

## ISTRAŽIVANJE

### „Procjena utjecaja antikorupcijskih propisa i praćenje efekata Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine“

#### UVOD

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine stupio je na snagu krajem 2013. godine. Cilj donošenja ovog zakona jeste suzbijanje korupcije te obezbjeđenje efikasnog mehanizma zaštite prava lica koja u dobroj vjeri prijavljuju korupciju, od bilo kojeg oblika ugrožavanja ili povrede tih prava koja bi mogla biti u vezi sa tom prijavom, te razvoj društvene odgovornosti svakog lica da prijavi korupciju. Pored svih vidljivih manjkavosti ovog zakona i potrebe za njegovim izmjenama i dopunama, može se reći da on sadrži mehanizme zaštite lica koje prijavi korupciju.

Zakonom je nametnuta obaveza svim institucijama države Bosne i Hercegovine da donese interne akte kojima se uređuje postupak internog prijavljivanja korupcije od strane uposlenika, što su institucije i uradile.

Međutim, pored značajnog unapređenja sistema prijave korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine, prema informacijama koje smo dobili iz Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije koja zaprima i razmatra zahtjeve za dodjelu statusa uzbunjivača, u protekle četiri godine ova institucija je zaprimila je zaprimila 20 takvih zahtjeva od strane uposlenika u državnim institucijama, a status zaštićenog uzbunjivača dodijeljen je u 5 slučajeva. S obzirom na mali broj zahtjeva i dodijeljenih statusa zaštićenih lica koja prijavljuju korupciju, ne može se govoriti o uspješnosti ovog zakonskog propisa.

U skladu s tim, ovim istraživanjem, koje je obuhvatilo 60 institucija države Bosne i Hercegovine, pokušalo se, prije svega, utvrditi da li je od strane državnih institucija ispoštovana zakonska obaveza uspostavljanja efikasnog sistema zaštite potencijalnih prijavitelja korupcije. Dalje, ovim istraživanjem, u kontaktu s licima koja su imenovana od strane institucija da se bave pitanjem zaštite uzbunjivača, pokušale su se utvrditi eventualne manjkavosti sistema, a na osnovu njihovog ličnog iskustva bavljenja ovom problematikom.

Napokon, ovim istraživanjem pokušalo se doći do saznanja o prijavama korupcije od strane uposlenika i građana, te postupanje po istima.

U skladu s prethodnim, došlo se do saznanja da od ukupnog broja ispitanika, dvije institucije nemaju imenovanu osobu kao kontakt tačku za saradnju s APIK-om. Sve institucije imaju uspostavljen sistem za prijavu korupcije, kao i usvojene Pravilnike o internom prijavljivanju korupcije, tako da je formalno ispoštovana ova zakonska obaveza. Petnaest institucija nema instalirano sanduče za anonimne prijave korupcije, dok je kod onih koji imaju sanduče, u 9 institucija ono pokriveno video nadzorom, što onemogućuje anonimnu prijavu korupcije od strane uposlenika ili građana.

Od ukupnog broja ispitanika, 8 institucija je u proteklom periodu imalo prijave korupcije. Uglavnom se radi o velikim sistemima, s velikim brojem zaposlenika. Pet institucija je zaprimalo prijave od strane građana.

Najčešći razlozi za mali broj prijava, koji su navedeni od strane ispitanika, jesu strah od odmazde, nepovjerenje u mehanizme zaštite, te nepostojanje korupcije u njihovim institucijama.

