



Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine

Ocjena kvaliteta i stepena provedbe zakonskog okvira i prijedlozi za poboljšanje

- Nacrt dokumenta -

Autor: Aleksandra Martinović

Korupciju, definisanu kao „zloupotrebu javnog položaja radi ostvarivanja privatne koristi”, nemoguće je suzbijati ukoliko je donošenje odluka bitnih za širu društvenu zajednicu zasnovano na nečijem ličnom interesu. Upravo iz tog razloga se problem sukoba javnih i privatnih interesa, odnosno njegova prevencija i rješavanje, često navodi kao jedan od najvažnijih stubova u sistemskom rješavanju problema korupcije.

Zakonski okvir

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Zakon o sukobu interesa) nametnuo je Visoki predstavnik za BiH, a Parlamentarna skupština BiH usvojila u istovjetnom tekstu oktobra 2002.g., dok je 2004.g. usvojen Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sukobu interesa¹. Ova dva zakona, zajedno sa Uputstvom za primjenu Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH², Pravilima o vođenju postupka³; Pravilnikom o načinu vođenja registra⁴ i kriterijima za izricanje novčane sankcije izabranom zvaničniku, nosiocu izvršne dužnosti, savjetniku ili bliskom srodniku, koji su doneseni na 144. na sjednici Centralne izborne komisije BiH, održanoj 17. 3. 2005. predstavljaju trenutno važeći zakonski osnov koji reguliše sukob interesa izabranih zvaničnika, nosioca izvršnih funkcija i savjetnika (u daljem tekstu javnih zvaničnika) u institucijama vlasti BiH.

Nadležni organ za implementaciju Zakona je Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH). Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji CIK BiH formiran je Odsjek za primjenu Zakona, u okviru kojeg se provode poslovi vezani za njegovu implementaciju.

Iako je Zakonom predviđeno da Entiteti i Distrikt Brčko moraju donijeti svoje zakone iz oblasti sukoba interesa u roku od 60 dana, to se do danas nije u potpunosti dogodilo, naime samo je Distrikt Brčko donio svoj Zakon u decembru 2002.g. Ipak, Zakonom o sukobu interesa predviđa se da se, dok Entiteti ne donesu svoje zakone o sukobu interesa, moraju primjenjivati odredbe Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Stoga, i pored nedonošenja zakona na nivou Entiteta, postoji zakonski okvir vezan za problematiku sukoba interesa koji je primjenjiv na cijeloj teritoriji BiH, što je precizirano i u pomenutom Uputstvu za primjenu zakona. Zakon o sukobu interesa se, slijedstveno tome, primjenjuje i na nižim nivoima vlasti: kantonalnim, gradskim i opštinskim. Tako se Zakon odnosi na sledeće javne zvaničnike

Kako je danas prilično nerelano očekivati da će entiteti ikada usvojiti svoje zakone o sukobu interesa, a to, sa aspekta implementacije zakona vjerovatno nije ni nužno, obzirom da je Centralna Izborna Komisija BiH (CIK BiH) jedino stalno izborno tijelo u zemlji koje ima već razvijenu praksu u ovoj oblasti, kao i da su upravo organi sa nižih nivoa vlasti u dosadašnjoj provedbi zakona pokazali daleko najveći stepen odgovornosti (vidjeti šire u daljem tekstu – indikatori provedbe zakona), **potrebno je kroz Zakon i zvanično preneti ovlaštenja svih nivoa vlasti na CIK u provođenju ovog zakona.**

Trenutno, Zakon o sukobu interesa se odnosi na sledeće zvaničnike na državnom nivou:

- Predsjedništvo BiH;
- delegati u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH;

¹ Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Službeni glasnik BiH, br. 16/02, 12/04

² Sl. Glasnik BiH, br. 16/03 i 19/03

³ Sl. glasnik BiH, br. 13/03, 20/03, 4/04, 10/04 i 102/06

⁴ Sl. glasnik BiH, br. 39/05

- članovi Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH;
- generalni sekretar u oba doma Parlamentarne skupštine BiH;
- direktori, njihovi zamjenici i pomoćnici svih organa državne službe, agencija i direktorata kao i institucija imenovanih od strane Savjeta ministara BiH, Parlamentarne skupštine ili Predsjedništva BiH; i
- predsjednik i članovi Savjeta ministara BiH.

