

FOND OTVORENO DRUŠTVO BiH

Poziv na odgovornu i profesionalnu državnu službu

u Bosni i Hercegovini

Vrijednosti i etički standardi u sistemu državne službe Bosne i Hercegovine

Taida Begić

April 2007.

Sadržaj

Izvršni sažetak.....	3
1. Uvod.....	4
2. Relevantnost etičkih standarda za profesionalnu i odgovornu državnu službu	6
2.1. Osnovne karakteristike etičke infrastrukture za državne službenike/ce	8
2.2. Aktuelno stanje etičke infrastrukture za državne službenike/ce na državnom nivou u BiH.....	11
3. Etički kodeksi za državne službenike/ce u Republici Estoniji, Ujedinjenom Kraljevstvu i Češkoj Republici	16
4. Kako bi mogao izgledati etički kodeks za državne službenike/ce u BiH?	22
5. Učinkovita integracija etičkih standarda u sistem državne službe u BiH.....	28
6. Zaključci i preporuke	31
7. Dodatak I.....	33
8. Dodatak II	35
9. Bibliografija.....	41

Izvršni sažetak

Na osnovu opće pretpostavke da prihvatanje etičkih i vrijednosnih koncepata i principa predstavlja ključni korak ka efikasnoj profesionalizaciji državne službe, ova studija promovira nužnost jasnog i sistematskog integrisanja ovih aspekata zajedno sa mehanizmima za implementaciju unutar aktuelnih i budućih programa reformi. Takva *awareness*/osvješćujuća kampanja trebala bi biti idejna vodilja na putu razumijevanja neizbježne povezanosti profesionalnog i etičkog ponašanja, neophodnog za odgovornu i pouzdanu državnu službu, kao i za izgradnju povjerenja građana/ki u njen rad. S tim u vezi, jedan segment preporuka ove studije formuliše se i kao nacrt Etičkog kodeksa za državne službenike/ce na državnom nivou, a kojim se nastoje popuniti praznine u sadašnjem okviru reformi. Ključni elementi Kodeksa predloženog u ovoj studiji su: uloga i svrha Kodeksa; fundamentalne vrijednosti državne službe; mjere za izbjegavanje sukoba interesa; izvršni/implementacijski instrumenti (tj. Kodeks upućuje državne službenike/ice u slučaju etičke dileme, ali takođe precizno upućuje na one koji su odgovorni za implementaciju Kodeksa); sankcije u slučaju kršenja Kodeksa i, konačno, procedura u slučaju upita o Kodeksu. Pomenuti Kodeks bi trebao biti dijelom organizacionih pravila u sistemu državne službe, dok bi efikasna integracija ovih standarda u sistem državne službe u BiH time ukazala na spremnost državne službe same po sebi na unutarnje promjene potrebne radi profesionalnog obavljanja javnih usluga. Njihova kontinuirana implementacija predstavlja ključ uspjeha, a može povratiti povjerenje javnosti u cjelokupan sistem i sigurno je u skladu sa standardima Evropske unije.

1. Uvod

Postojanje tzv. ‘paketa’ etičkih pravila i principa za državne službenike/ce zajedno sa izvršnim mehanizmima, odnosno postojanje ‘etičke infrastrukture’ (*Main Features of an Ethics Framework for the Public Sector, 43rd Meeting of the DG for PA, Maastricht, 2004*) zahtijeva naročitu pažnju u kontekstu cjelokupne reforme javne uprave i evropskih integracionih procesa. S obzirom da su se dosadašnja istraživanja o bh. sistemu državne službe rijetko bavila ovim pitanjem, ili su ga, pak, katkad postavljala kao neophodan dio reforme državne službe, ovo izuzetno važno pitanje predstavlja ključni predmet ove studije, jer kako i u izvještaju Komiteta za ekonomske odnose i razvoj Vijeća Evrope piše: “*Reforma treba da bude vođena u skladu sa dva cilja: da u sami centar postavi interese građana i evropske zajedničke vrijednosti, te da održi i povrati, što može biti slučaj, legitimnost i povjerenje u javne institucije.*”

Javna istraživanja pokazala su istinsko nepovjerenje u javnu upravu u Bosni i Hercegovini, a razlog za takav stav javnosti može biti posljedica zanemarivanja, odnosno izostavljanja prethodno navedenih ključnih principa koje treba primijeniti u praksi. (*Governance Perception Survey in BiH, UNDP BiH, 2003*)¹ Kako bi se postigao određeni cilj postavljen legislativom, ovo pitanje bi se trebalo razmotriti pomoću niza postojećih mehanizama i instrumenata. Riječ je institucionalnim, proceduralnim i upravljačkim rješenjima unutar sistema državne službe. Bilo kakve slabosti unutar ovih rješenja utiču

¹ Isto potvrđuje i *BiH Medium Term Development Strategy (PRSP) 2004-2007, Revised Document, Chapter II.3. Reform of Public Sector: Administration, Statistics, at pp. 63-66, at www.eppu.ba*; Prema EC istraživanju vlasti u BiH ne rade dovoljno brzo da bi ubrzale proces evropskih integracija <http://www.delbih.ec.europa.eu/en/index.htm>.

na postupanje državnih službenika/ca, a kao posljedica toga i na opći rad javne uprave i uspjeh reforme.

Dakle, ova studija, razrađena na bivšim politikama i prethodnim istraživanjima, treba direktno doprinijeti promociji snažnih etičkih standarda i radu na Etičkom kodeksu kao ključnom elementu za profesionalnu i pouzdanu državnu službu. Svjesni činjenice da je Zakon o državnoj službi na državnom nivou² donesen s ciljem da odvoji političku od upravne sfere, da promoviše profesionalnu državnu službu baziranu na kompetentnosti i kvalitetu, a da u isto vrijeme zadovolji etničku zastupljenost, posebni ciljevi ove studije su slijedeći:

- da ispita etičke standarde postavljene legislativom državne službe s namjerom da se ocjeni uticaj legislative na profesionalizaciju državne službe;
- da razvije nacrt etičkog kodeksa za državne službenike/ce (na državnom nivou) koji bi sveobuhvatno i jasno precizirao, te objasnio etičke standarde koje državni službenici/ce treba da zadovolje, kao i mehanizme za njihovu implementaciju;
- i, konačno, da afirmiše komunikaciju, odnosno širenje ovih standarda, kako među državnim službenicima/cama tako i među samim građanima/kama, a sve to s ciljem da se osnaži njihovo efikasno implementiranje.

Metoda analize sadržaja, zajedno s anonimnim intervjuima urađenim sa državnim službenicima/cama i predstavnicima/cama međunarodnih agencija i organizacija u BiH,

² Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, član 3, Službeni glasnik BiH, 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04 i 48/05. i 02/06.

omogućuje jasan uvid u cjelokupno razumijevanje pitanja vrijednosti i etike, kao i njihove pozicije u aktuelnim naporima reforme državne službe. Iskustva Republike Estonije, Ujedinjenog Kraljevstva i Češke Republike takođe su prezentirana u ovoj studiji, s namjerom da se istakne značaj integrisanja ovih aspekta u okviru reforme državne službe, te da bi se usvojile dobre i relevantne prakse za BiH.

2. Relevantnost etičkih standarda za profesionalnu i odgovornu državnu službu

Kriterije za pridruživanje Evropskoj uniji (EU) postavilo je Evropsko vijeće u Kopenhagenu i Madridu.³ Zahtijevajući od država Zapadnog Balkana da prihvate ‘zajedničke standarde Evropske unije’ utemeljene na određenim ključnim principima, ovi kriteriji upućuju na neizbježnost ‘dostatnih’ administrativnih, odnosno upravnih kapaciteta pomenutog regiona čije države priželjkuju da se pridruže Evropskoj uniji. S tim u vezi, među osnovnim principima dobrog upravljanja⁴ prihvaćenih unutar EU, odgovornost i transparentnost navedeni su kao glavni principi. Oni čine parametre kojima se vrši mjerenje napretka reforme javne uprave.⁵ Drugim riječima, iako ne postoji “formalni” *acquis* za oblast javne uprave, i dalje smo svjedoci narastajućeg Evropskog

³ Vidi kriterije Evropskog vijeća iz Kopenhagena 1993. i Madrida 1995., http://ec.europa.eu/comm/enlargement/towards_EU_membership/criteria_en.htm.

⁴ Ključni principi dobrog upravljanja su: 1) pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost); 2) otvorenost i transparentnost; 3) odgovornost i 4) efikasnost i efektivnost. Neki od ovih principa uspostavljeni su kroz praksu Evropskog suda pravde, npr. princip efektivnosti, vidi član. 10 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁵ Kao što izvještava Bugarić, B., SIGMA pri OECDu imala je zadatak da razvije novo sredstvo/mehanizam neophodan za procjenu administrativnog/upravnog kapaciteta zemalja Srednje i Istočne Evrope. Kritika je “da dva dokumenta koja je napravila SIGMA sadrže bogat opis određenih zajedničkih principa javne uprave u Evropi, ali im nedostaje detaljnija analiza kako ti apstraktni principi funkcionišu u različitim zemljama...Kako ne postoji jasan model javne uprave, Evropska komisija je imala prilično otvorenu slobodu da procjeni i kaže zemljama kandidatkinjama šta zaista znači zahtjev za administrativnim/upravnim kapacitetima.” U: *The Europeanization of National Administrations in CEE, in Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, ed. Sadurski/Ziller/Zurek, European University Institute – Robert Schuman Center for Advanced Studies (2006), p. 215.

upravnog prostora između država članica Evropske unije, a koji upućuje na ove zajedničke principe, prakse, pa čak i strukture koje zapravo sačinjavaju zajedničke standarde EU, odnosno predstavljaju magičnu riječ za države koje iščekuju pridruženje EU. Nekoliko studija i izvještaja bavi se ovim pitanjem, a reforme javne uprave poduzete pri posljednjem proširenju potvrđuju ovu činjenicu, kao i težinu cjelokupnog procesa.⁶ Kao što Bugarić u kontekstu posljednjeg EU proširenja kaže: “*Ponekad eksplicitno, ponekad implicitno, mišljenja i izvještaji (Evropske komisije) o napretku referirali su na različita pitanja vezana za opći kvalitet javne uprave. Ova pitanja uključuju razvoj nepristrasne i profesionalne uprave, razvoj sistema obuke, adekvatan razvoj politika i kapaciteta za koordinaciju politika itd.*”. (Bugarić, 2006). U odnosu na poduzete korake u zemljama Srednje i Istočne Evrope, vidimo da je insistiranje Evropske komisije na usvajanju zakona o državnoj službi, kao i na naglašavanju zahtjeva za profesionalnom i depolitiziranom državnom službom, predstavljalo početnu poziciju u okviru reforme javne uprave. (Bugarić, 2006)⁷ I stare i nove članice Evropske unije, ali i neke članice OECD-a, prepoznale su glavni put ka profesionalnoj državnoj službi preko izraženog etičkog ponašanja, koji je kao takav ključan za cjelokupnu reformu javne uprave. Kao što je to već bio slučaj u nekim drugim državama, npr. Slovačkoj, takođe i u BiH treba biti

⁶ Bugarić, B., The Europeanization of National Administrations in CEE, EUI - RSCAS (2006); Grabbe, H., How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, Journal of European Public Policy (2001); Bossaert, D./Demmke, C., Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process, EIPA, Maastricht (2003); Verheijen, T., Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham, Edward Elgar Publishers (1999); Ziller, J., EU integration and Civil Service Reform, in Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Paper No. 23, Paris, OECD (1998).

