



**Izvještaj o monitoringu unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini za 2012.**

**Vedran Hadžović**

**Podržano od strane:**

Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina



**National Endowment  
for Democracy**

*Supporting freedom around the world*

**April, 2013**

## 1. Uvod

Dosadašnje iskustvo pokazalo je da organizacije civilnog društva imaju značajnu ulogu u pripremama zemalja za pristupanje Europskoj uniji i u unapređivanju reformi u pojedinim sektorima vezanim za promociju vrijednosti demokracije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava. Transparency International BiH (TI BiH), redovno vrši analizu na osnovu koje sačinjava periodične, godišnje izvještaje o monitoringu unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini. Cilj ovog projekta je uključivanje TI BiH u prevenciju, jačanje zakonskog okvira i implementacije zakona u oblasti sukoba interesa.

Sukob interesa, prema važećem zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini, postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utječe ili može utjecati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javne funkcije. Dakle, sukob interesa se može definirati kao situacija u kojoj je objektivnost neke osobe ugrožena ili može biti ugrožena zbog sukoba između njenog privatnog i profesionalnog, javnog interesa. Služenje interesu javnosti osnovni je zadatak vlasti i njenih institucija. Pojedinaac koji obavlja određenu javnu funkciju ili djelatnost dolazi u priliku da svojom odlukom ili drugim djelovanjem pogoduje sebi ili sebi bliskim osobama, društvenim grupama i organizacijama. Građani očekuju od izabranih zvaničnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika da dužnosti obavljaju časno, na pravičan i nepristrasan način, i da su politički odgovorni prema tijelu i građanima koji su ih imenovali ili izabrali. Oni treba da djeluju tako da njihov integritet služi kao primjer drugim i javnosti, što kod nas u pravilu nije slučaj. Treba uvijek imati u vidu da povjerenje javnosti u integritet i nepristrasnost javnih zvaničnika može biti ugroženo ako sukob interesa ostane neriješen.

Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2012. godini<sup>1</sup>, u dijelu: *“Anti-korupcijska politika“*, realno prikazuje i ocjenjuje stanje korupcije u BiH u protekloj godini, te su iz tog razloga njegovi dijelovi navedeni u uvodu izvještaja:

„Bosna i Hercegovina ostvarila ograničen napredak u borbi protiv korupcije, koja je i dalje široko rasprostranjena u javnom sektoru i javno-privatnom partnerstvu. Pravni okvir je u velikoj mjeri uređen, ali sankcije treba uskladiti u cijeloj zemlji. Korupcija i dalje utječe na sve sfere života, ekonomski razvoj i vladavinu prava.

Došlo je do kašnjenja u provedbi antikorupcijske strategije i akcijskog plana 2009-2014. Pravilnik kojim se uređuje ustrojstvo i struktura Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije donesen je u julu. Agencija još nije potpuno operativna. Antikorupcijske

---

<sup>1</sup> [www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/?id=10832](http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/?id=10832) (Nezvaničan prijevod dokumenta Evropske komisije od 10. 10. 2012.).

strategije su na snazi u oba entiteta i Brčko Distriktu. Uspostavljena su tri tijela koja su nadležna za spriječavanje korupcije, izradu i provedbu anti-korupcijskih strategija.

Usvojen je Zakon o sukobu interesa. Uvedene su izmjene i dopune kojima se regulira sudjelovanje javnih dužnosnika u odborima privrednih društava. Pravni propisi o sukobu interesa još nisu usklađeni u cijeloj zemlji. Osim toga, ispitivanje zakonitosti odluka o sukobu interesa nije u jednakoj mjeri zajamčeno na svim nivoima vlasti.

Centralna izborna komisija nastavlja izvještavati o izjavama o imovinskom stanju, ali porijeklo imovine se ne može provjeriti sve dok antikorupcijska agencija ne bude operativna.

Nezadovoljavajuća provedba zakona i problemi koordinacije između entiteta i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. I dalje je potrebno poduzimati mjere za provedbu preostalih preporuka koje je dala Grupa država Vijeća Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) u svom trećem evaluacijskom izvještaju.

Učinkovitost istrage, krivičnog gonjenja i osude u predmetima korupcije i dalje je na niskom nivou. Krivično pravne sankcije i krivično gonjenje su slabi i neučinkoviti. Proaktivna istraga zloupotrebe ovlasti u javnom sektoru je u ranoj fazi. Procesuiraju se veoma mali broj slučajeva korupcije na visokom nivou koji uključuju javne dužnosnike. Potrebna je daljnja specijalizacija tužilaca i bolja koordinaciju s policijom. Broj pratećih sudskih postupaka u predmetima korupcije i dalje je nizak. Samo ograničen broj predmeta korupcije na visokom nivou rezultiralo je pokretanjem postupka. Nepotizam i dalje otežava profesionalan rad u cijelom javnom sektoru na svim nivoima vlasti. Pristup informacijama je i dalje nejednak. Zaštita osoba koje prijavljuju korupciju nije osigurana.

*Ukupno gledajući, BiH je još uvijek u ranoj fazi u borbi protiv korupcije. Korupcija i dalje prevladava u mnogim oblastima i predstavlja ozbiljan problem. Utvrđen je pravni okvir, ali politička volja za rješavanje problema i za poboljšanje institucionalnih kapaciteta i dalje je slaba. Potrebno je ubrzati provedbu strategije i akcijskog plana. Potrebni su stalni napor kako bi se ostvarili solidni rezultati proaktivne istrage, krivičnog gonjenja i osude korupcije na visokom nivou.“*

## **2. Zakonski okvir**

Potreba za izmjenama u pravcu unapređenja i usklađivanja zakona koji tretiraju oblast sukoba interesa na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini je neupitna i neophodna. Ocjenjujemo da je ova potreba prepoznata od strane relevantnih organa zaduženih za provođenje zakona iz ove oblasti, nevladinog sektora, prije svega TI BiH, kao i od strane međunarodnih tijela koja se bave ovom tematikom (VE, EU, GRECO, OHR, OSCE, OECD i dr.).

U Bosni i Hercegovini trenutno postoje četiri zakona o sukobu interesa koji nisu na jedinstven način regulisali ovu materiju. Različita zakonska rješenja u oblasti sukoba interesa dovode izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike u neravnopravan položaj, u zavisnosti od toga na kojem nivou vlasti obavljaju javnu funkciju.

Jedna od osnovnih intencija državnog zakona utvrđena odredbom člana 22. Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH<sup>2</sup> je da će Entiteti i Brčko Distrikt donijeti svoje zakone u roku od 60 dana, a čije odredbe ne smiju biti u suprotnosti sa državnim Zakonom, nije ispoštovana. Ovo pokazuje da najviši zakonodavni organi, prije svega Parlamentarna skupština BiH, ali i skupštine entiteta i Brčko Distrikta BiH nisu ispoštovale načelo zakonitosti, i umesto da unapređuju jedinstveni zakonski okvir i načelo jednakosti pred zakonom, uporno i konstantno rade na njegovom disfunkcioniranju, slabljenju i razgradnji.

## 2.1. Bosna i Hercegovina

Nakon proteklih 11 godina, od kako je na snazi **Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH**, izvršene su četiri izmjene i dopune ovog zakona. Karakteristično je da se njima konstantno sužavao krug funkcija i lica na koje se zakon odnosi, kao i situacija koje dovode do sukoba interesa; povećavani su zakonski limiti dozvoljenih novčanih iznosa (pokloni, budžetsko finansiranje udruženja građana i sl.), i ograničena vrijednost dionica za članstvo u skupštinama javnih i privatnih preduzeća, čime se permanentno slabio učinak ovog zakona koji se prvobitno želio postići, a stanje i promjene u društvu potpuno ignoriralo.

Tokom 2009. i 2010. godine bilo je više inicijativa i pokušaja izmjena Zakona o sukobu interesa na državnom nivou, koje su detaljnije obrađene u prethodnim izvještajima TI BiH. Svi ovi pokušaji bili su neuspješni, bilo da se radilo o konstruktivnim prijedlozima, bilo o onim koji su za cilj imali derogaciju Zakona na krajnje netransparentan način. Bilo koji oblik saradnje s civilnim društvom izostao je prilikom pripreme i usvajanja dopune Zakona u februaru 2012. godine i razmatranja izmjena i dopuna Zakona u julu 2012. godine, kao i pripreme Nacrta izmjena i dopuna Zakona započete u novembru 2012. godine, koji je u proceduri.

U pomenutoj dopuni Zakona,<sup>3</sup> koja je usvojena u februaru 2012. godine, izabranim zvaničnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima dozvoljeno je da budu vlasnici dionica do 1% kapitala u privatnim i javnim preduzećima, što ih u takvim situacijama ne dovodi u sukob interesa jer su kao dioničari istovremeno i članovi skupština tih preduzeća). Dakle, izbjegnuta je situacija da javni zvaničnici koji posjeduju makar jednu dionicu u javnom preduzeću postaju po sili zakona

---

<sup>2</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br: 16/02, 14/03,12/04 i 63/08 i 18/12

<sup>3</sup> Zakon o dopuni Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 18/12

članovi skupštine tog javnog preduzeća, što ih je automatski dovodilo u situaciju sukoba interesa. S druge strane, ovakvim rješenjem napravljena je razlika među članovima skupština i vlasnicima privatnih preduzeća na način da zakonom više nisu obuhvaćena lica koja su u skupštine imenovana od strane zakonodavnog ili izvršnog organa vlasti, kao ni vlasnici/suvlasnici preduzeća koja su organizovana kao društvo sa ograničenom odgovornošću. Ova dopuna slijedi stalnu tendenciju zakonodavca da smanjuje krug osoba i situacija koje dovode do sukoba interesa, prisutnu od donošenja zakona do danas. Takođe je bitno naglasiti da Federacija BiH i Brčko distrikt BiH nisu uskladili svoje zakone sa ovom dopunom Zakona o sukobu interesa u instituciji vlasti BiH, iako im je Centralna izborna komisija BiH (CIK) u dva navrata ukazivala na tu obavezu.

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, doživio je debakl u oba doma u parlamentarnoj proceduri vođenoj u julu 2012. godine. Interresorna radna grupa sastavljena od predstavnika oba doma Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH), Vijeća ministara BiH i CIK, imala je zadatak da do 1. maja 2012. godine pripremi prijedloge izmjena navedenih zakona i da ih posredstvom ovlaštenih predlagača uputi u parlamentarnu proceduru. Rad na izradi je trajao više od pola godine, a formalni predlagači bili su pojedini poslanici, odnosno delegati, kao članovi interresorne grupe. Interesantno je da se u parlamentarnoj proceduri u jednom domu nacrt zakona pojavio u vidu izmjena i dopuna, a u drugom domu kao nacrt novog zakona.

Skepsu prema ponuđenim rješenjima pokazala je Evropska Unija, a javnost, nezavisni mediji i nevladine organizacije, među njima i TI BiH, oštro su reagovale i svojim pritiskom uticale na njegovo neusvajanje. Sve se to reflektiralo na parlamentarnu raspravu, a zanimljivo je da nije bilo podnesenih amandmana, tako da je ovaj prijedlog doživio potuni debakl. Osnovne zamjerke su bile da izmjene ne idu u pravcu stvarnih potreba i da podržavaju razvoj korupcije rješenjima koja smanjuju krug funkcija (savjetnici), povezanih lica i bliskih srodnika, kao i situacija koje dovode do sukoba interesa, uvodi se rok od 30 dana za otklanjanje sukoba interesa, ublažavaju sankcije ukidanjem zabrane kandidovanja, čime se amnestira sukob interesa i na određen način razvlašćuje CIK. U procesu pripreme i razmatranja, predlagači su se potpuno oglušili na ove i brojne druge konkretne prijedloge civilnog društva. Jedina novina koja bi se mogla ocijeniti pozitivnom je predložena izmjena odredbe koje se odnose na sankcije na način da se uvodi obaveza povrata dara, novca i dobiti stečenih sukobom interesa.

Drastičniji pristup slabljenja Zakona prisutan je u novom projektu izmjena zakona, koji je Vijeće ministara BiH usvojilo sredinom aprila 2013. godine i čije su osnove utvrđene političkim sporazumom SDP i SNSD, naknadno podržan od vladajućih partnerskih stranaka na državnom nivou.

