



REVIZIJA UČINKA

„DONOŠENJE I OSIGURAVANJE PRIMJENE ETIČKOG KODEKSA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE“

Sarajevo, oktobar 2025. godine

Vizualni prikaz na naslovnici generisan je korištenjem AI alata



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

„DONOŠENJE I OSIGURAVANJE PRIMJENE ETIČKOG KODEKSA U INSTITUCIJAMA BiH“

Sarajevo, oktobar 2025. godine

DONOŠENJE I OSIGURAVANJE PRIMJENE ETIČKOG KODEKSA U INSTITUCIJAMA BiH

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju učinka na temu „Donošenje i osiguravanje primjene etičkog kodeksa u institucijama BiH.“ Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Revizija je provedena s ciljem da se ispita da li je proces donošenja i osiguravanja primjene etičkog kodeksa, kao mehanizma koji doprinosi osiguravanju bolje javne uprave, u institucijama BiH efikasan.

Nalazi revizije ukazuju da Vijeće ministara BiH i većina institucija BiH nisu bili blagovremeni u procesu donošenja kodeksa kojim se reguliše ponašanje službenika zaposlenih u institucijama BiH. U institucijama BiH nije donesen etički kodeks za lica koja su zasnovala radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem na funkciju u instituciju. Mehanizmi osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH nisu u potpunosti razvijeni. Većina institucija nije osigurala potrebne smjernice kojim će dodatno pojasniti ponašanja koja mogu predstavljati kršenje etičkih kodeksa. Većina institucija ne prati primjenu etičkih kodeksa, ne izvještava o njihovoj primjeni te ne vrši ažuriranja etičkih kodeksa. Evidencije prijave za potencijalna kršenja etičkog kodeksa nisu centralizovane te u većini slučajeva i ne služe za provođenje analiza za područja koja su najizloženija riziku.

Izvještaj revizije sadrži preporuke upućene Vijeću ministara BiH i institucijama BiH. Preporuke će doprinijeti i realizaciji Ciljeva održivog razvoja, konkretno Cilja 16 – Mir, pravda i snažne institucije.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija BiH, dostavio Nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Uprava za indirektno oporezivanje BiH i Agencija za državnu službu BiH su dostavile komentare na Nacrt izvještaja. Dostavljeni komentari nisu značajnije uticali na nalaze i zaključke predstavljene u Nacrtu izvještaja. Nakon toga je izrađen konačni izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Nedžad Hajtić, v.r.

ZAMJENICA GENERALNOG REVIZORA

Neda Močević, v.r.

Sadržaj

1. UVOD	
11	
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju	11
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije	12
1.3. Reviziono pitanja i kriteriji revizije	14
1.4. Izvori informacija i metode revizije	16
1.5. Struktura izvještaja	17
2. OSNOVNE INFORMACIJE ZA RAZUMIJEVANJE ETIKE I ETIČKE INFRASTRUKTURE U INSTITUCIJAMA BiH	
18	
2.1. Uloga i značaj etike u javnom sektoru	18
2.1.1. Donošenje i objavljivanje etičkih kodeksa u institucijama BiH te njihova javna dostupnost.....	18
2.2. Etička infrastruktura.....	20
2.2.1. Mehanizmi osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH	21
3. NALAZI	
23	
3.1. Proces donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa u institucijama BiH.....	23
3.1.1. Proces donošenja etičkih kodeksa u institucijama BiH	24
3.1.2. Etički kodeks za imenovana lica i „ton s vrha“	25
3.1.3. Objavljivanje etičkih kodeksa u institucijama BiH.....	26
3.2. Mehanizmi osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH	27
3.2.1. Definisane smjernice za ponašanje službenika u institucijama BiH.....	27
3.2.2. Praćenje i izvještavanje o provođenju kodeksa.....	28
3.2.3. Evidencije i ažuriranje etičkih kodeksa	30
3.2.4. Disciplinski postupci zbog kršenja etičkog kodeksa.....	31
3.2.5. Obuke iz oblasti etike u institucijama BiH.....	33
4. ZAKLJUČCI.....	36
4.1. Proces donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa u institucijama BiH u proteklom periodu nije bio blagovremen.....	36
4.2. Institucije BiH nisu efikasne u uspostavi mehanizama osiguravanja primjene etičkih kodeksa	37
5. PREPORUKE	38

6. PRILOZI	40
Prilog 1: Upitnik za institucije BiH	41
Prilog 2: Anonimni upitnik o stavovima zaposlenih u vezi s primjenom etičkih kodeksa u institucijama BiH.....	43
Prilog 3: Primjeri dobre prakse u donošenju etičkih kodeksa za imenovana lica	49
Prilog 4: Primjeri etičke infrastrukture u susjednim zemljama	52
Prilog broj 5: Lista institucija BiH koje nemaju objavljene na web-stranicama važeće etičke kodekse.....	54
Prilog 6: Smjernice i primjeri postupanja uposlenika policijskih i pravosudnih institucija BiH u određenim situacijama.....	55
Prilog 7: Oblasti kršenja kodeksa ponašanja u institucijama iz uzorka na osnovu analize disciplinskih postupaka	57
Prilog 8: Reference	58

Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
ADS BiH	Agencija za državnu službu BiH
APIK	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH
BiH	Bosna i Hercegovina
EU	Evropska unija
FUK	Finansijsko upravljanje i kontrola
GP BiH	Granična policija BiH
GSVM	Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH
GRECO	Grupa zemalja za borbu protiv korupcije (The Group of States against Corruption)
MO BiH	Ministarstvo odbrane BiH
UIO BiH	Uprava za indirektno oporezivanje BiH
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija BiH
VM BiH	Vijeće ministara BiH

Izvršni rezime:

Cilj revizije je bio ispitati da li je proces donošenja i osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH efikasan.

Svrha revizije je da se unaprijedi stanje u oblasti etičke infrastrukture u institucijama BiH, a sve s ciljem skretanja pažnje nadležnim na potrebu konstantnog unapređenja etičkog ponašanja javnih službenika kao značajnog preduslova u osiguravanju bolje javne uprave. U nastavku su navedeni najvažniji nalazi i preporuke revizije.

Vijeće ministara BiH i većina institucija BiH nisu bili blagovremeni u procesu donošenja kodeksa kojim se reguliše ponašanje službenika zaposlenih u institucijama BiH.

- VM-u BiH je bilo potrebno četiri godine da od izmjene Zakona o državnoj službi, kojim se predviđa usvajanje kodeksa za državne službenike, na prijedlog ADS-a, usvoji kodeks državnih službenika u institucijama BiH.
- Polovina institucija prije donošenja ovog kodeksa nije imala donesene svoje kodekse ponašanja, iako su bile osnovane u periodu od 1996. pa do 2010. godine.
- Samo 10 od ukupno 73 institucije propisalo je pravila ponašanja za svoje zaposlene iste godine kada su i zvanično započeli s radom.
- I pored preporuka Vijeća Evrope, nije donesen etički kodeks za lica koja su zasnovala radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem na funkciju u instituciju.
- Oko 30% institucija BiH nije na svojim web-stranicama objavilo etičke kodekse, a samo jedna, od ukupno 73 institucije, je objavila kodeks na početnoj web-stranici.

Institucije BiH nisu efikasne u procesu osiguravanja mehanizama primjene etičkih kodeksa.

- Većina institucija nije osigurala potrebne smjernice kojim će dodatno pojasniti ponašanja koja mogu predstavljati kršenje etičkih kodeksa, kao i smjernice kojim će se rukovoditi službenici prilikom ocjene potencijalno etički osjetljivih situacija.
- Većina institucija ne prati primjenu etičkih kodeksa, ne izvještava o njihovoj primjeni te ne vrši ažuriranje etičkih kodeksa.
- Evidencije prijave za potencijalna kršenja etičkog kodeksa nisu centralizovane i ne služe za provođenje analiza za područja koja su najizloženija riziku.
- U analiziranim konačnim rješenjima o disciplinskim postupcima protiv službenika u institucijama iz uzorka, rijetko su spomenuti etički kodeksi i specifične povrede tog akta.

- Iako se obuke iz oblasti etike održavaju kontinuirano u institucijama BiH, značajan procenat službenika iz 40% institucija nije u protekle tri godine pohađao obuke iz oblasti etike u javnoj upravi.

Ured za reviziju je, na osnovu prikupljenih nalaza i zaključaka do kojih je došao tokom provođenja revizije, dao preporuke Vijeću ministara BiH i institucijama BiH.

Preporuka Vijeću ministara BiH:

- ***Razmotriti potrebu donošenja kodeksa za imenovana lica u institucijama BiH.***

Preporuke institucijama BiH:

- ***Potrebno je osigurati dostupnost važećih etičkih kodeksa svim zainteresovanim stranama.***
- ***Potrebno je razvijati i unapređivati mehanizme kojima se osigurava primjena etičkih kodeksa u institucijama BiH.***
- ***Institucije BiH trebaju voditi i unaprijediti evidencije, analize i ažuriranje postojećih etičkih kodeksa.***
- ***Institucije BiH trebaju osigurati svojim službenicima redovne obuke iz oblasti etike.***

Preporuka Agenciji za državnu službu:

- ***Provesti analizu potreba za unapređenjem postojećeg kodeksa državnih službenika.***

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Etika i integritet u institucijama javne vlasti od iznimnog su značaja za efikasnu javnu upravu. Javna etika i odgovornost ključne su za poboljšanje javnih usluga jer će javne službe koje su prilagodljivije i odgovorne bolje raditi za građane i zajednicu u cjelini. Etičkim kodeksima utvrđuju se osnovni principi koje su javni službenici¹ dužni poštovati, kao što su integritet, nesebičnost i otvorenost. Kodeks ponašanja zasniva se na etičkom kodeksu za oblikovanje standarda i praksi koji bi se trebali primjenjivati na specifične okolnosti određene institucije.²

Vijeće ministara BiH (u daljem tekstu: VM BiH) se usvajanjem strateških dokumenata iz oblasti borbe protiv korupcije³ kao i unapređenja javnih finansija, reformskim agendama, između ostalog, obavezalo i na jačanje etičkih principa u institucijama javnog sektora.

Kodeksom ponašanja utvrđuju se posebni standardi profesionalnog ponašanja koji se očekuju u nizu situacija te se javnim funkcionerima pružaju smjernice za postupanje. Osim toga, kodeksima ponašanja se uvode transparentnost i javna odgovornost u vršenju funkcija vlasti.⁴

Svrha etičkog kodeksa je promovisanje etičkih principa, moralnih principa i vrijednosti u ponašanju državnih službenika, s ciljem ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa, te povjerenja građana u državnu službu.⁵

Visoki etički standardi i integritet javnih funkcionera i državnih službenika su najbolja, najjednostavnija i najmanje zahtjevnja prepreka korupciji. Međutim, ma kakve mjere se provodile, ne može se sa sigurnošću računati na to da će se svi državni službenici u praksi uvijek ponašati etično. To se posebno odnosi na situacije u kojima su korupcijska iskušenja velika, bilo zbog vrijednosti moguće nezakonite koristi, zbog odsustva kontrolnih mehanizama ili zbog navodno moralnog opravdanja takvih postupaka.⁶

Etički principi, kao što nalažu konvencije koje su donijeli Ujedinjeni narodi i Vijeće Evrope, treba da budu ugrađeni u zakone i etičke kodekse. Kada su pravila precizna, ona olakšavaju primjenu, ali i prepoznavanje ponašanja koja od tih pravila odstupaju. Poštivanju etičkih kodeksa još uvijek se ne daje primjeren značaj. U Strategiji za borbu protiv korupcije 2015 - 2019. i Akcionom planu navodi se da se etički kodeksi ne koriste dovoljno, a preventivne provjere poštivanja kodeksa su rijedak izuzetak. Zbog toga bi, prioritarno, trebalo podići značaj koji ovi kodeksi imaju, promovisati ih u institucijama i u

¹ Javni službenik je svako lice koje obavlja zakonodavnu, izvršnu, upravnu, tužilačku ili sudsku funkciju, bilo da je imenovano ili izabrano, bilo da je funkcija stalna ili privremena, plaćena ili neplaćena, bez obzira na rang tog lica;
- svako lice koje obavlja javnu funkciju, uključujući funkciju u javnom organu ili javnom preduzeću
- obavlja javne službe
- svako drugo lice definisano u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine kao javni funkcioner, javni službenik ili državni službenik.

² Javna etika i odgovornost <https://www.beopen-congress.eu/BIH/1-cat-javna-etika-i-odgovornost.html>

³ Strategije za borbu protiv korupcije i akcioni planovi, [Strategije upravljanja javnim finansijama](#)

⁴ BiH Priručnik o otvorenoj lokalnoj vlasti i javnoj etici. Vijeće Evrope. <https://rm.coe.int/1680a6a14a>

⁵ Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, <https://www.revizija.hr/etika/jacanje-etike-u-javnom-sektoru/izvjesce-o-obavljenoj-reviziji-ucinkovitosti-funkcioniranja-eticke-infrastrukture-u-tijelima-drzavne-uprave/1399>

⁶ Strategija za borbu protiv korupcije 2015 – 2019. i akcioni plan <https://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>

javnosti, te pozvati građane da na povjerljiv način ukažu na povrede ovih pravila od strane zaposlenih ili rukovodilaca javnih institucija.⁷

Predstudijska istraživanja ukazala su da institucije BiH nisu blagovremene u procesu donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa, kao i da postoje brojni aspekti za poboljšanje u procesu njihove primjene. Prisutni su također i medijski natpisi koji govore o slučajevima neetičkog ponašanja službenika u javnom sektoru.⁸

Razvoj i funkcionisanje etičke infrastrukture u institucijama doprinosi njihovom uspješnijem radu. Ipak, iako je u institucijama BiH donesen Kodeks državnih službenika i niz posebnih kodeksa, evidentirani su slučajevi njegovog kršenja.⁹

Uvažavajući sve navedeno, Ured za reviziju je odlučio da provede reviziju učinka na temu „Donošenje i osiguravanje primjene etičkog kodeksa u institucijama BiH“. Provedena revizija trebala bi doprinijeti i realizaciji Ciljeva održivog razvoja.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije je ispitati da li je proces donošenja i osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH efikasan.

Svrha revizije je da se unaprijedi stanje u oblasti etičke infrastrukture u institucijama BiH, a sve s ciljem skretanja pažnje nadležnim na potrebu konstantnog unapređenja etičkog ponašanja javnih službenika kao značajnog preduslova u osiguravanju bolje javne uprave.

Cilj ove studije revizije učinka je doprinos realizaciji Agende 2030, odnosno Ciljeva održivog razvoja, konkretno Cilja 16: *Promovisati mirna i inkluzivna društva za održivi razvoj, osigurati pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, odgovorne i inkluzivne institucije na svim nivoima.*

Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije je proces donošenja i preduzimanja aktivnosti na osiguravanju primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH.

Kad je riječ o procesu donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa, obimom je obuhvaćena dinamika donošenja etičkog kodeksa za državne službenike i druge službenike u institucijama BiH, kao i etičkog kodeksa za izabrane zvaničnike. Kada je u pitanju dinamika donošenja Kodeksa za državne službenike i posebnih kodeksa koje su institucije samostalno donosile, obimom su obuhvaćene sve institucije BiH. Revizijom su analizirane i prakse u okruženju i u zemljama članicama EU, sa ciljem da se stekne uvid u načine na koji su tretirana pitanja etičkih kodeksa za posebne kategorije imenovanih zvaničnika.

⁷Strategija za borbu protiv korupcije 2015. – 2019. i akcioni plan <https://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>

⁸ <https://www.slobodnaevropa.org/a/sipa-hap%C5%A1enje-pcr-covid-testovi/31779448.html>
<https://www.klix.ba/vijesti/bih/pravna-drzava-bih-454-krivicna-korupcijska-djela-od-toga-298-zloupotreba-službenog-položaja/150804032>

⁹ <https://avaz.ba/vijesti/bih/908038/bivsem-ministru-za-ljudska-prava-bih-procitana-optuznica-za-zloupotrebu-položaja>
Neki od primjera su: u UIO-u: zloupotreba položaja prilikom obavljanja službenih dužnosti, ostvarivanja koristi za sebe prilikom obračuna plaća, kao i propusti u pravilnom postupanju sa predmetnom robom u postupku carinske procedure; u RAK-u: nesavjesno obavljanje povjerenih poslova čime je uzrokovana veća materijalna šteta na imovini poslodavca radi pribavljanja vlastite koristi; u GP-u: nepravilnosti kod zapošljavanja i vršenja kontrola na graničnim prelazima, u Tužilaštvu: zloupotrebe položaja i pronevjera u službi. U svim ovim ilustracijama rizici su mogli biti prepoznati i mogle su biti implementirane mjere koje bi spriječile ove događaje - Izvod iz Izvještaja revizije učinka“ Aktivnosti institucija BiH na pripremi i nadzoru implementacije planova integriteta“.

Uzevši u obzir važnost poštivanja principa transparentnosti, odnosno upoznavanja javnosti sa sadržajima etičkih kodeksa, revizorski tim je analizirao web-stranice svake od 73 institucije BiH s ciljem da utvrdi da li je kodeks koji se primjenjuje u institucijama javno dostupan.

Kad je riječ o procesu osiguranja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH, obimom je obuhvaćeno ispitivanje i analiza uspostave mehanizama osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH. Mehanizmi se odnose na postojanje smjernica, evidencija, procjene stanja u oblasti, ažuriranja, izvještavanja o provođenju i provođenja potrebnih obuka.

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju) je dostavio upitnik na adrese 73¹⁰ institucije BiH. Upitnik koji je dostavljen institucijama je predstavljen u prilogu broj 1.

Revizorski tim je, u svim institucijama BiH, sagledao postojanje ili nepostojanje smjernica kojim se detaljnije jača etička infrastruktura. U svim institucijama smo prikupili i podatke o tome da li se prati primjena ili vrši nadzor nad provođenjem kodeksa i/ili posebnih etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja i na koji način, zatim da li se vrši ažuriranje važećih etičkih kodeksa u svim institucijama BiH. Obimom revizije obuhvaćena je i evidencija o broju pritužbi na kršenje kodeksa od strane službenika i građana u institucijama BiH.

Analizirali smo i broj okončanih disciplinskih postupaka na osnovu pritužbi za nepoštivanje kodeksa u protekle tri godine u institucijama iz uzorka.

Za protekle tri godine analizirali smo i broj obuka i polaznika koji su pohađali obuke iz oblasti etike koje organizuje Agencija za državnu službu (u daljem tekstu: ADS). Predmetom analize bile su i sve ocjene obuka, primjedbe i sugestije polaznika u protekle tri godine.

U institucijama iz uzorka analizirali smo planove obuka u posljednje tri godine i izvještaje o provođenju plana obuka s ciljem utvrđivanja postojanja obuka iz oblasti etičkih pitanja.

U institucijama iz uzorka provedena je anonimna anketa¹¹ među zaposlenicima s ciljem utvrđivanja stavova uposlenih o poštivanju etičkog kodeksa u njihovoj instituciji, o tome da li je kodeks predmet redovnih diskusija unutar institucija kao i stavova koji su vezani za pitanja obuke iz oblasti etike. Anonimnim upitnikom ispitali smo i stav zaposlenika o tome da li je u njihovoj instituciji osiguran tzv. „ton s vrha“, odnosno kako zaposleni percipiraju poštivanje etičkih principa od strane rukovodstva.

Tabela broj 1: Izabrani uzorak institucija obuhvaćenih revizijom

R. br.	Naziv institucije BiH
1.	Agencija za državnu službu BiH
2.	Agencija za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije
3.	Granična policija BiH
4.	Uprava za indirektno oporezivanje
5.	Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH
6.	Ministarstvo odbrane BiH

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Navedeni uzorak institucija odabran je na osnovu uloga institucija u procesu donošenja i praćenja primjene etičkog kodeksa u institucijama BiH. Agencija za državnu službu BiH je predlagač etičkog kodeksa za državne službenike te je njena uloga u tom smislu

¹⁰ Odgovor na upitnik je dostavila 71 institucija. Dvije institucije, Direkcija za ekonomsko planiranje BiH i Parlamentarna skupština BiH, nisu dostavile odgovore na upitnik.