### **1. Koliko dugo su na funkciji imenovane osobe za saradnju s APIK-om?**

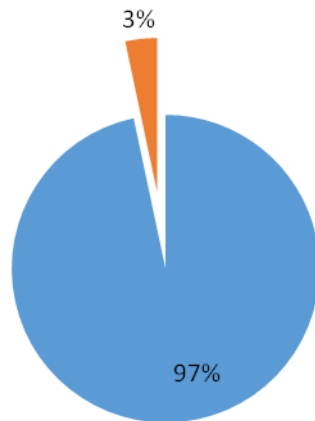
Od ukupnog broja ispitanika, njih 60, dvije institucije nemaju imenovane osobe kao kontakt tačke za saradnju s APIK-om. Razlog jeste prestanak rada osobe koja je obavljala ovu funkciju, te još uvijek nije imenovana nova osoba, dok uposlenik druge institucije, s kojim se stupilo u kontakt, tvrdi da nikada nije dobio rješenje o imenovanju. Dvije institucije su, putem telefonskog razgovora, naglasile da ove osobe nemaju nadležnost zaprimanja prijave po pitanju korupcije, jer iste razmatra Komisija formirana od strane institucije, te prosljeđuje na dalje postupanje APIK-u i nadležnim istražnim organima. Njihova uloga se svodi na eventualnu pomoć potencijalnim prijaviteljima korupcije.

Imenovane osobe obavljaju funkciju kontakt osobe za saradnju s APIK-om između 4 godine i nekoliko mjeseci. Kraći period uglavnom se odnosi na osobe koje su zamijenile svoje kolege na toj funkciji, iz razloga odlaska u penziju ili davanja otkaza u instituciji.

S obzirom na to da smo većinu informacija prikupljali putem stupanja u direktni kontakt s osobama iz institucija, iz razgovora se generalno da zaključiti da su imenovane kontakt osobe dobro upućene u zakonske mogućnosti prijave korupcije, kao i mogućnosti zakonske zaštite prijavitelja korupcije. Međutim, ostaje otvoreno pitanje da li su ove osobe na adekvatan način osigurale informacije uposlenicima o mogućnostima prijave korupcije i zaštite koja im je osigurana odredbama Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u BiH.

## Imenovane kontakt tačke za saradnju s APIK-om

■ 58 institucija imaju kontakt tačke    ■ 2 institucije nemaju kontakt tačke

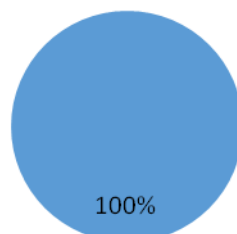


## 2. Imaju li institucije sistem za prijavu korupcije?

Sve institucije su naglasile da imaju sistem za prijavu korupcije. Sve institucije su naglasile da imaju usvojen Pravilnik o internom prijavljivanju korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, tako da je ispunjene obaveze u skladu sa članom 13. Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine. Institucije, koje su intervjuisane putem telefona, naglasile su da su sa istima upoznati zaposlenici, koji su informisani o mogućnostima prijavljivanja korupcije i zaštite koju pruža Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine.

## Postojanje pravilnika o internom prijavljivanju i zaštiti prijavitelja

■ 60 institucija ima usvojen pravilnik



Naknadnim uvidom u sadržaj oficijalnih web stranica nekih od državnih institucija, došlo se do saznanja da je određen broj institucija svoje Pravilnike o internom prijavljivanju objavilo na portalima, tako da su oni dostupni svim uposlenicima.

Mogućnosti prijave korupcije se razlikuju od institucije do institucije. Tako, u nekim institucijama uspostavljena je posebna telefonska linija za prijavu korupcije, koja omogućava anonimne prijave, ne samo za uposlenike nego i sve zainteresovane građane. Određen broj institucija naglasio je da je uspostavljena telefonska linija, koja omogućava, ne samo prijavu korupcije nego i drugih nepravilnosti, vezanih za njihov rad.

### **3. Koliko je bilo prijava od strane uposlenika institucije u proteklom periodu?**

Od ukupnog broja ispitanika (60) njih 8 je izjavilo da je u proteklom periodu bilo prijava korupcije. Međutim, samo dvije institucije su navele da su te prijave upućene od strane uposlenika. Riječ je o tri prijave iz 2015. i 2016. godine, a koje su uputili uposlenici u jednoj instituciji, te jednoj anonimnoj prijavi u drugoj instituciji. Jedna od institucija je naglasila da je bivši uposlenik, koji je otišao u penziju, podnio prijavu nadležnim organima, tako da ona nije ni razmatrana u okviru institucije.

