

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
VLADA

NACRT

Z A K O N
O ZAŠTITI PRIJAVITELJA KORUPCIJE

Sarajevo, juli 2013. godine

ZAKON O ZAŠTITI PRIJAVITELJA KORUPCIJE

I. UVODNE ODREDBE

Član 1. (Predmet i cilj Zakona)

- (1) Ovim zakonom se uređuje zaštićeno prijavljivanje korupcije, obim zaštite prijavitelja, postupci zaštite prava prijavitelja u slučaju štetnih mjera, obaveze subjekata na koje se odnosi Zakon, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu prijavitelja korupcije.
- (2) Cilj Zakona je promovisanje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u Federaciji Bosne i Hercegovine, pogotovo prava na slobodno izražavanje, putem zaštite prijavitelja korupcije kada se prijavljivanje odnosi na izabrane i imenovane zvaničnike i zaposlenike u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti na svim nivoima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, zaposlenike u poslovnim subjektima bez obzira na vlasničku strukturu, javnim ustanovama, udruženjima i fondacijama, te javnim korporacijama.

Član 2. (Značenje izraza)

- (1) Pojedini izrazi u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:
 - a) „**zaštićeno prijavljivanje**“ je odavanje, prijavljivanje ili, izuzetno, javno objavljivanje ili na drugi način činjenje javno dostupnim, informacija koje na osnovu razumnog uvjerenja prijavitelja ukazuju:
 1. da je izvršen, da je u toku ili će se izvršiti akt korupcije;
 2. na aktivnosti koje se poduzimaju u cilju prikrivanja bilo koje gore opisane stvari.
 - b) „**prijavitelj**“ je osoba koja vrši zaštićeno prijavljivanje ili poduzima radnje u svrhu zaštićenog prijavljivanja, a pod kojim se naročito smatra osoba koja je zaposlena ili je bila zaposlena u subjektima javnog i privatnog sektora u smislu člana 1. ovog zakona, bilo da je zaposlenje stalno ili privremeno, plaćeno ili neplaćeno.
 - c) „**štetna mjera**“ je svaka radnja kojom se prema prijavitelju ili osobi koja se smatra prijaviteljem neposredno ili posredno različito postupa, uključujući naročito svako isključivanje ili ograničavanje mogućnosti učestvovanja u konkursima za zapošljavanje ili unapređenje, prestanak radnog odnosa, premještanje, isključivanje ili ograničavanje mogućnosti stručnog obrazovanja i usavršavanja, lošiju ocjenu rada, lošije uvjete i zahtjeve rada, suspenziju sa poslova i plaće, vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta, izostanak poslovnog angažmana, stvaranje radnih uvjeta kojima bi se zaposlenik odvratio od zaštićenog prijavljivanja, uznemiravanje, mobing, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da prijavitelju onemogući ili ugrožava

priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi prava i sloboda u svim oblastima javnog života, a koja se može dovesti u neposrednu ili posrednu vezu sa prijavljivanjem.

- d) **„korektivna mjera“** je svaka radnja kojom se zabranjuju, ublažavaju ili uklanjaju uzroci ili posljedice štetnih mjera prema prijavitelju, a koja naročito obuhvata upravne mjere, mjere osiguranja ili donošenje privremenog zaključka radi osiguranja izvršenja obaveze i nadoknadu štete;
- e) **„razumno uvjerenje“** je stav prijavitelja koji se zasniva na činjenicama i okolnostima o kojima prijavitelj ima vlastita saznanja i za kojeg drži da je istinit;
- f) **„korupcija“** je 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.
- g) **„postojeći sudski postupci“** u smislu ovog zakona se odnose na postupke propisane Zakonom o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 53/03 i 73/05) unutar kojih se rješavaju sporovi iz radnih odnosa zbog povrede prava na zaštićeno prijavljivanje korupcije na osnovu tužbenog zahjeva prijavitelja.
- h) **„postojeći upravni postupci“** u smislu ovog zakona se odnose na postupke propisane Zakonom o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 2/98 i 48/99) unutar kojih se rješava o pravima, obavezama ili pravnim interesima zaposlenika u organima uprave, službama za upravu, institucijama koje imaju javna ovlaštenja i drugim organima, povodom rješavanja upravnih stvari vezanih za povredu prava na zaštićeno prijavljivanje korupcije.
- i) **„preliminarni kriteriji“** se odnose na posebne okolnosti koje ukazuju na postojanje štetnih mjera prema prijavitelju korupcije, koje organ koji odlučuje o osnovanosti zahtjeva za određivanje mjere osiguranja, odnosno privremenog zaključka radi osiguranja izvršenja obaveze, mora uzeti u obzir prilikom donošenja svoje odluke.

II. OBIM ZAŠTITE PRIJAVITELJA

Član 3.

(Pravo prijavljivanja bez straha od štetnih mjera)

Niko ne može biti izložen štetnoj mjeri zbog toga što je na osnovu razumnog uvjerenja prijavio ili poduzimao radnje u svrhu prijavljivanja nekog od ponašanja obuhvaćenih članom 2. ovoga zakona, čak i ako se kasnije njegovi navodi ne pokažu tačnim.

Član 4. (Subjekti prijavljivanja)

- (1) Subjekti kojima se u smislu ovoga zakona može izvršiti zaštićeno prijavljivanje su:
- nadređena ili druga osoba u pravnoj osobi u kojoj je prijavitelj zaposlen, a koja je zadužena za nadzor nad zakonitošću rada u toj pravnoj osobi;
 - osoba ili organ upravljanja ili rukovođenja;
 - osoba ili organ koje vrše poslove inspekcijskog nadzora ili revizije u Federaciji Bosne i Hercegovine;
 - organ nadležan za sprovođenje krivične istrage i gonjenje počinitelja krivičnih djela;
 - članovi zaposleničkih vijeća ili sindikalni povjerenici;
 - Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine;
 - Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije;
 - druga osoba ili organ nadležni za provođenje ustava, zakona i drugih propisa općina, gradova, kantona/županija i Federacije Bosne i Hercegovine.

