

PRAKSA U PRIMJENI ZAKONSKIH RJEŠENJA ZA ZAŠTITU ZVIŽDAČA



Izdavač : Centar za razvoj nevladinih organizacija CRNVO
Naziv publikacije : Praksa u primjeni zakonskih rješenja za zaštitu zviždača

Za izdavača
Ana Novaković Đurović

Urednica publikacije
Ana Novaković Đurović

Autori publikacije:
Zorana Marković, Vladimir Radomirović i Bojan Bajić

Dizajn i štampa - Studio MOUSE - Podgorica
Tiraž 100 promjeraka

Publikacija je dio projekta **Neka se čuje i tvoj glas II**, koji sprovodi Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO),
uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)

Sadržaj

Uvod	2
Međunarodni kontekst razvoja zaštite zviždača	4
Međunarodni standardi	7
Zaštita zviždača u našem regionu	12
Sjeverna Makedonija	13
Hrvatska	14
Kosovo*	16
Srbija	16
Bosna i Hercegovina	23
* Republika Srpska	23
* Distrikt Brčko	24
* Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine	24
Crna Gora	33
Zaključci	41
Preporuke	43

1. Uvod

Korupcija još uvijek predstavlja jednu od najvećih prepreka na putu razvoja država i društva Zapadnog Balkana, koje se pored ovog problema suočavaju sa ozbiljnim ekonomskim, socijalnim i tehnološkim izazovima. U uslovima globalizacije koja se ogleda u umreženosti na svim poljima, korupcija ugrožava i univerzalni princip jednakosti građana pred zakonom.

Generalno, iako na pojavu korupcije utiče veliki broj faktora, jedan od najznačajnijih je vjerovatnoča otkrivanja koruptivnog ponašanja i adekvatna sankcija za takvo ponašanje. U tom kontekstu, ljudski resursi predstavljaju ključne kapacitete u borbi sa pomenutim izazovima. U savremenom svijetu prepoznato je da su zviždači ključni mehanizam u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Zviždači, najšire rečeno, su lica koja otkrivaju informacije u vezi sa određenom prijetnjom, prevarom ili bilo kakvom nelegalnom radnjom sa njihovog radnog mesta, u javnom interesu, i u skladu sa zakonom. Iz ovih razloga, često su izloženi brojnim rizicima, otpuštanju, viktimizaciji, maltretiranju, u ekstremnim slučajevima i psihičkoj torturi, što nalaže potrebu da se njihova zaštita adekvatno zakonski i institucionalno uredi. Sjedinjene Američke Države nesumnjivo predstavljaju uzor u pogledu obezbjeđivanja zaštite zviždača. Položaj zviždača u SAD-u reguliše čitav set propisa, a Nacionalna asocijacija zviždača zastupa njihove interese, obezbjeđuje podršku i pravnu pomoć. Uvidajući značaj zviždača, i Evropska unija se okrenula uspostavljanju jedinstvenog pravnog okvira za njihovu zaštitu.

Društva u tranziciji, suočavaju se sa sličnim preprekama u procesu stvaranja preduslova za vladavinu prava i integracija u porodicu evropskih demokratskih država. Uspjeh ovog procesa zavisi od jasno definisanih zakona i njihove striktne primjene, stvaranja demokratskih institucija, postojanja snažne političke volje i sposobnosti za borbu protiv korupcije. Preduslov za uspješnu borbu protiv korupcije je funkcionalan antikorupcijski institucionalni i zakonodavni okvir, te dosljedno spovođenje zacrtanih politika.

Crna Gora i druge zemlje u regiji, suočene su sa mnogim izazovima na svom evropskom putu. Jedan od najozbiljnijih fenomena je svakako korupcija, kao poseban faktor rizika koji ograničava investicije i ekonomski rast, adekvatnu valorizaciju nacionalnih resursa i podriva vladavinu prava, te na taj način značajno umanjuje mogućnost sprovođenja procesa reforme. U tom kontekstu, u regionu je potrebno osigurati adekvatnu pravnu zaštitu "zviždača" u zakonodavnom sistemu, s obzirom na njihov značaj i ulogu u prevenciji i suzbijanju korupcije.4422

Publikacija „Praksa u primjeni zakonskih rješenja za zaštitu zviždača“ predstavlja prikaz najboljih međunarodnih praksi u oblasti zaštite zviždača, kao i pregled institucionalih i pravnih rješenja na nivou zemalja članica EU: Velika Britanija, Francuska i Italija.

Osim toga, u publikaciji je obrađen Regionalni kontekst zaštite zviždača sa posebnim osvrtom na zakonska rješenja koja su usvojena u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori sa osvrtom na kvalitet zakonskih rješenja i praksu, odnosnu primjenu propisa.

Publikacija je namijenjena donosiocima odluka, jer pruža detaljan pregled međunarodne, evropske i regionalne prakse, sa savjetima i smjernicama u pravcu definisanja što boljih politika za zaštitu zviždača.

Namijenjena je i nevladinim organizacijama, koje na međunarodnom planu predstavljaju aktere posebno prepoznate u segmentu zaštite zviždača ali i iniciranja donošenja kvalitetnih zakona u ovoj oblasti.

Takodje, publikacija je namijenjena medijima, i svim građanima zainteresovanim za oblast zaštite zviždača.

Zorana Markovic, koautorka publikacije
Ana Novakovic, urednica publikacije

2. Međunarodni kontekst razvoja zaštite zviždača

U posljednjih četrdeset godina širom svijeta razvio se sistem pravne i faktičke zaštite zviždača i omogućavanja istraživanja njihovih prijava, najprije u Sjedinjenim Američkim Državama – od 1978. godine – zatim u Ujedinjenom Kraljevstvu 1998. a od tada u desetak država Evrope i još na desetine u ostatku svijeta, dok je 2019. usvojena Direktiva o zaštiti zviždača na nivou Evropske unije.

U SAD se pojam zviždača vezuje za aktivistu Ralfa Nejdera (Ralph Nader) koji je šezdesetih godina 20. vijeka postao poznat po uspješnoj pravnoj i političkoj kampanji protiv velikih proizvodača automobila, koji su svjesno na puteve izbacivali nebezbjedne automobile iako su i njihovi testovi pokazivali da će vozači i putnici u tim automobilima biti izloženi velikom riziku. Dok su proizvođači tvrdili da nema dokaza da su njihovi automobili nebezbjedni, Nejder je uz pomoć zaposlenih u automobilskim kompanijama koji su mu dostavljali informacije, utvrdio da su istraživanja bila lažirana, da su čelnici kompanija znali šta rade ali da su namjerno proizvodili nebezbjedne automobile kako bi smanjili troškove i povećali zaradu¹.

Za Nejdera se vezuje i popularizacija termina “whistleblower” (duvač u pištaljku/zviždač), koji se iz SAD kasnije proširio na ostatak svijeta. Tokom ranih šezdesetih, taj termin je u štampi korišćen rijetko, ponekad je čak označavao i kriminalce, ali zahvaljujući Nejderu a posebno konferenciji koju je 1971. godine održao u Vašingtonu i publikaciji “Whistleblowing” nastaloj posle te konferencije, ovaj pojam je postao sinonim za hrabru osobu koja pomaže da se izbjegne neka opasnost ili ispravi nepravilnost.

U to vrijeme, nekoliko zviždača postaju heroji američke javnosti. Njujorški policajac Frenk Serpico razotkriva ubistvene veze vrha policije sa dilerima droge, što dovodi do reforme policije u Njujorku; naučnica Karen Silkwood upozorava na opasnost od eksplozija u nuklearnim elektranama; neimenovani izvor “Vašington posta” iz FBI-ja nazvan “Duboko Grlo” dostavlja dokaze da predsjednik Ričard Nikson prisluškuje opozicionu Demokratsku stranku; bivši vojnianalitičar Danijel Elsberg novinarima dostavlja tajni izvještaj (Pentagon Papers) sa podacima o ratu u Vijetnamu². Oni su dodatno doprinijeli da sazrije ideja o potrebi pravne zaštite zviždača.

Preteča američkih zakona o zaštiti zviždača ipak je jedan propis još iz druge polovine 19. vijeka, tačnije iz perioda građanskog rata u toj zemlji, kada je predsednik Abraham Lincoln potpisao zakon kojim se građanima omogućuje da i sami tuže firme za koje znaju da su oštetile saveznu vladu. Tim

¹ Mueller, Tom: Crisis of Conscience; Riverhead Books New York, 2019

² O svima su snimljeni popularni filmovi: Serpico (režija Sidni Lumet, glavna uloga Al Paćino), Silkwood (režija Majk Nikols, glavna uloga Meril Strip), Svi predsednikovi ljudi (režija Alan Pakula, glavne uloge Robert Redford i Dastin Hofman), The Pentagon Papers (režija Rod Holkomb, glavna uloga Džejms Spejder).

zakonom uvedeno je pravilo iz starorimskog prava *qui tam*, da građanin može sam da zastupa vladu, odnosno da dobije odštetu od firme koja je prevarila državu.

Jasno je zašto su zviždači u posebnom položaju da otkriju ovakve prevare: kao zaposleni ili u firmi koja vara državu ili u nekom državnom organu oni prvi imaju informacije o prevarama. Ovaj zakon (False Claims Act) bio je zaboravljen sve do sredine osamdesetih godina prošlog vijeka, kada ga je “oživio” senator Čarls Grasli uz podršku Ralfa Nejdera. Do 2019. godine savezna vlada je kroz taj zakon u budžet vratila više od 62 milijarde dolara, a više od 71% slučajeva pokrenuto je zahvaljujući zviždačima koji su dali dokaze o korupciji³. Od kazne koju država izrekne kompaniji uhvaćenoj u prevari a koja prelazi iznos od milion dolara, prosječno se zviždaču isplaćuje 10-15 odsto, pa je False Claims Act (“Zakon o lažnom potraživanju”) postao unosan vid zarade za mnoge advokate koji su se specijalizovali za zastupanje zviždača.

U međuvremenu, u SAD je usvojeno još nekoliko zakona koji štite zviždače u sektorima kao što su nuklearna bezbjednost, prevare na berzanskom tržištu, podmićivanje inostranih zvaničnika. Prema riječima Toma Divajna, advokata iz organizacije Projekat za odgovornu vlast (Government Accountability Project) iz Vašingtona, koji se zaštitom zviždača bavi više od 40 godina, SAD sada usvajaju “četvrту generaciju” zakona o zaštiti zviždača.

U Ujedinjenom Kraljevstvu, zakon kojim se štite zviždači usvojen je 1998. godine i zove se Zakon o otkrivanju u javnom interesu (Public Interest Disclosure Act, skraćeno PIDA). Za razliku od SAD, gde su zakoni usvojeni prvenstveno zbog otkrivanja finansijskih zloupotreba, u britanskom kontekstu povod su dale dvije tragedije⁴. Prva se desila 1987. godine, kada je 180 ljudi nastrandalo na britanskom brodu koji je potonuo neposredno po napuštanju belgijske luke Zebriž, a druga 1988. kada je 170 ljudi poginulo u eksploziji naftne platforme u Sjevernom Moru, dvjesta kilometara od škotske obale.

I u jednom i u drugom slučaju istragom je utvrđeno da su zaposleni u kompanijama (pomorskoj i naftnoj) znali da postoje problemi – predugačke smjene kapetana, dotrajala oprema – ali da su se plašili da o tome obavjeste nekog van firme. Stručna javnost bila je sigurna da bi na stotine života bilo spašeno da su zaposleni bili ohrabreni da probleme prijave nekom državnom organu.

Zakon o otkrivanju javnom interesu (PIDA) odnosi se na radnike koji trpe štetne posljedice zbog prijave nepravilnosti poslodavcu, nadležnom državnom organu⁵ ili javnosti. Iako se primenjuje više od dvadeset godina, PIDA još nije dala rezultate koje je stručna javnost očekivala⁶. Na primjer,

³ https://en.wikipedia.org/wiki/False_Claims_Act

⁴ <https://www.lindermeyers.co.uk/whistleblowing-just-what-amounts-to-the-public-interest/>

⁵ Spisak nadležnih organa dostupan je na sajtu britanske vlade: <https://www.gov.uk/government/publications/blowing-the-whistle-list-of-prescribed-people-and-bodies--2/whistleblowing-list-of-prescribed-people-and-bodies>

⁶ Zakon je opasan za zviždače jer ljudi misle da imaju veću zaštitu nego što im on zapravo daje, rekao je jedan od autora zakona <https://www.changeofdirection.eu/assets/uploads/BLUEPRINT%20-%20Safe%20or%20Sorry%20-%20Whistleblower%20Protection%20Laws%20in%20Europe%20Deliver%20Mixed%20Results.pdf>

sudija koja je prijavila štetu po budžet, morala je da vodi četvorogodišnji sudske spor samo da bi Vrhovni sud utvrdio da zakon može da se primjenjuje i na sudije⁷.

Trenutno nekoliko nevladinih organizacija i stručnjaka vode kampanju za poboljšanje PIDA ili za usvajanje potpuno novog zakona o zaštiti zviždača.

Na nivou Evropske unije zaštita zviždača bila je do prošle godine neregulisana – neke članice EU imale su zakone o zaštiti zviždača, neke su ih deklarativno štitile kroz zakone o radu dok u praksi te zaštite nije bilo, a veliki broj nije pružao nikakvu posebnu zaštitu zviždačima. To će se promijeniti u naredne dvije godine, pošto je krajem 2019. na snagu stupila Direktiva EU o zaštiti zviždača pa će svih 27 članica do 2021. godine morati da usvoje zakone ili da izjmene postojeće zakone u skladu sa ovom direktivom.

Do promjene u odnosu EU prema zaštiti zviždača došlo je zbog skandala sa utajom poreza u Luksemburgu, koju je razotkrio službenik revizorske kuće PricewaterhouseCoopers (PwC) Antoan Deltur (Antoine Deltour). On je novinarima dostavio dokaze kako velike evropske kompanije kriju svoje prihode da ne bi plaćale porez u zemljama u kojima ostvaruju milionsku zaradu. Deltur je otpušten a prijetio mu je i zatvor u Luksemburgu, ali je njegovo uzbunjivanje doprinijelo da EU konačno usvoji pravila o zaštiti zviždača.

Kao i u svim ostalim oblastima u EU, najveća pažnja usmjerena je na Njemačku, koja nema zakon o zaštiti zviždača i bila je do kraja protivnik usvajanja posebne direktive a naročito ideje da zviždači ne moraju da obavijeste poslodavca o nepravilnosti koju su uočili već da mogu da izvrše takozvano spoljašnje uzbunjivanje (da podnesu prijavu nekom državnom organu)⁸. U konačnoj verziji teksta izjednačeni su unutrašnje i spoljašnje prijavljivanje tako da zviždači mogu da se opredijele između jednog i drugog ili da izvrše oba u isto vrijeme.

Ako je u posljednjih četrdeset godina ustanovaljeno da je zbog zaštite cijelog društva potrebno zaštитiti one koji su na izvoru informacija o zloupotrebljama, onda je pred nama period u kojem će značaj zviždača dalje rasti, kao i potreba da se obezbijedi snažan pravni i institucionalni okvir da oni slobodno iznesu svoje informacije i da budu zaštićeni od odmazde svojih poslodavaca ili države.

⁷ Da li sudija može da bude zviždač? <https://www.rlb-law.com/briefings/employment/can-a-judge-be-a-whistleblower/>

⁸ https://pistaljka.rs/scms/public/media/files/bilten/08_Bilten_Pistaljka.pdf

3. Međunarodni standardi

a. Pojam zviždača

Prema istraživanjima sprovedenim u cijelom svijetu zviždači, odnosno zaposleni u nekoj organizaciji, otkrivaju i do deset puta više prevara nego državni organi (policija, tužilaštvo, državni revizori). Tako istraživanje Udruženja ovlašćenih istražitelja prevara (Association of Certified Fraud Examiners, ACFE⁹) iz godine u godinu navodi da su zaposleni najčešći izvor informacija o prevarama – po posljednjem izveštaju za 2020. godinu oni otkrivaju 50 odsto prevara. Isto istraživanje pokazuje da organizacije koje imaju jaku zaštitu zviždača trpe manje posljedice korupcije, brže je otkrivaju i imaju dvostruko manje troškove od organizacija koje nemaju zaštitne programe. Prema ovom istraživanju, 7% zaposlenih će o uočenoj nepravilnosti obavijestiti državne organe. Ovaj nizak postotak stručnjaci tumače strahom od odmazde poslodavca ali prije svega strahom zaposlenih da se ništa neće promijeniti čak i ako izvrše spoljašnje prijavljivanje, da *nema svrhe*¹⁰.

