

Damir Arnaut\*

## Sukobljene strane u sukobu interesa: Bosna i Hercegovina 25 godina nakon Daytona

Sadržaj

- 1. Inicijalna pojava propisa protiv sukoba interesa u Bosni i Hercegovini**
- 2. Prvi zakon protiv sukoba interesa: Visoko postavljeni ciljevi Visokog predstavnika**
  - 2.1. *Nedozvoljene aktivnosti*
  - 2.2. *Osobe obuhvaćene zakonom*
  - 2.3. *Mehanizmi za sprovođenje zakona*
  - 2.4. *Propisane sankcije*
- 3. Prve izmjene inicijalnog Zakona**
- 4. Obustava borbe protiv sukoba interesa**
  - 4.1. *Novi provedbeni mehanizmi*
  - 4.2. *Nove sankcije propisane izmjenama i dopunama Zakona*
  - 4.3. *Primjena izmjenjenog Zakona u praksi*
- 5. Neophodna nova rješenja**
- 6. Zaključak**

### 1. Inicijalna pojava propisa protiv sukoba interesa u Bosni i Hercegovini

Prvi zakon kojim je u Bosni i Hercegovini regulisano pitanje sukoba interesa u skladu sa načelima transparentnosti i demokratskom praksom stupio je na snagu 2002. godine,<sup>1</sup> nepunih šest godina nakon prvih izbora održanih po okončanju rata. Tome je prethodilo iskazivanje opće spremnosti zemalja Zapadnog Balkana za borbu protiv korupcije, iskazane kroz regionalni Pakt o stabilnosti koji je potpisan u junu 1999. godine i kojim su se te zemlje, između ostalog, obavezale i na preduzimanje opsežnih antikorupcijskih mjera.<sup>2</sup> Pakt o stabilnosti je predviđao niz finansijskih pogodnosti za države Zapadnog Balkana ukoliko ispune preuzete obaveze,

---

\*Autor je poslanik u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. B.A., M.A., Juris Doctor, University of California, Berkeley. Izneseni stavovi su lični i ne odražavaju nužno stavove Parlamentarne skupštine BiH.

<sup>1</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 13/02, 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13 i 41/16.

<sup>2</sup> M. Podumljak, *Sukob interesa i nespojivost dužnosti u Republici Hrvatskoj*, Zagreb 2012, ss. 12-13.

uključujući one na polju borbe protiv korupcije, te su prvi konkretni naponi po tom pitanju i otpočeli s ciljem pribavljanja tako uslovljenih finansijskih sredstava, a ne kao rezultat osmišljenih politika na nivou navedenih država.<sup>3</sup> To je, naime, bio slučaj ne samo u Bosni i Hercegovini koja je još uvijek bila razorena i kojoj je finansijska pomoć bila prijeko potrebna, već i u drugim državama regiona.<sup>4</sup>

Za razliku od drugih država, koje su u kratkom roku otpočele razvijati programe borbe protiv korupcije, procesi u Bosni i Hercegovini su se odvijali sporo. S tim u vezi, dok je većina ostalih država koje su preuzele obaveze iz Pakta o stabilnosti – Hrvatska, Savezna Republika Jugoslavija, Rumunija i Bugarska – potpisala UN-Konvenciju protiv korupcije još 2003. godine, a Moldavija je to učinila godinu kasnije, Bosna i Hercegovina je to kao posljednja uradila tek u septembru 2005. godine, nakon Sjeverne Makedonije.<sup>5</sup> Bosna i Hercegovina je od svih navedenih zemalja posljednja potpisala i Konvenciju Vijeća Evrope o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenih krivičnim djelom.<sup>6</sup>

Kada je u pitanju uspostava zakonskog i institucionalnog okvira u suzbijanju sukoba interesa, Bosna i Hercegovina je takav zakon dobila čak godinu dana prije susjedne Republike Hrvatske.<sup>7</sup> To nije, međutim, bio rezultat djelovanja domaćih zvaničnika već je zakon nametnut od strane Visokog predstavnika upravo zbog opstrukcija tih istih zvaničnika.<sup>8</sup> Kada je pomenuti zakon u pitanju, uključujući njegovu provedbu, takve i slične opstrukcije domaćih političkih snaga su u Bosni i Hercegovini i dalje prisutne čak sedamnaest godina kasnije. Uzimajući u obzir da takve opstrukcije dolaze od izabраниh i imenovanih zvaničnika – čije je djelovanje u najvećoj mjeri i predmet ovih zakona – kao i izuzetno visok stepen korupcije u Bosni i Hercegovini,<sup>9</sup> gotovo da nema sumnje da su opstrukcije rezultat potrebe većine tih zvaničnika da se zaštite od potencijalnih sankcija.

U tom smislu, ovaj rad će analizirati trenutna zakonska rješenja na polju borbe protiv sukoba interesa u Bosni i Hercegovini, predočiti istorijat tih rješenja i njihove provedbe, usporediti ih sa dobrom praksom u regionu, te predložiti rješenja koja su neophodna kako bi Bosna i Hercegovina napravila istinske pomake na smanjenju sukoba interesa i time stvorila neophodne pretpostavke za napredovanje ka članstvu u Evropskoj uniji.

## 2. Prvi zakon protiv sukoba interesa: Visoko postavljene ciljevi Visokog predstavnika

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine nametnuo je Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini u junu 2002. godine, u skladu sa ovlastima iz Aneksa X

<sup>3</sup> *Ibid.*, s. 13.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> V. United Nations Office on Drugs and Crime, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

<sup>6</sup> V. Vijeće Evrope, [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/141/signatures?p\\_auth=KksuU6EW](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/141/signatures?p_auth=KksuU6EW).

<sup>7</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti je u Republici Hrvatskoj usvojen 2003, *NN* 163/03.

<sup>8</sup> Odluka kojom se proglašava Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, <http://www.ohr.int/?p=66392>. Kako se u Preambuli Odluke navodi, ovaj zakon odbijen je na sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH održane 21. 03. 2002.

