

**UDRUŽENJE SUDIJA/SUDACA  
U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

**PRAVO I PRAVDA**  
**ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU**

**SARAJEVO, GODINA XVIII, BROJ 1., 2019.**

Emir NERADIN,  
KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO  
STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM  
OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O  
IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I  
HERCEGOVINI (57-72)

---

**Emir Neradin**, sudija Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine

**KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH  
NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA  
NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA  
PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O  
IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U  
BOSNI I HERCEGOVINI**

**SAŽETAK:** Unaprjeđenje borbe protiv korupcije sa aspekta krivičnog pravnog sistema zahtijeva sveobuhvatan pristup ovom pitanju i iskorištavanje svakog mogućeg prostora radi unaprjeđenja efikasnosti suprotstavljanja ovoj pojavi. Po svom značaju, kada je u pitanju problem korupcije, posebno se izdvaja oblast javnih nabavki, gdje se troše značajna javna sredstva, a u praksi izostaje procesuiranje značajnijeg broja krivičnih predmeta iz ove oblasti. S ciljem efikasnijeg suprotstavljanja korupciji u ovoj oblasti, i u Bosni i Hercegovini je prepoznata potreba propisivanja u krivičnim zakonima posebnih krivičnih djela usko vezanih za oblast javnih nabavki. U ovom radu se analizira legislativa zemalja iz regiona koje su u svoje krivičnogopravne sisteme već uvele posebna krivična djela vezana za javne nabavke i stanje po tom pitanju u Bosni i Hercegovini, gdje su posebna krivična djela vezana za javne nabavke uvele u svoje krivične zakonike/zakone Republika Srpska i Brčko distrikt BiH. Posebno se analizira Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, koji je krajem 2018. godine dostavljen nadležnom predlagaču na dalju proceduru, a koji takođe sadrži kaznene odredbe koje predviđaju posebno krivično djelo u vezi javnih nabavki, nakon čega se iznose određeni zaključci u vezi sa tim, između ostalog, i da je potrebno jasno definisati pitanje nadležnosti za vođenje postupaka kada je u pitanju ovo krivično djelo i odnos spram već postojećih krivičnih djela iz oblasti javnih nabavki koje sadrže krivični zakonici/zakoni u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu, kako bi se spriječio mogući sukob nadležnosti.

**KLJUČNE RIJEČI:** borba protiv korupcije, javne nabavke, krivična djela vezana za javne nabavke, Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

---

javnim nabavkama, nadležnost za vođenje krivičnih postupaka za krivično djelo iz oblasti javnih nabavki, sukob nadležnosti.

**SUMMARY:** The improving of combat against corruption from the aspect of criminal law system requires a comprehensive approach to the issue and the use of any possible options to improve the efficiency of the fight against corruption. In terms of the problem of corruption, particularly relevant is the field of public procurement, where significant amounts of public funds are being spent, while the criminal prosecution of a large number of criminal cases arising from this field is missing in practice. The need to prescribe in the criminal codes separate criminal offenses closely tied to the field of public procurement has been also recognized in Bosnia and Herzegovina with the aim of combating more efficiently the corruption in the said field. The present paper analyzes the legislation of the countries in the region, which have already introduced in their criminal law systems the separate criminal offenses closely related to public procurement, as well as the related situation in Bosnia and Herzegovina, where Republika Srpska and Brčko District introduced in their respective Criminal Codes separate criminal offenses related to public procurement. The paper particularly analyzes the Draft Law on the Amendments to the Law on Public Procurement, which was submitted to the relevant proponent in the end of 2018 for further procedure, and which also contains the criminal provisions providing for a separate criminal offense related to public procurement. The paper will ultimately present certain conclusions in relation to the foregoing, including among others, the need to clearly define the issue of jurisdiction to conduct proceedings for the referenced criminal offense and the relations to the already existing criminal offenses in the field of public procurement, contained in the Criminal Code/s of Republika Srpska and Brčko District, in order to prevent a possible conflict of jurisdiction.

**KEY WORDS:** combat against corruption, public procurement, criminal offenses related to public procurement, Draft Law on the Amendments to the Law on Public Procurement, jurisdiction to conduct criminal proceedings for criminal offenses pertaining to the field of public procurement, conflict of jurisdiction.

## 1. Uvod

Korupcija je trenutno jedan od vodećih društvenih problema sa kojima se susreće Bosna i Hercegovina, koji je vrlo kompleksan jer zahvaća sve segmente društvenog života, posebno funkcionisanje javne uprave. U najširem smislu korupcija se definiše kao svako korišćenje javnog položaja radi pribavljanja privatne koristi, a njene posljedice su razorne po čitavo društvo, ona dovodi do prelijevanja javnih sredstava u privatne džepove, podriiva povjerenje u institucije vlasti, i u krajnjem, urušava pravni poredak.

