



Zakonodavstvo i praksa zaštite uzbunjivača u Bosni i Hercegovini

Banja Luka, septembar 2020.

Zakonodavstvo i praksa zaštite uzbunjivača u Bosni i Hercegovini

Iako usvojeni na različitim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini, uz izuzetak Federacije BiH gdje je propis u fazi nacрта, zakoni o zaštiti uzbunjivača još uvijek ne ispunjavaju svoju funkciju. Povjerenje u institut uzbunjivanja još uvijek je na niskom nivou, a zakoni i praksa u znatnoj mjeri odstupaju od dobrih međunarodnih praksi. Posebno se kao problem ističu zahtjevi u vezi sa dobrom vjerom uzbunjivača, te očigledno nedovoljne procesne odredbe zakona na državnom nivou. Uz dosta nisko povjerenje građana u domaće institucije, ovo su osnovni razlozi za veoma mali broj prijava korupcije javnom sektoru, te posljedično nerazvijenu administrativnu i sudsku praksu u sferi zaštite uzbunjivača.



„Zakonodavstvo i praksa zaštite uzbunjivača u Bosni i Hercegovini“ kreiran je u okviru projekta „Podrška građanima u borbi protiv korupcije“ uz finansijsku podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), a koga implemetira Transparency International u BiH, zajedno sa partnerskim organizacijama Centri civilnih inicijativa i Centrom za razvoj medija i analize.

1. Uvod

Uzbunjivanje (engl. Whistleblowing) već je dugo godina prepoznato kao jedan od najbitnijih elemenata za uspostavljanje kulture transparentnosti, integriteta i odgovornosti u javnom, ali i privatnom sektoru. Sam termin u najširem smislu označava ukazivanje na postupanja u javnom i privatnom sektoru koja su takve prirode da izazivaju ili mogu izazvati nastanak štete po javno dobro, a koja može biti posljedica korupcije, prevara, zloupotreba, neetičnog ili neodgovornog ponašanja. Sama šteta po javno dobro može imati mnogo manifestacija, ali se najčešće manifestuje kao gubitak javnih sredstava, slabe performanse javnog sektora, ugrožavanje zdravlja i životne sredine, pojavu diskriminacije i dr. Službenici u javnom i privatnom sektoru, po prirodi i u okviru poslova koje obavljaju, su prvi koji mogu da uoče nezakonite ili neetične prakse, omogućavajući tako sprečavanje nastanka pomenutih štetnih posljedica. Ovo je posebno važno kada se govori o korupciji koju je, zbog *prirodne* zatvorenosti i tajnosti, veoma teško spriječiti. Stoga je bilo koja vrsta saznanja ili informacija u vezi sa korupcijom, dragocjena za svako društvo. Upravo iz ovih razloga, propisi o zaštiti uzbunjivača trebaju stimulisati i ohrabrivati prakse uzbunjivanja, prije svega kroz stvaranje uslova za bezbjedno prijavljivanje.

S ciljem stimulisanja uzbunjivanja u javnom interesu, mnoge zemlje su se odlučile na usvajanje posebnih¹, sveobuhvatnih, propisa o zaštiti uzbunjivača, odnosno lica koja prijavljuju korupciju. Ciljevi ovih propisa, bez obzira na pristup u regulisanju, mogu se svesti na sljedeće:²

1. Podršku objavljivanju informacija u javnom interesu, kroz olakšavanje objavljivanja nelegalnih i neetičnih praksi,
2. Zaštitu uzbunjivača od moguće odmazde,
3. Adekvatnu procjenu, istragu i postupanje po objavljenim informacijama,
4. Promociju kulture transparentnosti, integriteta i odgovornosti,
5. Sprečavanje zloupotreba i pogrešne primjene postojećih mehanizama zaštite s ciljem sticanja lične koristi ili nanošenje štete poslodavcu.

U procesu pridruživanja Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina je preuzela niz obaveza vezanih za ispunjenje uslova za pridruživanje, a svakako su oblasti vladavine prava i osnovnih prava, uključujući borbi protiv korupcije, najvažnije. S tim u vezi, u BiH su, na različitim upravnim nivoima, usvojeni odgovarajući zakonski i podzakonski propisi o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju i, šta je posebno važno, identifikovane institucije nadležne za primjenu ovih propisa.

Ovaj dokument daje kratak pregled zakonodavstva i prakse zaštite uzbunjivača u BiH, s prijedlogom osnovnih pravaca reforme u ovoj oblasti. Potrebno je uzeti u obzir da se ovaj pregled izrađuje u klimi, još uvijek, veoma niskog povjerenja u institut uzbunjivanja, odnosno veoma malog broja prijavi korupcije i posljedičnog malog

¹ Drugi karakterističan model predstavlja uređenje zaštite uzbunjivača u širim antikorupcionim propisima, ili propisima o državnim službenicima, konkurenciji, privrednim društvima i dr.

² <https://www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl.pdf>

broja zahtjeva za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju. Ovo je uzrokovalo dosta slabe ulazne podatke o primjeni propisa i dosta ograničenu mogućnost za identifikaciju osnovnih prepreka u primjeni propisa. Takođe, zakon na nivou Federacije BiH još uvijek nije usvojen, a podaci za Brčko distrikt BiH (koji ima usvojen poseban zakon) nisu prikupljeni. Iz ovog razloga, pregled se odnosi samo na nivo BiH i Republike Srpske, uz kratak osvrt na Nacrt zakona o zaštiti prijavilaca korupcije u FBiH.

2. Regulatorni okvir za zaštitu uzbunjivača

2.1. Bosna i Hercegovina

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Institucijama BiH („SLG BiH“, broj 100/13) uređuje status lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH i pravnim licima koja osnivaju institucije BiH, postupak prijavljivanja, obaveze institucija u vezi s prijavljivanjem korupcije, postupak zaštite lica koja prijavljuju korupciju, te propisuje sankcije za povrede odredbi zakona.

Subjekti zaštite

Zakon uređuje zaštitu za lica zaposlena u institucijama BiH i pravnim licima osnovanim od strane institucija BiH. Dalje, Zakon definiše uzbunjivača kao lice koje zbog opravdane sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije u bilo kojoj instituciji BiH u dobroj vjeri podnese prijavu odgovornim licima ili institucijama u skladu sa Zakonom (član 2, stav 1, tačka b).

Ovakvo definisanje subjekata zaštite pokreće dva veoma važna pitanja: Prvo, Zakon obuhvata veoma uzak krug lica kojima može biti pružena zaštita, jer isključuje niz drugih lica koja nisu zaposlena u institucijama BiH, a koja, zbog različitih vrsta odnosa sa ovim institucijama, takođe mogu doći do informacija o mogućim koruptivnim ili drugim radnjama.³ Zbog specifičnog ustavnog uređenja BiH, Zakon ne može da sadrži odredbe, odnosno uređuje pitanja zaštite uzbunjivača u privatnom sektoru. Drugo, kao i većina uporednih propisa, Zakon insistira na dobroj vjeri uzbunjivača, definišući samu dobru vjeru kao stav uzbunjivača koji se zasniva na činjenicama i okolnostima o kojima on ima vlastita saznanja i koje smatra istinitim (član 2, stav 1, tačka h). Standard dobre vjere je jedno od najsloženijih pitanja u inače kompleksnoj materiji zaštite lica koja prijavljuju korupciju. Ovaj standard, čija je osnovna uloga sprečavanje zloupotrebe prava uzbunjivača, odnosno zlonamjernog ili uzbunjivanje s ciljem uznemiravanja⁴ izuzetno je teško primijeniti u praksi jer u postupak zaštite uvodi, kao dominantno u odnosu na same informacije, pitanje motiva uzbunjivača. Ovakav pristup predstavlja izraženu barijeru za uzbunjivanje. Uostalom, sam uzbunjivač može da ima pomiješane motive, odnosno da uzbunjivanje vrši iz želje da obznani nepravilnosti, ali i iz nezadovoljstva ličnim položajem. Motiv uzbunjivača ili

³ Dobre prakse nalažu da se subjekti zaštite definišu šire, te da se uključe i bivše zaposlenike, kao i osobe koje su angažovane drugim vrstama ugovora (osim radnog odnosa), zatim dobavljače, podugovarače, konsultante i dr.