Kao što je rečeno u uvodu, pojam zviždača prenijet je u ostatak svijeta iz SAD, koje su prve štitile zaposlene i druge građane koji ukažu na neku nezakonitost. Pojam “whistleblower” tako je snažno, zahvaljujući filmovima i medijima, ušao u upotrebu da neke zemlje i nemaju svoje izraze za taj pojam (Njemačka), a bukvalan prevod ovog termina ušao je i u crnogorsko zakonodavstvo. Bez obzira na terminološke razlike, pravna definicija zviždača vrlo je slična u svim jurisdikcijama: to je fizička osoba koja uoči neku zloupotrebu i o njoj obavijesti svog poslodavca, nadležni državni organ ili javnost.

i. Definicija zviždača u britanskom zakonodavstvu

Zakon o otkrivanju u javnom interesu (PIDA) navodi da pravo na sudsku zaštitu imaju *radnici* (workers) koji trpe štetne posljedice zbog otkrivanja neke informacije koja je u *javnom interesu*. Pojam radnika uključuje stalno zaposlene ali i na drugi način radno angažovane osobe – na osnovu ugovora o angažovanju trećih lica, preko agencija za zapošljavanje, kao i medicinske sestre i babice na obuci u državnim bolnicama i lica na profesionalnoj obuci.

Zaštitu mogu da dobiju samo osobe koje pruže informacije koje su od javnog značaja – nije dovoljno da se na primjer iznese mišljenje o radu poslodavca ili da se prenose nepotvrđene informacije. Nije bitno da li osoba kojoj se dostavlja informacija već zna tu informaciju. Zviždač ne može dobiti sudsku zaštitu ako se protiv njega povede disciplinski postupak zbog nelegalnog načina na koji je došao do informacije¹¹.

⁹ <https://acfepublic.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>

¹⁰ Stiven Kon (Stephen Kohn), američki advokat i predsednik organizacije Nacionalni centar za zviždače (National Whistleblower Center) iz Vašingtona https://pistaljka.rs/public/fck_files/file/ZastitaUzbunjivaca/PrezentacijaKohn.pdf

¹¹ U jednom predmetu, zaposleni nije dobio zaštitu iako je prijavio da IT sistem škole nije bezbedan jer je hakovao taj sistem da bi dokazao da je u pravu. Škola mu je dala otkaz zbog hakovanja i sud je utvrdio da je to u skladu sa zakonom <https://protect-advice.org.uk/what-is-a-protected-disclosure-43a-of-the-public-interest-disclosure-act-1998/>

U sudskoj praksi do 2013. razvilo se pitanje da li zviždač koji prijavi štetu samo po sopstveni interes ima pravo na zaštitu. Sud je u jednom predmetu pružio zaštitu zaposlenom koji je ukazao da je lično oštećen a da pritom nije bilo nikakve štete po javni interes. S obzirom na činjenicu da u britanskom pravu važi precedent, uslijedilo je još nekoliko predmeta u kojima su sudovi presudili u korist zaposlenih koji su ostali bez očekivane zarade, na primjer. Zbog toga je zakon izmenjen 2013. kako bi se preciziralo da mora biti zadovoljen kriterijum javnog interesa. Međutim, kad je jedan viši menadžer prijavio svog poslodavca zbog toga što mu nije isplatio naknadu, sud je stao na stanovište da je to bilo zaštićeno prijavljivanje jer osim tog menadžera još stotinu njegovih kolega nije dobilo naknade pa je prijava bila u interesu više lica¹².

ii. Definicija zviždača u francuskom zakonodavstvu

Prema zakonu usvojenom u decembru 2016. godine (takođevani Zakon Sapin II) zviždač (*lanceur d'alerte*) je fizičko lice koje *bez ličnog interesa i u dobroj vjeri* otkrije ili prijavi neki zločin, prekršaj, kršenje međunarodne obaveze, kršenje zakona ili podzakonskih akata, ili tešku prijetnju javnom interesu o kojima ima lično saznanje. Pravo na sudsку zaštitu imaju osobe, i to ne isključivo zaposleni u nekoj organizaciji, koje su prijavile ili svjedočile o krivičnim djelima u vezi sa korupcijom, trgovinom uticajem, iznudom, nezakonitim bogaćenjem na kamati, zloupotrebotom javnih sredstava ili favoritizmom¹³.

Zviždači se mogu obratiti državnim organima, i to naročito onima koji regulišu poslovanje banaka i osiguravajućih kuća i regulatoru za finansijsko tržište. Zviždač koji otkrije informaciju zaštićenu bankarskom ili poslovnom tajnom neće biti krivično gonjen pod uslovom da je otkrivanje te informacije bilo neophodno i proporcionalno interesu da se za nju sazna. Od ovoga su izuzete informacije u vezi sa ljekarskom tajnom, nacionalnom odbranom i advokatskom tajnom, što znači da osobe koje iznose informacije pokrivene ovim tajnama mogu krivično odgovarati.

Poslodavac ne smije zviždača staviti u nepovoljniji položaj zbog iznijete prijave, ovo uključuje i vođenje disciplinskog postupka. U sudskom postupku teret dokazivanja je obrnut: poslodavac mora da dokaže da disciplinski postupak nema veze sa podnošenjem prijave. Sudski postupci za zaštitu zviždača su hitni.

Međutim, ako se ocjeni da je zviždač imao *lošu vjeru* on može biti kažnjena zatvorom do pet godina i novčanom kaznom od 45.000 evra¹⁴.

Zviždač mora da ispunji kumulativnu obavezu da djeluje *bez ličnog interesa i u dobroj vjeri*. Prethodna sudska praksa u Francuskoj pokazuje da sudovi *lični interes* definišu kao finansijski interes, što znači da u Francuskoj menadžer koga smo pomenuli u britanskom kontekstu, ne bi imao pravo na zaštitu jer je imao sopstveni interes u vidu kad je prijavio poslodavca. *Dobru vjeru*, s

¹² <https://united-kingdom.taylorwessing.com/en/whistle-blowing-and-the-public-interest-test-where-are-we-now>

¹³ Član 6 Zakona o transparentnosti, borbi protiv korupcije i modernizaciji ekonomskog života
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000032319792&type=contenu&id=2&typeLoi=proj&legislature=14>

¹⁴ <https://www.osborneclarke.com/insights/whistleblowing-a-new-regulation-in-france-in-january-2018/>

druge strane, francuski sudovi procenjuju na osnovu prakse Evropskog suda za ljudska prava tako što u obzir uzimaju:

- da li je zviždač imao osnovan razlog da vjeruje da je informacija tačna
- da li je iznošenjem informacije zaštićen javni interes
- da li je zviždač imao lični motiv, lično nezadovoljstvo ili očekivanje da će lično imati korist, uključujući nezakonitu korist¹⁵

Zakon daje prednost unutrašnjoj prijavi, tako da zviždač mora da objavesti svog neposredno pretpostavljenog, poslodavca ili ovlašćeno lice kod poslodavca (obaveza poslodavaca da uvedu procedure za prijavljivanje precizirana je uredbom Vlade iz aprila 2017. godine¹⁶). Tek posle toga, ako poslodavac ne preduzme mјere da otkloni nezakonitost ili nepravilnost, zviždač može da obavijesti nadležni državni organ. Nakon toga, ako državni organ ne preduzme ništa, može obavijestiti javnost. Međutim, u slučaju neposredne opasnosti, zviždač može “preskočiti” unutrašnje prijavljivanje i odmah obavijestiti državni organ ili javnost. Stručnjaci procenjuju da će ovo pitanje biti najspornije u primjeni zakona.

Prema podacima sa kraja 2018. godine, pred sudovima je riješeno ukupno sedam predmeta u vezi sa zviždačima. Od toga, tri spora su dobili zviždači¹⁷.

iii. Definicija zviždača u italijanskom zakonodavstvu

Zakonom usvojenim 30. novembra 2017. godine koji je stupio na snagu krajem iste godine, zviždač (*segnalante*) je fizičko lice zaposleno u javnom sektoru koje Nacionalnoj službi za antikorupciju (ANAC), sudske vlasti ili revizorima podnese prijavu o kršenju zakona za koje je saznalo zahvaljujući svom radnom odnosu. Odredbe o zaštiti koje imaju zaposleni u javnom sektoru odnose se i na zaposlene u privatnim firmama koje isporučuju robu ili usluge javnom sektoru.

Zviždač ne smije da trpi štetne posljedice u vidu otkaza, premeštaja na drugo radno mjesto ili bilo kog organizacionog akta kojim se direktno ili indirektno utiče na radno-pravni status zviždača.

ANAC ima obavezu da svaku prijavu istraži ili proslijedi Vladi ili drugom nadležnom organu na dalje istraživanje. Poslodavcima je uvedena obaveza da obezbijede kanal za unutrašnje prijavljivanje, kao i kanal za anonimno prijavljivanje. Dobar dio zakona odnosi se na kazne koje ANAC može da izrekne poslodavcu koji se sveti zviždaču ili poslodavcu koji nije uveo kanale za unutrašnje prijavljivanje ili ti kanali nisu u skladu sa zakonom. Kazne se izriču fizičkim licima, ne pravnom licu, i mogu biti između 5.000 i 50.000 evra.

¹⁵ <https://www.littler.com/publication-press/publication/decrypting-new-whistleblower-law-france>

¹⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034443268&categorieLien=id>

¹⁷ Podaci iz međunarodnog istraživanja Samante Fajnstin (Samantha Feinstein), iz nevladine organizacije Government Accountability Project iz Washingtona

iv. Definicija zviždača u Direktivi EU

Direktivom o zaštiti zviždača¹⁸, donijetom 2019. godine, Evropska unija se opredijelila za obuhvatnu zaštitu ljudi koji prijavljuju štetu po ekonomski interes ili pravo Unije. Direktiva znači da će sve članice EU do decembra 2021. godine morati da usvoje posebne zakone o zaštiti zviždača ili da postojeće zakone prilagode odredbama Direktive.

Po definiciji iz Direktive, ona se primjenjuje na osobe koje podnose prijave, a koje su *zaposlene u privatnom ili javnom sektoru* i stekle su informacije o povredama u poslovnom okruženju uključujući, barem, sljedeće osobe: radnike, samozaposlene, dioničare i članove upravnih odbora, volontere, neplaćene stažiste, osobe koje rade pod nadzorom ugovarača, podugovarača i dobavljača. Ova Direktiva primjenjuje se i na osobe koje podnose prijave, a čiji radni odnos tek treba da započne, u slučajevima kada je ta osoba saznala za povredu tokom postupka zapošljavanja ili tokom pregovora prije sklapanja ugovora.

Osoba koja podnosi prijavu ispunjava uslove za zaštitu u skladu s ovom Direktivom ako u trenutku podnošenja prijave ima *opravdane razloge da vjeruje da su informacije koje se otkrivaju tačne i da su obuhvaćene područjem primjene ove Direktive (dobra vjera)*.

Odredba Direktive koja je izazvala najviše pažnje i oko koje će tek biti rasprave kad se budu usvajali nacionalni zakoni jeste ona da se od osoba koje podnose prijave u načelu traži da prvo moraju koristiti interne kanale (moraju da obavijeste poslodavca) da bi doatile sudsku zaštitu. Iako su navedeni izuzeci u kojima se može ići na spoljašnju prijavu (poslodavac bi nanio štetnu radnju u slučaju interne prijave; postoji opasnost od uništenja dokaza; postoji neposredna opasnost život ili zdravlje ljudi ili po životnu sredinu; zviždač je po službenoj dužnosti morao da izvrši spoljašnju prijavu; prijavljuje se krivično djelo), davanje prednosti unutrašnjem prijavljivanju moglo bi dovesti do ugrožavanja zviždača, kao i ugrožavanja javnog interesa.

b. Dobra vjera

Pojam *dobre vjere* postoji u više evropskih zakona o zaštiti zviždača i najčešće se definiše kao odsustvo ličnog interesa (prijava mora biti upućena u javnom interesu) i odsustvo nemoralnih zahtjeva (kao što je lično napredovanje u službi, želja da se napakosti nadređenom ili neke druge zadnje namjere). Evropski sud za ljudska prava¹⁹ procjenjuje ove motive kad odlučuje o zahtjevu zviždača, ali u nekim državama se motivi zviždača ne ispituju.

Tako je Ujedinjeno Kraljevstvo od 1998. do 2013. u zakonu imalo odredbu o dobroj vjeri, ali kako je ona dovela do ispitivanja motiva zviždača u sudskim postupcima umjesto da u fokusu bude sama prijava, zakon je izmjenjen i iz njega izbačena dobra vjera.

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0218&from=EN>

¹⁹ <https://rm.coe.int/factsheet-on-whistleblowers-and-their-freedom-to-impart-information-ma/16807178d9>

c. Vrsta zaštite

Zaštita zviždača može biti sudska i administrativna. Sudsku zaštitu pružaju sudovi opšte nadležnosti (osnovni ili viši) i ona je zbog procedure neminovno sporija od administrativne ali zato mnogo snažnija.

Administrativnu zaštitu pružaju agencije ili druga državna tijela ili organi. U Srbiji je to ranije bila Agencija za borbu protiv korupcije, u Holandiji organ koji se zove Kuća za zviždače, u Crnoj Gori Agencija za sprečavanje korupcije, u Bosni i Hercegovini Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, u Hrvatskoj Pučki pravobranitelj. Administrativna zaštita brža je od sudske ali zviždačima ne nudi potpunu zaštitu od odmazde. Dodatno, organi koji pružaju administrativnu zaštitu mogu vršiti i istrage, čime se pojačava pritisak na poslodavca koji vrši odmazdu nad zaposlenim. Administrativna istraga može biti dio zaštite zviždača, ali samo ako taj organ ima pristup svim aktima poslodavca i ako rješenja organa proizvode pravne posljedice po poslodavcu. U Srbiji, Agencija za borbu protiv korupcije ima ovlašćenja za administrativne istrage i neki od zviždača kojima je ta agencija dala status uzbunjivača rekli su da im je pokretanje istrage bilo neka vrsta zaštite od daljeg progona.²⁰ Administrativnu zaštitu mogu ograničiti ustavne ili druge nadležnosti iz zakona pa ona može postati neefikasna.

U Kraljevini Holandiji administrativnu zaštitu pruža Kuća za zviždače²¹ (doslovno: Kuća za zvonare, po ljudima koji su u holandskoj istoriji bili zaduženi da zvonjavom upozore građane na požar ili dolazeću poplavu), organ formiran zakonom, koji ima nadležnost da prima prijave zviždača, istražuje ih i štiti zviždače od odmazde. Kuća za zviždače još nema dovoljno kapaciteta da obavlja ovaj obiman posao, a bila je uzdrmana skandalom kad je otkriveno da je jedan zaposleni odavao informacije o zviždačima vojnoj bezbjednosnoj službi.

²⁰ Pištaljka, Dve godine zaštite: Svedočenja uzbunjivača <https://pistaljka.rs/public/banners/svedocenja-uzbunjivaca-cir.pdf>

²¹ Huis voor Klokkelaars <https://www.huisvoorklokkelaars.nl/>

4. Zaštita zviždača u našem regionu

Iako pisani tragovi o zaštiti osoba koje ukazuju na kršenje zakona sežu još u srednji vijek²², naslanjajući se na rimsко i vizantijsko pravno nasljeđe, u našem regionu se zaštiti zviždača posebna pažnja poklanja tek u poslednjih desetak godina. Ovome su doprinijeli slučajevi korupcije i drugih zloupotreba o kojima su pisali mediji a koje su razotkrili upravo zviždači. Treba napomenuti da je u većini zemalja osim unutrašnje potrebe i podrške da se zviždači zaštite, postojala i podrška zapadnih država i organizacija kao što su Savjet Evrope, Evropska unija, OEBS i ambasade Sjedinjenih Američkih Država, Ujedinjenog Kraljevstva i Kraljevine Holandije ili privatnih fondacija kao što je Fondacija za otvoreno društvo.

