

UDK: 343.352:35(497.6)

## UPRAVLJANJE KORUPCIJSKIM RIZICIMA I JAČANJE ANTIKORUPCIJSKE SVIJEŠTI U AGENCIJAMA ZA PROVEDBU ZAKONA U BOSNI I HERCEGOVINI

Pregledni naučni rad

Primljeno/Received: 12. 11. 2025.

Prihvaćeno/Accepted: 12. 5. 2026.

**Merima TANOVIĆ**  
**Aldin JELOVAC**

“Niti jedan korumpirani čovjek, niti jedan čovjek koji oprašta korupciju drugih, ne može vršiti dužnost prema zajednici”

T. Roosevelt

### Sažetak

Sistemska, institucionalna i birokratska korupcija predstavlja ozbiljnu prijetnju daljem procesu demokratizacije javne uprave u Bosni i Hercegovini, ali i drugim zemljama Zapadnog Balkana.

Upravljanje korupcijskim rizicima je strateški odgovor, odnosno planska antikorupcijska strategija usmjerena na sprečavanje i zaustavljanje raširene korupcije da dublje prodire u najviše nivoe upravljanja i uništava javno povjerenje u dobru upravu i vladavinu prava.

Državni i policijski službenici, kao lica s posebnim ovlaštenjima, u vršenju poslova od značaja za osiguranje zakonitosti, discipline u poštivanju pravnih propisa, principa pravne države i vladavine prava, predstavljaju potencijalno rizičnu i posebno osjetljivu kategoriju izloženu i podložnu korupcijskim pritiscima.

Iako *Corruption Perception Index* (CPI) i drugi posredni međunarodni pokazatelji ukazuju na stabilan intenzitet korupcijskog dejstva na ukupan institucionalan rad, te najlošije pozicioniraju Bosnu i Hercegovinu u odnosu na region, visoki standardi profesionalnog i etičkog ponašanja u službi bi afirmativno djelovali na transformaciju kolektivne i organizacijske kulture.

Autori će u okviru primarnog istraživanja u ovom radu kod policijskih i inspeksijskih organa ispitivati specifične korupcijske rizike i utjecaje, efikasnost mehanizama kontrole, upravljanja korupcijskim rizicima, ali i mehanizme izgradnje integriteta kao antikorupcijske strategije.

Relevantnost problematike ispitivanja u okviru ovog istraživačkog rada biće podržana i statistikom interne kontrole u agencijama za provedbu zakona, kao i pravosudnih institucija, koji ukazuju na nivo korupcijskih rizika, rizičnih procesa i štetnih posljedica, a s ciljem efektivnog preveniranja kršenja obaveza javne službe prema građanima i zajedničkom dobru.

### Ključne riječi

korupcija, upravljanje korupcijskim rizicima, službenici s posebnim ovlaštenjima, agencije za provedbu zakona, integritet javne službe

## 1. UVOD

Izgradnja integriteta u institucijama provođenja zakona nije tehnički zadatak, već temeljni, trajni i razvojni proces etičke evolucije i preobrazbe u službi javnog povjerenja i vladavine prava. Institucionalni integritet je garant efikasne provedbe zakona, zaštite ljudskih prava, promocije pravičnosti i jednakosti, te jačanja društvene kohezije (Graycar, 2020). Etički ispravna uprava je etički sposobna uprava, koja se konstantno oblikuje i opstaje kao zajednica koja uči (Kavran, 2003), a kako bi djelovala kao samostalan sistem za odvrćanje od korupcije.

Korupcija kao zloupotreba povjerene moći erodira temeljne principe pravednosti i jednakosti, ugrožava bezbjednost zajednica i potkopava povjerenje građana u državu i njene institucije.

Faktore koji doprinose pojavi i razvoju korupcije nazivamo korupcijskim rizicima. Korupcijski rizici su okolnosti koje stvaraju uslove za postojanje koruptivnih radnji, a u skladu sa institucionalnom ulogom, odnosno položajem i statusom, agencije za provedbu zakona i lica sa posebnim ovlaštenjima su naročito osjetljive i koruptivno podložne kategorije s obzirom da imaju neposredan uticaj na ostvarenje zakonitosti.

U izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine o ulasku u Evropsku uniju iz novembra 2024. Evropska komisija je istakla kako je korupcija i dalje rasprostranjena u mnogim poljima u Bosni i Hercegovini, te da „značajnu zabrinutost izaziva selektivno i netransparentno postupanje pravosuđa u predmetima korupcije od javnog značaja, zajedno sa pritiscima i zastrašivanjem, evidentnim u značajnom broju predmeta na visokom nivou..” (Izvještaj Evropske komisije o stanju u BiH, [Izvještaj EK], 2024). Također, naglašeno je da su „rezultati borbe protiv korupcije (uključujući korupciju na visokom nivou) i dalje su slabi uslijed operativne neefikasnosti i političkih uplitanja”, kao i „da je broj pravosnažnih presuda i dalje vrlo nizak” (Izvještaj EK, 2024).

Kao iskorak u ovoj oblasti je cijenjeno usvajanje Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine, te usvajanje Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije na državnom nivou.

U izvještaju OSCE-a o praćenju sudskih postupaka u Bosni i Hercegovini, ocijenjeno je kako efikasno i efektivno procesuiranje slučajeva visoke korupcije i kriminala i dalje izostaje. Način procesuiranja i presuđivanja takvih slučajeva, kao i sadržaj trenutnih reformskih procesa u pravosuđu, koji imaju za cilj jačanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti, održavaju ozbiljne nedostatke (OSCE, 2021-2024).

Veza između međunarodnih indeksa kao što su Lakoća poslovanja (*Ease of Doing Business*) (The World Bank, 2022), indeks percepcije korupcije i indeks upravljanja još od 2012. godine ukazuju da nema signifikantnih kretanja prema povoljnim zonama u parametrima značajnim za ubrzanje poslovnih procesa i ukidanje administrativnih barijera, što ukazuje na vrlo spore, ograničene i otežane procese reforme javne uprave na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Prema Indeksu percepcije korupcije (*Corruption Perception Index*) za 2024. godinu od strane Transparency International-a, (Transparency International CPI, 2024). Bosna i Hercegovina (sa ocjenom 33 i dva podioka niže u crvenoj zoni korupcije) je sada na 114. mjestu od 180 zemalja. Posljednja istraživanja sistema nacionalnog integriteta Transparency Internationala ukazuju da je Bosna i Hercegovina napravila neki napredak ali ostaje ograničena odnosno oslabljena složenošću svog sistema vlasti i unutrašnjim sporovima, koji blokiraju reforme i dovode do neusklađenih pravila između državnog i entitetskog nivoa (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) (Transparency International, 2024).

Domaći i međunarodni pokazatelji po pitanju tretiranja korupcije u Bosni i Hercegovini izražavaju negativan trend: institucionalne nestabilnosti, političkih utjecaja, slabe implementacije antikorupcijskih mjera i neefikasnosti pravosuđa, navodeći ih samo kao neke od prepreka u borbi protiv korupcijskih rizika. Prema *Global Corruption Barometer*-u, preko 80% ispitanika u Bosni i Hercegovini vrlo loše i loše procjenjuje antikorupcijske napore i mjere vlade (Transparency International, 2016). Upravo zbog šireg društvenog značaja vrijednosnih osnova organa javne uprave i agencija za provedbu zakona, razumijevanja i suzbijanja korupcijskih rizika i korupcije kao štetne pojave u cjelini, ovaj rad će istraživati korupcijski potencijal, prospekciju institucionalnih efekata i štete u kontekstu prizme primjenjivih antikorupcijskih strategija.

Upravo zbog šireg društvenog značaja vrijednosnih osnova javne službe i agencija za provedbu zakona, razumijevanja i suzbijanja korupcijskih rizika i korupcije kao štetne pojave u cjelini, ovaj rad će istraživati korupcijski potencijal, prospekciju institucionalnih efekata i štete u kontekstu prizme primjenjivih antikorupcijskih strategija, koristeći istraživačka pitanja i usmjerenja kako slijedi:

1. *ispitati srazmjere štetnih posljedica koruptivnih praksi u institucijama zaduženim za osiguranje zakonitosti-agencijama za provedbu zakona,*
2. *da li postoje uspostavljeni mehanizmi za prevenciju, detekciju i suzbijanje korupcije u agencijama za provedbu zakona?*
3. *da li je korupcijski potencijal veći kod službenih lica s posebnim ovlaštenjima odnosno u agencijama za provedbu zakona?*
4. *kako upravljati korupcijskim rizicima i koje su djelotvorne antikorupcijske strategije u javnoj službi odnosno agencijama za provedbu zakona?*

Argumenti zasnovani na dokazima ("evidence-based") odnosno prikupljanje empirijskih dokaza o institucionalnom odnosu i kapacitetu za suprotstavljanje pojavi korupcije po osnovu uspostavljenog instrumentarija za prevenciju, detekciju i suzbijanje korupcije, ali i pokazatelja o primjeni i efektima represivnih tehnika u Bosni i Hercegovini pružaju realnu šansu za strateško djelovanje utemeljeno na praksi.

## **2. KORUPCIJA KAO DRUŠTVENA PRIJETNJA I KORUPCIJSKI RIZICI U INSTITUCIJAMA ZA PROVEDBU ZAKONA**

Korupcija se ne odnosi samo na zloupotrebu povjerene moći radi neetičke i nelegitimne privatne koristi, već i na čitav niz psihosocijalnih ponašanja, devijacije vrijednosti i etike u kojima različiti oblici pokvarenosti, moralne degradacije, podsticanja na zlo putem neispravnih sredstava i obmane omogućavaju dostizanje bogatstva, moći, prestiža i stjecanja koristi (Basabose Jean de Dieu, 2019). Korupciju čine sva ona djelovanja i ponašanja koja se protive ispravnim formalnim obavezama javnih službenika i funkcionera, učinjena zbog vlastitog interesa.

