



# **ANALIZA PRIMJENE REFORMSKIH ZAKONA**



**JULI 2024**

# Analiza primjene reformskih zakona

Vlasti u Bosni i Hercegovinu su u decembru 2022. godine odluku o dobijanju kandidatskog statusa za članstvo u EU dočekale sa najavama ubrzanja reformi i ispunjenja zahtjeva Evropske komisije. Najavljene reforme su za cilj imale unapređenje u oblasti vladavine prava i ljudskih prava. Euforija povodom kandidature nije potrajala dugo, a zakoni koji su trebali biti reformski usvajani su na netransparentan način, bez mogućnosti za smisleno učešće civilnog društva i drugih zainteresovanih aktera. Iako se na njih čekalo godinama, a vlasti nisu pokazivale hitnost u svom radu, zakoni su najčešće usvajani u hitnoj proceduri, bez mogućnosti unapređenja kroz amandmansko djelovanje.

Prijedlozi organizacija civilnog društva upućivani u toku javnih konsultacija uglavnom nisu usvajani, a javnost, zbog čestih izmjena prije samog glasanja u Vijeću ministara, nije imala informaciju koja verzija zakona je usvojena. Unatoč velikim očekivanjima građana BiH, problemi u primjeni nekih reformskih zakona su pokazatelj da suštinski problemi nisu riješeni na adekvatan način i da će biti neophodno dodatno unapređenje i usklađivanje ovih zakona sa evropskim standardima u nastavku integracijskog procesa.

## Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH\*

**Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine** na snazi je od septembra 2023.g. Transparency International BiH je od stupanja na snagu novog Zakona pokrenuo nekoliko upravnih postupaka pred institucijama BiH koji su rezultirali odbijajućim odlukama zbog čega je nastavljan dalji postupak po žalbama pred Žalbenim vijećem pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Iako su pojedine žalbe izjavljivane u novembru i decembru 2023.g. Transparency International BiH odluke po tim žalbama nije zaprimio. Drugostepeni organ postupio je po žalbama i odluke donio u zakonom propisanom roku, međutim Transparency International BiH iste još nije zaprimio, iako je Zakonom propisana obaveza da se rješenje po žalbi donese i dostavi podnosiocu zahtjeva putem prvostepenog organa, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema žalbe. Novim zakonom nisu propisane prekršajne odredbe za organe koji prekrše rokove za dostavu drugostepenih odluka.

TI BiH je uočio i određene **nelogičnosti u pojedinim odredbama zakona**. Dok član 28. stav 1. Zakona propisuje da podnosilac zahtjeva može izjaviti žalbu protiv rješenja institucije BiH donesenog u prvostepenom postupku po zahtjevu za pristup informaciji, stav 4. istog člana navodi da **žalba ne odgađa izvršenje rješenja**. Obzirom da se u slučaju odbijanja pristupa informacijama

---

\* Transparency International u BiH je nakon objavljivanja analize zaprimio reakciju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara BiH na dio koji se odnosi na primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH. U originalnoj verziji analize je objavljeno da Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH nije ispoštovalo zakonski rok za postupanje po žalbama u drugostepenom postupku. Dodatnom provjerom je utvrđeno da je Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH donijelo odluke u zakonskom roku, ali da prvostepeni organi nisu dostavili rješenje po žalbi podnosiocu zahtjeva, odnosno TI BiH. Ova verzija analize je izmijenjena u skladu sa rezultatima provjere.

stranci ne omogućava nikakvo pravo, suvišno je apostrofirati da izjavljena žalba ne odgađa izvršenje rješenja, odnosno da žalba nema tzv. suspenzivno dejstvo.

Članom 29. stav (2) koji se odnosi na **odgađanje izvršenja** rješenja u slučaju omogućavanja pristupa informacijama pokretanjem tužbe pred Sudom BiH, **vrijeđa se načelo konačnosti drugostepenog rješenja** iz opšteg upravnog postupka. Ova odredba ne odgovara pravnom sistemu BiH, jer su drugostepena rješenja donesena u korist stranke konačna i izvršna. Ni stav (3) ovog člana koji omogućava da institucija koja je donijela prvostepeno rješenje pokrene upravni spor i zatraži preispitivanje drugostepene odluke pred nadležnim sudom, nije svojstven pravnom sistemu BiH. Ukoliko institucije budu pokretale upravne sporove, stranke u čiju korist je donesena drugostepena odluka naći će se u nepovoljnijoj poziciji jer tužba u ovakvim slučajevima odgađa izvršenje rješenja kojim je omogućen pristup informaciji.

## Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH

Parlamentarna skupština BiH je u septembru 2023. godine usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću. Iako je Evropska komisija u svom Mišljenju o aplikaciji BiH za članstvo u EU iz 2019. godine naložila hitne izmjene ovog Zakona sa ciljem jačanja integriteta nosilaca pravosudnih funkcija, na usvajanje se čekalo duže od četiri godine, a u praksi se pokazalo da ne postoji politička volja za dosljednu primjenu novih odredbi Zakona.

Usvojenim izmjenama nisu adresirane sve preporuke Venecijanske komisije i Evropske unije. TI BiH je upozoravao<sup>1</sup> da je VM **suzilo odredbu o sukobu interesa** propisavši obavezu za podnošenje podataka o imovini samo za članove istog domaćinstva. Sužen je i opseg informacija koje nosioci pravosudnih funkcija i članovi VSTV-a moraju prijavljivati u imovinskim kartonima. Problematizovan je i način provjere prijavljenih podataka u imovinskim kartonima zbog mogućnosti subjektivne procjene kriterijuma rizika i nejednakog tretmana pri izboru nosila pravosudnih funkcija čiji će se dostavljeni podaci provjeravati. Sankcije za nepravovremeno dostavljanje ili svjesno dostavljanje nepotpunih i netačnih podataka u imovinskim kartonima nisu adekvatno propisane.

Prije početka implementacije izmjena Zakona u decembru 2023. godine, VSTV je **bez provjera imovinskih kartona imenovao** određeni broj nosilaca pravosudnih funkcija. Budžet institucija BiH za 2024. godinu nije usvojen u skladu sa zakonskim rokom, odnosno usvojen je tek u julu 2024. godine, što znači da **sredstva za uspostavljanje Odjela za provođenje postupaka po izvještajima nisu obezbijeđena pravovremeno**. VSTV se četiri puta urgencijama bezuspješno obraćao Ministarstvu finansija BiH sa ciljem izvršenja zakonskih obaveza.

Vijeće je u oktobru 2023. godine tražilo prolongiranje primjene Zakona u dijelu koji se odnosi na Odjel i zatraženo je tumačenje određenih odredbi zakona koje su u koliziji.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Saopštenje za medije, "TI BiH: Predloženi zakoni daju privid reformi dok se izbjegava uvođenje stvarne odgovornosti i transparentnosti", 29.08.2023, <https://ti-bih.org/ti-bih-predlozeni-zakoni-daju-privid-reformi-dok-se-izbjegava-uvodjenje-stvarne-odgovornosti-i-transparentnosti/>

<sup>2</sup> Primjerice, Zakon podrazumijeva da svi novoimenovani nosioci pravosudnih funkcija treba da dostave svoje početne izvještaje najkasnije 20 dana od preuzimanja dužnosti, dok druga odredba propisuje da je neophodno odbiti rezultate analize tog izvještaja prije preuzimanja dužnosti.

Parlamentarna skupština BiH je u januaru 2024. godine odgodila primjenu odredbi koje se odnose na rad Odjela, a već tada je bilo jasno da tri mjeseca neće biti dovoljna za implementaciju zakonskih obaveza. Nedostatak prelaznih odredbi je uzrokovao konfuziju po pitanju okončanja procedura imenovanja koja su bila u toku u trenutku stupanja na snagu izmjena Zakona.

