

# Sadržaj

Uvod .....	5
Definisanje pojmova .....	7
Kada se pojavljuje sukob interesa?.....	11
Primjeri sukoba interesa.....	13
Šta je to nepotizam?.....	17
Utvrđivanje sukoba interesa.....	21
Zakoni o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini .....	25
Razlike između zakona .....	35
Kako i kome prijaviti sukob interesa? .....	43
Reference .....	47



# Sukob interesa

Šta je sukob interesa i kada se javlja?



## Uvod

Sukob interesa je postalo ključno pitanje u javnoj raspravi u svijetu u posljednjih nekoliko godina, naročito kada je u pitanju javni sektor. Razbijanje barijera između javnog i privatnog sektora - kroz privatizaciju usluga, javnog / privatnog partnerstva i razmjene osoblja - stvorilo je sive zone i mogućnosti za korupciju. Na primjer, sukobi između pojedinačnih privatnih interesa javnih službenika i javne dužnosti množe se zbog sve zastupljenijeg ugovaranja iz države sa privatnim sektorom.

Ako nisu identifikovane i uklonjene na odgovarajući način, sive zone mogu pružiti mogućnosti javnim zvaničnicima da iskoriste svoje javne pozicije radi lične koristi. Opšte je prihvaćeno slučajevi sukoba interesa po kojima nije adekvatno postupljeno mogu dovesti, i veoma često dovode do korupcije. Ovo je veoma lako objasniti – ukoliko dozvolite pojedincima da ostvare dobit, a ukoliko zna da neće trpjeti nikakve posljedice, većina ljudi će tu priliku i iskoristiti.

S obzirom na sve veći broj transakcija između javnog i privatnog sektora, i finansijske interese koji su uključeni, neregulisan sukob interese može nanijeti teške troškove i posljedice po ekonomiju države. Sukob interesa, prije svega može posebno narušiti tržišnu konkurenciju i raspodjelu javnih sredstava, protraćiti državni novac i pokrenuti skandale koji slabe povjerenje građana u javne institucije.

Već godinama postoji svijest o opasnosti ličnih uticaja na donošenje odluka javnih zvaničnika. Međutim, u prošlosti je rješavanje ovog pitanja usmjeravano na tradicionalne izvore uticaja, kao što su pokloni ili gostoprimstvo koji se nude javnim službenicima ili uticaj ličnih i porodičnih veza. Povećana saradnja s privatnim sektorom u posljednjih nekoliko godina je učinila cijeli problem složenijim, umnožavanjem mogućnosti sukoba interesa.

## Definisanje pojmova

Sukob interesa nastaje kada je osoba, zaposlena u javnom sektoru ili zvaničnik, pod uticajem ličnih okolnosti dok obavlja svoj posao i donosi odluke. Na taj način donosi odluke iz pogrešnih razloga. Čak i sam potencijalni ili percipirani sukob interesa, bez obzira da li se donose ispravne odluke, može biti štetan za ugled organizacije i nagrizati povjerenje javnosti, baš kao i postojeći sukob interesa.

U zavisnosti od zakona u različitim zemljama ili kodeksa koji se primjenjuju u određenim institucijama, postojanje sukoba interesa ne mora samo po sebi biti dokaz prestupa. Međutim, sukob interesa postaje pravno pitanje kada, na primjer, pojedinac pokuša i/ili uspije radi vlastite koristi uticati na ishod ili donošenje odluka.

Često dolazi do nesporazuma kad su u pitanju ove dvije situacije. Neko ko je optužen za sukob interesa može poricati da sukob uopšte postoji, jer nije djelovao na nedozvoljen način. Ali sukob interesa može postojati čak i kada nema nedozvoljenog djelovanja koje bi bilo njegov rezultat.

Sukob interesa predstavlja zloupotrebu ovlaštenja, pa čak i uopšteno zloupotrebu ukazanog povjerenja, koja na prvi pogled ne mora nužno predstavljati klasičnu korupciju. Međutim, kada se neko nalazi u sukobu interesa, čak i mogućem, to znači da se, ukoliko se na vrijeme ne uoči problem, javnom zvaničniku daje prilika da stekne klorist i na taj način počinu koruptivno djelo.

Javni zvaničnici imaju osnovnu ulogu i zadatak da služe interesu javnosti, odnosno građana koje zastupaju. Zbog toga je neophodan set standarda koji će osigurati da javni zvaničnici zastupaju interese građana, a ne svoje i svojih bližnjih, te da obavljaju svoju dužnost na časan, pravičan i nepristrasan način.

