

Amela Methadžović*

Izmjene Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Aktuelni Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH
3. Izmjene odredbi Zakona
 - 3.1. Izmjene članova 17 i 18 Zakona
 - 3.2. Argument poboljšanja ekonomske situacije
 - 3.3. Izmjena odredbi Zakona koje se odnose na sankcije
4. Obrazloženje prijedloga Zakona
5. Zaključak i preporuke

1. Uvod

Na osnovu Sporazuma o dogovoru i principima sudjelovanja u vlasti političkih stranaka HDZ BiH, HDZ 1990, SDS, SNSD, SBB, SDP BiH od 20. novembra 2012. godine i Sporazuma SNSD-SDP BiH o programskoj/projektnoj saradnji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti 2012-2014. godine (Sporazum)¹, predsjednik SDP BiH uputio je 27. novembra 2012. godine Vijeću ministara set od osam različitih zakona, jedan zaključak i jedan redoslijed aktivnosti sa prijedlogom za dalje postupanje. U dopisu koji je upućen uz set zakona, naznačeno je da predloženi zakoni *doprinosu poboljšanju ekonomske situacije u zemlji i jačanju institucionalne efikasnosti*. Nekoliko predloženih zakona izazvalo je značajnu pažnju javnosti. Reakcije javnosti u posljednjih nekoliko mjeseci posebno su bile usmjerene na predloženi Zakon o izmjenama i dopunama *Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine*.

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

¹ Tekst Sporazuma dostupan je na: <http://sdp.ba/dokumenti/SPORAZUM%20SDP-SNSD.pdf> (zadnje očitavanje 02. 05. 2013).

2. Pregled

2.1. Sadržaj prijedloga

Prijedlog sadrži osam članova kojima se mijenjaju one odredbe Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH (Zakon)² koje se odnose na Centralnu izbornu komisiju BiH (CIK), žalbeni postupak i sankcije. Izmjena koja se odnosi na CIK BiH predviđa da se CIK BiH, kao institucija nadležna za praćenje pravilnosti izbornog procesa na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini i kao tijelo nadležno za utvrđivanje postojanja i sankcionisanje sukoba interesa, zamijeni Komisijom za odlučivanje o sukobu interesa (Komisija). Odredbom člana 1 Zakona predviđeno je da se pojam CIK BiH u cijelosti zamijeni za pojam Komisija u svim članovima u kojima je bilo propisano da CIK BiH ima bilo kakve nadležnosti. U poglavlju III pod nazivom „Provođenje i postupak pred Centralnom izbornom komisijom“ CIK BiH je u potpunosti zamijenjen Komisijom.

Označena Komisija, kako je to propisano članom 3 Prijedloga, koji će zamijeniti postojeći član 17, sastojat će se od sedam članova. Četiri člana bit će iz reda zastupnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, a tri člana iz redova uglednih javnih radnika. Dva člana, od četiri koja će biti iz Zastupničkog doma, biti će članovi stranaka koje obnašaju vlast, a dva člana iz opozicionih stranaka. Naznačeno je još i to da najmanje dva člana Komisije moraju biti pravnici.

Članovi će izabrati predsjednika i zamjenika Komisije. Članove Komisije imenovat će Zastupnički dom Parlamentarne skupštine. Prije imenovanja, Zastupnički dom je dužan uputiti javni poziv za imenovanje članova Komisije za tri člana koji nisu zastupnici. Mandat ova tri člana bit će pet godina, a mandat članova zastupnika će biti jednak dužini trajanja mandata u Zastupničkom domu.

Odredbama člana 17 propisano je još i osnivanje *Ureda za obavljanje stručnih i tehničkih poslova*, te donošenje *Pravilnika* o unutrašnjem uređenju i načinu rada Ureda Komisije kojim će se utvrditi radna mjesta i opis poslova, broj državnih službenika i namještenika te drugi propisi u vezi sa funkcionisanjem Ureda. Na zaposlenike Ureda primjenjivat će se propisi koji se odnose na državne službenike i namještenike.

Član 4 Prijedloga, za koji, inače, nije naznačeno koji član iz postojećeg Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH treba da zamijeni, propisuje način djelovanja Komisije i određuje da će Komisija moći donositi uputstva, davati mišljenja, propisivati obrasce, te da će donijeti Pravilnik o unutrašnjem uređenju i postupku. Komisija će također donositi odluke o tome da li određeno djelovanje ili propust predstavlja povredu odredbi Zakona. Konačno, Komisija će podnositi izvještaj o radu Zastupničkom domu Parlamentarne Skupštine jednom godišnje.

Kako je već naznačeno, izmjene aktuelnog Zakona odnose se i na žalbeni postupak. Prema prijedlogu za izmjenu člana 19 aktuelnog zakona dužnosnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik ima pravo putem Komisije podnijeti žalbu Apelacionom odjelu Suda BiH protiv odluke o izricanju sankcije. Podnošenje žalbe će odgoditi izvršenje sankcije. U vezi sa sankcijama,

² Tekst Zakona dostupan je na: http://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Zakon_o_sukobu_interesa_-_u_nesl_precisceni_tekst.pdf (Sl. gl. BiH, br. 16/02, 14/03, 12/04, 63/08 i 18/12) (zadnje očitavanje 06. 05. 2013).

postojeći član 20 propisuje da su sankcije koje se mogu izreći novčana kazna³ i prijedlog za razrješenje od dužnosti.