Prema posljednjem dostupnom pregledu indeksa percepcije korupcije kojeg je objavilo Udruženje za borbu protiv korupcije “Transparency International u BiH”, Bosna i Hercegovina se 2018. godine nalazila na 91. poziciji od ukupno 180 zemalja obuhvaćenih ovim pregledom.<sup>1</sup> S druge strane, Bosna i Hercegovina je članica niza međunarodnih sporazuma, koji nameću obaveze unaprjeđenja borbe protiv korupcije,<sup>2</sup> dok je pristupanjem procesu pridruživanja Europskoj Uniji kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, takođe preuzela obavezu saradnje u sprječavanju i borbi protiv korupcije u privatnom i javnom sektoru.<sup>3</sup>

Oblast koja se po svom značaju izdvaja, kada je u pitanju problem korupcije, jeste oblast javnih nabavki, koja predstavlja uređen sistem nabavki dobara i usluga za institucije javne vlasti i pravna lica koja se finansiraju iz javnih sredstava (budžeta). Kroz sistem javnih nabavki se svake godine troše značajna javna sredstva, koja, prema procjenama, čine od 8-11% ukupnog bruto nacionalnog proizvoda kada su u pitanju zemlje Zapadnog Balkana.<sup>4</sup>

Kada je u pitanju krivičnopravni aspekt suprotstavljanja korupciji u javnim nabavkama, ne postoje egzaktni podaci o procesuiranim krivičnim djelima korupcije iz ove oblasti, jer se takva krivična djela mogu kvalifikovati kao različita krivična djela na raznim nivoima nadležnosti, ali je općepoznato da se radi o malom broju predmeta u kojima su provedene istrage i pred

---

<sup>1</sup> <https://ti-bih.org/indeks-percepcije-korupcije-bih-stagnira-paralizovana-korupcijom/>.

<sup>2</sup> Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Krivičnopravna i Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji i dr.

<sup>3</sup> Član 84. tačka c) Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>4</sup> Prema posljednjem izvještaju o monitoringu javnih nabavki Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine, u 2017. godini je udio javnih nabavki u nominalnom bruto društvenom proizvodu iznosio 6,92%.

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

nadležnim sudovima procesuirani počinioi koruptivnih krivičnih djela iz oblasti javnih nabavki.<sup>5</sup>

Obzirom na mali broj uspješno okončanih istraga i procesuiranih predmeta korupcije u javnim nabavkama, jasno je da možemo zaključiti da u ovoj oblasti postoji problem i da je u tom smislu potrebno djelovati, u skladu sa stavom da i borbu protiv korupcije mora odlikovati dinamičnost, stalna spremnost na promjene i prilagođavanja novim oblicima i modalitetima koruptivnog djelovanja.

Jedan od pravaca djelovanja koji može da bude korak u pravcu rješavanja problema jeste unaprjeđenje legislative, odnosno sagledavanje mogućnosti unaprjeđenja materijalnih krivičnih propisa koji definišu krivična djela, vezano za ovu oblast. Upravo je ovo tema koja će biti analizirana u ovome radu, sa aspekta potrebe propisivanja novih krivičnih djela vezanih isključivo za oblast javnih nabavki, koja bi inkriminisala tipične radnje aktera koje za cilj imaju narušavanje osnovnih zakonskih principa javnih nabavki i dobivanje poslova na nekonkurentan, netransparentan i nezakonit način, i time nadležnim organima olakšale procesuiranje istih. U prvom redu će biti prikazano trenutno stanje legislative po ovom pitanju u zemljama okruženja, odnosno zemljama Zapadnog Balkana sa kojima BiH dijeli historijsko naslijeđe krivičnog pravnog sistema, koje su u svoje krivične zakone uvele posebna krivična djela u vezi javnih nabavki, zatim prikazano stanje krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini po ovom pitanju, uz poređenje stanja na različitim nivoima vlasti, uz kraću uporedno-pravnu analizu sa izloženim stanjem legislative i trendovima u zemljama regiona. Na kraju će biti analizirana inicijativa Radne grupe koja je pripremila Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, koji je predvidio i uvođenje kaznenih odredbi u ovaj zakon.

---

<sup>5</sup> Vidjeti Izvještaj o Monitoringu odgovora na korupciju u BiH, Centar za društvena istraživanja "Analitika", Sarajevo 2017, strana 7.

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

## **2. Zakonsko regulisanje krivičnih djela u vezi javnih nabavki u zemljama regiona**

### **2.1. Republika Hrvatska**

Donošenjem Kaznenog zakona 2011. godine, koji je stupio na snagu 01.01.2013. godine, Republika Hrvatska je uvela dvije inkriminacije usko povezane sa javnim nabavkama, a to su krivično djelo *Zloupotroba u postupku javne nabave* iz člana 254. Kaznenog zakonika Republike Hrvatske<sup>6</sup> (KZRH) i krivično djelo *Nezakonito pogodovanje* iz člana 292. KZRH.