Član 5. (Poseban oblik zaštićenog prijavljivanja)

- (1) Zaštićenim prijavljivanjem se smatra i objavljivanje putem sredstava javnog informisanja ili na drugi način činjenje javno dostupnim informacija koje ukazuju na korupciju.
- (2) O zaštićenom prijavljivanju u smislu ovoga člana će se raditi ako prijavitelj:
- to čini na osnovu razumnog uvjerenja;
 - opravdano sumnja:
 - (a) da će biti izložen štetnim mjerama od određene osobe, ili,
 - (b) da, ukoliko izvrši prijavljivanje subjektima iz člana 4. ovoga zakona, neće biti poduzeta adekvatna reakcija, ili da će dokazi i informacije biti prikriveni ili uništeni, ili,
 - (c) ako je u osnovi ista informacija prijavljena subjektima iz člana 4. ovoga zakona, a prema saznanjima prijavitelja, u razumnom roku nije poduzeta adekvatna reakcija.
- (3) Prije nego izvrši prijavljivanje iz ovoga člana, prijavitelj je dužan razmotriti štetu koja eventualno može nastati njegovim prijavljivanjem, a naročito da li javni interes za prijavljivanjem nadmašuje istu.

Član 6. (Uvreda, kleveta i lažno prijavljivanje)

Ničim se u ovom zakonu prijavitelj ne oslobađa odgovornosti za uvredu, klevetu ili lažno prijavljivanje.

Član 7.
(Odnos prijavljivanja sa obavezom čuvanja tajne)

- (1) Protiv prijavitelja koji je izvršio zaštićeno prijavljivanje subjektima iz člana 4. ovoga zakona se ne može pokrenuti niti provesti postupak za utvrđivanje odgovornosti, niti se može oglasiti krivim i kazniti za povredu discipline, prekršaj ili krivično djelo vezano za odavanje tajne Federacije Bosne i Hercegovine, službene, profesionalne ili poslovne tajne.
- (2) Odredbe iz prethodnog stava se ne primjenjuju ukoliko je zaštićeno prijavljivanje izvršeno prema članovima zaposleničkih vijeća ili sindikalnim povjerenicima.
- (3) Ukoliko se radi o posebnom obliku zaštićenog prijavljivanja iz člana 5. ovog zakona, prijavitelj će biti odgovoran za odavanje službene, profesionalne ili poslovne tajne u skladu sa općim propisima koji uređuju zaštitu povjerljivih informacija.

Član 8.
(Anonimnost i zaštita povjerljivosti)

- (1) Prijavitelj ima pravo izvršiti prijavljivanje anonimno.
- (2) Prijavitelj ima pravo zatražiti da njegovo ime ostane poznato samo osobi ili osobama kojima vrši prijavljivanje.
- (3) Odredbama ovog člana se ne dira u obaveze koje za prijavitelje kao svjedoke mogu u pogledu utvrđivanja identiteta proisteći iz Zakona o prekršajima, Zakona o upravnom postupku i Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine.

III. POSTUPCI ZAŠTITE PRAVA PRIJAVITELJA U SLUČAJU ŠTETNIH MJERA

Član 9.
(Vrsta postupaka zaštite i rok za pokretanje postupka zaštite)

- (1) Svaka osoba koja izvrši zaštićeno prijavljivanje ili poduzima radnje u svrhu zaštićenog prijavljivanja, a smatra da je izložena nekoj od štetnih mjera navedenih u članu 2. ovoga zakona, može tražiti zaštitu svojih prava putem postojećih sudskih i upravnih postupaka.
- (2) Osoba koja smatra da je izložena nekoj od štetnih mjera navedenih u članu 2. ovoga zakona, naročito je ovlaštena tražiti:
 - a) utvrđivanje da je povrijeđeno pravo prijavljivanja bez straha od štetnih mjera (tužba ili zahtjev za pokretanje upravnog postupka za utvrđivanje povrede prava prijavljivanja bez straha od štetnih mjera);
 - b) da se nadoknadi materijalna i nematerijalna šteta uzrokovana povredom prava zaštićenih ovim zakonom (tužba za nadoknadu štete);
 - c) da se presuda kojom je utvrđena povreda prava prijavljivanja bez straha od štetnih mjera na trošak tuženika objavi u medijima, u slučaju kada je povreda

prava prijavljivanja bez straha od štetnih mjera počinjena kroz medije (štampane, printane i elektronske), odnosno bilo koje vrste.

- (3) Prijavitelj ili osoba koja se smatra prijaviteljem može pokrenuti postupak zaštite svojih prava u roku od šest mjeseci od dana od dana saznanja da je prema njemu poduzeta jedna ili više štetnih mjera.
- (4) Nadležni organ uprave koji samostalno dođe do saznanja da je neka osoba izložena štetnim mjerama navedenim u članu 2. ovoga zakona, pokrenut će postupak za zaštitu njegovih prava po službenoj dužnosti.

Član 10.

