

Nermin Tipura*

Aktuelni prijedlog izmjena Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

1. Uvodne napomene – općenito o sukobu interesa
2. Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini
3. Usporedna rješenja iz regije
4. Aktuelni prijedlog izmjena Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini
 - 4.1. Oduzimanje nadležnosti Centralnoj izbornoj komisiji, uspostava Komisije za odlučivanje o sukobu interesa i uvođenje etničkog principa u odlučivanje
 - 4.2. Onemogućavanje provedbe zakona o sukobu interesa Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine
 - 4.3. Fragmentacija
 - 4.4. Sankcije i argument međunarodnih standarda
 - 4.5. Pitanje redovnih finansijskih izvještaja
 - 4.6. Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini u korelaciji sa ostalim antikoruptivnim zakonima
5. Zaključak i preporuke

1. Uvodne napomene – općenito o sukobu interesa

Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini usvojen je po hitnom postupku i bez rasprave na sjednici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH 23. maja 2013. godine. Prijedlog je u skladu sa pravilima hitnog postupka¹ usvojen bez komisijske faze i postupka dva čitanja. Na samoj sjednici nije vođena nikakva rasprava o prijedlogu Zakona koji je na dnevni red stavljen dopunom dnevnog reda. Ovaj zakon

* Autor je diplomirani pravnik, pravni savjetnik pri Misiji OSCE-a u BiH. Teze u ovom radu predstavljaju isključivo mišljenje i stavove autora i ne odražavaju gledišta OSCE-a.

¹ Čl. 127 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Usp. <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=32309&langTag=bs-BA&pril=b>.

našao se na dnevnom redu 30. sjednice² Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Dom naroda je trebao prvo odlučiti da li će prihvatiti hitni postupak, kao što je to urađeno u Predstavničkom domu, ili će se odlučiti za redovni ili skraćeni postupak, što bi omogućilo da se na ovaj prijedlog djeluje amandmanski, i da se tako poboljšaju rješenja iz zakona. Ipak, usvojen je zahtjev Vijeća ministara BiH da se prijedlog ovog zakona razmatra po hitnom postupku. Nakon toga, Klub bošnjačkog naroda pokrenuo je inicijativu za zaštitu vitalnog interesa smatrajući da bi usvajanje Prijedloga zakona po hitnom postupku bilo štetno po vitalni interes bošnjačkog naroda. Nakon glasanja, Dom o ovoj inicijativi nije postigao saglasnost pa je u skladu s tim, imenovana Komisija za utvrđivanje zaštite vitalnog interesa. Ona će pokušati riješiti sporno pitanje, a ukoliko u tome ne uspije, sporno pitanje će biti upućeno Ustavnom sudu BiH³.

Izmjene ovog zakona su pripremljene na osnovu Sporazuma o dogovoru i principima sudjelovanja u vlasti političkih stranaka HDZ BiH, HDZ 1990, SNSD, SDS, SBB i SDP BiH od 20. novembra 2012. godine, kao i Sporazuma SNSD i SDP BiH o programskoj/projektnoj saradnji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti u Bosni i Hercegovini 2012-2014. godine. Ovaj prijedlog koji je utvrđen na 45. sjednici Vijeća ministara BiH, održanoj 15. aprila 2013. godine, pretrpio je određene izmjene u odnosu na originalni prijedlog stranaka SDP-SNSD⁴.

Reguliranje ovog područja pretpostavlja postojanje općeprihvaćene definicije sukoba interesa. Sveobuhvatnim pokušajem definiranja pojma sukoba interesa se najviše bavila Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Ona je u tom smislu izdala Smjernice⁵, sa definicijama koje su poslije prihvaćene i u standardima Vijeća Evrope⁶ i Evropske unije⁷. Generička definicija ovog pojma polazi od toga da se radi o sukob između javne dužnosti i privatnog interesa javnog dužnosnika, u konstelaciji u kojoj bi privatni interes javnog zvaničnika mogao utjecati na njegovo obavljanje javne funkcije.⁸

² Dnevni red dostupan na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/vijesti/2011/default.aspx?id=41077&langTag=bs-BA&template_id=5&pril=b&pageIndex=1, očitavanje: 17. 07. 2013.

³ Vidi: https://www.parlament.ba/sadrzaj/vijesti/2011/default.aspx?id=41234&langTag=bs-BA&template_id=5&pril=b&pageIndex=1, očitavanje: 18. 07. 2013.

⁴ Usp. A. Methadžović, *Izmjene Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH*, Sveske za javno pravo, Sarajevo 12/2013, ss. 11 – 17.

⁵ <http://www.oecd.org/governance/pem/35365195.pdf>.

⁶ Čl. 13 Preporuke (Br. R (2000) 10) Komiteta ministara Vijeća Evrope “o Kodeksima ponašanja za javne dužnosnike”, koju je Komitet ministara usvojio na svojoj 106. sjednici 11. 05. 2000.

⁷ Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union, s. 32, tekst na engleskom jeziku, očitavanje 18. 06. 2013.

Izvor: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf.

