

## **ZAKON O SPREČAVANJU SUKOBA INTERESA U ORGANIMA VLASTI REPUBLIKE SRPSKE**

### **Komparativna analiza**

U vremenskom periodu od jula do novembra 2008.g. u Bosni i Hercegovini odvijala se značajna parlamentarna aktivnost vezana za legislative koje se odnose na sprečavanje sukoba interesa. Zbog toga će se ova analiza, pored samog Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, osvrnuti i na zakone na državnom, entitetskom i nivou Brčko Distrikta, te povući određene paralele između pojedinih rješenja u entitetskim zakonima i zakonu Brčko Distrikta. Izvršiće se i poređenje sa zakonom donešenim na državnom nivou, u smislu njihove međusobne usaglašenosti, jer član 22, stav 3 Zakona o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine propisuje da odredbe entitetskih zakona i zakona Brčko Distrikta ne smiju biti u suprotnosti sa državnim Zakonom.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS (u daljem tekstu: „Zakon RS“) donešen je u julu 2008.g. od strane Narodne skupštine Republike Srpske. Parlamentarna skupština BiH u avgustu je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH; Parlament Federacije BiH je krajem oktobra donio Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlast Federacije BiH, dok je Supervizor za Brčko Distikt BiH svojim nalogom nametnuo Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Brčko Distrikta BiH.

Prema Zakonu RS, sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik, ima privatni interes koji je takav da može uticati, ili izgleda da može uticati, na nepristrasno i objektivno vršenje njegove dužnosti (član 2, stav 1 Zakona).

Formulacija iz stava 2, član 1 Zakona RS, gdje je propisano da „određena pitanja uređena ovim zakonom, posebnim zakonom se mogu urediti drugačije“ je veoma čudna. Naime, postavlja se pitanje zašto zakonodavac smatra da zakonska rješenja iz tek donešenog Zakona RS ne bi trebalo uređivati izmjenama i dopunama istog Zakona (takva formulacija čak nije ni potrebna, jer se to podrazumijeva), već da se nekim drugim zakonom pitanja koja se odnose na sukob interesa, mogu urediti i drugačije. Nije jasno kako je moguće da se nekim drugim zakonom mijenja Zakon RS, jer su svi zakoni iste pravne snage, te nisu jasne namjere zakonodavca koje na ovaj način otvaraju vrata za

eventulano kršenje ustavnih principa o usklađenosti zakona jednih sa drugim i unaprijed ustavno amnestira neke buduće promjene u zakonodavstvu vezano za oblast sukoba interesa. Bitno je napomenuti da slična odredba ne postoji u zakonima kojima se reguliše sukob interesa na nivou BiH, Federacije BiH i Brčko Distrikta BiH.

Što se tiče uvodnih odredbi Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, a koje se odnose na osnovne pojmove koje Zakon definiše - pojam i definiciju sukoba interesa, principe djelovanja izabраниh predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika - one su identične Zakonu na državnom nivou, uvažavajući donekle leksičke i jezičke razlike.

Krug lica na koje se odnosi Zakon RS („Obim primjene“) je jasno definisan i njime se, na određeni način, samo dalje razrađuju (u stvari djelimično ponavljaju) odredbe Uputstva za primjenu Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine koji je donijela Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (CIK BiH). CIK je ovo Uputstvo početkom prošle godine stavio van snage, što je izazvalo razne kontroverze jer je na taj način CIK faktički suspendovao primjenu državnog Zakona na nivou entiteta i Brčko Distrikta i stvorio pravnu prazninu za entitetski i niže nivoe vlasti, baš u vrijeme prije održavanja lokalnih izbora u BiH početkom oktobra 2008.g.

Prva značajna razlika između Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske i Zakona na državnom nivou je pitanje obima primjene prema članovima porodice izabраниh predstavnika, nosilaca izvršne funkcije ili savjetnika. Naime, u Zakonu RS taj krug lica na koja se Zakon odnosi je nešto uži u poređenju sa Zakonom na nivou BiH. U Zakonu RS pod članom porodice „smatraju se bračni ili vanbračni drug izabranog predstavnika, nosioca izvršne funkcije i savjetnika, dijete, usvojilac, usvojenik i dijete bračnog druga (pastorak/pastorka)“ (član 4, stav 1, tačka g). S druge strane, Zakonom na nivou BiH propisano je da se pod „srodnicima“ smatraju „bliski srodnici, srodnici u prvoj liniji, srodnici po pobočnoj liniji do trećeg stepena, srodnici po tazbini do drugog stepena i dijete bračnog druga“. Iako se radi o drugačijim formulacijama, može se zaključiti da se Zakon RS ne primjenjuje u slučaju tzv. tazbinskog srodstva (srodstva naslonjenog na postojanje braka) i da se odnosi samo na dijete bračnog druga, tj. primjenjuje se samo na prvi stepen tazbinskog srodstva, ali se ne odnosi na drugi stepen. Znači, prema Zakonu RS nema smetnje da se izabrani predstavnik nađe u određenom poslovnom odnosu sa bratom, sestrom, ocem ili majkom svog bračnog ili vanbračnog druga, jer Zakon RS ovu situaciju ne prepoznaje kao postojanje sukoba interesa, dok prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH lica koja se nađu u takvoj situaciji podliježu primjeni Zakona. Ovakvim rješenjem Zakon RS **sužava krug lica** na koja se odnosi i zasigurno ne doprinosi prevenciji sukoba interesa u organima vlasti RS. Imajući u vidu domaću praksu da je bavljenje politikom najunosniji biznis i da bliske veze sa politikom predstavljaju „ulaznicu“ za zaključenje unosnih poslova sa državom, ovakvo rješenje u Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske neće preventivno djelovati na sprečavanje zaključivanja ugovora i drugih pravnih poslova sa državom. Isto tako, poznajući uobičajenu praksu da visokopozicionirani državni službenici putem preduzeća u svom stvarnom vlasništvu, ali pod formalnom registracijom i vlasništvom

bliskih srodnika, koriste svoj privilegovani položaj i sa tim preduzećima zaključuju razne ugovore protežiranjem kroz postupak javnih nabavki, ovakvo rješenje u Zakonu RS ne djeluje ohrabrujuće. Može se zaključiti da je Zakon RS manje restriktivan u odnosu na postojeće zakonodavstvo u ovoj oblasti (nivo BiH), kao i u odnosu na novodonešene zakone za područje Federacije BiH i Brčko Distrikta BiH. Ovo dovodi do nejednakog pristupa prema licima koja se nalaze u istoj pravnoj i faktičkoj situaciji, s tim da postojanje takve situacije u RS ne predstavlja kršenje Zakona, dok u isto vrijeme u drugim jurisdikcijama u BiH predstavlja kršenje Zakona.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Brčko distrikta, kao i Zakon o sukobu interesa u organima vlasti Federacije BiH („Službene novine FBiH“ broj 70/08) sadrži identičnu odredbu Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH.

Zakon RS, u dijelu u kome govori o definicijama pojedinih pojmova vezano za primjenu Zakona, nema posebne definicije vezano za „privatna preduzeća“. Naime, Zakon RS poznaje samo pojam „privredno društvo“, pod čim se podrazumijeva preduzeće (privredno društvo) osnovano u skladu sa propisima o preduzećima (privrednim društvima). Pri tome, iako eksplicitno ne piše, Zakon se odnosi prema akcionarskim društvima i društvima sa ograničenom odgovornošću kao prema društvima kapitala, a prema komanditnim i ortačkim društvima kao društvima lica. Zakon RS ne pravi razliku između vlasničke strukture privrednih društava (državnih, društava u vlasništvu pravnih i fizičkih lica, i u njihovim kombinacijama), dok BiH Zakon o sprečavanju sukoba interesa spominje samo „privatno preduzeće“ i definiše ga kao svako ono preduzeće koje nije javno. Iz ovoga se može zaključiti da su ova dva termina („privredno društvo“ i „privatno preduzeće“) sinonimi, mada Zakon na nivou BiH koristi nepreciznu formulaciju, jer pojam privatno preduzeće asocira na svojinsku strukturu kapitala koja nije javna ili državna, već je u vlasništvu pravnih i fizičkih lica.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Brčko distrikta kao i Zakon o sukobu interesa u organima vlasti Federacije BiH („Službene novine FBiH“ broj 70/08) sadrži identičnu odredbu kao kod Zakona na nivou BiH, jasno povlačeći razliku između javnih i privatnih preduzeća.