⁴ Whistleblowing. International Standards and developments. David Bansiar, 2011.

njegove namjere ne bi trebale biti relevantne.⁵ Kao što je rečeno, u praksi, a posebno u kontekstu slabih institucija i slabe vladavine prava, o motivima je veoma teško donositi odluke, zbog toga što je iste teško testirati jer je ih je nemoguće procijeniti i uvjeriti se sa sigurnošću.⁶ Dobre međunarodne prakse⁷ u posljednje vrijeme upućuju na napuštanje tumačenja dobre vjere sa stanovišta motiva uzbunjivača i fokusiranje na iskrenu uvjerenost uzbunjivača, zasnovanu na razumnim osnovima.⁸ Štaviše, Savjet Evrope, upravo polazeći od rizika koji nosi insistiranje na motivima uzbunjivača, u svojoj preporuci⁹ potpuno napušta element dobre vjere. Ovakav stav, Savjet Evrope obrazlaže stavom da treba isključiti motive uzbunjivača ili njegovu dobru vjeru iz odlučivanja o tome da li uzbunjivaču treba dati zaštitu ili ne.¹⁰

Pojašnjenje radi, treba reći da Zakon pravilno definiše dobru vjeru, fokusirajući se isključivo na uvjerenje uzbunjivača u istinitost tvrdnji. Potvrda ovakvog stava se može pronaći i u vodiču¹¹ Kancelarije Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal, gdje je upravo primjer Zakona BiH naveden kao primjer definisanja dobre vjere na način da se insistira samo na istinitosti informacija, odnosno uvjerenosti uzbunjivača u istinitost istih. Ono što je problematično po pitanju standarda dobre vjere jeste kako se ovaj standard tumači u domaćoj praksi, a o čemu je više navedeno u dijelu 4. Praksa zaštite uzbunjivača.

Zaštićeno prijavljivanje

Samo prijavljivanje,¹² Zakon uređuje relativno usko, odnosno svodi zaštićeno prijavljivanje na pojam korupcije, bez jasnog definisanja ostalih nepravilnosti koje takođe mogu nauditi šire posmatranom javnom interesu. Zakon definiše korupciju, između ostalog, i kao povredu zakona, drugog propisa, nepravilnosti u radu i prevare koje ukazuju na postojanje korupcije (član 2, stav 1, tačka a). Iako se ovakvo definisanje na prvi pogled može shvatiti široko, odnosno tumačiti na način da su obuhvaćene i različite druge nepravilnosti koje mogu biti predmetom prijave, stiče se utisak da je namjera zakonodavca da pod zaštićenim prijavljivanjem ipak obuhvati samo korupciju. Isto tako, model pravilnika o internom prijavljivanju korupcije (Model pravilnika) razvijen od strane Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju

⁵ Whistleblowing in the Australian Public Sector, 2008.

⁶ Whistleblowing. International Standards and developments. David Bansiar, 2011.

⁷ Postoje nastojanja da se potpuno izbaci motiv uzbunjivača kroz insistiranje da je prijava uvijek u javnom interesu ukoliko zadovoljava barem jedan od dva testa: 1) Uzbunjivač iskreno i na razumnim osnovama vjeruje da se objavljene informacije odnose na propisane nezakonitosti/nepravilnosti (subjektivni test) ili 2) Objavljene informacije ukazuju, ili izgleda da ukazuju na postojanje propisanih nezakonitosti/nepravilnosti, bez obzira na uvjerenje samog uzbunjivača (objektivni test) – Whistleblowing in the Australian Public Sector, 2008.

⁸ <https://www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl.pdf>

⁹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

¹⁰ https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

¹¹ https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

¹² U teoriji postoje različiti stavovi o tome da li zaštićeno prijavljivanje treba da se odnosi samo na ona nezakonita ili neetična postupanja koja su definisana aktom o zaštiti uzbunjivača, ili je ostavljeno samom uzbunjivaču da cijeni šta može i treba da prijavi.

borbe protiv korupcije (APIK),¹³ jasno razdvaja internu prijavu korupcije i internu prijavu ostalih nepravilnosti. Vrlo je vjerovatno da je Model pravilnika izrađen radi razjašnjenja pojedinih dilema koje su se pojavile u primjeni Zakona, te radi olakšanja primjene Zakona samim institucijama na državnom nivou. Ono što je bitno napomenuti je da Zakon ne sadrži ovlašćenje za izradu Modela pravilnika od strane APIK-a¹⁴, čime se postavlja pitanje obaveznosti primjene istog od strane institucija, te da se Model pravilnika odnosi samo na interno prijavljivanje korupcije, a ne i na eksterno. Bez obzira na mogućnost da se odredbe Zakona tumače na način da se zaštićeno prijavljivanje odnosi ne samo na korupciju već i šire shvaćene povrede zakona, potrebno je razmotriti (upravo radi umanjenja potrebe tumačenja) dobre međunarodne prakse¹⁵ koje preporučuju da se pod zaštićenim prijavljivanjem eksplicitno naveđu sve nepravilnosti, uključujući zloupotrebu ovlašćenja, kršenje zakona i etičkih standarda, izazivanje opasnosti po javno zdravlje i sigurnost, ugrožavanje životne sredine, rasipanje resursa, loše upravljanje i dr.

Kao što je već rečeno, Zakon poznaje dvije vrste zaštićenog prijavljivanja, interno i eksterno. Pristup koji je zakonodavac izabrao je davanje prednosti internom prijavljivanju, odnosno uslovljenost eksternog prijavljivanja a) trajanjem postupka po internom prijavljivanju, b) uvjerenošću uzbunjivača u nepravilno postupanje po internoj prijavi i c) uvjerenošću uzbunjivača da se lice ovlašćeno za prijem interne prijave ili rukovodilac institucije mogu dovesti u vezu sa koruptivnim radnjama koje prijavljuje. Dalje, samo eksterno prijavljivanje je dodatno suženo kroz odredbu da se ono može vršiti a) organima nadležnim za provođenje krivičnih istraga i gonjenje učinilaca krivičnih djela, b) APIK-u i c) javnosti (prijave javnosti su, opet, uslovljene ispunjenjem odgovarajućih uslova). Pitanje internog i eksternog prijavljivanja takođe je pitanje u kojem se uporedna zakonodavstva i prijedlozi razlikuju. Tako npr, *Public Interest Disclosure Act (PIDA)*¹⁶ u Velikoj Britaniji uređuje „stepenast“ sistem prijavljivanja: stepen 1 – prijava poslodavcu ili ministru, stepen 2 – prijava regulatornim ili tijelima za nadzor i stepen 3 – prijava policiji, medijima, parlamentarcima i dr. Svaki naredni stepen zahtijeva ispunjenje strožijih uslova za prijavljivanje. Očigledna je namjera zakonodavca da da prednost internom prijavljivanju, odnosno da eksterno prijavljivanje bude posljednji izbor. Takođe, u uporednim sistemima prijavljivanja¹⁷ i zaštite uzbunjivača, pojedine kategorije službenika prijave mogu vršiti samo interno (obavještajno – bezbjednosne agencije, oružane snage i sl.). Iako je jasna i donekle opravdana namjera da se da prednost internom prijavljivanju,¹⁸ u domaćem kontekstu niskog povjerenja u institucije i straha od mogućnosti odmazde, bolje rješenje bi predstavljao potpuno slobodan izbor zaštićenog prijavljivanja, odnosno mogućnost eksterne prijave koja nije uslovljena prethodnim internim procesima.¹⁹

¹³ Ovaj Model pravilnika se može preuzeti na web stranici APIK-a u formi koja omogućava institucijama BiH preuzimanje i prilagođavanje.

