

ZAŠTITA ZVIŽDAČA

TEORIJA I PRAKSA



ZAŠTITA ZVIŽDAČA

TEORIJA I PRAKSA



Izdavač: Centra za razvoj nevladinih organizacija CRNVO

Naziv publikacije Zaštita zviždača – teorija i praksa

Za izdavača: Ana Novaković

Urednica publikacije

Ana Novaković

Autori publikacije:

Zorana Marković
Mark Worth
Vladimir Radomirović

Dizajn i štampa - Studio MOUSE - Podgorica

Tiraž 150 primjeraka

Publikacija je dio projekta “Zaštita zviždača – dokle smo stigli” „, koji sprovodi Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), uz podršku Ambasade Velike Britanije u Crnoj Gori.



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

Sadržaj

Uvod.....	5
Međunarodni pravni okvir za zaštitu zviždača.....	7
Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.....	7
Građanskopravne konvencije za borbu protiv korupcije	7
Rezolucija Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 1729/2010 o zaštiti zviždača.....	8
Preporuku zaštiti zviždača CM / Rec (2014) 7	8
EU i zaštita zviždača.....	9
Velika Britanija.....	9
Irska	11
Francuska.....	12
Slovenija.....	13
Švedska.....	14
Finska	15
Smjernice donosiocima politika za zaštitu zviždača u Jugoistočnoj Evropi.....	16
Potraga za lekcijama.....	17
Korak naprijed, korak nazad.....	18
Bolje zakonodavstvo kroz razmatranja.....	20
Evropski sud za ljudska prava.....	21
Potrebno je cijelo društvo.....	23

Nova zakonska rješenja i praksa u regionu.....	23
Bosna i Hercegovina.....	23
Srbija.....	25
Hrvatska.....	29
Crna Gora.....	31
Pregled mehanizama zaštite zviždača od 2011 do 2016. godine	32
Novi zakonski okvir.....	35
Pojmovi.....	36
Procedure	36
Mehanizmi i obim zaštite	37
Nagrada.....	38
Generalni osvrt.....	38
Literatura i izvori	41

Uvod

U uslovima globalizacije, države i društva generalno se suočavaju sa ekonomskim, socijalnim i tehnološkim izazovima. Porast prisustva organizovanog kriminala, korupcije, prevara i raznih drugih oblika ilegalnih radnji predstavljaju ključne prijetnje ekonomskim i bezbjednosnim interesima države, društva i pravne zaštite građana. Globalna povezanost i umreženost na polju ekonomije, komunikacija, protoka kapitala, roba i radne snage nameće potrebe za prevazilaženjem tradicionalnih mjera i standarda u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. U tom kontekstu, ljudski resursi predstavljaju ključne kapacitete u ovoj globalnoj borbi sa pomenutim izazovima.

U savremenom svijetu i pomenutom okruženju, "zviždači" postaju ključnim mehanizmom u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Zviždači, najšire rečeno, su lica koja otkriju informacije u vezi sa određenom prijetnjom, prevarom ili bilo kakvom nelegalnom radnjom sa njihovog radnog mjesta, 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 obezbjedjivanja zaštite zviždača. Položaj zviždača u SAD-u reguliše čitav set propisa, a Nacionalna asocijacija zviždača zastupa njihove interese, obezbjedjuje podršku i pravnu pomoć. Uvidajući značaj zviždača, i Evropska unija se okreće uspostavljanju pravnog okvira za njihovu zaštitu. Prvi, još uvijek i najbolji propis u ovoj oblasti donosi Velika Britanija. Nakon nje, i u drugim zemljama članicama EU započinje proces donošenja i usvajanja legislative koja direktno ili indirektno tretira problematiku zviždača.

Za društva u tranziciji, integracija u porodicu evropskih demokratskih država i transatlantske integracije, zahtijevaju nove zakone i njihovu primjenu, stvaranje demokratskih institucija i reformu javne uprave, tržišnu privrednu, postojanje snažne političke volje i sposobnosti za borbu protiv korupcije, razvijeno civilno društvo što su istovremeno preduslovi za vladavinu prava. 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 strana ulaganja, podršku tranziciji, nezavisnost pravosuđa i nacionalnih resursa za sprovođenje 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.

Publikacija „Zaštita zviždača - Teorija i praksa“ predstavlja prikaz međunarodnog pravnog okvira za zaštitu zviždača, uključujući napore Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope, Savjeta ministara i drugih institucija EU. Takođe, sadržan je pregled institucionalih i pravnih rješenja na nivou zemalja članica EU: Velika Britanija, Irska, Francuska, Švedska, Finska, Slovenija.

Osim toga, u publikaciji je obrađena praksa Evropskog suda za ljudska prava koja se odnosi na zviždače. Tri slučaja koja su se našla pred Evropskim sudom i imala povoljan epilog za zviždače u cijeloj Evropi nedovoljno su istražena i promovisana. Generalno, praksi Evropskog suda u segmentu zaštite zviždača se ne posvećuje dovoljna pažnja, a upravo bi njegova praksa trebalo da bude jedan od ključnih osnova za donosioce politika za zaštitu zviždača u Evropi.

Regionalni kontekst zaštite zviždača podrazumijeva pregled novih zakonskih 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 i evropske 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.

Posebno se zahvaljujemo Vladimиру Radomiroviću iz "Pištaljka.rs" i Mark Worth-u iz Blueprint Speech na posebnom doprinosu u izradi publikacije.

Zorana Markovic, koautorka publikacije
Ana Novakovic, urednica publikacije

Međunarodni pravni okvir za zaštitu zviždača

Uspostavljanje zakonske zaštite zviždača predstavlja relativno novo zakonsko područje. Većina zakona o zaštiti zviždača donijeta je u posljednjih deset godina, sa izuzetkom Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije, što potvrđuje da riječ o novoj legislativi, te da se još uvijek traže najbolja rješenja za zaštitu zviždača.

Polezeći od činjenica da korupcija predstavlja najveću opasnost vladavini prava, demokratiji i ljudskim pravima, ometa ekonomski razvoj i ugrožava funkcionisanje tržišne ekonomije, da najveći broj država nema sveobuhvatne propise o zaštiti zviždača, kao i da zviždači imaju nezamjenjivu ulogu u borbi protiv ovog fenomena, međunarodne organizacije, uključujući Ujedinjene nacije i Savjet Evrope uvidjeli su da pitanje zaštite zviždača zaslzuće da bude obezbjedeno međunarodnim pravnim instrumentima. Potpisana je niz međunarodnih ugovora kojima se naglašava važnost zviždača i podstiču zemlje potpisnice da zaštite dojavljivanja učinjena u zaštiti javnog interesa. Posebnu mjesto na polju borbe protiv korupcije i zaštite zviždača imaju Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije i Gradsanskopravna konvencija za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope, Rezolucija 1729/2010 o zaštiti zviždača, kao i Preporuka Savjeta Evrope CM / Rec (2014) 7.

Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije u članu 33¹ propisuje da „svaka država ugovornica će razmotriti mogućnost da u svom unutrašnjem pravnom sistemu predviđa odgovarajuće mjeru pružanja zaštite od bilo kojeg neopravdanog postupka prema bilo kom licu koje nadležnim organima prijavi, u dobroj vjeri i na razumnim osnovama, bilo koje činjenice koje se odnose na djela utvrđena u skladu sa ovom konvencijom“. Konvencija sadrži preporuke, odnosno koristi samo sredstva „mekog prava“ uticaja na nacionalno zakonodavstvo.

U skladu sa članom 9 **Gradsanskopravne konvencije za borbu protiv korupcije**² Savjeta Evrope, svaka država potpisnica „će obezbijediti u svom unutrašnjem pravnom sistemu odgovarajuću zaštitu zaposlenih od svih neopravdanih sankcija, koji na razumnim osnovama posumnjuju na korupciju i koji u dobroj vjeri prijave svoje sumnje odgovornim licima ili institucijama“. Konvencija zahtijeva od potpisnika da obezbijede poštovanje konvencije. U skladu sa članom 14 Konvencije Savjeta Evrope „Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO) će nadgledati implementacije ove Konvencije“ Praćenje implementacije se realizuje kroz izvještaje, koji imaju za cilj da pomognu nacionalnim vladama da identifikuju nedostatke u svojim sistemima. Međutim, ovi izvještaji se mogu koristiti samo kao sredstvo političkog pritiska, a ne i kao odgovarajuće pravni mehanizam za sprovođenje implementacije konvencije. Shodno tome, kada se preuzete međunarodne obaveze ne poklapaju sa političkom voljom donosioca odluka, rezultati su: neuspjeli pokušaji da se usvoji odgovarajući zakon, usvajanje neadekvatnog zakona ili nemar u sprovodenju zakona.

Konvencije ne propisuju specifične metode za ispunjenje te obaveze, one samo iznose-formulišu zahtijevani cilj. Poznato je da međunarodno pravo nema odgovarajuće mehanizme da obezbjedi da potpisnice implementiraju željeni nivo zaštite.

¹ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, strana 16, www.gov.me/files/1185351937.doc

² Gradsanskopravna konvencija o korupciji
http://www.podaci.net/_eGO/zakoni/Zakon_o_ratifikaciji_Gradanskopravne_konvencije_o_korupciji/egef86.html

Rezolucija Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 1729/2010 o zaštiti zviždača³ ukazuje na značaj oglašavanja zabrinutih pojedinaca radi zaustavljanja ponašanja koja izlažu ili bi mogla da izlože druge ljudi opasnostima – kao priliku za jačanje odgovornosti i intenziviranje borbe protiv korupcije i lošeg upravljanja, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru.

Rezolucijom se pozivaju sve države-članice da preispitaju svoje propise o zaštiti zviždača rukovodeći se sljedećim principima: Zakonodavstvo o „zviždačima“ bi moralo da bude sveobuhvatno; da se odnosi na zviždače kako u javnom tako i u privatnom sektoru, kao i na pripadnike oružanih snaga i službi bezbjednosti; definicija slučajeva objelodanjuvanja informacija koji na podliježu odgovornosti treba da se odnosi na sva upozorenja data o različitim vrstama nezakonitog postupanja, uključujući i sva ozbiljna kršenja ljudskih prava koja ugrožavaju ili utiču na život, zdravlje, slobodu ili bilo koji drugi legitiman interes pojedinaca kao zaposlenih ili korisnika usluga organa javne vlasti, ili poreskih obveznika, odnosno kao akcionara, radnika ili klijenata privatnih kompanija. Zakonodavstvo treba da kodifikuje relevantna pitanja u sledećim oblastima prava: radno pravo – prije svega zaštita od nekorektnog otpuštanja i drugih oblika odmazde u vezi sa radnim odnosima; krivično pravo i krivični postupak – prije svega zaštita od krivičnog gonjenja za klevetu, povredu službene ili poslovne tajne, kao i zaštita svedoka; medijsko pravo – prije svega zaštita novinarskih izvora. Zakonodavstvo treba da bude usresređeno na obezbjeđivanje bezbjedne alternative čutanju, te da se zaštiti svako ko *bona fide* iskoristi postojeće interne kanale od bilo koje vrste odmazde (nekorektnog otpuštanja, uz nemiravanja ili bilo kog drugog vida kažnjavanja ili diskriminacije). Ukoliko interni kanali ne postoje ili ne funkcionišu pravilno, odnosno ako ne može da se očekuje da će funkcionišati pravilno s obzirom na prirodu problema koji je pokrenuo „zviždač“, potrebno je zaštiti spoljne kanale, uključujući i medijske.

Zakonodavstvo takođe treba da predvidi negativne posljedice za one koji vrše odmazdu, a koje imaju za cilj njihovo otpuštanje ili sankcionisanje na drugi način. Sprovođenje i uticaj nacionalnog zakonodavstva na stvarnu zaštitu „zviždača“ treba redovno da prate i ocjenjuju nezavisna tijela. Rezolucijom se priznaje značajna uloga nevladinih organizacija u doprinošenju unapređenja opštег stava prema „zviždačima“ i u pružanju savjeta potencijalnim „zviždačima“, kao i žrtvama odmazde.

Savjet Evrope je razvio pravni instrument za zaštitu pojedinaca koji prijave ili objave podatke o radnjama i propustima na radnom mjestu koje predstavljaju ozbiljnu prijetnju ili štetu za javni interes kroz **Preporuku zaštiti zviždača CM / Rec (2014)**⁴, a koju je **Savjet ministara** usvojio 2014. godine. Jedno od osnovnih polazišta Preporuke je potreba za dodatnim prepoznavanjem da je sloboda izražavanja i pravo na traženje i primanje informacija osnova za funkcionisanje istinske demokratije. Prepoznajući potrebu da se dodatno ohrabre zemlje članice, ovaj pravni instrument određuje niz načela kojim bi se trebale rukovoditi pri razmatranju da u okviru nacionalnog zakonodavstva usvoje odredbe o zaštiti zviždača koje će se temeljiti na zajedničkim principima. Zemljama članicama se preporučuje da uspostave normativni, institucionalni i pravosudni okvir za zaštitu pojedinaca koji u vezi sa radom prijavi ili otkrije informacije o ugrožavanju javnog interesa.

Institucije Evropske unije pridaju veliku važnost zaštiti ekonomskih i finansijskih interesa Unije. Sa ciljem jačanja prevencije proširenja obima i poboljšanja efikasnosti djelovanja u borbi protiv prevara i drugih nezakonitih radnji na štetu interesa zajednice Komisija je 1999. godine osnovala

³ Nezvanični prevod, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope, Zaštita uzbunjivača, Rezolucija 1729 (2010) <http://www.poverenik.rs/yu/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/918-rezolucija-17292010.htm>

⁴ Preporuku zaštiti zviždača [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)

Nezavisno istražno tijelo u okviru Evropske komisije (OLAF)⁵. OLAF je pored ovlašćenja da sprovodi administrativne istrage o prevarama, odgovoran i za planiranje i pripremu zakona za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije. Sporazumom između Evropskog parlamenta, Savjeta i Komisije, garantuje se da će se unutrašnje istrage sprovoditi pod jednakim uslovima uz poštovanje ljudskih prava, tajnosti i zaštite podataka. Tri institucije dogovorile su da se usvoji interni model odluka po kom se od generalnog sekretara, odjeljenja i svih članova osoblja institucija, tijela i agencija EU očekuje da u potpunosti saraduju sa agentima OLAF-a, te da im dostave sve korisne informacije u slučajevima u kojim postoji pretpostavka prevarne radnje, korupcije ili bilo koje druge nezakonite radnje, štetne za interes Zajednice. Svaki član institucije koji dođe u posjed takvih dokaza mora, bez odlaganja, o tome obavjestiti šefa službe ili generalnog direktora, ili ako smatra da je to korisno, može kontaktirati OLAF direktno.

Prepoznajući značaj zviždača, u sklopu OLAF-a usvojen je Pravilnik o zviždačima⁶ kojim se uređuje način na koji zviždač može stupiti u kontakt sa tijelom EU i/ili OLAF-a. Zviždač ima pravo na anonimnost i samo službenici OLAF-a mogu kontaktirati s njim. Također, za informaciju se ne nudi nikakva nagrada. U ovom kontekstu zviždač je službenik ili drugi zaposlenik EU koji se obavezao Statutom (čl. 22a Uredbe o službenicima) da će istupiti sa relevantnim informacijama. Dokle god se zaposlenik/službenik ponaša u skladu sa pravilima on je zaštićen od negativnih posljedica od strane tijela Zajednice.

