



Broj: 05-02-1-418- 2/24
Datum: 13.12.2024. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
UNSKO-SANSKI KANTON
URED ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE UNSKO-SANSKOG KANTONA
Ulica Alije Đerzeleza br. 2
77000 Bihać

PREDMET: Pravilnik o proceduri za unaprjeđenje policijskih službenika (Sl. glasnik Unsko-sanskog kantona br. 23/24)– Mišljenje, **dostavlja se-**

VEZA: (Vaš akt broj: 24-04-12074-2/24 od 04.10.2024. godine)

Poštovani,

Sukladno mjerodavnostima utvrđenim u Zakonu o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije ("Službeni glasnik BiH", broj:103/09, 58/13), a uzimajući u obzir da ste tražili mišljenje na Pravilnik o proceduri za unaprjeđenje policijskih službenika, u privitku vam dostavljamo Mišljenje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije na navedeni akt.

Za dodatne informacije možete se obratiti na broj telefona 057/322-558 ili na e-mail: igor.corluka@apik.ba.

S poštovanjem,

ZAMJENICA RAVNATELJA

Damirka Mioč Rade Ristović

Privitak: Mišljenje.

Dostavljeno:

-Naslovu
-a/a



Broj: 05-02-1-418-2/24

Datum: 13.12.2024. godine.

Sukladno članku 10. stavak 1. točka j) kao i članku 11. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije ("Službeni glasnik BiH", broj:103/09, 58/13, u daljnjem tekstu: Zakon o Agenciji), članku 1. stavak 2. Jedinствених правила за израду правних прописа u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj: 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 i 70/17) kao i Pravilniku o radu Povjerenstva за procjenu rizika od korupcije u propisima u Bosni i Hercegovini broj: 05-02-3-182-1/22 od 18.03.2022. godine, temeljem zahtjeva за давање мишljenja upućenog od strane Ureda за борбу против корупције Unsko-sanskog kantona broj: 24-04-12074-2/24 od 04.10.2024. godine, Agencija за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (u daljnjem tekstu: Agencija) daje:

MIŠLJENJE

Sukladno članku 10. stavak 1. točka j) Zakona o Agenciji, Agencija je mjerodavna за праћење ефеката примјене закона и подзаконских аката који имају за циљ превенцију корупције и давање мишljenja и инструкција о питању njihove примјене, iniciranje активности u svezi sa izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja i njihovo usklađivanje.

Također, člankom 11. Zakona o Agenciji utvrđeno je да u obavljanju poslova iz svoje mjerodavnosti, Agencija donosi antikorupcijske mjere, preporuke i instrukcije, te daje mišljenja i pokreće inicijative.

Analizirajući Pravilnik o proceduri за unaprjeđenje policijskih službenika (Sl. glasnik Unsko-sanskog kantona br. 23/24), Agencija ukazuje на slijedeće članke.

U **Članku 5. stavak 1. točka b)** primjećujemo korištenje termina „komisija“ a što se nastavlja ponavljati u članku 5. stavak 4., да bi tek u članku 8. i 17. naveli puni nazivi dvije različite komisije (Komisija за provođenje procedure posebnog unaprjeđenja i Komisija за unaprjeđenje putem internog oglasa) bez да je navedeno korištenje skraćenih izraza iako se isti koristi u cijelom tekstu Pravilnika. U tom smislu smatramo да je potrebno ujednačiti korištenje navedenog izraza kroz cijeli tekst Pravilnika на način да se наведе puni naziv određene komisije nakon čega se navodi dio (u daljnjem tekstu: Komisija). Navedeno je također uređeno i Pravilima i postupcima за израду закона и drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 71/14) u članku 42. koji regulira pisanje skraćenice.

Nadalje, u **članku 7. stavak 3., članku 8. stavak 8. i članku 9. stavak 4.** isključena je mogućnost podnošenja žalbe на Odluku odnosno на rješenja. Agencija je stava да je jedno od temeljnih načela upravnog postupka upravo načelo dvostepenosti, što znači да svaka stranka ima pravo žalbe, te да se samo u izuzetnim slučajevima može propisati isključenje od ovog prava. Navedeno potvrđuje i Zakon o upravnom postupku ("Sl. novine FBiH", br. 2/98, 48/99 i 61/22) koji u članku 11. navodi:

(1) Protiv rješenja donesenog u prvom stupnju stranka ima pravo žalbe. Samo zakonom može se propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena, i to ako se na drugi način osigura zaštita prava i zakonitosti.

