

# PRIRUČNIK ZA ZAŠTITU PRIJAVITELJA KORUPCIJE

u institucijama  
Bosne i Hercegovine



*Priručnik za zaštitu prijavitelja korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine je izrađen u okviru projekta Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva u BiH – ACCOUNT, koji implementiraju Centar za razvoj medija i analize (CRMA) kao nositelj i INFOHOUSE kao glavni partner, uz finansijsku podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID).*

*U Priručniku je dat pregled osnovnih međunarodnih instrumenata i standarda zaštite prijavitelja korupcije kao i pregled normativno pravnog okvira kojim je regulisana ova oblast u Bosni i Hercegovini, te okvirne preporuke za njegovo unapređenje. Poseban dio priručnika posvećen je detaljnom prikazu rješenja koja su obuhvaćena Zakonom o zaštiti prijavitelja korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine, s ciljem pružanja jasnih uputstava i informacija o postupku prijavljivanja korupcije, kao i ostvarivanju prava na zaštitu „uzbunjivača“ od odmazde, odnosno štetnih mjera kojima mogu biti izloženi zbog prijavljivanja.*

# UVOD

**K**orupcija je složena, višedimenzionalna i teško iskorjenjiva društvena pojava koja ima nesagledive negativne efekte na sveukupan društveni razvoj. Korupcija je pokazatelj neadekvatne organizacije uprave, ekonomske stagnacije i socijalne nepravde, predstavlja prijetnju demokratiji i ugrožava ljudska prava, uništava tržišta i širom otvara vrata organiziranom kriminalu, terorizmu i drugim prijetnjama po ljudsku sigurnost.

Korupcija je nesumnjivo globalni problem i na nju nisu imuna ni razvijena ni nerazvijena društva, bogate ni siromašne države, ali svakako da njeni negativni efekti najviše pogađaju društva u razvoju, ograničavajući ionako siromašne potencijale i šanse za unapređenje. Polazeći od globalnog karaktera korupcije i njene pogubljenosti za osnovne društvene vrijednosti, međunarodna zajednica propisivanjem različitih preporuka i zajedničkih standarda nastoji obavezati nacionalna zakonodavstva na usvajanje općih normativa kojim bi se suzbili ili na najmanju moguću mjeru sveli negativni efekti korupcije. Među najznačajnije međunarodne instrumente iz oblasti borbe protiv korupcije, koje je potpisala i Bosna i Hercegovina, spadaju Konvencija Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije iz 2005. godine, Krivičnopravna konvencija Vijeća Evrope o borbi protiv korupcije iz 1999. godine, Građanskopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji iz 1999. godine te Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala iz 2000. godine.

**KORUPCIJA JE GLOBALNI PROBLEM KOJI UNIŠTAVA OSNOVNE DRUŠTVENE VRIJEDNOSTI I POTENCIJALE ZA NAPREDAK. KORUPCIJA JE TEŠKO ISKORJENJIVA ZARAZNA BOLEST KOJU JE NE-MOGUĆE SUZBITI BEZ UČEŠĆA NAJŠIRE DRUŠTVENE ZAJEDNICE.**

Imajući u vidu da korupcija nije samo pravni, već i etički, kulturološki i sociološki fenomen, jasno je da bez sistemskog pristupa koji podrazumijeva uključivanje najšire društvene zajednice nije moguće sprovesti efikasnu borbu protiv korupcije. Koruptivna krivična djela su po svojoj naravi veoma teško dokaziva, bilo zbog toga što se uglavnom odvijaju daleko od očiju javnosti, dogovaraju „u četiri oka“, bilo zbog toga što njihovi sudionici uvijek računaju na neku direktnu ili indirektnu korist od koruptivnih krivičnih djela. Iz ovog razloga, uloga prijavitelja korupcije - lica koja raspolazu sa pouzdanim informacijama i dokazima o koruptivnom djelovanju nosilaca javnih ovlaštenja je nezamjenjiva za uspješno dokazivanje odnosno stvaranje krivičnoprocesnih pretpostavki za procesuiranje koruptivnih krivičnih djela.

---

<sup>1</sup>Termin „zviždač“ potiče od engleske riječi „whistleblower“ (sudija koji u toku utakmice zviždaljkom upozorava da je došlo do kršenja pravila igre) i koji se u prenesenom značenju odnosi na lica koja uzbunjuju, odnosno upozoravaju institucije i javnost na ilegalne aktivnosti nosilaca vlasti.

Iako, ovisno od okolnosti, različita lica mogu imati saznanja o koruptivnim deliktima, zaposlenici javnih institucija, popularno nazvani „zviždači“ raspolažu najpouzdanijim informacijama i dokazima o različitim zloupotrebama i nezakonitim aktivnostima nosilaca javnih ovlaštenja.

Međutim, prijavitelji korupcije, posebno zaposlenici javnih institucija često nisu spremni objelodaniti svoja saznanja o zloupotrebama javnih ovlaštenja, kako zbog neadekvatnih mehanizama za prijavljivanje, tako još više zbog straha od odmazde kojoj mogu biti izloženi. Umjesto priznanja za prijavljivanje u cilju zaštite javnog interesa, prijavitelji se najčešće suočavaju sa izrazito negativnim posljedicama poput gubitka

**LICA KOJA RASPOLAŽU SAZNANJIMA I DOKAZIMA O KORUPTIVNIM KRIVIČNIM DJELIMA ČESTO ODABERU ŠUTNJU UMJESTO PRIJAVLJIVANJA U STRAHU OD ODMAZDE, ZBOG NEPOSTOJANJA ADEKVATNE ZAŠTITE PRIJAVITELJA KORUPCIJE I EFIKASNIH MEHANIZAMA POSTUPANJA PO PRIJAVAMA.**

radnih mjesta, tužbi i vrijeđanja, što obesrabrujuće djeluje na potencijalne prijavitelje korupcije. Istraživanja na globalnom nivou pokazuju da oko dvije trećine prijavitelja korupcije budu otpušteni, a da u više od polovine slučajeva izgube parnicu kojom se bore za povratak na radno mjesto.

Uz strah od odmazde, na potencijalne prijavitelje korupcije negativno utiče i opća klima nepovjerenja građana u vladavinu prava. Kao rezultat nedovoljno efikasnog procesuiranja krivičnih djela korupcije, građani koji posjeduju informacije o nezakonitim radnjama često nisu spremni da ih objelodane nadležnim organima jer smatraju da će njihov trud i izlaganje posljedicama od odmazde biti uzaludan. S druge strane, upravo nepovjerenje građana u svrsishodnost otkrivanja informacija o korupciji i strah od odmazde otežava djelovanje nadležnih organa u pravcu procesuiranja ovih krivičnih djela, odnosno prikupljanja dovoljno relevantnih dokaza i utvrđivanja činjenica na osnovu kojih bi počinitelji mogli biti osuđeni i adekvatno kažnjeni.