⁷ Ovaj autor kaže da je, osim promocije sistema karijere od strane Evropske komisije u okviru reformi javne uprave u zemljama Srednje i Istočne Evrope, bilo prostora i za neke druge modele, kao na primjer sistema pozicije, a koji je bio snažno negiran od SIGME i EC-a i koji je, kao posljedica, limitirao opcije politika dostupne ovim zemljama., pp. 218-219. Međutim, ovaj autor takođe izvještava da “činjenica da su neke od zemalja Srednje i Istočne Evrope ipak usvojile različite sisteme državne službe ipak djelimično pokazuje da *conditionality* nije primjenjivana jedinstveno na sve. Dok je Estonija usvojila model pozicija, Slovenija, Bugarska, Rumunija i Slovačka slijedile su model karijere, a Mađarska, Poljska, Litvanija, Češka Republika i Latvija usvojile su mješoviti model.”, at pp. 221-222.

primijenjena tvrdnja da se *“etička reforma u javnoj upravi zasigurno treba promatrati kao integralni dio trenutačne reforme javne uprave.”*⁸

Etičko ponašanje artikuliše profesionalno ponašanje. U istraživanju koje je radio Evropski institut za javnu upravu 2004. godine (Istraživanje), a vezano za pitanje etike u državnoj službi proširene Evropske unije, jedna od preporuka je bila da *“ubuduće više pažnje treba usmjeriti na odnos između neetičkog ponašanja i slabog individualnog i organizacionog djelovanja”* jer je potvrđeno da je *“tema etike jako povezana s pitanjem individualnog i organizacionog djelovanja”*. Zaista, intervjuisani državni/e službenici/ce u BiH naglasili/le su značaj individualne, lične etike koja se, po njima njihovom mišljenju, nažalost ne mjeri i ne ocjenjuje u sadašnjem sistemu državne službe. To se odnosi i na politike i procedure zapošljavanje i unapređenja. Za one koji vode računa o cjelokupnom imidžu sistema državne službe u BiH, individualno i institucionalno, odnosno organizaciono ponašanje mogu predstavljati prepreku u razvoju nepristrasne i profesionalne državne službe.

2.1. Osnovne karakteristike etičke infrastrukture za državne službenike/ce

Općevažeca tvrdnja da su određene etičke vrijednosti i zahtjevi postavljeni u zakonima (Zakon od državnoj službi i Krivični zakon) kao i u legislativi o disciplinskoj odgovornosti, i dalje je aktuelna. Ovi pravni instrumenti upućuju na tradicionalne vrijednosti državne službe kao, na primjer: nepristrasnost, zakonitost, neutralnost,

⁸ Ethics in Public Administration – Draft Code of Ethics for Civil Servants/Employees in Public Administration, Draft Code of Ethics for Elected Representatives of Self-governments, at p. 4., available at <http://www.government.gov.sk>.

izbjegavanje sukoba interesa itd. Međutim, kako bi se ojačali etički standardi, u javnim službama mnogih država primijenjena je upotreba pisanih etičkih vodiča kao novih instrumenata, nazvanih etičkim kodeksima, koji se u današnjem vremenu smatraju veoma važnim i novim karakteristikama etičke infrastrukture za državne službenike/ce. (Istraživanje, 2004).⁹ Takvi kodeksi sadrže, formulišu i objašnjavaju etičke standarde kojih državni/e službenici/ce treba da se pridržavaju. Neki, takođe, upućuju na izvršne mehanizme kao neophodne komponente etičke infrastrukture npr. Kodeks Latvije. (Palidauskaite, 2003). Uzimajući u obzir da „*danas skoro da nema države koja nije voljna da investira u ove nove instrumente*“ (Istraživanje, 2004), te imajući u vidu kulturne različitosti u percepciji (ne)etičkog ponašanja, važno je napomenuti da se ovi kodeksi i njihovi izvršni instrumenti razlikuju od države do države. U kontekstu EU, prethodno navedeno važi kako za stare tako i za nove države članice. U nekim državama, npr. u Estoniji, Etički kodeks je integralni dio Zakona o državnoj službi. U nekim drugim državama ovi se kodeksi više primjenjuju kao preporuke, npr. u Češkoj Republici. Neke države uopće nemaju pisane etičke kodekse. Primjer za ovo je Finska, koja je uprkos tome jedna od najmanje korumpiranih država. (*Transparency International Corruption Perceptions Index, 2006*). Njemačka je takođe suzdržana prema ovim novim etičkim mjerama, jer njen pravni sistem obezbjeđuje visoki nivo etičkog i profesionalnog djelovanja. (Behnke, 2002)¹⁰

Takođe je opće prihvaćeno da pisani etički kodeksi, čak i kada su jasno i sveobuhvatno napisani, ne mogu sami po sebi doprinijeti efektivnoj implementaciji etičkih standarda.

⁹ Vidi takođe *Kernaghan, K.*, The Ethics Era in Canadian Public Administration, Research paper No.19, Canadian Centre for Management Development (June 1996).

¹⁰ Njemačka je na 16. mjestu sa bodom od 8.0 na ljestvici Transparency International CPI za 2006.

Kao što Istraživanje kaže, *“uprkos njihovoj popularnosti, etički kodeksi ne znače mnogo ukoliko ih uposlenici nisu prihvatili i ukoliko se energično ne održavaju, podižu i implementiraju. Uz to, etički kodeksi su beskorisni ako se uposlenici redovno ne podsjećaju na njih i ukoliko im se ne daje kontinuirana obuka o etici. Kodeksi su efektivni samo ukoliko se nalaze u srcima i mislima uposlenika”*. (Istraživanje, 2004)

Države koje vode računa o *ethosu* državne službe takođe se izrazito fokusiraju na ostale izvršne instrumente, odnosno mehanizme potrebne za efektivnu implementaciju etičkih kodeksa. Među različitim instrumentima, ključni su svakako etičko obrazovanje, odnosno obuka, dobro liderstvo (političko liderstvo i liderstvo rukovodećih državnih službenika), efektivna diseminacija, odnosno prenošenje etičkih standarda i prisutnost etičkog razmatranja u politikama zapošljavanja i unapređenja. (Istraživanje, 2004) Drugi mehanizmi uključuju kaznene mjere (koje su, prema Istraživanju, ključne protiv protuzakonitih djela, ali se ne smatraju najefektivnijim instrumentima), suspenziju od strane neovisnih tijela itd. (Istraživanje, 2004) Istraživanje je pokazalo da države uglavnom kombinuju tri do četiri različita instrumenta. (Istraživanje, 2004) Prema tome, kao što Whitton izvještava, *“danas je opće prihvaćeno da su etički kodeksi, sa mehanizmima za implementaciju, vezani za sistematske prakse i procedure bazirane na legislativi, a podržani upravljačkim liderstvom i političkom podrškom na visokom nivou, kao i neophodnom kontinuiranom obukom iz oblasti ‘profesionalne etike’*.” (Whitton, 2001)

Imamo li na umu navedeno, karakteristike etičke infrastrukture su jasno prikazane u slijedećoj OECD šemi:

Figure 1.3. The Ethics Infrastructure



Source: OECD (1996), Public Management Occasional Papers No. 14, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practices, page 25.

Šema 1.¹¹

2.2. Aktuelno stanje etičke infrastrukture za javne službenike/ce na državnom nivou u Bosni i Hercegovini

Zbog izuzetno složene i komplicirane administrativne, odnosno upravne strukture uspostavljene Ustavom BiH (Annex IV Dejtonskog mirovnog sporazuma), reforma javne uprave u BiH predstavlja dodatno zahtjevan i prilično izazovan zadatak. Na sastanku Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira (Brisel, 28 mart 2003), Vijeće ministara BiH zajedno sa entitetskim vladama usvojilo je dokument pod nazivom “Reforma javne uprave – naš program” potvrđujući da “javna uprava BiH još uvijek ne zadovoljava

¹¹ OECD (1996), Public Management Occasional Papers No. 14, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practices, at p. 26, available at <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>.

očekivanja građana”. Ovaj dokument optimistično tvrdi da je glavni cilj strategije i akcionog plana za implementaciju reforme javne uprave u BiH “*da stvori solidnu, pouzdanu i transparentnu javnu upravu u čitavoj BiH, sa kvalifikovanom i profesionalnom državnom službom na svim nivoima*”.¹² Izvještaj Evropske komisije za BiH iz 2003. godine jasno kaže da je “*pojam profesionalne, nepolitične državne službe, sa zapošljavanjem i unapređenjem baziranim na iskustvu i sposobnosti, imao veoma teške početke.*” Nadalje, izvještaj Evropske komisije iz 2005. godine gotovo to isto ponavlja, iako su utvrđena neka poboljšanja na nižim nivoima. U isto vrijeme, kako bi se definisali tipovi reformi potrebni u ovom izuzetno širokom području i kako bi se predstavilo aktuelno stanje u javnoj upravi BiH, te s potrebom da se pronađe jasan put postojećim i budućim procesima reforme, Evropska komisija je pripremila funkcionalne preglede na svim nivoima upravljanja. (*Funkcionalni pregled BiH javne uprave, 2004*)

BiH, kao i druge zemlje u regionu, usvojila je zakon(e) o državnoj službi (na različitim nivoima upravljanja) kao dio cjelokupne reforme javne uprave. Opcija politike koja bi vodila ka profesionalizmu, nepolitičnosti i nepristrasnosti usvojena je unutar bh. državne službe.

