично је да корумпирана полиција не може да се бори против корупције, а уколико је корупција знатно захватила и друге битне институције и органе власти, онда се од таквог корумпираног друштва не може очекивати да предузима мјере на сузбијању корупције у полицији.

Полицајац који заузима неко од руководећих мјеста у полицији може да удовољи мноштву захтјева лица која су му понудила мито, било да се ради о неподношењу извјештаја о учињеном кривичном или прекршајном дјелу, издавању дозволе за ношење и чување оружја, издавању путне исправе, регистрацији возила, или да као виши

⁸ Ђ. Игњатовић, *Методологија истраживања криминалитета*, Едиција Кримен, Београд 2009, 93.

старјешина у хијерархији, тражи од потчињеног да поступи онако како он тражи, као и да таквим притисцима тражи од других да учине недозвољену радњу, а он прими накнаду на име учињене услуге.

2.5. Здравство

Здравство у Босни и Херцеговини спада у једну од најсиромашнијих области јавног сектора, гдје су плате изузетно ниске и примају се са закашњењем, што показује да држава своје обавезе према здравственим институцијама не извршава благовремено. Увођење партиципања у трошковима здравствене заштите није умногоме измијенило ситуацију, нити је утицало на смањење корупције у овој области друштвене дјелатности. Грађани уочавају корупцију у здравству и сnose њене последице. Према резултатима неких истраживања, 30,4 % испитаника изјаснило се да је корупција много присутна у здравству, 20,6 % да је веома много присутна, и 25,5 % да је корупција осредње присутна у здравству, што значи да 75 % испитаника потврђује присуство корупције у здравству.⁹

Носиоци корупције у здравству углавном су љекари, али се појављује и друго медицинско особље, а у појединим ситуацијама и помоћно медицинско особље, као и одређене комисије које одлучују о правима осигураника. Такође, корупција не мора увијек да се састоји у класичном подмићивању, нити у плаћању новчаног износа, већ то могу бити одређене услуге и давање скупих поклона. Пракса потврђује да је пацијент у обавези да за поједине третмане плати цијену материјала, помагала које треба уградити или лијекова, када здравствене установе не располажу тим потрепштинама.

2.6. Образовна дјелатност

Децентрализација система образовања у Босни и Херцеговини је у надлежности ентитета (Република Српска) и кантона (ФБиХ). Корупција је присутна у институцијама основног, средњег и високог школства, само у различитим видовима у складу са нивоом образовања, а самим тим и у различитом обиму. Подаци добијени у истраживањима показују да 45,9 % анкетираних грађана сматра да корупцију врше само неки универзитетски професори, док је 58,8 % испитаника мишљења да су, када је у питању основно и средње образовање, само неки учитељи и наставници укључени у корупцију.¹⁰ Грађанима који упи-

⁹ Transparency International, *Global corruption barometer 2011*, <http://report.global-integrity.org/Bosnia%20and%20Herzegovina/2009>, 20. новембар 2012.

¹⁰ Истраживање перцепције корупције у високом образовању, <http://www.antikorupcija.ba/index.php/153-istrazivanje-press-tuzla.html>, 1. новембар 2012.

сују и школују своју дјecu на свим нивоима образовања познато је да ли и који учитељи, наставници и професори примају мито и на који начин, па се њихово мишљење може сматрати у доброј мјери релевантно када је у питању оцјена постојања корупције у школском систему. Носиоци корупције у образовању су она лица која су у прилици да корумпирањем издејствују противправну одлуку и удовоље захтјевима лица које нуди мито, а то су учитељи, наставници, професори, као и руководиоци школских институција на свим нивоима. Корумпирање може бити индивидуално, а може се испољити и у организованом виду, када су корумпирана лица међусобно повезана и једни другима упућују онога ко тражи одређене услуге и на адекватан начин их плаћа.