EU i zaštita zviždača

Države Evropske unije imaju razičite pristupe u pogledu pravnog regulisanja zaštite zviždača koji se kreću od cjelevitih zakonskih rješenja, preko odredbi koje u određenoj mjeri regulišu ovu materiju u okviru drugih zakona, do ne postojanja zakonske regulative koja se odnosi na zaštitu zviždača.

Velika Britanija

Zakon o objavljivanju informacija u javnom interesu iz 1998. godine (*The Public Interest Disclosure Act - PIDA1998*)⁷ je jedan od prvih takvih zakona donesenih u Evropi koji se odnosi na zaštitu zviždača i smatra se vodećim i najdetaljnijim zakonom u Evropi u ovoj oblasti.

Zakon ne definiše direktno pojam zviždača, ali odredbe Zakona su usmjerene na zaštićeno „objavljivanje informacija od strane radnika“. Radnik u smislu ovog zakona podrazumjeva sadašnje i bivše zaposlene, volontere, zaposlene u Službi za nacionalno zdravstvo (NHS). Zakon pruža zaštitu protiv odmazde, otpuštanja, izostavljanja unaprijeđenja ili izostavljanja iz dodatnog usavršavanja zviždača u javnom i privatnom sektoru, zaposlenom koji izrazi brigu o prevarama ili zloupotrebljama na radnom mjestu, pod uslovom da su djelovali na odgovoran način, da su objavili informaciju u dobroj vjeri, da razumno vjeruju da je informacija istinita i da ne djeluju zbog vlastite koristi.

⁵ Commission decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>

⁶ Guidelines on Whistleblowing <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblower/EU>

⁷ The Public Interest Disclosure Act <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/section/1>

Zakon definiše sljedeće kategorije informacija kao kvalifikujuće za objavljivanje u smislu ovog Zakona: prošla, sadašnja i buduća krivična djela, neispunjavanje zakonskih obaveza, pogrešna primjena prava/presuda, ugroženost zdravlja i sigurnosti, ugrožavanje životne sredine i svi pokušaji da se bilo koja od ovih radnji prikrije. Zakon štiti zaposlenog ako odaje informaciju u dobroj vjeri svom poslodavcu, kroz strukture koje su za to predviđene unutar kompanije; svom pravnom zastupniku, ministru u vlasti (ukoliko je riječ o službeniku državne uprave), tijelu koje je zaduženo za kontrolu standarda u području na koje se informacija odnosi, te u krajnjem slučaju i medijima. Zakon pravi razliku između internih i širih objavljivanja informacija. Šire objavljivanje informacija treba koristiti samo ako je interno objavljivanje informacija bilo neuspješno ili ako postoji razumna sumnja da je interno objavljivanje informacija suviše rizično za radnika. Zaštita šireg objavljivanja informacija podlježe strožijim uslovima, a u slučaju da se zaposleni odmah obrati medijima, on će biti zaštićen samo u vrlo ekstremnim situacijama jer zviždači moraju poštovati propisanu internu proceduru.

Objavljivanje informacije može se tretirati kao povreda zakona u slučaju kada je zaposlenom to zabranjeno prema Zakonu o službenoj tajni iz 1989. godine (*The Official Secrets Act*). Pored toga propisana su i tijela kojima se prijavljuju neregularne pojave i prakse, npr. neregularnosti u radu javnih službi, različite prevare, korupcija u tijelima lokalne uprave prijavljuju se Komisiji za reviziju (*The Audit Commission*); nepravilnosti u raspolaganju sredstvima predviđenim za humanitarne svrhe prijavljuju se Komisiji za rad humanitarnih udruženja (*The Charity Commission*); sumnje u nepravilnost sudskih odluka prijavljuju se Komisiji za reviziju kriminalnih predmeta (*The Criminal Cases Review Commission*); neregularnosti vezane za rad civilnog zračnog saobraćaja, uključujući i sigurnost zračnog prometa, prijavljuju se Komisiji za civilni zračni saobraćaj (*Civil Aviation Authority*); neregularnost u radu službe zdravstvene zaštite prijavljuje se Komisiji za reviziju zdravstvene zaštite i inspekciju (*The Commission for Healthcare Audit and Inspection*); neregularnosti vezane za PDV, poreze na prihode, nedozvoljeni uvoz ili izvoz, porodiljska odsustva, bolovanje, studentske kredite, primjenu zakona o minimalnom dohotku i sl. prijavljuju se povjerenicima u Upravi za javne prihode i carinu (*The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*). Policijski službenici su u početku bili izostavljeni iz ovog zakona, ali je kasnije Zakonom o reformi policije iz 2002. godine (*The Police Reform Act 2002*), dopunjenoj Zakonom o pravima zaposlenika (*Employment Rights Act*) te su policijski službenici zaštićeni i imaju pravo dovoditi u pitanje ili prijaviti pojave, za koje smatraju da su neregularne, Nezavisnoj policijskoj komisiji za žalbe.⁸

Ukoliko je zaposleni postao žrtva diskriminatorskih mjera na radnom mjestu, uključujući i otpuštanje s radnog mesta, ima pravo da se obratiti sudu koji se bavi pitanjima povrede prava zaposlenih (*Employment Tribunal*). Prilikom utvrđivanja da je određeno objavljivanje bilo razumno i sud mora razmotriti sve okolnosti, uključujući identitet osobe kojoj je informacija objelodanjena, ozbiljnost prijavljene stvari, da li rizik ili opasnost još postoje i da li je objavljivanje prekršilo obavezu povjerljivosti koju je poslodavac imao prema trećoj strani.

Što se tiče naknade, Zakon propisuje da nema ograničenja u iznosu naknade koja se plaća osobama koje su neopravданo otpuštene zbog "zviždanja". Štoviše, ako je zviždač otpušten, može se prijaviti sudu koji se bavi pitanjima povrede prava zaposlenih za izdavanje privremenog naloga kojim bi zadržao svoj posao, dok traje postupak. Ukoliko se na sudu dokaže da je zaposleni bio otpušten zbog otkrivanja informacije, sud može odlučiti da zaposleni ima pravo biti vraćen na svoje radno

⁸ Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije: „Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“, <http://www.antikorupcija.hr/lgs.aspx?t=16&id=155>

mjesto ili ima pravo na novčanu naknadu.

Jun 2013. godine stupile su na snagu četri ključne izmjene u britanskom zakonodavstvu o zaštiti zviždača Zakonom o reformi preduzećima i regulatornoj (*Enterprise and Regulatory Reform Act 2013*)⁹). Prve dvije su suptilne izmjene koje se odnose na test koji se primjenjuje pri utvrđivanju zaštićenog otkrivanja informacija, a druge dvije na potencijalno proširenje opsega odgovornosti poslodavca za postupke svojih zaposlenih. Ključne prepreka za potencijalne zviždače (učestalo potpisivanje klauzula povjerljivosti i prijavljivanje u dobroj vjeri) su nakon učestalih javnih debati i potrebe da se kroz pojačanu zaštitu ohrabre potencijalni zviždači, rezultovale izmjenama koje su u fokus stavile potrebu da se dokaže samo da je prijava bila učinjena u javnom interesu ali ne i da je učinjena u dorioj vjeri. Činjenica da se poslodavac nije mogao smatrati posredno odgovornim za slučaj odmazde od strane kolega, ostavljala je zviždača bez pravnih sredstava borbe. Kao rezultat toga, zakon uvodi ličnu odgovornost za kolege koji vrše odazdu nad zviždačem i posrednu odgovornost poslodavca za isto djelo. U skadu sa novim odredbama zviždač ima pravo da: ne bude izložen bilo kakvoj štetnoj radnji od strane kolega ili zastupnika poslodavca zbog objavljanja informacija; da podnese tužbu protiv kolege koji vrši nedozvoljenu radnju ali i poslodavca; da svaki takav postupak tretira i kao postupak poslodavca, nezavisno da li je učinjeno sa i ili bez znanja ili odobrenja poslodavca. Zaposleni se može oslobođiti lične odgovornosti za postupke, ukoliko je razumno djelovalo u skladu sa zahtjevom poslodavca, dok će poslodavac moći da se osloredi odgovornosti, ukoliko može da dokaže da preduzeo sve razumne korake da bi sprječio zaposlenog da ugrožava zviždača.

Irska

Jedan od najnovijih zakona u oblastu zaštite zviždača koji na sveobuhvatan način tretira njihovu zaštitu – Zakon o zaštićenom prijavljivanju (*The Protected Disclosures Act*)¹⁰, donijela je Irska 2014. godine. Donošenje zakona ima za cilj da pruži snažan zakonski okvir koji će omogućiti zaposlenim da objelodane saznanja o potencijalnoj zloupotrebi do kojih su došli na radnom mjestu.

Zakonom je široko definisan obim zaštite kako u pogledu pojma “zaposleni” tako i obimu djela koja mogu biti prijavljena, u skladu sa najboljim međunarodnim praksama i preporukama G20 i Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope. Tako se zaštita pruža pored zaposlenih i osobama koje su drugom vrstom ugovora vezane za poslodavca, radnicima agencija, državnim službenicima, pripadnicima oružanih snaga, pripravnicima i dr. U pogledu obima djela Zakon pruža zaštitu za prijavljivanje: da je kazneno djelo učinjeno ili će biti učinjeno, da zakonske obaveze nisu ili neće biti ispoštovane, nezakonito ili moguće nezakonito postupanje, potencijalno ugrožavanje zdravlja, bezbjednosti i životne sredine, da je došlo ili da može doći do nezakonitog ili nesavjesnog trošenja javnih sredstava, postupak ili propust od strane ili u ime javnog tijela kojim je došlo do represije, diskriminacije, znatnog nemara ili predstavlja grubo loše upravljanje, da su ili da je vjerovatno da će informacije vezane za bilo koju od navedenih oblasti biti sakrivene ili uništene. Zakon uvodi pretpostavku da se svaka prijava ima smatrati zaštićenom u skladu sa Zakonom, ukoliko se ne dokaže drugačije. Namjerno lažno prijavljivanje, odnosno ono za koje se u skladu sa „testom“ ne dokaže ja zviždač razumno vjerujovao da je informacija istinita, ne smatra se zaštićenim prijavljivanjem.

⁹ Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/pdfs/ukpga_20130024_en.pdf

¹⁰ The Protected Disclosures Act <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/print#sec5>

Zaposleni u skladu sa Zakonom ima pravo na zaštitu kako od otpuštanje s radnog mesta tako i za slučaj odmazde od strane poslodavca i kolega. Zakonodavstvo posvećuje posebnu pažnju zahtjevu da se u što je moguće većoj mjeri zaštiti identitet zviždača. Zakon obezbjeđuje više kanala prijavljivanja potencijalnim zviždačima, ali i pravi razliku između internih i širih objavljivanja informacija. U cilju podsticanja zaposlenih da koriste interne kanale prijavljivanja, prilikom prijavljivanja poslodavcu dovoljno je da zviždač opravdano vjeruje da potencijalno postoji nezakonita radnja, dok je za zaštićeno prijavljivanje nadležnim organima ili javno iznošenje podataka potrebno zadovoljiti više kriterijume.

Pored zviždača zaštitu od prisile, zastrašivanja, uz nemiravanja i diskriminacije od strane trećih lica uživaju i članovi njegove porodice. Zviždač uživa zaštitu i ukoliko se ustanovi da u djelu koje je prijavljeno nije bilo nezakonitosti, kao i pravo na kompenzaciju u iznosu do najviše pet godišnjih naknada u slučaju nepravednog otpuštanja zbog zaštićenog objavljivanja informacija.

Francuska

Francuska nema poseban zakon, već su odredbe o zaštiti zviždača uključene u pet zakona koji su usvojeni u periodu od 2007. do 2014. godine. Ovim odredbama pružena je zaštita zaposlenima u javnom i privatnom sektoru i odnosi se na prijavljivanje ugrožavanja zdravlja, životne sredine i korupcije¹¹.

Zakon o radu 2007. godine uvodi zaštitu zaposlenom u privatnom sektoru i osobama zaposlenim po ugovoru u javnom sektoru¹². Zakon ne sadrži definiciju pojma *zviždač* i ne poziva se na njega, ali se poziva na osobu koja otkriva informacije o korupciji u javnom interesu. Zakon ima za cilj zaštitu zaposlenog od svih vrsta sankcija poslodavca nakon objavljanja informacija o korupciji koje su čvrsto utemeljene i date u dobroj vjeri. Član L. 1161-1 ovog Zakona koji dopunjava Zakon o radu navodi: "Nikome ne može biti zabranjen pristup izbornom postupku ili obavljanju pripravnika staža ili obuci u firmi, nijedan zaposleni ne može biti sankcionisan, otpušten ili biti predmet direktnih ili indirektnih diskriminatornih mjera, naročito u pogledu plate, obuke, ponovne klasifikacije, imenovanja, kvalifikacije, profesionalnog unapređenja, premještanja ili obnove ugovora, ako je on ili ona otkrila informaciju u dobroj vjeri, svom poslodavcu ili sudskim ili upravnim vlastima, o povredi u vidu korupcije koju je on ili ona otkrila tokom obavljanja svojih dužnosti. Svaki prekid ugovora koji bi bio rezultat ovoga ili svaka suprotna radnja biće nevažeća."¹³

Što se tiče javnog sektora, zakonodavac je smatrao da javni službenik ima dovoljnu zaštitu u okviru svog statusa, te da zato nije potrebno mijenjati postojeće zakonodavstvo. Na državne službenike se odnose odredbe člana 40., stav 2. Zakona o krivičnom postupku, koji propisuje da su „svi uspostavljeni organi vlasti, svi javni i državni službenici, koji u okviru svog profesionalnog djelovanja dođu do saznanja o krivičnom djelu ili prekršaju, dužni bez odlaganja upoznati državnog tužioca sa svojim saznanjem i prenjeti mu sve podatke, informacije i pripadajuće akte“. Zviždači se takođe štite Opštim statutom za službenike i Zakonom o radu (član 40, st. (1) – (3)), koji štiti osobe koje, u dobroj vjeri, prijave ili svjedoče o korupciji za koju saznaju u obavljanju

¹¹ Whistleblowing: Update on Europe

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/Whistleblowers_Update%20on%20Europe_20%2004%202015.pdf

¹² EU Anti-Corruption Report COM(2014) 38 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_france_chapter_en.pdf

¹³ Komparativni pregled Zakona o Zastiti uzbunjivača <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/istrazivanja/default.aspx?id=44217&langTag=bs-BA&prič=b>

svojih dužnosti od sankcionisanja, otpuštanja ili druge diskriminacije, direktne ili indirektne, naročito kod isplate plate, edukacije i usavršavanja, premještaja, prekvalifikacije, kvalifikacije, klasifikacije, zamjene i produžetka ugovora. Otkaz koji proizlazi iz navedenih činjenica, svaka odluka ili akt koji je tome suprotan je ništavan. U slučaju spora u vezi sa gore navedenim, na tuženom (poslodavcu) je da dokaže, s obzirom na iznesene činjenice, da je njegova odluka utemeljena na činjenicama koje nisu u vezi s prijavom i svjedočenjem zaposlenog.

Slovenija

Slovenija nema zakon o zaštiti zviždača i pored toga što je inicijativa za izradu nacrtu zakona i njegovo usvajanje predstavljena u parlamentu još 2006. godine. Odredbe koje se odnose na njihovu zaštitu sadržane su u Zakonu o integritetu i suzbijanju korupcije¹⁴ koji je donesen u 2010. i izmijenjen u 2011. godini.