(2) Ako nema organa uprave drugog stupnja, žalba protiv prvostepenog rješenja može se izjaviti samo kad je to zakonom predviđeno. Tim zakonom odredit će se i organ koji će rješavati po žalbi.

(3) Pod uvjetima iz ovog zakona stranka ima pravo žalbe i kad provostepeni organ nije u određenom roku donio rješenje o njenom zahtjevu.

(4) Protiv rješenja donesenog u drugom stupnju žalba nije dopuštena.“

Obzirom na navedeno, Agencija je stava da je potrebno osigurati pravo žalbe u konkretnim slučajevima, prije svega što je pravo na žalbu jedno od temeljnih načela upravnog postupka, ali i činjenice da je u konkretnom slučaju podzakonskim aktom isključeno pravo na žalbu (Pravilnikom) a ne zakonskim aktom kako je to utvrđeno u Zakonu o upravnom postupku.

U članku 10. stavak 3. navedeno je:

„(3) Lista iz stava (1) tačka c) ovog člana se ne objavljuje na oglasnoj ploči.“ Agencija je mišljenja da je nepotrebno onemogućeno javno objavljivanje Liste policijskih službenika predloženih za posebno unaprjeđenje, posebice što je u stavku 2. istoga članka navedeno da se liste iz stavka 1. tačka d) i e) objavljuju na oglasnoj ploči u sjedištu Uprave policije i njezinih osnovnih unutarnjih organizacijskih jedinica. Uzimajući u obzir načelo transparentnosti kao jedno od temeljnih načela u borbi protiv korupcije, Agencija je mišljenja da je potrebno i ovu Listu javno objaviti na oglasnoj ploči u sjedištu Uprave policije i njezinih osnovnih unutarnjih organizacijskih jedinica kao što je to učinjeno za liste iz stavka 1. tačka d) i e).

U članku 10. stavak 5. navedeno je:

„(5) U slučaju da se u toku provođenja procedure posebnog unaprjeđenja pojave određena pitanja, a koja nisu propisana Zakonom ili ovim Pravilnikom, Komisija je nadležna da odlučuje o tim pitanjima.“

U dijelu navedenog stavka u kojem se koristi izraz „određena pitanja“, Agencija je mišljenja da je navedeni izraz nejasno i neprecizno određen čime je ostavljena mogućnost proizvoljnog i različitog tumačenja istog: S tim u svezi, smatramo da je isti potrebno jasno i precizno definirati te onemogućiti bilo kakvu mogućnost pogrešnog tumačenja ili zloupotrebe navedenog izraza. Navedeno predstavlja rizik od korupcije (Vidi Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, Kategorija rizika I: Dvosmislenost, stranice od 7 do 12), te predstavlja osnovu za brisanje ili eventualnu promjenu formulacije navedenog izraza.

Ovdje također ukazujemo i na odredbe propisane u Pravilima i postupcima za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 71/14) Poglavlje III. Stil propisa, Odjeljak A., Terminologija **od članka 34. do članka 38.** koji govore o korištenju jasne, precizne i dosljedne terminologije gdje se navodi da se propis piše jasnim stilom, jednostavnim riječima i precizno izraženim namjerama donositelja propisa, te da se u istom koristi precizna terminologija čije su pravne posljedice nesumnjivo jasne.

Članak 11. stavak 2. propisuje:

„(2) Prijedlog iz stava (1) ovog člana sadrži: ime i prezime policijskog službenika koji se predlaže za posebno unaprjeđenje, njegov trenutni čin, čin za koji se predlaže i razloge za posebno unaprjeđenje iz člana 78. Zakona, kao i naznaku da se protiv policijskog službenika koji se predlaže za unaprjeđenje ne vodi krivični postupak, odnosno da protiv njega nije potvrđena optužnica.“ U dijelu koji glasi „naznaku da se protiv policijskog službenika koji se

predlaže za unaprjeđenje ne vodi krivični postupak, ...“ Agencija je mišljenja da korištenje izraza „naznaku“ predstavlja rizik koji se odnosi na dvosmislenost i fraze (Vidi Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, Kategorija rizika I: Dvosmislenost, stranica 7., i 1.1.2. fraze, stranica 9). Također, navedeno omogućava veliku diskreciju kod tumačenja termina „naznaku“ što također predstavlja rizik predviđen Metodologijom (Vidi Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, Kategorija rizika II: Nedostaci u pogledu prevencije- 2.4. Odluke, stranica 19).