**„SVIM ZEMLJAMA SU NEOPHODNI ZVIŽDAČI. ONI SU OD KLJUČNE VAŽNOSTI ZA ZDRAVO DRUŠTVO. UPOSLENIK KOJI, U JAVNOM INTERESU, MOŽE NEZAVISNO PROSUĐIVATI I KOJI IMA HRABROSTI DA SE SUPROTSTAVI ZLOUPOTREBAMA I NEZAKONITOM POSTUPANJU JE HEROJ.“**

**FAUD ALAKBAROV**

# MEĐUNARODNI STANDARDI I KONVENCIJE

U cilju jačanja svijesti o nezamjenjivoj ulozi prijavitelja korupcije u sveopćim naporima za njeno suzbijanje, efikasna zaštita interesa prijavitelja korupcije od negativnih posljedica kojima mogu biti izloženi je prepoznata kao nužna pretpostavka za razvijanje ovog izuzetno efikasnog antikoruptivnog mehanizma. Na važnost uspostavljanja institucionalnog i normativnog okvira za regulisanje pitanja zaštite prijavitelja korupcije ukazuju mnoge međunarodne konvencije i preporuke:

**Konvencija Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije**<sup>2</sup>, odredbom člana 33. obavezuje države ugovornice da razmotre mogućnost da u svom unutrašnjem pravnom sistemu predvide odgovarajuće mjere pružanja zaštite od bilo kog neopravdanog postupka prema bilo kom licu koje nadležnim organima prijavi u dobroj namjeri i na razumnim osnovama bilo koje činjenice koje se odnose na koruptivna krivična djela;

**Građanskopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji**<sup>3</sup> utvrđuje obavezu država članica da pitanje zaštite lica koja prijavljuju korupciju regulišu nacionalnim zakonodavstvom, a kao uslove za pružanje zaštite propisuju opravdan razlog za sumnju na korupciju i prijavljivanje u dobroj namjeri (bona fide);

**Krivičnopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji**<sup>4</sup> čiju implementaciju nadgleda Grupa zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO) propisuje, između ostalog, obavezu država članica da obezbijede zaštitu lica koja prijavljuju krivično djelo ili na drugi način saraduju sa istražiteljima ili pravosudnim tijelima, odnosno svjedoka koji daju izjavu, i na taj način pruža osnov za širu zaštitu svih prijavitelja korupcije;

**Preporukom Vijeća Evrope o zaštiti zviždača**<sup>5</sup> naglašava se nužnost zaštite zviždača i sugerira državama članicama uspostavljanje sveobuhvatnog pravnog okvira za njihovu zaštitu i propisuje načela za izradu relevantnih propisa. Osim preporuka koja se odnose na obuhvat prijavitelja kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, akcent je stavljen na nužnost zakonskog regulisanja efikasnog postupanja sa prijavama korupcije, kao i adekvatnoj zaštiti zaposlenika od odmazde na radnom mjestu u slučaju prijavljivanja.

**Rezolucija Vijeća Evrope o zaštiti zviždača**<sup>6</sup> je posebno podcrtala značaj zviždača u borbi protiv korupcije, te nužnost pružanja njihove

---

<sup>2</sup> „Convention against Corruption“, donesena od strane Ujedinjenih nacija 31.10.2003. a stupila na snagu 14. 12. 2005. U BiH stupila na snagu 26. 10. 2006. („Službeni glasnik BiH - Međunarodni ugovori“, broj 5/2006).

<sup>3</sup> „Criminal Law Convention on Corruption“, Strasbourg, 27. 1. 1999. godine, stupila na snagu 1. 7. 2002. godine. U BiH stupila na snagu 1. 7. 2002. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 36/2001)

<sup>4</sup> „Criminal Law Convention on Corruption“ koju je Vijeće Evrope donijelo 27. januara 1999. godine. BiH je ovu konvenciju ratifikovala 30.1.2002.godine, a stupila je na snagu 1.7.2002.godine

<sup>5</sup> „Recommendation CM/Rec(2014)7“ donesena od strane Vijeća Evrope 30.04.2014.

<sup>6</sup> „Resolution of Council of Europe 1729(2010)“ donesena 29.04. 2010.

adekvatne i sveobuhvatne zaštite od odmazde kojoj su često izloženi, posebno u cilju ohrabrenja potencijalnih prijavitelja korupcije. U Rezoluciji se naglašava da je, uz neophodno poboljšanje zakonodavstva, potrebno obezbijediti i unapređenje opće kulture odnosa prema prijavljivanju korupcije, koje mora biti oslobođeno od ranijeg povezivanja ovakvog postupanja sa nelojalnošću i izdajom. Rezolucijom se ističe značajna uloga nevladinih organizacija u unapređenju općeg stava prema prijavljivanju korupcije i u pružanju savjeta poslodavcima koji žele da uspostave interne procedure, potencijalnim prijaviteljima korupcije, kao i žrtvama odmazde. Rezolucijom se pozivaju sve države članice Vijeća Evrope da ovu oblast zaštite zviždača normativno-pravno regulišu odnosno postojeće propise iz ove oblasti preispitaju, u skladu sa sljedećim principima:



- Zakonodavstvo o zviždačima bi moralo da bude sveobuhvatno i obuhvati zaštitu zviždača kako u javnom tako i privatnom sektoru, te reguliše pitanja relevantna za zaštitu zviždača u propisima iz oblasti radnog prava, krivičnog prava, te medijskog prava.

- Zakonodavstvo kojim se reguliše prijavljivanje korupcije treba da bude usresređeno na stvaranje bezbjedne alternative šutnji, i u tom smislu: pruži odgovarajuće podsticaje donosiocima odluka u državnim organima i privrednim subjektima za uspostavljanje internih procedura o prijavljivanju korupcije koje će osigurati da se otkrivene informacija pravilno ispituju, te zaštititi identitet zviždača koji će moći biti otkriven samo uz njihov pristanak ili u slučaju potrebe sprečavanja ozbiljne i stvarne prijetnje po javni interes; pruži zaštitu svakom licu koje „*bona fide*“ iskoristi postojeće interne kanale za prijavljivanje korupcije od bilo koje vrste odmazde (nekorektnog otpuštanja, uznemiravanja ili bilo kog drugog vida kažnjavanja ili diskriminacije); ukoliko interni kanali za prijavljivanje ne postoje ili ne funkcionišu pravilno, odnosno ako ne može da se očekuje da će funkcionisati pravilno s obzirom na prirodu problema koji je pokrenuo zviždač, potrebno je obezbijediti vanjske kanale za prijavljivanje korupcije, uključujući i medijske. Pod „*bona fide*“ prijavljivanjem podrazumijeva se postojanje osnovanog razloga za uvjerenje zviždača da su informacije koje je objelodanio istinite, čak i ako se kasnije ustanovi suprotno, pod uslovom da zviždač nije imao namjeru da ostvari neki nezakoniti ili neetički cilj.

- Zakonodavstvo mora zviždačima obezbijediti pouzdanu zaštitu od svake odmazde mehanizmima sprovođenja kojima se ispituje pritužba zviždača i poslodavcu nalaže da preduzme korektivne mjere, uključujući i privremenu mjeru do okončanja postupka, te odredi novčanu nadoknadu u slučaju da posljedice mjera odmazde ne mogu da se otklone na odgovarajući način.

