

Amela Kadrić*

Izmjene Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini: Ukidanje sukoba interesa

Sadržaj

1. Ukratko o Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine
2. Aktuelni prijedlozi izmjena Zakona o sukobu interesa
3. Narušavanje principa pravne sigurnosti
4. Povreda Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa
5. Prijedlog izmjena Zakona o sukobu interesa iz juna – izmjena odredbi čl. 4 i 20 Zakona
 - 5.1. Mišljenje Venecijanske komisije
6. Zaključak

1. Ukratko o Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini (Zakon)¹ donio je svojom Odlukom visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu Paddy Ashdown, a Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila u istovjetnom tekstu u oktobru 2002.

Zakon je podijeljen na četiri poglavlja u kojima se definiše sukob interesa, osobe na koje se odnosi, postupak pred Centralnom izbornom komisijom Bosne i Hercegovine (CIK BiH) kao tijelom nadležnim za implementaciju Zakona, situacije u kojima postoji sukob interesa, sankcije za prekršitelje i odnos sa entitetskim izbornim zakonima.

Zakon definiše da sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatan interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost ili nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija. Principi propisani Zakonom prema kojima bi zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici morali djelovati su: zakonitost, efikasnost, nepristrasnost, časnost, te obaveza pridržavanja principa odgovornosti, poštenja, savjesnosti, otvorenosti i vjerodostojnosti.

Do sada su najveću pažnju javnosti izazivale one odredbe koje su najčešće i bile predmetom disciplinskih postupaka koje je, u skladu sa odredbama Zakona, provodio CIK BiH, te sudski

*Autorica je stručna saradnica u advokatskom uredu, saradnica FCJP.

¹ Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH (Sl.gl. BiH 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12).

postupci koji su im slijedili pred Apelacionim odjeljenjem Suda Bosne i Hercegovine.² To su odredbe čl. 4 Zakona koji se odnose na nespojivosti funkcija propisanih navedenim članom, odnosno na zabranu izabranim zvaničnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima vršenje funkcije direktora, ovlaštene osobe ili člana u upravnim tijelima javnih preduzeća i agencija za privatizaciju u periodu od šest mjeseci po prestanku obavljanja javne dužnosti, kako je to propisano odredbama čl. 5 Zakona. Zakon takođe zabranjuje angažman u privatnim preduzećima koja posluju sa vladom ili u koja je organ vlasti vršio ulaganja pod određenim uslovima, ne samo javnim zvaničnicima, već i njihovim bliskim srođnicima³. Takođe je zabranjeno sklapanje ugovora o pružanju ličnih usluga sa bilo kojim javnim ili privatnim preduzećem koje sklapa ugovore ili na drugi način posluje sa vladama bilo kog nivoa; obavljanje više od jedne izvršne dužnosti i druge nespojivosti⁴. Za kršenje ovih odredbi Zakona predviđene su dosta ozbiljne sankcije – zabrana kandidovanja na bilo koju izabranu dužnost u periodu od četiri godine i novčana sankcija između 1.000 KM i 10.000 KM.⁵

Važno je naznačiti da je odredbom čl. 8a propisano postojanje sukoba interesa i za bliske srođnike izabranih zvaničnika i nosilaca funkcija izvršne vlasti u slučajevima predviđenim već pomenutim odredbama Zakona iz čl. 4, 5, 6 i 7 Zakona. Član 20 propisuje sankcije za prekršitelje odredbi članova Zakona. Trenutnim odredbama propisana ja nemogućnost kandidovanja na bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika u periodu od četiri godine nakon počinjenog prekršaja za povredu odredbi čl. 5, 6, 8 i 8a Zakona. Uz ovu kaznu se može izreći još i novčana kazna koja iznosi od 1.000 do 10.000 KM. Za povrede odredbi čl. 7, 9 i 10 Zakona izriče se samo novčana kazna u gore pomenutom iznosu.

2. Aktuelni prijedlozi izmjena Zakona

Zakon je do sada nekoliko puta ispravljan, mijenjan i dopunjavan.⁶ Trenutno su u parlamentarnoj proceduri tri prijedloga izmjena Zakona podneseni u maju⁷, junu⁸ i julu⁹ 2012.¹⁰

² U poglavlju III Zakona, čl. 17 – 20 propisan je postupak i sankcije za prekršitelje odredbi Zakona.

³ Čl. 6 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH (Sl.gl. BiH 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12).

⁴ Čl. 8 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH (Sl.gl. BiH 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12).

⁵ O tome detaljnije usp. A. Martinović, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH - Ocjena kvaliteta i stepena provedbe zakonskog okvira i prijedlozi za poboljšanje - Nacrt dokumenta, s. 4.

⁶ Izvršena je ispravka prevoda teksta Odluke visokog predstavnika kojom je proglašen Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH 2003. (Sl.gl. BiH 14/03).

⁷ Prijedlog Zakona dostupan je na:

https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=35325&langTag=bs-BA&pril=b.

Zadnje očitavanje 14. 07. 2012.

