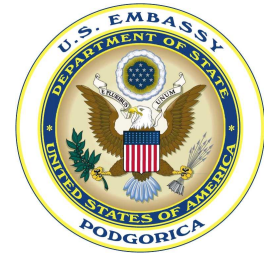


## ZAŠTITA ZVIŽDAČA U PRAVNOM SISTEMU CRNE GORE



## UVOD

Zaštita „zviždača“ odnosno lica koja prijave korupciju ili druge nezakonite aktivnosti u institucijama i organizacijama u kojima rade predstavlja značajan instrument u borbi protiv korupcije. Pojam zviždač se u praksi koristi kao sinonim za engleski izraz whistleblowing/whistleblowers koji podrazumijeva „objelodanjivanje lošeg upravljanja, korupcije, nezakonitih radnji ili drugih nepravilnosti, javnosti ili ovlašćenim licima, koje obično čini zaposleni u organu vlasti ili privatnom preduzeću“.<sup>1</sup> Takođe, postoji još nekoliko definicija koje se često koriste i u tom smislu značajno je pomenuti jednu od prvih definicija u savremenoj istoriji, koju je dao je aktivista Ralph Nader: „zviždanje je čin muškarca ili žene koji vjerujući da javni interes nadjačava interes organizacije u kojoj radi, zviždi u zviždalku ukazujući na koruptivne, nezakonite, prevarne i štetne aktivnosti organizacije“<sup>2</sup>. Druga često korišćena definicija zviždanja data od strane Marcia P. Miceli i Janet P. Near 1982 godine, glasi: zviždanje je otkrivanje, od strane zaposlenog (bivšeg ili sadašnjeg) nezakonitih, nemoralnih ili nelegitimnih praksi koju vrše njihovi poslodavci, licima ili organizacijama koje mogu da utiču“.<sup>3</sup>

Osoba koja prva može da primijeti opasnost od zloupotrebe, lošeg upravljanja i korupcije u javnom ili privatnom sektoru je obično neko ko radi ili blisko saraduje sa institucijom ili

---

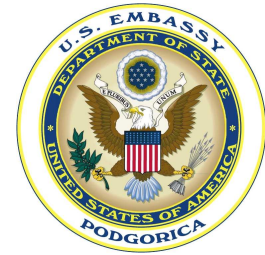
<sup>1</sup> [http:// legal-dictionary.thefreedictionary.com/Whistleblowing](http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Whistleblowing)

<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Nader, Petkas, and Blackwell, Whistleblowing (1972). Quoted in Nicholas M Rongine, Toward a Coherent Legal Response to the Public Policy Dilemma Posed by Whistleblowing. American Business Law Journal, Summer 1985, Vol 23.2 Issue: page 28.

<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Miceli, Marcia P; Near, Janet Pollex; Dworkin, Terry Morehead: Whistleblowing in organization; Routledge / Psychpress; 2008, page 6



organizacijom u pitanju. Zaposleni su u najboljem položaju da ukažu na sumnjivo poslovanje, ali su oni takođe oni koji mogu najviše izgubiti otkrivanjem osjetljivih informacija. Stoga je važno da zaposleni pouzdano može ukazati poslodavcu na svoju sumnju bez straha od bilo kakvih negativnih posljedica. Bez tog povjerenja, zaposleni mogu biti skloniji šutnji u profesionalnim situacijama, tako da institucije/organizacije mogu propustiti priliku da riješe ozbiljne probleme prije nego što oni uzrokuje stvarne štete. U tom smislu, zviždanje pruža mogućnost za rješavanje takvih situacija, otvara skrivene izvore i kanale informacija i predstavlja vrlo važan mehanizam za prevenciju korupcije, borbu protiv prevarnih djela i zaštitu vladavine prava. Imajući u vidu ulogu zviždača u procesu otkrivanja ozbiljnih zloupotreba i ugrožavanja javnog interesa, neophodno je postojanje adekvatnog zakonskog okvira, kako bi ova lica bila zaštićena od odmazde poslodavca, kao što su otpuštanje ili suspenzija, umanjeње plate i grubo narušavanje drugih prava po osnovu rada.

Imajući u vidu destruktivnu moć koju korupcija ima na ukupni društveni razvoj, kao i na važnost uloge koju zviždači imaju u borbi protiv ovog fenomena, međunarodne organizacije, uključujući Ujedinjene nacije i Savjet Evrope uvidjeli su da pitanje zaštite zviždača zaslužuje da bude obezbjeđeno međunarodnim pravnim instrumentima. Imajući ovo u vidu, potpisan je niz međunarodnih ugovora kojima se naglašava važnost zviždača i podstiču zemlje potpisnice da zaštite dojavljivanja učinjena u zaštiti javnog interesa. Posebnu važnost na polju borbe protiv korupcije imaju dvije konvencije: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije i Građanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope.

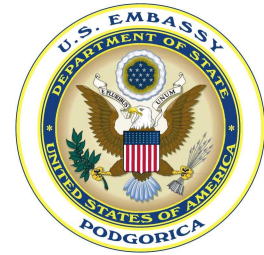
Član 33 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije propisuje „svaka država ugovornica će razmotriti mogućnost da u svom unutrašnjem pravnom sistemu predvidi odgovarajuće mjere pružanja zaštite od bilo kojeg neopravdanog postupka prema bilo kom licu koje nadležnim organima prijavi, u dobroj vjeri i na razumnim osnovama, bilo koje činjenice koje se odnose na djela utvrđena u skladu sa ovom konvencijom.“<sup>4</sup> U skladu sa članom 9 Građanskopravne konvencije za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope, svaka država potpisnica „će obezbijediti u svom unutrašnjem pravnom sistemu odgovarajuću zaštitu zaposlenih od svih neopravdanih sankcija, koji na razumnim osnovama posumnja na korupciju i koji u dobroj vjeri prijavi svoje sumnje odgovornim licima ili institucijama“.<sup>5</sup>

---

4

<sup>4</sup> UN Convention against Corruption, General Assembly Resolution 58/4 31th October 2003

5



Konvencije ne propisuju specifične metode za ispunjenje te obaveza, one samo iznose-formulišu zahtijevani cilj. Poznato je da međunarodno pravo nema odgovarajuće mehanizme da obezbijedi da potpisnice implementiraju željeni nivo zaštite. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije sadrži preporuke, za razliku od Građanskopravne konvencije za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope koja zahtijeva od potpisnica da obezbijede poštovanje konvencije. Ipak, Savjet Evrope koristi samo sredstva „mekog prava“ da utiče na nacionalno zakonodavstvo. U skladu sa članom 14 Konvencije Savjeta Evrope „ Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO) će nadgledati implementacije ove Konvencije .“<sup>6</sup> Praćenje implementacije se realizuje kroz izvještaje, koji imaju za cilj da pomognu nacionalnim vladama da identifikuju nedostatke u svojim sistemima. Međutim, ovi izvještaji se mogu koristiti samo kao sredstvo političkog pritiska, ali ne i kao odgovarajući pravni mehanizam za sprovođenje implementacije konvencije. Shodno tome, kada se preuzete međunarodne obaveze da se usvoje zakoni o zaštiti zviždača ne poklapaju sa političkom voljom donosioca odluka, rezultati su neuspjeli pokušaji da se usvoji odgovarajući zakon, usvajanje neadekvatnog zakona ili nemar u sprovođenju zakona.