¹¹ Rezultati anonimne ankete dati su u prilogu broj 2

značajna. Generalni sekretarijat VM-a BiH (u daljem tekstu: GSVM) je institucija u kojoj je tim analizirao eventualne inicijative za donošenje etičkog kodeksa za imenovana lica i zaposlenike. Uprava za indirektno oporezivanje (u daljem tekstu: UIO) i Granična policija BiH (u daljem tekstu: GP BiH) su institucije koje su donijele zasebne kodekse ponašanja za svoje službenike koji i ostvaruju najviše direktne komunikacije s građanima i korisnicima njihovih usluga. U ovim institucijama zabilježen je i određeni broj disciplinskih postupaka zbog kršenja etičkog kodeksa. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u daljem tekstu: APIK) je izabrana zbog uloge koju ima u implementaciji strateških dokumenata iz oblasti borbe protiv korupcije. Ministarstvo odbrane BiH (u daljem tekstu: MO BiH) u uzorku je zbog veličine svog budžeta i brojnosti zaposlenih.

Nisu zabilježena značajnija ograničenja u provođenju revizije.

1.3. Reviziono pitanja i kriteriji revizije

Revizija će dati odgovor na jedno glavno reviziono pitanje i dva reviziono potpitanja.

Glavno reviziono pitanje glasi:

Da li je proces donošenja i osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH efikasan?

Definisana reviziono potpitanja su:

1. Da li su institucije BiH blagovremene u procesu donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa?

2. Da li su institucije BiH efikasne u uspostavi mehanizama osiguranja primjene etičkih kodeksa?

Kriteriji revizije

Kriteriji revizije su diskutovani tokom sastanaka sa subjektima revizije putem upitnika koji su subjekti popunjavali te su isti i upoznati sa njima. Kriteriji revizije su crpljeni iz međunarodnih praksi i publikacija organizacija¹² koje se bave pitanjima osiguranja integriteta u javnom sektoru, kao i iz akademske literature iz date oblasti¹³.

Institucije BiH su po svom osnivanju donijele etičke kodekse koji regulišu ponašanje svih javnih službenika te promovišu integritet i transparentnost¹⁴. Razvijeni su mehanizmi kojima se osigurava primjena etičkih kodeksa koji se odnose na praćenje primjene, procjenu stanja, kreiranje smjernica i uputstava, ažuriranje, izvještavanje te provođenje obuka.¹⁵

¹² OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), GRECO (Group of States against Corruption), WB (World Bank), IPAC (The Institute of Public Administration of Canada)

¹³ Balazs Szabolcs Gerencser. Ethic in autonomus public service – New trends. Schenk Verlag Passau. 2012. Hungary

¹⁴ Transparency International, [Implementing codes of conduct in public institutions 2014.pdf](#), 2014. Stuart C. Gilman, Ph.D., Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative Successes and Lessons, World Bank, 2025.

¹⁵ Peti krug evaluacije, Evaluacijski izvještaj Bosna i Hercegovina, GRECO, <https://www.msb.gov.ba/PDF/090320231.pdf>, Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2023.

Kriteriji za prvo reviziono pitanje

VM BiH i institucije BiH su blagovremeno donijele etičke kodekse kojima se reguliše ponašanje zaposlenih.¹⁶ Institucije BiH su učinile kodekse javno dostupnim s ciljem pružanja uvida javnosti i službenicima u ponašanja koja se očekuju ili mogu očekivati od službenika¹⁷.

Uspostavljena je i promoviše se odgovarajuća etička kultura od strane rukovodilaca institucija BiH vođena vlastitim primjerom, odnosno osiguran je „ton sa vrha“.¹⁸

Usvojeni su¹⁹ i objavljeni kodeksi ponašanja za osobe s najvišim izvršnim funkcijama kako bi se pružila jasna uputstva u vezi sa sukobom interesa i drugim pitanjima vezanim za integritet (kao što su pokloni, kontakti s trećim licima, pomoćne aktivnosti, postupanje s povjerljivim informacijama i ograničenja nakon prestanka mandata).²⁰

Kriteriji za drugo reviziono pitanje:

Institucije BiH su uspostavile mehanizme koji osiguravaju primjenu etičkih kodeksa.²¹ Mehanizmi kojima se osigurava primjena etičkih kodeksa se odnose na praćenje primjene, procjenu stanja, kreiranje smjernica i uputstava, ažuriranje, izvještavanje te provođenje obuka.²² U institucijama BiH je uspostavljena praksa donošenja dodatnih internih uputstava, odnosno smjernica u vezi sa standardima ponašanja službenika.²³ Vođenje evidencije o pritužbama najčešći je način putem kojeg građani mogu ukazati na navodne nepravilnosti unutar državnih agencija ili vladinih programa.²⁴

godinu. <https://chj.mft.gov.ba/Content/OpenAttachment?id=fb1dae3a-31b0-49a1-b61c-9c3be7d9000a&lang=bs>, Transparency International, [Implementing codes of conduct in public institutions 2014.pdf](https://www.transparency.org/guide/topic-guide-on-codes-of-conduct/5457), 2014., Transparency International, Good practice examples, The German civil service's anti-corruption code, <https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on-codes-of-conduct/5457>, Sorokina, N. (2022). Professional and Ethical Training of Public Servants as a Necessary Condition of Establishing a Moral and Ethical Climate in Public Service <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1838808>

¹⁶ United Nations Convention Against Corruption

https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

¹⁷ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), "OECD Public Integrity Handbook" maj 2020. i Recommendation of the Council on Open Government, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

¹⁸ Begic. Taida, Poziv na odgovornu i profesionalnu BiH državnu službu, 2007, Fond otvoreno društvo BiH, https://osfbih.org.ba/images/Progs/00-16/PDFP/pdfp_06-07/studija_bh_06/taida_begic_final_policy_study_bh.pdf i OECD Legal Instruments, Recommendation of the Council on Guidelines on Insurer Governance, 2025. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0335>

¹⁹ Balazs Szabolcs Gerencser. Ethic in autonomous public service – New trends. Schenk Verlag Passau. 2012. Hungary

²⁰ Peti krug evaluacije, Evaluacijski izvještaj Bosna i Hercegovina, GRECO, <https://www.msb.gov.ba/PDF/090320231.pdf>

²¹ Leland. Arden, Fundamentals of the COSO Framework: Building Blocks for Integrated Internal Controls

<https://auditboard.com/blog/coso-framework-fundamentals>

²² Peti krug evaluacije, Evaluacijski izvještaj Bosna i Hercegovina, GRECO, <https://www.msb.gov.ba/PDF/090320231.pdf>, Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2023. godinu. <https://chj.mft.gov.ba/Content/OpenAttachment?id=fb1dae3a-31b0-49a1-b61c-9c3be7d9000a&lang=bs>, Transparency International, [Implementing codes of conduct in public institutions 2014.pdf](https://www.transparency.org/guide/topic-guide-on-codes-of-conduct/5457), 2014., Transparency International, Good practice examples, The German civil service's anti-corruption code, <https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on-codes-of-conduct/5457>, Sorokina, N. (2022). Professional and Ethical Training of Public Servants as a Necessary Condition of Establishing a Moral and Ethical Climate in Public Service <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1838808>

²³ Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2023. godinu. <https://chj.mft.gov.ba/Content/OpenAttachment?id=fb1dae3a-31b0-49a1-b61c-9c3be7d9000a&lang=bs>

²⁴ OECD Guidelines for Citizen Participation Processes

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/09/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes_63b34541f765caf6-en.pdf

U institucijama BiH se redovno prati primjena etičkih kodeksa.²⁵ Vršer se potrebne kontinuirane procjene stanja u oblasti i nadzor, a što pomaže u održavanju relevantnosti i učinkovitosti etičkih kodeksa²⁶.

Okruženje koje se brzo mijenja zahtijeva redovno preispitivanje politika, praksi i postupaka koji utiču na etičko ponašanje u javnom sektoru²⁷. Institucije BiH vrše redovno ažuriranje etičkih kodeksa kako bi se na najadekvatniji način odgovorilo novim izazovima kao što su npr. upotreba novih tehnologija i korištenje društvenih medija od strane državnih službenika, a sve s ciljem unapređenja etičkog ponašanja u javnoj službi²⁸.

Institucije BiH redovno izvještavaju o primjeni etičkog kodeksa u institucijama, osiguravajući na takav način informacije o praćenju primjene i usklađenosti s etičkim kodeksom, kao i prijedloge za unapređenja u oblasti.²⁹

Institucije BiH planiraju obuke iz oblasti etike i realizuju ih, a službenici u institucijama BiH redovno pohađaju i zadovoljni su obukama iz oblasti etike.³⁰

1.4. Izvori informacija i metode revizije

Da bi se analizirale aktivnosti institucija BiH u oblasti donošenja i osiguravanja primjene etičkog kodeksa revizorski tim se upoznao sa sadržajima relevantnih standarda, strategija, zakona, podzakonskih akata, izvještaja i smjernica međunarodnih organizacija koje se bave pitanjima etike u javnom sektoru. Izvori informacija su bili postojeći Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Etički kodeks za državne službenike, pojedinačni, odnosno posebni kodeksi koje su institucije donijele, podzakonski akti, smjernice i drugi interni dokumenti koje se odnose na ovu oblast, evaluacijski izvještaji za BiH od strane međunarodnih organizacija koje se bave pitanjima etike u javnom sektoru (kao što su GRECO evaluacijski izvještaji), kao i akademski članci i literatura koji adresiraju pitanje značaja etičkih kodeksa u javnom sektoru.

Na cijelom uzorku institucija tim je, metodom analize sadržaja, prikupljenih informacija putem upitnika, izvršio uvid u proces donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa na nivou institucija BiH. Na ovakav način prezentovali smo dinamiku donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa za sve institucije BiH.

Pojedinačnim uvidom u web-stranice svih institucija BiH tim je analizirao dostupnost etičkih kodeksa za širu javnost.

Obradom podataka iz upitnika za sve 73 institucije za koje je Ured za reviziju nadležan, tim je analizirao koji kodeksi se primjenjuju u institucijama BiH te da li su i na koji način institucije uspostavile mehanizme osiguranja primjene etičkih kodeksa. To se prije svega odnosi na analizu uspostavljenih praksi definisanja smjernica za ponašanje službenika, praksi evidentiranja i ažuriranja postojećih kodeksa u institucijama BiH te izvještavanja. Analizom sadržaja internih etičkih kodeksa kod 54 institucije tim je detaljnije ispitivao

²⁵ Ibid

²⁶ OECD, Managing Ethics in the Public Service OECD Guidelines, Centralna harmonizacijska jedinica MFTBiH, Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2023. godinu. <https://chj.mft.gov.ba/Content/OpenAttachment?id=fb1dae3a-31b0-49a1-b61c-9c3be7d9000a&lang=bs>

²⁷ Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0298#annex>

²⁸ Transparency International, [Implementing codes of conduct in public institutions 2014.pdf](https://www.transparency.org/publications/Implementing_codes_of_conduct_in_public_institutions_2014.pdf), 2014.

²⁹ Transparency International, Good practice examples, The German civil service's anti-corruption code, <https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on-codes-of-conduct/5457>

³⁰ Sorokina, N. (2022). Professional and Ethical Training of Public Servants as a Necessary Condition of Establishing a Moral and Ethical Climate in Public Service <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1838808>

postojanje smjernica za ponašanje službenika i ostale mehanizme osiguranja primjene etičkih kodeksa.

Na odabranom uzorku institucija tim je detaljnije obradio pitanja evidencija, analize disciplinskih postupaka, obuka, kao i stavova ispitanika putem anonimne ankete.

Istraživanjem je obuhvaćen i detaljniji uvid u vođenje evidencija pritužbi na kršenje etičkih kodeksa. Analizom trogodišnjeg perioda u istim institucijama, tim je metodom analize sadržaja izvršio i analizu okončanih disciplinskih postupaka zbog kršenja etičkog kodeksa s ciljem sticanja uvida u najčešće oblasti u kojima se krši etički kodeks. Analizom sadržaja oko 200 konačnih rješenja u vezi s disciplinskim postupcima tim je obratio pažnju i na koje prekršene odredbe kodeksa se donosilac poziva u rješenjima, odnosno izrečenim disciplinskim mjerama. Analizom sadržaja tim je prikupio podatke i o obukama koje se održavaju u organizaciji ADS-a, stavovima polaznika obuka o mogućnostima za poboljšanja, planovima obuka i izvještajima o realizaciji obuka iz oblasti etike u institucijama iz uzorka.

Tim je također metodama anonimnog upitnika ispitivao stavove zaposlenih u institucijama iz uzorka.

Tehnikama strukturisanog i polustrukturisanog intervjua s predstavnicima institucija iz uzorka tim je analizirao i potrebu unapređenja postojećeg etičkog kodeksa za državne službenike, odnosno njegovim ažuriranjem nakon 11 godina od njegovog donošenja.

Metodom analize sadržaja ispitivane su i postojeće etičke infrastrukture u zemljama u regionu te važeće uspostavljene prakse kako bi se analitičkim metodama poređenja ukazalo na postojeća rješenja etičkih kodeksa u regionu i u zemljama EU kada je riječ o imenovanim licima.

1.5. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured za reviziju proveo reviziju učinka procesa donošenja i preduzimanja aktivnosti na osiguravanju primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH.

U ovom poglavlju su predstavljena i reviziona pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije.

Kroz poglavlje 2. daju se podaci i informacije neophodne za razumijevanje etičke infrastrukture, odnosno procesa donošenja i osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH.

U poglavlju 3. predstavljeni su nalazi revizije, a koji se odnose na neefikasnost institucija BiH u preduzimanju aktivnosti koje su usmjerene ka donošenju i osiguravanju primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH.

Poglavlje 4. sadrži zaključke revizije koji daju odgovore na reviziona pitanja i odnose se na efikasnost institucija u preduzimanju aktivnosti koje su usmjerene ka donošenju i osiguravanju primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH.

Preporuke, čijom implementacijom bi se jasnije uredila i unaprijedila ova oblast te osigurale pretpostavke za efikasniji proces donošenja i osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH, čine poglavlje 5. ovog Izvještaja.

2. OSNOVNE INFORMACIJE ZA RAZUMIJEVANJE ETIKE I ETIČKE INFRASTRUKTURE U INSTITUCIJAMA BIH

U ovom poglavlju ćemo prikazati ključne informacije bitne za razumijevanje etike i etičke infrastrukture u institucijama javnog sektora.

2.1. Uloga i značaj etike u javnom sektoru

Etika je grana filozofije koja definiše šta je dobro za pojedinca i za društvo i utvrđuje prirodu obaveza ili dužnosti koje ljudi duguju sebi i jedni drugima.³¹

Etika u javnom sektoru se odnosi na skup moralnih principa i standarda koji usmjeravaju ponašanje i donošenje odluka državnih službenika i institucija. Ona obuhvata vrijednosti poput integriteta, transparentnosti, odgovornosti i nepristrasnosti, s ciljem osiguranja da javne službe djeluju u najboljem interesu građana i društva u cjelini.

Javna etika i odgovornost su ključni koncepti na kojima se temelji efikasnost javnog sektora. Odnose se na kulturu, procese, strukture i pravila kojima se osigurava da subjekti u javnoj službi djeluju u širem javnom, a ne u vlastitom interesu. Ključna su karakteristika dobrog upravljanja te je važno njihovo poštivanje i praćenje od strane relevantnih organizacija.³²

Javnom odgovornošću osigurava se da su funkcioneri otvoreno odgovorni za odluke koje donose u ime javnosti.

U nedostatku javne etike i odgovornosti, otvara se prostor za širenje korupcije i zloupotreba. Davanje prednosti javnoj etici i odgovornosti može pomoći u suzbijanju najgorih prekoračenja moći i potaknuti odgovornije i pravednije donošenje odluka.³³

U konačnici, javna etika i odgovornost ključne su za poboljšanje javnih usluga jer će javne službe koje su prilagodljivije i odgovornije prema ljudima, te koje imaju koristi od njihovih uvida, ideja, energije i nadzora, bolje raditi za građane i zajednicu u cjelini.

Javna etika i odgovornost zajednički pomažu u osiguravanju pravednosti, efikasnosti i djelotvornosti donošenja odluka i dodjele sredstava, što opet doprinosi razvoju demokratije, ekonomije i društva.³⁴

2.1.1. Donošenje i objavljivanje etičkih kodeksa u institucijama BiH te njihova javna dostupnost

Etički kodeksi u institucijama Bosne i Hercegovine

Iako su brojnim zakonima: o sprečavanju sukoba interesa, o državnoj službi, o radu, krivičnom zakonu i drugim pravnim aktima regulisana brojna pitanja ponašanja službenika i funkcionera u institucijama vlasti, etički kodeksi i dalje imaju svoj značaj jer nude šira moralna načela, podstiču ličnu odgovornost i razvijaju kulturu integriteta koja prevazilazi puko poštovanje propisa.

³¹ Revizija etike u organizacijama javnog sektora, EUROSAI, 2017, https://www.revizija.hr/UserDocImages/EUROSAI%20REVIZIJA/AUDIT%20OF%20ETHICS%20IN%20PUBLIC%20SECTOR/GUIDANCE%20AND%20TOOLS/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/b-serbian-TFAE-%20Guidelines%20to%20audit%20ethics.pdf?utm_source=chatgpt.com

³² Ibid

³³ https://www.beopen-congress.eu/BIH/57-country.html?utm_source=chatgpt.com

³⁴ Javna etika i odgovornost, Council of Europe, https://www.beopen-congress.eu/BIH/57-country.html?utm_source=chatgpt.com

ADS je 2010. godine dostavio Etički kodeks za državne službenike u institucijama BiH na usvajanje VM-u BiH. Etički kodeks je stupio na snagu 2013. godine i sadrži pravila i principe dobrog ponašanja državnih službenika prema građanima i u međusobnim odnosima državnih službenika, kao i upoznavanje građana s ponašanjem koje imaju pravo očekivati od državnih službenika.³⁵ Članom 14. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH je propisano da je državni službenik dužan da se ponaša i postupa u skladu sa Kodeksom državnih službenika.³⁶

Cilj kodeksa je da državni službenik, kao predstavnik institucije, svojim ponašanjem štiti javni i pravni interes zasnovan na Ustavu i zakonu i tako doprinosi jačanju uloge i ugleda državne službe.

Kodeksom se državni službenici obavezuju i na: očuvanje ugleda institucije, zaštitu javnog interesa, sprečavanje sukoba interesa, postupanje sa povjerenim sredstvima, postupanje s poklonom, zabranu korištenja imovine institucije u privatne svrhe, postupanje s informacijama, političku neutralnost, ophođenje sa strankama, međusobne odnose državnih službenika, zdravo radno okruženje i zaštitu zdravlja, te standarde odijevanja na radu.³⁷ Kodeks obuhvata i dio koji se tiče nepoštivanja Kodeksa, odnosno zaštitu standarda ponašanja, kao i pritužbe za nepoštivanje Kodeksa.

Institucije čiji službenici obavljaju poslove koji zahtijevaju dodatno regulisanje pravila ponašanja ili postupanja, mogu svojim aktima dodatno regulisati specifičnosti navedenog ponašanja ili postupanja što je prisutna praksa u institucijama BiH te institucije donose i vlastite kodekse ponašanja za različite vrste službenika³⁸.

Institucije BiH imaju različit spektar odgovornosti kao i različite etičke izazove s kojima se suočavaju u provođenju svojih nadležnosti. Potreba da se adresiraju ti izazovi rezultirala je donošenjem zasebnih kodeksa u institucijama BiH. Ukupno 54³⁹ ili 74% svih institucija BiH je donijelo vlastite etičke kodekse, dok 19 ili 26% institucija nije imalo vlastite kodekse ponašanja, nego isključivo i samo primjenjuju Kodeks VM-a BiH iz 2013. godine.

Tabela broj 2: Broj institucija BiH koje imaju ili nemaju vlastite kodekse ponašanja

Broj institucija koje imaju poseban vlastiti etički kodeks	54
Broj institucija koje nemaju poseban vlastiti etički kodeks	19

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu dokumentacije institucija

Objavlivanje kodeksa ponašanja službenika u javnom sektoru doprinosi transparentnosti⁴⁰ i pruža uvid zainteresovanim stranama u ponašanja koja mogu očekivati od javnih službenika.