<sup>9</sup> BiH je po percepciji korupcije među najgore rangiranim državama u Evropi. Usp. Transparency International, *Corruption Perception Index 2018*, <https://www.transparency.org/cpi2018>.

Daytonskog mirovnog sporazuma i Zaključaka Vijeća za implementaciju mira sa sastanka u Bonu u decembru 2007. godine („Bonske ovlasti“).<sup>10</sup> Zakon je izrađen „kroz partnerstvo međunarodne zajednice, Vijeća ministara (BiH) i entitetskih ministarstava pravde (...)“,“<sup>11</sup> i uspostavio je značajan broj nedozvoljenih aktivnosti, nadasve širok dijapazon obuhvaćenih osoba, precizne mehanizme sprovođenja, te izuzetno oštre kaznene odredbe u slučaju kršenja.

### 2.1. Nedozvoljene aktivnosti

Zakonom su kao nespojive sa javnim funkcijama izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika (u daljem tekstu „javni dužnosnici“) označeni članstvo u poslovodnom, upravnom, nadzornom ili izvršnom odboru, kao i u svojstvu ovlaštene osobe, u javnom preduzeću, u poslovodnom odboru ili direkciji, odnosno u svojstvu direktora agencije za privatizaciju, te i angažman u privatnom preduzeću „u uslovima u kojima se stvara sukob interesa (...)“<sup>12</sup>.

Zakonom je također propisano da javni dužnosnici ne mogu biti članovi poslovodnog, upravnog, nadzornog, ili izvršnog odbora, niti biti u svojstvu ovlaštene osobe svakog privatnog preduzeća u koje je organ vlasti, čiji je član javni dužnosnik, ulagao kapital u periodu od četiri godine prije preuzimanja funkcije, kao i da navedeni javni dužnosnici ne mogu obavljati navedene funkcije u bilo kom privatnom preduzeću koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje, sa vladama na bilo kojem nivou tokom trajanja mandata tih javnih dužnosnika i u situacijama u kojim vrijednost ugovora iznosi preko 5.000 KM na godišnjem nivou.<sup>13</sup>

Izabranim zvaničnicima je također zabranjeno glasanje po bilo kojem pitanju koje se direktno tiče privatnog preduzeća u kojem taj zvaničnik ili njegovi bliski srodnici imaju finansijski interes, a nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne smiju poduzimati službene radnje koje bi mogle direktno uticati na privatno preduzeće u kojem oni, ili njihovi bliski srodnici imaju finansijski interes. Javnim dužnosnicima je, šta više, zabranjeno sklapanje ugovora o pružanju ličnih usluga sa bilo kojim javnim preduzećem, ili pak privatnim preduzećem koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje sa vladama na bilo kojem nivou, također tokom trajanja mandata dužnosnika i u iznosima preko 5.000 KM godišnje.<sup>14</sup> Zakon je također propisao dodatne zabranjene aktivnosti ili restrikcije, poput primanja poklona, privilegovanje osoba pri zapošljavanju radi stranačke pripadnosti, obavljanje drugih poslova i slično.<sup>15</sup>

### 2.2. Osobe obuhvaćene zakonom

Gotovo sve odredbe Zakona, sa samo nekoliko izuzetaka, se pored izabranih zvaničnika, nosioca izvršnih funkcija, te savjetnika, također eksplicitno odnose na njihove „bliske srodnike“. S tim u vezi, Zakon je u svom inicijalnom obliku<sup>16</sup> u bliske srodnike uključio sljedeći krug osoba:

<sup>10</sup> Odluka (bilj. 8), Preambula.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Čl. 4 i 5 Zakon o sukobu interesa, *Sl. gl. BiH* 13/02.

<sup>13</sup> *Ibid.*, čl. 6.

<sup>14</sup> *Ibid.*, čl. 7 i 8.

<sup>15</sup> *Ibid.*, čl. 9-11.

<sup>16</sup> *Ibid.*

„bračni ili izvanbračni drug zvaničnika, njegovi srodnici po krvi u ravnoj lozi, usvojitelj i usvojenik, srodnici u pobočnoj liniji do trećeg stepena i srodnik po tazbini do drugog stepena.“<sup>17</sup>

S tim u vezi, zabranjene aktivnosti u javnim preduzećima, agencijama za privatizaciju, privatnim preduzećima u koje je konkretan organ vlasti ulagao sredstva, ili pak privatnim preduzećima koja su poslovala sa vladom na bilo kom nivou u iznosu većem od 5.000 KM godišnje, su se ovim Zakonom jednako odnosile kako na javne dužnosnike, tako i na njihove „bliske srodnike“ definisane na ovaj način.

Tako širok dijapazon obuhvaćenih osoba je, u kombinaciji sa oštrim i nefleksibilnim sankcijama koje će biti opisane u idućem poglavlju, vrlo brzo doveo do nelogičnih i sa stanovišta percepcije javnosti neprihvatljivih situacija. Primjera radi, zamjenik ministra u Vijeću ministara BiH se našao u sukobu interesa jer je njegov tast obnašao funkciju v.d. direktora u javnom preduzeću na kantonalnom nivou, iako je tast na tu funkciju imenovan znatno prije imenovanja njegovog zeta za zamjenika ministra.<sup>18</sup>

U istom periodu je zabilježen i slučaj vijećnika u općinskom vijeću koji se našao u sukobu interesa jer je naslijedio dionice javnog preduzeća nakon što mu je brat poginuo u saobraćajnom udesu, čime je postao član skupštine tog preduzeća.<sup>19</sup> U slučaju jednog drugog zamjenika ministra u Vijeću ministara BiH, utvrđen je sukob interesa jer je otac tog zamjenika ministra obavljao dužnost direktora javnog preduzeća, na koju je također imenovan prije imenovanja njegovog sina na političku funkciju.<sup>20</sup>

Pored činjenice da je zakon propisivao postojanje sukoba interesa, kao i prateće sankcije, za osobe po samom imenovanju – jer su njihovi bliski srodnici propisane funkcije obavljali i prije tih imenovanja – problematično je bilo i širenje termina „bliski srodnici“ na srodnike „u pobočnoj liniji do trećeg stepena i (...) po tazbini do drugog stepena“, na koje javni dužnosnici u mnogim slučajevima nisu mogli uticati da odustanu od svojih namještenja ili, pak, interesa u privatnim preduzećima.