2.7. Јавне набавке и продаје

За остваривање своје функције држава треба да купује и продаје одређена добра и услуге, односно да врши јавне набавке и продаје и то под најповољнијим условима. То значи, да држава треба да набавља добра и услуге од најповољнијих добављача, тј. по најнижој цијени у оквиру врсте и квалитета робе, али исто тако и продаје добра и услуге по реалној, односно повољној цијени, која одговара квантитету и квалитету робе и услуга. Приликом разматрања корупције у приватизацији државних предузећа, треба поћи од чињенице да су ова предузећа у повлашћеном положају, да њима углавном руководе директори који су постављени по страначкој припадности. Они нису заинтересовани за брзу приватизацију и либерализацију економских односа, па настоје да одуговлаче са продајом, а када до ње дође, покушавају да, иако је расписан тендер, продају усмјере на одређеног купца, уз његово корумпирање које им доноси одређену добит. Контролисана цијене доводе до тога да се на тржишту ових услуга, по правилу, појављује вишак тражње и недостатак понуде. Равнотежа се успоставља тако што се на услуге дуго чека. Да би се вријеме чекања скратило, заинтересовани су спремни да уложе средства. Између понуде услуга, на којој страни је монополиста, и већег броја заинтересованих субјеката, на страни потражње, развија се конкуренција у којој побјеђује онај који понуди највећи износ мита. Иако Закон о јавним набавкама БиХ постоји од 2005. године,¹¹ његова примјена је и даље на незадовољавајућем нивоу. Различита тумачења Закона о јавним набавкама од стране Агенције за јавне набавке и Канцеларије за

¹¹ Закон о јавним набавкама, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 и 60/10.

разматрање жалби, те недовољни стручни капацитети, представљају један од проблема који утичу на квалитетно спровођење Закона. Стратегија развоја система јавних набавки 2010–2015,¹² усвојена је од стране Савјета министара БиХ половином августа 2010. године, међутим њено провођење је одгођено. Осим наведеног, Закон о јавним набавкама није усклађен са другим прописима, посебно прописима који се односе на издавање различитих лиценци и дозвола, што спречава формирање јединственог тржишта јавних набавки и отвара простор за корупцију. Нацрт новог Закона о јавним набавкама сачињен је од стране Агенције за јавне набавке у новембру 2010. године, али он још увијек није усвојен. Ревизорски извјештаји годинама указују на кршење закона о јавним набавкама, наносећи штету од неколико стотина милиона КМ кроз прилагођене и недовољно јавне процедуре.¹³

3. ОСВРТ НА ДРУГЕ ОБЛИКЕ КОРУПЦИЈЕ

Поред наведених, и у многим другим областима јавног живота присутни су извијесни облици корупције који се испољавају у различитом обиму, у зависности од услова који погодују њиховом настанку и развоју. У области запошљавања, појављује се корупција која се најчешће испољава у подмићивању одговорних лица која одлучују о пријему радника. Корупција није присутна само при запошљавању у привреди, него и приликом запошљавања у државним службама, гдје се корумпирају службена лица од стране лица која желе да постану службеници, да би временом и ови одлучивали о пријему других, уз сопствено искуство како се то ради.¹⁴ Поред пријема уз помоћ корупције на постојећа радна мјеста која су систематизована одговарајућим актом, корупцијом се постиже и отварање нових радних мјеста која одговарају лицу које даје мито.

Упркос декларативној посвећености антикоруптивним реформама, извјештај о напретку Европске комисије за 2011. годину истиче да у БиХ није било значајнијег напредовања на пољу борбе против корупције, те посебно наглашава недостатак стварне политичке воље за рјешавање проблема са којима се БиХ суочава. Неодговарајућа примјена закона усмјерених ка борби против корупције на различитим нивоима власти истичу се као посебно проблематични. Европска ко-

¹² Вид. Стратегију јавних набавки 2010–2011, http://www.javnenabavke.ba/vijesti-2010/Strategija_razvoja.pdf, 20. новембар 2012.

¹³ „Корупција у јавним набавкама годишње прогута 600–700 милиона КМ средстава пореских обвезника и грађана.“ Вид. <http://mitolovac.ba/strana/420>, 20. октобар 2012.

¹⁴ З. Стојановић, Д. Коларић, *Кривичноправно реаговање на тешке облике криминалитета*, Едиција Кримен, Београд 2010, 102.

мисија истакла је неодговарајућу примјену Стратегије за борбу против корупције 2009–2014. и кашњење у оснивању Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције.¹⁵ Извјештај је истакао неефикасност правосуђа и политичке притиске на рад судова и тужилаштва, а нарочито чињеницу да нема процесуирања случајева корупције на највишим нивоима власти и политике.