Na entitetskom nivou to su:

- Predsjednik i potpredsjednici RS i FBiH;
- poslanici u oba doma entitetskih parlamenata;
- generalni sekretar oba doma entitetskih parlamenata;
- direktori, njihovi zamjenici i pomoćnici svih organa državne službe na nivou Entiteta, agencija i direktorata kao i institucija imenovanih od strane Vlade Entiteta, Skupštine ili Predsjednika Entiteta; i
- predsjednik i članovi Vlade Entiteta.
- Na kantonalnom nivou to su:
- poslanici kantonalnih skupština,
- direktori, njihovi zamjenici i pomoćnici svih organa državne službe na nivou kantona, agencija i direktorata kao i institucija imenovanih od strane Vlade ili Skupštine kantona i
- premijer i članovi Vlade kantona.
- Na lokalnom nivou to su:
- načelnik i zamjenik načelnika opština i
- članovi opštinskih skupština.

U Distriktu Brčko to su:

- gradonačelnik,
- članovi skupštine i
- predsjednik i članovi vlade.

Pored istoimenog zakona, sukob interesa za pojedine profesije definisan je i drugim zakonskim aktima, kao što su zakoni o državnoj službi na državnom i nivou entitet za državne službenike ovih nivoa, procesni zakoni (Zakon o krivičnom postupku i Zakon o parničnom postupku) i Kodeks sudske etike za zaposlene u pravosudnim organima itd. **Međutim, još uvijek postoje javne funkcije za koje ne postoje slični mehanizmi sprečavanja i sankcionisanja sukoba interesa (na primjer u obrazovnim ustanovama), a koje bi trebalo uključiti ili u Zakon o sukobu interesa ili u neki drugi pravni akt.**

Kako bi sam naziv Zakona doslednije odražavao tematiku koju reguliše, njega bi trebalo **izmjeniti u «Zakon o sprečavanju sukoba interesa u Bosni i Hercegovini»**. Zemlje iz okruženja su uglavnom na sličan način naslovile svoje relevantne zakone - Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, u R. Srbiji⁵ i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti u R. Hrvatskoj⁶.

Zakon počinje opštim odredbama i načelima djelovanja koji predstavljaju temelje etičkog kodeksa u vršenju javne funkcije, te definiše da sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost ili nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija. Iako izlazi iz okvira ovog rada, problem razrađenih etičkih, odnosno kodeksa ponašanja ne može se

5 Službeni glasnik RS, broj 43/04)

6 Narodne novine« broj 163/03

zaobići. Brojni međunarodni standardi, između ostalih i Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije, nalažu da je donošenje pojedinačnih kodeksa ponašanja za sve nivoe vlasti, i šire, za sve javne ustanove i profesije u jednoj zemlji, minimum standarda za prevenciju korupcije. **Zbog toga bi i u BiH trebalo insistirati da sve institucije vlasti i javni organi svih nivoa usvoje kodekse ponašanja za svoje uposlenike.**

Praktično najvažnije odredbe Zakona o sukobu interesa odnose se na nespojivosti funkcija, odnosno na zabranu izabranim zvaničnicima, nosiocima izvršnih funkcija i savjetnicima vršenje funkcije direktora, ovlaštene osobe ili člana u upravnim tijelima javnih preduzeća i agencija za privatizaciju u periodu od šest mjeseci po prestanku obavljanja javne dužnosti. Zakon takođe zabranjuje angažman u privatnim preduzećima koja posluju sa vladom ili u koja je organ vlasti vršio ulaganja pod određenim uslovima, ne samo javnim zvaničnicima već i njihovim bliskim srođnicima. Takođe je zabranjeno sklapanje ugovore o pružanju ličnih usluga sa bilo kojim javnim ili privatnim preduzećem koje sklapa ugovore ili na drugi način posluje sa vladama bilo kog nivoa; obavljanje više od jedne izvršne dužnosti i druge nespojivosti.