Stavom 3 člana 20 bit će propisano da Komisija može, ako je to primjereno prirodi povrede, tokom trajanja postupka naložiti izabranom dužnosniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku da otkloni uzroke postojanja sukoba interesa u određenom roku, te ako to bude učinjeno, Komisija može obustaviti postupak, ili može završiti postupak, a ispunjenje naloga uzeti u obzir prilikom izricanja sankcije. Rok za otklanjanje uzroka koji su doveli do sukoba interesa je 30 dana, a ako uzrok ne bude otklonjen u tom roku, Komisija će biti dužna bez odlaganja dostaviti prijedlog za razrješenje prekršioca tijelu vlasti koje je izvršilo imenovanje.

U razlozima za donošenje Zakona istaknuto je da se postojeća rješenja na ovaj način usklađuju sa međunarodnim standardima, da se ukida sankcija koja se odnosi na zabranu kandidovanja na izborima što je, prema mišljenju predlagača, u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije Vijeća Evrope na Nacrt Zakona o izmjenama i dopuna Zakon o sukobu interesa u BiH.

U obrazloženju predloženih rješenja kratko je parafraziran sadržaj zakonskih odredbi, bez posebnog objašnjenja zbog čega se CIK BiH u potpunosti izbacuje iz Zakona. Objašnjenje odredbi o sankcijama sadrži navode da se na ovaj način pooštravaju sankcije jer se osoba za koju se utvrdi da je u sukobu interesa obavezuje vratiti dar ili naknadu koju je stekla kršeći odredbe Zakona.⁴ Na kraju je još naznačeno da će se finansijska sredstva za provođenje zakona osigurati u Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza.

2.2. Glasovi politike i javnosti

Dok su pripadnici tzv. nove „parlamentarne većine“ u potpunosti podržali predložena rješenja, a Vijeće ministara utvrdilo izmjene na svojoj sjednici⁵ i odlučilo da se izmjene provode po hitnom postupku, opozicija je imala drugačije stajalište i ocijenila je ovu izmjenu kao tendenciju da se područje sukoba interesa u potpunosti liberalizira⁶.

Nevladin sektor također je iznio kritike na predložene izmjene Zakona i ocijenio pokušaj izmjene Zakona kao nastojanje „da se građani izigraju“ jer političari žele biti osobe „koje tuže i koje sude“.⁷

Transparency international BiH (TI BiH) je na dan sjednice Vijeća ministara BiH apelovao na Vijeće da ne usvoji prijedlog izmjena uz obrazloženje da izmjene „predstavljaju nazadak u regulisanju i sprečavanju sukoba interesa, prevashodno zbog činjenice da je predloženo

³ Visina novčane kazne koja će se moći izreći iznositi će od 1.000 do 10.000 KM, a izabrani dužnosnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik će morati vratiti dar ili novac koji će biti ekvivalentni vrijednosti dara ili dobiti ostvarenih od naknada za obnašanje javne funkcije zbog koje je došlo do sukoba interesa.

⁴ Čl. 20 t. 2 već propisuje vraćanje dara ili novca u vrijednosti ekvivalentnoj vrijednosti poklona.

⁵ Izvještaj sa 45. Sjednice Vijeća ministara od 15. 04. 2013, dostupan na: http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=14831&langTag=en-US (zadnje očitavanje 05. 05. 2013).

⁶ Više detalja dostupno na: <http://www.slobodnaevropa.org/content/zakon-o-sukobu-interesa-u-bih-kadija-te-tuzi-kadija-ti-sudi/24959327.html> (zadnje očitavanje 04. 05. 2013).

⁷ Vidjeti npr. stajalište predsjednika Helsinškog odbora za ljudska prava, dostupno na: <http://www.slobodnaevropa.org/content/zakon-o-sukobu-interesa-u-bih-kadija-te-tuzi-kadija-ti-sudi/24959327.html> (zadnje očitavanje 03. 05. 2013).

formiranje nove Komisije za odlučivanje o sukobu interesa koja će biti sačinjena većinom od članova parlamenta, odnosno predstavnika političkih partija.“ TI BiH je također upozorio na mogućnost političkog utjecaja na donošenje odluka o sukobu interesa.⁸

Mediji su, također, oštro reagovali na predložene izmjene ocijenivši mogućnost da političari sami odlučuju o sukobu interesa već predstavlja „svojevrsni sukob interesa“, da se „cijeli ovaj zakon i njegove odredbe apsolutno kose sa svim međunarodnim standardima koji postoje vezano za sukob interesa“, te su ocijenili da su izmjene „još jedan pokušaj da se konačno ukine sukob interesa“.⁹

Reakcije međunarodnih predstavnika su u prvi mah od upućivanja prijedloga izmjena Zakona izostale, ali je nakon potvrđivanja prijedloga u Vijeću ministara uslijedilo nekoliko reakcija. Delegacija Evropske Unije i Ured specijalnog predstavnika EU u BiH *Petera Sorensena*, izrazili su zabrinutost, između ostalog, zbog osnivanja Komisije koja po svom sastavu, ne jamči nezavisnost u provedbi zakona, i donošenja odluka u Komisiji, što uključuje glasove članova koji pripadaju samo konstitutivnim narodima.¹⁰