³⁵ Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, („Službeni glasnik BiH“, broj 121/13) <https://www.ads.gov.ba/bs-latn-ba/articles/128/kodeks-drzavnih-sluzbenika-u-institucijama-bosne-i-hercegovine>

³⁶ Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine - Integralni tekst (“Sl. glasnik BiH”, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12, 93/17 i 18/24)

³⁷ Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, („Službeni glasnik BiH“, broj 121/13) <https://www.ads.gov.ba/bs-latn-ba/articles/128/kodeks-drzavnih-sluzbenika-u-institucijama-bosne-i-hercegovine>

³⁸ Pravosudni, policijski, vojni službenici i dr.

³⁹ Analiza internih kodeksa institucija BiH pokazuje da gotovo polovina institucija koje su donijele vlastite etičke kodekse je imalo iste ili slične kodekse kao što je Kodeks VM BiH iz 2013. godine, odnosno 25 od 54 institucija koje su donijele etičke kodekse isti su ili slični Kodeksu VM BiH iz 2013. godine.

Ostale institucije čiji kodeksi su se razlikovali od Kodeksa VM BiH iz 2013. godine su u sebi sadržavali odredbe o ponašanju u postupcima o javnim nabavkama, o ispitivanju osnovanosti primjedbi, društvenim mrežama ili smjernicama za postupanje i praktične primjere.

⁴⁰ Politika proaktivne transparentnosti u javnoj upravi. <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/07/politika-proaktivne-transparentnosti-u-javnoj-upravi-u-bih-1.pdf>

Kodeksi za imenovana lica i „ton s vrha“

Kodeks za imenovana lica, kao što su visoki vladini zvaničnici, predsjednici, ministri i drugi ključni lideri u javnom sektoru, obuhvata specifične smjernice za očuvanje integriteta i odgovornosti. Kodeksi ponašanja za imenovana lica obično sadrže smjernice koje uključuju sprečavanje sukoba interesa ili zahtjeve za transparentnost u vezi s imovinskim stanjem, prihodima i poslovnim interesima imenovanih lica. Kodeks za imenovana lica obuhvata jasno definisane smjernice o tome šta se smatra sukobom interesa i kako ga spriječiti. Na primjer, od imenovanih lica se traži da se uzdrže od donošenja odluka koje mogu lično koristiti njima ili njihovim bližnjima, a koje mogu biti u konfliktu s interesima države ili organizacije.

Kodeksi za imenovana lica često uključuju zahtjeve za transparentnost u vezi s imovinskim stanjem, prihodima i poslovnim interesima imenovanih lica. Ovo uključuje obavezno prijavljivanje i javno objavljivanje tih informacija kako bi se osigurao nadzor i povjerenje građana. U kodeksima za imenovana lica često se uključuje obaveza za kontinuiranu obuku i edukaciju o etici, integritetu i zakonodavstvu, kako bi lideri ostali u toku s promjenama u zakonodavnom okviru i najboljim praksama. Kodeksi ponašanja često zabranjuju imenovanim licima primanje poklona, koristi ili drugih privilegija koje bi mogle uticati na njihovu objektivnost ili stvoriti izgled nepristojne pogodnosti. Kodeksi za imenovana lica regulišu i ponašanja imenovanih lica nakon isteka njihovog mandata.⁴¹ Postoje primjeri prakse u donošenju etičkih kodeksa za imenovana lica koji se mogu detaljnije vidjeti u prilogu broj 3.

„Ton s vrha“ se odnosi na etičku atmosferu koja se stvara na radnom mjestu od strane rukovodstva organizacije. Bilo koji ton koji menadžment postavi imat će efekat "kapljice" na zaposlene u kompaniji. Ako ton koji postavljaju menadžeri podržava etiku i integritet, zaposleni će biti skloniji da održe te iste vrijednosti. Međutim, ako viši menadžment pokazuje nezainteresovanost za etiku, zaposleni će smatrati da etičko ponašanje nije prioritet unutar organizacije. Zaposleni pažljivo prate ponašanje i postupke svojih šefova, i slijede njihov primjer.⁴²

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama na nivou BiH iz 2024. godine ima za cilj sprečavanje sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, sprečavanje privatnih uticaja na donošenje odluka u obavljanju javne funkcije, jačanje integriteta, objektivnosti, nezavisnosti, nepristrasnosti i transparentnosti u obavljanju javne funkcije, prevenciju i borbu protiv korupcije, te jačanje povjerenja građana u institucije na nivou Bosne i Hercegovine.⁴³

2.2. Etička infrastruktura

Etička infrastruktura u institucijama odnosi se na sistem mjera, mehanizama i normi koje osiguravaju da javni službenici djeluju etično, odgovorno i transparentno. Ova infrastruktura obuhvata pravila, institucije i mehanizme za promovisanje etičkog ponašanja i sprečavanje nepravilnosti u radu javne uprave.

Etička infrastruktura obično obuhvata:

- set vrijednosti i principa koje treba slijediti i poštovati,
- zakone i podzakonske akte koji regulišu pitanja vezana za etičko ponašanje,

⁴¹ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) - "OECD Public Integrity Handbook", Ministerial Code, United Kingdom, November 2024, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/672b46f5f03408fa7966d1d4/November_2024_-_Ministerial_Code.pdf.

⁴² Florida Office of the Inspector General. „Ethics and the Tone at the Top.“ https://www.floridaoig.com/library/enterprise/Ethics/Resources/Ethics2011_ACFE_Article.pdf

⁴³ Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama na nivou BiH (Službeni glasnik BiH broj 18/24)

- interne akte (kodekse profesionalne etike, politike, smjernice, priručnike, itd.) u kojima se definišu detalji i provođenje zakonskih odredbi,
- institucije i/ili mehanizme odgovorne za promovisanje, kontrolu i praćenje etičkog ponašanja.⁴⁴

Primjeri etičkih infrastruktura u susjednim zemljama dati su u prilogu broj 4.

2.2.1. Mehanizmi osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH

Cilj uspostavljanja etičke infrastrukture je osiguravanje, korištenjem efikasnih mehanizama, primjene etičkih principa, praćenja osnovnih etičkih vrijednosti, nadzora nad njihovom primjenom i preduzimanja odgovarajućih mjera, procedura i sankcija u slučajevima neetičkog ponašanja.⁴⁵

Efikasan sistem nadzora može pomoći u praćenju u kojoj mjeri se kodeks poštuje ili krši. Također, sistem nadzora može identifikovati trendove u vezi s etikom i integritetom u cijeloj organizaciji. Proces nadzora također može pružiti informacije koje pomažu u određivanju da li je potrebno revidirati kodeks ponašanja. Kodeks ponašanja koji nije usklađen s aktuelnim okolnostima postaje irelevantan. Stoga bi kodeksi, smjernice i svi povezani dokumenti trebali biti redovno preispitivani u svjetlu bilo kakvih promjena unutar organizacije ili njenog okruženja. Ovakav pristup također šalje poruku zaposlenicima da je etika područje koje zahtijeva – i zaista dobija – kontinuiranu pažnju.⁴⁶

Kada govorimo o nadzoru nad primjenom etičkog kodeksa u institucijama BiH, Etičkim kodeksom državnih službenika koji je donio VM BiH 2013. godine predviđeno je da nadzor nad provođenjem etičkog kodeksa vrši rukovodilac institucije.

U slučajevima nepoštivanja etičkog kodeksa u institucijama BiH definisani su mehanizmi koji uključuju pritužbe za nepoštivanje kodeksa. Građani i službenici mogu se obratiti institucijama pritužbom na ponašanje službenika, za koje smatraju da je protivno odredbama kodeksa. Pritužbe se razmatraju i po potrebi podnosi zahtjev za disciplinski postupak. Disciplinski postupak provodi nezavisna komisija koja u konačnici donosi rješenje o ishodu disciplinskog postupka.

Važnost obuka iz oblasti etike u javnom sektoru

Etička obuka povećava nivo znanja i vještina javnih službenika neophodnih za analizu i opravdanje njihovih odluka s aspekta javnog morala i profesionalne etike. Također, profesionalna i etička obuka utiče na osiguravanje povoljne moralne i psihološke klime u kolektivu. Etička obuka treba biti usmjerena na usvajanje etičkih i pravnih znanja (principa, normi, pravila) s ciljem sprečavanja korupcije, povećanja motivacijskog faktora, jačanja spremnosti za razumijevanje potrebe za primjenom relevantnih principa te razvijanja volje kao stava prema profesionalnoj aktivnosti i djelovanju. Ona igra važnu ulogu u prevenciji i upozoravanju na moguće prekršaje i sukobe u javnoj službi.⁴⁷

⁴⁴ Revizija etike u organizacijama javnog sektora, EUROSAI, 2017, https://www.revizija.hr/UserDocImages/EUROSAI%20REVIZIJA/AUDIT%20OF%20ETHICS%20IN%20PUBLIC%20SECTOR/GUIDANCE%20AND%20TOOLS/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/b-serbian-TFAE-%20Guidelines%20to%20audit%20ethics.pdf?utm_source=chatgpt.com

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Transparency International, [Implementing codes of conduct in public institutions 2014.pdf](#), 2014.

⁴⁷ Sorokina, N. (2022). Professional and Ethical Training of Public Servants as a Necessary Condition of Establishing a Moral and Ethical Climate in Public Service <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1838808>

Agencija za državnu službu BiH, a i pojedine institucije, godišnje organizuju obuke iz oblasti etike u javnoj upravi za novouposlene, za državne službenike i rukovodeće državne službenike i druge uposlenike.⁴⁸

⁴⁸ Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, Katalog obuka, <https://www.ilearn.gov.ba/TrainingCatalogTemplate/DownloadTrainingCatalog>

3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentovani su glavni nalazi do kojih smo došli provodeći reviziju. Nalazi revizije prikazuju odstupanja od kriterija koje je revizija koristila prilikom procjene efikasnosti procesa donošenja i osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH.

Vijeće ministara BiH i većina institucija BiH nisu bili blagovremeni u procesu donošenja kodeksa kojim se reguliše ponašanje službenika zaposlenih u institucijama BiH. Tek 10 od ukupno 73 institucije je propisalo pravila ponašanja za svoje zaposlene iste godine kada su i zvanično započeli s radom. U institucijama BiH nije donesen etički kodeks za lica koja su zasnovala radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem na funkciju u instituciju. Od 73 institucije tek jedna je imala objavljen etički kodeks na početnoj web-stranici.

Mehanizmi osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH nisu u potpunosti razvijeni. Većina institucija nije osigurala potrebne smjernice kojim će dodatno pojasniti ponašanja koja mogu predstavljati kršenje etičkih kodeksa. Većina institucija ne prati primjenu etičkih kodeksa, ne izvještava o njihovoj primjeni te ne vrši ažuriranja etičkih kodeksa. Evidencije prijave za potencijalna kršenja etičkog kodeksa nisu centralizovane u većini slučajeva i ne služe za provođenje analiza za područja koja su najizloženija riziku. U disciplinskim postupcima koji se vode protiv službenika u institucijama BiH rijetke su situacije pozivanja na odredbe etičkog kodeksa koje su prekršene. Iako se obuke iz oblasti etike u institucijama BiH održavaju kontinuirano, u protekle tri godine službenici iz preko 40% institucija BiH nisu pohađali obuke iz ove oblasti.

3.1. Proces donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa u institucijama BiH

Vijeće ministara BiH i institucije BiH nisu bili blagovremeni u procesu donošenja kodeksa kojim se reguliše ponašanje službenika zaposlenih u institucijama BiH. VM-u BiH je bilo potrebno četiri godine da, od izmjene Zakona o državnoj službi, kojim se predviđa usvajanje kodeksa za državne službenike, na prijedlog ADS-a, usvoji kodeks državnih

Vijeće ministara BiH i institucije BiH nisu bili blagovremeni u procesu donošenja kodeksa kojim se reguliše ponašanje službenika zaposlenih u institucijama BiH.

službenika u institucijama BiH. Polovina institucija prije donošenja ovog kodeksa nije imala donesene svoje kodekse ponašanja, iako su bile osnovane u periodu od 1996. pa do 2010. godine. Samo 10, od ukupno 73 institucije, propisalo je pravila ponašanja za svoje

zaposlene iste godine kada su i zvanično započeli s radom.

I pored preporuka Vijeća Evrope, nije donesen etički kodeks za lica koja su zasnovala radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem na funkciju u instituciju.

Oko 30% institucija BiH nije na svojim web-stranicama objavilo etičke kodekse, a samo jedna od ukupno 73 institucije je objavila kodeks na početnoj web-stranici.

3.1.1. Proces donošenja etičkih kodeksa u institucijama BiH

VM BiH nije bio ažuran u donošenju kodeksa za državne službenike u institucijama BiH. Bilo je potrebno četiri godine da VM BiH usvoji kodeks državnih službenika. Iako je Zakon⁴⁹ o državnoj službi donesen 2002. godine, tek je 2009. godine⁵⁰ izmjenama Zakona utvrđena obaveza da je državni službenik dužan da se ponaša u skladu s Kodeksom za državne službenike. Četiri godine kasnije, u 2013. godini, VM BiH je na prijedlog ADS-a usvojio Kodeks.

Bilo je potrebno četiri godine da VM BiH usvoji kodeks državnih službenika.

Većina institucija BiH je kasnila s usvajanjem vlastitih etičkih kodeksa. Polovica analiziranih institucija do 2013. godine nije imala usvojen etički kodeks (37 od 73 institucije). Ovo znači da su državni službenici do 2013. godine postupali bez usvojenog etičkog kodeksa između 3 i 17 godina (zavisno od godine osnivanja institucije). Institucije BiH su u ovom periodu funkcionisale bez usvojenih principa dobrog ponašanja za uposlenike.

U grafikonu u nastavku prikazan je procentualni omjer institucija sa i bez donesenog etičkog kodeksa prije usvajanja Kodeksa državnih službenika u institucijama BiH od strane VM-a BiH.

Grafikon 1: Usvajanje internih etičkih kodeksa institucija BiH prije Kodeksa državnih službenika u institucijama BiH



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Ostalih 36 institucija koje su imale usvojen vlastiti etički kodeks do 2013. godine, nezavisno od Kodeksa državnih službenika u institucijama BiH, je donosilo iste u različitim vremenskim periodima u odnosu na period kada su osnovane. Naime, analizom raspoloživih podataka je utvrđeno da je tek 10 institucija propisalo pravila ponašanja za svoje zaposlenike iste godine kada su i zvanično započele s radom. Deset institucija je to uradilo u periodu do dvije godine, a šest u periodu od tri do pet godina. Za gotovo trećinu preostalih institucija, odnosno 10 njih, prošlo je između 6 i 15 godina do donošenja internog kodeksa ponašanja službenika. Dinamika donošenja vlastitih etičkih kodeksa za

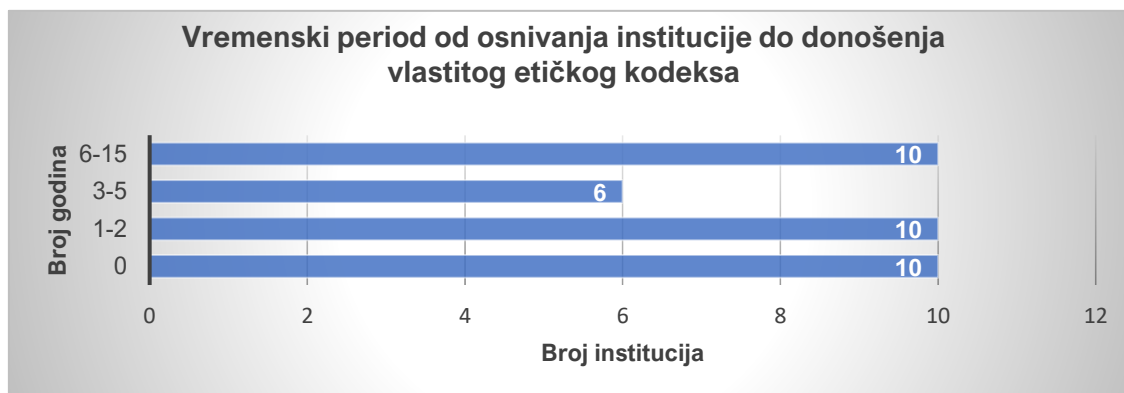
Tek 10, od ukupno 73 institucije BiH, je propisalo pravila ponašanja za svoje zaposlenike iste godine kada su i zvanično započele s radom.

⁴⁹ Službeni glasnik BiH, broj 12/02

⁵⁰ Službeni glasnik BiH, broj 43/09

institucije koje su ponašanje svojih službenika regulisale prije donošenja kodeksa od strane VM-a BiH, grafički je prikazana u nastavku.

Grafikon 2: Vremenski pregled od osnivanja institucija BiH do donošenja vlastitog etičkog kodeksa



Izvor: Ured za reviziju na osnovu prikupljenih podataka

3.1.2. Etički kodeks za imenovana lica i „ton s vrha“

U institucijama BiH nije donesen etički kodeks za lica koja su zasnovala radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem na funkciju. Rezultati anonimne ankete među službenicima pokazuju da više od polovine njih smatra da je u njihovoj instituciji djelimično ili uopće nije osiguran tzv. “ton sa vrha”.

U institucijama BiH nije donesen etički kodeks za lica koja su zasnovala radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem na funkciju.

I pored preporuka GRECO-a⁵¹ da se to učini u institucijama BiH etički kodeks nije donesen za lica koja su zasnovala radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem na funkciju u

instituciju, kao što je to slučaj u zemljama u okruženju⁵². Primjeri načina na koji su, između ostalog, susjedne države Slovenija i Hrvatska regulisale pitanje etičkog ponašanja najviših državnih funkcionera, kao što su predsjednici vlade, članovi vlade – ministri, rukovodioci, generalni sekretari i drugi funkcioneri koje imenuje vlada, dati su u prilogu broj 3.

Postojeći etički kodeks državnih službenika se, ako nije drugačije propisano, primjenjuje i na imenovana lica⁵³ kao i na zaposlenike, dok se na jedinstven način ne urede pravila ponašanja zaposlenika u institucijama, što do sada nije učinjeno.

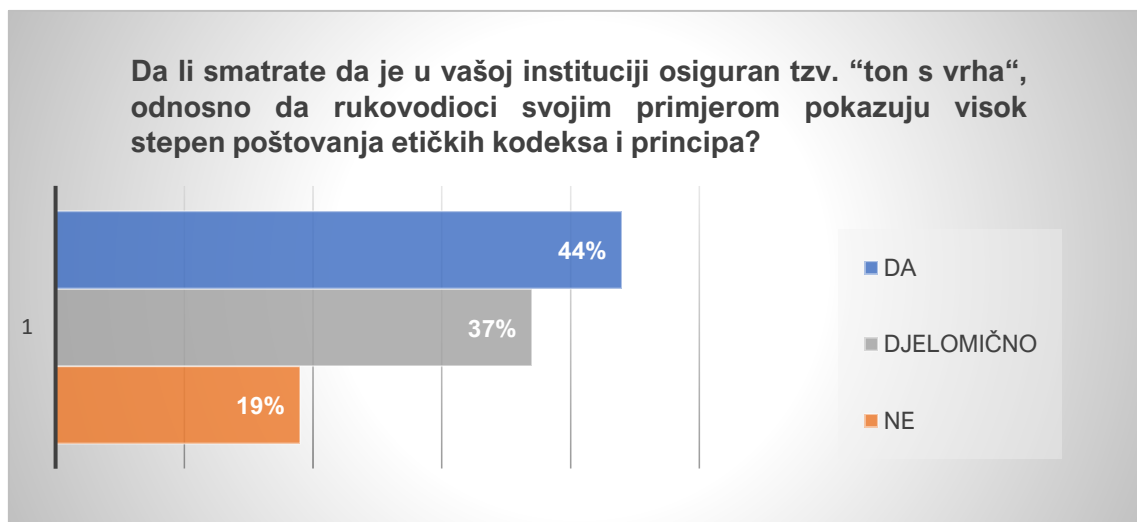
U anonimnoj anketi koju je proveo Ured za reviziju, a koju je ispunilo 574 službenika iz svih šest institucija iz uzorka, službenicima je postavljeno pitanje smatraju li da je u njihovoj instituciji osiguran tzv. “ton s vrha”, odnosno da li rukovodioci svojim primjerom pokazuju visok stepen poštivanja etičkih kodeksa i principa. Oko 20% ispitanih službenika smatra da u njihovoj instituciji nije osiguran tzv. “ton sa vrha“, dok 37% smatra da rukovodioci djelimično svojim primjerom pokazuju visok stepen poštivanja etičkih principa.