⁸ Tekst prijedloga Zakona iz juna dostupan je na:

https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=35796&langTag=bs-BA&pril=b.

Zadnje očitavanje 20. 07. 2012.

⁹ Tekst prijedloga Zakona dostupan je na:

https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=36039&langTag=bs-BA&pril=b.

Zadnje očitavanje 20. 07. 2012.

¹⁰ Podaci o statusu sva tri prijedloga preuzeti su sa zvanične web stranice Parlamentarne skupštine BiH u sekciji Zakoni, podsekcija Zakoni u proceduri. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/default.aspx?langTag=bs-BA&pril=b>.

Zadnje očitavanje 20. 07. 2012.

Prijedlog podnesen u maju ove godine u drugom čitanju na sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine odbijen je sa devet glasova protiv i šest suzdržanih. Nijedan delegat nije glasao za. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine usvojio je ovaj prijedlog izmjena na 31. sjednici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine održanoj 05. jula 2012. Nakon toga, na 32. sjednici Prijedlog je odbijen¹¹. Iako bi u skladu sa odredbama čl. 121 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine trebalo prijedlog Zakona smatrati odbijenim, on se, prema podacima na zvaničnoj web stranici Parlamenarne skupštine Bosne i Hercegovone, još uvijek tretira kao prijedlog koji je u proceduri.

Važno je naznačiti da je ovim prijedlogom zakona predviđena izmjena čl. 4 koja se odnosi na nespojivost funkcija povećanjem državnog kapitala u državnim institucijama u kojima dužnosnici ili nosioci funkcija izvršne vlasti obavljaju dužnosti direktora fonda i agencije u kojima je državni kapital veći od 50%, produžen je rok sa trenutnih tri na 30 dana za otklanjanje sukoba interesa podnošenjem ostavke na svaku od nespojivih funkcija, povećan je novčani prag za sklapanje ugovora o pružanju ličnih usluga sa Vladom za privatna preduzeća čiji su osnivači ili vlasnici izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici sa 5.000 KM na 20.000 KM vrijednosti ugovora godišnje propisanih odredbama čl. 8 Zakona. Predviđeno je brisanje čl. 8a koji se odnosi na ugovore o pružanju ličnih usluga koje sklapaju bliski srodnici navedenih osoba.

Predložene su također izmjene čl. 6 Zakona na način da je povećan prag sa trenutno propisanih 5.000 KM na 50.000 KM vrijednosti ugovora potrebnog za postojanje sukoba interesa prilikom zaključivanja ugovora između vlada i privatnih preduzeća u kojima su izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija istovremeno i savjetnici, članovi skupštine, nadzornog odbora, uprave, menadžmenta ili imaju svojstvo ovlaštene osobe u privatnom društvu.

Čl. 6a kojim je propisano da se članovima skupštine u smislu odredaba čl. 4 st. 1, čl. 5 st. 1 i čl. 6 st. 2 Zakona smatraju dioničari koji su vlasnici više od 1% kapitala preduzeća je izbrisan.

Čl. 8 izmijenjen je na način da je povećan propisani novčani prag od 5.000 KM na 20.000 KM vrijednosti ugovora o pružanju ličnih usluga između izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika sa bilo kojim privatnim preduzećem koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje sa vladama na bilo kojem nivou.

Čl. 8a koji se odnosi na bliske srodnike je izbrisan.

Još jedna značajna izmjena Zakona odnosi se na izmjenju čl. 20 kojom bi prema novim izmjenama bila izostavljena dosadašnja nepodobnost obavljanja funkcija za prekršitelje odredbi čl. 5, 6, 8, 8a i 11 važećeg Zakona i bila bi predviđena novčana kazna u iznosu od 1.000 do 10.000 KM za prekršitelje odredbi čl. 4, 7, 8, 9, 10 i 11 uz obavezu otklanjanja razloga koji su doveli do sukoba interesa u roku od 30 dana. Tek nakon toga CIK BiH oduzela bi mandat tom zvaničniku, odnosno nosiocu izvršne funkcije ukoliko ne otkloni postojeći sukob interesa. Predviđene su još izmjene članova koje se odnose na primanje poklona i izjave o imovinskom stanju zvaničnika i nosilaca funkcija izvršne vlasti.

¹¹ Više detalja dostupno na:

https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/predstavnicki_dom/default.aspx?wsrid=35&wsid=552&langTa g=bs-BA&pril=b. Zadnje očitavanje 21. 07. 2012.

Prijedlog za izmjenu Zakona Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine podnijela je Interresorna radna grupa za pripremu prijedloga izmjena i dopuna Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, Zakona o finansiranju političkih stranaka i Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine.¹²

Izmjena koja je stavljena u proceduru u junu ove godine odnosi se također na izmjenu čl. 4 dodavanjem stavova 5 i 6, kojima bi bio predviđen prenos upravljačkih prava u privatnom društvu koje zaključuje ugovore sa državom na osobu koja nije bliski srodnik izabranog zvaničnika ili nosioca izvršne funkcije i čl. 20 koji definiše sankcije. Čl. 20 bio bi izmijenjen na gore opisani način.

