

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ZAKONA O SUKOBU INTERESA BIH

Ivana Korajlić

SADRŽAJ

INICIJATIVA ZA MONITORING
EVROPSKIH INTEGRACIJA BIH

SKRAĆENICE

3

www.eu-monitoring.ba

UVOD

4

Sarajevo, mart 2021

Zakonski okvir o sukobu interesa u BiH

4

ISSN: 2303-6079

INICIJATIVA ZA UNAPREĐENJE ZAKONA O SUKOBU INTERESA U BIH

9

Amandmani

11

Nacrt Ministarstva pravde BiH

12

MEĐUNARODNE PREPORUKE I ZAKLJUČCI

14

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

17

Osnovne preporuke

17

O AUTORICI

19

O INICIJATIVI

20

Edicija *Human Rights Papers* Sarajevskog otvorenog centra

Broj publikacije: 59

Naslov:	Preporuke za unapređenje Zakona o sukobu interesa BiH
Autorica:	Ivana Korajlić
Urednica:	Dajana Bakić
Lektura:	Mirnes Sokolović
Prijevod:	Jasenska Kapetanović
Prelom/dizajn:	Lejla Huremović
Izdavač:	Sarajevski otvoreni centar (www.soc.ba) u ime Inicijative za monitoring evropskih integracija BiH (www.eumonitoring.ba)
Za izdavača:	Emina Bošnjak

© Sarajevski otvoreni centar



Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njezinih dijelova je poželjno, uz prethodno pismeno informisanje izdavača na e-mail: office@soc.ba.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost njenih autora_ica.

SKRAĆENICE

APIK – Agencija za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije
A-SDA – Stranka demokratske aktivnosti
BD – Brčko Distrikt
BiH – Bosna i Hercegovina
CIK – Centralna izborna komisija
DF – Demokratska fronta
EU – Evropska unija
FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine
Fondacija CJP – Fondacija Centar za javno pravo
GRECO – Group of States against Corruption (Grupa zemalja za borbu protiv korupcije)
HDZ 1990 – Hrvatska demokratska zajednica 1990
HDZ BiH – Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine
KOSI – Komisije za odlučivanje o sukobu interesa
NB – Nezavisni blok
OHR – Office of the High Representative (Ured visokog predstavnika)
OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe
PD PSBiH – Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
PS BiH – Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
RS – Republika Srpska
SBB – Savez za bolju budućnost
SDA – Stranka Demokratske Akcije
SDS – Srpska Demokratska Stranka
Sl. gl. – Službeni glasnik
SNSD – Savez nezavisnih socijaldemokrata
TI BiH – Transparency International u Bosni i Hercegovini
UPK – Ustavna pravna komisija

UVOD

Zakonski okvir o sukobu interesa u BiH

Prvi zakon kojim je u Bosni i Hercegovini regulisano pitanje sukoba interesa stupio je na snagu 2002. godine¹, sačinjen u velikoj mjeri pod instrukcijama međunarodne zajednice, te je propisivao širok krug ograničenje za nosioce javnih funkcija u BiH, a Zakon je, sve do usvajanja entitetskih zakona, primjenjivala Centralna izborna komisija za sve funkcionere u BiH.

Od 2008. godine, kada su usvojeni entitetski i Zakon o sukobu interesa Brčko distrikta, u Bosni i Hercegovini postoje četiri zakona koja se svojom sadržinom direktno odnose na ovu oblast: Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.²

Sama definicija sukoba interesa prema pomenutim zakonima određuje da on postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javne funkcije. Međutim, ostale odredbe koje propisuju nespojivosti, kao i prava i obaveze nosilaca funkcija razlikuju se u odnosu na različite nivoe, te dovode izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike u neravnopravan položaj, u zavisnosti od toga na kojem nivou vlasti obavljaju javnu funkciju.

U periodu od usvajanja entitetskih zakona 2008. godine, pa do 2013. godine, odnosno do usvojenih izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, za primjenu zakona na nivou BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta bila je nadležna Centralna izborna komisija, dok je u Republici Srpskoj bila i ostala nadležna Komisija za utvrđivanje sukoba interesa u institucijama vlasti RS.

Organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije, upozoravale su od početka na nedostatke u samom zakonskom okviru te potrebu usklađivanja sa relevantnim međunarodnim standardima. Ovo se prije svega odnosilo ne

- 1 Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 13/02, 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13 i 41/16.
- 2 Službeni glasnik BiH, br. 13/02, 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13 i 41/16, Službene novine Federacije BiH, br. 70/08, Službeni glasnik RS, br. 73/08, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 43/08, 47/08 i 3/15

samo na činjenicu da je zakonski okvir neusklađen, već i da zakoni na svim nivoima ne obuhvataju sve nosioce javnih funkcija (kao što su npr. direktori javnih preduzeća i javnih ustanova), da su odredbe o finansijskim izvještajima/ imovinskim kartonima raštrkane u različitim zakonskim aktima i da ne postoji kontrola nad tačnošću istih, da ograničenja nisu detaljno propisana, posebno u pogledu vlasništva nad privatnim preduzećima koja posluju s državom, te da na kraju sankcije nisu srazmjerne potencijalnoj dobiti ili šteti po institucije, kao i da ne postoje mehanizmi poništenja djela/odluka nastalih u situaciji sukoba interesa.

Međutim, sve inicijative koje su dolazile od institucija, išle su u potpuno drugom smjeru. S obzirom na brojne zamjerke vezano za suviše rigidne odredbe prvobitnog Zakona o sukobu interesa, a posebno vezano za sankciju nepodobnosti kandidovanja nosilaca funkcija kojima je utvrđeno kršenje Zakona, u tom periodu su inicijative za izmjene Zakona bile brojne, a uglavnom su se kretale u smjeru slabljenja mehanizama, uži opseg ograničenja za nosioce funkcija, te relaksiranja prekršajnih odredbi i sankcija.