U literaturi se navodi nekoliko različitih klasifikacija koruptivnih ponašanja u kojoj primat imaju politička i administrativna korupcija (Aras, 2007). Za razliku od političke korupcije, subjekti administrativne korupcije su zaposlenici javne uprave koji koristeći svoje mikro ovlasti u okviru svog resora pogoduju strankama zaobilazeći ustaljene procedure (Tanović, 2018). Najvažnija podjela korupcije u slučajevima pojedinačnog i grupnog koruptivnog ponašanja u agencijama za provedbu zakona je podjela na:

- *veliku korupciju* ("grand corruption") — povezana s velikim finansijskim iznosima i dodjelom javnih ugovora;
- *sitnu korupciju* ("petty corruption") — koja uključuje manje iznose i svakodnevne interakcije s građanima na nižim nivoima vlasti (Ackerman, 1999).

Korupcija u agencijama provođenja zakona ima posebno značajne implikacije za odnose između države i društva, s obzirom na to da te institucije imaju prvorazrednu ulogu u interakciji između zajednica i države. Provođenje zakona se u najširem smislu definiše kao ključna komponenta šireg sigurnosnog sektora koji obuhvata policijske, inspeksijske, organe carinske, granične službe, druge sigurnosne službe, kao i organe odgovorne za održavanje javnog reda i sigurnosti, provođenje zakona te sprečavanje, otkrivanje i istraživanje krivičnih djela.

Agencije za provedbu zakona u vršenju poslova iz svoje nadležnosti obavljaju najodgovornije, povjerljive i osjetljive poslove u domenu zaštite i očuvanja zakonitosti, a korupcijski rizici se stvaraju u direktnoj korelaciji između najviših vrijednosti koje štite i kriminaliteta koji dvostruko prijeti, izvana i iznutra, slabeći institucije i čineći ih nestabilnim za odgovor na rastuće izazove (Punch, 2000). Zakonima o državnoj službi ili posebnim zakonima definira se status i službenih lica sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima, a koji se izdvajaju shodno specifičnoj ulozi koju imaju u odnosu prema osiguranju zakonitosti, javnog reda, mira, imovine i drugih ljudskih prava i sloboda. Kategorijama službenih lica s posebnim ovlaštenjima se pripisuje i privilegija odnosno nivo posebne odgovornosti oficijelnom služenju i reprezentativnosti u kredibilitetu i efektivnosti u provedbi zakona (Kumssa, 2015).

Kad je u pitanju službenički status, opći okvir obaveza državnih službenika uključuje, između ostalog i obavezu savjesnog obavljanja poslova, dužnost izvršavanja naloga, dužnost čuvanja službene tajne, te ograničenje obavljanja poslova dodatne djelatnosti bez saglasnosti rukovodioca. Obaveze državnih službenika, u svim kategorijama, uključujući službena lica s posebnim ovlaštenjima prati uspostavljeni sistem odgovornosti putem: odgovornosti za lakše i teže povrede službene dužnosti (disciplinska odgovornost), odgovornosti za štetu odnosno materijalne odgovornosti, i krivične odgovornosti (Borković, 1999).

Koruptivne radnje i krivična djela podmićivanja, odnosno protiv službene i odgovorne funkcije obavezno sadrže materijalizovanu razmjenu službenih radnji, aktivnosti i usluga za vlastite benefite nosioca autoriteta u odlučivanju, odnosno kultiviraju uzajamne usluge bazirane na recipročnom interesu. (Rotberg, 2021). Koruptivno djelovanje je time sublimat sljedećih elemenata: subjekta koji posjeduje javni autoritet i koji ima pristup javnim resursima ili pruža javne usluge, resursa koje ti subjekti pokušavaju preusmjeriti na sebe i koji mogu biti u obliku javne imovine ili sredstava, javnih usluga, ugovora, dozvola ili odobrenja, radnih mjesta, političke podrške i slično, radnje ostvarivanja neke koristi koja krši pozitivnopravne općeprihvaćene pravne i moralne norme, posljedice koja se odnosi na neku štetu počinjenu javnom interesu (Zhang, 2015).

Agencije za provođenje zakona su posebno ranjive na korupciju zbog monopola fizičke prisile i autoritativne primjene zakona, značajne diskrecije u donošenju odluka koje utječu na prava, obaveze i slobode subjekata kontrole odnosno nadzora (fizička i pravna lica), upravljanja osjetljivim podacima, informacijama i dokazima, uske saradnje s organizovanim kriminalom, političkim strukturama i javnošću itd., čime su uobičajeni rizici uključivali radnje ili propuštanja u vezi sa "zavisnim" subjektom u zamjenu za ličnu korist, dok aktuelna istraživanja ukazuju na direktno učešće i vezu sa činjenjem krivičnih djela od strane policijskih službenika.

Korupcija u organizacijskim uvjetima javne službe je devijacija od dužnosti i očekivanja (Pedersen, 2024). Poimanje koruptivnih radnji u provođenju zakona kao svakog činjenja, postupka ili nečinjenja službenih lica u suprotnosti sa zakonom, etičkim kodeksom i pravilima službe s ciljem ostvarenja lične koristi ili dobiti, obuhvata širok spektar praksi poput: iznude ("extortion"), pronevjere ("embezzlement"), zloupotrebe ovlasti ("abuse of power"), nepotizma i favoritizma ("nepotism & favouritism"), saradnje s kriminalnim grupama ("collusion"), falsifikovanja dokaza ("fabrication of evidence"), zaštitničkih šema ("protection rackets"), prevara s platnim spiskovima ("payrol fraud"), dvojnog zaposlenja ("moonlighting") (Garoo, 2025), koji se međusobno ne isključuju, već prepliću i često pojavljuju istovremeno.

Faktor „moći ima tendenciju da kvari, a apsolutna moć da apsolutno pokvari“, čime su posebna ovlaštenja koja sublimiraju različite moći odlučivanja kod službenih lica eklakantan preduslov koji pogoduje koruptivnom fenomenu, iz čega naročito: monopol fizičke prisile, diskrecija, upravljanje i utjecaj na dokaze, raspolaganje povjerljivim informacijama itd., a sa time i konačan utjecaj na zakonitost procedure, Ashton (1887). Međutim, uključivanje lica s posebnim ovlaštenjima i odgovornostima u globalno rašireni fenomen korupcije posebno minira legitimnu moć i efektivnost institucija za provedbu zakona, duboko podrija javno povjerenje zbog suprotnih očekivanja i „minira temelje“ percipirane dostojnosti službe ovog značaja. Istraživanja i statistike koji pokazuju da je korupcija u agencijama za provedbu zakona i u kategoriji policijskih službenika globalno najrašireniji fenomen (Olken, 2012), naročito kod zemalja u razvoju, unose dodatnu nesigurnost u legitimna očekivanja građana i demokratsku progresiju (Svensson, 2005), a time stvaraju i potencijal dalje i dugoročne društveno-ekonomske štete.

Korupcija u agencijama za provedbu zakona ima višedimenzionalne uzroke i posljedice, čime je efektivno suzbijanje moguće isključivo kroz sveobuhvatan i održiv pristup.

| NEPOSREDNE/INDIREKTNE POSLJEDICE KORUPCIJE                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | POSREDNE/DIREKTNE POSLJEDICE KORUPCIJE                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Podrija principe vladavine prava i pravne države, ostvarenje države blagostanja</li> <li>Umanjuje demokratski kapacitet društva i institucija, kao i doprinos općem dobru</li> <li>Degradira sistem pravde i jednakosti, sistem zaslug, principe dobrog upravljanja i kvalitet pružanja javnih usluga</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>krhka privreda, nizak privredni rast i razvoj</li> <li>nejednakost dohotka</li> <li>finansijska nestabilnost</li> <li>dužničke krize</li> <li>smanjen priliv stranih investicija</li> <li>rast nezaposlenosti, osiromašeno stanovništvo</li> </ul> |

Shema 1. Štetne posljedice i „nagrizajući“ efekti korupcije (Izvor: Istraživanje autora)

Pojedinačne mjere nisu dovoljne ako nisu povezane unutar šireg institucionalnog i društvenog okvira koji podstiče odgovornost, profesionalizam i integritet. Upravljanje korupcijom u provođenju zakona zahtijeva višeslojan i evolutivan sistem – snažna preventivna pravila, nezavisno praćenje, vanjski nadzor i stvarne posljedice represivne politike, naročito u dijelu sudskog procesuiranja (Bertram, 2021).