Krivično djelo *Zloupotroba u postupku javne nabave* iz člana 254. KZRH spada u grupu krivičnih djela protiv privrede i inkriminiše stavljanje ponude u postupku javne nabavke koja je utemeljena na zabranjenom dogovoru između privrednih subjekata i koja ima za cilj da naručitelj prihvati ponudu. Cilj ove inkriminacije jeste da sankcioniše narušavanje konkurencije, kao jednog od osnovnih principa javnih nabavki, koje je primijećeno u praksi i koje je dovodilo do smanjenja broja ponuđača, a ogledalo se najčešće u pojavi ograničenog broja ponuđača ili grupe ponuđača, čiji međusobni odnosi nisu jasno definisani, ili pojavi sklapanja nezakonitih dogovora između privrednih subjekata kojima eliminišu određene ponuđače iz postupka, odnosno unaprijed dogovaraju geografsku podjelu ponuda.<sup>7</sup>

Krivično djelo *Nezakonito pogodovanje* iz člana 292. KZRH predstavlja krivično djelo korupcije u užem smislu i za zaštitni objekat ima obavljanje službene dužnosti. Ovo krivično djelo čini službena ili odgovorna osoba koja sporazumno pogoduje ponuđaču, na način da mu prilagodi uvjete javne nabavke ili sklopi ugovor sa ponuđačem čija je ponuda u suprotnosti sa uslovima javne nabavke. U stavu 2. istoga člana predviđa se kažnjavanje i službene ili odgovorne osobe koja iskoristi svoj položaj ili ovlast pogodovanjem u davanju, preuzimanju ili ugovaranju poslova za svoju djelatnost ili djelatnost osoba sa kojima je interesno povezana.

---

<sup>6</sup> „Narodne novine“ broj 125/11 i 144/12, 56/15, 61/15, 101/17 i 118/18.

<sup>7</sup> Š. Pavlović, Kriminološki pregled i kaznenopravna zaštita postupaka javne nabave, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 21, broj 2/2014, str 558.

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

---

## **2.2. Republika Srbija**

Izmjenama Krivičnog zakonika iz 2012. godine, Republika Srbija je u svoje zakonodavstvo uvela posebno krivično djelo koje se odnosi na javne nabavke – *Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom* iz člana 228. Krivičnog zakonika Republike Srbije.<sup>8</sup> Ovo krivično djelo spada u grupu krivičnih djela kojim se štiti privredno poslovanje i sadrži dva osnovna oblika krivičnog djela.

Prvi osnovni oblik ovog krivičnog djela čini ko u vezi sa javnom nabavkom podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili se protivno zakonu dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge protivpravne radnje u namjeri da time utiče na donošenje odluke naručioca javne nabavke.

Drugi osnovni oblik može počiniti službeno ili odgovorno lice (lice u naručiocu javne nabavke), koje iskorištavanjem svog položaja ili ovlaštenja, prekoračenjem granica svog ovlaštenja, ili nevršenjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama i time prouzrokuje štetu javnim sredstvima. Predviđen je i kvalifikovani oblik ovog krivičnog djela (stav 3.), kao i mogućnost oslobođanja počinioca iz stava 1. navedenog člana, koji dobrovoljno otkrije okolnosti učinjenja krivičnog djela, prije nego ugovorni organ donese odluku o dodjeli ugovora.

Interesantno je napomenuti da je Krivični zakon Republike Srbije u periodu od 2002. do 2005. godine sadržavao posebno krivično djelo *Korupcija u javnim nabavkama* iz člana 225g., koje je bilo najbližije današnjem drugom osnovnom obliku krivičnog djela *Zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama* iz člana 228. stav 2. Krivičnog zakona Republike Srbije.<sup>9</sup>

## **2.3. Republika Sjeverna Makedonija**

Krivični zakonik Republike Sjeverne Makedonije sadrži posebno krivično djelo vezano za javne nabavke u članu 275v.<sup>10</sup> kojim inkriminiše postupanje ponuđača koji se dogovaraju ili na drugi način izigravaju pravila postupka

---

<sup>8</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

<sup>9</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 10/02.

<sup>10</sup> “Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно-приватно партнерство”

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

javne nabavke radi pribavljanja sebi ili drugom protivpravne imovinske koristi.

### **3. Zakonsko regulisanje krivičnih djela iz oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini**

Odredbe materijalnog krivičnog prava kojima se propisuju krivična djela primjenjiva na oblast javnih nabavki su, u skladu sa složenom strukturom Bosne i Hercegovine, sadržane u krivičnim zakonima na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta BiH.<sup>11</sup>

Krivični zakon Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: KZ BiH) i Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: KZ FBiH) ne propisuju posebno krivično djelo u vezi sa javnim nabavkama u užem smislu, nego samo krivična djela korupcije (podmićivanja), krivična djela protiv privrede i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti,<sup>12</sup> koja su kao takva primjenjiva i na oblast javnih nabavki,<sup>13</sup> zavisno od okolnosti konkretnog slučaja.