Zbog ove uloge zvaničnika, javlja se višestruka veza uloženog povjerenja, kako od strane građana koji očekuju da će njihova prava i interesi biti zadovoljeni, dok s druge strane poslodavac, u ovom slučaju država, očekuje od zvaničnika da svoje dužnosti obavljaju odgovorno i uspješno. Dakle, pored toga što sukob interesa podrazumjeva „opipljive“ interese, veoma često finansijske, uključuje i posljedice koje se ne mogu mjeriti, a to je gubitak povjerenja građana u zvaničnika, i samu instituciju koju predstavlja, kao i gubitak povjerenja državnog aparata u zvaničnike, na taj način narušavajući ukupni rad i efikasnost institucija.



Upravo zbog sve većih očekivanja javnosti kada je u pitanju odgovornost javnih zvaničnika i zahtijeva prema državi da spriječi zvaničnike da koriste svoj položaj u cilju zadovoljenja ličnih interesa, mnoge države usvojile su zakone i kodekse koji regulišu ponašanje i obavljanje dužnosti javnih zvaničnika. U zemljama u kojima ova pravila nisu jasno postavljena ili gdje postojanje sukob interesa nije adekvatno spriječeno ili sankcionisano, dolazi do nedostatka povjerenja građana u javne institucije, što je slučaj i sa Bosnom i Hercegovinom.

U nekim zemljama, zakon propisuje obavezu za javne institucije da usvoje i poštuju Etički kodeks. Zbog sve veće važnosti ovog pitanja za dobru i odgovornu upravu i štetnosti postojanja sukoba interesa u javnim institucijama, većina zemalja je usvojila zakone o sprečavanju sukoba interesa. U većini slučajeva zakoni zabranjuju državnim službenicima da djeluju u svom službenom svojstvu u predmetu u kojem imaju direktni ili indirektni lični interes za koji se može očekivati da će narušiti objektivnost njihovog prosuđivanja.

Ono što je misao vodilja propisa koji regulišu sukob interesa je sprečavanje javnih zvaničnika da privatni interes postave ispred javnog. Privatni interes javnog

zvaničnika se definiše kao "bilo koja prednost za njega ili njegovu porodicu i druga lica ili organizacije sa kojima je on imao ili ima poslovne, političke i druge veze."<sup>1</sup>

Situacije sukoba interesa se ne mogu spriječiti jednostavnom zabranom svih privatnih interesa javnih zvaničnika. Umjesto toga, s jedne strane javni zvaničnici moraju preuzeti ličnu odgovornost za identifikovanje i uklanjanje sukoba interesa, a sa druge strane institucije moraju uspostaviti realistične propise i provodljive standarde, a još važnije, uspješne sisteme nadzora i utvrđivanja postojanja sukoba interesa, kako bi se osiguralo da se javni zvaničnici zaista i pridržavaju propisa.

---

<sup>1</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, 73/08.

## Kada se pojavljuje sukob interesa?

Svako ima lične interese i osobe koje su im bliske. Samim tim je neizbježno da, s vremena na vrijeme, ti interesi dođu u sukob s njihovim radnim odlukama ili aktivnostima. Sljedeća kontrolna lista može pomoći pojedinim javnim službenicima da prepoznaju situacije u kojima se sukob interesa može pojaviti:

- Šta bih pomislio/la kada bi situacija bila obrnuta: Da sam ja bio jedan od onih koji su se prijavili za posao ili unapređenje, a da je jedan od donosioca odluka bio u poziciji u kojoj sam ja sada? Da li bih mislio da je procedura bila fer i regularna?
- Da li ja, moj rođak, prijatelj ili saradnik možemo imati finansijsku dobit ili gubitak na osnovu odluka ili postupaka organizacije po ovom pitanju?
- Da li moja reputacija, ili reputacija mog rođaka, prijatelja ili saradnika može imati koristi ili štete na osnovu odluka ili postupaka organizacije po ovom pitanju?

- Da li sam na bilo koji način u privatnom svojstvu uticao na način na koji se i odlučivalo ili reagovalo po ovom pitanju?
- Da li sam dobio bilo kakvu korist ili gostoprimstvo od nekoga ko može imati koristi ili štete od odluka ili aktivnosti organizacije?
- Jesam li član ijednog udruženja, kluba ili profesionalne organizacije, ili imam određene veze i povezanosti sa organizacijama ili pojedincima koji mogu imati korist ili štetu od načina na koji će se organizacija postaviti u odnosu na datu situaciju?
- Da li bih u budućnosti mogao imati ikakve koristi koja bi mogla baciti sumnju na moju objektivnost?
- Ukoliko bih učestvovao u procjeni i donošenju odluka, da li bih bio zabrinut da će moje kolege i javnost postati svjesni moje povezanosti sa ishodom?
- Da li bi pravedna i razumna osoba smatrala da sam bio pod uticajem ličnih interesa u obavljanju javne dužnosti?
- Da li sam siguran u svoju sposobnost da djelujem nepristrasno i u javnom interesu?<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Pope, J. (2000) TI Source Book: *Confronting Corruption – The Elements of National Integrity System*.