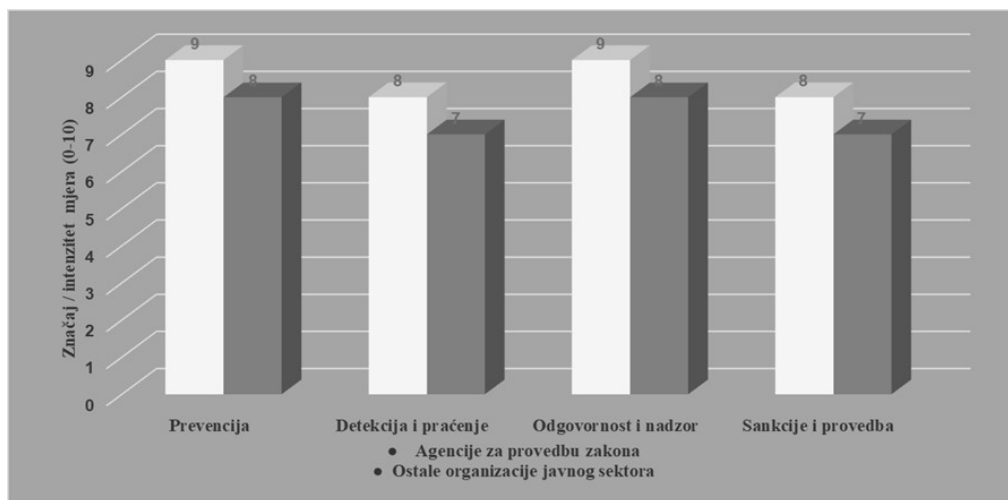
Po Goldsteinu (1975)<sup>1</sup> identifikacija ranjivih odnosno osjetljivih faza u vršenju poslova lica s posebnim ovlaštenjima dovela je do tipiziranja najčešćih korupcijskih praksi u agencijama za provedbu zakona – neuspješna lišenja slobode i procesuiranje osoba za koje policijski

<sup>1</sup> Još 80-ih godina u SAD su identifikovana ranjiva područja iz djelokruga agencija za provedbu zakona, koja će naknadno biti dopunjena i sa tzv. koruptivnim praksama „novog doba“.

službenik zna da su prekršile zakon, pristanak na prijevremeni prekid kontrole ili istrage bez praćenja tragova ili podataka iz prijave koji bi mogli dovesti do dokaza koji potvrđuju ili ukazuju na nezakonitu aktivnost, pristanak da se ne izvrši inspekcija odnosno kontrola lica, lokacija odnosno prostora za koje je postoje saznanja o prekršajima, gdje bi prisustvo i rad lica s posebnim ovlaštenjima mogli prekinuti odnosno ograničiti nezakonite aktivnosti, suzdržavanje od hapšenja u licenciranim objektima ako bi takva radnja mogla dovesti do revizije licence koja bi mogla biti ukinuta, smanjivanje ozbiljnosti i obima optužbe ili dokaza protiv učinioca, pristanak na izmjenu svjedočenja u svrhu procesuiranja ili davanje manje od punog obima dostupnih dokaza, pružanje veće protekcije ili prisutnosti nego što to zahtijevaju standardne operativne ili procedure nadzora, utjecaj i preporuke koje se odnose na pogodovanje u izdavanju odobrenja, omogućavanje pristupa povjerljivim podacima, informacijama ili pristanak na njihovu izmjenu u postupku zaštite i kontrole zakonitosti, upućivanje osoba koje se nalaze u novim, "stresnim" situacijama ili pravnoj nesigurnosti osobama koje im mogu pomoći uz istovremenu korist od takvih upućivanja, prisvajanje predmeta od vrijednosti ili drugih koristi za ličnu upotrebu.

Savremene korupcijske prakse kod policijskih službenika dopunjene su novim dominantnim pokretačima korupcije što je krijumčarenje droga, pored kockanja, prostitucije i alkohola (Bayley, 2011).

Djelovanje na suzbijanje korupcije u agencijama za provedbu zakona mora biti zasnovano na poznavanju i razumijevanju uzroka i pokretača korupcije, a specifičnost korupcije ukazuje da su najčešće višestruki, istovremeni i međusobno povezani faktori ("evidence-based approach"- pristup zasnovan na dokazima) (Garoo, 2025).



Shema 2. Upravljanje korupcijskim rizicima: agencije za provedbu zakona vs. organizacije javnog sektora (Izvor: Istraživanje autora)

Najčešći faktori koji doprinose ovim oblicima korupcije uključuju neadekvatnu plaću, naknadu ili primanja, kompromitovane procedure zapošljavanja, nedostatak obuke i profesionalizma, slabe unutrašnje mehanizme odgovornosti, tolerantnu ili permisivnu organizacijsku kulturu te nedostatak transparentnosti i nadzora (Barker i Carter, 1994). U faktore pokretače korupcije

u literaturi se često dodaju političke intervencije i neprimjeren utjecaj na rad (Soreide, 2014), društvene norme tolerantne na korupciju (Kubbe et al., 2024) i utjecaj organizovanog kriminala (Penzler, 2009). Također, u nerazvijenim i zemljama u tranziciji koruptivne aktivnosti su najčešće uslovljene obezbjeđivanjem egzistencije (Ćirić et al., 2010). Veza između pravne države i korupcije je moguća, naročito zbog činjenice da korupcija nije incidentalna već općeprisutna, kvantitativno mjerljiva pojava u svakoj državi i društvu, ali veza između korupcije i vladavine prava apsolutno je neostvariva jer korupcija generiše neefikasnu vlast, slabu državu, u kojoj nejednakost pristupa producira loš socijalni ishod (Ćirić et al., 2010).

### 3. UPRAVLJANJE KORUPCIJSKIM RIZICIMA – ANTIKORUPCIJSKE STRATEGIJE I MEHANIZMI ZA SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI

Efikasni načini upravljanja korupcijskim rizicima podrazumijevaju usvajanje antikorupcionih strategija odnosno uspostavljanje mehanizama za suprotstavljanje korupciji jačanjem etičke svijesti i odvraćajućim učinkom efikasnijeg djelovanja pravosudnog sistema.

Borba protiv korupcije i jačanje integriteta počinje od *analize korupcijskih rizika*, identifikacijom ranjivih područja i potencijalnih prijetnja, što je proces koji uključuje šest ključnih koraka (UNODC, 2020): *identifikaciju rizika* – prikupljanjem podataka putem izvještaja, anketa i intervjuua kako bi se otkrile potencijalne ranjivosti; *procjenu vjerovatnoće i uticaja* – kombinacijom kvantitativnih i kvalitativnih metoda radi određivanja težine rizika; *analizu uzroka i pokretača* – ispitivanjem institucionalnih, političkih i društvenih faktora koji doprinose rizicima; *prioritizaciju rizika* – rangiranjem rizika prema važnosti i potencijalnom uticaju; *razvoj mjera ublažavanja* – definisanjem konkretnih politika i procedura za sprečavanje i kontrolu rizika; *dokumentovanje i izvještavanje* – izradom transparentnih izvještaja i preporuka radi jačanja odgovornosti.

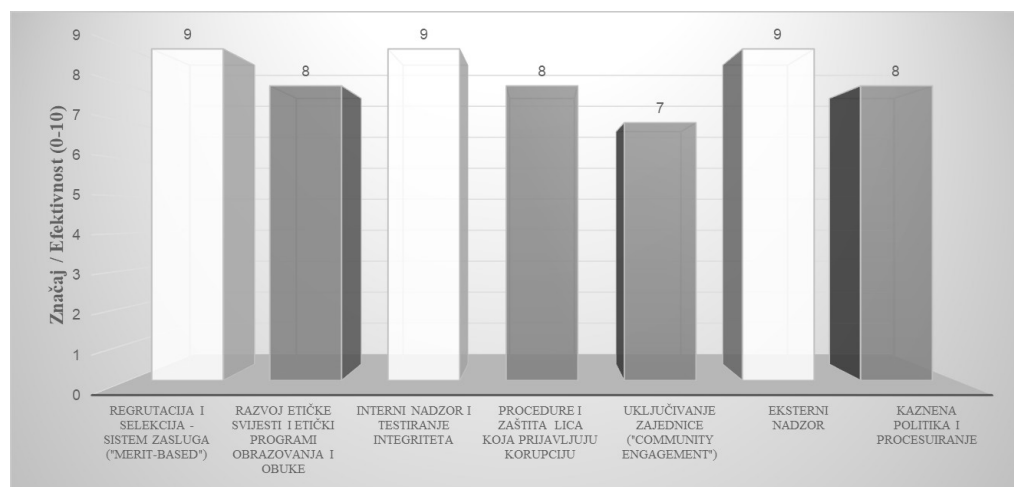
Procedure i pravila iz regulatornog odnosno normativno-pravnog okvira (strategije, zakoni, etički kodeksi itd.) imaju efekat samo ako ih prate konkretni institucionalni mehanizmi, permanentna edukacija i jasan sistem sankcija za kršenje pravila (Kleining, 1996). Kombinacija institucionalno-edukativnih mjera daje bolje rezultate kod izgradnje integriteta od isključivo represivnog pristupa, što bi za agencijama za provedbu zakona trebala biti:

- uspostava profesionalnih standarda i jedinica za profesionalne standarde/unutrašnju kontrolu ("Professional Standard Unit-PSU") kao ključne tačke u jačanju integriteta,
- razvijanje i usvajanje etičkih kodeksa,
- uspostavljanje mehanizama za prijave/pritužbe i pokretanje internih istraga,
- razvijanje transparentnih procedura zapošljavanja i napredovanja,
- poseban program edukacija i obuke o integritetu, etici, odgovornosti, sukobu interesa i specifičnim korupcijskim rizicima.

Tipični korupcijski rizici u agencijama za provedbu zakona povećavaju zahtjev za uspostavljanje posebnih etičkih standarda uz naglašavanje vrijednosne osnove vršenja posebnih ovlaštenja u službi javnog interesa, zakonitosti i građana. Etičko vodstvo je koncept liderstva baziran na etičkom umjeravanju i oblikovanju uloga u službi provedbe zakona, namijenjen učvršćivanju ili promjenama uvriježenih obrazaca ponašanja i usklađivanju sa etičkim ciljevima (Kleining, 1996). Također, transformacijsko liderstvo podrazumijeva vodstvo koje pojedinca u službi usmjerava na etički altruizam – primarnoj svrsi da se djeluje u interesu drugih (Bass i Steidlmeier), a faktor vodstva je važan zbog neprikosnovenog utjecaja na etičko okruženje u organizaciji.