U članu 3 Zakona RS („Principi djelovanja“) nalaze se dvije formulacije na koje je potrebno posebno se osvrnuti. Naime, u stavu 3 člana 3 je propisano: “Izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici su lično odgovorni za svoje djelovanje u obavljanju funkcija na koje su izabrani, odnosno imenovani, i politički su odgovorni građanima koji su ih izabrali ili organima vlasti koji su ih imenovali.“ Vidljivo je da se ovim stavom uvodi politička odgovornost (prema građanima i prema organima), ali iz daljeg teksta Zakona nije jasno šta se podrazumijeva pod političkom odgovornošću, zatim kako se ta politička odgovornost manifestuje i koje su posljedice za nepoštivanje ili kršenje političke odgovornosti.

U stavu 4 člana 3 navedeno je: “Izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne smiju koristiti javnu funkciju za ličnu dobit ili dobit lica koje je sa njima

povezano, i ne smiju biti ni u kakvom odnosu zavisnosti prema licima koja bi mogla uticati na njihovu objektivnost.“ Ovdje je vidljivo da se uvodi termini „zavisnost“ i „objektivnost“, a da se ti pojmovi bliže ne definišu (tih pojmova nema u članu 4 Zakona RS „Definicije korištenih pojmova“), čime ostaju samo mrtvo slovo na papiru. Naravno, kako je u naslovu člana navedeno, radi se o „principima djelovanja“, ali opšti je stav da ti principi ne bi trebalo da budu tako široko definisani da mogu tokom primjene Zakona RS, vezano za neka druga zakonska rješenja, učiniti primjenu i svrhu donošenja Zakona bespredmetnom. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH je inicijalno imao iste ili slične odredbe, ali su te odredbe brisane posljednjim Izmjenama i dopunama Zakona iz avgusta 2008.g. Isto tako, zakoni u Federaciji i Brčko distriktu ne sadrže slične odredbe koje sadrži Zakon RS.

Član 5 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti RS, je takođe kontroverzan. Naime, član 3, stav 1 propisuje da: „Izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu, u vrijeme dok vrše javnu funkciju i 3 mjeseca nakon prestanka javne funkcije, biti članovi nadzornog odbora ili direktori javnih preduzeća“, s tim da se u stavu 2 ova zabrana proširuje na članove porodice izabranih predstavnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika. Da bi se stekao kompletan uvid, bitno je navesti i stav 3, člana 5 Zakona: „Odredbe stava 1. i 2. ovog člana za izabrane predstavnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike u jedinicama lokalne samouprave odnose se samo na javna preduzeća koja je osnovala jedinica lokalne samouprave u kojoj izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik vrši funkciju”.

Nameće se zaključak da izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici u organima vlasti RS mogu biti članovi nadzornih odbora i direktori javnih preduzeća koja su osnovala jedinice lokalne samouprave i obrnuto, a izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici sa lokalnih nivoa vlasti mogu biti članovi nadzornih odbora i direktori javnih preduzeća koje je osnovala RS. Takođe, Zakon RS ne zabranjuje izabranim predstavnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima da budu u nadzornim odborima upravnih organizacija, kao što su npr. Agencija za privatizaciju, Agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća, i drugih agencija koje nemaju status javnih preduzeća, ali se osnivaju zakonom i imaju strukturu upravljanja kao javna preduzeća (imaju samo nadzorne odbore). U tom kontekstu je važno istaći tri stvari:

a) Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH, Zakon FBiH i Zakon Brčko distrikta predviđaju rok od 6 mjeseci zabrane vršenja funkcije u nadzornim odborima ili na pozicijama direktora javnih preduzeća, dok je taj rok u RS 3 mjeseca;

b) Zakon BiH, Zakon FBiH i Zakon BD pored zabrana vršenja funkcija u nadzornim odborima i direktora javnih preduzeća, taj krug kako funkcija, tako i ustanova značajno proširuju (i agencije za privatizaciju), dok se u Brčko distriktu BiH ta zabrana odnosi na sve institucije Brčko distrikta BiH;

c) Zakon BiH, Zakon FBiH i Zakon BD ostavljaju rok od 3 dana izabranim predstavnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima da podnesu ostavku na svaku

od nespojivih funkcija i poslova, dok u Zakonu RS taj rok iznosi 1 dan (član 10 – Obaveza podnošenja ostavke).

Zaključci koji se mogu izvući vezano za Zakon RS su sljedeći: Zakon RS podrazumijeva uži krug institucija u odnosu na koje izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici mogu doći u potencijalni sukob interesa u odnosu na ostale tri jurisdikcije, zatim uži krug funkcija (samo članovi nadzornih odbora i direktori javnih preduzeća u RS), te kraći rok (3 mjeseca od dana prestanka javne funkcije) za preuzimanje navedenih funkcija u odnosu na BiH, FBiH i BD, gdje je rok 6 mjeseci, a prema Zakonu RS izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici moraju podnijeti ostavku na svaku od nespojivih funkcija i poslova najkasnije u roku od jednog dana nakon preuzimanja javne funkcije, dok je u drugim jurisdikcijama taj rok 3 dana.

I član 6 Zakona RS („Nespojivost u odnosu na privredna društva“) se donekle razlikuje od zakona o sprečavanju sukoba interesa donešenih na drugim nivoima nadležnosti u BiH, te postavlja određena pitanja na koje ne daje odgovore. Naime, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS propisuje da: “Izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici ne mogu, u vrijeme dok vrše javne funkcije i 3 mjeseca nakon prestanka javne funkcije, biti članovi upravnih odbora, nadzornih odbora ili direktori privrednih društava:

- a) u koje su ulagali kapital u periodu od 4 (četiri) godine prije preuzimanja javne funkcije koju vrše i
- b) 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 veća od 30.000 KM.“

Kako se vidi iz ove formulacije, u Zakonu RS vrijednost ugovora može biti manja od 30.000 KM i da izabrani predstavnik, nosilac izvršnih funkcija ili savjetnik može biti recimo član upravnog odbora u privrednom društvu nakon tri mjeseca od prestanka funkcije. U Federaciji BiH i Brčko Distriktu je taj iznos 5.000,00 KM. Ovdje je važno osvrnuti se na pitanje tako kratkog roka (3 mjeseca), nakon isteka funkcije izabranog predstavnika, nosioca izvršnih funkcija ili savjetnika, u kome ova lica ne mogu biti članovi upravnih odbora, nadzornih odbora i direktori privrednih društava koja su poslovala sa državom. Još je važnije da, nakon isteka funkcije ovih lica oni svoju nesumnjivu moć i uticaj nakon prestanka funkcija ne bi smjeli koristiti za ugovaranje unosnih poslova sa državom, sada u novom kapacitetu uspješnih privrednika. Iz tog razloga, opšti stav je da je rok od 3 mjeseca u Zakonu RS veoma kratak i zanemarljiv, jer ne sprečava bivšeg izabranog predstavnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika da u novom kapacitetu pregovara sa vladom, a nakon isteka tog roka zaključi formalan ugovor. Imajući u vidu da su javni organi, prema Zakonu o javnim nabavkama dužni da za sve poslove (nabavke i usluge) preko 30.000 KM raspišu javni tender, ograničenje od najmanje godinu dana nakon isteka funkcije imalo bi značenje barem simbolične prepreke izabranom predstavniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku u novom kapacitetu, u smislu da njegova nova funkcija u privrednom društvu mora sačekati barem jednu godinu da bi svoje nesumnjive veze sa organima vlasti i realizovao. Situacija se nakon godinu dana vjerovatno neće drastično promijeniti, ali je bitno da se postigne

makar i privid da izabrani predstavnici, nosioci izvršne funkcije ili savjetnici ne mogu odmah, po automatizmu, svoj uticaj koristiti u novom kapacitetu.