Prepoznajući značaj zviždača, Evropska unija je uspostavila pravni okvir za njihovu zaštitu i osnovala Evropsku kancelariju za suzbijanje prevara (OLAF) 1999. godine, sa ciljem proširenja obima i poboljšanja efikasnosti djelovanja u borbi protiv prevara i drugih nezakonitih radnji na štetu interesa zajednice. OLAF je pored ovlašćenja da sprovodi administrativne protivprevarne istrage odgovoran i za planiranje i pripremu zakona za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, kao i borbu protiv prevara. Sporazumom između Evropskog parlamenta, Savjeta i Komisije, garantuje se da će se unutrašnje istrage sprovoditi pod jednakim uslovima. Tri institucije dogovorile su da se usvoji interni model odluka po kom se od generalnog sekretara, odjeljenja i svih članova osoblja institucija, tijela i agencija EU očekuje da u potpunosti saraduju sa agentima OLAF-a, te da im dostave sve korisne informacije u slučajevima u kojim postoji pretpostavka prevarne radnje, korupcije ili bilo koje druge nezakonite radnje štetne za interese Zajednice. Svaki član institucije koji dođe u posjed takvih dokaza mora, bez odlaganja, o tome obavjestiti šefa službe ili generalnog direktora, ili ako smatra da je to korisno, može kontaktirati OLAF direktno.

---

<sup>6</sup> Civil Law Convention, Council of Europe, 4<sup>th</sup> November .1999.

<sup>6</sup> Civil Law Convention, Council of Europe, 4<sup>th</sup> November .1999.



Optimalno bi bilo da postoji jedan, sveobuhvatan pravni okvir za zaštitu zviždača. Najbolji primjer sveobuhvatne pravne zaštite predstavlja zakonski okvir zaštite zviždača u pravnom sistemu Sjedinjenih Američkih Država. U američkim zakonima, koji nesumnjivo predstavljaju izvor inspiracije pri izradi zakonodavnih rješenja u drugim pravnim sistemima, državni službenici imaju pravo da javno govore o zloupotrebama, prevarama, donošenju loših odluka, korupciji i mitu u javnim službama. Ovo pravo je institucionalizovano kroz čitav set zakona i odredbi o zaštiti zviždača koje se primjenjuju kako unutar država članica tako i na federalnom nivou vlasti (The False Claim Act, Whistleblowers Protection Act, Clean Water Act, Civil Reform Act, State law system of promotion and appointment on merit). Prvi zakon o zaštiti zviždača usvojen je 1863. godine, za vrijeme mandata Abrahama Linkolna, dok je zakonska zaštita zviždača na federalnom nivou počela za vrijeme Karterove administracije. Dakle, Sjedinjene Američke Države imaju najrazvijeniji, efikasan sistem zaštite zviždača. Kroz dugačku tradiciju obezbjeđivanja zaštite zviždačima veliki broj modela njihove zaštite je razvijen. Sveobuhvatni pravni okvir pokazao je najbolje rezultate, omogućivši američkoj vladi milionske uštede ostvarene djelovanjem zviždača u oblasti sprječavanja i otkrivanja prevara i korupcije.<sup>7</sup> Osnovana je i nacionalna asocijacija zviždača, koja predstavlja njihove zakonske interese i obezbjeđuje pravnu pomoć svim zviždačima.

U Velikoj Britaniji, jednoj od zemalja u kojoj je zaštita zviždača najdetaljnije razrađena, 1998. godine donešen je Zakon o objelodanjivanju u javnom interesu (The Public Interest Disclosure Act), kojim se određuju uslovi, procedure i rokovi zaštite zviždača. U skladu sa anglosaksonskim pravnim sistemom (common law), pravo na zaštitu, kao individualno pravo zaposlenog obuhvata, između ostalog, pravo na pravično suđenje (due process), koje garantuje da nijedan zaposleni ne može biti otpušten bez opravdanog razloga u slučaju “duvanja u pištaljku”. Takođe, postoje posebne grupe kao što su Public Concern at Work kao i fondovi za pravnu pomoć zviždačima.<sup>8</sup>

Za razliku od ovih primjera, pravna regulativa u oblasti zaštite zviždača u istočnoj Evropi je još

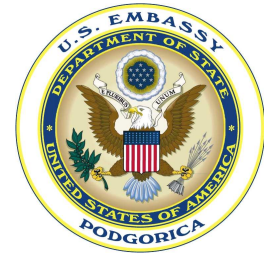
---

7

<sup>7</sup> [www.ethicsworld.org](http://www.ethicsworld.org)

8

<sup>8</sup> [www.pcaw.co.uk](http://www.pcaw.co.uk)

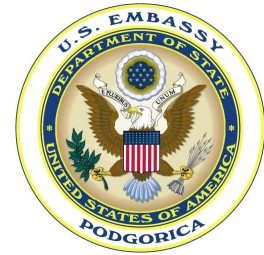


uvijek daleko od idealne. U zemljama istočne Evrope ne postoje posebni zakoni koji se bave zaštitom zviždača. Odredbe relevantne za zaštitu zviždača nalaze se u više zakona, a najčešće takve odredbe sadrže Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima, Krivični zakon, Zakon o trgovini. Ovakva zakonska rješenja nisu uspjela da osiguraju adekvatnu pravnu zaštitu u praksi. Pored toga, postojeća zakonska zaštita odnosi se, uglavnom, na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, dok prijava za druge nezakonite radnje ostaje van domašaja zakona. Takođe, ovakvim zakonskim rješenjima nedostaju mehanizmi za efikasnu primjenu. Drugi veliki problem predstavlja nizak nivo javne svijesti o značenju pojma zviždač, njihovoj ulozi u društvu kao i o važnosti efikasne pravne zaštite za ovu grupu ljudi.

Crna Gora, kao i druge zemlje regiona, suočava se sa velikim izazovima na svom evropskom putu, između ostalog i sa brojnim problemima u obezbjeđivanju efikasne borbe protiv korupcije. Postojanje snažne političke volje i sposobnosti za borbu protiv korupcije jedan je od najvažnijih preduslova za vladavinu prava. Jedna od najopasnijih pojava koja predstavlja ozbiljan faktor rizika koji ograničava strane investicije, usporava tranziciju, utiče na nezavisnost sudstva i razvoj društvenih resursa za sprovođenje reformskih procesa, svakako je korupcija. Prijavljivanje od strane zviždača je široko prihvaćeno kao veoma uspješno sredstvo u borbi protiv korupcije. U tom kontekstu, potrebno je osigurati odgovarajuću pravnu zaštitu zviždača u crnogorskom zakonodavnom sistemu, s obzirom na njihovu važnost i ulogu u prevenciji i eliminaciji korupcije.

