



Broj: 03/10-50-18-43/21
Sarajevo, 01.02.2021.

Istraživanje broj: 327
Vrsta istraživanja: KOMP

SPRJEČAVANJE SUKOBA INTERESA U INSTITUCIJAMA VLASTI

Pripremila:
Nihada Jeleč

Deskriptor: sprječavanje sukoba interesa

Istraživanje je namijenjeno poslanicima i delegatima, koji mogu postaviti dodatna pitanja, sugestije i komentare na email adresu: istrazivacki.sektor@parlament.ba.

Javnost Bosne i Hercegovine može komentirati radove, ali Istraživački sektor nema mogućnost da odgovara na komentare i diskutira o istraživanju.

Informacije navedene u sadržaju istraživanja važeće su u trenutku pripreme istraživanja i one se ne ažuriraju nakon objave istraživanja.

Istraživanje ne odražava zvaničan stav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PSBiH).

Sadržaj

I. Uvod.....	3
II. Propisi o sprječavanju sukoba interesa u Bosni i Hercegovini.....	3
III. Zakonske odredbe o sprječavanju sukoba interesa u susjednim državama.....	5
IV. Izvori informacija.....	6

SPRJEČAVANJE SUKOBA INTERESA U INSTITUCIJAMA VLASTI

I. Uvod

Sprječavanje sukoba interesa se u demokratskoj državi smatra elementom borbe protiv korupcije. S tim u vezi Evropska komisija je u *Mišljenju o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji* iz 2019. godine navela 14 ključnih prioriteta koje država treba ispuniti kako bi dobila preporuku za otvaranje pregovora o pridruživanju EU. U okviru prioriteta *Vladavina prava*, Evropska komisija je navela da Bosna i Hercegovina treba osnažiti prevenciju i borbu protiv korupcije, prvenstveno putem „usvajanja i provođenja propisa o sukobu interesa“ (*Ključni prioritet 7. tačka a.*)¹ Osim navedenog, a u kontekstu preporuke o neophodnosti ponovne izgradnje povjerenja javnosti u javne institucije, grupa nezavisnih stručnjaka je u „*Priebeovom izvještaju*“² navela da su „nosioci javnih funkcija u sukobu interesa“. (*Tačka 23. Priebeovog izvještaja*)

II. Propisi o sprječavanju sukoba interesa u Bosni i Hercegovini

Prvi propis iz ove oblasti na snazi je u Bosni i Hercegovini od 2002. godine, kada je visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu proglasio *Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine*. Taj akt se do 2008. godine primjenjivao i na nivo entiteta, a odluke o sukobu interesa donosila je Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. Zakon je do sada mijenjan šest puta. Najznačajnija izmjena i dopuna dogodila se u novembru 2013. godine, kad je nadležnost za odlučivanje o ovom pitanju dodijeljena novom tijelu – Komisiji za odlučivanje o sukobu interesa, koje je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine trebala osnovati. Međutim, Komisija za odlučivanje o sukobu interesa u narednih sedam godina nije osnovana.

Grupa država protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO) je izmjene *Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine* iz 2013. godine nazvala „razvodnjavanjem duha zakona“³ kojima je „znatno oslabljena njegova funkcija odvratanja“. I prije izmjene državnog Zakona iz 2013. godine, njegova provedba je modificirana. Naime, Republika Srpska je 2008. godine donijela Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti ovog entiteta, kojim je osnovana entiteska Komisija za utvrđivanje sukoba interesa. U praksi je to značilo da Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine od 2008. godine nije odlučivala o pitanjima sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske.

Pored spomenutog državnog zakona i zakona Republike Srpske, u Bosni i Hercegovini su u oblasti sukoba interesa na snazi i sljedeći propisi:

- *Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine,*
- *Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.*

¹ Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, od 29. maja 2019., str. 14. Izvor: internetska stranica Agencije za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine - APIK

<https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=88615dcf-bc1a-41ee-a376-b4b95c13291f>

² „Priebeov izvještaj“ je [Izvještaj o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini](#), koji je grupa nezavisnih stručnjaka na zahtjev Evropske unije objavila krajem 2019. godine.

³ GRECO Izvještaj o Bosni i Hercegovini, Četvrti krug evaluacije, Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima, 22. februar 2016., str. 30 i 31. Izvor: internetska stranica Vijeća Evrope <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c4999> (datum pristupa 22. decembar 2020.)