### **Neprovođenjem novih odredbi Zakona je dovedeno u pitanje funkcionisanje VSTV-a.**

Zbog predstojećeg isteka mandata nekoliko članova, u slučaju nepostizanja uslova za imenovanje novih članova, u februaru 2025. godine ne bi bilo kvoruma za održavanje sjednica Vijeća. VSTV je donosio odluke o imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija, ali njihovo stupanje na dužnost nije bilo moguće prije provjera imovinskih kartona. Privremeno rješenje za sprečavanje potpunog kolapsa pravosudnog sistema za koje se odlučio VSTV jesu odluke o imenovanju sudija i tužilaca kao vršioca dužnosti glavnih tužilaca i predsjednika sudova do uspostavljanja Odjela, odnosno izvršenja provjera.

Zbog sporosti u radu pravosuđa, izazov predstavlja i mogućnost propitivanja odluka o imenovanjima pred Sudom BiH, što podrazumijeva suspenziju stupanja na dužnost. Obzirom na veliki broj nedostajućih sudija i tužilaca<sup>3</sup>, a pozivajući se na dosadašnju praksu provjera, potencijalni problem nakon formiranja Odjela može biti dužina procesa provjera u OSA-i i SIPA-i.

Odredbe o vanjskim saradnicima koji će vršiti superviziju rada Odjela dodatno usložnjavaju procedure. Naime, ovi saradnici će imati pravo uvida u sve dokumente, ali ne i u lične podatke. Obzirom da se sve provjere tiču ličnih podataka, to će zahtijevati anonimizaciju velikog broja dokumenata. VSTV je nakon usvajanja Zakona usvojio *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta* i *Pravilnik o izvještajima o imovini i interesima*.

Predstavnički dom PS BiH je na prijedlog Vijeća ministara usvojio Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine. Novim izmjenama se **omogućava stupanje na dužnost** svih osoba imenovanih u periodu od 23. Marta 2024. godine do 28. februara 2025. godine. Imenovani će preuzeti dužnost **bez provjera izvještaja o imovini i interesima**, a te provjere će se obaviti nakon uspostavljanja Odjela za provođenje postupaka po izvještajima. U slučaju negativnog ishoda provjera, protiv tih nosilaca pravosudnih funkcija će se pokrenuti disciplinski postupak. Ovakvom odredbom se obesmišljava inicijalni cilj hitnih izmjena Zakona, odnosno jačanje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija kroz imovinske i dodatne provjere.

Evropska komisija je BiH osim hitnih izmjena, čiji je cilj trebalo biti jačanje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija, naložila i **usvajanje novog zakona o VSTV-u**. Radna grupa zadužena za izradu teksta novog zakona je sa radom završila u martu 2024. godine, a **Venecijanska komisija je krajem juna objavila privremeno mišljenje<sup>4</sup> o prednacrtu**. U mišljenju se, između ostalog, preporučuje dodjeljivanje ustavnog statusa VSTV-u; davanje prednosti meritornosti u odnosu na etnički kriterij pri izboru članova Vijeća i da broj članova bude neparan; zakonsko definisanje ovlasti Vijeća, odjela i pododjela, u odnosu na neprecizan tekst

<sup>3</sup> Prema Godišnjem izvještaju VSTV za 2022. godinu, kada je zabilježen najveći broj nedostajućih sudija, 150 pozicija (13% predviđenih sistematizacijom) je bilo upražnjeno. Iste godine je 15% tužilačkih pozicija predviđenih sistematizacijom ostalo nepopunjeno (primljeno je 358 od 425 sistematizovanih tužilaca). Izvor: Studija sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2023, Transparency International u BiH, 2024.

<sup>4</sup> Interim Follow-up Opinion to previous Opinions on the High Judicial and Prosecutorial Council, adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024), dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)009-e)

prednacrt; uključivanje većeg broja nenosilaca pravosudnih funkcija u sastav Vijeća i jačanje parlamentarnog nadzora nad izborom članova od strane izvršne vlasti.

Venecijanska komisija je naglasila nedostatak transparentnosti u procesu izrade prednacrt i preporučila je organizovanje širokih konsultacija kako bi svi zainteresovani akteri imali dovoljno vremena za slanje komentara i prijedloga za unapređenje teksta zakona.

Zabrinjavajuće je da prednacrt novog Zakona sadrži iste odredbe važećeg Zakona u poglavlju koje se odnosi na nespojivost dužnosti i izvještavanje o imovini, a na čija je potencijalna negativna dejstva prije usvajanja važećeg Zakona upozoravao TI BiH. Konstantno odgađanje primjene ovih odredbi Zakona je onemogućilo testiranje usvojenog rješenja u praksi.

## Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti

Usvajanjem u hitnoj proceduri *Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti* u posljednjem trenutku je izbjegnuto vraćanje Bosne i Hercegovine na listu visokorizičnih trećih zemalja sa strukturnim nedostacima u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma od strane Finansijske akcione grupe (FATF). Očekuju se izvještaji Evropske komisije i Odbora stručnjaka za ocjenu mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL-a) koji će pokazati je li i u kojoj mjeri BiH uskladila svoje zakonodavstvo sa međunarodnim standardima i preporukama.

Vijeće ministara BiH (VM BiH) je dužno usvojiti **podzakonske akte**<sup>5</sup> utvrđene Zakonom na prijedlog Ministarstva sigurnosti u roku od 6 mjeseci (kraj avgusta 2024) od dana stupanja na snagu. Obzirom na veliki broj podzakonskih akata koje je neophodno pripremiti sa ciljem poštivanja zakonskih rokova, potrebno je **intenzivirati monitoring** rada Ministarstva sigurnosti BiH, odnosno Radne grupe zadužene za izradu Prijedloga pravilnika o provođenju Zakona u drugoj polovini 2024. godine.

Zakon predviđa i formiranje **stalnog koordinacionog tijela**, iako ne precizira rok za njegovo uspostavljanje. VM BiH će nakon konsultacija sa entitetskim i Vladom Brčko distrikta detaljnije propisati sastav, način komunikacije i odlučivanja, te druge odredbe značajne za funkcionisanje ovog tijela. Zakon ne definiše ni rok za uspostavljanje **registra stvarnih vlasnika**. Član 85 propisuje dostupnost podataka iz registara stvarnih vlasnika pravnih lica *“uspostavljenih u skladu sa zakonima u BiH”*, i navodi da *„organi i institucije koji vode registre is stava (1) ovog člana zaključit će sporazum o tehničkoj saradnji kako bi se uspostavila jedinstvena tačka pristupa.“* Ovaj

---

<sup>5</sup> Podzakonskim aktima će se regulisati sadržaj i način provođenja mjera pojačane identifikacije i praćenja (**član 29**); faktori na osnovu kojih se procjenjuje da li je poslovni odnos ili transakcija niskog rizika (**član 30**); način formiranja, ažuriranja i objavljivanja liste javnih funkcija iz člana 4. tačka s) (**član 34**); tačan sadržaj i raspored podataka koji se od obveznika dostavljaju Finansijsko-obavještajnom odjelu Državne agencije za istrage i zaštitu (FOO) (**član 46**); lista indikatora za prepoznavanje sumnjivih transakcija odnosno sredstava i klijenata u vezi s kojima postoje razlozi za sumnju na pranje novca ili finansiranje terorističkih aktivnosti (**član 57**); Uputstvo o primjeni ciljanih i propocionalnih mjera prema rizičnim neprofitnim organizacijama s ciljem sprečavanja zloupotrebe neprofitnih organizacija za finansiranje terorističkih aktivnosti (**član 84**); liste: a) visokorizičnih zemalja sa strateškim nedostacima u polju sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma; b) zemalja u kojima postoji veća vjerovatnoća pojavljivanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti (**član 86**).

Vijeće ministara može podzakonskim aktom bliže definisati sadržaj podataka koje je obveznik dužan pribaviti u svrhu provođenja mjera identifikacije i praćenje obavještavana FOO (**član 15**) i uslove pod kojima se od obveznika ne zahtijeva da FOO-u dostavi informacije o gotovinskim, povezanim gotovinskim i bezgotovinskim transakcijama određenog klijenta u iznosima istim ili većim od onih navedenih u stavu (1) ovog člana. (**član 43**).

član ne precizira zakone na osnovu koji će registri biti uspostavljeni, niti navodi institucije nadležne za njihovo vođenje.

Osim usaglašavanja sa međunarodnim preporukama koje nisu uzete u obzir prilikom usvajanja ovog Zakona, u toku pregovora za članstvo u EU, BiH će morati uskladiti svoje zakonodavstvo sa **novim paketom pravila** protiv pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti usvojenom na nivou EU u maju 2024. godine.

