

KORUPCIJA U SVJETLU TRANZICIJSKIH I DEMOKRATSKIH PROCESA U BOSNI I HERCEGOVINI

Milanko Aladžić

Sažetak: *Korupcija je stara koliko i organizovano ljudsko društvo i prisutna je u svim državama i sistemima i svi, sa manje ili više uspjeha bore se protiv ove pošasti. Nesporna je činjenica da ona danas predstavlja jedno od gorućih pitanja modernog doba, kako razvijenih, tako i nerazvijenih zemalja. Nivo korupcije je različit u svakom društvu. Razlika je samo u tome što se u razvijenim i pravno uređenim zemljama korupcija lakše kontroliše jer se vrši sistematska borba protiv nje, dok u zemljama u tranziciji, u kojoj se nalazi i Bosna i Hercegovina, ona je postala sastavni dio opšteg društvenog stanja i tzv. sistemska bolest odnosno izraz vladavine korumpirane politike. Zemlje u tranziciji su posebno osjetljive na korupciju, prvenstveno zbog toga što prolaze kroz fazu institucionalne rekonstrukcije, kada dolazi do bitnih izmjena pravila koja određuju ponašanje ekonomskih i političkih aktera u zemlji.⁹⁵ Naime, u takvim zemljama dolazi do naglog napuštanja prethodnog društvenog sistema, prije nego što su izgrađene i prihvaćene institucije novog društvenog sistema. Ovakva situacija, svakako, podstiče i stvara široke mogućnosti za korupciju jer javne institucije ne funkcionišu prema jasnim i transparentnim pravilima i mehanizmima koji bi garantovali pozivanje na odgovornost pojedinaca i grupa.*

Ključne riječi: *korupcija, tranzicija, tranzicijski procesi, demokratski procesi, Bosna i Hercegovina*

CORRUPTION IN TRANSITION AND DEMOCRATIC PROCESSES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: *Corruption is as old as organized human society. It is present in every state and system, and everybody is trying to fight this plague, sometimes more, sometimes less successfully. It is an undisputable fact that corruption is one of the burning issues of the modern age, in developed as well as in underdeveloped countries. Level of corruption varies from society to society. The only difference being that developed and legally organized countries are more able to maintain a control over it, because of systematic opposition to corruption, while the countries in transition, such as Bosnia and Herzegovina, have corruption become incorporate part of general social state and a so called "system illness", or manifestation of a corrupt politics in rule. The main reason why the countries in transition are especially susceptible to corruption is a process of institutional reconstruction these countries are undergoing. It's a process of vital changes of regulations that determine the behavior of economical and political actors in a country. Namely, such countries undergo an abrupt divorce from their previous social systems, and that before any institutions of a new social systems have been developed and acquired. Such situation is, of course, supportive to, and creates large range of opportunities for corruption to flourish, because the public institutions have no clear and transparent regulations to work by, nor any mechanism that can ensure that an individual or a group is found responsible.*

Key words: *corruption, transition, transition processes, democratic processes, Bosnia and Herzegovina*

⁹⁵ Hodžić, K., „Ekonomski aspekti sistematske korupcije u urušenim tranzicijskim društvima“, Zbornik radova, Travnik, 2009, str. 70-72.

1. POJAM KORUPCIJE

U najopštijem smislu korupcija podrazumijeva zloupotrebu (obično) javne službe radi postizanja lične koristi. Sam pojam korupcija potiče od latinske riječi *corruptio*, a označava: „pokvarenost, podmićivanje, potplaćivanje...“ Korupcija se smatra patološkom i štetnom pojavom po društvenu zajednicu. Ona se, u pravnom smislu, definiše na razne načine i kroz razna krivična djela (primanje i davanje mita, protivzakonito posredovanje, zloupotreba službenog položaja i ovlašćenja i drugo). U literaturi ima mnogo definicija korupcije, a jedna od njih definiše je kao devijantno ponašanje povezano sa specifičnim motivom da se pribavi privatna korist na račun javnog ovlašćenja. U građansko-pravnoj konvenciji o korupciji, korupcija se definiše kao nuđenje, davanje ili primanje, direktno ili indirektno, mita ili svake druge nezaslužene koristi, ili stavljanje u izgled iste koja remeti pravilno obavljanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od primaoca mita, nezaslužene koristi ili koristi koja se u tom smislu stavlja u izgled.⁹⁶

Opšte je mišljenje da je danas od najjednostavnijih i najprihvaćenijih definicija korupcije ona koju je predložila međunarodna nevladina organizacija Transparency International koja korupciju definiše kao zloupotrebu javne službe u svrhu lične koristi.⁹⁷

2. UZROCI KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Uzroci korupcije su, svakako, različiti od zemlje do zemlje, jer proizlaze iz lokalnog okruženja, istorijskih prilika, upravne tradicije političkog razvoja. Međutim, treba ipak reći da se sve tranzicijske zemlje, pa tako i Bosna i Hercegovina, susreću već na samom početku svog novog puta sa tri otežavajuće okolnosti i to:

1. da je korupcije bilo još i u vrijeme komunističkog režima
2. da je donošenje brojnih novih zakona prilika za ozakonjivanje nepravde i za loše zakone koji ili pogoduju korupciji ili su rezultati korupcije
3. denacionalizacija i privatizacija su jedinstvene prilike da pojedinci i grupe uzmu ono što nije njihovo i ono što je više generacija stvaralo teškim radom.