Jedna institucija je navela da zaprima „prijave o svim mogućim nepravilnostima (...) koje ne sadrže isključivo prijave korupcije“ U sadržaju pismenog odgovora na naš Zahtjev o slobodi pristupa informacijama, navedeno je da je takvih prijava nepravilnosti od strane građana bilo 371. Riječ je o državnoj instituciji sa velikim brojem uposlenika.

Druga institucija je navela sljedeće: „Bilo je ukupno 6 prijava – s obzirom na to da je samo jedna bila potpisana, a ostale anonimne, najčešće dostavljane putem pošte, ne mogu odgovoriti na ovo pitanje.“

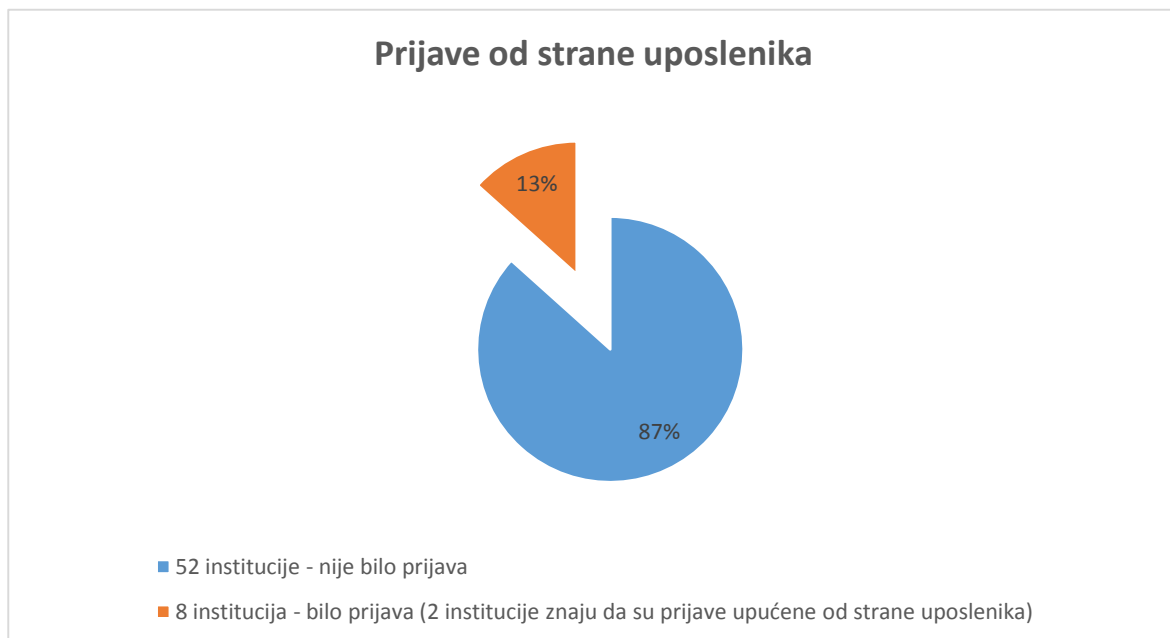
Jedan od ispitanika je naveo da je zaprimljena jedna anonimna prijava te nisu sigurni da li je upućena od strane uposlenika ili građana. Također, ispitanik iz druge institucije je naveo da je bilo više anonimnih prijava, te da je formirana posebna komisija za razmatranje istih.

Jedan od ukupnog broja ispitanika je naveo da, obzirom da su jedan od najvećih državnih sistema u državi, kao i na specifičnost njihovih nadležnosti, godišnje pristiže na stotine prijava, ali niti za jednu od njih ne može se utvrditi da je podnesena od strane uposlenika, jer je većina njih anonimna. Također, naglašeno je da se po svima njima postupa s posebnom pažnjom, te da u proteklom periodu postoje uposlenici koji

su već krivično sankcionisani od strane nadležnog suda, kao i veliki broj onih koji su disciplinski sankcionisani od strane institucije.

Napokon, jedan ispitanik je naveo da njegova institucija zaprimi oko stotinu anonimnih prijava korupcije. Međutim, samo 2 do 15 godišnje prosljeđuju se SIPA-i ili drugim organima na dalje postupanje. Također, ne može se utvrditi da li dolaze od strane uposlenika jer ima određen broj anonimnih prijava. Ostale prijave ne ispunjavaju uslove zato što, prema njegovim riječima, građani ne dostave dovoljno informacija. Naglasio je da građani nazovu i kažu da su dali nekom od uposlenika novac, ali ne znaju koji uposlenik je u pitanju.