- Zakonima je također potrebno predvidjeti i negativne posljedice, odnosno kazne za lica koja vrše odmazdu prema zviždačima, ali i obezbijediti odgovarajuću zaštitu od zlonamjernog prijavljivanja.

- U pogledu tereta dokazivanja, potrebno je propisati da je na poslodavcu da van svake sumnje dokaže da je bilo koja mjera preduzeta na štetu zviždača bila motivisana razlozima koji se ne dovode u vezu sa prijavljivanjem korupcije.

- Sprovođenje i efekte nacionalnog zakonodavstva na stvarnu zaštitu zviždača trebaju redovno pratiti i ocjenjivati nezavisna tijela.

## PRAVNI OKVIR ZAŠTITE PRIJAVITELJA KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

U Bosni i Hercegovini ne postoji jedinstven sveobuhvatni normativno-pravni okvir kojim se reguliše prijavljivanje i zaštita prijavitelja korupcije. Na nivou Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta usvojeni su posebni zakoni koji regulišu pitanje zaštite prijavitelja korupcije, ali na različitim principima, dok Federacija Bosne i Hercegovine još uvijek nije usvojila zakon koji reguliše ovu oblast. Pravni okvir zaštite prijavitelja korupcije u Bosni i Hercegovini nije harmoniziran niti su prava na zaštitu prijavitelja korupcije ujednačena.

**Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine**<sup>7</sup> reguliše se zaštita uskog kruga lica koje se nalaze u radnom odnosu u državnim institucijama i pravnim licima koje one osnivaju. Zaštita prijavitelja korupcije je po svojoj prirodi administrativna i povjerena je u nadležnost Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija) koja prijaviteljima korupcije dodjeljuje status „uzbunjivača“ uvijek kada procijeni da je prijava podnesena u dobroj vjeri. Pravni okvir i uspostavljeni mehanizam zaštite prijavitelja korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine predmet je ovog priručnika i o njemu će biti više govora u narednom poglavlju.

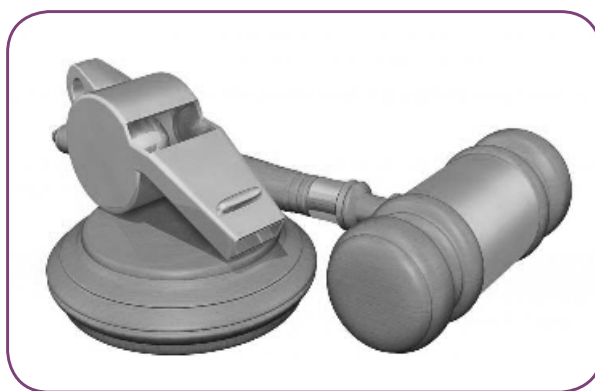
**U Republici Srpskoj** 2017.godine usvojen je Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju<sup>8</sup> kojim je obuhvaćen znatno širi krug prijavitelja korupcije. Zaštitom od štetnih posljedica zbog prijavljivanja korupcije obuhvaćena su sva fizička i pravna lica koja u dobroj namjeri prijave korupciju u javnom ili privatnom sektoru, kao i druga lica koja učine vjerovatnim da trpe štetne posljedice zbog povezanosti sa licem koje je prijavilo korup-



ciju, kao i licima koje trpe štetne posljedice zbog toga što se pogrešno smatra da su prijavile korupciju, te licima koja trpe štetne posljedice jer su vršenjem službene dužnosti dostavili podatke o korupciji. U skladu sa odredbama ovog zakona, prijava korupcije se može izvršiti interno i eksterno. Interna prijava se dostavlja odgovornom licu u institucijama Republike Srpske ili poslovnim subjektima, a eksterna prijava korupcije se podnosi organima unutrašnjih poslova, tužiteljstvu ili organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv korupcije.

Zakonom je pobrojana široka lepeza štetnih posljedica koje mogu trpjeti prijavitelji korupcije i utvrđeno njihovo pravo na zaštitu, besplatnu pravnu pomoć organa nadležnog za pružanje te pomoći, te interna i eksterna zaštita prijavitelja korupcije. Interna zaštita podrazumijeva obavezu otklanjanje štetne posljedice kojom je ugroženo ili povrijeđeno pravo prijavitelja korupcije kao i obezbjeđenje zaštite i ostvarivanje prava prijavitelja korupcije, od strane odgovornog lica. Eksterna zaštita podrazumijeva sudsku zaštitu prijavitelja, koja uključuje poništavanje akata odgovornog lica, zabranu vršenja ili ponavljanja štetne radnje ili nalaaganje poduzimanja drugih konkretnih mjera i radnji radi uklanjanja štetne posljedice, uključujući i uspostavljanje predašnjeg stanja, zatim naknadu materijalne i nematerijalne štete, te objavljivanje presude u sredstvima javnog informisanja na teret tuženog.

Prije pokretanja postupka eksterne zaštite, kao i u toku samog postupka, prijavitelj korupcije može podnijeti prijedlog za izricanje mjera osiguranja koje obuhvataju odgađanje izvršenja akta odgovornog lica, nalog odgovornom licu da zabrani i obezbijedi zabranu vršenja štetnog činjenja, te nalog odgovornom licu da preduzme radnje radi otklanjanja štetnih posljedica, uključujući i uspostavljanje predašnjeg stanja. Prvostepeni sud je obavezan da donese odluku po hitnom postupku u roku od 90 dana od dana podnošenja tužbe.



**Brčko distrikt Bosne i Hercegovine** usvojio je Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju<sup>9</sup> 2018. godine. Zaštita prijavitelja korupcije, odnosno zviždača regulisana je na sličan način kao u Zakonu o zaštiti prijavitelja korupcije u institucijama BiH, odnosno po svojoj prirodi je administrativna. Osnovna razlika između ova dva zakona se sastoji u obuhvatu lica kojima se pruža zaštita. Naime, ovim zakonom je regulisano da svako lice

<sup>7</sup> Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj: 100/13, objavljen 23. 12. 2013. godine).

<sup>8</sup> Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 62/17 objavljen 03.07.2017)



zaposleno u organima javne uprave i institucijama, javnim preduzećima, ustanovama i drugim pravnim licima koje je osnovao Distrikt, pravnom licu i preduzetniku, kao i svako drugo punoljetno lice bez obzira na radno-pravni status, koje zbog opravdane sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije u dobroj vjeri podnese prijavu odgovornim licima ili institucijama, može dobiti zaštićeni status. Dodjeljivanje statusa zaštićenog zviždača povjereno je u nadležnost Uredu za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije Brčko distrikta, koji, u slučaju preduzimanja štetnih radnji prema zviždaču, donosi instrukciju i nalaže korektivnu mjeru - ukidanje štetne radnje i vraćanje u prethodno stanje. Zakonom su predviđene prekršajne sankcije za odgovorno lice ukoliko ne izvrši korektivne mjere u skladu sa instrukcijom Ureda u iznosu od 1.000,00 KM do 3.000,00 KM.