Осим извјештаја о напретку, и остала релевантна истраживања су током посљедњих година потврдила претходне налазе. Наиме, истраживање Глобалног барометра корупције показало је да грађани БиХ оцјењују напоре власти на сузбијању корупције у потпуности некорисним, док као дијелове друштва које сматрају најкорумпиранијим наводе политичке партије, законодавну власт и правосуђе.¹⁶ Надаље, истраживање спроведено од стране Глобал интегритија (*Global Integrity*) за 2009. годину показало је да БиХ, заједно са Угандом, показује највећи раскорак између антикоруптивних закона „на папиру“ и стварне примјене тих закона у пракси.¹⁷

4. ОБЛИЦИ БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Конкретан напредак на пољу борбе против корупције кључан је за напредовање на путу ка владавини права, стога се као приоритетно питање пред БиХ поставља ефикасан приступ рјешавању проблема корупције у свим дијеловима друштва. Посљедњих година, ЕУ је значајно поштрила антикоруптивне стандарде који се примјењују на земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ, постављајући питање борбе против корупције на врх приоритета ЕУ. Европски савјет је у Копенхагену 1993. године ставио изричиту пажњу на политичке реформе у процесу прикључења уводећи тзв. Копенхагеншке услове, који чине главну основу за борбу против корупције и добро управљање.

На плану борбе против корупције, БиХ мора одлучно предузети активности на сузбијању свих облика корупције у јавном животу, провести антикоруптивно законодавство укључујући и превентивне и репресивне мјере, те ратификовати и примијенити основне међународне инструменте за борбу против корупције. Надаље, БиХ је дужна

¹⁵ Европска комисија, *Извјештај о напретку Босне и Херцеговине, Радни документ особља Комисије*, SEC 2011 (1206), Брисел 2011, <http://www.dei.gov.ba>, 20. јул 2012.

¹⁶ Transparency International, *Global Corruption Barometer 2011*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2011, 20. новембар 2012.

¹⁷ Global Integrity Report Bosnia and Herzegovina, <http://report.globalintegrity.org/Bosnia%20and%20Herzegovina/2009>, 20. новембар 2012.

учествовати у надзорном механизму Савјета Европе од стране Групе држава против корупције (*GRECO*) те примијенити механизме квалитетног управљања и стандарда ревизије и надзора који промовишу интегритет, одговорност и јавност у јавној управи.

4.1. Стратегија за борбу против корупције 2009–2011.

Усвајањем Стратегије за борбу против корупције 2009–2014, у септембру 2009. године, као и Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције у децембру 2009. године, БиХ је формално испунила дио обавеза предвиђених међународним документима чија је потписница. Општи циљ Стратегије за борбу против корупције је „смањење нивоа корупције, израда стратешког оквира и заједничких стандарда који ће се користити у БиХ, те јачање повјерења у институције власти на свим нивоима.“¹⁸ Законом о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције успостављена је Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције као независно тијело које за свој рад одговара Парламентарној скупштини БиХ. Ово тијело служи за подучавање у борби против корупције, и има улогу ствараоца политике спречавања корупције и праћења њеног провођења. Стратегија за борбу против корупције 2009–2014. свеобухватан је документ. Посебна пажња у њој је посвећена спречавању настанка корупције, а превентивне мјере укључују: 1) обавезу сваког министарства и других јавних институција да на свим нивоима власти у БиХ припреме властите антикоруптивне акционе планове, 2) успостављање законодавноправног оквира за заштиту особа које указују на неправилности у обављању јавних дужности, 3) увођење електронске владе и електронског управљања, и 4) истраживање о корупцији у приватном сектору и развој стратегије за сузбијање корупције у приватном сектору.¹⁹ Руководство Агенције именовано је са годину дана закашњења, у јулу 2011. године (предвиђени рок за именовање руководства, у мјери 1.3. Акционог плана „Запошљавање потребног особља Агенције с циљем омогућавања почетка ефикасног обављања рада“, био је јун 2010. године) и то по политичкој линији, при чему су активности избора и провјере кандидата од стране Комисије за избор и праћење рада Агенције, које су трајале више од годину дана, у потпуности обесмишљене.