Ovim zakonskim prijedlogom<sup>4</sup> predviđeno je da se nadležnost provođenja Zakona sa CIK, kao nezavisnog organa, prenosi na posebnu parlamentarnu Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa. Devetočlanu Komisiju bi sačinjavala 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 po položaju iz rukovodstva Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, koji do sada nisu stekli bilo kakvu referencu u borbi protiv korupcije. Za članstvo u Komisiji se ne predviđa neophodna pravna kvalifikacija, znanje i iskustvo potrebno za tumačenje i primjenu ovog zakona. S obzirom da se radi o prilično stručnoj i složenoj materiji, po čijim predmetima se vodi upravni postupak, ovakve odredbe ostavljaju sumnju u mogućnost kvalitetnog i profesionalnog obavljanja poslova od strane Komisije.

Predviđeno je da Komisija odluke donosi većinom glasova svih članova. Međutim, za donošenje bilo koje odluke potrebna su glasovi najmanje po dva člana Komisije iz svakog konstitutivnog naroda, dakle najmanje šest glasova. Ovim se uvodi kvalifikovana većina (a ne uobičajena prosta ili apsolutna većina), kao i nacionalni konsenzus u odlučivanju, tako da sukob interesa ovim postaje pitanje vitalnog nacionalnog interesa. Čak je predviđeno da se pravila o postupku i ostali pravilnici Komisije donose uz saglasnost zajednikog kolegija domova PS BiH. Ovim se ova oblast i način rada i odlučivanja Komisije stavlja pod direktnu kontrolu i uticaj političkih stranaka zastupljenih u PS BiH.

Tako koncipiran način imenovanja i sastav Komisije podrazumijevao bi da njeni članovi utvrđuju postojanje sukoba interesa i u slučajevima njihovih kolega, čime se staroj narodnoj izreci: “Kadija te tuži, kadija ti sudi“, dodaje i „kadija kadiji sudi“. Ovakav model se pokazao izuzetno lošim u Hrvatskoj koja je iz tog razloga od njega odustala. U svim zemljama u okruženju formirana su posebna neovisna tijela koja se bave sukobom interesa<sup>5</sup>. Pored toga, TI BiH podsjeća da su primjedbe na političku nepristranost i odlučivanje pod političkim pritiscima bile upućivane i na račun CIK, čija je makar formalna nezavisnost zagarantovana Izbornim zakonom BiH. Ovim se dovodi u pitanje ekonomska, funkcionalna, racionalna i stručna opravdanost formiranja novih tijela, s obzirom na postojanje CIK na čijoj su izgradnji kapaciteta do sada uložena znatna sredstva. Pri tome treba imati u vidu najviše ocjene o radu CIK koje su oba doma PS BiH proteklih desetak godina iznosili, prilikom redovnih razmatranja godišnjih izvještaja o provođenju Zakona o sukobu interesa BiH.

Prijedlogom se ukida sankcija nepodobnosti kandidovanja bez nuđenja adekvatne zamjene, i uvode neobavezujuće sankcije prijedloga za razrješenje sa dužnosti i poziva za podnošenje

---

<sup>4</sup> U ovom dijelu izvještaja korišteni su pojedini stavovi iz materijala TI BiH: “Komentari na prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH“, autorice Ivane Korajlić, prezentiranog na Okruglom stolu koji je organizovao TI BiH, održanog u Sarajevu, 11. 2. 2013. godine.

<sup>5</sup> U Srbiji se sukobom interesa bavi Agencija za borbu protiv korupcije, u Hrvatskoj Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, u Crnoj Gori Komisija za sprječavanje sukoba interesa, u Sloveniji Komisija za suzbijanje korupcije, u Albaniji Viši inspektorat za deklaraciju i kontrolu imovine, Makedoniji Državna komisija za sprječavanje korupcije, u Rumuniji sukob interesa istražuje Agencija za integritet, u Bugarskoj Komisija za prevenciju i utvrđivanje sukoba interesa, a u Latviji Agencija za borbu protiv korupcije.

ostavke. Uvodi se 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. Uz to, uvodi se obaveza povrata poklona ili novca ekvivalentna vrijednosti poklona i dobiti ostvarene od naknada za obavljanje javne dužnosti zbog koje je bio u sukobu interesa. Međutim, vraćanje naknada za obavljanje javne dužnosti ne znači i vraćanje protivpravno stečene dobiti.

Interesantno je i to da je predviđeno 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 predhodno izrekne sankciju, data je još jedna mogućnost da Komisija javnom zvaničniku daje dodatni rok od 30 dana da otkloni razloge koji su ga doveli do sukoba interesa. Pozitivan pomak su rješenja da je Komisija dužna donijeti odluku u roku od 15 dana od dana okončanja postupka i da se odluke o sankcijama i poziv za podnošenje ostavke objavljuju na adekvatan način.

Umjesto jačanja javne odgovornosti i pooštavanja sankcija, sankcija nepodobnosti kandidovanja zamijenjena je mjerom podnošenja prijedloga za razrješenje sa dužnosti ili pozivom na podnošenje ostavke, ali tek onda ako se nakon sankcionisanja ne otkloni uzrok sukoba interesa. Ukoliko ne dođe do razrješenja ili podnošenja ostavke ili se ne otkloni razlog sukoba, Komisija će obustavljati isplatu dijela plate do otklanjanja razloga, odnosno napuštanja funkcije! Osim što je prekomplikovan, ovakav vid „sankcije“ je neobavezujući za organ koji je izvršio imenovanje i kojem se prepušta diskreciono pravo da odluči da li ili ne razriješi dužnosti „sankcionisanog“ zvaničnika koji bi nastavio da nesmetano vrši spornu funkciju, čime ona postaje bezpredmetna. Umjesto da se izvuče pouka iz „slučaja Alkalaj“, kada je ministar vanjskih poslova BiH nastavio obavljati ovu dužnost i pored činjenice da mu je pravosnažno izrečena sankcija zabrane kandidovanja, ovim se u zakon izuzetak uvodi kao pravilo. Bitno je istaći da je ova odredba neprimjenjiva na izabrane dužnosnike koji se biraju neposredno (članovi Predsjedništva BiH, poslanici u Predstavničkom domu PS BiH i u entitetskim, kantonalnim i općinskim zakonodavnim organima, kao i načelnici opština), tako da je ekskulpirana od ove mjere većina javnih zvaničnika obuhvaćenih Zakonom.

Ukida se dvostepenost i pravo na podnošenje žalbe i uvodi mogućnost pokretanja upravnog spora. Primjedba Ureda za zakonodavstvo da se „razmotri mogućnost dvostepenosti u rješavanju iz razloga što pokretanje upravnog spora, u principu, pretpostavlja predhodno rješavanje po žalbi“ nije prihvaćena od predlagača.

Polazeći od naprijed iznesenog, ničim nisu potkrepljeni razumni argumenti i potreba za promjenama koje se nude i ponuđeni paket izaziva opravdane sumnje u antikorupcione namjere zakonodavca i efikasno sprječavanje sukoba interesa. Na koncu, ponuđena rješenja drastično udaljavaju BiH od ispunjavanja uvjeta neophodnih za podnošenje kredibilne aplikacije za

članstvo u Evropskoj uniji i u odnosu na trenutno stanje predstavljaju korak unazad. Opravdana je bojazan da će isti koncept, sadržan u navedenom zakonskom projektu, koji predstavlja korak unazad, slijediti entiteti i Brčko Distrikt BiH.

**Zakon o Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije,**<sup>6</sup> nakon više od tri godine od donošenja ni približno nije ispunio očekivanja i svoju svrhu. Osnovni razlozi su: izostanak političke podrške radu Agencije, uopštenost regulative i neinventivan odnos vođstva Agencije u izvršavanju obaveza iz nadležnosti Agencije.

Postojeće odredbe Zakona o Agenciji su uopćene, nejasne, neučinkovite, sa pravnim prazninama koje stvaraju poteškoće u primjeni zakona i realizaciji proklamovanih ciljeva, tako da određene zakonske odredbe limitiraju Agenciju u ostvarivanju njenih nadležnosti. U poglavlju o koordinaciji politika prevencije korupcije (član 23. Zakona o Agenciji), određena je obaveza da entiteti, kantoni i Brčko Distrikt mogu odrediti novu ili postojeću upravnu strukturu koja će biti zadužena za sprječavanje korupcije, izradu i provođenje Strategije za borbu protiv korupcije i akcionih planova. Te strukture koje su već trebale da budu ustrojene, trebale su blisko saradivati sa Agencijom da bi se osiguralo pravovremeno i efikasno provođenje koordiniranih politika za borbu protiv korupcije. Za neispunavanje obaveze formiranja tijela za sprječavanje korupcije i za odbijanje saradnje sa Agencijom nije predviđena nikakva mjera ili sankcija za njeno neizvršavanje. Agenciji nije data nikakva konkretna, operativna nadležnost, već joj se daje opća nadležnost prevencije korupcije i koordinacije rada agencija za borbu protiv korupcije.

Komisija za izbor i praćenje rada Agencije predložila je izmjene i dopune Zakona, koji je upućen u parlamentarnu proceduru po skraćenom postupku krajem 2012. godine. Vođena javna rasprava potvrdila je da su određene zakonske odredbe nedorečene i neprovođive i da je potrebno pristupiti generalnoj reviziji Zakona. Date su različite, uglavnom negativne ocjene važećih zakonskih rješenja, bez jasnog pravca razvoja zakonodavstva u oblasti. U raspravi je aktivno učestvovao i TI BiH, koji je dao niz prijedloga, sa zahtjevom da ga treba što detaljnije precizirati i razjasniti sve nejasnoće i dileme. Ukazano je da je neprihvatljivo da Komisija ima pravo tražiti od Agencije informacije o pojedinačnim slučajevima.

Novi oblici odnosa razvili su se između javnog sektora i poslovnog, odnosno neprofitnog sektora, što je dovelo do stvaranja tjesnijih i raznovrsnijih oblika saradnje, tako da bi cilj i sveukupna nastojanja trebala biti usmjerena na očuvanje integriteta službene politike i njenih odluka u novonastalim okolnostima. Uspješna borba protiv korupcije mora da počne od njenih uzroka. Najprije treba analizirati osnovne uzroke, podsticaje koji hrane korupciju na svim nivoima i propuste u zakonu, i na osnovu toga pristupiti njegovoj dogradnji.

Agencija bi kao vodeće tijelo u borbi protiv korupcije trebala imati u nadležnosti rješavanje slučajeva koji nisu obuhvaćeni odredbama postojećih antikoruptivnih zakona. Na primjer, poslovi koji bi trebali biti u nadležnosti Agencije su: granični slučajevi sukoba interesa koji nisu

---

<sup>6</sup> Zakon o Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH<sup>6</sup>, broj 103/09)



obuhvaćeni postojećim zakonom (državni službenici i namještenici u institucijama BiH), provjera prijavljene, odnosno neprijavljene imovine u imovinskim kartonima, način utroška budžetskih sredstava od strane političkih stranaka (vezano za Zakon o finansiranju političkih stranaka, u kom je CIK nadležna da provjerava samo zakonitost prikupljanja, ali ne i trošenja sredstava). U ovoj oblasti imamo očite primjere korupcije, a isti nisu regulirani postojećim odredbama zakona. U praksi, u koliko je postojala osnovana sumnja da se radi o kaznenom djelu, CIK je o tome obavještavala nadležno tužilaštvo, bez povratne informacije koja je redovno tražena.

Potrebno je razraditi provođenje administrativnih istraga, i posebno utvrditi specifičnosti u postupku i osnovnim procedurama u odnosu na Zakon o upravnom postupku, koje bi rukovodstvo Agencije razradilo podzakonskim aktom. Posebno je potrebno utvrditi diskreciju u postupku istrage, sve do konačnog rezultata, čime bi se sačuvao moralni dignitet onih protiv kojih se vodi istraga.

Takođe je potrebno utvrditi obavezu svih pravnih i fizičkih lica da daju tražene podatke i informacije, te predvidjeti sankcije u slučaju odbijanja. U slučaju da se radi o državnim organima, Agencija bi o tome obavjestila nadležan organ koji je imenovao odgovornu osobu, u cilju razrješenja te osobe.

Prema tome, prilikom izmjene Zakona, trebalo bi regulirati pitanja: postupka istrage; nadležnost u sukobu interesa državnih službenika i namještenika; utvrđivanja odgovornosti za one koji ne dostavljaju blagovremene informacije ili ih uopće ne dostavljaju; provjere imovinskih kartona; zaštite podataka u istražnom postupku do donošenja odluke; pitanje zastarijevanja vođenja postupka; odnos tužilaštava i Agencije; osiguravanje sudske zaštite putem dvostepenosti; propisivanje kaznenih odredaba (npr: oduzimanje dobiti i imovine za nezakonito bogaćenje ili pronevjeru javnih dobara, gubitak funkcije za javne zvaničnike, odnosno gubitak posla ili degradacija za državne službenike i slično).