⁸ Sukob interesa se tumači i šire, tako da se ne radi samo o situacijama gdje doista postoji neprihvatljiv sukob privatnog interesa i javne funkcije, nego i u situacijama gdje je on prividan ili potencijalan. Prividan sukob interesa postoji kada postoji lični interes radi kojeg treća lica opravdano sumnjaju da utječe na obavljanje javne funkcije, mada zapravo takvog utjecaja nema ili ga ne može biti. Ipak, sama mogućnost sumnje u integritet javnog dužnosnika ili organizacije nalaže da se takve situacije izbjegavaju. Potencijalni sukob interesa postoji kada zvaničnik ima privatni interes koji može dovesti do sukoba interesa u budućnosti: npr. u slučaju da će njegov bračni drug za nekoliko sedmica postati direktor firme čije je poslovanje bilo predmet odluke zvaničnika, a ta je informacija zvaničniku poznata. Dakle, osnovna definicija koja se ovdje koristi je da postoji pretpostavka da će razumna osoba poznavajući sve relevantne činjenice zaključiti da bi privatni interes nosioca javne funkcije mogao uticati na njeno ponašanje ili donošenje odluka u javnom kapacitetu.

Također, treba imati na umu da se sukob interesa razlikuje od korupcije. Međutim, oba pojma su bliska. Korupcija se ne svodi samo na primanje mita nego i na zloupotrebu položaja, nezakonito finansiranje stranaka, kupovinu glasova, davanje usluga, te trgovina utjecajem i moći. Korupcija se ne može vezivati samo za krivičnopravni aspekt jer zloupotreba položaja i moći može postojati i bez direktnog kršenja zakona, odnosno i onda kada se krše pravila odgovornog javnog ponašanja i etičnosti radi sticanja ličnog bogatstva i moći. Dakle, iako se sukob interesa i korupcija pojmovno razlikuju, svrsishodno je da se politike rada u pogledu sukob interesa situiraju u šire strategije ili u politike borbe protiv korupcije.

Sukob interesa se može regulirati i kodeksima ponašanja, što je čest slučaj u zakonodavnim tijelima u svijetu, ili internim pravilima. U Evropi je reguliranje sukoba interesa zakonom dominantno, posebno u zemljama sa pravnom tradicijom rimskog prava, kao što su Francuska ili Njemačka. U tim zemljama se kodeksi ponašanja koriste samo kao pomoćno sredstvo, dok su u Velikoj Britaniji ili Nizozemskoj kodeksi ponašanja osnovni način reguliranja ove oblasti. Također, većina novih zemalja članica EU, kao što su Latvija, Poljska ili Rumunija, je usvojila generalne antikorupcijske strategije koje se, između ostalog bave i sukobom interesa, dok je situacija u starim članicama nešto drugačija pa nemamo zakone o sukobi interesa, nego se ova oblast najviše regulira u Zakonu o državnoj službi, kao što je slučaj u Francuskoj, dok je u Njemačkoj najviše regulirana Zakonom o upravnom postupku⁹ uz izvrstan sudski sistem. Većina zemalja članica ima različite i odvojene propise za različite institucije. Kodeksi ponašanja se u pravilu donose za pojedine institucije, rijetko za čitav sektor. Takav je npr. Kodeks ponašanja za članove Evropskog parlamenta¹⁰ koji se odnosi na finansijske interese i sukob interesa. Ako imamo na umu zakonsko reguliranje sukoba interesa njegova osnovna zadaća je da odvrća od korupcije.

2. Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini¹¹ donio je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu. Parlamentarna skupština BiH usvojila je ovaj Zakon u istovjetnom tekstu u oktobru 2002. Zakon se odnosi na izabrane zvaničnike¹², nosioce izvršnih funkcija¹³, te savjetnike izabranih zvaničnika i nosioca izvršnih funkcija. Zakon dalje propisuje da sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici, imaju privatni interes koji utječe ili može utjecati na zakonitost, otvorenost,

⁹ Conflict of Interest Policies and Practices in nine EU Member States: A Comparative Review (tekst na engleskom jeziku) - Usporedni pregled politika i prakse sukoba interesa u devet članica EU. Usp. [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/rev1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/rev1).

¹⁰ Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest (tekst na engleskom jeziku) - Kodeks ponašanja za članove Evropskog parlamenta povodom finansijskih interesa i sukoba interesa, očitavanje 18. 06. 2013, usp. http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_EN.pdf.

¹¹ Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH, *Sl. gl. BiH*, br. 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12.

¹² Članovi Predsjedništva BiH, poslanici Predstavničkog doma i delegati Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, izabrani i imenovani zvaničnici od strane Predsjedništva BiH, domova Parlamentarne Skupštine BiH ili Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH.

¹³ Ministri i zamjenici ministara u Vijeću ministara BiH, direktori i zamjenici direktora organa državne uprave, agencija, direkcija, zavoda, ustanova i drugih institucija BiH.

objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javne funkcije¹⁴. Zakonom se propisuju načela i principi rada izabranih zvaničnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika, koji obavljaju javne funkcije i koji trebaju da se ponašaju savjesno i odgovorno, da ne ugrožavaju povjerenje i pouzdanje građana, te da poštuju zakonske i druge propise kojima se određuju prava, obaveze i odgovornosti u obavljanju javnih funkcija. U obavljanju javne funkcije izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici, moraju se pridržavati etike poziva i funkcije koju obavljaju.¹⁵ Zakon, konačno, propisuje i sankcije, od kojih je svakako najozbiljnija zabrana kandidovanja na bilo koju izabranu dužnost u periodu od četiri godine. Još su propisane i novčane kazne između 1.000 KM i 10.000 KM.