Uz Prijedlog izmjena dato je i obrazloženje koje se uglavnom oslanja na rješenja iz Republike Hrvatske. Prijedlog izmjena uputio je klub poslanika Stranke za bolju budućnost Bosne i Hercegovine.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nije podržao zahtjev da se Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine razmatra po hitnom postupku. Nakon toga, Prijedlog je upućen kolegiju Doma naroda na usaglašavanje. Prijedlog Zakona nije bio na dnevnom redu sjednice Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Prijedlogom izmjena Zakona iz jula predložene su složenije izmjene koje, između ostalog, pretpostavljaju isključenje bliskih srodnika iz sukoba interesa, izmjenu čl. 4 koji se odnosi na nespojivost izmjenama odredbi koje se odnose na članstvo u upravnom ili nadzornom odboru, ili obavljanje dužnosti direktora direkcije ili agencije za privatizaciju, direktora investicijskog fonda, investicijske i razvojne banke, lutrije, kao i direktora fonda i agencije u kojima je državni kapital veći od 50%, odnosno, članstvo u skupštini, nadzornom odboru, upravi ili menadžmentu ili svojstvo ovlaštenog lica bilo kojeg privatnog preduzeća koje sklapa ugovore ili na drugi način posluje sa institucijama koje se finansiraju iz budžeta u vrijeme dok je izabrani zvaničnik ili nosilac izvršne funkcije obavljao funkciju. Zabrana obavljanja dužnosti bila bi primjenjiva samo onda kada je vrijednost ugovora ili posla sa institucijama koje se finansiraju iz budžeta na istom nivou veća od 20.000 KM godišnje ili kada je vrijednost ugovora ili posla sa institucijama koje se finansiraju iz budžeta na svim nivoima u zbirnom iznosu veća od 50.000 KM godišnje. Izmijenjen je i rok sa dosadašnjih tri na 30 dana u kojem su dužnosnici dužni podnijeti ostavku na svaku od nespojivih funkcija. Prijedlog izmjena odredbi čl. 4 identičan je majskom prijedlogu.

Predložene su također izmjene čl. 8 Zakona brisanjem riječi „savjetnik“, povećanjem novčanog praga potrebnog za postojanje sukoba interesa, na način da je umjesto dosadašnjih 5.000 KM potrebno da vrijednost sklopljenog ugovora između preduzeća u vlasništvu izabranih dužnosnika i nosilaca funkcija izvršne vlasti sa državom godišnje iznosi 20.000 KM. Predloženo je brisanje stava 3 koji se odnosi na ništavost ugovora koje izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici zaključue protivno odredbama člana 8. Član 8a, također je izostavljen i u ovom

¹² Interresorna radna grupa za pripremu prijedloga izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH, Zakona o finansiranju političkih stranaka i Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH formirana je 27. 10. 2011. s ciljem pripreme prijedloga izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH, Zakona o finansiranju političkih stranaka i Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, te da ih na osnovu ovlaštenog predlagača upute Predstavničkom domu i Domu naroda PS BiH u parlamentarnu proceduru, najkasnije do 01. 05. 2012.

prijedlogu. Redefinisana je način i vrijednost poklona koje mogu primiti izabrani zvaničnici i nosioci funkcija izvršne vlasti.

Predložene su i izmjene čl. 11 koji se odnosi na obavljanje drugih poslova zvaničnika, odnosno na njihov položaj ovlaštene osobe u fondacijama i udruženjima, osnovanim u skladu sa zakonima o udruženjima i fondacijama, a koja se finansiraju iz budžeta bilo kojeg nivoa vlasti, u iznosu većem od 20.000 KM godišnje u odnosu na dosada propisanih 10.000 KM, odnosno u iznosu većem od 50.000 KM godišnje u fondacijama i udruženjima iz oblasti kulture i sporta.

Ovaj Prijedlog podnijela je već spomenuta Interresorna radna grupa. Prijedlog nije dobio potrebnu većinu u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Trenutno su sva tri prijedloga u zakonodavnoj proceduri.

Prijedlozi izmjena Zakona naišli su na burne reakcije javnosti najviše zbog toga što bi izostavljanjem odredbe čl. 8a koja se odnosi na bliske srodnike dužnosnika i nosilaca izvršnih funkcija, prema ocjenama medija doslovno bio ozakonjen sukob interesa¹³.

S obzirom na slična rješenja u svim prijedlozima koja se odnose na izmjene nekih od najvažnijih odredbi članova, kao što su izmjene čl. 4, 8 i 20, u analizi će biti obrađeni problemi koji mogu proizići ukoliko bi izmjene ovih članova bile usvojene. U analizi će također biti obrađen problem kršenja Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa i narušavanje principa pravne sigurnosti.

Također će kratko biti obrađeno aktuelno zakonsko rješenje iz Republike Hrvatske koje se odnosi na prenos upravljačkih prava u privatnim preduzećima, uz osvrt na mišljenje Venecijanske komisije dato u povodu donošenja aktuelnog Zakona.