### 2.3. Mehanizmi za sprovođenje zakona

Inicijalni zakon je, međutim, uspostavio izuzetno stručan, efikasan i politički neovisan mehanizam za sprovođenje njegovih odredbi jer je te ovlasti dodijelio *Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine* (CIK).<sup>21</sup> To tijelo je uspostavljeno Izbornim zakonom BiH, te je samim tim što je zaduženo za raspisivanje, sprovođenje i nadgledanje izbornog procesa na svim nivoima, zamišljeno kao neovisno o političkom uticaju. Šta više, članovi CIK-a se imenuju na mandate od sedam godina, što dodatno osigurava njihovu nezavisnost od dnevne politike ili novih parlamentarnih većina. Šta više, CIK na svom raspolaganju ima brojnu stručnu službu koja je više nego opremljena za vođenje kompleksnih procesa.

<sup>17</sup> *Ibid*, čl. 3.

<sup>18</sup> Alkalaj, Crnadak i Šepić zbog sukoba interesa nepodobni za političke funkcije, pod linkom: <https://www.dw.com/bs/alkalaj-crnadak-i-%C5%A1epi%C4%87-zbog-sukoba-interesa-nepodobni-za-politi%C4%8Dke-funkcije/a-3291816>.

<sup>19</sup> Neautorizirani transkript 30. sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, 24. 05. 2016, s. 33. [http://static.parlament.ba/doc/89873\\_30%20sjednica%20PD%2024%2005%2016.pdf](http://static.parlament.ba/doc/89873_30%20sjednica%20PD%2024%2005%2016.pdf).

<sup>20</sup> Bilj. 18.

<sup>21</sup> Čl. 17 Zakona o sukobu interesa (bilj. 12).

S tim u vezi, CIK je prema inicijalnom Zakonu bila zadužena da djeluje „kako bi osigurala političku odgovornost i vjerodostojnost izabranih zvaničnika, nosilaca izvršne funkcije i savjetnika, vodeći računa o zaštiti integriteta funkcije, a ne osobe koja vrši tu funkciju (...).“<sup>22</sup> Pored ovlaštenja da utvrđuje postojanje sukoba interesa i izriče propisane sankcije,<sup>23</sup> CIK je postupke mogao pokrenuti na vlastitu inicijativu ili inicijativu bilo koje osobe, a „svi organi vlasti, institucije i sudovi na svim nivoima u BiH su obavezni da Izornoj komisiji pruže zatraženu pravnu pomoć i sve druge vidove pomoći.“<sup>24</sup> Na sve odluke CIK-a bila je dozvoljena žalba Sudu Bosne i Hercegovine, nakon čega bi odluke postajale pravosnažne.<sup>25</sup>

#### 2.4. Propisane sankcije

Kako je navedeno, inicijalni Zakon je propisivao izuzetno oštre sankcije za kršenje njegovih odredbi. Tako je minimalna propisana sankcija za kršenje čak četiri odredbe tog Zakona bila zabrana kandidovanja na neposredno ili posredno izabranu funkciju u periodu od četiri godine nakon što je prekršaj ustanovljen, uz mogućnost dodatnih novčanih sankcija.<sup>26</sup> Ove sankcije su se također odnosile na situacije u kojim se javni dužnosnik nađe u sukobu interesa zbog angažmana ili djelovanja bliskog srodnika.

Za razliku od novčanih sankcija, po kom pitanju je Zakon dozvoljavao široku diskreciju CIK-a, odnosno izricanje kazni u rasponu između 1.000 i 10.000 KM (1.000 i 20.000 KM u slučaju da Zakon krše preduzeća),<sup>27</sup> diskrecija po pitanju zabrane političkog djelovanja nije postojala kada je u pitanju kršenje članova 1, 5, 6 ili 8 Zakona. Zakon je, naime, u svim takvim slučajevima propisivao da se osoba smatra „nepodobnim da se kandidira za bilo koju neposredno ili posredno izabranu funkciju“, te je eksplicitno propisivao period takve nepodobnosti od četiri godine od dana utvrđivanja kršenja zakona.<sup>28</sup> Konkretno, CIK nije mogao izreći kraću sankciju za manje ozbiljne prekršaje, niti dužu za neke izuzetno problematične. To je dovelo do situacija u kojim je identična sankcija izricana javnim dužnosnicima koji su se u sukobu interesa našli zbog funkcija na koje su njihovi „bliski srodnici“ imenovani i prije njihovog imenovanja, kao i onim javnim dužnosnicima koji su sami istovremeno obnašali nespojive funkcije.<sup>29</sup>

Istovremeno, inicijalni Zakon je, pored svih svojih izuzetno preciznih definicija, efikasnih mehanizama, te oštih sankcija, sadržavao i ključnu manjkavost – njime uopće nije bilo omogućeno udaljavanje sankcionisane osobe sa date funkcije. Konkretno, iako je CIK imao ovlasti da izrekne sankciju zabrane kandidovanja u periodu od četiri godine, takva sankcija se odnosila samo na eventualno buduće imenovanje, ali nije uključivala smjenu sa pozicije na koju je javni dužnosnik već ranije imenovan.<sup>30</sup> U iznad ilustrovanim primjerima, dva zamjenika ministra i jedan ministar u Vijeću ministara BiH, kojima je CIK izrekao sankciju zabrane kandidovanja u periodu od četiri godine, ostali su na navedenim pozicijama i nakon što je ta

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, čl. 18.

<sup>25</sup> *Ibid.*, čl. 19.

<sup>26</sup> *Ibid.*, čl. 20.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Bilj. 18.