Krivični zakonik Republike Srpske (u daljem tekstu: KZ RS) i Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: KZ BD), pored krivičnih djela protiv korupcije, protiv službene i druge odgovorne dužnosti i protiv privrede, koje uz manje razlike odgovaraju već pomenutim krivičnim djelima iz KZ BiH i KZ FBiH, sadrže i posebna krivična djela vezano za oblast javnih nabavki.

---

<sup>11</sup> Krivični zakon Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 3/2003, 32/2003 - ispr., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015 i 35/2018); Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“ broj . ("Službene novine FBiH", br. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14. i 46/16, 75/17); Krivični zakonik Republike Srpske, „Službeni Glasnik Republike Srpske“ broj 64/17; i Krivični zakon Brčko distrikta, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", br. 33/2013 - prečišćen tekst, 47/2014 - ispravka 26/2016, 13/2017 i 50/2018.

<sup>12</sup> Glava XIX KZ BiH i Glava XXXI KZ FBiH.

<sup>13</sup> Radi se o krivičnim djelima Primanje dara i drugih oblika koristi, Davanje dara i drugih oblika koristi, Primanje dara ili drugog oblika koristi za trgovinu uticajem, Davanje dara ili drugog oblika koristi za trgovinu uticajem, Zloupotreba položaja ili ovlaštenja, Nesavjestan rad u službi i dr., koja su uz manje razlike u nazivima i opisu krivičnih djela sadržana i u KZ BiH i u KZ FBiH.

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

U Republici Srpskoj od 2013. godine egzistira krivično djelo *Zloupotreba u postupku javne nabavke*,<sup>14</sup> a isto krivično djelo u članu 250. propisuje i KZ RS koji je donešen 2017. godine,<sup>15</sup> dok je kod krivičnog djela *Zloupotreba službenog položaja ili ovlaštenja* iz člana 315. u stavu 4. istog zakona predviđen kvalifikovani oblik tog krivičnog djela ako je predmetno krivično djelo učinjeno u postupku javne nabavke. Krivično djelo *Zloupotreba u postupku javne nabavke* iz člana 250. stav 1. KZ RS inkriminiše postupanje odgovornog lica ponuđača koje u postupku javne nabavke podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili se na nedozvoljen način dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge protivpravne radnje u namjeri da time utiče na donošenje odluke naručioca u bilo kojoj fazi postupka javne nabavke. Predviđen je i kvalifikovani oblik ovog krivičnog djela ako je vrijednost javne nabavke veća od 1.000.000,00 KM, te mogućnost blažeg kažnjavanja ili oslobađanja od kazne učinioca koji dobrovoljno otkrije krivično djelo prije nego naručilac donese odluku o izboru. Ovo krivično je pozicionirao u Glavi XXI KZ RS koja štiti privredno poslovanje i platni promet i ima za cilj kažnjavanje ponašanja kojim se krši jedan od osnovnih principa javnih nabavki, a to je pravična i aktivna konkurencija,<sup>16</sup> koja treba da osigura najefikasnije korištenje javnih sredstava. Rezultat je primijećene prakse zabranjenog dogovaranja ponuđača u postupcima javnih nabavki, podjele tržišta ili izbacivanja pojedinih ponuđača koji ne učestvuju u dogovoru suprotnom principu aktivne konkurencije, i kao takvo bi trebalo da osigura veći nivo zaštite postupaka javne nabavke.

U Brčko distriktu BiH su Zakonom o izmjenama i dopunama KZ BD iz 2017. godine<sup>17</sup> uvedena dva krivična djela vezana za oblast javnih nabavki. Prvo je krivično djelo *Zloupotreba u postupku javnih nabavki* iz člana 236a., koje po svojim obilježjima odgovara krivičnom djelu *Zloupotreba u postupku javnih nabavki* iz člana 250. KZ RS, a drugo je krivično djelo *Nezakonito pogodovanje* iz člana 377a., koje čini službeno ili odgovorno lice institucija Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koje na osnovu sporazuma pogoduje jednom od privrednih subjekata prilagođavanjem uslova javne nabavke, ili

<sup>14</sup> Zakon o izmjenama i dopuni Krivičnog zakona Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 37/2013.

<sup>15</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: 64/17 I 104/18.

<sup>1616</sup> Član 3. Zakona o javnim nabavkama.

<sup>17</sup> „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 13/2017.