**U Federaciji Bosne i Hercegovine** još uvijek nije usvojen zakon kojim bi se regulisalo pitanje zaštite prijavitelja korupcije. Nacrt Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije u Federaciji Bosne i Hercegovine usvojen je u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine 22. 6. 2018. godine i neizvjesno je kada bi procedura za njegovo usvajanje mogla biti nastavljena. Nacrtom zakona predviđena je zaštita prijavitelja korupcije kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Naglasak je stavljen na zaštitu uposlenika, bez obzira na vrstu njihovog radnog angažmana, a zaštita je predviđena i za lica koja preduzimaju radnje u svrhu prijavljivanja, treća lica koja su izložena štetnim radnjama zbog povezanosti sa prijaviteljem, kao i za ona lica za koja se pogrešno smatra da su prijavitelji. Osnov za zaštitu predstavlja razumno uvjerenje prijavitelja u postojanje ponašanja sa obilježjima korupcije, odnosno prijava u „dobroj vjeri“.

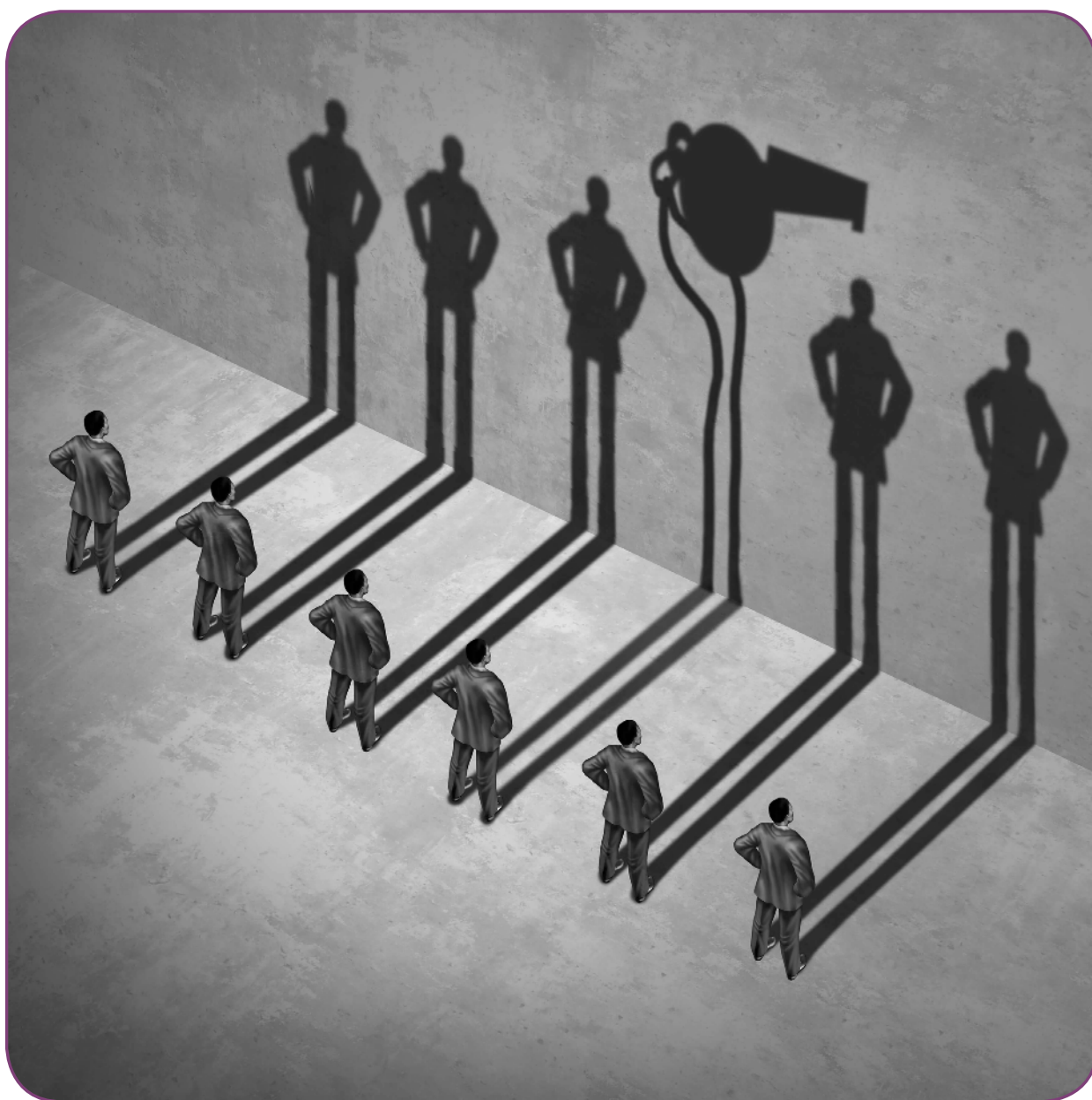
U skladu sa Nacrtom ovog zakona prijavljivanje korupcije može biti interno, eksterno i prema javnosti. Za eksternu prijavu je potrebno da se iscrpe mogućnosti interne prijave. Nacrtom zakona se veoma široko nabrajaju vrste šteta od kojih se predviđa zaštita i uključuju „svaku drugu okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da prijavitelju ili licu koje se smatra prijaviteljem ili članu njegove porodice onemogućiti ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnom osnovu prava i sloboda u svim oblastima javnog života“. Predviđena je interna zaštita u okviru organizacije koja je preduzela štetnu radnju, a eksterna je uslovljena iscrpljivanjem mogućnosti interne zaštite, mada se iznimno predviđa i mogućnost izravnoga obraćanja sudu sa tužbenim zahtjevom. Eksterni oblik zaštite se odnosi na sudsku zaštitu prijavitelja, koja naročito uključuje sudsko poništavanje pojedinačnoga akta, zabranu vršenja ili ponavljanja radnje ili nalaganje poduzimanja drugih konkretnih mjera i radnji radi uklanjanja štetne posljedice, uključujući i uspostavljanje predašnjeg stanja, naknadu materijalne i nematerijalne štete, te obja-

---

<sup>9</sup> Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine usvojila je 6.juna 2018.godine Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju (objavljen u Službenom glasniku BDBiH" br: 25/18)

vljivanje presude donesene u tom postupku u sredstvima javnog informisanja na teret tuženog. Nacrtom zakona predviđene su prekršajne sankcije za propuštanje obaveze preduzimanja različitih mjera zaštite, kao i za zloupotrebu prijavljivanja korupcije.

Iako u Federaciji BiH nije donesen zakon kojim se sistemski štite prava prijavitelja korupcije, na ovom mjestu je važno spomenuti odredbu člana 98. Stav (1) tačka c) Zakona o radu<sup>10</sup> kojom se kao jedan od neopravdanih razloga za otkaz, utvrđuje "obraćanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim licima ili nadležnim organima državne vlasti".