Za kršenje ovih odredbi Zakona predviđene su dosta ozbiljne sankcije – zabrana kandidovanja na bilo koju izabranu dužnost u periodu od četiri godine i novčana sankcija između 1.000KM i 10.000KM.

Ove odredbe su primjerene ali je njihov glavni nedostatak u tome što ne prave razliku između zvaničnika različitih nivoa vlasti, odnosno što se iste zakonske odredbe primjenjuju na zvaničnike najviših nivoa – Države i entiteta, kao i na zvaničnike na najnižem, opštinskom nivou. Djelom zbog ovoga, CIK je u dužem periodu po usvajanju Zakona postupala isključivo preventivno – dajući zvaničnicima mogućnost da sami provjere, slanjem upita CIK, da li se nalaze u sukobu interesa odnosno da li bi prihvatanje nove izabrane/izvršne dužnosti predstavljalo sukob interesa sa stanovišta zakona. Ovakve mjere su donekle opravdane za zvaničnike nižih nivoa vlasti ali kada su u pitanju odgovornije funkcije na višim nivoima, izgovora za nezakonito ponašanje ne smije biti. Zato bi trebalo **uvesti jasne razlike u sankcijama, primjerene nivou odgovornosti koje pojedini nivo vlasti podrazumjeva.**

Ove odredbe se sve više poštuju u praksi, jer je ujedno sve jednostavnije provjeriti da li je neko od javnih funkcionera istovremeno član poslovnog, upravnog, nadzornog ili izvršnog odbora, obzirom da se imena osoba imenovanih na navedene funkcije objavljuju u službenim glasilima BiH, Entiteta i Distrikta Brčko. Međutim, zvaničnici koriste svoje pozicije da za članove takvih odbora predlože lica – članove političke partije kojoj pripadaju ili imaju neku drugu veznu okolnost, a što je teško utvrditi⁷.

Član 10. Zakona odnosi se na poklone odnosno svaku isplatu, činidbu, uslugu, ili predmet od vrijednosti učinjene neposredno primatelju, bez naknade ili očekivanja naknade. Javni zvaničnici dužni su prijaviti CIK svaku vrijednost poklona ili pružene usluge koja prelazi iznos od 100 KM, a ako je u pitanju više poklona od jednog lica, iznos od 100 KM na godišnjem nivou. Prijavljeni pokloni predaju se CIK i postaju vlasništvo BiH. Ove odredbe su uobičajeni segment zakona o sukobu interesa i u drugim zemljama. No, bez obzira na postojanje preciznih zakonskih odredbi o poklonima, ne postoji efikasna kontrola njihove implementacije u praksi. Rijetki su slučajevi prijavljivanja primljenih poklona a nerealno je očekivati da sama CIK, odnosno Odjel za implementaciju Zakona, vrši kontrolu nad primljenim poklonima svih zvaničnika obuhvaćenih zakonom. Zbog toga je **potrebno iznaći neki drugi zakonski mehanizam kontrole primljenih poklona koji bi involvirao i druge institucije – najbolje one u kojima su zvaničnici uposleni.**