## Primjeri sukoba interesa

Kada su u pitanju javni zvaničnici, očigledni primjeri sukoba interesa bili bi sljedeći:

- Članstvo javnog zvaničnika ili njegovog srodnika u izvršnom, upravnom odboru ili nadzornom odboru, ili statusovlaštene osobe u javnom preduzeću;
- Angažman javnog zvaničnika ili njegovog srodnika u privatnom poduzeću, u situaciji kada javni zvaničnik, kroz obavljanje svoje funkcije može uticati na stvaranje dobiti preduzeća;
- Sklapanje ugovora o pružanju usluga sa javnim preduzećem;
- Zastupanje porodičnih interesa pri čemu se zapošljava (ili aplicira za zaposlenje) bračni drug, dijete ili drugi blizak srodnik, ili gdje se dobra ili usluge nabavljaju od takvog srodnika ili kompanije kojom upravlja srodnik.

Kao drugi zabranjeni oblici djelovanja javnih zvaničnika, u Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, navode se:

- primanje ili traženje dara ili druge koristi ili obećanje dara ili koristi radi obavljanja javnih dužnosti;
- primanje dodatne naknada za poslove obavljanja javnih dužnosti;
- traženje, prihvatanje ili primanje koristi ili usluge radi glasanja o bilo kojoj stvari, ili uticaj na odluku nekog tijela ili osobe;
- obećanje zaposlenja ili nekog drugog prava u zamjenu za dar ili obećanje dara;
- privilegovanje osobe radi stranačkog ili drugog opredjeljenja ili radi porijekla, ličnih ili porodičnih veza;
- nepružanje uvida u finansijsko poslovanje;
- uticaj na dobijanje poslova ili narudžbi države u cilju sticanja materijalne ili nematerijalne koristi za sebe ili za drugog;
- korištenje povjerljivih informacija o djelovanju institucije radi sticanja dobiti za sebe ili srodnika

- korištenje svog položaja na bilo koji drugi način kako bi se uticalo na odluku zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti i tako postigla lična dobit ili dobit bliskog srodnika, neka povlastica ili pravo, kako bi se sklopio pravni posao ili na drugi način stekla korist sebi ili srodniku.





## Šta je to nepotizam?

Nepotizam je posebna vrsta sukoba interesa. Iako se ovaj izraz često koristi u širem smislu, trebalo bi se strogo primjenjivati na situacije u kojima osobe koriste svoja javna ovlaštenja radi obezbjeđenja koristi - vrlo često je u pitanju posao - za člana njihove porodice.

Zabrana nepotizma ne podrazumijeva potpuno isključenje rođaka, već podrazumijeva zabranu zloupotrebe položaja državnih službenika u svrhu obezbjeđenja posla za članove porodice. Cilj nije spriječiti članove porodice da rade zajedno, već spriječiti mogućnost da javni službenik bude pristrasann prema članovima porodice u primjeni diskrecionih ovlaštenja, u ime javnosti, da angažuje kvalifikovane javne službenike.

Nepotizam se često pojavljuje i u privatnom sektoru, posebno u smislu unapređenja članova porodice u porodičnim kompanijama, gdje se to smatra legitimnim. Uticaj povlašćenog položaja se na kraju odražava na profit kompanije, koji je "porodična imovina". Međutim, u javnom sektoru to znači da najkvalifikovaniji kandidat neće biti zaposlen, čime javnost u cjelini trpi posljedice. Ovo takođe može značiti da manje kvalitetan ponuđač dobije ugovor s vladom na račun novca poreskih obveznika.

Nepotizam prije svega podrazumijeva jedno ili više od sljedećeg:

- zagovaranje ili sudjelovanje u ili izazivanje zapošljavanja, imenovanja, ponovnog imenovanja, klasifikacije, reklasifikacije, evaluacije, unapređenja, i sl. bliskog člana porodice ili člana domaćinstva, na položaj u instituciji ili u agenciji nad kojom on ili ona imaju jurisdikciju ili kontrolu.
- učestvovanje u određivanju plate ili novčane naknade bliskog srodnika ili člana domaćinstva

- nadgledanje, direktno ili indirektno, rada bliskog srodnika ili člana domaćinstva, ili delegiranje ovakvog nadzora potčinjenim .<sup>3</sup>

U velikom broju zemalja zakon propisuje zvaničnicima da, ukoliko se nađu u toj situaciji, deklariraju sukob interesa i povuku se iz spornog predmeta ili pozicije.