S obzirom na značajna pitanja koja u vezi sa sukobom interesa i položajem CIK BiH otvaraju izmjene Zakona, predmet ove analize će biti predložene izmjene, bit će dato kratko obrazloženje postojećih odredbi koje bi Zakonom trebale biti izmijenjene, kao i moguće posljedice koje bi mogle proizići ukoliko bi prijedlog Zakona bio usvojen. Također će biti dat kratki osvrt na mišljenje Venecijanske komisije u vezi sa obrazloženjem koje su ponudili predlagači Zakona. Bit će izvršena valorizacija predloženih u odnosu na postojeća rješenja i na kraju će biti iznesen zaključak. Preporuke koje će biti date uz zaključak neće biti samo u vezi sa predloženim izmjenama, nego će se odnositi na izmjene koje je potrebno općenito izvršiti u Zakonu, kako bi se u konačnici onemogućio politički utjecaj na sukob interesa i korupciju.

3. Aktuelni Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini

Aktuelni Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH donio je Visoki predstavnik za BiH Paddy Ashdown, a Parlamentarna skupština BiH usvojila u istovjetnom tekstu u oktobru 2002. godine.¹¹ Zakon je do sada nekoliko puta ispravljan, mijenjan i dopunjavan¹².

Trenutno su u parlamentarnoj proceduri tri prijedloga izmjena Zakona podneseni u maju, junu i julu 2012. godine.¹³ Predloženim izmjenama nisu obuhvaćene odredbe koje bi trebale biti izmijenjene najnovijim prijedlogom Zakona. Označene izmjene nisu predmet ove analize, ali je

⁸ Saopćenje TIBiH, dostupno na: <http://ti-bih.org/6216/ti-bih-apeluje-na-vijece-ministara-da-odbaci-izmjene-zakona-o-sukobu-interesa/> (zadnje očitavanje 02. 05. 2013).

⁹ Jedan od članaka objavljen o ovoj temu: <http://www.6yka.com/novost/37364/zakon-o-sukobu-interesa-u-institucijama-vlasti-zna-se-ko-su-bogovi-u-nasoj-zemlji> (zadnje očitavanje 04. 05. 2013).

¹⁰ Tekst Saopštenja dostupan je na: <http://croportal.ba/vijesti/bih/14761-izmjene-zakona-o-sukobu-interesa-sorensen-zabrinut-venecijanska-komisija-preskoena> (zadnje očitavanje 06. 05. 2013).

¹¹ Bilj. 2.

¹² Bilj. 2. Usp. također A. Kadrić, Izmjene zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH: ukidanje sukoba interesa, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 10/2012, ss. 49 i dalje.

¹³ Podaci o statusu sva tri prijedloga preuzeti su sa zvanične web stranice Parlamentarne skupštine BiH u sekciji Zakoni, podsekcija Zakoni u proceduri; o izmjenama Kadrić (bilj. 12).

značajno dati osvrt na njih u vezi sa trendovima koji će se uspostaviti ukoliko bi sve predložene izmjene, uključujući i ovu koja je predmet obrade u ovoj analizi bile usvojene.

Važno je također upozoriti i na ove izmjene zbog povrede Jedinствениh pravila za izradu pravnih propisa u institucijama vlasti BiH (Pravila)¹⁴, a u vezi sa potrebom javnosti da aktivno učestvuje u izmjenama Zakona. Naime, za prekršitelje odredbi Pravila nisu predviđene sankcije. To pokazuje potrebu učešća javnosti u kreiranju izmjena zakona, kako bi se spriječila kršenja zakona i zloupotrebe.

Zakon je podijeljen na četiri poglavlja u kojima se definiše sukob interesa, osobe na koje se odnosi, postupak pred Centralnom izbornom komisijom u institucijama vlasti BiH, sankcije za prekršitelje i odnos sa entitetskim zakonima.

4. Izmjene odredbi Zakona

4.1. Izmjene članova 17, 18 i 19 Zakona

Postupak pred CIK BiH opisan je u Trećem poglavlju pod naslovom „Provođenje i postupak pred Centralnom Izbornom Komisijom BiH“.

Član 17 aktuelnog Zakona reguliše nadležnosti CIK-a.¹⁵ Ovaj član bi prema Prijedlogu trebao biti zamijenjen članom kojim se propisuje osnivanje i rad Komisije za odlučivanje o sukobu interesa.

Članom 18 aktuelnog Zakona propisan je postupak pred CIK BiH i određeno je da se postupak pred CIK BiH pokreće po službenoj dužnosti, da CIK BiH ima pravo voditi vlastitu istragu ili pribaviti činjenice posredstvom nekih drugih organa vlasti koji su obavezni pružiti traženu pravnu i sve druge vidove pomoći. Također je propisano da će CIK BiH obavijestiti osobu za koju postoji osnovana sumnja da je prekršila odredbe Zakona i zatražiti od nje izjavu o navodima sadržanim u prijavi, da će davati mišljenja na zahtjev osobe koja to zatraži, te da će prije izricanja sankcije omogućiti osobi protiv koje se vodi postupak da da izjavu.