¹⁸ Вид. Стратегију за борбу против корупције (2009–2014), <http://msb.gov.ba/docs/strategija1.pdf>, 20. новембар 2012.

4.2. Процесуирање корупције

Процесуирање корупције у БиХ на изразито је ниском нивоу. Последња анализа статистике правосуђа коју је објавио ТИ БиХ, а која садржи податке за 2009. и 2010. годину, указује на то да за процесуирање корупције пред судовима и тужилаштвима у БиХ недостаје воља одговорних институција да се овај проблем суштински почне рјешавати.²⁰ Наиме, поменута анализа показала је да у периоду 2009–2010. нису постигнути скоро никакви помаци у повећавању броја пресуђених случајева за кривична дјела која су имала елементе коруптивног понашања. Упркос стварању правних претпоставки за ефикасније сузбијање и процесуирање корупције, у досадашњој пракси посебно забрињава чињеница да нису забиљежени случајеви процесуирања системске корупције на највишим нивоима власти.

Важна измјена у Закону о кривичном поступку БиХ је увођење одредбе која омогућује тужилачким и полицијским тијелима да предузимају посебне истражне радње приликом истраживања коруптивних кривичних дјела.²¹ Међутим, ове законодавне измјене у пракси нису донијеле значајније резултате. Материјално кривично законодавство у БиХ садржи одредбе којима су инкриминисана кривична дјела против службене и друге одговорне дужности. Измјенама и допунама Кривичног закона БиХ учињени су значајни кораци ка проширењу круга учиниоца (међународни службеници) код кривичних дјела примања и давања дара и других облика користи.²² Међутим, БиХ још увијек није прихватила Додатни протокол уз Кривично-правну конвенцију о корупцији Савјета Европе.²³ У току 2009. године, донесен је и Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима, којим су прописани општи и посебни институти међународне правне помоћи.²⁴

4.3. Институције за ревизију јавног сектора

²⁰ Transparency International, *Global Corruption Barometer 2011*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2011, 20. новембар 2012.

²¹ Закон о измјенама и допунама Закона о кривичном поступку БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 58/08, чл. 34.

²² Закон о измјенама и допунама Закона о кривичном поступку БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 8/10, чл. 94–95.

²³ У погледу додатног протокола, најважнија питања која се односе на усклађивање са домаћим законодавством јесу питања проширења обима кажњивости на учioniце који имају звања домаћих односно иностраних судија за учињена кривична дјела активног и пасивног подмићивања.

²⁴ Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима, *Службени гласник БиХ*, бр. 53/09.

Рад институција за ревизију од изузетне је важности за контролу одговорности јавних институција, нарочито имајући у виду постојање различитих административних нивоа у БиХ који отварају бројне могућности за ненамјенско трошење и злоупотребу јавних средстава. Ревизија јавног сектора усложњена је постојањем четири институције за ревизију у БиХ (на нивоу БиХ, РС, ФБиХ и Брчко Дистрикта), а проблеми у пракси су многобројни усљед унутрашње неусаглашености закона о ревизији. Проблем представљају и недовољно прецизне законске одредбе које се односе на независност институција за ревизију, а прије свега на поступак именовања главних ревизора и на питања финансирања институција за ревизију. Поред неусаглашености закона и недовољно прецизних законских одредаба, оно што посебно забрињава су политички притисци на рад канцеларија за ревизију и покушаји стављања ових институција под директну контролу политичких партија, што представља отворено кршење закона који прописују независност ове институције.

У посљедњем извјештају Канцеларије за ревизију БиХ за 2010. годину,²⁵ као најважнији недостаци истичу се: 1) недовољно развијен систем интерних контрола, 2) непостојање регулативе за подручје јавних набавки, 3) непостојање подзаконских аката сходно Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ, као и 4) непостојање других аката који регулишу посебно осјетљиве категорије трошкова (употреба возила, репрезентација, путни трошкови, итд.).²⁶

5. МЕЂУНАРОДНЕ ОБАВЕЗЕ БиХ НА ПОЉУ БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Босна и Херцеговина ратификовала је неколико међународних инструмената који садрже општеприхваћене међународне стандарде у области антикорупције. То су Конвенција УН против корупције, Конвенција УН против транснационалног организованог криминала, Кривичноправна конвенција о корупцији Савјета Европе, Грађанскоправна конвенција о корупцији Савјета Европе, Конвенција о прању, трагању, привременом одузимању и одузимању прихода стеченога кривичним дјелом.