⁷ Transparency International BiH, *Studija sistema nacionalnog integriteta 2007*

Član 12. drugog poglavlja Zakona tretira transparentnost javnih zvaničnika u pogledu ličnog imovinskog stanja i traži od njih da dostavljaju izvještaje o finansijskom stanju. Svrha ovih izvještaja je da pomognu u sprečavanju postojanja sukoba interesa, te da se identifikuju eventualni sukobi interesa. Ovi finansijski izvještaji se odnose na učešće izabranih funkcionera, imenovanih i savjetnika na članstvo u poslovodnom, upravnom, nadzornom ili izvršnom odboru preduzeća, na funkciju direktora ili člana poslovodnog odbora agencije/direkcije za privatizaciju, na bilo kakav poslovni angažman u privatnom preduzeću, kao i na podatke o dodatnim naknadama, o vlasničkim interesima (više od 10.000 KM) ili drugim finansijskim interesima (više od 1.000 KM mjesečno). Javni zvaničnici su dužni da u svoje finansijske izvještaje uključe i bliske srodnike. Obaveza podnošenja ovih finansijskih izvještaja CIK BiH postoji u roku od 30 dana od dana preuzimanja dužnosti. Isto tako, finansijski izvještaji se dostavljaju svakih 12 mjeseci u toku trajanja mandata, te u roku od 30 dana od dana prestanka dužnosti zvaničnika. U godišnjem izvještaju CIK za 2006.g. Predsjedništvu BiH, koji obuhvata i dio o implementaciji Zakona o sukobu interesa ne navodi se da li javni zvaničnici poštuju ove odredbe. Ukoliko to nije slučaj, praksa iz Hrvatske, po kojoj **zvaničnik, kada stupi na dužnost, ne može primiti platu dok ne ispuni ovu obavezu**, bi se mogla primjeniti i u BiH.⁸

Poglavlje II Zakona dalje nalaže obaveze javnim i privatnim preduzećima koja posluju sa organima vlasti ili u koja su javni organi vršili ulaganja pod određenim uslovima propisanim zakonom, obaveze izvještavanja o članstvu u odborima preduzeća, priložima datim političkim partijama, te redovnom godišnjem finansijskom poslovanju. Obaveze postoje i za organe vlasti da objelodane sva ulaganja u preduzeća koja prelaze godišnji iznos od 5.000KM.

Ovaj segment zakona indicira da je **potrebno uspostaviti čvrstu saradnju i kontinuiranu razmjenu informacija između CIK BiH, poreske uprave, Agencije za javne nabavke, tužilaštava i drugih tijela za provedbu zakona i to na način da se ove institucije zakonski obavežu na uzajamnu pomoć u provedbi zakona.**

Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

1. Provođenje Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH (Izvadak iz godišnjeg izvještaja CIK BiH Predsjedništvu BiH za 2006.g.)

U izvještajnom periodu Centralna izborna komisija BiH usmjerila je aktivnosti u provođenju Zakona o sukobu interesa na svoju direktnu nadležnost, odnosno primjenu tog zakona na izabrane zvaničnike, nosioce izvršne dužnosti i savjetnike (u daljnjem tekstu: zvaničnici) na državnom nivou vlasti, kao i na entitetskom nivou vlasti, u skladu s članom 22. tačka 2. Zakona o sukobu interesa, dok su aktivnosti na njegovom provođenju na općinskom nivou bile ograničene nedostatkom kadra Centralne izborne komisije BiH. Međutim, to ni u kojem slučaju nije dovelo do smanjenja odgovornosti zvaničnika na općinskom nivou, budući da je najveći broj samoinicijativnih ostavki, kao i zahtjeva za mišljenje u vezi s izbjegavanjem sukoba interesa, odnosno poštivanja odredbi Zakona o sukobu interesa zabilježen upravo na općinskom nivou, kao i u prethodnom periodu.

U izvještajnom periodu zabilježeno je ukupno 59 ostavki s ciljem izbjegavanja sukoba interesa, od kojih je 44 podneseno na općinskom nivou.

