



21-05-2024
29

Broj: 24- OL-7982-1 /24
Datum, 19.06.2024. godine

– **MINISTARSTVO PRAVOSUĐA I UPRAVE UNSKO-SANSKOG KANTONA**

Predmet: Primjedbe i sugestije na tekst nacrtu Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Unsko-sanskom kantonu, dostavljaju se -

Poštovani,

Dostavljamo vam u pisanom obliku primjedbe i sugestije na nacrt Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Unsko-sanskom kantonu, a koje su predstavnici Ureda za borbu protiv korupcije usmeno iznijeli na javnoj raspravi održanoj dana 18.06.2024. godine. Predlažemo da se iste ugrade u prijedlog Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Unsko-sanskom kantonu kako bi se osigurali efikasniji mehanizmi za provođenje predmetnog zakona i unaprijedio pravni okvir za djelovanje Ureda za borbu protiv korupcije u izvršavanju propisanih nadležnosti:

I

U članu 5. iza stava (4) dodaje se novi stav (5) koji glasi:

„(5) Pored ograničenja iz stava (1) do (4) ovog člana, kantonalni, gradski i općinski pravobranioci i njihovi zamjenici za vrijeme vršenja funkcije ne mogu obavljati funkcije članova komisija, savjeta i drugih imenovanih radnih tijela i radnih tijela koja obrazuje Skupština Unsko-sanskog kantona, Vlada Unsko-sanskog kantona, gradsko/općinsko vijeće, gradonačelnik, općinski načelnik, ministarstva i druga tijela kantonalnih, gradskih i općinskih organa uprave.“

Dosadašnji stav (5) postaje stav (6) koji glasi:

„(6) Nosilac javne funkcije dužan je podnijeti ostavku na nespojivu funkciju iz st. (2) do (5) ovog člana ili na drugi način odstupiti sa nespojive funkcije, u roku od 30 dana nakon preuzimanja zadnje nespojive funkcije.“

Iza stava (6) dodaje se stav (7) koji glasi:

„(7) Nosilac javne funkcije koji je imenovan ili izabran na javnu funkciju na državnom ili entitetskom nivou ili na području drugog kantona dužan je u roku od 30 dana nakon preuzimanja zadnje nespojive funkcije podnijeti ostavku na javnu funkciju koju obavlja u Unsko-sanskom kantonu ili na drugi način odstupiti sa javne funkcije koju obavlja u Unsko-sanskom kantonu.“

Obrazloženje

Ovaj član je potrebno dopuniti sa ograničenjem u obavljanju funkcija članova komisija, savjeta i drugih imenovanih radnih tijela i radnih tijela koja obrazuje Skupština Unsko-sanskog kantona, Vlada Unsko-sanskog kantona, gradsko/općinsko vijeće, gradonačelnik, općinski načelnik, ministarstva i druga tijela kantonalnih, gradskih i općinskih organa uprave za kantonalne, gradske i općinske pravobranioce i njihove zamjenike kako bi se sačuvao integritet

funkcije pravobranioca i zamjenika pravobranioca, a imajući u vidu njihov poseban položaj u zaštiti javnog interesa.

Pored navedenog, odredbe kojima se definiše nespojivost sa obavljanjem javne funkcije treba proširiti kako bi se spriječila mogućnost da nosioci javnih funkcija u Unsko-sanskom kantonu istovremeno obavljaju i javnu funkciju na području drugog kantona, entitetskom ili državnom nivou jer istovremeno obavljanje više javnih funkcije predstavlja koruptivni rizik bez obzira na nivo vlasti na kojem se vrše takve funkcije. Iako ne postoji osnov da se kantonalnim propisom nalože obaveze institucijama na drugim nivoima, primjenu ove odredbe je moguće osigurati kroz propisivanje sankcija za lica koja ne podnesu ostavku ili ne odstupe sa nespojive funkcije koju obavljaju u Unsko-sanskom kantonu.

II

U članu 6. iza stava (2) dodaje se novi stav (3) koji glasi:

„(3) Smatra se da nosilac javne funkcije posjeduje upravljački paket dionica u privrednom društvu ukoliko sam ili zajedno sa bliskim srođnicima posjeduje više od 50% dionica tog privrednog društva ili ukoliko sam ili zajedno sa bliskim srođnicima posjeduje udjel u osnovnom kapitalu privrednog društva veći od 50%.“

Dosadašnji stav (3) postaje stav (4).