## **2.2. Federacija Bosne i Hercegovine**

Predhodno navedene potrebe za unapređenjem Zakona BiH, odnose se i na Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH<sup>7</sup>, što je šire obrađeno u preporukama ovog izvještaja.

Aktivnost Parlamenta i Vlade Federacije BiH na usaglašavanju različitih zakonskih rješenja u odnosu na Zakon BiH potpuno je izostala, iako je to redovna zakonska obaveza, na što ih je u više navrata upozoravao CIK. Neophodno je napomenuti da, kao što će se pokazati i u slučaju Zakona na nivou RS, zakonsko rješenje na nivou Federacije BiH, iako u daleko blažem obliku, nije u potpunosti usklađeno sa Zakonom na državnom nivou već od njegovog donošenja, kao i njegovim neusklađivanjem sa posljednjim dopunama državnog zakona usvojenim 2012. godine. Jedna od najuočljivijih razlika je u definisanju bliskih srodnika, pri čemu Zakon FBiH u bliske srodnike ne

---

<sup>7</sup> Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH, „Službene novine FBiH“ 70/08

ubraja srodnike po pobočnoj liniji, te upravo po ovoj liniji pravi razliku između srodnika i bliskih srodnika, što u Zakonu na državnom nivou nije slučaj.

### **2.3. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine**

U zakonodavstvu Brčko Distrikta BiH slično je stanje kao i u Federaciji BiH. Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine<sup>8</sup> također sadrži određena različita zakonska rješenja u odnosu na Zakon BiH. Tako da, na primjer, za kršenje odredaba koje se tiču udruženja i fondacija, nije predviđena sankcija, ili je utvrđeno da izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici, ne mogu biti ovlaštene osobe u fondacijama i udruženjima, kao ni članovi skupštine, upravnog odbora, nadzornog odbora, uprave ili menadžmenta, niti biti u svojstvu ovlaštene osobe bilo kojeg privatnog preduzeća koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje samo sa Distriktom, umjesto sa organima koji se finansiraju iz budžeta na bilo kojem nivou vlasti, kako je to utvrđeno Zakonom BiH. Pored toga, nije predviđena obaveza dostavljanja informacije o poklonima CIK, a za kršenje odredaba koje se tiču udruženja i fondacija, nije predviđena sankcija.

Predhodno navedena potreba za unapređenjem Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, odnosi se i na Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko BiH, što je detaljnije obrađeno u preporukama ovog izvještaja.

### **2.4. Republika Srpska**

Kao što je već više puta ukazivano u prethodnim izvještajima o monitoringu zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa i drugim dokumentima TI BiH, postojeći Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske<sup>9</sup> je značajno blaži i liberalniji od ostalih predmetnih zakona u BiH, i koncipiran je na način da praktično legalizuje sukob interesa, što nadležnim organima otežava pravovaljano utvrđivanje i efikasno sankcioniranje sukoba interesa. Pored toga, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS je u značajnoj mjeri u suprotnosti sa Zakonom na državnom nivou. To 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. Pored toga, u praksi često dolazi do problema utvrđivanja nadležnosti kako samih zakona tako i posljedično institucija za njihovu provedbu (nadležnosti CIK u odnosu na Komisiju RS).

Razlike u zakonskim rješenjima se mogu sumirati na sljedeći način, tako da Zakon RS predviđa:

---

<sup>8</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 43/08 i 47/08);

<sup>9</sup> Zakon o spriječavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, „Službeni Glasnik RS“, broj: 73/08

- Nadležna za provođenje Zakona RS je Komisija za sprečavanje sukoba interesa, u odnosu na Zakon BiH koji predviđa isključivu nadležnost CIK na svim nivoima vlasti u BiH;
- 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, dok je u Zakonu BiH utvrđen limit od 50.000 KM. 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);
- Nije osigurana nezavisnost nadležne Republičke Komisije za utvrđivanje postojanja sukoba interesa - Komisiju bira Narodna skupština RS, na prijedlog nadležnog skupštinskog odbora;
- Dvostepeni upravni postupak u vezi sa primjenom Zakona RS (Komisija za žalbe koju takođe imenuje Narodna skupština RS, čime nije osigurana nepristrasnost drugostepenog organa), dok je Zakonom BiH predviđen jednostepeni upravni postupak, nakon čega je moguće uložiti žalbu Apelacionom odjelu Suda BiH;
- Nemogućnost provođenja postupka nepodobnosti kandidovanja i prestanka mandata, s obzirom na isključivu nadležnost CIK-a u izbornom procesu i prestanku mandata;
- Znatno niže sankcije, u iznosu od svega 500 do 1. 500 KM (u odnosu na 1.000 – 10.000 KM u Zakonu BiH).<sup>10</sup>

Komisija RS je 2010. godine, pripremila Inicijativu za izmjene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske<sup>11</sup>, koju je dostavila nadležnim organima Narodne skupštine RS. 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. Legalizovanje širokog spektra situacija sukoba interesa koje je ovaj Zakon omogućio potvrdili su i nedostaci efekta njegove primjene, tako da za četiri i po godine od njegovog

<sup>10</sup> Nacionalni izvještaj o sukobu interesa- Bosna i Hercegovina, Balkan Anti-Corruption Civic Initiative- BACCI, 2011.

<sup>11</sup> [http://www.sukobinteresa-rs.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4%3Arijepredsjednice&catid=1&Itemid=3&lang=sr-YU](http://www.sukobinteresa-rs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4%3Arijepredsjednice&catid=1&Itemid=3&lang=sr-YU)

provođenja nije bilo moguće utvrditi sukob interesa radeći zakonito, što je konstatovala i sama Komisija u obrazloženju, navodeći to kao dodatni argument potrebi za mijenjanjem Zakona.

Vlada Republike Srpske je donijela odluku da se pristupi izmjenama i dopunama Zakona, uz uvažavanje stava Republičke komisije. Pripremljeni Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju sukoba interesa RS upućen je u javnu raspravu početkom 2013. godine. Tim povodom, TI BiH je dostavio Komentare na pomenuti Nacrt u kome se nalaze i prijedlozi za unapređenje Zakona, zasnovani na dugogodišnjem iskustvu TI BiH na praćenju zakonskog okvira i njegove primjene u ovoj oblasti, koji je u nešto manjem obimu preuzet u ovom izvještaju<sup>12</sup>.

Nacrtom izmjena Zakona utvrđeno je da se pitanja uređena drugim zakonima koji propisuju sukob interesa i nespojivost funkcija odnose i na izabrane predstavnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike, umjesto dosadašnjih odredbi da se određena pitanja uređena ovim Zakonom posebnim zakonom mogu urediti i drugačije. Izmjena ovih odredbi ne rješava problem nesklada sa državnim zakonom, iako je pozitivan korak obzirom da je intencija prethodne formulacije bila nejasna, te je uvodila mogućnost eventualnih kršenja principa o međusobnoj usklađenosti zakona.

Prijedlogom se vrši terminološko usklađivanje nosilaca funkcija u Vijeću naroda RS. Pored navedenih osoba koji se smatraju članom porodice, dodaju i roditelji. Ovim i dalje zakonski ostaje nepokrivani širok krug povezanih lica sa kojima javni zvaničnici mogu doći u poslovne odnose sa ciljem ostvarenja privatnog interesa. Naime, Zakonom BiH, umjesto pojma „član porodice“ razrađuje pojam „srodnici“ i pod njime podrazumijeva bliske srodnike, srodnike u pravoj liniji, srodnike u pobočnoj liniji do trećeg stepena, srodnike po tazbini do drugog stepena i dijete bračnog druga. Javni zvaničnici putem preduzeća u njihovom stvarnom vlasništvu, ali pod formalnom registracijom i vlasništvom bliskih srodnika, koriste svoj privilegovani položaj i sa tim preduzećima zaključuju ugovore. Ovim Zakon ostaje neobuhvatan, bez adekvatne prevencije i sankcioniranja sklapanja ugovora i vršenja drugih pravnih poslova sa širokim krugom srodnika, uključujući i članove zajedničkog domaćinstva, što bi trebalo zakonski regulisati.

Pored nespojivosti u odnosu na javna preduzeća, propisana je nespojivost i u odnosu na javne ustanove, a zabrana se odnosi na sve nivoe vlasti. TI BiH smatra da je postojeće ograničenje u trajanju od svega tri mjeseca po prestanku javne funkcije nedovoljno i u suprotnosti je sa Zakonom BiH. Naime, suština ovih odredbi je sprečavanje eventualnog korištenja povjerljivih (povlaštenih) informacija kao i kontakata stečenih u vrijeme vršenja javne funkcije za sticanje lične koristi po prestanku javne funkcije. Po međunarodnim praksama ovakva ograničenja najčešće obuhvataju period od jedne do dvije godine po prestanku javne funkcije, u zavisnosti o kojoj je funkciji riječ, a minimalno mora obuhvatiti period u kojem bivši javni zvaničnici imaju zakonsko pravo na naknadu (u BiH ovaj period obuhvata 12 mjeseci a u RS šest mjeseci). Stoga TI BiH smatra da ove restrikcije treba produžiti na period od šest mjeseci do godinu dana.

---

<sup>12</sup> Transparency International Bosne i Hercegovine: „Komentari na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o spriječavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, 08.02.2013. godine

Ustanovljava se da javni zvaničnici ne mogu, u vrijeme vršenja i 3 mjeseca nakon prestanka javne funkcije, biti članovi upravnih odbora, izvršnih odbora, nadzornih odbora ili direktori privrednih društava: u koje su ulagali kapital do jedne godine prije preuzimanja javne funkcije koju vrše i/ili koja posluju sa organom vlasti Republike ili jedinice lokalne samouprave u vrijeme dok izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici vrše javne funkcije i ako je vrijednost ugovora ili posla ukupno veća od 30.000 KM.

Period od tri mjeseca je isuviše kratak jer ne sprečava bivšeg javnog zvaničnika da u novom kapacitetu pregovara sa vladom, a nakon isteka tog roka zaključi formalan ugovor. I ovaj rok bi trebalo produžiti na minimum šest mjeseci do godinu dana, jer je bitno da se postigne makar i privid da izabrani predstavnici, nosioci izvršne funkcije ili savjetnici ne mogu u tom periodu svoj uticaj koristiti u novom kapacitetu. Pored toga, skraćivanje perioda sa četiri na jednu godinu prije preuzimanja javne funkcije, u kojem javni zvaničnici ne mogu biti članovi upravnih odbora, izvršnih odbora ili direktori privrednih društava u koje su ulagali kapital, je neopravdano i ne prevenira dovoljno eventualne zloupotrebe. Takođe, dodavanje riječi *ukupno* ne pojašnjava adekvatno nedoumicu koju je sadržavao ovaj stav prije izmjena, a koja se odnosila na to da li je u pitanju pojedinačni ugovor ili pak zbir ugovora u određenom periodu (obično u periodu jedne godine, kao što je slučaj sa ostalim zakonima o sukobu interesa u BiH). Zbog toga bi umjesto riječi *ukupno*, trebalo da stoji riječ *godišnje* čime bi se ove odredbe dodatno precizirale i izbjegle eventualne nedoumice i pokušaji zloupotreba u primjeni Zakona. Iznos od 30.000 KM u istom stavu je takođe prevelik, i trebalo bi ga smanjiti na 5.000 KM, kao što je slučaj i sa ostalim srodnim zakonima u BiH.

Nacrtom je definisan pojam javne ustanove, propisane su nespojivosti u odnosu na jedinice lokalne samouprave, a zabrana pružanja ličnih usluga, pored javnih preduzeća, odnosi se i na javne ustanove na svim nivoima vlasti. Navedeni prijedlozi predstavljaju pozitivan pomak.