Prijedlozi podneseni u maju i julu, zbog sličnosti će biti zajedno obrađeni, dok će junski prijedlog, koji kako je već objašnjeno, sadrži samo dvije izmjene biti obrađen posebno.

3. Narušavanje principa pravne sigurnosti

Predložena izmjena čl. 8, kojom se povećava novčani prag vrijednosti zaključenog ugovora potrebnog da postoji sukob interesa, odnosno brisanje čl. 8a iz Zakona, posebno je problematična zbog toga što neposredno omogućava izabranim dužnosnicima i nosiocima izvršnih funkcija zaključivanje ugovora i poslovnu saradnju sa društvima čiji su osnivači njihovi bliski srodnici, odnosno osobe na koje su ti zvaničnici prenijeli upravljačka prava u vlastitim društvima.

Kada se ove izmjene povežu sa ostalim izmjenama, a posebno onim koje se odnose na nespojivost i sankcije, vrlo je jasno da sukob interesa za izabrane zvaničnike - nosioce izvršne vlasti i savjetnike praktično više ne bi ni postojao, jer bi bio legalizovan, a prevencija korupcije bi bila onemogućena. Ukoliko se analiziraju predložene sankcije, zabrinjava to što i nakon utvrđivanja sukoba interesa, ne bi postojala zabrana rekandidovanja, čime bi se direktno omogućilo vršenje novih prekršaja i novi sukobi interesa.

Ono što čini posebno ozbiljnom situaciju, koja je stvorena trenutnim prijedlozima izmjena, je činjenica da je CIK BiH do sada vrlo neefikasno kažnjavala slučajeve u kojima postoji sukob

¹³ Jedna od reakcija na prijedlog izmjena Zakona: <http://www.slobodnaevropa.org/content/sminkanje-zakona-o-sukobu-interesa/24656484.html>. Zadnje očitavanje 2012.

interesa, a ti slučajevi su se odnosili upravo na bliske srodnike izabranih dužnosnika¹⁴. Tako se u izvještaju Transparency Internationala kaže:

„CIK BiH je dosad utvrdila brojne slučajeve sukoba interesa izabranih zvaničnika, upravo na osnovu odredbi koje se odnose na bliske srodnike. Često su se dešavali slučajevi da su majke, očevi, sinovi, kćerke kao direktori (ili odgovorne osobe), vlasnici privatnih i javnih kompanija sklapali ugovore sa institucijama na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, a u kojima su njihovi sinovi, muževi ili očevi bili izabrani dužnosnici. Pored toga, česti su slučajevi gdje su dužnosnici imenovali svoje bliske srodnike na različite pozicije u javnim institucijama. Ukoliko bi se broj srodnika smanjio, takvi slučajevi dobili bi puni legitimitet, a šteta koja bi se nanijela državnom budžetu bila bi ogromna... Dodatna prepreka za monitoring državnih službenika je odluka Žalbenog vijeća Suda Bosne i Hercegovine iz aprila 2012, koja zabranjuje objavljivanje imovinskih kartona, koje je dosad objavljivala CIK BiH. Uzimajući u obzir da CIK BiH nema nadležnost da provjerava vjerodostojnost imovinskih kartona (što inače Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije spada u nadležnost Agencije), niti da postoje sankcije za lažne imovinske kartone, neobjavljivanje imovinskih kartona će u potpunosti onemogućiti bilo kakav nadzor imovine javnih zvaničnika i mogućeg nezakonitog bogaćenja.¹⁵“

Već površnim tumačenjem predloženih izmjena jasno se može zaključiti da su predložene izmjene, ne samo u suprotnosti sa principom pravne sigurnosti, nego predstavljaju njegovu potpunu suprotnost. Ukoliko se u obzir uzme definicija pravne sigurnosti koja pretpostavlja uvjete stabilnosti propisa kroz vrijeme i zaštitu građana od samovoljnih i nezakonitih postupaka, kao i zaštitu građana od samovoljnog i nezakonitog upadanja subjekata političke vlasti u njihove interesne sfere¹⁶, onda je potpuno jasno da je prihvatanje predloženih izmjena potpuno neprihvatljivo i nedopušteno. Također je važno naznačiti da se najčešće povrede sukoba interesa, prema navodima Izvještaja, odnose na privatna poduzeća i bliske srodnike.¹⁷

Predložene izmjene bi, dakle, legalizovale korupciju i nepotizam. Predložena rješenja su problematična i zbog toga što su u suprotnosti i sa međunarodnim principima za borbu protiv korupcije naznačenim u brojnim međunarodnim dokumentima koje je usvojila i naša zemlja¹⁸.

¹⁴ Transparency International u svom izvještaju iz jula 2012. upozorio je na pokušaj političkog ovladavanja nad CIK BiH; Više o tome usp. [Monitoring ispunjenosti međunarodnih i evropskih obaveza BiH u oblasti borbe protiv korupcije](#). Transparency International BiH, Sarajevo, juli 2012, s. 20.