Obrazloženje

Kako bi se otklonila mogućnost različitog tumačenja i nejasnoća u primjeni ove odredbe potrebno je dati preciznu definiciju što se smatra "upravljačkim paketom dionica" u smislu ovog Zakona.

III

U članu 7. u stavu (1) iza riječi „kantona“ stavlja se zarez i dodaju riječi: „Budžeta grada ili općine sa područja Unsko-sanskog kantona ili iz sredstava institucije iz člana 2. tačka d) Zakona“.

Ostali dio teksta ostaje nepromijenjen.

Obrazloženje

Zabranu obavljanja dužnosti odgovornog lica u udruženjima i fondacijama koje se finansiraju iz Budžeta Unsko-sanskog kantona u iznosu većem od 10.000,00 KM godišnje treba proširiti i na udruženja i fondacije koje se finansiraju iz Budžeta općina i gradova USK, kao i iz sredstava institucija iz člana 2. tačka d), budući da se i u ovom slučaju radi o javnim sredstvima, a da nosioci javnih funkcija mogu biti i osobe koje te funkcije vrše na lokalnom nivou. Shodno navedenom potrebno je dopuniti i kaznenu odredbu iz tačke b) člana 65. Nosilac javne funkcije može potencijalno izbjeći ovo ograničenje ako udruženje ili fondacija financirana iz budžeta kantona primi manje od 10.000,00 KM godišnje ili ako ne prima financiranje iz budžeta uopće, što može umanjiti učinkovitost odredbe.

IV

U članu 10. u stavu (1) iza broja 6. stavlja se zarez a slovo „i“ se briše. Iza broja 7. dodaje se tekst „i 8.“

iza stava (1) dodaju se stavovi (2) i (3) koji glase:

„(2) U komisije i radna tijela za koje se plaća naknada ne može biti imenovan bliski srodnik lica koje u instituciji u kojoj se imenuje komisija ili radno tijelo obavlja dužnost nosioca javne funkcije ili rukovodećeg državnog službenika.

(3) Institucije iz člana 2. tačka d) ne mogu po bilo kojem osnovu dodijeliti finansijska sredstva bliskom srodniku lica koje u toj instituciji obavlja dužnost nosioca javne funkcije ili rukovodećeg državnog službenika, izuzev stipendija i pomoći za liječenje.

Objasnenje

Primjenu odredbi koje regulišu sukob interesa bliskih srodnika nosioca javnih funkcija treba proširiti i na ugovore o ličnim uslugama iz člana 8. Zakona.

Osim toga, kako bi se spriječile situacije u kojima privatni interes utiče, može uticati ili izgleda kao da utiče na zakonitost, nepristrasnost ili transparentnost u obavljanju javnih funkcija potrebno je proširiti odredbu koja reguliše angažman bliskih srodnika, a u cilju zaštite integriteta javne funkcije i integriteta službenika koji u organima i institucijama obavljaju poslove rukovodnog karaktera.

V

U članu 12. stav (3) mijenja se i glasi:

„(3) Na postupak za primjenu sankcija za kršenje ovog Zakona primjenjuju se odredbe Zakona o prekršajima u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Objasnenje

Izmjena navedene odredbe potrebna je radi usklađivanja sa Zakonom o prekršajima u FBiH kojim su, između ostalog, regulisana i pitanja zastarjevanja pokretanja prekršajnog postupka.

VI

U članu 42. stav (3) mijenja se i glasi:

(3) Ukoliko institucija ne postupi po zahtjevu Ureda u ostavljenom roku, Ured pokreće prekršajni postupak protiv odgovornog lica u instituciji, te o tome obavještava organ koji vrši nadzor nad radom te institucije.