Izmjenama se predviđa da su, na početku mandata i tri mjeseca prije isteka mandata, na poziv Komisije, izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici dužni da dostave finansijske izvještaje na propisanom obrascu. Po postojećem Zakonu, oni su dužni dostavljati redovne finansijske izvještaje kako je predviđeno zakonom i propisima Komisije. Nejasnoća se odnosi na obavezu podnošenja izvještaja tri mjeseca prije isteka mandata, a ne po isteku mandata, kada javni zvaničnici više nemaju mogućnost eventualnog sticanja protivpravne koristi. Takođe, formulacija da se finansijski izvještaji dostavljaju na poziv Komisije, može stvoriti nedoumice u primjeni i pružiti opravdavanja javnim zvaničnicima da nisu svi u obavezi da dostavljaju ove izvještaje, već samo oni koje prethodno pozove Komisija. Zbog toga bi prikladnija formulacija bila da se izvještaji dostavljaju po sili zakona. Komisija je inicirala odredbu da će, ukoliko se provjerom obrazaca utvrdi da se imovina lica na koja se Zakon odnosi povećala jednu polovinu u odnosu na prethodni izvještajni period, Komisija pozvati lice da u roku od 15 dana dostavi dokumentaciju o osnovu povećanja. Takođe, predložila je uvođenje obaveze podnošenja i vanrednih finansijskih izvještaja, što je u skladu sa međunarodnim standardima i praksama na koje TI BiH konstantno ukazuje od same pojave ove regulative u BiH. Ovo bi bio prvi pokušaj

uvođenja odredbi o kontroli bogaćenja javnih zvaničnika. Kako bi ove mjere, ukoliko se usvoje, zaista imale odgovarajuće efekte, neophodno je paralelno uvesti sistem oduzimanja nelegalno stečene imovine.

Prijedlogom se utvrđuje da ako izabrani predstavnik, nosilac izvršne vlasti ili savjetnik u roku od 30 dana od dana dostavljanja konačnog rješenja ne riješi sukob interesa, Komisija će, u narednom roku od 30 dana, konačno rješenje o utvrđivanju sukoba interesa dostaviti nadležnom organu. Ovim se ostavlja mogućnost dobrovoljnog (ne)postupanja nadležnih organa, što je i do sada bila praksa. Izmjenama se ne definiše koji je to nadležni organ kojem se šalje rješenje ni koje su dalje procedure i rokovi, niti se predviđa sankcija za nepostupanje.

Pored već propisanih slučajeva, utvrđuju se i tri nova za koja se može izreći novčana kazna, te se propisuju ovlašćenja Komisije za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Međutim, raspon novčanih sankcija je ostao nepromijenjen (od 500 KM do 1.500 KM), što je neprimjereno u odnosu na mogućnost sticanja značajne protivpravne koristi i daleko niže od sankcija predviđenih Zakonom BiH. Čak je CIK u svojim izvještajima ukazala da su postojeće sankcije preniske u odnosu na korist koju zvaničnici stižu u situaciji sukoba interesa, a Republička komisija je prijedložila povećanje novčanih kazni. Stoga TI BiH ponavlja zahtjev da se uvažava sva navedena mišljenja i iskustva iz prakse i poveća raspon novčanih kazni, minimalno do nivoa koji postoji i u Zakonu BiH.

Novina je da se izabranom zvaničniku, kojem je nakon okončanog postupka utvrđeno da je prekršio pojedine odredbe zakona, (prema sadašnjem: ukoliko odbije da riješi sukob interesa u roku od 30 dana od dana dostavljanja konačnog rješenja o utvrđivanju sukoba interesa), nadležni organ izriče mjeru nepodobnosti za kandidovanje za bilo koju neposredno ili posredno izabranu funkciju u periodu od četiri godine nakon donošenja konačnog rješenja. Pored toga, utvrđeno je da se izvještaj o utvrđivanju sukoba interesa Komisija dostavlja sredstvima javnog informisanja radi objavljivanja. Međutim, zadržava se termin nadležan organ, bez da se jasno definiše. Podsjećamo da je Republička Komisija navela da postoji problem provođenja postupka prestanka mandata zbog nejasnoća oko nadležnosti CIK, koja ima isključivu nadležnost za oduzimanje mandata izabranim. Na ove probleme je TI BiH ukazivao još prilikom usvajanja ovog zakona, što je kasnije i potvrđeno, a što u konačnici rezultira pravnim vakuumom i ostankom na javnim funkcijama zvaničnika koji se de facto nalaze u sukobu interesa. Zakonodavac bi morao konačno riješiti ove nejasnoće i time nedvosmisleno demonstrirati volju za spriječavanje pojava korupcije. Ni ova rješenja ne nude garanciju da će biti i provedena, jer Izborni zakon BiH ne daje mogućnost CIK da oduzme mandat na osnovu odluke nekog drugog organa. Ovo je ključno pitanje, jer se Zakon svodi na puko nabranje normi ponašanja uz simbolične iznose prekršajnih sankcija, i ostavlja se niz nedoumica i mogućnosti proizvoljnog postupanja.

Treba napomenuti da predloženim izmjenama Zakona nije obuhvaćeno postojeće zakonsko rješenje koje propisuje uzdržavanje od glasanja javnih zvaničnika u slučaju postojanja finansijskog interesa njih ili članova njihove porodice, što je, ovako koncipirano, nemoguće

provoditi, obzirom da prethodno nije data definicija finansijskog interesa, koju sadrži Zakon BiH u kojim se pojam finansijskog interesa proširuje na sva interesno povezana lica, a ne samo na članove porodice, što bi trebalo ugraditi i u Zakon RS.

Takođe, odredba koja propisuje da javni zvaničnici ne mogu biti članovi organa, predsjednici ili direktori udruženja ili fondacija koja se finansiraju iz budžeta RS ili jedinice lokalne samouprave u ukupnom godišnjem iznosu većem od 100.000 KM, nije obuhvaćena ovim izmjenama. Limit od 100.000 je izuzetnon visok i nije u skladu sa Zakonom BiH, te bi ga trebalo uskladiti.

Kao što se može zaključiti, prijedlozi za izmjenama Zakona sadrže određene pozitivne pomake. Međutim, određena ključna pitanja nisu uopće ili nisu adekvatno tretirana. Ovo se, prije svega, odnosi na usklađivanje sa državnim zakonom, posebno u pogledu sankcija, koje su i dalje više nego simbolične i nisu ni izbliza u srazmjeri sa štetom koju prekršiocci Zakona mogu nanijeti javnim sredstvima i općem javnom interesu. Pored toga, mjera prestanka mandata mora biti jasno određena i efikasno provedena, kako se ne bi ostavila ni najmanja mogućnost ostanka na spornim funkcijama lica koja su u sukobu interesa. Konačno, prilikom budućih izmjena Zakona RS trebalo bi uzeti u obzir stavove iznesene u preporukama ovog izvještaja.

### 3. Implementacija

Osnovni preduvjet implementacije je postojanje temeljne političke volje za potpunost, sveobuhvatnost, dosljednost i opredjeljenost za vladavinu zakona i njihovo poštivanje. Opća politička klima u BiH, produkovana iz političkih stranaka koje su u pravilu nedemokratske, koje izbjegavaju da se suoče s problemom korupcije razvijene unutar partijskih redova i njihovih elita, bitno je uticala na stanje u našem društvu i institucijama zaduženim za provoženje zakona. U praksi skoro nije zapamćen slučaj da je stranka osudila postupanje i zatražila od bilo kog dužnosnika da se povuče sa funkcije zbog njegove kompromitacije ili koruptivne aktivnosti, pa čak i kad je javnost to od njih izričito tražila.

Da bi se pravilno i potpuno implementirali zakoni iz oblasti korupcije i sukoba interesa, potrebno je da svi nadležni organi uspostave saradnju, koordinaciju i redovnu razmjenu informacija i podataka, kako bi se međusobno dopunjavali i zaokružili aktivnosti u ovoj oblasti. „Integritet službenih odluka, a posebno primjena politike na pojedinačne slučajeve, ne smije biti unaprijed određen vjerskim, profesionalnim, etničkim, rodbinskim ili drugim osobnim sklonostima ili vezama onog koji odlučuje. Situaciju u kojoj privatni interes u stvarnosti kompromitira pravilno obavljanje dužnosti od strane javnog dužnosnika, najbolje je smatrati prekršajem ili slučajem zloupotrebe službenog položaja, ili slučajem korupcije, a ne sukobom interesa<sup>13</sup>. U tom cilju, donesen je Zakon, koji je Agenciji za prevenciju korupcije dao značajnu ulogu.

---

<sup>13</sup> Tačke 13. i 16. Smjernica OECD za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi, maj 2003. godine.

### **3.1. Provođenje Zakona o Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije**

Vijeće ministara BiH je krajem septembra 2009. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za provedbu Strategije. Iste godine, 30. decembra, usvojen je Zakon o Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, a 20 i nešto više mjeseci od usvajanja Strategije odnosno Zakona imenovano je rukovodstvo Agencije. Zanimljivo je da se na izbor direktora Agencije čekalo više od godinu dana, a da su u jednom danu političke stranke odlučile o tome ko će biti imenovan, tako da je odugovlačenje bilo potpuno bespotrebno, a da višemjesečni rad Komisije za izbor predstavljao rasipanje sredstava.

Ignorisanje Zakona demonstrirano je izborom uprave Agencije, koju je Parlamentarna skupština BiH imenovala prema političkom dogovoru, ignorišući procedure za imenovanje, što je tada TI BiH oštro osudio, ocijenjujući da ovakav pristup prilikom imenovanja uprave Agencije, kao najvažnijeg antikorupcijskog tijela u zemlji, dovodi u pitanje njenu nezavisnost i ponovo pokazuje da se sve institucije pokušavaju staviti pod kontrolu stranaka, pa čak i one koje bi se trebale boriti protiv takve kontrole. Ovo je veoma opasna poruka, imajući u vidu da je upravo Agencija ta koja treba da koordinira rad ostalih tijela za provođenje antikorupcijskih zakona i sukoba interesa. Ovim je potezom dodatno narušeno i inače slabo povjerenje građana u tijela za provedbu zakona, a politika poslala poruku o političkoj kontroli i lojalnosti na uštrb legalnosti i opšteg napretka.

Savremeni trendovi borbe protiv korupcije sve se više okreću prevenciji na način da se prepoznaju rizici nastanka korupcije koji se preventivnim mjerama nastoje ukloniti, uz aktivno učešće šire društvene zajednice i građana. Bez ozbiljne, jasne političke podrške nema ni borbe protiv korupcije. Do sada je od strane vlasti iskazivana samo deklarativna opredjeljenost za borbu protiv korupcije, a ozbiljan poziv za učešće građanskog društva koje je od presudne važnosti za uspjeh bilo kakve antikoruptione strategije, uglavnom je izostao.

Dakle, u periodu od od dvije i pol godine od usvajanja Zakona o Agenciji i Strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg akcionog plana, izostale su aktivnosti koje bi vodile ostvarivanju ciljeva zbog kojih su doneseni - suzbijanju korupcije u BiH povećanjem institucionalnih kapaciteta institucija zaduženih za borbu protiv korupcije i njihovom koordiniranom aktivnošću. Odnos institucija u BiH prema obavezama koje proizlaze iz navednih dokumenata pokazuje odsustvo volje za borbu protiv korupcije, iako su spomenuti dokumenti sastavni dio obaveza koje je BiH preuzela u procesu evropskih integracija i usvajanjem međunarodnih konvencija. Zakon o Agenciji i Strategija su usvojeni pro forme kako bi se ispunili uslovi iz Mape puta za liberalizaciju viznog režima. Nakon odluke o liberalizaciji viznog režima, njihova primjena je izostala i oni su potpuno zaboravljeni.

Sukob interesa sam po sebi ne predstavlja korupciju, ali se često naziva predvorjem korupcije, jer osoba u takvoj situaciji vrlo lako može zloupotrijebiti javne resurse za vlastitu dobrobit. Direktor



Agencije Sead Lisak u razgovoru za Agenciju FENA izjavio je: „Ono što stvara određene nedoumice jeste postupanje po prijavama s indicijama koruptivnog ponašanja, pitanje imovinskih kartona i sukoba interesa, a što je Agenciji formalnopravno dato u nadležnost, ali na jedan veoma ograničen način, bez mogućnosti efikasnog djelovanja u tom pogledu“.

U martu 2012. godine TI BiH i Fond otvoreno društvo BiH uputili su Apel<sup>14</sup> predstavnicima Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara BiH da u što kraćem roku preduzmu neophodne mjere i aktivnosti kako bi se osiguralo finansiranje i funkcioniranje Agencije za prevenciju korupcije u BiH, kao i primjena Strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg akcionog plana. "U protivnom, period primjene usvojenih strateških dokumenata će isteći, a da ni trećina preuzetih obaveza i aktivnosti neće biti realizirana, posebno imajući u vidu zvanične rezultate poslednjih analiza koji govore da je, nakon više od dvije godine primjene, realizovano 17 posto aktivnosti, i to samo djelimično, upozorava se u otvorenom pismu ovih nevladinih organizacija. Ističu i da su u proteklom periodu predvodili napore civilnog društva na praćenju provođenja antikorupcionih reformi u BiH, dajući aktivan doprinos i u kreiranju antikorupcionih zakona, politika i strateškog okvira za borbu protiv ove pojave... Svako dalje odlaganje osiguravanja elementarnih preduslova za rad Agencije i primjenu Strategije za borbu protiv korupcije predstavljat će jasnu potvrdu saučesništva i novog saziva Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine BiH u opstrukciji borbe protiv korupcije“, zaključeno je u Apelu ove dvije nevalidne organizacije. Nakon toga, tek je sredinom 2012. godine riješeno pitanje smještaja Agencije, usvojen Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i odobren Budžet Agencije.