Od uzroka i okolnostima koje pogoduju korupciji u tranzicijskim zemljama navešćemo nekoliko:

1. stari odnos prema svemu zajedničkom i društvenom,
2. raspad državnog sistema odnosno društvenog vlasništva i stvaranje atmosfere „slobodne grabežne utakmice“ kod privatizacije i denacionalizacije,
3. želja bivših komunističkih kadrova da zadrže vlast,
4. nepostojanje znanja i iskustva kod građana koji su po prvi put stekli pravo baviti se politikom,
5. nejasna i često protivrječna pravna pravila i propusti u zakonu (tzv. rupe u zakonu) koje su nastale kao posljedica bilo nepoznavanja materije koju treba pravno regulisati, bilo namještanja za pojedince i grupe na vlasti koji treba da ostvare određenu materijalnu ili neku drugu dobit,
6. previše mogućnosti za diskrecionu ocjenu od političkih i upravnih službenika,
7. nepostojanje javnog mnijenja i njegove nadzorne uloge

⁹⁶ Bošković, M., *Organizovani kriminalitet i korupcija sa posebnim osvrtom na Republiku Srpsku, Banja Luka, 2004, str. 275.*

⁹⁷ *Strategija za borbu protiv korupcije, Sarajevo, 2010–2014.*

8. nepostojanje otvorenog tržišta kao mjere i regulatora konkurencije,
9. nepostojanje protivmonopolskog zakona,⁹⁸
10. siromaštvo.⁹⁹

3. OBLICI KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Kako se iz naprijed navedenog može zaključiti, korupcija je u različitom obimu prisutna u najznačajnijim oblastima društvene djelatnosti. U narednom izlaganju biće izneseni sadržaji koji se odnose na identifikaciju oblika korupcije u onim oblastima koje su u najvećem stepenu ugrožene.

Period poslije rata, kao i početna faza tranzicije, odnosno uslovi koji su postojali u takvoj situaciji omogućavali su mnogim licima da lakše izbjegavaju carinsku kontrolu i nadzor i da ne plaćaju carinske dažbine i propisane akcize. Krijumčarenje se postepeno razvijalo, što je posebno išlo u prilog „crnom tržištu“, tako da je vremenom postalo glavni prihod organizovanim kriminalnim grupama. Tržište nije bilo snabdjeveno određenim deficitarnim vrstama robe, a roba koje je bilo prodavana je po višoj cijeni, pa su postojali zahtjevi tržišta i za takvom robom, što je uticalo na povećanje aktivnosti lica koja je krijumčare i na raširenost punktova za nedozvoljenu trgovinu, a sve zajedno doprinijelo je korumpiranju carinika, ali i drugih lica koja se pojavljuju u lancu krijumčarenja i nedozvoljene trgovine. Tako skoro 90% ispitanika koji su zaposleni u okviru carinske administracije smatraju da je praksa korupcije u njihovim službama široko raširena.¹⁰⁰

Korumpiranje carinika na graničnom prelazu često prelazi na korumpiranje policajaca, odnosno pripadnika DGS koji vrši kontrolu prelaženja državne granice, jer nije uvijek moguće prenijeti robu izbjegavajući carinski nadzor, a da se ne podmiti i policajac.

Sprega korumpiranih carinika i policajaca proizvodi veoma opasan vid korupcije, koji njima omogućava pribavljanje protivpravne imovinske koristi, krijumčarima da prenesu preko granice neocarinjenu robu, a državnom budžetu ogromnu štetu.

Ovi oblici korupcije su usko vezani sa korupcijom u pravosuđu koja je jedan od najopasnijih vidova korupcije, jer direktno negativno djeluje na funkcionisanje pravosudnog sistema kao jedne od bitnih državnih funkcija, ona omogućava da se umanjí ili potpuno izbjegne krivična odgovornost. Slobodno sudijsko uvjerenje, odnosno slobodna ocjena dokaza od suda daje široke mogućnosti za korupciju, jer se u okviru slobodne ocjene dokaza mogu napraviti propusti u korist okrivljenog, koje je veoma teško utvrđivati. Korupciji je izložen tužilac pri odlučivanju o krivičnom progonu, po završetku istrage, tokom glavnog pretresa i pri odlučivanju o ulaganju žalbe na prvostepenu presudu. Istraga je posebno interesantna za korupciju, naročito ako se radi o pritvorskim predmetima, veoma je opasno ako se uspostavi kriminal na vezi između istražnog sudije, advokata, pa u određenim situacijama i tužioca. Sudije su najviše izložene korupcijskim pritiscima tokom vođenja glavnog pretresa, prije izricanja presude, kao i u postupku izvršenja pravosnažne sudske odluke. Sigurno je da i drugostepena vijeća nisu pošteđena korupcije, naročito kada rješavaju o predmetima po kojima je već bilo uspješnih ili neuspješnih pokušaja korumpiranja. Pored sudija i tužioca, odnosno predsjednika suda, rukovodilaca sudskih odjeljenja i zamjenika tužioca, u korupciji u pravosuđu učestvuju kao subjekti i advokati, vještaci koji daju lažne iskaze, tumači i prevodioci, kao i službena lica zaposlena u sudu i tužilaštvu (rukovodilac pisarnice, vodioci upisnika i dr.).¹⁰¹

⁹⁸ Šimac, N., *Protiv korupcije*, Zagreb, 2004, str. 8.

⁹⁹ Đurić, Ž, Jovašević, D., Rakić, M., *Korupcija – izazov demokratiji*, Beograd 2007, str. 73.

¹⁰⁰ *Diagnostic surveys of Corruption BiH*, op. cit. str 17.

¹⁰¹ Bošković, M., nav. d., str. 319.