¹⁴ Zakon samo nameće obavezu BiH institucijama da usvoje interne akte kojima uređuju pitanja internog prijavljivanja.

¹⁵ <https://www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl.pdf>

¹⁶ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>

¹⁷ Npr. the Intelligence Community Whistleblower Protection (USA).

¹⁸ Davanje prednosti internom prijavljivanju, između ostalog, predstavlja dobro rješenje sukoba između lojalnosti prema javnosti i lojalnosti prema poslodavcu ili službi.

¹⁹ Ovo se ne mora odnositi na policijske, bezbjednosne ili vojne strukture.

Model zaštite

Osnovna karakteristika ovog propisa je da predviđa tzv. **administrativni model eksterne zaštite**,²⁰ koji se ostvaruje kroz davanje statusa uzbunjivača od strane (APIK), te ovlašćenje APIK-a da izdaje instrukcije s ciljem otklanjanja eventualnih štetnih radnji prema uzbunjivačima. Za razliku od propisa u RS, ovaj Zakon odredbama uopšte ne definiše pitanje tzv. interne zaštite i načina na koji bi se ova interna zaštita ostvarila. Model pravilnika i ovdje *proširuje* domašaj Zakona obavezujući institucije da uspostave određeni nivo interne zaštite kroz zabranu preduzimanja štetnih radnji prema licima koja imaju saznanja ili koja prijavljuju korupciju. Kao što je ranije navedeno u vezi sa Modelom pravilnika, pitanje obaveznosti primjene je vrlo diskutabilno, a čak i kod institucija koje su usvojile Model pravilnika se postavlja pitanje sankcionisanja nepostupanja po odredbama. Pravilnik ne može sadržati kaznene odredbe, a Zakon ne sadrži kaznene odredbe u vezi sa internom zaštitom (jer uopšte ne poznaje pojam interne zaštite).

Odmah je uočljivo da Zakon ne propisuje proceduru za dodjelu statusa uzbunjivača. Sam član Zakona koji uređuje pitanje dodjele statusa sadrži samo odredbe o roku u kojem APIK odlučuje o dodjeli statusa, te obavezu APIK-a da uzbunjivača obavijesti o odluci. Imajući u vidu da je APIK, shodno odredbama Zakona o APIK-u („Službeni glasnik BiH, broj 103/09 i 58/13), samostalna upravna organizacija, APIK bi o pitanjima iz svoje nadležnosti trebao odlučivati primjenom pravila upravnog postupka, s tim da se pojedina pitanja za određenu upravnu oblast, izuzetno mogu drugačije urediti, ali isključivo zakonom, uz uvažavanje načela Zakona o upravnom postupku.²¹ Ovo je posebno važno naglasiti u svjetlu prakse dodjele statusa uzbunjivača, a koja je detaljnije obrađena u dijelu 4. Praksa zaštite uzbunjivača.

Zakon je jasan kada su u pitanju akti odmazde prema uzbunjivačima od strane poslodavca, jer je iz odredbi jasno da se *štetne radnje* odnose isključivo na one akte poslodavca koje su u sferi radnih odnosa.

Anonimne prijave

Iz razloga terminološke jasnosti, potrebno je pojasniti razliku između dva termina koja se svakako mogu ubrojiti u neke od ključnih u segmentu zaštite uzbunjivača. To su povjerljivost, odnosno zaštita identiteta poznatog uzbunjivača i anonimnost, odnosno uzbunjivanje od strane lica čiji identitet nikome nije poznat. U ovom svjetlu, moguće je identifikovati tri načina prijavljivanja. 1) Otvorene prijave, odnosno uzbunjivanje od strane lica koja uopšte ne kriju identitet, odnosno ne ističu nikakve zahtjeve u vezi sa zaštitom identiteta. 2) Povjerljivo prijavljivanje, gdje je identitet uzbunjivača poznat samo licima koja zaprimaju i obrađuju prijave, uz stroge obaveze

²⁰ Bez obzira na propise o zaštiti uzbunjivača, sudska zaštita je uvijek obezbijeđena kroz redovan pristup ovoj zaštiti. Međutim, u redovnim postupcima pred sudovima, tamo gdje ne postoji posebna sudska zaštita uzbunjivača, uzbunjivači nisu stavljeni u povoljniji tretman pri zaštiti svojih prava (npr. u pogledu tereta dokazivanja, rokova odlučivanja i dr.).

²¹ Član 1. i 3. Zakona o upravnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).

zaštite identiteta i gdje otkrivanje identiteta može biti izvršeno samo uz izričit nalog/pristanak uzbunjivača. 3) Anonimno prijavljivanje, gdje je prijava korupcije izvršena od strane lica čiji identitet nije poznat.

Upravo je anonimno prijavljivanje način prijavljivanja koji u uporednoj praksi i zakonodavstvu izaziva najviše dilema. Kao opšte pravilo, *pravna zaštita koju pružaju propisi o zaštiti uzbunjivača odnosi se samo na uzbunjivače koji su otkrili identitet tokom podnošenja prijave*.²² Razloga za rezerve prema anonimnom prijavljivanju je mnogo. Prije svega, anonimno prijavljivanje onemogućava kvalitetno postupanje po informacijama, jer je teško provjeriti kredibilitet informacija, a otežano je pribaviti razjašnjenja ili dodatne informacije. Iz ovih razloga, za one koji postupaju po prijavama, znatno je otežano provođenje aktivnosti. Pored navedenog, anonimno prijavljivanje *privlači prevrtljivce, vječne sumnjičavce i dangube*,²³ te podgrijava atmosferu nepovjerenja i netransparentnosti. Na kraju, anonimnost pruža lažni osjećaj zaštićenosti jer, iako anonimna, uzbunjivač može biti otkriven zbog karaktera informacija koje otkriva, a u takvom slučaju i sama zaštita uzbunjivača je otežana. Sa pozitivnog stanovišta, anonimno uzbunjivanje može da predstavlja prihvatljiv način prijavljivanja u kontekstima nepovjerenja u institucije i vladavinu prava, ili nepovjerenja u postojeće modele zaštite. Štaviše, sama anonimnost predstavlja sredstvo prevencije odmazde zbog uzbunjivanja.