Primjena svih navedenih zakona je predmet analize i kritike Evropske komisije i relevantnog tijela Vijeća Evrope.

Zakonski propisi i njihova (ne)primjena razlog su što je GRECO u Izvještaju iz 2016. godine usvojio dvije preporuke za Bosnu i Hercegovinu:

- uskладiti zakonodavstvo o sukobu interesa na cijeloj teritoriji države (*Preporuka iii.*),
- u potpunosti preispitati i pravilno artikulirati savjetodavni, nadzorni i izvršni režim u vezi sa sukobom interesa, posebno osiguravajući njegovu nezavisnost i blagovremenost i učiniti ga efikasnim kroz sistem odgovarajućih sankcija. (*Preporuka vi.*)”⁴

U Izvještaju iz 2018. godine GRECO navodi da su vlasti Bosne i Hercegovine naglasile da je novi nacrt Zakona o sukobu interesa pripremila grupa članova parlamenta, navodno bliskom saradnjom s međunarodnim donatorima (posebno s Vijećem Evrope, EU i OSCE-ODIHR), te sektorom nevladinih organizacija (Transparency International).⁵ U *Nacrtu ovog zakona* predložene su sljedeće promjene:

- uspostavljanje nezavisnog, stručnog tijela za provođenje Zakona o sukobu interesa - Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, kao stalnog, nezavisnog i samostalnog tijela osnovanog od strane Parlamenta, a kojeg čine stručnjaci koje je izabrao parlament na osnovu javnog poziva;
- detaljnije definiranje i širenje kruga osoba na koje se Zakon primjenjuje s ciljem osiguravanja ravnopravnog postupanja u javnoj službi;
- uvođenje jasnih i dosljednih pravila koja ograničavaju obnašanje javnih funkcija, kao i jasnih pravila koja se primjenjuju na obavljanje dužnosti, angažman i ponašanje nosilaca javnih funkcija čak i po završetku njihovog mandata s ciljem osiguravanja nepristranosti kod donošenja odluka;
- ujednačavanje i usklađivanje propisa o izjavama o imovinskom stanju i sukobu interesa, kao i jasno utvrđivanje nadležnosti Komisije kad je u pitanju prikupljanje, objavljivanje i provjeravanje;
- uvođenje sistema za provjeru izjava o imovinskom stanju (posebno za provjeru tačnosti podataka) i objavljivanje registra imovine javnih funkcionera;
- širenje obima i vrsta sankcija i uvođenje novih provedbenih mehanizama, npr. poništenje akta koji rezultira iz sukoba interesa.

GRECO je u Izvještaju iz 2018. naveo da je Preporuka iii. djelimično provedena, ali je dvije godine kasnije, zbog činjenice da u međuvremenu navedeni nacrt zakona nije usvojen i da je još uvijek (bio) predmetom parlamentarnih konsultacija, u Izvještaju iz 2020. godine preinačio prvobitnu konstataciju i zaključio da „Preporuka iii. nije provedena“.⁶

⁴ GRECO Izvještaj o Bosni i Hercegovini, Četvrti krug evaluacije, Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima, 22. februar 2016., str. 46

⁵ GRECO Izvještaj o usklađenosti - Bosna i Hercegovina, Četvrti krug evaluacije, Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima, 22. maj 2018., str. 4. Izvor: internetska stranica Vijeća Evrope <https://rm.coe.int/cetvrti-krug-evaluacije-sprecavanje-korupcije-me-u-clanovima-parlament/16808acd4f> (datum pristupa 22. decembar 2020.)

⁶⁶ GRECO Drugi izvještaj o usklađenosti - Bosna i Hercegovina, Četvrti krug evaluacije, Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima, 16. decembar 2020., str. 4. Izvor: internetska stranica Vijeća Evrope <https://rm.coe.int/cetvrti-krug-evaluacije-sprjecavanje-korupcije-me-u-clanovima-parlamen/1680a0bb7d> (datum pristupa 22. decembar 2020.)

I na kraju, Evropska komisija u [Izveštaju o Bosni i Hercegovini za 2020.](#) konstatira da „nije postignut napredak po pitanju ključnog prioriteta 7 iz Mišljenja i preporuka iz 2019. godine“⁷, odnosno da nije usvojen sveobuhvatni zakon o sprječavanju sukoba interesa u skladu s međunarodnim standardima.

