



Broj: 05-02-1-281-2/25
I. Sarajevo: 19.05.2025. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
FEDERALNO MINISTARSTVO PRAVDE
Valtera Perića 15,
71000 Sarajevo

PREDMET: Mišljenje, daje se-

U svezi otvorene javne rasprave o Nacrtu zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u daljnjem tekstu: Agencija) daje slijedeće

MIŠLJENJE

Sukladno članku 10. stavak 1. točka j) Zakona o Agenciji, Agencija je mjerodavna za praćenje efekata primjene zakona i podzakonskih akata koji imaju za cilj prevenciju korupcije i davanje mišljenja i instrukcija o pitanju njihove primjene, iniciranje aktivnosti u svezi sa izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja i njihovo usklađivanje.

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

Analizirajući Nacrt zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine, Agencija ukazuje na slijedeće članke.

U članku 2. primjećujemo da je navedeno da se ovim zakonom djelomično preuzima Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća, prečišćen tekst od 11. ožujka 2024. godine, o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019.), dok se u obrazloženju propisa također ponavlja ista rečenica s tim da se dodaje kako se potpuna usklađenost očekuje u nastavku pridruživanja Bosne i Hercegovine u punopravno članstvo Europskoj uniji. Mišljenja smo da je ostalo potpuno nejasno u kojem dijelu je izvršeno usklađivanje našeg zakonodavstva sa predmetnom Direktivom, odnosno, nije obrazloženo što to konkretno nismo uskladili sa navedenom Direktivom i zbog kojih razloga. Smatramo da je potrebno jasno navesti koji dio Direktive je uveden kroz ovaj zakon a koji nije i naravno jasno obrazložiti zašto to nismo uradili.

U članku 3. koji govori o svrsi zakona, smatramo da dolazi do nepotrebnog dupliranja dva izraza obzirom da prvi izraz „*poduzimanje koruptivnih radnji*“ u potpunosti obuhvaća izraz „*zlouporaba službenih ovlasti ili službenog položaja*“, zbog čega je dovoljno da se samo navede prvi izraz.

U članku 4. točka a), koji se odnosi na prijavu nepravilnosti u Federaciji, smatramo da je prijava nepravilnosti kroz ovakvu definiciju u znatnoj mjeri ograničena, odnosno pokriva samo određena područja odnosno oblasti, s tim da se potencijalno ostavlja mogućnost

da neka područja ili oblasti ostanu u potpunosti van ove definicije čime se automatski onemogućava prijava te nepravilnosti jer se ne nalazi u samoj definiciji (npr. oblast unutarnjih poslova, pravosuđe i sl.).

Također u ovoj točki ponovno dolazi do dupliranja izraza u dijelu: „... uključujući i informacije o korupciji, kršenju ljudskih prava, zlouporabi službenih ovlasti ili službenog položaja“, obzirom da prvi izraz u potpunosti obuhvaća ovaj drugi a što smo već naveli i u članku 3. u tekstu iznad.

U **članku 4. točka c)**, smatramo da je ostalo nejasno utvrđeno da li prijavitelj nepravilnosti može izvršiti eksterno prijavljivanje samo organima i tijelima u Federaciji, ili se eksterno prijavljivanje nepravilnosti može izvršiti i drugim organima i tijelima sa drugih razina vlasti u Bosni i Hercegovini (npr. Tužiteljstvu BiH, Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i sl.). Ovo ističemo prije svega zbog činjenice da Državna agencija za istrage i zaštitu u velikom broju slučajeva postupaju po naredbama kantonalnih sudova pa je stoga moguće da zbog ove činjenice određeni broj prijavitelja izvrši prijavu i ovoj instituciji. Zbog navedenog, smatramo da je potrebno jasno navesti kome se može izvršiti eksterno prijavljivanje nepravilnosti a sve kako bi se izbjegle moguće nejasnoće i nedoumice. Također, želimo napomenuti da je u Zakonu u zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine u dijelu koji se odnosi na eksterno prijavljivanje navedeno slijedeće:

„Eksternim prijavljivanjem smatra se prijavljivanje:

a) organu nadležnom za provođenje krivične istrage i gonjenje počinitelja krivičnih djela;“ čime se niti na koji način ne vrši ograničavanje prijavitelja kome će izvršiti prijavljivanje (ograničavanje po razinama vlasti), zbog čega smatramo da je potrebno i u ovoj točki postupiti slično tome.