Dakle, prijave, prema njegovim riječima ne ispunjavaju 4 uslova: Ko? Gdje? Šta? Kako?

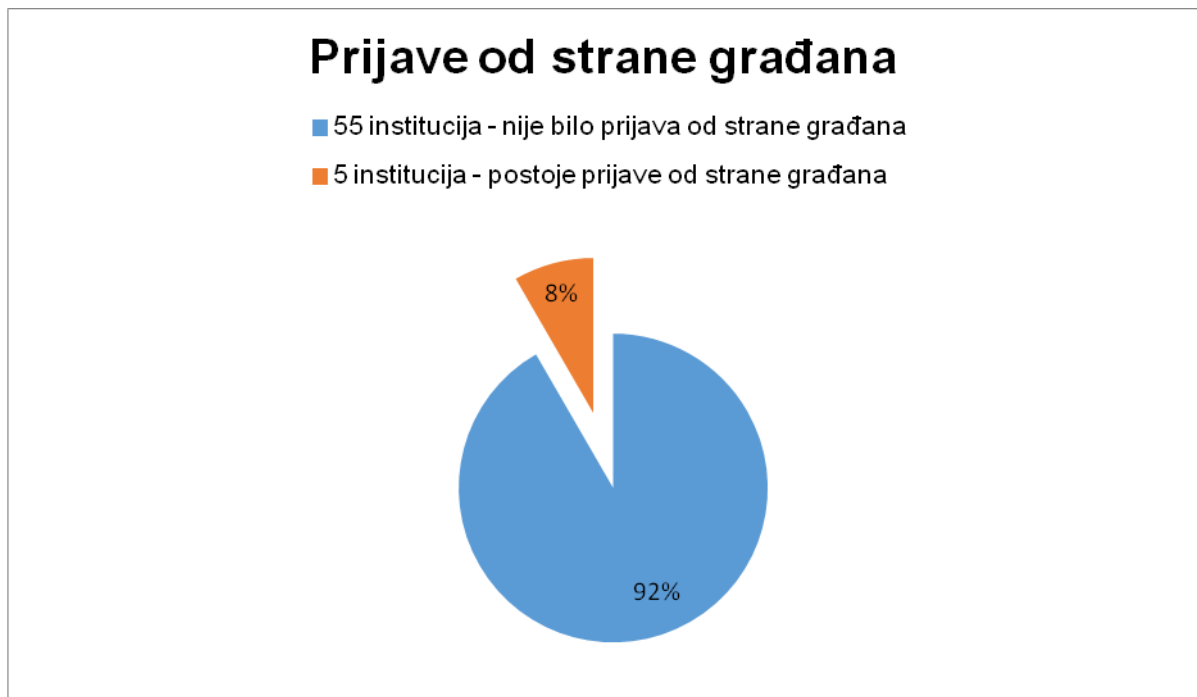


#### 4. Koliko je bilo prijava korupcije od strane građana u Vašoj instituciji?

Od ukupnog broja institucija, njih 5 je izjavilo da je bilo prijava od strane građana. Tako je u jednoj instituciji bilo ukupno 25 prijava korupcije. Druga institucija zaprima oko stotinu prijava od strane građana, ali, kako je već navedeno, samo njih dvije do petnaest godišnje upućuje se SIPA-i na dalje postupanje, obzirom da ostale ne ispunjavaju uslove.

Treća institucija imala je 6 zaprimljenih prijava u proteklom periodu. Četvrta institucija zaprima na stotine anonimnih prijava, po kojima postupa, ali nisu mogli reći precizan

broj. Peta institucija zaprimila je jednu prijavu, ali s obzirom na to da je ista anonimna, nisu sigurni da li je ista upućena od strane uposlenika ili građana.

