

SUKOB INTERESA U BOSNI I HERCEGOVINI: TEORIJA, PRAKSA, IZAZOVI

Policy
Brief
03
V – 2015.

OBLITI PRIVATORŦ - PVBLICA CVRATE

(Zaboravite privatno - brinite za javno)

Natpis na Rimskim javnim zgradama

Ovaj dokument predstavlja rezime istraživanja o politikama i praksi u oblasti upravljanja sukobom interesa u Bosni i Hercegovini. U sklopu programa Škole za političke studije Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini, a uz podršku Vijeća Evrope i Ambasade Kraljevine Norveške u Bosni i Hercegovini, istraživanje je provedeno od strane alumnista Škole, a koordinirano od strane Instituta za ekonomska i politička istraživanja Univerziteta Sarajevska škola za nauku i tehnologiju (SSST). Svrha ovog istraživanja jeste da u sintetiziranom obliku predstavi pregled teorijske pozadine, normativnog okvira i praktičnih manifestacija upravljanja sukobom interesa u Bosni i Hercegovini, te da inicira inovativne ideje za optimizaciju politika i prakse, jer budući izazovi upravljanja ovim fenomenom to zasigurno donose ipso facto.

Šta je to sukob interesa?

Služenje općem ili javnom interesu ključni je zadatak nosilaca političkih i javnih funkcija, parlamenata, vlada i javnih institucija na svim nivoima, od najviših državnih funkcionera do državnih službenika i namještenika.

Građani, s jedne strane, očekuju od javnih dužnosnika da svoje dužnosti obavljaju na zakonit, pravičan i nepristrasan način, a od države, s druge strane, očekuju da ima mehanizme koji će spriječiti javne dužnosnike da zbog privatnih interesa i veza kompromituju zakonodavstvo i javnu upravu.

Najšire tumačenje pojma sukoba interesa jeste da je to konflikt jednog ili više interesa u nekom poduhvatu, pri čemu manje važni i partikularni interesi prevladavaju nad važnijim ili općim interesima, čime se poduhvatu šteti ili mu se smanjuje efikasnost.

Uže tumačenje pojma sukoba interesa svodi se na situacije u kojima osoba koja obavlja određenu javnu funkciju ili djelatnost dolazi u priliku da svojom odlukom, postupcima ili drugim djelovanjem pogoduje sebi ili sebi bliskim osobama, društvenim grupama i organizacijama, a na štetu javnog interesa ili osoba koje su joj dale povjerenje. "Sukob" se odnosi na sukob između vlastitog, privatnog interesa na jednoj i javnog interesa na drugoj strani. Najpreciznije, pojam

sukoba interesa odnosi se na sukob između javnog i privatnog interesa u situacijama, kada javni dužnosnik ima privatni interes, koji bi mogao negativno utjecati na izvršavanje njegovih službenih dužnosti i odgovornosti.

U takvim slučajevima postoji veliki rizik da će privatni interes prevagnuti nad javnim, odnosno da će doći do korupcije. Najčešće se sa sukobom interesa vežu nosioci izvršne vlasti ili državni službenici koji su u prilici da na razne načine (dodjelom dozvola, koncesija, subvencija, ugovora o obavljanju javnih radova, izradom urbanističkih planova i sl.) pogoduju pojedincima ili kompanijama čiji su (su)vlasnici ili dioničari ili su na drugi način s njima interesno vezani.

Javni interes je širi i opći interes koji ima za cilj opću dobrobit i napredak svih građana pod jednakim uslovima. Između ostalog, to podrazumijeva i obavljanje službenih dužnosti na pravedan, zakonit i nepristrasan način, te donošenje odluka i djelovanje koje će donijeti korist svima.

Privatni interes je materijalni i nematerijalni interes pojedinaca ili grupa koji može utjecati na odlučivanje u obavljanju dužnosti od javnog interesa. Privatni interes javnog zvaničnika uključuje svaku korist za njega, njegovu porodicu, bliske rođake, prijatelje i osobe, grupe ili organizacije sa kojima ima, ili je imao neki poslovni ili politički (interesni) odnos.