## **OPŠTI KONTEKST ZAŠTITE ZVIŽDAČA U CRNOJ GORI**

Borba protiv korupcije je jedan od nacionalnih prioriteta Crne Gore, u procesu evroatlantskih integracija. Efikasna borba protiv korupcije podrazumjeva aktivno učešće vlasti, svih učesnika javnog života, civilnog društva i građana. U tom kontekstu, zviždači imaju važnu ulogu u prevenciji i eliminaciji korupcije, povećanju transparentnosti i odgovornosti državnih organa. Međutim, položaj zviždača u Crnoj Gori nije institucionalizovan ni adekvatno pravno regulisan. Dugotrajna ekonomska i politička kriza, političko i ekonomsko okruženje, nizak životni standard, prevladavajuće stanje svijesti stanovništva, nereformisan administrativni aparat, birokratska javna uprava, samo su neki od faktora rizika koji pogoduju korupciji i doprinose neizvjesnosti potencijalnih zviždača. Takođe, informisanje i obrazovanje građana i medija o proceduri zaštite zviždača nije zadovoljavajuće.



Najvažniji ograničavajući faktori koji dolaze iz nerazvijene normativne, ekonomske i institucionalne osnove su:

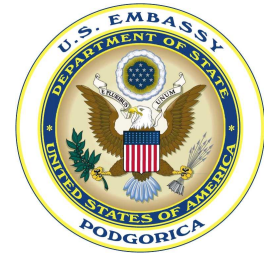
- Neadekvatan zakonski okvir
- Neefikasan institucionalni okvir
- Neadekvatni mehanizmi komunikacije
- Nedostatak kontinuirane podrške šire javnosti
- Psihološki faktori

Psihološki faktori povezani sa tradicionalnom organizacionom etikom, naslijeđenom iz socijalističkog perioda, zaslužuju posebnu pažnju. Ideja da "glasnik uvijek pati prvi" još je uvijek prisutna u svijesti građana i jedan je od glavnih razloga tolerancije za nezakonite oblike ponašanja i djelovanja. „Duvanje u pištaljku“ da bi se informisala javnosti ili vlast o različitim nezakonitostima i nepravilnostima, za mnoge zaposlene ne predstavlja samo strah od gubitka posla i druge odmazde, nego i etičku dilemu. Sukob sa nadređenima na radnom mjestu može dovesti do gubitka zaposlenja, gubljenje povjerenja među kolegama, prigovor o otkrivanju poslovne tajne i povrede dužnosti koje mogu dovesti čak i do krivičnog progona. Stoga je u cilju obezbjeđenja adekvatne zaštite zviždača u Crnoj Gori neophodno uspostaviti odgovarajući pravni i institucionalni okvir, ojačati povjerenje zaposlenih u institucije sistema i svakako edukovati kako zaposlene u javnom i privatnom sektoru, tako široku crnogorsku javnost o značaju zviždača u borbi protiv korupcije i procedurama njihove zaštite.

## **PRAVNI OKVIR**

Crna Gora je u skladu sa obvezama koje proizilaze iz ratifikacije međunarodnih konvencija (Konvencija o borbi protiv korupcije Ujedinjenih nacija, Rezolucija Komiteta ministara (97) Građanskopravna konvencija o borbi protiv korupciji Vijeće Europe, Kaznenopravna konvencija o korupciji, Evropska konvencija o suzbijanju terorizma), te članstvu u međunarodnim organizacijama u području prevencije i borbe protiv korupcije (SPAI, GRECO) usvojila niz zakona usmjerenih na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranju terorizma, Zakona o sprečavanju sukoba interesa, novi Zakon o javnim nabavkama, reforma krivičnog zakonodavstva). Međutim, ovi zakoni ne sadrže jasna pravila za prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitih radnji, sigurnosne procedure za zaštitu zviždača, uslove, načine, postupak i uslove za ostvarivanje prava na zaštitu.





Glavni nedostatak kada je u pitanju zaštita zviždača u crnogorskom zakonodavnom sistemu je nepostojanje posebnog zakona kojim se na sistemski način uređuje materija zaštite zviždača. Njihova zaštita je regulisana nizom odredbi u različitim zakonima, koje mogu poslužiti kao osnova za ograničenu zaštitu zviždača. U tom smislu neohodno je pomenuti Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o radu i Krivični zakonik koji sadrže odredbe koje se neposredno odnose na zaštitu zviždača. Međutim, primjena ovih odredbi u praksi otežana je iz razloga što nijesu jasno utvrđeni kanali za prijavu unutar organizacije, npr. nadređenom ili rukovodiocu organa, kao ni mehanizmi za prijavu izvan organizacije.

Osim navedenih zakona, tu je set zakona u kojima nema odredbi koje su direktno vezane za zaštitu zviždača, ali se mogu primijeniti na njih u pojedinim slučajevima. To su: Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o zaštiti svjedoka, Zakonik o krivičnom postupku i niz drugih zakona.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014)<sup>9</sup> koja je kreirana u saradnji sa nevladinim organizacijama i drugim socijalnim partnerima, kao strateški dokument koji sadrži osnovne ciljeve i mehanizme za borbu protiv korupcije, takođe prepoznaje kategoriju zviždača. Akcioni planovi koji su donijeti u cilju postizanja ciljeva Strategije propisuju skup aktivnosti usmjerenih na efikasnu zaštitu zviždača (Akcioni plan za sprovođenje Strategije za period 2010-2012, Inovirani Akcioni plan za sprovođenje Strategije za period 2010-2012, Akcioni plan za sprovođenje Strategije 2013-2014). Aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije (2013-2014)<sup>10</sup> odnose se na: analizu postojećeg normativnog okvira i primjenu regulative koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, izradu izvještaja o rezultatima primjene mehanizma za prijavu korupcije unutar organizacije, promovisanje kanala za prijavu korupcije i mehanizama zaštite, kao i dobrih primjera prijavljivanja korupcije.

U skladu sa Inoviranim Akcionim planom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2012.god.) i Zakonom o policiji, u formi podzakonskog akta, donijeto je uputstvo koje se odnosi direktno na postupak zaštite zviždača. To je stručno uputstvo o procedurama za prijavu

<sup>9</sup> Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

[http://antikorupcija.me/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91](http://antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91)

<sup>10</sup> Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

[http://antikorupcija.me/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91](http://antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91)





krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koje prijavljuju djela Upravi policiji. Međutim, na osnovu statističkih podataka Uprave policije nije moguće utvrditi da li su prijave koje su primljene po ovoj proceduri, zapravo prijave od strane zviždača (*whistleblowers*).

### **Zakon o državnim službenicima i namještenicima**

Novi zakon o državnim službenicima i namještenicima<sup>11</sup> uvodi pojam zviždača u crnogorski pravni sistem.

Član 79 u stavu 1 predviđa “Državni službenik, odnosno namještenik koji je podnio prijavu nadležnom organu, nakon što je u vršenju poslova došao do saznanja da je izvršeno krivično djelo protiv službene dužnosti ili krivično djelo ili radnja sa obilježijima korupcije, dužan je da svog neposrednog rukovodioca pisano obavijesti o podnošenju prijave“. Ovakvo zakonsko rješenje predstavlja kvalitativnu promjenu u smislu dometa zakona, te se ne ograničava samo na „djela sa obilježijima korupcije“. U tom kontekstu zakon slijedi savremena pravna rješenja koja se odnose na zaštitu zviždača prateći preporuke Savjeta Evrope<sup>12</sup> koje preporučuju da među informacije za čije se objelodanjivanje ne snosi odgovornost obavezno budu uvrštene one koje su date u dobroj vjeri, a koje se odnose na različite vrste nezakonitog postupanja, uključujući i sva ozbiljna kršenja ljudskih prava koja ugrožavaju ili utiču na život ljudi, zdravlje, slobodu ili bilo koji drugi legitiman interes pojedinaca kao zaposlenih ili korisnika usluga organa javne uprave ili poreskih obveznika, odnosno kao akcionara, radnika ili klijenata privatnih kompanija.