Ovo je kulminiralo Izmjenama BiH Zakona 2013., koje su na kraju potpuno rasturile sistem sprečavanja sukoba interesa. Ovim izmjenama nadležnost za primjenu propisa o sukobu interesa za funkcionere na nivou BiH dobija Komisija za odlučivanje o sukobu interesa, te je oduzeta nadležnost od Centralne izborne komisije i formirana je nova devetočlana Komisija sačinjena od po tri člana iz Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH (od kojih najmanje 1/3 iz opozicionih stranaka) čiji se mandat veže za mandat tog saziva, i tri člana iz rukovodstva Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK). Za donošenje bilo koje odluke potrebni su glasovi najmanje po dva člana Komisije iz svakog konstitutivnog naroda, čime je uvedena kvalifikovana većina, kao i nacionalni konsenzus u odlučivanju, što se pokazalo kao efikasan mehanizam za blokiranje rada Komisije i odlučivana u pojedinačnim predmetima. Ovim se ova oblast i način rada i odlučivanja Komisije stavilo pod direktnu kontrolu i uticaj političkih stranaka zastupljenih u PS BiH, te je obesmišljen rad Komisije, samom činjenicom da njihovi članovi odlučuju o sukobu interesa svojih kolega, stranačkih šefova, pa i samih sebe.

Osim izmjena koje se odnose na Komisiju, ukinuta je sankcija nepodobnosti kandidovanja (pozivajući se na mišljenje Venecijanske komisije i zaštitu prava kandidovanja), te su uvedene neobavezujuće sankcije prijedloga za razrješenje sa dužnosti i poziva za podnošenje ostavke. Uvedena je novčana sankcija obustave isplate od 30% do 50% neto mjesečne plate, koja može trajati od

jedan do 12 mjeseci (koja se izuzetno može produžiti), što je neprimjereno u odnosu na moguću nastalu društvenu štetu i sticanje protupravne imovinske koristi veće vrijednosti. Zakon predviđa da se sankcije mogu izbjeći ukoliko se u toku trajanja postupka u određenom roku otklone uzroci koji su doveli do sukoba interesa, pri čemu Komisija može postupak obustaviti ili ga završiti uzimajući kao olakšavajuću okolnost otklanjanje uzroka. Pored toga, i nakon što prethodno izrekne sankciju, data je još jedna mogućnost da Komisija javnom zvaničniku da dodatni rok od 30 dana da otkloni razloge koji su ga doveli do sukoba interesa.

Osim što je ovim izmjenama obesmišljen institut sprečavanja sukoba interesa za funkcionere na nivou BiH, ovo je dovelo i do nesagledivih posljedica po primjenu zakona na nivou FBiH i Brčko distrikta, s obzirom na to da Centralna izborna komisija nije više nadležna za njihovo provođenje, a da FBiH nikada od 2013. godine nije usvojila izmjene Zakona ili novi Zakon kojim bi se definisalo tijelo nadležno za utvrđivanje sukoba interesa. U isto vrijeme, zakon nije primjenjivan ni u Brčko distriktu, imajući u vidu da je nakon usvojenih izmjena previđena nadležnost Izborne komisije BD, kojoj ove nadležnosti nisu propisane primarnim, Izbornim zakonom.

Osim primjene zakona na nivou FBiH i BD, novi koncept Komisije doveo je do problema i do samog provođenja Zakona na nivou BiH. Naime, hibridno tijelo koje je sačinjeno ovim Zakonom, sa mješovitom Komisijom sačinjenom od parlamentaraca i rukovodstva APIK, čija stručna služba prelazi pod okrilje APIK, dovelo je i do administrativnih barijera u provođenju zakona. Komisija nije imala svoj pečat, pojavili su se problemi sa protokolom i načinom donošenja odluka, te je sve do novih izmjena Zakona 2016. rad Komisije bio gotovo blokiran. Komisija za odlučivanje o sukobu interesa je u 2015.g. održala 4 sjednice, na kojima je usvojena jedna odluka o pokretanju postupka, 33 odluke o nepokretanju postupka, data su tri mišljenja o tome da li neko djelovanje ili propust predstavlja kršenje odredbi zakona o sukobu interesa, te donesena tri zaključka po zahtjevima za pristup informacijama.³

S ciljem otklanjanja prepreka u primjeni zakona, u maju 2016.g. usvojena je jedna izmjena kojom se određuje da Komisija za ovjeru akata koristi pečat Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Transparency International BiH je tada već upozoravao da ova izmjena kojom se akti jedne institucije ovjeravaju pečatom druge ne može dugoročno riješiti pitanje rada Komisije te da nije utemeljeno na relevantnim propisima

³ Godišnji izvještaj o radu Komisije za odlučivanje o sukobu interesa za 2015.g.

i predstavlja krajnje neobičnu i nezapamćenu praksu.⁴ Sa ovim izmjenama, otklonjene su prepreke za rad Komisije i primjenu Zakona, međutim, u praksi je ponovo nastupila blokada kada je na dnevni red stavljen predmet sukoba interesa Dragana Čovića, nakon čega je praktično obustavljen rad Komisije zbog nedostatka kvoruma, čime se u praksi pokazala sva štetnost odredbi o nacionalnom ključu odlučivanja. Ova blokada je trajala gotovo 3 godine, prvo usljed nedostatka kvoruma, zatim odugovlačenja u procesu imenovanja novog saziva Komisije, na koju se čekalo gotovo dvije godine nakon Opštih izbora 2018. godine. U konačnici, od svog osnivanja Komisija je više vremena provela pod administrativnim i političkim blokadama, nego što je djelovala.