---

<sup>10</sup> Zakon o radu ("Službene novine Federacije BiH", broj: 26/16 i 89/18)

# ZAŠTITA PRIJAVITELJA KORUPCIJE U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE

Zakonom o zaštiti prijavitelja korupcije u institucijama Bosne i Hercegovine (daljem tekstu: Zakon), koji je donesen krajem 2013.godine, uspostavljen je normativno-pravni okvir za pružanje zaštite prijaviteljima korupcije u institucijama BiH, kao i pravnim licima koja osnivaju institucije BiH. Ovim zakonom se uređuje status lica koja prijavljuju korupciju i postupak njihove zaštite, zatim postupak prijavljivanja korupcije, kao i sankcije za povredu odredaba ovog zakona. Iako je usvajanjem Zakona, postignut značajan napredak u regulisanju ove oblasti, podaci o relativno malom broju prijava korupcije, ukazuju na potrebu preduzimanja daljih koraka za unapređenje mehanizma zaštite prijavitelja korupcije. Krajem 2017.godine u zakonodavnu proceduru je upućen Prijedlog za izmjene i dopune Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije u institucijama BiH, ali ovaj postupak nikada nije okončan. Mada su predloženim izmjenama i dopunama predviđena izvjesna poboljšanja u regulisanju pitanja zaštite prijavitelja korupcije, cijeni se da bi za postizanje značajnijeg napretka u ovoj oblasti bilo nužno pristupiti sveobuhvatnijim izmjenama i dopunama Zakona. Posebno bi bilo neophodno zagovarati rješenja u pravcu proširenja obuhvata lica kojima se pruža zaštita od štetnih mjera, preciznijeg regulisanja postupka po prijavama korupcije (naročito u odnosu na interno prijavljivanje) kao i postupka za dodjelu statusa zaštićenog uzbunjivača, izričite zabrane preduzimanja štetnih mjera prema uzbunjivačima kao i odgovornosti za suprotno postupanje, nadoknadu svih oblika štete, te pružanje informacija, savjeta i besplatne pravne pomoći uz posebnu ulogu organizacija civilnog društva u ovom segmentu.

## Koja lica mogu biti uzbunjivači?

Zaštitom koju pruža ovaj zakon obuhvaćen je veoma uzak krug prijavitelja korupcije. Zakon definiše pojam „uzbunjivača“ kao lice zaposleno u institucijama BiH i pravnim licima koja osnivaju institucije BiH, koje zbog opravdane sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije u bilo kojoj instituciji Bosne i Hercegovine u dobroj vjeri podnese prijavu. Zakonom se ne pruža zaštita ostalim licima koja mogu da dođu do saznanja i informacija o korupciji u institucijama BiH, pa čak ni licima koja su na neki drugi način angažovana ili bila angažovana u ovim institucijama (npr. volonteri, lica koja obavljaju poslove po ugovoru o djelu, „bivši“ zaposlenici institucija i sl.).

**UZBUNJIVAČ JE LICE ZAPOSLENO U INSTITUCIJAMA BIH I PRAVNIM LICIMA KOJA OSNIVAJU INSTITUCIJE BIH, KOJE ZBOG OPRAVDANE SUMNJE ILI OKOLNOSTI NA POSTOJANJE KORUPCIJE U BILO KOJOJ INSTITUCIJI BOSNE I HERCEGOVINE U DOBROJ VJERI PODNESE PRIJAVU.**

Uski krug lica koji su obuhvaćeni pojmom „uzbunjivača“ je jedan od ozbiljnih nedostataka ovog zakona koji zasigurno ima negativne efekte na ukupnu borbu protiv korupcije. Zakonom se ne pruža zaštita ni licima koja su povezana sa prijaviteljem korupcije, a koja su nerijetko izložena odmazdi, kao ni lica za koja se, u određenim situacijama, pogrešno smatra da su uzbunjivači i zbog toga trpe štetne posljedice.

## Šta se podrazumijeva pod zaštićenim prijavljivanjem?

Zakonom je definisano „zaštićeno prijavljivanje“ kao prijavljivanje informacija o korupciji nadležnom autoritetu, prijavljivanje krivičnog djela korupcije, podnošenje tužbe, žalbe ili prigovora u vezi sa korupcijom, svjedočenje na sudu ili pred organom uprave, kao i saradivanje u postupku koji vode istražni organi.

**U SLUČAJU PRIJAVLJIVANJA KORUPCIJE NADLEŽNOM AUTORITETU UZBUNJIVAČ SE NEĆE SMATRATI MATERIJALNO, KRIVIČNO ILI DISCIPLINSKI ODGOVORNIM ZA OTKRIVANJE POSLOVNE TAJNE.**

Pod nadležnim autoritetom se podrazumijeva nadređeno ili drugo lice u instituciji Bosne i Hercegovine i pravnom licu koje osniva institucija Bosne i Hercegovine, u kojoj je uzbunjivač zaposlen, a koje je zaduženo za nadzor nad zakonitošću rada u toj instituciji, zatim

lice ili organ upravljanja ili rukovođenja, lice ili organ koji obavlja poslove nadzora ili revizije u institucijama Bosne i Hercegovine, organ nadležan za provođenje krivične istrage i gonjenje počinitelja krivičnih djela, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

U skladu sa odredbom člana 7. stav (3) Zakona, u slučaju prijavljivanja korupcije nadležnom autoritetu uzbunjivač se neće smatrati materijalno, krivično ili disciplinski odgovornim za otkrivanje poslovne tajne.

## Kada se može uzbuniti javnost?

Kao poseban oblik zaštićenog prijavljivanja, Zakonom je predviđeno objavljivanje u javnosti informacija koje ukazuju na korupciju. Prijavitelj korupcije može iznijeti u javnost informacije o korupciji u sljedećim slučajevima:

- ukoliko sumnja da će biti izložen štetnim mjerama,
- ukoliko sumnja da nadležni organi ili lica neće poduzeti adekvatne radnje po njegovoj prijavi,
- ukoliko sumnja da će dokazi i informacije biti prikriveni i uništeni ili
- ukoliko nadležni organi kojima je prijavio korupciju nisu u zakonskom roku poduzeli adekvatnu mjeru.

**UKOLIKO SUMNJA DA ĆE PREMA NJEMU BITI PREDUZETE ŠTETNE MJERE, DA ĆE NJEGOVI DOKAZI I INFORMACIJE BITI UNIŠTENI ILI DA SE NEĆE POSTUPITI PO NJEGOVOJ PRIJAVI KORUPCIJE, UZBINJIVAČ MOŽE UZBUNITI JAVNOST.**

Zakonom je na nedovoljno jasan način propisano da je uzbunjivač dužan, prije nego što izvrši poseban oblik zaštićenog prijavljivanja, odnosno prije objavljivanja informacija o postojanju korupcije, dužan razmotriti eventualnu štetu koja može nastati njegovim prijavljivanjem.

## Koje vrste uzbunjivanja su predviđene Zakonom?

Iako je prvenstveni cilj ovog zakona zaštita prijavitelja korupcije, Zakonom se utvrđuju i dvije vrste prijavljivanja korupcije - interno i eksterno prijavljivanje.