⁵¹ Peti krug evaluacije, Evaluacijski izvještaj Bosna i Hercegovina, GRECO, <https://www.msb.gov.ba/PDF/090320231.pdf>

⁵² Slovenija „Etični kodeks funkcionarjev v vladi Republike Slovenije in ministrstvih“ i Hrvatska „Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti“

⁵³ I Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u institucijama na nivou BiH (Službeni glasnik BiH broj 18/24) definiše se sprečavanje sukoba interesa i uređuju zakonski posebne obaveze nosilaca javnih funkcija u institucijama na nivou Bosne i Hercegovine u obavljanju javne funkcije, ipak do sada nije usvojen i kodeks ponašanja za imenovana lica.

Grafikon broj 3: Pregled stavova službenika o poštivanju etičkih kodeksa i principa od strane rukovodioca



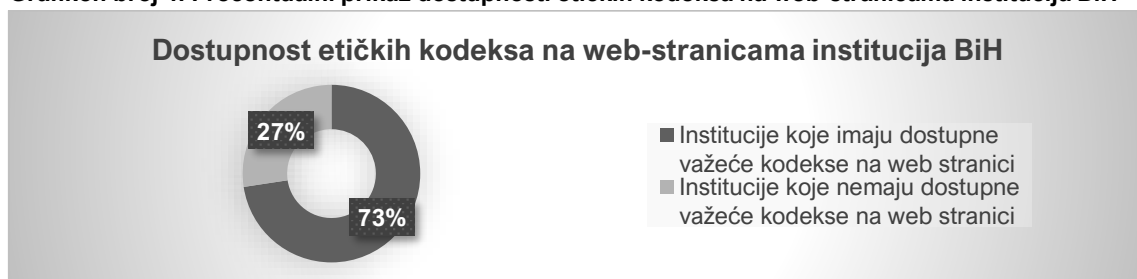
Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz anonimne ankete

3.1.3. Objavljivanje etičkih kodeksa u institucijama BiH

Skoro trećina institucija nije transparentna kada je u pitanju dostupnost etičkog kodeksa kojeg se trebaju pridržavati njihovi službenici. Izostanak objave etičkog kodeksa negativno se odražava na njegovu dostupnost i pridržavanje od strane uposlenika institucije. S druge strane, građani koji očekuju uslugu od tih institucija uskraćeni su za informaciju o tome koji standardi ponašanja službenika sa kojim se susreću su prihvatljivi. Naime, oko 30% institucija BiH⁵⁴ nije na svojim web-stranicama objavilo etičke kodekse kojim se reguliše ponašanje službenika, dok ostalih 70% jeste. Ipak tek jedna institucija je objavila svoj etički kodeks na početnoj web-stranici.

Skoro trećina institucija nije transparentna kada je u pitanju dostupnost etičkog kodeksa kojeg se trebaju pridržavati njihovi službenici.

Grafikon broj 4: Procentualni prikaz dostupnosti etičkih kodeksa na web-stranicama institucija BiH



Izvor: Ured za reviziju na osnovu dostupnih podataka

⁵⁴ Kako bi se provjerilo jesu li i u kojoj mjeri etički kodeksi dostupni javnosti, izvršen je uvid u web-stranice svih institucija BiH te se došlo do saznanja da je od ukupnog broja institucija njih 53 ili 73 % objavilo važeće kodekse. Daljnjom analizom je utvrđeno da je od ukupnog broja institucija koje su objavile etičke kodekse na svojim web-stranicama njih 34 ili 64% objavilo svoje interne kodekse, dok je 15 institucija ili 28% objavilo etički kodeks VM-a BiH iz 2013 godine. Oba kodeksa se mogu naći na web-stranicama četiri institucije, ili njih 8%.

Od 53 institucije koje imaju dostupne etičke kodekse na vlastitim internet stranicama samo jedna institucija (Agencija za policijsku podršku) ima dostupan kodeks na početnoj stranici čime je olakšano informisanje građana o ponašanju koje mogu da očekuju od državnih i drugih službenika koji rade u instituciji. Što se tiče ostalih institucija, etički kodeksi nisu na vidljivim mjestima i uglavnom su objavljeni pod rubrikama „O nama“, „Podzakonski akti“, „Ostali dokumenti“, „Interni akti“, „Borba protiv korupcije“. Lista institucija BiH koje nemaju objavljene važeće etičke kodekse na svojim web-stranicama se može naći u prilogu broj 5.

3.2. Mehanizmi osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH

Institucije BiH nisu efikasne u osiguravanju mehanizama za primjenu etičkih kodeksa.

Institucije BiH nisu efikasne u procesu osiguravanja mehanizama primjene etičkih kodeksa. Većina institucija nije osigurala potrebne smjernice kojim će dodatno pojasniti ponašanja koja mogu predstavljati

kršenje etičkih kodeksa, kao ni smjernice kojim će se rukovoditi službenici prilikom ocjene potencijalno etički osjetljivih situacija. Većina institucija ne prati primjenu etičkih kodeksa, ne izvještava o njihovoj primjeni te ne vrši ažuriranje etičkih kodeksa. Evidencije prijave za potencijalna kršenja etičkog kodeksa nisu centralizovane i ne služe za provođenje analiza za područja koja su najizloženija riziku.

U analiziranim konačnim rješenjima o disciplinskim postupcima protiv službenika u institucijama iz uzorka, rijetko su spomenuti etički kodeksi kao i specifične povrede tog akta. Iako se obuke iz oblasti etike održavaju kontinuirano u institucijama BiH, značajan procenat službenika iz 40% institucija nije u protekle tri godine pohađao obuke iz ove oblasti.

3.2.1. Definisane smjernice za ponašanje službenika u institucijama BiH

Etički kodeks državnih službenika koji je donio VM BiH nema smjernice kojima se dodatno pojašnjavaju ponašanja koja mogu predstavljati kršenje etičkog kodeksa kao ni smjernice kojim će se rukovoditi službenici prilikom ocjene potencijalno etički osjetljivih situacija. Institucije BiH, pored navedenog kodeksa za državne službenike, donose i vlastite interne etičke kodekse, o čemu je bilo više riječi u Poglavlju 2. Izvještaja

Tim revizije učinka je analizirao 54 interna etička kodeksa koje su institucije BiH donijele, a cilj analize je bio da se utvrdi koliko je institucija predvidjelo donošenje smjernica i uputa za uposlenike.

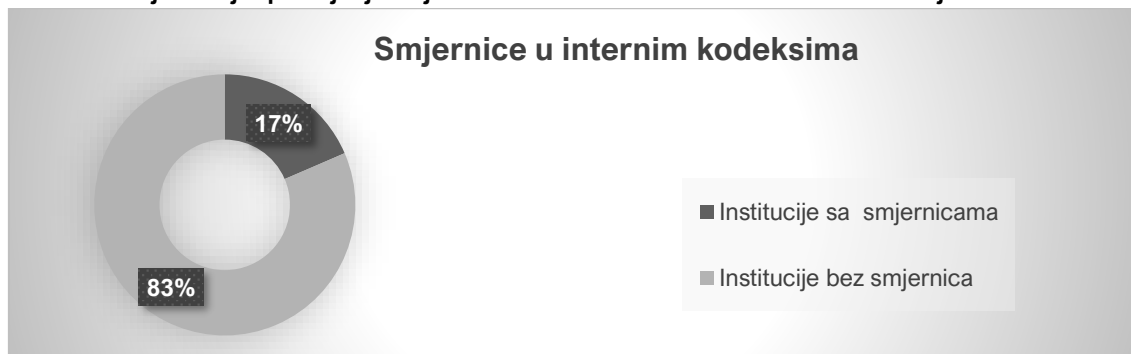
Više od 80% institucija BiH koje su donijele interne etičke kodekse nije predvidjelo niti definisalo u kodeksima smjernice za postupanja njihovih uposlenika.

Analiza je pokazala da više od 80% institucija BiH koje su donijele interne etičke kodekse nije predvidjelo niti definisalo u kodeksima smjernice za postupanja njihovih uposlenika.

Cilj smjernica je adresiranje etičkih izazova i rizika sa kojima se susreću službenici prilikom obavljanja dužnosti u institucijama BiH. U grafikonu u nastavku dat je pregled

procenta institucija koje su donijele vlastite interne etičke kodekse u kojim postoje detaljnije smjernice za ponašanja službenika⁵⁵.

Grafikon broj 5: Omjer postojanja smjernica u internim etičkim kodeksima institucija BiH



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu analize svih internih kodeksa

Kod institucija koje su donijele smjernice za postupanja u slučaju određenih dilema i rizika, prednjače institucije čiji uposlenici imaju direktnog doticaja s građanima i pravnim licima kao što su UIO ili GP BiH, ali i policijske agencije i pravosudne institucije⁵⁶.

Analiza internih etičkih kodeksa u institucijama BiH dalje je pokazala da samo 15% institucija BiH koje su donijele etičke kodekse, donijele su i smjernice ili regulisale i ponašanje zaposlenika na društvenim mrežama. U narednoj tabeli je prikazan broj institucija koji je u svojim etičkim kodeksima regulisao i pitanje ponašanja službenika na društvenim mrežama⁵⁷.

Tabela broj 3: Broj institucija kod kojih je/nije regulisano ponašanje zaposlenih na društvenim mrežama

Regulisano je ponašanje uposlenih na društvenim mrežama	Nije regulisano ponašanje na društvenim mrežama
8	46

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu analize svih internih kodeksa

3.2.2. Praćenje i izvještavanje o provođenju kodeksa

Većina institucija BiH nije efikasna u procesu praćenja i izvještavanja o provođenju etičkih kodeksa.

Većina institucija BiH nije efikasna u procesu praćenja i izvještavanja o provođenju etičkih kodeksa.

Nešto manje od polovine institucija BiH navodi u odgovorima na dostavljeni upitnik da ne vrši praćenje primjene etičkih kodeksa. Nijedna institucija nije dostavila poseban i sveobuhvatan izvještaj o provedenom nadzoru ili o praćenju primjene etičkog kodeksa.

⁵⁵ U prilogu broj 6 su date smjernice s primjerima za ponašanje zaposlenika u određenim situacijama

⁵⁶ Na službenike pravosudnih institucija, Sud BiH i Tužilaštvo BiH, se odnosi Kodeks sudijske etike, odnosno Kodeks tužilačke etike. Navedeni kodeksi su usklađeni s dokumentom Smjernice za sprečavanje sukoba interesa u pravosuđu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH koji sadrži niz preporuka i mjera iz sljedećih oblasti: nespojivost i dodatne aktivnosti nosilaca pravosudnih institucija; izvještavanje o imovini, prihodima, obavezama i interesima; primanje poklona i drugih koristi; kontakti sa trećim licima i zloupotreba povjerljivih informacija; nepotizam te edukacija i razvoj svijesti o sprečavanju sukoba interesa u pravosuđu. Za praćenje primjene kodeksa sudske i tužilačke etike te drugih propisa kojim se regulišu etička pitanja nadležni su Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Ured disciplinskog tužioca Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, centri za edukaciju sudija i tužilaca Federacije BiH i RS. Sud BiH i Tužilaštvo BiH imaju i povjerenike za etiku.

⁵⁷ Ilustracija Uputstva o kodeksu ponašanja Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH na društvenim mrežama – 2023. godina:

„Zaposleni u Zavodu dužni su da prijave svako lice koje u svojim statusima, slikama i videima pokazuje bilo kakvu mržnju ili netrpeljivost na osnovu nacionalne, vjerske i rasne pripadnosti ili seksualne opredjeljenosti.“

Kodeksom VM-a BiH iz 2013. godine je definisana obaveza nadzora nad provođenjem Kodeksa, ali ne i način kako se taj nadzor vrši. Kada je riječ o internim kodeksima koje su institucije BiH donijele nezavisno od Kodeksa državnih službenika, analiza ukazuje na to da 11 od 54 institucije koje su imale donesene interne kodekse nije definisalo obavezu vršenja nadzora nad primjenom kodeksa u tekstu internih kodeksa.

S druge strane, 27 od 71 institucije BiH koje su dostavile odgovore na upitnik, ne vrši praćenje primjene kodeksa ponašanja zaposlenih. U tabeli u nastavku dat je pregled broja institucija kada je u pitanju praćenje primjene etičkih kodeksa.

Tabela broj 4: Broj institucija koje prate/ne prate primjene etičkih kodeksa

Ne vrši se praćenje primjene Kodeksa	Vrši se praćenje primjene Kodeksa
27	44

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz upitnika

Daljom analizom je utvrđeno da 32, od 44 institucije koje su odgovorile da vrše praćenje primjene etičkog kodeksa, nisu dostavile pisani dokaz o praćenju primjene.

Tabela broj 5: Broj institucija koje su/nisu dostavile dokaz o praćenju primjene etičkih kodeksa

Broj institucija koje nisu dostavile dokaz o praćenju primjene	Broj institucija koje su dostavile dokaz o praćenju primjene
32	12
73%	27%

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz upitnika

Kao što se može vidjeti u tabeli, čak 73% institucija nije dostavilo pisani dokaz da su vršile praćenje ili nadzor nad provođenjem kodeksa, iako je nadzor nad provođenjem u gotovo svim donesenim kodeksima naveden i kao obaveza.

Samo 12 institucija, od ukupno 44 koje su odgovorile da su vršile praćenje primjene, je dostavilo određenu vrstu pisanog dokaza. Kao dokaze dostavljali su izvještaje o provođenju planova integriteta i planova za borbu protiv korupcije, popunjene obrasce o ocjenjivanju zaposlenika ili godišnje izvještaje, izvještaje jedinica interne revizije pri čemu je kodeks bio samo jedna od stavki u izvještavanju.

Nijedna institucija nije dostavila poseban izvještaj o provedenom nadzoru ili o praćenju primjene etičkog kodeksa. Većina institucija BiH je u kodeksima odredila kao obavezu vršenje nadzora nad provođenjem kodeksa, ipak je samo 9, od 54 institucije koje su imale donesene interne etičke kodekse, definisalo i obavezu izvještavanja o praćenju ili nadzoru⁵⁸. Samo 6 institucija, od 9 koje su imale definisanu obavezu izvještavanja, je odredilo i lice ili tijelo koje će vršiti izvještavanje.

Usljed nepostojanja definisanog načina na koji se treba vršiti nadzor nad primjenom kodeksa ponašanja zaposlenih, većina analiziranih institucija BiH nisu ni pratile primjenu donesenih i usvojenih kodeksa, kako Kodeksa VM-a tako ni posebnih kodeksa, čime je propuštena prilika da se stekne uvid u procjenu stanja u poštivanju etičkih principa i normi, analizira stanje i preduzmu korektivne mjere za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

⁵⁸ Kao neke od primjera nadzora nad primjenom kodeksa navodimo izvršene kontrole u policijskim agencijama u kojima je nadzor nad primjenom vršen u vidu redovnih i vanrednih inspekcija uposlenih u pogledu poštivanja propisanog standarda odijevanja, radne discipline i evidentiranja dolazaka na posao i odlazaka sa posla. Način vršenja ove vrste kontrola je bio predviđen drugim aktom i vršen je od strane ureda za unutrašnju kontrolu.

3.2.3. Evidencije i ažuriranje etičkih kodeksa

Većina institucija ne vodi evidencije o pritužbama na ponašanje službenika, a etički kodeksi se rijetko ažuriraju.

Većina institucija ne vodi evidencije o pritužbama na ponašanje službenika, a etički kodeksi se rijetko ažuriraju.

Etički kodeks državnih službenika donesen je 2013. godine i već više od deset godina nije bio predmetom analiza ili ažuriranja. Oko polovine institucija koje imaju vlastite

kodekse ponašanja nisu vršile ažuriranje istog.

Ukupno 48 od 71 institucije u svojim odgovorima na dostavljeni upitnik navodi da ne vodi evidencije o broju pritužbi za kršenje kodeksa od strane građana i službenika. Većina ovih institucija kao razlog za nevođenje ove vrste evidencija navode nepostojanje pritužbi na kršenje kodeksa.

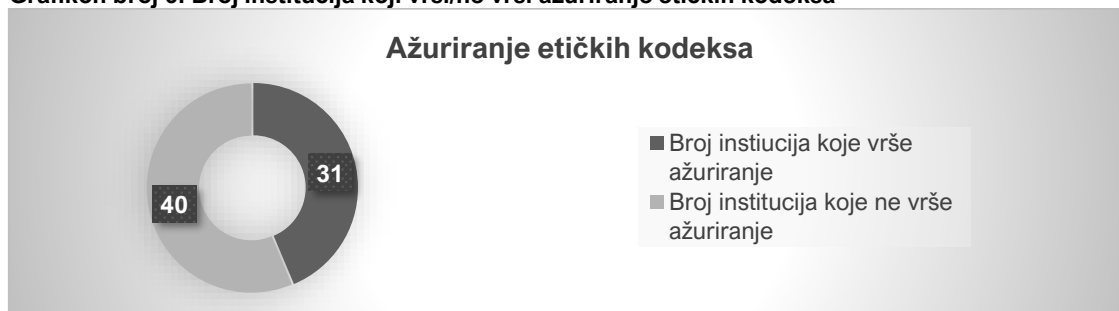
Od šest institucija iz uzorka, u kojima je tim detaljnije sagledao ovu problematiku, tri vode evidencije pritužbi građana i svojih službenika na kršenja etičkog kodeksa. Te evidencije nisu uvijek centralizovane. U MO-u BiH ne postoji centralizovana evidencija o zaprimljenim pritužbama na neetično ponašanje zaposlenih MO-a BiH iz razloga, kako navode, što se prijava o kršenju odredbi kodeksa može podnijeti Generalnom inspektoratu MO-a BiH kao i nadležnom licu u lancu rukovođenja i komandovanja. U UIO-u evidencije pritužbi na ponašanje službenika od strane građana i privrednih subjekata vode se u Odsjeku za profesionalne standarde, a u Odsjeku za upravljanje ljudskim potencijalima vodi se evidencija o svakoj zaprimljenoj disciplinskoj prijavi, od strane zaposlenih, odnosno interno. U GP-u BiH u Uredu za profesionalne standarde i unutrašnju kontrolu vode se evidencije u štampanim verzijama koje se odnose na žalbe građana, prijave protiv zaposlenih u GP-u BiH i evidencije internih postupaka.

Samo je jedna institucija iz uzorka (MO BiH)⁵⁹ provodila djelimične analize iz kojih oblasti se najčešće podnose prijave za kršenje etičkog kodeksa.

Etički kodeks državnih službenika je donesen 2013. godine i već više od deset godina nije bio predmetom analiza ili ažuriranja. Iako se sagovornici iz ADS-a slažu da postoji potreba za analizom stanja i za eventualnim unapređenjem u ovoj oblasti, ipak ni do danas Kodeks VM-a nije ažuriran.

Rezultati analize pokazuju da 40 od 71 institucije koje su dostavile odgovor na upitnik ne vrši ažuriranje etičkih kodeksa, što je prikazano na narednom grafikonu.

Grafikon broj 6: Broj institucija koji vrši/ne vrši ažuriranje etičkih kodeksa



Izvor: Ured za reviziju na osnovu analize podataka iz upitnika

⁵⁹ U MO-u u Generalnom inspektoratu, u zahtjevima za djelovanje inspektora, se evidentiraju svake godine prijave za nepravilnosti i kršenja standarda kao i prijave za kršenje kodeksa koje se analiziraju i izvještava po istim od strane Generalnog inspektorata MO-a BiH.

Međutim, daljom analizom je utvrđeno da većina institucija (25 od 40) ne vrše ažuriranja, iako imaju interne/vlastite etičke kodekse od čega pojedine institucije imaju vlastite kodekse koji su doneseni i prije više od 15 godina.

3.2.4. Disciplinski postupci zbog kršenja etičkog kodeksa

Analiza okončanih disciplinskih postupaka u institucijama iz uzorka, a koji se smatraju povredom etičkog kodeksa, pokazuje da su se institucije rijetko u svojim rješenjima o izricanju disciplinskih sankcija pozivale i navodile koje odredbe etičkog kodeksa su prekršene. Također se ne provode analize oblasti u kojima su kršenja zabilježena, a rezultati anonimne ankete pokazuju da preko 60% ispitanika tvrdi da primjena etičkog kodeksa nije ili je djelimično predmet diskusije i promocije na kolegijima ili sastancima zaposlenih u njihovim institucijama.