Drugo poglavlje Zakona ja naslovljeno „Otvorenost“ i ima samo jedan član koji propisuje da izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici dostavljaju redovne finansijske izvještaje, kako je predviđeno zakonom i propisima Centralne izborne komisije BiH¹⁶. Kada se radi o ličnom finansijskom stanju, treba reći da su izjave o tome jedan od osnovnih instrumenata svakog zakona ili drugog akta o sukobu interesa, uz izjave o interesima koje nosilac javne funkcije mora objelodaniti u svakom konkretnom slučaju kada to može utjecati na odluku. O ovom dijelu postoji i relevantno mišljenje Venecijanske komisije o čemu će kasnije biti više riječi.

3. Uporedna rješenja iz regije

Uporedna prava zemalja iz okruženja predviđaju različita rješenja u pogledu provedbi zakona o sukobu interesa. No, niti u jednoj od zemalja iz regije političari nemaju bilo kakvu ulogu u procesu odlučivanja o sukobu interesa.

U Republici *Srbiji* se rješavanjem pitanja sukoba interesa bavi služba koja djeluje u sastavu Agencije za borbu protiv korupcije. Služba za rješavanje sukoba interesa¹⁷ kroz postupke rješavanja sukoba interesa, dekumulacije funkcija i odlučivanja o drugim povredama zakona, otklanja uzroke korupcije. Ukoliko se nakon provedenog postupka utvrdi da je zakon prekršen, izriču se mjere propisane tim zakonom. Ova služba rješava i zahtjeve javnih funkcionera.

U Republici *Hrvatskoj* djeluje Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa¹⁸ koje je osnovao Hrvatski sabor. Povjerenstvo se sastoji od predsjednika i četiri člana. Predsjednik i članovi Povjerenstva biraju se na razdoblje od pet godina i mogu biti izabrani na svoju dužnost najviše dva puta. Predsjednika i članove Povjerenstva bira Hrvatski sabor tajnim glasanjem, većinom glasova svih zastupnika, na temelju jedinstvenih završnih lista kandidata koje sastavlja Odbor za izbor, imenovanje i upravne poslove Hrvatskoga sabora. Predsjednik i članovi Povjerenstva ne mogu sudjelovati u političkim aktivnostima, obavljati drugu javnu dužnost ili biti zaposleni u drugom tijelu javne vlasti ili trgovačkom društvu, odnosno drugom poslovnom subjektu, niti se baviti drugim djelatnostima.

¹⁴ Čl. 1 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH.

¹⁵ Čl. 2 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH.

¹⁶ Čl. 12 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH – Lično finansijsko stanje.

¹⁷ Agencija za borbu protiv korupcije, usp. <http://www.acas.rs/>.

¹⁸ Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, usp. www.sukobinteresa.hr.

U Republici *Sloveniji* zakon izvršava Komisija za sprječavanje korupcije¹⁹, koja je nezavisno tijelo. Komisija se sastoji od komesara i dva zamjenika, koji odlučuju o svim pitanjima (donose odluke o korupciji, sukobu interesa, kršenjima etičkih kodeksa, usvajaju preporuke itd) kao kolegijalno tijelo, većinom glasova.

U Republici *Makedoniji* postoji Državna komisija za sprečavanje korupcije²⁰ koja istodobno provodi i Zakon o sukobu interesa. Treba istaći da je ovo i ujedno najefektivnije tijelo ove vrste na prostorima bivše Jugoslavije, koje, primjera radi, svake godine metodom nasumice izabranog uzorka provjerava istinitost izjava o finansijskom stanju nosioca izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, može podnijeti krivičnu ili prekršajnu prijavu, dok komisije ili agencije koje te dužnosti obavljaju u Srbiji, BiH ili Crnoj Gori imaju više preventivnu ili edukativnu funkciju i ne mogu provoditi nikakve istražne radnje. Sedam članova komisije imenuje parlament na period od pet godina bez mogućnosti reizbora, kako se prospektom novog imenovanja ne bi moglo utjecati na članove.

U *Crnoj Gori* postoji Komisija za sprječavanje sukoba interesa²¹. Komisija je osnovana kao nezavisno tijelo. Njena mišljenja i odluke su obavezujuća za javne funkcionere. Glavni cilj rada Komisije je preventivna djelatnost usmjerena na jačanje svijesti javnih funkcionera o neophodnosti izbjegavanja sukoba interesa. Članove Komisije imenuje parlament na period od pet godina, bez mogućnosti reizbora.

Rješenja su, prema tome, različita: postoje službe koje odlučuju o sukobu interesa, nezavisni komesari i komisije, ali niti u jednoj od spomenutih država političari ne smiju odlučivati o sukobu interesa. Upravo takvo rješenje se predlaže izmjenama Zakona koje su predmet ove analize.

O tome u nastavku.

4. Aktuelni prijedlog izmjena Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH

Prijedlogom izmjena i dopuna uvode se *bitne* promjene u Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH: oduzima se nadležnost Centralnoj izbornoj komisiji za izvršenje zakona, uspostavlja se Komisija za odlučivanje o sukobu interesa i mijenjaju se predviđene sankcije. Eventualnim usvajanjem prijedloga izmjena Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH otvoriće se niz problema u izvršenju zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini, u Federaciji Bosne i Hercegovine²² i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine²³. Jer, izmjenama je predviđeno da novoformirana Komisija za odlučivanje o sukobu interesa preuzme svo osoblje koje radi na radnim zadacima iz područja sukoba interesa iz Centralne izborne komisije, ukidaju se podzakonski akti kojima se propisuje vođenje postupka i registra iz predmeta sukoba interesa, iako Centralna izborna komisija ostaje nadležna za izvršenje zakona u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine. Ovakvo rješenje doprinosi daljnjoj fragmentacija u području regulacije i provođenja kontrole sukoba interesa.