Korupcija je prisutna i svim sferama javne vlasti i privatnog sektora, posebno kada su u pitanju organizovane kriminalne grupe. Prisutni su različiti modaliteti uticaja na državne organe, pojedince i druge subjekte socijalne kontrole. Najčešće se to ogleda u uspostavljanju veze pojedinaca i grupa sa pripadnicima državnih organa, koja može da bude čvršća i labavija, u zavisnosti od toga kakva je njihova međusobna saradnja. Ostvarivanjem uticaja na državne organe omogućava kriminalnim grupama i pojedincima ostvarivanje postavljenih kriminalnih ciljeva i nesmetano djelovanje u nacionalnim okvirima date zamlje, a vrlo često i na međunarodnom nivou. Ekonomska i politička moć nosilaca kriminalnih grupa u znatnoj mjeri zavisi od njihove povezanosti sa nosiocima državne vlasti, pri čemu je korupcija ta ključna veza i osnovno sredstvo koje ih povezuje i jednom ostvarena takva simbioza više se ne može prekinuti.¹⁰²

Politička korupcija je jedan od nezaobilaznih pojava oblika korupcije u tranzicijskim zemljama, a samim tim i u Bosni i Hercegovini. Politički, privredni i društveni razvoj zemlje, između ostalog, zavisi od sposobnosti suprotstavljanja rizicima korupcije. Stvaranje i podsticanje političke volje i odlučnosti vlasti presudni su za suzbijanje korupcije. To podrazumijeva da svako ko je na javnoj funkciji, osim zakonske odgovornosti, ima i odgovornost sopstvene savjesti i etičnosti u obavljanju javnih poslova. Međutim, dokazivanje korupcije je najčešće teško jer je ona obično povezana sa osobama iz vlasti, a to znači da je teško doći u posjed vjerodostojnih podataka o korupciji. Zbog toga, kada se govori o političkoj korupciji mora se poći od činjenice da se tu najčešće radi o korišćenju političke moći u cilju sticanja materijalne koristi sebi i svojoj političkoj stranci. Kao najbolji primjer političke korupcije može nam poslužiti skupština, kao najviše zakonodavno tijelo u jednoj državi. Ono što je interesantno istaći je da u odnosu poslanika u skupštini nije moguće prepoznati uobičajenu podjelu na stranke na vlasti i na stranke opozicije. Jer kada postoji zajednički interes, tj. lični interes pojedinaca bez obzira na stranačku pripadnost, svi se brzo i lako dogovore. Interes, na primjer, može biti kupovina glasova, međupartijski ustupci, kupovina vjernosti poslanika i dr.¹⁰³

Pored navedenih i u mnogim drugim oblastima društvenog života prisutni su i izvjesni oblici korupcije koji se ispoljavaju u različitom obimu, u zavisnosti od uslova koji pogoduju njihovom nastanku i razvoju. U oblasti zapošljavanja, naročito kod velikog broja nezaposlenih lica, nizak životni standard, praćen siromaštvom i teškom situacijom u privredi, koja ne može da primi nove radnike, pojavljuje se korupcija koja se najčešće ispoljava u podmićivanju odgovornih lica koja odlučuju o prijemu radnika. U BiH za korumpiranje je interesantna i oblast izbjeglih i raseljenih lica, gdje korupcija nalazi primjenu u postupku ostvarivanja prava na svoje vlasništvo ili alternativni smještaj.

Korupcija je prisutna i u bankarskom poslovanju, naročito u domenu dobijanja povoljnih kredita ispod tržišne cijene, tj. po mnogo nižim kamatama, što mogu da ostvare samo povlašćena i uticajna lica po odluci banke, kao i neka druga lica podsredstvom korupcije.¹⁰⁴

4. KRIVIČNO PRAVNO ODREĐENJE KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, korupcija ne samo da je prisutna u svim sferama društvenog života, nego je i veoma raširena, zbog čega se naša zemlja ubraja u zemlje sa visokim stepenom korupcije. Na osnovu anketa stručnjaka koji ocjenjuju korupciju u javnom sektoru u 163 zemlje, među onim sa najmanjim stepenom korupcije su Finska, Island, Novi Zeland itd., a od bivših jugoslovenskih republika najmanja korupcija je u Sloveniji, zatim slijedi Hrvatska na 45 mjestu, Srbija na 90 mjestu, Bosna i Hercegovina na 93 mjestu, Makedonija na 105, itd. Prema rezultatima sprovedenih istraživanja, na prostorima BiH oko 84% ispitanika

¹⁰² Šikman M., *Organizovani kriminalitet, Banja Luka, 2011, str. 180-181.*

¹⁰³ Đurić, Ž., Jovašević, D., Rakić, M., *nav. d., str. 75-76.*

¹⁰⁴ Bošković, M., *nav. d., str. 319*

smatra da je potrebno ponuditi novac službeniku kako bi uspješno završio neki posao, dok je oko 85% ispitanika mišljenja da postoji velika vjerovatnoća rješavanja problema sa kojima se suočavaju kada nekom od službenika ponude poklon.¹⁰⁵

S obzirom na naprijed navedeno, očigledno je da korupcija predstavlja ozbiljnu prijetnju svim državama i narodima, odnosno globalnoj bezbjednosti uopšte, te će borba protiv korupcije u narednom periodu zahtijevati jedan sveobuhvatan odgovor, kako država kao osnovnih subjekata međunarodnog prava, tako i Ujedinjenih nacija kao predvodnika tog procesa. Taj odgovor podrazumijevaće čitav niz usklađenih antikoruptivnih mjera i aktivnosti, kako na državnom, tako i na globalnom nivou.

Naime, koruptivna krivična djela i krivična djela protiv službene dužnosti predstavljaju protivpravna ponašanja upravljena protiv pravilnog funkcionisanja javnih službi koja vrše službena ili ovlašćena lica u vršenju svoje službene dužnosti ili u vezi sa njenim vršenjem. Ovaj vid krivičnih djela u današnje vrijeme spada u kategoriju kriminaliteta sa izrazito visokim stepenom opasnosti za društvo. To se ogleda ne samo u materijalnim posljedicama koje vršenjem ovih djela nastaju, već posebno u razaranju i remećenju osnovnih tokova društvenog života kroz napad na moralne vrijednosti društva.