У оквиру преузетих међународних обавеза у области борбе против корупције неке од активности посебно су важне за ефикасно суз-

²⁵ Канцеларија за ревизију институција БиХ, *Извјештај о ревизији за 2010*, <http://www.revizija.gov.ba/izvjestaji>, 20. новембар 2012.

²⁶ GRECO, *Трећи круг евалуације, Евалуацијски извјештај за Босну и Херцеговину, Транспарентност финансирања политичких партија*, <http://msb.gov.ba/dokumenti/-strateski/?id=6244>, 20. новембар 2012.

бијање корупције, а то су: 1) промовисање интегритета у јавном и приватном сектору, 2) инкриминисање облика корупције, 3) успостављање посебних тијела за супротстављање корупцији, 4) одузимање имовинске користи стечене корупцијом, и 5) заштита свједока, жртава и особа које сарађују с правосуђем. Од суштинске важности за унапређење одговорности јавних институција, те унапређење и заштиту грађанских и политичких права, јесте обезбојеђивање приступа информацијама. Као главне препреке у примјени наводе се, између осталог, неразумијевање закона, неустављена структура јавних тијела за провођење закона, лоша образложења одлука донесених по захтјеву за приступ информацијама, недоношење одлука у роковима утврђеним законом, непоштовање законске одредбе о форми одлучивања (писмено рјешење са свим елементима сходно одредбама закона о управном поступку). На нивоу БиХ, измјенама и допунама из 2009. године, уведене су казне и прекршајни поступци за институције које не поступају према Закону.²⁷

5.1. Инкриминисање појединих појавних облика корупције

Босна и Херцеговина још није потписала нити ратификовала Додатни протокол уз Кривичноправну конвенцију о корупцији Савјета Европе. Кривично законодавство у БиХ мијењано је неколико пута како би се ускладило са међународним захтјевима. Посљедња реформа, из 2010. године, укључивала је одређене измјене и допуне на нивоу ентитета и Брчко Дистрикта у вези са кривичним дјелима повезаним са корупцијом (дефиниција службене особе, међународна димензија подмићивања, одредбе одузимања итд.), да би се њихове одредбе усклдиле са онима на нивоу БиХ. Законодавни оквир побољшан је у смислу увођења у кривично законодавство одредаба које олакшавају процесуирање корупције у пракси, као што су проширена конфискација, те примјена посебних истражних радњи на сва кривична дјела корупције. Међутим, због неусклађености унутрашњег кривичног законодавства на различитим нивоима власти, посебно у погледу кривичног дјела узимања/давања дара и питања надлежности, потребно је додатно усаглашавање извијесног броја инкриминација са преузетим обавезама.²⁸ У вези са овим, уочљива је неусклађеност чет-

²⁷ Вид. Закон о измјенама и допунама Закона о слободи приступа информацијама у БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 102/09.

²⁸ Вид. GRECO, *Други круг евалуације, Додатак на Извјештај о усаглашености за Босну и Херцеговину*, <http://www.msb.gov.ba>.

ири постојећа кривична закона у БиХ, која је посебно примјетна када се говори о криминализацији подмићивања (материјални елементи кривичног дјела и примјенљиве санкције) и у питању надлежности. Мора се осигурати да кривична дјела активног и пасивног подмићивања у јавном сектору покривају све радње/пропусте до којих се долази у обављању дужности службеног лица, без обзира на то да ли су унутар његових службених дужности или не, што сада није случај у кривичним законима Босне и Херцеговине, Републике Српске, Федерације БиХ и Брчко Дистрикта (кривична дјела примање и давање мита или других облика користи, као и противзаконито посредовање). Може се примјетити да је приликом санкционисања ових кривичних дјела, кривично законодавство ентитета (Републике Српске),²⁹ предвидјело теже санкције за учиниоце коруптивних кривичних дјела, него кривично законодавство БиХ.³⁰

5.2. Успостављање посебног тијела за борбу против корупције

Усвајањем Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције у децембру 2009. године формално је испуњен услов оснивања посебног тијела надлежног за борбу против корупције, предвиђен чланом 20 Кривичноправне конвенције о корупцији Савјета Европе и чланом 6 Конвенције Уједињених нација против корупције. Поменуте конвенције налажу да Агенција прије свега треба да буде независна и политички и финансијски, те да има образован и стручан кадар за ефикасно сузбијање корупције. Међутим, ни двије године након усвајања овог Закона, Агенција није оперативна, чак није донесен ни Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Агенцији, као ни остали подзаконски акти о раду Агенције.