---

<sup>3</sup> Pope, J. (2000) TI Source Book: *Confronting Corruption – The Elements of National Integrity System*.



## Utvrdjivanje sukoba interesa

Kada se osoba, javni zvaničnik nalazi u sukobu interesa, u najboljem slučaju bi trebalo sama da se isključi iz daljeg angažmana u pomenutom procesu ili poziciji, a ukoliko to ne učini, nadležne institucije bi trebalo da donesu odluku o isključenju.

Međutim, koji su to faktori koje bi trebalo uzeti u obzir pri donošenju odluke da li je neko u sukobu interesa? Sljedeći faktori svakako pomažu u prosuđivanju da li su nečiji privatni interesi u suprotnosti sa dužnošću koju obavlja:

- Finansijski interesi, kao što su dugovi ili imovina
- Porodični ili privatni biznis
- Drugo zaposlenje/pozicija
- Povezanost sa profitnim ili neprofitnim organizacijama, tijelima, klubovima i udruženjima

- Povezanost sa političkim, sindikatskim ili profesionalnim organizacijama i drugi lični interesi
- Lične ili profesionalne obaveze prema profesionalnim, lokalnim, etničkim, porodičnim ili religijskim grupama ili veze sa osobama koji žive u istom domaćinstvu
- Značajne porodične ili druge veze sa klijentima, ugovaračima i drugim osobljem koji rade u istoj ili povezanoj instituciji
- Budući planovi za zapošljavanje (u cilju sprečavanja pojave tzv. *revolving door*, kada se pojedinac kreće između javne službe i privatnih kompanija, a koji nakon prelaska u privatni sektor iskorištava prethodni rad u državnoj službi, u korist kompanija koje je nekad regulisao, a sa kojima sada posluje).<sup>4</sup>

Navedeni faktori ne moraju svi uticati na pojavu sukoba interesa, niti sve navedene lične i profesionalne veze nužno predstavljaju sukob interesa. Ono što je najbitnije

---

<sup>4</sup> ICAC and CMC (2004). *Identifying Conflict of Interests in the Public Sector*.

utvrditi je da li postojanje ovih veza može uticati na obavljanje dužnosti zvaničnika, odnosno na njegovu nepristrasnost i objektivnost.

Nakon identifikovanog sukoba interesa najvažnije je slučaj deklarirati kao takav, kako bi se izbjegle sve eventualne posljedice. Takođe je neophodno da se pojedinac koji se nalazi u spornoj situaciji povuče iz predmeta ili sa pozicije, te da ukoliko je svjesno bio u sukobu interesa, bude sankcionisan od strane nadležnih institucija, kako bi se posredno spriječilo pojavljivanje istih slučajeva.

Da bi se sve ovo postiglo, neophodna je transparentnost rada samih zvaničnika i institucija koje predstavljaju i dostupnost informacija o procesima donošenja odluka i njihovim aktivnostima.





# Zakoni o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovina je pravna materija sukoba interesa regulisana Zakonom o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Federacije BiH i Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Brčko Distrikata BiH.

Svaki od ova četiri zakona reguliše pitanja vezana za sukob interesa u okviru svoje jurisdikcije (nivo Bosne i Hercegovine, nivo entiteta u BiH-Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine i nivo Brčko Distrikta BiH), s tim što je Centralna izborna komisija BiH (CIK) nadležna za primjenu zakona na nivou BiH, Federacije BiH i Brčko distrika, dok u Republici Srpskoj postoji posebna Komisija za sprečavanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske, kao prvostepeni organ, koju obrazuje Narodna skupština RS i Komisija za žalbe, kao drugostepeni organ.

Protiv odluka CIK BiH vezano za predmete sukoba interesa nije moguće podnijeti žalbu, ali je moguće pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine, dok je protiv odluka Komisije za sprečavanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske moguće uložiti žalbu Komisiji za žalbe, a protiv odluke Komisije za žalbe moguće je pokrenuti upravni spor pred nadležnim Okružnim sudom.

Zakoni definišu sukob interesa kao slučajeve kada se izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici nađu u takvoj situaciji u kojoj njihov privatni interes utiče ili može da utiče na zakonitost, otvorenost, objektivnost ili nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija. To znači da izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne smiju, prilikom donošenja odluka u okviru svoje nadležnosti, da svoj privatni interes koji imaju ili mogu da imaju, podrede javnom interesu i na taj način za sebe dobiju određenu korist, koju inače ne bi dobili da su postupali po principima zakonitosti, otvorenosti, objektivnosti ili nepristrasnosti u obavljanju javnih funkcija.