Stav 2 ovog člana propisuje da „Neposredni rukovodilac iz stava 1 ovog člana dužan je da preduzme sve mjere kako bi državnom službeniku, odnosno namješteniku koji je postupio u skladu sa stavom 1 ovog člana obezbijedio anonimnost, zaštitu od svih oblika diskriminacije, od privremenog ograničenja vršenja dužnosti (suspenzije) i od ograničavanja ili uskraćivanja prava

---

11

<sup>11</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list CG,39/11

12

<sup>12</sup> Savjet Evrope, Rezolucija 1729/2010, 29<sup>th</sup> of April 2010.



utvrđenih ovim zakonom i od prestanka radnog odnosa“.

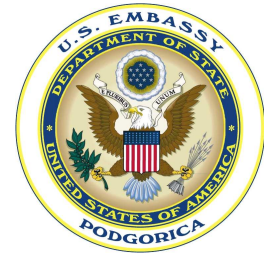
Član 79 obezbjeđuje neophodnu dvostepenu mogućnost prijavljivanja sumnji na korupciju, ali imajući u vidu potrebu za pravovremenim otkrivanjem relevantnih informacija, ostala je potreba za pružanjem zaštite svakome ko u dobroj vjeri prijavi korupciju, bez obzira da li je poštovana zakonom predviđena procedura. U slučajevima kada zakonom predviđeni kanali ne funkcionišu, niti se to može očekivati da će funkcionisati obzirom na okolnosti slučaja, javlja se potreba zaštite zviždača koji je koristio “spoljne kanale za prijavljivanje”, kao što je Parlament i mediji, a što bi bilo u skladu sa međunarodnom praksom i preporukama Savjeta Evrope.

Član 83 stav 16 predviđa da težu povredu službene dužnosti predstavlja “ograničavanje ili uskraćivanje prava državnom službeniku, odnosno namješteniku koji podnese prijavu za krivično djelo protiv službene dužnosti ili krivično djelo ili radnju sa obilježijima korupcije”.

Disciplinska mjera za težu povredu službene dužnosti predviđena čl. 84 st.1 propisuje “novčanu kaznu u trajanju od dva do šest mjeseci u iznosu od 20% do 40% zarade isplaćene za mjesec u kojem je počinjena teža povreda službene dužnosti”, dok stav 2 istog člana predviđa prestanak radnog odnosa. Zakon nije uspio da obezbjedi adekvatnu i pouzdanu zaštitu protiv svih vrsta odmazde prema zviždačima. Pored toga, kako bi dao adekvatan podsticaj Zakon bi trebalo da predvidi posljedice za one koji sprovode odmazdu. U tom kontekstu, neophodno je eksplicitno navesti da svako postupanje ili propuštanje da se postupi u skladu sa zakonskom obavezom zaštite zviždača predstavlja težu povredu službene dužnosti.

Zakon predstavlja poboljšanje pravnog okvira kada je u pitanju materija zaštite zviždača, ali kako neka pitanja zakon nije na zadovoljavajući način obradio, ostaje potreba da se njihova zaštita na adekvatan način reguliše.

Članom 68 novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima predviđena je obaveza da svi državni organi, na koje se primjenjuje ovaj zakon, donesu „Plan integriteta“ a na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja državnih službenika, odnosno namještenika na određenim poslovima. Plan integriteta predstavlja skup pravnih i praktičnih mjera koje su donijete u skladu sa smjernicama organa uprave nadležnog za antikorupcijske poslove i koji bi trebao da smanji, pa čak i eliminiše mogućnost nastanka korupcije, te da omogući da se uslovi za nastanak korupcije na vrijeme prepoznaju i otklone. Državni organ određuje državnog službenika koji je odgovoran za pripremu i sprovođenje plana integriteta. Plan integriteta bi trebalo da omogući prepoznavanje



osnovnih radnih procesa koji su podložni riziku od korupcije, prepoznavanje radnih mjesta koja mogu biti podložna korupciji u okviru rizičnih radnih procesa, utvrđivanje mjera kontrole, ocjena nakon uspostavljanja mjera kontrole, ocjena predloženih ili preuzetih akcija smanjenja rizika, kao i određivanje odgovorne osobe za praćenje sprovođenja predloženih mjera, kao i utvrđivanje napretka u odnosu na primjenu predloženih mjera i status rizika. Primjena ovog principa trebalo bi da rezultira većom transparentnošću državne administracije, te da utiče na odnos institucija i njenih predstavnika na obavljanje povjerenih zadataka transparentno, nezavisno, nepristrasno, u skladu sa propisima i visokim moralnim vrijednostima. Uvođenje ovih principa trebalo bi takođe da dovede do daljeg razvoja stručne i nepristrasne javne administracije.

Osnovni nedostatak pri uvođenju principa integriteta u pravni sistem Crne Gore kroz Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Sl.l.39/11, 50/11, 66/12) ogleda se u nepostojanju precizno određenih rokova u okviru kojih su državni organi u obavezi da usvoje plan integriteta. Državni organi bili su u obavezi da u roku od 60 dana do početka primjene, usklade svoje akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa novim zakonom. U odnosu na ovu zakonsku obavezu, neophodno je ukazati da većina državnih organa svoje akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji nije uskladila u zakonom propisanom roku. Pored toga što je obaveza donošenja planova integriteta bila predviđena Akcionim planom za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period do 2010-2012. godine, smjernice za pripremu plana integriteta Ministarstvo pravde je donijelo 31. januara 2013. godine, a još uvijek ne postoji podaci koliko ih je organa donijelo, zbog činjenice da nije propisana obaveza da o donošenju planova integriteta obavijeste Upravu za antikorupcijsku inicijativu.

## **Zakon o radu**

U cilju proširenje primjene instituta zaštite „zviždača“ i na zaposlene u privatnom sektoru, odnosno na sva lica u radnom odnosu, i stalnom i privremenom neophodno je bilo revidirati i opšte radno zakonodavstvo. Stoga se pristupilo izradi izmjena i dopuna Zakona o radu, koje su su usvojene 2011. godine.

U skladu sa članom 13 stav 1 tačkama 4 i 5 Zakona o radu, zaposleni je dužan da obavijesti poslodavca o bitnim okolnostima koje utiču ili bi mogle uticati na obavljanje poslova, kao i da



obavijesti poslodavca o svakoj vrsti potencijalnih opasnosti za život i zdravlje zaposlenih i nastanak materijalne štete.

Zaštita zaposlenih koji prijave korupciju je explicite utvrđena članom 102 Zakona o radu. Ovim članom je utvrđeno da zaposlenom koji u dobroj namjeri prijavi da postoji osnov sumnje za postojanje krivičnog djela sa obilježjima korupcije ne može, iz tog razloga, prestatu radni odnos, niti može biti udaljen sa radnog mjesta (suspendovan), niti mu se može ograničiti ili uskratiti bilo koje pravo iz radnog odnosa (stav 1). Značajno je takođe napomenuti da ako je zaposleni zbog prijavljivanja sumnje iz stava 1 ovog člana stavljen u nepovoljniji položaj u odnosu na druge zaposlene, tako da mu je povrijeđeno neko od prava iz radnog odnosa, teret dokazivanja je na poslodavcu. Poslodavac je dužan da zaposlenom koji prijavi sumnju na korupciju obezbijedi zaštitu od otkrivanja identiteta neovlašćenim licima (stav 3).