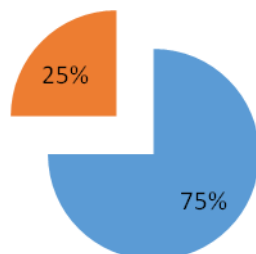


#### 5. Postoji li u instituciji instalirano sanduče koje omogućava anonimne prijave korupcije?

Od 60 ispitanika, njih 15 je izjavilo da u njihovim institucijama ne postoji sanduče za anonimne prijave korupcije od strane uposlenika i građana. Od ukupnog broja onih koje nemaju sanduče za anonimne prijave, dvije institucije su naglasile da nema potrebe za sandukom, obzirom da imaju mogućnost elektronske prijave korupcije, odnosno obrasca putem pošte i telefonskog poziva. Tri institucije su naglasile da je instaliranje sandučeta u proceduri, jer je predviđeno njihovim planom integriteta, odnosno jer je upućen zahtjev za njegovo instaliranje od strane osobe imenovane za saradnju s APIK-om.

## Postojanje/nepostojanje instaliranog sandučeta za anonimne prijave korupcije

■ 45 institucija ima instalirano sanduče    ■ 15 institucija nema instalirano sanduče



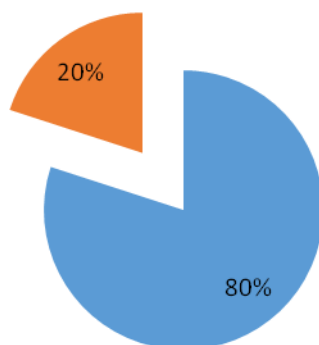
Na našu sugestiju da se da bi bilo dobro da se sanduče instalira, 4 institucije su dale čvrsto obećanje da će uputiti zahtjev nadležnim organima za postavljanje istog.

### 6. Da li je sanduče za anonimne prijave pokriveno video nadzorom?

Od ukupnog broja institucija koje su izjavile da imaju sanduče za anonimne prijave korupcije, njih 9 izjavilo je da je ono pokriveno video nadzorom iako treba da omogući anonimnu prijavu korupcije. Tri ispitanika su izjavila da nemaju druge mogućnosti jer je cijela institucija pokrivena video nadzorom. Riječ je o iznajmljenim prostorima, koji su prethodno pokriveni video nadzorom od strane vlasnika istih. Jedan od ispitanika je naglasio da je sanduče pokriveno video nadzorom kako bi se spriječilo nezakonito otvaranje istog i krađa prijave od strane određenih osoba.

## Da li je sanduče za anonimne prijave pokriveno video nadzorom?

■ 36 institucija - nije pokriveno video nadzorom    ■ 9 institucija - pokriveno video nadzorom



Jedan od ispitanika je naglasio da je naša sugestija na mjestu, da uopće nisu razmišljali o video nadzoru, te da će sanduče za anonimne prijave izmjestiti na drugu lokaciju, koja nije pokrivena video nadzorom.

#### **7. Prema Vašem mišljenju, koji su razlozi za mali broj prijava korupcije u institucijama BiH, iako godinama postoji Zakon koji štiti prijavitelja?**

Od ukupnog broja ispitanika, na ovo pitanje njih 14 je odgovorilo da njihova institucija broji nekoliko uposlenika, te da, obzirom na vrstu i specifičnost posla koji obavljaju, nema razloga za bilo koju vrstu nezakovitosti, niti ima elemenata za prijave korupcije. Tri institucije su odgovorile da je generalno u pitanju neinformisanost uposlenika institucija o mogućnostima prijave i zakonske zaštite glavni razlog za mali broj prijava. Strah od odmazde kao glavni razlog navelo je 6 ispitanika, a ovaj razlog u kombinaciji s drugima navela su 4 ispitanika.