Privatni interes izabranog predstavnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika uključuje bilo koju prednost za njega ili njegovu porodicu i druga lica ili organizacije sa kojima je on imao ili ima poslovne, političke i druge veze.

Pod izabranim predstavnikom se podrazumjeva ono lice koje je izborima, bilo neposredno ili posredno, izabrano u zakonodavne organe jedinica vlasti. Dakle, pod izabranim zvaničnicima se podrazumijevaju članovi Predsjedništva BiH, poslanici u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, delegati u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, poslanici u Narodnoj skupštini Republike Srpske, delegati u Vijeću naroda Narodne skupštine Republike Srpske, poslanici u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH, delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, poslanici u kantonalnim skupštinama u Federaciji BiH, poslanici u Skupštini Brčko distrikta BiH i poslanici u opštinskim skupštinama/vijećima u svim opštinama u BiH.

Pod nosiocima izvršnih funkcija na nivou BiH podrazumijevaju ministri i zamjenici u Savjetu ministara Bosne i Hercegovine.

Na nivou Republike Srpske pod nosiocima izvršnih funkcija smatra se predsjednik i potpredsjednik RS, članovi Vlade Republike Srpske, generalni sekretar Predsjednika Republike, generalni sekretar Narodne skupštine Republike, generalni sekretar

Vijeća naroda Republike, generalni sekretar Vlade, gradonačelnici i zamjenici gradonačelnika i načelnici opština i zamjenici načelnika opština.

U Federaciji Bosne i Hercegovine nosiocima izvršnih funkcija smatraju se predsjednik i potpredsjednici Federacije, članovi Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i vlada kantona, gradonačelnici i opštinski i načelnici, direktori i zamjenici direktora agencija, direkcija, zavoda, ustanova i drugih institucija u Federaciji i kantonima koji su izabrani i imenovani, ili je za njihov izbor ili imenovanje data saglasnost od predsjednika, potpredsjednika Federacije, Parlamenta Federacije ili zakonodavnog organa kantona ili gradskih i opštinskih vijeća, Vlade Federacije ili vlada kantona.

U Brčko distriktu nosioci izvršnih funkcija su članovi Vlade Brčko distrikta BiH, kao i bilo koja druga izvršna funkcija na koju određeno lice imenuje Gradonačelnik, a za čije je imenovanje potrebna saglasnost Skupštine Brčko distrikta BiH, i lica koje imenuje Skupština Distikta, a na koje se ne primjenjuje Zakon o državnim službenicima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Pod savjetnicima se podrazumijevaju savjetnici izabranim zvaničnicima i nosiocima izvršnih funkcija.

**Zakoni se ne primjenjuju samo na izabrane funkcionere, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike već i na članove njihovih porodica.**

Za ostale nosioce javnih funkcija, sukob interesa je definisan drugim aktima, kao što su zakoni o državnoj službi/upravi, Kodeks sudske i tužilačke etike i drugi. Međutim, još uvijek postoje javne funkcije za koje ne postoje zadovoljavajući mehanizmi sprečavanja i sankcionisanja sukoba interesa (kao što su, na primjer, zaposleni u obrazovnim i drugim ustanovama), a koje je neophodno normativno obuhvatiti.

“Praktično najvažnije odredbe Zakona o sukobu interesa odnose se na nespojivost funkcija, odnosno na zabranu javnim zvaničnicima vršenja funkcije direktora, ovlaštene osobe ili člana u upravnim tijelima javnih poduzeca i agencija za privatizaciju u periodu od šest mjeseci po prestanku obavljanja javne dužnosti. Zakon također zabranjuje angažman u privatnim poduzecima koja posluju sa vladom ili u koja je organ vlasti vršio ulaganja pod određenim uslovima, ne samo javnim

zvanicnicima već i njihovim bliskim srođnicima. Također je zabranjeno sklapanje ugovora o pružanju ličnih usluga sa bilo kojim javnim ili privatnim poduzećem koje sklapa ugovore ili na drugi način posluje sa vladama bilo kog nivoa; obavljanje više od jedne izvršne dužnosti i druge nespojivosti.”<sup>5</sup>

Za kršenje ovih odredbi Zakona predviđene su mjere zabrane kandidovanja na bilo koju izabranu dužnost u periodu od četiri godine i novčana sankcija između 1.000 KM i 10.000 KM.