**SVE INSTITUCIJE BIH KAO I PRAVNA LICA KOJA OSNIVAJU INSTITUCIJE BIH DUŽNA SU DONIJETI INTERNI AKT KOJIM SE REGULIŠE PODNOŠENJE INTERNE PRIJAVE O KORUPCIJI. OBAVJEŠTENJA O NADLEŽNOJ SLUŽBI, TIJELU ILI LICU ZA PRIJEM I RAZMATRANJE PRIJAVE MORAJU BITI JASNO I NA VIDNOM MJESTU ISTAKNUTA U PROSTORIJAMA I NA INTERNETSKOJ STRANICI INSTITUCIJE.**

- **Interno prijavljivanje korupcije** podrazumijeva podnošenje prijave nadređenom ili drugom licu u instituciji u kojoj je zaposlen prijavitelj, licu ili rukovodiocu institucije koji je odgovoran za zakonit rad institucije ili licu, odnosno organu koji obavlja poslove nadzora ili revizije u institucijama BiH. Prijava se podnosi na način propisan internim aktom institucije, a koji su sve institucije bile dužne donijeti u roku od 90 dana od dana

stupanja na snagu Zakona. Zakonom je predviđena novčana kazna u iznosu od 10.000 do 20.000 KM rukovodiocu institucije ukoliko u navedenom roku ne donese navedeni interni akt.

- **Eksterno prijavljivanje korupcije** podrazumijeva podnošenje prijave o postojanju korupcije organu nadležnom za provođenje krivične istrage i gonjenje počinitelja krivičnih djela ili Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Pod eksternim prijavljivanjem podrazumijeva se i objavljivanje u javnosti informacija o postojanju korupcije.

Mada to eksplicitno ne propisuje, Zakon predviđa da eksternoj prijavi korupcije prethodi interno prijavljivanje. Naime, regulisano je da se eksterna prijava podnosi u slučaju kada postupak po internom prijavljivanju traje duže od 15 dana, zatim kada uzbunjivač smatra da je postupak po internoj prijavi bio nepravilan ili kada uzbunjivač ima razloga da vjeruje da se ovlašteno lice kojem se podnosi interna prijava, može direktno ili indirektno dovesti u vezu sa korupcijom. Iz ove odredbe proizilazi da se bez



prethodnog internog prijavljivanja korupcije, može eksterno prijaviti korupcija jedino u slučaju kada uzbunjivač vjeruje da se lice kojem se (u skladu sa internim aktom) podnosi prijava može dovesti u vezu sa korupcijom.

Iako je Zakonom utvrđena obaveza institucija da procedure postupanja sa internim prijavama korupcije regulišu internim aktom, cijeni se da bi, u cilju jačanja mehanizma internog prijavljivanja, Zakonom bilo nužno utvrditi osnove procedure internog prijavljivanja, kao što su nadležna tijela unutar institucije koje postupaju po prijavama (postupanje po prijavama ne bi trebalo biti u nadležnosti jednog lica ili rukovodioca institucije), komunikacijski kanali za podnošenje prijave, zaštita identiteta prijavitelja, rokovi za provođenje postupka, učešće prijavitelja u postupku, kao i obaveza obavještanja prijavitelja o ishodu postupka i sl.

U cilju sveobuhvatnog regulisanja postupka po prijavama korupcije, bilo bi nužno regulisati i obavezu postupanja nadležnih autoriteta po anonimnim prijavama, bez obzira što se anonimno prijavljivanje ne može dovesti u kontekst sa zaštitom prijavitelja korupcije.

## Šta su to štetne radnje?

Zaštita prijavitelja korupcije u institucijama BiH koja se osigurava Zakonom po svojoj prirodi je administrativna zaštita. Zaštita se sastoji u otklonjanju posljedica koje su uzbunjivaču nanesene štetnom radnjom.

Pod „štetnom radnjom“ podrazumijeva se radnja koju poslodavac preduzima kako bi prijavitelja korupcije odvratio od prijavljivanja ili radnja koja predstavlja čin odmazde protiv zaposlenog koji je prijavio sumnju na korupciju. Zakonom su pobrojanje sljedeće „štetne radnje“:

- donošenje rješenja o prestanku radnog odnosa ili otkaz ugovora o radu,
- suspenzija s radnog mjesta, postavljanjem na niže radno mjesto,
- proglašavanje prekobrojnim,
- pokretanje disciplinskog postupka,
- ucjenjivanje ili davanjem negativne ocjene,
- stvaranje neprijateljskog radnog okruženja,
- izostanak poslovnog angažmana.

Postupak za uklanjanje štetnih mjera, kao i dodjeljivanje statusa zaštićenog uzbunjivača povjereno je u nadležnost Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

**UKOLIKO SUMNJA DA SE LICE KOJEM SE PODNOSI INTERNA PRIJAVA MOŽE DIREKTNO ILI INDIREKTNO DOVESTI U VEZU SA KORUPCIJOM, UZBUNJIVAČ MOŽE, PODNIJETI EKSTERNU PRIJAVU, ODNOSNO PRIJAVITI KORUPCIJU NADLEŽNOM ORGANU ZA PROVOĐENJE KRIVIČNE ISTRAGE I GONJENJE POČINILACA KRIVIČNIH DJELA ILI AGENCIJI ZA PREVENCIJU KORUPCIJE I KOORDINACIJU BORBE PROTIV KORUPCIJE.**

## Kako se dobija status zaštićenog uzbunjivača?

Status uzbunjivača (odnosno zaštićenog uzbunjivača) dodjeljuje se prijavitelju korupcije koji u „dobroj vjeri“ podnese prijavu o postojanju korupcije, bez obzira da li je nastupila neka od štetnih mjera ili prijavitelj samo sumnja da bi se prema njemu mogla preduzeti štetna mjera.

Pod „*dobrom vjerom*“ se podrazumijeva stav uzbunjivača koji se zasniva na činjenicama i okolnostima o kojima on ima vlastita saznanja i koji smatra istinitim. Postavlja se pitanje da li je „dobra vjera“ kao osnov za prijavljivanje i pružanje zaštite prijavitelju korupcije, adekvatano postavljen, imajući u vidu upitnu mogućnost procjene motivacije prijavitelja. Cijeni se da bi u ovom smislu bilo neophodno u Zakonu ovaj uslov zamijeniti jasnijim terminom, u okvirima dokaznih standarda (npr. opravdana sumnja ili sl.).

**ZAPOSLENI U INSTITUCIJAMA BIH KOJI U „DOBROJ VJERI“ PRIJAVE KORUPCIJU, IMAJU PRAVO DA OD AGENCIJE ZA PREVENCIJU KORUPCIJE I KOORDINACIJU BORBE PROTIV KORUPCIJE DOBIJU STATUS „ZAŠTIĆENOG UZBUNJIVAČA“, BEZ OBZIRA DA LI JE PREMA NJIMA POUZETA NEKA OD ŠTETNIH MJERA ILI SAMO SUMNJAJU DA BI ŠTETNA MJERA MOGLA BITI PREDUZETA.**

Status zaštićenog uzbunjivača dodjeljuje Agencija u roku od 30 dana od dana podnošenja zahjeva u pisanoj formi uz prilaganje dokaza o prijavljivanju korupcije. Ukoliko uzbunjivač ne dostavi dokaz o prijavljivanju korupcije, Agencija će mu zatražiti dostavljanje ovog dokaza u naknadnom roku. Ako dokaz ne bude dostavljen ni naknadno, smatraće se da je prijavitelj odustao od zahtjeva za dodjeljivanje statusa zaštićenog uzbunjivača