Objasnenje

U članu 42. propisana je obaveza institucija da saraduju sa Uredom, da dostavljaju podatke i informacije kojima raspolažu, te da omogućе zaposlenicima Ureda pristup cjelokupnoj traženoj dokumentaciji. Međutim, nije propisana nikakva sankcija za instituciju i odgovorno lice u instituciji kojom bi se u praksi osigurala provedivost ovakve odredbe, te sankcionisale moguće opstrukcije od strane odgovornih lica u institucijama. U stavu (3) ovog člana propisano je da će Ured u slučaju odbijanja saradnje obavijestiti organ koji vrši nadzor nad radom te institucije, što ne pruža nikakvu garanciju da će kršenje ove odredbe biti sankcionisano. Obzirom da Ured ima ovlaštenja izdavanja prekršajnih naloga daleko je efikasnije propisati sankciju za kršenje ovog člana, te ovlastiti Ured za njeno izricanje.

VII

U članu 44. iza stava (3) dodaje se stavovi (4), (5) i (6) koji glase:

„(4) Zaštićenom prijavitelju korupcije dodjeljuju se sljedeća prava:

- a) zabrana otkrivanja identiteta podnosioca prijave i povjerljivost;

- b) isključenje odgovornosti podnosioca zahtjeva;
- c) sudska zaštita i privremene mjere u slučaju mjera odmazde;
- d) oslobađanje obaveze plaćanja sudskih taksi u postupku ostvarivanja sudske zaštite;
- e) besplatna pravna pomoć;
- f) naknada za nezaposlenost;
- g) psihološka podrška.

(5) Ministarstvo pravosuđa i uprave Unsko sanskog kantona će u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog Zakona donijeti podzakonski propis kojim će propisati način i postupak ostvarivanja prava iz stava (4) ovog člana.

(6) Sredstva za finansiranje prava iz stava (4) ovog člana osiguravaju se u Budžetu Unsko-sanskog kantona.“

Obrazloženje

U nacrtu Zakona nema jasne odredbe o zaštiti podataka prijavitelja korupcije niti jasnih smjernica o tome kako će se osigurati zaštita prijavitelja korupcije od bilo kakvih oblika represalija ili odmazde, što može smanjiti njihovo povjerenje u sistem prijavljivanja.

Član 44. propisuje mogućnost da Ured prijavitelju korupcije na njegov zahtjev dodjeli status zaštićenog prijavitelja korupcije. Međutim, ne postoje odredbe koje propisuju na koji način se ostvaruju prava koja proizlaze iz statusa zaštićenog prijavitelja, niti na koji način će se prijavitelj zaštititi, osim što je propisana mogućnost da prijavitelj potraži zaštitu putem nadležnog suda u skladu sa odredbama Zakona o parničnom postupku. S obzirom na to da parnični postupci pred sudovima mogu trajati godinama, ovakva odredba ne pruža dovoljno sigurnosti za prijavitelje korupcije da će u razumnom roku biti zaštićeni od eventualnih mjera odmazde, zbog čega bi bilo preporučljivo dodatno razraditi pitanje zaštite prijavitelja, te precizno definisati obim prava koja prijavitelji mogu ostvariti u slučaju da budu izloženi nekom vidu odmazde zbog prijave korupcije, kao i način ostvarivanja tih prava. Postoji opasnost da bi prijavitelji korupcije u slučaju nedovoljno razrađenih odredbi o njihovoj zaštiti bili prepušteni sami sebi, što bi djelovalo demotivirajuće na sve buduće prijavitelje.

Treba imati u vidu da u FBiH nije donesen Zakon o zaštiti prijavitelja korupcije iako je takva obaveza ustanovljena u nekoliko međunarodnih konvencija koje je BiH ratificirala. Pored toga, jedan od principa koje je Evropska komisija ustanovila za unapređenje borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u zemljama koje pristupaju EU je i zaštita prijavitelja korupcije.

Kao dobar primjer može poslužiti Zakon o zaštiti prijavitelja Republike Slovenije kojim su za prijavitelje utvrđena slijedeća prava:

- zabrana otkrivanja identiteta podnosioca prijave i povjerljivost
- isključenje odgovornosti podnosioca zahtjeva
- sudska zaštita i privremene mjere u slučaju mjera odmazde (uz oslobađanje obaveze plaćanja sudskih taksi u postupku ostvarivanja sudske zaštite)
- besplatna pravna pomoć
- naknada za nezaposlenost
- psihološka podrška

IX

U članu 53. dodaje se stav (2) koji glasi:

(2) Ministarstvo pravosuđa i uprave Unsko-sanskog kantona će u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog Zakona donijeti podzakonski propis kojim će propisati vrstu i obim stručne pomoći i postupak za ostvarivanje prava iz stava (1) ovog člana.