¹⁹ Komisija za sprječavanje korupcije: usp. <https://www.kpk-rs.si/>.

²⁰ Državna komisija za sprečavanje korupcije, usp. www.dksk.org.mk.

²¹ Komisija za sprječavanje sukoba interesa, usp. <http://www.konfliktinteresa.me>.

²² Zakon o sukobu interesa u organima vlasti Federacije BiH, *Sl. nov. F BiH*, br. 70/08.

²³ Zakon o sukobu interesa Brčko Distrikta BiH, *Sl. gl. BD BiH*, br. 43/08.

Njeni temelji su udareni Zakonom o rješavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske²⁴, odnosno, uspostavljanjem entitetskog organa za izvršenje Zakona Republike Srpske.

Time je propuštena prilika da se uvažavaju i provedu relevantni stavovi Venecijanske komisije koji se odnose kako na problem fragmentacije tako i na izjave o ličnom finansijskom stanju i drugim elementima Zakona. Uvažena je samo preporuka Venecijanske komisije u pogledu sankcija.

Tako se kao osnovni problem pojavljuje sastav novoformirane komisije. Ona bi sada trebala biti većim dijelom sastavljena od političara – riječ je, dakle, o rješenju koje odstupa od postojećih rješenja u zemljama iz regije.

4.1. Oduzimanje nadležnosti Centralnoj izbornoj komisiji, uspostava Komisije za odlučivanje o sukobu interesa i uvođenje etničkog principa u odlučivanje

Na državnoj razini se prema ovom prijedlogu primjena Zakona stavlja u nadležnost Komisije za odlučivanje o sukobu interesa („Komisija“). Njene bi članove zajednički imenovali Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, a na prijedlog Zajedničkog kolegija oba doma.

Komisija će se sastojati od devet članova. Tri člana Komisije će biti iz redova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, tri člana iz Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, dok bi po službenoj dužnosti za članove komisije bili imenovani direktor i dva zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH. Osim toga, propisuje se da će najmanje jedna trećina članova komisije biti iz reda opozicionih stranaka.

Izbor članova i donošenje odluka se vrši u skladu sa pravilima koja inače vrijede za izbor zajedničkih komisija i proces odlučivanja u tim komisijama u Parlamentarnoj skupštini BiH. To znači da će za donošenje odluka Komisije biti potreban glas po barem dva pripadnika svakog od konstitutivnih naroda, što praktično znači da se u rad i odlučivanje i ove Komisije uvodi etnički princip, što nije slučaj sa trenutnim procesom odlučivanja u Centralnoj izbornoj komisiji. Članovi komisije biraju predsjednika i zamjenika predsjednika, s tim da je propisano da predsjednik komisije mora biti iz redova opozicije.

Ovakav sastav komisije je ujedno i najveća slabost u ovom prijedlogu zakona. Da bi se razumjele zamjerke korisno je podsjetiti na stav Dennisa F. Thompson iz Institut za društvena istraživanja u Londonu²⁵: «zakonodavci rijetko govore o nepravilnostima u radu njihovih kolega ili čak članova osoblja njihovih kolega, a još rjeđe kritiziraju kolege u javnosti». Istina, istraživanje je rađeno u Velikoj Britaniji, no standardi ponašanja u javnom životu u Bosni i Hercegovini sigurno nisu viši od onih u Velikoj Britaniji, tako da se može posumnjati da će Komisija u ovakvom sastavu moći odgovoriti svojim zadaćama.

Nedvojbeno je utvrđeno da je Centralna izborna komisija u pogledu primjene ovog Zakona bila pod pritiscima u određenim predmetima²⁶, a neke odluke nisu nikada izvršene.

²⁴ Sl. gl. RS, br. 73/08.

²⁵ D. F. Thompson, Survey of Public Attitudes towards conduct in Public Life, Social Research Institute, London 2006, s. 11.

²⁶ Prilikom prezentacije Izvještaja o provođenju zakona iz nadležnosti Centralne izborne komisije BiH u 2012. na 43. sjednici Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma PS BiH, njen tadašnji predsjednik Branko Petrić je izjavio kako je Komisija, kada je u pitanju provođenje Zakona o sukobu interesa, uspijevala da ne podleđe stalnim

Upitno je, u kojoj je mjeri Centralna izborna komisija ostala imuna na takve pritiske, no sigurno je da će komisija u čijem su sastavu političari, biti daleko otvorenija za izlazak u susret svim pritiscima odnosno da se ona sama bavi međustranačkom trgovinom, napadima, ili unutarstranačkim obračunima. Ipak, može se zaključiti da je Centralna izborna komisija revnosno obavljala svoj posao u nezavidnim okolnostima, mada određeni broj sankcija koje je izrekla nosiocima izvršne vlasti nikada nije izvršen²⁷.