¹⁵ O tome više usp. [Monitoring ispunjenosti međunarodnih i evropskih obaveza BiH u oblasti borbe protiv korupcije](#). Transparency International BiH, Sarajevo, juli 2012, s. 19.

¹⁶ „Pravna sigurnost je jedan od temelja društvene sigurnosti, koju je još Monteskje odredio kao izvor "društvenog spokojstva", ona je tijesno povezana sa mirom.“ O tome više usp. N. Visković, Teorija države i prava, Zagreb, 2001.

¹⁷ Str. 49 Izvještaja.

¹⁸ Naša zemlja potpisnica je brojnih međunarodnih dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije i usvojila je i Rezoluciju 97 (24) o 20 vodećih principa za borbu protiv korupcije, te Deset principa za unapređenje borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u zemljama koje pristupaju EU, zemljama kandidatima i trećim zemljama. Tekst Rezolucije dostupan je na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf). Očitavanje 02. 08. 2012.

Naša zemlja je članica GRECO-a¹⁹ i dužna je pridržavati se pravila i principa propisanih u dokumentima koje je usvojila ova grupa²⁰.

Ilustracije radi, značaj sukoba interesa u odnosu prema korupciji naznačen je u Makao deklaraciji iz 2010. gdje se u tački 18, između ostalog, pozivaju vlade da započnu odgovarajuće reforme koje promovišu neophodnu stručnost svojih organa za sprovođenje zakona i krivično gonjenje, nezavisnost i integritet sudstva, kao i sprječavanje sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, jer su ovo ključni stubovi efektivne prevencije i suzbijanja korupcije.²¹

Isto tako, u Rezoluciji 24 (97) iz novembra 2007. o 20 vodećih principa za borbu protiv korupcije (Rezolucija) naznačeno je: „...da korupcija predstavlja ozbiljnu prijetnju osnovnim principima i vrijednostima Savjeta Evrope, narušava povjerenje građana u demokratiju, ugrožava vladavinu prava, predstavlja negaciju ljudskih prava i sprječava socijalni i ekonomski razvoj,...“.

Važno je naznačiti i to da je usvajanje predloženih izmjena, također, u suprotnosti i sa principima 10, 13 i 15 Rezolucije kojim je propisano da države trebaju obezbijediti da pravila koja regulišu prava i obaveze državnih službenika uzmu u obzir potrebe borbe protiv korupcije i da predvide adekvatne i efikasne disciplinske mjere, da trebaju promovisati dalju specifikaciju ponašanja koje se očekuje od državnih službenika na odgovarajući način, kao što je kodeks ponašanja, kao i da države trebaju osigurati da sistem javne odgovornosti uzme u obzir posljedice korupcionarskog ponašanja državnih službenika. Konačno, državama se preporučuje usvajanje pravila ponašanja koja se odnose na finansiranje političkih partija i izbornih kampanja kojima se zaustavlja korupcija.

Ukoliko se na umu ima i pogoršanje situacije u našoj zemlji kada je korupcija u pitanju, vrlo je jasno da bi odredbe Zakona trebalo pooštriti, nikako učiniti pogodnijim za mogućnosti korupcije²².

¹⁹ GRECO je skraćenica za skupinu država u borbi protiv korupcije. Naša zemlja je također članica ove grupe i trebala bi se pridržavati pravila i principa propisanih dokumentima ove grupe. Među najvažnijim je Rezolucija 24(97) o 20 vodećih pravilaza borbu protiv korupcije koja je usvojena 1997.

²⁰ Osim 20 vodećih principa, naša zemlja usvojila je još nekoliko konvencija, deklaracija i rezolucija koje se odnose na borbu protiv korupcije. Npr, Konvencija UN-a protiv korupcije ili Krivično-pravna konvencija o korupciji i Građansko- pravna konvencija o korupciji. Dostupno i na: <http://www.apik.ba/Documents.aspx?cat=2>. Očitanje 05. 10. 2012.

²¹ Cijeli tekst Deklaracije dostupan je na: http://www.apik.ba/acms_documents/makao_deklaracija.pdf. Očitanje 05. 10. 2012.

²² Ilustracije radi, može se opisati događaj iz januara 2012. na koji je upozorio Transparency International u Monitoringu ispunjenosti a koji se odnosi na to da slučajevi visoke korupcije državnih službenika, od kojih su većina nosioci važnih funkcija vlasti, još uvijek ostaju na nivou istraga koje traju predugo i nikad se ne završavaju optužnicama kao sudskim epilogom, te da je dogovor između političkih partija koji se desio u januaru 2012, kada su predsjednici šest najvećih političkih partija u BiH javno dogovorili raspored pozicija u državnim institucijama, između političkih partija i njih lično, uključio i visoke pozicije u CIK-u. Transparency International BiH je naglasio da s obzirom da bi CIK i druge institucije koje su bile predmet pregovora trebale biti nezavisne od političkih uplitanja, ovakvo ponašanje predstavlja otvoreno povezivanje i direktan pokušaj ostvarivanja kontrole nad ovom institucijom.