Zaštita zaposlenih koji prijave korupciju je regulisana i kroz precizno navođenje slučajeva koji se ne smatraju opravdanim razlogom za otkaz ugovora o radu. Tako član 143 stav 1 tačka 6 predviđa da se obraćanje zaposlenog nadležnim državnim organima zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji ne smatra opravdanim razlogom za otkaz ugovora o radu.

## **Krivični zakonik**

Izmjene i dopune Krivičnog zakonika usvojene su u junu 2013. godine radi usaglašavanja sa pravnom tekovinom Evropske unije, konvencijama Savjeta Evrope, pravnim standardima Evropskog suda za ljudska prava. Izmjene su se između ostalog odnosile i na zaštitu zaposlenih koji zbog opravdane sumnje prijave korupciju.

Član 224 Krivičnog zakonika propisuje sljedeće:

- (1) Ko se svjesno ne pridržava zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima iz rada i o posebnoj zaštiti na radu omladine, žena i lica sa invaliditetom i time drugom uskrati ili ograniči pravo koje mu pripada, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.
- (2) Ko otkáže ugovor o radu zaposlenom koji je zbog opravdane sumnje da je učinjeno krivično djelo sa obilježjima korupcije podnio prijavu ili se obratio nadležnim licima ili organima, kazniće se zatvorom do tri godine.



## **Stručno uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova djela Upravi policije**

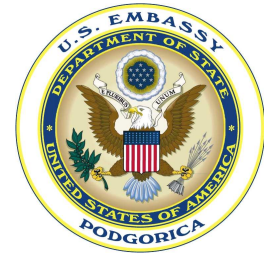
Stručnim uputstvom bliže se uređuju procedure prijavljivanja krivičnih djela sa elementima korupcije Upravi policije, postupanje ovlašćenog policijskog službenika po prijavama o korupciji, zaštite građana koji prijavljuju korupciju kao i način promovisanja procedure i zaštite. Uputstvo sadrži osnovna načela kojih treba da se pridržavaju ovlašćeni policijski službenici prilikom obavljanja policijskih poslova koja se odnose na: poštovanja ljudskih prava i dostojanstva lica; zakonitosti; podsticanja lica da prijavljuju korupciju; tajnosti i povjerljivosti; zabrane upotrebe podataka, suprotno svrsi za koju su prikupljeni.

## **Zakon o slobodnom pristupu informacijama**

Zakon o slobodnom pristupu informacijama garantuje pristup informacijama u posjedu organa vlasti u skladu sa sljedećim načelima: slobodnog pristupa informacijama, transparentnosti rada organa vlasti, prava javnosti da zna. Zakon reguliše procedure pristupa informacijama, kao i ograničenja pristupa pojedinim informacijama. Takođe, Zakonom je predviđena zaštita zaposlenom u organu vlasti koji, savjesno vršeći dužnost, objelodani informaciju koja sadrži podatke o zloupotrebi ili neregularnosti u vršenju javne funkcije ili službenog ovlašćenja, te se zaposleni ne može pozvati na odgovornost za povredu radne obaveze. Kaznenim odredbama Zakona za kršenje odredbe iz čl. 45 predviđena je novčana kazna u visini do 500 do 20 000 eura za pravno lice.

## **Zakon o zaštiti svjedoka**

Zakon o zaštiti svjedoka uređuje uslove i postupak za pružanje zaštite i pomoći svjedoku van suda



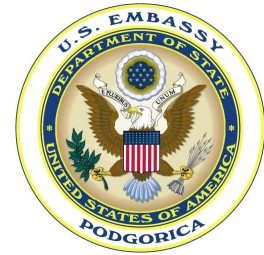
kada postoji osnovana bojazan da bi davanjem iskaza u cilju dokazivanja krivičnog djela, za koje je Zakonom predviđena mogućnost zaštite, bio izložen stvarnoj i ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu ili imovinu većeg obima, a druge mjere zaštite nisu dovoljne.

Zakon o zaštiti svjedoka zviždače štiti na indirektan način, obzirom da se program zaštite primjenjuje samo onda ako bez iskaza svjedoka ne može biti dokazano krivično djelo ili bi njegovo dokazivanje na drugi način bilo otežano imajući u vidu da se krivična djela korupcije veoma teško dokazuju bez svjedočenja.

## **Zakonik o krivičnom postupku**

Odredbe Zakonika o krivičnom postupku relevantne za zaštitu zviždača su odredbe koje se odnose na zaštitu svjedoka i prijavljivanje krivičnih djela. Zakonik o krivičnom postupku je propisao mogućnost primjene posebnih mjera za zaštitu svjedoka. Te mjere su sadržane u članovima 108-111 Zakonika i odnose se na sam pojam zaštićenog svjedoka, posebne načine učestvovanja i saslušavanja zaštićenog svjedoka, odlučivanje o posebnom načinu učestvovanja i saslušanja svjedoka i zaštita podataka od strane istražnog sudije, kao i dokaznu vrijednost iskaza zaštićenog svjedoka. To su dakle mjere koje imaju za cilj da se ne sazna ko je svjedočio, a ujedno imaju za cilj i fizičku zaštitu svjedoka za kog se sumnja da bi mogao biti ugrožen. Ove odredbe su značajne jer se svojstva zviždača i svjedoka mogu spojiti u jednom licu.

Prijavljivanje krivičnih djela regulisano je poglavljem Zakonika koje se odnosi na prekrivični postupak. Članom 227 je propisana dužnost državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih preduzeća i ustanova da prijave krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obaviješteni ili za koja saznaju na drugi način, da navedu dokaze koji su im poznati i preduzmu mjere da bi se sačuvali tragovi krivičnog djela, predmeti na kojima je ili pomoću kojih je učinjeno krivično djelo i drugi dokazi. Članom 228 je predviđeno prijavljivanje krivičnih djela od strane građana. Član 229 propisuje da se prijava podnosi državnom tužiocu, pisano ili usmeno. Član 230 –sadrže norme o dužnostima policije u vezi sa pronalaženjem počilaca, dokaza i obavještenja, kao i njihovim nadležnostima. Članovi 243, 244 i 245 uređuju nadležnosti javnog tužioca. Državni tužilac će obrazloženim rješenjem odbaciti prijavu ako iz same prijave proističe da prijavljeno djelo nije krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, ako je nastupila



zastarjelost ili je djelo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem ili ako postoje druge okolnosti koje isključuju gonjenje. Ako državni tužilac iz same prijave ne može ocijeniti da li su vjerovatni navodi prijave ili ako podaci u prijavi ne pružaju dovoljno osnova da može odlučiti da li će zahtijevati sprovođenje istrage ili ako je do državnog tužioca samo dopro glas da je izvršeno krivično djelo, a naročito ako je izvršilac nepoznat, državni tužilac će, sam ili posredstvom drugih organa, prikupiti potrebna obavještenja. Član 244 propisuje mogućnosti odlaganja krivičnog gonjenja. Član 245 se odnosi na odbacivanje krivične prijave iz razloga pravičnosti.