U konkretnom slučaju ostaje nejasno šta predstavlja izraz „naznaku“ pogotovo kada se uzme u obzir da i kasnije u članku 12. koji uređuje pribavljanje podataka, nigdje ne stoji pribavljanje dokaza da se protiv policijskog službenika koji se predlaže za unaprjeđenje ne vodi kazneni postupak. Ovo u stvari znači da je u prijedlogu dovoljno da predlagatelj samo „naznači“- (što god to značilo) da se protiv policijskog službenika koji se predlaže za unaprjeđenje ne vodi kazneni postupak, bez da se uistinu pribavi valjan dokaz o ne vođenju kaznenog postupka protiv policijskog službenika-dokument koji izdaje mjerodavni sud, kojim bi se utvrdila i dokazala činjenica o ne vođenju kaznenog postupka. U tom smislu smatramo da je potrebno jasno precizirati u članku 11. ili članku 12. obvezu pribavljanja dokumenta da se protiv policijskog službenika koji se predlaže za unaprjeđenje ne vodi kazneni postupak.

U članku 15. stavak 3., članku 17. stavak 8. kao i članku 18. stavak 4. isključena je mogućnost podnošenja žalbe na Odluku odnosno na rješenja, stoga vrijedi isti komentar koji smo naveli za članak 7. stavak 3., članak 8. stavak 8. i članak 9. stavak 4.

Članak 25. stavak 1. točka a) utvrđuje način bodovanja za dosadašnje kretanje u službi i isti glasi:

„(1) Dosadašnje kretanje u službi boduje se od 0 do maksimalnih 10 bodova prema sljedećim kriterijima:

a) Način bodovanja za profesionalno iskustvo na pozicijama: načelnik ureda direktora, šef Operativno-komunikacijskog centra, komandir Jedinice policije za specijalističku podršku, **analitičar – koordinator**, šef odsjeka u Sektoru kriminalističke policije, šef Odsjeka za planiranje, analitiku, statistiku i koordinaciju, šef Odsjeka za unutrašnju kontrolu, šef Odsjeka za inspekcije, standarde i zaštitu tajnih podataka, komandir policijske stanice, zamjenik komandira policijske stanice.“

Iz navedenog stavka, ostaje nejasno na temelju kojih kriterija su pozicije poput načelnika ureda direktora, komandira Jedinice policije za specijalističku podršku, šefa odsjeka u Sektoru kriminalističke policije i drugih visoko rangiranih pozicija iz ove točke izjednačene s pozicijom analitičara – koordinatora. Naime, ukoliko se uzme u obzir obim poslova, razina odgovornosti i stručni zahtjevi koji prate visoke i odgovorne pozicije poput načelnika ureda direktora ili komandira specijalističkih jedinica, u odnosu na obaveze analitičara – koordinatora, očito je da postoji nesrazmjer u vrednovanju tih pozicija. Takvo izjednačavanje može stvoriti percepciju da pozicije s različitim odgovornostima i zadacima imaju jednak značaj, što smatramo problematičnim. Stoga predlažemo da se razmotri revizija ove odredbe kako bi se osigurao pravedniji i transparentniji sustav bodovanja koji odgovara stvarnoj važnosti i kompleksnosti pojedinih pozicija.

Također, smatramo da je u istome stavku napravljena greška kod gradacije bodovanja a koji trenutno glasi:

„do 2 godine.....4,80 boda;
- 2 – 6 godina.....5 bodova;
- 6 – 9 godina.....5,20 bodova;
- 9 – 12 godina.....5,60 bodova;
- preko 12 godina.....6,0 bodova;“

U konkretnom slučaju potrebno je jasno i precizno navesti broj bodova prema broju godina profesionalnog iskustva a što bi izgledalo na sljedeći način:

- „do 2 godine.....4,80 boda;
- od 3 do 6 godina.....5 bodova;
- od 7 do 9 godina.....5,20 bodova;
- od 10 do 12 godina.....5,60 bodova;
- preko 12 godina.....6,0 bodova;“

U **članku 25. stavak 1. točka b)** potrebno je urediti sustav bodovanja na isti način kako je opisano u tekstu iznad (članak 25. stavak 1. točka a)) a što bi izgledalo na slijedeći način:

- do 2 godine.....3,20 boda;
- od 3 do 6 godina.....3,60 bodova;
- od 7 do 9 godina.....4,0 bodova;
- od 10 do 12 godina.....4,40 bodova;
- preko 12 godina.....4,80 bodova;

U **članku 25. stavak 1. točka c)** potrebno je urediti sustav bodovanja na isti način kako je opisano u tekstu iznad (članak 25. stavak 1. točka a) i točka b)) a što bi izgledalo na slijedeći način:

- do 2 godine.....0,80 bodova;
- od 3 do 6 godina.....1,20 bodova;
- od 7 do 9 godina.....1,60 bodova;
- od 10 do 12 godina.....2,0 bodova;
- preko 12 godina.....2,40 bodova;

U **članku 26.** kojim je uređen način bodovanja ocjena rada, Agencija je stava da je napravljena prevelika razlika u bodovanju između ocjene odličan i vrlo dobar, posebice ako se uzme u obzir da osoba koja je u posljednje tri godine bila ocjenjena sa ocjenom odličan dobiva maksimalnih 30 bodova, dok će osoba koja je u posljednje tri godine bila ocjenjena sa ocjenom vrlo dobar dobiti 15 bodova. Stajališta smo da razlika između ocjena odličan i vrlodobar ne bi trebala praviti toliku razliku u bodovima (dvostruka razlika u bodovima), obzirom da kod ocjenjivanja razlika između ocjene odličan i vrlo dobar nije niti približno u pola kako to bodovi pokazuju. Isto vrijedi i za razliku u bodovanju između ocjene vrlo dobar i dobar, s tim što je razlika u bodovima između ove dvije ocjene čak i veća (gotovo trostruka razlika u slučaju maksimalnog bodovanja) nego razlika između ocjene odličan i vrlo dobar. U tom smislu smatramo da bi bilo prikladnije da se bodovanje vrši na slijedeći način: odličan - 10 bodova, vrlo dobar - 8 bodova, dobar -6 bodova, čime bi se ipak napravila realnija razlika u bodovima a ne drastična kao što je navedeno.

U **članku 27. stavku 1.** koji se odnosi na kurseve ili obuke bitne za obavljanje poslova iz oblasti unutarnjih poslova te pojedinačne nagrade za naročito zalaganje i postignute uspjehe u izvršavanju radnih zadataka, Agencija smatra da postoji neprihvatljivo odstupanje u načinu bodovanja kurseva ili obuka između točaka a) i b). Naime, ukoliko se analizira bodovanje, jasno je da za pet kurseva kandidat može osvojiti dva boda, dok za šest kurseva već dobiva četiri boda, što znači da samo jedan dodatni kurs donosi dvostruko veći broj bodova. Ovakav sustav bodovanja stvara nerazmjernost i može se smatrati neobjektivnim, a u konačnici i nepravednim prema kandidatima, jer ne uzima u obzir stvarnu težinu i kvalitetu obuke, već samo njihov broj. Smatramo da bi bodovanje trebalo biti usklađeno i razmjerno kako bi se osigurao pravičan i transparentan sustav ocjenjivanja.

Također, kada se razmotri **članak 27. stavak 2.** koji se odnosi na bodovanje policijskih medalja za hrabrost, zlatne policijske značke i srebrne policijske značke (koje donose 10 bodova), Agencija smatra da postoji značajan nesrazmjer u bodovanju ovih iznimno važnih postignuća policijskih službenika u odnosu na bodovanje drugih kriterija. Na primjer, za ocjene se može osvojiti čak 30 bodova, dok za najviše policijske medalje, koje

predstavljaju priznanje za hrabrost i izvanredno zalaganje, kandidat dobiva samo 10 bodova. S obzirom na to, smatramo da bi bilo potrebno izvršiti usklađivanje bodovnih kriterija kako bi se osigurao pravičan i razmjerno vrednovan sustav bodovanja, koji ne zanemaruje ključne aspekte policijske djelatnosti, kao što su hrabrost i iznimni doprinosi sigurnosti.

U **članku 27. stavak 4.** navedeno je da:

„(4) Komisija iz člana 17. ovog Pravilnika cijeni i određuje koji je kurs ili obuka bitan za unapređenje za radno mjesto na koje se kandidat prijavljuje.“

Agencija smatra da navedeni stavak omogućava prekomjerno diskrecijsko odlučivanje Komisije u vezi s ocjenjivanjem koji kurs ili obuka je bitan za unapređenje kandidata na određeno radno mjesto. Naime, budući da nisu postavljeni jasni kriteriji koji bi Komisiji omogućili objektivno odlučivanje o prihvatljivosti kurseva i obuka, postoji ozbiljan rizik od subjektivnosti u procesu odlučivanja. Takva praksa otvara prostor za nejasnoće i mogućnost zloupotreba. Navedeno je predviđeno i Metodologijom za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, Kategorija rizika II: Nedostaci u pogledu prevencije, 2.3. Postupci, stranica 17. i 2.4. Odluke, stranica 19) koja kaže:

„2.3. Postupci

Određeni postupci se primjenjuju na sve odluke iz oblasti javnog prava. Kada god javno tijelo ima preveliko diskreciono pravo javlja se rizik od korupcije.“