Institucije BiH su se rijetko u svojim rješenjima o izricanju disciplinskih sankcija pozivale i navodile koje odredbe etičkog kodeksa su prekršene.

U narednoj tabeli su prikazani podaci o disciplinskim postupcima u institucijama iz uzorka u kojima je došlo i do kršenja etičkog kodeksa s podacima o omjeru rješenja u kojima se spominje ili ne spominje

kršenje etičkog kodeksa.

Tabela broj 6: Pregled disciplinskih postupaka u institucijama iz uzorka u protekle tri godine u odnosu na navode o kršenju kodeksa

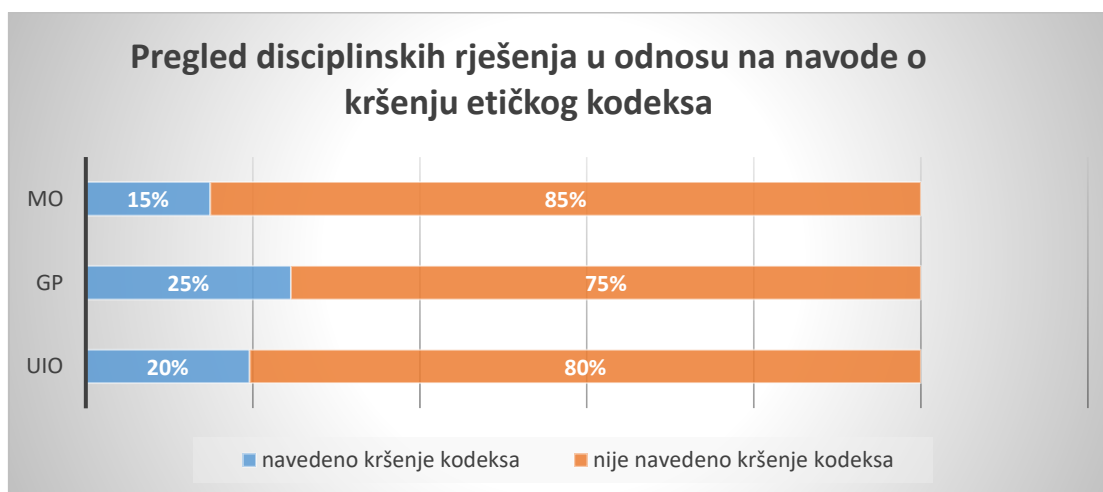
Redni broj	Institucija	Broj disciplinskih postupaka u kojima je došlo do kršenja etičkog kodeksa	Broj rješenja u kojima je navedeno kršenje etičkog kodeksa	Broj rješenja u kojima nije navedeno kršenje etičkog kodeksa
1.	UIO	51	10	41
2.	GP	110	27	83
3.	MO ⁶⁰	47	7	40

Izvor: Ured za reviziju na osnovu dostavljenih rješenja o disciplinskim postupcima

Tabela pokazuje da 85% rješenja o izrečenim disciplinskim sankcijama u MO-u BiH, 80% rješenja u UIO-u BiH i 75% rješenja u GP-u BiH ne sadrži detalje o tome koje odredbe etičkog kodeksa su prekršene.

⁶⁰ Napomena: Zbog velikog broja postupaka, u MO su analizirani disciplinski postupci za težu povredu vojne discipline

Grafikon broj 7: Pregled rješenja u odnosu na navode o kršenju kodeksa



Izvor: Ured za reviziju na osnovu dostavljenih rješenja o disciplinskim postupcima

Navođenje kršenja odredbi etičkog kodeksa u rješenjima o izricanju disciplinskih sankcija može doprinijeti većoj promociji poštivanja etičkih principa i samih kodeksa. Također, oko trećine ispitanika anonimne ankete je odgovorilo da primjena etičkog kodeksa nije bila predmet diskusije i promocije na kolegijima ili sastancima zaposlenih u njihovim institucijama.

U tabeli u nastavku su prikazane najčešće oblasti u kojima dolazi do kršenja etičkog kodeksa u institucijama BiH.

Tabela broj 7: Oblasti u kojima je najčešće dolazilo do kršenja kodeksa po institucijama

GP BiH	neizvršavanje, nesavjesno, neblagovremeno ili nepažljivo izvršavanje službenih zadataka
	ponašanje koje narušava ugled policijskog organa
	narušavanje javnog reda i mira, posebno nepristojnim i grubim ponašanjem, tučom ili bilo kojom drugom aktivnošću kojom se narušava javni red i mir i tom aktivnošću narušava ugled policijskog organa, bez obzira na vrijeme i mjesto događaja
UIO	zloropotreba ili prekoračenje službenih ovlaštenja - onemogućavanje građana ili pravnih lica u ostvarivanju njihovih prava i interesa
	neizvršavanje ili nesavjesno, neblagovremeno i nemarno vršenje povjerenih poslova;
	propuštanje preduzimanja mjera ili radnji za koje je zaposleni ovlašten radi sprečavanja zakonitosti;
MO BiH	nesavjesno ili nemarno obavljanje službe
	povreda propisa o stražarskoj službi
	neizvršenje ili odbijanje izvršenja naredbe, odluka ili naredbi nadređenog

Izvor: Ured za reviziju na osnovu analize konačnih rješenja o disciplinskim postupcima

Naime, institucije iz uzorka u kojima su vođeni disciplinski postupci nisu provodile analize oblasti u kojim se kršenja dešavaju. Za potrebe ove studije revizorski tim je analizirao preko 200 rješenja o okončanim osuđujućim disciplinskim postupcima s ciljem identifikacije najčešćih oblasti u kojima dolazi do kršenja etičkog kodeksa. Pregled oblasti dat je u prethodnoj tabeli, a detaljnije u prilogu broj 7.

3.2.5. Obuke iz oblasti etike u institucijama BiH

Značajan broj državnih službenika u posljednje tri godine nije pohađao obuke iz oblasti etike. Oni koji su pohađali obuke sugerišu i brojna poboljšanja istih. U posmatranim institucijama iz uzorka, obuke se ne planiraju redovno i u većini slučajeva nemaju definisan ishod učenja.

Iako se obuke iz oblasti etike u institucijama BiH održavaju kontinuirano, u protekle tri godine službenici iz preko 40% institucija BiH nisu pohađali obuke iz ove oblasti.

Iako se obuke iz oblasti etike u institucijama BiH održavaju kontinuirano, u protekle tri godine službenici iz preko 40% institucija BiH nisu pohađali obuke iz ove oblasti.

Iako su oni koji su pohađali obuke u organizaciji ADS-a, obuke ocijenili visokom ocjenom, analizom sadržaja datih odgovora vidljive su brojne sugestije i prijedlozi za unapređenje.

Obuke iz oblasti etike ne planiraju sve institucije iz uzorka u svojim godišnjim programima, a tek jedna institucija iz uzorka ima definisane željene ishode učenja iz ove oblasti.

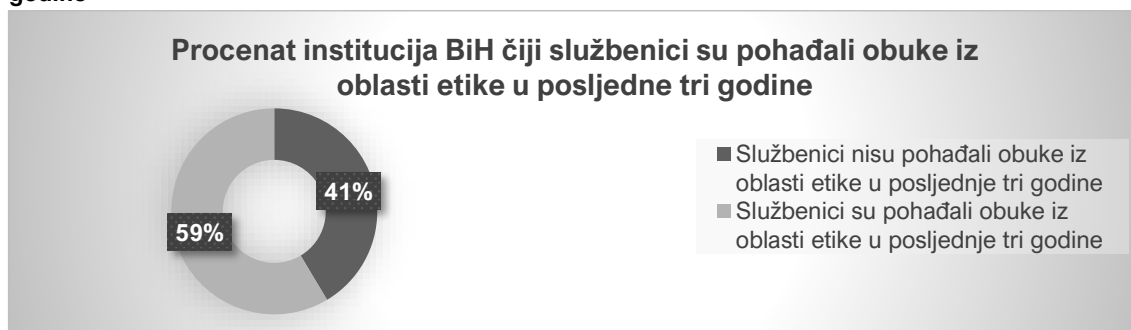
Kada izostaju obuke iz ove oblasti postoji rizik da neće doći do primjene etičkih standarda te da će svijest o važnosti etičkog ponašanja biti na niskom nivou, odnosno stvarati okruženje koje ne potiče etično ponašanje.

Obuhvat obuka iz oblasti etike, sugestije polaznika za unapređenja

Značajan broj državnih službenika u posljednje tri godine nije pohađao obuke iz oblasti etike što ukazuje na nedovoljnu institucionalnu posvećenost ovoj oblasti. Povratne informacije onih koji su pohađali obuke ukazuju na potrebu za njihovim unapređenjem, posebno u pogledu relevantnosti sadržaja, interaktivnosti i primjenjivosti u svakodnevnom radu.

Tokom provođenja studije Ured za reviziju je od svih institucija BiH tražio odgovor na pitanje da li su njihovi zaposleni u posljednje tri godine pohađali obuke iz oblasti etike. Od 71 institucije, koje su dostavile odgovore, njih 29 ili 41% je odgovorilo da nisu u posljednje tri godine pohađali obuke iz oblasti etike. Ostatak institucija je naveo da su njihovi službenici pohađali obuke iz oblasti etike u posljednje tri godine i da se uglavnom radilo o kontinuiranim obukama ADS-a iz ove oblasti. Rezultati anonimne ankete pokazuju da preko 60% ispitanika u institucijama iz uzorka nije imalo priliku ocijeniti i dati prijedloge za unapređenje obuka iz oblasti etike koju su pohađali.

Grafikon broj 8: Procenat institucija čiji službenici su pohađali obuke iz oblasti etike u posljednje tri godine



Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz upitnika

Istovremeno, ADS u čijoj nadležnosti je, između ostalog, osiguravanje obuke i razvoj državne službe, je u periodu 2022 – 2024. godine realizirao 29 obuka koje su tretirale pitanje etike.⁶¹ Navedene obuke je pohađalo ukupno 706 državnih službenika (232 rukovodeća, 357 novouposlenih, te 117 postojećih državnih službenika). Njih 610 na kraju obuke je popunilo evaluacijske upitnike za ukupno 27 održanih obuka⁶². Polaznici su odgovarali na pitanja da li je obuka ispunila njihova očekivanja, koliko im je ista bila od koristi te da li mogu stečena znanja primijeniti na radnom mjestu. Osim navedenog, polaznici su imali priliku da daju sugestije za poboljšanje postojećih obuka, izdvoje njihove najznačajnije dijelove, te daju prijedloge za naredne obuke.

Iako je većina polaznika ocijenila obuke visokim ocjenama⁶³, mnogi su iznijeli i niz sugestija. Analizom sadržaja odgovora polaznika, za navedeni period, revizorski tim je utvrdio da se najveći broj sugestija odnosio na potrebu da se edukacije o etici organizuju češće, da traju duže (najmanje dva dana) te da postanu obavezne za sve koji rade u institucijama BiH, kako nosioce izvršnih funkcija (ministri i zamjenici ministara), imenovane savjetnike i rukovodeće državne službenike, tako i novouposlene državne službenike i članove raznih komisija, a posebno komisija za zapošljavanje. Polaznici su također sugerisali da bi obuke trebale sadržavati i konkretne podatke o primjeni postojećih etičkih pravilnika u javnoj upravi Bosne i Hercegovine, što bi između ostalog, trebalo uključivati i testove samoprocjene vlastite etičnosti, te komparativne podatke iz drugih zemalja. Posebno je značajno istaknuta potreba da se svi polaznici dodatno upoznaju sa temama kao što su etičke dileme, zaštita i jačanje integriteta, povreda službene dužnosti, sukob interesa, suzbijanje korupcije, mobing na radnom mjestu, pokrenuti i okončani disciplinski, prekršajni i krivični postupci u javnoj upravi, međusobni odnosi i kultura izražavanja.

U skladu s naprijed navedenim, polaznici su kao najkorisniji dio obuka navodili dijelove koji su se odnosili na analiziranje kodeksa, integritet državnog službenika, diskusije o značaju etike u javnoj upravi, slučajevima neetičkog ponašanja u praksi s posebnim akcentom na korupciju, sukob interesa, nepotizam, internu komunikaciju i komunikaciju sa strankama, praktične vježbe koje se odnose na primjenu kodeksa s konkretnim primjerima, posebno u situacijama „etičke ranjivosti“.

Planovi obuka i izvještaji o provedenim obukama

Nemaju sve institucije iz uzorka planove obuka iz oblasti etike u javnoj upravi, a većina institucija koje imaju planirane obuke propustila je da definiše željene ishode učenja iz oblasti etike. Bez planiranja obuka i definisanja ishoda učenja institucija propušta da identifikuje i upravlja etičkim rizicima na vrijeme.

Za potrebe provođenja revizije učinka revizorski tim je na uzorku od šest institucija analizirao planove obuka i izvještaje o provedenim obukama u oblasti etike u protekle tri godine. Godišnje obuke iz oblasti etike za protekle tri godine nisu planirale i realizovale

⁶¹ Od navedenog broja obuka, 14 je organizovano za rukovodeće državne službenike (Menadžerske obuke - Etika u javnoj upravi), 13 za novouposlene državne službenike, te dvije za postojeće državne službenike (Etika u javnoj upravi i kodeks državnih službenika).

⁶² Zbog kvara na TMS-u učesnici obuka, njih ukupno 27 nije bilo u mogućnosti da popuni evaluacijske upitnike za dvije održane obuke

⁶³ Analizom dostavljenih odgovora Ured za reviziju institucija BiH je utvrdio da su obuke ADS-a iz oblasti etike ocijenjene ocjenama od 3,87 do 5, te da je prosječna ocjena iznosila 4,68. U prosjeku oko 566 polaznika, ili njih 92,79% je dalo najveće ocjene (5 i 4) na pitanjima koja su se odnosila na očekivanja i korist od obuke, te primjenjivost stečenih znanja u praksi.

sve institucije iz posmatranog uzorka. Samo jedna institucija iz uzorka u svojim godišnjima planovima obuka iz oblasti etike ima definisane ishode učenja.

Jedna institucija iz uzorka (APIK) nema donesene godišnje planove obuka niti izvještaje o njihovoj realizaciji. Njeni službenici nisu pohađali u proteklom trogodišnjem periodu obuke iz oblasti etike u javnoj upravi.

Ostale institucije iz uzorka imale su donesene planove obuka za svoje službenike kao i izvještaje o realizaciji. Uvidom u izvještaje o provedenim planovima obuka, u segment koji se tiče etike u javnoj upravi, definisani ishodi učenja su prisutni u samo u jednoj (GP BiH⁶⁴) od šest posmatranih institucija.

Tabela broj 8: Pregled planova obuka, izvještaja o realizaciji i ishoda učenja u planovima obuka

Institucija	Godišnji plan obuka predviđa obuku iz oblasti etike u javnoj upravi			Obuke iz oblasti etike u javnom sektoru su realizovane			Definisani ishodi učenja u godišnjim planovima obuka iz oblasti etike		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
UIO	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗
GS	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗
ADS	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗
APIK	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
GP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MO ⁶⁵	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗

Izvor: Ured za reviziju na osnovu planova obuka i izvještaja o realizaciji obuka u institucijama iz uzorka

⁶⁴ Da definiše i objasni značaj poštivanja odredbi Etičkog kodeksa Granične policije BiH i očekivanja društva u vezi s postupanjima policijskih službenika GP BiH u skladu sa Etičkim kodeksom Granične policije BiH; da definiše i objasni ne-etička postupanja kojima se narušava ugled Granične policije BiH; te da objasni postupanja policijskih službenika u slučaju zapažanja neetičnih postupanja od strane uposlenih u GPBiH.

⁶⁵ MO nema donesen centralizovani godišnji plan obuka ali ima donesen Program obuke iz oblasti etike i profesionalizma izgradnje integriteta, borbe protiv korupcije i djelovanja Sistema inspektora u MO i OS iz 2019. godine. U sklopu godišnjeg planiranja obuka u MO iste su planirane u godišnjem planu rada Generalnog inspektorata.

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju je proveo studiju revizije učinka pod nazivom „Donošenje i osiguravanje primjene etičkog kodeksa u institucijama BiH“. Proces donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa u institucijama BiH nije bio efikasan. Prisutne su i slabosti u osiguravanju primjene etičkih kodeksa koje se ogledaju u odsustvu praćenja primjene etičkih kodeksa, smjernica ponašanja, mehanizama nadzora, ažuriranja, izvještavanja. Kontinuitet u obukama iz ove oblasti nije u potpunosti osiguran.

Evidentirani su primjeri institucija koje su više od decenije provodile svoje aktivnosti bez da je etičkim kodeksom regulisano ponašanje njihovih službenika. I pored preporuka, kodeks za imenovana lica nije donesen, iako je to praksa u regionu, što može ugroziti percepciju postojanja potrebnog „tona sa vrha“ u javnosti. Gotovo trećina institucija BiH nije svoje kodekse ponašanja učinila dostupnim kako bi javnost znala koju vrstu ponašanja da očekuje. Slabosti u osiguravanju primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH se ogledaju u tome da većina institucija nije razvila mehanizme koji osiguravaju primjenu etičkih kodeksa. Institucije nisu dovoljno razvile smjernice ponašanja, nadzora, evidencija, ažuriranja i izvještavanja. U postupcima rješavanja slučajeva kršenja odredbi etičkog kodeksa od strane službenika, institucije se sporadično referiraju na etički kodeks što može dovesti do olakog shvatanja njegovih odredbi. Kontinuitet i prisutnost službenika na obukama nisu osigurani u potpunosti što može dovesti do nerazumijevanja i odsustva svijesti o važnosti etičkih pitanja za službenike u javnom sektoru.

4.1. Proces donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa u institucijama BiH u proteklom periodu nije bio blagovremen

Neblagovremen proces donošenja i objavljivanja etičkih kodeksa može dovesti do slabe informiranosti zaposlenih o etičkim standardima i neujednačene primjene etike u institucijama. To dodatno može oslabiti mehanizme odgovornosti i povjerenje javnosti u rad javne uprave.

Etabliranje etičkih normi odmah po osnivanju institucije ključno je za postavljanje temelja integriteta i odgovornosti u javnoj upravi. VM BiH nije bio efikasan i nije posvetio dužnu pažnju u implementaciji zakonskih izmjena koje su se odnosile na donošenje Kodeksa ponašanja za državne službenike. Uprkos zakonskoj obavezi, Kodeks je usvojen tek četiri godine nakon izmjena Zakona o državnoj službi, što ukazuje na značajno kašnjenje u institucionalnom odgovoru. Odsustvo kodeksa u ranim fazama rada institucija negativno utiče na razvoj organizacione kulture, jasnoću očekivanog ponašanja i odgovornost službenika.

Nezavisno od postojanja kodeksa koji je donio VM BiH, veliki broj institucija nije imao usvojene interne etičke kodekse ni decenijama nakon osnivanja, što može da ukazuje na nizak nivo institucionalne posvećenosti normiranju etičkog ponašanja zaposlenih. Posebno zabrinjava činjenica da je samo 14% institucija usvojilo etički kodeks u godini kada su počele s radom.

Etički kodeksi ponašanja za imenovana lica ili postavljena na funkciju, i pored činjenice da je to EU praksa i praksa zemalja u regionu, nisu doneseni. Postojale su i preporuke relevantnih međunarodnih tijela da se i za imenovana lica, ili postavljena na funkciju, donesu odgovarajući etički kodeksi. S obzirom na to da imenovana lica donose ključne odluke i imaju značajan uticaj na rad institucija, to može uticati na povjerenje službenika i javnosti u rad javnog sektora.

Transparentnost u pogledu dostupnosti etičkih kodeksa je djelimična, budući da ih oko 30% institucija nije objavilo na svojim zvaničnim web-stranicama, a samo jedna institucija je isti učinila lako dostupnim postavljanjem na početnu stranicu. Ovo može da ukazuje na nedovoljnu otvorenost prema javnosti i slabiju promociju etičkih standarda među zaposlenima.