## INSTITUCIONALNI OKVIR ZA ZAŠTITU ZVIŽDAČA U CRNOJ GORI

Nacionalni institucionalni okvir karakterise nedostatak vertikalne komunikacije, nedostatak institucionalne forme koja bi se bavila isključivo zaštitom zviždača (što je praksa u common law sistemima), nepostojanje mreža za povezivanje zviždača, nedostatak jasne procedure tretmana zviždača, neadekvatna podrška javnosti i jasna uloga medija.

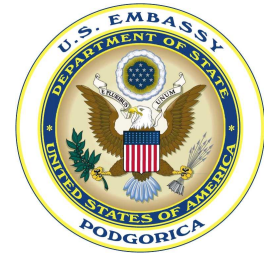
### Državni tužilac

Državni tužilac je jedinstveni i nezavisni državni organ odgovoran za gonjenje počinilaca zločina i ostalih krivičnih djela koji su gonjeni *ex officio*. Kako bi se uspješno suzbila korupcija, Kancelarija Vrhovnog državnog tužioca je osnovala odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, na čelu sa Specijalnim tužiocem, koji postupa pred Visim sudom. Isto odjeljenje vodi i prekrivični postupak, usmjerava rad policije i usvaja potrebne mjere sa ciljem otkrivanja krivičnih djela u okviru svoje nadležnosti, podnosi zahtjev za istragu, podnosi i definise optuznicu, i preduzima druge mjere predviđene zakonom, kao i mjere za oduzimanje i zaplijenjivanje imovine stecene kriminalnim aktivnostima.

### Uprava za Antikorupcijsku inicijativu

Drugo poglavlje Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije sadrži model preventivne politike kao što je uspostavljanje nezavisnog antikorupcijskog tijela koje bi bilo odgovorno za sprovođenje antikorupcijske politike i širenje svijesti o toj oblasti. Oni moraju da budu adekvatno opremljeni i sa dobro obučanim osobljem.

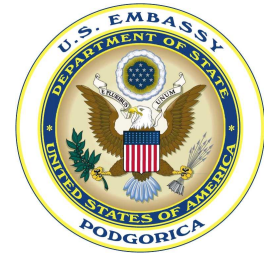




U skladu sa ovom obavezom, Agencija za antikorupcijsku inicijativu osnovana je Odlukom Vlade Crne Gore 2001. godine kao prvi organ za borbu protiv korupcije. Osnovni zadatak Agencije je prevencija korupcije i podizanje javne svijesti, kao i predlaganje ratifikacije i implementacije međunarodnih standarda, uz to, Agencija ima bitnu ulogu u pripremi antikorupcijskih zakona i u osnivanju drugih organa koje se bave borbom protiv korupcije. Prilikom reforme državne administracije, Agencija postaje Uprava za antikorupcijsku inicijativu čija je nadležnost značajno proširena 2007. godine. Ciljevi i zadaci Uprave za antikorupcijsku inicijativu definisani su izmijenjenim Akcionim planom za sprovođenje programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2012). Značajan dio aktivnosti odnosio se na implementaciju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Takođe, jako bitan dio aktivnosti proizilazi iz članstva u regionalnim inicijativama, pogotovo iz Regionalne antikorupcijske inicijative (RAI). U saradnji sa međunarodnim partnerima, UAI se prijavljuje za razne projekte, zadatke i uspostavlja rokove za njihovo sprovođenje. Ideje projekta razvijaju se tako da omoguće ili poboljšaju sprovođenje međunarodnih konvencija koje je Crna Gora potpisala.

UAI (Uprava za antikorupcijsku inicijativu) obavlja poslove koji se odnose na: propagandno-preventivno djelovanje, kao što su podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije i sprovođenje istraživanja o obimu, pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije; saradnju sa nadležnim organima u cilju izrade i implementacije propisa i programskih dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije; saradnju sa nevladinim i privatnim sektorom u cilju suzbijanja korupcije; saradnju sa državnim organima u postupku po prijavama korupcije koje uprava dobija od građana i drugih subjekata; iniciranje zaključivanja međunarodnih ugovora i primjene evropskih i drugih međunarodnih antikorupcijskih standarda i instrumenata; praćenje implementacije preporuka Grupe zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO); koordinaciju aktivnosti koje proizilaze iz primjene Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije; prikupljanje podataka o prijavama korupcije od organa koji primaju prijave i obradu prikupljenih podataka u analitičke svrhe; izdavanje odobrenja za obavljanje djelatnosti lobiranja; sertifikovanje i vođenje registra lobista; postupanje po prijavi protiv lobiste koji je prekršio zakon; pripremanje smjernica za izradu planova integriteta UAI obavlja i druge poslove koji proizilaze iz članstva u Vijeću za regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi i drugim međunarodnim organizacijama i institucijama, kao i druge aktivnosti u okviru svoje nadležnosti.

Žalbe Upravi za antikorupciju mogu se podnijeti lično, telefonom, poštom, putem e-maila i online. Uprava nema nadležnost da vodi istragu, ali njeni zvaničnici imaju obavezu da saslušaju podnosioca i sačine službenu bilješku. Nakon toga, Uprava podnosi zahtjeve policiji, jedinici



zaduženog za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala ili nekom drugom nadležnom organu. Cijeli proces je povjerljiv.

## **Uprava policije**

Policija posjeduje specijano organizovane, opremljene i obučene jedinice za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala čiji je rad uskladjen. Sektor kriminalističke policije sastoji se od sljedećih odjeljaka: Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala I korupcije, Odsjek za suzbijanje privrednog kriminala, Odsjek za posebne provjere, Odsjek za borbu protiv droga i krijumčarenje, Jedinica za zaštitu svjedoka.

Glavni zadatak Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije je analiza stanja i kretanja organizovanog kriminala, identifikovanje, praćenje i analiza tržišta za potencijalni organizovani kriminal, procjena ostecenja prouzrokovana organizovanim kriminalom, sprovođenje operativne aktivnosti u vezi sa grupama, pojedincima I formama organizovanog kriminala (organizacija, interakcija između više lica, profesionalizam, zloupotreba savremenih tehnologija, tajnost, povezanost sa pojedinim nosiocima političkih I zakonskih ovlaštenje, podjela rada).

Područne jedinice i filijale su jedinice organizovane na teritorijalnom principu i djeluju u saradnji sa Sektorom kriminalističke policije – Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, u borbi protiv organizovanog kriminala I korupcije.

U oktobru 2008. godine izdata su uputstva za « Stručni priručnik » o procedurama za prijavu krivičnih djela korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova krivična djela policiji. « Stručni priručnik » reguliše proceduru prijavljivanja krivičnih djela korupcije policiji, postupanje od strane policijskih službenika ovlašćenih da djeluju na osnovu optuzbi za korupciju, zaštitu građana koji prijavljuju korupciju i promociju procedure i zaštite. Prijavljivanje korupcije policiji može da se uradi na nekoliko načina: lično ili pismeno, postom, telefonom, faksom, putem e-maila, ili na drugi način. Ovlašćeni policijski službenik je obavezan da preduzme sve potrebne mjere kako bi se osigurala zaštita identiteta izvodača i sadržaja njihovih tužbi.