Zakon na nivou BiH reguliše i pitanje primanja poklona, te predviđa obavezu prijavljivanja CIK BiH svaku vrijednost poklona ili pružene usluge koja prelazi iznos od 200 KM, nakon čega prijavljeni pokloni postaju vlasništvo BiH. Međutim, ove odredbe su rijetko implementirane u praksi i ne postoji efikasan mehanizam kontrole njihovog provođenja.

---

<sup>5</sup> “Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH – ocjena kvaliteta i stepena provedbe zakonskog okvira i prijedlozi za poboljšanje”; Aleksandra Martinović, Fond Otvoreno društvo BiH i TI BiH, decembar 2007. godine., str. 5.

Naredni važan mehanizam tretira pitanje transparentnosti ličnog imovinskog stanja zvaničnika u vidu obaveze dostavljanja finansijskih izvještaja CIK BiH. Ovi izvještaji se odnose na učešće izabраниh i imenovanih funkcionera, te savjetnika, na članstvo u poslovdnom, upravnom, nadzornom ili izvršnom odboru preduzeća, na funkciju direktora ili člana poslovdnog odbora agencije/direkcije za privatizaciju, na bilo kakav poslovni angažman u privatnom preduzeću, kao i na podatke o dodatnim naknadama, vlasničkim interesima u preduzecima (više od 10.000 KM) ili drugim finansijskim interesima (više od 1.000 KM mjesečno).

Javni zvaničnici CIK podnose i izjave o ukupnom imovinskom stanju koje sadrže sadašnje prihode i izvore prihoda, uključujući sve prihode, plate, dobit od imovine, priloge fizičkih i pravnih lica iz zemlje i inostranstva, uplate i druge zarade ostvarene u zemlji i inozemstvu u protekloj kalendarskoj godini, imovinu, uključujući novac, račune u banci, poslovnu dokumentaciju, dionice, vrijednosne papire, obveznice, nekretnine, ličnu imovinu, stanarsko pravo i drugu imovinu i dobra u vrijednosti većoj od 5.000,00 KM u zemlji i inostranstvu; rashode i druge obaveze, uključujući sva



dugovanja, obaveze, mjenice, kredite i garancije za takve obaveze u zemlji i inozemstvu. Ove izjave se podnose i za bliske srodnike javnih zvaničnika.<sup>6</sup>

Svrha ovih izvještaja je identifikovanje i sprečavanje sukoba interesa, međutim zbog činjenice da se neadekvatno provjeravaju, te da izostaju sankcije javnim zvaničnicima, finansijski izvještaji, baš kao ni imovinski kartoni, ne ispunjavaju svoju svrhu.

---

<sup>6</sup> CIK *Pravila o provođenju postupka*, Službeni glasnik BiH 13/02, 20/03, 4/04, 10/04 I 102/06



## Razlike između zakona

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti FBiH<sup>7</sup> usvojen je tek 2008. godine, skoro 6 godina nakon usvajanja Zakona na državnom nivou. Zakon FBiH je analogan krovnom, ali sve posebne obaveze javnih zvaničnika u vršenju javne dužnosti kako na FBiH nivou, tako i na kantonalnom i lokalnom (opštine i gradovi su jednake za zvaničnike svih ovih nivoa, pa tako i njegovo kršenje u jednak položaj stavlja dužnosnike na svim navedenim nivoima. Primjera radi, zvaničnik na opštinskom nivou, koji ima niži nivo odgovornosti i daleko manje mogućnosti za korupciju u slučaju sukoba interesa može biti identično sankcionisan kao i zvaničnik na nivou entiteta koji ima mnogo širi spektar koruptivnih mogućnosti.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske<sup>8</sup> je donesen takođe 2008. godine, od strane Narodne Skupštine RS. Prema Članu 2

---

<sup>7</sup> Službene novine FBiH, br. 70/08.

<sup>8</sup> Službeni glasnik RS, 73/08

ovog Zakona, 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. Za razliku od federalnog, Zakon u RS je donekle različito koncipiran u odnosu na krovni, u nekim segmentima i dosta liberalnije, te manje precizno, što će se pokazati kao osnovni nedostatak ovog zakona.

Dakle, iako su zakoni kojima se regulišu pitanja vezana za postojanje sukoba interesa u BiH ova pitanja regulisala na identičan ili sličan način, ipak među njima postoje određene razlike i to prije svega između Zakona na nivou BiH i RS (Zakon u Federaciji BiH i Brčko Distriktu BiH imaju skoro pa identična pravna rješenja u odnosu na Zakon na nivou BiH). Upravo zbog ovih razlika i neusklađenosti na različitim nivoima, dolazi i do problema u primjeni zakona, te se samim tim ostavlja suviše prostora i mogućnostima zvaničnicima da ostaju i situaciji sukoba interesa.