Prije nego što su usvojeni posebni zakoni o zaštiti zviždača, zaposleni koji ukazuju na korupciju, ali i na druge oblike kršenja zakona, bili su formalno-pravno zaštićeni odredbama zakona o radu ili zakona o državnim službeicima koje se odnose na prijavljivanje korupcije. Tako hrvatski Zakon o radu iz 2014. godine²³ propisuje da obraćanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tjerima državne vlasti u dobroj vjeri ne predstavlja opravdan razlog za otkaz. U srpskom Zakonu o državnim službenicima navodi se da državni službenik ili namještenik koji prijavi korupciju "uživa zaštitu u skladu sa zakonom", ali ta zaštita nije dalje precizirana²⁴. Osim u Zakonu o državnim službenicima, zaposleni koji prijavljuju korupciju bili su prepoznati i u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, koja je 2011. usvojila Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju²⁵ (uzbunjivača). Ovaj pravilnik odnosio se samo na stalno zaposlene u državnom sektoru (lica sa ugovorima o radu na neodređeno vreme) i važio je samo za prijave korupcije, ne i za druga djela. **Crnogorski Zkon o državnim službenicima i namještenicima namještenicima²⁶** uveo je pojam zviždača u pravni sistem Crne Gore i propisivao da zaposleni koji je nadležnom organu podnio prijavu o saznanju da je izvršeno krivično djelo protiv službene dužnosti, ili krivično djelo ili radnja sa obilježijima korupcije, ima zaštitu od svih oblika diskriminacije. Zaposleni je bio dužan da svog neposrednog rukovodioca pisano obavijesti o podnošenju prijave, dok je u slučaju vođenja spora zbog povrede nekog prava zaposlenog, teret dokazivanja na organu koji je donio odluku kojom su povrjeđena

²² **Član 139 Dušanovog zakonika (1349. godina):** Meropsima u zemlji carstva mi, da nije vlastan nijedan gospodar išta protiv zakona, osim što je carstvo mi zapisalo u zakoniku, to da mu rabota i daje. Akoli mu učini što nezakonito, zapoveda carstvo mi, da je vlastan svaki meropah parničiti se sa svojim gospodarem, ili s carstvom mi, ili s gospodom caricom, ili s crkvom, ili s vlastelom carstva mi, ili s kim bilo, da ga nije vlastan ko zadržati od suda carstva mi, osim da mu sudije sude po pravdi, a ako meropah dobije parnicu protiv gospodara, da mu zajemči sudija carstva mi, kako da plati gospodar merophu sve na rok, i potom da nije vlastan onaj gospodar učiniti zlo merophu.

²³ Zakon o radu, "Narodne novine Republike Hrvatske", broj 93/2014, od 30.7.2014.

²⁴ **Član 23a Zakona o državnim službenicima Republike Srbije:** Državni službenik ili nameštenik dužan je da pismeno obavesti neposredno prepostavljenog ili rukovodioca ako u vezi sa obavljanjem poslova radnog mesta dođe do saznanja da je izvršena radnja korupcije od strane funkcionera, državnog službenika ili nameštenika u državnom organu u kojem radi.

Državni službenik ili nameštenik iz stava 1. ovog člana od dana podnošenja pismenog obaveštenja uživa zaštitu u skladu sa zakonom.

²⁵ http://www.podaci.net/_gSRB/propis/Pravilnik_o_zastiti/P-zlpsko03v1156.html

²⁶ **Zakon o državnim službenicima i namještenicima** <http://www.sluzbenilist.me>

prava zaposlenog. Pored ovoga, **Izmjenama i dopunama Zakona o radu**²⁷, u cilju proširenja primjene instituta zaštite „zviždača“ i na zaposlene u privatnom sektoru, odnosno na sva lica u radnom odnosu, stalnom i privremenom uvodi se obaveza zaposlenog da obavijesti poslodavca o bitnim okolnostima koje utiču ili bi mogле uticati na obavljanje poslova, kao i o svakoj vrsti potencijalnih opasnosti za život i zdravlje zaposlenih i nastanak materijalne štete. Pored ovoga, uvode se I odredbe koje eksplicitno pružaju zaštitu zaposlenih koji prijave korupciju, pa je Zakon propisivao da zaposlenom koji u dobroj namjeri poslodavcu prijavi da postoji osnov sumnje za postojanje krivičnog djela sa obilježjima korupcije ne može, iz tog razloga uskratiti ili ograničiti bilo koje pravo iz radnog odnosa.

Sjeverna Makedonija

Zakon o zaštiti zviždača (*ukažuvača*) donijet je u novembru 2015. godine²⁸. Prema ovom zakonu, zviždač može biti lice koje ima zasnovan radni odnos na neodređeno i određeno vrijeme u instituciji, odnosno pravnom licu u kojem vrši prijavu, kandidat je za zapošljavanje, kandidat za volontera ili praktikant u instituciji ili pravnom licu u vezi sa kojim vrši prijavu, lice koje je bilo volontер ili praktikant u instituciji, odnosno pravnom licu u vezi sa kojim vrši prijavu, lice koje je po bilo kom osnovu angažovano ili je bilo angažovano za vršenje poslova od strane institucije, odnosno pravnog lica u vezi sa kojim vrši prijavu, lice koje je po bilo kom osnovu trenutno ili je bilo u faktičkom odnosu ili drugom odnosu saradnje sa institucijom, odnosno pravnim licem u vezi sa kojim vrši prijavu, lice koje koristi ili je koristilo usluge institucije, odnosno pravnog lica u javnom i privatnom sektoru u vezi sa kojim vrši prijavu. Zakon prepoznaje tri vrste prijave (unutrašnja, spoljašnja, javna) i pruža određenu sudsку zaštitu.

Ono što se može ispostaviti kao problem u primjeni ovog zakona jesu ubacivanje pojmove *javnog interesa* i *dobre namjere*. Javni interes je definisan kao zaštita osnovnih sloboda i prava čovjeka i građanina priznatih kroz međunarodno pravo i utvrđenih Ustavom Republike Makedonije, sprečavanje opasnosti po zdravlje, odbranu i bezbjednost, zaštita životne sredine i prirode, zaštita privatne svojine i slobode tržišta i preduzetništva, vladavina prava i sprečavanje kriminala i korupcije. Ovakvom definicijom sužava se mogućnost podnošenja prijave i dobijanja sudske zaštite, a zviždaču se dodatno prijeti *dobrom namjerom*. Iako se navodi da zviždač ne mora da dokazuje da je prilikom podnošenja prijave imao dobru namjeru, za očekivati je da se pred sudom poslodavac upusti u raspravu o namjeri zviždača, što će suđenje pretvoriti u suđenje zviždaču a ne u postupak za zaštitu zviždača.

O tome kakva je dosadašnja primjena zakona govori i to da se ne može pronaći mnogo zvaničnih podataka. U analizi koju je objavila Platforma građanskih organizacija za borbu protiv korupcije

²⁷ Izmjene i dopune Zakona o radu <http://www.sluzbenilist.me/>

²⁸ Zakon o zaštiti zviždača (ukažuvača): <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%87%D0%B8.pdf>

navodi se da nema političke volje za primjenu zakona²⁹. „Najčešći izgovor za inertnost u primjeni zakona je nedostatak resursa, odnosno to da ne postoje materijalni i tehnički uslovi“, kaže Sladana Taseva, predsednika organizacije Transparentnost Makedonija. Građanima nije jasno šta je to zviždač, a državni organi ne preduzimaju dovoljno aktivnosti za njegovu primjenu niti su do kraja spremni za prijem informacija od zviždača, navodi se u ovoj analizi.

Jedan podatak je ilustrativan: od ukupno 1314 javnih institucija koliko ih ima u Sjevernoj Makedoniji, svega 79 ima ovlašćeno lice za prijem informacija od zviždača.

Hrvatska

Republika Hrvatska se opredijelila da zviždača definiše kao „prijavača nepravilnosti“ u zakonu koji je na snazi od 1. jula 2019. godine³⁰ i da njegov status veže za obavljanje poslova kod poslodavca (nešto uže nego u Srbiji ali šire nego u Francuskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu)³¹. *Obavljanje poslova* definiše se kao radni odnos, rad izvan radnog odnosa, volontiranje, vršenje dužnosti, ugovori o djelu, studentski poslovi, sudelovanje u postupcima zapošljavanja u svojstvu kandidata, kao i svako drugo sudjelovanje u djelatnostima pravne ili fizičke osobe.

„Poslodavac je tijelo javne vlasti te fizička ili pravna osoba prema zakonu kojim se uređuju radni odnosi i fizička ili pravna osoba kod koje prijavitelj nepravilnosti obavlja poslove. Poslodavac koji zapošljava najmanje pedeset osoba dužan je uspostaviti unutarnje prijavljivanje nepravilnosti“, navodi se u zakonu i dodaje da su „povezane osobe bračni ili izvanbračni drug, životni partner ili neformalni životni partner, srodnici po krvi u ravnoj liniji, srodnici u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja, srodnici po tazbini do drugog stupnja, skrbnik, partner – skrbnik djeteta te posvojitelj odnosno posvojenik te druge fizičke i pravne osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanima s prijaviteljem nepravilnosti“.

Štetna radnja je svako činjenje ili nečinjenje u vezi s prijavom nepravilnosti kojom se prijavitelju nepravilnosti ili povezanim osobama ugrožavaju ili povređuju prava odnosno kojim se te osobe stavljuju u nepovoljan položaj.

Propisana je sudska zaštita prijavitelja nepravilnosti, uključujući privremenu mjeru, a odredbe o sudskej zaštiti definišu rokove za podnošenje tužbe od tri godine od dana kada je prijavitelj saznao za štetnu radnji, odnosno pet godina od kada je štetna radnja poduzeta, te oslobođanje od plaćanja sudske taksi (pristojbi) u postupcima sudske zaštite vezanim uz prijavljivanje nepravilnosti.

²⁹ Aleksandar Pisarev: Da li je i koliko operativan Zakon o zaštiti zviždača? http://antikorupcija.mk/uploads/records/file/CEP%20grantee_%20ACP_%20%D0%98%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%87%D0%BA%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%BA-%20%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%84%D0%BD%D0%80%20%D0%9F%D0%BD%D1%81%D0%BD%D1%80%D0%BD%D0%85%D0%BD%D0%82.pdf

³⁰ <https://www.zakon.hr/z/1927/Zakon-o-za%C5%A1iti-prijavača-nepravilnosti>

³¹ Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, članak 3: *prijavač je fizička osoba koja prijavljuje nepravilnosti koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca*

Propisane su tri vrste prijavljivanja – unutarnje, vanjsko i javno razotkrivanje. Za vanjsko prijavljivanje nadležan je Pučki pravobranitelj (ombudsman), kojem se mogu prijaviti nepravilnosti definisane kao kršenje zakona i drugih propisa te nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima EU koje predstavlja ugrožavanje javnog interesa, a koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca. On nadalje ima obavezu da ispita prijavu, ocijeni da li su povrijedena prava prijavitelja i prijavu dostavi nadležnom organu. Prijavitelj može prijavu uputiti i nadležnom državnom organu koji ima obavezu da u roku od trideset dana preduzme mjere i podnese izveštaj o tim mjerama Pučkom pravobranitelju.

Kako se navodi u izveštaju ombudsmana³², očekivanja prijavitelja su bila velika, jer su smatrali da će po ZZPN-u biti zaštićeni ako prijave bilo koju nepravilnost, pa i povrede pojedinačnih prava, što ipak ne ulazi u domen ovog zakona: „Od 21 prijave pučkoj pravobraniteljici u 2019. u kojima se izričito poziva na ZZPN i prijavljuje nepravilnosti i/ili traži zaštita, šest ih se odnosi na nepravilnosti u tijelima državne uprave, po pet u pravnim osobama s javnim ovlastima i trgovackim društvima u kojima RH (*Republika Hrvatska*) ili JLP(R)S (*jedinice lokalne područne (regionalne) samouprave*) imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, tri u pravnim osobama koje obavljaju javnu službu te po jedna koja se odnosi na nepravilnosti u tijelima JLP(R)S i kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu, dok smo u jednom slučaju otvorili predmet na vlastitu inicijativu, nakon medijskih natpisa koji su ukazivali na moguću primjenu ZZPN-a.”

Prijave u kojima su se isključivo prijavljivale nepravilnosti, bez navoda o mogućem stavljanju u nepovoljan položaj, pravobranitelj je prosleđivao nadležnim organima: tužilaštvu, državnom inspektoratu, tjerima ovlašćenim za upravni nadzor, agenciji za finansiranje i ugovaranje programa i projekata EU, Povjereniku za informacije i drugima. Neke su prijave, pored ukazivanja na nepravilnosti, sadržavale i navode o stavljanju prijavitelja u nepovoljan položaj, a u nekim se isključivo ukazivalo na stavljanje u nepovoljan položaj. Takođe, primane su i prijave koje su već bile dostavljene tjerima ovlašćenim za postupanje po njihovom sadržaju ili su nepravilnosti već javno razotkrivene, ali su prijavitelji smatrali da o njima treba obavijestiti i pučku pravobraniteljicu.

U izveštaju se navodi da su svi postupci u toku, da je zakon još nov, ali se najavljuje da će ovaj organ dobiti dovoljno budžetskih sredstava da ojača rad na prijavama zviždača i da će se tokom 2020. godine pokazati efikasnost samog zakona.

Podaci o sudskim postupcima još nisu dostupni, ali je Hrvatska u zakon unijela bitne odredbe da zviždači ne plaćaju sudske takse i da se u sudski postupak mogu umješati organizacije koje se bave borbom protiv korupcije ili zaštitom ljudskih prava.

³² Izveštaj Pučke pravobraniteljice za 2019. godinu

Kosovo^{*33}

Kosovo je neku vrstu zakona dobilo još 2011, ali je taj zakon već po samom nazivu (Zakon o zaštiti doušnika)³⁴ bio daleko od standarda zaštite prijavitelja nepravilnosti. Njime nije bila predviđena nikakva posebna zaštita ljudi koji prijave štetu po javni interes.

Novi zakon kosovska skupština usvojila je krajem 2018. godine³⁵, a međunarodne organizacije su imale ulogu tokom pisanja nacrtu zakona (kancelarija Saveta Evrope u Prištini).

Procesom pisanja nacrtu rukovodilo je ministarstvo pravde, a konsultacije su održane sa nevladinim sektorom kao i sa predstavnicima nevladinih i državnih organizacija iz Srbije (Pištaljka), Hrvatske (Ministarstvo pravosuđa) i Crne Gore (Agencija za sprječavanje korupcije).

Iako je nacrtom zakona bilo je predviđeno da se uvede privremena sudska mjera, po ugledu na Srbiju, ta je odredba bez obrazloženja izbrisana iz teksta neposredno pred posljednje glasanje u skupštini. Podataka o primjeni ovog zakona nema.

Srbija

Zakon o zaštiti uzbunjivača³⁶ usvojila je Narodna skupština Republike Srbije u novembru 2014. godine, stupio je snagu 4. decembra iste godine a počeo je da se primjenjuje u junu 2015. godine. Tokom šest mjeseci pripreme, organizovane su početne obuke za postupajuće sudije kako bi sudstvo bilo pripremljeno da donosi presude po novom zakonu.

Zakon o zaštiti uzbunjivača napisan je na inicijativu Pištaljke, uz podršku zapadnih institucija i organizacija kao što su Savjet Evrope i USAID. U radu na nacrtu zakona, osim predstavnika Pištaljke, učestvovalo je i dvoje uzbunjivača.

i. Definicija zviždača u srpskom zakonodavstvu

Prema odredbama ovog zakona **uzbunjivanje je** otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povjereni, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbjednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmjera.

Uzbunjivač je fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.

³³ Naziv u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN br. 1244

³⁴ Zakon o zaštiti doušnika (informanata) <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18303>

³⁵ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18303>

³⁶ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html

Dakle, uzbunjivač (zviždač) *može biti praktično svako fizičko lice*, bez obzira na to da li je zaposleno, na drugi način radno angažovano ili je samo korisnik usluga državnih i drugih organa. Radno angažovanje definisano je kao radni odnos, rad van radnog odnosa, volontiranje, vršenje funkcije, kao i svaki drugi faktički rad za poslodavca.

Zabranjeno je preuzimanje štetne radnje prema uzbunjivaču, odnosno „svako činjenje ili nečinjenje u vezi sa uzbunjivanjem kojim se uzbunjivaču ili licu koje ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač ugrožava ili povređuje pravo, odnosno kojim se ta lica stavljuju u nepovoljniji položaj“. Zaštitu kao uzbunjivači imaju i osobe povezane sa uzbunjivačem, osobe pogrešno označene kao uzbunjivači (pogrešno označene od strane poslodavca koji preuzima štetnu radnju), osobe koje traže informacije, kao i oni koji su do informacija o kršenju zakona došli obavljajući svoju službenu dužnost.

Propisane su **tri vrste uzbunjivanja**:

- unutrašnje,
- spoljašnje
- uzbunjivanje javnosti.

Unutrašnje uzbunjivanje započinje dostavljanjem obaveštenja poslodavcu (sva pravna lica sa deset i više zaposlenih moraju imati ovlašćeno lice za prijem obaveštenja i pravilnik o unutrašnjem uzbunjivanju), a uzbunjivač može u isto vrijeme izvršiti uzbunjivanje nadležnom državnom organu - *spoljašnje uzbunjivanje*. Za *uzbunjivanje javnosti* propisana su određena ograničenja, ali zakonom su date mogućnosti da uzbunjivač obavijesti javnost i bez obavještavanja poslodavca i da ipak uživa sudsku zaštitu od štetne radnje.