Komisija u istom dokumentu navodi da vlasti trebaju osigurati odgovarajuće zakonodavno i institucionalno postupanje u vezi sa sukobom interesa te da u 2021. godini Bosna i Hercegovina treba posebno da „usvoji zakon o sprječavanju sukoba interesa na državnom nivou i kompletira zakonski okvir za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju“.⁸

Nadalje, uz konstataciju da se u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distriktu ne primjenjuju pravila o sukobu interesa, Evropska komisija navodi sljedeće: „Kada je riječ o sukobu interesa, komisija na državnom nivou još uvijek nije formirana. Kada su u pitanju imovinski kartoni, 585 nosilaca javnih funkcija iz institucija na državnom nivou treba da dostave svoje imovinske kartone na provjeru. U 2019. godini, dostavljeno je 138 imovinskih kartona; svi ostali nosioci javnih funkcija nisu dostavili svoje imovinske kartone. Zbog nepostojanja komisije na državnom nivou, imovinski kartoni nisu provjeravani, niti su izricane sankcije.“⁹

III. Zakonske odredbe o sprječavanju sukoba interesa u susjednim državama

U tabeli koja se nalazi u prilogu ovog rada navedene su određene zakonske odredbe koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u Crnoj Gori, Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji. Odabran je tabelarni prikaz kako bi se pojedini aspekti i rješenja u tim državama mogli lakše uporediti. Od četiri države koje su obuhvaćene ovom analizom, samo u Hrvatskoj postoji poseban zakon o sprječavanju sukoba interesa, dok je u ostalima ovo pitanje dio propisa koji reguliraju sprječavanje korupcije.

U **Crnoj Gori** [Zakon o sprječavanju korupcije](#) propisuje obavezu javnih funkcionera da podnose izvještaj o prihodima i imovini te postupak provjere podataka iz tih izvještaja (čl. 23 - 30.). Postupak za utvrđivanje povrede odredbi ovog zakona u vezi sa sprječavanjem sukoba interesa detaljno je uređen članovima od 31. do 43. ovog zakona. Propisuje i nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije, kao uvjete i postupak imenovanja njenih tijela i članova te pravni položaj i zaštitu zviždača, kao i prevenciju korupcije. Ostale važne odredbe o sprječavanju sukoba interesa navedene su u tabelarnom prikazu.

U **Hrvatskoj** je na snazi [Zakon o sprječavanju sukoba interesa](#). Osim aspekata koji su obuhvaćeni u posebnoj tabeli koja je dodatak ovog rada, važno je napomenuti da je ovim zakonom propisana i obaveza dužnosnika da nadležno državno tijelo obavještavaju o svom imovinskom stanju, kao i o izvorima i načinu sticanja te imovine. Zakon detaljno uređuje i postupak provjera podataka iz izvještaja o imovinskom stanju dužnosnika (čl. 21. - 27.), kao i općenito postupak pred Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa (čl. 39). Za kršenje odredbi ovog zakona Povjerenstvo može izreći opomenu, obustavu isplate dijela neto mjesečne plate ili sankciju javnog objavljivanja odluke Povjerenstva. Sankciju obustave isplate neto mjesečne plate Povjerenstvo izriče u iznosu od 2.000 kuna (263 eura) do 40.000 kuna (5.274 eura) vodeći računa o težini i posljedicama povrede zakona. Ova sankcija ne može trajati duže od dvanaest mjeseci, a iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti jednu polovinu neto

⁷ Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu, str. 20

⁸ Isto, str. 21

⁹ Isto, str. 22

mjesečne plate dužnosnika. Odluka o sankciji dostavlja se lično dužnosniku, a izvršnu odluku Povjerenstvo dostavlja radi provedbe službi koja obavlja obračun plate dužnosniku. Informacije o odlukama koje je Povjerenstvo donijelo po pitanju sukoba interesa dostupne su na [njegovoj internetskoj stranici](#) (npr. konačna odluka u slučaju Lovro Kuščević, [P-211-19](#)). Zakon propisuje i novčane kazne za dužnosnika koji napravi prekršaj kršenjem odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