„2.4. Odluke

Javno pravo obavezuje ili daje pravo privatnim ili javnim tijelima, stoga kriterijumi za ove obaveze i prava trebaju biti jasno formulisani kako bi se ograničilo diskreciono pravo.“

U **članku 27. stavak 5.** se navodi da će Komisija kao dokaz o kursu ili obuci cijeliti certifikat/uvjerenje/potvrdu nadležnog organa državne službe ili međunarodne organizacije ili drugog pravnog lica u oblasti iz nadležnosti unutrašnjih poslova. U dijelu koji smo podvukli, Agencija iznosi isti komentar kao i u članku 27. stavku 4., jer izraz „oblasti iz nadležnosti unutrašnjih poslova“ je postavljen tako široko da ostavlja prevelik prostor za diskrecijsko odlučivanje Komisije o tome koje obuke ili kursevi potpadaju pod ovu kategoriju. Bez jasno definiranih kriterija, Komisija može procjenjivati prihvatljivost obuka na način koji nije utemeljen na objektivnim kriterijima, što može dovesti do različitih interpretacija i nesigurnosti u procesu odlučivanja. Smatramo da bi propisivanje jasnih i preciznih kriterija za definiranje „oblasti iz nadležnosti unutrašnjih poslova“ uklonilo bilo kakvu sumnju u rad Komisije i doprinijelo većoj transparentnosti i pravednosti u procesu ocjenjivanja. Također, uvođenjem ovih kriterija olakšao bi se rad same Komisije, koja ne bi bila suočena s previše širokim interpretacijama i mogla bi se osloniti na jasne kriterije pri odlučivanju o prihvatljivosti kurseva i obuka.

U **članku 34. stavak 1.** navedeno je:

„(1) Kandidata na intervjuu ocjenjuje svaki član Komisije dodjeljujući mu od 0 ili 0,50 ili 1 bod, s tim da ukupan broj bodova ne može biti veći od 25 bodova.“ Nakon analize navedenog stavka, Agencija smatra da je isti nejasan i proturječan. Naime, postavlja se pitanje kako je moguće ostvariti maksimalnih 25 bodova za intervju, kada Komisija, koja broji pet članova, sukladno stavku 2. istog članka, može dodijeliti maksimalno 1 bod po članu Komisije. Ovakav način bodovanja izaziva konfuziju jer nije jasno kako je moguće doseći 25 bodova, kada je maksimalan broj bodova na intervjuu 1 bod? Zbog ove nejasnoće smatramo da bi stavak trebalo preformulirati na način da jasno i precizno navede maksimalni broj bodova koji je moguće ostvariti na intervjuu, kako bi se izbjegla bilo kakva zabuna i osigurala transparentnost cijelog procesa.

Također, navedeni rizik je predviđen i Metodologijom za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, u dijelu koji se odnosi na dvosmislenost i dio koji se odnosi na proturječne odredbe (Vidi Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, Kategorija rizika I: Dvosmislenost, stranica 7, Proturječne odredbe, stranica 11).

Prilikom davanja ovoga mišljenja, u obzir su uzeti slijedeći dokumenti:

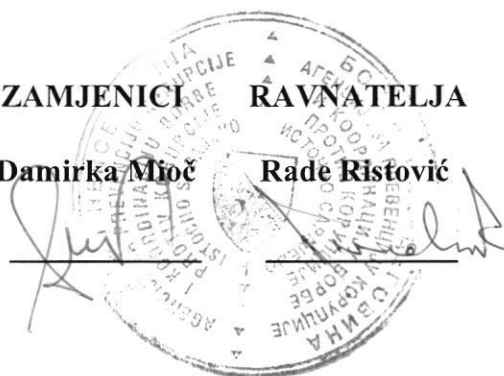
- Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije ("Službeni glasnik BiH", broj:103/09, 58/13);
- Zakon o upravnom postupku ("Sl. novine FBiH", br. 2/98, 48/99 i 61/22);
- Zakon o policijskim službenicima Unsko-Sanskog kantona ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj: 14/06, 5/08, 3/14, 31/18 i 8/24);
- Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj 35/05);
- Metodologija za procjenu rizika od korupcije u propisima u Bosni i Hercegovini;
- Procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji;
- Pravila i postupcima za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 71/14);
- Međunarodni dokumenti: konvencije, rezolucije, izvješća.

S poštovanjem,

ZAMJENICI RAVNATELJA

Damirka Mioč

Rade Ristović



Dostavljeno:

- Naslovu
- a/a