Obrazloženje

Iako član 53. predviđa stručnu pomoć Ureda u slučaju pokretanja sudskog postupka, nedostaje detaljnija definicija vrste i opsega te pomoći i postupak za ostvarivanje navedenog prava, zbog čega je potrebno propisati ovlaštenje Ministarstvu pravosuđa i uprave za donošenje podzakonskog propisa kojim će se pobliže urediti vrsta i obim stručne pomoći i postupak za ostvarivanje navedenog prava.

X

U članu 65. stav (1) tačka a) i b) mijenjaju se i glase:

„a) ne podnese ostavku ili na drugi način ne odstupi sa nespojive funkcije iz člana 5. stav (1), (2), (3), (4), (5) i (7) ovog Zakona, u roku od 30 dana nakon preuzimanja zadnje nespojive funkcije (član 5. Zakona);

b) ne podnese ostavku ili na drugi način ne odstupi sa dužnosti odgovornog lica u udruženjima i fondacijama koje se finansiraju iz Budžeta Unsko-sanskog kantona, Budžeta grada ili općine sa područja Unsko-sanskog kantona ili iz sredstava institucije iz člana 2. tačka d) Zakona u iznosu većem od 10.000,00 KM godišnje, u roku od 30 dana nakon preuzimanja zadnje nespojive funkcije (član 7. stav (2) Zakona);“

Obrazloženje

Izmjene navedenih kaznenih odredbi su potrebne zbog predloženih dopuna člana 6. i 7. Zakona.

XI

Član 66. mijenja se i glasi:

„Član 66.

(Prekršaji i prekršajne kazne za odgovorno lice u instituciji i ovlašteno lice)

(1) Novčanom kaznom u iznosu od 2.000,00 KM do 10.000,00 KM kaznit će se za prekršaj odgovorno lice u instituciji koja:

a) izvrši imenovanje bliskog srodnika nosioca javne funkcije ili rukovodećeg državnog službenika ili bliskom srodniku nosioca javne funkcije ili rukovodećeg državnog službenika dodijeli finansijska sredstva (član 10. stav (2) i (3) Zakona);

b) ne dostavi podatke na zahtjev Ureda o činjenicama koje su relevantne za provođenje postupka utvrđivanja postojanja sukoba interesa nosioca javne funkcije (član 18. Zakona);

c) na zahtjev Ureda ne smijeni nosioca javne funkcije sa nespojive funkcije koju vrši (član 20. stav (2) Zakona);

d) na zahtjev Ureda ne smijeni nosioca javne funkcije zbog neizuzeća (član 22. stav (7) Zakona);

e) ne odredi ovlašteno lice za prijem prijave korupcije i postupanje po prijavama korupcije (član 31. Zakona);

f) ne poduzme sve radnje nakon podnošenja prijave korupcije koja sadrži sve zakonom propisane elemente (član 34. Zakona);

g) ne donese i objavi pravilnik kojim se uređuje postupak internog prijavljivanja korupcije (član 35. Zakona);

h) na zahtjev Ureda ne dostavi podatke i informacije kojima raspolaže i do kojih dolazi u obavljanju svojih poslova, a koji su potrebni u provođenju aktivnosti iz djelokruga rada Ureda (član 42. stav (2) Zakona);

i) stavi prijavitelja u nepovoljniji položaj u vezi sa prijavom korupcije (član 45. ovog Zakona);

j) ne donese, u roku od 90 dana od stupanja na snagu ovog Zakona, vlastiti plan integriteta usaglašen sa ovim Zakonom i Uputstvom za izradu i provođenje plana integriteta i isti ne dostavi Uredu, u roku od 15 dana od dana donošenja (član 55. st. (2) i (3) ovog Zakona);

k) ne objavi plan integriteta na svojoj internet stranici (član 59. ovog Zakona);

l) ne dostavi Uredu izvještaj o provođenju plana integriteta, do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu (član 61. st. (1) i (2) ovog Zakona).