<sup>30</sup> *Ibid.*

zabrana istekla, a iz CIK-a su saopćili da, i pored izrečenih sankcija, smjena navedenih „nije njihov posao.“<sup>31</sup>

### 3. Prve izmjene inicijalnog Zakona

Ne računajući izmjene i dopune tehničke prirode, prve suštinske izmjene ovog zakona su se ticale upravo nekih gore navedenih anomalija, te su se u parlamentarnoj proceduri našle brzo nakon prvih sankcija koje je izrekao CIK. Tako je već početkom 2004. godine – nepunih godinu i pol od stupanja na snagu inicijalnog zakona – definicija „bliskih srodnika“ sužena da uključuje iduće kategorije: „bračni i vanbračni drug zvančnika, dijete, majka, otac, usvojitelj, usvojenik, njegov brat, te roditelji i dijete bračnog druga (pastorak/pastorka)“.<sup>32</sup> Također je precizirano da se restrikcije vezane za članstvo u odborima ili upravama javnih preduzeća ne odnose na braću i sestre javnih dužnosnika kada se radi o javnim preduzećima na kantonalnom ili općinskom nivou vlasti.<sup>33</sup>

Nepunih godinu dana nakon što je CIK izrekao prve oštre sankcije protiv visokih političkih dužnosnika, neki od njih su upravo opisani, Parlamentarna skupština BiH usvojila je dodatne izmjene Zakona, kojim su dodatno reducirane situacije u kojim bi se javna osoba našla u sukobu interesa. Tako je, primjera radi, definicija bliskog srodnika sužena isključivo na bračnog ili izvanbračnog druga i djecu, a sankcije su fokusirane na anganžmane „interesno povezanih lica“.<sup>34</sup>

Anomalije koje su prepoznate kroz praksu su nakon ovih izmjena i dopuna umnogome odstranjene jer su bliski srodnici svedeni na osobe nad kojim je javni dužnosnik mogao imati kontrolu, odnosno za koje se moglo realno očekivati da donose zajedničke i ravnopravne odluke o anganžmanu (djeca i supružnici). Istovremeno, navedene izmjene i dopune Zakona nisu otklonile izuzetno oštre sankcije, čija je opravdanost u demokratskom društvu izuzetno upitna. Naime, zabrana kandidovanja na period od čak četiri godine, bez bilo kakve mogućnosti diskrecije čak i u slučajevima manje ozbiljnih, pa čak i nenamjernih, prekršaja (primjer osobe koja je nasljedila dionice), je predstavljala jasne restrikcije u pogledu pasivnog izbornog prava javnih i društveno angažovanih osoba, a time i njihovih glasača.

Ti preostali problemi su mogli biti izmijenjeni kroz selektivne intervencije u Zakonu, kao što je bio slučaj sa gore opisanim intervencijama po pitanju definicije bliskih srodnika i sličnih izmjena i dopuna. Zakon bi na taj način postepeno evoluirao na osnovu praktičnih iskustava i intervencija koje bi pratile takva praktična iskustva. Umjesto toga Zakon je 2013. godine pretrpio preinake suštinske prirode, te je potpuno opravdana teza da *Bosna i Hercegovina od tog trenutka više nema efikasan mehanizam zaštite od i borbe protiv sukoba interesa*. Te suštinske preinake, kao i motivi za njihovo usvajanje, će biti predmet idućeg poglavlja.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Čl. 1 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 12/04.

<sup>33</sup> *Ibid.*, čl. 2.

<sup>34</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 63/08.

#### 4. Obustava borbe protiv sukoba interesa

Krajem 2013. godine Parlamentarna skupština BiH usvojila je suštinski najopsežnije izmjene i dopune Zakona,<sup>35</sup> kojima su, kako se to u praksi pokazalo, gotovo u potpunosti obesmišljene sve propisane zabrane i sankcije. Ovim je izgubljen zakonski racio odvratanja od kršenja velikog broja zakonskih odredbi.

Naime, premda navedenim izmjenama i dopunama Zakona nije došlo do bilo kakvih intrevencija po pitanju sužavanja zabranjenih aktivnosti ili pak broja i identiteta osoba na koje se Zakon odnosio, provedbeni mehanizmi su u potpunosti izmijenjeni, na način da je utvrđivanje postojanja sukoba interesa, kao i izricanja sankcija, značajno otežano, a propisane sankcije su u velikoj mjeri reducirane.

##### 4.1. Novi provedbeni mehanizmi

Sve nadležnosti CIK-a po pitanju sukoba interesa oduzete su ovim izmjenama i dopunama Zakona. Kao provedbeni mehanizam uspostavljena je Komisija za odlučivanje o sukobu interesa (Komisija), kao *ad hoc* tijelo sastavljeno od zvaničnika iz različitih institucija. Konkretno, Komisiju čini 9 članova, po tri iz Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, te direktor i dva zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (APIK).<sup>36</sup>

Članove komisije koji dolaze iz redova poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH imenuju oba doma tog zakonodavnog organa, na prijedlog Zajedničkog kolegija tih domova. Također je propisano da najmanje tri člana Komisije dolaze iz redova opozicije, uključujući najmanje po jednog takvog člana iz svakog doma,<sup>37</sup> te da mandat šest članova komisije koji se biraju iz reda poslanika i delegata traje koliko i saziv Parlamentarne skupštine BiH koji ih je imenovao, dok su direktor i dva zamjenika direktora APIK-a članovi Komisije prema položaju.<sup>38</sup> Član Komisije iz reda poslanika i delegata može biti ponovo biran najviše jednom, a propisano je i da Komisijom obavezno predsjedava poslanik ili delegat iz reda opozicionih stranaka. Stručnu i drugu pomoć Komisiji pružaju stručne službe APIK-a, a navedenim izmjenama i dopunama Zakona propisano je da APIK preuzima zaposlenike CIK-a koji su do tada obavljali poslove vezane za pitanja sukoba interesa.<sup>39</sup>

##### 4.2. Nove sankcije propisane izmjenama i dopunama Zakona

Navedenim izmjenama i dopunama Zakona primarno su propisane novčane sankcije koje mogu iznositi do 30 ili 50 posto neto mjesečne plaće, ovisno o zakonskoj odredbi koja je prekršena, te u pravilu mogu trajati do dvanaest mjeseci. Nakon izricanja novčane sankcije, Komisija daje javnom dužnosniku rok od 30 dana da otkloni razloge koji su doveli do sukoba interesa.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 87/13.