Na institucionalnom nivou, službe za ljudske resurse trebaju razviti set alata za kulturološku dijagnostiku koja pomaže praćenju pulsa organizacije i određuje koje su intervencije potrebne da aktiviraju i održe motor rasta (Thakor), a u tom smislu će ključnu ulogu imati edukacija i trening u ulozi katalizatora rasta. Razvoj etičke svijesti kroz kontinuirano osposobljavanje i stručno usavršavanje je efikasno sredstvo za reduciranje prilika za neetično postupanje, te se organizacije mogu nadati kako će umanjiti pravnu izloženost i poboljšati upravljanje rizika nastojanjem da službenički kadar postane svjesniji važnosti pravilne i potpune primjene zakon (Berman et al., 2014), ali i da spozna specifične rizike i jedinstvene etičke izazove koji postoje u agencijama za provedbu zakona.

*Suma summarum*, ohrabrivanje etičke kulture i preventivna podrška antikorupcijskim praksama podrazumijeva: propisne, dostojne uslove i standarde u postupku selekcije službenika s posebnim ovlaštenjima i odgovornostima, kontinuirano usavršavanje, sistem aktivnog praćenja i nadzora, adekvatan i kompetitivan sistem plaća, snažno etičko liderstvo i uključivanje zajednice (Kumssa, 2015). Time se sa razvojem etičke svijesti istovremeno razvija etička odgovornost (Northouse, 2010), a kao najvažniji preventivni antikorupcijski mehanizam.



Shema 3. Antikorupcijske strategije u agencijama za provedbu zakona (Izvor: Istraživanje autora)

Uporedni grafikon prikazuje kako se mjere upravljanja korupcijskim rizicima rangiraju u agencijama za provođenje zakona u odnosu na druge organizacije javnog sektora. Istaknut je značaj i efektivnost: sistema zasluga u regrutaciji i selekciji, razvoja etičke svijesti i programa etičke obrazovanja i obuke, internog nadzora i testiranja integriteta, procedura i zaštite lica koja prijavljuju korupciju, uključivanja zajednice ("community engagement"), eksternog nadzora, kaznene politike i procesuiranja, odnosno da oba sektora trebaju snažne okvire, ali provođenje zakona općenito zahtijeva nešto veći intenzitet – posebno u prevenciji, praćenju i nadzoru – zbog svoje izloženosti i "osjetljivosti" na korupciju. Na operativno-tektičkom nivou internog djelovanja, prema smjernicama OSCE-a i UNODC-a (OSCE, 2011) važno je integrisati i tekuće mjere testiranja integriteta, rotacije osoblja na osjetljivim pozicijama i obavezno prijavljivanje imovine.

Grafikon antikorupcijskih strategija u agencijama za provođenje zakona prikazuje i relativno ujednačenu važnost zastupljenosti svake od mjera, ali posebno naglašava efektivni značaj zapošljavanja na osnovu zasluga, internog nadzora, testiranja integriteta i vanjskog nadzora.

Reforme u uporednim zemljama i programima pokazuju da antikorupcijske inicijative u sektoru sigurnosti i provedbe zakona mogu uspjeti samo ako su usmjerene na jačanje institucija, a ne samo na kažnjavanje pojedinaca (Garoo, 2025).

Insistiranje na etabliranju i razvoju etičke svijesti pokazuje se kao presudan faktor za smanjenje korupcijskih rizika. Prema „Howard-Whitton corrupt conduct“ formuli tzv. koruptivnog potencijala i izvjesnog koruptivnog ponašanja, nizak nivo etičke svijesti i profesionalnog integriteta direktno se dovodi u vezu sa izvjesnijim počinjenjem koruptivne radnje, te je usmjereno djelovanje na specifične korupcijske rizike u vršenju poslova pouzdan alat za stvaranje otpornosti na korupciju u agencijama za provedbu zakona, ali i ostalim organizacijama javnog sektora. Preventivne i korektivne politike kao mehanizmi djelovanja na fenomen korupcije su pravovremeni, adhezioni i suportivni instrumenti, dok je kaznena politika i represija zakašnjeli reaktivni odgovor koji potvrđuje slabosti unutrašnjeg sistema i moralnu dekadenciju. Antikorupcijska edukacija i izgradnja etičke kulture čine središte efektivnog preventivnog djelovanja u agencijama za provedbu zakona, ali i javnom sektoru u cjelini.

## 4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

### 4.1 Metodološki okvir, institucionalni obuhvat i uzorak istraživanja

Metodološki pristup istraživanju zasniva se na kombinaciji kvalitativnih i analitičko-interpretativnih metoda, uz primjenu konceptualnog okvira upravljanja korupcijskim rizicima koji uključuje procjenu institucionalnih mehanizama, percepciju korupcijskih prijetnji i identifikaciju operativnih slabosti u postojećim sistemima integriteta. Istraživanje je usmjereno na razumijevanje razlike između formalno uspostavljenih antikorupcijskih politika i njihove stvarne implementacije u operativnom okruženju agencija za provedbu zakona i daljem lancu procesuiranja, što predstavlja jednu od ključnih praznina u postojećim domaćim studijama.

Empirijsko istraživanje provedeno je kao višeslojna institucionalna analiza usmjerena na ispitivanje korupcijskih rizika i kapaciteta upravljanja integritetom u agencijama za provedbu zakona (policijski i inspeksijski organi) i pravosudnim institucijama u Bosni i Hercegovini.

Ukupan institucionalni okvir istraživanja činili su policijski, inspeksijski i pravosudni organi u BiH (122 institucije)<sup>2</sup>. Podaci su prikupljeni putem strukturiranih zahtjeva za pristup informacijama, službenih odgovora institucija i analize dostupnih izvještaja. Prikupljeno je više od 60 pismenih i elektronskih odgovora (cca. 50%), čime je formiran namjerni institucionalni uzorak analitičke reprezentativnosti. Sekundarno, dopunsko istraživanje odnosilo se na analizu dostupnih izvještaja policijskih, inspeksijskih godišnjih izvještaja, te izvještaja sudova i tužilaštava za period 2020.-2024. godine, a koji ne sadrže detaljne podatke o predmetima koji se odnose

<sup>2</sup> 14 policijskih organa u BiH (kantonalna i entitetska ministarstva unutrašnjih poslova, Policija Brčko Distrikta, Državna agencija za istrage i zaštitu), 13 inspeksijskih organa u BiH (entitetske, kantonalne inspekcije, Inspektorat Brčko Distrikta), 75 sudova (općinski, kantonalni, osnovni, okružni, vrhovni sudovi entiteta, Sud BiH) i 20 tužilaštava (kantonalna i entitetska tužilaštva, Poseban odjel federalnog tužilaštva za suzbijanje korupcije, organizovanog i međukantonalnog kriminala-POSKOK, Tužilaštvo Brčko Distrikta, Tužilaštvo BiH).

na krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne funkcije<sup>3</sup>. Fokus istraživanja nije bio statistička generalizacija, već identifikacija sistemskih obrazaca i institucionalnih slabosti.

#### 4.2 Policijski organi- sistemi integriteta, detekcija i interne istrage

Prema podacima organa unutrašnjih poslova u Bosni i Hercegovini<sup>4</sup> u periodu od 2020.-2024. godine:

- organi unutrašnjih poslova odnosno uprave policije i policijska tijela u Bosni i Hercegovini imaju ustanovljene mehanizme za provođenje postupaka interne istrage u vidu „Jedinica za profesionalne standarde- odjeljenja za unutrašnju/internu kontrolu“, na svim nivoima vlasti,
- godišnji broj predstavki/prijava na rad policijskih službenika u periodu od 2020.-2024. godine u rasponu od 68- 1700, odnosno u rasponu od 1-28 prijava mjesečno protiv prosječno dva(2) policijska službenika,
- nakon preispitivanja prijava na nezakonit rad službenog lica na ispitivanom uzorku utvrdi se prosječno 40% osnovanih prijava odnosno povreda unutrašnje istrage (po strukturi: 20% lakše povrede, 20% teže povrede službene dužnosti ili krivična djela).

Policijski organi u BiH na svim nivoima vlasti imaju uspostavljen sistem interne kontrole i unutrašnjih istraga, s tim da je njihov nivo razvijenosti neujednačen: visok(aktivne kontrole i evidencije), srednji (funkcionalne uz ograničenja) ili nizak(minimalna aktivnost).

<sup>3</sup> GLAVA TRIDESET PRVA-XXXI Krivičnog zakona Federacije BiH čl. 380-392 („Službene novine Federacije BiH“ broj: 36/03, 21/04-isp., 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16, 75/17, 31/23, 58/25), GLAVA DEVETNAESTA –XIX Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine čl. 217-229 ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 3/2003, 32/2003 – ispr., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 i 47/2023).