Zakonom *nije propisana definicija javnog interesa*, pa su u praksi sudsku zaštitu dobijale i osobe koje su trpile odmazdu jer su prijavile štetu samo po sopstveni interes. Takođe, *nije definisana ni dobra vjera*, što je olakšalo odlučivanje sudova i spriječilo moguće manipulacije poslodavaca, ali postoji odredba o zabrani zloupotrebe uzbunjivanja za koju je jedina sankcija uskraćivanje zaštite. Zloupotreba podrazumjeva kumulativno da:

- 1) lice zna da informacija kojom se vrši uzbunjivanje nije istinita;
- 2) pored zahtjeva za postupanje po informaciji zahtijeva i protivpravnu korist.

Poslodavac može na suđenju iznijeti dokaze da je uzbunjivač namjerno posao informaciju za koju je znao da je laž i da je tražio protivpravnu korist, ali sud to ne obavezuje da ne zaštititi uzbunjivača. Važno je da nikakva kaznena odredba ne postoji za zloupotrebu uzbunjivanja, čime su interesi uzbunjivača dodatno zaštićeni, odnosno smanjena mogućnost da poslodavci manipulišu podacima i dokazima kako bi izdejstvovali sudsku kaznu za uzbunjivača.

Zakonom je propisana *sudska zaštita* uzbunjivaču, odnosno *privremena sudska mjeru* koja omogućava da se uzbunjivač zaštititi od štetne radnje do pravosnažnog okončanja sudskog postupka.

ii. Primjena Zakona o zaštiti uzbunjivača (2015-2020)

Zakon o zaštiti uzbunjivača počeo je da se primjenjuje 5. juna 2015. godine posle šestomesečnog odlaganja tokom kojeg su organizovane početne obuke za sudije prekršajnih, osnovnih, viših i apelacionih sudova, kao i Upravnog suda. Samo sudije koje su prošle obuku i imaju sertifikat Pravosudne akademije mogu da sude u uzbunjivačkim predmetima.

U junu 2015. godine donesen je podzakonski akt, Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja kod poslodavca³⁷, koji bliže propisuje postupak unutrašnjeg uzbunjivanja kod poslodavaca sa više od deset zaposlenih. Poslodavcima je dat rok do decembra 2015. da donesu unutrašnje pravilnike u skladu sa pravilnikom (pravilnik su definisani minimalni standardi a poslodavci su imali mogućnost da pravilnike prilagode svojim potrebama). Po isteku tog roka, inspekcija rada provjeravala je da li su neki poslodavci ispunili obavezu da donesu pravilnik, imenuju ovlašćeno lice za prijem obavještenje od uzbunjivača i upoznaju sve radno angažovane sa pravima i obavezama iz Zakona o zaštiti uzbunjivača. Inspekcija rada izrekla je tokom 2016. godine nekoliko kazni velikim poslodavcima koji nisu ispunili obaveze iz Zakona³⁸.

Visoki savjet sudstva, Vrhovni kasacioni sud i Ministarstvo pravde unijeli su u sudske upisnike posebnu oznaku za predmete uzbunjivanja: UZ. Ta oznaka olakšala je praćenje predmeta.

Već u prvim danima primjene Zakona o zaštiti uzbunjivača, zahvaljujući javnoj kampanji koju su finansirali Ministarstvo pravde i USAID, podnijeto je na desetine prijava nadležnim državnim organima i sudovima podnijeti prvi predlozi za određivanje privremenih mjera³⁹.

Iako je zakonski rok za odlučivanje o privremenoj mjeri osam dana, prva dva uzbunjivača, obojica iz sektora prosvjete, čekala su pet mjeseci na odluke⁴⁰ - jedan je dobio zaštitu, drugi nije. Posle ovih početnih problema, sudovi su vrlo brzo donosili odluke, već u decembru 2015. Viši sud u Sremskoj Mitrovici donio je privremenu mjeru za svega dva dana od dana podnošenja. To je bila prva privremena mjeru u privatnom sektoru⁴¹.

Jednu od tih prijava podnijela je i Marija Beretka, zaposlena u komunalnoj inspekciji Novog Sada, u takozvanoj službi „zelenog pauka“ koja kažnjava vlasnike automobila parkiranih na zelenim površinama.

Marija Beretka je uočila da njeni nadređeni „opraštaju“ kazne ljudima koji imaju novca ili „veze“ a da se siromašnim sugrađanima redovno naplaćuju kazne za nepropisno parkiranje. Ona je prijavu

³⁷ https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_nacinu_uzbunjivanja.html

³⁸ Izjava predstavnika Inspektorata za rad na konferenciji povodom prve godine primene Zakona o zaštiti uzbunjivače, Beograd, septembar 2016. godine

³⁹ Ministarstvo pravde Republike Srbije objavljuje godišnje izveštaje o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/14518/izvestaji-o-primeni-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca.php>

⁴⁰ <https://pistaljka.rs/home/read/518>

⁴¹ <https://pistaljka.rs/home/read/528>

podnijela policiji, koja je odmah na nalog tužilaštva započela istragu. Kada su šefovi inspekcije saznali za istragu, Beretku su premjestili na drugo, niže, radno mjesto a na isti način osvetili su se i njenom kolegi i kumu Zoranu Pandurovu, koji joj je pomogao da sastavi prijavu policiji.

Oboje su podnijeli predloge za određivanje privremene mjere i sud ih je vratio na stara radna mjesta (Viši sud u Novom Sadu najprije je odbio predlog Marije Beretke tvrdeći da prijavu nije podnijela „ovlašćenom organu“, ali je privremenu mjeru odobrio osnovni sud). Potom su i Beretka i Pandurov dobili prvostepene presude u svoju korist, a sredinom 2017. godine i pravosnažne presude. Beretka je postala prvi uzbunjivač u Srbiji sa pravosnažnom presudom⁴², a Pandurov prvo lice povezano sa uzbunjivačem koje je dobilo takvu presudu⁴³. Grad Novi Sad je morao da im isplati odštetu i o svom trošku objavio presude u dnevnim novinama.

Šta se dešavalo sa istragom korupcije? Načelnici inspekcije pokušali su da zataškaju tragove tako što su falsifikovali upisnike, ali je Beretka prethodno iskopirala dokumentaciju što je tužilaštvu i policiji pomoglo da utvrde falsifikate. I Beretka i Pandurov bili su od velike pomoći nadležnom zamjeniku javnog tužioca tako da je predmet bio potpuno dokumentovan, što je ubrzalo suđenje. Načelnik inspekcije osuđen je na uslovnu kaznu zatvora i to je bio prvi slučaj da je prijava uzbunjivača dovela do osuđujuće presude nekom javnom funkcioneru⁴⁴.

Prema podacima Pištaljke, do aprila 2020. godine više od trideset uzbunjivača dobilo je sudsku zaštitu, od toga je petnaestoro njih dobilo pravosnažne presude u svoju korist. Sudska statistika je u ovoj oblasti nepouzdana jer ne bilježi predmete po uzbunjivaču već po podnijetim tužbama. Tako jedan isti uzbunjivač može da se pojavi u nekoliko predmeta (pred osnovnim sudom, pred višim sudom, pred Upravnim sudom), što daje nepreciznu statistiku⁴⁵.

Prema posljednjim podacima Vrhovnog kasacionog suda, svi sudovi u Srbiji su tokom 2019. godine primili 152 nova predmeta u vezi sa zaštitom uzbunjivača⁴⁶, što je povećanje za trideset predmeta u odnosu na 2018. godinu. Vrhovni sud primjećuje da postoji određeni broj predmeta koji nije pravosnažno riješen ni tri godine od dana podnošenja inicijalnog akta i traži od predsjednika sudova da ubrzaju te postupke jer iako predmeti u vezi sa uzbunjivanjem „nisu brojni, njihov je značaj veliki“.

Mada ne postoji zbirna statistika u vezi sa brojem prijava koje su upućene poslodavcima i nadležnim državnim organima, Ministarstvo pravde pravi godišnje izveštaje o primjeni Zakona o zaštiti uzbunjivača u kojima na osnovu ankete prati broj prijava u postupcima unutrašnjeg i spoljašnjeg uzbunjivanja u ministarstvima.

⁴² <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/134/chronika/2762013/prva-pravosnazna-presuda-u-korist-uzbunjivaca.html>

⁴³ <https://pistaljka.rs/home/read/634>

⁴⁴ <https://rs.n1info.com/Vesti/a392482/Bivsi-načelnik-inspekcije-osudjen-po-prijavi-uzbunjivaca.html>

⁴⁵ Na samom početku primene Zakona, jedna osoba podnела je više od sedamdeset zahteva za privremenu meru, što je u statistici zavedeno kao sedamdeset posebnih brojeva i time je iskrivljena tačna slika.

⁴⁶ Godišnji izveštaj o radu sudova u Republi Srbiji u 2019. godini

Prema posljednjem izveštaju Ministarstva pravde, za tri godine primjene Zakona (2015-2018) zabilježeno je ukupno 108 slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja u svim ministarstvima. Od toga, najviše u Ministarstvu unutrašnjih poslova (48) i Ministarstvu odbrane (34), što je s jedne strane neuobičajeno jer je reč o takozvanim ministarstvima sile, zatvorenim sistemima u kojima ima više povjerljivih dokumenata nego u drugim ministarstvima. Međutim, ako se uzme u obzir da ova ministarstva imaju i najveći broj zaposlenih, onda podaci o broju unutrašnjih prijava nisu neobični.

Ministarstvo pravde navodi da je broj unutrašnjih prijava povećan i da to povećanje sagovornik iz jednog ministarstva objašnjava time da su zaposleni shvatili kako mogu da zaštite svoja prava. Ovo je i priznanje da državni organi nisu dovoljno jasno svim zaposlenima predočili prava iz Zakona o zaštiti uzbunjivača.

Ministarstvo pravde nema nikakvu evidenciju o broju prijava u postupcima unutrašnjeg uzbunjivanja kod drugih poslodavaca, van ministarstava. Podaci Pištaljke govore da su 2019. godine poslodavcima podnijete ukupno 142 prijave, što je pad u odnosu na rekordnu 2018. godinu, kada je bilo 168 prijava. Ovu statistiku treba uzeti s rezervom, jer obuhvata samo osobe koje su se javile Pištaljci da zatraže pravni savjet.

Što se tiče spoljašnjeg uzbunjivanja, Ministarstvo pravde se oslanja na podatke Pištaljke, koje ćemo i mi citirati. Kao i sa unutrašnjim uzbunjivanjem, i ovde je riječ samo o osobama koje su se direktno javile Pištaljci, dakle broj ne predstavlja ukupan zbir svih slučajeva. Tokom 2019. godine registrovane su 102 osobe koje su podnijele prijave nadležnim državnim organima – najviše tužilaštvu 28 (pad u odnosu na 2018. godinu kada ih je bilo 59) i ministarstvima (37, povećanje u odnosu na 2018. godinu kada ih je bilo 32).

iii. Efikasnost sudske zaštite, obuke sudija i javnih tužilaca

Opredjeljenje da se uvede sudska zaštita uzbunjivača pokazalo se kao opravdano⁴⁷ jer sudovi imaju snagu da svojim rješenjima uzbunjivače vrate na radno mjesto sa koga su otpušteni ili da nadoknade štetu koju su pretrpjeli zbog otkrivanje neke zloupotrebe. U nekoliko slučajeva koje je Pištaljka vodila, poslodavci su odbili da primjene sudske odluke pa su advokati Pištaljke podnijeli krivične prijave protiv odgovornih lica, nakon čega su sudske odluke bile izvršene. Kao primjer možemo uzeti slučaj Visoke poslovne škole u Blatu, gdje je predavač Goran Perić bio otpušten pošto je ukazao na sukob interesa osobe koju je škola plaćala dok je u isto vrijeme odlučivala o akreditaciji te iste škole. Pošto je Perić dobio pravosnažnu sudsку presudu u svoju korist, direktor škole odbio je da sproveđe tu presudu tvrdeći da u školi nema slobodnog radnog mjesta. Protiv direktora je podnijeta krivična prijava za neizvršavanje sudske odluke i on je u prvom stepenu osuđen da plati 30.000 dinara. Novčani iznos nije veliki ali krivična osuda znači da taj čovjek više neće moći da bude direktor nijedne državne ustanove. Pomenuti direktor je neposredno poslije ovoga smijenjen, a novi direktor zaposlio je zviždača Perića. Krivični postupak okončan je oslobođanjem bivšeg direktora.

⁴⁷ Prilikom pisanja nacrta Zakona, Zaštitnik građana i Agencija za borbu protiv korupcije odbili su ideju da preuzmu deo nadležnosti u vezi sa administrativnom zaštitom uzbunjivača.

Jedan od ključnih elemenata za uspješnu primjenu Zakona bile su obuke sudija i javnih tužilaca. Pištaljka je kroz projekat koji je finansirala Delegacija EU u Srbiji i u saradnji sa Pravosudnom akademijom tokom 2017. i 2018. počela sa održavanjem naprednih obuka za sudije, kao i početnih obuka za javne tužioce. Ove obuke i dalje se nastavljaju uz podršku drugih donatora (Kraljevina Norveška, Telekom Srbija, USAID) i do sada ih je prošlo gotovo 1.000 sudija i više od 200 javnih tužilaca.

U saradnji sa Republičkim javnim tužilaštvom, Pištaljka je osim obuka javnih tužilaca, tužilačkih pomoćnika i saradnika, objavila i Priručnik za postupanje javnih tužilaca po krivičnoj prijavi uzbunjivača koji će biti osnova za dalji rad u istraživanju zloupotreba koje prijavljuju uzbunjivači.

iv. Značaj privremene sudske mjere

Kao što je već rečeno, privremena sudska mjera omogućava da se uzbunjivač prema kome je preduzeta štetna radnja hitnom odlukom suda vrati na staro radno mjesto ili da mu se na drugi način nadoknadi učinjena šteta. Ova odredba je, može se reći, *srce* Zakona o zaštiti uzbunjivača jer omogućava uzbunjivaču da nastavi život, da prima platu i da ne brine o egzistenciji dok traje sudski postupak (privremena mjera traje do okončanja sudskega postupka).

Sudovi su vrlo dobro reagovali na privremenu mjeru, čemu je doprinijelo učešće sudije Snežane Andrejević na obukama i njeno insistiranje da se usvajanjem prijedloga za privremenu mjeru ne čini nikakva šteta poslodavcu a da se uzbunjivaču pomaže da prebrodi težak period u životu.

Prema podacima Pištaljke (predmeti koje su vodili advokati Pištaljke) podnijeta su 34 prijedloga za određivanje privremene mjere, a usvojen je 21. Ako se izuzme Upravni sud, koji se drži Zakona o opštem upravnom postupku i ne određuje privremene mjere, prosječan rok u kojem je donijeta odluka je nešto više od 20 dana (zakonski rok je osam dana). Rekord u brzini postavio je Viši sud u Pirotu – jedan dan, dok je maksimalni rok u kojem je odlučio Viši sud u Beogradu, koji ima najviše predmeta, 40 dana.

v. Uzbunjivanje o tajnim podacima

Uzbunjivanje javnosti kada su u informaciji sadržani tajni podaci nije dozvoljeno. Kada je Vlada usvojila nacrt Zakona o zaštiti uzbunjivača, Pištaljka je tražila da se ova odredba izmjeni i da se precizira da se tajnim podacima smatraju isključivo podaci vezani za nacionalnu odbranu, spoljne odnose i spoljne ekonomske odnose⁴⁸, ali su i Vlada i skupština odbili ovaj predlog, sa obrazloženjem da bi to bilo u suprotnosti sa Zakonom o tajnosti podataka⁴⁹. Pištaljka je smatrala da će poslodavci zloupotrebiti ovu odredbu i da će razne podatke proglašavati tajnim kako bi prikrili zloupotrebe i sprječili da njihovi zaposleni o tim zloupotrebama obavijeste nadležne državne organe

⁴⁸ U skladu sa preporukama Saveta Evrope.

⁴⁹ Pretpostavljajući da će u primeni Zakona doći do problema u vezi sa uzbunjivanjem tajnim podacima, Pištaljka je od profesora Pravnog fakulteta u Beogradu Igora Vukovića naručila studiju na tu temu, koja se može pročitati u publikaciji „Glasna Pištaljka“: https://pistaljka.rs/public/banners/glasna_pistaljka_publikacija.pdf

ili javnost (novinare). Prema Zakonu, ako su u informaciji sadržani tajni podaci, uzbunjivač mora prvo da izvrši unutrašnje uzbunjivanje, što bi poslodavcu dalo mogućnost da mu se osveti prije nego što prijavu uputi bilo kome drugom i da uništi dokaze o zloupotrebama.