Neadekvatno riješeni sukobi interesa među dužnosnicima u političkoj vlasti i javnoj upravi potencijalno utiču na slabljenje povjerenja građana u javne institucije. Iako sukob interesa ne predstavlja (sam po sebi) ipso facto korupciju, poznato je da suprotstavljenost privatnih interesa i dužnosti javnog zvaničnika može rezultirati korupcijom, zloupotrebom položaja ili ovlaštenja.

Mehanizmi sprječavanja sukoba interesa

Kao što je rečeno, sukob interesa postoji u situacijama kada javni dužnosnici imaju privatni interes koji utiče ili može utjecati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju njihovih javnih funkcija. Pojava sukoba interesa rijetko bude izolirani slučaj, ona uslovljava pojavu niza takvih slučajeva u budućnosti.

Važno je znati da je kvalitet regulacije sukoba interesa u javnim institucijama preduslov za upravljanje s dva suprostavljena procesa. Bolje reguliranje ovog društvenog odnosa je preduslov za postojanje dobre vladavine, dok je lošija regulacija pogodno tlo za bujanje korupcije. Razvijenije države su kreirale različite mehanizme za sprječavanje sukoba interesa. Ovi mehanizmi imaju funkciju "psa čuvara" pravne države od korupcije. Postojanje sukoba interesa u procesima donošenja i provođenja politika, odluka, primjene zakona i rješavanju sporova, najčešće dovodi do zloupotrebe propisanih procedura i koruptivnih ishoda javnih poslova. Mehanizmi sprječavanja sukoba interesa, ustvari štite javni od privatnog interesa unutar političke vlasti i javne uprave.

Mehanizmi prevencije podrazumijevaju jasna pravila za izbjegavanje stanja sukoba interesa, autoritativne, kredibilne i nezavisne institucije koje se brinu o njihovoj primjeni, te kaznenu politiku koja ih štiti. Pravila moraju biti koncipirana u duhu zaštite principa dobre uprave (good governance), nadzorne i kontrolne institucije moraju biti nezavisne od političkih i drugih interesa, a zapriječene kazne moraju biti destimulativne za potencijalne prekršioce. Zakoni iz ove oblasti, koji ne sadrže navedene elemente, mogu se smatrati (ne)namjernim aktima legalizacije ili podsticanja sukoba interesa.

U rješavanju sukoba interesa u Evropskoj uniji (EU) postoje dva glavna pristupa, koja proizilaze iz pravne tradicije pojedinih država članica. Prvi pristup (zastupljen prvenstveno u kontinentalnim pravnim sistemima) naglašava provođenje zakona. Posebni zakoni i standardi koji reguliraju rješavanje sukoba interesa dio su nacionalnog zakonodavstva i provode se prvenstveno kroz pravosudni sistem države članice. Primjeri ovog pristupa mogu se vidjeti u sistemima Njemačke, Luksemburga, Rumunije i Češke Republike. S druge strane je primjer Velike Britanije, gdje se sukob interesa smatra dijelom etike javnog sektora i rješava se prvenstveno kodeksom ponašanja.

Sukob interesa u Bosni i Hercegovini

Efektivna i odgovorna vlast i javna uprava, te uspješna borba protiv korupcije neki su od najvažnijih očekivanja građana, te ujedno i obaveza svake, pa i naše države u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Kako je nerazriješeni sukob interesa često uvod u korupciju, Bosna i Hercegovina (BiH) je 2002. godine donijela Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, koji se sve do 2008. godine primjenjivao i na nivou entiteta.