Pored toga, bitno je osvrnuti se na još jedno pitanje koje Zakon u RS nije tretirao (za razliku od zakona iz drugih jurisdikcija u BiH), a koje otvara dodatnu mogućnost za manipulaciju i elegantno izbjegavanje primjene Zakona, onako kako bi on trebalo da je zamišljen - da spriječi da neko svoju političku ili drugu vlast koristi za ostvarivanje ličnih, prije svega, ekonomskih ciljeva. Zbog toga je važno vratiti se na pitanje koje je već spomenuto, a tiče se strukture kapitala u privrednim društvima. Kako je navedeno, zakoni BiH, Federacije BiH i Brčko Distrikta govore o „privatnim preduzećima“ kada definišu nespojivost u odnosu na privredna društva, dok Zakon RS govori samo o „privrednim društvima“, pod kojim se podrazumijevaju preduzeća (privredna društva) osnovana u skladu sa propisima o preduzećima (privrednim društvima), a to dalje znači da govori o društvima lica (ortačko društvo i komanaditno društvo) i društvima kapitala (društvo sa ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo). S obzirom na to da su društva kapitala gotovo redovan oblik organizacije privrednih društava u BiH, potrebno je naglasiti da ova privredna društva mogu biti kako u privatnoj svojini - svojini fizičkih lica (uglavnom društva sa ograničenom odgovornošću), tako i u mješovitoj svojini - akcionarska društva čiji vlasnici akcija mogu biti kako država, druga privredna društva, tako i fizička lica. Znači, Zakon u RS ne pravi razliku između vlasničke strukture kapitala kada propisuje nespojivost funkcija izabranih predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija ili savjetnika, dok zakoni na nivou BiH, Federacije BiH i Brčko Distrikta prave razliku i primjenu ovog člana ograničavaju samo na “privatna preduzeća”, koja definišu kao zakonom utvrđeno preduzeće koje nije javno preduzeće. Kako je već ranije navedeno, pojam „privatno preduzeće“ je generički pojam i kao takav ne postoji u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, ali za potrebe Zakona na nivou BiH, FBiH i Brčko Distrikta upotreba ovog termina je iskorištena samo za pravljenje razlike između preduzeća u privatnoj i preduzeća u javnoj svojini.

Kao posljedicu ovako raznolikog definisanja postojanja eventualnog sukoba interesa izabranih predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija ili savjetnika u odnosu na privredne subjekte (društva), osim što postoji neujednačeno zakonsko rješenje na nivou BiH, Zakonom RS se otvara mogućnost za različito tumačenje postojanja sukoba interesa u odnosu na privredna društva koja su u mješovitoj svojini (gdje državni kapital može biti kako većinski, tako i manjinski). U preduzećima gdje je državni kapital, recimo, u manjinskoj poziciji, a u koje izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik dođe na poziciju, npr. direktora preduzeća (ili većinskog vlasnika), samo nakon tri mjeseca su mu otvorena vrata da, koristeći svoj položaj, npr. bivšeg ministra, zaključiti unosne poslove sa državom, odnosno sa tim istim ministarstvom na čijem je čelu bio do prije tri mjeseca. Identična je situacija i kada, recimo, navedeni ministar, nakon prestanka svog mandata, osnuje preduzeće (d.o.o.) i nakon tri mjeseca započne poslovnu saradnju sa tim istim ministarstvom.

Takođe, ni Zakon RS, niti drugi zakoni u BiH, ne tretiraju pitanje vlasničkih udjela ili akcionarskog kapitala izabranih predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija ili savjetnika u preduzećima, prije nego što su ta lica izabrana ili imenovana na pozicije za koje Zakon

predviđa da se ta lica, uz ispunjavanje određenih situacija, mogu naći u sukobu interesa. Pitanje je veoma jednostavno: ako je neko lice većinski ili manjinski vlasnik nekog privrednog društva, a nakon toga bude imenovan na neku izvršnu funkciju – npr. ministra - da li ima zakonsku obavezu da svoja upravljačka prava zadrži za sebe ili da prenese na neko treće lice ili, pak, da otuđi svoj vlasnički udio u privrednom društvu? Zakon RS, a ni drugi zakoni u BiH, ne predviđaju bilo kakvu obavezu izabranih predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija ili savjetnika u pogledu postupanja sa svojom imovinom u privrednim društvima.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti koji je usvojio Sabor Republike Hrvatske 1.10.2003.g. predviđa da „Dužnosnik koji ima 25% i više dionica, odnosno udjela u trgovačkom društvu za vrijeme obnašanja javne dužnosti prenijet će svoja upravljačka prava na temelju udjela na društvu na drugu osobu... (osim povezanih osoba) ili na posebno tijelo. Ta osoba, odnosno posebno tijelo (povjerenik) djelovat će glede ostvarivanja članskih prava i udjela u društvu u svoje ime, a za račun dužnosnika.“ (član 11 stav 1).

Isto tako: „Za vrijeme dok su njegova upravljačka prava u trgovačkim društvima prenesena na drugu osobu ili posebno tijelo, dužnosnik ne smije davati obavijesti, upute, naloge ili na drugi način biti u vezi sa osobom ili tijelom te time utjecati na ostvarivanje prava i ispunjavanje obaveza koji proizilaze iz članskih prava u tim društvima. Dužnosnik ima pravo da ga se jedanput godišnje obavještava o stanju trgovačkih društava u kojima imaju udjele.“ (član 11, stav 4).

Kako se vidi iz navedenog, dužnosnici (izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici, prema terminologiji koju koriste zakoni u BiH) koji imaju udjela ili dionica preko 25% u privrednom (trgovačkom) društvu, bez obzira da li društva stupaju ili ne stupaju u poslovne odnose sa državom, svoja upravljačka prava moraju prenijeti na treću (nepovezanu) osobu ili na povjerenika. Znači, dužnosniku - vlasniku udjela ili akcija u privrednom društvu, zakon unaprijed zabranjuje bilo kakvo postupanje u društvu vezano za njegovo poslovanje, s tim što mu zakon ne traži, niti uskraćuje pravo vlasništva. S druge strane, to društvo može da posluje i dalje sa državom, s tim da ako društvo u pitanju stupi u poslovni odnos sa društvom u kome država Hrvatska ili lokalna samouprava ima više od 25% upravljačkih udjela, povjerenik je dužan o tome obavijestiti Povjerenstvo (organ koji ima nadležnost da primjenjuje Zakon).

U BiH ne postoji ova vrsta zabrane, čime je sprečavanje sukoba interesa, kao institucionalnog pristupa borbi protiv korupcije, minimilizovano, polazeći od činjenice da je moguća situacija da je neko vlasnik (ne nužno i direktor) društva, i u isto vrijeme izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik, te da je legalno sasvim moguće da se između privrednog društva u kome je, recimo, ministar vlasnik i ministarstva u kome je on ministar, zasnuje poslovni odnos (pod uslovom da 4 godine prije preuzimanja funkcije to preduzeće čiji je vlanik ministar nije poslovalo sa državom). Zbog toga bi se u zakone u BiH koji regulišu pitanje sukoba intresa morale uvesti odredbe koje se tiču ustupanja upravljačkih prava izabranih predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija ili savjetnika nekom trećem licu za vrijeme trajanja njihovog mandata,

jer bez tih odredbi, kako se vidi iz navedenog primjera, samo je formalno uveden mehanizam kojim se sprečeva sukob interesa, ali je i dalje sasvim moguće legalno „ostvarivati“ sukob interesa preko funkcije u državnoj administraciji i vlasničkog udjela u privrednim društvima.