Novom **uredbom** se pravila za sprečavanje pranja novca prvi put detaljno usklađuju za cijelu EU, uz **proširenja na nove obveznike**. Usvojena je i nova **direktiva** kojom se nastoji **poboljšati organizacija nacionalnih sistema za sprečavanje pranja novca**, kroz utvrđivanje jasnih pravila za saradnju sa finansijsko-obavještajnim jedinicama i nadzornim tijelima. Novim pravilima se predviđa **osnivanje Evropskog tijela za sprečavanja pranja novca i finansiranje terorizma**, koje će biti nadležno za direktni i indirektni nadzor nad visokorizičnim obveznicima u finansijskom sektoru.

## Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama na nivou BiH

Nakon višegodišnjeg odugovlačenja i pod pritiskom Evropske unije prije odlučivanja o otvaranju pregovora sa BiH, vlast na državnom nivou je početkom marta 2024. godine usvojila Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama na nivou BiH. Zakon je stupio na snagu 23.03.2024. godine, a **primjena je odgođena za 6 mjeseci, odnosno do septembra 2024. godine**.

Odgađanje primjene se ne odnosi na član koji propisuje pokretanje postupka imenovanja članova Komisije za odlučivanje o sukobu interesa. Parlamentarna skupština BiH je imala rok od 30 dana od dana stupanja na snagu novog Zakona da pokrene postupak imenovanja i okonča ga u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu. Javni konkurs<sup>6</sup> za izbor 7 članova Komisije je raspisan 29.05.2024. godine<sup>7</sup> i malo je vjerovatno da će biti ispoštovan propisani rok za imenovanje.

Komisija u roku od 90 dana od dana primjene ovog Zakona (u decembru 2024. godine) mora donijeti veliki broj **podzakonkih akata**<sup>8</sup> i objaviti ih na internet stranici Komisije. Obzirom na sporost u provođenju postupka imenovanja, neophodan je aktivan monitoring rada Komisije nakon njenog osnivanja u procesu pripreme i usvajanja podzakonkih akata. Zakon propisuje da do usvajanja novih podzakonkih akata na snazi ostaju svi podzakonski akti doneseni na osnovu ranijeg Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, osim ako su u suprotnosti sa novim

---

<sup>6</sup> Tekst javnog konkursa dostupan na web stranici Parlamentarne skupštine BiH: <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/konkursi/310524%20tekst%20javnog%20konkursa%20-%20komisija%20za%20sukob%20interesa%20%20sa%20obrascem%20-%20H.pdf>

<sup>7</sup> Sudeći prema datumu, rok od 30 dana za raspisivanje konkursa nije ispoštovan. Istovremeno, odredba Zakona propisuje da će PS BiH "pokrenuti postupak imenovanja", tj. nije striktno propisano da se raspiše javni konkurs. Neprecizno postavljena odredba ostavlja prostor za različite interpretacije.

<sup>8</sup> Podzakonski akti koje Komisija za sprečavanje sukoba interesa u institucijama na nivou institucija BiH mora donijeti: Pravilnik kojim će propisati postupak, način evidentiranja, predaju i čuvanje primljenih poklona na nivou institucija Bosne i Hercegovine; Pravilnik kojim se uređuju način podnošenja i izgled obrasca za podnošenje izvještaja o finansijskom stanju i imovini; Pravilnik o prikupljanju i postupku provjere podataka iz izvještaja o finansijskom stanju i imovini nosilaca javnih funkcija; Pravilnik o načinu vođenja Registra, kojim će propisati pravila o vođenju Registra, obrasce, kao i urediti druga pitanja neophodna za funkcionisanje Registra; Pravilnik o načinu vođenja postupka odlučivanja o sukobu interesa u institucijama na nivou Bosne i Hercegovine i načinu dostavljanja odluka

Zakonom. Postupci pokrenuti do dana primjene novog Zakona će se okončati po propisima koji su bili na snazi u vrijeme pokretanja postupka, ako je to povoljnije za stranku u postupku.