Prva razlika se pojavljuje već u samom definisanju pojma „izabrani predstavnici“. U Zakonu na nivou BiH pod izabranim predstavnicima podrazumijevaju se članovi Predsjedništva BiH (koji se biraju na izborima neposredno od strane birača), dok se

u Republici Srpskoj predsjednik Republike i potpredsjednici Republike smatraju nosiocima izvršnih funkcija, iako se, isto kao i članovi Predsjedništva BiH, biraju direktno na izborima od strane birača. S druge strane, u Federaciji BiH nosiocima izvršnih funkcija smatraju se predsjednik i potpredsjednici Federacije, iako ih bira Parlament, a ne birači.

Druga značajna razlika je pitanje obima primjene prema članovima porodice izabраниh predstavnika, nosilaca izvršne funkcije ili savjetnika. Naime, u Zakonu RS taj krug lica na koje 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 (član 4, stav 1, tačka g). S druge strane, Zakonom na državnom nivou propisano je da se pod srođnicima smatraju „bliski srođnici, srođnici u pravoj liniji, srođnici po pobočnoj liniji do trećeg stepena, srođnici po tazbini do drugog stepena i dijete bračnog druga“. Dakle, Zakon RS se ne primjenjuje u slučaju tzv. tazbinskog srođstva (srođstva naslonjenog na postojanje braka) i odnosi se samo na dijete bračnog druga, odnosno Zakon RS se primjenjuje samo na prvi stepen tazbinskog srođstva, ali se ne odnosi na drugi stepen. Tako 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 ovu situaciju ne prepoznaje kao postojanje sukoba interesa, dok prema Zakonu na državnom nivou lica koja se nađu u takvoj situaciji podliježu primjeni Zakona. Ovakvim rješenjem Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske **sužava krug lica** na koja se odnosi i zasigurno ne doprinosi prevenciji sukoba interesa u organima vlasti u Republici Srpskoj.

Osim navedenih razlika, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti RS sadrži i druge kontroverzne odredbe. 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 na nivou RS mogu biti članovi nadzornih odbora i direktori javnih preduzeća koja su osnovale 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 Republika Srpska. Interesantno je pomenuti da Zakon RS ne zabranjuje izabranim predstavnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima da budu u nadzornim odborima upravnih organizacija, 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). S druge strane, Zakon na nivou BiH „članstvo u poslovodnom odboru ili direkciji, ili obnašanje dužnosti direktora agencije za privatizaciju” smatra nespojivim sa dužnostima izabranih zvaničnika ili nosioca izvršne dužnosti (Član 4, stav 2.).

Prisutne su i druge razlike među zakonima, kao npr. sljedeće:

a) Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH, Zakon Federacije BiH i Zakon Brčko Distrikta predviđaju rok od **6 mjeseci** zabrane vršenja funkcije u nadzornim

odborima ili na pozicijama direktora javnih preduzeća, nakon prestanka mandata dok je taj rok u **Republici Srpskoj 3 mjeseca**;

b) Zakon BiH, Zakon Federacije BiH i Zakon Brčko Distrikta BiH pored zabrana vršenja funkcija u nadzornim odborima i direktora javnih preduzeća, taj krug kako funkcija („članovi upravnog odbora, nadzornog odbora, skupštine, uprave ili menadžmenta niti biti u svojstvu ovlaštenog lica u javnom preduzeću), 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 Federacije BiH i Zakon Brčko Distrikta BiH 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).

d) U Zakonu RS vrijednost ugovora koji može potpisati izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije i savjetnik sa pravnim licem u većinskom vlasništvu države, entiteta, grada, opštine može biti manja od 30.000 KM, dok Federaciji BiH i Brčko Distriktu BiH je taj iznos 5.000,00 KM.



Kada je u pitanju zabrana pružanja ličnih usluga, Zakon u Brčko Distriktu je u ovom slučaju 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.

Međutim, prema Zakonu RS izabrani predstavnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu zaključivati ugovore o pružanju ličnih usluga sa javnim preduzećima niti sa privrednim društvima koje zaključuje 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. 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 veoma visoko postavljen, te je u drugim jurisdikcijama u BiH iznosu do 5.000,00 KM godišnje mnogo prihvatljivije rješenje. 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.

Dok u Zakonu BiH, Zakonu Federacije BiH i Zakonu Brčko Distrikta BiH jasno stoji da se radi o vrijednosti posla privrednog društva sa vladom, 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.