[Zakon o integritetu i sprječavanju korupcije](#) uređuje sprječavanje sukoba interesa **u Sloveniji**, ali i osnivanje i nadležnosti Komisije za sprječavanje korupcije, zaštitu osoba koje prijavljuju korupciju, nadzor imovinskog stanja funkcionera, koji imaju obavezu da prijave imovinu i sve promjene koje nastaju u vezi s njihovim imovinskim stanjem. Ovim zakonom je propisana i obaveza državnih organa da izrade nacrt integriteta, a njim je uređeno i lobiranje, vođenje različitih evidencija itd. Komisija vodi postupak za kršenja koja su ovim zakonom definirana kao prekršaj te donosi odluke o ostalim mjerama za kršenja koja nisu prekršaj. Za određena teža kršenja ili ponavljanja prekršaja Komisija može nadležnom organu poslati prijedlog za pokretanje postupka razrješenja određene osobe, koji se vodi u skladu sa zakonom koji uređuje razrješenje. Nadležni organ je dužan da u roku od 30 dana donese odluku o prijedlogu Komisije. Inače, Komisija u okviru izvršavanja svojih nadležnosti vodi upravne postupke, hitne prekršajne postupke i druge javnopravne postupke (čl. 15.). Prema informacijama iz [Godišnjeg izvještaja](#), a u vezi sa sukobom interesa, Komisija je u 2019. godini pokrenula 37 prekršajnih postupaka, donijela 17 odluka i izrekla 19 upozorenja.¹⁰ Ostale važne zakonske odredbe o sprječavanju sukoba interesa navedene su u tabelarnom prikazu.

U **Srbiji** je sprječavanje sukoba interesa uređeno [Zakonom o sprječavanju korupcije](#). U tom kontekstu, zakon funkcionerima detaljno propisuje i obavezu prijavljivanja imovine i prihoda (čl. 67- 76), ali i postupak u kojem se odlučuje o postojanju povrede ovog zakona (čl. 77 - 86). Javnom funkcioneru može se izreći mjera opomene ili mjera javnog objavljivanja preporuke za razrješenje sa javne funkcije. Primjeri ovih mjera dostupni su na internetskoj stranici [Agencije za sprječavanje korupcije](#), organa čije osnivanje i nadležnosti su također propisani ovim zakonom. Za razliku od ostale tri analizirane države, samo je u Srbiji neprijavlivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini Zakonom o sprečavanju korupcije definirano kao krivično djelo - javni funkcioner koji suprotno odredbama ovog zakona ne prijavi imovinu Agenciji ili daje lažne podatke o imovini, u namjeri da prikrije podatke o imovini, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina (*Član 101. ovog zakona*). Nadalje, osudom na kaznu zatvora za navedeno krivično djelo, danom pravnosnažnosti presude, nastupaju sljedeće pravne posljedice:

- 1) prestanak javne funkcije, odnosno prestanak radnog odnosa;
- 2) zabrana sticanja javne funkcije u trajanju od deset godina od dana pravnosnažnosti presude. (*Član 102. ovog zakona*)

Ostale važne zakonske odredbe o sprječavanju sukoba interesa u Srbiji nalaze se u tabeli koja je dodatak ovog rada.

IV. Izvori informacija

Internetska stranica Agencije za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine - APIK
<https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=88615dcf-bc1a-41ee-a376-b4b95c13291f>

¹⁰ Godišnji izvještaj za 2019. Komisije za sprječavanje korupcije Republike Slovenije, str. 43

Internetska stranica Delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini
<http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>

Internetska stranica Vijeća Evrope – GRECO izvještaji
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c4999>
<https://rm.coe.int/cetvrti-krug-evaluacije-sprečavanje-korupcije-me-u-clanovima-parlament/16808acd4f>
<https://rm.coe.int/cetvrti-krug-evaluacije-sprječavanje-korupcije-me-u-clanovima-parlamen/1680a0bb7d>

Internetska stranica Agencije za sprječavanje korupcije Crne Gore
<https://www.antikorupcija.me/me/sukob-interesa/zakonska-regulativa/>

Internetska stranica Narodnih novina Republike Hrvatske
<https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+sprje%c4%8davanju+sukoba+interesa&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>

Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije
<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>

Internetska stranica Komisije za sprječavanje korupcije Republike Slovenije
<https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2020/03/Letno-porocilo-2019.pdf>

Internetska stranica Agencije za sprječavanje korupcije Republike Srbije
<http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/>



Broj: 03/10-50-18-43/21
Sarajevo, 01.02.2021.