U **članku 4. točka i)**, smatramo da je izraz „osveta“ neuobičajen i možda neprikladan, obzirom da se u zakonodavstvu koje regulira ovu materiju u Bosni i Hercegovini najčešće navodi izraz „štetna radnja“ (pogledati članak 2. točka e) Zakona u zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, članak 12. stavak 5. Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Republici Srpskoj, članak 2. točka e) Zakona u zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, članak 2. točka u) Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo). Radi ujednačavanja, mišljenja smo da je potrebno razmisliti o promjeni ovoga izraza.

U **članku 4. točka k)** nalazi se pojam „ovlaštena osoba“ za koji smo mišljenja da ne bi trebao nositi ovaj naziv zbog nekoliko razloga. Prije svega, korištenje ovoga termina može dovesti do pogrešnog shvaćanja poslova i same funkcije posla koji se treba obavljati sukladno ovome Nacrtu zakona jer je navedeni termin ovlaštena osoba dosta sličan sa terminom „ovlašteno službeno lice“ a koji se najčešće koristi za osobe koje su ovlaštene primjenjivati policijske ovlasti i postupati kao ovlaštena službena lica prema zakonima o kaznenom postupku u Bosni i Hercegovini. Također, termin ovlašteno lice se koristi i u zakonima koji reguliraju oblast inspeksijskih poslova u Bosni i Hercegovini tako da i u tom smislu može doći do pogrešnog shvaćanja i tumačenja posla koji se obavlja. Obzirom da se u ovom zakonu pod pojmom „ovlaštena osoba“ podrazumijeva postupanje po prijavama prijavitelja nepravilnosti, mišljenja smo da je potrebno navedeni izraz zamijeniti prikladnijim izrazom kako bi se izbjegle nejasnoće i pogrešno tumačenje (npr. osoba za postupanje sa prijavama).

U **članku 6. stavak 1. točka b)** smatramo da je potrebno termin „osoba sa prosječnim znanjem i iskustvom“ preformulirati obzirom da je isti nejasan, neprikladan a potencijalno i diskriminirajući. Mišljenja smo da navedeni izraz predstavlja rizik koji se odnosi na dvosmislenost (Vidi Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, Kategorija rizika I: Dvosmislenost, stranica 7).

U članku 11. stavak 1. nepotrebno se ponavlja definicija prijave koja je već navedena u članku 4. točka a).

U članku 13. stavak 5. koji glasi: „Podaci iz stavka (1) ovoga članka ne smiju se priopćiti osobi na koju se ukazuje u informaciji, osim ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.“ radi se o riziku dvosmislenosti koji se odnosi na korištenje fraza i predstavlja osnovu za brisanje ili eventualnu promjenu formulacije (Vidi Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, 1.1.2. Fraze, stranica 10. „Pažnju treba posvetiti i drugim sličnim priložima, kao što su „utoliko“, „dok“, „osim ako“, „kao što“ i „naročito“. Prema pravnoj doktrini spomenuti prilozi obično označavaju odnos između apstraktnih pravila i konkretnih primjera, između proširujućih i ograničavajućih rečenica ili između nabiranja). Također, navedeno predstavlja i rizik nejasne reference (Vidi Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, 1.2.3. Nejasne reference, stranica 12. „Odredbe koje se odnose na druge odredbe istog ili drugih zakona moraju imati jasno i razumno značenje. Primjeri loše prakse su: „u skladu sa pozitivnim propisima“, „prema zakonu“, „na propisan način“, „shodno zakonskim odredbama“, „slijedeći pravila/postupke/rok kojeg je postavilo ministarstvo/drugi organ“, „drugi izuzeci/uslovi/akti ustanovljeni zakonom“, itd.“).