<sup>36</sup> *Ibid.*, čl. 3, kojim je izmijenjen čl. 17 Zakona.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, čl. 9, Prelazne odredbe.

<sup>40</sup> *Ibid.*, čl. 7, kojim je izmijenjen čl. 20 Zakona.

Ukoliko javni dužnosnik to ne uradi u navedenom roku, Komisija je obavezna dostaviti prijedlog za razrješenje nadležnom organu vlasti koji je izvršio imenovanje ili pozvati javnog dužnosnika na podnošenje ostavke.<sup>41</sup> U slučaju da javni dužnosnik ne bude razriješen, odnosno da ne podnese ostavku, Komisija može izricati novčane sankcije i duže od dvanaest mjeseci, odnosno sve do otklanjanja razloga koji su doveli do sukoba interesa, odnosno do prestanka obnašanja funkcije.<sup>42</sup>

Iako su ove sankcije, uključujući široka diskreciona ovlaštenja Komisije da visinu sankcije odredi prema ozbiljnosti prekršaja,<sup>43</sup> primjerenije u demokratskom društvu od oštrih sankcija koje su nalagale zabranu kandidovanja tokom perioda od četiri godine, također je činjenica da je navedenim izmjenama i dopunama došlo do značajne promjene u principima na kojim je Zakon zasnovan. Kako je već navedeno, Zakon je, naime, inicijalno precizirao da CIK pri provođenju Zakona djeluje „vodeći računa o zaštiti integriteta funkcije, a ne osobe koja vrši tu funkciju“.<sup>44</sup> Taj isti član je, međutim, izmijenjen navedenim izmjenama i dopunama Zakona tako da sada precizira: „Izabranom zvaničniku, nosiocu izvršne vlasti ili savjetniku i drugim učesnicima u postupku utvrđivanja činjenica i dokaza mora se omogućiti zaštita integriteta ličnosti, o čemu brine Komisija.“<sup>45</sup> Šta više, zabrana kandidovanja sada ne postoji kao moguća sankcija, čak ni u situacijama u kojim se utvrde najgrublji oblici kršenja Zakona.

#### 4.3. Primjena izmijenjenog Zakona u praksi

Kako je jasno iz prethodnih poglavlja, navedene izmjene i dopune Zakona su dovele do suštinskih razlika u odnosu na inicijalnu verziju Zakona, poglavito po pitanju provedbe njegovih odredbi. Prije svega, za razliku od rješenja predviđenih u inicijalnoj verziji Zakona kojom je provođenje povjereno nezavisnom tijelu, najnovija verzija Zakona je tu dužnost dodijelila tijelu čijih se 2/3 članova sastoji od izabраних zvaničnika, koji su po definiciji članovi političkih stranaka. U većini slučajeva oni su i nosioci rukovodećih pozicija u svojim političkim strankama, uzimajući u obzir da se radi o poslanicima i delegatima na državnom nivou.<sup>46</sup> Ovo predstavlja suštinsku suprotnost od prethodnog rješenja, u kojem su o sukobu interesa javnih dužnosnika odlučivali članovi CIK, koji su predmet brojnih restrikcija po pitanju političkog djelovanja, te koji se imenuju na mandate od 7 godina<sup>47</sup> kako bi se osiguralo da nisu podložni smjenama kod promjene parlamentarnih većina.

Šta više, sve odluke CIK-a se, u konačnici, donose većinom glasova, bez bilo kakve kvalifikovane entitetske ili etničke većine.<sup>48</sup> Komisija, s druge strane, „odluke donosi većinom

<sup>41</sup> *Ibid*, čl. 8, kojim je uvršten novi čl. 20a Zakona.

<sup>42</sup> *Ibid*.

<sup>43</sup> *Ibid*, čl. 7, kojim je izmijenjen čl. 20 Zakona.

<sup>44</sup> Čl. 17 Zakona o sukobu interesa (bilj. 12).

<sup>45</sup> Čl. 3 Zakona (bilj. 35), kojim je izmijenjen čl. 17 Zakona.

<sup>46</sup> Od šest članova Komisije u prethodnom sazivu iz reda poslanika i delegata, njih pet su obnašali rukovodne pozicije u svojim strankama.

<sup>47</sup> Izborni zakon BiH, <https://www.parlament.ba/law/DownloadDocument?lawDocumentId=28e07fb7-185f-4342-a049-928cf308a332&langTag=bs>.

<sup>48</sup> Čl. 2.18 Izbornog zakona (bilj. 47) propisuje da CIK „donosi odluke dvotrećinskom većinom od ukupnog broja članova (...)“, ali i da: „Ako se odluka ne može donijeti dvotrećinskom većinom od ukupnog broja članova na prvom sastanku, na drugom sastanku odluka se donosi većinom glasova.“



glasova svih članova, koja podrazumijeva glasove najmanje po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda<sup>49</sup>. Ovo podrazumijeva da je za svaku odluku neophodno najmanje šest glasova, odnosno da se niti jedna odluka ne može donijeti bez dvotrećinske većine. Također, uzimajući u obzir obavezu kvalifikovane *etničke većine*, realne su situacije u kojim odluku nije moguće donijeti bez glasova članova Komisije iz vladajućih stranaka.<sup>50</sup>

Kada je u pitanju kontinuitet rada, članovi CIK-a su uvijek u mandatu,<sup>51</sup> dok se mandat čak šest članova Komisije završava sa svakim sazivom Parlamentarne skupštine BiH. Ovo dovodi do situacija u kojim Komisija ne funkcioniše u dužim vremenskim periodima, što je već tri puta bio slučaj.