4. Povreda Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa

Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine²³ (Pravila) detaljno su propisana pravila kojih se trebaju pridržavati nosioci normativnih poslova prilikom pripreme propisa u institucijama Bosne i Hercegovine. Pravilima je predviđen način i postupak prema kojem se vrše i izmjene i dopune pravnih propisa.

Prijedlozima iz maja i jula predviđene su složene izmjene više od polovine članova Zakona čime se krši odredba čl. 46 st. 3 Pravila kojima je propisano da je u slučaju izmjene ili dopune više od polovine članova osnovnog propisa potrebno pristupiti donošenju novog propisa.

Iako je Pravilima jasno utvrđen način i postupak prema kojem se vrše izmjene, odredbama čl. 1 propisano je da će se ovih Pravila pridržavati nosioci normativnih poslova prilikom pripreme propisa u institucijama, te odredbama čl. 77 propisano je odobrenje nacrt propisa koji se donosi, pri čemu rukovodilac institucije koja predlaže propis treba da odobri nacrt, kako bi on bio prosljeđen Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ili Predsjedništvu, Pravila ne sadrže sankcije za prekršitelje ovih odredbi.

Aktuelne izmjene krše odredbe čl. 61, 62, 63, i 64, u vezi sa čl. 60 Pravila koja se odnose na strukturu i sadržaj obrazloženja, kao obaveznog dijela svakog prijedloga izmjena i dopuna određenog propisa.

Istina, aktuelni majski i julski prijedlog izmjena Zakona sadrže obrazloženja, međutim ona nisu urađena u skladu sa navedenim odredbama članova Pravila. Naime, u čl. 60 propisan je sadržaj obrazloženja i jasno naznačeno šta svako obrazloženje mora sadržavati.

Trenutni prijedlozi sadrže samo dio potrebnih obrazloženja propisanih sadržajem iz čl. 60, a neka od obrazloženja koja su ponuđena su štura i nedovoljna.

Primjerice, u obrazloženju majskog prijedloga naznačeno je da je predloženo brisanje čl. 8a, što je vidljivo već pri samom čitanju prijedloga izmjena Zakona. Razlozi brisanja ovog izuzetno važnog člana Zakona koji se odnosi na bliske srodnike zvaničnika i nosilaca izvršnih funkcija, nisu dati. Obrazloženje julskog prijedloga uopće ne sadrži razloge za brisanje čl. 8a iz Zakona.

U obrazloženjima prijedloga izmjena Zakona nedostaje analiza razloga za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike²⁴, usklađenosti propisa sa evropskim zakonodavstvom²⁵, te provedbenih mehanizama i načina osiguranja poštivanja propisa²⁶.

Posljednja povreda posebno je ozbiljna zbog toga što obrađuje pitanje mehanizama koji se koriste kako bi osobe na koje se odnose ispoštovale odredbe propisa, odnosno mjera i akcija za provođenje i poštivanje propisa, organe nadležne za provođenje, rokove koji moraju biti ispoštovani i aktivnosti koje je potrebno poduzeti da se spriječe mogući sukobi i nesporazumi sa osobama na koje se propis odnosi.

²³ Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama vlasti BiH (Sl.gl. BiH 11/05).

²⁴ Na ovaj način izvršena je povreda čl. 62 Pravila kojim je propisano da razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike moraju biti zasnovani na jasnim dokazima da je problem u odabranoj materiji postojao i da je uvođenje propisa opravdano, navodeći naročito: analizu sadašnjeg stanja, vrijednosti kojima se obrađivač vodio i trenutnu politiku date institucije u vezi s njima, i vjerovatnoću dobiti od uvođenja propisa, zasnovanu na realnoj procjeni djelotvornosti date institucije.

²⁵ Ovakvim postupanjem povrijeđene su odredbe čl. 63 Pravila.

²⁶ Povrijeđene su odredbe čl. 64 Pravila.

Odredbama čl. 68 Pravila predviđeno je uspostavljanje jedinica za normativne poslove ili specijaliziranog radnog mjesta specijaliste za normativne poslove koji će biti nadležni za izradu normativnih akata, a čl. 69 propisuje da ova jedinica ili specijalista za normativne poslove imaju odgovarajuću stručnu spremu i specijalistička znanja i iskustva u svim pitanjima koja se tiču provođenja jedinstvenih pravila.

U oktobru 2011. je osnovana Interresorna grupa sa zadatkom da pripremi prijedloge izmjena i dopuna Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, Zakona o finansiranju političkih stranaka i Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, te da ih na osnovu ovlaštenog predlagača uputi Predstavničkom domu i Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u parlamentarnu proceduru, najkasnije do 1. maja 2012. Članovi grupe su poslanici u Parlamentarnoj skupštine Bosne i Hercegovine, aktuelni ministri i predstavnici CIK BiH. S obzirom na sadržaj prijedloga koji su podneseni od ove grupe u maju i julu vrlo je jasno da je bilo potrebno postupiti u skladu sa odredbama čl. 71 st. 3 Pravila i angažovati vanjskog eksperta da pomogne u izradi prijedloga izmjena Zakona, jer kapacitet koji ima pomenuta grupa očito nije dovoljan. Problematično je da su izmjene Zakona sačinjavale osobe na koje se taj Zakon odnosi i direktno primjenjuje, bez konsultovanja eksperata ili bilo kakvog učešća javnosti, sa zakašnjenjem od nekoliko mjeseci.