Iz samog naziva ovih djela proizlazi da je njihovo suštinsko obilježje povreda službene dužnosti učinjena od strane službenih lica protivpravnim korišćenjem službene pozicije i ovlašćenja koja iz toga proizlaze. Radi se o djelima zloupotrebe vlasti, nedopuštenog korišćenja službenog položaja i ovlašćenja koja ta lica imaju u obavljanju službene dužnosti. Ovakve pojave koje predstavljaju veliko zlo za svako društvo, karakteristične su, kako za starija, tako i za savremena društva.

Njihova opasnost posebno je potencirana činjenicom da ova djela vrše lica koja su nosioci službenih ovlašćenja, što predstavlja napad na integritet službe iznutra. To istovremeno povećava mogućnost prikrivanja ovog vida kriminaliteta. Neuredno, nesavjesno i nepravilno vršenje službene dužnosti, javnih i drugih ovlašćenja, pogoduje i razvoju birokratije i dovodi do korumpiranosti administracije. Ako je uz to administracija zbog korumpiranosti povezana i sa učiniocima nekih drugih krivičnih djela ili je radi vršenja ovih djela i sama međusobno povezana i organizovana, onda su otvorene mogućnosti za neograničeno širenje bezakonja koje je teško kontrolisati i otkrivati. Ovakva ponašanja narušavaju ugled vlasti i slabe povjerenje građana u službenički aparat svoje države. Zato sve države preduzimaju odgovarajuće mjere za suzbijanje i sprečavanje svih vidova nesavjesnosti i zloupotreba u vršenju službe i drugih javnih ovlašćenja. Pored niza mjera preventivnog karaktera, predviđaju se i primjenjuju i različiti oblici odgovornosti službenih lica, među koja spada i krivična odgovornost. Uz manje ili veće razlike, krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene dužnosti predviđena su u gotovo svim današnjim krivičnim zakonodavstvima.¹⁰⁶

Već je navedeno da su ova djela u suštini djela zloupotrebe službenog položaja i ovlašćenja u vršenju službene dužnosti. Međutim, iza ove generalne grupne oznake ovih djela nalaze se krivična djela kojima se povređuju ili ugrožavaju različite vrijednosti kao što su lična prava čovjeka, njegova imovina i dr. To stvara određene probleme u određivanju zaštitnog objekta ovih djela, pa stoga neki autori smatraju da se kod ovih djela ne može govoriti o jedinstvenom, već samo o višestrukom objektu zaštite. Iako se ovim djelima ugrožavaju različite individualne vrijednosti, iz prirode i smisla ovih djela proizilazi da je njihov primarni objekat zaštite zakonito, savjesno i pravilno vršenje službene dužnosti i ovlašćenja. Riječ je dakle o opštem interesu cjelokupnog društva i svakog građanina da državne i druge službe od javnog interesa pravilno i zakonito funkcionišu, jer samo tako one ispunjavaju svoju društvenu funkciju. Čistota, ispravnost, savjesnost, urednost i zakonitost u djelovanju državnih i drugih javnih službi su neophodne pretpostavke za njihovo efikasno i autoritativno funkcionisanje. Povreda

¹⁰⁵ Isto, str. 316.

¹⁰⁶ Đurić, Ž., Jovašević, D., Rakić, M., nav.d., str. 99-100.

prava građana, odnosno drugih individualnih vrijednosti koje mogu biti ugrožene zloupotrebom pomenutih službi, predstavljaju daljnje posljedice povrede ove primarne vrijednosti. Ovakvo određen objekat zaštite kod ovih djela ne ograničava se samo na zakonito postupanje klasične državne administracije, već obuhvata i sve javne službe kao što su socijalne, kulturne, prosvjetne, zdravstvene, zatim službe u bankarstvu i finansijskom poslovanju, prometu robe i usluga odnosno trgovini, međunarodnim ekonomskim transakcijama, te uopšte službe koje vrše javna ovlašćenja.

Jedno od zajedničkih i bitnih obilježja krivičnih djela iz ove glave je i to da njihov izvršilac, u najvećem broju slučajeva, može biti samo službeno lice. Međutim, službeno lice kao glavni subjekt ovih djela samo po sebi ne određuje karakter ovih djela u tom smislu da bi svako djelo samo radi toga bilo svrstano u djela protiv službene dužnosti. Već je rečeno da je suština koruptivnih i službeničkih krivičnih djela povreda zadataka i funkcija službe, što implicira širu koncepciju ovih krivičnih djela prema kojoj ovamo spadaju, pored djela koja se preduzimaju u vršenju službe, i djela u vezi sa njenim vršenjem. Radi se o specifičnim krivičnim djelima koja nisu čisto službenička krivična djela i koja pored službenih, mogu vršiti i druga lica u službi ili uopšte na radu u državnom organu ili nekoj javnoj službi, ili ih mogu vršiti sva lica (npr. protivzakonito posredovanje, davanje mita i dr.). Izvršioci krivičnih djela korupcije uglavnom nisu iz redova klasičnog kriminaliteta, već su to pripadnici najviših društvenih slojeva, to su lica na položaju i od ugleda, visokopozicionirani nosioci državnih i ekonomskih funkcija i ovlašćenja, lica na odgovornim radnim mjestima u komercijalnom, finansijskom i carinskom poslovanju, robnom prometu, zatim trgovački putnici, poslovođe, itd. Naročito su česti izvršioci krivičnih djela korupcije službena lica koja vrše određene funkcije u državnim organima, javnim službama i drugim javnim institucijama i ustanovama i koja rješavaju o određenim pravima i obavezama građana i pravnih lica, kao što je izdavanje određenih dozvola ili saglasnosti, izdavanja uvjerenja, rješenja, diploma, raznih poreskih, carinskih i drugih finansijskih obaveza prema državi i sl.