2. Mišljenja

⁸ Član 7. stav 2. Zakona o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti u R. Hrvatskoj

Pored redovno dostavljenih zahtjeva za mišljenje u vezi sa sumnjom o postojanju sukoba interesa, također je uočen povećan trend dostavljanja zahtjeva za mišljenje o postojanju eventualnog sukoba interesa kod lica koja treba da budu imenovana na određenu dužnost, kao i od organa koji su nadležni za takva imenovanja, čime se nastoji preduprijeti imenovanje na eventualno nespojivu dužnost, što je vrlo pozitivna pojava, budući da se nastoji preventivno djelovati kako uopće ne bi došlo do situacije u kojoj dolazi do sukoba interesa. To je dodatni pokazatelj da je informativna kampanja koju je u prethodnom periodu provodila Centralna izborna komisija BiH urodila plodom, budući da je trend obraćanja Centralnoj izbornoj komisiji BiH s ciljem pojašnjenja primjene Zakona o sukobu interesa konstantan.

Na osnovu svih zaprimljenih zahtjeva za mišljenje, nadležni odsjek Centralne izborne komisije BiH preduzimao je istražne radnje s ciljem utvrđivanja svih relevantnih činjenica u vezi sa zahtjevima, na osnovu čega je Centralna izborna komisija BiH zauzimala konačan stav i izdavala mišljenje svakom podnosiocu zahtjeva. Centralna izborna komisija BiH je u periodu izvještavanja dostavila 187 mišljenja.

Većina zvaničnika koji su primili mišljenje Centralne izborne komisije BiH ispoštovala ga je, čime su izrazili visok stepen savjesnosti i želje da javnu dužnost obavljaju bez sukoba interesa.

Kao što je već spomenuto, 1.10.2006. provedeni su Opći izbori u BiH. Odsjek je, u saradnji s drugim odsjecima i Službom za reviziju, preduzeo sve neophodne radnje kako bi se što kvalitetnije proveo izborni proces.

U Odsjeku je, nakon provedenih izbora, uočen povećan trend dostavljanja zahtjeva za davanje mišljenja da li određeno djelovanje dovodi do povrede odredbi Zakona o sukobu interesa.

Bitno je istaknuti da su zvaničnici i prije konačnih imenovanja podnosili zahtjeve za dostavu mišljenja te podnosili ostavke na nespojive dužnosti, a sve s ciljem sprečavanja kršenja odredbi Zakona o sukobu interesa.

U skladu sa izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara⁷¹ BiH, Centralna izborna komisija BiH propisala je oblik i sadržaj izjava i obrazaca, koji je usvojen na 264. sjednici Centralne izborne komisije BiH, a koje su lica koja se imenuju u skladu sa Zakonom o Vijeću ministara BiH dužna ispuniti i dostaviti Centralnoj izbornoj komisiji BiH, radi provjere i izdavanja potvrde da li kandidat ispunjava uslove za imenovanje. U skladu s navedenim izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH, Odsjek je na osnovu dostavljenih obrazaca izvršio provjeru tri kandidata za predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH i potvrdu o ispunjavanju uslova dostavio Predsjedništvu BiH.

3. Postupak

U skladu s članom 18. Zakona o sukobu interesa, postupak za utvrđivanje sukoba interesa pred Centralnom izbornom komisijom BiH pokreće se ex officio, na zahtjev lica o kojem se radi ili na osnovu prijave nekog drugog lica. U periodu koji pokriva izvještaj pokrenuto je ukupno 37 postupaka za utvrđivanje činjeničnog stanja na osnovu osnovane sumnje da je došlo do povrede relevantnih odredbi Zakona o sukobu interesa. Službeno lice Centralne izborne komisije BiH je u svakoj od predmetnih upravnih stvari provelo relevantne istražne radnje s ciljem prikupljanja svih relevantnih dokaza neophodnih za utvrđivanje činjeničnog stanja, na osnovu čega je donosilo konačnu odluku da li određeno djelovanje ili propust zvaničnika, nosioca izvršne dužnosti ili savjetnika predstavlja povredu odredbi Zakona o sukobu interesa.

Od ukupno 37 pokrenutih postupaka, Centralna izborna komisija BiH je u šest slučajeva donijela zaključak o obustavi postupka, budući da je postupkom utvrđeno da su u momentu donošenja odluke prestali postojati razlozi koji su dovodili do sukoba interesa.