<sup>4</sup> Ministarstva unutrašnjih poslova u FBiH/Državna agencija za istrage i zaštitu- Uprave policije-Jedinice za profesionalne standarde/odjeljenja za unutrašnju kontrolu (9) Podaci organa unutrašnjih poslova za period 2020.-2024.godine: Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) – Odjeljenje za unutrašnju kontrolu(360 internih prijava i 52 prijave građana; ishod-29 zahtjeva za disciplinsku odgovornost i 15 prijedloga sankcija) Napomena: puna operativnost; Kanton Sarajevo – Uprava policije, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu(1700 prijava/predstavki;ishod: 742 utvrđene povrede i 958 prijava bez osnova) Napomena: funkcionalna i aktivna kontrola, Unsko-sanski kanton – Jedinica za profesionalne standarde i reviziju(prijavljen 21 policijski službenik, ishod-disciplinski postupci prekinuti do okončanja krivičnih postupaka). Napomena: postoji odjel, Srednjobosanski kanton – Odsjek unutrašnje kontrole (682 prijave. Ishod: 313 internih postupaka i 369 slučajeva bez povrede), Napomena: uspostavljen sistem kontrole, Tuzlanski kanton – Jedinica za profesionalne standarde(1431 prijava, ishod: 212 osnovanih prijava)Napomena: aktivna kontrola, Bosansko-podrinjski kanton(nije navedena posebna organizaciona jedinica-evidentirana 3 slučaja, ishod: 1 krivično djelo i 2 slučaja bez istrage) Napomena: minimalna aktivnost, Hercegovačko-neretvanski kanton – Ured komesara, Odjel za profesionalne standarde(352 prijave, ishod: 168 internih istraga, 184 zastare, 22 lakše i 23 teže povrede) Napomena: aktivno tijelo, Zapadnohercegovački kanton – Odsjek za unutrašnju kontrolu-ukupno 68 prijava. Ishod: 59 internih postupaka i 34 disciplinske mjere) Napomena: postoji organizaciona struktura; Posavski kanton – Jedinica za profesionalne standarde(77 prijava, ishod: 33 utemeljena slučaja) Napomena: osnovni nivo kontrole;Kanton 10 (Livno) – Sektor kriminalističke policije(Evidentiran 1 predmet, ishod: teža povreda – krivično djelo primanje poklona) Napomena: nema odvojenog sektora unutrašnje kontrole

### **4.3 Inspekcijski organi – sistemi integriteta, detekcija i unutrašnja kontrola**

Prikupljeni podaci o sistemima zaštite integriteta i unutrašnje kontrole prikupljeni od svih inspekcijskih organa u BiH govore da:

- su ustanovljeni izvjesni mehanizmi/interni akti/kodeksi s ciljem izgradnje i očuvanja integriteta i prevencije korupcije,
- je kod entitetskih i dvije kantonalne inspekcije<sup>5</sup> ustanovljena unutrašnja kontrola,
- je vođen jako mali broj disciplinskih postupaka u periodu 2020.-2024. godine<sup>6</sup>,
- postoji izvjesna neujednačenost u pristupu i fazama uspostavljanja odnosno funkcionisanja sistema integriteta i unutrašnje kontrole<sup>7</sup>,
- inspekcije raspolažu sa podacima o cca. 5-6 krivičnih postupaka protiv inspektora koji su u toku.

U FBiH, samo federalna i kantonalna inspekcija Kantona Sarajevo imaju formalno uspostavljene sektore unutrašnje kontrole, dok većina kantona nema systemske akte ni institucionalne mehanizme nadzora. Inspektorat Brčko Distrikta kao unutrašnja organizaciona jedinica Ureda gradonačelnika Brčko Distrikta nema uspostavljen mehanizam unutrašnje kontrole. U cjelini, primjetna je neujednačenost u institucionalnim praksama inspekcijskih organa, manjak mehanizama za prevenciju i detekciju koruptivnih radnji.

### **4.4 Tužilaštva: krivične prijave, filtriranje i ishodi postupanja**

Prema podacima tužilaštava u BiH, u periodu od 2020-2024. godine<sup>8</sup>:

- <sup>5</sup> Federalna uprava za inspekcijske poslove, Republička uprava za inspekcijske poslove RS, Kantonalna uprava za inspekcijske poslove Kantona Sarajevo i Kantonalna uprava za inspekcijske poslove Tuzlanskog kantona
- <sup>6</sup> Po dostavljenim podacima: tri odnosno četiri disciplinska postupka kod federalne inspekcije i inspekcije Kantona 10 za petogodišnji period.
- <sup>7</sup> Shodno razvijenosti Sistema integriteta/unutrašnje kontrole u inspekcijskim organima u FBiH dostavljeni su podaci da su u Federalnoj upravi za inspekcijske poslove i Kantonalnoj upravi za inspekcijske poslove potpuno uspostavljeni sistemi integriteta, sektori unutrašnje/interne kontrole, te su vođeni disciplinski i krivični postupci protiv inspektora, u Kantonalnim upravama za inspekcijske poslove Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona isti su u fazi uspostave, u Kantonalnim upravama za inspekcijske poslove Unsko-sanskog i Kantona 10 su uspostavljeni minimalni mehanizmi prevencije i ad hoc kontrola rukovodioca, dok u inspekcijskim organima Posavskog, Zapadnohercegovačkog i Bosansko-podrinjskog kantona nisu uspostavljene organizacione jedinice unutrašnje kontrole.
- <sup>8</sup> Kantonalno tužilaštvo Goražde (7 krivičnih prijava protiv 4 policijska službenika za krivična djela podmićivanja i protiv službene i odgovorne funkcije), Kantonalno tužilaštvo Sarajevo (obavijest o nedostavljanju podataka), Kantonalno tužilaštvo Unsko-sanskog kantona (51 krivična prijava protiv policijskih službenika za krivična djela podmićivanja i protiv službene i odgovorne funkcije), Kantonalno tužilaštvo Zapadnohercegovačkog kantona (14 krivičnih prijava za krivična djela podmićivanja i protiv službene i odgovorne funkcije; u jednom predmetu podignuta optužnica), Kantonalno tužilaštvo Livno (2 krivične prijave protiv policijskog službenika i inspektora za KD podmićivanja i protiv službene i odgovorne funkcije; izdane naredbe o nesprovođenju istrage), Kantonalno tužilaštvo Posavskog kantona (12 krivičnih prijava protiv policijskih službenika za krivična djela podmićivanja i protiv službene i odgovorne funkcije; donesene naredbe o nesprovođenju istrage), Kantonalno tužilaštvo Tuzlanskog kantona (34 krivične prijave protiv 20 policijskih službenika za KD podmićivanja i protiv službene i odgovorne funkcije; 9 sprovedenih istraga, 15 naredbi o nesprovođenju istrage, 3 naredbe o obustavi

- bilježi se ukupan raspon od dvije (2) do 51 krivičnih prijava za krivična djela podmićivanja i protiv službene i odgovorne funkcije u naznačenom petogodišnjem periodu,
- po zastupljenosti iz kategorije krivičnih djela podmićivanja i protiv službene i druge odgovorne funkcije prijave su podnesene hronološki kako slijedi: zloupotreba položaja ili ovlasti, primanje dara i drugih oblika koristi, primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu utjecajem, krivotvorenje službene isprave, nesavjestan rad u službi itd.
- po strukturi krivične prijave su podnesene dominantno protiv policijskih službenika(90%), u manjem broju protiv inspektora(10%),
- najveći broj krivičnih prijava podnesen je u Unsko-sanskom, zatim u Tuzlanskom i Srednjobosanskom kantonu, a najmanji broj u Kantonu 10,
- prisutna je blaga dominacija anonimnih u odnosu na neanonimne krivične prijave, te trend porasta prijavljivanja u cjelini.

Podaci POSKOK-a ukazuju na izrazito visok priliv prijava u domenu visoke korupcije i organizovanog kriminala te ova institucija postupa po ukupno 280 krivičnih prijava, dominantno za zloupotrebu položaja ili ovlasti. Kod tužilaštava se uočava značajan udio odluka o neprovođenju istrage, obustava i manji broj potvrđenih optužnica u odnosu na ukupan broj prijava, što ukazuje na jaku "proceduralnu selekciju" (filtriranje) predmeta.

#### 4.5 Prvostepeni sudovi: trajanje postupaka i kaznena politika

Nakon podataka tužilaštava analizirani su podaci i informacije prvostepenih sudova<sup>9</sup> za krivična djela podmićivanja i protiv službene i druge odgovorne funkcije, kako slijedi:

- po strukturi i broju prvostepenih predmeta za krivična djela podmićivanja i protiv službene i odgovorne funkcije u periodu 2020.-2024. godine bilježi se raspon od 0-17 postupaka u toku i okločanih u prvom stepenu,<sup>10</sup> odnosno relativno mali broj sudskih postupaka za ova krivična djela,
- vode se postupci u prvom stepenu protiv cca. 68 službenih lica u 26 krivičnih prvostepenih predmeta<sup>11</sup>,

istrage i 4 potvrđene optužnice), Kantonalno tužilaštvo Srednjobosanskog kantona(25 krivičnih prijava protiv 8 policijskih službenika i inspektora za KD podmićivanja i protiv službene i odgovorne funkcije;11 naredbi o neprovođenju istrage, 2 naredbe o obustavi istrage, 8 podignutih optužnica i 4 predmeta u radu).

<sup>9</sup> općinski sudovi/Sud BiH/Osnovni sud Brčko Distrikta

<sup>10</sup> 8 općinskih sudova-0 predmeta, 5 općinskih sudova – 2 predmeta, 1 općinski sud – 6 predmeta BD-1 predmet, Sud BiH- 17 predmeta

<sup>11</sup> Za KD podmićivanja i protiv službene i druge odgovorne funkcije: Sud Bosne i Hercegovine(17 predmeta protiv 51 službenog lica, od toga 13 predmeta u toku, a 4 u žalbenom postupku), Pravosudna komisija Brčko distrikta – Osnovni sud Brčko distrikta(1 predmet protiv policijskog službenika; izrečena kazna zatvora 1 godina i 1 mjesec), Posavski kanton – Općinski sud u Orašju(1 predmet protiv policijskog službenika; kazna zatvora 3 mjeseca),Tuzlanski kanton – Općinski sud u Lukavcu (2 predmeta protiv 2 policijska službenika; izrečena uvjetna osuda 10 mjeseci i kazna zatvora 1 godina i 7 mjeseci), Tuzlanski kanton – Općinski sud Banovići (0 predmeta)Tuzlanski kanton – Općinski sud Živinice (2 predmeta protiv 3 policijska službenika; kazna zatvora 6 mjeseci i sigurnosna mjera zabrane vršenja poziva 2 godine od pravosnažnosti presude, te oslobađajuća presuda), Zeničko-dobojski kanton – Općinski sud u Zenici (1 predmet protiv policijskog službenika; kazna zatvora 10 mjeseci), Zeničko-dobojski kanton – Općinski

- prvostepeni postupak je u prosječnom trajanju od oko pet(5) godina,
- ishode prati slaba kaznena politika: prosječna kazna zatvora u trajanju od osam(8) do deset(10) mjeseci ili uvjetna osuda (eventualno i zabrana vršenja poziva u prosječnom trajanju od cca. dvije godine od pravosnažnosti presude, uz oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, u čemu kod sudske prakse nema konzistentnosti).