Istraživanje broj: 327
Vrsta istraživanja: KOMP

SPRJEČAVANJE SUKOBA INTERESA U INSTITUCIJAMA VLASTI

Pripremila:
Nihada Jeleč

Deskriptor: sprječavanje sukoba interesa

Istraživanje je namijenjeno poslanicima i delegatima, koji mogu postaviti dodatna pitanja, sugestije i komentare na email adresu: istrazivacki.sektor@parlament.ba.

Javnost Bosne i Hercegovine može komentirati radove, ali Istraživački sektor nema mogućnost da odgovara na komentare i diskutira o istraživanju.

Informacije navedene u sadržaju istraživanja važeće su u trenutku pripreme istraživanja i one se ne ažuriraju nakon objave istraživanja.

Istraživanje ne odražava zvaničan stav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PSBiH).

Sadržaj

I. Uvod.....	3
II. Propisi o sprječavanju sukoba interesa u Bosni i Hercegovini.....	3
III. Zakonske odredbe o sprječavanju sukoba interesa u susjednim državama.....	5
IV. Izvori informacija.....	6

SPRJEČAVANJE SUKOBA INTERESA U INSTITUCIJAMA VLASTI

I. Uvod

Sprječavanje sukoba interesa se u demokratskoj državi smatra elementom borbe protiv korupcije. S tim u vezi Evropska komisija je u *Mišljenju o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji* iz 2019. godine navela 14 ključnih prioriteta koje država treba ispuniti kako bi dobila preporuku za otvaranje pregovora o pridruživanju EU. U okviru prioriteta *Vladavina prava*, Evropska komisija je navela da Bosna i Hercegovina treba osnažiti prevenciju i borbu protiv korupcije, prvenstveno putem „usvajanja i provođenja propisa o sukobu interesa“ (*Ključni prioritet 7. tačka a.*)¹ Osim navedenog, a u kontekstu preporuke o neophodnosti ponovne izgradnje povjerenja javnosti u javne institucije, grupa nezavisnih stručnjaka je u „*Priebeovom izvještaju*“² navela da su „nosioci javnih funkcija u sukobu interesa“. (*Tačka 23. Priebeovog izvještaja*)

II. Propisi o sprječavanju sukoba interesa u Bosni i Hercegovini

Prvi propis iz ove oblasti na snazi je u Bosni i Hercegovini od 2002. godine, kada je visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu proglasio *Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine*. Taj akt se do 2008. godine primjenjivao i na nivo entiteta, a odluke o sukobu interesa donosila je Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. Zakon je do sada mijenjan šest puta. Najznačajnija izmjena i dopuna dogodila se u novembru 2013. godine, kad je nadležnost za odlučivanje o ovom pitanju dodijeljena novom tijelu – Komisiji za odlučivanje o sukobu interesa, koje je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine trebala osnovati. Međutim, Komisija za odlučivanje o sukobu interesa u narednih sedam godina nije osnovana.

Grupa država protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO) je izmjene *Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine* iz 2013. godine nazvala „razvodnjavanjem duha zakona“³ kojima je „znatno oslabljena njegova funkcija odvratanja“. I prije izmjene državnog Zakona iz 2013. godine, njegova provedba je modificirana. Naime, Republika Srpska je 2008. godine donijela Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti ovog entiteta, kojim je osnovana entiteska Komisija za utvrđivanje sukoba interesa. U praksi je to značilo da Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine od 2008. godine nije odlučivala o pitanjima sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske.

Pored spomenutog državnog zakona i zakona Republike Srpske, u Bosni i Hercegovini su u oblasti sukoba interesa na snazi i sljedeći propisi:

- *Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine*,
- *Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*.

¹ Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, od 29. maja 2019., str. 14. Izvor: internetska stranica Agencije za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine - APIK

<https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=88615dcf-bc1a-41ee-a376-b4b95c13291f>

² „Priebeov izvještaj“ je [Izvještaj o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini](#), koji je grupa nezavisnih stručnjaka na zahtjev Evropske unije objavila krajem 2019. godine.

³ GRECO Izvještaj o Bosni i Hercegovini, Četvrti krug evaluacije, Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima, 22. februar 2016., str. 30 i 31. Izvor: internetska stranica Vijeća Evrope <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c4999> (datum pristupa 22. decembar 2020.)