## Kako i kome prijaviti sukob interesa?

Centralna izborna komisija BiH ima nadležnost da postupa po prijavama iz oblasti sukoba interesa po Zakonu BiH, Zakonu Federacije BiH i Zakonu Brčko distrikta BiH, dok u Republici Srpskoj ta nadležnost pripada Komisiji za sprečavanje sukova interesa u organima vlasti Republike Srpske, kao prvostepenom organu, odnosno Komisiji za žalbe, kao drugostepenom organu.

CIK BiH osnovana je 2001. godine, nakon usvajanja Izbornog zakona BiH u Parlamentarnoj skupštini BiH. Ovo tijelo broji sedam članova iz reda sva tri konstitutivna naroda i ostalih, s tim da se Predsjednik imenuje iz reda njenih članova. Predsjednik CIK BiH se rotira svakih 15 mjeseci, s tim da jedan član Komisije može biti izabran na ovu funkciju samo jednom u periodu od 5 godina, te se pri rotaciji Predsjednika CIK BiH mora poštovati nacionalni princip.

Komisiju za sprečavanje sukoba interesa u organima vlasti RS imenuje Narodna skupština RS. Po Zakonu, Komisija ima 6 članova, s tim da najmanje jedan mora biti diplomirani pravnik sa položenim stručnim ispitom. Ostali članovi Komisije se biraju na osnovu konkursa iz reda sva tri konstitutivna naroda, nakon čega nadležno skupštinsko tijelo predlaže kandidate za izbor članova Komisije, dok se sam izbor vrši glasanjem poslanika u NS RS.

Postupak utvrđivanja sukoba interesa pred CIK BiH se pokreće na zahtjev Komisije, ili lica o kome se radi, s tim da i svako treće lice može da da inicijativu CIK BiH da se pokrene postupak za utvrđivanje sukoba interesa.

Prijava se u pravilu podnosi u pismenoj formi i sa priloženim dokazima. Prijava može biti u formi informacije, upozorenja ili predstavke građana, fizičkih i pravnih lica, organa i institucija, da određeno lice ili više lica, krše odredbe zakona o sukobu interesa.

Međutim, ono što je problem u ovakvom zakonskom rješenju je to što CIK BiH u svojoj praksi i svojim odlukama ne omogućava trećim licima (nevladinim

organizacijama i građanima) koja su podnijela inicijativu za utvrđivanje da li u konkretnom slučaju postoji sukob interesa da imaju status stranke u upravnom postupku, pa samim time i ova treća lica nemaju pravo na pravno sredstvo – tužbu Sudu Bosne i Hercegovine - u slučaju da CIK BiH utvrdi da u konkretnom slučaju nema sukoba interesa.

Sa druge strane, u Republici Srpskoj Komisija pokreće postupak za utvrđivanje postojanja sukoba interesa po vlastitoj inicijativi ili na inicijativu nekog fizičkog ili pravnog lica koju ocijeni osnovanom. Praksa je pokazala da Komisija dozvoljava trećim licima da podnesu inicijativu, da ta treća lica smatra strankom u upravnom postupku i da ta treća lica mogu da ulože žalbu ako nisu zadovoljni odlukom Komisije, ili pak da pokrenu i postupak upravnog spora pred nadležnim okružnim sudom.

Problem u primjeni zakona je u tome što CIK BiH posebno usko tumači Zakon(e) koje primjenjuje (BiH, Federacije BiH i Brčko Distrikta BiH), tako da u velikom broju situacija koje očigledno predstavljaju sukob interesa CIK BiH proglašava da ne postoji sukob interesa.

Praksa Komisije za rješavanje sukoba interesa u Republici Srpskoj pokazala je da Komisija za više od godinu i po dana rada nije utvrdila ni jedan slučaj postojanja sukoba interesa, tumačeći Zakon krajnje restriktivno i ponekad krajnje paušalno bez namjere da se zaista bavi pitanjem postojanja sukoba interesa.

## Reference

Centralna Izborna Komisija *Pravila o provođenju postupka*, Službeni glasnik BiH 13/02, 20/03, 4/04, 10/04 i 102/06

ICAC and CMC (2004). *Identifying Conflict of Interests in the Public Sector*.

Martinović. A. *Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH – ocjena kvaliteta i stepena provedbe zakonskog okvira i prijedlozi za poboljšanje*; Fond Otvoreno društvo BiH i TI BiH, decembar 2007. godine.

Pope, J. (2000) *TI Source Book: Confronting Corruption – The Elements of National Integrity System*.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, 73/08.

Zakon o sukobu interesa u insitucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH 16/02, 14/03, 12/04, 63/08

Zakon o sukobu interesa u institucijama Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH 70/08

Zakon o sukobu interesa u insitucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 43/08 i 47/08