Profesionalna državna služba, kao i kvalitet javne usluge, direktno su vezani kako za regulatorni okvir (tj. pravni okvir u sistemu državne službe) tako i za upravljačke kapacitete koji mogu obezbijediti povećanje profesionalnosti, stabilnosti i kontinuiteta.

(Ziller, 1998) S obzirom da postojanje etičke infrastrukture zahtijeva posebnu pažnju u

¹² Priprema strategije reforme javne uprave u BiH je ozbiljno kasnila; vidi Srednjoročnu razvojnu strategiju BiH (PRSP) 2004-2007, revidirani dokument, Poglavlje II.3. Reforma javnog sektora: Uprava, Statistika, p. 63, www.eppu.ba.

okviru reforme javne uprave u kontekstu evropskih integracionih procesa, opravdano je očekivanje da državna služba na državnom nivou preuzme liderstvo u podizanju nivoa odgovornosti, profesionalizma, neutralnosti i transparentnosti u pružanju javnih usluga.

Izveštaj Evropske komisije iz 2003. godine kaže: “...*ako želi postići napredak, BiH mora razviti stabilnu, na jasnom pravnom okviru zasnovanu, efikasnu, profesionalnu i nezavisnu javnu upravu.*” Takođe, Zakon o državnoj službi na državnom nivou jasno kaže da državna služba treba da osigura poštivanje i primjenu principa odgovornosti, transparentnosti, profesionalne nepristrasnosti, zakonitosti, efikasnosti i ekonomičnosti.¹³ Dakle, Zakon sam po sebi upućuje na opće principe javne uprave kao zahtjeve koje državni/e službenici/ce treba da zadovolje. Zakon navodi prava i obaveze državnih službenika/ca. Državni/a službenik/ca: “*se u vršenju svojih dužnosti rukovodi općim interesom, te naročito služi i pomaže javnosti*”¹⁴ Dužnost nepristrasnosti uključuje: “*izbjegavanje aktivnosti ili propusta u vršenju svoje profesionalne dužnosti koje krše ili su nespojive sa dužnostima utvrđenim ovim zakonom i suzdržava se od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja*”.¹⁵ Nadalje, državni/a službenik/ca “*ne traži i ne prihvata za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, beneficiju, naknadu u novcu, uslugama i slično, osim onih dozvoljenih ovim zakonom*”.¹⁶ Poštivanje ustavnopravnog poretka i zakona u BiH navedeno je kao prva dužnost državnog/e službenika/ce zajedno s obavezom izvršavanja zadataka predviđenih opisom radnog mjesta.¹⁷ Zakon takođe

¹³ Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, član 3, Službeni glasnik BiH, 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05 i 02/06.

¹⁴ Član 14(4)(a).

¹⁵ Član 14(3)(a).

¹⁶ Član 14(3)(b).

¹⁷ Član 14(1).

upućuje državnog/u službenika/cu kako da postupa u slučaju da primi naredbu za koju se pretpostavlja da je nezakonita.¹⁸ Među pravima državnog/e službenika/ce, Zakon predviđa pravo “*da se nadređeni prema njemu odnose poštujući njegovo ljudsko dostojanstvo; na podršku i pomoć u stručnom obrazovanju i profesionalnom usavršavanju s ciljem napredovanja u karijeri, putem obuke i na druge načine; na zaštitu svog fizičkog i moralnog integriteta od strane države tokom obavljanja službenih dužnosti, itd.*”¹⁹ Član 16 Zakona govori o pitanjima sukoba interesa, tj. o stvarima nespojivim sa dužnostima državnog/e službenika/ce (iako se ovo pitanje tretira i u članu koji se bavi dužnostima državnih službenika/ca, kao što je prethodno navedeno) i nalazi, između ostalog, nespojivim za državnog/u službenika/cu da bude član/ica upravnih odbora ili drugih odbora političkih stranaka i da slijedi instrukcije političkih stranaka.²⁰

Reforma na državnom nivou ne može se promatrati kao reforma vođena domaćim snagama (barem ne u samom početku) jer je ovaj zakon nametnuo Visoki predstavnik 2002. godine. Međutim, početak implementacije (za koji se smatra da jeste vođen domaćim snagama) ocijenjen je kao “uspješan”. Prema mišljenju većine intervjuisanih državnih službenika/ca, čitav sistem je uzdrman već nakon tri godine implementacije. Oni su izgubili vjeru u pravičnost procedura, osobito onih koje se tiču zapošljavanja i unapređenja. Neke su rezultat postojećih kontradikcija u samom zakonu (npr. profesionalni v. etnički/nacionalni uvjet), dok se neke druge ubrajaju u kategoriju individualnog i institucionalnog neetičkog ponašanja ili tzv. “*sistemskih manjkavosti*”. Intervjuisane osobe opisuju ovo stanje ponižavajućim i za državne službenike/ce koji već

¹⁸ Član 14(2).

¹⁹ Član 15(1).

²⁰ Član 16.

rade u državnoj službi kao i za nove kandidate/kinje, dakle one koji/e žele i prijavljuju se na pozicije u BiH državnoj službi. Ljudi su jednostavno izgubili vjeru u pravičnost procedura zapošljavanja. Od državnih službenika/ca i javnih zvaničnika/ca se očekuje da služe općem interesu; međutim, u sadašnjem sistemu neki/e od njih nesumnjivo služe sami sebi. Na osnovu aktuelne vrijednosne ljestvice, politička podobnost, nepoštenje i novac imaju veliki značaj, a ponekad se čini da se zajednička karakteristika institucija ogleda u činjenici da su neki/e saradnici/ce (konkretno sekretarice) moćnije/ji od pomoćnika/nica ministara/rica ili šefova/ica odsjeka. Konačno, sa dodatkom etničkog/nacionalnog uvjeta u postavljenoj tzv. bošnjačko/hrvatsko/srpskoj strukturi, koja je (ne)oficijelno postala standard, teško je govoriti o kompetentnom i profesionalnom sistemu državne službe. Nadalje, u sistemu bez statističkih podataka i dokaza o neetičkom ponašanju izuzetno je lako špekulisati činjenicama. Prema većini intervjuisanih, tzv. “*sistem šutnje*” je sadašnja realnost.

Zakon upućuje na opće principe javne uprave, a to ukazuje na nepostojanje jasne identifikacije etičkih principa za državne službenike/ice koji bi se zasnivali na ovim općim principima. Kako bi se ojačalo i promovisalo etičko ponašanje, korisno bi bilo uvrstiti sve etičke standarde i zahtjeve u jedan dokument, tj. u etički kodeks, koji bi vodio i usmjeravao ponašanje državnih službenika/ca u određenim situacijama. Ovi standardi sadržavali bi prava i obaveze već navedene u legislativi, kao i dodatne zahtjeve, s ciljem da se osnaže profesionalizam i kompetentnost, odgovornost, politička nepristrasnost i neutralnost, poštenje, transparentnost itd. Za pisce nacrtu kodeksa ključni izazov jeste učiniti ga općeprimjenjivim.

Iako su etički vodiči mehanizam koji se široko koristi, do danas još ne postoji etički kodeks razvijen za državne službenike/ce koji/e rade na državnom nivou u Bosni i Hercegovini.²¹ U okviru reforme javne uprave u BiH takav Kodeks bi mogao postaviti pitanja vrijednosti i etike na najvišem nivou. Opća je pretpostavka da takav pristup, kombinovan s modernim upravljanjem javne uprave, može jedino voditi ka efikasnoj profesionalizaciji državne službe.

Iako su pojedine staromodne upravne strukture veoma suzdržane prema tzv. 'evropeizaciji'²² BiH javne uprave, ipak i dalje postoji tzv. prostor za ubrzavanje cjelokupnog procesa. Međutim, postojeća saznanja pokazuju da je proces evropskih integracija jedini pokretač promjena, tj. da proces sam po sebi utiče značajno na rad javne uprave.

3. Etički kodeksi za državne službenike/ce u Republici Estoniji, Ujedinjenom Kraljevstvu i Češkoj Republici

Na osnovu prethodno analiziranih karakteristika etičke infrastrukture za državne službenike, ovo poglavlje elaborira etičke kodekse u Estoniji, Ujedinjenom Kraljevstvu i

²¹ Istovremeno, Zakon o sukobu interesa u vladinim institucijama BiH pokriva posebne obaveze izabranih i javnih zvaničnika (pa prema tome ne i državnih službenika) u vršenju njihovih dužnosti u institucijama BiH vlade. Ovaj zakon sadrži Kodeks ponašanja za ovu kategoriju zvaničnika. Zakon o sukobu interesa u vladinim institucijama BiH, Službeni glasnik BiH 16/02.

²² "Postoje različiti aspekti evropeizacije. Ona utiče na nacionalne političke procese i procese stvaranja politika, na nacionalne upravne strukture, okvire koji oblikuju rad javnih uprava i na strukture nacionalnih uprava." u Bugarić, B., *The Europeanization of National Administrations in CEE*, p. 205, EUI-RSCAS (2006). Bugarićeva studija daje pregled uticaja evropeizacije na nacionalne upravne strukture, pravila i procedure u državama CEEa i zaključuje da je evropeizacija imala veći uticaj na ove države u odnosu na stare države članice EU kako u direktnoj tako i u indirektnoj formi.