Posebni zakoni o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), Republici Srpskoj (RS) i Brčko Distriktu (BD) doneseni su 2008. godine. Dakle, do 2008. godine u BiH je postojala primjena jedinstvenog zakona na svim nivoima vlasti na način da su postojali državni i zakon Brčko Distrikta koje je primjenjivala jedna institucija – CIK BiH, osim za nivo RS-a. Od 2008. godine ova oblast je fragmentirana na više zakona i tijela koja ih primjenjuju, tako da danas, pored četiri odvojena zakona, postoje i posebne institucije i tijela za njihovu primjenu:

1. Komisija za odlučivanje o sukobu interesa koja primjenjuje državni zakon;
2. Republička komisija za utvrđivanje sukoba interesa koja primjenjuje zakon RS;
3. Općinska izborna komisija Brčko Distrikta BiH koja primjenjuje zakon BD;
4. Za očekivati je da će i FBiH uskoro formirati svoje posebno tijelo za primjenu zakona FBiH;

U ovom trenutku u Bosni i Hercegovina, materija sukoba interesa regulirana je:

- Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH; ("Službeni glasnik BiH", 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12 i 87/13)
- Zakonom o sukobu interesa u organima vlasti u FBiH; ("Službene novine FBiH", 70/08)
- Zakonom o sukobu interesa u institucijama BD BiH; ("Službeni glasnik Brčko Distrikta", 43/08, 47/08 i 3/15)
- Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS; ("Službeni glasnik RS", 73/08 i 52/14).

Pregled u nastavku daje neke temeljne principe djelovanja političke vlasti, državne i javne uprave, u domaćem zakonodavstvu svih nivoa, namijenjenih izbjegavanju kreiranja ambijenta za sukob interesa, kao i neke suštinski važne zabranjene aktivnosti za koje se, u slučaju njihovog prisustva, smatra da mogu voditi sukobu interesa u praksi.





Svi zakoni u Bosni i Hercegovini utvrđuju iste pozitivne i negativne (zabranjene) principe djelovanja vršioca javnih funkcija. Propisima iz oblasti sukoba interesa u BiH regulirano je da sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani dužnosnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici, imaju privatni interes koji utiče ili može utjecati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristranost u vršenju javne dužnosti.

Vršioци javnih funkcija dužni su da se ponašaju savjesno i odgovorno, zakonito, nepristrasno i časno, pridržavajući se principa odgovornosti, poštenja, savjesnosti, otvorenosti i kredibilitnosti, pridržavajući se etike poziva i funkcije koju obavljaju. Navedeni principi su osnovne vrijednosti koncepta dobrog upravljanja javnim institucijama.

Ovaj koncept polazi od (tačne) pretpostavke da državne institucije postoje radi općeg dobra, pa prema tome javni interes jeste iznad privatnog interesa onih koji su (privremeno) na funkcijama ili pozicijama odlučivanja. Vršioци javnih funkcija moraju postupati po jasnim i ranije propisanim procedurama koje su transparentne i koje omogućavaju učešće u postupku donošenja odluka svih zainteresiranih građana i interesnih grupa. Njihova vladavina je određena i ograničena zakonima (vladavina prava).

Odgovornost za djelovanje nosilaca javnih funkcija je lična. Neposredno izabrani vršioci javnih funkcija imaju dvostruku odgovornost – prema građanima i prema zakonu. S druge strane, imenovani nosioci funkcija su odgovorni, ne samo građanima i zakonu, već i organu vlasti koji ih je imenovao. Vršioци javnih funkcija ne smiju biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema osobama koje bi mogle utjecati na njihovu objektivnost, autonomnost i zakonito postupanje. Njihove politike moraju biti realno planirane i ostvarive, što njihovo djelovanje čini kredibilnim.