(2) Novčanom kaznom uz iznosu od 500,00 KM do 3.000,00 KM kaznit će se za prekršaj ovlašteno lice, ako:

a) nakon prijema prijave korupcije ne utvrdi da li prijava ispunjava uslove propisane ovim Zakonom (član 33. stav (2) ovog Zakona);

b) ne obavijesti prijavitelja čiji mu je identitet poznat da prijava ne ispunjava uslove propisane ovim Zakonom (član 33. stav (3) ovog Zakona);

c) ne preduzme radnje nakon podnošenja prijave korupcije koja sadrži sve zakonom propisane elemente (član 34. tačke a), b), e), f) g), h) i j) ovog Zakona).

Obrazloženje

U postojećem nacrtu Zakona nisu propisane sankcije za kršenje obaveza utvrđenih u članovima 10., 18., 20., 22. i 42.. što može dovesti u pitanje njihovo provođenje. Kako bi se osigurali efikasni mehanizmi za primjenu navedenih odredbi potrebno je propisati adekvatne sankcije za odgovorna lice u institucijama.

Pored toga, predloženo je brisanje odredbi koje se odnose na izricanje novčanih kazni za institucije budući da se radi o javnim sredstvima pa kažnjavanje institucije neće direktno pogoditi lica odgovorna za kršenje zakona. Iz navedenog razloga se predlaže propisivanje novčanih kazni samo za odgovorna lica koja su dužna da osiguraju poštovanje propisa od strane institucija kojima rukovode čime se želi postići viši nivo odgovornosti u vršenju funkcije odgovornog lica u instituciji.

Na kraju, Ured za borbu protiv korupcije ističe primjedbu na obrazloženje Zakona u kojem je navedeno da za njegovo provođenje nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz razloga što Zakon ne proizvodi dodatne finansijske efekte na budžet Unsko-sanskog kantona.

Ovim Zakonom propisano je, između ostalog, da je Ured za borbu protiv korupcije nadležan za pokretanje postupka za utvrđivanje postojanja sukoba interesa, te da postupa po prijavama korupcije. Iako se ovim nacrtom Zakona proširuje nadležnost Ureda, ovom organu nije potrebno osigurati dodatna sredstva za njegov rad.

Nejasno je objašnjenje o resursima potrebnim za provedbu zakona: Iako se tvrdi da Zakon ne zahtijeva dodatna finansijska sredstva jer ne proizvodi dodatne finansijske efekte na budžet, nije navedeno kako će Ured za borbu protiv korupcije provoditi nove obaveze koje Zakon nameće. Svako proširenje nadležnosti, poput pokretanja postupaka za utvrđivanje sukoba interesa ili postupanja po prijavama korupcije, zahtijeva određene resurse poput zaposlenika, stručnosti, administrativne podrške i možda i dodatne infrastrukture (npr. prostorije, oprema). Nedostatak konkretne analize tih potrebnih resursa može dovesti do nedostatka kapaciteta za provedbu Zakona.

Nadalje, iako se tvrdi da Zakon ne zahtijeva dodatna sredstva za Ured, smatramo da postoji potreba i za financiranjem vanjskih aktivnosti ili suradnje s drugim institucijama (npr. obuka osoblja, edukacija javnosti, međunarodna suradnja) koje će sigurno imati finansijske efekte.

Zaključno, obrazloženje koje tvrdi da Zakon ne zahtijeva dodatna finansijska sredstva ima niz nedostataka u smislu nedostatka specifične analize resursa potrebnih za provedbu novih obaveza te nedostatka jasne definicije finansijskih efekata, a što bi dovelo do nepripremljenosti Ureda za provedbu novih zakonskih zahtjeva.

S poštovanjem,

Obrađivač akta:
Sabahudin Huskić, stručni savjetnik



Sekretar Ureda
Adela Tabaković, dipl.pravnik

Dostavljeno:

- 1) Ministarstvo pravosuđa i uprave USK,
- 2) Premijer Unsko-sanskog kantona (na znanje),
- 3) Predsjedavajući Skupštine USK, Zikrija Duraković,
- 4) Predsjedavajući Komisije za borbu protiv korupcije, pitanja sigurnosti i nadzora zakonitosti rada, Jasmin Hušić,
- 5) a/a.