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

---

sklopi ugovor sa ponuđačem čija je ponuda u suprotnosti sa uslovima javne nabavke. Ovo krivično djelo ima i drugi osnovni oblik kojeg čini službeno ili odgovorno lice u institucijama Brčko distrikta BiH, koje iskoristi svoj položaj ili ovlaštenje pogodovanjem u davanju, preuzimanju ili ugovaranju poslova, za svoju djelatnost ili djelatnost lica sa kojim je interesno povezana. Ova inkriminacija je usmjerena na posebno izražene koruptivne rizike u postupcima javne nabavke, a to su moguće zloupotrebe tehničkih specifikacija kao instrumenta za prilagođavanje ponude ciljanom ponuđaču, kao i nepoštivanje pravila o sukobu interesa službenih i odgovornih osoba koje učestvuju u postupku javne nabavke na strani ugovornog organa. Ovakvom inkriminacijom se značajno podiže nivo zaštite integriteta postupka javne nabavke od mogućih zloupotreba i za očekivati je da u praksi omogući jednostavnije i efikasnije procesuiranje počilaca, kao i da ostvari značajan preventivni učinak.

U krajnjem, kada je u pitanju trenutno stanje krivičnogpravnog legislativnog u vezi javnih nabavki primjetan je različit nivo krivičnogpravnog zaštite koju pružaju pojedini nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini. Dok na nivou Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine nema posebnih krivičnih djela prilagođenih oblasti javnih nabavki, nego se krivičnogpravna zaštite ostvaruje kroz opće oblike inkriminacija kojima se štiti privredno poslovanje i službena i druga odgovorna dužnost, dotle je primjetan pomak po ovom pitanju kada se radi o Republici Srpskoj, koja je 2013. godine uvela novu inkriminaciju usmjerenu na tipične postupke ponuđača koji idu za tim da izigraju svrhu postupka javne nabavke s ciljem uticaja na odluku naručioca, a korak dalje napravio je Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, koji je, pored navedenog, inkriminisao i radnje tipične za moguće zloupotrebe koje čine službene ili odgovorne osobe u ugovornom organu.

Usporedbom sa stanjem krivične legislativnog u susjednim i zemljama regiona, mogu se prepoznati dva tipična krivična djela, koja su usko vezana za javne nabavke, a u pravilu se nazivaju *Zloupotreba u postupku javnih nabavki* i *Nezakonito pogodovanje*. Za ova dva krivična djela (koja se negdje mogu javiti kao jedno krivično djelo sa dva osnovna oblika) bi se moglo reći da u kombinaciji ostvaruju „dvostranu“ zaštitu, obzirom da jedno inkriminiše tipične postupke aktera javnih nabavki na strani ponuđača, a drugo na strani ugovornog organa. Čini se da ova dva krivična djela postaju standard krivičnogpravnog zaštite u vezi javnih nabavki, pri čemu naravno, svaka država u pravilu zadržava određene specifičnosti kada su u pitanju modaliteti

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

---

inkriminacija. Očito je da je i pojedinim dijelovima Bosne i Hercegovine prepoznata potreba za unaprjeđenjem legislative u vezi ove oblasti, čime je započeo i proces koji bi u krajnjem trebao rezultirati ujednačenim inkriminacijama na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. S tim u vezi se može posmatrati i inicijativa Radne grupe za izmjenu i dopunu Zakona o javnim nabavkama, koja je prepoznala ovu potrebu i rezultat čega je i Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, o čemu će biti više riječi u nastavku.

#### **4. Kaznene odredbe Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama**

S ciljem unaprjeđenja i usklađivanja Zakona o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN) sa relevantnim direktivama Europske unije, Agencija za javne nabavke, u čijoj je nadležnosti između ostalog priprema i izrada nacrt zakona i nacrt izmjena i dopuna zakona i pratećih podzakonskih akata, je 2017. godine formirala Radnu grupu za izradu Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, koja je krajem 2018. godine završila svoj zadatak i pripremljeni Nacrt zakona dostavila Vijeću ministara BiH na dalju proceduru. Ono što je interesantno za ovu temu, jeste to da je Radna grupa u Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama predvidjela i kaznene odredbe, koje ranije nisu postojale, a kojima se propisuje krivično djelo (bez naziva) vezano za oblast javnih nabavki.

Tako odredba člana 122g. koja propisuje krivično djelo u pomenutom Nacrtu zakona glasi:

„(1) Odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik koji u postupku javne nabavke podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili podnese ponudu utemeljenu na zabranjenom dogovoru između gospodarskih subjekata, ili se na nedozvoljen način dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge protivpravne radnje u namjeri da time utiče na donošenje odluka naručioca u bilo kojoj fazi postupka javne nabavke, kazniće se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina i novčanom kaznom.

(2) Ako je krivičnim djelom iz stava (1) ovoga člana pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta, ili je djelo učinjeno u postupku javne nabavke čija je vrijednost veća od 1.000.000 KM, učinilac će

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

---

se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina i novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 5.000,00 KM.

(3) Za krivična djela iz st. (1) i (2) ovog člana kaznit će se pravna osoba novčanom kaznom u iznosu od 5.000 KM do 50.000,00 KM.