Žalbeni postupak propisan je odredbama člana 19 i njime je određeno da žalbu na odluku CIK BiH rješava Apelacioni odjel Suda BiH, te da se žalba podnosi u roku od 15 dana putem CIK BiH.

Usvajanjem izmjena ovih članova stvorilo bi se nekoliko vrlo ozbiljnih problema koji bi onemogućili efikasno suočavanje sa sukobom interesa u institucijama vlasti BiH.

¹⁴ Sl. gl. BiH, br. 11/05.

¹⁵ Njime je propisano da CIK BiH obavlja sljedeće funkcije:

„a) djeluje na osnovu ovog Zakona kako bi osigurala političku odgovornost i vjerodostojnost izabranih zvaničnika, nosilaca izvršne funkcije i savjetnika, vodeći računa o zaštiti integriteta javne funkcije; b) donosi upute, propisuje obrasce i organizaciju registra radi primjene odredbi ovog Zakona; c) donosi Pravilnik o vođenju registra, obrasce, pravila o vođenju postupka i dostavljanju odluka, te sastavljanju izvještaja; d) donosi odluke o tome da li neko djelovanje ili propust predstavlja kršenje odredbi ovoga Zakona; e) podnosi godišnji izvještaj o svome radu Parlamentarnoj skupštini BiH, Predsjedništvu BiH i javnosti i f) podnosi izvještaj nadležnom tužilaštvu u svakom slučaju kršenja ovog Zakona koje može predstavljati kršenje Krivičnog zakona.

2. Dodatna sredstva koja Centralna izborna komisija BiH potroši u implementaciji ovog Zakona obezbjeđuju se iz Budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.“

Prije detaljne analize problema koji bi se stvorili usvajanjem izmjena, važno je naznačiti da ovaj Zakon pripada setu tzv. antikokoruptivnih akata u vezi sa mjerama iz Mape puta koje BiH mora poduzeti da bi postala članica Evropske Unije.¹⁶

Jedna od prvih opasnosti koja se uočava već površnim čitanjem Prijedloga, a koja bi proizišla ukoliko bi izmjene bile usvojene, je što bi formiranjem Komisije Bosna i Hercegovina ostala bez nezavisnog, samostalnog tijela nadležnog za postupanje u slučajevima u kojima postoji sukob interesa.

Formiranjem Komisije koju bi činili aktuelni zastupnici vladajućih i opozicionih političkih stranaka stvorio bi se prostor za manipulisanje političkim prostorom na nekoliko načina. S jedne strane, mogućnost odlučivanja o postojanju sukoba interesa služila bi za odmazdu protiv političkih protivnika, a s druge strane, otvorio bi se prostor za manevrisanje sa nepokretanjem postupaka u slučaju vršenja političkih ustupaka.

Neovisnost rada tri člana iz reda uglednih javnih radnika ne bi bila osigurana zbog toga što bi bili direktno finansijski podređeni Komisiji. Na taj način izgubila bi se i samostalnost njihovog rada. Važno je naznačiti i to da u Prijedlogu nisu naznačene nikakve odredbe o potrebnim stručnim kvalifikacijama ovih osoba, potrebno iskustvo koje bi osigurale stručnost i kvalificiranost potrebnu za donošenje odluka o sukobu interesa.

Da bi borba sa sukobom interesa bila efikasna, tijelo koje odlučuje o sukobu interesa mora biti samostalno i neovisno.¹⁷ Ta samostalnost i neovisnost se ostvaruju, između ostalog, kroz finansijsku i političku neovisnost. Usvajanjem izmjena, oba uvjeta bi izostala.

U vremenu nezapamćene političke neodgovornosti BH političara¹⁸, nije razumno očekivati da bi ova Komisija djelovala na principima dobrih običaja i političke odgovornosti, kako je to naznačeno u članu 4 Prijedloga.

4.2. Argument poboljšanja ekonomske situacije

U obrazloženju dopisa koji je upućen uz set zakona Vijeću ministara BiH naznačeno je da se izmjenama zakona planira poboljšati ekonomska situacija u zemlji. U vezi sa ovim argumentom predlagrača važno je istaći nekoliko primjedbi.

Premda ekonomska pitanja ovdje ne stoje u prvom planu potrebno je, ipak, ukazati i na probleme finansijske prirode koji bi proizišli iz usvajanja izmjena. Prvi problem ekonomske prirode koji bi se stvorio formiranjem Komisije je pitanje sredstava za njen rad. U Obrazloženju Prijedloga navedeno je da bi za provođenje Zakona bilo potrebno osigurati posebna sredstva u budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. S jedne strane, sve je teže iz godine u godinu

¹⁶ U Izvještaju o napretku za prethodnu godinu naznačeno je da nedostaje politička volja za rješavanje problema i za poboljšanje institucionalnih kapaciteta, da je potrebno je ubrzati provedbu strategije i akcijskog plana. Naglašeno je da su potrebni su stalni napori kako bi se ostvarili solidni rezultati proaktivne istrage, krivičnog gonjenja i osude korupcije na visokom nivou. Tekst izvještaja dostupan je na: http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/?id=10810 (zadnje očitavanje 04. 05. 2013).