Prije svega, prvi saziv Komisije imenovan je gotovo šest mjeseci po stupanju na snagu izmjena i dopuna navedenog Zakona,<sup>52</sup> te je trajao ukupno osam mjeseci kada je okončan taj saziv Parlamentarne skupštine BiH. Idući saziv Komisije imenovan je pet mjeseci nakon konstituisanja novog saziva Parlamentarne skupštine BiH,<sup>53</sup> a mandat njenih šest članova iz reda poslanika i delegata okončan je u decembru 2018. godine. Novi saziv Komisije još uvijek nije imenovan, punih petnaest mjeseci kasnije.

Također, Komisija je od 2014. godine, kada je prvi put konstituisana, do danas donijela samo deset odluka kojim su izrečene sankcije zbog kršenja Zakona, prve dvije od kojih su donesene tek<sup>54</sup> u 2016. godini.<sup>55</sup> Šta više, Komisija je u ukupno šest godina svog postojanja održala samo šesnaest sjednica, svih šesnaest u prve tri godine, dok u protekle gotovo tri godine nije održana niti jedna sjednica:<sup>56</sup> prvo zbog nedostatka kvoruma, a potom zbog prestanka mandata okončanjem prethodnog saziva Parlamentarne skupštine BiH.

Kada je u pitanju kvorum on je direktno vezan za kvalifikovanu etničku većinu za odlučivanje, kako je iznad navedeno. S tim u vezi, čak i ukoliko sjednicama Komisije prisustvuje većina njenih članova, Komisija ne može donositi odluke ukoliko izostatne prisustvo dva člana iz reda bilo kog naroda. S tim u vezi, sedamnaesta sjednica Komisije je sazivana u više navrata, ali je zbog razrješenja jednog člana Komisije iz rukovodstva APIK-a iz reda srpskog naroda, te bojkotovanja svih komisija od strane SNSD-a i pratećeg izostanka člana iz reda delegata, Sredoja Novića, Komisija onemogućena da radi još od 2017. godine.<sup>57</sup> Šta više, primjetno je da se

<sup>49</sup> Čl. 4 Zakona o sukobu interesa (bilj. 12), kojim je uvršten čl. 17a.

<sup>50</sup> U prošlom sazivu komisije oba člana Komisije iz reda poslanika i delegata koji dolaze iz hrvatskog naroda bili su iz vladajuće HDZ stranke.

<sup>51</sup> Čl. 2.5 Izbornog zakona BiH (bilj. 47) propisuje da u slučaju da po isteku mandata ne dođe do imenovanja novih članova, „članovi Centralne izborne komisije BiH nastaviti će obavljati svoju dužnost do imenovanja novih članova Centralne izborne komisije BiH“.

<sup>52</sup> *Parlamentarna skupština BiH, Konstituirana Komisija za odlučivanje o sukobu interesa.* <https://www.parlament.ba/Publication/Read/1157?title=konstituirana-komisija-za-odlucivanje-o-sukobu-interesa&pageId=238>.

<sup>53</sup> Agencija za prevenciju korupcije i borbe protiv korupcije, Izvještaj o radu Komisije za odlučivanje o sukobu interesa za 2015. godinu. <http://www.apik.ba/ozsi/izvjestaj-o-radu/default.aspx?id=1010&langTag=bs-BA>.

<sup>54</sup> Klix.ba, SNSD mjesecima blokira rad Komisije za sukob interesa. <https://www.klix.ba/vijesti/bih/snsd-mjesecima-blokira-rad-komisije-za-sukob-interesa-bih-a-svi-clanovi-uredno-primaju-platu/180409055>.

<sup>55</sup> Agencija za prevenciju korupcije i borbe protiv korupcije, Izvještaj o radu Komisije za odlučivanje o sukobu interesa za 2016. godinu. <http://www.apik.ba/ozsi/izvjestaj-o-radu/default.aspx?id=1510&langTag=bs-BA>.

<sup>56</sup> Klix.ba (bilj. 54).

<sup>57</sup> *Ibid.* Ovome je prethodio nedostatak kvoruma zbog odsustva sva tri člana Komisije iz reda hrvatskog naroda.

Komisija nije niti jednom sastala od trenutka otpočinjanja razmatranja prijave protiv predsjednika političke stranke koja ima dva člana Komisije iz reda istog naroda.<sup>58</sup>

Iz svega navedenog je nadasve jasno da rješenja uspostavljena izmjenama i dopunama Zakona iz 2013. godine sadrže niz problema suštinske prirode, poglavito po pitanju značajnog nedostatka efikasnosti i nezavisnosti mehanizma za odlučivanje o sukobu interesa. S tim u vezi, primjetno je da je ovakav mehanizam dizajniran da primarno štiti interese političkih elita, a ne građana, te da je ne samo podložan političkom uticaju, već da je u potpunosti podređen političkoj kontroli. Iz tih razloga je neophodno uspostaviti potpuno novi mehanizam odlučivanja o sukobu interesa, modeliran na najboljoj praksi zapadne demokratije, koji će biti u stanju zaštititi integritet političkog procesa i biti potpuno nezavisan od političkog uticaja.

Prijedlog takvog zakona je s tim ciljem i upućen u parlamentarnu proceduru još 2017. godine, te je preuzet po konstituisanju novog saziva Parlamentarne skupštine BiH. Detalji ovog prijedloga su predmet idućeg poglavlja.

## 5. Neophodna nova rješenja

Umjesto izmjena i dopuna postojećeg Zakona, grupa poslanika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH uputila je u oktobru 2017. godine potpuno novi Prijedlog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine. Zakon je predložilo ukupno osam poslanika iz isto toliko različitih političkih stranaka.<sup>59</sup> Sve političke stranke koje su u tom sazivu djelovale u Predstavničkom domu su bile zastupljene,<sup>60</sup> osim HDZ i SNSD, čiji poslanici nisu pristali biti među predlagačima. Šta više, Prijedlog zakona je izrađen uz opsežnu stručnu pomoć Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini i Transparency International, te je dobio podršku ambasada SAD-a, Velike Britanije i drugih zapadnih zemalja.

