

**FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
FEDERALNO TUŽILAŠTVO
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO**

Broj: A-689/13

Sarajevo, 09.12.2013. godine

Predmet: *Primjedbe na Nacrt Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije FBiH*

U skladu sa dopisom glavnog federalnog tužioca od 29.11.2013. godine, a povodom razmatranja svih primjedbi učesnika završne sesije javne rasprave o Nacrtu zakona o zaštiti prijavitelja korupcije FBiH zakazane za dan 16.12.2013. godine u sali Vrhovnog suda FBiH, na Kolegiju Federalnog tužilaštva FBiH od 06.12.2013. godine razmatran je Nacrt zakona o zaštiti prijavitelja korupcije FBiH, te su jednoglasno usvojeni prijedlozi, primjedbe i sugestije kako slijedi:

Kolegij Federalnog tužilaštva FBiH smatra da Nacrt zakona o zaštiti prijavitelja korupcije FBiH (u daljem tekstu Nacrt zakona FBiH) treba podržati, iz razloga datih u njegovom obrazloženju. Ujedno, razmatranjem i upoređivanjem Prijedloga zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH, koji je takođe u proceduri donošenja (u daljem tekstu Prijedlog zakona BiH) i Nacrta zakona FBiH, zaključeno je da se radi o "sličnim" zakonima, ali je uočeno da imaju različit pristup zaštiti prijavitelja/uzbunjivača. Stav je Kolegija da to može dovesti do suprotnih i pogrešnih tumačenja u njihovoj primjeni i različitih postupaka prema prijaviteljima/uzbunjivačima.

Istim principima Federalno tužilaštvo FBiH rukovalo se pri davanju mišljenja i u toku procedure donošenja i drugih zakona u FBiH (npr. Mišljenje FT FBiH na Nacrt zakona o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i prekršajem FBiH broj: A-13/13 od 11.02.2013. godine), prvenstvenim prijedlogom da se usaglase odredbe zakona koji regulišu istu materiju na svim nivoima u BiH. Zaključeno je da bi izloženi prijedlog trebali istaći i povodom Nacrta zakona FBiH u toku procedura njegovog donošenja, kao i Prijedloga zakona BiH. Usklađivanje zakonskih propisa u Bosni i Hercegovini preporučeni su i od strane Venecijanske Komisije, koja u svojim Preporukama pod tačkama 45 i 46 posebno naglašava obavezu organa vlasti u BiH i njenih teritorijalnih jedinica u zauzimanju proaktivnijeg stava u borbi protiv pretjerane decentralizacije pravnih odredbi, i kombiniranju već postojećeg pristupa, koji polazi od najnižeg nivoa, sa centralizovanom strategijom koja polazi sa najvišeg nivoa, kreirajući zakone teritorijalnih jedinica na „modelima zakona“ na državnom nivou o pitanjima koja nisu politički osjetljiva.

Ujedno, u cilju izbjegavanja ponavljanja, jednoglasno su podržane primjedbe i sugestije Transparency Internationala BiH (u daljem tekstu TI BiH) upućene Parlamentu FBiH, a odnose se upravo na neusklađenost odredbi Nacrta zakona FBiH i Prijedloga zakona na nivou BiH:

“Veliki broj komentara koje je TI BiH uputio Parlamentu FBiH, odnose se upravo na neusklađenost njegovih odredbi sa Nacrtom zakona na nivou BiH – definicije pojmova u zakonu ukazuju na to da federalni i državni nacrt zakona imaju potpuno različit koncept zaštite prijavitelja/ uzbunjivača što može dovesti do kontradiktornih i pogrešnih tumačenja zakona i načina njihove primjene.

Na primjer, u nacrtu federalnog zakona propisuje se samo zaštita u upravnom i sudskom postupku, dok državni zakon određuje i nadležni autoritet.

Osim neusklađenosti sa nacrtom na državnom nivou, Nacrt zakona o zaštiti prijavitelja korupcije FBiH sadrži i odredbe koje bi mogle imati odvratajući efekat na potencijalne prijavitelje korupcije. Na primjer, u okviru posebnog oblika zaštićenog prijavljivanja, navodi se da je „prijavitelj dužan razmotriti štetu koja može nastati njegovim prijavljivanjem, a naročito da li javni interes za prijavljivanjem nadmašuje istu“. TI BiH smatra da ovakva formulacija ni u kojem slučaju ne može djelovati poticajno na potencijalnog prijavitelja, naročito iz razloga što se uvode nedovoljno definisani pojmovi štete i javnog interesa.

Također, u nacrtu se navodi da je prijavitelj „odgovoran za odavanje službene, profesionalne ili poslovne tajne“, što u praksi može dovesti do situacije u kojoj bi poslodavac mogao inkriminiranu aktivnost na koju prijavitelj ukazuje proglasiti službenom ili poslovnom tajnom, te bi u tom slučaju posljedice snosio prijavitelj, bez obzira na to što poslodavac vršenjem prijavljene aktivnosti krši zakone, te i ovo djeluje obeshrabrujuće na potencijalne prijavitelje korupcije.

Zakon nedovoljno jasno definiše i nadležne organe za zaštitu prijavitelja korupcije, što dodatno unosi konfuziju i može dovesti do toga da više organa provodi Zakon ili da ga ne provodi nijedan, čime se prijavitelji ostavljaju bez adekvatne zaštite. Iako podržava inicijativu za usvajanje zakona kojim bi se omogućila zaštita prijaviteljima korupcije, TI BiH još jednom apeluje na zakonodavce da usaglase zakone na nivou FBiH i BiH, te otklone navedene nedostatke, jer će u suprotnom zakon izgubiti svrhu, građani se neće motivisati da prijavljuju korupciju, a prijavitelji će ostati bez zaštite.”