Zakon ne daje definiciju zviždača, te propisuje da prijavu o sumnji na korupciju može podnijeti svako lice Komisiji za sprečavanje korupcije ili drugom nadležnom organu, kao i da ovo prijavljivanje ne utiče na pravo prijavitelja da o korupciji informiše javnost. Ukoliko prijava sadrži podatke za koje je zakonom određen stepen tajnosti, prijava se smije podnijeti samo Komisiji ili nadležnom državnom organu. U pogledu obima djela koja mogu biti predmet zaštićenog prijavljivanja zakon definiše da se odnose na koruptivne radnje u državnim organima, lokalnoj samoupravi, javnim preduzećima i drugim pravnim licima. Prijava mora biti podnijeta u dobro vjeri, a pri ocenjivanju Komisija posebno uzima u obzir: da li je prijavitelj utemeljeno sumnja da su njegovi podaci u vezi sa prijavom istiniti, pripodu i težinu prijavljenog ponašanja i sa tim u vezi moguću ili prouzrokovana štetu, moguće prijaviteljevo kršenje dužnosti zaštite podataka, kao i status organa ili osobe kojoj je bila objekat prijave. Zlonamjerna prijava se, u skladu sa zakonom, tretira kao prekršaj, ukoliko ne sadrži elemente krivičnog djela.

Zakonom je propisano da identitet zviždača, koji je prijavu učinio u dobroj vjeri, što ocjenjuje komisija, nije dozvoljeno utvrđivati ili otkrivati, te da samo sud može odlučiti o otkrivanju identiteta zviždača i to u slučaju javnog interesa. Pored ovoga propisano je da komisija može da da prijedlog za uključenje za program zaštite ili prijedlog za primjenu hitnih mjera zaštite, ukoliko su u vezi sa prijavom korupcije ispunjeni zakonski uslovi za zaštitu zviždača i njegove porodice.

Pored naprijed navedenog, Zakon propisuje zaštitu državnim službenicima koji prijave neetično ili nezakonito ponašanje, kao i proceduru podnošenja prijave. Prijava može da se podnese nadređenom ili ovlaštenom licu, odnosno ukoliko nema odgovarajuće ovlaštene osobe, odnosno ona na prijavu pisano ne odgovori u roku od 5 radnih dana, ili ako je ovlaštena osoba ta koja od radnika traži nezakonito ponašanje, prijava se podnosi Komisiji.

Mjerama za zaštitu zviždača koje Zakon propisuje, predviđeno je pravo da zviždač od poslodavca može tražiti naknadu nezakonito nastale štete, dok je u slučaju spora teret dokazivanja na poslodavcu. Pored navedenog Komisija može pružiti pomoć pri utvrđivanju uzročne veze između štetnih posljedica i osvete, kao i kada se u postku utvrdi uzročna veza između prijave i štenih mjera protiv zviždača, od poslodavca zahtjeva da urgentno obezbijedi prestanak takvog ponašanja.

Javni službenik ima pravo da traži da mu se obezbijedi novo radno mjesto, u skladu sa njegovim kompetencijama, ukoliko trpi neke štetene radnje uprkos nalogu Komisije za njihov prestanak, te

¹⁴ Zakon o integritetu i preprečevanju korupcije <https://zakonodaja.com/zakon/zintpk>

ako je nastavljanje službe na njegovom radnom mjestu nemoguće. Poslodavac je obavezan da mu isto obezbijedi u roku od 90 dana.

Kaznenim odredbama predviđene su kazne za prekršaj u iznosu od 400 do 1 200 eura: za fizičko lice koje pokuša da otkrije identitet zviždača, kao i za zviždača koji ne podnese prijavu u dobroj namjeri.

Kazna za prekršaj u iznosu od 400 do 4 000 eura predviđena je za: odgovorno lice koje pokuša da otkrije identitet zviždača koji je prijavu učinio u dobroj vjeri; koje pokrene poceduru za utvrđivanje odgovornosti zviždača zbog podnošenja prijave; prouzrokuje štetne posljedice ili zviždača izloži odmazdi zbog podnošenja prijave; ne prekine odmazdu ili ne prebací javnog službenika na drugo radno mjesto bez opravdanog razloga. Za navedene prekršaje predviđena je kazna u iznosu od 400 do 10 000 eura za državne organe i pravna lica.

Švedska

Zakonodavstvo ove države ne poznaje posebne odredbe koje se odnose na zaštitu zviždača. Švedski Ustav, na kojem se temelji cjelokupni pravni sistem kroz dva od četiri ustavna zakona, Ustavni Zakon o slobodi govora¹⁵ od 1991. godine i Pravilo o slobodi štampe¹⁶ od 1949. godine, pružaju široku zaštitu slobodu javnog govora, izražavanja u medijima i pristupa javnim dokumetima. Ova sloboda se odnosi na sve, ali je od posebne važnosti za državne službenike i ostale zaposlene u državnim i opštinskim organima, obzirom da im daje pravo da, uz nekoliko izuzetaka, objavljuju bilo koju vrstu podataka, državnim organima ili medijima.

Sloboda govora podrazumjeva slobodu izražavanja misli ili iznošenje informacija o bilo kojoj temi u medijima i odnosi se na štampane medije, radio, televizijski program ili neki drugi oblik objavljivanja. Podrazumijeva pravo svakog švedskog državljanina da objavi određeni sadržaj, te da pri tom ne može biti gonjen zbog sadržaja objave, osim za objavljivanje sadržaja koji je u suprotnosti sa izričitim odredbama zakona. U skladu sa pravilima sadržanim u ovom zakonu o zaštiti ličnih prava i javne sigurnosti, svaki Švedski državljanin je slobodan, da izrazi svoje mišljenje, da objavi službene dokumenata, objavi informacije i obavještajne podatke o bilo kojoj temi. Pravo na slobodu informisanja se štiti zakonskim pravom na anonimnost i profesionalnu tajnu za novinare i druge predstavnike medija. Zaštita lica koje je dostavilo informaciju takođe uključuje i zabranu za organe vlasti da pokušaju otkrivanje njegovog identiteta, dok je za osobu koja namjerno ili uslijed nemara otkrije identitet autora, bez njegove dozvole, ili zanemari obavezu obezbjeđivanja anonimnosti, može biti kažnjena novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine.

U slučaju postupka utvrđivanja odgovornosti za objavljinje određenog nedozvoljenog sadržaja, postoji samo jedna osoba za koju se može utvrđivati odgovornost, dok su svi ostali koji su doprinijeli publikaciji koja sadrži nešto što je kažnivo, u načelu, slobodni od odgovornosti. Ovo se isto odnosi i na osobu koja pruža informaciju koja je objavljena. Međutim, postoje izuzeci od ovog pravila, u sljedećim slučajevima: nije dopušteno pružanje informacija za objavljinje ako osoba koja pruža informaciju na taj način čini teško krvično djelo protiv nacionalne sigurnosti Kraljevine Švedske (npr. špijuniranje); namjerno odavanje službenog dokumenta čija publikacija je tajna; namjerno kršenje određenih obaveza tajnosti.

¹⁵ The Fundamental Law on Freedom of Expression <http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/Democracy/The-Constitution/The-Fundamental-Law-on-Freedom-of-Expression/>

¹⁶ The Freedom of the Press Act <http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/Democracy/The-Constitution/The-Freedom-of-the-Press-Act/>

Finska

Zakonodavstvo ove države ne poznaje posebne odredbe vezane za prijavu nezakonitog ponašanja ili korupcije u javnoj i državnoj službi, odnosno zaštitu zviždača. To ne znači, međutim, da je prijavljivanje različitih tipova zloupotrebe nemoguće ili da su osobe koje iznose informacije nezaštićene.

U skladu s finskim Ustavom (731/1999) svako ima pravo javnog govora i istupanja, svako ima pravo pristupa javnim dokumentima i zabilješkama, što predstavlja i osnovu za zaštitu zviždača. Sloboda govora podrazumijeva pravo na izražavanje, širenje i primanje informacija, mišljenja i drugih komunikacija, bez bilo kakvog prethodnog odobrenja. Pravo prisupa i uvida u javna dokumenta i informacije u posjedu državnih organa podrazumjeva da svako ima pravo pristupa ovim dokumentima, osim ako njihovo objavljivanje nije izričito ograničena zakonom.

S druge strane, javni službenici u skladu sa Zakonom o javnoj službi (*State Public Service Act - Virkamieslaki, 750/1994*)¹⁷ dužni su, u skladu s obavezom profesionalnog ponašanja, sve zadatke obavljati u skladu sa propisima i naredenjima i instrukcijama nadređenih, te prijaviti bilo kakve nezakonite radnje koje uoče. U Finskoj se smatra da otvoreno društvo i kultura organizovanja zajednice, lojalnost i profesionalna etika garantuju integritet i transparentnost te da je naglasak na problemu, a ne zviždaču, s time da je zaštita anonimnosti apsolutni preduslov. Postoje samo indirektne mjere zaštite anonimnosti, odnosno mjere protiv moguće osvete ili diskriminacije: prema Zakonu o slobodi medija *Act on the Exercise of Freedom of Expression in Mass Media* (460/2003)¹⁸, obezbjeduje zaštitu povjerljivosti izvora informacija, prema Zakonu o policiji, policijski službenik ima pravo šutjeti kad dobije povjerljive informacije od jedne osobe, a prema Zakonu o zaštiti na radu i Zakonu o zapošljavanju položaj zaposlenika u sukobu interesa zaštićen je uvažavanjem povjerljivih informacija.

S obzirom na trendove i svijest da će se potreba za otkrivanjem korupcije povećati, Ministarstvo pravde Finske je u februaru 2015. godine, osnovalo radnu grupu sa zadatkom da ispita trenutno stanje u oblasti zaštite zviždača u odredbama Zakona o radu i propisima o državnim službenicima, te u kojoj mjeri postojeća legislativa i mehanizmi odgovaraju preuzetim međunarodnim obavezama.

¹⁷ Response by Finland to OHCHR's questionnaire on the protection of sources and whistleblowers <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/Finland.pdf>

¹⁸ Act on the Exercise of Freedom of Expression in Mass Media <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030460.pdf>

Smjernice donosiocima politika za zaštitu zviždača u Jugoistočnoj Evropi

Evropska unija teži da upravlja svijetom, nekad čak i veoma ponosno, na brojnim poljima: fundamentalnih prava za svoje građane, pomoći zemljama u razvoju, univerzalnoj zdravstvenoj zaštiti i održivosti zaštite životne sredine, da pomenemo samo nekoliko. Međutim, na polju zaštite lica koja prijavljuju krivična djela i korupciju – samo poređenja radi, nešto što predstavlja jednostavniji zadatak – ne može se baš pohvaliti postignutim.

Samo je 6 od ukupno 28 zemalja članica EU donijelo posebne zakone kojima se zviždači štite od osvete.¹⁹ S obzirom na to da zaštita zviždača od osvete – i u okviru radnog mesta i van istog – ne predstavlja više eksperimentalnu praksu, jako je malo izgovora, ako oni uopšte i postoje, za ovako loša dostignuća.

Pravne i regulatorne strukture postoje. Većina zemalja EU donijela je zakone ili strategije za sprječavanje korupcije, te uspostavila potrebne institucije. Postoje evropski i međunarodni standardi o tome kako se štite zviždači – koji obuhvataju veoma jasne smjernice date od strane Savjeta Evrope, Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, i kancelarije Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal. Pritom, Evropski sud za ljudska prava stava je da izvještavanje o nedoličnom ponašanju koje je u javnom interesu predstavlja čin slobode govora, koji je zaista vrijedan zaštite u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava.

Pomoćne strukture postoje. Širom Evrope rastući je broj nevladinih organizacija koje pružaju savjete i podršku zviždačima, a postoje i istraživačke novinarske organizacije koje objavljaju ono što zviždači otkriju. S njihove strane, glavna struja u medijima u povećanom obimu objavljuje članke o zviždačima u pozitivnom svjetlu.

Postoje primjeri uspješnih priča. Postoje brojni primjeri koji dokazuju kako zviždači pozitivno doprinose u otkrivanju prekršaja počinjenih u vladama i korporacijama. Na osnovu njihovih razotkrivanja, mnogi javni zvanici i direktori korporacija kažnjeni su zbog svojih koruptivnih radnji. Uz to, javljaju se i brojni primjeri zaposlenih koji su dobili otkaz zbog toga što su prijavili nedolično ponašanje, a kasnije su ponovo bili postavljeni na svoje pozicije i dobili finansijsku odštetu.

Zbog čega je onda slučaj da samo 17 procenata zemalja koje spadaju u teritoriju koja se tradicionalno definiše kao Zapadna Evropa – 3 od 18 – imaju na snazi zakone o zaštiti zviždača?

Odgovori su od ključnog značaja za Jugoistočnu Evropu.

¹⁹ Irska, Luksemburg, Rumunija, Slovačka, Slovenija, UK.

Potraga za lekcijama

Tokom posljednjih pet godina, gotovo svaka zemlja u regionu razmatrala je ili je donijela zakon o zaštiti zviždača.²⁰

Prilikom razvijanja ovih mjera, mnogi sačinioци politika, eksperti za borbu protiv korupcije i nevladine organizacije tražile su savjete od svojih partnera u Zapadnoj Evropi. S obzirom na to da većini zemalja Zapadne Evrope nedostaje institucionalnog iskustva u oblasti zaštite zviždača – i da mnoge od njih i same traže savjete – upitno je da li su one najbolji izvor ekspertize za ovu temu.

Zaštita zviždača predstavlja mnogo kompleksnije pitanje nego što se na prvi pogled čini, to je pitanje ispunjeno brojnim nijansama i skrivenim rizicima. Zaista, sačinioци politika u Jugoistočnoj Evropi treba da traže savjete iz svih uglova, uključujući i Zapadnu Evropu. Međutim, isto toliko pažljivo, ako ne i pažljivije, region treba da uzima u obzir ono što usporava napredak u Zapadnoj Evropi. Najvažnije lekcije mogu se izvući iz onoga što *ne funkcioniše* u Zapadnoj Evropi – ili još bolje rečeno, što uopšte nije ni dobito priliku da funkcioniše.

U poređenju sa Istočnom, a naročito sa Jugoistočnom Evropom, razgovori sa sačinioцима politika i odabranim zvaničnicima u Zapadnoj Evropi – naročito oni koje se vode u privatnom ambijentu – otkrivaju opštu apatiju ili čak i prezrenje prema jačanju prava zviždača. Postoji percepcija u zvaničnim i u privrednim krugovima da korupcija u vladama i u korporacijama, iako je prisutna, ne predstavlja ozbiljan problem – ili u najmanju ruku ne predstavlja problem za koji treba dati šansu zviždačima da ga riješe.

U stvari, u mnogim zemljama Zapadne Evrope postoji čvrsto i postojano protivljenje jačanju prava zviždača – od strane biznisa, konzervativnih političkih partija, a u nekim zemljama i od strane sindikata, koliko god to kontradiktorno izgledalo. Ove grupacije uspjele su u skorijem periodu da uspore ili blokiraju smislene reforme u mnogim zemljama, uključujući Austriju, Dansku, Finsku, Njemačku, Holandiju i Švajcarsku. Anketa sprovedena u Danskoj upućuje na to da tri od četiri lokalne vlade nijesu zainteresovane za uspostavljanje procedura vezanih za zviždače.²¹ Kao rezultat toga, od 2010. godine više je zakona o zaštiti zviždača donešeno u Istočnoj Evropi nego u Zapadnoj Evropi (*vidjeti tabelu 1*)

Tabela 1

Zakoni o zaštiti zviždača donešeni u Evropi od 2010.