4. Odluke o sankcijama

Centralna izborna komisija BiH je, u skladu s odredbama Zakona o sukobu interesa, nadležna za provođenje tog zakona, posebno vodeći računa o zaštiti integriteta javne dužnosti koja se obavlja, a ne lica koje obavlja tu dužnost.

Centralna izborna komisija BiH je, provodeći aktivnosti na primjeni Zakona o sukobu interesa, u 24 slučaja utvrdila povredu relevantnih odredbi Zakona o sukobu interesa gdje su, u skladu s članom 20. tačka 1. Zakona, izrečene sljedeće sankcije:

- za osam zvaničnika donesena je odluka o izricanju sankcija, kojom su prekršioi proglašeni nepodobnim da se kandidiraju za bilo koju neposredno ili posredno izabranu dužnost u periodu od četiri godine nakon počinjenog prekršaja, uz izricanje novčane kazne u rasponu od 1.000,00 KM do 10.000,00 KM;

- za šest zvaničnika izrečena je samo novčana sankcija u rasponu od 1.000,00 KM do 10.000,00 KM;

- za jednog zvaničnika izrečena je samo sankcija nepodobnosti kandidiranja;

- za jednog zvaničnika izrečena je sankcija nepodobnosti za rad u državnoj službi ili za mjesto savjetnika najduže četiri godine nakon počinjenog prekršaja;

- za jednog zvaničnika izrečena je sankcija zabrane imenovanja bliskog srodnika na dužnost savjetnika.

Osim navedenih sankcija, zbog povrede člana 13. Zakona o sukobu interesa, izrečeno je sedam novčanih sankcija za preduzeća i zabrana sklapanja ugovora s bilo kojim organom vlasti ili agencijom u periodu od četiri godine nakon počinjenog prekršaja.

Prije donošenja konačne odluke, odnosno prije izricanja sankcije, Centralna izborna komisija BiH uzela je izjavu od svakog lica na koje se sankcija odnosi.

5. Nezavisne istrage

U ovom izvještajnom periodu po službenoj dužnosti izvršena je provjera 4910 imenovanja na dužnost člana upravnog ili nadzornog odbora, ili na dužnost ovlaštenog lica u javnim preduzećima ili javnim ustanovama, čime je ukupno od stupanja na snagu Zakona o sukobu interesa Centralna izborna komisija BiH izvršila provjeru imenovanja 15.527 lica na dužnosti koje, u smislu primjene Zakona o sukobu interesa, mogu dovesti do sukoba interesa. U ovom izvještajnom periodu u okviru istražnih radnji upućeno je 456 zahtjeva za dostavu podataka potrebnih za utvrđivanje činjeničnog stanja, na osnovu čega su pribavljeni relevantni dokazi, popisi članova upravnih organa i njihovih ličnih podataka, uvjerenja o sudskoj registraciji, strukturi kapitala, itd. U slučaju 142 zvaničnika vođene su istražne radnje i utvrđeno je da ne postoji osnov za povredu Zakona o sukobu interesa, te su zvaničnici ili podnosioci prijava obaviješteni o nepostojanju sukoba interesa u datim situacijama.

Također je vršena provjera određenog broja navoda iz dnevne štampe o navodnim imenovanjima javnih zvaničnika na nespojive dužnosti, gdje se u većini slučajeva informacija pokazala nedovoljno precizna, odnosno imenovanje nije izvršeno na dužnost koja je navedena u mediju, ili je utvrđeno da je informacija u potpunosti netačna.

6. Terenske istrage

Centralna izborna komisija BiH je, u okviru svoje nadležnosti, vršila kontrolu potpisanih ugovora državnih organa s javnim i privatnim sektorom. Tako je u ovom izvještajnom periodu izvršena kontrola potpisanih ugovora u Vijeću ministara BiH, Vladi Federacije BiH i Vladi Republike Srpske. Rezultat tog rada je dostavljanje 4.268 kopija ugovora, od čega je Vijeće ministara BiH dostavilo 447 kopija ugovora, Vlada Republike Srpske 1.295 kopija ugovora i Vlada Federacije BiH 2.079 kopija ugovora.

