



WITH FUNDING FROM
**AUSTRIAN
DEVELOPMENT
COOPERATION**



REGIONAL ANTI-CORRUPTION INITIATIVE

REGIONALNA AKTIVNOST: IZRADA NACIONALNIH METODOLOGIJA ZA ANTIKORUPCIJSKU PROCJENU ZAKONA

**Uvođenje antikorupcijske procjene zakona
u Bosni i Hercegovini**

Procjenu je uradio Tilman Hoppe, antikorupcijski stručnjak

Stavovi izneseni u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove autora i ne održavaju nužno stavove Regionalne antikorupcijske inicijative (RAI) ili njenih zemalja članica, niti Austrijske agencije za tehničku saradnju.

Sarajevo, decembar 2016.

Sadržaj

SADRŽAJ	2
1 SAŽETAK	3
2 OPIS PROJEKTOG ZADATKA	4
3 POSTOJEĆE STANJE	5
3.1 Strategija.....	5
3.2 Pravni osnov	5
4 PREPORUČENA ORGANIZACIJA	6
4.1. Odgovorno tijelo	6
4.2. Metodologija	7
4.3. Pravni osnov	7
4.4. Organizacijske postavke	10
4.5. Civilno društvo	10

1 Sažetak

Za sada ne postoji nikakav konkretan mehanizam antikorupcijske procjene zakona u Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina želi da uvede antikorupcijsku procjenu zakona na državnom nivou i da to bude urađeno na eksplicitnim pravnim osnovama. U tom smislu, procjena identifikira i preporučuje sljedeće **ključne korake**:

- **Agencija** za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije trebala bi biti glavno tijelo koje će raditi (vanjsku) antikorupcijsku procjenu zakona. Glavni razlog za to su antikorupcijski kapaciteti Agencije, kao i lakoća koordiniranja antikorupcijske procjene zakona sa općim aktivnostima procjene rizika od korupcije.
- Agencija treba usvojiti **metodologiju** zasnovanu na regionalnoj metodologiji, Dio 2. To bi uključilo detaljne proceduralne korake, kao i instruktivnu listu rizika od korupcije. Revidirana Metodologija iz Moldavije iz 2016. godine mogla bi poslužiti kao dodatni izvor inspiracije za Agenciju, naročito u pogledu procesa antikorupcijske procjene zakona.
- **Vremenski okvir**: Agencija bi trebala uraditi redovnu antikorupcijsku procjenu zakona kada državno tijelo koje je autor pravnog propisa bude spremno za njegovo usvajanje. Pored toga, svi koji učestvuju u izradi nacрта trebali bi promjenjivati metodologiju već pri formuliranju odredbi.
- Antikorupcijska procjena zakona trebala bi biti **propisana zakonom**. Poglavlje 4.5 ove procjene daje smjernice za formulaciju amandmana na „Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije“.
- Agencija će trebati posebnu jedinicu koja će raditi antikorupcijsku procjenu zakona. Broj **osoblja** u uspješnim jedinicama za antikorupcijsku procjenu zakona varira od 5 (Litvanija) i 16 (Južna Koreja).
- **Civilno društvo** već ima opciju provedbe antikorupcijske procjene zakona te da istu uključi u zakonodavni proces u okviru javnih konsultacija u skladu sa „Pravilima Vijeća ministara za konsultacije u izradi pravnih propisa“. U svakom slučaju, preporučuje se da Agencija napravi iskorak ka organizacijama civilnog društva prilikom obuke osoblja, izrade nacрта i razgovora o metodologiji, te prilikom izrade izvještaja o antikorupcijskoj procjeni zakona.

2 Opis projektnog zadatka

RAI i Vijeće za regionalnu saradnju (RCC) su 2014. izradili i objavili **Regionalnu metodologiju** za antikorupcijsku procjenu zakona (procjena zakona sa stanovišta borbe protiv korupcije). Kao nastavak aktivnosti vezano za Regionalnu metodologiju, RAI namjerava olakšati uvođenje ili osnaživanje antikorupcijske procjene zakona u najmanje tri zemlje korisnice do kraja 2018.

Ova procjena je spojena sa **radionicom** koju je organizirao Sekretarijat RAI-a 26. septembra 2016. u Sarajevu, sa predstavnicima sljedećih tijela:

- Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine,
- Antikorupcijski tim Vlade Federacije BiH,
- Centar za sigurnosne studije,
- Centar za istraživačko novinarstvo,
- Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Ured za zakonodavstvo,
- Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine,
- Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine,
- Policija Brčko Distrikta,
- Fondacija Centar za zastupanje građanskih interesa,
- Vijeće za regionalnu saradnju,
- Transparency International Bosna i Hercegovina,
- *UN Women* u Bosni i Hercegovini,
- UNODC ured u Bosni i Hercegovini.