Do povećanog interesovanja javnosti za ovo pitanje došlo je krajem 2019. godine, kada je uhapšen uzbunjivač iz vojne fabrike „Krušik“ Aleksandar Obradović zbog navodnog odavanja poslovne tajne. Obradović se krajem 2018. godine anonimno obratio Pištaljci sa tvrdnjom da je „Krušik“ oštećen korupcijom u koju je umješan vrh vlasti, ali je odbio ponudu da sa advokatima Pištaljke razgovara o mogućnosti da se obrati tužilaštvu i iskoristi Zakon o zaštiti uzbunjivača.

Nekoliko medija, uključujući Pištaljku, objavili su tekstove zasnovane na Obradovićevim podacima ali to nije dovelo do reakcije tužilaštva i istrage korupcije u „Krušiku“. Obradović se zatim obratio jednoj bugarskoj novinarki, kojoj je poslao dodatne informacije, uključujući i kopije pasoša američkih državljanina koji su učestvovali u ugovaranju izvoza mina iz „Krušika“ na Bliski istok. Tada je tužilaštvo reagovalo hapšenjem Obradovića i otvaranjem postupka protiv njega zbog navodnog odavanja poslovne tajne.

Obradović se nije pozvao na Zakon o zaštiti uzbunjivača, ali je ovaj slučaj doveo do pojačanog interesovanja za uzbunjivače i za primjenu Zakona.

U nedostatku pouzdane statistike teško je reći da li je Zakon o zaštiti uzbunjivača doveo do većeg broja prijava zloupotreba. Prema statistici Pištaljke, najviše prijava bilo je u prve dvije godine primjene, ali u posljedne dvije godine primjećuje se da raste kvalitet prijava, odnosno da građani daju preciznije informacije o kršenju propisa. U ovom periodu, najvažnije je da se uspostave efikasni kanali prijavljivanja, kako unutrašnji tako i spoljašnji, i da tužilaštvo što prije reaguje po prijavama. Podaci Pištaljke pokazuju da većina poslodavaca ima propisane kanale uzbunjivanja i ovlašćena lica za prijem informacija u postupku unutrašnjeg uzbunjivanja, ali da ta lica često nemaju uslove za rad i da ne znaju koja su im tačno prava i obaveze. Tamo gde je sve postavljeno na pravi način, prijave zaposlenih dovode do promjena. Za primjer možemo uzeti Ministarstvo odbrane, koje ima dva ovlašćena lica za prijem informacija, i koje je primilo veliki broj prijava od kojih su neke bile vezane za kršenje propisa u vezi sa ličnim interesom zviždača. Ti zviždači nisu mogli da riješe svoje probleme na druge načine propisane zakonima, ali su podnošenjem prijave po Zakonu o zaštiti uzbunjivača uspjeli da zaštite svoja prava jer su ovlašćena lica utvrdila kršenje propisa i naložila da ono bude ispravljeno⁵⁰.

⁵⁰ Razgovor autora sa ovlašćenim licima za prijem informacija u postupku unutrašnjeg uzbunjivanja u Ministarstvu odbrane, 2019. godine

Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina ima tri zakona o zaštiti zviždača: na državnom nivou Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine (2013), u Republici Srpskoj Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju (2017) i u Distriktu Brčko Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju (2018).

Već iz naziva zakona jasno je da se štite samo osobe koje prijave korupciju, ne i druge vrste krivičnih dijela ili nepravilnosti. Zakon na državnom nivou štiti samo zaposlene u državnim organima, dok se zakoni u Distriktu Brčko i Republici Srpskoj odnose na sva fizička lica koja prijavljuju korupciju u javnom i privatnom sektoru.

a. **Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Republici Srpskoj**

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Republici Srpskoj usvojen je 2017. godine⁵¹, uz podršku Ministarstva pravde Republike Srbije, i poslije široke javne rasprave⁵². *Zviždači* po ovom zakonu mogu biti fizička i pravna lica (za pravna lica je kao štetna posljedica navedeno učešće, odnosno onemogućavanje učešća u javnim nabavkama), koja u dobroj namjeri prijave korupciju u javnom ili privatnom sektoru.

U članu 8 navodi se da je *prijava u dobroj namjeri* „prijava koja sadrži činjenice na osnovu kojih prijavilac sumnja da je pokušana ili izvršena korupcija, o kojima on ima vlastita saznanja i koje smatra istinitim, uz obavezu uzdržavanja od zloupotrebe prijavljivanja“. Članom 35 precizirana je *zloupotreba prijavljivanja*: „Prijavilac čini zloupotrebu prijavljivanja korupcije ako podnosi prijavu korupcije, a u momentu prijavljivanja zna da nisu istinite informacije koje dostavlja ili podnosi prijavu kojom se traži imovinska korist kao nagrada ili naknada za dostavljanje informacija i dokaza o korupciji“.

Za zloupotrebu prijavljivanja korupcije sud izriče novčanu kaznu od 5.000 KM do 15.000 KM.

Prijavljinavanje korupcije je „pismeno ili usmeno obavještenje koje sadrži podatke o činjenju ili nečinjenju odgovornog lica ili lica koje je radno angažovano, zloupotrebom službenih ovlašćenja ili službenog položaja u privatne svrhe, u cilju sticanja protivpravne imovinske ili bilo koje druge koristi za sebe ili drugoga“.

Ovaj zakon propisuje dvije vrste prijave: *internu i eksternu*. Kao *eksterno* prijavljivanje omogućeno je prijavljivanje organizacijama civilnog društva koje se bave borbom protiv korupcije ili zaštitom ljudskih prava, dok nije propisano prijavljivanje javnosti (medijima ili na drugi način).

Zakonom su navedeni i oblici štetnih posljedica, ali spisak nije ograničen jer se navodi da štetne posljedice mogu biti i „svaki drugi oblik ugrožavanja ili povrede Ustavom i zakonom zagarantovanih prava, sloboda i interesa prijavioca, a koji je u uzročno-posljedičnoj vezi sa

⁵¹ <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-zastiti-lica-koja-prijavljuju-korupciju.html>

⁵² <http://www.srna.rs/novosti1/550585/predstavljen-zakon-srpske-o-zastiti-lica-koja-prijavljuju-korupciju.htm>

korupcijom ili prijavom korupcije ili bilo kakvo stavljanje prijavioca u nepovoljniji položaj zbog prijave korupcije”.

Zaštitu mogu da *uživaju i druga lica* osim samog zviždača:

- 1) lice koje učini vjerovatnim da trpi štetne posljedice zbog povezanosti sa licem koje je prijavilo korupciju,
- 2) lice koje učini vjerovatnim da trpi štetne posljedice jer je lice koje je preduzelo štetno činjenje ili nečinjenje pogrešno smatralo da je ono prijavilo korupciju,
- 3) lice koje učini vjerovatnim da trpi štetne posljedice jer je u vršenju službene dužnosti dostavilo podatke o korupciji.

Sudska zaštita je dobro razrađena ali nije moguće pronaći podatke o dosadašnjoj primjeni Zakona, što ipak otvara pitanje o efikasnosti samog Zakona.

b. Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Distriktu Brčko

Distrikt Brčko je posebna teritorijalna jedinica u okviru Bosne i Hercegovine sa sopstvenom skupštinom, koja je u junu 2018. godine usvojila Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju.

Zakon je šire definisao *zviždača* nego na državnom nivou ili u Republici Srpskoj, pa to može biti *svaka punoljetna osoba bez obzira na radno-pravni status*. U dobrom dijelu, ovaj zakon prepisao je odredbe zakona sa državnog nivoa, uključujući kanale prijavljivanja: interno i eksterno, uz posebne uslove za javno prijavljivanje. Zviždača treba da štiti poseban ured za borbu protiv korupcije, koji može i da oduzme zaštitu ali i da podnese krivičnu prijavu protiv zviždača ako utvrdi da nije postupao u dobroj vjeri.

Sudska zaštita nije predviđena.

c. Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine stupio je na snagu početkom 2014. godine⁵³. Ovim Zakonom uređuje se status lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH i pravnim licima koja osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, postupak prijavljivanja, obaveze institucija u vezi s prijavljivanjem korupcije, postupak zaštite lica koja prijavljuju korupciju te propisuje sankcije za povrede odredbi ovog zakona.

Nadzor nad provođenjem ovog zakona obavljaju Upravna inspekcija Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK).

⁵³ <http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/zastita-prijavitelja-korupcije/default.aspx?id=936&langTag=bs-BA>

i. Definicija zviždača

Prema odredbama ovog zakona *zviždač* je svako lice koje je zaposleno u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim licima koja osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, koje *zbog opravdane sumnje* ili okolnosti na postojanje korupcije u bilo kojoj instituciji Bosne i Hercegovine u *dobroj vjeri* podnese prijavu odgovornim licima ili institucijama u skladu s ovim zakonom.

Zakon daje veoma opširnu definiciju korupcije *kao svake zloupotrebe moći povjerene državnom službeniku, zaposleniku, savjetniku, izabranom ili imenovanom zvaničniku koja može dovesti do privatne koristi tog lica, domaćeg ili stranog fizičkog ili pravnog lica. Korupcija posebno može uključivati direktno ili indirektno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, čime se narušava odgovarajuće obavljanje bilo kakve dužnosti ili ponašanje očekivano od primaoca mita. Korupcija je i povreda zakona, drugog propisa, kao i nepravilnosti u radu i prevare koje ukazuju na postojanje korupcije.* Polazeći od ove činjenice uviđa se namjera Zakonodavca da što je moguće šire postavi uslove pod kojima će prijavitelj moći koristiti institut zaštite što se ogleda u dodatom dijelu, u kojem je propisano da je „**Korupcija je i povreda zakona, drugog propisa, kao i nepravilnosti u radu i prevare koje ukazuju na postojanje korupcije**“. Navedenu odredbu treba tumačiti kao dodatno pojašnjenje prethodno datoj definiciji, jer obuhvata i povrede zakona, drugog propisa, odnosno nepravilnosti u radu koje imaju u cilju zloupotrebu ovlaštenja. Ovakvom definicijom korupcije omogućeno je da prijavitelji ukažu na nepravilnosti koje još nisu eskalirale u krivično djelo te na taj način spriječe nastanak težih posljedica i zaustave koruptivnu šemu u ranoj fazi.

Ovako proširena definicija korupcije omogućava:

- da zakon ima preventivni karakter tj. „Nulta tolerancija na nepravilnosti“ sprečavanjem malih nepravilnosti otklanja se mogućnost nastanka koruptivnih krivičnih djela koja, pored огромnih finansijskih posljedica, imaju poguban uticaj na društvo u cjelini.
- podizanje svijesti pojedinca o važnosti ispravnog postupanja - danas se društvo fokusira isključivo na velike korupcijske skandale baveći se posljedicom, dok uzroci (manje nepravilnosti) ostaju nesankcionisani.
- daje mogućnost zaštićenog prijavljivanja nepravilnosti koje nemaju prekršajni ili krivični karakter (disciplinski prekršaji).

Propisane su *tri vrste prijavljivanja*:

- interno
- eksterno
- posebni oblik zaštićenog prijavljivanja

Zakonodavac je propisao *internu prijavljivanje* (unutar institucije) kao obavezu zaštićenog prijavljivanja polazeći od teze da institucija sa integritetom treba i mora da prihvati odgovornost za

zaštitu prijavitelja i otklanjanje nepravilnosti, kao i ***eksterno prijavljivanje*** ako postupak po internom prijavljivanju traje duže od 15 dana ili uzbunjivač smatra da je interni postupak po prijavi bio nepravilan ili uzbunjivač ima razloga da vjeruje da je ovlašteno lice kojem se prema internom aktu podnosi prijava/rukovodilac institucije, direktno ili indirektno u vezu sa koruptivnom radnjom.

Također zakonodavac je dao mogućnost prijavitelju (kao ***posebni oblik zaštićenog prijavljivanja***) da javno objavi ili upozna javnosti sa činjenicama i okolnostima o kojima isti ima vlastita saznanja, za koja smatra da su istinita i da predstavljaju korupciju, te da prijavitelja neće smatrati materijalno, krivično ili disciplinski odgovornim za ***otkrivanje poslovne tajne***. Isključivanjem materijalne, krivične ili disciplinske odgovornosti prijavitelja od odavanja poslovne tajne prilikom prijavljivanja, zakonodavac je nedvojbeno želio ohrabriti i motivisati potencijalne prijavitelje da bez straha od mogućih sankcija izvrše prijavljivanje.

Zakonom su predviđena ***dva nivo zaštite prijavitelja***, i to prvi, možda i najvažniji, je ***na nivou same institucije*** gdje potencijalni prijavitelj radi. Iako često zanemarivan i nedovoljno afirmisan najbolji vid zaštite prijavitelja je zaštita na nivou institucije. Sve antikorupcione strategije polaze od načela jačanja integriteta institucija. Tim načelom se rukovodio i zakonodavac te je fokus zaštite prijavitelja stavio na same institucije. Propisujući obavezu donošenja internih akata o načinu prijave i zaštite prijavitelja svim institucijama na nivou BiH zakonodavac je jasno ukazao da je glavna odgovornost za zaštitu prijavitelja na samoj instituciji.

Također zakonodavac je prijavitelju (u članu 5 – Interno prijavljivanje) ostavio na ličnu procjenu da li želi tražiti status uzbunjivača od Agencije („...mogu se obratiti Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za dodjeljivanje statusa uzbunjivača“). Dakle, u institucijama gdje se provodi kredibilan proces zaštite i zaposlenici (prijavitelji) imaju povjerenja u instituciju, te nemaju straha od odmazde, oni najčešće i neće tražiti status uzbunjivača. Na ovaj način Zakonodavac je imao namjeru da osnaži institucije sa integritetom dajući im mogućnost da same rješavaju nastale nepravilnosti bez uplitanja „spoljnjih faktora“.

Pozitivan primjer implementacije instituta preventivne i proaktivne zaštite u Bosni i Hercegovini predstavlja Ministarstvo odbrane BiH. Generalni inspektorat, kao posebna organizaciona jedinica Ministarstva odbrane ima mandat da osigurava etično ponašanje i profesionalizam svih zaposlenih u MOD BiH. Generalni inspektorat provodi obuke u profesionalnom i etičkom smislu, inicira provođenje kontrola, provodi ispitivanja i istrage o nepravilnostima, daje savjete ministru odbrane u vezi s uklanjanjem okolnosti koji štete moralu, djelotvornosti i reputaciji. Generalni inspektorat je u fokus svoga djelovanja stavio prijavitelje nepravilnosti kao najvažniji izvor otkrivanja nepravilnosti. Proaktivnim djelovanjem ustanovili su više kanala za povjerljivo i anonimno prijavljivanje (web platforma, besplatna mobilna aplikacija, telefoni, mail), a kredibilnim procesom istraga i postupanja sa prijavljenim nepravilnostima stekli povjerenje zaposlenih u MOD-u. Prema izvještajima, Generalni inspektorat godišnje istraži i odgovori na nekoliko stotina prijava.

Prema dostupnim podacima iz APIK niti jedno lice iz MOD nije zatražilo status uzbunjivača, te ako se uzme u obzir da je Ministarstvo odbrane BiH najveća institucija na nivou BiH sa cca 10.000 zaposlenika (zakon se odnosi na oko 22.000 zaposlenika na državnom nivou) i veoma značajnim budžetom, može se konstatovati da je ova institucija u potpunosti odgovorila zadatku zaštite prijavitelja na nivou institucije, što je bila i intencija zakonodavca.

Eksterno prijavljivanje i aktiviranje modela zaštite prijavitelja predviđenog kroz postupanje Upravne inspekcije Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), su tek drugi nivo zaštite koji se aktivira u slučaju da Institucija nije kvalitetno odgovorila svojim obavezama (ako postupak po internom prijavljivanju traje duže od 15 dana ili uzbunjivač smatra da je interni postupak po prijavi bio nepravilan ili uzbunjivač ima razloga da vjeruje da je ovlašteno lice/rukovodilac institucije, direktno ili indirektno u vezu sa koruptivnom radnjom).

Status uzbunjivača se dodjeljuje svakom prijavitelju koji kumulativno ispunjava sljedeće uslove: *ima radno-pravni status* u institucijama Bosne i Hercegovine, *ima opravданu sumnju* ili vjeruje da postoje okolnosti koje ukazuju na korupciju, te da *podnosi prijavu u dobroj vjeri*. Status uzbunjivača na osnovu ispunjenosti ova tri faktora dodjeljuje Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u roku od 30 dana od dana obraćanja Agenciji, bez obzira da li su štetne mjere nastupile ili se samo sumnja da bi se one mogle desiti.