4.2. Onemogućavanje provedbe zakona o sukobu interesa Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

Sljedeći veliki problem je provedba zakona o sukobu interesa Federacije BiH i Brčko Distrikta BiH. Naime, CIK ostaje nadležan za provedbu zakona u ove dvije teritorijalne jedinice, ali je izmjenama državnog zakona predviđeno preuzimanje osoblja CIK-a koje radi na ovim poslovima, kao i stavljanje van snage podzakonskih akata kojima se uređuje vođenje postupka i registra predmeta sukoba interesa²⁸. Tačnije, prelaznim i završnim odredbama prijedloga izmjena nalaže se da danom stupanja na snagu ovog Zakona prestaju da važe Pravila o vođenju postupka iz oblasti Zakona o sukobu interesa²⁹ i Pravila o načinu vođenja registra³⁰ koja su važeća i za Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine i Federaciju Bosne i Hercegovine. Propisuje se i da će Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije preuzeti zaposlene iz Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine koji su do stupanja na snagu ovih izmjena radili na sukobu interesa. Dva organa se obavezuju da sklope sporazum o preuzimanju zaposlenih u roku od šezdeset dana od stupanja na snagu izmjena i dopuna. Tako će Centralna izborna komisija ostati nadležni organ za provedbu zakona Federacije BiH i Brčko Distrikta BiH³¹ ali će ostati bez osoblja i podzakonskih akata koji su joj potrebni za izvršenje zakona.

pokušajima političkih stranaka da je se putem provedbe ovog zakona uvuče u stalne međustranačke, pa čak i unutarstranačke obračune.

²⁷ Od početka provođenja Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Centralna izborna komisija je izrekla 183 sankcije i to: 14 sankcija je izrečeno za državni nivo, 122 sankcije su izrečene za Federaciju BiH, 43 sankcije u Republici Srpskoj (za period dok RS nije donijela svoj Zakon o sukobu interesa i osnovala svoju Republičku komisiju za sukob interesa 2008. godine). Četiri sankcije su izrečene u Brčko Distriktu BiH. Od ukupno 58 žalbi na odluke Centralne izborne komisije, Sud Bosne i Hercegovine je uvažio 3, dok je 55 žalbi bilo odbačeno ili odbijeno. Upućeno je bilo i 14 apelacija Ustavnom sudu, od kojih je 13 bilo nedopuštenih, dok se o jednoj još vodi postupak. Isto tako, Centralna izborna komisija je izdala 2006 mišljenja na upite izabраниh predstavnika ili institucija da li se izabrani predstavnici, savjetnici, itd. nalaze u sukobu interesa. Ovi podaci nisu dostupni na službenim stranicama Centralne izborne komisije, ali je Radoje Šupeta, šef Sektora za sukob interesa u Centralnoj izbornoj komisiji BiH, iznio ove podatke o broju predmeta i sankcija koje su izrečene u postupcima koje je vodila Komisija - Izlaganje na Jahorini u Hotelu Termag 19. 06. 2013. na Konferenciji o Kodeksima ponašanja u predstavničkim tijelima u Bosni i Hercegovini. Šupeta je istakao i kako najveći problem u provedbi zakona leži u činjenici da je Centralna izborna komisija izrekla niz sankcija za određeni broj nosioca funkcija u izvršnoj vlasti koje jednostavno nikada nisu izvršene.

²⁸ Prelazne i završne odredbe Prijedloga izmjena i dopuna državnog Zakona o sukobu interesa.

²⁹ *Sl. Gl. BiH*, br. 65/09.

³⁰ *Sl. gl. BiH*, br. 70/11.

³¹ Na 43. sjednici Ustavnopravne komisije Petrić je izjavio i „da je upitno kako će Centralna izborna komisija sada provoditi (zapravo je onemogućena u tome) zakone o sukobu interesa na području Federacije BiH i Brčko Distrikta BiH, te je pozvao ove nivoe vlasti da donesu odgovarajuće izmjene svojih zakona o sukobu interesa. - Transkript 43. sjednice Ustavnopravne komisije održane 21. 05. 2013. je dostupan u PS BiH.

4.3. Fragmentacija

U oba svoja mišljenja³² o Zakonu, odnosno prijedlogu izmjena Zakona o sukobu interesa, Venecijanska komisija naglašava da je izuzetno važno da svi zakoni o sukobu interesa budu konzistentni i u skladu sa državnim zakonom. Komisija dalje navodi da je jasno da entiteti imaju pravo da donesu svoje zakone o ovom pitanju, ali da bi bilo bolje, da se sporazumno nadležnost prenese na državu i oblast regulira jedinstvenim državnim zakonom. Mada se radi o izvornoj nadležnosti entiteta, komisija savjetuje, da ako nema dogovora o jedinstvenom zakonu, entiteti mogu da prenesu nadležnost za izvršenje, kao što je i bio slučaj, na Centralnu izbornu komisiju. Ako se pak odluče da osnuju svoje organe, preporučuje se da zakoni koje sprovode moraju biti u skladu sa državnim zakonom i da reguliraju oblast na jedinstven način. Jer, ne postoje posebne lokalne okolnosti koje bi opravdale različita rješenja.

Prijedlog za izmjene Zakona o sukobu interesa ne slijedi ove preporuke. Usvajanjem predloženih izmjena bi zakoni o sukobu interesa Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine regulirali ovu materiju na različite načine, a organi za provedbu zakona bi bili u potpunosti različito sastavljeni.

4.4. Sankcije i argument međunarodnih standarda

Predloženim izmjenama se utvrđuju sankcije koje Komisija može izreći izabranom zvaničniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku. To su: obustava isplate dijela neto mjesečne plate, prijedlog za razrješenje dužnosti i poziv na davanje ostavke. Nadalje, propisuje se da je izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik obavezan na povrat poklona ili novca ekvivalentnog vrijednosti poklona, ali i dobiti ostvarene od naknada za vršenje javne funkcije zbog koje je bio u sukobu interesa. Ukoliko izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije, ili savjetnik, ne bude razriješen dužnosti, odnosno ako ne podnese ostavku, a pozvan je da to učini, ili ako ne otkloni razloge koji su ga doveli do sukoba interesa, Komisija može izricati nove sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plate do otklanjanja razloga, odnosno davanja ostavke.