(Preliminarni kriteriji za određivanje mjere osiguranja ili donošenje privremenog zaključka radi osiguranja izvršenja obaveze kao korektivne mjere)

Ukoliko prijavitelj u sudskom ili upravnom postupku kojim traži zaštitu svojih prava predloži neku mjeru osiguranja, odnosno donošenje privremenog zaključka radi osiguranja izvršenja obaveze, kojima se zabranjuju, ublažavaju ili uklanjaju štetne mjere (korektivna mjera), nadležni organ će, pored uvjeta predviđenih odgovarajućim zakonskim i drugim propisima, u odlučivanju o tom prijedlogu naročito uzeti u obzir:

- (a) da li se na osnovu postojećih informacija može preliminarno utvrditi da se radi o zaštićenom prijavljivanju;
- (b) da li je štetna mjera poduzeta prema prijavitelju ili osobi koja se smatra prijaviteljem nakon prijavljivanja.

Član 11.

(Kriteriji za odlučivanje po osnovu postupaka za zaštitu prava prijavitelja)

- (1) Pored kriterija za određivanje mjere osiguranja ili donošenje privremenog zaključka radi osiguranja izvršenja obaveze kao korektivne mjere iz člana 10. ovoga zakona, nadležni organ će u odlučivanju u postupku za zaštitu prava prijavitelja naročito uzeti u obzir da li bi se iste štetne mjere poduzele prema prijavitelju ili osobi koja se smatra prijaviteljem i da nije izvršeno prijavljivanje.
- (2) Prilikom utvrđivanja okolnosti iz prethodnoga stava, teret dokazivanja se prebacuje na tuženu stranku.

Član 12.

(Nadležnost u postupcima zaštite prava prijavitelja)

O zaštiti prava prijavitelja odlučuje nadležni sud i organ nadležan za vođenje upravnog postupka primjenjujući odredbe Zakona o parničnom postupku i Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

Član 13.

(Vrijeme odlučivanja po prijedlogu za određivanje mjere osiguranja ili za donošenje privremenog zaključka radi osiguranja izvršenja obaveze kao korektivne mjere i vrijeme trajanja postupka za zaštitu prijavitelja)

- (1) Organi koji sprovode postupak dužni su da radnje u postupku poduzimaju hitno, osiguravajući da sve tvrdnje o povredi prava zaštićenih ovim zakonom budu što prije ispitane.
- (2) Izuzetno, prilikom odlučivanja po prijedlogu za određivanje mjere osiguranja ili za donošenje privremenog zaključka radi osiguranja izvršenja obaveze kao korektivne mjere organ nadležan za odlučivanje donijet će odluku najkasnije u roku od petnaest dana od dana podnošenja podneska kojim se predlaže određivanje mjere osiguranja kao korektivne mjere.

Član 14.

(Troškovi postupka zaštite i druga prava prijavitelja)

- (1) Ukoliko osoba koja izvrši zaštićeno prijavljivanje ili poduzima radnje u svrhu zaštićenog prijavljivanja pokrene postupak za zaštitu svojih prava, za vrijeme trajanja postupka ima pravo na naknadu dijela troškova, kao i savjetodavnu, pravnu i drugu vrstu podrške za čiju realizaciju će se osigurati finansijska sredstva u Budžetu Federacije Bosne i Hercegovine.
- (2) Prilikom utvrđivanja prava na naknadu troškova nadležni organ će koristiti kriterije iz člana 10. ovog zakona (preliminarni kriteriji).
- (3) U postupku za određivanje mjere osiguranja kao korektivne mjere prema odredbama ovog zakona, sud će rješenjem osloboditi predlagača osiguranja od obaveze davanja jemstva.
- (4) Protiv rješenja iz prethodnog stava nije dozvoljena žalba.
- (5) Ukoliko nadležni organ odredi isplatu troškova postupka prijavitelju koji je ostvario zaštitu svojih prava prema odredbama ovog zakona, finansijska sredstva koja su ranije bila dodijeljena prijavitelju iz Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine će biti vraćena u budžet u istovjetnom iznosu u kojem su bila doznačena u svrhe davanja podrške.
- (6) Obavezu vraćanja finansijskih sredstava iz prethodnog stava ovog člana će po službenoj dužnosti utvrditi organ koji je vodio postupak za ostvarivanje prava prijavitelja prema odredbama ovog zakona.

IV. OBAVEZE SUBJEKATA NA KOJE SE ODNOSI ZAKON

Član 15.

(Uspostavljanje sistema zaštite prijavitelja korupcije)

- (1) Sve pravna osobe u javnom i privatnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine na koje se odnosi Zakon dužne su u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona uskladiti interne propise sa odredbama ovog zakona u cilju osiguranja prava na zaštićeno prijavljivnje korupcije svojih zaposlenika.
- (2) Subjekti iz stava (1) ovog člana koji imaju najmanje pet stalnih zaposlenika dužni su, u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, imenovati osobu koja će raditi na zaštiti prijavitelja u smislu pružanja potrebnih savjeta i pomoći prilikom prijavljivanja. Uvjeti za obavljanje ovih poslova, te potrebne stručne kvalifikacije osoba koje će raditi na zaštiti prijavitelja će biti propisani posebnim Uputstvom koje donosi federalni ministar pravde u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.
- (3) Subjekti iz stava (1) ovog člana dužni su uspostaviti efikasan sistem prijavljivanja korupcije, što naročito uključuje uspostavu jednog ili više komunikacijskih kanala za prijavu korupcije, poput zapečaćenih sandučića za poštu, posebnih telefonskih linija, određene i javno oglašene e-mail adrese, i sl., te utvrđivanje disciplinske odgovornosti za poduzimanje štetnih mjera prema prijaviteljima.
- (4) Subjekti iz stava (1) ovog člana dužni su u svojim službenim ili poslovnim prostorijama na vidljivom mjestu istaknuti jedinstveni oglas sa ključnim informacijama o ovom zakonu, kojim će se omogućiti jedinstven način informisanja građana i zaposlenika o pravima i obavezama prijavitelja korupcije, a čiji sadržaj će detaljnije biti propisan posebnim Uputstvom koje donosi federalni ministar pravde u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

V. KAZNE NE ODREDBE

Član 16.