Istina, Zakon RS, kao i drugi zakoni u BiH koji regulišu pitanje sukoba interesa, imaju određenu klauzulu koja bi se mogla razumjeti kao način sprečavanja legalizacije sukoba interesa na relaciji pozicija u vlasti - vlasnički udio ili akcija, ali ta klauzula neće moći biti adekvatno primijenjena u praksi. Naime, član 6, stav 2 Zakona RS je propisuje: „Izabrani predstavnici i nosioci izvršnih funkcija ne mogu glasati po bilo kojem pitanju koje se neposredno tiče privrednog društva u kojem on ili član njegove porodice ima finansijski interes i dužan je, kada se nađe u takvim situacijama, uzdržati se od glasanja, te na sjednici objasniti razloge zbog kojih se uzdržao od glasanja.“ Ključna riječ u ovom stavu je „finansijski interes“. Međutim, u Zakonu RS nigdje nije navedena definicija „finansijskog interesa“, pa su različita tumačenja sasvim moguća, pogotovo ako se uzme u obzir koji organ bi trebalo da prati implementaciju Zakona i način na koji je taj organ biran (vidi dole). Zakonodavac u RS je ovdje trebalo da propisivanjem tačnog iznosa „finansijskog interesa“ otkloni svaku dilemu oko toga šta znači „finansijski interes“, kako je to već propisano u Hrvatskoj, Federaciji BiH ili Brčko distriktu. Naime, ovim zakonima propisano je da „finansijski interes“ znači: 1) svaki interes kojim se izabranom dužnosniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku omogućava da primi novac u vrijednosti većoj od 1.000,00 KM godišnje, kao i 2) svaki vlasnički interes koji ima izabrani dužnosnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik koji odgovara vrijednosti od najmanje 10.000,00 KM u nekom preduzeću, društvu sa neograničenom odgovornošću, komanditnom društvu, dioničarskom društvu ili društvu sa ograničenom odgovornošću.

Pored toga, krajnje neozbiljno zvuči formulacija iz Zakona RS da izabrani predstavnik i nosilac izvršne funkcije „ne mogu glasati“, te da bi se, i kad se nađu u takvoj situaciji, trebalo „uzdržati od glasanja, te na sjednici objasniti razloge zbog kojih se uzdržao od glasanja“. U ovakvom političkom i pravnom okruženju u BiH, ovakva formulacija zvuči karikaturalno. Naime, TI BiH je kroz svoj projekat ALAC - Centar za pružanje besplatne pravne pomoći - primio prijavu da je Vlada Tuzlanskog kantona odobrila određeni iznos novca kao subvenciju preduzeću čiji je vlasnik supruga premijera kantonalne vlade. Na upit TI BiH-a da se Vlada kantona izjasni u vezi sa prijavom, dobijen je odgovor da su navodi iz prijave tačni, ali da premijer nije glasao u vezi sa pomenutim preduzećem (uzdržao se od glasanja). Bez obzira na premijerovu uzdržanost, odluka je usvojena i preduzeće supruge premijera je dobilo subvenciju.

U ovom kontekstu je važno još jedno pitanje koje se, istina, djelimično spominje i u Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti u RS (a i u drugim zakonima u BiH), a djelimično je regulisano Izbornim zakonom BiH. Radi se o obavezi izabranih predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika da podnose izvještaje o svom finansijskom stanju za vrijeme trajanja mandata. Članom 12 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti u RS („Lično finansijsko stanje“) propisano je: „Izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici dužni su dostavljati redovne finansijske izvještaje, kako je predviđeno zakonom i propisima Komisije“.

Zakonom BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta BiH propisano je da izabrani dužnosnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici dostavljaju redovne finansijske izvještaje, kako je predviđeno zakonom i propisima CIK BiH.

Prva razlika koja je ovdje uočljiva je da, inače, zakone o sprečavanju sukoba interesa na nivou BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta BiH implementira CIK BiH, dok zakon u RS primjenjuje Komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti RS.

U ovom kontekstu nije toliko važno koji će organ imati nadležnost da prima redovne finansijske izvještaje od izabranih predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika, već je puno važnije pitanje od kada i do kada ova lica moraju da podnose izvještaje o svom finansijskom stanju, te pitanje dostupnosti redovnih finansijskih izvještaja javnosti.

U tom smislu trebalo bi naglasiti da je TI BiH još u aprilu 2006.g. podnio Parlamentarnoj skupštini BiH inicijativu za izmjenu i dopunu Izbornog zakona BiH u vezi sa tačnim utvrđivanjem obaveze kandidata za izbore (prije izbora), kao i izabranih kandidata (nakon izbora), ali, nažalost, TI BiH nije dobio nikakvu povratnu informaciju, bilo iz Parlamentarne skupštine BiH, bilo od CIK-a BiH. Za potrebe ove analize, citirano je obrazloženje inicijative za izmjene i dopune Izbornog zakona BiH, sa prijedlogom izmjene relevantnih članova Izbornog zakona.

*„Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine, (Poglavlje 14 Finansiranje kampanje), članom 14.7 predviđeno je da: „**Svaki kandidat** za izbornu funkciju na nivou Bosne i Hercegovine ili na nivou entiteta je dužan, u roku od petnaest (15) dana **od dana prihvatanja kandidature za izbore**, podnijeti Izornoj komisiji Bosne i Hercegovine, na određenom formularu, potpisanu izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju ....“*

*Stavovi 1 do 3 člana 14.7 navode sadržaj izjave o ukupnom imovinskom stanju.*

*Član 14.8 predviđa da: „**Kandidati izabrani** na svim nivoima vlasti, osim nivoa Bosne i Hercegovine i entiteta, dužni su, u roku od trideset (30) dana **od dana potvrde mandata**, na posebnom formularu, predati Izornoj komisiji Bosne i Hercegovine potpisanu izjavu o imovinskom stanju iz člana 14.7.ovog zakona.“*

## **OBRAZLOŽENJE**

*Kako se može vidjeti iz ovih odredaba, postoji obaveza kandidata za izabranu funkciju (na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta) i izabranih kandidata (na nižim nivoima, kantoni, gradovi i opštine) da u određenim vremenskom periodu (15 dana od dana prihvatanja kandidature, na nivou BiH i entiteta, odnosno 30 dana od dana potvrde mandata, na nižim nivoima vlasti) podnesu potpisanu izjavu Izornoj komisiji o svom imovinskom stanju. Razlika je u tome što kandidati na nivou BiH i entiteta moraju tu obavezu ispuniti prije izbora, od dana prihvatanja kandidature, a kandidati na nižim nivoima vlasti, nakon izbora, odnosno nakon potvrde mandata od strane Izborne komisije BiH.*

*TI BiH ima stav da su ove odredbe Izbornog zakona dobre i da kao takve otvaraju mogućnost da javnost bude upoznata sa imovinskim stanjem kandidata za izbornu funkciju, odnosno izabranih kandidata, jer su ove izjave dostupne javnosti (Član 14.9).*

*Sa druge strane, ove odredbe nisu dovoljne da bi se postigao osnovni cilj uvođenja ovih odredbi u Izborni zakon, a to je, prema našem mišljenju, sprečavanje da kandidati za izborne funkcije i izabrani kandidati „iskoriste“ svoje položaje u zakonodavnoj vlasti i na taj način „poboljšaju“ svoj i imovinsko stanje svoje porodice, tokom mandata, a koje nije rezultat rada i privređivanja, odnosno ostvarivanja redovnih prihoda od druge imovine (kamata, renta, dionice...).*