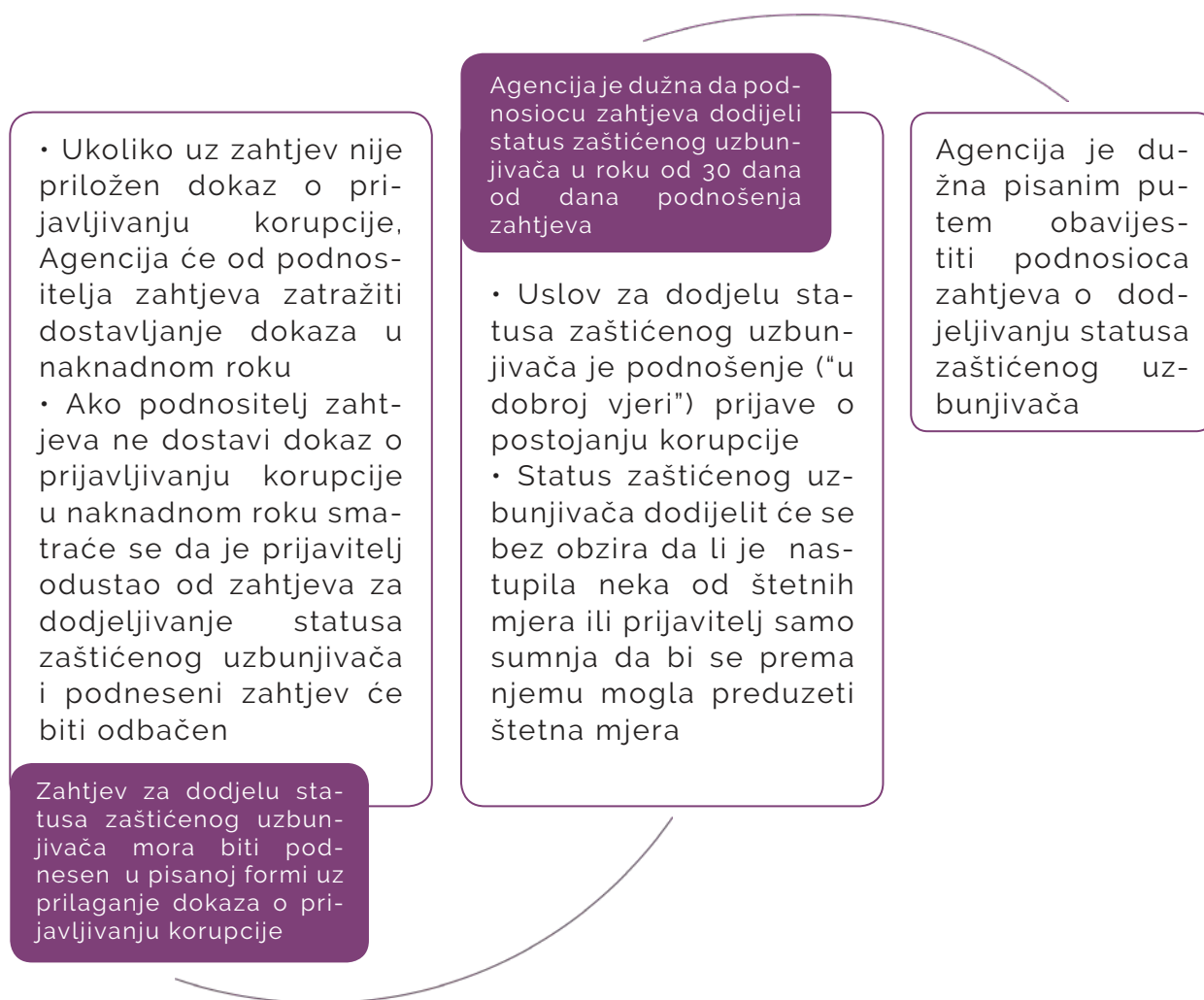
i podneseni zahtjev će biti odbačen.

Agencija je dužna obavijestiti prijavitelja korupcije o dodjeli statusa zaštićenog uzbunjivača u pisanoj formi.

Postupak za dodjelu statusa zaštićenog uzbunjivača nije dovoljno precizno regulisan Zakonom, što može, ne samo dovesti do nedoumica nego i zloupotreba u ovom postupku. Cijeni se da bi bilo od izuzetne važnosti, Zakonom detaljno propisati procedure za dodjelu statusa zaštićenog uzbunjivača, od načina podnošenja zahtjeva, uslova za dodjelu statusa, učešća prijavitelja u ovom postupku, zaštite anonimnosti, a posebno bi bilo neophodno Zakonom utvrditi postupak za donošenje odluke o prestanku pružanja ove zaštite.



## Postupak za dobijanje statusa zaštićenog uzbunjivača



## U kojim slučajevima se može obustaviti zaštita uzbunjivača?

**SVJESNO LAŽNO PRIJAVLJIVANJE KORUPCIJE JE ZABRANJENO. UKOLIKO ZAPOSLENI U INSTITUCIJAMA BIH SVJESNO LAŽNO PRIJAVI KORUPCIJU MOŽE BITI NOVČANO KAŽNJEN I PROTIV NJEGA MOŽE BITI PODNESENA KRIVIČNA PRIJAVA.**

Agencija može obustaviti pružanje zaštite uzbunjivaču, ukoliko u toku postupka utvrdi da prijavu korupcije nije podnio u dobroj vjeri. Odluka o prestanku pružanja zaštite dostavlja se uzbunjivaču i instituciji u kojoj je on zaposlen.

U cilju sprečavanja zloupotrebe zaštićenog prijavljivanja, Zakonom je predviđeno da će se uzbunjivač koji svjesno lažno prijavi korupciju kazniti novčanom kaznom u iznosu od 1.000 do 10.000 KM, kao i da će Agencija podnijeti krivičnu prijavu protiv lica ukoliko utvrdi da svjesno podnošenje lažne prijave korupcije sadrži elemente krivičnog djela.

## Kako se otklanjaju štetne mjere?

Postupak za otklanjanje štetnih mjera, odnosno pružanje zaštite uzbunjivaču, pokreće Agencija, nakon što uzbunjivač dostavi informaciju o preduzetim štetnim mjerama. Zakonom su predviđeni sljedeći koraci u postupku za otklanjanje štetnih mjera:

- Agencija je dužna da od institucije koja je preduzela neku od štetnih mjera zatraži relevantnu dokumentaciju i/ili zatraži od Upravne inspekcije Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine da ispita navode i utvrdi činjenice, te preduzme zakonom predviđene mjere, a zapisnik o izvršenoj inspekciji dostavi Agenciji