Od Agencije TI BiH je zatražila informaciju o njenim aktivnostima u 2012. godini u oblasti sukoba interesa, a naročito o obavezama praćenja sukoba interesa, davanja preporuka za strategiju upravljanja sukobom interesa u pojedinačnim slučajevima, te izdavanja smjernica za politiku upravljanja sukobom interesa u institucijama vlasti (stav d.) člana 10. Zakona o Agenciji). Agencija je u šturoom odgovoru na jednoj stranici, navela da je Zakonom Agenciji dato „formalno malo u nadležnost i da oni, zapravo, nemaju nikakvih stvarnih nadležnosti u ovoj oblasti... Stoga će jedan od prioriteta Agencije u narednom periodu biti da sa CIK razjasnimo ovo pitanje, jer će se samo na taj način, nadležnosti koje su nam date Zakonom o Agenciji, a koje se odnose na oblast sukoba interesa, biti provodive u praksi“.

Iz ovoga se može izvesti zaključak da od svog osnivanja, dijelom zbog odnosa vlasti i neadekvatnog zakonskog okvira, a dijelom i zbog pasivnosti i nezainteresovanosti samog rukovodstva, Agencija nije imala praktičnih iskustava ni rezultata u suzbijanju korupcije i provođenju ciljeva utvrđenih Zakonom.

---

<sup>14</sup> <http://www.tip.ba/2012/03/17/osigurati-funkcioniranje-agencije-za-prevenciju-korupcije>

### **3.2. Provođenje Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH i Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko Distrikta BiH**

Prema članu 17. Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, članu 14. Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH i članu 14. Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko Distrikta BiH, institucija nadležna za njihovo provođenje je CIK.

U skladu sa Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, CIK redovno podnosi Predsjedništvu BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH godišnji izvještaj o provođenju Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine. U iscrpnom Izvještaju za 2012. godinu, CIK je, između ostalog, dala veoma korisna zapažanja i preporuke u pogledu dogradnje ovog zakona i poboljšanja u njegovoj primjeni.

Pored toga, CIK je nadležna i za provođenje dijela Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine<sup>15</sup>, u smislu da, na osnovu dostavljenih informacija i podataka iz službene evidencije, ocjenjuje da li kandidat za predsjedavajućeg, ministra i zamjenika ministra u Vijeću ministara BiH ispunjava uvjete za imenovanje (propisane Izbornim zakonom BiH i da se na njih ne odnosi nijedna nespojiva dužnost, kao i da li su svi kandidati dostavili sve informacije) i potvrdu o tome dostavlja organu nadležnom za imenovanje. U toku 2012. godine dva puta su obavljane provjere za ukupno 22 kandidata za ministre i zamjenike ministra u Vijeću ministara BiH.

Takođe, na osnovu člana 13. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, CIK vrši provjeru kandidata za direktora i zamjenika direktora Agencije

U toku 2012. godine CIK je izvršila provjere i formirala 447 dosijea izabranih zvaničnika, nosilaca izvršne funkcije i savjetnika. Ovi dosijei čuvaju se za vrijeme trajanja mandata, odnosno obavljanja dužnosti izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika, i šest mjeseci nakon prestanka mandata, odnosno prestanka obavljanja dužnosti, nakon čega se arhiviraju.

S obzirom na to da je Agencija za zaštitu ličnih/osobnih podataka u Bosni i Hercegovini svojim aktima iz 2010. godine ukazala da obrada JMB u Obrascima ličnih podataka izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika od strane CIK nije u skladu s članom 18. stav (1) Zakona o jedinstvenom matičnom broju<sup>16</sup>, CIK je izmijenila obrasce ličnih podataka izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika i obrasce koje su dužni ispuniti i dostaviti lica koja se imenuju u skladu sa Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine<sup>17</sup>.

CIK je u 2012. godini dostavila Republičkoj komisiji za utvrđivanje sukoba interesa Republike Srpske šest predmeta na nadležno postupanje.

---

<sup>15</sup> Zakon o Vijeću Ministara Bosne i Hercegovine, ("Službeni glasnik BiH", broj: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08)

<sup>16</sup> „Službeni glasnik BiH“, br. 32/01 i 63/05

<sup>17</sup> Obrasci su objavljeni u "Službenom glasniku BiH", broj 93/12

U skladu sa Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, CIK nadležna je za davanje mišljenja o tome da li neko djelovanje ili propust izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije i savjetnika predstavlja povredu odredbi Zakona.

Na osnovu primljenih zahtjeva za davanje mišljenja, nadležna služba CIK preduzimala je istražne radnje s ciljem utvrđivanja svih relevantnih činjenica u vezi sa zahtjevima, te je na osnovu toga CIK na svojim sjednicama donosila konačan stav i u 2012. godini dala 214 mišljenja o tome da li neko djelovanje ili propust predstavlja kršenje odredbi zakona o sukobu interesa. Najčešći upiti odnosili su se na obavljanje neke funkcije u javnoj ustanovi (njih 72) i u javnom preduzeću (35 upita). Ukupno 22 upita odnosilo se na obavljanje neke funkcije u udruženju ili fondaciji, a 16 upita na privatna preduzeća i 14 na angažman bliskih srodnika. Nešto manji broj upita ticao se agencija za privatizaciju i nevladinih organizacija, dok 51 upit uopće nije bio predmet zakona o sukobu interesa. Izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici koji su primili mišljenje Centralne izborne komisije BiH, najvećim dijelom su ga ispoštovali.

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 zaničnici 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. godine CIK nije primila nijedan izvještaj o primljenim poklonima, a nije poznato da je zatražila od državnih organa da ovu obavezu ispoštuju.

U 2012. godini na Apelacionom odjeljenju Suda Bosne i Hercegovine pokrenuto je šest postupaka po žalbama protiv odluka Centralne izborne komisije BiH, od kojih je njih pet odbijeno, a jedna nije riješena, što ukazuje na kvalitet iako malobrojnih odluka koje je donijela CIK.

Od početka primjene Zakona izrečeno je 118 novčanih sankcija u ukupnom iznosu od 409.500,00 KM, od kojih je 88 realizovano u potpunosti, dok se 10 uplaćuje sukcesivno, što ukupno iznosi 267.380,00 KM. (Od toga u 2012 godini njih pet u potpunosti i tri sukcesivno u ukupnom iznosu od 24.500 KM). Kao što se može zaključiti, poredeći budžetske prilive kroz naplatu sankcija i stvarnu štetu nastalu zbog sukoba interesa javnih zvaničnika, a medijski i drugi izvještaji često govore o višemilionskim iznosima, disproporcija u korist onih koji se nalaze u sukobu interesa je i dalje više nego izražena, što govori u prilog neophodnosti hitnog revidiranja postojećeg sistema sankcija i njegovog kombinovanja sa oduzimanjem nelegalno stečene imovinske koristi.

U skladu sa Zakonom, postupak za utvrđivanje sukoba interesa pred CIK pokreće se ex officio i to na osnovu saznanja i vlastitih istraga Centralne izborne komisije BiH ili na osnovu prijave nekog drugog lica. Izvršena je provjera 4.198 osoba imenovanih na javne dužnosti koja, u smislu primjene Zakona, mogu dovesti do sukoba interesa. i upisano je u baze podataka 823

izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika i njihovih bliskih srodnika. U okviru predistražnih ili istražnih radnji, upućeno je više od 810 zahtjeva za dostavljanje podataka potrebnih za utvrđivanje činjeničnog stanja, na osnovu čega je pribavljen dokazni materijal (spiskovi članova relevantnih upravnih organa, lični podaci, rješenja o sudskoj registraciji, strukturi kapitala, zaključivanje ugovora itd.).

Na osnovu provedenih istražnih radnji CIK je u 2012. godini pokrenula samo 13 postupaka za utvrđivanje postojanja sukoba interesa. U toku postupka, a prije donošenja konačne odluke, uzimane su izjave od svake osobe.

U šest predmeta utvrđeno je da nema elemenata za izricanje sankcije, nakon čega je postupak obustavljen, dok je u sedam predmeta utvrđena povreda Zakona i donesena odluka o izricanju sankcije, kojom su prekršiocu proglašeni nepodobnim da se kandiduju za bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika u periodu od četiri godine nakon počinjenog prekršaja. Prilikom izricanja novčanih sankcija, CIK se rukovala određenim kriterijima: težina djela, finansijski interes koji je zvaničnik ostvario u toku trajanja sukoba interesa, dužina i vremenski period trajanja sukoba interesa, svijest o kršenju odredbi Zakona, lična primanja, odnosno visina plate, druge vrste naknada, imovno stanje, te porodične prilike izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije i savjetnika.

Od sedam izrečenih sankcija 1 ili 14% se odnose na zvaničnike koji obavljaju dužnost na državnom nivou vlasti, jedna ili 14% na kantonalnom i pet ili 72% na općinskom nivou vlasti. Uočeno je da su najčešće kršene odredbe Zakona koje se odnose na javno preduzeće, zbog čega je izrečeno pet sankcija. Jedna sankcija je izrečena zbog angažmana bliskog srodnika, a jedna zbog kršenja odredba koje se tiču privatnih preduzeća. Za šest zvaničnika izrečena je, osim kazne nepodobnosti za kandidovanje, i novčana kazna, dok je za jednog zvaničnika izrečena samo sankcija nepodobnost kandidovanja<sup>18</sup>.

#### **Tabelarni pregled rada CIK za period 2010, 2011 i 2012. godine**

Godina	Pokrenuti postupci	Obustava postupka	Utvrđene povrede	Državni nivo	Federa-cija	Kantonalni nivo	Općinski nivo	Brčko Distrikt
2010	54	5	35	2 (6%)	-	10 (29%)	23(65%)	-
2011	23	1	35	2 (6%)	-	6 (17%)	24(68%)	3 (9%)
2012	13	6	7	1 (14%)	-	1 (14%)	5(72%)	-

Činjenica je da je u proteklih dvije godine broj pokrenutih i okončanih predmeta pred CIK drastično opao i da je u tom okviru broj državnih i federalnih zvaničnika broičano manji u poređenju sa kantonalnim ili opštinskim. Podatak da je u 2012. godini broj pokrenutih i okončanih predmeta zvaničnika na federalnom (niti jedan) i na državnom (jedan), potkrepljuje

<sup>18</sup> Prilog – Pregled izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika po nivoima vlasti kojima je od strane CIK izrečena sankcija u 2012. godini, str. 34.

nalaze Centra za pružanje pravne pomoći TI BiH, prema kojima CIK i dalje nije sasvim depolitizovana u procesu donošenja odluka o provođenju zakona iz njene nadležnosti, a politički uticaji se najviše manifestuju upravo kada su u pitanju zvaničnici viših nivoa vlasti. TI BiH je iz tog razloga i tokom 2012. godine nastavio da ukazuje Centralnoj izbornoj komisiji na ovakve slučajeve, koristeći mogućnost datu članom 18. Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, kojim se postupak za utvrđivanje sukoba interesa pred CIK može pokrenuti i na osnovu prijave neke druge osobe.

Jedan od takvih slučajeva mogućeg nezakonitog ponašanja visoko pozicioniranih zvaničnika, do kojeg je TI BiH došao na osnovu medijskih izvještaja i koje je prijavio CIK-u BiH, odnosi se na federalnog premijera Nermina Nikšića koji je 2011. godine, potpisao i odluku o imenovanju svog brata za vršioca dužnosti izvršnog direktora za upravljanje i održavanje u Javnom preduzeću "Autoceste Federacije BiH", mijenjajući Statut ovog javnog preduzeća po hitnom postupku, kako bi ga prilagodio uslovima stručne spreme premijerovog brata. Takođe, u istom preduzeću za v.d. izvršnog direktora za ekonomsko-finansijske poslove imenovan je zet Jerka Ivankovića Lijanovića, federalnog dopremijera i ministra poljoprivrede (kom je CIK prethodno izrekao četverogodišnju zabranu kandidovanja na izborima, odnosno imenovanja na bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika, koja je još uvijek na snazi, te novčanu kaznu od 1.500 KM). Postupci su trajali neopravdano dugo, dijelom zbog opstrukcije Vlade Federacije da blagovremeno dostavi traženu dokumentaciju. U oba navedena slučaja CIK je donijela odluku da obustavi postupak, konstatirajući da nema osnova za izricanje sankcija, što je izazvalo burne reakcije javnosti i TI BiH.