¹⁷ Kao primjer može poslužiti susjedna Hrvatska koja ima formirano Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

¹⁸ Na izrazito veliku političku neodgovornost BH političara strani dužnosnici upozoravaju već neko vrijeme: <http://www.dw.de/politi%C4%8Ddari-iz-bih-nezainteresovani-da-prona%C4%91u-rje%C5%A1enje/a-16740591> (zadnje očitavanje 03. 05. 2013).

osigurati sredstva u već prezaduženom državnom budžetu¹⁹, a s druge strane, izmjenama Zakona predlaže se ukidanje ovlasti CIK BiH samo za državni nivo. To praktično znači da ova institucija ne bi prestala sa radom jer bi zadržala ovlasti na entitetskom nivou te da bi i dalje bilo potrebno redovno osiguravati sredstva za njen rad. U CIK BiH do sada su, prema izvještajima, uložena značajna sredstva kako bi se osigurala neovisnost i poboljšala efikasnost njenog rada.²⁰ Članom 3 Prijedloga predviđeno je, pored članova Komisije koji bi primali novčanu naknadu za svoj rad, i zapošljavanje osoba na koje bi se primjenjivali propisi koji se odnose na službenike i namještenike. Iako je u dopisu upućenom Vijeću ministara obrazloženje predlagača da se izmjenama postiže poboljšanje ekonomske situacije u zemlji, ovaj navod u cijelosti je u suprotnosti sa ekonomskim pokazateljima finansijskog stanja u BiH. Bosna i Hercegovina trenutno nije u ekonomskoj situaciji koja može podnijeti teret osnivanja još jednog tijela koje bi se finansiralo iz državnog budžeta. Prema izvještaju Centralne banke BiH, najveći prihodi u budžet u 2011. godini ostvareni su putem poreza²¹. Drugi način na koji se puni budžet su krediti koje podiže država. Nijedan od ova dva načina ne osigurava ekonomsku stabilnost. Važno je naznačiti i to da se najveći dio rashoda iz budžeta odnosio na socijalna davanja i na plate uposlenih u državnom sektoru²². Osnivanje Komisije bilo bi dodatno opterećenje za već preopterećeni budžet, dovelo bi do povećanja svakako previsokih prihoda političkih funkcionera i prouzrokovalo bi dodatnu ekonomsku nestabilnost BiH.

S druge strane, objašnjenje predlagača da bi obavezom vraćanja dara ili dobiti koje neki funkcioner primi kršeći odredbe Zakona, bila poboljšana ekonomska situacija u našoj zemlji, zvuči neuvjerljivo, posebno kad se ima na umu da tužilaštva na svim nivoima vlasti u BiH imaju poteškoća sa dokazivanjem slučajeva korupcije i mita. Teško je povjerovati da bi novoosnovana Komisija od sedam članova mogla kvalitetnije od tužilaštava utvrditi slučaj korupcije ili mita i tačan iznos onoga što je neko kršeći zakon primio²³.

I konačno, treći problem ekonomske prirode, se ogleda u pretpostavci da ne bi uopće bilo izrečenih novčanih sankcija za slučajeve sukoba interesa ukoliko bi se sukob interesa ostavio na volju političarima. Jer, primjenjivala bi se odredba o otklanjanju sukoba interesa uz obustavu postupka, bez izricanja sankcije, tako da bi dosadašnji već slabi prihodi u budžet po ovom osnovu potpuno izostali.

Odredbama člana 19 propisan je žalbeni postupak. Izmjene nisu bitno izmijenjene u odnosu na već propisane odredbe, osim što je CIK BiH zamijenjen navedenom Komisijom.

¹⁹ Prema Izvještaju Centralne banke za 2011. vanjski dug sektora Vlade BiH se povećao, tako da na kraju godine iznosi 6,65 milijardi KM, čime je zaduženost veća za 357,6 miliona KM ili 5,7% u odnosu na stanje na kraju 2010. Strana 27 – 31 Izvještaja. Dostupno na: http://www.cbbh.ba/files/godisnji_izvjestaji/2011/GI_2011_bs.pdf (Zadnje očitavanje 05. 05. 2013).

²⁰ Budžet CIK BiH za 2012, dostupno na: <http://www.tezaantiteza.net/2012/10/sta-radi-centralna-izborna-komisija-i.html> (zadnje očitavanje 05. 05. 2013).

²¹ Strana 27 – 31 Izvještaja.

Dostupno na: http://www.cbbh.ba/files/godisnji_izvjestaji/2011/GI_2011_bs.pdf (zadnje očitavanje 05. 05. 2013).

²² U okviru rashoda najveća stavka se odnosi na socijalna davanja i iznosi 1,29 milijardi KM (više za 414,1 milion KM ili 47,5%). Na ime kompenzacije zaposlenim u vladinom sektoru u posmatranom periodu utrošeno je 546,9 miliona KM, što je više za 60,8 miliona KM ili 12,5%. Izvještaj Centralne banke BiH za 2011.

²³ Više detalja vidjeti u izvještaju TI BiH; Dostupno na http://www.cin.ba/images/pdf/Monitoring_sukob_interesa_2012.pdf (zadnje očitavanje 07. 05. 2013).