Slobodu odluke za traženje statusa uzbunjivača zakonodavac je prepustio samom prijavitelju iz više razloga:

- a) ukoliko prijavitelj anonimno podnese prijavu i na taj način se zaštiti od moguće odmazde prema mišljenju zakonodavca obavezivanje na traženje statusa kao uslova zaštite bio bi odvraćajući faktor za podnošenje prijave.
- b) ukoliko institucija ima kredibilan postupak postupanja po prijavama i zaštite prijavitelja, a prijavitelj nema straha od odmazde nema ni potrebe za statusom.
- c) zakonodavac takođe ne uslovjava prijavitelja da zatraži status uzbunjivača nastupanjem štetne radnje, već mu daje tu mogućnost čak i ako sumnja da bi se štetna radnja mogla desiti čime dodatno ohrabruje potencijalne prijavitelje.

Status uzbunjivača prijavitelj koji ima radno-pravni status u institucijama Bosne i Hercegovine i podnosi prijavu u dobroj vjeri može tražiti:

- u momentu podnošenja prijave,
 - u momentu kada sumnja da bi se štetna radnja mogla desiti,
 - u momentu nastupanja štetne radnje ili
 - nikad (što je slučaj gdje institucije provode kredibilan proces rješavanja prijava i zaštite uzbunjivača),
- a zaštićeno prijavljivanje teče od dana prijave korupcije, bez obzira na to da li i kada APIK prijavitelju dodjeli status uzbunjivača.

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine predstavlja nov i jedinstven model zaštite lica koja prijavljuju korupciju. Za razliku od svih drugih zakona koji tretiraju ovu materiju jedino Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine ima ***odredbe preventivne i proaktivne zaštite*** koje pružaju zaštitu prijavitelju i prije nego što nastupe štetne radnje po prijavitelja, te ujedno imaju odvraćajući karakter za potencijalne vršioce odmazde nad prijaviteljem (prijavitelj može aktivirati mehanizam zaštite čak i ako sumnja da bi moglo doći do štetne radnje).

Model administrativne zaštite (pred-sudska zaštita) kojom Zakon obezbeđuje brzo i efikasno otklanjanje štetne radnje nad prijaviteljem bez potrebe da se prijavitelj izlaže sporim, skupim i dugotrajnim sudskim procesima sa krajnje neizvjesnim ishodima. Administrativna (pred-sudska) zaštita, kako je već navedeno predstavlja drugi nivo zaštite koji se aktivira u slučaju da Institucija nije kvalitetno odgovorila svojim obavezama postupanja po prijavama i zaštite prijavitelja, te nastupanja štetne radnje.

U slučaju da uzbunjivač obavijesti APIK da je prema njemu preduzeta neka od štetnih radnji, Agencija je dužna da zatraži od institucije relevantnu dokumentaciju i/ili zatraži od Upravne inspekcije Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine da ispita navode i utvrdi činjenice, te preduzme zakonom predviđene mjere, a zapisnik dostavi Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Rukovodilac institucije koji tvrdi da „štetna radnja“ ne predstavlja čin odmazde prema prijavitelju dužan je to i dokazati (teret dokazivanja je na rukovodiocu). U suprotnom, APIK dostavlja instukciju za otklanjanje štetne radnje (vraćanje u pređašnje stanje) sa rokom implementacije od 3 dana.

Model lične odgovornosti rukovodioca uspostavljen je radi efikasnosti implementacije zaštite uzbunjivača, što je glavni prioritet ovakvog zakonskog rješenja. U slučaju nepoštivanja Instrukcije kao administrativne mjere zaštite prijavitelja kojom se otklanjanja štetna radnja zaprijećena je novčana kazna u rasponu od 10.000 do 20.000 KM koje terete lično rukovodioca institucije. Ova mjere koje nisu jednokratnog karaktera, prema mišljenju zakonodavca, trebale bi osigurati nesmetanu implementaciju u praksi. Također kazne u istom rasponu predviđene su i za nedonošenje internih akata koji regulišu način prijave i zaštitu prijavitelja.

Ovim zakonom, kojim se detaljno razradio mehanizam predsudske zaštite ničim nije ograničeno pravo prijavitelja korupcije da traži i ***sudska zaštitu*** svojih prava. Bez obzira da li je uzbunjivač tražio status zaštićenog uzbunjivača, te bez obzira na ishod postupanja APIK-a i Upravne inspekcije Ministarstva pravde BiH, uzbunjivač ima mogućnost da pred sudom zaštitи svoja prava predviđena ovi zakonom. U praksi uzbunjivači koji su tražili zaštitu od APIK-a nisu imali potrebu da paralelno traže i sudske zaštite, osim uzbunjivača Danka Bogdanovića, koji je paralelno pokrenuo mehanizme i sudske i pred-sudske zaštite i ostvario prava po osnovu oba procesa.

ii. Primjena Zakona o zaštiti uzbunjivača (2014-2020)

Sada već imamo dovoljan vremenski otklon da analiziramo zakon na konkretnim slučajevima i izvedemo određene zaključke u odnosu na efektivnost i primjenjivost odredbi zakona u praksi.

Predmet i opseg zakona

Polazeći od samog predmeta zakona i definicije uzbunjivača („*Uzbunjivač je lice koje je zaposleno u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim licima koja osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, koje zbog opravdane sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije u bilo kojoj instituciji Bosne i Hercegovine u dobroj vjeri podnese prijavu odgovornim licima ili institucijama u skladu s ovim zakonom*“) jasno je da je Zakon u svoj fokus stavio zaštitu lica zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine.

Ustavom Bosne i Hercegovine (Aneks 4 Općeg okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini) definisano je da u nadležnosti državnog nivoa vlasti spadaju:

- a) Vanjska politika
- b) Vanjskotrgovinska politika
- c) Carinska politika
- d) Monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII
- e) Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine
- f) Politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila
- g) Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom
- h) Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava
- i) Regulisanje međuentitetskog transporta
- j) Kontrola vazdušnog saobraćaja.

Sve druge vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu pobrojana izričito pripadaju entitetima (Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Brčko Distrikta).

Budući da na nivou BiH prema nadležnostima iz Ustava funkcioniše samo 80 institucija u kojima je zaposleno oko 22.000 zaposlenika, dok sva ostala privredna društva, obrazovne, kulturne i sportske institucije i organizacije funkcionišu na nivou entiteta, državni Zakon je u svoj fokus mogao staviti samo zaštitu prava koja proističu iz radnog odnosa lica zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine koja prijave korupciju, od eventualne odmazde poslodavca, te se u tom smislu Zakonom definiše isključivo status navedenih lica. Za razliku od zemalja u regionu koje mogu svojim državnim zakonom zaštитiti širok spektar lica, specifičnost BiH nastala ratom onemogućava da se državnim zakonom pokriju sve kategorije uzbunjivača, pa je zbog toga neophodno donositi zakone i na nivou entiteta i Brčko distrikta.

Zakonodavac se u odnosu na ova ograničenja fokusirao na zaštitu osoba za koje možemo prepostaviti da će najčešće prijaviti korupciju, u ovom slučaju zaposlenici institucije, jer se nalaze

unutar sistema i imaju pristup relevantnim informacijama te jedino njih mogu efektivno i zaštititi u postojećem pravnom okviru kroz pritisak na donosioce odluka unutar institucija od kojih najčešće odmazda i dolazi.

Ipak, u skladu sa najboljim svjetskim praksama neophodno je da se u zakon, pored lica koja su direktno zaposlena u institucijama, u sistem zaštite uključe i lica koja dolaze u dodir sa postupanjima ovih institucija, kao i lica koja su povezana sa uzbunjivačem, a na koje bi se moglo djelovati štetnom radnjom. Tu se prvenstveno misli na:

a) Pravna lica koja učestvuju u procesu javnih nabavki ili potražuju različite vrste odobrenja i dozvola (Npr. pravna lica pod ingerencijom Uprave za indirektno oporezivanje).

Zakon propušta da zaštiti prijavitelje korupcije (prijavitelj je odgovorno lice pravnog lica u ime pravnog lica) iz privrednog sektora, pa status uzbunjivača ne može biti dodijeljen naprimjer pravnom licu iz privrednog sektora koja posluje sa institucijom. Može se konstatovati da je ovo ključni nedostatak Zakona, jer smo u proteklom periodu mogli vidjeti veliki broj slučajeva u kojima kompanije trpe štetne radnje od strane korumpiranih pojedinaca u institucijama. Jedan od poznatijih primjera je slučaj kompanije Tuzla Kvarc, kojima je uskraćena pravo na koncesije zbog odbijanja da daju mito pomoćniku ministra. Nakon što su istražnim organima prijavili traženje mita⁵⁴ i u potpunosti raskrinkali pomoćnika ministra Tuzlanskog kantona, koji je uhapšen uslijedila je nezapamćena, sinhronizovana, sistemska odmazda svih nivoa vlasti kako prema Zlatanu Velagiću, kao odgovornom licu u firmi Tuzla Kvarc, tako i prema cijelom privrednom društvu Tuzla Kvarc:

1. Organizuje se medijska hajka na Zlatana Velagića kao finansijera terorističkih organizacija (namjera potpune diskreditacije i stigmatizacije)
2. Ukida se koncesiona dozvola (kompanija mora zaustaviti rad)
3. Poreska uprava pečati pogone firme radi neizmirenih obaveza za doprinose radnika (kompanija nije mogla poslovati bez koncesije, i samim tim nisu mogli izmirivati obaveze)
4. Tužilaštvo podiže optužnicu za krivično djelo teška krađa protiv Tuzla Kvarca umjesto da nastavi istragu, procesuiru i na kraju, demontira korpcionu shemu s koncesijama u Tuzlanskom kantonu. Kantonalno tužilaštvo na čelu sa glavnim tužiocem TK-a koristi pravni sistem i sav svoj potencijal usmjerava na montiranje optužnice, diskreditaciju i medijski linč nad zviždačem i firmom Tuzla-kvarc.⁵⁵

Tuzla Kvarc i njegovih 50 zaposlenih bili su bespomoćni protiv sinhronizovanog sistemskog napada bez mogućnosti traženja bilo kakve zakonske zaštite. Uz pomoć COD Luna na kraju su krivične prijave odbačene, imovina je vraćena, odobrena je koncesija, a Zlatan Velagić dobio presudu protiv Federalne televizije za klevetu.

⁵⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=qqbg0V43OnA>

⁵⁵ Film na linku https://www.youtube.com/watch?v=aDFuUnPRVvg&feature=emb_logo

Samo na ovom primjeru može se vidjeti koliko je od ključne važnosti uvrstiti i odmazdu nad pravnim licima u sistem zaštite naročito kada se uzme u obzir zastupljenost korupcije u sistemu javnih nabavki i dodjele koncesija.

b) Lica koja konkurišu za posao u institucijama BiH

Lica koja konkurišu za posao u javnom sektoru vrlo često su svjedoci korupcije. Zbog straha od sistemske odmazde, te da bi u slučaju prijave korupcije bili „označeni“ i na taj način zauvijek sebi onemogućili zapošljavanje u javni sektor ovakva koruptivna djela ostaju neotkrivena. Takođe, na ovaj način lica koja su dobila zaposlenje putem koruptivne šeme ulaze u „sistem“ i postaju izvršioci i ljudi od povjerenja korumpiranim rukovodiocima.

c) Lica koja se smatraju povezanim licem sa prijaviteljem korupcije

Iako su štetne radnje nad prijaviteljem prilično detaljno definisane, izostanak povezivanja štetne radnje nad povezanim licem uzbunjivača definitivno pruža mogućnost indirektnе odmazde i izaziva nesigurnost uzbunjivača, te ima efekat odvraćanja od prijave.

iii. Efikasnost postupanja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) i Upravne inspekcije Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine i Agencija.

Nadzor nad provođenjem ovog zakona obavljaju Upravna inspekcija Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) i imaju ključne uloge u pružanju zaštite i otklanjanju štetne radnje nad prijaviteljima.

Manjkavosti u zakonskoj normi kao i nepravilno postupanje APIK-a i Upravne inspekcije posmatraćemo kroz prizmu slučaja g. Danka Bogdanovića, državnog službenika zaposlenog u Upravi za indirektno oporezivanje (UIO).

G. Bogdanović odbija da učestvuje u korupcijskoj šemi u kojoj su bili uključeni njemu pretpostavljena lica nakon čega od njih doživljava prijetnje i pritiske. G. Bogdanović prijavljuje slučaj interno direktoru UIO, međutim ne dobija odgovarajuću reakciju. UIO pokreće disciplinski postupak protiv Danka Bogdanovića samo nekoliko mjeseci nakon izvršene prijave koruptivnih radnji i pritisaka na radnom mjestu, te mu izriče suspenziju do okončanja disciplinskog postupka.

U aprilu 2014. godine G. Bogdanović podnosi zahtjev za sticanje statusa uzbunjivača Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja mu u maju 2014. godine daje ovaj status shodno Zakonu. (**Ispoštovan zakonski rok od 30 dana za dodjelu statusa.**)

Upravna inspekcija po nalogu Agencije od 3. juna 2014. do 3. oktobra 2014. godine ispituje navode o štetnim radnjama koje se primjenjuju nad licem koje ima status uzbunjivača, odnosno po

završenom inspekcijskom nadzoru dostavlja informaciju, zapisnike i cjelokupnu dokumentaciju Agenciji. (**Prema Zakonu o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH rok Upravnoj inspekciji za ispitivanje navoda nije definisan. Iako je prema Zakonu o upravi i Zakonu o radu u institucijama Bosne i Hercegovine rok za izvršenje inspekcijskog nadzora 8 dana od dana zaprimanja zahtjeva, ni taj rok nije poštovan nego je prošlo 4 mjeseca do dostave zapisnika agenciji.**)

Gotovo godinu dana kasnije, u martu 2015. godine, APIK donosi instrukciju kojom nalaže Upravi da vrati Bogdanovića na radno mjesto, s tim da je protekao period od 11 mjeseci - od datuma dobivanja statusa uzbunjivača (maj 2014. godine) do izdavanja instrukcije (mart 2015. godine), kojom je naloženo vraćanje Bogdanovića na posao. (**Zakon nije definisao rok u kojem po prijemu zapisnika APIK mora izdati Instrukciju za otklanjanje štetne radnje.**)

Iako postoji zakonski rok od 3 dana za provedbu instrukcije, ista se ne provodi od strane direktora UIO u periodu od tri mjeseca, a izostaje i novčano sankcionisanje direktora Uprave zbog neprovođenja instrukcije i pored zakonom prekoračenog roka. Nakon kampanje pritiska koju je predvodila COD Luna 4. juna 2015. godine UIO donosi rješenje o vraćanju na posao Bogdanovića nakon skoro 17 mjeseci suspenzije.

Konstatujemo da su *manjkavosti zakonske norme* u smislu preciziranja određenih rokova kao što su: *rok za izvršenje inspekcijskog nadzora i dostavljanje zapisnika i rok za izradu i dostavljanje instrukcije*, poslužili kao svojevrsan alibi za, najblaže rečeno, nesavjesno postupanje APIK-a i Upravne inspekcije Ministarstva pravde.

Međutim nikakvom manjkavom normom se ne može opravdati izostanak novčanog kažnjavanja direktora UIO koji je odbio da provede Instrukciju APIK-a u periodu od 3 mjeseca (za što je imao rok 3 dana). Ovakvim postupanjem institucija za provođenje nadzora nad implementacijom Zakona u potpunosti derogira namjeru Zakonodavca da kvalitetno zaštiti prijavitelja korupcije. Djelotvorna zaštita uzbunjivača podrazumijeva brzu, efikasnu i adekvatnu zaštitu uzbunjivača u praksi i vladavinu prava. Bez adekvatne zaštite uzbunjivač može biti predmetom goleme odmazde koja može imati nesagledive posljedice po materijalni status, egzistenciju, ugled, zdravlje i uopšte budućnost uzbunjivača i njegove porodice. Bez vladavine prava, tj. dosljedne provedbe ovog Zakona, teško je osigurati jači odziv i motivaciju uzbunjivača za prijavljivanje koruptivnih radnji.

Takođe, APIK ne poštuje odredbe člana 8 Zakona koji nalaže da Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije svake godine objavljuje posebnu godišnju listu sa spiskom institucija u kojima je prijavljena korupcija, uz navođenje vrste nanesene štetne radnje i informacije da li je izvršena korektivna mjera naložena instrukcijom, što negativni utiče na transparentnost i otežava monitoring provođenja zakona od strane civilnog društva.