*Naime, osnovni nedostatak ovakve formulacije navedenih članova Izbornog zakona je što ne predviđaju situaciju u kojoj kandidati i izabrani kandidati imaju obavezu da izjavu o imovinskom stanju, podnesu i na kraju svog mandata. Bez ovakve obaveze, samo prijavljivanje imovine na početku mandata i nema smisla, osim znatiželje javnosti da provjere imovinski status kandidata i izabranih kandidata na početku njihovih mandata.*

*Pored toga, sasvim je moguća situacija da neko od kandidata i izabranih kandidata, za vrijeme trajanja mandata uveća svoju imovinu legalnim putem. U tom slučaju, smatramo da bi bilo poželjno da kandidati i izabrani kandidati ili podnose i **godišnje** izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju ili da prijavljuju svoju imovinu samo ako je došlo do **bitnije promjene** njihovog imovinskog stanja. Standard „bitna promena“ bi bilo najbolje limitirati novčanim iznosom, nabolje prema parametru godišnje plate kandidata ili izabranog kandidata.*

*Isto tako, obaveza prijavljivanja imovine ne bi trebalo da se završi samo na početku (kako je sada propisano), i na kraju mandata, (kako je gore predloženo) već i u određenom vremenskom periodu **nakon prestanka mandata**, najbolje dvije godine. Na ovaj način bi se još bolje postigla svrha uvođenja ovih instituta u Izborni zakon i da bi izmijenjene odredbe Izbornog zakona, uz adekvatnu kontrolu provođenja zakona u ovom dijelu od strane Izborne komisije Bosne i Hercegovine, ostvarile svrhu ovog instituta.*

*Iz tog razloga smatramo da bi trebalo predložiti izmjenu članova 14.7. i 14.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, na taj način što bi se dodao član 14.8 a a koji bi trebao da glasi:*

#### *Član 14.8 a*

*Kandidati za izbornu funkciju (14.7) i izabrani kandidati (član 14.8) su dužni u roku od 30 dana po prestanku mandata, podnijeti Izornoj komisiji Bosne i Hercegovine potpisanu izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju **na dan prestanka mandata**.*

*Sadržaj izjave je identičan izjavi iz člana 14.7 stav 1., tačke 1 do 3.*

*Ako u toku trajanja mandata nastupe bitne promjene u imovini kandidata za izbornu funkciju i izabranih kandidata, izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju su dužni podnijeti do kraja godine u kojoj su nastupile bitne promjene. (Navesti šta se smatra bitnom promjenom- novi stav)*

*Izjava o imovinskom stanju se podnosi još u naredne dvije godine po prestanku mandata, na dan isteka jedne godine kada je kandidat za izabranu funkciju i izabrani kandidat bio dužan da podnese prethodnu izjavu.“*

Član 7 Zakona RS reguliše pitanje zabrane pružanja ličnih usluga. Neophodno je istaći da se i ovaj član značajno razlikuje od članova iz drugih zakona u BiH koji regulišu oblast zabrane pružanja ličnih usluga. Istina, i između ovih zakona postoji izvjesna razlika, pa je u tom smislu Zakon u Brčko distriktu najrigorozniji, jer propisuje da “izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu sklapati ugovore o pružanju ličnih usluga sa bilo kojim javnim preduzećem i privatnim preduzećem koje sklapa ugovore ili na drugi način posluje sa Distriktom“ (član 8), s tim da se ograničenje odnosi samo na privatna preduzeća koja su sklopila ugovor ili posluju s Distriktom u isto vrijeme dok izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik vrši funkciju, i samo onda kada vrijednost ugovora ili posla s Distriktom prelazi 5.000 KM godišnje. Sličnu definiciju ima i Zakon u Federaciji BiH.

Zakon RS, kako je već navedeno, na potpuno drugačiji način reguliše ovo pitanje. Naime, članom 7 propisano je da:

- “(1) Izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu zaključivati ugovore o pružanju ličnih usluga sa javnim preduzećem.
- (2) Izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu zaključivati ugovore o pružanju ličnih usluga sa privrednim društvom koje zaključuje ugovore ili na drugi način posluje sa organom vlasti Republike ili jedinice lokalne samouprave.
- (3) Odredba stava 2. ovog člana primjenjuje se samo na privredna društva koja su zaključila ugovor ili posluju sa organom vlasti Republike ili jedinice lokalne samouprave istovremeno dok izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik vrši javnu funkciju i kada vrijednost ugovora ili posla prelazi 30. 000 KM godišnje.
- (4) Zabrana iz stava 1. ovog člana za odbornike skupština jedinica lokalne samouprave odnosi se samo na javna preduzeća koje je osnovala jedinica lokalne samouprave u kojoj izabrani zvaničnik vrši funkciju odbornika.“

Zaključci koji se nameću iz analize ovog člana su sljedeći:

Izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu zaključivati ugovore o pružanju ličnih usluga sa javnim preduzećima niti sa privrednim društvima koja zaključuju ugovore sa Vladom do 30.000 KM godišnje, ali nema zabrane za ova lica da zaključuju ugovore (lične usluge) sa samom Vladom i sa jedinicama lokalne samouprave. I obrnuto, kada su u pitanju odbornici skupština jedinica lokalne samouprave, ova zabrana se odnosi samo na javna preduzeća koje je osnovala jedinica lokalne samouprave u kojoj izabrani zvaničnik vrši funkciju odbornika, ali se ne odnosi na zabranu

zaključenja ugovora bilo sa javnim preduzećima koje je osnovala Vlada RS, bilo sa preduzećima koja posluju sa organima vlasti RS, niti sa samom vladom.

Zatim, ako se pođe od karaktera ovih usluga (uglavnom konsultantske ili druge stručne usluge) iznos od 30.000,00 KM po ugovoru ili poslu (Zakon koristi jedninu: „Vrijednost ugovora ili posla...“) sam po sebi je neprimjereno visoko postavljen (u drugim jurisdikcijama radi se o iznosu do 5.000,00 KM godišnje). Lako se može zaključiti da izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici mogu zaključiti koliko god hoće ovakvih ugovora, samo je bitno da vrijednost po ugovoru ne bude veća od 30.000,00 KM. U Zakonu RS nije jasno naznačeno, i to otvara prostor za različita tumačenja, da li se ovaj iznos preko 30.000,00 KM godišnje odnosi na vrijednost posla privrednog društva sa Vladom ili vrijednost lične usluge izabranog predstavnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika sa privrednim društvom. U zakonima BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta jasno stoji da se radi o vrijednosti posla privrednog društva sa vladom u pitanju.

Konačno, Zakonom RS nigdje nije propisano da izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici moraju Komisiji prijaviti zaključenje ovakvih ugovora, odnosno nigdje nije propisan mehanizam putem kojeg Komisija može da sazna da je zaključen ugovor i u kom iznosu, te kakva je sankcija u slučaju kršenja ove zabrane. U zakonima BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta propisano je da u slučaju da „izabrani dužnosnik, nosilac izvršnih funkcija ili savjetnik prekrši odredbe ovog člana, ugovor dužnosnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika smatrat će se ništavnim” (član 8, stav 3 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Federacije BiH). Istina, Zakonom RS je propisano da ako izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici zaključe ugovor o pružanju ličnih usluga, kršeći odredbe o zabrani pružanja ličnih usluga, biće kažnjeni novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM (član 19, stav 1, tačka 4 Zakona), ali to još ne znači da će se ugovor smatrati ništavnim.