Radionica je predstavila antikorupcijsku procjenu zakona kao alat i osigurala podršku prisutnih dionika.

Bosna i Hercegovina želi da uvede antikorupcijsku procjenu zakona na državnom nivou i da to bude urađeno na eksplicitnim pravnim osnovama. Ovaj izvještaj daje pregled postojećeg stanja i **ključnih koraka** neophodnih za uvođenje antikorupcijske procjene zakona u Bosni i Hercegovini.

3 Postojeće stanje

3.1 Strategija

„Strategija za borbu protiv korupcije BiH za period 2015.-2019. i Akcioni plan za implementaciju antikorupcijske strategije za 2015.-2019.“ ukazuju na uvođenje antikorupcijske procjene zakona kako slijedi:

“11. Omogućavanje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i tijelima za suzbijanje korupcije da daju mišljenja na predložene protukoruptivne zakone [...]

16. Uvođenje obveze vođenja javnih rasprava o zakonima sa protukoruptivnim odredbama“

Međutim, trebalo bi imati na umu da su gore navedene aktivnosti donekle ograničene na konkretne antikorupcijske zakone, dok antikorupcijska procjena zakona obuhvata sve zakonodavstvo, uključujući zakonodavstvo koje nije specifično ili primarno posvećeno borbi protiv korupcije (kao na primjer zakoni o carinama).

3.2 Pravna osnova

Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije predviđa sljedeće

Član 10 (Nadležnost Agencije)

j) praćenje efekata primjene zakona i podzakonskih akata koji imaju za cilj prevenciju korupcije i davanje mišljenja i instrukcija o pitanju njihove primjene, iniciranje aktivnosti u vezi sa izmjenama i dopunama postojećih zakonskih rješenja i njihovo usklađivanje;

[...]

r) propisivanje jedinstvene metodologije i smjernica za izradu planova integriteta i pružanje pomoći svim javnim institucijama u njihovoj realizaciji;

Član 11 (Oblici djelovanja)

U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, Agencija donosi antikoruptivne mjere, preporuke i instrukcije, te daje mišljenja i pokreće inicijative.“

Kao što je slučaj sa Strategijom, Zakon se fokusira na **specifične** antikorupcijske zakone, ostavljajući zakone općenito po strani.

Javne konsultacije po pitanju nacрта zakona formalno su zasnovane na dva propisa.

- „Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa“ Vijeća ministara iz 2006.¹ Pravila uspostavljaju procedure koje trebaju slijediti sva ministarstva i druge institucije Bosne i Hercegovine kada su u pitanju konsultacije sa građanima i organizacijama.
- „Pravilnik za provođenje pravila za konsultacije [sic] u izradi pravnih propisa u Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine“ iz 2008.² Pravilnik propisuje procedure za javne konsultacije u okviru procesa izrade pravnih propisa u Ministarstvu pravde. Pravilnik ima za cilj da učini pravila za konsultacije tokom izrade pravnih propisa razumljivijim i lakše provodljivim.

Pravila i Pravilnik zahtijevaju **objavljivanje** svih prijedloga zakona i podzakonskih akata, mogućnost da građani šalju **komentare** pisanim putem, unutar **perioda** od 21 dan, kao i dokument **pojašnjenja** za sve nacрте zakona. Pojedinci i organizacije koji izraze interes za normativne pravne aktivnosti, imaju pravo da budu obaviješteni o nacrtima zakona. Izjava Ministarstva pravde mora prikazati komentare dostavljene tokom konsultacija i **razloge** zašto su prijedlozi prihvaćeni ili odbijeni.

4 Preporučena organizacija

4.1. Odgovorno tijelo

Ukoliko stvari uporedimo sa međunarodnim primjerima, postoji nekoliko opcija za državna tijela koja mogu provoditi antikorupcijsku procjenu zakona, posebno:

- Ministarstvo pravde,
- Parlament,
- Antikorupcijsko tijelo.

Od ove tri opcije, čini se da je u Bosni i Hercegovini preferirana opcija Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, iz sljedećih razloga:

- Već ima zadatak da radi **procjene rizika**. Saznanja vezano za rizike od korupcije mogla bi nadopunjavati antikorupcijske procjene zakona, i obratno. Nadalje, obje ove aktivnosti trebaju biti predstavljene odvojeno jedna od druge - u kojoj mjeri procjena rizika razmatra zakonodavstvo, a u kojoj mjeri antikorupcijska procjena

¹ Od 7. septembra 2006., Službeni list BiH 81/06 (Bosanski).

²http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Pravilnik%20za%20konsultacije%20en.pdf.

zakona razmatra organizacijske rizike od korupcije? Kada bi jedna institucija vršila oba zadatka, to bi olakšalo komunikaciju i koordinaciju.