Neka krivična djela, iako izvršena od službenog lica, svrstana su u neke druge grupe krivičnih djela, jer im je primarni objekat zaštite neka druga vrijednost. Tako npr., povreda ravnopravnosti čovjeka i građanina (čl. 145), povreda prava na podnošenje žalbi i molbi (čl. 148), neizvršenje sudskih odluka (čl. 239), povreda zakona od strane sudije (čl. 238), nalaze se u grupi krivičnih djela protiv sloboda i prava građana, dok neka djela dobijaju teži vid ukoliko su izvršene od službenog lica (npr. djelo iz čl. 166 st. 2, čl. 230, st.2).¹⁰⁷

Kod većine krivičnih djela iz ove glave, paralelno sa službenim licem, kao izvršilac navedeno je i odgovorno lice. To je bilo nužno, s obzirom na to da se brojne funkcije u biti javnopravnog karaktera, obavljaju i izvan klasičnih državnih organa. Odgovorno lice je ono lice kome je povjeren određeni djelokrug poslova iz oblasti djelovanja privrednih društava ili drugih pravnih lica. Radi se o ovlašćenjima vezanim najčešće za upravljanje i rukovanje imovinom ili na rukovođenje proizvodnjom ili nekim drugim privrednim procesom ili na nadzor nad njima. Ovdje dolaze i ovlašćenja vezana za korišćenje stambenog fonda, radnih odnosa, zdravstvenog i socijalnog osiguranja i dr.

Pojam službenog lica proširen je i na strana službena lica koja su članovi zakonodavnog, izvršnog, upravnog ili sudskog organa strane države, javni funkcioneri međunarodne organizacije i njenih organa, sudije ili drugo službeno lice međunarodnog suda, a koji su na službi u BiH.

Sva krivična djela protiv službene dužnosti, bez na to obzira da li se nalaze u ovoj ili nekoj drugoj grupi djela, u teoriji krivičnog prava se dijele na prava i neprava i na opšta i posebna službena krivična djela. Prava službena krivična djela su ona djela čiji izvršilac može biti isključivo službeno lice i to svojstvo službenog lica je posebno konstitutivno obilježje

¹⁰⁷ *Krivični zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH broj 03/03, Ispravke zakona 32/03 i Izmjene i dopune: 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06 i 32/07.*

zakonskih bića takvih djela. Iz toga proizlazi da se ova djela mogu ostvariti jedino u vršenju službene dužnosti, i izvan toga ovakva djela ne postoje. Takva djela su npr. zloupotreba službenog položaja, nesavjestan rad u službi, prevara u službi i dr. U ovu kategoriju djela spadaju i neka djela iz drugih glava koja vrše službena lica (npr. kršenje zakona od strane sudije (čl. 238), neizvršenje pravosnažne sudske odluke (čl. 239), i dr. Tu svakako spada i većina krivičnih djela protiv prava i sloboda građana (čl. 145–149) kod kojih je svojstvo službenog ili odgovornog lica i opredijelilo mjesto ovim djelima u KZ BiH. Prava službena krivična djela spadaju u red krivičnih djela sa specijalnim subjektom (*delicta propria*). Neprava službena krivična djela su ona djela čiji izvršilac osim službenog lica, može biti i neko drugo lice koje djelo vrši izvan službene dužnosti ili u vezi sa njenim vršenjem. Iz ove grupe u takva djela spadaju davanje dara i drugih koristi, protivzakonito posredovanje, pronevjera u službi i posluga u službi. U neprava službena krivična djela spadaju i opšta krivična djela koja dobijaju kvalifikovani oblik ako su izvršena od strane službenih lica. Dakle, jedno opšte krivično djelo postaje teže kada je izvršeno od službenog lica zloupotrebom službenog položaja. Ovakvih djela u KZ BiH nema mnogo (takva su npr. djela iz čl. 166 st. 2 te čl. 230 st. 2, ali ne kao klasični teži oblik), ali ih ima u entitetskim zakonima. Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine, glava 29 (krivična djela protiv pravosuđa – ukupno 20 krivičnih djela), glava 31 (krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv sužbene i druge odgovorne dužnosti – 12 krivičnih djela)¹⁰⁸, Krivični zakon Republike Srpske glava 27 (krivična djela protiv službene dužnosti – ukupno 18 krivičnih djela), glava 28 (krivična djela protiv pravosuđa – ukupno 16 krivičnih djela).¹⁰⁹

Navedena podjela ovih djela od posebnog je praktičnog značaja za pitanje saizvršilaštva i saučesništva u njihovom izvršenju. Kod pravih službenih krivičnih djela, lice koje nema svojstvo službenog lica ne može biti saizvršilac u tim djelima, ali može biti saučesnik. Pri odmjeravanju kazne kod takvih djela treba imati u vidu da na strani takvih saučesnika nema povrede službene dužnosti koja je bila od bitnog uticaja na propisivanje kazne kod tih djela kada su izvršena od službenih lica, što zahtijeva blaže kažnjavanje takvih lica. Kada je riječ o nepravim službenim djelima, i lice koje nema svojstvo službenog lica može biti saizvršilac i saučesnik. Međutim, ono će odgovarati za osnovno djelo, dok će službeno lice odgovarati za teži oblik, što proizlazi iz čl. 32 st. 3 KZ BiH (granice krivične odgovornosti i kažnjivosti saučesnika).