Češkoj Republici.²³ Ovi kodeksi evaluirani su s namjerom da se naglasi važnost integrisanja ovih aspekata u proces reforme državne službe, te da se ukaže na dobre prakse koje bi mogle biti relevantne za BiH. Ocjena ovih kodeksa pomoći će uspostavljanju općeg okvira za državne službenike/ce u BiH:

Etički kodeks	Estonija	Ujedinjeno Kraljevstvo	Češka Republika
Status kodeksa	Sastavni dio Zakona o državnoj službi	Integralni i ključni dio vlade UK; kodeks je dio ugovornih odnosa između državnog/e službenika/ice i njegovog/njenog poslodavca	Preporuka
Svrha	Nema eksplicitne definicije o svrsi	Da postavi, objasni i promoviše temeljne vrijednosti državne službe koje podržavaju dobro upravljanje i pomažu državnoj službi da dobije i zadrži poštovanje vlade, javnosti i korisnika; da postavi standarde ponašanja koje se očekuje od državnih službenika/ica, a koja se baziraju na temeljnim vrijednostima	Definisana u preambuli; Kodeks nastoji da zadobije i održi povjerenje javnosti, da promoviše etičke standarde među državnim službenicima/cama i da komunicira/informira građane/ke o ovim standardima

²³ Za analizu kodeksa Estonije i Češke pogledati *Palidauskaite, J.*, Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, Paper presented at the EGPA Annual Conference, Oeiras (2003).

Vrijednosti/principi državne službe	<p>Služenje javnosti; lojalnost vladi i poštivanje ustava, zakona i javnosti; slaganje sa zakonito iskazanom voljom političara; odgovornost; participacija javnosti; politička nepristrasnost; predvidljivost; objektivnost; pouzdanost; poštenje; ljubaznost; otvorenost; savjesnost; individualni razvoj</p>	<p>Integritet, poštenje, objektivnost i nepristrasnost; profesionalizam i kompetentnost; standardi ponašanja</p>	<p>Služenje javnosti; kompetentnost i kontinuirani individualni razvoj; ljubaznost; razumijevanje; korektan tretman drugih uposlenika u javnoj upravi; objektivnost; zakonitost; poštivanje prava i legitimnih interesa građana; izbjegavanje sukoba interesa; politička nezainteresovanost i nepristrasnost; povjerljivost; efektivna i ekonomična uprava i efektivno i ekonomično korištenje finansijskih resursa; odbijanje da se djeluje protuzakonito</p>
Prioritetna vrijednost/princip	<p>Služenje javnom interesu</p>	<p>Služenje javnosti</p>	<p>Služenje javnosti</p>
Izvršni instrumenti	<p>Nema eksplicitnog upućivanja na izvršne instrumente; međutim, Kodeks naglašava obavezu svakog /e državnog/e službenika/ce da traži izvršenje/primjenu Kodeksa</p>	<p>Eksplicitno upućuje na izvršne instrumente; upućuje državnog /u službenika/cu u slučajevima etičkih dilema ili pitanja; upućuje na komesare državne službe koji razmatraju tužbe upućene od državnih službenika/ca (ali nemaju ovlaštenje da iniciraju istrage bez ovakvih prijava državnih službenika/ca); u slučajevima dokaza o krivičnim ili nezakonitim aktivnostima državni/e službenici/ce se upućuju da takve aktivnosti prijavljuju direktno policiji ili drugim relevantnim</p>	<p>Nema eksplicitnog upućivanja na izvršne instrumente; međutim, Kodeks naglašava obavezu svakog/e državnog/e službenika/ce da traži izvršenje/primjenu Kodeksa</p>

		organima; Kodeks je dio ugovornih odnosa	
--	--	--	--

Tabela 1.²⁴

Tabela 1 upućuje na osnovne elemente etičkog režima u ovim državama. Prvo pitanje za razmatranje tiče se pravne prirode ovih kodeksa. Kao što je već rečeno, pravni status kodeksa razlikuje se od države do države, tj. kodeksi mogu biti pravno obavezujući ili mogu imati status preporuke. Pravno obavezujuća priroda etičkog kodeksa Estonije izražena je u članu 59(1) Zakona o državnoj službi na sljedeći način: *“Državni službenik treba da obavlja svoje dužnosti takođe i u skladu s etičkim kodeksom državne službe koji se nalazi u aneksu 1 ovog Zakona...”* Pored činjenice da Etički kodeks Ujedinjenog Kraljevstva *“podržava Vladu u razvijanju i implementaciji politika, te u obavljanju javnih usluga”*, ovaj Kodeks takođe je dio ugovornih odnosa. Češka Republika izabrala je pravno neobavezujući karakter kodeksa. On ima status preporuke za uposlenike/ce u državnoj upravi i za uposlenike/ce u regionalnim samoupravama.²⁵

Drugo pitanje tiče se svrhe samog kodeksa. Iako je u nekim slučajevima svrha kodeksa implicirana, preporučuje se tehnika pisanja kodeksa koja eksplicitno objašnjava njegovu svrhu. U tom smislu, manjkavost Kodeksa Estonije ogleda se u nedostatku takve eksplicitne definicije, za razliku od kodeksa Ujedinjenog Kraljevstva i Češke Republike, koji sadrže eksplicitnu definiciju svrhe kodeksa.

²⁴ Kodeksi se nalaze u Dodatku II, a dostupni su na <http://www.legaltext.ee/text/en/X0002K8.htm>; <http://www.civilservice.gov.uk/publications/civilservicecode/index.asp>; <http://www.vlada.cz/cs/urad/sor/russ.html>.

²⁵ Član 1(1) Etičkog kodeksa Češke.

Sva tri kodeksa upućuju na znatan broj općepriznatih vrijednosti, odnosno principa državne službe, među kojima prioritetnu vrijednost, odnosno princip predstavlja služenje javnom interesu. Drugim riječima, sva tri kodeksa, iako s različitim tehnikama pisanja, naglašavaju osnovnu vrijednost, odnosno princip sistema državne službe. Služba u općem interesu leži u srcu vrijednosti državne službe i prirodno proizlazi iz same aktivnosti javne uprave. Kodeks UK definiše osnovnu vrijednost integriteta kao “*stavljanje obaveza državne službe iznad ličnih interesa*”.²⁶ U Etičkom kodeksu Estonije ova prioritetna vrijednost izražena je na sljedeći način: “*Službenik je građanin u službi javnosti; javna ovlašćenja treba da se izvršavaju samo u javnom interesu; vršenje javnih ovlašćenja je, kao pravilo, javna aktivnost; Službenik treba da je spreman da donosi nepristrasne odluke u javnom interesu; Pri obavljanju svojih aktivnosti službenik uvijek treba podrediti interese ureda, odnosno odjela, javnom interesu; Službenik treba da donosi odluke bazirane na javnim i općerazumljivim kriterijima.*”²⁷ U članu 2 Etičkog kodeksa Češke Republike, a koji upućuje na osnovne principe, rad u javnoj upravi je definisan kao služenje javnosti.

Iako je kodeks neophodna komponenta etičke infrastrukture, ipak je nedovoljan kao jedini uvjet za pridržavanje. Prema tome, kodeks zahtijeva određene izvršne instrumente koji mogu pomoći učinkovitoj implementaciji kodeksa. U skladu s navedenim, manjkavosti kodeksa Estonije i Češke Republike ogledaju se u činjenici da su njihovi izvršni instrumenti nejasni ili neodređeni. Međutim, oba kodeksa naglašavaju obavezu

²⁶ Član 2 Etičkog kodeksa UK.

²⁷ Članovi 1, 4, 7, 8, 10, 12 Etičkog kodeksa Estonije.

svakog/e državnog/e službenika/ce da traži izvršenje, odnosno primjenu Kodeksa. U Kodeksu Estonije to je izraženo na sljedeći način: “*Službenik treba da omogući širenje ovih principa na svaki način; Radeći u državnoj službi, kontinuiranim individualnim razvojem službenik treba djelovati najbolje što može.*”²⁸ Češki kodeks u članu 5, koji se bavi pitanjem poklona i drugih nadoknada, kaže: “*U privatnom životu uposlenik izbjegava aktivnosti i ponašanje koja mogu umanjiti povjerenje javnosti u rad javne uprave. On/ona mora izbjegavati akcije bazirane na njenim/njegovim aktivnostima koje su u sukobu s pravnim i etičkim normama, te koje bi bile razlog da se on/ona ucjenjuje*”. Član 7 ovog Kodeksa govori o notifikaciji nedozvoljenih aktivnosti i upućuje državnog/u službenika/cu da prijavi takve aktivnosti pretpostavljenom ili direktno policiji ili nekom drugom odgovarajućem organu.

Nasuprot estonskom i češkom kodeksu, Kodeks UK jasno identifikuje i upućuje državnog/u službenika/cu kada su u pitanju procedure implementacije, odnosno izvršenja. Na primjer, svaki odsjek ili agencija imaju dužnost da upoznaju službenike/ce o sadržini kodeksa i vrijednostima državne službe; u slučajevima etičkih dilema ili pitanja upućuje državnog/u službenika/cu na komesare državne službe koji razmatraju prijave upućene od državnih službenika/ca (ali nemaju ovlaštenje da sami pokrenu istrage bez ovakvih prijava); u slučaju dokaza o krivičnim ili nezakunitim aktivnostima, državni službenici/ce se upućuju da prijave takve aktivnosti direktno policiji ili drugim odgovarajućim organima; Kodeks je dio ugovornih odnosa.

²⁸ Članovi 19-20.

Međutim, nijedan od evaluiranih kodeksa ne upućuje eksplicitno na sankcije (npr. na disciplinsku odgovornost) u slučaju kršenja kodeksa. Uzimajući u obzir pravno obavezujući karakter etičkih kodeksa Estonije i Ujedinjenog Kraljevstva, disciplinska odgovornost može biti implicirana. Puka činjenica da svaki/a državni/a službenik/ca treba da traži izvršenje i primjenu Kodeksa bez upućivanja na tzv. 'lanac' procedura i tijela zaduženih za njegovu implementaciju, može umanjiti eventualnu učinkovitost kodeksa. (Palidauskaite, 2003) Prema tome, implementacija etičkog kodeksa predstavlja ključni izazov čak i u fazi pisanja nacrtu kodeksa.