(Sankcije za povredu člana 3. ovoga zakona - Povreda prava prijavljivanja bez straha od štetnih mjera)

- (1) Novčanom kaznom u iznosu od 50.000,00 KM do 150.000,00 KM bit će kažnjena za prekršaj pravna osoba koja je poduzela štetne kadrovske mjere prema prijavitelju korupcije.
- (2) Za prekršajne radnje iz stava (1) ovog člana bit će kažnjena za prekršaj i odgovorna osoba u pravnoj osobi u iznosu od 10.000,00 KM do 20.000,00 KM.

- (3) Za prekršajne radnje iz stava (1) ovog člana bit će kažnjena za prekršaj i fizička osoba novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 KM do 5.000,00 KM.
- (4) Uz novčanu kaznu za prekršaj iz stava (2) ovog člana može se izreći odgovornoj osobi u pravnoj osobi zaštitna mjera zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti u trajanju do deset godina.

Član 17.

(Sankcije za povredu člana 8. ovoga zakona - Povreda obaveze čuvanja anonimnosti i zaštita povjerljivosti)

- (1) Novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 KM do 15.000,00 KM bit će kažnjena za prekršaj pravna osoba koja nije osigurala anonimnost i zaštitu povjerljivosti osobama koje pod uvjetima propisanim ovim zakonom vrše prijavljivanje korupcije.
- (2) Novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 KM do 10.000,00 KM bit će kažnjena za prekršaj i odgovorna osoba u pravnoj osobi koja neovlaštenoj osobi učini pristupačnim podatke o identitetu osobe koja je prijavila korupciju pod uvjetima propisanim ovim zakonom.
- (3) Za prekršajne radnje iz stava (2) ovog člana bit će kažnjena za prekršaj i fizička osoba novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 KM do 5.000,00 KM.
- (4) Uz novčanu kaznu za prekršaj iz stava (2) ovog člana može se izreći odgovornoj osobi u pravnoj osobi zaštitna mjera zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti u trajanju do pet godina.

Član 18.

(Sankcije za povredu člana 15. stav (1) ovoga zakona - Povreda obaveze subjekata u pogledu usklađivanja internih propisa sa ovim zakonom)

- (1) Novčanom kaznom u iznosu od 2.000,00 KM do 10.000,00 KM bit će kažnjena za prekršaj pravna osoba koja ne uskladi svoje interne propise sa odredbama ovog zakona.
- (2) Za prekršajne radnje iz stava (1) ovog člana bit će kažnjena za prekršaj i odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 KM do 5.000,00 KM.

Član 19.

(Sankcije za povredu člana 15. stav (2) ovoga zakona - Povreda obaveze subjekata u pogledu imenovanja osobe koja će raditi na zaštiti prijavitelja)

- (1) Novčanom kaznom u iznosu od 3.000,00 KM do 10.000,00 KM bit će kažnjena za prekršaj pravna osoba koja ne imenuje osobu koja će raditi na zaštiti prijavitelja prema odredbama ovoga zakona.

- (2) Za prekršajne radnje iz stava (1) ovog člana bit će kažnjena za prekršaj i odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom u iznosu od 2.000,00 KM do 5.000,00 KM.

Član 20.

(Sankcije za povredu člana 15. stav (3) ovoga zakona - Povreda obaveze subjekata u pogledu uspostave efikasnog sistema prijavljivanja korupcije)

- (1) Novčanom kaznom u iznosu od 2.000,00 KM do 10.000,00 KM bit će kažnjena za prekršaj pravna osoba koja nije uspostavila efikasan sistem prijavljivanja korupcije u skladu sa odredbama ovog zakona.
- (2) Za prekršajne radnje iz stava (1) ovog člana bit će kažnjena za prekršaj i odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 KM do 5.000,00 KM.

Član 21.

(Sankcije za zloupotrebu prava prijavljivanja bez straha od štetnih mjera)

Novčanom kaznom u iznosu od 3.000,00 KM do 5.000,00 KM bit će kažnjena za prekršaj fizička osoba koja u namjeri da sebi ili drugom pribavi kakvu korist ili drugom nanese kakvu štetu zloupotrijebi pravo prijavljivanja bez straha od štetnih mjera.

Član 22.

(Poseban osnov za pokretanje prekršajnog postupka)

Nakon pravosnažnosti presude u sudskom i upravnom postupku, kojom je utvrđeno kršenje odredbi ovog zakona u smislu poduzimanja štetnih mjera prema prijavitelju korupcije, ista će po službenoj dužnosti biti dostavljena nadležnom inspeksijskom organu na postupanje.

VI. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 23.

(Odnos sa drugim propisima i donošenje novih propisa)

- (1) U slučaju neusaglašenosti drugih zakona s ovim zakonom, u postupcima za zaštitu prava prijavitelja korupcije na osnovu ovog zakona, primjenjivat će se ovaj zakon.
- (2) Svi zakoni i opći propisi, osim onih navedenih u članu 15. stav (1) ovoga zakona, biće usaglašeni s odredbama ovog zakona u roku od godinu dana od dana njegovog stupanja na snagu.
- (3) Tokom trajanja postupaka za zaštitu prava prijavitelja prema odredbama ovog zakona primjenjivat će se odgovarajuće odredbe propisa koji uređuju mirno rješavanje sporova.