Kada je riječ o Republici Srpskoj, Zakon nije mijenjan još od prvobitnog usvajanja 2008. godine, a značajno se i razlikuje u odnosu na postojeće zakone na drugim nivoima.⁵ On je značajno blaži i liberalniji od ostalih predmetnih zakona u BiH što neosnovano i neopravdano dovodi do kreiranja različitih pravnih normi i pravne prakse u RS u odnosu na BiH, i javne zvaničnike na različitim nivoima vlasti dovodi u neravnopravan položaj. Komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti RS je 2010. godine, pokrenula je inicijativu za izmjene i dopune Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske,⁶ koju je dostavila nadležnim organima Narodne skupštine RS. Pripremljeni Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju sukoba interesa RS upućen je u javnu raspravu početkom 2013. godine, ali izmjene do danas nisu usvojene. U obrazloženju Inicijative Komisija je ukazala da je Zakon nužno mijenjati kako bi bio provodiv i kako bi se onemogućilo da lice na vješt način izbjegava sukob interesa, tako da Zakon pored preventivnog djelovanja mora imati za posljedicu i odgovarajuću sankciju. Pored toga, u okviru projekta pružanja tehničke pomoći finansiranog od strane britanske vlade, sačinjen je nacrt novog Zakona, u saradnji sa Komisijom, a izmjene/usvajanje novog zakona stavljene su kao jedan od prioriteta Strategije za borbu protiv korupcije RS 2018-2022, gdje je kao nadležni predlagač navedeno Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS. Međutim, u više navrata, uključujući i raspravu u Narodnoj skupštini Republike Srpske, poslana su poruke iz Vlade RS da trenutno nema volje niti političkog konsenzusa za njegovo usvajanje.⁷

Razlike u zakonskim rješenjima se mogu sumirati na sljedeći način, tako da

- 4 [https://ti-bih.org/izmjene-zakona-o-sukobu-interesa-hitne-ali-moraju-biti-sveobuhvatne/Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske , „Službeni Glasnik RS“, broj: 73/08](https://ti-bih.org/izmjene-zakona-o-sukobu-interesa-hitne-ali-moraju-biti-sveobuhvatne/Zakon%20o%20sprečavanju%20sukoba%20interesa%20u%20organima%20vlasti%20Republike%20Srpske%20-%20Službeni%20glasnik%20RS%20-%20broj%2073/08)
- 5 <https://www.sukobinteresa-rs.org/attachments/article/57/INICIJATIVA%20ZA%20IZMJENU%20ZAKONA.pdf>
- 6 <https://srpskainfo.com/prvo-se-vi-usaglasite-resiceva-priznala-da-nema-nista-od-novog-zakona-o-sukobu-interesa/>

Zakon RS predviđa:

- Uži krug lica na koji se odnosi Zakon i uži krug institucija u odnosu na koje javni zvaničnici mogu doći u potencijalni sukob interesa;
- Uži krug nespojivih funkcija (samo članovi nadzornih odbora i direktori javnih preduzeća u RS);
- Kraći rok za preuzimanje nespojivih funkcija po prestanku mandata (svega 3 mjeseca naspram 6 mjeseci koliko je ograničenje u državnom zakonu);
- Manje restriktivne zabrane pružanja ličnih usluga (veća je vrijednost dopuštenih ugovora ili poslova između javnih preduzeća i institucija lokalne samouprave – 30.000 KM naspram 5.000 KM po zakonu BiH);
- Zabranu angažmana u udruženjima i fondacijama koja se finansiraju iz budžeta ili jedinice lokalne samouprave u iznosu većem od 100.000 KM godišnje. Takođe, nema formalnih smetnji za članstvo u upravljačkim tijelima udruženja ili fondacija koje se finansiraju iz drugih izvora nižih nivoa vlasti, osim iz budžeta RS;
- Dozvoljena veća vrijednost poklona (300 KM u RS - 200 KM u BiH);
- Propisuje znatno niže sankcije, u iznosu od svega 500 do 1. 500 KM.
- Kada je riječ o Brčko distriktu, Vlada Brčko distrikta je u 2020. godini formirala radnu grupu, koja je u saradnji sa predstavnicima međunarodnih organizacija (OHR, EU Delegacija, OSCE, Američka ambasada, Vijeće Evrope) i TI BiH kreirala prijedlog novog Zakona, koji će biti u narednom periodu upućen u proceduru.

INICIJATIVA ZA UNAPREĐENJE ZAKONA O SUKOBU INTERESA

Kako bi se unaprijedili mehanizmi za sprečavanje sukoba interesa i nedostaci zakona o sukobu interesa, Transparency International u Bosni i Hercegovini je još 2016. godine pokrenuo inicijativu za usvajanje novog Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, koji bi poslužio kao model ostalim nivoima, te kako bi se konačno pokrenulo usklađivanje propisa na svim nivoima, što je jedna od osnovnih preporuka GRECO-a iz Četvrtog kruga evaluacije za BiH. Naime, u prvobitnom nacrtu koji je TI BiH predstavio u maju 2016. godine, bilo je predviđeno zapravo objedinjavanje propisa na nivou BiH, FBiH i Brčko distrikta i dodjeljivanje nadležnosti za primjenu Zakona Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja bi bila nadležna i za prikupljanje i kontrolu imovinskih kartona. APIK je izabran kao logično rješenje, s obzirom na višegodišnja upozorenja o veoma slabim nadležnostima ove Agencije, te na to da u većini zemalja regiona agencije za borbu protiv korupcije imaju nadležnost provođenja ne samo zakona o sukobu interesa, već i drugih antikorupcionih zakona, kao što su zakoni o finansiranju političkih stranaka i sl. Međutim, nakon predstavljanja ove inicijative, kroz konsultacije koje su obavljene sa širokim krugom stejkholdera, uključujući i predstavnike gotovo svih stranaka u Predstavničkom domu PSBiH, relevantnih institucija, međunarodne zajednice, te svakako i samog APIK-a, poslana su jasne poruke da nema volje niti spremnosti za jačanje nadležnosti APIK, te da bi trebalo predvidjeti zasebno tijelo koje će provoditi Zakon. Nakon toga, a u procesu konsultacija sa predstavnicima PSBiH, postojeće Komisije, međunarodne zajednice i dr., kao novo rješenje predloženo je formiranje nezavisne Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, po uzoru na hrvatski model, uz striktnu odredbu transparentnosti izbora članova i osiguranja nezavisnosti kroz uslove da članovi ne smiju dolaziti iz političkih stranaka ili institucija vlasti.