Zakon ne sadrži nikakve odredbe o mogućnosti anonimne prijave, niti se iz odredbi Zakona može izvući nekakav zaključak o tome da li je uzbunjivač obavezan dostaviti lične podatke prilikom prijave. Potrebno je, radi pojašnjenja, navesti da je anonimna prijava korupcije APIK-u svakako moguća²⁴ i prisutna,²⁵ ali ovo prijavljivanje nije uređeno Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Institucijama BiH, pa se postavlja pitanje mogućnosti zaštite anonimnih prijavilaca ukoliko dođe do otkrivanja njihovog identiteta. Kao i kod ranije obrađenih pitanja, Model pravilnika nastoji proširiti odredbe Zakona, te predviđa mogućnost anonimne prijave, ali se i ovdje mogu istaći pomenute primjedbe vezane za ovakav pristup.

2.2. Republika Srpska

Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 63/17) uređeni su zaštita lica koja prijavljuju korupciju, postupak prijave korupcije, obaveze postupanja odgovornih lica i nadležnih organa u vezi sa prijavom i zaštitom lica koja prijavljuju korupciju, te druga pitanja od značaja za lica koja prijavljuju korupciju. U odnosu na državni zakon, radi se o nomotehnički i sadržinski dosta kvalitetnijem i jasnijem propisu koji ostavlja manje nedoumica u pogledu prijave, vrsta zaštite, vrsta povreda prava prijavioca i dr.

²² Whistleblowing. International Standards and developments. David Bansiar, 2011.

²³ Whistleblower Laws. International Best Practices. Paul Latimer, A.J.Brown.

²⁴ Član 10, stav h) Zakona o APIK-u.

²⁵ Izvještaj o radu APIK-a za 2017. godinu.

Subjekti zaštite

Zakon uređuje zaštitu za sva fizička i pravna lica koja, u dobroj namjeri, prijave korupciju u javnom ili privatnom sektoru, dok se sama prijava u dobroj namjeri definiše kao *prijava koja sadrži činjenice na osnovu kojih prijavioc sumnja da je pokušana ili izvršena korupcija, o kojima on ima vlastita saznanja i koje smatra istinitim, uz obaveznu održavanja od zloupotrebe prijave* (član 8.). Dalje, u dijelu odredbi o načelima, Zakon definiše načelo zabrane zloupotrebe prijavljivanja na način da je zabranjena zloupotreba prijavljivanja korupcije dostavljanjem informacija za koje prijavioc u momentu prijavljivanja zna da nisu istinite ili prijavljivanje kojim se traži imovinska korist kao nagrada ili naknada za dostavljanje informacija i dokaza o korupciji (član 6.). Na kraju, Zakon je eksplicitan i jasan i u pogledu toga ko može da prijavi korupciju navodeći da svako lice ima pravo da, u dobroj namjeri, prijavi bilo koji oblik korupcije u javnom ili privatnom sektoru za koji sazna na neposredan način (član 3.).

Odmah je uočljivo da, za razliku od BiH Zakona, Zakon u RS definiše pojam prijavioca na dosta širi i sveobuhvatniji način. Prijavioci su dakle ne samo oni iz javnog sektora, već se zaštita pruža i za prijavioca u privatnom sektoru, pa i za pravna lica. Isto tako, zaštita se ne odnosi samo na zaposlene u javnom ili privatnom sektoru, već na sva lica koja imaju neposredna saznanja o korupciji. Sa stanovišta međunarodnih dobrih praksi,²⁶ ovakvo definisanje prijavioca svakako predstavlja bolju opciju, imajući u vidu širok krug lica koja, zbog prirode poslova ili odnosa koja imaju sa javnim i privatnim sektorom u RS, mogu doći do vrijednih informacija o korupciji. Na kraju, Zakon dalje proširuje subjekte zaštite i na lica koja: 1) učine vjerovatnim da trpe štetne posljedice zbog povezanosti s prijaviocem, 2) učine vjerovatnim da trpe štetne posljedice jer se pogrešno smatra da su ona prijavila korupciju i 3) učine vjerovatnim da trše štetne posljedice jer su u vršenju službene dužnosti dostavila podatke o korupciji. Kao i na državnom nivou, insistira se na dobroj vjeri prijavioca, s tim da ovaj Zakon koristi termin dobra namjera. Ono što je različito u odnosu na BiH Zakon jesu konkretnije odredbe o zabrani zloupotrebe prijavljivanja, odnosno obaveze održavanja od zloupotrebe prijave. Iako ovo može predstavljati ograničavajući faktor u pogledu dokazivanja dobre namjere, a samim tim i ostvarivanja zaštite, potrebno je naglasiti da je pojam zloupotrebe precizno i nedvosmisleno definisan na gore pomenuti način, pa se može pretpostaviti da ovo ne ostavlja nedoumice u praksi.²⁷ Međutim, sve nedoumice koje su navedene u vezi sa dobrom vjerom iz propisa na državnom nivou, odnosno poteškoćama koje dokazivanje dobre namjere može izazvati, ostaju i ovdje.

Zaštićeno prijavljivanje

Može se reći da je Zakon u RS, u odnosu na BiH Zakon, više ograničavajući u pitanju zaštićenog prijavljivanja. Iako se, slično državnom zakonu, može prijaviti korupcija, Zakon je ograničavajući u smislu definisanja same korupcije kao svakog

²⁶ Npr, novi zakon u Južnoj Koreji (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers - PPIW Act) navodi da se zakon primjenjuje na bilo koju osobu koja prijavi povredu javnog interesa.

²⁷ Nisu dostupni podaci o praksi tumačenja dobre namjere u praksi u RS.

činjenja ili nečinjenja, zloupotrebom službenih ovlašćenja ili službenog položaja u privatne svrhe, radi sticanja protivpravne imovinske ili bilo koje druge koristi za sebe ili drugoga, koju preduzima odgovorno lice ili lice koje je radno angažovano u javnom ili privatnom sektoru (član 12, stav 1, tačka 1.). Ovakvo definisanje u velikoj mjeri svodi zaštićeno prijavljivanje na prijavljivanje krivičnih djela iz sfere korupcije. Ozbiljnost i kompleksnost ovih djela i samog prijavljivanja svakako može djelovati odvraćajuće na prijavioca, a i sami poslodavci su lišeni potencijalnih informacija o drugim nepravilnostima i nezakonitostima koje se pojavljuju, a koje, ovako uskom definicijom, nisu obuhvaćene. Jedna od značajnijih primjedbi civilnog društva u toku javne rasprave o Nacrtu zakona upravo se odnosila na ovakvo definisanje zaštićenog prijavljivanja.²⁸

Zakon predviđa dvije vrste prijave, internu i eksternu. Interna prijava se vrši odgovornom licu, dostavljanjem informacija na osnovu kojih prijavioc sumnja da je izvršena ili pokušana korupcija na radu ili u vezi sa radom u subjektu kojim to odgovorno lice rukovodi (član 14, stav 2.). Eksternom prijavom prijavioc obavještava organe unutrašnjih poslova, tužilaštvo ili organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv korupcije o činjenicama na osnovu kojih sumnja da je pokušana ili izvršena korupcija (član 14, stav 3.). Eksterna prijava nije ni na koji način uslovljena prethodno podnesenom internom prijavom, te prijavioc može slobodno birati između dva načina zaštićenog prijavljivanja. Imajući u vidu gore opisani kontekst nepovjerenja u domaće institucije, ovo predstavlja bolji model u odnosu na BiH Zakon. Svakako je pohvalno i definisanje organizacija civilnog društva kao mogućih adresa za eksterno prijavljivanje. Interesantno je, vezano za usvajanje Zakona, napomenuti da je Nacrtom zakona bio predviđen i treći oblik zaštićenog prijavljivanja, takođe neuslovljen internim prijavljivanjem, a to je obavještavanje javnosti. Na žalost, Prijedlogom zakona ovaj vid prijavljivanja nije bio predviđen, uz obrazloženje da je tokom javne rasprave o Nacrtu zakona bilo dosta primjedbi da bi ovakav oblik zaštićenog prijavljivanja doveo do zloupotreba. Kao i u brojnim drugim primjerima, ovakvo razmišljanje pokazuje nerazumijevanje koncepta zaštite uzbunjivača, odnosno postavljanje javnog sektora iznad javnog interesa. Uostalom, postoje i sankcije za zloupotrebu prijavljivanja, a sami poslodavci nikada nisu lišeni mjera prema prijaviocima, uz dokaz da imaju pravni osnov za iste. Na kraju, Zakon dosta precizno definiše sam sadržaj prijave, šta opet predstavlja bolje rješenje u odnosu na BiH Zakon koji ne sadrži konkretne odredbe o sadržaju prijave.