Predloženim izmjenama se ukida sankcija koja se odnosi na zabranu kandidiranja na izborima koja postoji u osnovnom tekstu zakona.

U obrazloženju prijedloga navodi se kako se ovim izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH postojeća rješenja usklađuju sa međunarodnim standardima. Predloženim Zakonom ukida se sankcija koja se odnosi na zabranu kandidiranja na izborima. Ovo je izraz usklađivanja prijedloga sa mišljenjem Venecijanske komisije o Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH iz 2008. i 2010. godine. Predlagači, dalje, navode kako u navedenim mišljenjima Venecijanska komisija ističe da je ovakva sankcija imala svoje opravdanje u specifičnim uvjetima koji su postojali u BiH za vrijeme donošenja ovog Zakona (2002. godina), ali i da je njeno dalje postojanje disproporcionalno pravima utvrđenim članom 3 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Predlagači zaključuju da se sankcije svode na nivo novčane kazne i prijedloga za razrješenje dužnosti. Uvodi se mogućnost da tijela nadležna za provedbu

³² Mišljenje 560/2009 i Mišljenje 466/2008.

Zakona mogu nadležnom tijelu za imenovanje, u slučaju nepoštivanja odredbi zakona, podnijeti prijedlog za razrješenje sa dužnosti.

Zabrana kandidiranja, kao što je i potvrdila Venecijanska komisija, predstavlja sankciju koja je doista neprimjerena demokratskom društvu. Međutim, isto tako je jasno da su sada sankcije dosta ublažene i da ne postoji obaveza davanja ostavke ukoliko Komisija pozove na ostavku izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije, ili savjetnika, kao što ni organ kojem uputi prijedlog za razrješenje nije obavezan da ga sprovede.

Činjenica je da ovaj zakon treba da djeluje preventivno, te da sankcije ne trebaju biti prestroge. Čini se, ipak, da su one mogle biti i strožije. Da bi se ispunila svrha zakona trebalo je propisati rok do kojeg nosioci javnih funkcija mogu otkloniti razloge sukoba interesa, odnosno rok nadležnom organu da izvrši smjenu ili funkcioneru da podnese ostavku. Ako nadležni organ ne izvrši smjenu, a kršenje zakona se nastavi, onda bi smjena sa dužnosti trebala nastupiti po sili zakona.

4.5. Pitanje redovnih finansijskih izvještaja

Institucija koja se bavi pitanjem sukoba interesa, odnosno izvršava zakon iz te oblasti, mora primati redovne finansijske izvještaje, ali ne samo finansijske, kao što je slučaj u BiH, nego izvještaje o svim imovinskim pravima i interesima koje imaju nosioci javnih funkcija. Drugačije nije moguće saznati za sukob interesa i pokrenuti postupak. Bez ispunjenja ove pretpostavke zakon se ne može provesti. Takvi izvještaji se moraju aktivno koristiti u primjeni zakona da bi se ispunila njihova svrha.

Predloženim izmjenama ovo pitanje i dalje nije adekvatno riješeno. Naime, u svom mišljenju o Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini³³ iz 2008. godine, Venecijanska komisija izričito zahtijeva da Zakon koji je trenutno na snazi ne pruža mogućnost efektivnog mehanizma provjere ili pravilne verifikacije (npr. nasumičnim provjerama metodom slučajnog uzorka finansijskih izvještaja), niti omogućava adekvatnu koordinaciju i provjeru podataka sa drugim organima kao što su: poreska uprava, zemljišno – knjižni ured ili tužilaštvo. Ako na snazi ostanu sadašnja rješenja, Centralna izborna komisija odnosno buduća Komisija za odlučivanje o sukobu interesa, ima samo ulogu depozitara „redovnih finansijskih izvještaja“ kako se oni nazivaju u zakonu, ali u njenu nadležnost ne ulazi nikakva nadzorna funkciju. Kada su već uzeli u obzir mišljenje Venecijanske komisije povodom sankcije zabrane kandidiranja na izborima, predlagači su trebali i ovaj problem riješiti u skladu sa prijedlogom Venecijanske komisije. U tom smislu je i GRECO³⁴ u svom izvještaju o BiH iz 2006. godine, zauzeo stav da se ovi izvještaji, u smislu preventivnog sprečavanja korupcije trebaju koristiti na proaktivan način.

Poseban aspekt pitanja redovnih finansijskih izvještaja predstavlja njihovo objavljivanje. U tom smislu je bitno iznalaženje prikladnog odnosa između javnog i privatnog interesa, odnosno, reguliranja zaštite ličnih podataka. Finansijski izvještaji se ne objavljuju. Ranije je Centralna izborna komisija objavljivala te izvještaje, ali je odlukom Žalbenog vijeća Suda Bosne i Hercegovine iz aprila 2012. godine zabranjeno objavljivanje imovinskih kartona. Međutim, javni je interes da se građani upoznaju sa imovinskim stanjem izabranih zvaničnika, nosioca

³³ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)014-e).