Vršioци javnih funkcija ne smiju koristiti javne funkcije za ličnu dobit ili dobit osoba s kojima su povezani. Njihova dužnost je efikasna i namjenska upotreba javne imovine i budžetskih

sredstava. Njima nije dozvoljeno primanje dodatne nadoknade, usluge ili neke druge vrijednosti za izvršavanje poslova iz djelokruga javne funkcije. Zabranjeno im je traženje i primanje poklona (mita) radi glasanja ili odlučivanja o nekom pitanju ili radi vršenja uticaja na odluku nekog organa ili osobe. Vršioци javnih funkcija ne smiju obećati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za poklon ili obećanje poklona. Nije im dopušteno protežiranje pojedinaca zbog njihove stranačke pripadnosti, porijekla, ličnih ili porodičnih veza. Zabranjeno im je uticati na dobijanje poslova ili narudžbi od javnih institucija u cilju sticanja materijalne i nematerijalne koristi za sebe i druge osobe. Oni imaju zabranu korištenja povlaštenih informacija o radu organa vlasti radi ostvarivanja lične koristi ili koristi drugih osoba. Imovinski kartoni, vršioca javnih funkcija, moraju biti istinito i tačno popunjeni, te u svakom trenutku dostupni nadležnim organima (ili javnosti).

Izazovi upravljanja sukobom interesa u BiH

Nadležnost u oblasti sprječavanja sukoba interesa prati složenu strukturu državne organizacije Bosne i Hercegovine, odnosno ima karakter podijeljene nadležnosti. Niži nivoi vlasti su ovu oblast samostalno zakonski uredili, s tim da, entitetski zakoni i zakon Brčko Distrikta BiH, ne smiju biti u suprotnosti sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u institucijama vlasti BiH.

Ipak, ozbiljan, ali ne i nerješiv izazov upravljanja sukobom interesa u BiH upravo jeste fragmentirano i nekomplementarno zakonodavstvo, različiti mehanizmi upravljanja sukobom interesa, te znatno povećavanje administracije koja primjenjuje to zakonodavstvo, bez garancije povećavanja efikasnosti i umanjivanja korupcije koja iz sukoba interesa proizilazi.

Pravi cilj djelotvorne regulacije sukoba interesa nije potpuna zabrana svakog privatnog interesa koji javni dužnosnici mogu imati. Neposredni cilj bi trebao biti usmjeren na očuvanje integriteta pravnog poretka i administrativnih (upravnih) odluka, te integriteta javne uprave u cjelini, priznavajući tako da neriješen sukob interesa može za posljedicu imati zloupotrebu položaja. Javni zvaničnici moraju preuzeti ličnu odgovornost za identifikaciju i uklanjanje sukoba interesa, institucije moraju uspostaviti realistične propise i provodlive standarde, te moraju postojati uspješni sistemi nadzora.

Za uspješno suzbijanje sukoba interesa nije dovoljno samo postojanje zakonske regulative. Mnogo je bitnije postojanje održivih i odgovarajućih vrijednosti i normi ponašanja koliko na nivou političkih elita toliko i ukupne javnosti kako bi se onemogućila transformacija sukoba interesa u njegov

konačni oblik – korupciju. Politički dužnosnici i javni službenici trebali bi razumjeti važnost odvajanja privatnog i javnog interesa jasnom i oštrom crtom razgraničenja prihvatljivog od neprihvatljivog ponašanja.

Posebno značajnu ulogu u borbi protiv sukoba interesa i korupcije ima načelo podjele tj. trodiobe vlasti koje implicira potrebu da brojni akteri u predlaganju, iniciranju i rješavanju državnih poslova vode računa o ustavnim i zakonskim ograničenjima. Međutim, sistem podjele vlasti sam po sebi ne sprječava zloupotrebu vlasti. Da bi se zloupotreba vlasti spriječila potrebne su procedure koje ovlašćuju aktere na zaustavljanje ili blokiranje protuzakornih akcija drugih aktera. Takve procedure, poznate kao kontrole i provjere (checks and balances) imaju za cilj preveniranje zloupotrebe političke ili sudske vlasti.

Pred institucijama vlasti i civilnim društvom je veliki izazov stvaranja efikasnih mehanizama za promoviranje "integriteta" i sistema u kojem će se individualni i lični interesi zanemariti u korist poštenog obavljanja javnih dužnosti. Razvoj institucionalne politike upravljanja sukobom interesa jedan je od najuspješnijih pristupa u ostvarivanju toga cilja.