Takođe, primjećeno je da izabrani zvaničnici, posebno u periodu pred izbore do objave rezultata izbora, u velikom broju podnose ostavke na „nespojivu dužnost“. Radi se uglavnom o slučajevima prelaska u državnu službu, odnosno o određenom vidu tzv. pantoflaže. Ova pojava predstavlja grubu sukob interesa, jer izabrani zvaničnici koriste uspostavljene veze i svoj položaj poslanika i vijećnika, odnosno odbornika u zakonodavnom organu zapošljavajući se u organima uprave. Napominjemo da nadležne institucije do sada ovu pojavu nisu istraživale, niti navodile kao problem. Ovaj oblik zloupotrebe nije obuhvaćen ni jednim zakonom o sukobu interesa, što je nužno učiniti. TI BiH namjerava napraviti analizu ovih slučajeva, čije će rezultate predložiti javnosti.

Uočeno je i postojanje specifičnih preduzeća, poput SERDA, čiji su osnivači Kanton Sarajevo, Grad Sarajevo, Grad Istočno Sarajevo i 32 općine, tako da Skupštinu SERDA čine premijer Kantona Sarajevo, gradonačelnik Grada Sarajeva, gradonačelnik Grada Istočno Sarajevo i načelnici 32 općine. Dosljednom primjenom zakona, prema mišljenju CIK, svi gradonačelnici i načelnici općina iz Federacije BiH bili bi u sukobu interesa, što bi dovelo do nejednake primjene zakona na zvaničnike iz Federacije BiH i iz Republike Srpske. Ovakvi stavovi CIK, koliko god da su opravdani zbog očigledno problematičnih odredbi, u javnosti daju sliku da se ova institucija ponekad više bavi obezbjeđenjem ravnopravnog položaja zvaničnika iz različitih dijelova BiH, nego njihovim nezakonitim poslovanjem. Ovakve i slične probleme CIK bi mogao umanjiti bržim

rješavanjem slučajeva u koje su involvirani zvaničnici viših nivoa, istragama koje bi rezultirale pokretanjem postupaka po službenoj dužnosti, kao i prestankom uskog tumačenja Zakona.

Ovo je samo jedan od problema u strukturi Zakona i njegovoj primjeni, na koje TI BiH već godinama ukazuje, a koji još uvijek nisu naišli na adekvatan odgovor. U svojim zapažanjima vezanim za primjenu predmetnih zakona o sukobu interesa u njenoj nadležnosti, i sama CIK u svom godišnjem izvještaju za 2012. godinu navodi niz problema koji joj otežavaju kvalitetno obavljanje poslova iz njene nadležnosti.

Bitno je na vrijeme uočiti situaciju i povući određene poteze, kako bi se javni zvaničnik koji se nalazi ili se nalazio u sukobu interesa isključi iz procesa odlučivanja. Ukoliko se sukob interesa ne riješi, realno postoji opasnost nastavka ovakve djelatnosti. Dosljednom prevencijom i pravovremenim rješavanjem sukoba interesa znatno bi se smanjile mogućnosti za korupciju i povećalo povjerenje građana u izabrane dužnosnike, što bi imalo brojne pozitivne učinke, ne samo na demokratske procese, već i na jačanje javnog morala u društvu.

### **3.3. Provođenje Zakona o sprječavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske**

Provođenje Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, koji je stupio na snagu 16.08.2008. godine, a provodi se od 01. marta 2009. godine, i dalje je obilježeno poteškoćama vezanim za manjkavosti Zakona na koje je ukazano u prethodnom polavlju.

Na osnovu prikupljenih informacija koje smo dobili od Komisije, za razliku od 2009. godine, kada nije utvrđen ni jedan slučaj sukoba interesa, u periodu prethodne tri godine ovaj broj se ustalio, tako da je do sada Komisija utvrdila ukupno 17 slučajeva sukoba interesa.

#### **Izrečene sankcije**

Godina	2009.	2010.	2011.	2012.
Broj izrečenih sankcija	-	6	5	6

Broj predmeta koje je Republička komisija okončala u 2012. godini je 100, od ukupno 105 uzetih u rad, te je u odnosu na 2011. godinu to više za oko 15%.. Komisija je navela da su razlog ovome bili lokalni izbori 2012. godine, kada je uslijedio veliki broj upita i inicijativa podnesenih od oktobra do kraja godine, ;ime su osobe obuhva'ene Zakonom željele izbjeći situacije koje bi ih dovele u sukob interesa.

Od ukupno 19 donesenih rješenja, Komisija je u 2012. godini donijela šest rješenja kojim je utvrđen sukob interesa i 13 rješenja kojim je obustavljen postupak. Pored toga, 55 slučajeva je riješeno usvajanjem drugog akta (odgovori, informacije i sl.), a doneseno je i 15 zaključaka. U odnosu na 2010. godinu, kada je dato je 26 mišljenja, u 2012. godini na upite je dato devet

mišljenja kojim se, prema mišljenju Komisije, u oko 50% slučajeva preventivno otklonio sukob interesa.

U prošloj godini izjavljeno je 10 žalbi na odluke Komisije, koje su proslijeđene Komisiji za žalbe koja je razmotrila 7 žalbi od kojih su tri odbačene, tako da su ukupno potvrđene četiri odluke Komisije. Protiv akata drugostepene komisije nezadovoljne stranke su pokrenule dva upravna spora, a riješena su četiri upravna spora pokrenuta prije 2012. godine. U tri slučaja donesena je presuda kojom se prihvata tužba i poništava odluka Komisije i rješenje drugostepene komisije i predmet vratio na ponovno odlučivanje. U skladu s tim, Komisija je donijela odluke po ovim predmetima, tako da je u jednom predmetu donesena presuda kojom se tužba odbija i potvrđuju odluke Republičke komisije i Komisije za žalbe.

Zakonom je propisano da su izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici dužni dostavljati redovne finansijske izvještaje. Pravilima o postupku pred Komisijom i načinom kontrole finansijskih izvještaja uređen je postupak pred Komisijom za osobe određene članom 4. Zakona (funkcioneri i članovi porodice), i njihova kontrola prema pravilima finansijske struke i zakonima iz oblasti finansija. Broj izvještaja u bazi podataka koja se vodio za ove osobe je 5.560. Broj finansijskih izvještaja izabranih predstavnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika bio je 2.620, te 2.940 izvještaja za povezana lica.

U predhodnoj godini evidentirano je 28 prijavljenih poklona.

### **Finansijski izvještaji i pokloni**

Godina	2009	2010	2011	2012
Broj izvještaja osoba iz člana 4.	1.565	1.797	2.584	2.620
Broj izvještaja povezanih osoba	1.835	1.951	2.832	2.940
Broj poklona	10	14	22	28

Analizirajući četverogodišnje uporedne pokazatelje broja podnesenih finansijskih izvještaja osoba iz člana 4. Zakona, povezanih osoba i prijavljenih poklona, može se ocijeniti da je u posljednje dvije godine Komisija napravila izvjestan napredak.

Takođe, može se izvući zaključak da su organi vlasti u Republici Srpskoj i drugi nadležni organi poštovali zakonsku obavezu da Komisiji pruže pravnu i druge oblike pomoći. U odnosu na 23 predmeta u 2010. godini, CIK BiH je u 2012. godini dostavila Komisiji RS šest predmeta na nadležno postupanje, što pokazuje da je poboljšana informativna i edukativna kampanja o sukobu interesa u ovom entitetu.

Iako unekoliko poboljšana, primjena Zakona se mora dodatno ubrzati i unaprijediti, naročito imajući u vidu da je ovakav relativno loš učinak, prema mišljenju Komisije, ipak maksimalno moguć prema važećem Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS. Kada su u

pitanju problemi u implementaciji Zakona, analize, iskustva i prijedlozi koje je Republička komisija iznijela u Inicijativi za izmjene i dopune Zakona, ukazali su na mnoge probleme i ponudili dosta kvalitetnih rješenja za unapređenje Zakona, od kojih je većina ugrađena u Nacrt izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju sukoba interesa u organima vlasti RS.

Imajući u vidu da Komisija i dalje nema dovoljno ekspertskih i drugih resursa, preporuka organima vlasti je da omoguće potpuniju i efikasniju primjenu zakona, kako njegovim unapređenjem, tako i izdvajanjem dovoljno sredstava za obezbjeđenje ostalih neophodnih resursa. Uštede koje bi budžet Republike Srpske imao sprečavanjem pojedinaca da se okoriste o javnu funkciju i time steknu protivpravnu imovinsku korist, jasno govore o isplativosti ovakvih investicija.

#### **4. Zaključci i preporuke**

Kako se može zaključiti iz navedenog, napredak Bosne i Hercegovine u oblasti sprječavanja sukoba interesa u posljednjih nekoliko godina je u zastoju, a u izvještajnom periodu doživljava ozbiljan pad. Dobrim dijelom on je obilježen odsustvom političke volje za dogradnju i unapređenje postojećih zakonskih rješenja, kao i za implementaciju zakona na svim nivoima. Polazeći od ocjene da je BiH na vrhu ljestvice evropskih zemalja po razvijenoj korupciji, koja je glavna prepreka demokratskom, političkom i ekonomskom razvoju društva, vladavini prava i jačanju morala, neophodno je ići u pravcu uvođenja odlučnih i radikalnih mjera u suzbijanju korupcije i sprječavanja sukoba interesa.

Nakon više od desetljeća postojanja zakonodavstva u ovoj oblasti, sazrelo je vrijeme za sistematsku procjenu rezultata i ažuriranje mehanizama izvršenja, kako bi se osigurala njihova usklađenost sa stalnim promjenama i kretanjima u društvu i time stavila na znanje jasna i kontinuirana predanost postupku savladavanja rizika i zaštite integriteta rada državnih organa i izabраних i imenovaniх dužnosnika i savjetnika. Razvijanje institucionalne politike upravljanja sukobom interesa u cilju razvijanja instrumenata za jačanje integriteta funkcija javnih zvaničnika, a time i samih institucija, jedan je od osnovnih pristupa potrebnih u razvoju oblasti sprječavanja sukoba interesa.

Reformi zakonodavstva u oblasti korupcije i sukoba interesa trebalo bi pristupiti na osnovi sveobuhvatnog sagledavanja cjelokupnog zakonodavstva u ovoj oblasti. U toj aktivnosti bitno je izvršiti procjenu i ocjenu politike i postupanja u primjeni zakona i prepoznavanja (identifikacije) situacija i odnosa u kojima dolazi do sukoba interesa i, u tom svjetlu, otkrivanja novih oblika koruptivnih aktivnosti (slučajevi Razvojne banke Federacije BiH, Stranke radom za boljitak, SERDE i dr.). Zakoni u ovoj oblasti bi trebali predvidjeti i obuhvatiti sve slučajeve gdje bi privatni interesi mogli stvoriti situacije sukoba interesa: finansijski i ekonomski interesi, dugovi i imovina, veze s profitnim i neprofitnim organizacijama, političkim strankama ili profesionalnim organizacijama i drugi privatni interesi, obaveze i odnosi (prema profesionalnim, lokalnim,



etničkim, porodičnim ili vjerskim grupama). Ovo se posebno odnosi na one javne zvaničnike koji rade u rizičnim područjima prožimanja privatnog i javnog sektora, npr. javne nabavke, regulatorni i inspektorski položaji ili „sivim“ područjima, kao što su sklapanje ugovora u ime države, sponzorski odnos u privatnom sektoru, programi privatizacije, partnerstvo između javnog i privatnog sektora, te razmjena osoblja među njima. Posebna pažnja bi se trebala obratiti na položaje koje su predmet strogog nadzora javnosti ili medijske pažnje (slučajevi „Alkalaj“, „Branković“, „Razvojna banka“, „Lijanović“, „Nikšić“ i dr., koje je inicirala upravo TI BiH).