³⁴ Greco Eval II Rep (2005) 8E, paragraph 77.

izvršnih funkcija i savjetnika. Nažalost, Sud Bosne i Hercegovine je svojom zabranom objavljivanja imovinskih kartona zaštitio privatni interes nosioca javnih funkcija na štetu javnog interesa. Korisno se s tim u vezi podsjetiti na primjer Velike Britanije u pogledu kodeksa ponašanja za članove parlamenta. Kodeks propisuje obavezu vođenja registra finansijskih interesa, primanja, ali i imovinskih i neimovinskih prava poslanika. Svi podaci se javno objavljuju, pod nadzorom registrara. Britanski Vrhovni sud je odlučio da je javni interes važniji, ali je ipak naložio da se zaštiti sigurnost poslanika i njihovih porodica putem zabrane objavljivanja njihovih adresa stanovanja.

4.6. Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH u korelaciji sa ostalim antikoruptivnim zakonima

Stvarno značenje ovih izmjena i dopuna se vidi u vezi sa sljedećim činjenicama.

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH je, uz Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije³⁵, te Zakon o slobodi pristupa informacijama³⁶ jedan od antikorupcijskih zakona koje je BiH morala usvojiti na putu ka EU. Ovaj Zakon se zbog toga ne može posmatrati izolovano, nego se mora situirati u sistem antikorupcijskih zakona, odnosno, mora se dovesti u vezu i sa Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kao i sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama.

Naime, radi se o tome da se, u pogledu nadležnosti za borbu protiv korupcije sukob interesa obično daje na izvršenje istom tijelu, uz pojedinačne kodekse ponašanja koji važe za pojedine institucije.

Kao dobar primjer može poslužiti osnovna funkcija Australijske nezavisne komisije protiv korupcije. U njenu nadležnost ulazi istraživanje navoda neetičnog ponašanja članova parlamenta, sudija, ministara, policajaca kao i svih uposlenih u organima vlasti, Vladi i lokalnim vlastima koja ne mora biti korupcija u krivično-pravnom smislu³⁷. Uzmimo također primjer Komisije za borbu protiv korupcije u Makedoniji, koja vodi registar izjava o finansijskom stanju parlamentaraca, sudija, ministara. Ona svake godine, metodom slučajnog uzorka, ispituje vjerodostojnost tih izjava za određeni procenat lica o kojima vodi registar, a može podnijeti krivičnu i prekršajnu prijavu.³⁸

Prva intencija Delegacije EU u Bosni i Hercegovini je, zapravo, bila da se Zakonom Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije ovoj instituciji daju mnogo veća i šira ovlaštenja. Međutim, bosanskohercegovački političari su uspjeli u toj mjeri da „razvodne“ ovaj prijedlog da je na kraju uspostavljeno koordinaciono tijelo, koje teško da može odgovoriti svrsi antikorupcione politike. EU je pristala i na takvo rješenje tj. na agenciju koja prevashodno ima edukativnu ulogu, kako bi došlo do potpisivanja Sporazum o asocijaciji i pridruživanju, koji još

³⁵ Sl. gl. BiH, br. 103/09.

³⁶ Sl. gl. BiH, br. 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11.

³⁷ <http://www.oecd.org/governance/pem/35365195.pdf>.

³⁸ Ove nadležnosti Komisije su u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije – Законот за спречување на корупцијата, *Службен Весник на РМ*, бр. 28/02, 46/04, 126/06, 10/2008, 161/08 и 145/10. Izvor: <https://www.kpk-rs.si/>.

nije stupio na snagu. Nakon donošenja navedenog zakona, Agencija se četiri godine pokušava osposobiti za rad.

Pitanje krivičnog progona korupcije je moguće riješiti i na druge načine, npr. uspostavom posebnog odjeljenja tužilaštva, kako je to sa USKOKom, kao specijalnim odjelom tužilaštva riješeno u Hrvatskoj.

Ako imamo na umu da se upravo pokušava izmijeniti i Zakon o slobodi pristupa informacijama³⁹ ta se činjenica mora dovesti u vezu sa Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini. Sa novim prijedlozima izmjena ovog zakona bi organi vlasti na vrlo jednostavan način mogli odbiti legitimne zahtjeve građana za informacijama.⁴⁰ Na osnovu toga se nameće pitanje, kako je moguće saznati za sukob interesa ili za neke koruptivne radnje, kad je *de iure* i *de facto* onemogućeno dobijanje bilo kakvih, a posebno relevantnih informacija.

5. Zaključak i preporuke

Osnovna zamjerka Prijedlogu izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH jeste proceduralne prirode: činjenica da ga je Predstavnički dom usvojio po hitnom postupku i bez rasprave ukazuje na demokratske deficite i na pokušaj da se nova rješenja uvedu bez stvarnog uvida javnosti. U procesu njegovog donošenja, nije bilo nikakvog konsultativnog procesa ni sa organom koji provodi zakon, niti sa stručnom javnošću, akademskom zajednicom, nevladinim sektorom, ili sa građanima. Riječ je o zakonu koji ne zadovoljava proceduralne pretpostavke pravnih akata u pravnodržavnom sistemu.

Osnovni praktičan problem predstavlja sastav Komisije – ona će se, prema zakonskim projekcijama, ustanoviti kao Komisija koja je većinski sastavljena od članova Parlamenta. Takvo rješenje uspostavlja aktivne političare, dakle, osobe čiji rad mora biti potvrđut kontroli, u noseći stup kontrolnog sistema. Riječ je o rješenju koje se ne može opravdati svrhom samog zakona, a koje nema svoj oslonac ni u uporednopravnim rješenjima. Sistem u kojem političari odlučuju o sukobu interesa stvara prostor za zloupotrebe i samovolju pri donošenju odluka, on otvara odlične mogućnosti za međustranačke i unutarstranačke obračune, uspostavlja zakonski okvir psihologiji trgovine realnim utjecajem i kontroli privrednog procesa mehanizmima dnevne politike.