## **Poreska uprava**

Poreska uprava, pored utvrđivanja pojedinačnih poreskih obaveza za sva fizička I pravna lica,



poreske kontrole, obavlja administrativne poslove vezane za spriječavanje i otkrivanje krivičnih djela. U okviru Interne kontrole definisani su sljedeći ciljevi: sprečavanje korupcije, sprečavanje sukoba interesa, jačanje etike zaposlenih u skladu sa međunarodnim standardima i jačanje ugleda i povjerenja javnosti u Poresku upravu.

Na sajtu Poreske uprave, pored važnih informacija o poreskim propisima za poreske obveznike, naznačeno je da svaki evidentirani slučaj korupcije može biti prijavljen i putem telefona. Dakle, građani mogu na ovaj telefon prijaviti svaku aktivnost sa elementima korupcije. Mogu to učiniti i anonimno, ili putem potpisane prijave dostavljene u *impression box*.

### **Uprava carina**

Uprava carina, između ostalog, obavlja poslove koji se odnose na: carinski nadzor, carinjenje, sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela u carinskim procedurama.

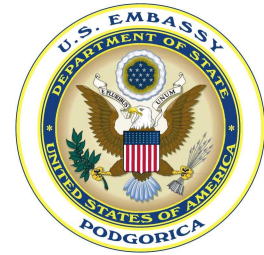
Uprava carina je uspostavila sistem « Otvorena linija » za podnošenje zahtjeva i žalbi od strane građana u cilju zaustavljanja krijumčarenja robe, droge, oruzja, trgovine ljudima i druge vrste carinskih prevara i javnog objavljivanja osoba koje krše propise. Žalba na postupanje carinskog službenika može se dostaviti lično ili pismenim putem njegovom pretpostavljenom, postom, putem sandučeta za pritužbe, Odjeljenju za unutrašnju kontrolu ili rukovodstvu Uprave carina.

### **Direkcija za javne nabavke**

U cilju sprečavanja korupcije u Direkciji za javne nabavke, razvijena su precizna uputstva o postupku prijavljivanja korupcije u javnim nabavkama i o načinu rješavanja pritužbi građana. Otvorena je i posebna telefonska linija za prijavu korupcije.

## **OCJENA TRENUTNOG STANJA**

Postojeći pravno-institucionalni ambijent za zaštitu „zviždača“ u Crnoj Gori neadekvatan je i nesvrshodan. Kao takav, destimulativno djeluje na potencijalne „zviždače“ i samim tim ne ostvaruje svoju primarnu funkciju – da doprinosi jačanju vladavine prave i zaštiti javnog interesa.



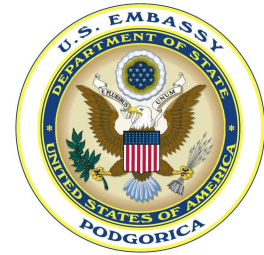
Osnovni problem predstavlja fragmentarno uređenje ove oblasti nizom propisa (Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o radu, Krivični zakonik, Stručno uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova djela Upravi policije i dr.) Potreban je konkretan i sveobuhvatan zakon koji bi, između ostalog:

- definisao pojam „zviždača“;
- propisao opseg primjene instituta „zviždanje“ (svi zaposleni ili samo državni službenici i namještenici);
- odredio protivpravna djela koja potpadaju pod institut „zviždača“;
- uredio postupak prijavljivanja i zaštite „zviždača“.

Sam pojam „zviždač“, kao ni sinonimni pojam „uzbunjivač“ koji se upotrebljava u uporednoj teoriji i praksi, nije explicite prepoznat u crnogorskom pozitivnom pravu. Elementi definisanja ovog pojma, kao što je rečeno, sadržani su u više propisa ali na bitno drugačiji način. Opseg djela čiji „zviždači“ se štite sagledava se različito ali je zajedničko da se koristi sintagma "krivična djela sa obilježijima korupcije". Upravo u korišćenju ove sintagme sadržan je i jedan od najvećih potencijalnih problema u praktičnoj primjeni rješenja iz posebnih zakona koja su usmjerena na zaštitu "zviždača". Naime, u crnogorskom krivično pravnom sistemu ne postoje grupisana krivična djela sa obilježijima korupcije, što otvara prostor za različita tumačenja o tome koja krivična djela spadaju u tu kategoriju krivičnih djela.

U direktnoj vezi sa definisanjem pojma "zviždač" je i pitanje **određivanja kažnjivih djela** čiji "zviždači" se štite. Svođenje zaštite samo u odnosu na krivična djela sa obilježijima korupcije neadekvatan je pristup i bilo bi opravdano da se uključe i sva druga krivična djela koja se gone po službenoj dužnosti. Ukoliko se, ipak, ostane pri stanovištu da se zaštita obezbjeđuje samo u odnosu na krivična djela sa obilježijima korupcije, neophodno je pristupiti izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika kojima bi se precizno definisala krivična djela koja spadaju u tu kategoriju. Takođe, zaštita treba da bude zagantovana u jednakoj mjeri za zapošljene i u javnom i u privatnom sektoru.

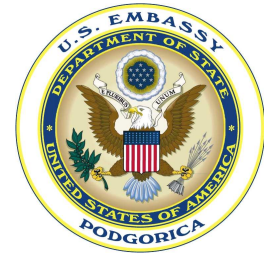
Kada je u pitanju **postupak prijavljivanja** kažnjivih djela od strane "zviždača", važeća rješenja ne obezbjeđuju adekvatnu zaštitu tih lica. Interne procedure obavještavanja o „zviždanju“ unutar poslodavca ne obezbjeđuju potpunu zaštitu u pogledu anonimnosti „zviždača“ i njihovih prava iz radno-pravnog odnosa. Jedan od glavnih nedostataka u tom smislu je i nepostojanje nezavisne



institucije kojoj bi se "zviždači" obraćali i koja bi obezbjeđivala visok nivo njihove zaštite u pogledu anonimnosti i radno-pravnog statusa. Sada postojeći sistem prijave korupcije omogućava građanima, odnosno zviždačima da kod 12 državnih organa prijave koruptivne ili druge nezakonite radnje. Međutim, iako je građanima na raspolaganju 12 telefonskih linija koje mogu koristiti radi prijavljivanja slučajeva korupcije, analizom broja primljenih prijava 2012. godine (209 prijava) u odnosu na 2011. godinu (223 prijave), vidi se da je da ukupan broj prijava u 2012. godini nešto manji u odnosu na 2011. godinu, a znatno manji u odnosu na neke NVO (npr. MANS preko 500)<sup>13</sup>. Trend smanjivanja broja prijava, koji se bilježi od 2012. godine, nastavljen i tokom prve polovine 2013. godine (ukupno 96 prijava). Još jedan nedostatak je nepostojanje statističkih podataka o ukupnom broju prijave korupcije od strane zviždača. Poreska uprava, Uprava carina i Uprava policije su Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014 definisane kao nadležni organi za realizaciju mjere izrade Izvještaja o rezultatima primjene mehanizma za prijavu korupcije unutar organizacije sa podacima o ukupnom broju prijava korupcije, kao i ukupnom broju prijava korupcije od strane zaposlenih. U VI Izvještaju o realizaciji mjera iz ovog Akcionog plana navedeno je da je ova mjera djelimično realizovana jer u Poreskoj upravi i Upravi policije u izvještajnom periodu nije bilo prijava koje bi ukazivale na koruptivno ponašanje službenika, dok je Uprava carina pripremila i objavila izvještaj na svojoj web stranici. Takođe, nije realizovana ni mjera „analiza primjene regulative koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju sa informacijama o ključnim problemima u primjeni regulative, broju prijava iz privatnog sektora, broju prijava iz državne uprave, broju pokrenutih istraga, broju podignutih optužnica, broju pravosnažnih sudskih presuda itd. Sve ovo ukazuje na nedostatak odgovarajućih pravnih i institucionalnih preduslova za zaštitu zviždača i njihovo stimulisanje za prijavljivanje korupcije unutar svojih organizacija.