Kolegij Federalnog tužilaštva FBiH, analizirajući svaki pojedinačni član Nacrta zakona FBiH, usvojio je slijedeće zaključke:

- *Uskladiti nazive zakona - Zakon o zaštiti prijavitelja korupcije FBiH / Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH;*
- *U naslovu zakona nedostaje preambula i pozivanje na propise na osnovu kojih se donosi;*
- *U članu 2. (Značenje izraza) st. 1 tč. a) pojam “ zaštićeno prijavljivanje“ uskladiti sa Prijedlogom zakona BiH (Definicije), u kojem je u podtačkama 1-5 čl. 2 propisano „zaštićeno prijavljivanje“, a u podtačkama 1-3 tč. d) čl. 2 propisan „poseban oblik zaštićenog prijavljivanja“.*

U istom članu u tč. a) st.1 čl. 2 bi na kraju, umjesto riječi „opisane stvari“ trebalo stajati “opisane radnje“.

U tč. b) istog člana predloženo je da se iza riječi “ili neplaćeno.“ briše tačka, i dodaju riječi, „...koji u dobroj namjeri i javnom interesu prijavi sumnju na korupciju.“, kako je to sadržano u odredbi člana 2 tč. b) Prijedloga zakona BiH.
- *U tč. f) člana 2 Nacrta zakona FBiH pojam „korupcija“ definisan je kao “svaka zloupotreba položaja ili situacije koja se odnosi na subjekte definisane u članu 1 ovoga zakona, koja se poduzima radi direktne ili indirektno koristi za počinioca ili nekoga drugoga, kao i svaki drugi oblik ponašanja kojim se namjerno ili nenamjerno nanosi šteta javnom interesu u Federaciji Bosne i Hercegovine, uključujući naročito ponašanja kojima se vrijeđa ili ugrožava sigurnost ili zdravlje jedne ili više osoba ili ugrožava okoliš.“ Pitanje je Kolegija Federalnog tužilaštva, u odnosu i na druge značajne zaštićene objekte, zbog čega je u ovom značenju posebno naglašeno “uključujući naročito ponašanja kojima se vrijeđa ili ugrožava sigurnost ili zdravlje jedne ili više osoba ili ugrožava okoliš.“ Kolegij je mišljenja da je značenje, odnosno definicija “korupcije”, konkretnija i sa manje nejasnoća u primjeni definisana u tč. a) člana 2 Prijedloga zakona BIH kako glasi: “korupcija je svaka zloupotreba moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju na državnom nivou koja može dovesti do privatne koristi tog lica, domaćeg ili stranog fizičkog ili pravnog lica. Korupcija posebno može uključivati direktno ili indirektno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, čime se narušava odgovarajuće obavljanje bilo kakve dužnosti ili ponašanje očekivano od primaoca mita”.*
- *U čl.3 u dijelu „...nekog od ponašanja obuhvaćenih članom 2. ovoga zakona...“ potrebno je jasnije definisati o kakvim se to ponašanjima radi, obzirom da se član 2 odnosi na značenje izraza.*

- U članu 4 navođenje nadređenog lica kojem bi se prijavitelji trebali obratiti, može predstavljati problem ukoliko je to isto lice umiješano u slučaj korupcije koji se prijavljuje, a što bi moglo obeshrabriti prijavitelja.
- U članu 5 st. 2 tč. c) kaže se: „ako je u osnovi ista informacija prijavljena subjektima iz člana 4. ovoga zakona, a prema saznanjima prijavitelja, nije poduzeta adekvatna reakcija“, te se postavlja pitanje koji je to razumni rok i ko isti procjenjuje.
U istom članu u stavu 3. nedovoljno je definisan pojam štete i javnog interesa.
- U članu 8 st. 1 potrebno je iza riječi „prijavljivanje“ dodati slovo i, tako da odredba glasi „prijavitelj ima pravo izvršiti prijavljivanje i anonimno“, s tim da se u st. 2 iz riječi „kojima vrši prijavljivanje“, umjesto tačke stavi zarez, i na jedinstven način konkretizuje obavezu osobe ili osoba kojima se vrši prijavljivanje, da provedu proceduru i postupak zaprimanja takve prijave pri čemu bi njima ostao poznat identitet tog prijavitelja.
- U članu 13 st. 2 neophodno je skratiti rokove za utvrđivanje statusa prijavitelja korupcije, kako bi im se što prije omogućila zaštita i spriječila štetne radnje prema prijaviteljima, koje u velikom broju slučajeva dolaze upravo od njihovih nadređenih koji su predmet prijave.
- U članu 21 predviđeno je novčano kažnjavanje u prekršajnom postupku za zloupotrebu prava prijavljivanja bez straha od štetnih mjera, dok je članom 6 istog zakona predviđena krivična odgovornost za lažno prijavljivanje, što upućuje na mogućnost dvostrukog kažnjavanja, odnosno dvostruke odgovornost zbog istih radnji, a što bi uz visoke sankcije za lažno ili neosnovano prijavljivanje moglo obeshrabriti potencijalne prijavitelje, posebno ako se na njih stavi teret dokazivanja da li je prijava podnesena u dobroj vjeri ili ne.



GLAVNI FEDERALNI TUŽILAC

Zdravko Knježević
Zdravko Knježević