#### **4.6 Drugostepeni sudovi: žalbeni postupak i ujednačeni ishodi**

Podaci drugostepenih sudova u krivičnim djelima podmićivanja i protiv službene i druge odgovorne funkcije (kantonalnih, okružnih sudova) govore o:

- malom broju krivičnih predmeta u drugom stepenu iz kategorije krivična djela podmićivanja i protiv službene i druge odgovorne funkcije<sup>12</sup>,
- cca. 15 žalbenih postupaka za period 2020.-2024. god., odnosno okvirno jedan(1) predmet godišnje,
- na petogodišnjem nivou, najveći broj predmeta u drugom stepenu bilježi se kod Kantonalnog suda u Tuzli,
- razmjerno ujednačenim ishodima preispitivanja prvostepene presude: oslobađajuća presuda, umanj enje ili ukidanje prvostepene presude.

Prema podacima Vrhovnog suda FBiH, nema predmeta po vanrednim pravnim lijekovima u vezi s krivičnim djelima protiv podmićivanja i protiv službene i druge odgovorne funkcije.

#### **4.7 Interpretacija rezultata i "Integrirani model upravljanja integritetom i korupcijskim rizicima"**

Empirijski nalazi sugeriraju da korupcijski rizik predstavlja rezultat interakcije između individualnih faktora integriteta(mikro nivo-individualni rizik-DIRM) i institucionalnih kapaciteta

sud u Kaknju (6 predmeta protiv 6 policijskih službenika; prosječna zatvorska kazna cca 8 mjeseci i sigurnosna mjera zabrane vršenja poziva cca 3 godine), Zeničko-dobojski kanton – Općinski sud u Visokom (0 predmeta), Zeničko-dobojski kanton – Općinski sud u Tešnju(0 predmeta), Srednjobosanski kanton – Općinski sud u Kiseljaku (1 predmet protiv policijskog službenika; postupak u toku), Srednjobosanski kanton – Općinski sud u Jajcu (1 predmet protiv policijskog službenika; izrečena uvjetna osuda) Srednjobosanski kanton – Općinski sud u Travniku(Obavijest o nedostavljanju podataka), Srednjobosanski kanton – Općinski sud u Bugojnu(0 predmeta), Kanton Sarajevo – Općinski sud u Sarajevu(Obavijest o nedostavljanju podataka), Zapadnohercegovački kanton – Općinski sud u Ljubuškom(0 predmeta), Unsko-sanski kanton – Općinski sud u Bosanskoj Krupi(0 predmeta), Hercegovačko-neretvanski kanton – Općinski sud u Konjicu(Obavijest o nedostavljanju podataka), Hercegovačko-neretvanski kanton – Općinski sud u Čitluku(0 predmeta), Bosansko-podrinjski kanton – Općinski sud u Goraždu(1 predmet protiv policijskog službenika), Kanton 10 – Općinski sud u Livnu(0 predmeta)

<sup>12</sup> Za KD podmićivanja i protiv službene i druge odgovorne funkcije: Kantonalni sud u Livnu (0 predmeta) Kantonalni sud u Goraždu(0 predmeta), Kantonalni sud u Sarajevu(Obavijest o nedostavljanju podataka), Kantonalni sud u Zenici(1 predmet u drugostepenom postupku protiv; izrečena kazna zatvora 2 godine i 6 mjeseci), Kantonalni sud u Tuzli(7 predmeta protiv 11 policijskih službenika i 1 službenog lica; ishodi uključuju umanj enje kazne ili oslobađajuću presudu), Kantonalni sud Široki Brijeg(1 predmet protiv policijskog službenika; ukinuta prvostepena presuda), Kantonalni sud Orašje-Odžak (4 predmeta protiv 4 policijska službenika; tri oslobađajuće presude i jedna ukinuta prvostepena presuda), Kantonalni sud u Novom Travniku (0 predmeta)

upravljanja rizicima (makro nivo-institucionalni-zrelost integriteta-IMM), čime se potvrđuje potreba za dvostrukim analitičkim pristupom (interakcija rizika) u procjeni otpornosti agencija za provedbu zakona.

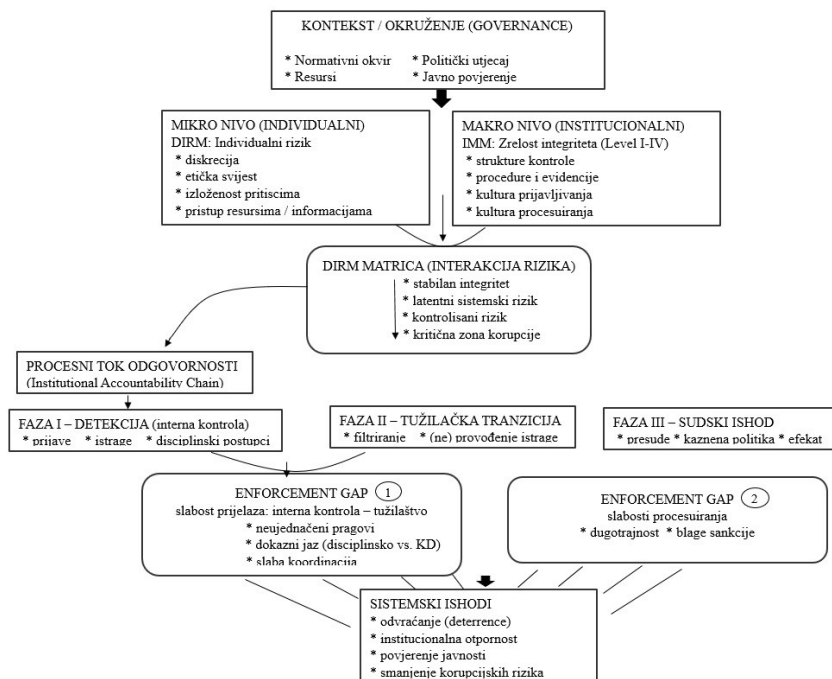
Na osnovu empirijskih nalaza, istraživanje identificira postojanje strukturnog fenomena koji se u savremenoj governance literaturi može označiti kao **institucionalni enforcement gap** — jaz između detekcije korupcijskih rizika i njihove efektivne krivičnopravne sankcije.

*Enforcement gap* predstavlja situaciju u kojoj:

- institucije posjeduju formalne mehanizme nadzora i detekcije,
- ali izostaje proporcionalan prelaz prema fazi procesuiranja i sankcionisanja.

Empirijski podaci pokazuju da upravo ovaj jaz predstavlja centralnu slabost antikorupcijskog sistema u agencijama za provedbu zakona u Bosni i Hercegovini.

Kako bi se izbjegla deskriptivnost rezultata, empirijski nalazi interpretirani su kroz institucionalni model odgovora na korupcijski rizik, koji obuhvata tri međusobno povezana nivoa: kapacitet detekcije (prijava, interne istrage, kultura prijavljivanja), nivo proceduralne selekcije (odluke tužilaštava i prag pokretanja istraga), te efikasnost sudskog ishoda (trajanje postupaka, sankcije i odvratajući efekat). Interakcija ova tri nivoa omogućava procjenu systemske koherentnosti antikorupcijskog okvira, a ne samo pojedinačne institucionalne uspješnosti.



Shema 4. Integrirani model upravljanja integritetom i korupcijskim rizicima (Izvor: Istraživanje autora)

Shema prikazuje integrirani okvir koji povezuje (i) mikro nivo rizika integriteta službenih lica (DIRM), (ii) makro nivo institucionalne zrelosti sistema integriteta (IMM) i (iii) procesni

lanac odgovornosti od detekcije do sudskog ishoda. Empirijski nalazi upućuju da se ključna ranjivost sistema manifestuje kroz dva *enforcement gap*-a: (1) slab prelaz iz interne kontrole prema tužilaštvu i (2) slab odvratajući učinak sudskog procesuiranja. Zajedno, ova tri podsistema objašnjavaju kako institucionalni kontekst i zrelost integriteta oblikuju vjerovatnoću individualnog neetičkog ponašanja i (ne)uspjeh krivičnog pravnog sankcionisanja. Shema prikazuje integrisani governance okvir u kojem individualni rizici integriteta (DIRM) i institucionalna zrelost sistema (IMM) zajedno oblikuju funkcionisanje lanca odgovornosti. Ključne slabosti sistema identifikirane su kroz dva *enforcement gap*-a, koja ograničavaju prelazak od detekcije nepravilnosti ka efektivnom krivičnom sankcionisanju.

Na osnovu prikupljenih podataka identifikovani su sljedeći stabilni obrasci:

1. **Detekcija postoji, ali je neujednačena.** Policijski organi u većem broju slučajeva imaju funkcionalnu unutrašnju kontrolu, dok je u inspeksijskom sektoru sistem integriteta često minimalan ili *ad hoc*.
2. **Slab prelaz iz interne kontrole u krivičnopravnu fazu.** Uprkos prijavama i internim postupcima, relativno mali broj predmeta prelazi u fazu istrage, a zatim u optužnice i presude.
3. **Problem dokazivanja i nekonzistentnost postupanja.** Uočava se teško dokazivanje, prekid ili zastare u internim istragama, kao i visok udio odluka o neprovođenju istrage.
4. **Dugotrajnost postupaka i slaba kaznena politika.** Prosječno trajanje prvostepenih postupaka oko pet godina, uz relativno blage sankcije, umanjuje odvraćajući efekat i negativno utiče na povjerenje javnosti.
5. **Evolucija kulture prijavljivanja bez proporcionalne kulture procesuiranja.** Trend rasta prijavljivanja (uključujući anonimne prijave) nije praćen dosljednim procesuiranjem, što sugerira "enforcement" deficit.