4.2. Institucije BiH nisu efikasne u uspostavi mehanizama osiguravanja primjene etičkih kodeksa

Većina institucija BiH nije efikasna u uspostavi potrebnih mehanizama osiguravanja primjene etičkih kodeksa. To znači da nisu u potpunosti uspostavljeni efikasni mehanizmi praćenja primjene etičkih kodeksa, što onemogućava pravovremeno prepoznavanje i reagovanje na etički rizične situacije. Nedostatak smjernica i procedura otežava dosljednu primjenu kodeksa u praksi i umanjuje njegovu preventivnu funkciju.

Nisu osigurani mehanizmi za interpretaciju i primjenu etičkih normi u svakodnevnom radu, jer većina institucija nije razvila operativne smjernice koje bi službenicima pomogle u prepoznavanju i postupanju u etički osjetljivim situacijama. Nepostojanje smjernica može dovesti do neujednačenog tumačenja i primjene etičkih standarda.

Izostanak sistematskog praćenja i izvještavanja o primjeni etičkih kodeksa može da ukazuje na nedovoljnu institucionalnu posvećenost etici, čime se smanjuje efektivnost kodeksa kao alata za upravljanje integritetom i odgovornošću u javnoj upravi.

Evidencije o prijavama kršenja etičkih normi nisu standardizovane ni dosljedno korištene za analitičke svrhe, što onemogućava identifikaciju obrazaca ponašanja i oblasti sa povećanim etičkim rizikom. Bez analize oblasti u kojima najčešće dolazi do kršenja etičkog kodeksa otežano je i preventivno djelovanje odnosno usmjeravanja dužne pažnje na područja koja su najviše izložena.

Etika se rijetko adresira u disciplinskim postupcima, što ukazuje na ograničeno korištenje etičkih kodeksa kao osnove za ocjenu profesionalnog ponašanja, i može ukazivati na formalistički pristup njihovoj ulozi. Bez pozivanja na direktne odredbe kršenja etičkog kodeksa u rješenjima o disciplinskim sankcijama, neće se steći potrebna ozbiljnost u shvatanju očekivanog ponašanja koje je definisano u etičkim kodeksima.

Iako se obuke iz oblasti etike u institucijama Bosne i Hercegovine provode kontinuirano, značajan broj službenika iz preko 40% institucija nije pohađao ove obuke u posljednje tri godine. Neplaniranje i nepohađanje obuka od strane službenika u značajnom broju institucija može dodatno smanjiti kapacitet javne uprave da izgradi i njeguje kulturu etičnosti i integriteta. Definisanje željenih ishoda učenja iz oblasti etike doprinijelo bi preciznijoj evaluaciji stečenih znanja iz ove oblasti. Kontinuirana obuka i diskusija o spornim situacijama i etičkim dilemama potrebna je dokle god se dešavaju slučajevi kršenja etičkog kodeksa.

5. PREPORUKE

Ured za reviziju, na osnovu prikupljenih nalaza i zaključaka do kojih je došao tokom provođenja revizije, daje preporuke Vijeću ministara BiH i institucijama BiH.

U cilju osiguravanja efikasnijeg procesa donošenja, objavljivanja i osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH, Ured za reviziju preporučuje sljedeće:

Preporuka Vijeću ministara BiH:

- ***Razmotriti potrebu donošenja kodeksa za imenovana lica u institucijama BiH.***

U skladu s praksama institucija EU i država u regionu, potrebno je analizirati potrebe donošenja zasebnog kodeksa ponašanja za imenovana lica u institucijama BiH.

Preporuke institucijama BiH:

- ***Potrebno je osigurati dostupnost važećih etičkih kodeksa svim zainteresovanim stranama.***

Prije svega to podrazumijeva objavljivanje kodeksa na web-stranicama institucija kod onih institucija kod kojih isti nisu javno dostupni. To se također odnosi i na osiguravanja lakše dostupnosti već objavljenih etičkih kodeksa u smislu njihovog isticanja na vidljivijim mjestima na web-stranicama kako bi zainteresovane strane što lakše stekle uvid u vrstu ponašanja koja se očekuje od službenika.

- ***Potrebno je razvijati i unapređivati mehanizme kojima se osigurava primjena etičkih kodeksa u institucijama BiH.***

Unapređenje mehanizama primjene kodeksa podrazumijeva izradu smjernica i organizovanje diskusija o primjeni etičkih kodeksa, kojima će se definisati specifična ponašanja koja se očekuju od strane službenika u situacijama koje mogu biti etički osjetljive. Unapređenja se odnose i na uspostavu mehanizama praćenja primjene etičkih kodeksa, kao i izvještavanja o toj primjeni.

- ***Institucije BiH trebaju voditi i unaprijediti evidencije, analize i ažuriranje postojećih etičkih kodeksa.***

Potrebno je da institucije BiH vode evidencije o prijavama i kršenjima odredaba etičkog kodeksa na način koji će osigurati pretpostavke za analizu najčešćih oblasti u kojima se dešavaju prijave za kršenja, kako bi na adekvatan način vršili i ažuriranje etičkih kodeksa naspram ukazanih potreba i promjena u okruženju.

- ***Institucije BiH trebaju osigurati svojim službenicima redovne obuke iz oblasti etike.***

Osiguravanje obuka podrazumijeva da institucije BiH provode aktivnosti koje će osigurati redovno prisustvo obukama iz oblasti etike u institucijama BiH. To se odnosi i na to da bi institucije BiH trebale da planiraju obuke iz etike i realizuju ih definišući, kad god je to moguće, i same ishode učenja iz ovih obuka.

Preporuka Agenciji za državnu službu BiH:

- **Provesti analizu potreba za unapređenjem postojećeg Kodeksa državnih službenika.**

Uzevši u obzir da je trenutni Kodeks državnih službenika na snazi već više od deset godina i da do sada nije bio predmetom analize i ažuriranja, ADS bi trebao provesti analizu dosadašnje primjene ovog kodeksa, potrebe za razvojem smjernica i njegovim ažuriranjem.

Tim revizije učinka:

Eldina Pleho, voditeljica tima

v.r.

Milan Milović, član tima

v.r.

Željka Kujundžija, članica tima

v.r.

Danijel Čolo, rukovodilac Odjela za reviziju učinka

v.r.

Radivoje Jeremić, rukovodilac Odjela za kontrolu kvaliteta, metodologiju i planiranje revizije učinka

v.r.

Broj: 05-16-1-1308/25

6. PRILOZI

Prilog 1: Upitnik za institucije BiH

Prilog 2: Anonimni upitnik o stavovima zaposlenih u vezi s primjenom etičkih kodeksa u institucijama BiH

Prilog 3: Primjeri dobre prakse u donošenju etičkih kodeksa za imenovana lica

Prilog 4: Primjeri etičke infrastrukture u susjednim zemljama

Prilog 5: Lista institucija BiH koje nemaju objavljene važeće etičke kodekse na web-stranicama

Prilog 6: Smjernice i primjeri za postupanje zaposlenika u određenim situacijama

Prilog 7: Oblasti kršenja kodeksa ponašanja u institucijama iz uzorka na osnovu analize disciplinskih postupaka

Prilog 8: Reference

Prilog 1: Upitnik za institucije BiH

Upitnik za institucije BiH dostavljen na adrese 73 institucije BiH. Dvije institucije nisu dostavile svoje odgovore i to Direkcija za ekonomsko planiranje i Parlamentarna skupština BiH. Upitnik nije dostavljen Obavještajno-sigurnosnoj agenciji. Upitnik se sastojao od deset pitanja s četiri potpitanja koja su imala za cilj da ispitaju aktivnosti koje institucije BiH preduzimaju na osiguravanju primjene etičkih kodeksa.

Redni broj	Pitanje	Odgovor	Napomena
1.	Da li se i od kada u vašoj instituciji primjenjuje Kodeks državnih službenika u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 49/13)?		
2.	Da li je u vašoj instituciji donesen poseban, dodatni akt, etički kodeks ili kodeks ponašanja a ne odnosi se na Kodeks (Službeni glasnik BiH, br. 49/13)? (dostaviti kopiju)		
3.	Možete li nam pobrojati ukratko koje mjere i aktivnosti ste poduzimali u vašoj instituciji sa ciljem da osigurate primjenu etičkog kodeksa?		
4.	Da li se u vašoj instituciji prati primjena ili vrši nadzor nad provođenjem Kodeksa i/ili posebnih etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja?		
4a	Ukoliko se prati primjena ili vrši nadzor nad provođenjem etičkih kodeksa, navesti na koji način se isto vrši? (dostaviti dokaz – npr. izvještaj ili informacija o provedenom nadzoru i/ili praćenju primjene)		
5.	Da li se i kada vrši ažuriranje važećih etičkih kodeksa u vašoj instituciji?		
6.	Da li se u vašoj instituciji vodi evidencija o broju pritužbi na kršenje kodeksa od strane službenika i građana?		
7.	Da li je bilo slučajeva da je službenik pismeno obavještavao (npr. sl. bilješka) rukovodioca u instituciji da se od njega ili drugog službenika traži da postupa na način koji nije u skladu sa kodeksom/ima?		
7a	Ukoliko je u vašoj instituciji bilo takvih slučajeva navesti broj istih u posljednje tri godine?		
8.	Jeste li imali slučajeva da su se građani pismeno obraćali rukovodiocu u instituciji na neetičko postupanje službenika u vašoj instituciji?		
8a	Ukoliko je u vašoj instituciji bilo takvih slučajeva navesti broj istih u posljednje tri godine?		
9.	Da li je bilo zahtjeva za pokretanje disciplinskih postupaka koje je podnio rukovodilac institucije, a koji se smatraju povredom etičkog kodeksa?		
9a	Ukoliko je u vašoj instituciji bilo takvih disciplinskih postupaka zbog kršenja etičkog		

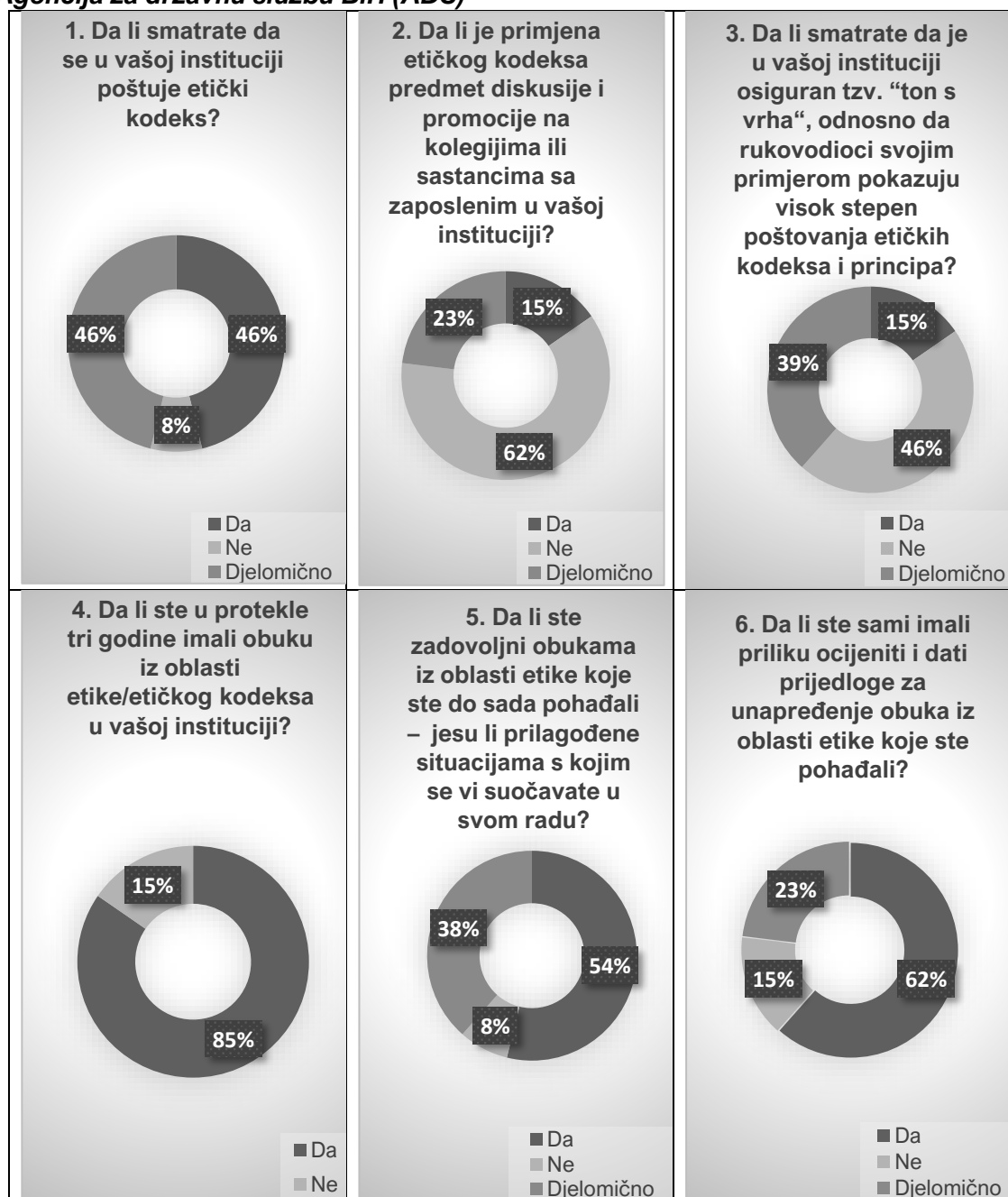
	kodeksa navesti broj istih u posljednje tri godine?		
10.	Da li ste imali obuke iz oblasti etike za posljednje 3 godine?		
U nastavku je potrebno navesti broj uposlenih, državnih službenika i drugih lica na koje se odnosi Kodeks državnih službenika u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 49/13) i broj uposlenih na koje se primjenjuje poseban Etički kodeks, zaključno sa 31.10.2024. godine			
	Ukupan broj uposlenih		
	<i>Broj državnih službenika i uposlenih na koje se primjenjuje Kodeks 49/13*</i>		
	<i>Broj uposlenih na koje se primjenjuje posebno doneseni kodeks</i>		

* U ovoj koloni pored broja državnih službenika navesti i druge kategorije uposlenika na koje se odnosi Kodeks državnih službenika u institucijama BiH

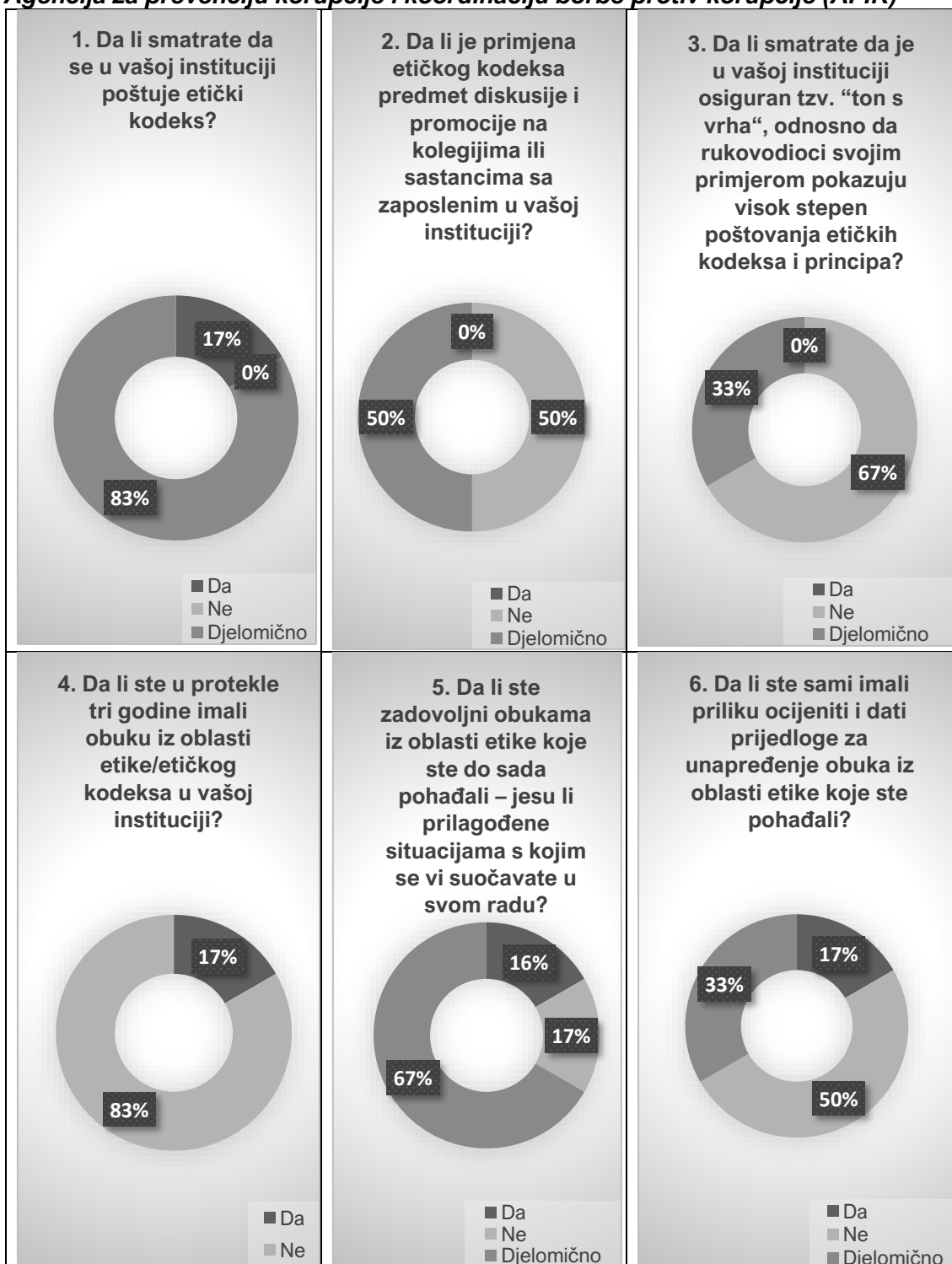
Prilog 2: Anonimni upitnik o stavovima zaposlenih u vezi s primjenom etičkih kodeksa u institucijama BiH

S ciljem ispitivanja stavova zaposlenih u vezi s primjenom etičkih kodeksa u institucijama BiH kreiran je anonimni upitnik koji je prosljeđen svim zaposlenim u Agenciji za državnu službu BiH, Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ministarstvu odbrane BiH, Graničnoj policiji BiH, Upravi za indirektno oporezivanje BiH i Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH. Upitnike je popunilo ukupno 574 zaposlena navedenih institucija, a rezultati ankete su navedeni u nastavku.