Temeljit analitički pristup podrazumijevao bi uključivanje svih zainteresiranih i kompetentnih u javnu raspravu koja bi rezultirala revizijom postojeće politike i zakonodavstva i projektom njihove dogradnje. Prije svega, Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, (koja je nadležna ukupnu koordinaciju prevencije i borbe protiv korupcije i iniciranje aktivnosti u vezi sa izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja); Centralne izborne komisije BiH (koja redovno u svojim godišnjim izvještajima o provođenju Zakona, koje podnosi Predsjedništvu BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH, upozorava na potrebu dogradnje Zakona); tužilaštava (koji ima bogata iskustva i saznanja u predmetima koja graniče sa sukobom interesa); Suda BiH (koji odlučuje o žalbama na odluke CIK), akademske zajednice, te civilnog društva i medija koje se bave ovom oblasti.

Umjesto da na ovim osnovama unaprijedi ovu oblast dogradnjom zakona i podstiče njihovu implementaciju u pravcu poboljšanja prevencije i mjera sprječavanja i jačanja borbe protiv svih vidova korupcije i sukoba interesa od strane javnih zvaničnika, zakonodavstvo i praksa u BiH su se do sada kretali u sasvim suprotnom pravcu.

Zbog toga je, na osnovi dosadašnjih iskustava, uz učešće svih relevantnih faktora, neophodna što skorija sveobuhvatna revizija svih predmetnih zakona, kako bi se jačala odgovornost javnih zvaničnika, uskladili zakoni na svim nivoima vlasti, otklonile postojeće pravne praznine i pojasnile pojedine neprecizne i nejasne odredbe koje stvaraju poteškoće u njihovoj primjeni. Kako je u svom Mišljenju istakla Venecijanska komisija, „Promjene bi trebale voditi ka većem povjerenju, većoj odgovornosti, većem integritetu i smanjenju neetičkog ponašanja, odnosno korupcije. Takođe, one trebaju da uspostave instrumente kojim će se identificirati i razriješiti potencijalni sukobi interesa, kao i:

- povećati povjerenje javnosti u vlast,
- demonstrirati visoki nivo integriteta vladinih dužnosnika,
- sprječavati pojave sukoba interesa, tako da aktivnosti dužnosnika budu predmetom javnog promatranja,
- sprječavati osobe, čije osobne financije ne bi izdržale javnu kontrolu i osudu, od ulaska u državnu službu, i

- omogućiti javnosti da prosuđuje o učinkovitost javnih službenika u svjetlu njihovih vanjskih financijskih interesa<sup>19</sup>“.

Pored toga, u ovoj aktivnosti, potrebno je domaće zakonodavstvo u potpunosti uskladiti sa međunarodnim standardima u oblasti sukoba interesa koji su regulirani u:

- Programu Vijeća Evrope u borbi protiv korupcije i Akcionom planu za borbu protiv korupcije iz 1996. i Rezoluciji o 20 vodećih principa za borbu protiv korupcije iz 1997;
- Krivičnopravnoj konvenciji protiv korupcije od 1998. godine, koju je BiH ratificirala 2001. godine i Dodatnom protokolu uz Kaznenopravnu konvenciju o korupciji, iz 2003. godine;
- Građanskopravnoj konvenciji protiv korupcije, koju je BiH ratificirala 2001. godine i Preporuci broj 10 o pravilima ponašanja za javne zvaničnike, iz 2000. godine;
- Konvenciji Ujedinjenih naroda protiv korupcije, poznatijoj kao *Merida konvencija*, iz 2003. godine, koju je BiH ratificirala 2006. godine;
- Globalnom programu Ujedinjenih naroda za borbu protiv korupcije i Rezoluciju (987), kojom je osnovana „Grupa država protiv korupcije-GRECO“;
- Smjernicama Organizacije za ekonomsku suradnju (OECD), za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi, maj 2003. godine;
- Preporukama Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, iz 1999. godine;
- Zaključcima Evropske komisije za demokraciju, doneseni putem Zakona (Venecijanska komisija), dati u mišljenjima, od 16. juna 2008. godine i 4. juna 2010. godine.

Prije svega, što je i najvažnije, organima za provođenje zakona neophodno je osigurati političku podršku i ambijent koji insistira na njihovom dosljednom zakonitom obavljanju posla, u skladu sa datim ovlaštenjima.

Reguliranje sukoba interesa u Bosni i Hercegovini već duže vrijeme nameće dva pitanja ustavne prirode. Prisutne su dvije osnovne dileme: prva je, da li ovu oblast urediti na jedinstven način uspostavljanjem pune državne nadležnosti za sukob interesa na svim nivoima vlasti, sa odgovarajućom ulogom CIK, i druga, da li zadržati ili brisati postojeću sankciju zabrane kandidovanja. U empiriji i praksi prisutni su oprečni stavovi, o čemu iznosimo dva relevantna, u pogledu navedene sankcije zabrane kandidovanja oprečna stava: Venecijanske komisije i Ustavnog suda BiH.

Venecijanska komisija<sup>20</sup> je istina primijetila da sukob interesa ne spada pod nadležnost države, ali je naglasila važnost jedinstvenog propisa na nivou države. Takođe je navela snažne argumente koji podržavaju da se implementacija entitetskih zakona o sukobu interesa povjeri CIK.

---

<sup>19</sup> Konzultirati: Uređivanje sukoba interesa za nositelje javnih dužnosti u Europskoj uniji, str. 32, ([http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/publications/docs/hpo\\_professional\\_ethics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf)) Konz. CDL-AD(2008)014, § 18.

U pogledu sankcije četverogodišnje zabrane kandidovanja na bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika, uočeno je postojanje oprečnih mišljenja i stavova između Venecijanske komisije i Ustavnog suda BiH.

Venecijanska komisija u svom Mišljenju broj 560/2009 od 4. 6. 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 izmjenjeno.

Međutim, za razliku od ovog stava, Ustavni sud BiH<sup>21</sup> je odbio kao neosnovan zahtjev Željka Komšića, predsjedavajućeg Predsjedništva BiH u vrijeme podnošenja zahtjeva, za ocjenu ustavnosti člana 16 stav 1. Zakona o sukobu interesa u organima vlasti Federacije BiH (zabrana kandidiranja) i njegove usklađenosti sa članom II/2 Ustava BiH, u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i članom IX/1 Ustava BiH. U obrazloženju Odluke, Ustavni sud ukazuje na: „stavove Evropskog suda za ljudska prava, koji je u više svojih odluka naglasio da prava, koja garantira član 3. Protokola broj 1, nisu apsolutna, te zaključio da države ugovornice, u svojim unutrašnjim pravnim sistemima, pravo pojedinca da glasa i da bude biran, ograničavaju uvjetima koji, u principu, nisu nedopušteni. Evropski sud je zaključio da države ugovornice u ovoj sferi imaju širok stepen slobodne procjene, kao i da je zadatak Suda da se uvjeri da ti uvjeti ne *„ograničavaju ova prava do te mjere da ugrožavaju njihovu suštinu i lišavaju ih njihove efektivnosti; da su ovi uvjeti uvedeni kako bi zadovoljili legitiman cilj kojem se teži; da primijenjena sredstva nisu neproporcionalna“* (vidi, Evropski sud, Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije, presuda od 2. marta 1987. godine, stav 52). Dovodeći u vezu navedene principe sa predmetnim zahtjevom, Ustavni sud smatra da osporenu odredbu treba posmatrati u kontekstu diskrecionog prava države da, pri ostvarivanju određenih prava pojedinaca, postavi izvjesna ograničenja. Predmetna ograničenja imaju opravdanje u specifičnosti unutarnjeg uređenja i specifičnog historijskog trenutka BiH.“ Napominjemo da su, prema odredbama Ustava BiH, odluke Ustavnog suda BiH konačne i obavezujuće.

Venecijanska komisija<sup>22</sup> je primijetila da sukob interesa ne spada pod nadležnost države, ali je naglasila važnost jedinstvenog propisa na nivou države. Takođe je navela snažne argumente koji podržavaju da se implementacija entitetskih zakona o sukobu interesa povjeri CIK. Polazeći od

---

<sup>20</sup> Mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) o Nacrtu zakona o spriječavanju sukoba interesa u institucijama BiH, juni 2010. godine (Mišljenje broj 560/2009, Org. engl.CDL-AD(2010)0189).

<sup>21</sup> Odluka Ustavnog suda BiH, broj U 14/09, od 30. januara 2010. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 39/10.

<sup>22</sup> Mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) o Nacrtu zakona o spriječavanju sukoba interesa u institucijama BiH, juni 2010. godine (Mišljenje broj 560/2009, Org. engl.CDL-AD(2010)0189).

toga, entiteti i Brčko Distrikt bi trebali osigurati da njihovi zakoni o sukobu interesa ne budu u suprotnosti, te da budu usaglašeni sa državnim Zakonom o sukobu interesa i međusobno, i u pogledu temeljnih, posebnih, proceduralnih i kaznenih odredaba. U koliko se ovo ne postigne, bilo bi dobro da se omogući da se ovaj problem ublaži tako da se protiv odluka donesenih na entitetskom nivou može ulagati žalba CIK.

Pored toga, prema Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, CIK primjenjuje i Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH i Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko Distrikta BiH. Pitanje je da li niži nivoi vlasti mogu svojim zakonima propisivati nadležnosti državnoj instituciji, a da za to nisu ovlašteni zakonom BiH. Time se usložnjava obim poslova i troškovi CIK u njihovoj primjeni, jer se novčane sankcije uplaćuju u budžete Federacije BiH i Brčko distrikta BiH, a svi troškovi istraga i izgubljenih sporova na Sudu BiH idu na teret budžeta BiH. Osim navedenog, CIK kao institucija BiH, nema ni ustavne niti zakonske nadležnosti da entitetima i Brčko distriktu BiH podnosi izvještaj o provođenju tih zakona.

Kada su u pitanju zakonske korekcije, neophodno je prije svega dograditi državni Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH, u skladu sa iznesenim preporukama, a potom, na toj osnovi, uskladiti entitetske zakone. S tim u vezi, potrebno je:

- Promicati kulturu i etiku javne službe u kojoj se sukob interesa rješava ili savladava na odgovarajući transparentan i pravovremen način, ne smanjujući pritom u djelotvornost i učinkovitost državnih organa;
- Unaprijediti strategiju, metode i djelotvorne postupke identifikacije, otkrivanja i prijavljivanja sukoba interesa, te uvesti obavezu prijavljivanja sukoba interesa za sve državne organe, a posebno: tužilaštva, sudova, policijskih organa, ureda za reviziju, komisije za žalbe (na postupke javnih nabavki), kao i za sve dužnosnike, posebno za rukovodioce organa i utvrditi sankcije ako to ne učine;
- Preciznije definirati javna i privatna preduzeća, javne i privatne ustanove, kao i obrte i samostalne djelatnosti, uskladiti zakone o javnim preduzećima i privrednim društvima, zakone o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima, zakone o javnim nabavkama i druge relevantne propise sa Zakonom o sukobu interesa, te donijeti odgovarajuće akteu svakom državnom organu (poslovnike, pravilnike, kodekse ponašanja i druge akte) koji bi sadržavali dodatne preventivne mjere, kako bi primjena zakona bila jasna i konzistentna, s ciljem smanjenja rizika i onemogućavanja ili ograničavanja negativnih posljedica postupaka koji dovode do sukoba interesa;
- Utvrditi zakonski osnov u krovnom zakonu, kako bi niži nivoi vlasti mogli svojim zakonima propisivati nadležnosti državnoj instituciji (CIK) u provođenju njihovih zakona, kao i da se dio sredstava od naplate novčanih sankcija izrečenih po tim zakonima uplaćuju u budžet institucija BiH, radi pokrivanja dijela troškova CIK;

