



Broj: 01-02-1-2573/17  
Sarajevo, 8. 3. 2021.

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

PRIMLENO: 09-03-2021			
Broj zaupisne jedinice	Klasifikaciona oznaka	Broj	Broj priloge

DOM NARODA  
PARLAMENTARNE SKUPŠTINE  
BOSNE I HERCEGOVINE  
n/r Bakira Izetbegovića, predsjedatelja

**Predmet: Mišljenje Direkcije za europske integracije Bosne i Hercegovine, dostavlja se**

Kolegij Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine je na 33. sjednici, održanoj 3. 2. 2021., razmatrao Dopis Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vezi sa ispravljanjem nedostataka navedenih u Mišljenju Zakonodavnopravnog sektora o Prijedlogu zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine, predlagatelj: Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te odlučio da zatraži od Direkcije za europske integracije Bosne i Hercegovine mišljenje o navedenom prijedlogu zakona.

Direkcija za europske integracije Bosne i Hercegovine je 4. 3. 2021. dostavila Mišljenje o Prijedlogu zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Bosne i Hercegovine, koje Vam u privitku dostavljam.

S poštovanjem,

PREDSJEDATELJICA  
ZASTUPNIČKOG DOMA  
Borjana Krišto

**Prilog:**

- Mišljenje broj: 01-02-1-2573/17 od 4. 3. 2021.

**Dostaviti:**

- naslovu
- a/a



Broj: 03/A-06-2-NH-130-2/21

Sarajevo, 4. mart 2021. godine

PRIMLJENO: 04-03-2021			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01-	50-2-	13-33/	21
01-	02-1-	2573/	17

BOSNA I HERCEGOVINA  
 PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
 PREDSTAVNIČKI DOM  
 Trg Bosne i Hercegovine 1  
 71000 Sarajevo

Predmet: Mišljenje o uskladenosti Prijedloga zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine sa *acquis-em*

Veza: Vaš broj: Vaš akt broj: 01-50-2-13-33/21, veza: 01-02-1-2573/17 od 3.2.2021.

Na osnovu člana 18. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17), člana VI Odluke o Direkciji za evropske integracije („Službeni glasnik BiH”, br. 41/03) i člana 6. Odluke o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom stečevinom Evropske unije („Službeni glasnik BiH”, br. 75/16 i 2/18), Direkcija za evropske integracije daje sljedeće

## M I Š L J E N J E

Prijedlogom zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) utvrđuju se posebne obaveze nosilaca javnih funkcija na nivou Bosne i Hercegovine s ciljem sprečavanja sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, obaveza podnošenja izvještaja o finansijskom stanju i imovini nosilaca javne funkcije, sadržaj izvještaja o finansijskom stanju i imovini te način provjere podataka iz Izvještaja. Nadalje se predviđa osnivanje Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, utvrđuju nadležnosti, postupak izbora članova Komisije, uslovi za izbor predsjednika i članova Komisije, ovlaštenja predsjednika Komisije, prestanak dužnosti članova Komisije, postupak pred Komisijom za utvrđivanje povreda zakona, donošenje odluka, podnošenje žalbe protiv odluka Komisije te se predviđa uspostavljanje Ureda Komisije. Pored navedenog, propisuju se sankcije koje Komisija može izreći nosiocu javne funkcije za povredu zakona.

Nakon izvršene uporedne analize Prijedloga zakona i pravne stečevine Evropske unije, Direkcija ukazuje na član 2. Ugovora o Evropskoj uniji, koji utvrđuje da se Unija temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Ova načela su zajednička državama članicama i države u okviru procesa pristupanja trebaju ih poštovati i biti posvećene njihovoj promociji. U skladu sa članom 49.

Ugovora o Evropskoj uniji, svaka evropska država koja poštuje vrijednosti iz člana 2. i koja se obavezuje promicati ih, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji.

Članom 6. Ugovora o Evropskoj uniji je utvrđeno da Unija priznaje prava, slobode i načela određene Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima. Osnovna prava, kako su garantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.

Daljnjom analizom pravne stečevine Evropske unije utvrđeno je da materija koja se uređuje Prijedlogom zakona nije regulisana sekundarnim izvorima prava Evropske unije.