Položaj Uprave za antikorupcijsku inicijativu od ključnog je značaja za stvaranje adekvatnog institucionalnog okvira za zaštitu "zviždača". Trenutni status koji ima ova Uprava (organ u sastavu Ministarstva pravde) neadekvatan je jer ne obezbjeđuje dovoljan stepen samostalnosti koji bi garantovao nepristrasnost u njenom radu. S toga, osim izrade sistemskog zakona o zaštiti zviždača, neophodno je formirati nezavisnu Agenciju za borbu protiv korupcije koja bi bila pozicionirana van sistema državne uprave i koja bi za svoj rad odgovarala direktno Skupštini

<sup>13</sup> Izvještaj o broju prijava o korupciji za period oktobar –decembar 2012, Izvještaj o broju prijava o korupciji za period januar –jun 2013. Uprave za antikorupcijsku inicijativu  
[http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=12:&Itemid=117](http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=12:&Itemid=117)

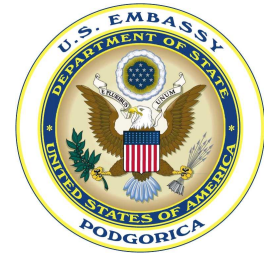


Crne Gore. U pogledu nadležnosti, u dijelu koji se odnosi na zaštitu "zviždača", Agencija treba da preuzme ulogu "kontakt tačke" kojoj će se obraćati potencijalni "zviždači", koja će procesuirati podatke o počinjenim krivičnim djelima prema nadležnim organima i koja će se starati o radno-pravnoj zaštiti "zviždača".

## PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE POSTOJEĆEG PRAVNOG OKVIRA

- Imajući u vidu da postojeći propisi ne uređuju na sveobuhvatan način zaštitu zviždača, neophodno je donijeti poseban zakon o zaštiti zviždača u javnom i privatnom sektoru. Ovim posebnim zakonom neophodno je ustanoviti jasne procedure za prijavu korupcije, precizno utvrditi nadležne institucije, višestruki sistem izveštavanja koji bi uključivao medije, parlamentarce i OCD kao zaštićene kanala za prijavu korupcije, jasne i detaljne mjere zaštite, sankcije, nagradu za motivaciju zaposlenih koji prijavljuju korupciju;
- Bilo bi veoma važno da ovaj sveobuhvatni zakon uklani sve nedoumice u vezi obima djela koja mogu biti prijavljena. Dakle, predmet zaštite treba da bude širok i ide dalje od korupcije, uključujući i bezbednost životne sredine, opasnosti za bezbjednost i zdravlje ljudi, zaštitu potrošača, neracionalno raspolaganje javnih resursa, dakle sva teška kršenja ljudskih prava koja ugrožavaju ili utiču na život, slobodu ili bilo koji drugi legitimni interes zaposlenih kao pojedinaca ili kao korisnika javnih usluga;
- Budući zakon treba da pođe od načela da se posebnim mjerama za zaštitu zviždača štiti jedino objelodanjivanje koje je u javnom interesu. Dakle, koncept dobre volje je veoma važno naglasiti, jer onemogućava zaštitu lažnog objelodanjivanja koja može prouzrokovati

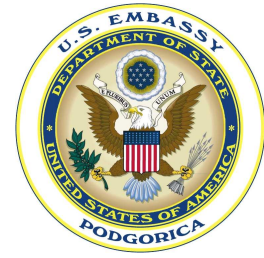




istu štetu kao nezakonito postupanje u javnom i privatnom sektoru;

- Zakon treba da obezbjedi zaštitu zviždača na način da njegov / njen identitet ne može biti objelodanjen bez njegovog/njenog pristanka. Pored identiteta, zakon treba da štiti zviždača od bilo kakvih štetnih posljedica nastalih kao rezultat zviždanja. Pod ovim se podrazumijeva zaštita od svih vrsta povreda , uključujući i otpuštanje, disciplinske mjere, maltretiranje , gubitak statusa i beneficija itd. Ukoliko čin zviždanja ne bi bio naveden kao osnov štetne odluke, treba uspostaviti takav sistem u kojem je na donosiocu štetne odluke teret dokazivanja da veza između zviždanja i štetne odluke ne postoji. Ukoliko je šteta ipak pretrpljena, naknada treba da bude pružena u što kraćem roku;
- Neophodno je urediti da se za „zviždanje” koriste interni mehanizmi,tj. da se uvijek zna kome zaposleni treba da se obrate i kakva su im prava u tom slučaju, u kojem roku treba da bude ispitana stvar koju su prijavili. Druga stvar koju treba urediti je kada se zaposleni može obratiti neposredno nekom drugom organu vlasti, preskačući internu proceduru i neposredno nadležne organe.
- Zviždači osim adekvatne zaštite, veoma često zaslužuju i da budu nagrađeni. Svakako sistem nagrađivanja je potrebno definisati na način da ne uzrokuje neke druge neželjene pojave. Pored toga, nagrade nikako ne trebaju biti samo novčane, već i u vidu pohvala, napredovanja na poslu itd.
- Neophodno je ojačati podršku javnosti zviždačima i demistifikovati ovaj pojam u crnogorskoj javnosti. Izuzetno je važno da javnost bude informisana o značaju zviždača, o tome da oni nisu špijuni, da djeluju u interesu javnog dobra.
- Edukacija javnosti podrazumijeva aktivno učešće organizacija civilnog društva i medija u percepciji korupcije kao negativne društvene pojave. Civilno društvo treba da igra dvostruku ulogu u ovom procesu. Profesionalni mediji i organizacije civilnog društva treba da budu priznati kao zaštićeni spoljnih kanala za zaštitu zviždača. U tom kontekstu treba da budu dobro organizovani , pripremljeni i edukovani o celom sistemu zaštite insajdera. Crnogorske OCD koje se bave pitanjima borbe protiv korupcije , demokratije i vladavine prava može odigrati ključnu ulogu u ovom procesu. Mnoge od njih posjeduju dragocjeno iskustvo u podizanju svijesti javnosti. Pored toga, prednost OCD je njihova relativno blizak odnos sa građanima, koji su upoznati sa njihovim aktivnostima. Zajedno





sa nezavisnim i profesionalnim medijima, OCD bi trebalo da preuzmu odredenu odgovornost u obezbeđivanju zaštite zviždača u Crnoj Gori.