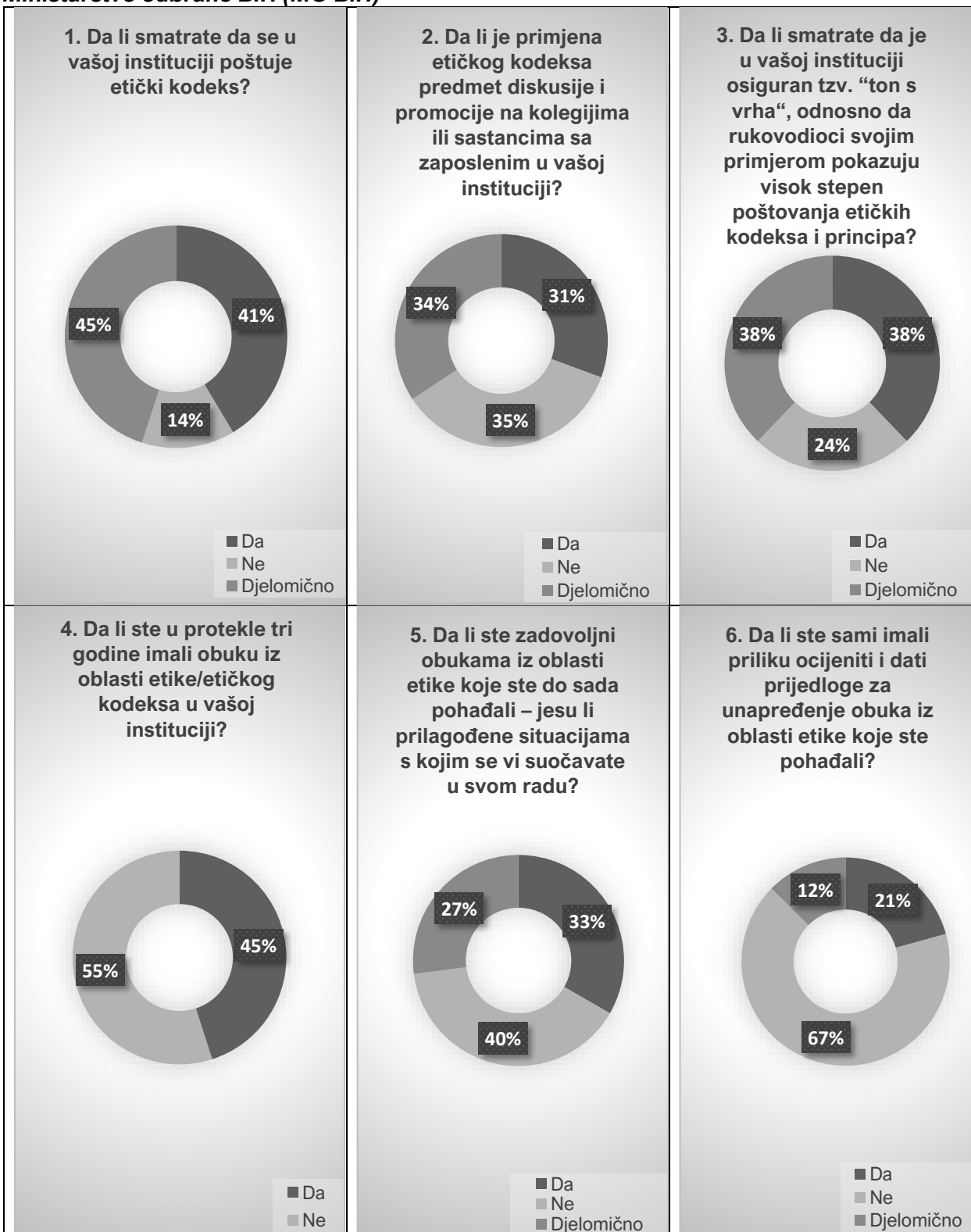
Agencija za državnu službu BiH (ADS)



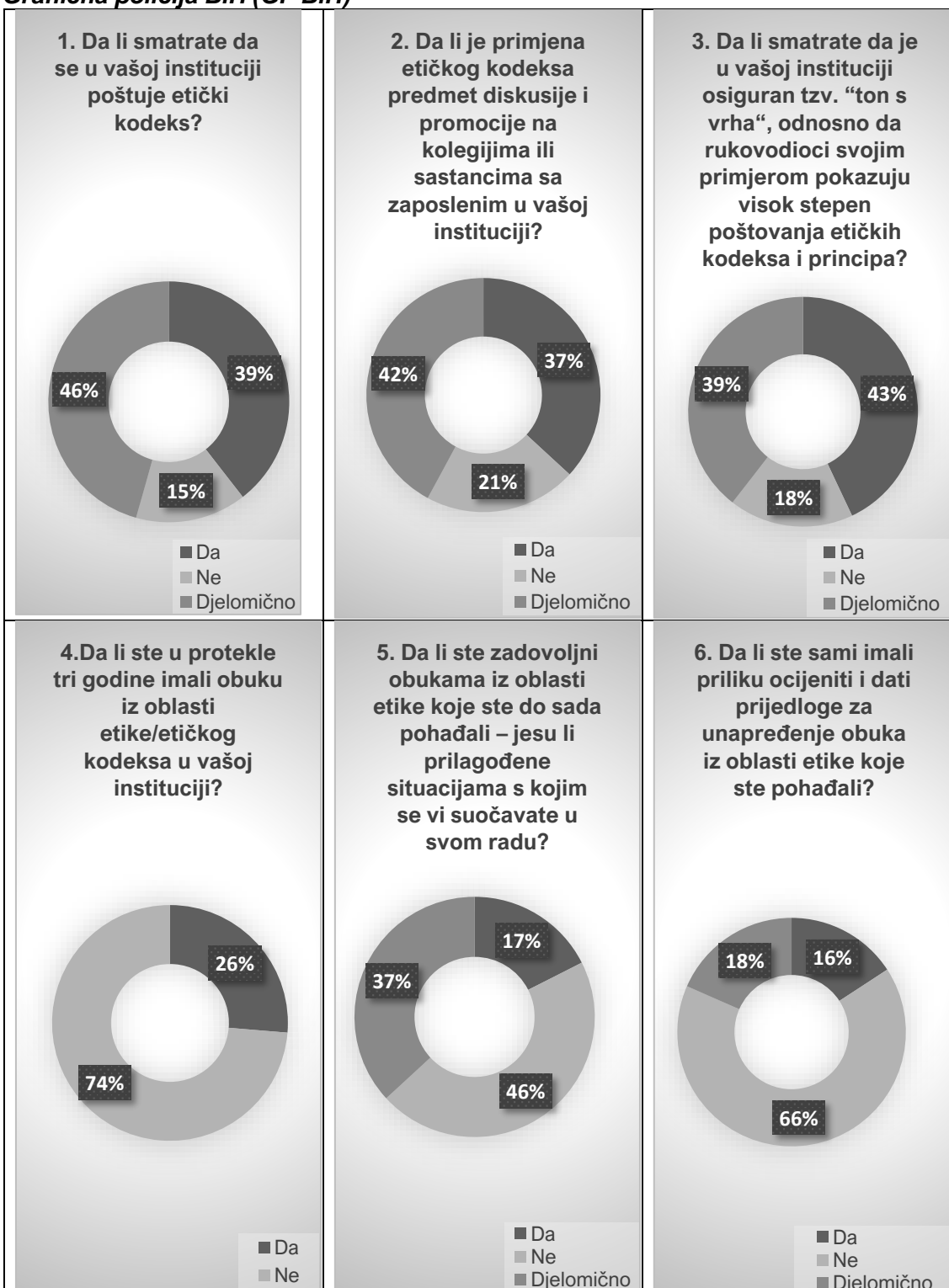
Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK)



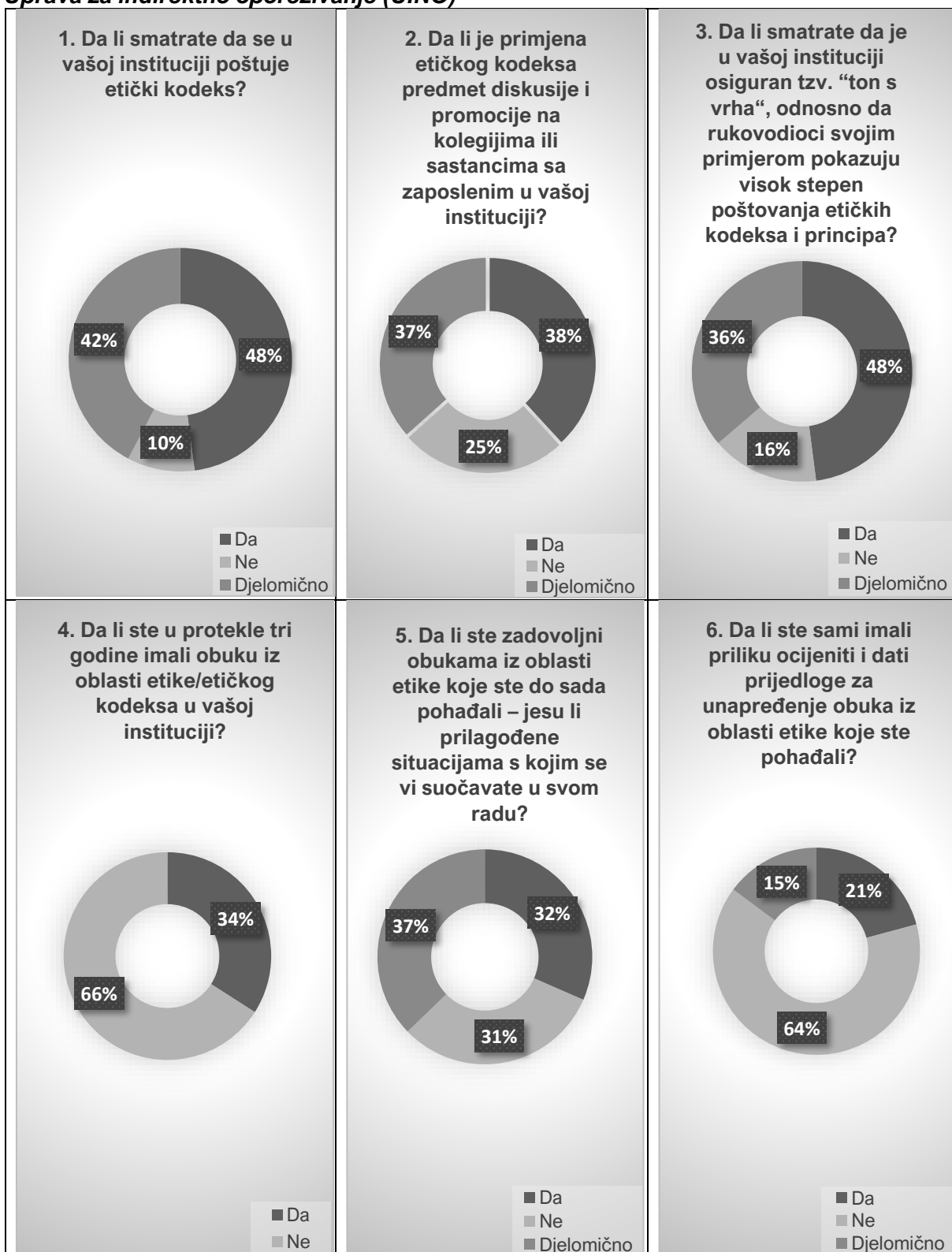
Ministarstvo odbrane BiH (MO BiH)



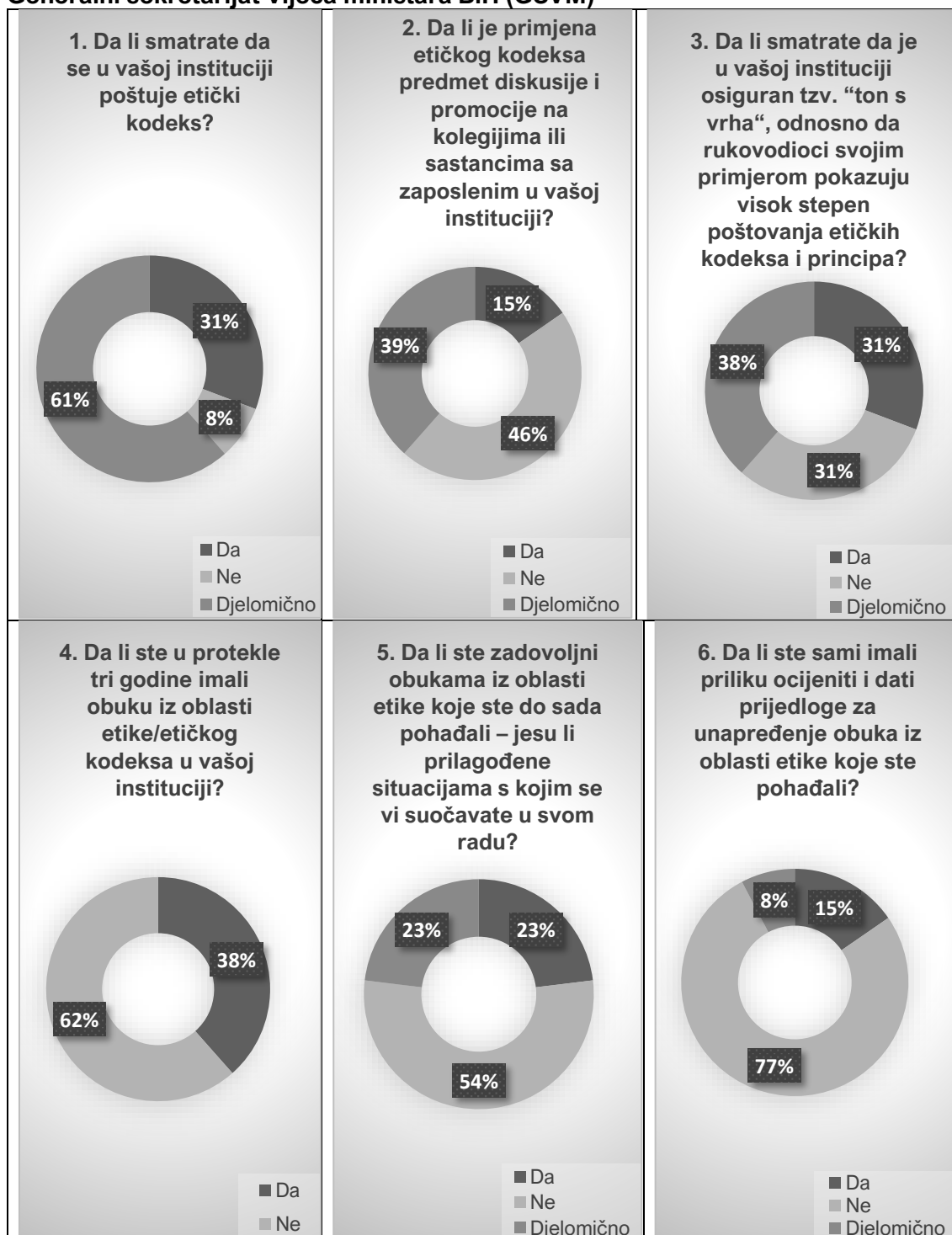
Granična policija BiH (GP BiH)



Uprava za indirektno oporezivanje (UINO)



Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH (GSVM)



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka iz anonimnog upitnika

Prilog 3: Primjeri dobre prakse u donošenju etičkih kodeksa za imenovana lica

Glavna obilježja Kodeksa ponašanja članova Evropske komisije - Službeni list Evropske unije (2018/C 65/06)

Vanjske aktivnosti za vrijeme trajanja mandata	Aktivnosti nakon isteka mandata	Pokloni i reprezentacija	Izjave o sukobu interesa
<ul style="list-style-type: none">• Članovi se ne smiju baviti drugom profesionalnom aktivnošću, plaćenom ili neplaćenom, niti obavljati ikakve javne funkcije osim onih koje proizlaze iz obavljanja njihovih dužnosti. Ovom odredbom ne dovodi se u pitanje zadržavanje počasnih i/ili doživotnih funkcija ili funkcija koje se za vrijeme mandata člana kao komesara direktnim učinkom zakona službeno obustavljaju pod uslovom da je njegova nezavisnost osigurana.	<ul style="list-style-type: none">• U periodu od dvije godine nakon prestanka svog mandata bivši članovi moraju obavijestiti Komisiju najmanje dva mjeseca unaprijed o svojoj namjeri da se bave određenom profesionalnom aktivnošću. U ovom Kodeksu „profesionalnom aktivnošću” smatra se svaka profesionalna aktivnost, plaćena ili neplaćena, osim neplaćene aktivnosti koja nije povezana s aktivnostima Europske unije i kojom se ne zastupaju interesi niti vrši pritisak na Komisiju i njezine službe.	<ul style="list-style-type: none">• Članovi ne smiju prihvatiti poklone vrijednosti veće od 150 EUR. Ako u skladu s diplomatskim običajima i pravilima uljudnog ponašanja prime poklone vrijednosti veće od tog iznosa, moraju ih predati službi za protokol Komisije.• Članovi se smiju koristiti takvim poklonima tokom svog mandata. Pokloni se mogu donirati u dobrotvorne svrhe ili pohraniti i izložiti u institucijama. Institucije vode sveobuhvatni javni registar (na nivou uprave i/ili predsjedništva) o primljenim darovima čija vrijednost prelazi vrijednosni prag.	<ul style="list-style-type: none">• Članovi moraju prijaviti svaki finansijski ili drugi interes ili imovinu koji bi mogli dovesti do sukoba interesa tokom obavljanja njihovih dužnosti ili su na drugi način relevantni za obavljanje njihovih dužnosti. Ovom odredbom se definira da interes člana može uključivati interes supružnika, partnera i maloljetne djece.• Svaki član to čini u izjavi o sukobu interesa koju podnosi na godišnjoj osnovi 1. januara, u kojoj su utvrđene sve informacije koje su članovi dužni prijaviti u skladu s ovim Kodeksom, i preuzima odgovornost za njezin sadržaj.

Glavna obilježja Etičkog kodeksa funkcionera u Vladi Republike Slovenije

Zakornitost i čast

- Zvaničnik svoju dužnost obavlja neovisno i odgovorno u okviru i na osnovu ustava, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, zakona i podzakonskih propisa i drugih općih akata, časno i u granicama ovoga kodeksa i poštivanje ljudskog dostojanstva, pri čemu je osnovna odrednica rad za opće dobro.

Jačanje ugleda i demokratskog dijaloga

- Javni zvaničnik u obavljanju svojih dužnosti i javnom istupanju postupa društveno odgovorno. U obavljanju svojih ovlasti i zadaća izbjegava verbalno ili drugo ponižavanje ili davanje generaliziranih vrijednosnih sudova i postupa profesionalno.

Državni službenik kao primjer

- Zvaničnik svojim ponašanjem s poštovanjem i transparentnošću te poštenim i otvorenim odnosom prema njima daje primjer državnim službenicima te ih potiče na poštivanje načela kodeksa ponašanja državnih službenika.

Javna korist nad privatnom

- Iznad svega, suzdržava se od bilo kakvog sudjelovanja u transakcijama ili ulaganja u vrijednosne papire, nekretnine ili druge oblike finansijskih instrumenata na osnovu povlašćenih informacija koje je dobio u vezi s obavljanjem svoje funkcije niti takve podatke smije davati trećim osobama kako bi pomogli u stjecanju koristi.

Jačanje povjerenja javnosti

- Zvaničnik izbjegava situacije u kojima bi bilo čiji privatni interes mogao biti stavljen ispred javnog interesa. Odbija se podvrgnuti neprimjerenom utjecaju drugih u svom službenom poslu i u privatnom životu.

Izvor: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/STIPS/Integriteta/Program-Vlade-2017-2019/Razno/Eticni-kodeks-funkcionarjev.pdf>

Glavna obilježja Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršene vlasti u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 54/2022)

Zabrana primanja poklona

- Zvaničniku je zabranjeno primiti poklon ako isti nije primljen u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa. Poklon koji je zvaničnik primio u ime tijela u kojem obavlja dužnost, dužan je dostaviti u evidenciju primljenih poklon i prepustiti na upravljanje u skladu s uredbom kojom se uređuje način postupanja s darovima odnosno propisima kojima se uređuje postupanje s državnom imovinom.

Deklariranje interesa i imovine

- U obavljanju dužnosti, zvaničnik ne smije svoj privatni interes staviti ispred javnog interesa. Zvaničnik je dužan tačno, blagovremeno i u potpunosti ispuniti imovinsku karticu i unijeti odgovarajuće promjene u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa.

Obavljanje drugih funkcija i ostalih poslova

- Zvaničnik je dužan poštivati ograničenja obavljanja drugih funkcija odnosno obavljanja drugih poslova u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa.

Ograničenja nakon prestanka dužnosti

- Zvaničnik je dužan poštivati trajanje obaveza iz obavljanja drugih funkcija odnosno obavljanja drugih poslova u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa.

Službena putovanja

- Prilikom službenih putovanja zvaničnik je dužan paziti na vlastiti integritet, dostojanstveno obavljanje dužnosti, informisanje javnosti i efikasno raspolaganje javnim sredstvima.

Kontakti s trećim licima

- Zvaničnik je dužan prilikom kontakata s trećim licima paziti da se ne dovede ili da ga se ne dovede u situaciju sukoba interesa, te treba paziti da ne dovede druge u situaciju sukoba interesa. O važnim sastancima s trećim licima javnost se obavještava na mrežnim stranicama tijela u kojem zvaničnik obavlja dužnost odnosno putem društvenih mreža.

Postupanje s povjerljivim podacima i informacijama

- Zvaničnik je dužan kao povjerljive čuvati sve podatke i informacije za koje sazna prilikom obavljanja dužnosti, a koje nije obavezan javno objaviti u skladu sa zakonom. Zvaničnik je posebno dužan čuvati kao povjerljive podatke i informacije koje sazna prilikom obavljanja dužnosti, a osobito one čije bi otkrivanje moglo utjecati na položaj trećih osoba u postupcima pred tijelom u kojem zvaničnik obavlja dužnost ili u drugom tijelu.