Član 8 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS („Zabrana u odnosu na udruženja i fondacije“) propisuje da „Izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu biti članovi organa, predsjednici ili direktori udruženja ili fondacija koja se finansiraju iz budžeta Republike ili jedinice lokalne samouprave u ukupnom godišnjem iznosu većem od 100.000 KM.“ Kada se spomenu fondacije ili udruženja koja se finansiraju iz budžeta RS, misli se na one fondacije i udruženja koja imaju status tzv. javnih udruženja i fondacija, a kojima Vlada RS, na prijedlog Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu, donira određena sredstva na godišnjoj osnovi. Radi se, uglavnom, o udruženjima i fondacijama koje imaju socijalnu ili humanitarnu komponentu - udruženja boraca, invalida, oboljelih od određenih bolesti, osoba sa invaliditetima, i slično.

Ako se tumači ova odredba Zakona RS, zaključak je da ipak izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici **mogu** biti članovi organa, predsjednici ili direktori udruženja ili fondacija koja se finansiraju iz budžeta Republike ili jedinice lokalne samouprave u ukupnom godišnjem iznosu **manjem** od 100.000 KM. Pored toga, nema smetnji da izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici budu u

upravljačkim tijelima udruženja ili fondacija koje se finansiraju iz nekih drugih izvora, osim iz budžeta RS.

Kao i kod drugih članova, zakoni na nivou BiH, FBiH i Brčko Distrikta sadrže nešto drugačije (međusobno identične i usklađene) odredbe u vezi sa zabranom djelatnosti izabranih predstavnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u odnosu na udruženja i fondacije. Tako zakoni u ove tri jurisdikcije zabranjuju izabranim predstavnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima da vrše određene funkcije u udruženjima i fondacijama iz oblasti sporta i kulture, a koje se finansiraju iz budžeta u iznosu od 50.000,00 KM godišnje.

Isto tako, u zakonima na nivou BiH, FBiH i Brčko distrikta propisano je da izabrani dužnosnici, nosioci izvršne funkcije i savjetnici mogu vršiti izvršnu funkciju u fondacijama ili udruženjima koja se ne finansiraju iz budžeta bilo kojeg nivoa vlasti zasnovanim u skladu sa zakonima o udruženjima i fondacijama. U Zakonu RS nema takve formulacije, ali se tumačenjem podrazumijeva.

Član 9 („Zabranjene aktivnosti“) Zakona RS je, osim u nekim jezičkim elementima, identičan Zakonima BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta.

Naime, članom 9 je propisano:

„Osim ako je odredbama ovog zakona propisano drugačije, izabranim predstavnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima zabranjeno je:

- a) primiti ili zahtijevati poklon, ili obećanje poklona ili druge vrijednosti radi obavljanja javne funkcije;
- b) primiti dodatnu naknadu za izvršavanje poslova u djelokrugu javnih funkcija;
- v) tražiti, prihvatiti ili primiti vrijednost ili uslugu radi glasanja o bilo kojem pitanju ili uticati na odluku nekog organa ili lica;
- g) obećati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za poklon ili obećanje poklona;
- d) privilegovati lica radi stranačkog ili drugog opredjeljenja ili zbog porijekla, ličnih ili porodičnih veza;
- đ) odbiti uvid u svoje finansijsko stanje, na zahtjev nadležnog organa;
- ž) uticati na dobijanje poslova ili narudžbi od organa vlasti u cilju sticanja materijalne ili nematerijalne koristi za sebe ili drugoga;
- z) koristiti povlaštene informacije o radu organa vlasti radi lične koristi ili koristi drugih lica i
- i) na drugi način koristiti svoj položaj, kako bi uticali na odluke zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti, te tako postigli ličnu korist ili korist drugih lica, neku povlasticu ili pravo, zaključili pravni posao ili na drugi način interesno pogođivali sebi ili drugom licu.”

Kako se može vidjeti iz formulacije ovog člana, radi se o zabrani određenih aktivnosti izabranim predstavnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima, gdje se mogu prepoznati, recimo, zabrana davanja i primanja poklona, trgovina uticajem, zabrana

korištenja povlaštenih informacija, odbijanje davanja na uvid svog finansijskog stanja i drugo. Imajući na umu veoma široko formulisanje ovih zabrana sa jedne strane i opštepoznatu praksu da državni službenici, uopšteno govoreći, baš na takav način, kako zabranjuje ovaj član, razumiju i koriste svoje pozicije, i da je upravo to način na koji djeluju političke partije i vlast u BiH, vjerujemo da će primjena ovog člana u praksi biti lakmus papir vlastima u BiH da zaista primjenjuju ove odredbe. Slična odredba je bila, a i sada postoji, u Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH, koji se primjenjivao na svim nivoima vlasti u BiH u posljednjih 6 godina, s tim da nije bilo slučajeva u kojima je CIK reagovala u vezi sa kršenjem ovih zabrana. Upravo zbog ovoga ne bi se trebalo previše nadati da će Komisija RS, kao ni CIK za ostale tri jurisdikcije, imati proaktivniji pristup, pogotovo ako se, što se RS tiče, pođe od kritike (vidjeti dole) na način izbora same Komisije i njenu formalnu podložnost političkoj vlasti.

Član 11 („Primanje poklona“) propisuje:

„(1) Poklonom, u smislu ovog zakona, smatra se poklon u vezi sa vršenjem dužnosti, a podrazumijeva: novac, predmete, prava, usluge bez naknade, te neku drugu korist datu ili obećanu, na primjer: ugostiteljsku uslugu, uslugu noćenja, oprost duga ili obaveze, putni trošak ili sličnu uslugu, ulaznicu, umjetnički predmet, osiguranje, medicinsku ili druge usluge koju izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik nije lično platio prema tržišnoj cijeni.

(2) Poklon u vrijednosti do 300 KM izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici mogu zadržati i ne trebaju ga prijaviti.

(3) Poklonom u smislu stava 2. ovog člana smatra se i više poklona poklonjenih od istog lica u periodu od 1 godine.

(4) Poklone iznad vrijednosti iz stava 2. ovog člana izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne smiju zadržati već su obavezni prijaviti ih Komisiji i predati organima vlasti koje su ih izabrale ili imenovala i u čije ime obavljaju povjerenu funkciju.

(5) Izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije i savjetnik ne smije primiti novac, ček ili drugi vrijednosni papir, bez obzira na iznos, a ako navedeno dobije, dužan ga je prijaviti i postaje vlasništvo Republike ili jedinice lokalne samouprave.

(6) Organi vlasti su dužni da u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona posebnim opštim aktom uredi postupak, način evidencije, predaje i čuvanja primljenih poklona.

(7) U slučaju sumnje o vrijednosti poklona izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije i savjetnik dužan je da prijavi poklon Komisiji koja će pribaviti podatak o tržišnoj vrijednosti poklona u Republici Srpskoj.

(8) Vrijednost poklona je njegova tržišna vrijednost.