4. Kako bi mogao izgledati etički kodeks za državne službenike/ce u BiH?

Kao što je rečeno: *“Kada se primjene na određene kategorije ljudi – državne službenike, doktore – kodeksi predstavljaju temeljne referentne pojmove. Oni su okvir u kojem se grade profesije.”* (Gilman, 2005) Opće je priznato da etički kodeksi predstavljaju veoma važan instrument za jačanje i obezbjeđivanje profesionalizacije državne službe. Ovi pisani instrumenti služe kao vodiči za državne službenike/ce kada je riječ o etičkom i neetičkom ponašanju. Prema tome, neophodno je jasno i sveobuhvatno razviti nacrt jednog takvog kodeksa kako bi uopće bilo razumljivo šta podrazumijeva očekivano ponašanje a šta ne. Jednom napisan, on nadalje služi svakom/oj državnom/oj službeniku/ci kao test njegovog/njenog djelovanja u skladu s očekivanim etičkim standardima na kojima se profesija državne službe izgrađuje. (Gilman, 2005)²⁹ Intervjuisani državni/e službenici/ce u BiH naveli/e su da većina njih želi kodeks koji omogućava otvoreno razlikovanje *“loših”* od *“dobrih”*. S obzirom da pisani vodiči

²⁹ Vidi takođe *Palidauskaite, J.*, Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, Paper presented at the EGPA Annual Conference, Oeiras (2003).

navode indikacije o tome šta je dozvoljeno a šta zabranjeno, sasvim je logično zaključiti da se s takvim kodeksima djelovanja državni službenici/ce mogu lakše ocijeniti kako sa moralne tako sa etičke tačke gledišta. Aktuelno stanje etičke institucionalne, odnosno organizacione kulture unutar državne službe može se opisati kao nepodsticajno. Problem “*mного ruku*”³⁰ potvrdila je većina intervjuisanih i samim tim snažno podržala ideju pisanja kodeksa koji bi mogao djelotvorno uticati i na individualnu i na institucionalnu, odnosno organizacionu kulturu, kao i na opći imidž državne službe. Uzimajući u obzir ovu analizu i slijedeći opći vodič za razvoj kodeksa (Main Features of an Ethics Framework for the Public Sector, 43rd Meeting of the DG for PA, Maastricht, 2004), nacrt etičkog kodeksa za državne službenike/ce u BiH mogao bi biti kako slijedi:³¹

Etički kodeks za državne službenike/ce u institucijama Bosne i Hercegovine

Uloga i svrha Etičkog kodeksa

1. Državni/e službenici/e u institucijama BiH ključni su dio upravljanja Bosnom i Hercegovinom. Pomažući bh. Vladu, državni/e službenici/ce na temeljan način doprinose jačanju demokratije, dobroj upravi i bh. društvu uopće. Radeći u institucijama BiH u skladu sa zakonom, državni/e službenici/ce pomažu podjednako dobro razne vlade različitih političkih uvjerenja pri njihovom služenju javnom interesu.
2. Ovaj Kodeks postavlja okvir unutar kojeg svi/e državni/e službenici/ce rade, te objašnjava temeljne vrijednosti i standarde kojih treba da se pridržavaju. Ovaj Kodeks upućuje državne službenike/ce u vezi sa svim njihovim profesionalnim aktivnostima, te podržava dobru upravu kako bi se obezbijedilo postignuće najvećih mogućih standarda u svemu što državna služba radi.
3. Kako bi doprinio/doprinijela sticanju i očuvanju povjerenja javnosti, svaki/a državni/a službenik/ca treba da poštuje vrijednosti državne službe i standarde ponašanja. Prema tome, ovaj Kodeks promovira temeljne vrijednosti i željene standarde ponašanja među

³⁰ Problem *mного ruku* opisan je u više studija. Ukazuje na izbjegavanje moralne odgovornosti od jedne osobe jer je previše drugih takođe uključeno u neetičko djelovanje. Vidi, *Gilman, C. S.*, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting and Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, World Bank, Washington DC, Winter (2005).

³¹ Važno je naglasiti da su za svrhu pisanja prijedloga ovog nacrta i kodeksi za državne službenike/ce nekih drugih država (osim već navedenih) takođe bili predmet razmatranja kao modeli dobre prakse (npr. Etički kodeks Kanade).

državnim službenicima/cama. On takođe informiše javnost o standardima ponašanja koje građani/ke imaju pravo zahtijevati.

Fundamentalne vrijednosti državne službe

1. Državni/e službenici/ce u BiH su postavljeni/e i unaprijeđeni/e na temelju profesionalne sposobnosti, pravičnog i javnog konkursa, te se u skladu s tim očekuje da svoje dužnosti vrše dosljedno, odnosno poštivajući temeljne vrijednosti državne službe. Temeljne vrijednosti državne službe su:

- Integritet – podrazumijeva vršenje poslova državnog organa isključivo u javnom interesu i stavljanje obaveza državne službe iznad ličnih interesa državnog/e službenika/ce; podrazumijeva djelovanje unutar okvira temeljnih vrijednosti državne službe;
- Kompetentnost – podrazumijeva vršenje poslova državnog organa u skladu sa visokim nivoom kvalifikacija i profesionalizma koje državni/na službenik/ca kontinuirano provodi i razvija;
- Politička nepristrasnost – podrazumijeva djelovanje isključivo na osnovu okolnosti slučaja i na način koji nije određen stavovima ijedne političke partije; podrazumijeva održavanje tradicije političke nepristrasnosti državne službe;
- Neutralnost – podrazumijeva obavljanje obaveza prema načelima pravičnosti i jednakosti, te reflektuje državnu službu u skladu s načelima jednakosti i odsustva predrasuda;
- Zakonitost – podrazumijeva vršenje poslova državnog organa u skladu sa zakonom i s podrškom funkcionisanju prava;
- Poštenje – podrazumijeva iskrenost i otvorenost; podrazumijeva korištenje javnog novca i drugih resursa samo za ovlaštenu javnu svrhu za koju su namijenjena;
- Odgovornost – podrazumijeva odgovorno ispunjavanje obaveza i dužnosti; podrazumijeva javnu odgovornost pri djelovanju i ponašanju državnih službenika/ica;
- Transparentnost i otvorenost – podrazumijeva rukovanje informacijama koliko je moguće otvoreno u okviru pravnog okvira; podrazumijeva poštivanje vrijednosti transparentnosti, u isto vrijeme imajući u vidu dužnost povjerljivosti u skladu sa zakonom;
- Korektno ponašanje – podrazumijeva tretiranje drugih državnih službenika/ca kao i građana/ki s najvećim mogućim stepenom ljubaznosti, razumijevanja, raspoloživosti i poštovanja i bez ikakvih predrasuda;

- Efikasnost i efektivnost – podrazumijeva ekonomično, ekspeditivno i razborito korištenje javnog novca i ostalih resursa;
 - Pravičnost – podrazumijeva donošenje odluka na nediskriminatorski i pravedan način;
 - Odgovornost – podrazumijeva odgovornost prema vladi, drugim državnim službenicima/ama i javnosti;
 - Egzemplarnost – podrazumijeva odgovornost svakog/e državnog/e službenika/ce da svojim djelovanjem i ponašanjem, tj. individualnim primjerom ističe poštivanje temeljnih vrijednosti državne službe;
 - Liderstvo – podrazumijeva odgovornost, posebno najvišeg menadžmenta (rukovodeće državne službenike/ce) da vlastitim primjerom promovišu i podržavaju temeljne vrijednosti; podrazumijeva ponašanje koje podržava temeljne vrijednosti i dobru reputaciju državne službe;
 - Izbjegavanje sukoba interesa – podrazumijeva da lični interesi državnog/e službenika/ice ne dođu u sukob s pozicijom državnog/e službenika/ice; podrazumijeva neučestvovanje u svakoj aktivnosti koja nije u skladu s korektnim vršenjem njegovih/njenih dužnosti ili koja na bilo koji način limitira vršenje dužnosti;
2. Svaka institucija može takođe imati svoju misiju ili izjavu o vrijednostima baziranu na prethodno navedenim temeljnim vrijednostima, uključujući i standarde ponašanja koje se očekuje od državnog/e službenika/ce prema kolegama/icama.

Mjere izbjegavanja sukoba interesa

1. Državni/a službenik/ica neće dozvoliti da njegov/njen lični interes dođe u sukob sa njegovom/njenom zvaničnom pozicijom državnog/e službenika/ice, odnosno neće dozvoliti ponašanje koje se, u smislu općih kriterija, može doživjeti kao kompromitujuće za ličnu prosudbu ili integritet državnog/e službenika/ce. Lični interes uključuje sticanje bilo koje vrste koristi za njega/nju lično, za njegovu/njenu porodicu, rođake, prijatelje, fizička i pravna lica s kojima ostvaruje poslovne ili političke odnose.
2. Državni/a službenik/ca neće zloupotrijebiti svoju zvaničnu poziciju, na primjer, koristeći informacije koje je saznao/la vršeći svoje dužnosti kako bi ostvario/la lične interese ili interese gore navedenih.
3. Državni/a službenik/ca neće djelovati na način koji određuje njeno/njegovo političko djelovanje niti će koristiti zvanične resurse za političke svrhe.

4. Ako državni/a službenik/ca ima dileme da li je neka aktivnost u skladu sa njegovim/njenim učešćem u upravljanju javnim poslovima, on/ona će razmotriti pitanje sa pretpostavljenim/nom ili sa imenovanim/nom službenikom/com za zaštitu integriteta u njegovoj/njenoj instituciji koji/a je postavljen/na da savjetuje osoblje u vezi s Kodeksom.

Primjena Kodeksa

1. Ovaj Kodeks se primjenjuje na državne službenike/ce kojima se pravni status uređuje Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Državni/a službenik/ca čini sve moguće kako bi djelovao/la u skladu s ovim Kodeksom.