Primjena svih navedenih zakona je predmet analize i kritike Evropske komisije i relevantnog tijela Vijeća Evrope.

Zakonski propisi i njihova (ne)primjena razlog su što je GRECO u Izvještaju iz 2016. godine usvojio dvije preporuke za Bosnu i Hercegovinu:

- uskладiti zakonodavstvo o sukobu interesa na cijeloj teritoriji države (*Preporuka iii.*),
- u potpunosti preispitati i pravilno artikulirati savjetodavni, nadzorni i izvršni režim u vezi sa sukobom interesa, posebno osiguravajući njegovu nezavisnost i blagovremenost i učiniti ga efikasnim kroz sistem odgovarajućih sankcija. (*Preporuka vi.*)”⁴

U Izvještaju iz 2018. godine GRECO navodi da su vlasti Bosne i Hercegovine naglasile da je novi nacrt Zakona o sukobu interesa pripremila grupa članova parlamenta, navodno bliskom saradnjom s međunarodnim donatorima (posebno s Vijećem Evrope, EU i OSCE-ODIHR), te sektorom nevladinih organizacija (Transparency International).⁵ U *Nacrtu ovog zakona* predložene su sljedeće promjene:

- uspostavljanje nezavisnog, stručnog tijela za provođenje Zakona o sukobu interesa - Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, kao stalnog, nezavisnog i samostalnog tijela osnovanog od strane Parlamenta, a kojeg čine stručnjaci koje je izabrao parlament na osnovu javnog poziva;
- detaljnije definiranje i širenje kruga osoba na koje se Zakon primjenjuje s ciljem osiguravanja ravnopravnog postupanja u javnoj službi;
- uvođenje jasnih i dosljednih pravila koja ograničavaju obnašanje javnih funkcija, kao i jasnih pravila koja se primjenjuju na obavljanje dužnosti, angažman i ponašanje nosilaca javnih funkcija čak i po završetku njihovog mandata s ciljem osiguravanja nepristranosti kod donošenja odluka;
- ujednačavanje i usklađivanje propisa o izjavama o imovinskom stanju i sukobu interesa, kao i jasno utvrđivanje nadležnosti Komisije kad je u pitanju prikupljanje, objavljivanje i provjeravanje;
- uvođenje sistema za provjeru izjava o imovinskom stanju (posebno za provjeru tačnosti podataka) i objavljivanje registra imovine javnih funkcionera;
- širenje obima i vrsta sankcija i uvođenje novih provedbenih mehanizama, npr. poništenje akta koji rezultira iz sukoba interesa.

GRECO je u Izvještaju iz 2018. naveo da je Preporuka iii. djelimično provedena, ali je dvije godine kasnije, zbog činjenice da u međuvremenu navedeni nacrt zakona nije usvojen i da je još uvijek (bio) predmetom parlamentarnih konsultacija, u Izvještaju iz 2020. godine preinačio prvobitnu konstataciju i zaključio da „Preporuka iii. nije provedena“.⁶

⁴ GRECO Izvještaj o Bosni i Hercegovini, Četvrti krug evaluacije, Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima, 22. februar 2016., str. 46

⁵ GRECO Izvještaj o usklađenosti - Bosna i Hercegovina, Četvrti krug evaluacije, Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima, 22. maj 2018., str. 4. Izvor: internetska stranica Vijeća Evrope <https://rm.coe.int/cetvrti-krug-evaluacije-sprecavanje-korupcije-me-u-clanovima-parlament/16808acd4f> (datum pristupa 22. decembar 2020.)

⁶⁶ GRECO Drugi izvještaj o usklađenosti - Bosna i Hercegovina, Četvrti krug evaluacije, Sprječavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima, 16. decembar 2020., str. 4. Izvor: internetska stranica Vijeća Evrope <https://rm.coe.int/cetvrti-krug-evaluacije-sprjecavanje-korupcije-me-u-clanovima-parlamen/1680a0bb7d> (datum pristupa 22. decembar 2020.)

I na kraju, Evropska komisija u [Izveštaju o Bosni i Hercegovini za 2020.](#) konstatira da „nije postignut napredak po pitanju ključnog prioriteta 7 iz Mišljenja i preporuka iz 2019. godine“⁷, odnosno da nije usvojen sveobuhvatni zakon o sprječavanju sukoba interesa u skladu s međunarodnim standardima.