Dvije godine (2016.-2017.) su provedene na osiguranju podrške za upućivanje Zakona u parlamentarnu proceduru i konsultacije sa svim akterima koje je TI BiH provodio u saradnji sa EU Delegacijom u BiH, OSCE, Američkom ambasadom, Vijećem Evrope i drugima, što je na kraju rezultiralo kreiranjem konačnog nacrta, koji podrazumijeva sljedeće, a što je navedeno i u samom obrazloženju upućenog nacrta:

- Uspostavljanje nezavisnog, profesionalnog tijela za provođenje Zakona, odnosno Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, kao stalno, nezavisno i samostalno tijelo uspostavljeno od Parlamentarne skupštine BiH, čije

članove bira Parlamentarna skupština BiH, ali koji se biraju na osnovu javnog poziva;

- Detaljnije definisanje i proširenje kruga lica na koja se Zakon primjenjuje, s ciljem ujednačenog tretmana prema svim nosiocima javnih funkcija;
- Uvođenje jasnih i jedinstvenih pravila koja ograničavaju vršenje više funkcija, te jasnih pravila u obavljanju funkcija, angažmana i poslovanja nosilaca javnih funkcija za vrijeme i nakon prestanka funkcije, kako bi se osigurala nepristrasnost u donošenju odluka;
- Objedinjavanje i usklađivanje propisa o izvještajima o imovini i sukoba interesa, jasno definisanje nadležnosti u pogledu prikupljanja, objavljivanja i kontrole od strane Komisije koja provodi zakon;
- Uvođenje dostupnosti i obaveze podnošenja imovinskih kartona na godišnjoj osnovi, kao i uspostavljanje sistema provjere tačnosti podataka u izvještajima i objavljivanje registra nosilaca funkcija i njihove imovine;
- Proširenje spektra i vrsta sankcija i uvođenje novih mehanizama, kao što su poništenje djela nastalog u situaciji sukoba interesa.

Nacrt Zakona je upućen u proceduru u oktobru 2017. godine kao inicijativa osam tadašnjih zastupnika PD PSBiH, koji su u to vrijeme dolazili iz različitih stranaka: SDA, SDS, SDP, A-SDA, DF, Nezavisni blok, SBB i HDZ 1990, što je moglo voditi do široke podrške u Parlamentu. Međutim, procedura pribavljanja mišljenja od relevantnih institucija, zatim usvajanja od strane Ustavno-pravne komisije, te rasprave u Predstavničkom domu je trajala do samog kraja mandata, došavši na dnevni red na posljednjoj sjednici tog saziva, na kojoj na kraju nije ni glasano o ovom pitanju.

Sa početkom novog mandata, u junu 2019. godine, trojica zastupnika koji su bili potpisnici prethodne inicijative (Saša Magazinović, Jasmin Emrić i Damir Arnaut) preuzimaju ulogu predlagača i upućuju isti nacrt u proceduru. Prijedlog se na dnevnom redu Predstavničkog doma našao tek u januaru 2020., kada prilikom rasprave postaje jasno da predložena rješenja nemaju više podršku ni pojedinih stranaka koje su ga u prvom navratu podržale. Predstavnički dom je tada usvojio zaključak kojim od Vijeća ministara BiH traži da, u roku od 90 dana, Predstavničkom domu PSBiH dostavi Prijedlog zakona o sukobu interesa. Predstavnički dom PSBiH traži da, pri izradi tog Prijedloga zakona, Vijeće ministara BiH kao temelj za izradu istog uzme prijedlog poslanika, kao i mišljenja dostavljena od strane institucija (Ministarstvo pravde, CIK i APIK). Međutim, s obzirom na to da do isteka roka Ministarstvo pravde zaduženo za izradu Prijedloga nije napravilo nikakav pomak niti je objavljen nacrt, prethodni predlagači su ponovo uputili isti Prijedlog, koji je na dnevni red

ponovo stavljen u julu 2020. godine, ali zbog nedostataka entitetske većine upućen je na usaglašavanje Kolegiju PD PSBiH, te je tek u septembru 2020. usvojen u prvom čitanju.