4.3. Izmjena odredbi Zakona koje se odnose na sankcije

Sankcije koje se mogu izreći prekršiteljima opisane su u članu 20 Zakona. Ovim članom propisana je nepodobnost kandidovanja u trajanju od četiri godine od učinjenog prekršaja za bilo koju funkciju zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika u slučaju da se utvrdi da je ta osoba prekršila odredbe članova 5, 6, 8, 8a i 11 Zakona. Izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik još može biti kažnjen novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 10.000 KM, i podliježe obavezi da vrati poklon ili novac koji je ekvivalentan vrijednosti poklona.

Najvažnija izmjena Zakona koja se tiče sankcija odnosi se na odredbu kojom se iz zakona izostavlja nepodobnost kandidovanja za neku od funkcija, te mogućnost da Komisija obustavi postupak ukoliko zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik otklone uzroke postojanja sukoba interesa. U obrazloženju Prijedloga navedeno je da se izmjenom odredbe o kandidovanju vrši usklađivanje sa mišljenjem Venecijanske komisije koje je dato na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH iz 2008. i 2010. godine.

Ovakvo obrazloženje predlagača, posmatrano zajedno sa ostalim predloženim izmjenama Zakona nije tačno i zbog toga ga nije moguće prihvatiti.

Iako bi se u prvi mah moglo učiniti da je predlagač zaista imao namjeru da se Zakon uskladi sa međunarodnim standardima, sumnju stvara činjenica da se s jedne strane ukida zabrana kandidovanja i uvodi mogućnost predlaganja za razrješenje sa dužnosti, s druge strane uvodi se Komisija koju čine predstavnici političkih partija i konačno, propisuje mogućnost obustave postupka.

U vezi sa mišljenjem Venecijanske komisije potrebno je podsjetiti na stav Transparency International-a iznešen u Izvještaju o monitoringu unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu.²⁴ „Venecijanska komisija u svom Mišljenju broj 560/2009 od 04. juna 2010. godine pozdravlja uklanjanje navedene sankcije iz Zakona, ističući da je ona imala svoje opravdanje u specifičnim uvjetima koji su bili u Bosni i Hercegovini u vrijeme donošenja ovog zakona iz 2002 godine. Po našem mišljenju ovo nije odlučan argument, jer stanje u proteklom periodu nije bitno izmijenjeno.“²⁵

Poseban problem koji se pojavljuje iz ovih odredbi jeste otvaranje mogućnost da se sa prekršiocima zakona, koji bi za ta kršenja morali zakonski odgovarati, neovisno o tome da li su naknadno prestali da krše odredbe zakona, pregovara o odgovornosti, odnosno da ih se poštedi odgovornosti ukoliko otklone sukob interesa. Nakon analize ovih odredbi postaje jasno da bi dužnosnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima bilo dozvoljeno da budu u sukobu interesa do trenutka u kojem sukob interesa ne bi bio otkriven. Nakon toga je dovoljno da prestanu kršenjima i nastave obavljati funkcije na koje su izabrani, jer postupak može biti obustavljen ako Komisija ocijeni opravdanim, odnosno, ako prekršilac obeća da će prestati kršiti Zakon. Uočljivo je da nije uveden zahtjev koji obavezuje prekršioca da dokaže da više nije u sukobu interesa, kako bi se eventualno mogla primijeniti odredba o obustavi postupka.

²⁴ Tekst izvještaja dostupan je na: http://www.cin.ba/images/pdf/Monitoring_sukob_interesa_2012.pdf (zadnje očitavanje 07. 05. 2013).

²⁵ Bilj. 22.

U vezi sa izmjenom člana 20 treba istaći da je jedino drugi dio tačke 3 ovog propisa pogodan da se o njemu pregovara. On glasi: „(...) ili isti dovršiti i ispunjenje naloga uzeti u obzir prilikom izricanja sankcije“. Razlog je da je on skladu sa propisima o olakšavajućim okolnostima koje sud u krivičnom postupku uzima u obzir u svakom slučaju prilikom odlučivanja o sankciji. Dakle, ukoliko bi osoba koja je u sukobu interesa u toku postupka dokazala da je izašla iz sukoba interesa po nalogu Komisije, to bi se moglo uzeti u obzir kao olakšavajuća okolnost prilikom izricanja sankcije. Međutim, to nikako ne znači da bi postupak trebao biti obustavljen. S druge strane, obustava postupka ne bi trebala biti dozvoljena, barem ne zbog onih razloga koje navode predlagači. Jer, oni indirektno podstiču sukobe interesa.²⁶ Termin iz Prijedloga „ako to odgovara naravi povrede“ predstavlja nepreciznu pravnu klauzulu i ostavlja mogućnost zloupotrebama jer nisu navedeni specifični slučajevi u kojima bi obustava postupka odgovarala „naravi povrede“ i bila opravdana.