Model zaštite

Najznačajnija razlika u odnosu na BiH zakon jeste propisani sudski model eksterne zaštite. Prije kraćeg opisa ovog modela potrebno je napomenuti da je izabrani pristup taj da su sva lica koja prijave korupciju, prema Zakonu, zaštićena od štetnih posljedica ukoliko je: 1) prijava u dobroj namjeri i 2) postoji uzročno-posljedična veza između štetne posljedice i prijave korupcije. Dakle, ne postoji prethodni postupak dodjele statusa prijavioca kao uslov korišćenja predviđenog oblika zaštite. Ne ulazeći u detaljnije opise sudske procedure, potrebno je napomenuti da Zakon

²⁸ Primjedba Transparency International BiH istaknuta tokom javne rasprave o Nacrtu zakona.

pravilno postavlja teret dokazivanja²⁹ (npr, na poslodavcu je da dokaže da je akt prema prijaviocu zakonit), definiše kraće rokove odlučivanja sudova, te oslobađa prijavioca od plaćanja sudskih taksi (osim u slučaju gubitka spora). Najznačajnije je međutim napomenuti, opet u odnosu na BiH Zakon, da u RS o pitanjima zaštite prijavioca odlučuje sud primjenom pravila parničnog postupka, te primjenom dosta precizno definisanih pravila koja su propisana Zakonom zaštiti lica koja prijavljuju korupciju. Imajući u vidu hijerarhijsku uređenost sudova i iskustvo u primjeni pravila postupka, može se reći da ovakav oblik zaštite ostavlja najmanje nedoumica, barem u dijelu pravilne primjene Zakona i jasnih pravila postupka, obezbjeđujući na taj način pravo na pravna sredstva, te visok stepen pravne sigurnosti. Uostalom, autoritet sudova je bespotrebno porediti sa autoritetom administrativnog organa kao što je APIK, a posebno imajući u vidu da APIK odluke donosi u uslovima izražene neregulisanosti pravila postupanja. Eksterna, odnosno sudska zaštita ima dva oblika. Prijavilac može tužbom kod nadležnog suda tražiti poništenje konkretnog akta, zabranu vršenja ili ponavljanja određene radnje, naknadu štete i dr. Drugi oblik se odnosi na zakonsku mogućnost donošenja mjera obezbjeđenja od strane suda, a koje se mogu odnositi na odlaganje izvršenja konkretnog akta, zabranu vršenja štetnog činjenja i dr. Uočljiv uslov za ostvarivanje sudske zaštite jeste dosta kratak subjektivni rok za pokretanje ove vrste zaštite, a koji iznosi svega 30 dana od dana od saznanja za štetnu posljedicu. Imajući u vidu prisutnu neupućenost prijavioca u mogućnost sudske zaštite, ovakav rok je suviše kratak jer prijavioci, iako svjesni štetnih posljedica, najčešće nisu u mogućnosti na vrijeme pokrenuti tužbom postupak sudske zaštite. Uostalom, subjektivni rok za zaštitu prava iz radnog odnosa, propisan Zakonom o radu („Službeni glasnik RS“, broj 1/16 i 66/18), iznosi šest mjeseci, pa je sasvim opravdano postaviti pitanje kako je subjektivni rok predviđen posebnim zakonom koji treba da pruži zaštitu prijaviocima i da stimuliše prijavljivanje korupcije, kraći od subjektivnog roka za zaštitu prava iz radnog odnosa predviđenog opštim radnim zakonodavstvom. Slična primjedba se može uputiti i na objektivni rok za podnošenje tužbe, a koji je Zakonom propisan u trajanju od jedne godine, te na rok za reviziju postupka koji nije propisan šta upućuje na primjenu roka za reviziju utvrđenog Zakonom parničnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 105/08, 45/09, 49/09 i 61/13).³⁰ Dalje, a kako je to već navedeno, Zakon upućuje na primjenu pravila parničnog postupka, čime uveliko onemogućava postojanje bilo kakvih procesnih i sličnih nedoumica u primjeni. Značajno je međutim napomenuti da je raspravno načelo vodilja parničnog postupka. Ovo praktično znači da će kod sudske zaštite prijavioca korupcije sud po pravilu razmatrati i utvrđivati samo one činjenice koje su stranke iznijele i izvoditi samo dokaze koje su stranke predložile. Za razliku od raspravnog načela, istražno načelo bi omogućilo sudu da utvrđuje činjenice i kada one među strankama nisu sporne, te da samostalno istražuje činjenice koje ni jedna stranka nije iznijela u postupku. Ovo bi omogućilo sudu da reaguje uvijek kada procijeni da je to neophodno radi utvrđivanja istine i svih činjenica, čime bi se napravio izuzetak u odnosu na raspravno načelo kao

²⁹ BiH Zakon takođe definiše pravo rukovodioca institucije da dokaže da bi štetna radnja prema uzbunjivaču bila preduzeta i u slučaju da nije podnesena prijava korupcije.

³⁰ Dobar primjer može predstavljati Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, broj 59/09 i 66/16), a kojim su, za slučajeve predviđene ovim zakonom, predviđeni znatno duži subjektivni i objektivni rok u trajanju od tri, odnosno pet godina.

osnovno procesno načelo. To je od posebnog značaja kod ovakvih postupaka jer je utvrđivanje istine u njima javni interes, jer se radi o prijavama korupcije i zaštiti lica čije prijave mogu biti značajne u sprečavanju i otkrivanju korupcije.

Druga značajna razlika u odnosu na BiH Zakon se odnosi na to da Zakon uređuje pitanja interne zaštite propisujući pravo na internu zaštitu, način ostvarivanja prava i obaveze odgovornog lica. Zakon na ovaj način ne ostavlja nedoumice u vezi sa ovim oblikom zaštite, a koje su pomenute kod analize državnog zakona. Takođe, Zakon ne uslovljava eksternu zaštitu prethodno pokrenutom internom zaštitom, ali ne dopušta pokretanje eksterne zaštite ukoliko je postupak interne u toku. Za razliku od BiH Zakona, Zakon u RS na dosta obuhvatniji način definiše štetne posljedice po prijavioca. Naime, Zakon, osim karakterističnih štetnih posljedica iz sfere radnih odnosa, definiše i druge moguće posljedice po uzbunjivača, a koje su u sferi obrazovanja, pristupa zdravstvenoj zaštiti i penzijsko-invalidskom osiguranju, uslugama socijalne zaštite, uslugama republičkih organa uprave, javnim nabavkama i dr. Iako pozitivno u samoj namjeri, ovakvo definisanje štetnih posljedica ima izražen nedostatak koji se ogleda u tome da sudovi u RS ne mogu, osim po okončanom upravnom sporu, uticati na izvršenje akata uprave, a većina pobrojanih štetnih posljedica su u sferi rada uprave.³¹ Osim nemogućnosti primjene ovih normi u praksi, ovakve norme mogu biti obmanjujuće i za same prijaviocima dajući im utisak da mogu biti zaštićeni i u ovim, problematičnim, slučajevima štetnih posljedica.