Iako učešće tako značajnog broja poslanika, iz tolikog broja različitih stranaka, u pravilu osigurava prohodnost konkretnog prijedloga, brojne opstrukcije su dovele do situacije da Prijedlog zakona ne bude razmatran tokom prošlog saziva Predstavničkog doma. Konkretno, nadležna Ustavnopravna komisija tog Doma je na svojoj 55. sjednici iz decembra 2017. godine zatražila mišljenja od CIK-a, APIK-a, te Ministarstva pravde BiH.<sup>61</sup> Uzimajući u obzir kompleksnost materije, pribavljanje takvih mišljenja predstavlja uobičajenu i odgovornu praksu tokom komisijske procedure. Međutim, iako su APIK i CIK svoja Mišljenja, pretežno pozitivne prirode, dostavili do kraja februara, odnosno početka marta, 2018. godine, Ministarstvo pravde BiH je to uradilo tek krajem maja iste godine<sup>62</sup> i to nakon što mu je Predstavnički dom, na prijedlog Ustavnopravne komisije, naložio da to uradi.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Prijedlog zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine, br. 01-02-1-2573/17 od 31. 10. 2017. godine, <http://www.parlament.ba/olaw/GetOwisDocument/?documentId=183096&data=5091B0-ADDF2CEF8B34D622192A3353CB&lang=bs>.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Parlamentarna skupština BiH, Prijedlog zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine, Procedura u PDPSBiH, <http://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=59231>.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

Ustavnopravna komisija je, stoga, konačno završila komisijsku fazu zakonodavnog postupka u julu 2018. godine, nekoliko mjeseci prije izbora, te Predstavnički dom nije mogao razmatrati Prijedlog zakona tokom tog saziva. Kratko nakon konstituisanja novog saziva Predstavničkog doma, tri poslanika iz tri različite stranke koji su ponovno izabrani preuzeli su Prijedlog zakona,<sup>64</sup> a Dom ga je razmatrao u januaru 2020. godine.<sup>65</sup>

Nova parlamentarna većina, međutim, nije iskazala volju da podrži ovaj Prijedlog zakona, te je usvojila Zaključak kojim konstatuje da Prijedlog zakona neće razmatrati, a istovremeno zadužuje Ministarstvo pravde BiH da u roku od 90 dana izradi novi Prijedlog zakona o sukobu interesa.<sup>66</sup> Uzimajući u obzir brojne opstrukcije Ministarstva pravde BiH opisane iznad, činjenicu da istim i dalje rukovodi HDZ ministar, te na kontinuitet glasanja poslanika ove stranke protiv prijedloga za unapređenje zakonskog okvira na ovom polju, za očekivati je da Zaključak Predstavničkog doma neće biti ispoštovan. S obzirom, međutim, da ista grupa poslanika planira ponovo uputiti navedeni Prijedlog zakona u proceduru po isteku roka koji je Ministarstvo pravde dobilo od Predstavničkog doma, uputno je izložiti ključne karakteristike tog Prijedloga, kako slijedi.

Rješenja iz postojećeg Zakona po pitanju definicija, zabranjenih aktivnosti, te sankcija, su u najvećoj mjeri zadržana, uz uvrštavanje zabrane istovremenog obavljanja javne dužnosti i upravljačke funkcije u javnoj ustanovi, uključujući takav angažman bliskih srodnika.<sup>67</sup> Naime, trenutnim Zakonom se zabrana odnosi samo na javna preduzeća, iako neke javne ustanove (bolnice i univerziteti npr) imaju veća ovlaštenja i veći budžet, kao i direktniju vezu sa vladinim tijelima, od nekih javnih preduzeća.

Prijedlog zakona se, stoga, primarno fokusirao na najveći problem u postojećem Zakonu, odnosno na izmjene i dopune iz 2013. godine koje se tiču mehanizama odlučivanja i sankcija. S tim u vezi, predviđeno je osnivanje *Komisije za odlučivanje o sukobu interesa* kao nezavisnog tijela čiji članovi ne mogu biti nosioci javnih funkcija.<sup>68</sup> Komisija bi brojala pet članova koji se biraju na mandat od pet godina i oni bi mogli biti izabrani najviše dva puta uzastopno.<sup>69</sup> Prijedlog kandidata utvrđuje Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine BiH dvotrećinskom većinom glasova,<sup>70</sup> a članove Komisije bira Parlamentarna skupština BiH na osnovu te liste kandidata.<sup>71</sup> Pored ispunjavanja općih uslova, kandidati za članove Komisije ne smiju biti članovi političke stranke pet godina prije kandidature, niti smije obavljati funkciju poslanika, delegata, odbornika ili vijećnika, gradonačelnika, načelnika, člana vlade ili savjetnika na bilo kom nivou vlasti u periodu od deset godina prije kandidature.<sup>72</sup>

Prijedlogom zakona utvrđena su nadasve široka ovlaštenja Komisije. Ona bi imala pravo utvrđivati činjenice vlastitom administrativnom istragom, a svi javni organi na svim nivoima vlasti, kao i sva lica od kojih Komisija to zatraži, bili bi obavezni Komisiji dostaviti tražene

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Predstavnički dom nije održao niti jednu redovnu sjednicu između decembra 2018. i decembra 2019.

<sup>66</sup> Parlamentarna skupština BiH (bilj. 61). Zaključak je podržan sa 23 glasa za (svi iz SDA, SNSD i HDZ, te jedan iz SDP), 14 protiv (SDP, Naša stranka, DF, A-SDA, NB i SDS) i 2 suzdržana.

<sup>67</sup> Čl. 5 Prijedloga zakona (bilj. 59).

<sup>68</sup> *Ibid.*, čl. 16.

<sup>69</sup> *Ibid.*, čl. 18.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*, čl. 19.