- Agencija je **neovisna** u poređenju sa Ministarstvom pravde. U poređenju sa Parlamentom, Agencija bi imala prednost što može intervenirati puno **ranije** u zakonodavnom procesu, nego što bi to Parlament po prirodi stvari uradio. Nadalje, Parlament više gleda zakone nego **podzakonske akte** i uredbe. Na koncu, Parlament i Ministarstvo pravde nemaju isti pristup informacijama po pitanju rizike od korupcije kao što će Agencija imati.
- Agencija ima osoblje sa neophodnom općenitom antikorupcijskom ekspertizom. Može lako rotirati osoblje iz drugih odjela u i van jedinice za antikorupcijsku procjenu zakona, kako bi podigla kapacitete svog osoblja i same jedinice za antikorupcijsku procjenu zakona.

4.2. Metodologija

Agencija treba usvojiti metodologiju zasnovanu na **Regionalnoj metodologiji**, Dio 2. Mogla bi u velikoj mjeri koristiti ili integrirati spisak rizika od korupcije i instruktivne primjere iz Dijela 2 Regionalne metodologije. Također bi mogla iskoristiti kontrolne liste iz Aneksa 2 iste Metodologije. Što se tiče procedure, mogla bi također u velikoj mjeri koristiti instrukcije iz Dijela 2, poglavlje I. Nadalje, revidirana Metodologija iz Moldavije³ mogla bi poslužiti kao dodatni izvor inspiracije za Agenciju, naročito u pogledu procesa antikorupcijske procjene zakona. Eksperti RAI-a su pohvalili Agenciju zbog njenog obuhvatnog razmatranja detalja, naročito kada je u pitanju procedura.

Glavno pitanje u pogledu procedure antikorupcijske procjene zakona će biti vremenski okvir - kad će Agencija raditi redovitu antikorupcijsku procjenu zakona? Usvajanje nacrta zakona od strane državnog tijela čini se kao dobar trenutak za to. To bi osiguralo opciju prilagođavanja zakona na osnovu preporuka Agencije, prije nego isti dođe do kabineta.

Očigledno, Metodologija bi trebala biti **dostavljena** svim državnim tijelima, uključujući Parlament, kao i civilnom društvu, kako bi bili u mogućnosti da samostalno provode antikorupcijsku procjenu zakona u bilo kojoj fazi procesa, uključujući izradu nacrta zakona

4.3. Pravna osnova

³ Metodologija će uskoro biti dostupna na web sajtu RAI-a.

U idealnom slučaju, antikorupcijska procjena zakona trebala bi biti propisana zakonom (Regionalna metodologija, Dio 2, 2.1). Čini se da je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije najpogodnije mjesto za pravno utemeljivanje antikorupcijske procjene zakona. Mogao bi se izmijeniti Član 10 j ovog Zakona tako što bi se dodalo slovo „j-1“:

„j-1) Revidiranje oblika i sadržaja nacрта ili donesenih pravnih propisa kako bi se uočili ili minimizirali rizici od korupcije (dvosmislenosti ili pomanjkanje mehanizama za prevenciju korupcije) do kojih bi propisi mogli dovesti (antikorupcijska procjena zakona).“

U novom poglavlju 7, dva nova Člana bi mogla biti unesena zajedno sa sljedećim redovima (kako će biti sročeno zavisi od pravne tehnike i prakse u Bosni i Hercegovini):

Član 23a - procedura

- 1) [*Opseg*] Antikorupcijska procjena zakona obuhvata sve pravne propise, uključujući nacрте zakona, donesene zakone, zakone svih regulatornih nivoa (pisane zakone i podzakonske akte), zakone svih regulatornih izvora (zakonodavna i izvršna vlast, uključujući predsjedničke ukaze) i sve sektore (javno i privatno pravo). Također uključuje zvanične napomene i objašnjenja, kao izvor za tumačenje zakona.
- 2) [*Obavještavanje*] Sva državna tijela moraju predati svoje nacрте zakona Agenciji prije nego ih podnesu na usvajanje. Državna tijela mogu tražiti od Agencije savjet u bilo kojoj fazi regulatornog procesa.
- 3) [*Utvrđivanje prioriteta*] Agencija samostalno odabire i utvrđuje prioritete u pogledu zakona koji trebaju proći antikorupcijsku procjenu zakona, na osnovu kriterija rizika i resursa kojima raspolaže.
- 4) [*Metodologija*] Agencija usvaja metodologiju u kojoj su detaljno objašnjeni svi proceduralni koraci i potkategorije zakonodavnih rizika od korupcije.

Član 23b - saradnja sa drugim dionicima

- 1) [*Pružanje informacija*] Sva državna tijela - bez obzira da li su autori zakona ili ne - moraju Agenciji osigurati informacije i stručna mišljenja neophodna za provedbu antikorupcijske procjene zakona.