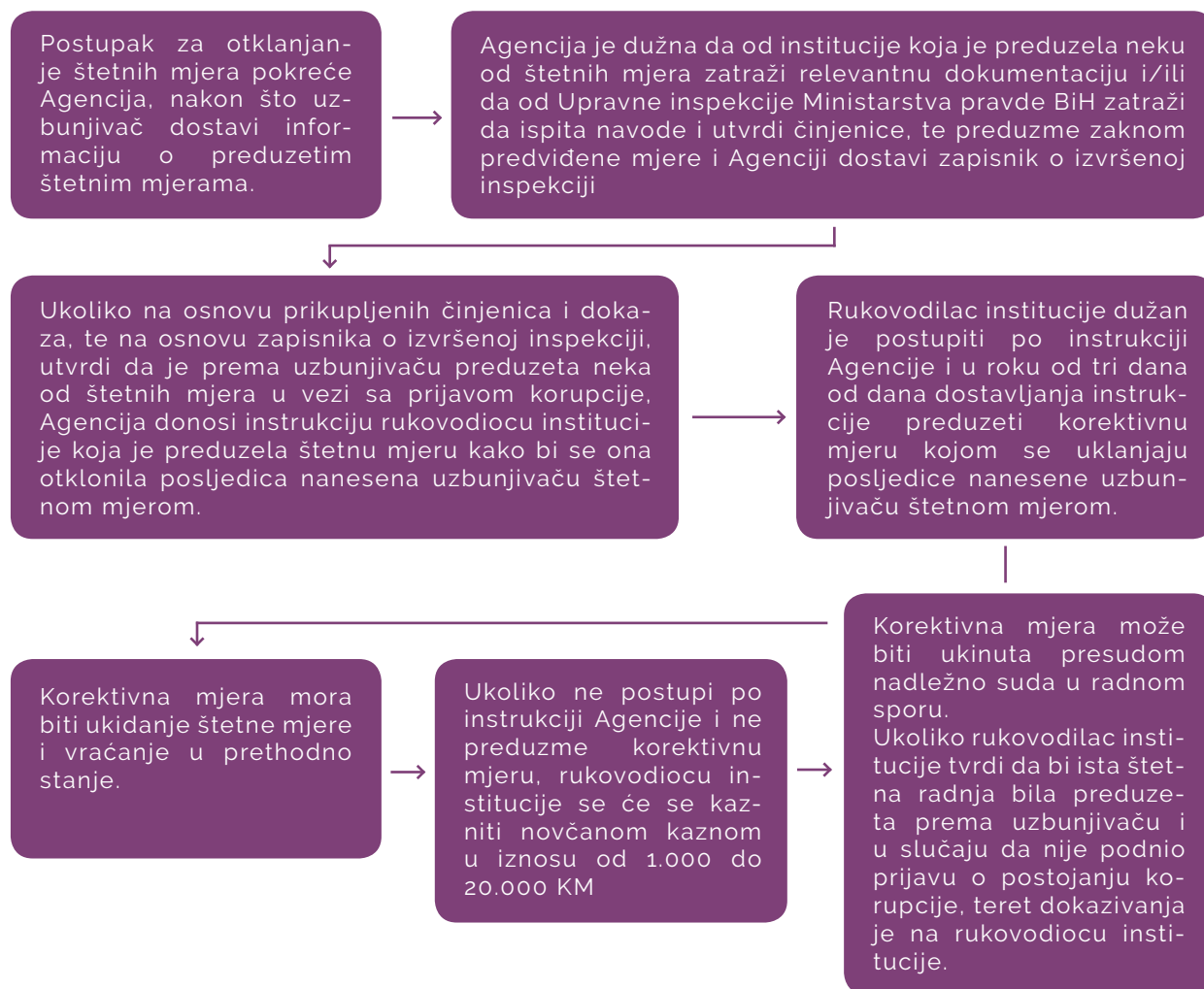
- Ukoliko utvrdi da je prema uzbunjivaču preduzeta neka od štetnih mjera u vezi sa prijavom korupcije, Agencija donosi instrukciju kako bi se otklonila posljedica nanesena uzbunjivaču štetnom mjerom

- Rukovodilac institucije dužan je izvršiti korektivnu mjeru s ciljem otklanjanja učinjene štetne radnje u roku od tri dana od dana zaprimanja instrukcije. Pod „korektivnom mjerom“ podrazumijeva se svaka radnja kojom se zabranjuju, ublažavaju ili uklanjaju uzroci ili posljedice štetnih radnji prema uzbunjivaču u vezi s prijavljenim slučajem korupcije, a koja naročito obuhvata mjere osiguranja i nadoknadu štete. Korektivna mjera mora biti ukidanje štetne mjere i vraćanje u prethodno stanje. Zakonom je propisano da korektivna mjera može biti ukinuta presudom nadležnog suda u radnom sporu.

Zakonom je propisano da će se rukovodilac institucije kazniti novčanom kaznom u iznosu od 1.000 do 20.000 KM, u slučaju da ne postupi po instrukciji Agencije i ne izvrši korektivnu mjeru. Ako rukovodilac institucije tvrdi da bi ista štetna radnja bila preduzeta prema uzbunjivaču i u slučaju da nije podnio prijavu o postojanju korupcije, teret dokazivanja je na rukovodiocu institucije.



## Postupak za ukidanje štetne mjere



## Zašto šutnja nije opcija u borbi protiv korupcije?

Prijavljivanje korupcije je težak i izazovan zadatak, ne samo zbog straha od odmazde koji je često opravdan, nego i zbog uvriježenog shvatanja da su prijavitelji korupcije nelojalni i da su „izdajnici“ koji rade suprotno interesima institucije u kojoj su zaposleni.

**“SVIJET JE OPASNO MJESTO ZA ŽIVOT NE ZBOG LJUDI KOJI ČINE ZLO, NEGO ZBOG LJUDI KOJI SJEDE I DOPUŠTAJU DA SE ONO DOGODI.”**

**ALBERT EINSTEIN**

Prijavljivanje korupcije mora biti prihvaćeno kao odraz lojalnosti zaposlenika prema instituciji u kojoj je zaposlen, a ne kao izdaja i nelojalnost. Ukazivanje na nezakonite ili koruptivne radnji predstavlja upozorenje kojim se ukazuje na rizike koji zbog takvih radnji prijete instituciji i urušavaju povjerenje u njeno funkcionisanje.

Prijavljivanje korupcije, mora biti shvaćeno i kao profesionalna obaveza i dužnost zaposlenih, ali isto tako i zaštita prava prijavitelja korupcije mora biti primarni zadatak institucija i cjelokupnog društva. Bilo kakav vid odmazde prema licima koja „u dobroj vjeri“ ukazuju na nezakonitosti u radu mora biti strogo zabranjen i kažnjen. Hrabrost koja je „uzbunjivačima“ potrebna da bi se prevazišao strah od negativnih posljedica, mora biti društveno priznata i poduprta efikasnom zaštitom.

Razorna moć korupcije zahtijeva ne samo deklarativno opredjeljenje, nego učešće svih segmenata društva u njenom suzbijanju. Iako je prijavljivanje korupcije težak izazov, pravda i moralna obaveza bi trebala biti još veći motiv za prijavljivanje korupcije.

## IMPRESUM

Izdavač: **Fondacija INFOHOUSE**

Autor: **Biljana Vokić**

Dizajn: **Emina Lagumdžija**

DTP: **Amela Hadžimejlić**

**Sarajevo, 2019.**



 infohouse



Objavlivanje ovog priručnika omogućeno je uz izdašnu pomoć američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj predstavlja odgovornost autora i ne odražava nužno mišljenje USAID-a niti Vlade Sjedinjenih Američkih Država.