Član 78. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane („Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“, br. 10/08, 1/17 i 8/17) utvrđuje da će stranke saradivati u području pravosuđa i unutrašnjih poslova, posebnu važnost pridavati učvršćivanju vladavine zakona i jačanju institucija na svim nivoima u oblasti uprave općenito, a naročito u provedbi zakona i izvršavanju sudskih presuda. Istim članom definisano je da je cilj saradnje posebno: jačanje nezavisnosti sudstva, unapređenje njegove učinkovitosti, institucionalnih kapaciteta i jednakosti u postupanju, razvoj odgovarajućih policijskih, carinskih i drugih organa za provođenje zakona, uz pružanje adekvatne obuke i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala.

Direkcija naglašava da jedan od 14 ključnih prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji glasi: „*Jačati prevenciju i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, uključujući i protiv pranja novca i terorizma, prvenstveno putem: a) usvajanja i provođenja propisa o sukobu interesa i zaštiti uzbunjivača.*”

Predlagač je u obrazloženju naveo da su prilikom izrade Prijedloga zakona uzeti u obzir sljedeći dokumenti:

- Smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD);
- Preporuke Skupine zemalja za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO) navedenim u Četvrtom evaluacijskom izvještaju za Bosnu i Hercegovinu;
- Nalazi i preporuke Evropske komisije i Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu iz 2016. godine.

Pored navedenog, Direkcija ukazuje na Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije (u daljnjem tekstu: Konvencija), koju je Bosna i Hercegovina ratifikovala 2006. godine. Evropska unija je Odlukom 2008/801/EZ Vijeća od 25. septembra 2008. o sklapanju u ime Evropske zajednice Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, pristupila Konvenciji te shodno tome ista čini dio pravne stečevine Evropske unije (*acquis-a*).

Nakon izvršene uporedne analize Prijedloga zakona i naprijed navedenog propisa i dokumenata, Direkcija ističe sljedeće:

- član 1. stav (2) Prijedloga zakona definiše u kojim situacijama postoji sukob interesa. Direkcija ukazuje na definiciju sukoba interesa prema Smjernicama OECD-a koja glasi: „*Sukob interesa, uključuje sukob između javne dužnosti i privatnog interesa*

*javnog dužnosnika, unutar kojeg javni dužnosnik ima privatni interes koji bi mogao negativno utjecati na izvršavanje njegovih/njenih zvaničnih dužnosti i odgovornosti."* Također smatramo bitnim ukazati na praksu zemalja članica Evropske unije po pitanju definisanja sukoba interesa. Analizom je utvrđeno da Republika Francuska prema Zakonu broj 2013-907 od 11. oktobra 2013 koji se odnosi na transparentnost javnog života, sukob interesa definiše kako slijedi: „*svaka situacija uplitanja između javnog interesa i javnih ili privatnih interesa koja utiče ili izgleda da utiče na nezavisno, nepristrasno i objektivno vršenje funkcije predstavlja sukob interesa.*“ Shodno navedenom, sugerišemo preispitivanje odredbi stava (2) člana 1. Prijedloga zakona;

- član 3. tačka a) Prijedloga zakona je u skladu sa tačkom a) člana 2. Konvencije kojom se utvrđuje termin „Javni funkcioner“;
- član 11. Prijedloga zakona je u skladu sa članom 12. Konvencije koji, između ostalog, utvrđuje da će svaka država ugovornica preduzeti mjere, u cilju sprječavanja sukoba interesa uvođenjem ograničenja, gdje to odgovara i za razuman vremenski period, u pogledu obavljanja profesionalnih djelatnosti bivših javnih funkcionera ili zapošljavanja javnih funkcionera u privatnom sektoru nakon napuštanja javnih funkcija ili penzionisanja tamo gdje su te djelatnosti ili zaposlenje u neposrednoj vezi s funkcijama na kojima su bili ili su ih nadgledali ti javni funkcioneri za vrijeme svog mandata;
- član 14. Prijedloga zakona je u skladu sa članom 8. stav 5. Konvencije koji utvrđuje da će svaka država ugovornica gdje to odgovara, te u skladu s osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, nastojati da utvrdi mjere i sisteme kojima se od javnih funkcionera zahtjeva da odgovarajućim organima daju, između ostalog, izjave u vezi sa svojim vanjskim djelatnostima, zaposlenjem, investicionim ulaganjima, dobrima i znatnijim poklonima ili koristima iz kojih može proisteći sukob interesa u pogledu njihovih funkcija javnih funkcionera;
- član 15. stav (1) Prijedloga zakona utvrđuje da će postupak prikupljanja podataka i njihovu provjeru, Komisija detaljno propisati Pravilnikom o prikupljanju i postupku provjere podataka iz izvještaja o finansijskom stanju i imovini nosilaca javnih funkcija. Direkcija konstatuje da Prijedlogom zakona nije utvrđen rok za donošenje navedenog Pravilnika;
- članom 21. Prijedloga zakona (Mandat i ovlaštenja predsjednika Komisije), ugrađeni amandman, se utvrđuje da se predsjednik Komisije bira iz svakog konstitutivnog naroda po sistemu rotacije u trajanju od osam mjeseci. S tim u vezi, ukazujemo na pravno-obavezujuću Povelju Evropske unije o osnovnim pravima, kojom se štite osnovna prava u Uniji. Članom 21. Povelje se utvrđuje da se zabranjuje svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija.