Član 24.
(Nadležnost za osiguranje izvršavanja Zakona)

- (1) Upravni nadzor nad provođenjem ovog zakona i propisa donesenih na osnovu ovog zakona vrši Federalno ministarstvo pravde.
- (2) Inspekcijski nadzor nad provođenjem ovog zakona vrši Federalna uprava za inspekcijske poslove.
- (3) Prilikom odlučivanja o upravnim mjerama, inspektor će se rukovoditi kriterijima iz člana 11. ovoga zakona.

Član 25.
(Osiguranje finansijskih sredstava za provođenje Zakona)

- (1) U cilju osiguranja finansijskih sredstava iz člana 14. stav (1) ovog zakona, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine će prilikom utvrđivanja Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine planirati odgovarajuća finansijska sredstva za provođenje ovog zakona.
- (2) Finansijska sredstva iz prethodnog stava ovog člana će se implementirati posredstvom udruženja koja su kod Federalnog ministarstva pravde registrovana za pružanje savjetodavne, pravne, finansijske i druge vrste podrške prijaviteljima korupcije.
- (3) Federalni ministar pravde će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti poseban Pravilnik o kriterijima i načinu dodjele finansijskih sredstava za pružanje podrške prijaviteljima korupcije.

Član 26.
(Stupanje na snagu)

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenim novinama Federacije BiH“.

O B R A Z L O Ž E N J E

ZAKONA O ZAŠTITI PRIJAVITELJA KORUPCIJE

I. – USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije (u daljem tekstu: Zakon) sadržan je u odredbama člana IV.A.20.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine prema kojoj je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine nadležan za donošenje zakona o vršenju funkcija federalne vlasti. Isto tako, ustavni osnov se nalazi u odredbi iz člana III.2.(a) i (e). Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (koja je izmijenjena Amandmanom IX. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine), a prema kojoj su federalna vlast i kantoni nadležni za jamčenje i provođenje ljudskih prava i socijalnu politiku.

S obzirom da je Zakon po prirodi koncipiran kao *lex specialis* u odnosu na osnovne propise iz domena politike rada, te krivičnog, prekršajnog, parničnog i upravnog postupka kao jedinstvenih federalnih propisa, i da se njegovim odredbama garantuje i osigurava uživanje osnovnog ljudskog prava na izražavanje, onda se može konstatovati da se u gore citiranim odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine nalazi jasan ustavni osnov za njegovo donošenje. Nadalje, efikasnost provođenja Krivičnog zakona i Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine u domenu procesuiranja počinitelja koruptivnih krivičnih djela je u direktnoj vezi sa stepenom zakonske i stvarne zaštite osoba koje prijavljuju korupciju, tako da se ova materija nužno treba urediti jedinstvenim federalnim propisom.

Treba spomenuti i odredbu iz člana IV.C.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine prema kojoj će pravila postupka, potrebna da bi se osigurala jednakost u postupanju kao i osnovni principi pravičnosti u postupcima pred sudovima biri uređena zakonima Federacije. Kako zakon predviđa da se zaštita prijavitelja korupcije osigurava i u okviru postojećih sudskih postupaka onda se jasno može uočiti kako se u citiranoj odredbi nalazi dodatni ustavni osnov za donošenje ovog zakona.

Na kraju, Amandman XVIII. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine propisuje da međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji, te opća pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije. U slučaju nesaglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, preovladava međunarodni ugovor, odnosno sporazum što je dodatni ustavni osnov za donošenje ovog zakona. Zakon je u značajnoj mjeri usaglašen sa obavezujućim i fakultativnim odredbama iz međunarodnog prava koje shodno citiranoj ustavnoj odredbi imaju primat nad domaćim pravom u Federaciji Bosne i Hercegovine.

II. - RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Postoje brojni i različiti razlozi za donošenje predmetnog Zakona. Uvjetno se mogu podijeliti na one koji se nalaze u odredbama međunarodnog prava i razloge koji su praktične prirode.

U pogledu prve grupe razloga, treba istaći da je zaštita osoba koje u dobroj vjeri, tj. zasnivajući svoje ponašanje na autentičnim saznanjima i sa željom da zaštite javni interes, prijavljuju koruptivno ili uopće nezakonito ponašanje, oblast koja je oslovljena u nekoliko međunarodnih konvencijskih i srodnih dokumenata. Radi preglednosti, izlagat će se po njihovom značaju za Bosnu i Hercegovinu, odnosno Federaciju Bosne i Hercegovine, u smislu obligatornosti prilagodbe rješenjima ustanovljenim u njima što je obaveza koja direktno proizlazi iz ranije citiranih odredbi Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Zaštita prijavitelja koruptivnog ili nezakonitog ponašanja ustanovljena je kao **obaveza** u nekoliko važnih međunarodnih dokumenata. Ponajprije, u Konvenciji o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca C 158 (1982) Međunarodne organizacije rada, koju je Bosna i Hercegovina ratificirala 2. juna 1993. godine, u članu 5. ustanovljeno je, između ostalog, da se ne smatra valjanim osnovom za prestanak radnog odnosa ukoliko je zaposlenik podnio prijavu protiv poslodavca ili učestvuje u kakvom postupku protiv poslodavca, a koji se tiču kršenja zakona ili pravila, ili se tim povodom obratio nadležnim organima. U recentnom pregledu dometa koje je postigla Konvencija¹ se u dijelu koji tretira Bosnu i Hercegovinu, navodi da su u domaći pravni okvir kao nevaljani, tj. neopravdani razlozi za prestanak radnog odnosa inkorporirani svi oni navedeni u pomenutom članu 5., osim gore opisane okolnosti (podnošenje prijave ili učestvovanje u procesu ili kakvo drugo obraćanje nadležnim organima). Na taj način se sugerije da se ova materija usaglasa sa konvencijskim rješenjem.