Opšta službena krivična djela su ona djela koja se mogu izvršiti u vršenju svake službe, pa njihov učinilac može biti svako službeno lice. Posebna službena krivična djela su ona koja mogu biti učinjena samo u posebnoj, u zakonskom biću označenoj službi i njihov učinilac može biti samo određeno službeno lice. Prva djela su npr., zloupotreba službenog položaja, primanje poklona i drugih oblika koristi, a druga npr., protivzakonito oslobođenje lica lišenog slobode i protivzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju. I ova podjela je značajna za saizvršilaštvo i saučesništvo.¹¹⁰

S obzirom na svojstvo izvršioca, djela protiv službene dužnosti mogu da se podijele i na specijalna i opšta krivična djela (*delicta propria* i *delicta communia*). Najveći broj djela iz ove glave ulaze u prvu grupu i kao njihovi izvršioc i javljaju se samo službena lica, a kod jednog broja uz službena kao izvršioc i mogu biti i odgovorna lica. Od opštih krivičnih djela u ovoj grupi je krivično djelo davanja poklona i drugih oblika koristi, koje može biti izvršeno od svakog lica, kao i protivzakonito posredovanje.

Subjektivnu stranu ovih krivičnih djela čini umišljaj. To proizlazi iz prirode ovih delikata koja najčešće znače svjesno i voljno nezakonito postupanje u vršenju službe, često s namjerom pribavljanja određene koristi. Izuzetak je odavanje službene tajne za koje je predviđena

¹⁰⁸ Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije BiH*, broj 36/03

¹⁰⁹ Krivični zakon Republike Srpske sa kratkim komentarom, objašnjenjima i registrom pojvoma, Banja Luka, 2000.

¹¹⁰ Mijalković, S., Bajagić, M., *Organizovani kriminal i terorizam*, Beograd, 2012, str. 248-249.

odgovornost i u slučaju nehata. Osim službenih krivičnih djela iz ove glave, ima i u drugim glavama ovog zakona krivičnih djela kod kojih je kao izvršilac naznačeno službeno lice. Već je rečeno da je službeno lice izvršilac jednog broja djela protiv slobode i prava građana (čl. 145–149), zatim protiv pravosuđa (čl. 238, 239, 240), dok neka djela dobijaju teži oblik ako ih vrše službena lica (čl. 166 st. 2 KZ BiH).¹¹¹

5. STANJE I TREND KORUPTIVNIH KRIVIČNIH DJELA U BOSNI I HERCEGOVINI

Prema izvještajima policijskih agencija Bosne i Hercegovine, u toku 2015. godine u Bosni i Hercegovini su registrovana ukupno 723 koruptivna krivična djela, što u odnosu na prethodnu godinu (623) predstavlja povećanje broja ovih krivičnih djela za 16,05%. Među ovim krivičnim djelima najviše su zastupljena krivična djela zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja i zloupotreba ovlašćenja u privredi, kojih je u toku 2015. godine u Bosni i Hercegovini registrovano 277 i odnosu na prethodnu godinu (268) predstavljaju povećanje za 3,35%. Inače, od ukupnog broja izvršenih koruptivnih krivičnih djela u 2015. godini u Bosni i Hercegovini samo ova dva navedena krivična djela predstavljaju 38,1%.

Pored ovih krivičnih djela u Republici Srpskoj je zabilježeno značajno povećanje sljedećih krivičnih djela:

1. Skidanje ili povreda službenog pečata – u 2015. godini izvršeno je 125 djela, a u 2014. godini 57, što predstavlja povećanje od 219%,
2. Pronevjera – u 2015. godini izvršeno je 67 djela, a u 2014. godini 55, što predstavlja povećanje od 21,8%,
3. Obmana pri dobijanju kredita – u 2015. godini izvršeno je 57 djela, a u 2014. godini 39, što predstavlja povećanje od 46,2%,
4. Nesavjestan rad u službi – u 2015. godini izvršeno je 51 djelo, a u 2014. godini 32, što predstavlja povećanje od 59,4%,
5. Falsifikovanje ili uništavanje službene isprave – u 2015. godini izvršeno je 51 djelo, a u 2014. godini 29, što predstavlja povećanje od 75,9%,
6. Falsifikovanje novca – u 2015. godini izvršeno je 50 djela, a u 2014. godini 36, što predstavlja povećanje od 38,9%,

Iz oblasti ovih krivičnih djela u Federaciji Bosne i Hercegovine, pored naprijed pomenutih, izražen je bitno povećan broj sljedećih krivičnih djela :

1. Krivotvorenje isprave – u 2015. godini izvršeno je 39 djela, a u 2014. godini 23, što predstavlja povećanje od 69,5%,
2. Obmana pri dobijanju kredita ili drugih pogodnosti – u 2015. godini izvršeno je 26 djela, a u 2014. godini 9, što predstavlja povećanje od 289%,

Zabrinjavajuća je činjenica da su i ostala koruptivna krivična djela u Bosni i Hercegovini u 2015. godini u porastu, što će svakako u narednom periodu zahtijevati jedan sveobuhvatan i sistematski pristup ovom problemu.

¹¹¹ O navedenim krivičnim djelima vidi opširnije: *Komentari krivičnih zakona u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2005.*

6. BORBA PROTIV KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Svaki reformski proces, a posebno kompleksan kao što je borba protiv korupcije, zahtijeva odgovarajući efikasan okvir za njegovo sprovođenje, koji sadrži normativnu, institucionalnu i društvenu komponentu. Zbog postojanja više nivoa vlasti, normativni okvir za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini je kompleksan jer postoji veliki broj zakona na svim nivoima vlasti koji regulišu ovu oblast, u kojima su, pored Zakona o Agenciji za suzbijanje korupcije, najznačajniji oni koji regulišu sljedeće oblasti:

- krivičnopravne propise;
- javne nabavke;
- sukob interesa;
- finansiranje političkih stranaka;
- slobodan pristup informacijama;
- izborne procese;
- sprečavanje pranja novca;
- zaštitu lica koja prijavljuju korupciju.