2) [*Pomoć*] Agencija može dodijeliti antikorupcijsku procjenu nacrtu ili donesenih zakona (drugim) državnim tijelima, akademskim institucijama, ili sličnim dionicima, kao i konsultirati se sa njima, ili tražiti stručni savjet kada je to potrebno.

3) [*Javni pristup*] Agencija objavljuje Metodologiju antikorupcijske procjene zakona i sve izvještaje o antikorupcijskoj procjeni zakona *online*, osim ukoliko se radi o povjerljivom podzakonskom aktu koji nije javni.

4) [*Monitoring pridržavanja*] Sva državna tijela moraju osigurati potkrijepljene povratne informacije o tome u kojoj mjeri su se pridržavali preporuka koje je dala Agencija i iz kojih razloga se nisu ili su se samo djelomično pridržavali istih, ukoliko je to slučaj.

3) [*Civilno društvo*] Interesne grupe iz civilnog društva mogu podnijeti preporuke vezano za antikorupcijsku procjenu zakona državnim tijelima koja rade na izradi nacrtu propisa u skladu sa pravilima o javnim konsultacijama koja su sadržana u dokumentu Vijeća ministara „Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa“.

Nije predviđeno da gore dati kratki prikaz pravnih odredbi posluži kao nacrt zakona koji je spreman da bude podniet na razmatranje. Namjera je prije da posluži kao polazišna tačka za razmišljanje i diskusije o odgovarajućim zakonskim osnovama za antikorupcijsku procjenu zakona u Bosni i Hercegovini. Dodatni primjeri zakonske osnove za antikorupcijsku procjenu zakona mogu se pronaći u Aneksu II Regionalne metodologije.

Gore navedeni Član 23a stavak 2 trebali bi biti navedeni u procesnom pravu koje se tiče regulatornog procesa na državnom nivou. To bi podsjetilo sve dionike na korak koji se odnosi na antikorupcijsku procjenu zakona. U tom smislu, novi pododjeljak bi se mogao dodati Članu 31 stavak 1 „Poslovnika o radu Vijeća ministara“ kako slijedi: „[Autori zakona će pribavljati mišljenja od] [...] g) Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije vezano za zakonodavne rizike od korupcije“. To bi vjerovatno obuhvatilo sve zakone koji trebaju proći antikorupcijsku procjenu zakona, kako se predlaže gore u Članu 23a. Mišljenje o antikorupcijskoj procjeni zakona također bi trebalo biti utemeljeno u istim odredbama Poslovnika Doma naroda (Član 95, stavak 3, gdje se navodi šta obrazloženje prijedloga zakona mora sadržavati; dodatno slovo „g)“ bi se trebalo dodati u ovom smislu).⁴

⁴ Službeni glasnik 58/14, www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/New2015/BH%20Rules%20of%20Procedure%20of%20the%20House%20of%20Peoples%20of%20B

4.4. Organizacijske postavke

Agencija će morati dati zadatak i obučiti nominirano osoblje na temu antikorupcijske procjene zakona. Ovo su komparativni brojevi osoblja koje puno radno vrijeme provodi radeći na antikorupcijskoj procjeni zakona u datim antikorupcijskim agencijama.

- Litvanija: 5
- Moldavija: 12
- Južna Koreja: 16

RAI je izradio i pilotirao modul za obuku na temu antikorupcijske procjene zakona i spreman je pružiti pomoć u ovom pogledu, kada jedinica bude u procesu uspostave.

4.5. Civilno društvo

Vanjske procjene od strane dionika iz **civilnog društva** uključuju antikorupcijske aspekte u prošlosti, primjer toga je otvoreno pismo organizacije Transparency International po pitanju sadržaja nacrtu zakona o javnim nabavkama.⁵ Međutim, organizacije civilnog društva za sada nemaju metodologiju niti stabilan mehanizam antikorupcijske procjene zakona. Organizacije civilnog društva bi mogle razviti vlastitu metodologiju, ili promjenjivati buduću metodologiju koju će usvojiti Agencija. U svakom slučaju, preporučuje se da Agencija napravi iskorak ka organizacijama civilnog društva prilikom obuke osoblja, izrade nacrtu i razgovora o metodologiji, te prilikom izrade izvještaja o antikorupcijskoj procjeni zakona.

[HPA%2058-14.pdf](#): najnovija verzija dostupna na engleskom jeziku; brojevi članova su možda izmijenjeni u novijoj verziji.

⁵ Otvoreno pismo protiv usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama, 25. april 2014. <http://ti-bih.org/en/7172/otvoreno-pismo-protiv-usvajanja-novog-zakona-o-javnim-nabavkama/>.