Prilog 4: Primjeri etičke infrastrukture u susjednim zemljama Šematski prikaz etičke infrastrukture u Republici Hrvatskoj

Član 28. Zakona o državnim službenicima (NN, broj 155/23 i 85/24)

„državni službenik mora ponašati tako da ne umanjí svoj ugled i ugled državne službe, te ne dovede u pitanje svoju nepristranost u postupanju“

Etički kodeks državnih službenika i namještenika (NN, broj 8/25)

Utvrđena su etička načela i pravila ponašanja u skladu s kojima su se državni službenici i namještenici dužni ponašati u međusobnim odnosima, u odnosima prema građanima, u odnosu prema radu i prema državnom tijelu u kojem su zaposleni, za vrijeme i u vezi s obavljanjem službene dužnosti. Etički kodeks propisuje mogućnost podnošenja pohvala na rad ili pritužbi zbog neetičnog ponašanja državnih službenika.

- prati primjenu Etičkog kodeksa u državnom tijelu,
- zaprima pritužbe državnih službenika, dužnosnika i građana na neetično ponašanje državnih službenika,
- provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe na neetično ponašanje državnih službenika u državnom tijelu u kojem je imenovan
- zaprima pohvale na rad državnih službenika u državnom tijelu u kojem je imenovan
- vodi evidencije o zaprimljenim pritužbama i pohvalama.

Povjerenik za etiku

Etička komisija

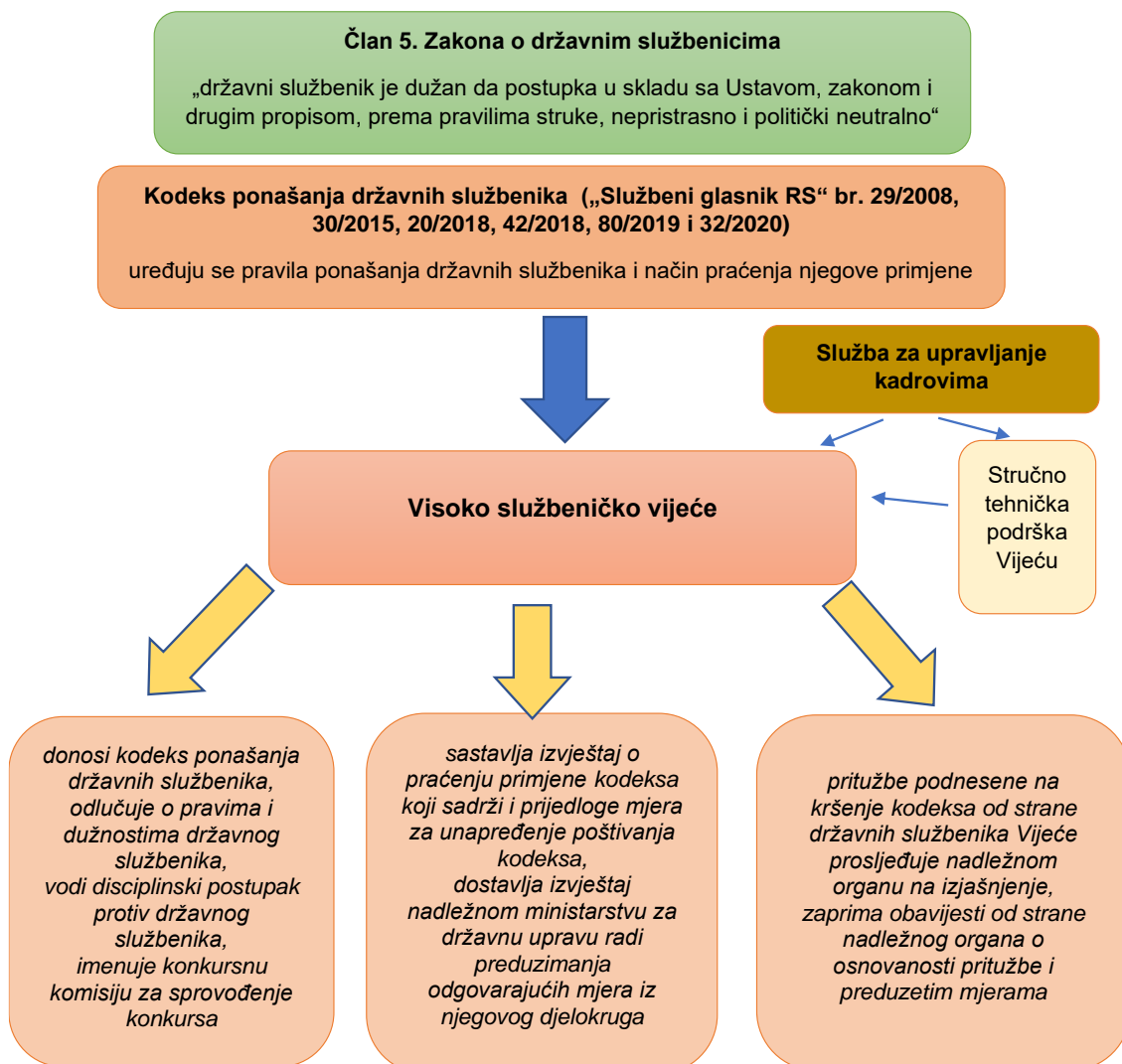
Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije

- odgovara na pritužbe državnih službenika, dužnosnika i građana podnesene zbog toga što u roku od 60 dana od dana podnošenja pritužbe povjereniku za etiku nisu dobili odgovor čelnika tijela
- provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe i daje odgovor na pritužbe koje se odnose na ponašanje povjerenika za etiku, rukovodioca tijela koji je državni službenik, pritužbe povjerenika za etiku za neetično ponašanje drugih državnih službenika prema povjereniku za etiku,
- predlaže izmjene i dopune propisa iz područja službeničke etike
- promiče etičke standarde u državnoj službi.

- prati stanje u području službeničke etike, međunarodne standarde te predlaže propise
- daje mišljenja o primjeni Etičkog kodeksa
- zaprima pohvale i pritužbe na neetično ponašanje državnih službenika
- vodi evidenciju imenovanih povjerenika za etiku i zamjenika povjerenika za etiku
- upravlja sistemom eEtika
- jednom godišnje, a najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, priprema izvještaj o podnesenim pohvalama i pritužbama na ponašanje državnih službenika u državnim tijelima te ga objavljuje na svojoj mrežnoj stranici.

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika u Republici Hrvatskoj

Šematski prikaz etičke infrastrukture u Republici Srbiji



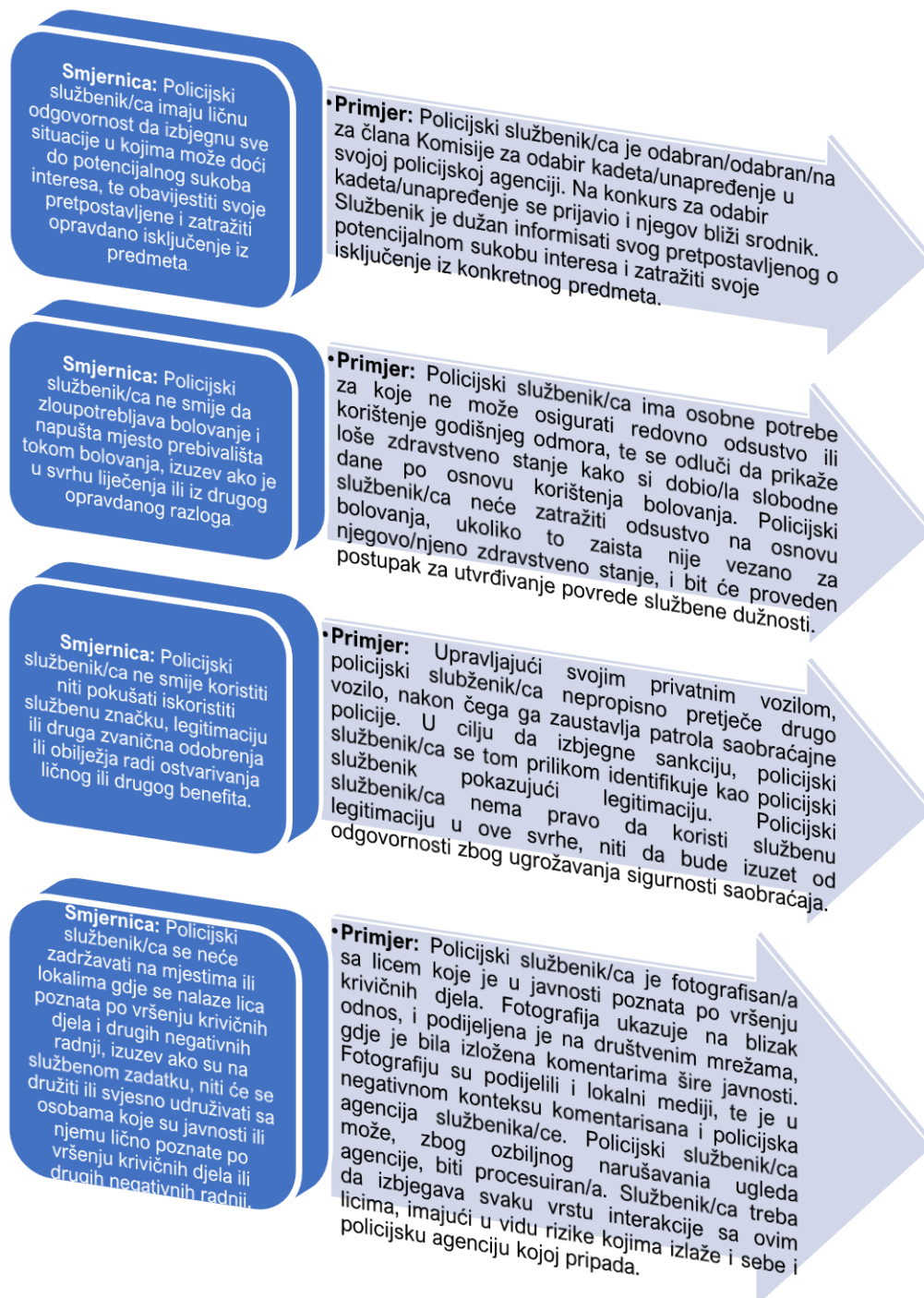
Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu Kodeksa ponašanja državnih službenika u Republici Srbiji

Prilog broj 5: Lista institucija BiH koje na web stranicama nemaju objavljene važeće etičke kodekse

1.	Agencija za antidoping kontrolu
2.	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
3.	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela
4.	Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost
5.	Fond za povratak
6.	Granična policija
7.	Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH
8.	Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH
9.	Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH
10.	Komisija za koncesije
11.	Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika
12.	Ministarstvo pravde BiH
13.	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
14.	Odbor državne službe za žalbe
15.	Pravobranilaštvo BiH
16.	Služba za zajedničke poslove institucija BiH
17.	Sud BiH
18.	Uprava BiH za zaštitu bilja
19.	Ured za zakonodavstvo
20.	Ustavni sud BiH

Izvor: Ured za reviziju na osnovu uvida u web-stranice institucija BiH

Prilog 6: Smjernice i primjeri postupanja uposlenika policijskih i pravosudnih institucija BiH u određenim situacijama



- Nosilac pravosudne funkcije ne smije biti član političkih stranaka, prisustvovati političkim skupovima i manifestacijama, davati priloge političkim strankama ili kampanjama. Nosilac pravosudne funkcije ne bi trebao javno učestvovati u kontroverznim političkim diskusijama, osim po pitanjima koja se direktno tiču rada sudova i tužilaštava, nezavisnosti pravosuđa ili fundamentalnih aspekata sprovođenja pravde, niti potpisivati peticije koje bi mogle imati utjecaja na neku političku odluku.
- Nosilac pravosudne funkcije bi se trebao suzdržati od svih aktivnosti koje bi u javnosti mogle biti percipirane kao podrška političkoj aktivnosti člana njegove uže porodice.
- Nosilac pravosudne funkcije može kupovati nekretnine i drugu imovinu, uključujući hartije od vrijednosti, upravljati tom imovinom i provoditi transakcije koje uključuju tu imovinu, imajući u vidu obavezu izvještavanja o imovini, prihodima, obavezama i interesima.
- Pri raspolaganju imovinom čiji je isključivi vlasnik ili suvlasnik sa bračnim partnerom, nosilac pravosudne funkcije je dužan voditi računa da izbjegava svaki percipirani, potencijalni ili stvarni sukob interesa i sve situacije koje mogu zahtijevati njegovo izuzeće, npr. davanje u zakup nekretnina kao uredskih prostorija vladinim institucijama, notarima, advokatima i drugim licima čija je djelatnost vezana za rad pravosuđa.
- Nosilac pravosudne funkcije koji učestvuje u donošenju odluke o programima edukacije sudija i tužilaca može biti predavač u izvođenju tih programa, ali za to ne bi trebao primiti naknadu.
- Nosiocu pravosudnih funkcija se zabranjuje traženje ili prihvatanje bilo kakvog poklona ili duge koristi u vezi sa obavljanjem pravosudne dužnosti.
- Nosilac pravosudne funkcije ne bi smio drugim licima odavati povjerljive informacije koje proizilaze iz vršenja njihove dužnosti.
- Nosilac pravosudne funkcije ne bi smio javno ili privatno komentarisati završene predmete ili predmete koji su u toku.
- Nosilac pravosudne funkcije ne bi trebao kontaktirati druge nosioce pravosudnih funkcija, službenike agencija za provođenje zakona, državne službenike i namještenike i ostala službena lica, tražeći ili nudeći informacije o predmetima u kojima su stranke članovi njegove porodice ili druga bliska lica, niti tražiti da postupaju u njihovu korist.
- Od nosioca pravosudne funkcije se očekuje da izbjegava nepotizam i bilo kakvo favoriziranje svoje porodice prilikom njihovog zapošljavanja.
- Nosilac pravosudne funkcije ne bi trebao koristiti svoj uticaj među kolegama i u društvu da bi osigurao zapošljavanje člana svoje porodice, čak i ako se radi o zapošljavanju u drugoj pravosudnoj ili bilo kojoj drugoj instituciji ili organizaciji. Ovo podrazumijeva i davanje preporuka.
- Nosilac pravosudne funkcije bi uvijek trebao imati u vidu da je sprečavanje sukoba interesa i davanje prednosti javnom nad ličnim interesom od presudne važnosti za očuvanje integriteta pravosuđa i jačanje povjerenja javnosti u pravosudni sistem.

Prilog 7: Oblasti kršenja kodeksa ponašanja u institucijama iz uzorka na osnovu analize disciplinskih postupaka

Granična policija

Najčešće oblasti kršenja kodeksa ponašanja

- neizvršavanje, nesavjesno, neblagovremeno ili nepažljivo izvršavanje službenih zadataka;
- ponašanje koje narušava ugled policijskog organa;
- narušavanje javnog reda i mira, posebno nepristojnim i grubim ponašanjem, tučom ili bilo kojom drugom aktivnošću kojom se narušava javni red i mir i tom aktivnošću narušava ugled policijskog organa, bez obzira na vrijeme i mjesto događaja;
- zloupotreba službenog položaja;
- neopravdano odsustvo sa dužnosti;
- neizvršavanje ili nedovoljno poduzimanje mjera u osiguranju lica, objekata;
- neovlašteno korištenje sredstava povjerenih radi izvršavanja zadataka i dužnosti;
- ponašanje koje onemogućava, ometa ili otežava drugim izvršavanje službenih zadataka.

Uprava za indirektno oporezivanje

Najčešće oblasti kršenja kodeksa ponašanja

- zloupotreba ili prekoračenje službenih ovlaštenja - onemogućavanje građana ili pravnih lica u ostvarivanju njihovih prava i interesa;
- neizvršavanje ili nesavjesno, neblagovremeno i nemarno vršenje povjerenih poslova;
- propuštanje preduzimanja mjera ili radnji za koje je zaposleni ovlašten radi sprečavanja zakonitosti;
- netačno i nepotpuno popunjavanje i podnošenje službenih dokumenata i evidencija;
- narušavanje ugleda uprave;
- neljubazan odnos prema građanima, saradnicima i drugim licima u vršenju službene dužnosti.

Ministarstvo odbrane

Najčešće oblasti kršenja kodeksa ponašanja

- nesavjesno ili nemarno obavljanje službe;
- povreda propisa o stražarskoj službi;
- neizvršenje ili odbijanje izvršenja zapovjedi, odluka ili zapovjedi nadređenog;
- samovoljno napuštanje formacije ili ustanove;
- nedolično ponašanje koje šteti ugledu MO i OS BiH, naročito nepristojno ponašanje, sukobljavanje na radnom mjestu, ili bilo koji drugi postupak kojim se remeti javni red i mir bez obzira na mjesto i vrijeme događaja;
- počinjenje krivičnog djela ili postojanje osnovane sumnje da je krivično djelo počinjeno;
- nepreduzimanje ili nedovoljno preduzimanje mjera iz okvira sopstvene dužnosti neophodnih za sigurnost postrojenja, sredstava, lica ili povjerenih ili dodijeljenih predmeta.

Prilog 8: Reference

1. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine - Integralni tekst ("Sl. glasnik BiH", br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12, 93/17 i 18/24)
2. Strategija za borbu protiv korupcije 2015. – 2019. i akcioni plan <https://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>
3. Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, („Službeni glasnik BiH“, broj 121/13) <https://www.ads.gov.ba/bs-latn-ba/articles/128/kodeks-drzavnih-sluzbenika-u-institucijama-bosne-i-hercegovine>
4. Politika proaktivne transparentnosti u javnoj upravi. <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/07/politika-proaktivne-transparentnosti-u-javnoj-upravi-u-bih-1.pdf>
5. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 18/24)
6. Begić, Taida, Poziv na odgovornu i profesionalnu BiH državnu službu, 2007, Fond otvoreno društvo BiH, https://osfbih.org.ba/images/Progs/00-16/PDFP/pdfp_06-07/studija_bh_06/taida_begic_final_policy_study_bh.pdf
7. Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2023. godinu <https://chj.mft.gov.ba/Content/OpenAttachment?id=fb1dae3a-31b0-49a1-b61c-9c3be7d9000a&lang=bs>
8. Sorokina, N. (2022). Professional and Ethical Training of Public Servants as a Necessary Condition of Establishing a Moral and Ethical Climate in Public Service <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1838808>
9. Transparency International, [Implementing codes of conduct in public institutions 2014.pdf](https://www.transparency.org/publications/Implementing_codes_of_conduct_in_public_institutions_2014.pdf), 2014.
10. Peti krug evaluacije, Evaluacijski izvještaj Bosna i Hercegovina, GRECO, <https://www.msb.gov.ba/PDF/090320231.pdf>
11. Transparency International, Good practice examples, The German civil service's anti-corruption code, <https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on-codes-of-conduct/5457>
12. Balazs Szabolcs Gerencser. Ethic in autonomous public service – New trends. Schenk Verlag Passau. 2012. Hungary
13. Stuart C. Gilman, Ph.D., Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative Successes and Lessons, World Bank, 2025.
14. United Nations Convention Against Corruption https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf
15. Centralna harmonizacijska jedinica MFTBiH, Konsolidirani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine za 2023. godinu <https://chj.mft.gov.ba/Content/OpenAttachment?id=fb1dae3a-31b0-49a1-b61c-9c3be7d9000a&lang=bs>

16. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0298#annex>
17. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) - "OECD Public Integrity Handbook" maj 2020.
18. Ministerial Code, United Kingdom, November 2024,
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/672b46f5f03408fa7966d1d4/November_2024_-_Ministerial_Code.pdf
19. Revizija etike u organizacijama javnog sektora, EUROSAI, 2017,
<https://www.revizija.hr/UserDocImages/EUROSAI%20REVIZIJA/AUDIT%20OF%20ETHICS%20IN%20PUBLIC%20SECTOR/GUIDANCE%20AND%20TOOLS/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20ethics//b-serbian-TFAE-%20Guidelines%20to%20audit%20ethics.pdf>
20. Javna etika i odgovornost, Council of Europe, <https://www.beopen-congress.eu/BIH/1-cat-javna-etika-i-odgovornost.html>
21. Florida Office of the Inspector General. „Ethics and the Tone at the Top.“
https://www.floridaoig.com/library/enterprise/Ethics/Resources/Ethics2011_ACFE_Article.pdf