Do podataka o efikasnosti mehanizama zakonske zaštite teško je doći. Jedini pouzdani podaci datiraju još iz 2017. godine i potiču od Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv

korupcije (APIK). U izveštaju o radu Agencije za 2017. godinu⁵⁶ navodi se da je ona primila ukupno 16 zahtjeva za dodjeljivanje zaštite uzbunjivaču. Pozitivno je riješeno samo u tri slučaja, jedan predmet je u fazi obrade, dok su ostali zahtjevi odbijeni kao neosnovani.

Mali broj slučajeva dodjeljene zaštite objašnjava se time da zahtjeve podnose lica koja nisu zaposlena u institucijama.

Prema jednom istraživanju⁵⁷, ogromna većina institucija u BiH nema objavljene pravilnike o zaštiti prijavitelja korupcije, nemaju odluke o uspostavljanju tela kojima bi prijave bile upućene. Prema istom istraživanju čak 83% službenika bi prijavilo korupciju. Ovo se može tumačiti kao postojanje volje zaposlenih da prijave korupciju ali okljevaju da je zaista prijave jer nisu uvjereni da će njihove prijave biti istražene, što je u skladu i sa svjetskim istraživanjima.

U proteklom vremenu nakon usvajanja propuštena je prilika da se amandmanski djeluje na članove zakona kako bi se išlo u korak sa novim spoznajama u oblasti zaštite uzbunjivača ili eventualno unaprijedila i proširila zaštita za uzbunjivače. Određena intervencija pokušana je 2018. godine gdje su se pokušali doraditi određeni pravni propusti, međutim, ne i značajno ojačati pozicija uzbunjivača. U prijedlogu prva ključna izmjena odnosi se na produžavanje roka u kojem poslodavac mora otkloniti štetnu radnju poduzetu protiv uzbunjivača sa tri dana na 15 dana. Druga izmjena odnosi se na detaljnije regulisanje slučajeva u kojima prestaje važenje statusa uzbunjivača za prijavitelja korupcije u institucijama BiH. Ovaj prijedlog nije dobio podršku u Predstavničkom domu niti u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH

Crna Gora

Zaštita zviždača je u crnogorskom zakonodavstvu definisana u okviru **Zakona o sprječavanju korupcije**⁵⁸ koji je donesen je u decembru 2014. godine, a počeo sa primjenom u januaru 2016. godine. Pored zaštite zviždača ovim zakonom regulisano je i sprječavanja sukoba interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija, kao i vršenja kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. Zakon definiše obavezu Agencije za sprječavanje korupcije da vodi postupak po prijavi o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, ali i da pruži adekvatnu zaštitu zviždaču.

Novi zakonski okvir donesen je u skladu sa Akcionim planom za Poglavlje 23, kojim je u cilju unapređenja normativnog okvira bilo predviđeno donošenje Zakona o sprječavanju korupcije kojim će se osnovati centralno, nezavisno, preventivno antikorupcijsko tijelo, u kojem bi se skoncentrisale nadležnosti i kapaciteti postojećih institucija Uprave za Antikorupcijsku inicijativu (UAI), Komisije za sprečavanje sukoba interesa (KSSI) i Državne izborna komisije (DIK), u dijelu nadležnosti

⁵⁶ Izveštaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za period 01.01. - 31.12. 2017. godine

⁵⁷ https://www.account.ba/upload/documents/MT%20Zvizdaci_Monitoring_Zakon%20o%20zaštiti%20prijavitelja%20korupcije%20u%20institucijama%20BiH.pdf

⁵⁸ Zakon o sprječavanju korupcije (Sl list CG 53/14) http://www.antikorupcija.me/media/documents/zakon_o_sprjecavanju_korupcije.pdf

vršenja kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, ali i zaokružiti normativno i funkcionalno postojeći koncept zaštite zviždača.

Prilikom izrade Zakona, pošlo se od: preporuka iz Izvještaja EK o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore koje se odnose na jačanje ukupnih kapaciteta preventivnih organa; međunarodnih standarda koji sadrže obavezujuće odredbe za uspostavljanje i održavanje "neophodne nezavisnosti" antikorupcijskih tijela; osnovnih načela Konvencije UN protiv korupcije, Rezolucije (97) 24 Komiteta ministara Savjeta Evrope o dvadeset vodećih načela za borbu protiv korupcije, Krivično-pravne konvencije Savjeta Evrope o korupciji, uporednih zakonodavnih i praktičnih rješenja, primjera dobre prakse evropskih zemalja, stavova i preporuka međunarodnih tijela i organizacija, kao i dokumenata civilnog sektora koji tretiraju navedena pitanja. U cilju izrade nacrta Zakona formirana je Radna grupa u koju su pored predstavnika institucija bili uključeni i predstavnici nevladinih organizacija, ali ne i onih nevladinih organizacija koje se bave zaštitom zviždača, a bila je obezbijeđena i ekspertska podrška.

i. Definicija zviždača u crnogorskom zakonodavstvu

Prema odredbama ovog zakona **zviždač** je svako fizičko i pravno lice koje ima opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Pored zviždača, pravo na zaštitu u skladu sa ovim zakonom ima i povezano lice koje je zakonom definisano kao „lice koje pomaže zviždaču davanjem obavještenja ili na drugi način i bilo koje drugo lice koje učini vjerovatnim da trpi štetu zbog svoje povezanosti sa zviždačem“.

Ugrožavanje javnog interesa, u smislu ovog zakona, podrazumijeva povredu propisa, etičkih pravila ili mogućnosti za nastanak takve povrede koja bi izazvala, izaziva ili prijeti da izazove opasnost po život, zdravlje i bezbjednost ljudi i životne sredine, povredu ljudskih prava ili materijalnu i nematerijalnu štetu po državu ili pravno i fizičko lice, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna.

Korupcija je svaka zloupotreba službenog, poslovnog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.

Propisane su **dvije vrste prijavljivanja**:

- **Internu**
- **Eksterno**

Internu prijavljivanje definisano je kao podnošenje prijave od strane zviždača organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku kod kojih, po njegovom saznanju postoje opravdani razlozi za sumnju da je došlo do ugrožavanja javnog intresa koje upućuje na postojanje korupcije. Zakonom se uređuje i obaveza određivanja lica koje za prijem i postupanje po prijavi zviždača, kao i postupanje organa kojem je podnijeta prijava, koje je obavezano da provjeri istinitost navoda iz prijave. Pored ovoga, utvrđen je i rok od 45 dana od dana podnošenja prijave, u kojem je organ u obavezi da obavijesti zviždača o ishodu mjera koje su preuzete.

Eksterno prijavljivanje vrši se Agenciji za sprečavanje korupcije, a prijava se može podnijeti bez obzira na to da li je prijava predhodno podnošena pravnom licu na koje se prijava odnosi, kao i ukoliko zviždač u predviđenom roku od 45 dana nije obavješten, odnosno zadovoljan obavještenjem, odnosno mjerama koje su preuzete po internoj prijavi.

U cilju provjere istinitosti navoda iz prijave, Agencija ima ovlaštenje prikupljanja podataka i obavještenja koja su neophodna za vođenje postupka i odlučivanje, o kojem službenu evidenciju vode nadležni državni organi, organi državne uprave i opštine, javna preduzeća, privredna društva, ustanove ili druga pravna ili

fizička lica. Pored ovoga, kada ocjeni da je potrebno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su potrebne za odlučivanje, može po službenoj dužnosti sprovesti i ispitni postupak. Na osnovu sprovedenog postupka Agencija sačinjava mišljenje koje u slučaju da se utvrdi da je došlo do ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na korupciju, sadrži i preporuke o tome šta treba preduzeti da bi se ugrožavanje sprječilo, kao i rok za postupanje po preporuci i obavještavanje Agencije o tome.

Zakon nadalje propisuje dužnost dostavljanja prijave sa svim prikupljeni podacima nadležnom državnom tužilaštvu, ukoliko se u postupku provjere posumnja da je grožavanjem javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije učinjeno krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti.

Podaci o zviždaču koji želi da ostane anoniman, kao i podaci iz prijave koji predstavljaju tajni podatak, tretiraju se u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

Kaznene odredbe

Zakonom su predviđene novčane kazne u iznosu od 1000 do 20 000 eura za pravno lice, 500 do 2 000 eura za odgovorno lice u pravnom licu, odnosno 500 do 6 000 eura za preduzetnika koji:

- i. Ne odredi lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača
- ii. Ne obavijesti zviždača o mjerama koje su preduzete po njegovoj prijavi, odnosno ishodu preduzetih mjera, u propisanom roku
- iii. Ne dostavi, u ostavljenom roku, izvještaj o preduzetim radnjama radi izvršenja preporuka Agencije
- iv. Ne postupa u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka sa podacima za koje je to propisano i ne obezbijedi zaštitu od svih oblika diskriminacije i ograničenja i uskraćivanja prava zviždača
- v. Ne donese odluku u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva za isplatu nagrade, ne odredi rok za isplatu nagrade ili odredi rok koji je duži od šest mjeseci

Mehanizmi i obim zaštite

Zakonom su predviđeni mehanizmi zaštite za zviždača koji ima opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i **koji sumnju prijavi u dobroj namjeri**. Postojanje dobre namjere se cijeni u odnosu na „kvalitet dostavljenih informacija, stepen ugrožavanja i posljedicu koja može nastupiti zbog ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije“.

Zakon predviđa mogućnost pružanja zaštite zviždaču koji Agenciji podnese zahtjev za zaštitu u roku od šest mjeseci od dana nastale štete, odnosno saznanja za mogućnost nastanka štete, te predviđa **sačinjavanje mišljenja i odgovarajuće preporuke** ukoliko se u postupku provjere istinitosti navoda iz zahtjeva utvrdi da je zviždaču nanijeta šteta, odnosno da postoji mogućnost nastanka štete. U slučaju nepostupanja po preporukama Agencije u predviđenom roku, Agencija je dužna da upozna organ koji vrši nadzor nad njihovim radom, a može podnijeti i poseban izvještaj Skupštini ili obavijestiti javnost. U postupku zaštite pred Agencijom predviđen je obrnuti teret dokazivanja.

Zakon sadrži i upućujuću odredbu kojom se predviđa da zviždač ima pravo na **sudsku zaštitu od diskriminacije i zlostavljanja** na radu u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije i Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu, kojim odredbama je predviđen obrnuti teret dokazivanja zbog povrede prava zviždača. Propisana je i obaveza Agencije da na zahtjev zviždača koji pokrene sudski

postupak obezbijedi stručnu pomoć prilikom dokazivanja uzročno posljedične veze između podnošenja prijave i nastale štete

Zakon propisuje **zaštitu od svih oblika diskriminacije i ograničenja i uskraćivanja prava zviždača**, a naročito ako mu je:

- ugrožen život, zdravlje i imovina
- prestao radni odnos ili ukinuto ili promijenjeno radno mjesto ili promijenjen opis poslova i uslova radnog mjeseta na kojem je radio
- prekinuta poslovna saradnja raskidom ugovora o djelu ili ugovora o poslovnoj saradnji
- protiv njega pokrenut disciplinski postupak i izrečena disciplinska mjera
- zabranjen pristup određenim podacima neophodnih za obavljanje radnih dužnosti
- uskraćena sredstva za rad koja je koristio ili je spriječeno njegovo napredovanje i stručno usavršavanje

Važno je napomenuti da je zaštita omogućena zviždaču koji je prijavu podnio u **dobroj namjeri**, dok procjenu vrši Agencija rukovodeći se kvalitetom dostavljenih informacija, stepenom ugrožavanja i posljedicom koja može nastupiti zbog ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.

Zaštita je predviđena i za slučaj kada zviždač ili povezano lice **trpi štetu od trećih lica** ukoliko zviždač učini vjerovatnim vezu između radnje trećeg lica kojim je prouzrokovana šteta i organa vlasti, privrednog društva, preduzetnika ili drugog pravnog ili fizičkog lica na koje se prijava odnosi.

Nagrada

Na kraju, Zakonom je predviđeno da zviždač **može** ostvariti pravo na nagradu, ukoliko je podnošenjem prijave **doprinio sprečavanju ugrožavanja javnog interesa** koje upućuje na korupciju. Dok u sličaju da je prijava **doprinijela ostvarivanju javnih prihoda ili prihoda pravnog i fizičkog lica**, zviždač **ima pravo na nagradu**. Novčana nagrada se određuje u odnosu na doprinos i visinu pribavljenih prihoda, u iznosu od 3 do 5 % od ostvarenih prihoda od institucije koja je ostvarila prihod, uz prethodno podnošenje zahtjeva toj instituciji.

ii. **Primjena Zakona o zaštiti zviždača (2016-2020)**

Nakon više od četiri godine od početka primjene zakonskih odredbi koje se tiču zaštite zviždača postoji potreba da se sagleda efikasnost i dometi implementacije postojećih zakonskih rješenja. U nedostatku pouzdane sveobuhvatne statistike teško je u potpunosti sagledati domete zakona, ali imajući u vidu dostupne informacije u primjeni zakonskih odredbi usmjerenih na zaštitu zviždača, teško se otrgnuti utisku da je Zakonom o sprječavanju korupcije, i pored namjere zakonodavca, još jednom propuštena prilika da se na precizan i sveobuhvatan način reguliše položaj i zaštita zviždača u Crnoj Gori.

Naime, praksa je pokazala da su zakonska rješenja nedovoljno precizno definisana, te ostavljaju prostor za različita tumačenja, kao i da dovode u pitanje efikasno ostvarivanje suštinske zaštite zviždača.

Zakonom je **pojam zviždač** je definisan kao „fizičko i pravno lice koje podnosi prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije“. Definicija zviždača u crnogorskom zakonu je jedinstvena imajući u vidu da se pod pojmom „zviždač“, koji se upotrebljava u uporednoj teoriji i praksi podrazumjevaju isključivo fizička lica, odnosno zaposlene ili na drugi način radno angažovano lica. Iako je Zakonodavac davanjem široke definicije imao namjeru da motiviše pojedince i pravna lica da, ukoliko imaju opravdane razloge za sumnju da postoji ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, to i prijave, dosadašnja praksa u primjeni zakona je pokazala da postoji nedovoljno razumjevanje ko sve može da bude zviždač, naročito kada se radi o unutrašnjem prijavljivanju. Naime, kroz obuke za lica koja su ovlaštena za postupanje po prijavama zviždača koje Centar za razvoj nevladinih organizacija u saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije provodi od početka primjene zakona ustanovili smo da je opšta ocerpcija da prijavu može podnijeti samo zaposleni, što u slučaju crnogorskog zakonskog rješenja nije slučaj, imajući u vidu da prijavu i organu vlasti, pravnom licu i preduzetniku može da izvrši bilo koje fizičko i pravno lice, koje ima opravdanu sumnju u ugrožavanje javnog interesa, bez obzira na to da li je na bilo koji način vezano za organ kod kojeg podnosi prijavu. Potrebno je uložiti dodatni napor kako bi sva lica koja su ovlaštena za postupanje po prijavama zviždača bila detaljn upoznata sa opsegom zakonskih normi kako potencijalni zviždači ne bi bili obeshrabreni već na prvom koraku, prilikom podnošenja prijave.

Zakon propisuje obavezu da **određivanje lica za prijem i postupanje po prijavama zviždača svim organima vlasti, privrednim društvima, drugim pravnim licima i preduzetnicima**. Ova obaveza je dodatno precizirana **Pravilnikom o bližem načinu postupanja po prijavi zviždača⁵⁹**, koji je Ministarstvo pravde donijelo u decembru 2015. godine. U skladu sa Zakonom i Pravilnikom ova lica su odgovorna za **provjeru istinitosti** navoda prijave koju je podnio zviždač, **sačinjavanje mišljenja** da li je došlo do ugrožavanja javnog interesa, te za **predlaganje mjera** odgovornom licu ukoliko utvrdi postojanje ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Ova odredba dovodi u pitanje djelotvornost cjelokupnog procesa unutrašnjeg prijavljivanja, obzirom na potencijalnu složenost materije koja treba da se ispita, kao i nemogućnost određivanja kvalifikovanog kadra, naročito kada se radi o privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku.