Najvećim dijelom, a u skladu s kadrovskom i materijalnom opremljenošću, ugovori su obrađeni i evidentirani u službene baze podataka Centralne izborne komisije BiH, a kod slučajeva gdje

postoji osnovana sumnja o postojanju sukoba interesa preduzete su provjere radi utvrđivanja stvarnog činjeničnog stanja. Na osnovu toga pokrenuti su postupci za utvrđivanje postojanja sukoba interesa.

Aktivnosti Centralne izborne komisije BiH na provjeri navedenih ugovora dale su značajne rezultate u smislu jačanja odgovornosti izabranih zvaničnika u obavljanju javne dužnosti.

Analizom ovih ugovora može se zaključiti da se u većini slučajeva radi o privatnim preduzećima u kojima su zvaničnici ovlaštena lica. Utvrđeno je i da većinu ugovora koje su zaključili čine ugovori zaključeni od zvaničnika koji obavljaju dužnost na nižim nivoima vlasti, odnosno na općinskom nivou vlasti.

Izvadak iz osmog izvještaja CIK o primjeni Zakona o sukobu interesa (15. 5. 2006. - 31. 12. 2006. godine)

Pravni okvir

U aprilu 2006. godine, na nivou Vijeća ministara BiH, osnovana je radna grupa za izradu teksta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona u čijem radu je aktivno učestvovao član Centralne izborne komisije BiH.

Zadatak ove radne grupe bio je da uradi izmjene koje treba da otklone nepreciznosti pojedinih odredbi Zakona, nedorečenosti pojedinih zakonskih rješenja kao i da iz Zakona budu eliminirane sve odredbe koje Centralnoj izbornoj komisiji BiH stvaraju probleme u primjeni Zakona i propisa.

Rezultat rada ove grupe ogleda se i u činjenici da su predložena rješenja stvorila pretpostavke da ova materija bude jedinstveno regulirana na nivou države, odnosno da izabrani zvaničnici, nosioci izvršne dužnosti i savjetnici na svim nivoima vlasti budu jednaki pred Zakonom u smislu prava i obaveza koja proizilaze iz obavljanja javne dužnosti. Također, predložene izmjene dovele bi do uspostave jedinstvene prakse u primjeni ovog zakona.

Radna grupa završila je rad u augustu prošle godine i radna verzija nacrtu dostavljena je Ministarstvu pravde BiH na daljnji postupak.

Pravna pretpostavka za usvajanje ovih izmjena Zakona jeste da entiteti, u skladu sa Ustavom BiH, prenesu ovlaštenja na državu Bosnu i Hercegovinu.

Efekti primjene Zakona o sukobu interesa

Centralna izborna komisija BiH je od početka primjene do izrade ovog izvještaja postigla značajne rezultate u primjeni Zakona. Rezultati se ogledaju u sljedećem:

- 840 ostavki (416 ostavki na izabrani mandat i 424 na drugu nespojivu dužnost)
- 770 zahtjeva za mišljenje
- 201 nalog za otklanjanje sukoba interesa
- 117 pokrenutih postupaka za utvrđivanje postojanja sukoba interesa
- 52 odluke o obustavi postupka
- 45 odluka o utvrđenom sukobu interesa i izrečenim sankcijama.