Korištenje postojećeg instrumentarija za detekciju i suzbijanje korupcije pokazuje da antikorupcijske mjere često ostaju deklaratorne, dok je sistem praćenja, nadzora i procesuiranja nominalno uspostavljen, ali funkcionalno nedjelotvoran, što u konačnici slabi institucionalnu otpornost na korupcijske rizike. Rezultati istraživanja potvrđuju da razlike među institucijama nisu prvenstveno posljedica različitog nivoa korupcije, već različitog stepena institucionalne zrelosti sistema integriteta, što ukazuje na potrebu prelaska sa formalnog na funkcionalni model upravljanja integritetom. Empirijski nalazi potvrđuju da najveća ranjivost sistema nije faza detekcije, već institucionalna tranzicija prema fazi kaznenog procesuiranja, čime se reprodukuje tzv. *enforcement gap* — ključni strukturni izazov antikorupcijskog upravljanja u tranzicionim administrativnim sistemima.

## 5. DISKUSIJA

Rezultati istraživanja ukazuju na postojanje izraženog paradoksa između nivoa detekcije nepravilnosti i nivoa njihovog krivičnog pravnog procesuiranja. Dok policijski organi u značajnom broju slučajeva raspolažu funkcionalnim mehanizmima unutrašnje kontrole i bilježe relativno visok broj prijava i internih postupaka, ovaj nivo aktivnosti ne prati proporcionalan prelaz prema fazi krivičnog procesuiranja.

Takav obrazac potvrđuje postojanje institucionalnog *enforcement gap*-a, odnosno jaza između administrativno-disciplinske detekcije i formalnog pravosudnog odgovora. Drugim riječima,

sistem demonstrira sposobnost identifikacije rizika, ali ne i kontinuiranog prevođenja tih nalaza u djelotvorne pravosudne ishode.

Primjena nivoa zrelosti integriteta (IMM) pokazuje da razlike među institucijama nisu nužno refleksi različitog nivoa koruptivnog ponašanja, već prije svega različitog stepena institucionalne razvijenosti sistema integriteta.

Institucije sa razvijenijim unutrašnjim kontrolama i evidencijskim sistemima bilježe veći broj prijava i internih postupaka, što ukazuje da povećana institucionalna vidljivost nepravilnosti predstavlja indikator zrelijeg sistema integriteta, a ne nužno viši nivo korupcije. Nasuprot tome, nizak broj prijava u pojedinim institucijama može ukazivati na slabiji kapacitet detekcije ili ograničenu kulturu prijavljivanja. Jedna od ključnih tačaka uočenih u istraživanju odnosi se na tzv. dokazni jaz između internih istraga i krivičnog pravnog procesuiranja. Interni postupci često proizvode nalaze koji su dovoljni za disciplinsku odgovornost, ali ne dosežu standard dokazivanja potreban za pokretanje krivične istrage.

Posljedično, tužilaštva djeluju kao proceduralni filter u kojem veliki broj predmeta završava odlukama o neprovođenju istrage ili obustavama, što sistemski doprinosi održavanju *enforcement gap-a*. Ovaj nalaz potvrđuje potrebu za jačanjem profesionalnih kompetencija i usklađivanjem standarda između internih kontrola i krivičnog pravnog sistema.

Analiza sudskih postupaka pokazuje da dugotrajnost procesa i relativno blaga kaznena politika rezultiraju slabim odvratajućim efektom. Prosječno trajanje prvostepenih postupaka od oko pet godina, uz dominaciju kratkih kazni zatvora ili uvjetnih osuda, smanjuje percepciju efikasnosti pravosuđa i negativno utiče na institucionalno povjerenje.

Ovakvi ishodi osnažuju sekundarni *enforcement gap*, budući da čak i slučajevi koji prođu fazu istrage ne proizvode dovoljno snažan preventivni učinak na institucionalnom nivou.

Nalazi istraživanja omogućili su razvoj integrisanog analitičkog okvira koji povezuje tri komplementarna modela:

- *Enforcement Gap model* objašnjava gdje dolazi do prekida institucionalnog toka odgovornosti;
- *Integrity Maturity Model (IMM)* objašnjava razlike u kapacitetima i institucionalnoj zrelosti;
- *Dual Integrity Risk Model (DIRM)* pokazuje interakciju individualnih i institucionalnih rizika.

Integracija ovih modela potvrđuje da korupcijski rizik ne proizlazi samo iz individualnih faktora, nego iz interakcije između diskrecionih ovlaštenja službenih lica i institucionalnih kapaciteta kontrole. Time se doprinos rada ogleda u prelasku sa deskriptivne analize na teorijsko-empirijski okvir upravljanja integritetom.

Rezultati ukazuju da ključni reformski fokus treba usmjeriti na jačanje prelaznih faza između institucija, a ne isključivo na proširenje normativnog okvira. Posebno su relevantne sljedeće implikacije:

- standardizacija kriterija za upućivanje predmeta iz internih kontrola prema tužilaštvima;
- jačanje dokaznog kapaciteta internih istraga kroz obuke i procesne standarde;
- uspostava operativne koordinacije između unutrašnjih kontrola i tužilaštava;

- razvoj integrisanih baza podataka i sistema praćenja toka predmeta;
- jačanje specijalizacije u predmetima korupcije službenih lica s posebnim ovlaštenjima;
- harmonizacija i institucionalizacija unutrašnje kontrole u inspeksijskim organima.

Ukupno posmatrano, rezultati ukazuju da se otpornost sistema ne povećava samo kroz normativni okvir, već prije svega kroz jačanje institucionalne zrelosti i sposobnosti kontinuiteta od detekcije do sankcionisanja.

## 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Kontradiktorna veza između korupcije u provođenju zakona i principa vladavine prava, kao i njene štetne posljedice po ukupan ekonomsko-socijalni razvoj, dobro upravljanje i ljudska prava nameće značajnu istraživačku pažnju u praksi upravljanja sigurnosnim sektorom. Konstantan, srazmjeran i nezaustavljen razvoj korupcije potkopava vladavinu prava, slabi povjerenje u javne institucije i odgovornost prema građanima, narušava princip transparentnosti, jednakosti, pravednosti, te nadasve podriva princip odgovornosti zbog činjenice da koruptivne prakse slabe i negiraju unutrašnje disciplinske sisteme i promovišu društveno opasnu kulturu nekažnjivosti.

Iako su istraživanja korupcije formirala širok dijapazon analiza njenih uzroka, efekata i mjera za ublažavanje, koje stvaraju kredibilne osnove za djelovanje i učenje zasnovano na primjenjivoj uporednoj praksi, tek tzv. lokalizacija međunarodnih standarda, prilagođenih nacionalnom kontekstu će dovesti do praktične relevantnosti i djelotvornosti antikorupcijskih strategija i mehanizama. Procjena i razumijevanje korupcijskih rizika utječe na pravovremeni odgovor, koji treba biti strateški, sistemski, institucionalni ali i jedinstven, konzistentan i prilagođen osobenostima datog društva. Korupcija u agencijama za provedbu zakona je predvidiva i proizlazi iz lične pohlepe pojedinaca s jedne strane, ali i iz strukturnih slabosti sistema s druge strane.

Bosna i Hercegovina je dostigla određeni nivo pripremljenosti u borbi protiv korupcije. Međutim, u pogledu efikasnog i proaktivnog krivičnog gonjenja počinitelja koruptivnih radnji, kao i u pogledu snažnijih iskoraka na polju prevencije korupcije, kao preteči krivičnog gonjenja, potrebno je uložiti još dodatnih napora. Donošenjem Strategije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Strategija) i Akcionog plana osiguravaju se uslovi za razvoj i unapređenje sistema prevencije i borbe protiv korupcije u BiH. Strateški ciljevi za borbu protiv korupcije koji su definisani Strategijom odnose se na jačanje sistema prevencije i koordinacijskih mehanizama, jačanje mehanizama otkrivanja i dokazivanja koruptivnih krivičnih djela i procesuiranje počinitelja, jačanje međuinstitucionalne, regionalne i međunarodne saradnje (Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2024-2028).

Ako je korupcija procijenjena kao uporna, složena konstanta i sistemska bolest društva, jasno je da je izgradnja institucija najpostojaniji "djelotvoran lijek" koji dugoročno slabi dejstvo bolesti i ima razvojnu tendenciju. U domaćoj praksi su potcijenjeni efekti preventivnih mehanizama koji služe izgradnji antikorupcijske svijesti, dok je istovremeno prijeko potreban kulturološki preobražaj, poticaj etičkog univerzalizma kao identiteta, profesionalizma i lojalnosti u službi.

Upravljanje korupcijskim rizicima je zasnovano na identifikaciji i procjeni rizika u agencijama za provedbu zakona, te je nužno konstruktivni, razvojni proces koji zahtijeva:

- *sveobuhvatno strateško djelovanje* zahtijeva koordinirane i koherentne antikorupcijske strategiju koja osiguravaju dugoročan anticipatoran uticaj,

- *angažman etičkog vodstva* jedan je od presudnih faktora uspjeha mjera, aktivnosti i strategija usmjerenih na suzbijanje korupcije i jačanje integriteta,
- *reforme sistema upravljanja ljudskim resursima, internih mehanizama praćenja i nadzora, kao i finansijskog upravljanja i kontrole* u kontekstu potreba za sistemskim pristupom koji osigurava usklađenost i usmjerenje na suzbijanje korupcijskih potencijala u agencijama za provedbu zakona,
- *širi dijapazon aktivnosti profesionalizacije, novih etičkih kodeksa, razvoja programa etičkih obuka, jačanja integriteta i izgradnje institucija* nužno je biti sastavni dio punog demokratskog okvira i antikorupcionih napora u stvaranju djelotvornih institucija otpornih na korupciju. Prate druge paralelnereformama upravljanja, uključujući unapređenje javnih nabavki, nezavisnosti pravosuđa i uključivanje civilnog društva u nadzor,
- *efikasni mehanizmi zaštite lica koja prijavljuju korupciju-zviždača* ("whistleblowers protection") su također sastavni dio zakonski utvrđenih antikorupcijskih intervencija usklađenih sa međunarodnim pravnim standardima.