Kao drugi razlozi malog broja prijava navedeni su:

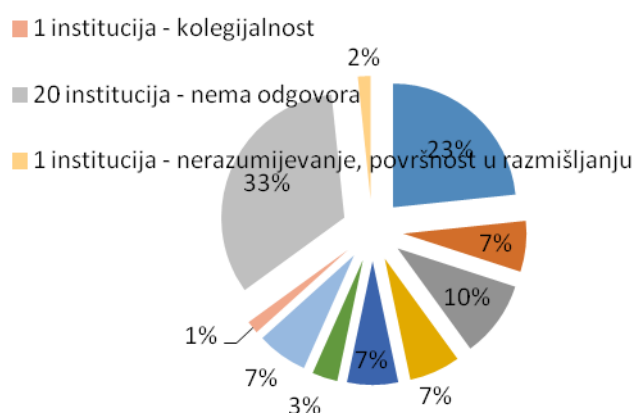
- Sumnja i nepovjerenje u mehanizme zaštite – četiri ispitanika
- Opće stanje u državi, pravna nesigurnost – dva ispitanika
- Nerazumijevanje građana o značaju borbe protiv korupcije, površnost u razmišljanju – jedan ispitanik
- Nezainteresovanost uposlenika da prijave korupciju – četiri ispitanika
- Kolegijalnost – jedan ispitanik

Dvadeset ispitanika nije dalo nikakav odgovor na postavljeno pitanje, dok su ostali odgovorili da ne znaju koji su razlozi u pitanju.



## Razlozi za mali broj prijava korupcije

- 14 institucija - nema elemenata za prijavu korupcije
- 4 institucije - neinformisanost uposlenika
- 6 institucija - strah od odmazde
- 4 institucije - strah od odmazde u kombinaciji sa drugim razlozima
- 4 institucije - sumnja i nepovjerenje u mehanizme zaštite
- 2 institucije - opće stanje u državi
- 4 institucije - nezainteresovanost uposlenika da prijave korupciju



Ovakvo stanje po pitanju prijava korupcije možda najbolje ilustruju dva odgovora koji su dali ispitanici, a oni su sljedeći: „Najčešći razlog je tipični bosanskohercegovački problem u razmišljanju svakog pojedinca da u stvari on i tako ništa ne može promijeniti, pa prema tome zašto i prijavljivati“. „Stav da se neće ništa promijeniti, strah od posljedica, nepovjerenje prema organima koji postupaju po prijavama.“

## PREPORUKE

1. Kroz zakonske izmjene i dopune unaprijediti mehanizme prijave korupcije od strane uposlenika državnih institucija, kroz preciznije definisanje postupka prijavljivanja, obaveze institucija da postupaju po prijavi, rokove za postupanje po prijavi, nadležnost za postupanje po prijavi, pravima lica koje prijavljuje korupciju na obavijest o toku postupka, pravo uvida u spise predmeta i sl. , a sve u cilju kako bi se osigurala efikasnija zaštita lica koja prijavljuju korupciju.

2. S obzirom na to da ovaj Zakon ne predviđa prijavu korupcije organizacijama civilnog sektora koje se bave zaštitom ljudskih prava i koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, kao što je to slučaj u entitetskim zakonima za zaštitu prijavitelja korupcije, preporuka je da se uspostavi mehanizam pružanje besplatne pravne pomoći prijaviteljima korupcije, odnosno pravno savjetovanje i informisanje građana izvan i prije sudskih, upravnih i drugih formalnih pravnih postupaka u saradnji sa organizacijama civilnog društva. Ovakav vid pomoći od strane organizacija civilnog sektora doprinijet će pravnoj sigurnosti građana, smanjiti broj nepotrebnih postupaka te rasteretiti upravna tijela i sudove.

3. U saradnji sa APIK-om organizovati dodatnu obuku/savjetovanje zaposlenih u državnim institucijama o mehanizmima zaštite prilikom prijavljivanja korupcije ali i upoznavanje prijavitelja korupcije s mogućim rizicima kao i zakonskim okvirom i mehanizmima zaštite od tih rizika.

4. U saradnji s APIK-om dodatno educirati osobe imenovane kao kontakt tačke ispred institucija.

5. Obzirom da postoji određen broj prijava korupcije od strane građana, koje su institucije obavezne proslijediti istražnim organima i organima gonjenja, u saradnji s APIK-om pokušati utvrditi tačan broj podignutih optužnica za korupciju u institucijama BiH, broj odbačenih optužnica, broj sankcionisanih lica, kao i broj disciplinski sankcionisanih lica od strane same institucije.