Amandmani

U međuvremenu, zastupnici HDZ BiH i SNSD uputili su Ustavno-pravnoj komisiji širok spektar amandmana - poslanica Snježana Novaković-Buršać podnijela je 20 amandmana, a poslanici Borjana Krišto i Nikola Lovrinović 19 amandmana. Predloženi amandmani išli su direktno na slabljenje odredbi Zakona, te je dio predloženih rješenja predstavljao nazadak u odnosu i na postojeći Zakon, a ne samo Prijedlog na koji su upućeni amandmani. Oba seta amandmana usmjerena su na postavljanje ograničenja nespojivosti samo za funkcije na istom nivou vlasti, što čak derogira i sadašnja rješenja na snazi koja propisuju nespojivosti i za npr. javna preduzeća te određene funkcije na drugim nivoima. Intencija je takođe bila da se i ograničenja u odnosu na privatna preduzeća odnose samo na preduzeća koja posluju sa Vijećem ministara, što bi takođe u određenom smislu predstavljalo nazadak i u odnosu na trenutni zakon, koji iako usko postavlja funkcije u privatnim preduzećima i ne referira se na vlasništvo, opet sadrži ograničenja za poslovanje i sa drugim nivoima vlasti. Amandmani su išli i na slabljenje ograničenja u odnosu na funkcije u udruženjima i fondacijama u odnosu na postojeći zakon, te relaksiranje svih odredbi u Prijedlogu koje se odnose na ograničenja za srodnike. Pored toga, usmjereni su i na slabljenje nezavisnosti same Komisije, kroz izmjene odredbi o uslovima za izbor članova Komisije, pa i sam sastav Komisije. Ukupno je 22 amandmana usvojeno od strane UPK, zbog čega je TI BiH javno reagovao upozoravajući da brojni amandmani dodatno slabe Zakon.

Damir Arnaut je, zatim, ispred predlagača uputio dodatne amandmane s ciljem brisanja dijelova usvojenih amandmana HDZ i SNSD.

U konačnici, Prijedlog je usvojen u januaru 2021. godine od strane Predstavničkog doma, u formi u kojoj su prihvaćeni dijelovi HDZ i SNSD amandmana, ali uz brisanje 6 amandmana na osnovu upućenih amandmana Damira Arnauta, te uz amandman Alme Čolo koji se odnosi na ukidanje nespojivosti u odnosu na funkcije bliskih srodnika u javnim ustanovama.

U formi u kojoj je usvojen, Prijedlog svakako predstavlja unapređenje u odnosu na postojeći Zakon, uz napomenu da su usvojeni amandmani djelimično oslabili Prijedlog, posebno u smislu nespojivosti i ograničenja

nakon prestanka mandata i dodatnih angažmana, a posebno po pitanju statusa Komisije. Naime, prema usvojenim amandmanima SNSD i HDZ, koji su trenutno međusobno kontradiktorni i neusaglašeni sa ostalim odredbama usvojenog Prijedloga, Komisija koja će primjenjivati Zakon će biti u okviru APIK (usvojeni amandman SNSD-a predviđao je zadržavanje Ureda Komisije, tj. Stručne službe, u APIK-u, dok amandman HDZ u potpunosti predviđa smještanje Komisije u okviru APIK). Ove odredbe će ponovo izazvati probleme u primjeni Zakona u oba slučaja – ako se Komisija zadrži u okviru strukture Parlamenta a Ured ostane u APIK, ponovo će se doći do hibridne institucije sa brojnim administrativnim barijerama, dok ukoliko se Komisija smjesti pod okrilje APIK-a, to će dalje implicirati izmjene akata APIK-a, potencijalnu potrebu izmjena Zakona o APIK-a i izazvati konfuziju vezano za sam status Komisije, što može dovesti do daljnjih odgoda primjene Zakona.

Usvojeni Prijedlog još uvijek čeka usklađivanje, s obzirom na to da su se zbog usvojenih amandmana pojavile kontradikcije između različitih odredbi, te tek treba biti na dnevnom redu za razmatranje na Domu naroda.

Nacrt Ministarstva pravde

Uporedo sa usvajanjem Prijedloga Zakona o sukobu interesa od strane Predstavničkog doma, Ministarstvo pravde je ipak pokrenulo aktivnosti na izradi sopstvenog prijedloga, što je u velikoj mjeri zakomplikovalo cijeli proces i napore na unapređenju Zakona, zbog potrebe da se vrši pritisak i reaguje na potencijalna štetna rješenja na dva fronta.

Iako su prvu verziju svojih prijedloga predstavnici Ministarstva pravde predstavili još u septembru 2020, na konferenciji koju su organizovali TI BiH i Fondacija CJP, on je na platformi e-konsultacije objavljen tek u decembru 2020. godine, i to u znatno izmijenjenoj formi, gdje su čak i prvobitne odredbe relaksirane, a u takođe pojedinim dijelovima uspostavlja još niže standarde od onih koji su sada na snazi. Nacrt Ministarstva pravde u velikoj mjeri odražava prvobitne predložene amandmane od strane HDZ i SNSD.

Umjesto trenutne odredbe zakona da nosioci funkcija ne mogu biti dio uprave privatnih preduzeća koja posluju sa „institucijama koje se finansiraju iz budžeta na bilo kojem nivou vlasti“, Ministarstvo pravde predlaže zabranu samo za privatna preduzeća koja dobijaju podsticaje iz budžeta BiH ili posluju sa BH institucijama. Ovo ostavlja ogroman prostor za korištenje političkog uticaja na institucije za ostvarenje koristi privatnog preduzeća u kojem nosilac javne funkcije ima finansijski interes.

Korak nazad napravljen je i u dijelu zakona koji sada zabranjuje BH funkcionerima da budu na čelu udruženja i fondacija koja primaju novac iz budžeta sa bilo kojeg nivoa vlasti jer se predlaže da se zabrana odnosi samo na udruženja koja se finansiraju iz budžeta BiH.

Takođe, ako se prijedlog Ministarstva pravde usvoji, ne samo da se blokade i politički pritisci na Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa mogu i dalje nastaviti, već nije osigurana ni njena nezavisnost, jer se predlaže da budući članovi mogu biti stranačke ličnosti ali ne mogu biti članovi „organa upravljanja stranaka šest mjeseci prije podnošenja prijave na javni poziv za članstvo u komisiji“.