Još jedan problem koji proizlazi iz izmjena Zakona jeste mogućnosti podnošenja prijedloga za razrješenje sa dužnosti, kao jednom od dvije sankcije koje je moguće izreći. Prvi problem sa prijedlogom kao sankcijom je u tome što prijedlog po svom značenju ne može biti sankcija.²⁷ Prijedlog u pravnom smislu označava poziv da se nešto učini ili ne učini, ali nema snagu obaveznosti. U prijedlogu je sadržan voljni element, koji onoga ko ima ovlaštenje da odluči o prijedlogu ne obavezuje da učini poziv iz prijedloga, osim ako je na to jasno zakonom ili nekim drugim aktom obavezan.

U izmjene Zakona nije stavljena odredba da je institucija koja je postavila dužnosnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika dužna postupiti po prijedlogu Komisije i u kojem roku. Na ovaj način sankcije za prekršitelje odredbi se svode samo na novčane, i to u vrlo niskom iznosu.²⁸ Argument predlagača o pooštavanju sankcija zbog vraćanja dara ili novčanog ekvivalenta dara, prema tpme, nije moguće prihvatiti zbog toga što on nije u skladu sa stvarnim stanjem u vezi sa poklonima jer se upravo u vezi sa ovom odredbom političari ponašaju izrazito neodgovorno.²⁹

5. Obrazloženje Prijedloga Zakona

Odredbama člana 1, 2 i 3 Prijedloga predviđeno je osnivanje Komisije za odlučivanje o sukobu interesa i brisanje CIK BiH.

²⁶ Obustava postupka imala bi smisla jedino iz razloga koji su propisani krivičnim zakona kao osnovi za obustavu istrage.

²⁷ Prijedlog – izloženo mišljenje, preporuka da se što učini, kako da se što riješi; Predložiti – dati kako da se što riješi; Hrvatski enciklopedijski rječnik, izdavač Novi liber, Zagreb 2003, s. 1018.

²⁸ Npr. u 2012. u državni budžet je po ovom osnovu ostvaren priliv u ukupnom iznosu od 24.500 KM. Izvještaj TI BiH, s. 18.

²⁹ „Kada je u pitanju provođenje odredbi Zakona koje se odnose na limite u primanju poklona i obavezu vođenja registra i dostavljanja izvještaja CIK-u o primljenim poklonima od strane institucija u čije ime zvaničnici obavljaju povjerenu javnu funkciju, javni zvaničnici i institucije su pokazale potpunu neodgovornost. CIK je uspostavila Centralni registar poklona koje su izabrani zvaničnici, nosioci izvršne funkcije ili savjetnici primili u obavljanju javne funkcije u koji je od 2008. do sada izvršen upis samo za par poklona. U skladu sa Zakonom, sve institucije su dužne informaciju o predatim poklonima dostaviti Centralnoj izbornoj komisiji BiH u roku od 15 dana od dana sačinjavanja informacije. Ova zakonska odredba se ne poštuje, jer u toku 2012. CIK nije primila nijedan izvještaj o primljenim poklonima, a nije poznato da je zatražila od državnih organa da ovu obavezu ispoštuju“. Izvještaj TI BiH (bilj 24), s. 18.

U vrlo šturoom obrazloženju predlagača koji je priložen uz Prijedlog izmjena, naznačeno je da se radi o terminološkoj izmjeni. Obrazloženje člana 2 uputilo je na član 1. Član 3 obrazložen je tako što su iz Prijedloga samo prepisane ovlasti koje bi novoosnovana Komisija imala. Nomotehnička greška u vezi sa članom 4 nije razjašnjena ni u obrazloženju, odnosno ostalo je nejasno koji član zamjenjuje novi član 4. Ni za ostale članove nisu data posebna obrazloženja.

Izmjene iz maja, juna i jula 2012. godine predložile su političke stranke koje su dio „nove parlamentarne većine“. Ona je predložila i ove izmjene. Slično kao i u majskom, junskom i julskom prijedlogu, predlagači su i ovaj put povrijedili Jedinstvena pravila za izradu propisa. Iz obrazloženja predlagača ne može se zaključiti zbog čega je potrebno ili korisno oduzeti ovlaštenja CIK BiH i zašto bi izbacivanje odredbe o nepodobnosti za kandidovanje iz člana 20 pogodovalo utvrđivanju sukoba interesa.³⁰

Kada se povežu izmjene iz prošle godine, koje su već bile predmet brojnih kritika, javnosti sa aktuelnim prijedlogom izmjena može se bez poteškoća zaključiti da predlagači uspostavljaju trendove koji vode političkoj kontroli nad područjem koje bi po svom pojmu i suštini trebalo biti najviše otvoreno prema javnosti i na čije bi formiranje i oblikovanje javnost trebala imati najviši utjecaj.

Podsjećanja radi, opsežnim izmjenama iz prošle godine, predviđena je, između ostalog, izmjena člana 8, kojom se povećava novčani prag vrijednosti zaključenog ugovora potrebnog za utvrđivanje da postoji sukob interesa, te brisanje člana 8a iz Zakona, kojim je propisana zabrana dužnosnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima zaključivanje ugovora i poslovne saradnje sa društvima čiji su osnivači njihovi bliski srodnici, odnosno osobe na koje su ti zvaničnici prenijeli upravljačka prava u vlastitim društvima.