Pored naprijed navedenog, treba imati u vidu da u zakonu ne postoji rok u kojem su obveznici zakona obavezni da odrede lice za postupanje po prijavama zviždača iako je kaznenim odredbama propisana kazna za ne određivanje ovog lica (1 000 do 20 000 za pravno lice). Takođe, ne postoji obaveza dostavljanja obavještenja Agenciji o određivanju lica, pa samim tim ni evidencija o tome u kojoj mjeri je ova obaveza zaista ispunjena. Prema podacima iz izvještaja Agencije do sada je imenovano 891 lice za postupanje. Pored navedenog, ne postoje ni javno dostupni podaci o nadzoru nad primjenom ovih odredbi Zakona, te eventualnoj primjeni kaznenih odredbi. Po evidenciji koju je Centar za razvoj nevladinih organizacija vodio u okviru obuka koje su

⁵⁹https://www.antikorupcija.me/media/documents/Pravilnik_o_bлизем_начину_поступања_по_пrijави_zvizdaca_o_ugrozavanju_javnog_interesa.pdf

organizovane za lica koja su određena za postupanje po prijavama zviždača, više od polovine učesnika obuka koje su bile organizovane za privredna društva, druga pravna lica i preduzetnike, je za obaveze iz Zakona saznalo iz poziva za obuku. Posebno treba imati u vidu da, u skladu sa načinom na koji je obaveza određivanja lica za postupanje po prijavama zviždača definisana u Zakonu, ova obaveza postoji i za preduzetnika, odnosno pravno lice koje može da ima samo jednog zaposlenog. Ova činjenica najbolje ilustruje koliko se nije vodilo računa o primjenjivosti zakonskih normi u paksi. Pored naprijed navedenog, dodatni problem predstavlja način implementacije ovog zakonskog rješenja na šta ukazuju podaci iz istraživanja javnog mnenja⁶⁰ koje je Centar za razvoj nevladinih organizacija sproveo 2019. godine, a koji pokazuju da čak 99% zaposlenih ne zna da li je u predčeću u kojem su zaoposleni određeno lice za postupanje po prijavama zviždača, dok samo 9% onih koji znaju da je u njihovom preduzeću određeno lice, upoznato sa tim ko je lice koje je određeno za postupanje po prijavama zviždača.

Ukoliko je namjera zakonodavca da ovaj mehanizam bude efikasan, u narednom period je neophodno da se uspostave efikasni kanali prijavljivanja, odnosno da lica ovlašćena za postupanje u postupku unutrašnjeg uzbunjivanja, imaju adekvatne uslove za rad i da znaju koja su im tačno prava i obaveze.

Zakon predviđa mogućnost **unutrašnjeg prijavljivanja** podnošenjem prijave organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku kod kojih, po saznanju postoje opravdani razlozi za sumnju da je došlo do ugrožavanja javnog interesa i **spoljašnje prijavljivanje** odnosno prijavljivanje Agenciji, čime je u potpunosti onemogućena zaštita Zviždača u slučajevima prijava sumnje da je došlo do ugrožavanja javnog interesa podnošenjem prijave drugim organima vlasti ili javnosti – što je bilo predviđeno Nacrtom Zakona koji je bio predmet javne rasprave. Može se konstatovati da je načelno obezbjeđena neophodna dvostepena mogućnost prijavljivanja sumnji na korupciju, ali imajući u vidu potrebu za pravovremenim otkrivanjem relevantnih informacija, ostala je i potreba za pružanjem adekvatne zaštite svakome ko u dobroj vjeri prijavi sumnju na ugrožavanje javnog interesa. Potrebno obezbijediti da zviždač uživa potpunu zaštitu i slučaju „**uzbunjivanja javnosti**”, odnosno prijavljivanje povrede javnog interesa od strane zviždača Parlamentu, medijima, nevladnim organizacijama i sl., u slučajevima kada zakonom predviđeni kanali ne funkcionišu, niti se to može očekivati da će funkcionišati obzirom na okolnosti slučaja, a što bi bilo u skladu sa međunarodnom praksom i preporukama Savjeta Evrope.

Značaj pružanja zaštite zviždači i za „uzbunjivanje javnosti“ najbolje vidimo iz slučaja Patricije Pobrić, odnosno slučaj „Ramada“. Naime, gospođa Pobrić je sumnju na zloupotrebe javnih sredstava, odnosno da je javno preduzeće Direkcija za željeznice od javnih sredstava finansiralo organizaciju skupova jedne političke partije, prijavila poslaniku Mladenu Bojanoviću koji je cijeli slučaj prijavio Agenciji ali i obavijestio javnost. Iako se i u sudskom postupku dokazalo da su navodi bili tačni, i rezultirali osuđujućom osudom, gospođa Pobrić nije mogla dobiti zaštitu Agencije jer „nisu bili ispunjeni zakonom propisani uslovi za zaštitu“.

⁶⁰ <https://www.crnvo.me.istratzivanja>

Prilikom definisanja **opsega djela** za čije prijavljivanje zakon obezbjeđuje zaštitu, još jednom se pošlo od široko postavljene definicije. Zakon pruža zaštitu pri prijavljivanju opravdane sumnje u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Iako, po dostupnim informacijama, u dosadašnjoj primjeni zakona korištenje sintagme "ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije" nije predstavljalo problem obzirom da prijava nije morala da sadrži opis koruptivnih radnji na koje se sumnja, postoji opravdana bojazan da potencijalni zviždač neće znati da li ugrožavanje koje žele da prijave ukazuje na korupciju, te da ne budu sigurni da li podpadaju pod zaštitu koju Zakon predviđa za zviždače, te da uopšte ne prijave datu stvar.

Ograničavanje zaštite samo na prijavljivanju opravdane sumnje u ugrožavanje javnog interesa *koje upućuje na postojanje korupcije*, neadekvatan je pristup i ostavlja prostor da se ne pruži zaštita zviždaču ukoliko se ne može dokazati da je kažnjivo ponašanje vezano za postojanje korupcije. Ovako zakonsko rješenja ne predstavljaju kvalitativnu promjenu u smislu dometa zakona, te se i dalje ograničava samo na „djela koja upućuju na postojanje korupcije“. U tom kontekstu zakon nije slijedio savremena pravna rješenja koja se odnose na zaštitu zviždača prateći preporuke Savjeta Evrope 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.

Bilo bi korisno, prije svega za zaštitu javnog interesa, da se podstiče prijavljivanje svih vidova nezakonitih radnji, te da se u tom kontekstu unaprijedi efikasnost zakona.

Zakon predviđa obavezu Agencije da pruži **zaštitu samo zviždaču** koji sumnju u ugrožavanje javnog interesa prijavi u **dobroj namjeri**⁶¹, koja se cijeni „obzirom na kvalitet dostavljenih informacija, stepen ugrožavanja i posljedicu koja može nastupiti zbog ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije“, što u praksi može dovesti do dokazivanja da li je prijava učinjena u dobroj namjeri. Način na koji je definisan pojma dobre namjere može dovesti do proizvoljnog tumačenja u praksi i zloupotrebe. Saglasni smo da princip koji mora biti ispoštovan je da se prijava vrši u dobroj namjeri, odnosno da razlog za prijavljivanje mora biti savjesno otkrivanje opasnosti i briga za opšte dobro. S druge strane, iako, po dostupnim informacijama, u dosadašnjoj primjeni Zakona nije bilo slučajeva da je zviždač morao da dokazuje da je prilikom podnošenja prijave imao dobru namjeru, imajući u vidu ukupan društveni kontekst, za očekivati je da ova odredba bude još jedan odvraćajući faktor koji obeshrabruje potencijalne zviždače. S toga, ukoliko se insistira na „dobroj namjeri“, kao uslovu za pružanje zaštite, potrebno je definisati na način koji neće predstavljati opasnost da se postupak po zahtjevu za zaštitu pretvoriti u postupak protiv zviždača.

⁶¹ Član 58 Zakona o sprečavanju korupcije: Agencija štiti zviždača koji ima opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i koji tu sumnju prijavi u dobroj namjeri.

Dodatni nedostatak postojećeg zakonskog rješenja ogleda se u činjenici da **lice povezano sa zviždačem** ne može računati na zaštitu Agencije iako Zakon pored zviždača prepoznaće i ovo lice kao lice koje „pomaže zviždaču davanjem obavještenja ili na drugi način i bilo koje drugo lice koje učini vjerovatnim da trpi štetu zbog svoje povezanosti sa zviždačem“. Naime, iz mišljenja Agencije koje je dato povodom slučaja Patricije Pobrić jasno je definisana buduća praksa: „Zbog činjenice da zahtjev za zaštitu nije podnesen od strane zviždača, već lica povezanog sa zviždačem, nijesu ispunjene zakonske pretpostavke za davanje zaštite od strane Agencije. Zakon o sprečavanju korupcije ne precizira da se zaštita može odnositi i na povezano lice sa zviždačem, već precizno navodi da je to zviždač koji je prethodno podnio prijavu Agenciji ili organu na koji se odnosi prijava o ugrožavanju javnog interesa“⁶².

Zaštita od strane Agencije predstavlja model **administrativne zaštite** koji bi trebao da obezbijedi brzo i efikasno otklanjanje štete radnje koju zviždač trpi i jedini je mehanizam zaštite koji je namjenjen isključivo zviždačima. Imajući u vidu da ovaj mehanizam definisan na način da Agencija ima mogućnost donošenja mišljenja sa **preporukama** ukoliko se u postupku po zahtjevu zviždača za zaštitu utvrđi da je došlo do povrede nekog prava, te da preporuka nema obavezujući karakter za poslodavca, govore najbolje o dometima ovakvog zakonskog rješenja. Po informacijama dostupnim iz godišnjih izvještaja Agencije za sprečavanje korupcije⁶³ u periodu od 2016 do 2019. godine podnešeno je samo 15 zahtjeva za zaštitu od strane zviždača, od čega 9 samo u prvoj godini implementacije Zakona, dok je u navedenom periodu podnijeto 345 prijava od strane zviždača. Od ukupnog broja zahtjeva za zaštitu samo je u 4 slučaju Agencija mišljenjem utvrdila da su osnovana, odnosno, da je nastala šteta po zviždaču, te su u tom smislu date preporuke za otklanjanje štete po zviždaču. Podatak da su u istom periodu podnijeta 22 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog ne postupanja po preporukama, te da je ukupan iznos kazni iznosio 10 290 eura, dodatno ilustruje efikasnost ovog mehanizma zaštite, naročito kada se ima u vidu da je zakonom predviđen raspon kazni za pravno lice od 1000 do 20 000 eura.

Odredbe Zakona koje se odnose na pravo zviždača na nagradu će u narednom periodu pokazati mogućnost primjene u praksi. Zviždači Stevan Daković i Božidar Vujičić, po odluci Upravnog suda, nisu ostvarili pravo na nagradu koju su tražili od opštine Budva, obzirom da je opština predhodno nije priznala pravo na nagradu⁶⁴. Naime, Džaković i Vujičić su još 2013. podnijeli krivičnu prijavu protiv NN lica u Opštini Budva i Vladi Crne Gore zbog organizovanog kriminala u postupku izgradnje ‐TQ Plaze‐. Tragom te prijave, procesuirana je budvanska kriminalna grupa na čelu sa Svetozarom Marovićem. Sudskom odlukom, u slučaju ‐TQ Plaze‐ Budvi je pripalo 8.000 kvadrata poslovno-stambenog prostora kompanije ‐Trejd junik‐, biznismena Mirka Latinovića, vrijednog

⁶² <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=559396&datum=2016-08-09>

⁶³ https://www.antikorupcija.me/media/documents/ASK_Izvjestaj_2016.pdf, https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvje%C5%A1taj_o_radu_Agencije_za_2017._godinu.pdf, https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvje%C5%A1taj_o_radu_ASK_za_2018_.pdf, https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_ASK_2019.pdf

⁶⁴ <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/423749/ostali-bez-nagrade-od-bar-570-000-eura>

19,5 miliona eura. Džaković i Vujačić su pravo na nagradu pokušali da ostvare i u sudskom postupku ali Vrhovni sud je odbio kao neosnovan zahtjev za preispitivanje presude Upravnog suda, što nije iznenađujuće obzirom da njihova prijava datira prije donošenja Zakona, čime je stavljena tačka na prvi zahtjev za isplatu nagrade zviždačima.

Zaključak

Zakon o srečavanju korupcije predstavlja poboljšanje pravnog okvira kada je u pitanju materija zaštite zviždača, ali kako brojna pitanja zakon nije na zadovoljavajući način obradio, ostaje obaveza da se njihova zaštita na adekvatan način reguliše. Kako što praksa stalno potvrđuje, upravo zakoni koji omogućuju propuste najmoćnije oružje za legalizovanje korupcije. Zviždači se smatraju nosiocima ključne uloge u otkrivanju zloupotreba i korupcije, što im često donosi znatne privatne i poslovne rizike. U cilju reduciranja ili eliminacije takvih rizika, sastavni dio legislative svake zemlje koja ima za cilj što efikasniju borbu protiv korupcije jesu upravo zakoni koji se bave efikasnom zaštitom zviždača. Međutim, upravo zbog velikog značaja i težine koju ova legislativa ima, neophodno je da bude napisana na način kojim bi se u što većoj mjeri otklonile mogućnosti proizvoljne primjene u praksi. Upravo iz tih razloga potrebno je uložiti dodatni napor da Zakon koji se odnosi na zaštitu zviždača predstavlja njihovu efikasnu zaštitu, a ne samo deklarativni akt koji nema dovoljno efikasne mehanizme da sprovede svoju glavnu namjenu.

Smatramo da je veoma važno imati jasne i detaljne smernice za buduće tumačenje kako predviđenih situacija, tako i subjekata u postupku, kako bi sama primjena bila zaštićena od praznog hoda koji bi omogućile pravne praznine, te kako bi se osigurala efikasna primjena onoga što je glavni cilj ovog Zakona – zaštita lica koja prijavljuju korupciju. Zaštita zviždača ne bi trebalo da bude obezbijedena prevashodno u cilju antikorupcijskog djelovanja, već u cilju obezbjeđenja od povreda njegovih radnih prava, mobinga, od kršenja svih njegovih ljudskih prava zagarantovanih Ustavom koja se odnose na slobodu izražavanja, pravo na privatnost, pravo na pristup informacijama, zaštitu ličnih podataka. Iako su sva navedena prava i njihova zaštita regulisani posebnim propisima, Zakon o zaštiti zviždača trebalo bi da bude jedna objedinjena cjelina koja će štititi sva ta prava uporedo. Smatramo da je pogrešno ograničavati normativno uređivanje Zaštite zviždača na samo one situacije koje nisu propisane nekim drugim zakonom jer ovdje nije predmet regulacije sama ta radnja već zaštita zviždača – kao Ustavna obaveza.

Zviždači – prije svega zaposleni u nekoj organizaciji – najvažniji su izvor informacija o zloupotrebljima jer imaju pristup podacima i stručno znanje da ukažu na detalje tih zloupotreba. Svjetska istraživanja pokazuju da većina tih zaposlenih o uočenim nepravilnostima obavjesti svog nadređenog i tu stane, zbog straha od odmazde ali prije svega zbog bojazni da ništa neće biti urađeno ako o nepravilnosti obavijeste nadležni državni organ.

Zato je važno obezbijediti snažan zakon koji će štititi zviždače jer oni svojim postupcima štite javni interes i brane cijelo društvo. Putem uspješnih prijava zviždača koje će biti istražene, odgovorni za zloupotrebe kažnjeni a zviždači zaštićeni od odmazde, vraća se i gradi povjerenje građana u institucije i omogućava prosperitet zajednice.

Možemo zaključiti da svako uspješno uzbunjivanje povećava povjerenje građana u institucije i utiče da se pojave novi zviždači.

Preporuke

Iz iskustva možemo reći da je za donošenje sveobuhvatnog zakona o zaštiti zviždača važno nekoliko faktora:

- Postojanje lokalne organizacije koja će zagovarati donošenje koherentnih zakonskih rješenja i promovisati zviždače
- Učešće zviždača u izradi zakona
- Učešće konsultanata iz zemalja koje imaju dobru primjenu zakona o zaštiti zviždača
- Široka javna rasprava o nacrtu zakona

Za snagu samog zakona bitno je:

- Propisivanje sudske zaštite zviždača
- Propisivanje djelotvorne administrativne zaštite koju takođe treba detaljno propisati
- Precizno definisanje ili izbegavanje unošenja standarda *dobre vjere* u zakon jer se time otvaraju vrata razmatranju motiva zviždača, a ne onoga što ona/on prijavljuje
- Ispitati mogućnost da se zviždači oslobole plaćanja sudske takse
- Dosljedna primjena kaznine politike

I, na kraju, za primjenu je važno:

- Obezbeđivanje besplatne pravne pomoći za zviždače, kroz zakon ili putem nevladine organizacije koja će pružati takvu pomoć
- Obezbeđivanje statistike o svim bitnim elementima provođenja zakona kao i sudskim postupcima za zaštitu zviždača i po njihovim prijavama
- Obezbeđivanje statistike o broju unutrašnjih i spoljašnjih prijava zviždača i rezultatima tih prijava
- Uključivanje tužilaštva u rad sa zviždačima

PRAKSA U PRIMJENI ZAKONSKIH RJEŠENJA ZA ZAŠTITU ZVIŽDAČA