(9) Primanje poklona prema st. 1. do 7. ovog člana odnosi se i na lice koje bi primilo poklon u korist izabranog predstavnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika, s tim da to lice zna za primanje poklona.“

Poredeći sa zakonima na nivou BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta zaključuje se da je limit u tim zakonima 200,00 KM, dok je u Zakonu RS 300,00 KM.,

Ovaj član otvara jedno veliko pravno i tehničko pitanje (koje je kasnije posebno elaborirano), a vezano je za odnos CIK BiH, koja ima obavezu primjene Zakona o sukobu interesa za nivo BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta, i Komisije RS, koja ima zakonsku obavezu da primjenjuje Zakon RS na teritoriji RS. Naime, članom 10 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH (izmjene od avgusta 2008.g.) propisano je: „Institucije su dužne, u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona (13.09.2008.g.) posebnim aktom propisati postupak, način evidentiranja, predaje i čuvanja primljenih poklona. Institucije su dužne informaciju o predatim poklonima dostaviti Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine u roku od 15 dana od dana sačinjavanja informacije. Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine dužna je uspostaviti centralni registar poklona koji su izabrani zvaničnici, nosici izvršne vlasti ili savjetnici primili u obavljanju javne funkcije“. Podsjećanja radi, stav 7 člana 9 Zakona RS propisuje: “Organi vlasti su dužni da u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona posebnim opštim aktom urede postupak, način evidencije, predaje i čuvanja primljenih poklona“. Iz ove odredbe Zakona RS jasno ne proizilazi, ali se može razumjeti, da, recimo, ministar u Vladi RS, ako primi poklon preko 300,00 KM dužan je da isti prijavi Komisiji. Zakon RS traži da ministarstvo u pitanju opštim aktom uredi pitanje postupanja, evidencije, predaje i čuvanja poklona, ali se nikako ne može zaključiti iz Zakona RS da je institucija RS (u ovom slučaju ministarstvo) dužna da obavijesti CIK BiH radi uspostavljanja centralnog registra poklona, jer obaveza prijavljivanja za organe vlasti RS se odnosi na Komisiju (stav 4). Isto tako, Zakon RS ne propisuje ni obavezu Komisije (član 15 Zakona) da o bilo čemu, pa ni o poklonima, obavještava CIK BiH. Biće zanimljivo vidjeti u praksi postupanje organa RS i Komisije vezano za primjenu ovog člana Zakona RS i člana 10 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH.

Član 12 Zakona RS („Lično finansijsko stanje“) propisuje:

(1) Izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici dužni su dostavljati redovne finansijske izvještaje, kako je predviđeno zakonom i propisima Komisije.

(2) Komisija će posebnim aktom urediti način kontrole finansijskog izvještaja iz stava 1. ovog člana.

Član 13 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske propisuje da postupak za utvrđivanje sukoba interesa provodi Komisija, kao nezavisni organ a koju Komisiju obrazuje Narodna skupština RS, dok prema zakonima BiH, Federacije BiH i Brčko distrikta BiH u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa je propisano da CIK BiH odlučuje da li neko stanje, postupak ili radnja predstavljaju kršenje odredaba Zakona, kao i o svakoj stvari u vezi sa implementacijom Zakona u skladu sa Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

U vezi sa pitanjima nadležnosti u odnosu na implementaciju zakona kojima se reguliše sprečavanje sukoba interesa u BiH postavlja se nekoliko pitanja za koja nije sigurno kako će biti riješena u budućnosti, kada počne prava implementacija zakona na svim nivoima vlasti, ispod nivoa BiH.

Naime, kako je vidljivo iz Zakona RS, nadležnost za primjenu Zakona u RS pripada Komisiji, dok za ostale nivoe vlasti, koji imaju legislativu vezano za sukob interesa, za implementaciju zakona je nadležna CIK BiH. Prema Izbornom zakonu BiH, član 2.5 CIK BiH ima sedam članova, po dva iz tri konstitutivna naroda i jedog člana iz reda Ostalih. Kandidate za članove Centralne izborne komisije zajednički predlažu članovi za izbor i imenovanje, a Komisiju za izbor i imenovanje zajednički imenuju predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (dva člana), Administrativna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, koja imenuje tri člana Komisije, a dva člana imenuje predsjednik CIK BiH iz reda članova same CIK BiH. Odluka o kandidatima mora biti donešena dvotrećinskom većinom, pa se prijedlog kandidata za CIK BiH podnosi Predstavničkom domu Parlamenta BiH, koji na kraju imenuje članove.

Prema Zakonu RS, Komisiju koja provodi postupak za utvrđivanje postojanja sukoba interesa bira Narodna skupština Republike Srpske, na prijedlog nadležnog skupštinskog odbora (član 14, stav 2 Zakona RS). Komisija inače ima predsjednika i 6 članova, s tim da najmanje jedan član komisije mora biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Komisija se bira iz reda sva tri konstitutivna naroda (nema Ostalih), na osnovu javnog konkursa. Kao i kod CIK BiH, članovi Komisije iz RS mogu (mada ne moraju) biti lica koja su stručnim, radnim i moralnim kvalitetima dokazala svoju nepristrasnost i savjesnost, te ne mogu biti lica na koja bi se mogao odnositi Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS - znači ne mogu biti izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici, niti njihovi članovi porodice. Članovi Komisije se biraju na period od 4 godine, uz mogućnost ponovnog izbora. Sam način izbora članova Komisije u RS može da navede na zaključak da će ti članovi Komisije biti unaprijed izloženi određenom pritisku vezano za procedure donošenja pojedinih odluka. Naime, nakon sprovednog javnog konkursa, nadležno skupštinsko tijelo će predložiti kandidate za izbor članova Komisije, a konačnu odluku će donijeti Narodna skupština RS. Ako se zna da se „nadležno skupštinsko tijelo“ sastoji od narodnih poslanika i da će odluku o izboru najboljih kandidata donijeti NSRS koju čine, opet, narodni poslanici, koji kao takvi potpadaju pod primjenu zakona kao „izabrani predstavnici“, takva situacija, u kojoj oni koji budu izabrani kao članovi Komisije moraju da primjenjuju Zakon prema onima koji su ih izabrali, sama po sebi dovodi u sumnju zakonsku odredbu da članovi Komisije mogu biti nepristarstni. U Zakonu RS nije uopšte propisana procedura, niti zakonski razlozi razrješenja članova Komisije, ali se analogijom može zaključiti da će članove Komisije razrješavati Narodna skupština RS na prijedlog nadležnog skupštinskog tijela, što ovoj Komisiji na samom početku daje mogućnost pristrasnosti. Kada se ovome doda veoma raširena praksa u RS da se prilikom bilo kakvog izbora mnogo više uzima u obzir politička podobnost, naravno ne protivno zakonskim odredbama, nego autoritet i integritet ličnosti, velika je vjerovatnoća da će članovi Komisije biti pod indirektnim političkim uticajem. Ovdje se ne tvrdi da ni članovi CIK BiH nisu ili neće biti pod određenim političkim uticajem, ali se u odnosu na RS barem razlikuju u dvije stvari: Komisija koja predlaže članove CIK-a ima samo tri parlamentarca, a 4 člana van Parlamenta BiH, dok u RS u svakom slučaju većinu nadležnog skupštinskog tijela čine narodni poslanici, i drugo, na nivou BiH, politički gledano, nije moguće da neka partija ima većinu, već je vlast uvijek sačinjena iz koalicija. U RS uvijek postoji jedna

dominantna politička partija koja kontroliše i Narodnu skupštinu i njene odbore. Pored toga, nije jasno u kom će kapacitetu djelovati članovi Komisije - kao profesionalno zaposleni u Komisiji, ili samo kao članovi Komisije koji su zaposleni u nekim drugim institucijama. Izbornim zakonom BiH je propisano da su članovi CIK BiH profesionalno zaposleni u CIK-u. U toku je izbor članova Komisije u RS pa će se, prema sastavu članova, moći dati i konkretnija analiza u vezi sa pristrasnošću ili nepristarsnošću članova Komisije.

Kada se pogleda član 15 Zakona RS (nadležnost Komisije), može se vidjeti da Komisija, između ostalog, ima nadležnost da donosi odluke o tome da li neko djelovanje ili propust djelovanja predstavlja kršenje Zakona, dok je članom 17 Zakona propisano da se protiv odluke prvostepene Komisije može podnijeti žalba Komisiji za žalbe (koja ima predsjednika i četiri člana), koju, opet, imenuje Narodna skupština RS na period od 4 godine. Ako se ova odredba o imenovanju Komisije za žalbe stavi u kontekst načina izbora članova prvostepene Komisije, jasno će se zaključiti da će postupak primjene Zakona RS biti veoma politički motivisan i politički kontrolisan. Tek nakon odluke drugostepene Komisije moći će se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom. Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH predviđa da se protiv odluka CIK-a može uložiti žalba Apelacionom vijeću suda Bosne i Hercegovine (član 19 Zakona BiH). Kako se može vidjeti, zakonodavac u RS odlučio je da uvede dvostepeni upravni postupak u vezi sa primjenom Zakona RS, dok na ostalim nivoima vlasti gdje CIK BiH ima nadležnost za primjenu Zakona postoji samo jednostepeni upravni postupak, nakon čega je moguće uložiti žalbu Apelacionom vijeću Suda BiH (što, u stvari, predstavlja neku vrstu upravnog spora - sudska kontrola upravnih akata).