Na te je izmjene potrebno ukazati kako bi se moglo lakše razumjeti šta bi zapravo ostalo od Zakona ukoliko bi sve ove izmjene bile usvojene. Ukratko, ukoliko bi bile usvojene sve predložene izmjene, uključujući i ovu koja je predmet analize, Zakon o sukobu interesa postao bi zakon koji bi doslovno omogućio i podsticao sukob interesa, jer bi bilo moguće sklapati ugovore sa društvima čiji su osnivači i vlasnici bliski srodnici funkcionera. U isto vrijeme za te prekršaje ne bi morali odgovarati jer bi postupak mogao biti obustavljen, o čemu bi odlučivale njihove kolege, a ne bi im mogla biti izrečena ni zabrana kandidovanja, što znači da bi mogli nastaviti kršiti odredbe zakona bez stvarne mogućnosti da za to odgovaraju krivično ili prekršajno.

Prema tome, ukoliko bi izmjene Zakona bile usvojene stvorilo bi se područje pod potpunom kontrolom aktualnih političara. To bi na kraju dovelo do razgradnje postignutih standarda i brisanja svih pomaka napravljenih u području borbe sa sukobom interesa.

5. Zaključak i preporuke

Iz prethodnih redova slijedi da se nastavlja trend pokušaja političkog utjecaja na status države i njene organe putem prijedloga izmjena Zakona koji su sačinjeni tako da iziđu u susret

³⁰ 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.

pozicioniranim dužnosnicima, nosiocima izvršnih funkcija, savjetnicima i drugim osobama koje su njima bliske, neovisno o činjenici da je već na prvi pogled jasno da izmjene nisu u funkciji poboljšanja ekonomske situacije, da ne doprinose jačanju funkcionalne efikasnosti i da dovode do razgradnje postignutih standarda u ovoj oblasti. Evidentno je da se ustrajava na političkim pokušajima ovladavanja izbornim područjem.

Umjesto preciznijeg definisanja sukoba interesa, proširenje kruga osoba na koje se Zakon odnosi i pooštavanje sankcija, uspostavljaju se potpuno suprotni trendovi. Čini se da političari koriste kritike javnosti na Zakon i rad CIK BiH kako bi pod krinkom unapređenja Zakona nametnuli rješenja koja pogoduju samo njima.

Javnost je u potpunosti isključena iz procesa donošenja odluka, kao što je izostao i pokušaj dogradnje i unapređenja postojećih standarda. U potpunosti su tačne ocjene javnosti da predložene izmjene predstavljaju „korak unazad“. Progonistički je opravdan zaključak da trendovi koji se pokušavaju uspostaviti omogućavaju korupciju i nepotizam i da su najveća prepreka održavanju principa demokratičnosti. Oni će dijelom onemogućavati ekonomski razvoj društva i poštivanje vladavine prava. Usvajanje predloženih izmjena naškodilo bi u konačnici samo građanima naše države i njenom evropskom putu.

Upravo zbog toga se čini da je dobar trenutak za poduzimanje radikalnih mjera na suzbijanju korupcije i sprečavanju sukoba interesa. Nesporna je činjenica da je potrebno izvršiti opsežne, sistematične izmjene zakona koji se odnose na sukob interesa u našoj zemlji. Međutim, te izmjene ne smiju ići u pravcu koji pogoduje samo političkoj klasi i bliskim osobama iz njihovog okruženja. Kritike javnosti na rad CIK BiH jesu opravdane, ali uvođenje Komisije kako je to predloženo ovim izmjenama za Bosnu i Hercegovinu bilo bi još pogubnije.

Da bi se mogla voditi kvalitetna borba sa sukobom interesa neophodno je imati u vidu analizu cjelokupnog zakonodavstva u ovoj oblasti. U pripremanje tehničkih rješenja je neophodno organizirati stručne rasprave o izmjenama i u njih uključiti javnost, civilno društvo, pravosuđe, medije i eksperte koji imaju potrebna stručna znanja za borbu protiv korupcije. Izmjene zakona koje bi trebalo provesti trebaju ići u pravcu detaljnog definisanja situacija koje dovode do sukoba interesa, pooštavanja sankcija, davanja većih ovlasti CIK BiH i pravosudnim organima, uspostavljanja bolje saradnje s tužilaštvima i izvršnim organima.

Bilo bi dobro kada bi CIK BiH ojačao svoje kapacitete, poboljšao saradnju sa pravosudnim i izvršnim organima, ili ako već nema mogućnosti za to, potrebno je formirati Komisiju za borbu protiv sukoba interesa na državnom nivou, ali ne na način i u obimu kako je to predloženo ovim izmjenama. Tijelo koje će se boriti sa sukobom interesa mora biti nezavisno, samostalno i stručno tijelo koje ima ovlasti da djeluje u slučajevima u kojima postoji sukob interesa i čiji će se nalozi poštovati i izvršavati uz prijetnju sankcijom. Potrebno je potaknuti javne rasprave o izmjenama zakona koje će zaista biti u skladu sa međunarodnim standardima. Jasno je da bi sve nabrojane mjere dovele do veće odgovornosti političara, ojačale bi povjerenje javnosti u vlast, omogućile kvalitetu borbu sa sukobom interesa i učvrstilo korake na putu ka Evropskoj Uniji. Predložene promjene upravo to ne osiguravaju.