Anonimne prijave

Članom Zakona kojim je definisan sadržaj prijave korupcije propisano je, između ostalog, da prijava obavezno sadrži i podatke o prijaviocu. Slično gore opisanom pitanju obavještanja javnosti kao načina zaštićenog prijavljivanja, i kod pitanja anonimnosti postoji razlika između Nacrta zakona predloženog rješenja i konačno usvojenog rješenja. Naime, Nacrtom zakona nije zahtijevano da podnosioci prijava obavezno dostavljaju lične podatke, već je bilo definisano da prijava *može sadržavati podatke o prijaviocu ili može biti anonimna*. Prijedlogom zakona, a na prijedlog dvojice poslanika iz tadašnjeg saziva Narodne skupštine RS, ovaj stav je izmijenjen, te je Prijedlogom zakona utvrđeno da prijava obavezno sadrži i podatke o prijaviocu. Za razliku od BiH Zakona, Zakon u RS je barem jasan kada je ovo u pitanju, te ne ostavlja nikakve nedoumice. Kao i na državnom nivou, anonimna prijava korupcije je moguća putem posebne aplikacije (APK), ali ovo pitanje nije uređeno Zakonom.

3. Federacija Bosne i Hercegovine

Kao što je navedeno u uvodnom dijelu teksta, Zakon o zaštiti prijavioca korupcije u FBiH još uvijek nije usvojen, već se nalazi u formi nacrta. Analiza Nacrta zakona ukazuje na veliku sličnost sa rješenjem koje je usvojeno u RS, a prije svega u predviđenom modelu sudske zaštite. Takođe, pitanja definisanja korupcije (šta se smatra korupcijom koja se može prijaviti), zatim definisanja prijavioca korupcije, interne i

³¹ Ova bojazan je posebno istaknuta od strane predstavnika pravosuđa tokom regionalnog okruglog stola održanog u oktobru 2017. godine u Banjoj Luci.

eksterne prijave, sadržaja prijave, rokova za pokretanje sudske zaštite tužbom, te druga bitna pitanja u vezi sa zaštitom prijavioca koja su obrađena u ovom dokumentu, Nacrt zakona uređuje na veoma sličan način kao što je slučaj u RS. Nacrt zakona, za razliku od Zakona u RS, ne insistira na podacima o identitetu prijavioca korupcije, pa se može zaključiti da je anonimna prijava dopuštena. Takođe, Nacrt zakona štetne radnje po prijavioca definiše nešto uže, ograničavajući se uglavnom na štetne radnje iz sfere radnih odnosa, ali, slično Zakonu u RS, pored prijavioca, utvrđuje da štetne radnje mogu biti izvršene i prema licu koje se smatra prijaviocem ili članu njegove porodice. Jedna od izraženijih razlika u odnosu na Zakon u RS jeste uslovljenost eksterne prijave: a) trajanjem postupka po internom prijavljivanju, b) uvjerenosti prijavioca u nepravilno postupanje po internoj prijavi i 3) uvjerenosti prijavioca da se odgovorno ili ovlašćeno lice mogu dovesti u vezu sa koruptivnim radnjama koje prijavljuje (očigledno je da su ove odredbe preuzete iz Zakona BiH). Sva odgovorna ili ovlašćena lica dužna su dostavljati godišnje izvještaje APIK-u, te se Nacrt zakona i u ovom dijelu razlikuje od Zakona u RS (gdje je propisana obaveza izvještavanja entitetskom Ministarstvu pravde).

4. Praksa zaštite uzbunjivača

4.1. Bosna i Hercegovina

U uvodnom dijelu je navedeno je da su podaci o praksi prijavljivanja korupcije i zaštiti uzbunjivača dosta oskudni. Prema podacima dostavljenim od strane APIK-a (Rješenje broj UP-03-12-1-3/20 od 17.02.2020. godine),³² od početka primjene Zakona zaprimljena su ukupno 24 zahtjeva za dodjelu statusa uzbunjivača. Kod čak 13 zahtjeva APIK nije dodijelio status uz obrazloženje da *nije mogla biti potvrđena dobra vjera*. Ono što ostavlja još veći utisak jeste obrazloženje *izostanka* dobre vjere kod uzbunjivača. Prije pojašnjenja ovakve prakse APIK-a, potrebno je podsjetiti da je u opisu Zakonski odredbi (tačka 2.1.) navedeno je da Zakon pravilno definiše dobru vjeru, fokusirajući se isključivo na *uvjerenje uzbunjivača u istinitost tvrdnji*, bez bilo kakvih uslova u vezi sa motivima uzbunjivača. Ono što je odmah vidljivo iz dostavljenih materijala i obrazloženja je da APIK u velikoj mjeri izlazi izvan okvira ovakvog definisanja dobre vjere, te se, prilikom odlučivanja o dodjeli statusa posvećuje pitanjima kompleksnih međuljudskih odnosa u institucijama, pitanjima protoka vremena između prijave korupcije i podnošenja zahtjeva za dodjelu statusa,³³ činjenicom da li je podnosilac zahtjeva čekao okončanje drugih postupaka prije podnošenja zahtjeva, te sličnim drugim okolnostima koje je APIK uzimao u obzir,³⁴ a koje Zakonom nisu propisane kao uslov dobre vjere, niti se iz odredbi Zakona ovakvi zahtjevi mogu

³¹ Ova bojazan je posebno istaknuta od strane predstavnika pravosuđa tokom regionalnog okruglog stola održanog u oktobru 2017. godine u Banjoj Luci.

³² Sami podaci iz Rješenja sadrže računске greške u vezi sa ukupnim brojem zahtjeva i brojem odbijenih, odnosno odbijenih zahtjeva.

³³ Protok vremena može biti bitan kada je u pitanju raspon između prijave korupcije i eventualne štetne radnje, ali ne bi trebao biti relevantan u odnosu na prijavu korupcije i sam zahtjev za status uzbunjivača.

³⁴ Obrazloženja iz Informacije APIK-a broj 06-07-6-266-3/20 od 11.10.2019. godine, dostavljene Transparency International BiH.

pretpostaviti. U dostavljenom obrazloženju, APIK pravilno naglašava da je potrebno utvrditi uzročno-posljedičnu vezu između čina prijave korupcije i čina odmazde, ali odmah zatim pogrešno proširuje ovaj zahtjev uslovom da mora postojati i prihvatljiva vremenska distanca između čina prijave korupcije i formalnog podnošenja zahtjeva APIK-u (ovakav protok vremena može, ali ne mora ukazivati na odsustvo uzročno-posljedične veze). Ovo je posebno problematično jer Zakon u ovom smislu ne propisuje nikakve rokove. U kojoj mjeri ovakva praksa odstupa od dobrih praksi govori i činjenica da status zaštićenog uzbunjivača nije dodijeljen ni službeniku protiv kojeg je poslodavac pokrenuo disciplinski postupak uz obrazloženje da se isti pokreće, između ostalog, zbog žalbe službenika upućene Instituciji Ombudsmena BiH u vezi sa navodnom korupcijom pri prijemu u radni odnos.³⁵ Uzimajući u obzir navedeno, te dostavljena obrazloženja u vezi sa dodjeljivanjem statusa, stiže se utisak da dodjeljivanju statusa zaštićenog uzbunjivača prethodi svojevrsan *vetting* samog podnosioca prijave, šta svakako predstavlja veoma izraženu prepreku uzbunjivanju u javnom interesu.