Istočna Evropa

Bosna i Hercegovina
Mađarska
Kosovo
Makedonija
Srbija
Slovačka
Slovenija

Zapadna Evropa

Irska
Luksemburg
Malta

Izvor: Blueprint for Free Speech

²⁰ Vort, Mark. "Zaštita zviždača u Jugoistočnoj Evropi: Pregled zakona, praksi i skorijih inicijativa" (Whistleblower Protection in Southeast Europe: A Review of Laws, Practice, and Recent Initiatives) *Regional Anti-Corruption Initiative i Blueprint for Free Speech*, 2015.

²¹ Vort, Mark. "Zviždači u Evropi: Pravna zaštita zviždača u EU" (Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU) *Transparency International*, 2013.

Uz ovo, poznato je da se više napora za donošenje zakona o zaštiti zviždača ulaže u Istočnoj Evropi nego u Zapadnoj Evropi (*vidjeti Tabelu 2*).

Tabela 2

Evropske zemlje u kojima se zakoni o zaštiti zviždača formalno razmatraju

Istočna Evropa

Albanija
Bgarska
Hrvatska
Češka Republika
Moldavija

Zapadna Evropa

Finska
Island
Švajcarska

Izvor: Blueprint for Free Speech

Štavise, mnogi zviždači u Zapadnoj Evropi koji su otkrili ogromne slučajeve korupcije, naročito u finansijskom i bankarskom sektoru, ne samo da su bili otpušteni već i novčano kažnjeni ili su čak krivično gonjeni, osuđeni i poslati u zatvor.

Godine 2008. Herve Falciani otkrio je da više od 130 000 osumnjičenih utajivača poreza imaju tajne račune u filijali banke HSBC u Švajcarskoj. Nakon ovog slučaja nazvanog ‘najveće curenje informacija u bankarstvu u istoriji’, banka HSBC platila je rekordnu novčanu kaznu od 43 miliona američkih dolara u Švajcarskoj, a u Francuskoj je optužena za pranje novca. Umjesto da bude posmatran kao heroj, Falcian je u Švajcarskoj optužen za ozbiljnu finansijsku špijunažu, krađu podataka, i kršenje komercijalne i bankarske tajnosti podataka. Falciani, koji je od tada napustio zemlju, osuđen je u odsustvu novembra 2015. godine na pet godina zatvora, najteža kazna tog tipa ikad dosuđena u Švajcarskoj.

Ovo su dovoljni razlozi da sačinioći politika u Jugoistočnoj Evropi treba da razmatraju sopstvena iskustva, a ne ona iz Zapadne Evrope, prilikom sačinjavanja svojih zakona i praksi vezanih za zviždače. U pogledu sastavljanja zakona, oni imaju više iskustva u tom polju, i generalno rade na usvajanju prosvjetljenijeg pristupa samoj vrijednosti zviždača u postupku otkrivanja i suzbijanja krivičnih djela.

Korak naprijed, korak nazad

Ne želimo ovim reći da u Zapadnoj Evropi ne postoji dobra praksa koju vrijedi ponoviti:

- U 2014. godini **Irska** je donijela jedan od najsveobuhvatnijih zakona o zaštiti zviždača u Evropi, Zakon o zaštićenim razotkrivanjima (*Protected Disclosures Act*).
- Kao odgovor na brojne političke skandale i prijetnje po javno zdravlje, **Francuska** je 2013. godine donijela tri zakona o zaštiti zviždača, kako bi zaštitala lica koja prijavljuju ozbiljne

rizike po javno zdravlje i životnu sredinu, konflikte interesa, prevare vezane za poreze i finansijsku i ekonomsku delikvenciju.

- Mjera uvedena u **Malti** 2002. godine zabranjuje osvete zviždačima na radnom mjestu, nudi odštete žrtvama i omogućava da prestupnici krivično budu kažnjeni.
- **Holandija** je 2011. godine proširila ulogu kancelarije nacionalnog Ombudsmana da se bavi i slučajevima koji uključuju zviždače, a godinu dana kasnije otvorila je Centar za savjetovanje zviždača.
- Na **Kipru**, ljudi koji se svete zviždačima podvrgnuti su krivičnom gonjenju, a zviždači žrtve mogu da dobiju građansku odštetu.
- Flamanski interni revizor u **Belgiji** uspostavio je projekat 2012. godine koji ima za cilj da sprječi eskalaciju konflikata nastalih zbog zviždača.
- **Litvanija** nudi finansijsku nagradu licima koji prijave finansijska krivična djela vlasti.
- Ministarstvo pravde **Austrije** uspostavilo je 2013. godine direktnu telefonsku liniju za zviždače, kako bi omogućilo ljudima da prijave korupciju i kriminal bijelog ovratnika.²²

Uprkos ovim i drugim poboljšanjima koja stoje na papiru, malo je dokaza da u praksi ove mjere zaista funkcionišu – bilo da se radi o podsticanju ljudi da prijave nedolično ponašanje ili da se oni zaštite od osvete.²³ Mogu se pretpostaviti razlozi za tako nešto: nedostatak resursa i ekspertize u javnim institucijama, nedostatak političke volje da se sprovode zakoni, i nedostatak javne svijesti o zakonima i praksama vezanim za zviždače.

Kao rezultat toga, pojavili su se veliki nedostaci u mnogim zemljama EU:

- Sudovi za radne odnose u **Njemačkoj** najčešće presuđuju da zbog zakletvi na lojalnost, zaposleni u privatnom sektoru najprije moraju da prijave nedolično ponašanje interno i da čekaju odgovor prije nego se obrate nadležnim vlastima. Sudije su presuđivale da se pravo na privatnost koje poslodavci imaju mora poštovati.
- **Mađarska** je donijela zakon o zaštiti zviždača 2013. godine, ali nije još uvijek razvila regulative za sprovođenje niti je imenovala javni organ koji će upravljati i sprovoditi zakon.
- Radnici u **Austriji** koji upozoravaju na nepravilnosti imaju pravo na zaštitu od osvete samo ako su se ponašali na ‘najblaži’ mogući način. Međutim, ne postoje uslovi da se poslodavci ponašaju na blag način prema zaposlenima koji su zviždači.
- Sudije u **Poljskoj** dozvolile su poslodavcima da uvedu sasvim druge razloge za otpuštanje zviždača. Jedan sudija je izjavio da zviždač treba da izgubi svoj slučaj vezan za osvetu ako je, nezavisno od toga, to lice kasnilo na posao.
- Napori Zelene partije (Green Party) koje ulaže da se doneše zakon o zviždačima u **Austriji** nijesu urodili plodom zato što brojni članovi Parlamenta ne razumiju ovo pitanje.²⁴

U zemljama sa novo – usvojenim zakonima o zviždačima – uključujući Mađarsku, Irsku, Luksemburg i Maltu – isuviše je rano reći koliko dobro, i da li će uopšte oni funkcionišati u praksi.

Za sačinioce politika u Jugoistočnoj Evropi, možda je od ključnog značaja da razumiju nedostatke koje imaju nabolji zakoni o zaštiti zviždača u Evropi. Često pominjan Zakon o otkrivanju informacija u javnom interesu (PIDA), UK, predstavlja inspiraciju i osnov za mnoge predloge i

²² Vort, 2013.

²³ Vort, 2013.

²⁴ Vort, 2013.

zakone o zviždačima u svim regionima. Donešen usred velike gungule 1998. godine, taj Zakon predstavlja najstariji zakon o zaštiti zviždača u Evropi, i jedan od prvih koji su donešeni u svijetu.

Istraživanje koje je sproveo *Blueprint for Free Speech* za nastupajući izvještaj o Zakonu o otkrivanju informacija u javnom interesu (PIDA) i Tribunalu za radne odnose Ujedinjenog Kraljevstva pokazuje da sistem zaštite zviždača u UK ne štiti zaposlene na adekvatan način od osvete, niti im adekvatno kompenzuje finansijski gubitak u slučaju da budu otpušteni ili degradirani na nižu poziciju. U Zakonu o otkrivanju informacija (PIDA) nijesu sadržane posebne odredbe kojim se sprečava ili zaustavlja osveta na radnom mjestu, niti one kojim se kažnjavaju menadžeri i saradnici koji se svete zviždačima.

Zakon o objavljivanju informacija u javnom interesu (PIDA) i pravni precedenti daju poslodavcima prostora da uvedu vanredne ili čak namjerno kreirane navode protiv zviždača koje mogu koristiti da naškode njihovom predmetu. Zbog ove taktike, poznate kao “*reason shopping*” sudije u tribunalima donosile su presude protiv zaposlenih ili su smanjivale iznos njihove odštete. Čak i sitna greška koja nije vezana za pitanje zviždača može se upotrijebiti na sudu da umanji značaj izjave zaposlenog.

Umjesto da se donose sveobuhvatni zakoni koji ne sadrže rupe, većina zemalja Zapadne Evrope oslanja se na ono što se, u najboljem slučaju, može nazvati polu – mjerama. Mnoge zemlje zalažu se za to da, na primjer, odredbe zakona o radu koje se tiču anti – diskriminacije i nepravičnog otkaza u dovoljnoj mjeri štite zviždače. Ova vrsta pravne alhemije – pokušaji da se zakoni o radu pretvore u zakone o zaštiti zviždača – nije se pokazala kao uspješna. Takvi pokušaji takođe pokazuju nedostatak posvećenosti i razumijevanja ovog pitanja.

Jedan od najopasnijih sporednih proizvoda koji nastaju zbog nepotpunih zakona o zaštiti zviždača jeste i činjenica da zviždači žrtve često padaju u ruke sudijama koji na subjektivan način procjenjuju prava poslodavaca – čak i onih korumpiranih – spram prava zaposlenih koji pokušavaju da urade pravu stvar.

Sudije često zauzimaju stranu poslodavaca na osnovu arhaične tradicije lojalnosti menadžmentu, čak i kada se krivična djela i skandali sistematicno pokrivaju, i čak i kada su ti zaposleni u stvari jedina lica koja su u poziciji da informišu regulatorna tijela, vlasti ili javnost. Naročito, ovaj problem zabilježen je u Austriji, Njemačkoj i Poljskoj.²⁵

Potpuno je jasno da je neophodno uspostaviti sveobuhvatne zakone koji sadrže sve priznate evropske i međunarodne standarde. To je jedini način da zaposleni imaju benefit od zaštite koja nema rupa u zakonu, te da dobiju nadoknadu za sve svoje finansijske gubitke. Ovo u Istočnoj Evropi postaje norma, gdje postoji vjerovatnoća da se zakoni sačinjavaju od samog temelja, uz uputstva koja daju međunarodni eksperti. U Zapadnoj Evropi, nasuprot tome, birokrate jednostavno ugrožavaju odredbe koje postoje decenijama ili čak stoljećima, uz vrlo malo ili čak nimalo javnih rasprava ili inputa.

Bolje zakonodavstvo kroz razmatranja

Brojne zemlje širom svijeta krive su za kopiranje članova svojih zakona o zviždačima od drugih zemalja. Rezultati koji su dobijeni nijesu obećavajući. Ovim preuzetim zakonima nedostaje političkog i kulturnoškog prilagođavanja, te su stoga oni maltene prazne školjke.

²⁵ Vort, 2013.

Nasuprot tome, zakoni koji se sačinjavaju tako što se razmatraju politike i prakse iz široke lepeze jurisdikcija obično su smislenije napisani – naročito kada se zna šta je već funkcionalo u zemlji.

Evropski sud za ljudska prava

Početna tačka za donosioce zakona može da bude Evropski sud za ljudska prava. Evropski sud za ljudska prava je u protekloj deceniji donio tri presude koje predstavljaju precedente u vezi sa zaštitom prava zviždača. Sačinjeni politika i odabrani zvaničnici koji su u potrazi za smjernicama prilikom izrade zakona o zaštiti zviždača ne koriste u dovoljnoj mjeri ove tri presude, iako su one dobro poznate u pravnim i akademskim krugovima.

U sva tri predmeta, Sud je odlučio da su države povrijedile prava zaposlenih na slobodu izražavanja koje je garantovano članom 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

Guja protiv Moldavije Presuda: 12. februar 2008. godine

Iacob Guja bio je 2003. godine rukovodilac službe za odnose sa javnošću u kancelariji državnog tužioca Moldavije, kada je izložio dokaze političkog miješanja u krivičnom predmetu protiv četiri policijska službenika koji su bili optuženi za loše ophođenje prema osumnjičenima. Tadašnji zamjenik predsjednika Parlamenta napisao je pismo tužiocima, u kome im traži da se uključe u predmet, koji je kasnije okončan. Kada je Guja poslao pismo novinama, otpušten je.

U presudi Evropskog suda za ljudska prava donešenoj u Gujinu korist, navodi se da ‘nema sumnje da su to veoma važna pitanja u demokratskom društvu, te da javnost ima legitimni interes da o istima bude obaviještena, i koji spadaju u okvire političke debate.’²⁶

Heinisch protiv Njemačke, Presuda: 21. jul 2011. godine

Brigitte Heinisch otpuštena je 2005. godine sa posla koji je imala u berlinskom Domu za njegu nakon što je policiju obavijestila o lošem tretmanu prebivaoca, što je podrazumijevalo i to da su ostavljeni da leže u svom izmetu, te da su vezani za krevet bez sudskega naloga. Heinisch je prijavila da tom objektu nedostaje osoblja, a da se problemi prikrivaju falsifikovanim izvještajima. Distribuirala je brošure u kojima se detaljno izlažu problemi te firme, koja je u većinskom vlasništvu grada Berlina.^{27,28}

Nekoliko njemačkih sudova donijelo je odluke protiv vraćanja gde Heinisch na posao. Jedan sudija izjavio je da ona ne zaslzuje da bude zaštićena od otkaza, iz razloga što krivična prijava koju je podnijela nije rezultirala u podizanju optužbi protiv firme ili zaposlenih.²⁹ Evropski sud za ljudska prava donio je presudu u korist gospođe Heinisch, čineći taj slučaj najvećim njemačkim slučajem vezanim za problematiku zviždača posljednjih decenija.

²⁶ Guja protiv Moldavije, Presuda, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 14277/04, Strazbur, 12. februar 2008.

²⁷ Transparency International, “Sestra iz Njemačke ukazuje na potrebu da G20 vrši provjere,” 18. januar 2012.

²⁸ Heinisch protiv Njemačke, Presuda, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 28274/08, Strazbur, 21. jul 2011.

²⁹ Napomena autora: Takav standard predstavlja izuzetno jak teret za problem zviždača. Nemoguće je da zviždači prepostavke kako će vlasti i istraživači reagovati na otkrivene informacije, ako će uopšte i reagovati.