Članom 18 Zakona RS („Obaveze provođenja postupka prestanka mandata“) propisano je da „Ako izabrani predstavnik, nosilac izvršne vlasti ili savjetnik u roku od 30 dana od dana dostavljanja konačnog rješenja iz člana 17 ovog zakona, ne riješi sukob interesa, Komisija će, u narednom roku od 30 dana, konačno rješenje o utvrđivanju sukoba interesa dostaviti nadležnom organu.“

Ovo znači da i kada se konačnim rješenjem u upravnom postupku (koji bi trebalo, prema Zakonu o opštem upravnom postupku, koji će se supsidijarno primjenjivati u predmetima utvrđivanja postojanja sukoba interesa pred Komisijom, da se donese u roku od 60 dana, ali imajući u vidu iskustvo trajanja upravnih postupaka pred upravnim organima to može potrajati i puno duže, čime bi se suština Zakona RS mogla potpuno derogirati) utvrdi da izabrani predstavnik, nosilac izvršne vlasti ili savjetnik imaju dodatni rok od 30 dana da „riješi sukob interesa“. Ova zakonska formulacija nije jasna jer, kako izgleda, ostavlja na volju izabranom predstavniku, nosiocu izvršne vlasti ili savjetniku da sami pronađu način kako da „riješe sukob interesa“. Pored toga, ovaj član je, kako se čini, u suprotnosti sa članom 10 Zakona RS koji govori o obavezi podnošenja ostavke jedan dan prije preuzimanje javne funkcije, koji se, istina, primjenjuje u situaciji stupanja na funkciju izabranog predstavnika nosioca izvršne vlasti ili savjetnika, ali nema smetnje da se primijeni i za vrijeme trajanja njihovog mandata. Ovako ispada da je izabrani predstavnik, nosilac izvršne vlasti ili savjetnik dužan da dan prije preuzimanja javne funkcije da ostavke na sve druge nespojive funkcije, a kada se sukob interesa utvrdi u

toku upravnog postupka od strane Komisije za vrijeme trajanja mandata izabranog predstavnika, nosioca izvršne vlasti ili savjetnika, i pored trajanja postupka i pored konačne odluke o utvrđenom sukobu interesa, daje im se još 30 dana da „riješe sukob interesa“. Ili, kada izabrani predstavnik, nosilac izvršne vlasti ili savjetnik zna prije preuzimanja javne funkcije da je u sukobu interesa, pa ima obavezu da podnese ostavku na neku funkciju. Međutim, kada dođe na tu funkciju, i pored utvrđenog sukoba interesa u upravnom postupku, može biti simbolično kažnjen (od 500 do 1.500 KM) i biti proglašen nepodobnim za neke buduće izbore, ali nije jasno propisana procedura šta će se dogoditi ako izabrani funkcioner, nosilac izvršne vlasti ili savjetnik ne „riješi sukob interesa“ ni u dodatnom roku od 30 dana.

U vezi sa tim, zanimljiv je i član 20 Zakona („Nepodobnost za kandidovanje“) koji predviđa da: “Ako izabrani predstavnik, nosilac izvršne vlasti ili savjetnik, odbije da riješi sukob interesa u roku od 30 dana od dana dostavljanja konačnog rješenja o utvrđivanju sukoba interesa, smatra se nepodobnim za kandidovanje na bilo koju neposredno ili posredno izabranu funkciju, u periodu od četiri (4) godine nakon donošenja konačnog rješenja iz člana 17. ovog zakona”.

Ova dva člana bi mogla biti izvor mogućeg nesporazuma i problema u primjeni Zakona RS i to iz sljedećih razloga:

Kako Komisija RS nema nikakve nadležnosti vezane za izborni proces (koji u potpunosti implementira CIK BiH, u saradnji sa lokalnim opštinskim izbornim komisijama), postavlja se pitanje da li će CIK BiH reagovati na utvrđeni sukob interesa od strane Komisije RS nakon što Komisija RS „konačno rješenje o utvrđivanju sukoba interesa dostavi nadležnom organu“. Ovo je naročito važno, s obzirom na to da nema drugog nadležnog organa osim CIK-a, a posebno što, kako je ranije navedeno, nisu isti zakonski uslovi za postojanje sukoba interesa u Federaciji BiH i RS, te što je očigledna činjenica da Zakon RS nije u skladu sa Zakonom BiH o sukobu interesa. Pored toga, vidljivo je da Komisija RS ne može na bilo način, i kada konačnim rješenjem utvrdi postojanje sukoba interesa u pojedinačnom slučaju, privremeno ili trajno suspendovati izabranog predstavnika, nosioca izvršne vlasti ili savjetnika (osim što ih može novčano kazniti) u sadašnjem mandatu, već ih samo može proglasi nepodobnim za kandidovanje na bilo koju neposredno ili posredno izabranu funkciju u periodu od 4 godine nakon donošenja konačnog rješenja o utvrđivanju sukoba interesa. Tako, i pored utvrđenog sukoba interesa od strane Komisije RS, izabrani predstavnik, nosilac izvršne vlasti ili savjetnik, faktički može ostati na poziciji koju trenutno obavlja (plus onih 30 dana iz člana 18 Zakona RS koji im daje dodatni rok da „riješe sukob interesa“), jer ne postoji mehanizam koji ga može natjerati da napusti sadašnju funkciju, osim prijetnje za buduće izbore. Ako se izabranom predstavniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku utvrdi sukob interesa od strane Komisije u toku prve godine izbornog procesa, kako Zakon definiše, on se neće moći **kandidovati** u roku od 4 godine, ali ništa ne garantuje da ga se može „natjerati“ da napusti sadašnju funkciju.

Različito tretiranje sukoba interesa u Zakonu RS u odnosu na BiH, FBiH i Brčko distrikt i uspostavljanje posebne Komisije u RS koja ima nadležnost nad implementacijom Zakona

RS, otvara još jedan problem na koji će buduća praksa možda dati odgovor. Naime, na internet stranici Centralne izborne komisije BiH<sup>1</sup> objavljen je „Obrazac ličnih podataka izabраниh dužnosnika, nosilaca izvršne vlasti i savjetnika“, iz koga se može vidjeti da će se isti primjenjivati samo na Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH, Zakon o sukobu interesa u organima vlasti Federacije BiH i Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Brčko Distrikta, ali ne i Zakon o sprečavanju sukobu interesa u organima vlasti RS. Objavljivanjem ovog obrasca i objašnjenjem na koje se zakone o sukobu interesa odnosi, vidljivo je da će u budućnosti postojati dva odvojena sistema koji regulišu pitanje sukoba interesa, a nije sigurno da će Zakon RS biti u potpunosti primjenljiv, tim prije što, i kada se sprovede postupak pred Komisijom i kada ona donese konačno rješenje o tome da se izabrani predstavnik, nosilac izvršne vlasti ili savjetnik nalazi u sukobu interesa, i istom izrekne mjeru nepodobnosti za kandidovanje u roku od 4 godine, nije jasno da li će takva odluka Komisije RS biti prihvatljiva za CIK BiH koja ima isključivo pravo da nekom kandidatu na izborima zabrani kandidovanje iz zakonom propisanih razloga.

Banja Luka, 10.02.2009.g.

---

<sup>1</sup> [www.izbori.ba/default.asp?col=akt&Podgrupa=1](http://www.izbori.ba/default.asp?col=akt&Podgrupa=1)