Odgovornost za primjenu Kodeksa

1. Svaka institucija ima dužnost da upozna državne službenike/ce sa sadržinom Kodeksa i njegovim temeljnim vrijednostima. Ovaj Kodeks je uvjet za zapošljavanje u državnoj službi BiH. Kodeks je dio ugovornih odnosa i, prema tome, svaki državni/a službenik/ca mora se pridržavati obaveza koje on precizira. Ovaj Kodeks predstavlja ključnu politiku upravljanja ljudskim resursima.

2. Državni/e službenici/ce snose odgovornost za svoje odluke i akcije. Svaki/a državni/a službenik/ca odgovorni su da svojim akcijama i ponašanjem daju lični primjer poštivanja temeljnih vrijednosti državne službe, a naročito rukovodeći/e državni/e službenici/ce (glavni menadžment) imaju odgovornost da ličnim primjerom promovišu ove vrijednosti.

3. Glavni menadžment, podržan od Agencije za državnu službu BiH, mora obezbijediti godišnje informisanje državnih službenika/ca o zahtjevima Kodeksa, kao i ponuditi adekvatne instrumente koji pomažu državnim službenicima/cama da riješe pitanja koja se tiču ovog Kodeksa. Glavni menadžment obezbjeđuje implementaciju ovog Kodeksa kroz podršku obuci na temu vrijednosti i etike, i na sve druge načine.

4. Ako državni/a službenik/ca ima pitanja ili etičkih dilema, on/ona treba se prvo obratiti svom pretpostavljenom. Ako je za njega/nju to na iz bilo kojeg razloga teško izvodljivo, on/ona treba da ukaže na problem službeniku/ici za zaštitu integriteta koji/a je imenovan/a da savjetuje osoblje u vezi s Kodeksom. Ako državni/a službenik/ca ne dobije ono što smatra razumnim odgovorom, može uputiti pitanje ili prijaviti problem odgovornoj jedinici unutar Agencije za državnu službu BiH.

5. Ako državni/a službenik/ica postane svjestan/na akcija drugih službenika/ica za koje vjeruje da su u sukobu s Kodeksom, on/ona to treba prijaviti pretpostavljenom/noj bez straha od odmazde. Alternativno, on/ona može potražiti savjet od službenika/ce za zaštitu integriteta. Ako državni/a službenik/ica ne dobije ono što smatra razumnim odgovorom, može prijaviti problem odgovornoj jedinici unutar Agencije za državnu službu BiH. Svaki/a državni/a službenik/ica treba prijaviti dokaze o krivičnoj ili nezakonitoj aktivnosti policiji ili drugom odgovarajućem organu.

6. Očekuje se da većinu pitanja koja proizlaze iz primjene Kodeksa može i treba riješiti na organizacionom nivou.

Nepridržavanje Kodeksa

1. Protiv državnog/ne službenika/ice koji/a se ne pridržava Kodeksa izriču se disciplinske mjere u skladu s odredbama i procedurom Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, uključujući i prestanak radnog odnosa.

Upiti o Kodeksu

1. Svaki upit vezan za primjenu, interpretaciju i/ili implementaciju Kodeksa treba se uputiti najprije glavnom menadžmentu ili službeniku/ici za zaštitu integriteta koji/a je imenovan/a da savjetuje osoblje u vezi s Kodeksom. U slučaju ikakvih daljnjih sumnji upiti se upućuju direktno odgovornoj jedinici u Agenciji za državnu službu BiH.

Ovaj prijedlog nacrt Kodeksa sadrži osnovne elemente potrebne za jedan takav instrument. Preciznije, on jasno objašnjava ulogu i svrhu Kodeksa; navodi i objašnjava temeljne vrijednosti i principe; sadrži mjere o izbjegavanju sukoba interesa; upućuje na izvršne, odnosno implementacijske instrumente, tj. upućuje državne službenike/ce šta da rade u slučaju etičke dileme, ali i jasno ukazuje na odgovorne za implementaciju Kodeksa; navodi sankcije u slučaju povrede Kodeksa; i konačno, u slučajevima pitanja vezanih za Kodeks upućuje na odgovorne osobe ili odjel. Ovaj nacrt Kodeksa sadrži i objašnjava znatan broj općeprihvaćenih vrijednosti, odnosno principa države službe, među kojim prioritetnu vrijednost, odnosno princip predstavlja služenje javnom interesu.

Predloženi nacrt Kodeksa daje prioritet profesionalnoj sposobnosti (koja uključuje etičku dimenziju) u odnosu na sve druge uvjete za zapošljavanje u državnoj službi BiH, uključujući i nacionalnu, odnosno etničku zastupljenost. S tim u vezi, jačanjem integriteta

državne službe Kodeks nastoji da prevaziđe probleme u aktuelnom sistemu. Navodeći da je Kodeks uvjet za zapošljavanje u državnoj službi BiH, nacrt implicira pravno obavezujuću prirodu ovog prijedloga. Takav status bi implicirao legislativne prilagodbe i harmonizaciju nacrtu Kodeksa sa Zakonom. Eksplicitnim upućivanjem na izvršne instrumente ovaj nacrt je zadobio karakteristike sveobuhvatnosti i efektnosti. Evidentno je da nacrt Kodeksa nastoji biti dio institucionalnih, odnosno organizacionih pravila sistema državne službe, tj. dio upravljanja ljudskim resursima. Na koncu, kako bi se promovisalo etičko odlučivanje i razvijale zajedničke etičke vrijednosti, nacrt Kodeksa jasno predočava činjenicu da državni/e službenici/ce treba da budu obučavani/e u duhu Kodeksa. Liderstvo, kao najvažniji instrument za implementaciju etičkog kodeksa, snažno je naglašeno. Dalje, nacrt Kodeksa pretpostavlja novu poziciju unutar svake institucije; naime, poziciju službenika/ce za zaštitu integriteta, kao i posebnu jedinicu unutar Agencije za državnu službu BiH koja bi bila odgovorna za istraživanje prijave od strane državnih službenika/ca, za savjetovanje odgovornih institucija, komunikaciju, odnosno informisanje o primjeni Kodeksa, interpretaciji i/ili implementaciji i, konačno, za godišnje izvještavanje o poštivanju Kodeksa. Otvoreno pitanje odnosi se na nepostojanje legislative kao pravne zaštite za one koji ukažu na povrede Kodeksa ili ih prijave *bona fide*, tj. za one koji prijave neetičko ponašanje (eng. *whistleblowing*).

5. Učinkovita integracija etičkih standarda u sistem državne službe u BiH

Etički kodeks sam po sebi predstavlja važan instrument; međutim, teško se može implementirati bez određenih komplementarnih ili dopunskih instrumenata. U upravnim

kulturama gdje je evidentno slabljenje vrijednosnog sistema čitavog društva, nijedan etički kodeks (shvaćen kao komad papira) nema smisla. Nema uspješne etičke reforme bez pravičnog i transparentnog zapošljavanja koje računa na ličnu etiku; bez sistema obuke koji uključuje module vrijednosti i etike za cjelokupnu državnu službu; bez sistema nagrađivanja za etičko djelovanje i borbu protiv protuzakonitih djela; bez procedura unapređenja koje uzimaju u obzir etičko ponašanje.

Kao što je navedeno u istraživanju Evropskog instituta za javnu upravu, navedeni instrumenti koriste se u većini država zajedno s kaznenim mjerama. Pojačati etičko ponašanje i borbu protiv protuzakonitih djela državnih službenika/ca, a **osobito političara/ki**, predstavlja problematično pitanje u tranzicijskim državama kao što je Bosna i Hercegovina. Dakle, pisanje nacrtu i usvajanje etičkog kodeksa u većini slučajeva izgleda kao najlakši dio etičke reforme. Njegova promocija i implementacija zahtijeva razvijen sistem pomoćnih, izvršnih, već navedenih instrumenata. Naravno, promjena mentaliteta i stavova je naročito važna. Ovo implicira razumijevanje činjenice da državni/e službenici/ce služe javnom interesu i nude određene usluge.

Intervjui sa predstavnicima/cama međunarodnih organizacija i agencija ukazuju na važnost integrisanja etičke reforme u cjelokupnu reformu javne uprave. Međutim, dosadašnji programi obuke organizovani na državnom nivou za državne službenike/ce nisu podrazumijevali vrijednosti i etiku kao module obuke kako bi se promovisao značaj etike u državnoj službi. S obzirom da je ovo i u starim i u novim državama članicama Evropske unije prepoznato kao suštinski dio moderne državne službe, u tom smislu se smatra neopravdanim postaviti ovo pitanje na nižoj razini od one koju ono zaslužuje u

kontekstu BiH. Predstavници/ce međunarodne zajednice objasnili/le su da su njihovi dosadašnji napori bili fokusirani na razvoj institucionalnih i ljudskih kapaciteta. Čak je i Zakon o državnoj službi BiH bio iniciran od međunarodne zajednice, kao i cjelokupna reforma javne uprave, a to je uvjet za napredovanje u evropskim integracionim procesima. Po njihovom mišljenju, političari/ke i državni/e službenici/ce treba da nose teret razvijanja depolitizovane i kompetentne državne službe.