Također, u ovome stavku je zabrinjavajuće što se uopće ostavlja mogućnost da se podaci o osobi koja prijavljuje nepravilnosti mogu dostaviti osobi na koju se ukazuje u samoj prijavi što je u potpunosti u suprotnosti sa samom svrhom zakona a to je upravo zaštita osoba koje prijavljuju nepravilnosti, zbog čega je potrebno ovaj stavak preformulirati ili eventualno brisati.

U članku 15. stavak 2., koji se odnosi na izdavanje potvrde o primitku prijave nepravilnosti, primjećujemo da nije predviđena sankcija ukoliko odgovorna ili ovlaštena osoba to ne učini, zbog čega predlažemo da se razmisli o opciji uvođenja sankcije za navedenu situaciju.

U članku 15. stavak 4. navedeno je slijedeće: „Ukoliko prijavitelj nepravilnosti ne dopuni prijavu u roku iz stavka (3) ovoga članka, odgovorna ili ovlaštena osoba će na temelju raspoloživih informacija odlučiti o daljnjem postupku po zaprimljenoj prijavi.“, Agencija je mišljenja da je u navedenom stavku ostavljena prevelika diskrecija odgovornoj ili ovlaštenoj osobi da odlučuje o daljnjem postupku po zaprimljenoj prijavi što predstavlja rizik predviđen Metodologijom (Vidi Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, Kategorija rizika II: Nedostaci u pogledu prevencije- 2.3. Postupci na stranici 17., i 2.4. Odluke, stranica 19). Također, mišljenja smo da je potrebno svaku prijavu proslijediti mjerodavnoj instituciji na postupanje bez izuzetaka.

U članku 17. Agencija je mišljenja da je potrebno točke i) i j) spojiti u jednu radi jednostavnosti i svrsishodnosti na način da bi ista glasila:
„prijavu bez odlaganja proslijediti nadležnom organu ukoliko sumnja da prijava ukazuje na izvršenje kaznenog djela, prekršaja ili druge nepravilnosti“.

U članku 18. stavak 1. smatramo da je potrebno navedeni stavak proširiti na način da se u njega ubace i osobe koje anonimno izvrše prijavu, tako da bi navedeni stavak glasilo:
„(1) Ako posebnim zakonom nije propisan rok za postupanje po prijavi, organ kojem je podnesena eksterna prijava nepravilnosti dužan je bez odgode, a u svakom slučaju unutar sedam dana od primitka prijave, potvrditi taj primitak, osim ako je prijavitelj anoniman, ako je izričito zatražio suprotno ili ako nadležno tijelo opravdano vjeruje da bi se potvrdom primitka prijave ugrozila zaštita identiteta prijavitelja.“

U članku 19. stavak 2. točka b) koji glasi: „- u slučaju eksternog prijavljivanja postoji rizik od osвете ili zbog posebnih okolnosti slučaja nije vjerojatno da će se nepravilnost djelotvorno ukloniti.“ Mišljenja smo da je dio koji smo podvukli i podebljali prilično nejasan, odnosno nije jasno koje su to posebne okolnosti, tko ih procjenjuje i na koji način, zbog čega smatramo da navedeni stavak treba jasnije i konkretnije definirati. Smatramo da se u konkretnom slučaju koriste nejasne riječi/fraze/definicije koje mogu dovesti do različitih tumačenja a što predstavlja rizik utvrđen u Metodologiji za procjenu rizika od korupcije u propisima u Bosni i Hercegovini (dvosmislenost, nekonzistentna terminologija, fraze) te je navedeno potrebno otkloniti ili preformulirati.

U članku 20. stavak 2. točka I), navodi se izraz: „crna lista“ za koji smo mišljenja da je prilično nejasan, te bi bilo potrebno u uvodnom dijelu u članku 4. jasno definirati navedeni izraz.

Za članak 23. smatramo da je isti nepotreban jer je načelo žurnosti već navedeno u članku 8. te se nepotrebno ponavlja.

U članku 26. koji se odnosi na teret dokazivanja, Agencija je mišljenja da je isti u velikoj mjeri nejasan, neprecizan, te da isti nije u skladu sa propisima koji reguliraju postupak dokazivanja pred sudovima u Bosni i Hercegovini. Ovo ističemo posebice zbog činjenice da članak 24. predviđa primjenu Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine a koji u članku 123. jasno navodi:

- (1) Svaka stranka dužna je dokazati činjenice na kojima zasniva svoj zahtjev.
- (2) Sud će slobodnom ocjenom dokaza utvrditi činjenice na osnovu kojih će donijeti odluku.