<sup>72</sup> *Ibid.*, čl. 20.

podatke.<sup>73</sup> Komisija bi odluke donosila većinom glasova svih članova Komisije,<sup>74</sup> a žalba bi se mogla izjaviti Apelacionom odjeljenju Suda Bosne i Hercegovine.<sup>75</sup>

Navedene odredbe u najvećoj mogućoj mjeri osiguravaju nezavisnost i političku nepovezanost članova Komisije. Prije svega, zabrana članstva u političkoj stranci u periodu od pet godina prije kandidature, kao i zabrana obavljanja javne funkcije u periodu od deset godina prije kandidature, eliminiše kao potencijalne članove Komisije osobe koje su blisko povezane za političkim strankama. Također, petogodišnji mandat članova Komisije eliminiše izmjene u članstvu po izboru novih parlamentarnih većina, a dvotrećinsko predlaganje u nadležnoj komisiji osigurava učešće pozicije i opozicije u rangiranju kandidata.

Pored ovih nadasve efikasnih i robusnih provedbenih mehanizama, Prijedlog zakona također uvodi i novinu u vidu obaveznih godišnjih finansijskih izvještaja od strane javnih dužnosnika i njihovih bliskih srodnika, čije činjenično stanje Komisija ima ovlasti da provjerava, te da izriče sankcije u slučaju nepodudarnosti izvještaja sa stvarnim stanjem.<sup>76</sup> Kako je već navedeno, svi organi vlasti i lica su obavezne dostaviti podatke koje im Komisija i u ovu svrhu zatraži, te se ovim uspostavlja izuzetno efikasan mehanizam kontrole imovinskog stanja javnih dužnosnika i njihovih bliskih srodnika.

S tim u vezi, trenutna zakonska rješenja isključivo nalažu dostavu finansijskih izvještaja, ali niti CIK, niti APIK, niti trenutna Komisija nemaju ovlasti da provjeravaju istinitost dostavljenih podataka. Navedena odredba, stoga, predstavlja značajan napredak u odnosu na postojeća rješenja, te je modelirana na rješenjima iz zakonodavstva iz Republike Hrvatske u kojoj je slična odredba, u kombinaciji sa gotovo identičnim ovlaštenjima tamošnje komisije, dovela do značajnog jačanja povjerenja javnosti u borbu protiv sukoba interesa.

## 6. Zaključak

Trenutni zakonski okvir za borbu protiv sukoba interesa u Bosni i Hercegovini je nedostatan, ne uživa povjerenje javnosti, te ne samo da ne djeluje demotivirajuće, već u pravilu motivira koruptivno djelovanje. Entitetski zakoni su također neefikasni (Republika Srpska) ili ne sadrže provedbene mehanizme (Federacija BiH). Usvajanje robusnog, efikasnog i modernog zakona na nivou Bosne i Hercegovine bi stoga također olakšalo zagovaranje sličnih rješenja na entitetskom nivou.

Istovremeno, iz svega navedenog slijedi da najveće opstrukcije usvajanju jednog takvog modernog zakonskog okvira dolaze upravo od javnih dužnosnika čije bi djelovanje, finansijski i drugi interesi, te povezanost, došli pod ingerencije tijela nezavisnog od političkog uticaja. Uzimajući u obzir kompleksan sistem odlučivanja u Bosni i Hercegovini, konstantne blokade, te motive navedenih političkih snaga da uspore ili u potpunosti onemoguće usvajanje ovog ili sličnih zakonskih rješenja, dalji snažan angažman međunarodne zajednice, a poglavito demokratskih, zapadnih zemalja je neophodan.

---

<sup>73</sup> *Ibid*, čl. 24.

<sup>74</sup> *Ibid*, čl. 25.

<sup>75</sup> *Ibid*, čl. 26.

<sup>76</sup> *Ibid*, čl. 14.

Konačno, institucije Evropske unije, čijem članstvu Bosna i Hercegovina teži, trebaju jasno i javno istaći da Bosna i Hercegovina ne može napraviti bilo kakav napredak ka članstvu u Evropskoj uniji, uključujući kandidatski status, sve dok ne usvoji zakonska rješenja koja će osigurati jasne mehanizme u borbi protiv sukoba interesa, sa preciznim definicijama zabranjenih aktivnosti, širokim opsegom primjene, efikasnim sankcijama, te nadalje nezavisnim institucijama koje će osigurati punu provedbu takvih odredbi.

*Parties to a Conflict Involved in a Conflict of Interest: Bosnia and Herzegovina 25 Years after Dayton*

*Summary*

*Bosnia and Herzegovina was among the first countries in the Western Balkans region to have a law on the conflict of interest. This was not, however, due to an effort of domestic political forces, but the Law was instead imposed in 2002 by the High Representative, an international overseer with wide powers under the Dayton Peace Accords. The Law contained definitions and enforcement mechanisms modelled after the best practices in democratic societies, and included a wide array of public officials and their immediate relatives. The proscribed sanctions, however, were unduly severe, requiring in most cases that offending officials be barred from public office for a period of four years.*

*The Law, nonetheless was successful in curbing conflict of interest in the country, and was significantly improved with several subsequent amendments. In 2013, however, the Law was substantially weakened, with enforcement powers transferred from the independent Central Election Commission to a Committee largely composed of elected officials. These changes resulted in a conflict of interest process completely controlled by political parties, subject to frequent and lasting blockades, and completely dormant in periods between elections. Indeed, the new body delivered only ten sanctions in the six years of its existence.*

*This has created a need – voiced by Western governments, various NGO's, and several like-minded elected officials – for a completely new law on the conflict of interest. Such a Draft Law was introduced in the Bosnia and Herzegovina Parliamentary Assembly toward the end of 2017. Due to various procedural delay and blockade mechanisms invoked by the ruling parties, the Draft Law is yet to be considered by the BiH Parliament. Until this or a similar law is adopted, creating a truly independent enforcement body, Bosnia and Herzegovina is unlikely to make meaningful strides on the road to the European Union membership.*