U skladu s prethodno navedenim, efektivna integracija etičkih standarda jako zavisi od političke podrške i spremnosti pojedinaca da se angažuju u ovom izuzetno važnom pitanju reforme javne uprave. Imajući u vidu obavezu da rukovodeći državni službenici/ice i sami moraju “proći” kroz etičku obuku, tj. poštovati princip ukazivanja ličnim primjerom (eng. *exemplariness*), njihova obaveza je gotovo na istom nivou važnosti kao i kod ostalih ključnih implementacijskih aktera. Ponašanje glavnog menadžmenta utiče na razvoj institucionalne, odnosno organizacione kulture i stvara običaje i tradiciju. (Palidauškaite, 2003)

6. Zaključci i preporuke

1. Analiza ističe značaj integracije etičke reforme u proces cjelokupne reforme javne uprave.
2. Navedeno nije stvar luksuza ili trenda; ovo je obligatorno pitanje za Bosnu i Hercegovinu.
3. Ta integracija ne bi trebala biti samo deklarativne prirode; naprotiv, ona mora uključiti konkretne instrumente koji se mogu mjeriti tokom vremena.
4. Praktično, navedeno implicira pisanje nacrtu i usvajanje Etičkog kodeksa za državne službenike/ce koji rade na državnom nivou u BiH.
5. Da bi kodeks prihvatili sami državni službenici/ce, potrebno je da i oni budu uključeni u proces pisanja nacrtu.
6. Etički kodeks treba da ima slijedeće elemente: da ukazuje na ulogu i svrhu kodeksa i da ponudi opću izjavu o vrijednostima državne službe; da nabroji etičke vrijednosti i standarde koje treba da zadovolje državni/e službenici/ce (šira lista od one u Zakonu), kao i objašnjenje značenja ovih standarda; da ukaže na mehanizme za implementaciju, odnosno izvršenje, kao i na načine da se osiguraju i implementiraju ovi standardi.
7. Služenje javnosti mora biti naglašeno kao prioritarna vrijednost.
8. Izvršni mehanizmi uključuju: političko liderstvo i liderstvo rukovodećih državnih službenika/ca; strategija obuke i plan moraju uključiti opće vrijednosti i etiku kao neophodne za reformu starih navika i oblika ponašanje, tj. “treba reformisati

ljude”; etičku obuku za različite kategorije državnih službenika/ca, naročito glavnog menadžmenta, koji ove standarde treba promovisati ličnim primjerom; reviziju politika zapošljavanja i njihovo unapređenje s namjerom da se pojača značaj individualnog etičkog ponašanja za podizanje institucionalne kulture i obezbjeđivanja profesionalizacije državne službe, a što zakon i pretpostavlja; kontinuirana komunikacija, odnosno širenje informacija o bitnosti etičkog ponašanja za opći imidž državne službe; i zakonsko prilagođavanje kada je ono neophodno.

9. Etički kodeks i njegovi izvršni mehanizmi treba da budu dio ukupnih institucionalnih, odnosno organizacionih pravila sistema državne službe, tj. dio upravljanja ljudskim resursima.
10. Da bi se promovisalo etičko odlučivanje i razvoj zajedničkih etičkih vrijednosti, državni/e službenici/ce treba da budu obrazovani u duhu Kodeksa.
11. Promovisanje vrijednosti i etike državne službe kroz ove mehanizme može omogućiti harmonizaciju profesionalnih standarda u državnoj službi i pomoći razvoju kompetentne, nepristrasne i odgovorne državne službe.
12. Prema tome, ovi standardi se moraju institucionalizovati, a inicijativa treba da dođe od Ureda koordinatora/ice za reformu javne uprave ili od Agencije za državnu službu BiH. Sve navedeno treba biti popraćeno podrškom Vijeća ministara BiH.

7. Dodatak I

Pitanja za intervju sa državnim službenicima/cama na državnom nivou u BiH

1. Šta je za vas preduvjet za profesionalno obavljanje državne službe? Da li je i etičko ponašanje preduvjet za profesionalizam?
2. Da li etičku reformu javne uprave smatrate integralnim dijelom reforme cjelokupne javne uprave? Da li se takvo što poduzima?
3. Kako po vama do sada protiče reforma javne uprave? Da li je osjećate u svakodnevnom radu?
4. Da li ste upoznati sa sadržinom Zakona o državnoj službi, a ako jeste, da li smatrate da se uspješno implementira?
5. Da li mislite da Zakon ima određene manjkavosti?
6. Koje su za vas osnovne vrijednosti državne službe, tj. na kojim vrijednostima ona počiva, čemu služi?
7. Koji su po vama osnovni etički standardi kojih treba da se pridržavaju državni/e službenici/ce i da li se oni poštuju u praksi? Ako ne, šta je razlog za to?
8. Vidite li razliku u tome između visoko i nisko rangiranih službenika/ca?
9. A između političkih imenovanja i državnih službenika/ca?
10. Da li smatrate da se sistem vrijednosti promijenio? Možete li to elaborirati?
11. Da bi se etički kodeks učinkovito implementirao, šta je po vašem mišljenju potrebno napraviti unutar samog sistema državne službe?
12. Da li ste učestvovali na nekoj od obuka i da li vam je u okviru obuke skrenuta pažnja na osnovne vrijednosti državne službe?

13. Da li ste lično zadovoljni radom u državnoj službi, a ako jeste, zašto? Da li biste nešto promijenili?
14. Da li mislite da aktuelni upravljački kapaciteti mogu osigurati profesionalnost, nepristrasnost i odgovornost državne službe?
15. Da li su vam poznati slučajevi u kojima je neki/a državni/a službenik/ca pozvan/na na disciplinsku odgovornost?
16. Da li se etičko ponašanje službenika/ca, u skladu s principima državne službe, uzima u obzir prilikom promovisanja i unapređenja?

8. Dodatak II

UK Code of Ethics

Civil Service values

1. The Civil Service is an integral and key part of the government of the United Kingdom³². It supports the Government of the day in developing and implementing its policies, and in delivering public services. Civil servants are accountable to Ministers, who in turn are accountable to Parliament³³.

2. As a civil servant, you are appointed on merit on the basis of fair and open competition and are expected to carry out your role with dedication and a commitment to the Civil Service and its core values: integrity, honesty, objectivity and impartiality. In this Code:

- ‘integrity’ is putting the obligations of public service above your own personal interests;
- ‘honesty’ is being truthful and open;
- ‘objectivity’ is basing your advice and decisions on rigorous analysis of the evidence; and
- ‘impartiality’ is acting solely according to the merits of the case and serving equally well Governments of different political persuasions.

3. These core values support good government and ensure the achievement of the highest possible standards in all that the Civil Service does. This in turn helps the Civil Service to gain and retain the respect of Ministers, Parliament, the public and its customers.

4. This Code³⁴ sets out the standards of behaviour expected of you and all other civil servants. These are based on the core values. Individual departments may also have their own separate mission and values statements based on the core values, including the standards of behaviour expected of you when you deal with your colleagues.

Standards of behaviour

Integrity

³²This Code applies to all Home civil servants. Those working in the Scottish Executive and the National Assembly for Wales, and their Agencies, have their own versions of the Code. Similar Codes apply to the Northern Ireland Civil Service and the Diplomatic Service.

³³Constitutionally, civil servants are servants of the Crown. The Crown's executive powers are exercised by the Government.

³⁴ The respective responsibilities placed on Ministers and special advisers in relation to the Civil Service are set out in their Codes of Conduct: www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics.

5. You must:

- fulfil your duties and obligations responsibly;
- always act in a way that is professional³⁵ and that deserves and retains the confidence of all those with whom you have dealings;
- make sure public money and other resources are used properly and efficiently;
- deal with the public and their affairs fairly, efficiently, promptly, effectively and sensitively, to the best of your ability;
- handle information as openly as possible within the legal framework; and
- comply with the law and uphold the administration of justice.

6. You must not:

- misuse your official position, for example by using information acquired in the course of your official duties to further your private interests or those of others;
- accept gifts or hospitality or receive other benefits from anyone which might reasonably be seen to compromise your personal judgement or integrity; or
- disclose official information without authority. This duty continues to apply after you leave the Civil Service.

Honesty

7. You must:

- set out the facts and relevant issues truthfully, and correct any errors as soon as possible; and
- use resources only for the authorised public purposes for which they are provided.

8. You must not:

- deceive or knowingly mislead Ministers, Parliament or others; or
- be influenced by improper pressures from others or the prospect of personal gain.

Objectivity

9. You must:

³⁵ Including taking account of ethical standards governing particular professions.

- provide information and advice, including advice to Ministers, on the basis of the evidence, and accurately present the options and facts;
- take decisions on the merits of the case; and
- take due account of expert and professional advice.

10. You must not:

- ignore inconvenient facts or relevant considerations when providing advice or making decisions; or
- frustrate the implementation of policies once decisions are taken by declining to take, or abstaining from, action which flows from those decisions.

Impartiality

11. You must:

- carry out your responsibilities in a way that is fair, just and equitable and reflects the Civil Service commitment to equality and diversity.

12. You must not:

- act in a way that unjustifiably favours or discriminates against particular individuals or interests.

Political Impartiality

13. You must:

- serve the Government, whatever its political persuasion, to the best of your ability in a way which maintains political impartiality and is in line with the requirements of this Code, no matter what your own political beliefs are;
- act in a way which deserves and retains the confidence of Ministers, while at the same time ensuring that you will be able to establish the same relationship with those whom you may be required to serve in some future Government; and
- comply with any restrictions that have been laid down on your political activities.

14. You must not:

- act in a way that is determined by party political considerations, or use official resources for party political purposes; or
- allow your personal political views to determine any advice you give or your actions.

Rights and responsibilities

15. Your department or agency has a duty to make you aware of this Code and its values. If you believe that you are being required to act in a way which conflicts with this Code, your department or agency must consider your concern, and make sure that you are not penalised for raising it.

16. If you have a concern, you should start by talking to your line manager or someone else in your line management chain. If for any reason you would find this difficult, you should raise the matter with your department's nominated officers who have been appointed to advise staff on the Code.

17. If you become aware of actions by others which you believe conflict with this Code you should report this to your line manager or someone else in your line management chain; alternatively you may wish to seek advice from your nominated officer. You should report evidence of criminal or unlawful activity to the police or other appropriate authorities.

18. If you have raised a matter covered in paragraphs 15 to 17, in accordance with the relevant procedures³⁶, and do not receive what you consider to be a reasonable response, you may report the matter to the Civil Service Commissioners³⁷. The Commissioners will also consider taking a complaint direct. Their address is:

3rd Floor, 35 Great Smith Street, London SW1P 3BQ.

Tel: 020 7276 2613

email: ocsc@civilservicecommissioners.gov.uk

If the matter cannot be resolved using the procedures set out above, and you feel you cannot carry out the instructions you have been given, you will have to resign from the Civil Service.