Bucur i Toma protiv Rumunije. Presuda: 8. januar 2013. godine

Constantin Bucur radio je u odjeljenju za telefonski nadzor i snimanje Rumunske obavještajne službe (SRI). Godine 1996. on je održao pres konferenciju u kojoj je objavio da rumunska obavještajna služba prisluškuje novinare, političare i poslovni svijet. Dobio je otkaz, a 1998. godine osuđen je da je nezakonito otkrio tajne informacije i dobio kaznu od dvije godine suspenzije. Petnaest godina kasnije, Evropski sud za ljudska prava presudio je da je rumunska vlada prekršila pravo gospodina Bucur na slobodu izražavanja.³⁰

U prvom od ova tri predmeta, tj. u predmetu Guja *protiv* Moldavije, Sud se oslonio na šest kriterijuma kako bi odlučio da li je zviždač u takvoj situaciji zaštićen Evropskom konvencijom:

- da li je zaposleni imao alternativne kanale da objelodani informaciju
- interes javnosti u tome da dobije takvu informaciju
- autentičnost objelodanjene informacije
- šteta nanešena poslodavcu³¹
- da li je poslodavac postupio u dobroj volji (tj. nije imao skrivenе motive)
- ozbiljnost kazne (osvete) prema zaposlenom

Važno je znati da neki od ovih kriterijuma odstupaju fundamentalno od priznatih standarda. Ovim standardima potpuno su nevažni faktori kao što su šteta nanešena poslodavcu, motivi zviždača, i nivo osvete koju je doživio zaposleni. Zviždači zaslužuju pravnu zaštitu nezavisno od njihovih motiva, koliko je 'slaba' osveta, te koliko je oštećen poslodavac. Ovi kriterijumi razjedinjuju osnov zaštite zviždača: pravo javnosti da zna, pravo zaposlenog da prijavi nedolično ponašanje što je u javnom interesu bez maltretiranja.

Iako su presude Evropskog suda za ljudska prava značajne, u najmanju ruku zbog svoje simbolične vrijednosti, vodeće organizacije na polju antikorupcije razvile su set standarda i principa sa širom osnovom. Tu spadaju Savjet Evrope³² i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj,³³ i međunarodne nevladine organizacije uključujući *Government Accountability Project* (Vašington DC),³⁴ *Transparency International* (Berlin)³⁵ i *Blueprint for Free Speech* (Melburn/Berlin).³⁶

Stavovi ovih i drugih institucija i organizacija ispred su trenutnih političkih razmišljanja u brojnim zemljama – uključujući i zemlje Zapadne Evrope. Sačiniocima politika i odabranim zvaničnicima, naročito onima koji su se pred građanima i glasačima zalagali da će da poboljšaju državnu odgovornost, potrebno je više edukacije i senzitivnosti za ovo pitanje.

³⁰ Bucur i Toma protiv Rumunije, Presuda, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 40238/02, Strazbur, 8. januar 2013.

³¹ Da li je šteta nanešena poslodavcu izazvana otkrivanjem informacija manja od značaja da informacija bude dostupna javnosti u demokratskom društvu.

³² Savjet Evrope, "Preporuka CM/Rec(2014)7 Komiteta ministara država članica o zaštiti zviždača."

³³ OECD, "Studiov okvira zaštite zviždača, pregled najboljih praksi i vodeći principi za zakonodavstvo."

³⁴ Projekat odgovornosti vlade, "Međunarodna najbolja praksa za politike o zviždačima."

³⁵ Transparency International, "Međunarodni principi za zakonodavstvo o zviždačima."

³⁶ Blueprint for Free Speech, "Blueprint principi za zaštitu zviždača."

Ovi i ostali standardi mogu se prilagoditi nacionalnim kontekstima. Iako oni čine set specifičnih principa, napisani su dovoljno široko da se poklope sa političkim i kulturološkim vrijednostima bilo koje zemlje.

Umjesto limitiranja samih sebe proučavanjem zakona i prakse Zapadne Evrope, sačinioци politika u Jugoistočnoj Evropi treba pažljivo da razmotre sve dostupne standarde i principe, da izvuku suštinu iz ispravnih mjera, te da sve to prilagode potrebama zemlje. Uopšteno gledano, ovakav pristup imao je za rezultat sačinjavanje i donošenje jačih zakona o zaštiti zviždača.

Potrebno je cijelo društvo

Dvije zemlje Jugoistočne Evrope postaju pravi pokazatelji kako zakoni, institucije i nevladine organizacije – ukoliko dobiju priliku – mogu da zaštite zviždače na efikasan način.

Da bi se zviždači zaštitili potrebno je nešto više od samog zakona. Isto tako, nijesu dovoljni samo sačinioci politika da bi se usvojio zakon o zviždačima. Uspješne priče koje se pojavljuju, kao što su ove iz Bosne i Srbije, dogadaju se zahvaljujući partnerstvima između vlada i nevladinih organizacija, i između zvaničnika na nacionalnom nivou i nivou EU.

Uz ova partnerstva osiguraće se da se novi zakoni koji se pišu u Jugoistočnoj Evropi ne budu brzopleti stavljeni na papir. Brzina je najčešći neprijatelj dobre politike. Novi zakoni koji već funkcionišu u Bosni i u Srbiji upravo su imali koristi od strpljenja i saradnje, kao i zbog same transparentnosti koja se u njima promoviše.

Nekoliko zemalja u regionu, naročito onih koje teže da pristupe Evropskoj uniji, zauzimaju isti pristup. One razvijaju nove zakone u kontekstu projekata koji se finansiraju od strane donatora, i imaju koristi od različitosti smjernica koje dobijaju od lokalnih i međunarodnih savjetnika.

Iskustvo je pokazalo da je Evropska unija zadovoljnija kada zemlja doneše zakon da bi taj zakon funkcionišao, a ne da radi na donošenju zakona samo da bi zadovoljila Evropsku uniju.

Nova zakonska rješenja i praksa u regionu

Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina je decembру 2013. donijela Zakonom o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine³⁷ kojim se uređuje status osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim osobama koje osnivaju institucije Bosne i Hercegovine.

U skladu sa Zakonom **zviždač** je “osoba koja je zaposlena u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim osobama koje osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, koja zbog opravdane sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije u bilo kojoj instituciji Bosne i Hercegovine u dobroj vjeri

³⁷ Zakonom o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine; http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/Zakon_o_zastiti_lica - korupcija_hrv.pdf

podnese prijavu odgovornim osobama ili institucijama u skladu sa Zakonom". Zakonom je **dobra vjera** definisana kao "stav zviždača koji se temelji na činjenicama i okolnostima o kojima zviždač ima vlastita saznanja i za koji drži da je istinit". Zakon pruža zaštitu u slučaju prijavljivanja: informacija nadležnom autoritetu za koje zaposleni razumno vjeruje da predstavljaju korupciju, krivičnog djela korupcije protiv odgovorne osobe u institucijama, podnošenje tužbe, žalbe ili prigovora u vezi s korupcijom protiv odgovorne osobe u institucijama, svjedočenje na sudu ili pred tijelom uprave u postupku protiv odgovorne osobe, saradnja u postupku koji vode istražna tijela. Zviždač se neće smatrati materijalno, kazneno ili disciplinski odgovornim ni za otkrivanje poslovne tajne u slučaju prijavljivanja korupcije nadležnom tijelu.

Predviđa se mogućnost internog i eksternog prijavljivanja, kao i poseban oblik zaštićenog prijavljivanja. Eksterno prijavljivanje podrazumjeva prijavljivanje: tijelu nadležnom za provođenje kaznene istrage i progona počinitelja kaznenih djela ili Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te kao **poseban oblik zaštićenog prijavljivanja** štiti „javno objavljinjanje ili na drugi način činjenje javno dostupnima informacija koje ukazuju na korupciju, pod uslovom da zviždač sumnja: da će biti izložen štetnim mjerama od određene osobe, ili da u slučaju zaštićenog prijavljivanja nadležnim subjektima neće biti poduzeta primjerena radnja ili da će dokazi i informacije biti prikriveni ili uništeni, ili da je ista informacija prijavljena nadležnim subjektima, a u zakonskom roku nije poduzeta primjerena mjera“, uz uslov da „prije nego što učini poseban oblik zaštićenog prijavljivanja, zviždač dužan razmotriti eventualnu štetu koja može nastati njegovim prijavljivanjem“.

Zakon štiti zviždača od **štetne radnje** koja je definisana kao radnja kojom „poslodavac nanosi štetu zaposleniku donošenjem rješenja o prestanku radnog odnosa, otkazom ugovora o radu, suspenzijom s radnog mjesta, postavljenjem na niže radno mjesto, proglašavanjem prekobrojnim, pokretanjem disciplinskog postupka, ucjenjivanjem ili davanjem negativne ocjene, stvaranjem neprijateljske radne klime, izostankom poslovog angažmana, a sve kako bi zaposlenika odvratio od zaštićenog prijavljivanja ili koja predstavlja čin odmazde protiv zaposlenika koji je prijavio sumnju na korupciju“

Status zviždača dodjeljuje Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u roku od 30 dana od dana obraćanja Agenciji za dodjelu statusa zviždača, bez obzira na to jesu li štetne mjere nastupile ili se samo sumnja da bi do njih moglo doći, o čemu obavještava zviždača. Ukoliko se taj zahtjev odobri, Agencija može da izda nalog poslodavcu da prestane sa osvetom, ili da vrati zaposlenog na poziciju na kojoj je bio/la ukoliko je otpušten/a ili degradiran/a na nižu poziciju.

Zakon predviđa novčane kazne kako za odgovorno lice koje ne postupi u skladu sa zakonom i ne postupi prema instrukciji Agencije, odnosno ne provede naloženu korektivnu mjeru, te ako ne doneše interne akte u skladu sa Zakonom (10 000 do 20 000 km), tako i za osobu koja svjesno lažno prijavi korupciju (1000 do 10 000 km).

Uz prijetnju takvom kaznom, uspjelo se u vršenju pritiska na bosansku Upravu za indirektno oporezivanje da vrati na posao Danka Bogdanovića, koji je 2013. godine otpušten nakon što je otkrio ogromnu šemu primanja mita koja je omogućila privrednim društvima da plaćaju niže poreze za uvoz i izvoz. Bogdanović je vraćen na radno mjesto 4. juna 2015. godine, uz podršku NVO Centra za odgovornu demokratiju Luna iz Sarajeva.³⁸

³⁸ "Priručnik za sprovođenje Zakona o zaštiti zviždača u institucijama BiH," Centar za odgovornu demokratiju - Luna, Sarajevo, oktobar 2015.

Srbija

Prema istraživanjima koje u cijelom svijetu sprovode vodeće revizorske kuće i udruženja istražitelja prevara zaposleni u državnim i privatnim organizacijama otkrivaju oko polovine svih zloupotreba, više od onih koji su u tim organizacijama zaduženi i plaćeni za otkrivanje prevara (koji otkriju trećinu) i daleko više od državnih istražnih organa (svega oko 3%). Međutim, ubjedljiva većina zaposlenih koji primjete neku zloupotrebu o njoj obavijesti samo neposredno nadređenog. Tu se krug obično zatvara, jer šefovi ne žele ili neće da dalje istražuju. Samo šest odsto zaposlenih spremno je da o uočenoj zloupotrebi obavesti nekog van svoje organizacije. Većina njih kaže da se za èutanje odlučuje zbog straha od odmazde ili zbog toga što misli da ništa neće biti urađeno da se njihova prijava istraži, a odgovorni kazne.

Iskustvo im daje za pravo. Za više od pet godina koliko Pištaljka radi sa uzbunjivaèima nismo imali sluèaj da je neko otkrio korupciju ili neku drugu vrstu zloèina a da ga je šef ili poslodavac pohvalio, nagradio ili unaprijedio. Uzbunjivaèe kažnjavaju na razne naèine – od ignorisanja i nedavanja radnih zadataka („sindrom praznog stola“), do smanjenja plate, prebacivanja na drugo, lošije radno mesto, otkaza pa èak i prijetnji smrèu, a odgovorni za zloupotrebe retko kad budu kažnjeni.

Policjski inspektor Slobodan Marinković otkrio je 2012. godine korupcijski lanac u beogradskoj opštini Rakovica koji je obuhvatao šefove policije, opštinske funkcionere i investitore koji su bespravno gradili velike poslovne zgrade i hotel. Marinković je brzo skinut sa tog sluèaja i suoèio se sa „sindromom praznog stola“ – jedini u policijskoj stanici nije dobijao zadatke. Posledica je naravno bila loša ocjena i rješenje o premještaju na drugo radno mjesto. Marinković se žalio Agenciji za borbu protiv korupcije i kao uzbunjivaè dobio zaštitu u skladu sa Pravilnikom o zaštiti lica koje prijavu sumnju na korupciju. On kaže da je tek pošto se obratio Agenciji za borbu protiv korupcije imao utisak da se nešto promijenilo u njegovu korist, jer je Agencija slala dopise opštini kako bi provjerila prijavljeni sluèaj korupcije. Uz Marinkovića je još oko stotinu uzbunjivaèa dobilo zaštitu, ali se u praksi pokazalo da je ta zaštitna samo deklarativna, jer Agencija za borbu protiv korupcije nije imala zakonske mehanizme da je sprovede. Jedini instrument koji joj je bio na raspolaganju bilo je javno objavlјivanje imena rukovodioca i organa vlasti koji krši prava uzbunjivaèa. U sluèaju inspektora Marinkovića, to što je Agencija slala dopise opštinskoj upravi bilo je dovoljno da korumpiranim funkcionerima izgleda kao da se vodi neka istraga i da se odmazda nad uzbunjivaèem na trenutak zaustavi, ali ništa više od toga .

Pravilnik, usvojen 2011. godine, bio je prvi akt kojim je uzbunjivaèima u Srbiji ponuđena formalna zaštitna. Agencija za borbu protiv korupcije je po njemu imala nadležnost da stalno zaposlenim državnim službenicima obezbijedi dvogodišnju zaštitu od bilo kakve odmazde zbog uzbunjivanja, ali je u praksi ta zaštitna bila nesprovodiva. Naime, Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije iz 2008. godine, bilo je predviđeno da zaštitna bude pružena svim zaposlenima u državnim organima i javnim preduzećima koja su u „dobroj namjeri“ prijavili korupciju. Zakonodavac nije propisao kako bi ta zaštitna izgledala i koje bi mehanizme Agencija koristila da sprjeèi i sankcionise odmazdu nad uzbunjivaèem. Pravilnikom je pokušano da se ti nedostaci isprave, pa je propisano da će Agencija moći da traži izjašnjenje od organa javne vlasti i njegovog rukovodioca u vezi sa prijavom korupcije, da će moći da traži izvještaj ako organ ili njegov rukovodilac vrše odmazdu nad uzbunjivaèem i da će imena organa i rukovodioca koji se svete uzbunjivaèu objaviti na posebnoj godišnjoj listi. Čak je i zakonski termin „dobra namjera“, koji je mogao da bude zloupotrebljen protiv uzbunjivaèa kako bi se istraživale njihove namjere a ne ono što prijavljuju, u pravilniku izmenjen u „dobru vjeru“.

I pored ovog napora, Agencija nije imala zakonske mogućnosti da sprječi, zaustavi ili kazni odmazdu nad uzbunjivačem, pa je Pravilnik ostao samo formalni, a ne suštinski, prvi korak ka punoj zaštiti uzbunjivača. Ustavni sud Republike Srbije je 2014. godine oborio Pravilnik, argumentujući da je direktorka Agencije, njegovim usvajanjem, preuzela ulogu zakonodavca, odnosno da bi takva vrsta zaštite trebalo da bude upisana u zakon. Ipak, trogodišnja primjena Pravilnika bila je dobra vježba i uvod u donošenje obuhvatnog zakona o zaštiti uzbunjivača.

Bilo je jasno da je potreban zakon koji će obuhvatiti sve radno angažovane koji prijave neku zloupotrebu, bez obzira da li rade u privatnom ili javnom sektoru. Političke volje, međutim, nije bilo i pored snažnog zalaganja građanskog društva i medija (prije svega Pištaljke), savjetodavnih i regulatornih tijela (Savjet za borbu protiv korupcije Vlade Srbije, Povjerenik za informacije od javnog značaja, Zaštitnik građana, Agencija za borbu protiv korupcije).