U članu 10. (Pravo na slobodu izražavanja) Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja se u Bosni i Hercegovini na osnovu člana II.2. Ustava BiH direktno primjenjuje, ustanovljava se da svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Evropski sud za ljudska prava je u presudi Fuentes Bobo protiv Španjolske (br. 39293/98 od 29. februara 2000. godine) zauzeo stanovište da se član 10. Konvencije primjenjuje i u odnosima između poslodavca i zaposlenika nezavisno o tome da li je odnos uređen javnim ili privatnim pravom, kao i da države članice imaju obavezu da zaštite pravo na slobodu izražavanja i u domeni odnosa između pojedinaca.

U Krivičnopravnoj i Građanskopravnoj konvenciji o korupciji Vijeća Evrope (ETS br. 173 i 174, obje ratifikovane Odlukom Predsjedništva Bosne i Hercegovine od 11. maja 2001. godine)² se također oslovljava zaštita prijavitelja korupcije. Tako se u članu 22. Krivičnopravne konvencije o korupciji navodi da su stranke potpisnice Konvencije dužne usvojiti takve mjere koje su neophodne da osiguraju učinkovitu i odgovarajuću zaštitu za one koji prijave krivična djela korupcije ili na drugi način sarađuju sa istražnim, odnosno organima gonjenja, kao i svjedocima koji svjedoče vezano za ta krivična djela. Još je izričitija Građanskopravna konvencija o korupciji, koja u članu 9. obavezuje države potpisnice da u svom domaćem pravu predvide odgovarajuću zaštitu protiv bilo kakve neopravdane sankcije za zaposlene koji imaju osnovu za sumnju na korupciju i koji su prijavili svoju sumnju odgovornim osobama ili vlastima.

¹ Note on Convention No. 158 and Recommendation No. 166 concerning termination of employment, 2009.

² Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Međunarodni ugovori, br. 03/01.

Osim toga, u Rezoluciji (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije Komiteta Ministara Vijeća Evrope od 6. novembra 1997. godine stoji da su države članice dužne osigurati da prilikom organizacije, funkcionisanja i procesa donošenja odluka od strane državne uprave uzme u obzir potreba za borbom protiv korupcije, naročito osiguravajući onoliko transparentnosti koliko je u skladu sa potrebom da se postigne efikasnost, kao i da pravila koja regulišu prava i obaveze državnih službenika uzmu u obzir potrebe borbe protiv korupcije i da predvide adekvatne i efikasne disciplinske mjere. Kako nadzor nad provedbom konvencijskih dokumenata, kao i principa, vrši Grupa država protiv korupcije (GRECO), ona je u svom drugom evaluacijskom izvještaju za Bosnu i Hercegovinu iz 2006. godine izričito navela da u Bosni i Hercegovini ne postoje pravni mehanizmi koji bi osigurali povjerljivost i zaštitu javnih službenika koji prijavljuju korupciju. I u dodatku tom izvještaju iz 2011. godine se izričito navodi da nisu poduzeti nikakvi koraci u svrhu zaštite prijavitelja uzbunjivača.

Evropska komisija je u Komunikaciji prema Vijeću Evropske Unije, Evropskom parlamentu i Evropskom ekonomsko-socijalnom vijeću, ustanovila Deset principa za unapređenje borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u zemljama koje pristupaju EU, zemljama kandidatima i trećim zemljama. Princip br. 7 odnosi se na zaštitu prijavitelja korupcije, te se njime ustanovljava obaveza uspostavljanja jasnih pravila o prijavljivanju korupcije, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. U Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini (prilog uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću) se navodi da zaštita osoba koje prijavljuju korupciju nije osigurana.

Dužnost **razmatranja** adekvatne zaštite prijavitelja korupcije ustanovljava se u Konvenciji protiv korupcije Ujedinjenih Nacija (ratifikovana Odlukom Predsjedništva Bosne i Hercegovine od 26. oktobra 2006. godine).³ U članu 33. navodi se da je svaka država ugovornica dužna razmotriti mogućnost da u svom unutrašnjem pravnom sistemu predvidi odgovarajuće mjere pružanja zaštite od bilo kog neopravdanog postupka prema bilo kojoj osobi koja nadležnim organima prijavi u dobroj namjeri i na razumnim osnovama bilo koje činjenice koje se odnose na krivična djela utvrđena u skladu sa Konvencijom.

Osim toga, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je u Rezoluciji 1729 (2010) („Zaštita uzbunjivača“) pozvala sve države članice da analiziraju svoja zakonodavstva u svjetlu zaštite uzbunjivača, vodeći računa da ta zaštita treba biti sveobuhvatna, treba osigurati da uzbunjivač ima mogućnost prijaviti kakvo štetno ponašanje bez straha od posljedica, da se teret dokazivanja u slučaju štetnih mjera treba prebaciti na poslodavca i da se implementacija i značaj zakonodavstva treba periodično evaluirati.

I drugi, za Bosnu i Hercegovinu pravno neobavezujući međunarodni dokumenti snažno zagovaraju zaštitu prijavitelja korupcije i nezakonitih ponašanja. Takva je situacija sa Preporukama za unapređenje suzbijanja podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Akcionim planom za borbu protiv korupcije, tačka 7 - Zaštita uzbunjivača u okrilju Grupe dvadeset ministara finansija i guvernera

³ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Međunarodni ugovori, br. 05/06.

centralnih banaka (G20), i nekim drugim. Iako neobavezujuće, predstavljaju standarde u oblasti zaštite ljudskih prava i civilizacijske tekovine kojima Bosna i Hercegovina treba i mora da stremi.