19. This Code is part of the contractual relationship between you and your employer. It sets out the high standards of behaviour expected of you which follow from your position in public and national life as a civil servant. You can take pride in living up to these values.

The Czech Code of Ethics of Public Servants

Preamble

³⁶The whistleblowing legislation (the Public Interest Disclosure Act 1998) may also apply in some circumstances. The Directory of Civil Service Guidance gives more information: www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics.

³⁷The Civil Service Commissioners' Appeals leaflet gives more information: www.civilservicecommissioners.gov.uk. This Code does not cover HR management issues.

In order to contribute to gaining and maintaining the trust of the public, every public servant should respect certain core values. These are, first of all, the legality of all decisions made and equal approach to all individual and legal entities. Each and every public administration employee is concerned about the efficiency of public administration and therefore enhances his/her expertise by continuous training. The purpose of this code is to promote desired standards of behavior among public servants and to inform the public about the standards of behavior that citizens have a right to demand from public administration employees.

Article 1.
Basic enactment

1. The Code serves as a recommendation for employees of the state administration and for employees of regional self-governed entities (who are hereafter referred to only as "employees").
2. The employee works in correspondence with the Constitution of the Czech Republic, laws and other legal regulations. At the same time he/she does everything possible to act in conformity with the enactments of the Code.

Article 2.
Basic principles

1. Work in public administration is a service to the public. The employee performs on a high-level of qualification that he/she continuously improves. His/her work should be accompanied by the highest extent of kindness, understanding and willingness possible and should refrain from any kind of prejudice.
2. The employee treats other employees of his/her office as well as employees of other offices of public administration correctly.
3. The employee makes his/her decisions and deals with matters objectively based on their merits of the case, taking into consideration only legally relevant facts and acting without unnecessary delays. He/she does not act willfully towards the detriment of any person, group of persons, body or component of legal entity. On the contrary, he/she asserts the rights and legitimate interests of citizens.

Article 3.
Conflict of interests

1. The employee does not permit his personal interest to come into conflict with his/her position as an employee of public administration. Private interest includes any kind of

advantage for himself/herself, his/her family, relatives, friends, individual and legal entities with whom he/she has or has had business or political relationship.

2. The employee does not take part in any activity that is not in accordance with the correct performance of his/her work duties or that limits in any way such performance.
3. If the employee has doubts whether some activity is compatible with his/her participation in the administration of public affairs, he/she discusses the matter with his/her superior.

Article 4.
Political or public activity

1. The employee of public administration exercises his/her work in a politically disinterested manner.
2. The employee will not exercise such political or public activity that could corrupt the trust of citizens in his/her ability to exercise his/her service duties in a impartial manner.

Article 5.
Gifts and other bids

1. The employee neither demands nor accepts gifts, services, favors or any other benefits that could influence or seemingly influence his/her decisions in certain matters or corrupt his/her professional approach to certain matters. Moreover, the employee does not accept gifts or benevolence that could be considered to be a reward for the work whose administration is his/her duty.
2. The employee avoids situations, in which, because of his/her position in public administration, he/she is bound to serve out any other person's favor, or in which he/she is accessible to improper influence of other persons.
3. If the employee is offered any advantage because of his/her position in public administration, he/she rejects it and informs his/her superiors.
4. In private life, the employee avoids such activities and behavior that could scale down the public's trust in public administration. He/she must avoid his actions to be a cause for his/her own extortion based on his/her activities that are in conflict with legal or ethical norms.

Article 6.
Abuse of official status

1. The employee does not use advantages, which stem from his/her official status, nor information obtained due to his/her position, for his/her personal benefit. His/her duty is to avoid any conflicts of interest as well as situations that could lead to suspicion of conflict of interest.
2. Unless legally, the employee does not offer, nor provide any advantage that would be in any manner associated with his/her position in public administration.
3. The employee does not knowingly mystify the public or his/her colleagues in the office.
4. The employee treats the information, learned due to his position in public administration, with all necessary confidence and provides it with adequate protection. At the same time, he/she takes into account citizens' rights of access to information as specified by particular laws.

Article 7.
Inadmissible activity notification

1. The employee makes all efforts to assure maximally effective and economical administration and utilization of financial resources, equipment and services that have been entrusted to him/her. In the case that he/she locates loss or detriment of public property or property belonging to territorial self-governed entities, or he/she discovers an act or acts of fraud or corruption, he/she notifies his/her supervisor, respectively authority acting in criminal proceedings.
2. If the employee is asked to act in contrast with legal regulations or in a manner that represents a possibility of abuse of power, stemming from his/her position, he/she refuses to do so and announces such incident to his/her supervisor.

9. Bibliografija

- BiH Medium Term Development Strategy (PRSP) 2004-2007, Revised Document, Chapter II.3. Reform of Public Sector: Administration, Statistics, www.eppu.ba
- *Behnke, N.*, A Nolan Committee for the German ethics infrastructure?, European Journal of Political Research, Volume 41 Issue 5, August 2002

- Bosnia and Herzegovina, 2005 EC Report, COM (2005) 561 final
- BiH PAR Strategy – Summary, Conference on PAR in BiH, Sarajevo, (22 June 2006)
- *Bossaert, D./Demmke, C.*, Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process, EIPA, Maastricht (2003)
- Bosnia and Herzegovina, 2005 EC Report, COM (2005) 561 final
- *Bugaric, B.*, The Europeanization of National Administrations in CEE, *in* Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe, ed. Sadurski/Ziller/Zurek, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies (2006)
- Bulgaria, Anti-Corruption and Integrity Framework Assessment, SIGMA (July 2004)
- *Cardona, F.*, Accountability Structures, *Accountable Civil Service*, SIGMA Update, (January 2004)
- Civil Service Training in the Context of Public Administration Reform, Lessons on Best Practices in the Approach to Effective Civil Service Training, UNDP, New York (June 2003)
- Civil Service Reform in Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Report of the Committee on Economic Affairs and Development, Doc. 9711, (19 February 2003), available at <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9711.htm>
- Copenhagen Criteria and Madrid Criteria of the European Council, http://ec.europa.eu/comm/enlargement/towards_EU_membership/criteria_en.htm

- Ethics in Public Administration – Draft Code of Ethics for Civil Servants/Employees in Public Administration, Draft Code of Ethics for Elected Representatives of Self-governments, <http://www.government.gov.sk>
- European Principles for Public Administration, SIGMA Paper No. 27, Paris, OECD (1998)
- *Fournier, J.*, Governance and European Integration – Reliable Public Administration, *in* Preparing Public Administration for the European Administrative Space, SIGMA Paper No. 23, Paris, OECD (1998)
- *Gilman, Stuart C.*, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: *Comparative Successes and Lessons*, Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC (Winter 2005)
- *Grabbe, H.*, How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, *Journal of European Public Policy* (2001)
- Governance Perception Survey in BiH, UNDP BiH, CSSC Programme, (May 2003)
- *Kernaghan, K.*, The Ethics Era in Canadian Public Administration, Research paper No.19, Canadian Centre for management Development (June 1996)
- Main Features of an Ethics Framework for the Public Sector, As Proposed by the Dutch Presidency and Adopted by the Directors General Responsible for Public Administration in the Member States and the Institutions of the European Union in their 43rd Meeting in Maastricht (NL), (22 November 2004)
- National Integrity Systems 2004, Bosnia and Herzegovina Country Study Report, Transparency International (2004)

- Observatory on Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries, www.oecd.org
- OECD Public Management Policy Brief No. 7: Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries (September 2000), <http://www.oecd.org/dataoecd/44/24/35061342.pdf>
- OECD (1996), Public Management Occasional Papers No. 14, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practices, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>
- *Palidauskaite, J.*, Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, Paper presented at the EGPA Annual Conference, Oeiras (2003)
- Public Management Profiles of Western Balkan Countries, Bosnia and Herzegovina, State Level, OECD/SIGMA (2004)
- Report from the Commission to the Council on the Preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union. COM (2003) 692 final
- Review of the Impact of the Civil Service Law in BiH, USAID, Management Systems International, Washington, DC., (March 2004)
- 2006 Transparency International, Corruption Perceptions Index, <http://www.infoplease.com/ipa/A0781359.html>
- Survey: Ethics in the Public Services of the European Union Member States, European Institute of Public Administration (NL), For the 42nd Meeting of the

- Directors-General of the Public Service of the European Union Member States, Dublin, Ireland, 27-28 May 2004)
- Summary of the Public Administration Reform Strategy (2006) at p. 3, <http://www.parco.gov.ba>
 - Functional Review of Public Administration of BiH, Final Report, Office of the PAR Coordinator, Project financed by the EU and implemented by ECO, Sarajevo (2004)
 - *Verheijen, T.*, Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham, Edward Elgar Publishers (1999)
 - *Verheijen, T./Rabrenovic, A.*, Politicians and Top Civil Servants in Former Yugoslav States, Back to Discarded Traditions?, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan021566.pdf>
 - *Whitton, H.*, Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service, Transparency International (2001)
 - *Ziller, J.*, EU integration and Civil Service Reform, *in* Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA paper No. 23, Paris, OECD (1998)

Legislativa

- Law on Civil Service in the Institutions of Bosnia and Herzegovina, Official Gazette of BiH, No. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05 and 02/06
- Law on the Council of Ministers of BiH, Official Gazette of BiH, No. 30/03, 42/03

- Law on Ministries and Other Bodies of Administration of BiH, Official Gazette of BiH, No. 5/03
- Law on Administration, Official Gazette of BiH, No. 32/02
- Law on Conflict of Interest in Governmental Institutions of Bosnia and Herzegovina, Official Gazette of BiH 16/02
- Rule Book on Disciplinary Responsibility of Civil Servants in the Institutions of BiH, Official Gazette of BiH 20/03
- Decision on Designating Units in BiH Institutions for Implementation of the Law on Civil Service in the Institutions of Bosnia and Herzegovina, http://www.ads.gov.ba/zakoni/doc/odluka_HRM_jedinice.pdf
- Decision on Establishing Civil Service Agency, http://www.ads.gov.ba/zakoni/doc/odluka_o_osnivanju_agencije.pdf