Posebno je problematično uspostavljanje pravne praznine do koje može doći usvajanjem ovih izmjena. Centralna izborna komisija bi ostala nadležna za sukob interesa u Federaciji BiH i Brčko Distriktu BiH, iako nije regulirano kako će Centralna izborna komisija izvršavati tu nadležnost. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije bi morala preuzet uposlenike iz Centralne izborne komisije, koji su do stupanja na snagu ovih izmjena radili na sukobu interesa, a danom stupanja na snagu ovih izmjena prestaju da važe Pravila o vođenju postupka iz oblasti Zakona o sukobu interesa i Pravila o načinu vođenja registra.

³⁹ Ministarstvo pravde BiH je otvorilo proces javnih konsultacija u izradi prijedloga izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH kojim se svi zainteresirani građani i pravne osobe pozivaju da do 31. 05. 2013. dostave svoje komentare, prijedloge i sugestije putem web stranice tog ministarstva. Prednacr je do 31. 05. bio objavljen na www.mpr.gov.ba.

⁴⁰ J. Džumhur, Ombudsmen Bosne i Hercegovine je na konferenciji *Izazovi i dostignuća u implementaciji Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH*: „ne postoji razlog za izmjenu Zakona o slobodi pristupu informacijama“. Konferencija održana u Sarajevu 13. 06. 2013, u organizaciji Institucije ombudsmena BiH i OSCE-a.

Problematična je i dalja fragmentacija pravnog i političkog prostora BiH. Republika Srpska je ranije donijela svoj Zakon o rješavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske. U skladu sa tim zakonom, Narodna skupština Republike Srpske obrazuje Komisiju⁴¹. Centralna izborna komisija bi trebalo da i dalje sprovodi Zakon u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, dok bi se nova komisija, u skladu sa predloženim izmjenama sprovodila zakon na državnom nivou, sve sa potpuno različitim zakonskim rješenjima i organima za provedbu. Nadalje, predložena zakonska rješenja ne osiguravaju siguran pristup relevantnim informacijama. One su neophodne za primjenu zakona, a bez njih bi zakon mogao postati bespredmetan. Trenutno su na djelu neusklađena rješenja i više uzajamno nepovezanih zakona i organa za provedbu zakona.

Ako imamo na umu da ranije odluke o sukobu interesa i sankcije protiv nosioca izvršne vlasti, koje je donijela Centralna izborna komisija, nikada nisu izvršene i da niko nikada nije snosio odgovornost za neizvršenje, čini se da i danas veliki broj izabranih zvaničnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika stoje i u višestrukim sukobima interesa.

Predlagači u obrazloženju Zakona obrazlažu da su sankcije za kršenje zakona pooštrene. Takvo obrazloženje nije tačno. Tačno je samo da je s razlogom ukinuta sankcija koja se odnosi na zabranu kandidiranja na izborima. U obrazloženju se dalje navodi da su sankcije pooštrene jer je data mogućnosti podnošenja prijedloga za razrješenje sa dužnosti i poziva na ostavku. Tačno je da se ovdje radi samo o prijedlogu koji ne obavezuje donosioca odluke da nekoga razriješi dužnosti. Čini se da ovakvo rješenje favorizuje samovolju u odlučivanju. Budući da se radi o zakonu koji prevashodno ima preventivnu funkciju, mora se priznati da sankcije u ovom slučaju nisu glavni problem. Ipak bi svrsishodnije bilo propisati da smjena nastupa po sili zakona kada organ ne izvrši smjenu u određenom roku ili kada funkcionier ne da ostavku, a kršenje zakona se nastavi.

O ekonomskim uštedama i međunarodnim standardima, kako to predlagači navode u obrazloženju ne može biti ni govora, one se iz zakonskog prijedloga ne vide. Jedino je međunarodni standard koji je Venecijanska komisija istakla kada je u pitanju sankcija zabrane kandidiranja na izborima uzet u obzir i takve sankcije više neće biti, ako se usvoje izmjene, dok su ostali stavovi Venecijanske komisije, o kojima je u ovom radu već bilo riječi ostali zanemareni.

Vrlo je vjerovatno da će pod pretpostavkom usvajanja ovog zakona doći do potpune blokade odlučivanje o sukobu interesa na državnom nivou, Federaciji BiH i Brčko Distriktu i to na jedan duži period. Biti će, naime, potrebno dosta vremena da se uspostavi komisija na državnom nivou i da se popuni pravna praznina u ovoj oblasti u Federaciji BiH i Brčko Distriktu.

Potrebno je konačno naglasiti, da svi javni organi, institucije vlasti, parlamenti, centralne banke, državna revizija imaju jedan zajednički cilj i svrhu: moraju služiti javnom interesu. Povjerenje javnosti i građana u integritet izabranih zvaničnika, političara i ministara je *conditio sine qua non* za vladavinu prava. Navedene slabosti dopuštaju sumnju u doprinosu ovog zakona povjerenju građana u političare i institucije vlasti.

⁴¹ <http://www.sukobinteresa-rs.org/>.