Na inicijativu Pištaljke, 2012. godine Ministarsvo pravde formira radnu grupu za izradu zakona o zaštiti uzbunjivača. Ministarstvo pravde u radnu grupu uključuje dvoje uzbunjivača, Biljanu Mraović i Slobodana Marinkovića, kao i glavnog urednika Pištaljke. Pomoć u pisanju zakona nude SAD, Delegacija EU i Savet Evrope, pa radnu grupu savetuju Tom Divajn (vašingtonski advokat koji prava uzbunjivača zastupa gotovo 40 godina) i Pol Stevenson, bivši službenik britanskog ministarstva pravde. Radna grupa ima još 12 članova, među kojima su sudije, tužioci, profesori prava, predstavnici sindikata i Privredne komore Srbije. Za šest mjeseci nastaje prvi nacrt zakona i slijedi javna rasprava kakva nikada prije nije organizovana u Srbiji. U raspravi učestvuju sami uzbunjivači, mnoge organizacije civilnog društva, sudije, advokati, tužioci, sindikalni aktivisti i predstavnici udruženja poslodavaca. Organizuju se tri okrugla stola u Novom Sadu, Nišu i Beogradu na kojima se u prisustvu uzbunjivača razgovara o nacrtu, a Pištaljka prikuplja mišljenja stranih stručnjaka iz nevladinih organizacija okupljenih u mrežu Whistleblowing International Network. Rezultat ovog obimnog napora je tekst koji vodeći svjetski stručnjaci ocjenjuju kao jedan od najboljih zakona o zaštiti uzbunjivača.

Zakon o zaštiti uzbunjivača³⁹ usvojen je u Narodnoj skupštini Republike Srbije 25. novembra 2014. godine, stupio je na snagu 4. decembra, a njegova primjena je odložena za šest meseci kako bi se sudije obučile za postupanje.

Koje su glavne odredbe zakona? Radna grupa se opredijelila za sudsku zaštitu uzbunjivača, bez posebne administrativne zaštite. Razlog za ovaj izbor bio je u činjenici da Ustavom Republike Srbije i zakonima koji su na snazi nije moguće takvu ulogu povjeriti ni Zaštitniku građana (koga Ustav ograničava na kontrolu državnih organa i ne daje mu ovlašćenja nad privatnim sektorom) ni Agenciji za borbu protiv korupcije (koja bi u najboljem slučaju mogla da štiti samo one građane koji prijave korupcije, a ne i neku drugu zloupotrebu).

Zakonom je široko definisano ko može biti uzbunjivač – to je svako ko je radno angažovan u bilo kojoj organizaciji (bez obzira na to da li je stalno zaposlen, radi po ugovoru o djelu ili nekom drugom ugovoru), pa čak i onaj ko je učestvovao na konkursu za posao, zatim svako ko koristi usluge državnih i drugih organa, ima poslovnu saradnju ili je suvlasnik/akcionar u privrednom društvu. Uzbunjivanje se može odnositi na kršenje propisa, kršenje ljudskih prava, vršenje javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povjeren, opasnost po život, javno zdravlje, bezbjednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmjera .

³⁹ Zakon o zaštiti uzbunjivača <http://www.ius.bg.ac.rs/informacije/zakon%20o%20zaštiti%20uzbunjivaca.pdf>

Uzbunjivanje može biti unutrašnje, spoljašnje i uzbunjivanje javnosti. **Unutrašnje uzbunjivanje** je obaveštavanje poslodavca (koji mora da imenuje lice nadležno za primanje informacije od uzbunjivača i da u roku od 15 dana pokrene postupak po prijavi), **spoljašnje uzbunjivanje** nadležnog državnog organa, a **uzbunjivanje javnosti** je obaveštavanje medija ili prenošenje informacije širem krugu ljudi na neki drugi način. Za uzbunjivanje javnosti propisani su posebni uslovi, prije svega taj da uzbunjivač ne smije javnosti dostaviti tajni dokument poslodavca. Pištaljka je pokušala da obim tajnih podataka svede na bezbjednosne, obavještajne i spoljnopolitičke poslove države, ali taj prijedlog skupština nije usvojila. U praksi se tako može pojaviti slučaj da uzbunjivač iznese podatak koji je poslodavac označio kao tajnu iako ne bi smjeo da bude tajna i da zbog toga ne dobije zaštitu. Međutim, uzbunjivač će dobiti zaštitu ako je javnost uzbunio zbog neposredne opasnosti po život, zdravlje ili životnu sredinu, ili je imao razloga da veruje da će dokazi o zloupotrebi biti uništeni.

Možda najvažnija odredba ovog zakona je ona kojom se teret dokazivanja prebacuje na poslodavca i koja bi trebalo značajno da skrati sudske postupke. Dakle, ako uzbunjivač od suda traži zaštitu jer je dobio otkaz, poslodavac mora da dokaže da otkaz nije posljedica uzbunjivanja, a to će poslodavcu biti veoma teško da uradi. Takođe, uzbunjivač ne mora da bude siguran da su dokazi o zloupotrebi tačni, dovoljno je da bi u ozbiljnost dokaza povjerovao i neko ko ima prosječna znanja.

Još jedna bitna odredba je uvođenje privremene sudske mjere zaštite. Umjesto da se eventualno opredijeli za administrativnu zaštitu uzbunjivača prije sudskega postupka (na primjer, tužilačku zaštitu) radna grupa je došla do rješenja koje je jedinstveno u svetu. Nadležni viši sud (prema mestu prebivanja uzbunjivača) ima pravo da u roku od osam dana od dana podnošenja prijedloga donese privremenu mjeru kojom se uzbunjivaču vraćaju sva prava iz radnog odnosa koja mu je poslodavac ukinuo. Tako uzbunjivač koji je, na primjer, dobio otkaz, rješenjem suda može biti vraćen na posao do okončanja radnog sporu. Viši sud ne može da ocjenjuje zakonitost tog otkaza, jer se to čini u radno-pravnom sporu, ali uzbunjivač se vraća na posao, dobija platu i sva prava iz radnog odnosa. Navod da je otkaz posljedica uzbunjivanja može se istaći i u radnom sporu pred osnovnim ili upravnim sudom, što takođe bitno skraćuje inače veoma duge radne sporove. Ako se privremena mjeru donosi pre pokretanja sudskega sporu, Viši sud nalaže uzbunjivaču da pokrene tužbu zbog uzbunjivanja i daje mu rok da to uradi.

Tokom čitavog postupka uzbunjivanja (od unutrašnjeg preko spoljašnjeg do uzbunjivanja javnosti) svako lice je dužno da štiti podatke o uzbunjivaču „odnosno podatke na osnovu kojih se može otkriti identitet uzbunjivača, osim ako se uzbunjivač ne saglasi sa otkrivanjem tih podataka, a u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti“. Nažalost, samim zakonom nisu određene kaznene odredbe kojima bi bilo sankcionisano odavanje informacija o uzbunjivaču. Ministarstvo pravde ima stav da sva krivična dela moraju biti propisana jedino Krivičnim zakonom, a ne kao do sada, raznim zakonima. Međutim, ministarstvo još nije objavilo kada će tražiti izmjene Krivičnog zakonika koje bi uključile krivična dijela protiv uzbunjivača. Umesto toga, Zakonom o zaštiti uzbunjivača propisane su novčane kaznene odredbe.

Tako poslodavac-pravno lice koje ima više od deset zaposlenih može biti kažnjeno iznosom od 50.000 do 500.000 dinara (400 do 4.000 eura) ako ne doneše pravilnik o unutrašnjem uzbunjivanju i ako taj pravilnik ne istakne na vidnom mestu. Za isti prekršaj biće kažnjeno i odgovorno lice u pravnom licu, državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave iznosom od 10.000 do 100.000 dinara (80 do 800 eura).

Novčane kazne od 50.000 do 500.000 dinara propisane su i za poslodavca koji uzbunjivača ne zaštitи od štetne radnje ili ne preduzme neophodne mjere radi obustavljanja štetne radnje i otklanjanja

posljedica štetne radnje. Isti iznos platiće i poslodavac koji svim radno angažovanim licima ne dostavi pismeno obaveštenje o pravima iz zakona, ne odredi ovlašćeno lice za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem, ako u roku od 15 dana ne postupi po informaciji koju je dostavio uzbunjivač, ako u propisanom roku ne obavijesti uzbunjivača o ishodu postupka i ako ne obavijesti uzbunjivača o ishodu postupka. Za nadzor nad ovim odredbama zaduženi su inspekcija rada i upravna inspekcija.

Kako do sada teče primjena Zakona o zaštiti uzbunjivača? Pištaljka pažljivo prati sve slučajeve i daje savjete uzbunjivačima i potencijalnim uzbunjivačima.

U slučaju Miloša Krstića, sekretar osnovne škole u jednom beogradskom prigradskom naselju, koji je direktora škole prijavio zbog korupcije i zbog toga dobio otkaz. Krstić je prvi uzbunjivač koji je zatražio sudsku zaštitu tako što je Višem судu u Beogradu uputio prijedlog za određivanje privremene mjere. Nažalost, sud je u slučaju Miloša Krstića probio sve rokove. Viši sud je pogrešno utvrdio da je rješenje o otkazu potpisano 4. juna (dan pre početka primjena zakona) i da se zakon ne može primjeniti retroaktivno. U žalbi Apelacionom судu i uz pomoć pravnog tima Pištaljke, Krstić je naveo da potpisano rešenje o otkazu nije stupilo na snagu 4. juna, jer je on imao pravo žalbe na to rješenje. Apelacioni sud je usvojio žalbu i predmet vratio Višem судu na ponovno odlučivanje. Tek krajem oktobra je Milos Krstić dobio privremenu mjeru i vraćen je na posao.

Vladimir Božić, radnik jedne (privatne) fabrike auto-delova dobio je otkaz pošto je inspekciji rada prijavio da radi prekovremeno duže nego što je Zakonom o radu predviđeno, a sudija ga je za svega dva dana vratila na posao.

Policjski inspektor Slobodan Marinković stavljen je u decembru na spisak za otpuštanje iz policije (očigledan nastavak odmazde prema njemu), a sud je za manje od zakonom predviđenih osam dana usvojio prijedlog za određivanje privremene mjere i Ministarstvu unutrašnjih poslova naložio da ga vrati na staro radno mjesto. Tako je inspektor Marinković postao prvi i za sada jedini uzbunjivač koji je dobio i zaštitu Agencije za borbu protiv korupcije i, svakako efikasniju i snažniju, zaštitu suda.

Posebno je zanimljiv slučaj Marije Beretke, radnice gradske uprave Novog Sada. Ona je prijavila da nadležni u inspekcijskim službama za novac ili druge usluge kriju prekršajne naloge za pogrešno parkiranje, smanjuju iznose na njima i time nanose veliku štetu gradskom budžetu. Beretka je to prvo prijavila svom poslodavcu, zatim i policiji, da bi nakon toga bila raspoređena na drugo, lošije i manje plaćeno, radno mesto. Pokrenula je radni spor pred osnovnim sudom (ističući navod da je premještaj posledica uzbunjivanja), a od višeg suda zatražila je da je privremenom mjerom vrati na staro radno mjesto. Viši sud odbacuje njen zahtjev, dok osnovni sud za svega nekoliko dana nalaže poslodavcu da je vrati na prvobitni posao. U isto vrijeme, prijedlog za privremenu mjeru podnosi i njen kolega, tvrdeći da kao lice povezano sa uzbunjivačem trpi štetne posljedice (i on je prebačen na drugo radno mjesto). Viši sud određuje privremenu mjeru, pa dobijamo apsurdnu situaciju da isti sud (različite sudije) štiti lice povezano sa uzbunjivačem, a zaštitu ne pruža samom uzbunjivaču.

Primjena Zakona o zaštiti uzbunjivača tek je na početku i još je rano davati definitivne ocjene, ali svakako ohrabruje ponašanje mnogih sudija, naročito ako uzmemo u obzir da u Srbiji većina sudija i dalje smatra da je njihov posao da državu štite od građana, a ne građane od pretjerivanja države.

Šta je neophodno za dalju efikasnu primjenu zakona:

- edukacija poslodavaca i lica ovlašćenih za prijem informacija od uzbunjivača kako bi razumjeli da je ohrabrvanje i zaštita zaposlenih koji uoče neku zloupotrebu u njihovom interesu, jer doprinosi boljem poslovanju
- advokati koji će uzbunjivačima pružati pravovremene i tačne informacije o zakonu, a koji neće predstavljati finansijsko opterećenje za uzbunjivače
- da nadležni organi, kao što su tužilaštvo ili inspekcije, na vrijeme reaguju na prijave uzbunjivača, jer samo brza reakcija može zaustaviti odmazdu i ohrabriti druge da prijave zloupotrebe koje vide na svom radnom mjestu

Srbija sada ima zakon koji građanima daje snažnu i efikasnu polugu za kontrolu i bitno je da javnost to razumije. Naravno, savjesni radnici i uzbunjivači će uvek biti na meti loših i nesavjesnih poslodavaca i to ni najbolji zakon u najuređenijoj državi na svijetu ne bi mogao da spriječi.

„Zakoni o uzbunjivanju ne mogu se efikasno primjenjivati bez nezavisnih istražnih organa i slobodnih medija“, napisao je u izvještaju o uzbunjivanju u Srbiji britanski stručnjak Pol Stivenson. To je put koji je tek pred nama. Usvajanjem i primjenom Zakona o zaštiti uzbunjivača Srbija je napravila samo prvi pravi korak ka bezbjednom i podsticajnom okruženju za uzbunjivače.

Hrvatska

U Republici Hrvatskoj ne postoji poseban zakon o zaštiti zviždača već je to područje uređeno kroz odredbe pojedinih zakona. Zaštita osoba koje u dobroj vjeri prijave korupciju u RH propisana je u dijelovima slijedećih zakona: Kaznenog zakona, Zakona o radu, Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o zaštiti tajnosti podataka, Zakona o sustavu unutarnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Zakona o trgovini, Zakona o državnim službenicima.

Zaštita zviždača zaposlenih unutar državnih institucija, koji dojavljaju nezakonitosti unutar organizacije, normirana je odredbama **Zakona o državnim službenicima⁴⁰**, koji u poglavlu o „temeljnim pravima državnih službenika“ predviđa pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju. Takođe, Zakonom je propisano da je teška povreda službene dužnosti, pored ostalih neobezbjedivanje anonimnosti, ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih zakonom kao i zlostavljanje službenika koji odgovornim osobama ili nadležnim tjerima prijavi sumnju na korupciju. Tešku povedu službene dužnosti predstavlja i zloupotreba državnog službenika obaveze na prijavljivanje opravdane sumnje, dok kazne mogu biti novčane, procentualno izraženi novčani iznos od ukupne plate (10 do 20 %) u trajanju do 6 mjeseci ali i prestanak državne službe.

Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁴¹ propisuje da „obraćanje zaposlenika i službenika zbog opravdane sumnje na korupciju ili podnošenje prijave o toj sumnji odgovornoj osobi ili nadležnim državnim tjerima ne predstavlja opravdan razlog za prestanak službe“. Zaposlenom se garantuje obezbjeđivanje anonimnosti (ukoliko nadležno državno tјelo ocjeni da se radi o težem obliku korupcije), ograničavanje ili uskraćivanje prava

⁴⁰ Zakon o državnim službenicima NN 137/15 <http://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>

⁴¹ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 61/11 <http://www.zakon.hr/z/259/Zakon-o-slu%C5%BEbenicima-i-namje%C5%A1tenicima-u-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-samoupravi>

utvrđenih zakonom kao i zlostavljanje službenika. Tešku povredu službene dužnosti predstavlja naobezbjedivanje predviđene zaštite od strane rukovodećeg službenika, kao i zloupotreba obaveze na prijavljivanje opravdane sumnje od strane državnog službenika i namještenika. Kaznene odredbe predviđaju mogućnost izricanja novčane kazne, procentualno izraženi novčani iznos od ukupne plate (do 20 %) u trajanju do 6 mjeseci, uslovni prestanak službe ali i prestanak državne službe.