Pored zakona, borbu protiv korupcije na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini određuju i postojeće ili buduće strategije za borbu protiv korupcije i akcioni planovi za njihovo sprovođenje, koje na osnovu Zakona o Agenciji za suzbijanje korupcije treba da budu u skladu sa opštim principima utvrđenim u Strategiji za borbu protiv korupcije 2015–2019. god.

Zbog postojanja velikog broja institucija koje na odgovarajućem nivou vlasti imaju nadležnosti, institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini je takođe kompleksan i obuhvata sljedeće institucije:

- Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine (PS BiH);
- Savjet ministara Bosne i Hercegovine (VM BiH) i državne institucije;
- Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK);
- Tijela za suprotstavljanje korupciji na nivou entiteta, Brčko distrikta BiH i kantona;
- Parlament Federacije BiH (PF BiH) i Narodnu skupštinu Republike Srpske (NS RS);
- Entitetske vlade i institucije;
- Skupštinu Brčko distrikta BiH;
- Vladu i institucije Brčko distrikta BiH;
- Zakonodavna tijela kantona;
- Vlade i institucije kantona;
- Javna preduzeća i ustanove u BiH.

Pored normativne regulative i rada javnih institucija, veoma važnu ulogu u borbi protiv korupcije imaju i svi ostali segmenti društva koji su, ili bi trebalo da budu, zainteresovani za smanjenje štetnih posljedica korupcije:

- Političke stranke;

- Privatni sektor i drugi oblici njegovog udruživanja;
- Mediji;
- Univerziteti i druge akademske i obrazovne institucije;
- Udruženja i organizacije civilnog društva;
- Građani.¹¹²

Uspješna borba protiv korupcije zahtijeva, koliko je moguće, viši nivo saradnje i koordinacije između svih nabrojanih institucija i društvenih subjekata, a koja bi se prije svega ogledala u primjeni preventivnih mjera. Treba naglasiti da danas, inače, postoji sve više mišljenja da osnovu u borbi protiv korupcije moraju biti preventivne mjere, odnosno otklanjanje uzroka koji dovode do korupcije, naravno, ne isključujući ni represivne mjere.¹¹³

Naime, dugo vremena represivne mjere su predstavljale osnovni metod borbe protiv kriminaliteta, pa je u tom kontekstu i prijetnja visokim kaznama imala za cilj smanjenje korupcije. U mnogim državama učinioci krivičnih djela korupcije lišavani su slobode i osuđivani na duže kazne zatvora ili čak na smrtnu kaznu. U mnogim situacijama su tretirani kao učinioci ubistva i krivičnih djela protiv države, odnosno smatralo se da su neprijatelji naroda. Međutim, ni tako oštre kazne nisu dale pozitivne rezultate u borbi protiv korupcije, što ide u prilog opredjeljenju koje favorizuje mjere prevencije, pri čemu se ne smiju zanemariti značaj i doprinos represije u suzbijanju korupcije. Pojedini autori ističu da korupciju nije lako stabilizovati na nekom nižem nivou, jer kada uzme maha ona se širi poput virusne infekcije, pa počne da napada i osvaja i one dijelove društva koji bi, zapravo, trebalo da budu brana protiv korupcije, čija je funkcija zapravo borba protiv korupcije (na pravosuđe, organe javne bezbjednosti i dr.). Stoga je veoma bitno prethodno suzbijanje korupcije u pravosuđu i policiji, odnosno sprečavanje korupcije u tim organima, kako bi bilo moguće preduzimati mjere otkrivanja i procesuiranja krivičnih djela korupcije.¹¹⁴

Polazeći od toga da je učinilac korupcije visokoobrazovan, upućen u funkcionisanje institucionalnog sistema, više sposoban da izbjegne otkrivanje itd., pa je zbog toga mišljenje pojedinih teoretičara da je ograničavanje na krivičnopravno procesuiranje korupcije samo djelimično efikasan metod borbe protiv korupcije, jer krivičnopravni sistem, imajući u vidu navedene karakteristike tipičnih počinilaca korupcije, jednostavno nije u stanju da se efikasno uhvati ukoštac sa krupnim i dobro isplaniranim djelima korupcije. U tom kontekstu oni dalje tvrde da je sankcija kolega koji poznaju posao i dijele svakodnevicu sa onim koji postupi korumpirano, daleko efikasnija od krivičnih sankcija, ali za tako nešto potrebno je da postoji izgrađen sistem vrijednosti i nadzora, visok stepen obučenosti i visoko izgrađen korporativni duh i samostalnost javne službe. Dakle, da bi se uspostavio efikasan sistem sprečavanja korupcije, potrebno je upoznavanje službenika sa principima etike javne službe, efikasan nadzor, formulisanje etičkih kodeksa postupanja javnih službenika u pojedinim oblastima i obezbjeđivanje da se ti kodeksi poštuju. Uostalom, i u Strategiji za borbu protiv korupcije 2015–2019. god. se insistira na uspostavljanju željenih etičkih standarda i donošenju kodeksa ponašanja u oblasti javne uprave, pravosuđa, i dr., a to predviđa i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019. god.

Uporedo sa reformama javne uprave, pravosuđa, policije, školstva i dr. veoma bitno je sprovođenje određene edukacije kroz posebne programe vezane za sprečavanje korupcije. Osim edukacije zaposlenih u javnim službama i dr., neophodno je i sprovođenje kontinuirane kampanje podizanja svijesti građana o korupciji i načinima borbe protiv nje. U tom smislu

¹¹² Šimac, N., nav. d., str. 50.