Obzirom da članak 26. ovoga zakona govori da je tužitelj dužan samo učiniti vjerojatnim postojanje uzročno-posljedične veze između prijave nepravilnosti i štetne radnje, a da je teret dokazivanja na suprotnoj strani, jasno proizlazi da položaj tužitelja koji nešto samo treba učiniti vjerojatnim i položaj tuženog na kojem je u stvari sav teret dokazivanja nisu prije svega ravnopravni iako Zakon o parničnom postupku FBiH jasno navodi da je svaka stranka dužna dokazati činjenice na kojima temelji svoj zahtjev.

Mišljenja smo da se prije uvođenje jedne ovakve odredbe, o sadržaju navedenog članka treba dobro razmisliti, konzultirati stručnu javnost (prije svega predstavnici iz oblasti pravosuđa - VSTV, sudovi, pravni fakulteti i dr.), jer uvođenje ovakvih promjena koje ujedno znače i promjene po pravni sustav u cijeloj državi, smatramo da trebaju biti predmet razmatranja stručne i zainteresirane javnosti.

U članku 29. stavak 2. koji glasi: „...osim ako ovim zakonom nije drukčije propisano.“ Smatramo da postoji rizik dvosmislenosti koji se odnosi na korištenje fraza i predstavlja osnovu za brisanje ili eventualnu promjenu formulacije (Vidi Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, 1.1.2. Fraze, stranica 10. „Pažnju treba posvetiti i drugim sličnim priložima, kao što su „utoliko“, „dok“, „osim ako“, „kao što“ i „naročito“. Prema pravnoj doktrini spomenuti prilozi obično označavaju odnos između apstraktnih pravila i konkretnih primjera, između proširujućih i ograničavajućih rečenica ili između nabiranja). Također, navedeno predstavlja i rizik nejasne reference (Vidi Metodologiju za procjenu rizika od korupcije u propisima BiH, 1.2.3. Nejasne reference, stranica 12. „Odredbe koje se odnose na druge odredbe istog ili drugih zakona moraju imati jasno i razumno značenje. Primjeri loše prakse su: „u skladu sa pozitivnim propisima“, „prema zakonu“, „na propisan način“, „shodno zakonskim odredbama“, „slijedeći pravila/postupke/rok kojeg je postavilo ministarstvo/drugi organ“, „drugi izuzeci/uslovi/akti ustanovljeni zakonom“, itd.“).

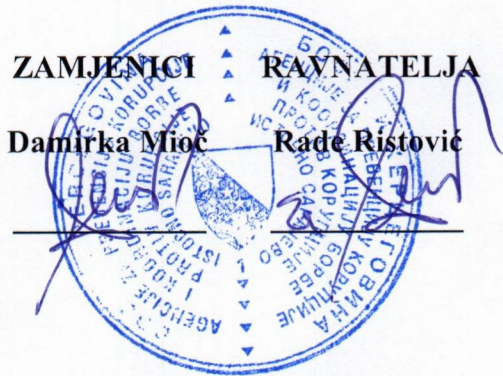
U **članku 35.** u dijelu koji govori o preispitivanju učinkovitosti postupaka za zaprimanje prijava i postupanje temeljem njih, smatramo da trebalo izvršiti promjenu dijela rečenice koja glasi: „*najmanje jednom u tri godine*“ na način da se skрати vremensko razdoblje u kojem se vrši preispitivanje učinkovitosti a sve s ciljem unaprjeđenja učinkovitosti ove materije.

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 zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 100/13);
- Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju ("Sl. Glasnik RS", br. 62/2017);
- Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju (Sl. glasnik BD BiH, broj 25/18);
- Zakon o parničnom postupku ("Sl. novine FBiH", br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15);
- Zakon o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo (Službene novine Kantona Sarajevo, broj 35/22 i 44/22);
- 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 Mioc Rade Ristović



Dostavljeno:
1x Naslovu
1x a/a