Preventivni i proaktivni pristup suzbijanju korupcije djelotvorni su jer djeluju na uzroke i posljedice koruptivnog ponašanja. Preventivnim se smanjuju mogućnosti i korupcijski podsticaji unapređenjem profesionalnih standarda, uvođenjem etičkih kodeksa, reformom sistema zapošljavanja, finansijskog upravljanja i kontrole, dok se proaktivnim povećava percepcija rizika od nezakonitog postupanja i stvarna posljedica koruptivnog ponašanja osnaživanjem unutrašnjih i vanjskih mehanizama praćenja i nadzora, sistema prijavljivanja i disciplinskih postupaka.

Utjecaj reformi iz preventivnog i proaktivnog pristupa u agencijama za provedbu zakona kratkoročno je teško mjerljiv, zato što promjene "mentaliteta", ponašanja i kulturološki preobražaj zahtijevaju vrijeme, ali se efekti i rezultati ovih metoda u stvarnosti mjere naknadno, dugoročno i u različitim formama društvene dobrobiti.

## LITERATURA

- Ackerman, Susan R. (1999.) *Corruption and Government- Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press
- Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028.*, Akcioni plan za provođenje Strategije 2024-2028., <https://fzzpr.gov.ba/files/Strategije/Strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%202024-2028..pdf>
- Aras, S., *Korupcija*, (2007.) Pravnik, Zagreb
- Barker, T, Carter, D.L., (1994.) *Police Deviance*, third edition, Anderson Publishing Company, Cincinnati
- Basabose Jean de Dieu, (2019.) *Anti-corruption Education and Peacebuilding*, The Ubupfura Project in Rwanda
- Bass, B., Steidlmeier, P, *Ethics, character, and authentic transformational leadership behaviour*, *The Leadership Quarterly* 10(2)
- Bayley, David & Perito, Robert. (2011.) *Police corruption: What past scandals teach about current challenges*. Washington, DC: United States Institute of Peace

- Berman M. Evan, Bowman S. James et al., (2014.) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj službi- paradoksi, procesi i problem, četvrto izdanje, Sage Publications Ltd., Naklada Mate Zagreb
- Bertram I.S., (2021.) Curbing Corruption, Practical Strategies for Sustainable Change, Routledge Corruption and Anti-corruption Studies
- Borković, I., (1999.) Službeničko pravo, Informator, Zagreb
- Bosnia and Herzegovina (2022.) Ranking #90, The World Bank- Ease of Doing Business Report, dostupno na: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)
- Ćirić, J. Reljanović, Nenadić, N. Jovanović, M. Dobrašinović, D. Pejović, D. (2010.) Korupcija- problemi i prevazilaženje problema, Beograd, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije
- Evropska komisija, Izveštaj o Bosnu i Hercegovinu za 2024., [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjesce-o-bosni-i-hercegovini-za-2024-godinu\\_1730986501.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjesce-o-bosni-i-hercegovini-za-2024-godinu_1730986501.pdf)
- Garoo, U., (2025.) Corruption Control and Integrity-Building in Law Enforcement- evidence based learning series, Geneva Centre for Security Sector Governance
- Goldstein, (1975.) Police corruption – a perspective on its nature and control, The Police Foundation, Washington, D.C., U.S.A.. Volume 49, Issue 1
- Graycar, A., (2020.) Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration, 2020, Edward Elgar Publishing
- Kavran D., (2003.) Javna uprava- Reforma, trening, efikasnost, Beograd
- Kesić, Z. (2017.) Razgraničenje koruptivnog ponašanja od bliskih pojava kao prilog definisanju korupcije u policiji, Bezbednost, vol. 59, br. 1
- Kleining, J., (1996.) The ethics of policing, Cambridge, Cambridge University Press
- Kubbe, I., Baez- Camargo, C., Scharbatke-Church, C., (2024.) Corruption and Social Norms: A New Arrow in the Quiver, Annual Review of Political Science, Volume 27
- Kumssa, A. (2015.) Police Corruption: A Perspective on its Nature and Control, Donnish Journal of Political Science and International Relations Vol 1(1)
- Lord Ashton 1887, detaljnije vidjeti OSCE, Best Pratices in Combating Corruption, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/a/13738.pdf>.
- Northouse G. Peter, (2010.) Vodstvo- teorija i praksa, četvrto izdanje, Sage Publications Ltd., Naklada Mate d.o.o. Zagreb
- Olken, Benjamin A. & Rohini, P. (2012.) Corruption in developing countries, Annual Review of Economics
- OSCE, Strategic Approaches to Corruption Prevention in the OSCE Region (2011.) Personnel management in the broader context of corruption prevention- Još jedan način sprječavanja korupcije jeste rotacija javnih službenika
- OSCE, The Western Balkans Trial Monitoring Report, Evaluating the Effectiveness of Judicial Responses to Serious Organised Crime and Corruption, Review Period July 2021 – March 2024, [https://www.osce.org/files/f/documents/4/4/570156\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/4/570156_1.pdf)
- Pedersen H.K., (2024.) Corruption in unlikely places: the case of Denmark seen through Luhmann's system theory, Oñati socio-legal series, volume 14 issue 5 1272-1295: Niklas Luhmann's systems theory and sociology of law
- Prenzler, T. (2009.) Police Corruption- Preventing Misconduct and Maintaining Integrity, 1<sup>st</sup> edition, Routledge

- Punch, M. (2000.), Police corruption and its prevention, European Journal of criminal policy and research
- Rotberg I. Robert, (2021.) Antikorupcija, Mate d.o.o. Zagreb
- Soreide, T., (2014), Drivers of corruption: A Brief review, World Bank
- Svensson, J. (2005.), Eight Questions about corruption, Journal of Economics Perspectives, 19(3)
- Tanović, M., (2018.) Savremena javna uprava, Sarajevo
- Thakor V. Anjan, Kako postati bolji stvaralac vrijednosti, Poslovna škola Sveučilišta u Michiganu, Naklada Mate d.o.o. Neum
- Transparency International (2014.) Asset Declarations: An Effective Tool to Fight Corruption? Working Paper
- Transparency International CPI 2022, dostupno na: [www.transparencyinternational.org](http://www.transparencyinternational.org)
- Transparency International, (2024.) BETWEEN ANTI-CORRUPTION REFORM AND DECLINE Examining key actors, strengths and weaknesses in the Western Balkans and Türkiye's national integrity systems, [https://files.transparencycdn.org/images/2024\\_NISReport\\_BetweenAnti-CorruptionReformAndDecline\\_English.pdf](https://files.transparencycdn.org/images/2024_NISReport_BetweenAnti-CorruptionReformAndDecline_English.pdf).
- Transparency International, People and corruption: Europe and Central Asia 13 global corruption barometer 2016, str. 13 dostupno na: [https://files.transparencycdn.org/images/2016\\_GCB\\_ECA\\_EN.pdf](https://files.transparencycdn.org/images/2016_GCB_ECA_EN.pdf)
- UNODC (2020.) State of Integrity – A Guide on Conducting Corruption Risk Assessments in Public Organisations, Vienna: UN Office on Drugs and Crime
- World Bank & UNODC, (2009.) Income and Asset Declarations: Tools and Resources
- Zhang, Y, Vargas-Hernandez, J, (2015.) Corruption and Government Anti-Corruption Strategies, CRC Press

## CORRUPTION RISK MANAGEMENT AND STRENGTHENING ANTI-CORRUPTION AWARENESS IN LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Review Scientific Paper

### Abstract

Systemic, institutional and bureaucratic corruption represents a serious threat to the further process of democratization of public administration in Bosnia and Herzegovina, but also in other Western Balkans countries. Corruption risk management is a strategic response, planned anti-corruption strategy aimed at preventing and stopping widespread corruption from invading deeper into the highest levels of management and destroying public trust in good governance and the rule of law.

Civil servants and police officers, as public servants with special powers, in performing tasks of importance for ensuring legality, legal discipline respecting the regulations, legal principles and the rule of law, represent a potentially risky and particularly sensitive category exposed and susceptible to corruption pressures.

Although the Corruption Perception Index (CPI) and other indirect international indicators indicate a stable intensity of corruption on the overall institutional work and position Bosnia and Herzegovina worst in relation to the region, high standards of professional and ethical behavior in the service would have an affirmative effect on the transformation of collective and organizational culture.

As part of the primary research in this paper, the authors will examine specific corruption risks and impacts, the efficiency of control mechanisms, corruption risk management, and integrity building mechanisms as an anti-corruption strategy among police and inspection bodies. The relevance of the research issues within this research paper will be supported by internal control statistics in law enforcement agencies, as well as judicial institutions, which indicate the level of corruption risks, risky processes, and harmful consequences, with the aim of effectively preventing violations of public service obligations towards citizens and the common good.

**Keywords:** corruption, corruption risk management, public servants with special powers, law enforcement agencies, integrity of public service

### Podaci o autorima

**Merima Tanović**, van. prof. dr., Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, e-mail: merima.tanovic@fu.unsa.ba

**Aldin Jelovac**, viši asistent, Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, e-mail: aldin.jelovac@unmo.ba