Komisija u istom dokumentu navodi da vlasti trebaju osigurati odgovarajuće zakonodavno i institucionalno postupanje u vezi sa sukobom interesa te da u 2021. godini Bosna i Hercegovina treba posebno da „usvoji zakon o sprječavanju sukoba interesa na državnom nivou i kompletira zakonski okvir za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju“.⁸

Nadalje, uz konstataciju da se u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distriktu ne primjenjuju pravila o sukobu interesa, Evropska komisija navodi sljedeće: „Kada je riječ o sukobu interesa, komisija na državnom nivou još uvijek nije formirana. Kada su u pitanju imovinski kartoni, 585 nosilaca javnih funkcija iz institucija na državnom nivou treba da dostave svoje imovinske kartone na provjeru. U 2019. godini, dostavljeno je 138 imovinskih kartona; svi ostali nosioci javnih funkcija nisu dostavili svoje imovinske kartone. Zbog nepostojanja komisije na državnom nivou, imovinski kartoni nisu provjeravani, niti su izricane sankcije.“⁹

III. Zakonske odredbe o sprječavanju sukoba interesa u susjednim državama

U tabeli koja se nalazi u prilogu ovog rada navedene su određene zakonske odredbe koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u Crnoj Gori, Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji. Odabran je tabelarni prikaz kako bi se pojedini aspekti i rješenja u tim državama mogli lakše uporediti. Od četiri države koje su obuhvaćene ovom analizom, samo u Hrvatskoj postoji poseban zakon o sprječavanju sukoba interesa, dok je u ostalima ovo pitanje dio propisa koji reguliraju sprječavanje korupcije.

U **Crnoj Gori** [Zakon o sprječavanju korupcije](#) propisuje obavezu javnih funkcionera da podnose izvještaj o prihodima i imovini te postupak provjere podataka iz tih izvještaja (čl. 23 - 30.). Postupak za utvrđivanje povrede odredbi ovog zakona u vezi sa sprječavanjem sukoba interesa detaljno je uređen članovima od 31. do 43. ovog zakona. Propisuje i nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije, kao uvjete i postupak imenovanja njenih tijela i članova te pravni položaj i zaštitu zviždača, kao i prevenciju korupcije. Ostale važne odredbe o sprječavanju sukoba interesa navedene su u tabelarnom prikazu.

U **Hrvatskoj** je na snazi [Zakon o sprječavanju sukoba interesa](#). Osim aspekata koji su obuhvaćeni u posebnoj tabeli koja je dodatak ovog rada, važno je napomenuti da je ovim zakonom propisana i obaveza dužnosnika da nadležno državno tijelo obavještavaju o svom imovinskom stanju, kao i o izvorima i načinu sticanja te imovine. Zakon detaljno uređuje i postupak provjera podataka iz izvještaja o imovinskom stanju dužnosnika (čl. 21. - 27.), kao i općenito postupak pred Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa (čl. 39). Za kršenje odredbi ovog zakona Povjerenstvo može izreći opomenu, obustavu isplate dijela neto mjesečne plate ili sankciju javnog objavljivanja odluke Povjerenstva. Sankciju obustave isplate neto mjesečne plate Povjerenstvo izriče u iznosu od 2.000 kuna (263 eura) do 40.000 kuna (5.274 eura) vodeći računa o težini i posljedicama povrede zakona. Ova sankcija ne može trajati duže od dvanaest mjeseci, a iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti jednu polovinu neto

⁷ Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu, str. 20

⁸ Isto, str. 21

⁹ Isto, str. 22

mjesečne plate dužnosnika. Odluka o sankciji dostavlja se lično dužnosniku, a izvršnu odluku Povjerenstvo dostavlja radi provedbe službi koja obavlja obračun plate dužnosniku. Informacije o odlukama koje je Povjerenstvo donijelo po pitanju sukoba interesa dostupne su na [njegovoj internetskoj stranici](#) (npr. konačna odluka u slučaju Lovro Kuščević, [P-211-19](#)). Zakon propisuje i novčane kazne za dužnosnika koji napravi prekršaj kršenjem odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