Praktični razlozi za donošenje Zakona se ogledaju u činjenici kako u Federaciji Bosne i Hercegovine trenutno ne postoje efikasni pravni, a niti institucionalni mehanizmi kojima bi se osigurala efikasna zaštita osoba koje bi se odlučile prijaviti kršenje zakona ili drugih propisa. Takvo stanje direktno pogoduje počiniocima koruptivnih krivičnih djela i drugih protivpravnih radnji koje imaju obilježja korupcije, jer se radi o pojavama koje su ionako karakteristične po tajnovitosti. Nadležni organi u praksi teško dolaze do saznanja da se zaista desila neka koruptivna radnja uglavnom iz razloga što postoji bojazan kod osoba koje imaju takva saznanja da bi mogle biti izložene nekom vidu odmazde. U rijetkom broju slučajeva gdje su se pojedinci odlučili prijaviti korupciju u svojim radnim sredinama u pravilu su bili izloženi različitim negativnim reakcijama koje se zajednički mogu nazvati odmazda (prestanak radnog odnosa, mobing, prijetnje, stavljanje u lošije radne uvjete, zabrana napredovanja u službi i drugi vidovi diskriminacije). Osim toga, nadležni pravosudni organi u suštini ne uspijevaju osigurati efikasnu zaštitu takvih osoba, primarno usljed činjenice kako u Federaciji Bosne i Hercegovine ne postoji zakonski ustanovljeno pravo na zaštitno prijavljivanje, a koji nedostatak se nastoji otkloniti Prednacrtom zakona. Krajnja namjera predlagača je da se javnosti, odnosno građanima pošalje jasna poruka kako će država putem zakonskih normi i uspostavljenih institucija uložiti sve moguće napore da pruži adekvatnu i efikasnu zaštitu osobama koje se odluče prijaviti korupciju, bez straha da će usljed toga biti izloženi bilo kojim radnjama odmazde. Time se ispunjava opći, univerzalni standard zaštite pojedinaca koji su u dobroj namjeri iznijeli svoja saznanja o počinjenju korupcije i drugih protivpravnih ponašanja kojima se ugrožava opći interes.

III. - OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH PRAVNIH RJEŠENJA

Općenito gledajući, Zakon se zasniva na tri ključna principa: a) racionalnosti, b) ekonomičnosti i c) provedivosti.

Racionalnost se ogleda u tome što se Zakon u svojim odredbama koje uređuju zaštitu prijavitelja korupcije oslanja na već postojeće procedure i uspostavljene institucije u Federaciji Bosne i Hercegovine.

U pogledu ekonomičnosti je vrlo važno istaći kako donošenje i provođenje Zakona nije uvjetovano osiguravanjem dodatnih budžetskih sredstava što je vrlo značajno za istaći, uzmu li se u obzir teške ekonomske i finansijske prilike koje trenutno vladaju u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Na kraju, ranija dva principa uz očekivanu opredjeljenost svih političkih aktera u Federaciji Bosne i Hercegovine da borbi protiv korupcije posvete veću pažnju i daju svoj puni doprinos obećavaju provedivost jednog ovakvog zakonskog propisa u praksi.

Treba istaći kako su tokom izrade zakona konsultovani svi relevantni sistemski propisi u Federaciji Bosne i Hercegovine sa čijim odredbama su usaglašena pojedina pravna rješenja unutar Zakona.

Nisu zanemarivi i naponi koji su tokom pripreme teksta uloženi u pravcu sagledavanja i analize usporednih pravnih rješenja u drugim državama koje duži vremenski period imaju uspostavljen zakonski okvir za zaštitu prijavitelja korupcije. Iskustva tih zemalja u primjeni ovakvih zakonskih propisa su bila od velikog značaja prilikom izrade Zakona.

U okviru uvodnih odredbi iz **Poglavlja I.** Zakona propisani su predmet i cilj zakona te ključni pojmovi koji trebaju poslužiti jasnijem i preciznijem shvatanju i primjeni Zakona. Kod definisanja osnovnih pojmova u Zakonu preovladava načelo sveobuhvatnosti određenja zaštićenog prijavljivanja, prijavitelja, štetnih i korektivnih mjera kao i pojma korupcije koji je uzgred apsolutna nepoznanica u domaćim pravnim propisima u Federaciji Bosne i Hercegovine. Uzgred rečeno, Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine ne sadrži riječ korupcija u svojim odredbama pa je bilo potrebno za svrhe ovog zakona odrediti ovaj pojam. Uloga Zakona je da na najširi mogući način definiše korupciju kao svaki oblik zloupotrebe položaja ili situacije kojom se neko želi okoristiti, narušavajući time opći interes, te sa ciljem da se Zakonom odredi okvir na koji se odnosi pravo prijavljivanja takvih ponašanja, a ne njihovog procesuiranja, što je, pak, pitanje nadležnosti i ovlaštenja određenih javnih organa. Na kraju, pitanje razumnog uvjerenja kao krucijalnog elementa ovog zakona je definisano uzimajući u obzir sve relevantne međunarodne standarde i iskustva drugih država koje imaju ovakve zakone.