5.3. Одузимање имовинске користи стечене корупцијом

Одузимање имовинске користи стечене корупцијом облик је свеукупних настојања надлежних државних тијела да се ефикасно простављају корупцији, те представља стандард постављен Конвенцијом Уједињених нација против корупције. Одузимање имовинске користи стечене кривичним дјелом, у нашем кривичном законо-

²⁹ Вид. Кривични закон Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12, чл. 351, 352, 353.

³⁰ Вид. Кривични закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, чл. 217, 218, 219.

давству уређено је дјелимично, несистематично и неефикасно. У Кривични закон БиХ унесена је одредба члана 110а. која омогућује тзв. проширено одузимање имовинске користи, тако што прописује да суд „може одузети и ону имовинску корист за коју тужилац пружи довољно доказа да се оправдано вјерује да је таква имовинска корист прибављена извршењем ових кривичних дјела, а учинилац није пружио доказе да је корист прибављена законито“. Таква рјешења постоје и у кривичним законима Федерације БиХ и Брчко Дистрикта,³¹ док је у Републици Српској усвојен Закон о одузимању имовине стечене извршењем кривичног дјела.³² Овај Закон предвиђа и успостављање посебне агенције за управљање илегалним приходима.

6. ЗАКЉУЧАК

Не постоји држава нити облик управе који је имун на корупцију. Проблем се јавља у томе што је корупција постала образац друштвено-прихватљивог понашања у Босни и Херцеговини. Корупција је данас у БиХ толико раширена појава да се стиче утисак да је поред државне заставе и грба постала једно од државних обиљежја. Иако је БиХ постигла одређени напредак на пољу борбе против корупције, усвајањем битних антикоруптивних закона, још увијек је чека дуг пут хармонизације домаћег законодавства са међународним стандардима и нормама.

Власти у БиХ су се протеклих година само формално бавиле борбом против корупције, што је резултирало чињеницом да је БиХ достигла драматичан степен корупције. У више наврата, дошло је до обесмишљавања постојања закона и институција те до потпуног колапса владавине права. Постојећи механизми за борбу против корупције не проводе се на одговарајући начин, корупција на највишим нивоима власти не процесуира се, а истраге не исходују оптужницама нити осуђујућим пресудама. Изузетно је важно да се пређе из фазе пуког залагања и подршке за борбу против корупције у извршну фазу по питању антикоруптивних активности, како је то случај у сусједним земљама, прије свега у Хрватској и Србији.

Системски приступ борби против корупције требало би да иде у више праваца. На законодавном нивоу, неопходно је проводити постојеће законе као и извршити промјене законског оквира тамо гдје је

³¹ Кривични закон, *Службене новине ФБиХ*, бр. 42/10; Кривични закон, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 2/10.

³² Закон о одузимању имовине стечене извршењем кривичног дјела, *Службени гласник РС*, бр. 12/10.

то потребно с циљем хармонизације домаћег законодавства са одговарајућим међународним стандардима.

На институционалном пољу, потребно је јачати институције, с обзиром на то да оне представљају предуслов ефикасне примјене закона. С тим у вези, треба оснажити институције да буду стуб независности у демократским друштвима, с циљем ефикаснијег обављања и испуњавања њихових задатака, а ту се прије свега мисли на ЦИК, Канцеларију за ревизију, Агенцију за јавне набавке, Агенцију за превенцију корупције и координацију борбе против корупције и др.