Dodatno, prijedlog Ministarstva pravde predvidio je i dalje veoma niske sankcije, mnogo niže od moguće dobiti iz situacije sukoba interesa. Tako je na primjer za kršenje odredbi o angažmanu u privatnim preduzećima predviđena samo sankcija do 2.000 KM dok se ukupni raspon kreće do 10.000 KM. Pojedine odredbe su i nelogične, pa tako se na primjer navodi da u slučaju kada funkcioner za kojeg se utvrdilo da je u sukobu interesa nastavi sa kršenjem zakona, komisija izriče „zabranu daljeg kršenja Zakona“, uz nastavak izricanja sankcija.

U nekim dijelovima zakon predstavlja napredak u odnosu na rješenje na snazi, jer ipak sadrži odredbe o podnošenju imovinskih kartona i njihovoj kontroli, ali u svakom slučaju prema svim relevantnim standardima za sprečavanje sukoba interesa, postavlja mnogo niže standarde integriteta za nosioce funkcija nego što to predviđa Prijedlog usvojen od strane Predstavničkog doma.

TI BiH je putem platforme e-konsultacije uputilo cijeli niz komentara i prijedloga za unapređenje ovog nacrtu, ali i nakon gotovo dva mjeseca nije dobio povratne informacije da li su prijedlozi usvojeni, niti izvještaj o provedenim konsultacijama.

Pored toga, Delegacija EU, Američka ambasada u BiH i Misija OSCE uputile su u februaru 2020. zajedničko pismo Ministarstvu pravde i javnu reakciju u vezi sa predloženim nacrtom u kome jasno ukazuju da ponuđeni prijedlozi nisu u skladu sa međunarodnim standardima, te je u pismu čak naglašeno da „Prijedlog Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH, koji je Ministarstvo pravde BiH dostavilo u postupku javnih konsultacija u decembru 2020. godine, neće u značajnoj mjeri doprinijeti unapređenju efikasnosti mehanizama za sprečavanje sukoba interesa. Ovaj Prijedlog ne zadovoljava međunarodne standarde i ne uvažava preporuke GRECO-a, čija je realizacija nužna u borbi protiv korupcije. Zajednički napori uloženi u izradu zakona koji ne sadrži snažne odredbe, znak je nespремnosti političkih aktera da stvore istinski učinkovit sistem za sprečavanje sukoba interesa.“

MEĐUNARODNE PREPORUKE I ZAKLJUČCI

U okviru Četvrtog kruga evaluacije⁸, Grupa zemalja za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO) izvršilo je analizu, između ostalog, zakonskog okvira o sukobu interesa i imovinskim kartonima, te je iznio preporuke, koje uključuju:

- Usklađivanje zakonskog okvira o sukobu interesa na različitim nivoima;
- Objedinjavanje važećih zahtjeva u vezi s finansijskim izvještavanjem funkcionera u jednom obrascu izjave (s obzirom na to da su sada finansijski izvještaji obavezni po zakonima o sukobu interesa, dok su imovinski kartoni podnose prema Izbornom zakonu); uvođenje obaveze prijavljivanja imovine bliskih srodnika i ažuriranja u slučaju značajnih promjena u informacijama koje se trebaju prijaviti tokom mandata; i osiguravanje objavljivanja i lakog pristupa ovim informacijama, uzimajući u obzir privatnost i sigurnost parlamentaraca i njihovih bliskih rođaka koji podliježu obvezi izvještavanja;
- Spajanje sistema objavljivanja s efikasnim kontrolnim mehanizmom (uključujući slučajne provjere) i uvođenje odgovarajućih sankcija za lažno prijavljivanje;
- Da se nadzor i primjena propisa u vezi sa sukobom interesa u potpunosti preispita i pravilno artikulira, posebno osiguravajući njegovu nezavisnost i pravovremenost i uspostavi efikasan sistemom odgovarajućih sankcija;
- Da se pozovu parlamenti Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine da poduzmu mjere u skladu s preporukama objavljenim u ovom dijelu izvještaja.

U prvom izvještaju o provođenju preporuka, GRECO je pozdravio upućivanje Prijedloga Zakona o sukobu interesa u parlamentarnu proceduru, ocijenivši ga napretkom u pogledu nezavisnosti provođenja, uspostave kontrole imovinskih kartona i harmonizacije propisa.

Međutim, u posljednjem izvještaju, objavljenom u decembru 2020. godine, GRECO adresira činjenicu da pomenuti Prijedlog nije usvojen, te da više ne može tvrditi da su preporuke djelomično provedene. Konkretno, navodi se: „GRECO je preporučio usklađivanje propisa o sukobu interesa na cijeloj teritoriji države. 17. Podsjeća se da je ova preporuka bila djelomično provedena, prema Izvještaju o usklađenosti. Pozdravljena je priprema nacрта zakona o sukobu interesa s ciljem rješavanja nedostataka u članstvu i procedurama Komisije za odlučivanje o sukobu interesa (KOSI). Međutim, nacrt zakona nije usvojen i još uvijek je (bio) predmetom parlamentarnih konsultacija Predstavničkog

⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c4999>

doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, održanih 16. januara 2020. godine. Predstavnički dom je potom zatražio da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine nacrt podnese u roku od 90 dana kako bi se uzeli u obzir prijedlozi poslanika i mišljenje Centralne izborne komisije. GRECO prima na znanje pružene informacije, tj. nedavno podnošenje nacrta Zakona o sukobu interesa Parlamentarnoj skupštini. Međutim, ove informacije također pokazuju da taj isti nacrt još uvijek nije spreman za raspravu/usvajanje u Parlamentarnoj skupštini BiH, te da Vlada još nije postigla konačan dogovor u vezi s njim, jer Vijeće ministara BiH također mora uzeti u obzir dodatna mišljenja poslanika i Izborne komisije prije nego što parlamentarni proces može započeti. **U ovoj situaciji, GRECO ne može zadržati svoj prethodni zaključak da je ova preporuka djelomično provedena.**⁹ GRECO zaključuje da preporuka i nije provedena.