Preporuke

- Imajući u vidu dosadašnju praksu u primjeni Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH i činjenicu da je Prijedlog izmjena i dopuna Zakona u proceduri donošenja još od augusta

2006. godine, Centralna izborna komisija BiH cijeni da je potrebno ponovo formirati interresornu radnu grupu koja bi uradila nove izmjene Zakona, pored već predloženih, s obzirom na to da se u radu susrećemo s nejasnoćama koje nisu uvrštene u raniji prijedlog izmjena i dopuna;

- Prilikom donošenja izmjena i dopuna Zakona trebalo bi voditi računa da se različito tretiraju državni, entitetski i općinski nivoi vlasti;
- Potrebno je uskladiti Zakon o javnim nabavkama i Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH;
- S obzirom da su u vrijeme izvještajnog perioda održani opći izbori došlo je do zastoja u procesu edukacije na svim nivoima vlasti, tako da treba nastaviti s tom praksom u narednom periodu;
- Usvojiti kodeks ponašanja, unutar zakonodavnih organa vlasti, kojim bi se regulirala pravila ponašanja izabranih zvaničnika;
- Pokrenuti inicijativu za osnivanje etičke komisije unutar zakonodavnih organa koja bi pratila izvršavanje obaveza koje proizilaze iz kodeksa ponašanja i koja bi bila prvi filter za onemogućavanje pojedinaca da budu u sukobu interesa;
- Proširiti svoje aktivnosti na istraživanje zaključivanja ugovora vlasti sa izabranim zvaničnicima, nosiocima izvršne dužnosti i savjetnicima na kantonalnom i općinskom nivou;
- S obzirom da u Odsjeku za primjenu Zakona o sukobu interesa rade svega dva istražna tima koja objektivno ne mogu obaviti sve potrebne provjere na svim nivoima vlasti u BiH, neophodno je izvršiti popunu Odsjeka novim osobljem kako bi se aktivnosti Centralne izborne komisije BiH, u pogledu provjere ugovora, proširile i na općinski i kantonalni nivo vlasti;

Zaključna razmatranja

Sama Izborna komisija u svojim izvještajima navodi da ima problema sa kvalifikovanim kadrom sposobnim da na blagovremen i zakonit način prati implementaciju Zakona. Isto tako Izborna komisija ima i finansijskih problema vezano za njeno finansiranje. Imajući u vidu da Izborna komisija prati poštovanje Zakona o sukobu interesa za oko 5.000 lica (izabranih službenika, imenovanih službenika i savjetnika i to na svim nivoima vlasti), te ako se ovom broju dodaju i bliski srodnici lica na koje se Zakon odnosi (bliskim srodnikom se smatraju: bračni i vanbračni drug, dijete, majka, otac, usvojitelj, usvojenik, njegov brat, te roditelji i dijete bračnog druga-pastorak/pastorka), te ukoliko se računa da svako lice predmet Zakona ima samo po dva takva bliska srodnika, dolazi se do dodatnih 10.000 lica na koje se Zakon odnosi. Izborna komisija ni po načinu svog internog uređenja, ni po raspoloživim resursima, nema dovoljno kapaciteta da blagovremeno i zakonito prati implementaciju Zakona.

Na drugoj strani, Sud BiH, koji je krajnja apelaciona instanca za odluke CIK o sukobu interesa od stupanja zakona na snagu, nepotrebno dugo odlaže očitovanje po takvim žalbama. Uskoro će zbog zastare biti tako stavljena van snage odluka o sankcijama protiv poslanice FBiH parlamenta gospođe Džajić (kao prvoj takvoj značajnoj odluci CIK), što će stvoriti opasni presedan i poslati zabrinjavajuću poruku zvaničnicima svih nivoa da se zakon može izigravati.

Imajući u vidu sve navedeno, pravni okvir za rješavanje sukoba interesa je potrebno doraditi i to treba shvatiti kao proces otvoren za stalna usavršavanja. Ono što je puno bitnije jeste da se moraju povećavati kapaciteti za provedbu Zakona unutar CIK BiH, kao i inicirati zakonodavnu aktivnost i pozitivnu praksu da se i druge institucije aktivnije uključe u ovaj proces.

Stavovi izneseni u dokumentu predstavljaju mišljenje autora, ali ne nužno i zvanične stavove Transparency International BiH. Transparency International BiH zadržava sva autorska prava na dokumentu ili na dijelovima dokumenta