(4) Učinilac koji dobrovoljno otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima, ili da je preduzeo druge protivpravne radnje u namjeri da utiče na donošenje odluka naručioca prije nego što on donese odluku o izboru ponude, može se blaže kazniti ili osloboditi od kazne.

(5) Službena i/ili odgovorna osoba u ugovornom organu koja u postupku javne nabavke pogoduje, ili da nalog drugom službenom licu da pogoduje jednom od privrednih subjekata prilagođavanjem uslova javne nabavke ili sklopi ugovor s ponuđačem čija je ponuda u suprotnosti s uslovima iz tenderske dokumentacije, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina i novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 5.000,00 KM.

(6) Ako je krivičnim djelom iz stava (5) ovog člana pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta, ili je djelo učinjeno u postupku javne nabavke čija je vrijednost veća od 1.000.000 KM, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina i novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 5.000,00 KM.

(7) Kaznom iz stava (1) ovoga člana kaznit će se službena ili odgovorna osoba koja iskoristi položaj ili ovlast, ili prekorači ovlasti ili ne obavi dužnosti, a izvrši pogodovanje u davanju, preuzimanju ili ugovaranju poslova za svoju djelatnost ili djelatnost osoba s kojima je interesno povezana.“

U članu 122h. propisano je da je za vođenje postupka za krivična djela utvrđena tim zakonom nadležan Sud Bosne i Hercegovine.

Analizirajući predviđeno krivično djelo iz članu 122g. koje predviđa Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama ZJN, može se kao prvo primijetiti da ono u sebi sadrži tri osnovna oblika krivičnog djela.

Prvi osnovni oblik je sadržan u stavu 1. i radi se krivičnom djelu, koje uz manje razlike postoji i u drugim državama ili određenim nivoima nadležnosti u BiH (Republika Srpska, Brčko distrikt BiH), a koje se uobičajeno naziva krivičnim djelom *Zloupotreba u postupku javnih nabavki*. Radi se o inkriminaciji postupaka ponuđača u postupku javne nabavke, a kao izvršilac se može javiti odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravne osobe, ili poduzetnik. U principu su ovim nabrajanjem obuhvaćeni svi subjekti pravnog prometa koji se mogu javiti kao

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

ponuđači u postupku javne nabavke, a to su privredna društva i poduzetnici (obrtnici). Međutim, ovdje bi trebalo imati u vidu i odredbu ZJN da se kao ponuđač u postupku javne nabavke može javiti i grupa ponuđača (kandidata), kako to predviđa član 2. stav 3. tačka c. podtačka 3. ZJN, u kom slučaju se obično ugovorom definišu njihovi međusobni odnosi i određuje osoba ovlaštena za predstavljanje u postupku javne nabavke. Zbog toga se čini praktičnijim rješenje koje nalazimo npr. u Kaznenom zakoniku Republike Hrvatske i Krivičnom zakoniku Republike Srbije, koji izvršioca određuju sa pojmom „ko“, ne ograničavajući ga na odgovornu osobu u taksativno nabrojanim subjektima privrednog poslovanja koji se mogu javiti u ulozi ponuđača. Isto tako, vezano za subjekta izvršenja ovog krivičnog djela, nužno je primijetiti da ZJN, zavisno o kojoj vrsti postupka javne nabavke se radi u konkretnom slučaju, koristi različitu terminologiju, tj. kada je u pitanju otvoreni postupak javne nabavke govori o „ponuđaču“, a kada su u pitanju ograničeni, pregovarački postupak ili takmičarski dijalog, koristi termin „kandidat“, dok u fazi izvršenja koristi termin „dobavljač“.<sup>18</sup> Obzirom da se radi o propisivanju krivičnog djela, svaka nejasnoća bi mogla dovesti do problema u tumačenju u praksi.

Radnja izvršenja ovog krivičnog djela je određena alternativno kao: 1. podnošenje ponude u postupku javne nabavke zasnovane na lažnim podacima, 2. podnošenje ponude zasnovane na zabranjenom dogovoru privrednih subjekata, 3. nedozvoljeno dogovaranje sa ostalim ponuđačima, ili 4. preduzimanje drugih protivpravnih radnji, s tim što radnja izvršenja uvijek mora biti preduzeta s namjerom da se time utiče na donošenje odluke naručioca u postupku javne nabavke. Krivično djelo je kod prve dvije alternativno postavljene radnje izvršenja dovršeno kada ponuđač (odnosno kandidat zavisno od toga koja vrsta postupka javne nabavke se provodi) podnese ponudu utemeljenu na lažnim podacima ili zabranjenom dogovoru, dok je kod preostale dvije alternativno postavljene radnje izvršenja krivično djelo dovršeno nezavisno od faze postupka javne nabavke, odnosno donošenja odluke naručioca.

Ovo krivično djelo se može počiniti samo sa umišljajem, a obzirom da ga karakteriše posebna namjera (da utiče na donošenje odluke naručioca), slijedi da može biti izvršeno samo sa direktnim umišljajem.