На плану превенције и едукације јавности, потребно је уложити додатне напоре. Потребне су конкретне акције на процесуирању најтежих облика корупције како би се избјегло потпуно урушавање правног поретка и институционалног оквира. Феномен корупције могуће је контролисати подизањем свијести грађана, академске заједнице и слободних средстава јавног обавјештавања, односно само ако му се озбиљно супротставе сви дијелови друштва.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Бошковић, Мићо, *Организовани криминалитет и корупција*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука 2004;
2. Вуковић, Слободан, *Корупција и владавина права*, Институт друштвених наука, Београд 2003;
3. Игњатовић, Ђорђе, *Методологија истраживања криминалитета*, Едиција Кримен, Београд 2009;
4. Јовашевић, Драган, *Кривична дјела корупције*, Службени гласник, Београд 2009;
5. Стојановић, Зоран, Коларић, Драгана, *Кривичноправно реаговање на тешке облике криминалитета*, Едиција Кримен, Београд 2010.

Правни прописи

1. Закон о јавним набавкама, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 и 60/10;
2. Закон о кривичном поступку БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09 и 8/10;
3. Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима, *Службени гласник БиХ*, бр. 53/09;
4. Закон о одузимању имовине стечене извршењем кривичног дјела, *Службени гласник РС*, бр. 12/10;

5. Закон о слободи приступа информацијама у БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 28/00 и 102/09;
6. Кривични закон, *Службени гласник РС*, бр. 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12;
7. Кривични закон, *Службени гласник БиХ*, бр. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10;
8. Кривични закон, *Службене новине ФБиХ*, бр. 36/03, 18/05, 42/10 и 42/11;
9. Кривични закон, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 2/10.

Интернет извори

1. Global Integrity Report, Bosnia and Herzegovina, 2009, <http://report-globalintegrity.org/Bosnia%20and%20Herzegovina/2009>;
2. GRECO, *Други круг евалуације, Додатак на Извјештај о усаглашености за Босну и Херцеговину*, <http://www.msb.gov.ba>;
3. GRECO, *Трећи круг евалуације, Евалуацијски извјештај за Босну и Херцеговину, Транспарентност финансирања политичких партија, 2011*, <http://msb.gov.ba/dokumenti/strateski/?id=6244>;
4. Европска комисија, *Извјештај о напретку Босне и Херцеговине, Радни документ особља Комисије, SEC 2011 (1206)*, Брисел 2011, <http://www.dei.gov.ba>;
5. Истраживање перцепције корупције у високом образовању, <http://www.antikorupcija.ba/index.php/153-istrazivanje-press-tuzla.html>;
6. Канцеларија за ревизију институција БиХ, *Извјештај о ревизији, 2010*, <http://www.revizija.gov.ba/izvjestaji>;
7. Стратегија за борбу против корупције (2009–2014), <http://msb.gov.ba/docs/strategija1.pdf>;
8. Transparency International, *Global corruption barometer 2011*, <http://report.globalintegrity.org/Bosnia%20and%20Herzegovina/2009>;
9. Hellman, Joel, Kaufmann, Daniel, *Confronting the challenge of state capture in transition economies*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>;
10. <http://mitolovac.ba/strana/420>.

Marko Močević,
Faculty of Law,
University of East Sarajevo

FORMS OF CORRUPTION AND FIGHT AGAINST CORRUPTION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Corruption is a phenomenon that has a long history in human society. It is in the nature of human beings to attempt to create privileges and personal benefits, not taking into account the needs of other people even when they are committed to other people.

Currently existing context of corruption in general can be characterized as a result of the political and social system. Given that the population in Bosnia and Herzegovina was subject to unequal treatment, it has largely been forced to exercise its rights by offering bribe to public officials at all levels. After the war, the establishment of a new political and economic system plagued by difficulties which burden every war-torn society, and with dualism of power between local and international institutions have resulted in corruption at all institutional and non-institutional levels.

The influence of the regional dimension must be left aside because Bosnia and Herzegovina exists in an environment characterized by high levels of corruption. This is because all the countries surrounding Bosnia and Herzegovina went through the same difficulties of transition, which in itself creates a fertile ground for the development of such corruption. Corruption as phenomenon manifests itself in all aspects of social life. The legal framework of prevention and sanctioning corruptive behavior is still conditioned by the international obligations and conditions that Bosnia and Herzegovina has to fulfill.

Key words: *Corruption; Legal framework; International obligations; Prevention.*