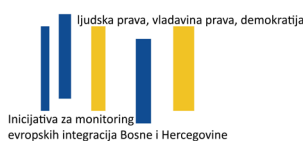
Kada je u pitanju preporuka da se savjetodavni, nadzorni i sistem provedbe, koji se odnosi na sukob interesa u potpunosti pregleda i pravilno razvija, tako što će se prije svega osigurati nezavisnost i pravovremenost sistema, i učiniti ga djelotvornim kroz odgovarajući sistem sankcionisanja, GRECO je ponovo napomenuo da, iako je Prijedlog Zakona upućen u parlamentarnu procedure, on još uvijek nije usvojen. “GRECO podsjeća da je ova preporuka bila djelomično provedena prema Izvještaju o usklađenosti: GRECO je primio na znanje aktivnosti koje je provodila Komisija za odlučivanje o sukobu interesa (KOSI) i dodatna poboljšanja predviđena nacrtom Zakona o sukobu interesa, uključujući poboljšanja savjetodavnog, nadzornog i režima provođenja koji se odnose na sukob interesa, revidirani sastav KOSI-a, načine izbora njenih članova, njihovu stručnost, iskustvo, upravna i istražna ovlaštenja, kao i ljudske i finansijske resurse. Međutim, ovi su prijedlozi tek trebali biti usvojeni i efikasno provedeni u praksi. 33. Vlasti izvještavaju da je nacrt Zakona o sukobu interesa nedavno podnesen Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, koja ga je potom vratila Vijeću ministara na dodatno razmatranje (vidjeti prethodno navedeni stav 18). Nisu primljene nove informacije u vezi sa aktivnostima KOSI-a. S obzirom na nedostatak daljnog konkretnog napretka u vezi sa ovom preporukom, GRECO ne može zaključiti da je ova preporuka zadovoljavajuće provedena.”

Evropska komisija, u Mišljenju o zahtjevu za članstvo BiH iz maja 2019. napominje posebno, takođe, potrebu usvajanja i provođenja propisa o sukobu interesa, te posebno ističe ovo kao jedan od 14 prioriteta, u okviru prioriteta 7. “Jačati prevenciju i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala,

⁹ <https://rm.coe.int/cetvrti-krug-evaluacije-sprjecavanje-korupcije-me-u-clanovima-parlamente/1680a0bb7d>

uključujući i protiv pranja novca i terorizma”¹⁰. U Analitičkom izvještaju, uz Mišljenje, navodi se posebno nedostatak nezavisnosti postojeće Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, kao i nedostatak adekvatne primjene na drugim nivoima. “Kada se radi o sukobu interesa, pravni okvir na svim nivoima je slab, kako u pogledu samih pravila, tako i načina na koji se ona primjenjuju. Zakonodavstvo o prijavljivanju imovine je fragmentirano i nije usklađeno na svim nivoima vlasti, što njegovu primjenu čini neefikasnom, uključujući i izrečene kazne. Kako bi se ojačali napori na borbi protiv korupcije, potrebno je na svim nivoima usvojiti nove zakone o prijavljivanju imovine i sukoba interesa u skladu sa međunarodnim standardima, posebno relevantnim preporukama GRECO. Na državnom nivou, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine nije u skladu sa međunarodnim standardima. U Republici Srpskoj postoji zakon o sukobu interesa, ali ga je potrebno uskladiti sa međunarodnim standardima. Federacija BiH ima zakonodavstvo koje reguliše sukob interesa i koje se ne provodi zbog pravne nesigurnosti o tome koja institucija je nadležna. Slično tome, Brčko Distrikt takođe ima zakonodavstvo o sukobu interesa u javnim institucijama, ali se ono ne provodi.”¹¹

U posljednjem Izvještaju za BiH za 2020. godinu, međutim, ističe se nedostatak napretka u ovoj oblasti: „Nije postignut napredak u usvajanju sveobuhvatnog zakona o sprječavanju sukoba interesa u skladu s međunarodnim standardima.“¹²



- 10 <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahhtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>
- 11 <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Analiti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-Mi%C5%A1ljenje-Komisije-o-zahhtjevu-Bosne-i-Hercegovine-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>
- 12 https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvjestaj_za_BiH_za_2020_godinu.pdf

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Bez obzira na višegodišnja upozorenja i preporuke, davanje smjernica i pokušaje pritiska na institucije da unaprijede zakonski okvir u ovoj oblasti, uglavnom su na snazi sve vrste pokušaja donosilaca odluka da proces odugovlače ili da odredbe učine što relaksiranijim, idući čak i na pogoršanja postojećeg okvira, pokazujući otvorenu nespremnost za reforme. Ovo je, na kraju, i istaknuto u pismu koje su EU Delegacija, OSCE i Američka ambasada uputili Ministarstvu pravde. S druge strane, ovo pitanje je i jedno od ključnih prioriteta, što znači da se opstrukcijama usvajanja unaprijeđenih rješenja otvoreno koči put BiH prema Evropskoj uniji, čime se šalje i poruka da nema konsenzusa niti spremnosti čak ni po pitanjima potencijalnog članstva i volje za pridruživanjem.

Uzimajući ovo u obzir, a i analizu procesa koji pokazuje da se pod okriljem reformi čak pokušavaju urušiti i postojeća rješenja, neophodan je mnogo veći pritisak i jasna poruka, kako od EU, tako i od domaće javnosti, da usvajanje bilo kakvih rješenja, ako nisu u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima, ne vodi ka ispunjenju prioriteta.