---

<sup>18</sup> Član 2. stav 3. tačka c) ZJN.

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

Drugi osnovni oblik ovog krivičnog djela je sadržan u stavu 5. člana 122g. i odnosi se na krivično djelo koje se uobičajeno naziva *Nezakonito pogodovanje*<sup>19</sup> i predstavlja službeničko krivično djelo kojim se štiti obavljanje službene ili odgovorne dužnosti. Kao izvršilac se može javiti službena ili odgovorna osoba u ugovornom organu, a pojam ugovornog organa je definisan u članu 4. i 5. ZJN. Kod ovako postavljene inkriminacije za primijetiti je alternativno postavljenu radnju izvršenja – davanja naloga drugom službenoj osobi da pogoduje jednom od privrednih subjekata, u smislu da ukoliko je cilj bio inkriminisati postupanje predsjednika i članova Komisije za javne nabavke (čije formiranje predviđa član 13. ZJN), da se može kao potencijalni izvršilac javiti ne samo službena osoba, nego i odgovorna osoba, ukoliko su npr. u pitanju javna poduzeća. Ovaj oblik krivičnog djela se može učini samo sa umišljajem, a kako nije predviđena namjera sticanja protivpravne imovinske koristi, odnosno ostvarenje iste ili prouzrokovanje štete, radi se o krivičnom djelu apstraktnog ugrožavanja zaštićenog dobra.

Najzad, treći osnovi oblik ovog krivičnog djela je predviđen u stavu 7. člana 122g. Nacrta zakona o izmjenama i dopunama ZJN. Izvršitelj je opet određen kao službena ili odgovorna osoba, a radnja izvršenja je određena alternativno kao iskorištavanje položaja ili ovlasti, prekoračenje ovlasti ili neobavljanje dužnosti, a pri tome da je takvim postupanjem izvršeno pogodovanje u davanju, preuzimanju, ili ugovaranju poslova za svoju djelatnost ili djelatnost osoba sa kojima je počinitelj interesno povezan.

Jasno je da je cilj ove inkriminacije da se spriječi i krivično goni kršenje pravila o sukobu interesa u postupku javne nabavke i da će se kao potencijalni izvršioци primarno javljati službene ili odgovorne osobe na strani ugovornog organa. Slično krivično djelo nalazimo u članu 292. stav 2. Kaznenog zakona Republike Hrvatske.

## **5. Nadležnost za suđenje ovih krivičnih djela**

U članu 122h. Nacrta zakona o izmjenama i dopunama ZJN predviđeno je da je za vođenje postupaka za navedena krivična djela nadležan Sud Bosne i Hercegovine. Međutim, ne sporeći da je radna grupa prilikom izrade Nacrta zakona očito prepoznala potrebu da se krivično zakonodavstvo unaprijedi s

---

<sup>19</sup> Npr. član 292. Kaznenog zakonika Republike Hrvatske i član 377a. Krivičnog zakona Brčko Distrikta.

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

---

ciljem efikasnije borbe protiv korupcije, kao jednog općedruštvenog problema u Bosni i Hercegovini, ipak ovakvo rješenje otvara niz pitanja i mogućih problema u praksi.

Ovdje je, prije svega, potrebno poći od postojeće strukture krivičnog sistema u Bosni i Hercegovini, koji je organizovan na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta. Nadležnost za krivično gonjenje i procesuiranje krivičnih djela vezanih za oblast javnih nabavki zavisi od toga koji organi javne vlasti (kojeg nivoa vlasti) postupa u javnoj nabavci, a i kapaciteti krivičnog gonjenja i sudovanja su prilagođeni takvoj strukturi. Iz navedenog slijedi da i izmjene zakona koje uvode nova krivična djela moraju imati u vidu navedeno, kako sa jedne strane zbog već postojeće legislative i mogućeg sukoba zakona, tako i sa druge strane zbog realnih kapaciteta za krivično gonjenje i presuđenje ovakvih krivičnih djela. Idealna situacija bi bila da se na svim nivoima zakonodavne vlasti u Bosni i Hercegovini izmijene krivični zakoni na način da propišu odgovarajuća krivična djela vezana za javne nabavke, kao što su to već određeni nivoi vlasti učinili (Brčko Distrikt i na nešto drugačiji način Republika Srpska).

Iako nije neuobičajeno da i određeni zakoni koji primarno regulišu neku drugu oblast, sadrže u sebi i kaznene odredbe koje propisuju krivična djela, ukoliko se prihvate pragmatični razlozi kojima se vodila Radna grupa u konkretnom slučaju, smatrajući da će izmjene KZ BiH teško biti usvojene u skorije vrijeme, obzirom da to pitanje nije ni pokrenuto, onda bi i u tom slučaju bilo potrebno u okviru predviđenih kaznenih odredbi uskladiti inkriminaciju sa činjenicom postojanja različitih nivoa vlasti koje provode postupke javnih nabavki (Bosna i Hercegovina, Federacije Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Brčko Distrikt), i u samoj inkriminaciji izričito definisati da li se krivično djelo odnosi na postupke javnih nabavki koji se provode pred institucijama Bosne i Hercegovine, odnosno drugih nivoa vlasti.