[Zakon o integritetu i sprječavanju korupcije](#) uređuje sprječavanje sukoba interesa **u Sloveniji**, ali i osnivanje i nadležnosti Komisije za sprječavanje korupcije, zaštitu osoba koje prijavljuju korupciju, nadzor imovinskog stanja funkcionera, koji imaju obavezu da prijave imovinu i sve promjene koje nastaju u vezi s njihovim imovinskim stanjem. Ovim zakonom je propisana i obaveza državnih organa da izrade nacrt integriteta, a njim je uređeno i lobiranje, vođenje različitih evidencija itd. Komisija vodi postupak za kršenja koja su ovim zakonom definirana kao prekršaj te donosi odluke o ostalim mjerama za kršenja koja nisu prekršaj. Za određena teža kršenja ili ponavljanja prekršaja Komisija može nadležnom organu poslati prijedlog za pokretanje postupka razrješenja određene osobe, koji se vodi u skladu sa zakonom koji uređuje razrješenje. Nadležni organ je dužan da u roku od 30 dana donese odluku o prijedlogu Komisije. Inače, Komisija u okviru izvršavanja svojih nadležnosti vodi upravne postupke, hitne prekršajne postupke i druge javnopravne postupke (čl. 15.). Prema informacijama iz [Godišnjeg izvještaja](#), a u vezi sa sukobom interesa, Komisija je u 2019. godini pokrenula 37 prekršajnih postupaka, donijela 17 odluka i izrekla 19 upozorenja.¹⁰ Ostale važne zakonske odredbe o sprječavanju sukoba interesa navedene su u tabelarnom prikazu.

U **Srbiji** je sprječavanje sukoba interesa uređeno [Zakonom o sprječavanju korupcije](#). U tom kontekstu, zakon funkcionerima detaljno propisuje i obavezu prijavljivanja imovine i prihoda (čl. 67- 76), ali i postupak u kojem se odlučuje o postojanju povrede ovog zakona (čl. 77 - 86). Javnom funkcioneru može se izreći mjera opomene ili mjera javnog objavljivanja preporuke za razrješenje sa javne funkcije. Primjeri ovih mjera dostupni su na internetskoj stranici [Agencije za sprječavanje korupcije](#), organa čije osnivanje i nadležnosti su također propisani ovim zakonom. Za razliku od ostale tri analizirane države, samo je u Srbiji neprijavlivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini Zakonom o sprečavanju korupcije definirano kao krivično djelo - javni funkcioner koji suprotno odredbama ovog zakona ne prijavi imovinu Agenciji ili daje lažne podatke o imovini, u namjeri da prikrije podatke o imovini, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina (*Član 101. ovog zakona*). Nadalje, osudom na kaznu zatvora za navedeno krivično djelo, danom pravnosnažnosti presude, nastupaju sljedeće pravne posljedice:

- 1) prestanak javne funkcije, odnosno prestanak radnog odnosa;
- 2) zabrana sticanja javne funkcije u trajanju od deset godina od dana pravnosnažnosti presude. (*Član 102. ovog zakona*)

Ostale važne zakonske odredbe o sprječavanju sukoba interesa u Srbiji nalaze se u tabeli koja je dodatak ovog rada.

IV. Izvori informacija

Internetska stranica Agencije za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine - APIK
<https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=88615dcf-bc1a-41ee-a376-b4b95c13291f>

¹⁰ Godišnji izvještaj za 2019. Komisije za sprječavanje korupcije Republike Slovenije, str. 43

Internetska stranica Delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini
<http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>

Internetska stranica Vijeća Evrope – GRECO izvještaji
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c4999>
<https://rm.coe.int/cetvrti-krug-evaluacije-sprečavanje-korupcije-me-u-clanovima-parlament/16808acd4f>
<https://rm.coe.int/cetvrti-krug-evaluacije-sprečavanje-korupcije-me-u-clanovima-parlamen/1680a0bb7d>

Internetska stranica Agencije za sprječavanje korupcije Crne Gore
<https://www.antikorupcija.me/me/sukob-interesa/zakonska-regulativa/>

Internetska stranica Narodnih novina Republike Hrvatske
<https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+sprje%c4%8davanju+sukoba+interesa&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>

Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije
<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>

Internetska stranica Komisije za sprječavanje korupcije Republike Slovenije
<https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2020/03/Letno-porocilo-2019.pdf>

Internetska stranica Agencije za sprječavanje korupcije Republike Srbije
<http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/>