U okviru **Poglavlja II.** uređena je materija kojom je određen obim njegove primjene. Slobodno se može reći kako je najveća inovacija u Zakonu napravljena propisivanjem prava na prijavljivanje korupcije bez straha od štetnih posljedica čime se ovakvo pravo u Bosni i Hercegovini po prvi puta uvodi u katalog zaštićenih prava (član 3). Na ovaj način je ustanovljen tzv. „deklarativno - konstituirajući“ nivo zaštite prijavitelja korupcije. Zakonom su pobrojani subjekti kojima je moguće izvršiti zaštićeno prijavljivanje čime se ostvaruje načelo preciznosti Zakona. Uvjetno bi se moglo reći kako se radi o redovnom načinu zaštićenog prijavljivanja. S druge strane, Zakonom je predviđen i tzv. „posebni režim“ zaštićenog prijavljivanja koji se dominantno odnosi na javno objavljivanje saznanja o korupciji (član 5). Odnos odredbi Zakona sa pitanjima eventualnog počinjenja uvrede, klevete i lažnog prijavljivanja je također uređen na način da počinilac tih radnji ne može biti oslobođen odgovornosti na osnovu Zakona. Izuzetno važno pitanje odnosa primjene Zakona i obaveze čuvanja službene, profesionalne ili poslovne tajne je uređeno u okviru člana 7. Zakona. Tom odredbom je predviđen izuzetak od čuvanja takve tajne ukoliko je zaštićeno prijavljivanje izvršeno prema regulativnim organima koji imaju obavezu čuvanja službene tajne. Prvi nivo tzv. *tehničke zaštite* prijavitelja korupcije je uređen u okviru člana 8. Zakona, koji uređuje mogućnost anonimnog i povjerljivog prijavljivanja.

Unutar **Poglavlja III.** su propisani postupci za zaštitu prijavitelja korupcije. Radi se o sljedećem nivou zaštite koja se ostvaruje putem sudskih i upravnih postupaka (svaka osoba koja izvrši zaštićeno prijavljivanje ili poduzima radnje u svrhu zaštićenog prijavljivanja, a smatra da je izložena nekoj od štetnih mjera, može tražiti zaštitu svojih prava putem postojećih sudskih i upravnih postupaka). U cilju preciznijeg zakonskog uređenja postupanja nadležnih organa pred kojima se vode postupci za zaštitu prijavitelja propisani su preliminarni kriteriji za određivanje privremenih mjera

osiguranja, te kriteriji za odlučivanje u meritumu o određivanju zaštite. Svrha Zakona je da osigura efikasnu, blagovremenu i potpunu zaštitu prijavitelja korupcije u svim fazama postupka za ostvarenje takve zaštite. U tom smislu, odredbama iz čl. 13. i 14. Zakona propisani su instruktivni rokovi za postupanje nadležnih organa, i uređeno pitanje troškova koje mogu imati osobe koje traže zaštitu čime su u najvećoj mogućoj mjeri pojednostavljene procedure za određivanje mjere osiguranja ili donošenje privremenog zaključka radi osiguranja izvršenja obaveze, te omogućeno oslobađanje od troškova jemstva za prijavitelja.

U okviru **Poglavlja IV.** Zakona propisane su obaveze subjekata na koje se ovaj propis primjenjuje, čime je osigurana tzv. „interna zaštita“ prijavitelja korupcije koja se vrši usklađivanjem internih propisa sa odredbama Zakona i uspostavljanjem efikasnog sistema prijavljivanja. Ove odredbe su načelno preventivnog karaktera i njihovom implementacijom se nastoji uspostaviti sveobuhvatan sistem zaštite osoba koje prijavljuju korupciju u svojim radnim sredinama. Sadržaj tih obaveza je različit, a kreće se od obaveze usklađivanja internih propisa sa zakonom, obaveze imenovanja odgovorne osobe koja će biti zadužena za zaštitu prijavitelja korupcije, obavezu uspostavljanja sistema zaštićenog prijavljivanja i komunikacijskih kanala za prijavljivanje korupcije, pa sve do obaveze isticanja promotivnih materijala sa ciljem podizanja svijesti i upoznavanja šireg kruga osoba sa odredbama Zakona.

Poseban oblik zaštite putem sankcionisanja onih koji krše zakon je propisan unutar **Poglavlja V.** Zakona koji sadrži krivične odredbe koje su po vrsti i visini sankcija i drugih mjera usklađene sa općim zakonskim propisima koji uređuju prekršajnu delinkvenciju. Očekivanje je da će propisane sankcije za kršenje Zakona djelovati generalno - preventivno, ali da će imati uticaja i na one pojedince za koje se utvrdi da su postupali protivno odredbama Zakona. To se jednako odnosi na one osobe koje su poduzele štetne mjere prema prijaviteljima korupcije ili koje nisu ispunile svoje zakonske obaveze, ali i na one osobe koje su zloupotrijebile pravo na zaštićeno prijavljivanje. U suštini se radi o narednom nivou zaštite prijavitelja korupcije koja se ostvaruje putem provedbe inspekciskoga nadzora nad provođenjem Zakona.

Na kraju, **Poglavlje VI.** sadrži prijelazne i završne odredbe Zakona gdje je uređen odnos Zakona sa drugim propisima, nadležnost za osiguranje izvršavanja Zakona, nadležnosti organa za njegovo sprovođenje, utvrđena obaveza osiguranja finansijskih sredstava za pomoć i podršku prijaviteljima korupcije, utvrđeni rokovi za donošenje podzakonskih propisa, te utvrđen *vacatio legis* u smislu stupanja na snagu Zakona.

IV. - FINANSIJSKA SREDSTVA

Za provođenje ovog zakona potrebno je osigurati dodatna sredstva iz Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine u visini od 100.000,00 KM.