U slučaju da odredba člana 122h. ostane kakva je predviđena u Nacrtu zakona o izmjeni i dopuni ZJN, imali bi situaciju da bi Tužilaštvo BiH i Sud BiH preuzeli nadležnost za procesuiranje svih krivičnih djela vezanih za javne nabavke u cijeloj BiH, za što objektivno nemaju ni kapacitet, niti je državno pravosuđe predviđeno za procesuiranje velikog broja manjih krivičnih djela koja nisu u vezi sa nadležnostima Bosne i Hercegovine, dok bi se sa druge strane javilo pitanje odnosa ovog krivičnog djela sa istim ili sličnim krivičnim djelima koje, kako je već pomenuto, sadrže KZ RS i KZ BD i mogućeg sukoba nadležnosti za vođenje postupaka između tužilačkih i sudskih organa

Emir NERADIN,

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I HERCEGOVINI (57-72)

---

različitog nivoa. U svakom slučaju se radi o pitanjima koja zavrjeđuju da budu riješena prije nego pomenute izmjene i dopune ZJN budu usvojene.

## **6. Zaključak**

Jedan od mogućih pravaca djelovanja u cilju unaprjeđenja efikasnosti krivičnogpravnog suprotstavljanja korupciji u oblasti javnih nabavki, jeste zakonodavna aktivnost s ciljem propisivanja krivičnih djela uže vezanih za oblast javnih nabavki. Ovakve inkriminacije, koje su prilagođene tipičnim okolnostima koje predstavljaju pojačane koruptivne rizike, imaju za cilj da nadležnim organima omoguće lakše i efikasnije procesuiranje počinilaca krivičnih djela, a time i bolju zaštitu postupaka javne nabavke. Poredeći stanje u krivičnim zakonodavstvima u zemljama regiona, može se primijetiti da je posljednjih desetak godina većina zemalja uvela u svoje krivične zakone posebna krivična djela vezana za oblast javnih nabavki, te da se u ovoj oblasti uspostavlja određeni standard kada su u pitanju posebna krivična djela u vezi javnih nabavki. Republika Srpska od 2013. godine, a Brčko Distrikt od 2017. godine su takođe u svoje krivične zakonike/zakone uveli posebna krivična djela iz ove oblasti. Okolnost da na nivou Bosne i Hercegovine (a i Federacije Bosne i Hercegovine), do sada nije bilo aktivnosti na tom planu, je očito motivisala Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama ZJN, koja je u Nacrtu pomenutog zakona, predviđjela i kaznene odredbe sa posebnim krivičnim djelom vezanim za javne nabavke. Međutim, kako se ne radi o krivičnom, nego o zakonu koji primarno reguliše drugu oblast, koji je uz to donešen na nivou Bosne i Hercegovine i primjenjuje se na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, predloženu inkriminaciju bi bilo potrebno dodatno uskladiti sa postojećim krivičnopravnim sistemom i već postojećim krivičnim djelima iz oblasti javnih nabavki koje sadrže KR SR i KZ BD, radi izbjegavanja potencijalnog sukoba nadležnosti. Pored toga, praktični razlozi govore u korist razdvajanja osnovnih oblika predloženog krivičnog djela u dva odvojena krivična djela, koja se pod već uobičajenim nazivima sreću u zakonodavstvima regije, ali i u Bosni i Hercegovini. U vezi sa iznesenim pitanjima bi bio potreban i značajniji angažman struke koja će navedene odredbe primjenjivati kada zakon bude usvojen.

Emir NERADIN,  
KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI – TRENUTNO  
STANJE LEGISLATIVE I POTREBE ZA NOVIM INKRIMINACIJAMA SA POSEBNIM  
OSVRTOM NA PREDVIĐENE KAZNENE ODREDBE U NACRTU ZAKONA O  
IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U BOSNI I  
HERCEGOVINI (57-72)

---

#### **KORIŠTENA LITERATURA:**

1. Š. Pavlović, Kriminološki pregled i kaznenopravna zaštita postupaka javne nabave, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 21, broj 2/2014.
2. V. Božić, T. Kesić, Kaznenopravni odgovor na korupciju uz prijedloge de lege ferenda, Evropske integracije: Pravda, sloboda i bezbednost, Beograd: Kriminalističko-policijska akademija: Fondacija „Hans Zajdel“, 2016. str. 455-483.
3. Izvještaj o Monitoringu odgovora na korupciju u BiH, Centar za društvena istraživanja “Analitika”, Sarajevo, 2017.