Smatramo važnim ukazati i na Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koja se prema članu II/2. Ustava Bosne i Hercegovine, direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i ima prioritet nad svim ostalim zakonima.

Posebno ukazujemo na član 14. Konvencije (Zabrana diskriminacije) te član I. (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola broj 12 uz Konvenciju kojim se propisuje da niko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi.

Uzimajući u obzir navedeno, smatramo da predloženi amandman nije u skladu sa naprijed navedenim *acquis-em*;

- član 22. Prijedloga zakona definiše prestanak dužnosti članova Komisije. Međutim, Prijedlogom zakona nije definisan prestanak funkcije predsjednika Komisije;
- član 23. stav (2) Prijedloga zakona (Ured Komisije), ugrađeni amandman, propisuje da se Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije uređuje unutrašnje uređenje i način rada Ureda Komisije, radna mjesta i opis poslova kao i broj državnih službenika i zaposlenika. S tim u vezi sugerišemo da se navedena odredba preispita s obzirom da je neophodno osigurati nezavisnost kako Komisije za odlučivanje o sukoba interesa tako i samog Ureda Komisije;
- član 27. Prijedloga zakona je u skladu sa članom 8. stav 6. Konvencije koji utvrđuje da će svaka država ugovornica u skladu s osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, razmotriti mogućnost preduzimanja disciplinskih i drugih mjera protiv javnih funkcionera koji krše kodekse ili standarde.

Direkcija ukazuje da je u Analitičkom izvještaju uz Mišljenje Evropske Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji konstatovano slijedeće: *„Kada se radi o sukobu interesa, pravni okvir na svim nivoima je slab, kako u pogledu samih pravila, tako i načina na koji se ona primjenjuju. Zakonodavstvo o prijavljivanju imovine je fragmentirano i nije usklađeno na svim nivoima vlasti, što njegovu primjenu čini neefikasnom, uključujući i izrečene kazne. Kako bi se ojačali naponi na borbi protiv korupcije, potrebno je na svim nivoima usvojiti nove zakone o prijavljivanju imovine i sukoba interesa u skladu sa međunarodnim standardima, posebno relevantnim preporukama GRECO. Na državnom nivou, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine nije u skladu sa međunarodnim standardima.“*

Na 4. sastanku Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Bosne Hercegovine, održanog u decembru 2019. Evropska komisija je istakla da od nadležnih organa u BiH se posebno očekuje da: *„izmjene i dopune relevantne propise i uspostavljanje efikasnog mehanizma za provjeru tačnosti podataka u imovinskim kartonima nosilaca javnih funkcija, kao i funkcionalnog mehanizma za sprečavanje sukoba interesa, posebno u FBiH i Distriktu Brčko.“*

Bitno je ukazati da je u Izvještaju o Bosni i Hercegovini za 2020. Evropska komisija istakla slijedeće: *„U narednoj godini, Bosna i Hercegovina treba posebno da usvoji zakon o sprečavanju sukoba interesa na državnom nivou i kompletira zakonski okvir za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju“.*

U cilju ispunjavanja jednog od 14 ključnih prioriteta iz Mišljenja o zahtjevu za članstvo u Evropskoj uniji, odnosno u cilju usvajanja zakona usklađenog sa evropskim i međunarodnim standardima, Direkcija ukazuje na potrebu poštivanja principa utvrđenih Ugovorom o Evropskoj uniji, Poveljom o osnovnim pravima te Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Imajući u vidu naprijed navedeno, Direkcija podržava napore predlagača u ispunjavanju preporuka naprijed navedenih dokumenata, te ističe da predložena rješenja predstavljaju korak naprijed u ispunjavanju prioriteta iz Mišljenja i Analitičkog izvještaja Evropske komisije, međutim skrećemo pažnju da pojedini ugrađeni amandmani nisu u skladu s *acquis*-em.



Dostavljeno:

1. Naslovu
2. a/a