Iako rješenja predložena u aktuelnim prijedlozima izmjena zakona krše odredbe propisane Pravilima, narušavaju princip pravne sigurnosti i nisu u skladu sa međunarodnim propisima koji se odnose na sprječavanje korupcije, oni su ipak pokazatelj da ni aktuelni zakon nije dovoljno precizan i da je potrebno, ili pristupiti njegovim izmjenama, ili čak donijeti novi zakon²⁷. U prilog tome govori i trenutna situacija u kojoj su u proceduri tri prijedloga zakona²⁸, sve češći sukobi interesa u institucijama vlasti²⁹ i snažna protivljenja usvajanju aktuelnih izmjena, posebno od delegata iz Republike Srpske³⁰.

5. Prijedlog izmjena Zakona iz juna – izmjena odredbi članova 4 i 20 Zakona

Kako je već naznačeno, junskim prijedlogom izmjena Zakona predviđene su izmjene odredbi čl. 4 i čl. 20 Zakona.

Izmjena odredbe prvog člana dodavanjem st. 5 i 6 nije previše problematična, zbog toga što na ovaj način zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici koji su prije sticanja mandata bili vlasnici osnivačkog kapitala u privatnim društvima moraju za vrijeme trajanja mandata to

²⁷ Potreba donošenja novog zakona proizilazi i iz činjenice da je aktuelni Zakon već u naslovu neprecizan jer ne ukazuje na sprječavanje sukoba interesa zbog toga što ne sadrži pojam „sprječavanje“ (sukoba interesa), a Pravilima nije predviđena izmjena naslova osnovnog propisa, tako da bi jedino kvalitetno, trajno rješenje bilo donošenje novog zakona.

²⁸ Odredbama čl. 101 Poslovnika Predstavničkog doma PS BiH predviđeno je da se, ukoliko postoji više prijedloga zakona koji regulišu istu proceduru, učine naponi da se oni usaglase, a ukoliko to nije moguće onda se u daljnu parlamentarnu proceduru upućuje prijedlog zakona koji je prvi dostavljen Domu. Do završetka postupka pred Domom o prvom zakonu, miruje postupak o ostalim predloženim zakonima.

²⁹ Više detalja vidjeti u studiji Transparency Internationala BiH, Monitoring ispunjenosti međunarodnih i evropskih obaveza BiH u oblasti borbe protiv korupcije, Sarajevo, juni 2012, s. 17.

³⁰ Delegati iz RS-a su prilikom glasanja za sva tri prijedloga zakona na sjednicama glasali protiv. Detalji dostupni uvidom u rezultate glasanja: https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=5&pril=b&fromDate=30.11.2010&thruDate=01.10.2014&tid=0. Zadnje očitavanje 25. 07. 2012.

ovlaštenje prenijeti na neku drugu osobu koja nije njihov bliski srodnik. Na taj način zvaničnik, odnosno nosilac izvršne funkcije ili savjetnik neće utjecati na poslovanje društva čiji su osnivači, a također neće morati u potpunosti zalediti radi tog društva. Međutim, bilo bi dobro u ovaj član unijeti i odredbu koja je naznačena u obrazloženju datom uz Prijedlog, a koja se odnosi na to da za vrijeme dok su njihova upravljačka prava u privrednim društvima prenesena na drugu osobu ili posebno tijelo, zvaničnik ne smije davati obavijesti, upute, naloge ili na drugi način biti u vezi s osobom na koju su prenijeli ovlaštenja ili tijelom te time utjecati na ostvarivanje prava i ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članskih prava u tim društvima. Zvaničnik bi imao pravo da ga se jedanput godišnje obavještava o stanju privrednih društava u kojima ima udjele.³¹

Ovu odredbu bilo bi važno uvrstiti u Zakon ukoliko bi se vršile izmjene odredbi čl. 4 na gore opisani način.

5.1. Mišljenje Venecijanske komisije

Takvo postupanje bilo bi u skladu sa Mišljenjem³² Evropske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), iz 2010. koje se odnosi na Zakon. Komisija je naznačila da je potrebno da se čl. 4 precizira tako da se osim generalnih odredbi o nespojivosti jasno naznače, odnosno, preciziraju okolnosti u kojima dužnosnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici moraju dati ostavku na neku od nespojivih funkcija. U Mišljenju je naznačeno da konflikt interesa ne mora uvijek nastupiti kao posljedica generalne nespojivosti, nego može proizići iz posebnih slučajeva javnih i privatnih aktivnosti, od slučaja do slučaja. Također je naznačeno da zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne moraju nužno podnijeti ostavku kada se radi o situacijama vezanim za privatna društva ovih osoba, ali da se moraju ispoštovati odredbe čl. 7 Zakona. Ovaj član odnosi se na zabranu djelovanja u slučaju sukoba interesa i propisuje zabranu glasanja po bilo kojem pitanju koje se direktno tiče privatnog preduzeća u kojem izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili interesno povezana lica imaju finansijski interes, odnosno da neće poduzimati bilo kakve službene radnje koje bi mogle direktno utjecati na privatno preduzeće u kojem nosilac izvršne funkcije ili savjetnik, ili interesno povezana lica imaju finansijski interes. Nosioci izvršnih funkcija i savjetnici će u takvim situacijama proslijediti donošenje odluke o poduzimanju radnje drugom nadležnom tijelu i pismeno navesti razloge za takvo prosljeđivanje.