Pri oblikovanju sveobuhvatne strategije upravljanja sukobom interesa važno je znati da su neke situacije praktično neizbježne. Državne institucije odgovorne su za definiranje tih situacija i aktivnosti koje bi mogle biti u neskladu s položajem državnog dužnosnika, dok periodična evaluacija i unaprjeđenje legislative kao "žive materije" odgovaraju promjenjivim okolnostima.

Budućnost upravljanja sukobom interesa u Bosni i Hercegovini

Upravljanje sukobom interesa u BiH, iako postoji relevantna zakonska historija, nije sistematično, efektivno, komplementarno, funkcionalno i racionalno uređeno, pa shodno navedenom postoji mnogo prilika za unaprijeđenje politika, institucija i prakse. Za efikasnu uspostavu sistema prevencije i upravljanja sukobom interesa u BiH potrebno je provesti nekoliko ključnih koraka:

- S obzirom na specifičnost ove tematike, prilikom izrade novih zakonskih rješenja što je moguće više depolitizirati proces izrade zakonskih prijedloga, a na minimum svesti mogućnost sukoba interesa u samom postupku izrade i donošenja zakona iz ove oblasti. U kreiranje zakonskih prijedloga maksimalno uključiti ili čak cijeli početni postupak prepustiti pravnim stručnjacima, akademskoj

zajednici i civilnom društvu. Sam postupak donošenja zakona u parlamentima podvrgnuti jakoj kontroli javnosti. Navedene mjere su neophodne jer se ovdje radi o propisima koji se direktno odnose na učesnike standardnog zakonodavnog procesa;

- Ujednačiti zakonsku regulativu na svim nivoima vlasti, kako bi se izbjeglo da zvaničnici na različitim nivoima vlasti budu u različitom položaju kada je u pitanju sukob interesa;
- Akcenat sukoba interesa staviti na postojanje privatnog interesa, a ne na nespojivost funkcija;
- Uspostaviti kompatibilan institucionalni sistem zaštite od sukoba interesa sa jasno utvrđenom raspodjelom nadležnosti i precizno propisanim postupcima kordinacije, saradnje i subordinacije. Navedeni sistem integrirati sa sistemom za prevenciju i kordinaciju borbe protiv korupcije.
- Uspostaviti ili dati nadležnost instituciji na nivou države koja bi se bavila sukobom interesa (barem na tom nivou), ili preciznije, nadležnost za provođenje ovog Zakona dati Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije (APiK), s obzirom da zakoni iz oblasti sukoba interesa spadaju u set antikoruptivnih zakona.
- Inovirati državni Zakon kako bi se utvrdila nadležnost nadzornog organa na nivou BiH za sve slučajeve sukoba interesa koji svojom prirodom prelaze entitetske i granice Brčko Distrikta, a nisu u nadležnosti institucijama BiH.
- Imovinske obrasce izmjestiti iz Izbornog zakona BiH i smjestiti ih u zakone o sukobu interesa, na način da se podaci navedeni u njima provjeravaju i drže javno dostupnim, izuzev onih koji su zaštićeni Zakonom o zaštiti ličnih podataka.

Ovaj dokument nastao je zalaganjem alumnista Škole za političke studije Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini, a u okviru zajedničkog programa Vijeća Evrope i Ambasade Kraljevine Norveške u BiH pod nazivom „Jačanje demokratske izborne kulture i uloge mladih političkih lidera”. Stavovi izneseni u ovom dokumentu predstavljaju stavove alumnista Škole za političke studije Vijeća Evrope i Instituta za ekonomska i politička istraživanja (IEPR) i ne odražavaju nužno stavove Vijeća Evrope ili Ambasade Kraljevine Norveške u BiH.



IEPR ECONOMIC
AND
POLICY RESEARCH

www.ssst.edu.ba