Sa stanovišta pravne osnovanosti, veoma su problematične i procedure za dodjelu statusa. Prije svega, nije jasno da li se kod dodjele statusa uzbunjivača radi o posebnom upravnom postupku, ili pak o neupravnom postupku. Ukoliko dodjela statusa uzbunjivača nema upravno-pravna obilježja, ne bi bila obavezna primjena pravila upravnog postupka i sama procedura dodjele statusa bi mogla biti uređena podzakonskim aktima. Ukoliko pak dodjela statusa ima upravno-pravna obilježja (što jeste uvjerenje autora), tada se obavezno primjenjuju ili pravila opšteg upravnog postupka, ili posebna pravila postupanja propisana zakonom za specifičnu oblast. Kao što je navedeno pri opisu samih normi Zakona, Zakon ne propisuje gotovo nikakvu proceduru za dodjelu statusa uzbunjivača, niti propisuje nadležnost APIK-a da posebnim aktom (pravilnikom) ovu oblast uredi. Uprkos navedenom, a pozivajući se na odredbe Zakona o Upravi i Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH (član koji uređuje pitanje nadzora nad primjenom Zakona), APIK je usvojio pravilnik koji na dosta štur način uređuje proceduru za dodjelu statusa. Pravilnik, između ostalog, propisuje da o zahtjevu odlučuje direktor APIK-a, zaključkom. Nekoliko ozbiljnih primjedbi se može uputiti u vezi sa ovakvom praksom.³⁶ Prvo, kao samostalna upravna organizacija (član 8. Zakona o APIK-u), a u skladu sa odredbama Zakona o upravnom postupku, mišljenja smo da bi APIK o pitanjima iz oblasti za koje je nadležan trebao odlučivati ili primjenom pravila upravnog postupka ili primjenom posebnih pravila postupanja utvrđenih posebnim zakonom koji reguliše određenu oblast, u ovom slučaju dakle, Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH. Drugo, određena pitanja iz upravne oblasti mogu biti uređena podzakonskim propisima, ali samo ukoliko postoji izričit zakonski osnov za usvajanje takvih akata, a koji, kao što je već rečeno, u ovom slučaju ne postoji. Treće, postavlja se pitanje kako upravna organizacija može, o pitanjima ostvarivanja prava utvrđenih zakonom, odlučivati zaključkom. U jednom od dostavljenih obrazloženja, a pozivajući se na odredbe Pravilnika, APIK pojašnjava da *odluka odnosno zaključak o dodjeljivanju statusa nije upravni akt*. Ovakvo tumačenje sopstvenih akata ostavlja suviše nedoumica i u praksi dovodi do nesigurnosti uzbunjivača, jer nisu u

³⁵ Preporuka Ombudsmena broj Ž-SA-06-9/19.

³⁶ Vidjeti npr, Odluku Ustavnog suda RS, broj U-70/18.

mogućnosti koristiti pravna sredstva protiv, podsjećamo, akata kojima se odlučuje o njihovim zakonskim pravima. Uostalom, teorija, praksa, a i Zakon o upravnom postupku svakako prepoznaju zaključak, zajedno sa rješenjem, kao najznačajniju vrstu upravnog akta. Na kraju, u obavještenjima koja su dostavljena licima koja su podnosila zahtjeve za dodjelu statusa nije bilo nikakvih obrazloženja koje to zakonske uslove ta lica nisu ispunila, šta svakako predstavlja primjer loše prakse komunikacije i primjene pravila postupanja.

4.2. Republika Srpska

Podaci o praksi primjene Zakona u RS još su oskudniji. Prema dopisu Ministarstva pravde iz februara 2020. godine, prikupljanje i obrada informacija o primjeni Zakona još je u bilo toku. Zakon obavezuje sva odgovorna lica i nadležne sudove da Ministarstvu pravde RS svake godine, do kraja januara, dostave izvještaje za prethodnu godinu o broju i ishodu primljenih prijava i postupaka za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju. Očigledno je međutim da se ova zakonska obaveza još uvijek ne poštuje. Dostupni podaci govore o svega jednom slučaju sudske zaštite u 2018. godini, gdje je sud usvojio tužbeni zahtjev. U 2019. godini, podnesena je jedna tužba sudu, ali je sud istu odbacio, te je trenutno sud u postupanju po žalbi na rješenje o odbacivanju.³⁷ Rješenjem Osnovnog suda u Banjoj Luci, broj 71 Rs 278022218 Mo od 05.04.2018. godine, sud je, po prijedlogu prijavioca korupcije, naložio odlaganje akta poslodavca u vezi sa radnim statusom prijavioca (raspored na drugo radno mjesto i umanjenje platnog koeficijenta), te obavezao poslodavca da prijaviocu obezbijedi sva prava iz radnog odnosa koja je ovaj imao prije donošenja osporenog akta.³⁸ Sud je ovdje pravilno primijenio Zakon vodeći računa isključivo o činu prijave korupcije i aktu poslodavca iz sfere radnih odnosa koji je uslijedio nakon prijave korupcije. U obrazloženju, sud navodi da je podnosilac prijedloga u više navrata ukazivao i prijavljivao korupciju kod poslodavca, te da se naknadno postupanje poslodavca iz sfere radnih odnosa može staviti u uzročno-posljedičnu vezu sa prijavom korupcije. Takođe, sud navodi i ispunjenje drugih zakonskih uslova za određivanje mjere obezbjeđenja. Niti u jednom dijelu obrazloženja sud se ne bavi pitanjima motiva prijavioca, niti postavlja pitanje dobre namjere prijavioca. Jedine okolnosti dakle kojima se vodio sud jesu uvjerenje prijavioca u istinitost tvrdnji i uzročno-posljedična veza između prijave korupcije i štetne radnje po prijavioca. Ovakav primjer pokazuje pravilno shvaćanje suštine zaštite prijavioca korupcije, uz istovremenu mogućnosti poslodavca da, u sudskom postupku, dokazuje zakonitost i ispravnost svojih akata. Za razliku od Zakona BiH, ovakav pristup svakako predstavlja bolji model zaštite uzbunjivača, barem kada su pravna sigurnost i izvjesnost u pitanju. Ono što može predstavljati otežavajuću okolnost, uprkos propisanim kraćim rokovima odlučivanja, oslobađanju od sudskih troškova, te pravu na besplatnu pravnu pomoć, jeste sama odluka da se pokrene kompleksan i dugotrajan sudski postupak, a koja može u određenoj mjeri biti ograničavajući faktor za uzbunjivače.

³⁶ Ovaj slučaj predstavlja dobar primjer kako je model zaštite u RS bolji, jer omogućava korišćenje pravnih sredstava od strane prijavioca na sve odluke nadležnih organa koje se donose u postupku zaštite.

³⁷ Ovo rješenje ne prejudicira ishod postupka po tužbi prijavioca, ali odlaže izvršenje akta poslodavca sve do okončanja postupka po tužbi.