Zakon o radu⁴² sadrži odredbe relevantne za zaštitu zviždača jer se na prava, obaveze i odgovornosti državnog službenika supsidijarno primjenjuju i opšti propisi zakona o radu. Čl. 115 Obraćanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, ne predstavlja opravdan razlog za otkaz. Takođe, opravdan razlog za otkaz ne može biti ni podnošenje žalbe ili tužbe, odnosno sudjelovanje u postupku protiv poslodavca, zbog povrede zakona i drugog propisa. Zakon ne predviđa kazne za ne postupanje u skladu sa ovim odredbama od strane poslodavca i odgovornog lica.

Oderdbe sadržane u propisima različitih pravnih područja, naročito krivičnog prava, propisima koji uređuju opšti upravni postupak, sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, relevantne su za položaj zviždaca.

Krivičnim zakonom⁴³ inkriminisano je neprijavljanje pripremanja krivičnog djela, lažno prijavljivanje krivičnog djela, te davanje lažnog iskaza. Tkode, cijeli niz krivičnih odredbi propisuje zaštitu ugroženih svjedoka, kakav bi upravo mogao biti i svjedok koji prijavljuje krivično djelo koje predstavlja korupciju. Zaštita se sastoji od posebnog načina ispitivanja svjedoka i učestvovanja u postupku, mjera zaštite svjedoka i njemu bliskih osoba izvan postupka. Tijelo koje učestvuje u postupku dužno je postupati sa posebnom pažnjom u pogledu zaštite svjedoka. Ova zaštita može se primjeniti i prije pokretanja istrage.

Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola propisuje garanciju zaštite identiteta i stečenih prava u random odnosu i to: unutrašnjim revizorima, osobama uključenim u finansijsko upravljanje i kontrolu, kao i drugim službenicima koji su o sumnjama na prevaru ili odgovarajućim nalazima o nepravilnostima dužni obavjestiti osobu zaduženu za nepravilnosti.

Zakon o trgovini⁴⁴ propisuje pravo na zaštitu radniku koji prijavi sumnju na korupciju, odnosno prijavljivanje ne može biti osnov za otkaz. Podnošenje žalbe ili tužbe, odnosno učestvovanje u postupku protiv poslodavca zbog povrede zakona, drugog propisa, kolektivnog ugovora ili pravilnika o radu, odnosno obraćanje radnika nadležnim tijelima državne vlasti, ne može biti razlog za otkaz. Radniku se garantuje anonimnost ukoliko nadležno tijelo ocijeni da se radi o težem obliku korupcije, zaštita od uskraćivanja ili ograničavanja prava utvrđenih propisima o radu, te zaštitu od bilo kog oblika zlostavljanja. Zakon ne predviđa kazne za ne postupanje u skladu sa ovim odredbama od strane poslodavca ili odgovornog lica.

Strategija suzbijanja korupcije za period 2015–2020⁴⁵ prepoznaje korupciju kao „neprihvatljivu pojavu koja izravno ugrožava ljudska prava, razara moral te ugrožava stabilnost i gospodarski napredak države“. Rukovodeći se Proporukom Savjeta Evrope (Recommendation CM/Rec (2014) 7) strategija u dijelu Posebni ciljevi za prioritetna (sektorska) područja predviđa mjeru „jačanje sustava prijave koruptivnog ponašanja i uređenje zakonskog okvira za zaštitu zviždača“.

⁴² Zakon o radu NN 93/14 <http://www.zakon.hr/z/307/Zakon-o-radu>

⁴³ Kazneni zakon NN 61/15 <http://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>

⁴⁴ Zakon o trgovini NN 30/14 <http://www.zakon.hr/z/175/Zakon-o-trgovini>

⁴⁵Strategija suzbijanja korupcije za period 2015–2020 http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html

Strategija prepoznaje da „unatoč postojećim zakonskim rješenjima, zabilježeni slučajevi pokazali su da su zviždači i dalje suočeni s problemom vraćanja u redovni radni odnos, te da je potrebno, uz već postojeću zakonsku zaštitu, dodatno ojačati zakonodavni okvir, a sve s ciljem dodatne zaštite zviždača i na općenito podizanje razine transparentnosti, etike i integriteta u cijelokupnom društvu”.

Crna Gora

Crna Gora se suočava sa brojnim izazovima na putu evropskih integracija, a borba protiv korupcije je i pet godina od dobijanja statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, jedan od nacionalnih prioriteta. Vladavina prava je jedan od najvažnijih preduslova za efikasnu borbu protiv korupcije, odnosno eliminisanje jednog od osnovnih faktora rizika koji usporava tranziciju i razvoj društvenih resursa za sprovođenje reformskih procesa, te ograničava strane investicije. Korupcija predstavlja društveno neprihvatljiv pojavu koja osim što je u suprotnosti s pozitivnim zakonskim propisima, predstavlja i devijaciju osnovnih društvenih principa koja neposredno ugrožava ljudska prava, razara moral, te ugrožava stabilnost i ekonomski napredak države. Stoga, borba protiv korupcije predstavlja osnovni preduslov za razvoj otvorenog i demokratskog društva. Efikasna borba protiv korupcije podrazumjeva političku volju i aktivno učešće vlasti, ali i ostalih učesnika javnog života, civilnog društva i građana.

Opšti principi dobrog upravljanja i organizacije, koji podrazumijevaju odgovornost, efikasnost, transparentnost, otvorenost, participativnost i pravičnost institucija u sistemu predstavljaju smjernice za efikasnu prevenciju i način sprječavanja korupcije. Preventivno antikorupciono djelovanje zahtijeva, prije svega, detekciju slabosti u organizacionoj strukturi rada na nivou institucija te manjkavosti zakonodavnog regulatornog okvira na svim područjima djelovanja državnih institucija. Samo kontinuiranim djelovanjem moguće je postepeno i sistemski suzbijati korupciju i istovremeno reafirmisati politiku kao djelatnost za javno dobro. Prijavljivanje od strane zviždača je široko prihvaćeno kao veoma uspješno sredstvo u borbi protiv korupcije. U tom kontekstu, potrebno je osigurati odgovarajuću pravnu zaštitu zviždača u crnogorskom zakonodavnom sistemu, s obzirom na njihovu važnost i ulogu u prevenciji i eliminaciji korupcije.

Crna Gora je u skladu sa obvezama koje proizilaze iz ratifikacije međunarodnih konvencija (Konvencija o borbi protiv korupcije Ujedinjenih nacija, Rezolucija Komiteta ministara (97) Gradskepravna konvencija o borbi protiv korupciji Vijeće Europe, Kaznenopravna konvencija o korupciji, Evropska konvencija o suzbijanju terorizma), te članstvu u međunarodnim organizacijama u području prevencije i borbe protiv korupcije (SPAI, GRECO) usvojila niz zakona usmjerenih na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranju terorizma, Zakona o sprečavanju sukoba interesa, novi Zakon o javnim nabavkama, reforma krivičnog zakonodavstva).

Pregled mehanizama zaštite zviždača od 2011 do 2016. godine

Potrebu za uspostavljanjem pravne regulative koja će pružiti zaštitu potencijalnim zviždačima u Crnoj Gori uvodi Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014) koja je kreirana u saradnji sa nevladinim organizacijama i drugim socijalnim partnerima, kao strateški dokument koji sadrži osnovne ciljeve i mehanizme za borbu protiv korupcije, kojom je prvi put prepoznata kategorija “zviždača”.

Akcioni planovi koji su donijeti u cilju postizanja ciljeva Strategije propisuju skup aktivnosti usmjerjenih na efikasnu zaštitu zviždača. U skladu sa Inoviranim Akcionim planom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2012.god.) donijeti su Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o radu.

Crna Gora je uvođenjem instituta zviždača 2011. godine unaprijedila svoje antikorupcijsko zakonodavstvo i usvojila standard koji je na različite načine prisutan u zakonima i praksi zemalja Evropske unije. Glavni nedostatak predstavljalje je nepostojanje posebnog zakona kojim se na sistemski način uređuje materija zaštite zviždača. Niz odredbi u različitim zakonima, prije svega Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Zakonom o radu, mogao je poslužiti kao osnova za ograničenu zaštitu zviždača.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Sl. list 39/11)⁴⁶ 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 obilježjima korupcije, ima zaštitu od svih oblika diskriminacije:

- privremenog ograničenja vršenja dužnosti (suspenzije)
- ograničavanja ili uskraćivanja prava utvrđenih zakonom
- prestanka radnog odnosa
- obezbijedenu anonimnost

Pored ovoga, 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 povrđena prava zaposlenog.

Težu povredu službene dužnosti predstavljalo je ograničavanje ili uskraćivanje bilo kojeg prava državnom službeniku, odnosno namješteniku koji podnese prijavu, što je povlačilo za sobom mogućnost izricanja novčane kazne pa i prestanak radnog odnosa za počinioца. Predviđene kazne za odgovorno lice, odnosno starješina organa, kretale su se u rasponu od 30 do 2 000 Eura.

Izmjenama i dopunama Zakona o radu (Sl.list 59/11)⁴⁷, 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 mogle 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:

⁴⁶ Zakon o državnim službenicima i namještenicima <http://www.sluzbenilist.me>

⁴⁷ Izmjene i dopune Zakona o radu <http://www.sluzbenilist.me/>

- prestati radni odnos,
- ne može biti udaljen sa radnog mesta (suspendovan),
- ne može mu se ograničiti ili uskratiti bilo koje pravo iz radnog odnosa

Takođe, obraćanje zaposlenog nadležnim državnim organima zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji, ne smatra se opravdanim razlogom za otkaz ugovora o radu. Značajno je takođe napomenuti da je poslodavac bio dužan obezbijedi zaštitu od otkrivanja identiteta zviždača neovlašćenim licima, dok je u slučaju vodenja spora, ukoliko je zaposleni zbog prijavljivanja sumnje stavljen u nepovoljniji položaj u odnosu na druge zaposlene ili zbog povrede nekog od prava iz radnog odnosa, teret dokazivanja je bio na poslodavcu. Predviđene zakonske kazne kretale su se u rasponu od 500 do 20 000 eura za poslodavaca sa svojstvom pravnog lica, ukoliko zaposlenom ne obezbijedi predviđenu zaštitu.

Pored gore navedenih zakona u skalu sa IAP i Zakonom o policiji, u formi podzakonskog akta, donijeto je uputstvo koje se odnosi direktno na postupak zaštite zviždača. **Stručnim uputstvom o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije⁴⁸** bliže se uređuju procedure prijavljivanja krivičnih djela sa elementima korupcije Upravi policije:

- postupanje ovlašćenog policijskog službenika po prijavama o korupciji
- zaštite građana koji prijavljuju korupciju
- način promovisanja procedure i zaštite

Uputstvo sadrži **osnovna načela** kojih treba da se pridržavaju ovlašćeni policijski službenici prilikom obavljanja policijskih poslova koja se odnose na: *poštovanja ljudskih prava i dostojanstva lica; zakonitosti; podsticanja lica da prijavljuju korupciju; tajnosti i povjerljivosti; zabrane upotrebe podataka, suprotno svrsi za koju su prikupljeni*. Međutim, na osnovu statističkih podataka Uprave policije nije moguće utvrditi da li su prijave koje su primljene po ovoj proceduri, zapravo prijave od strane zviždača.

Akcioni plana za sprovođenje Strategije (2013-2014) predviđa niz mjera u cilju jačanja antikorupcijskih politika i odnose se, između ostalog, na: analizu postojećeg normativnog okvira i primjenu regulative koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, izradu izvještaja o rezultatima primjene mehanizma za prijavu korupcije unutar organizacije, promovisanje kanala za prijavu korupcije i mehanizama zaštite, kao i dobrih primjera prijavljivanja korupcije.

Izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika⁴⁹ usvojenom u junu 2013. godine, radi usaglašavanja sa pravnom tekovinom Evropske unije, konvencijama Savjeta Evrope i pravnim standardima Evropskog suda za ljudska pravam, između ostalog u zakonik uvode i odredbe koje se neposredno odnose na zaštitu zviždača. Ove izmjene predviđaju kaznu zatvora do tri godine za poslodavca u slučaju raskida Ugovora o radu zaposlenom, koji je zbog opravdane sumnje da je učinjeno krivično djelo sa obilježjima korupcije, podnio prijavu ili se obratio nadležnim licima ili organima.

Pored zakona koji sadrže odredbe koje se eksplicitno odnose na zaštitu zviždača, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o zaštiti svjedoka i Zakonik o krivičnom postupku, sadrže

⁴⁸ Stručno uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije
file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrator/My%20Documents/Downloads/Strucno_uputstvo_o_korupciji.pdf

⁴⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika (Sl. list CG,40/2013)

odredbe koje se na posredan način mogu primjeniti i na zaštitu zviždača.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama⁵⁰ je predviđena zaštita zaposlenom u organu vlasti koji, savjesno vršeći dužnost, objelodani informaciju koja sadrži podatke o zloupotrebi ili neregularnosti u vršenju javne funkcije ili službenog ovlašćenja, te se zaposleni ne može pozvati na odgovornost za povredu radne obaveze. Kaznenim odredbama Zakona za kršenje odredbe iz čl. 45 predviđena je novčana kazna u visini do 500 do 20 000 eura za pravno lice.

Zakon o zaštiti svjedoka⁵¹ uređuje uslove i postupak za pružanje zaštite i pomoći svjedoku van suda kada postoji osnovana bojazan da bi davanjem iskaza u cilju dokazivanja krivičnog djela, bio izložen stvarnoj i ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu ili imovinu većeg obima, a druge mjere zaštite nisu dovoljne. Zakon o zaštiti svjedoka zviždače štiti na indirektni način, obzirom da se program zaštite primjenjuje samo onda ako bez iskaza svjedoka ne može biti dokazano krivično djelo ili bi njegovo dokazivanje na drugi način bilo otežano, imajući u vidu da se krivična djela korupcije veoma teško dokazuju bez svjedočenja.

Odredbe **Zakonika o krivičnom postupku**⁵² relevantne za zaštitu zviždača su odredbe koje se odnose na zaštitu svjedoka i prijavljivanje krivičnih djela. Zakonik o krivičnom postupku je propisao mogućnost primjene posebnih mjeru za zaštitu svjedoka. Te mjeru se odnose na sam pojam zaštićenog svjedoka, posebne načine učestvovanja i saslušavanja zaštićenog svjedoka, u predkrivičnom i krivičnom postupku, kao i dokaznu vrijednost iskaza zaštićenog svjedoka. Ove mjeru imaju za cilj da se ne sazna ko je svjedočio, a ujedno pružaju i mogućnost obezbjeđivanja fizičke zaštite svjedoka za kog se sumnja da bi mogao biti ugrožen. Navedene odredbe su značajne jer se svojstva zviždača i svjedoka mogu spojiti u jednom licu.