¹¹³ *Strategija za borbu protiv korupcije, Sarajevo 2009–2014.*

¹¹⁴ Vukoja, B., „*Ekonomске posljedice korupcije u Bosni i Hercegovini i njeno suzbijanje*“, *Zbornik radova, Travnik, 2009, str. 356.*

nužno je uvođenje programa edukacije o korupciji u obrazovne institucije, upoznavanje građana o antikoruptivnim mjerama i rezultatima suzbijanja korupcije, gdje važnu ulogu moraju imati sredstva javnog informisanja i zato je veoma bitno da se i građani uključe u borbu protiv korupcije.¹¹⁵

ZAKLJUČAK

Korupcija kao društveno zlo uhvatila je duboke korijene u našoj zemlji, na šta ukazuje i činjenica da se smatramo državom sa veoma visokom stopom korupcije. Korupcija ugrožava vladavinu prava, povjerenje u državne institucije, pravdu, jednakost i ravnopravnost građana pred zakonom, slabi moral, smanjuje prihode države i drugo. Zbog toga, borba protiv korupcije mora biti nacionalni interes Bosne i Hercegovine, s obzirom na to da je smanjenje korupcije na društveno prihvatljiviji nivo jedan od preduslova za evropske integracije, a samim tim i članstvo u Evropskoj uniji. S druge strane, preduzimanje mjera za sprečavanje i suzbijanje korupcije je međunarodna obaveza koja proizlazi iz međunarodnih konvencija koje je ratifikovala naša zemlja. Međutim, i pored svih nastojanja, svjedoci smo činjenice da je korupcija u našoj zemlji u velikom zamahu i da joj se još ne vidi kraj

To naročito zabrinjava imajući u vidu nalaze relevantnih domaćih i međunarodnih istraživanja koji pokazuju da je u Bosni i Hercegovini vidljiv trend stagnacije u borbi protiv korupcije, da se postojeći mehanizmi za borbu protiv korupcije neadekvatno sprovode, da se korupcija na najvišim nivoima vlasti i politike ne procesuiraju, da istraga ne rezultira optužnicama i osuđujućim presudama te da primjena Zakona o sukobu interesa kao i javnih nabavki nije dovoljna na svim nivoima vlasti. U kontekstu toga takođe je bitno istaći da nalazi revizorskih izvještaja, iako su često negativni, nemaju dovoljan uticaj na upravljanje javnim funkcijama, a vrlo često se postavlja pitanje i nezavisnosti institucija za reviziju.

Interesanto je istaći i zaključak Transparency Internationala da je BiH ratifikacijom opšteprihvaćenih međunarodnih pravnih instrumenata i obaveza u okviru evropskih integracija, realizovala prvi korak u pravcu inkorporacije u domaći pravni sistem, ali je izostala obaveza dosljedne harmonizacije preuzetih obaveza sa domaćim zakonodavstvom i njihova praktična implementacija. Takođe, njihovo je mišljenje da visoki porezi u Bosni i Hercegovini kao tranzicijskoj zemlji sa izrazitom korupcijom prvenstveno služe da nadoknađuju gubitke nastale od korumpiranosti javnih službenika i da je to nedopustivo jer takvi porezi guše privredne inicijative i djelatnost države. Nevolja je i u tome što je veliki broj građana neinformisan o tome u čemu se sastoje demokratski procesi i zbog toga se i ne nada odgovornom i transparentnom djelovanju vlasti.

Sve dok imamo ovakve ocjene međunarodnih i domaćih agencija za borbu protiv korupcije, ne možemo očekivati nikakav napredak u borbi protiv korupcije, a samim tim ni ekonomski rast, povećanje zaposlenosti, povećanje životnog standarda, vladavinu prava, jednakost građana, a što čini temelj svake pravne države i uslov za njen opstanak.

LITERATURA

1. Bošković, M., *Organizovani kriminalitet i korupcija sa posebnim osvrtom na Republiku Srpsku*, Banja Luka 2004.
2. Bošković, M., *Organizovani kriminalitet i korupcija*, Viša škola unutrašnjih poslova, Banja Luka 2011.
3. Bošković, M., *Transnacionalni organizovani kriminalitet*, Beograd, 2003.

¹¹⁵ Đurić, Ž., Jovašević, D., Rakić, M., nav. d., str. 85

4. Đurić, Ž., Jovašević, D., Rakić, M., *Korupcije – izazov demokratiji*, Beograd 2007.
5. Hodžić, K., „Ekonomski aspekti korupcije u urušenim tranzicijskim društvima“, Zbornik radova, Travnik, 2009.
6. Ignjatović, Đ., *Organizovani kriminalitet*, Beograd, 1998.
7. Informacija o stanju bezbjednosti u Republici Srpskoj, MUP Republike Srpske, 2015.
8. Janković, S., *Sprečavanje i suzbijanje korupcije u Srbiji*, Beograd, 2009.
9. Krivični zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH broj 03/03, Ispravke zakona 32/03 i Izmjene i dopune: 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06 i 32/07.
10. Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, broj 36/03
11. Krivični zakon Republike Srpske sa kratkim komentarom, objašnjenjima i registrom pojmova, Banja Luka, 2000.
12. Mijalković, S., Bajagić, M., *Organizovani kriminalitet i terorizam*, Beograd 2012.
13. Mršević, Z., *Organizovani kriminal*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1994.
14. Slipac, D., „Prevenција i koordinacija borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini“, Zbornik radova, Travnik, 2009.
15. Strategija za borbu protiv korupcije u BiH, Sarajevo 2015-2019.
16. Šimac, N., *Protiv korupcije*, Zagreb, 2004.
17. Transparency international BiH, Studija o percepciji korupcije u BiH, Banja Luka – Sarajevo, 2002.