Međutim, važno je naznačiti da je Komisija predložila da se i čl. 7 detaljnije uredi tako što bi se regulisale situacije koje se odnose na finansijski i na nefinansijski interes, i što bi se detaljnije uredio član koji se odnosi na angažman bliskih srodnika.

U skladu sa predloženim izmjenama bilo bi potrebno u odredbu čl. 20 koja se odnosi na sankcije uvrstiti sankcije i za slučajeve u kojima bi se utvrdilo da zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik krše odredbe o davanju naloga, uputa ili obavijesti.

³¹ Ovo je inače odredba čl. 16 st. 4 Zakona o sprječavanju sukoba interesa u R. Hrvatskoj (N.nov. RH 16/11).

³² Tekst Mišljenja dostupan je na: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=466.
Zadnje očitavanje 31. 07. 2012.

6. Zaključak

Analiza predloženih izmjena Zakona i događaji koji su pratili podnošenje svih prijedloga pokazuju da postoje vrlo ozbiljne tendencije za izmjene Zakona koje pogoduju političkim elitama i da se na njima insistira neovisno o tome što su prekršene propisane procedure i Pravila. Izmjene najvažnijih odredbi Zakona dovode u pitanje svrhu i cilj samog Zakona i načela koja su u Zakonu propisana. Usvajanjem predloženih izmjena omogućila bi se dodatna samovolja političkih elita i pustošenje državnog budžeta. Izostavljanjem pojma „bliski srodnik“ i izmjenom sankcija predviđenih za prekršitelje odredbi Zakona direktno bi se omogućilo sklapanje ugovora sa društvima u vlasništvu bliskih srodnika zvaničnika i nosilaca izvršnih funkcija, a izmjenama odredbi zakona o povećanju novčanog praga vrijednosti ugovora ogromne količine državnog novca odlazile bi u privatne kase političkih moćnika.

Zbog toga je potrebno hitno donijeti etički kodeks kojim će, između ostalog, biti propisana nespojivost ovakvog postupanja zvaničnika i određeni principi njihovog ponašanja³³. Izmjenama Zakona potrebno je pristupiti na način na koji je predložila Venecijanska komisija, detaljnijim definisanjem sukoba interesa, bez brisanja čl. 8a koji se odnosi na bliske srodnike.

Bilo bi također dobro formirati neovisno tijelo koje će imati nadležnosti da postupa u slučajevima sukoba interesa. Jer, očigledno je da CIK BiH, ako je suditi po broju slučajeva u kojima je otkriven i sankcionisan sukob interesa³⁴, nema ni kapacitete ni dovoljno volje da se bori sa ovim problemom, posebno na državnom nivou. Moguće je također u smislu rješenja ojačati kapacitete CIK-a BiH pod uvjetom da će se stvoriti formalne pretpostavke za kontrolu i praćenje rada CIK-a BiH. Potrebno je također definisati odredbe Zakona tako što bi se poštovala pravila i procedure preporučene u dokumentima GRECO-a, posebno one naznačene u Rezoluciji 24 (97).

Summary

Analysis of the proposed amendments and the events that followed the submission of all proposals shows that there are very serious tendency for changes to the Law that favor the political elite and to insist on them regardless the fact that they violate proper procedures and rules. Changes of the most important provisions of the Law question the purpose and objective of the Law and the principles embodied in the Law. The adoption of the proposed amendments would provide additional arbitrariness of the political elites and the devastation of the state budget. Omitting the term "close relative" and changing the sanctions provided for offender of provisions of the Law would allow direct contracts with companies owned by close relatives of officials and heads of executive functions, and modifications of the Law on increase the cash value of the contract threshold, the huge amounts of state money would go into private safe of powerful politicians.

³³ Na ovo upućuju i međunarodni dokumenti koje je naša zemlja usvojila, npr. već pomenuta Rezolucija.

³⁴ Prema Izvještaju o provođenju zakona u nadležnosti CIK-a BiH za 2011.³⁴ od 35 izrečenih sankcija dvije ili 6% se odnose na zvaničnike koji obavljaju dužnost na državnom nivou vlasti, 6 ili 17% na kantonalnom, 24 ili 68% na općinskom nivou vlasti i tri ili 9% na nivou Brčko Distrikta BiH što ukazuje na vrlo slabo i površno praćenje sukoba interesa na državnom nivou.