- Vršiti konstantna usklađivanja entitetskih propisa sa državnim zakonom, kako bi javni zvaničnici na različitim nivoima u BiH bili u ravnopravnom položaju;
- Zakonski osigurati istovjetan tretman sukoba interesa za sve rukovodioce institucija koje raspolažu značajnim finansijskim sredstvima, uključujući i rukovodeće državne službenike Direktori i zamjenici direktora organa državne uprave, agencija, direkcija, zavoda, ustanova i drugih institucija nalaze se sada u neravnopravnom položaju, jer se na jedne, kao nosioce izvršnih funkcija, primjenjuju odredbe zakona o sukobu interesa, dok se na druge, kao državne službenike, ovaj zakon ne odnosi, iako su i oni rukovodioci institucija koje raspolažu značajnim finansijskim sredstvima;
- Pojačati, odnosno proširiti odredbe i veći akcenat dati na ostvareni finansijski interes, umjesto na nespojivosti funkcija, kao što je to sada slučaj i u zakonima i njihovoj provedbi, odnosno, jasno razdvojiti opće statusne nespojivosti koje se odnose na sukob nadležnosti od specifičnih situacija sukoba interesa koje bi trebale biti znatno proširene i Zakonom ih precizirati i razraditi <sup>23</sup>
- Povećati raspon novčanih sankcija, uključujući oduzimanje stečene imovinske koristi, odnosno vraćanje protivpravno stečene dobiti i poništavanje djela nastalog u dokazanoj situaciji sukoba interesa. Ove mjere mogu uključivati retroaktivno poništenje kompromitiranih odluka (javnog konkursa, tendera i ugovora), kao i zabranu obavljanja dužnosti za određeni period za sva lica obuhvaćena Zakonom;
- U odnosu na sadašnja zakonska rješenja u kojima to nije konsekventno provedeno, za sve slučajeve utvrđenog sukoba utvrditi izricanje odgovarajuće sankcije;
- Uvesti obavezu dostavljanja izvještaja o imovinskom stanju, uz obavezu prijavljivanja svih značajnijih promjena, za sve zvaničnike obuhvaćene Zakonom, kao i odgovarajuće sankcije za nepoštivanje ove obaveze i davanje netačnih i nepotpunih podataka o imovini zvaničnika i bliskih srodnika. Trebalo bi razviti formu izvještavanja, kako bi finansijski podaci zvaničnika bili predstavljeni na dosljedan i uporediv način, zbog represivnih i preventivnih razloga. Preporučuje se objavljivanje samo izvještaja o imovinskom stanju javnih zvaničnika, a ne i njihovih bliskih srodnika;
- U pogledu dostavljanja obrazaca ličnih podataka i izjava o finansijskom stanju: propisati ovu obavezu i za nosioce izvršnih funkcija i savjetnike; utvrditi obavezu prijavljivanja finansijskog

---

<sup>23</sup> Na primjer, u oblasti javnih nabavki: prijevremeno davanje informacija ponuđačima o elementima javnog natječaja ili davanje informacija samo pojedinim ponuđačima; zadržavanje informacija koje su od pomoći za prilagođavanje ponude; određivanje nekvalifikovanog osoblja za provođenje tendera; stavljanje nepotrebnih dodatnih zahtjeva ili ograničenja kako bi se smanjila mogućnost ravnopravnog učešća na tenderu; neopravdano odbacivanje ili neprihvatanje ponude; nepropisno poništavanje tendera, omogućavanje učešća nekonkurentnih ponuda u slučaju prikupljanja najmanje tri ponude; uključivanje učesnika tendera u pripremu projektnog prijedloga ili dokumentacije; utvrđivanje uslova, pravila i rokova koji isključuju druge učesnike; materijalne promjene u toku realizacije ugovora; nezakonito produžavanje rokova utvrđenih ugovorom i dr.

stanja u slučaju značajnije promjene u stanju imovine (preporuka GRECO-a); uvesti kontrolu tačnosti informacija dostavljenih u finansijskim izvještajima o imovinskom stanju; obavezu drugih relevantnih organa da pomognu CIK u otkrivanju netačnih podataka; predvidjeti adekvatne sankcije za davanje netačnih podataka (preporuka GRECO-a), te sve izjave o imovini, prihodima i interesima učiniti javnim (dostupnim na internetu) s ciljem prevencije i ranog otkrivanja sukoba interesa i neosnovanog bogaćenja.

- Relativizirati trenutnu opću nekompatibilnost koja se tiče bliskih srodnika, po principu individualiziranja svakog pojedinačnog slučaja, i predvidjeti izricanje sankcije samo ukoliko postoji stvarni sukob interesa;

- Proširiti odredbe o pantoflaži, odnosno o sprječavanju neprikladnog prelaska zvaničnika iz javnog u privatni sektor, kao i njihovog zapošljavanje u državnoj službi, javnim preduzećima i ustanovama, za vrijeme od 6 ili 12 mjeseci nakon prestanka mandata, kako ne bi zloupotrebili javni ili službeni položaj koji su prethodno imali, uključujući i davanje povjerljivih informacija, posebno kada traže zaposlenje ili imenovanje na novu dužnost nakon što napuste javni položaj;

- Uspostaviti identifikaciju bitnih privatnih i poslovnih interesa pojedinaca u poslovnom i neprofitnom sektoru, te mehanizme koji će spriječiti da se povjerljiva informacija, ovlaštenje ili utjecaj u državnim organima iskoriste za osobnu dobit ili nekorektnu prednost poduzeća ili neprofitnih tijela i uvesti djelotvorne mehanizme za prevenciju koje uključuju ograničen pristup informacijama i vođenje evidencija o pristupu određenoj povjerljivoj informaciji;

- Javne ustanove tretirati jednako kao javna preduzeća i unijeti odredbe o jednakim ograničenjima;

- Uvesti mehanizam kontrole prijavljivanja poklona, obavezu javnih zvaničnika i institucija da informacije o primljenim poklonima zvaničnika sačinjavaju periodično, u određenom vremenskom roku, te uvesti sankcije za pojedince i institucije koje ne poštuju ove odredbe;

- Zakonski regulisati obavezu da organi koji provode zakone o sukobu interesa u određenom zakonskom roku pokrenu i okončaju postupak i na osnovu toga, u roku donesu odluku o sukobu interesa, a ne nakon proteka roka od četiri godine od dana počinjenja prekršaja, nakon čega predmeti zastarjevaju, te se nakon isteka ovog roka ne mogu pokretati, niti voditi;

- Obezbijediti mehanizme u zakonu i efikasna sredstva za dosljednu primjenu zakona od strane svih državnih organa i institucija kako bi se izbjegli ostanak na funkciji i postavljanje na javnu funkciju zvaničnika kojima je izrečena sankcija nepodobnosti kandidovanja za bilo koju funkciju izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika u periodu od četiri godine nakon počinjenog prekršaja, u slučajevima težih povreda određenih zakonskih odredaba. U protivnom, jer je očigledno da zakonodavac nije spreman da ovu sankciju zadrži, uvesti sankciju obaveznog podnošenja ostavke na dužnost u roku od sedam dana od pravosnažnosti odluke. U slučaju nepostupanja, smatraće se da je takva ostavka podnesena, što ex lege za konsekvencu ima prestanak funkcije na koju je izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije i savjetnik izabran, odnosno imenovan (što bi otklonilo prisutne dileme, onemogućilo izbjegavanje razrješenja od

strane organa ili lica koje je izvršilo imenovanje i pojednostavilo postupak oduzimanja mandata izabраних званичника i razrješenja imenovaniх званичника i savjetnika);

- Osigurati nadležnim organima dovoljno resursa za provedbu zakona u njihovoj nadležnosti;
- Zakonski obavezati nadležne organe: CIK, Agenciju, tužilaštva, SIP, reviziju, agencije za javne nabavke, poreske i druge nadležne organe na čvrstu saradnju, razmjenu informacija i međusobnog pružanja pomoći u provedbi zakona u ovoj oblasti;
- Obezbijediti adekvatnu edukativnu i informativnu kampanju, tako da svi javni dužnosnici po preuzimanju javne funkcije budu detaljno upoznati sa propisima o sukobu interesa. Potrebno je osigurati pravodobnu informaciju široj javnosti o pravilima, postupcima i mogućem sukobu interesa i posljedicama. Takođe, pružati pomoć javnim zvaničnicima putem informiranja i savjeta, primjera iz prakse o tome kako su se sporne situacije rješavale, te javno objavljivati mišljenja CIK datih povodom upita.

\*

\*

\*

U odnosu na nalaze iz posljednjeg Monitoring izvještaja TI BiH iz novembra 2011. godine<sup>24</sup>, opća je ocjena da stanje u oblasti unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u BiH u 2012. godini stagnira i u nekim segmentima nazaduje, sa osnovnom karakteristikom snažnog slabljenja zakonodavstva i institucionalne i javne kontrole aktivnosti javnih zvaničnika koje ih dovode u sukob interesa, i u preventivnom i represivnom smislu. To potvrđuje sadržaj okončaniх, pokušaniх ili zakonskih izmjena koje su u proceduri, kao i broj pokrenutih, utvrđeniх i pravosnažno okončaniх postupaka sukoba interesa pred nadležnim organima, što je vidljivo iz cjelokupne analize iznesene u ovom izvještaju. Činjenica da se na ljestvici od 180 zemalja u kojima je ispitivana korupcija, BiH nalazi na 81. mjestu, upravo je rezultat takvog stanja.

Umjesto da se legislativa i implementacija razvija i unapređuje u pravcu jačanja javne odgovornosti nosioca javniх funkcija i uspostavljanja efikasniх mehanizama u skladu sa potrebama sadašnjeg i predvidljivog stanja, nadležni zakonodavni organi u BiH nastoje da ovu oblast oslabe, relativiziraju i potrebu jačanja borbe protiv korupcije i sukoba interesa, kao njenog bitnog dijela, otupe i dovedu u stanje mirovanja. Ovakav pristup u određenoj mjeri prate i organi zaduženi za provođenje zakona u ovoj oblasti.

Tenzije povezane sa nepostojanjem zajedničkih političkih ciljeva i usporenim uspostavljanjem i rekonstrukcijom vlasti prisutne u izvještajnom periodu takođe nisu pogodovale razvoju zakonodavstva, efikasnosti institucija i napretku reformi ka putu u Euroatlantske integracije. Opravdana je bojazan da će se ovakvo stanje nastaviti.

---

<sup>24</sup> <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/08/Monitoring-Sukob-interesa-2011.pdf>.

**P r i l o g -** Pregled izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika po nivoima vlasti kojima je od strane CIK izrečena sankcija u 2012. godini.

**1. Državni nivo**

Red. br.	IME/PREZIME	NESPOJIVOST	ODLUKA SADRŽAJ	DATUM ODLUKE
1.	MURIS ČIČIĆ	član Upravnog odbora Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta i član Upravnog odbora Lutrije Bosne i Hercegovine	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 7. 12. 2012. godine i novčana kazna u iznosu od 1.000 KM	17.12.2012.

**2. Kantonalni nivo**

Red. br.	IME/PREZIME	NESPOJIVOST	ODLUKA SADRŽAJ	DATUM ODLUKE
1.	JURO ZEČEVIĆ	poslanik u Skupštini Posavskog kantona i funkcija suvlasnika, odnosno člana Skupštine i ovlašteno lice privatnog preduzeća "ZEKO PROMET" d.o.o Odžak	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 8. 11. 2012. godine i novčana kazna u iznosu od 5.000 KM	8.11.2012.

**3. Općinski nivo**

Red. br.	IME/PREZIME	NESPOJIVOST	ODLUKA SADRŽAJ	DATUM ODLUKE
1.	FARUK HADŽIĆ	vijećnik u Općinskom vijeću Travnik, a bliski srodnik, otac, Jusuf Hadžić istovremeno obavljao funkciju člana Skupštine privatnog preduzeća PGUD "Fara" d.o.o Travnik	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 31. 12. 2010. i novčana kazna u iznosu od 2.000 KM	25.9.2012.
2.	BOŠKO BARIŠIĆ	vijećnik u Općinskom vijeću Jajce i osnivač i član Skupštine privatnog preduzeća "Komotin" d.o.o. Jajce, koje je u 2008, 2009, 2010. i 2011. godini sklapalo ugovore veće od 5.000,00 KM godišnje s organima koji se finansiraju iz budžeta bilo kojeg nivoa vlasti	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 31. 12. 2011. i novčana kazna u iznosu od 8.000 KM	25.9.2012.
3.	DŽEVAD HOPIĆ	direktor Javne ustanove "Osnovna škola 21. mart" Matuzići i član Nadzornog odbora Javnog komunalnog preduzeća "VIS" d.o.o. Doboj Jug	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja, tj. od 18. 7. 2012.	8.11.2012.
4.	BENJAMIN SMAILBEGOVIĆ	vijećnik u Općinskom vijeću Tešanj i član Nadzornog odbora Javnog preduzeća "Šumsko privredno društvo Zeničko-dobojskog kantona" d.o.o. Zavidovići	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 8. 5. 2012. godine i novčana kazna u iznosu od 1.000 KM	8.11.2012.
5.	ANTE ZORIĆ	vijećnik u Općinskom vijeću Grude i član uprave JP Autoceste Federacije BiH	Nepodobnost kandidovanja u periodu od četiri (4) godine nakon počinjenog prekršaja tj. od 1. 3. 2012. godine i novčana kazna u iznosu od 1.000 KM	8.11.2012.