Osnovne preporuke za unapređenje Zakona o sukobu interesa

- Analizom svih zakona o sukobu interesa, kao i praćenjem njegove provedbe, jasno su se izdvojile ključne tačke koje je neophodno unaprijediti u samom zakonskom okviru, gdje je kao prvi i osnovni korak, neophodno unaprijediti Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH, u skladu sa iznesenim preporukama, a potom, na toj osnovi, uskladiti entitetske zakone. S tim u vezi, i prije samog podnošenja inicijative za novi Zakon, Ti BiH je identifikovao sljedeće preporuke:
- Uspostaviti nezavisno tijelo/tijela koja bi bila nadležna za provođenje zakona na nivou BiH, FBiH i BDBiH;
- Harmonizirati zakonski okvir u oblasti sprečavanja sukoba interesa s ciljem eliminisanja razlika u pogledu lica na koje se zakoni primjenjuju i situacija koje dovode do sukoba interesa;
- Neophodno je proširiti krug lica na koje se zakoni odnose, odnosno obuhvatiti sva izabrana imenovana i postavljena lica u organima tijelima i preduzećima koje osniva država;
- Odredbe koje se odnose na vršenje drugih funkcija i nespojivost funkcija prilagoditi za sve nosioce javnih funkcija;
- Uvesti jasna i jedinstvena pravila koja ograničavanju vršenje više funkcija,

bez obzira na nivo vlasti;

- Uvesti odredbe koje bi uspostavile distinkciju između obavljanja javne i stranačke funkcije, imajući u vidu da drugim zakonima ovo pitanje nije adekvatno regulisano;
- Detaljno definisati ograničenja u obavljanju funkcija, angažmana i poslovanja nosilaca javnih funkcija u periodu od dvije godine nakon prestanka mandata, odnosno funkcije, s ciljem sprečavanja prakse korištenja uticaja koju nosilac funkcije može još uvijek imati u organima vlasti s ciljem sticanja koristi;
- Uvesti nove odredbe koje se odnose na izvještaje koje nosioci funkcija podnose o finansijskom stanju i imovini, a koje detaljno propisuju rokove izvještavanja, način njihovog prikupljanja, objavljivanja i kontrole od strane Komisije koja provodi zakon;
- Detaljnije definisati ograničenja za nespojivost angažmana nosilaca javnih funkcija u privatnim preduzećima, s ciljem sprečavanja da su nosioci javnih funkcija vlasnici ili imaju finansijski interes u preduzećima koja posluju sa državom;
- Učiniti imovinske kartone javno dostupnim i uvesti obavezu podnošenja imovinskih kartona na godišnjoj osnovi, kao i uspostavljanje sistema provjere tačnosti podataka u izvještajima i objavljivanje registra nosilaca funkcija i njihove imovine;
- Povećati novčane sankcija i uvesti dodatne sankcije, kao što su razrješenje s dužnosti i poništenje djela nastalog u situaciji povrede zakona.

O AUTORICI

Ivana Korajlić ima dvanaest godina iskustva u radu sa Transparency International Bosna i Hercegovina, što je rezultiralo značajnim iskustvom u razvoju i provedbi antikorupcijskih programa i pristupa i vladavine prava. Zaslužna je za brojne analize, istraživanja i inicijative zagovaranja u području borbe protiv korupcije u okviru jedne od najistaknutijih nevladinih organizacija u BiH i jedine organizacije civilnog društva koja je isključivo usmjerena na borbu protiv korupcije i vladavinu zakona.

Poseban tematski fokus i znanje su joj na područjima transparentnosti, prevencije korupcije, vladavine prava, finansiranja političkih stranaka i sukoba interesa.

O INICIJATIVI

Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine je neformalna koalicija četrdeset organizacija civilnog društva koja doprinosi praćenju reformi i nadgleda primjenu politika, prava i standarda Evropske unije, fokusirajući se na pitanja demokratizacije, vladavine prava te ljudskih i manjinskih prava. Više o Inicijativi saznajte na: <http://eu-monitoring.ba/o-inicijativi/>.

Aktivne članice Inicijative su:

Aarhus centar u BiH, Sarajevo
Asocijacija za demokratske inicijative, Sarajevo
BH novinari, Sarajevo
BIRN BiH, Sarajevo
Centar za istraživačko novinarstvo, Sarajevo
Centar za mlade Kvart, Prijedor
Centar za političke studije, Sarajevo
Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo
Fondacija Cure, Sarajevo
Fondacija 787, Sarajevo
Forum ZFD, Sarajevo
Helsinški parlament građana, Banja Luka
Hope and Homes for Children, Sarajevo
Inicijativa mladih za ljudska prava u BiH, Sarajevo
Udruženje Kali Sara, Sarajevo
Udruženje Mreža za izgradnju mira, Sarajevo
MyRight – Empowers People with Disabilities, Sarajevo
Oštra Nula, Banja Luka
Transparency International u BiH, Banja Luka/Sarajevo
Tranzicijska pravda, odgovornost i sjećanje, Sarajevo
TRIAL International, Sarajevo
Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo
Vaša prava BiH, Sarajevo
Zašto ne, Sarajevo
Zemlja djece, Tuzla
Žene ženama, Sarajevo

Inicijativu koordinira:

Sarajevski otvoreni centar
info@eu-monitoring.ba

Inicijativu podržavaju:

ACIPS, Sarajevo; Asocijacija studenata Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli; Banjalučko udruženje kvir aktivista (BUKA), Banja Luka; Centar za socio-ekološki razvoj, Banja Luka; Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu; Crvena, Sarajevo; Evropski istraživački centar, Sarajevo; Green Council, Sarajevo; Infohouse, Sarajevo; OKC Abrašević, Mostar; Perpetuum mobile, Banja Luka; Udruženje PEKS, Tuzla; Vesta, Tuzla; Vanjskopolićka inicijativa BH, Sarajevo; Zeleni Neretva, Konjic.