Uprrava za Antikorupcijsku inicijativu (UAI) bila je prvi specijalizovani, preventivni organ uprave koji je imao ulogu centralnog i koordinirajućeg organa za preventivne aktivnosti. Osnovana je 2001. godine, sa ciljem uspostavljanja nezavisnog antikorupcijskog tijela koje bi bilo odgovorno za sprovodenje antikorupcijskih politika i preventivnih aktivnosti, u skladu sa obavezom koja proizilazi iz Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije. UAI, između ostalog, obavljala poslove koji se odnose na: *propagandno-preventivno djelovanje*, kao što su podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije i sprovodenje istraživanja o obimu, pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije; *saradnju sa nadležnim organima u cilju izrade i implementacije propisa i programskih dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije*; *saradnju sa državnim organima u postupku po prijavama korupcije koje uprava dobija od građana i drugih subjekata*; *poslove prikupljanja podataka o prijavama korupcije od organa koji primaju prijave, kao i obradu prikupljenih podataka u analitičke svrhe*.

Od 2006. godine UAI je imala ustanovljen sistem za prijavu korupcije i drugih nepravilnosti od strane zaposlenih i građana, koji su mogli prijavu podnijeti lično, telefonom, poštom, putem e-maila i online. Uprava nije imala nadležnost da vodi istragu, ali njeni zvaničnici su imali obavezu da saslušaju podnosioca i sačine službenu bilješku, a prikupljene podatke proslijede na dalje postupanje nadležnom organu. Cijeli proces je povjerljiv.

⁵⁰ Zakon o slobodnom pristupu informacijama (Sl. list CG, 44/2012)

⁵¹ Zakon o zaštiti svjedoka (Sl. list CG 65/04)

⁵² Zakonik o krivičnom postupku (Sl. list CG 35/15)

UAI bila je prepoznata kao osnova za institucionalnu zaštitu zviždača, ali kao organ u sastavu Ministarstva pravde, bez formalno uspostavljenih mehanizm podrške i zaštite, bez finansijske samostalnosti, sa isključivo preventivnim nadležnostima nije bila u mogućnosti provesti snažnije antikorupcijsko djelovanje.

Pored UAI otvorene linije za prijavu korupcije ima još 11 državnih organa: Uprava policije, Vrhovno državno tužilaštvo, Sudski savjet, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo zdravlja, Uprava za javne nabavke, Uprava za igre na sreću, Uprava carina, Poreska uprava, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije i Aktionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Investiciono razvojni fond.

Kada je u pitanju **postupak prijavljivanja** kažnjivih djela od strane zviždača, zakonska rješenja nisu obezbjeđivala adekvatnu zaštitu. Interne procedure obavljanja o „zviždanju“ unutar poslodavca nisu obezbjeđivali potpunu zaštitu u pogledu anonimnosti zviždača i njihovih prava iz radno-pravnog odnosa, a adekvatna zaštita nije prepoznata ni pri korištenju eksternih mehanizama prijavljivanja.

Jedan od glavnih nedostataka u tom smislu je i nepostojanje nezavisne institucije kojoj bi se zviždači obraćali i koja bi obezbjeđivala visok nivo njihove zaštite u pogledu anonimnosti i radno-pravnog statusa. Iako je građanima bilo na raspolaganju 12 telefonskih linija, koje mogu koristiti radi prijavljivanja slučajeva korupcije, analizom broja primljenih prijava 2012. godine (209 prijava) u odnosu na 2011. godinu (223 prijave), vidi se da je ukupan broj prijava u 2012. godini nešto manji u odnosu na 2011. godinu, a znatno manji u odnosi na neke NVO (npr. MANS preko 500)⁵³. Trend smanjivanja broja prijava, koji se bilježi od 2012. godine, nastavljen i tokom prve polovine 2013. godine (ukupno 96 prijava). Po dostupnim podacima iz Izvještaja o stepenu realizacije nerealizovanih i djelimično realizovanih mjera i aktivnosti iz Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014)⁵⁴ koj je pripremila Uprava za antikorupcijsku inicijativu, u 2015. godini putem sistema prijave koruptivnih radnji, u periodu od 01.01. do 01.12.2015. godine, upućena je ukupno 51 prijava, dok u izvještajnom periodu nije bilo prijava korupcije od strane zaposlenih.

Novi zakonski okvir

Uviđajući nedostatke postojećih institucija decentralizovanog antikorupcijskog okvira Uprave za Antikorupcijsku inicijativu (UAI), Komisije za sprečavanje sukoba interesa (KSSI) i Državne izborne komisije (DIK), kao i potrebu za daljim unaprjedenjem normativnog okvira, efikasnijom primjenom zakona i boljom koordinacijom institucija zaduženih za prevenciju, a u cilju postizanja mjerljivih rezultata, pristupilo se osnivanju novog, jedinstvenog, efikasnog i djelotvornog preventivnog antikorupcijskog organa – **Agencije za sprečavanje korupcije**.

Aкционim planom za Poglavlje 23, predviđeno je donošenje Zakona o sprječavanju korupcije kojim će se osnovati centralno, nezavisno, preventivno antikorupcijsko tijelo, u kojem bi se skoncentrisale

⁵³ Izvještaj o broju prijava o korupciji za period oktobar –decembar 2012, Izvještaj o broju prijava o korupciji za period januar –jun 2013. Uprave za antikorupcijsku inicijativu

http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=12:&Itemid=117

⁵⁴ Izvještaja o stepenu realizacije nerealizovanih i djelimično realizovanih mjera i aktivnosti iz Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014)

nadležnosti i kapaciteti postojećih institucija UAI, KSSI i DIK-a u dijelu nadležnosti 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 Izveštaja 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, a bila je obezbijedena i ekspertska podrška.

Zakon o sprječavanju korupcije⁵⁵ integriše odredbe kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija, zaštite lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa kao i vršenja kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, u skladu sa posebnim zakonima. Zakon definiše i 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.

Pojmovi

Zakon **definiše zviždača** kao 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.

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.

Procedure

Prijavu zviždač može podnijeti organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku na koga se prijava odnosi ili neposredno Agenciji za sprečavanje 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. U cilju provjere istinitosti navoda iz prijave, Agencija ima ovlaštenje prikupljanja podataka i obavještenja koja su neophodna za vodenje postupka i odlučivanje, o kojem službenu evidenciju vode nadležni državni organi, organi državne uprave i opštine, javna preduzeća, privredna društva, ustanove

⁵⁵ Zakon o sprječavanju korupcije (Sl list CG 53/14) http://www.antikorupcija.me/media/documents/zakon_o_sprecevanju_korupcije.pdf

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. 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.

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 preduzete.

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.

Mehanizmi i obim zaštite

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 mjesta 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

Zakon predviđa mogućnost pružanja zaštite zviždaču koji Agenciji podnese zahtjev za zaštitu u roku od 60 dana 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 predvidenom 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.

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 o 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.

Zakon sadrži upućujuću odredbu kojom se predviđa da zviždač ima pravo na **sudsку 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.

Nagrada

Na kraju, Zakonom je predviđeno da zviždač može ostvariti pravo na nagradu, ukoliko je prijava doprinijela ostvarivanju javnih prihoda ili prihoda pravnog i fizičkog lica. 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.

Uvrštavanje materije vezane za zaštitu zviždaca u Zakona o sprečavanju korupcije nastojalo se normativno i funkcionalno zaokružiti postojeći koncept zaštite zviždača. Stupanjem na snagu Zakona 01.01.2016. godine, prestale su da važe odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o radu koje se odnose na zaštitu zviždača.

Generalni osvrt

Na samom početku primjene zakonskih odredbi koje se tiču zaštite zviždača pa je suviše rano za iznošenje suda o mogućnostim i dometima implementacije. Imajući u vidu predhodno iskustvo 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, brojni razlozi pozivaju na oprez, zakonska rješenja su nedovoljno precizno definisana i ostavljaju prostor za različita tumačenja i dovode u pitanje 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“. Treba imati na umu da se pod pojmom „zviždač“, koji se upotrebljava u uporednoj teoriji i praksi podrazumjeva isključivo fizička lica, pa tako i Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014., prepoznaje zviždače kao lica u radnom odnosu. Intencija zakonodavca da davanjem široke definicije 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, u primjeni zakona može dovesti do negativnih efekata.

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. Korištenje sintagme “ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije” je i jedan od najvećih potencijalnih problema u praktičnoj primjeni Zakona koja su usmjerena na zaštitu "zviždača", obzirom da znamo koliko je u praksi teško dokazati postojanje korupcije, te da crnogorskom krivično pravnom sistemu ne postoje grupisana krivična djela sa obilježjima korupcije, što otvara prostor za različita tumačenja o tome koja krivična djela spadaju u tu kategoriju krivičnih djela. Ograničavanje zaštite samo na prijavljivanju opravdane sumnje u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, neadekvatan je pristup i ostavlja prostor za ne pružanje zaštite 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.

Dokazivanje prijave u **dobroj namjeri** u praksi će biti jedno od problematičnih pitanja. Izostanak definisanja pojma dobre namjere u Zakonu 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. Naime, koristeći se pregledom uporedne prakse, konstatovano je da osnovna poruka rješenja o zaštiti bude prijavljivanje sumnje o ugrožavanju javnog interesa u dobroj namjeri. S tim u vezi svaka zloupotreba prijave osnova sumnje mora biti sankcionisana. Razlog za prijavljivanje mora biti savjesno otkrivanje opasnosti i briga za opšte dobro. Stoga, u cilju potpunog regulisanja postupka prijavljivanja bilo je neophodno je precizirati šta se podrazumijeva pod prijavom u dobroj namjeri.

Zakon propisuje **provjera istinitosti navoda** prijave od strane lica određenog za prijem i postupanje po prijavi, koje u skladu sa ovim zakonom mora biti određeno u organu vlasti, privrednom društvu, kod drugog pravnog lica ili preduzetnika. Ova odredba dovodi u pitanje cjelokupan proces zaštite zviždača, obzirom na složenost mjeriće koja treba da se ispitá, te mogućnost određivanja kvalifikovanog kadra, naročito kada se radi o privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku. Predviđeno je i da će bliži načina postupanja po prijavi od strane lica određenog za prijem i postupanje po prijavi zviždača propisati Ministarstvo, dok opšti rok za donošenje podzakonskih akata od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, ne predstavlja garanciju efikasne primjene zakona u praksi, naročito imajući u vidu rezultate predhodnih zakonskih rješenja.

Zakon predviđa mogućnost **unutrašnjeg prijavljivanja** podnošenjem prijave 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 interesa i **spoljašnje prijavljivanje** odnosno prijavljivanje Agenciji, čime je u potpunosti onemogućena zaštita Zviždača u slučajevima prijave 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. Obezbjedena je 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 korupciju, bez obzira da li je poštovana zakonom predviđena procedura. Potrebno obezbijediti da zviždač uživa potpunu zaštitu i slučaju “**uzbunjivanja javnosti**”, odnosno prijavljivanje povrede javnog interesa od strane zviždača Parlamentu, medijima, nevladinim 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.

Zakon 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 su zakoni ti koji omogućavaju nepravilnosti, odnosno korupciju, zakoni čija je intencija da se omoguće propusti je 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 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 nepravilne primjene u praksi. Upravo iz tih razloga uporno insistiramo na tome da Zakon o zaštiti zviždača bude takav da predstavlja njihovu efikasnu zaštitu, a ne samo deklarativeni akt koji nema dovoljno efikasne mehanizme da sproveده svoju glavnu namjenu. Smatramo da je veoma važno na samom početku dati jasne i detaljne sjemernice 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.

Zviždaču bi trebalo pružiti zaštitu od povreda njegovog radnog prava, mobinga, od kršenja svih njegovih ljudskih prava zagarantovanih Ustavom i drugim zakonima. Iako su sva navedena prava i njihova zaštita regulisani posebnim propisima, Zakon o zaštiti zviždača trebalo bi da bude jedna objedinjena celina 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 ovde nije predmet regulacije sama ta radnja već zaštita zviždača – kao Ustavna obaveza.

Zaštita zviždača ne bi trebalo da bude obezbijedena prevashodno u cilju antikorupcijskog djelovanja, već u cilju obezbijedenja poštovanja osnovnih ljudskih prava, zagarantovanih Ustavom Crne Gore koja se odnose na slobodu izražavanja, pravo na privatnost, pravo na pristup informacijama, zaštitu ličnih podataka i rada.

Literatura i izvori

Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije

Građanskopravne konvencije za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope

Rezolucija Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 1729/2010 o zaštiti zviždača

Preporuku zaštiti zviždača CM / Rec (2014) 7 Savjeta Evrope

Odluka Komisije od 28. aprila 1999. godine o osnivanju Nezavisno istražno tijelo u okviru Evropske komisije (OLAF)

Vodič za zviždače/Guidelines on Whistleblowing SEC(2012) 679

Zakon o objavljivanju informacija u javnom interesu/The Public Interest Disclosure Act - PIDA1998

Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije

Zakon o preduzećima i regulatornoj reformi/Enterprise and Regulatory Reform Act 2013

Izvještaj o zviždačima/Whistleblowing: Update on Europe

Izvještaj Evropske unije o antikorupciji/EU Anti-Corruption Report COM(2014) 38

Komparativni pregled Zakona o Zastiti uzbunjivača BiH

Zakonu o integritetu i suzbijanju korupcije/Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

Zakon o slobodi govora, Švedska /The Fundamental Law on Freedom of Expression

Pravilo o slobodi štampe, Švedska/The Freedom of the Press Act

Odgovor Finske na Upitnik OHCHR o zaštiti zviždača/United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR) report - Response by Finland to OHCHR's questionnaire on the protection of sources and whistleblowers

Zakon o slobodi govora u medijima Švedske/Act on the Exercise of Freedom of Expression in Mass Media

Zaštita zviždača u Jugoistočnoj Evropi: Pregled zakona, praksi i skorijih inicijativa/Whistleblower Protection in Southeast Europe: A Review of Laws, Practice, and Recent Initiatives) Regional Anti-Corruption Initiative i Blueprint for Free Speech, 2015.

Zviždači u Evropi: Pravna zaštita zviždača u EU" (Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU) *Transparency International*, 2013.

Zakon o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine

Zakon o državnim službenicima, Hrvatska, NN 137/15

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Hrvatska, NN 61/11

Zakon o radu, Hrvatska, NN 93/14

Kazneni zakon, Hrvatska, NN 61/15

Zakon o trgovini, Hrvatska, NN 30/14

Strategija suzbijanja korupcije za period 2015–2020, Hrvatska

Zakon o zaštiti uzbunjivača, Srbija, Sl. Glasnik RS br. 1287/2014

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Crna Gora (Sl. list CG, 39/11)

Izmjene i dopune Zakona o radu, Crna Gora (Sl. list CG, 9/11)

Stručno uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije

Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, Crna Gora (Sl. list CG, 40/2013)

Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Crna Gora (Sl. list CG, 44/2012)

Zakon o zaštiti svjedoka, Crna Gora (Sl. list CG 65/04)

Zakonik o krivičnom postupku, Crna Gora (Sl. list CG 35/15)

Zakon o sprječavanju korupcije, Crna Gora (Sl. list CG 53/14)

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014), Crna Gora

Akcioni plan za sprovodenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2012), Crna Gora

Akcioni plan za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2013-2014), Crna Gora

Izvještaj o broju prijava o korupciji za period oktobar – decembar 2012, Uprava za antikorupcijsku inicijativu

Izvještaja o stepenu realizacije nerealizovanih i djelimično realizovanih mjera i aktivnosti iz Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014), Uprava za antikorupcijsku inicijativu

zaštita zviždača - teorija i praksa