5. Zaključci i preporuke

Opis zakonodavstva i prakse zaštite uzbunjivača u BiH ukazuje na nedostatke u samim propisima, ali, još više, nedostatke u primjeni propisa o zaštiti uzbunjivača. Ukoliko bi ovakvim nalazima pridružili stavove predstavnika javnog sektora koji su gore pomenuti u vezi sa javnim raspravama i drugim javnim događajima, može se sasvim sigurno zaključiti da je u BiH još uvijek prisutan gotovo refleksan obrazac po kojem je, prije svega, potrebno zaštititi javni sektor, čak i na uštrb javnog interesa. Prečesto insistiranje na mogućim zloupotrebama instituta uzbunjivanja ukazuje ili na nerazumijevanje samog koncepta *zviždanja* ili, što je još gore, na svjesnu praksu onemogućavanja otkrivanja informacija o korupciji ili drugim štetnim praksama. Svakako, potrebno je pohvaliti samu činjenicu da su, osim u FBiH gdje je zakon u pripremi, upravni nivoi u BiH uredili ova pitanja zakonima, te započeli kakvu takvu praksu u vezi sa zaštitom uzbunjivača. Ovo je, kao što je rečeno, veoma kompleksno pitanje koje izaziva teškoće i nedoumice i u zemljama sa mnogo dužom demokratskom tradicijom i mnogo izraženijom vladavinom prava. S tim u vezi, biće potrebno još vremena kako bi ovaj institut zaživio u većoj mjeri.

Prije navođenja konkretnijih preporuka, potrebno je naglasiti da odabrani i opisani pristupi u zaštiti uzbunjivača (npr, model zaštite) sami po sebi mogu predstavljati ograničavajući faktor za efikasnu zaštitu uzbunjivača. Uprkos navedenom, preporuke ne obuhvataju opcije radikalnije izmjene postojećih pristupa (npr, prelazak na model sudske zaštite na nivou BiH) iz prostog razloga što je nerealno očekivati da će vlasti u BiH biti spremne na ozbiljnije promjene (institucionalne i druge) u ovoj oblasti. Imajući u vidu sve gore navedeno, kao minimum preporuka za poboljšanja zakona i prakse u sferi zaštite uzbunjivača, možemo navesti sljedeće:

5.1. Bosna i Hercegovina

Zakonodavstvo

- Proširiti pojam uzbunjivanja na način da obuhvati širi krug opasnih, štetnih i neetičnih radnji koje mogu biti predmetom zaštićenog prijavljivanja,
- Proširiti krug lica koja mogu dobiti status zaštićenog uzbunjivača sa zaposlenih u institucijama BiH na sva druga lica koja, zbog posebnih odnosa sa institucijama BiH, mogu doći do saznanja o korupciji ili drugim štetnim i neetičnim radnjama,
- Proširiti mogućnost zaštite kroz postojeći mehanizam i za lica koja su povezana sa uzbunjivačem i lica koja su pogrešno identifikovana kao uzbunjivači (primjer Zakona RS),
- Redefinisati modele internog i eksternog prijavljivanja na način da se uzbunjivačima ostavi sloboda u izboru između ova dva načina prijavljivanja (izuzev eventualno, vojnih, bezbjednosnih i sličnih službi gdje bi se interno prijavljivanje definisalo kao primarno),
- Zakonom jasno urediti internu zaštitu uzbunjivača i obaveze institucija BiH u vezi sa internom zaštitom,
- Zakonom jasno definisati procedure u vezi sa zahtjevima za dodjelu statusa uzbunjivača. Posebno je potrebno precizno definisati sadržaj prijave, rokove, obaveze APIK-a, te prava uzbunjivača da koristi pravna sredstva protiv donesenih odluka.

Dalje, potrebno je precizno urediti i procesna pitanja utvrđivanja štetne radnje i odlučivanja o štetnoj radnji, te pitanja privremenih mjera. Ukoliko se ukaže potreba, Zakonom je potrebno propisati ovlaštenje APIK-a da pojedina pitanja u vezi sa procedurama dodjele statusa mogu urediti i posebnim pravilnikom.

- Razmotriti zakonsko regulisanje anonimnog prijavljivanja,
- Zakonom utvrditi obavezu izvještavanja prema APIK-u o primjeni Zakona od strane institucija BiH, uz propisivanje sankcija za nepostupanje.

Praksa

- Izraditi detaljan priručnik (Toolkit) za postupajuće osoblje APIK-a u vezi sa svim aspektima primjene Zakona, a posebno sa prikazom dobrih praksi u vezi sa izraženijim nedoumicama i problemima (ovo se posebno odnosi na utvrđivanje dobre vjere uzbunjivača, način obrazlaganja donesenih odluka, komunikaciju, analizu akata poslodavaca i uklanjanje posljedica štetnih radnji i dr.),
- Obezbjediti poseban trening za osoblje APIK-a u vezi sa dodjelom statusa uzbunjivača i zaštitom uzbunjivača od štetnih posljedica.

5.2. Republika Srpska

Zakonodavstvo

- Proširiti pojam prijave na način da obuhvati širi krug opasnih, štetnih i neetičnih radnji koje mogu biti predmetom zaštićenog prijavljivanja (ova potreba je još izraženija u RS u odnosu na nivo BiH),
- Zakonom definisati obavještanje javnosti kao poseban vid zaštićenog eksternog prijavljivanja,
- Razmotriti redefinisavanje štetnih posljedica po prijavioca na način da se obuhvate samo oni akti i radnje protiv kojih nadležni sud može donositi predviđene akte u proceduri propisanoj Zakonom i Zakonom o parničnom postupku,
- Produžiti subjektivni rok za podnošenje tužbe za sudska zaštitu na najmanje šest mjeseci, te objektivni rok na najmanje tri godine, a rok za izjavljivanje revizije definisati u trajanju od tri mjeseca,
- Razmotriti uvođenje istražnog načela u postupak pred sudovima radi omogućavanja veće uloge suda u utvrđivanju i istraživanju činjenica,
- Razmotriti zakonsko regulisanje anonimnog prijavljivanja,
- Zakonom predvidjeti sankcije za odgovorna lica za slučaj nepodnošenja izvještaja o broju i ishodu primljenih prijava i postupaka za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju.

Praksa

- Razviti i provesti poseban modul treninga za sudije nadležnih sudova u RS u vezi sa primjenom Zakona,
- Nastaviti sa praksom treninga za subjekte iz javnog i privatnog sektora u vezi sa primjenom Zakona,
- Razviti i provesti poseban trening za osoblje Centra za pružanje besplatne pravne pomoći pri Ministarstvu pravde RS.

5.3. Federacija Bosne i Hercegovine

Zakonodavstvo

- Proširiti pojam prijave na način da obuhvati širi krug opasnih, štetnih i neetičnih radnji koje mogu biti predmetom zaštićenog prijavljivanja,
- Redefinisati modele internog i eksternog prijavljivanja na način da se uzbunjivačima ostavi sloboda u izboru između ova dva načina prijavljivanja,
- Produžiti subjektivni rok za podnošenje tužbe za sudska zaštitu na najmanje šest mjeseci, te objektivni rok na najmanje tri godine, a rok za izjavljivanje revizije definisati u trajanju od tri mjeseca,
- Razmotriti uvođenje istražnog načela u postupak pred sudovima radi omogućavanja veće uloge suda u utvrđivanju i istraživanju činjenica,
- Razmotriti zakonsko regulisanje anonimnog prijavljivanja,
- Zakonom predvidjeti sankcije za odgovorna lica za slučaj nepodnošenja izvještaja o broju i ishodu primljenih prijava i postupaka za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju.

"Zakonodavstvo i praksa zaštite uzbunjivača u Bosni i Hercegovini" omogućen je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je isključiva odgovornost Transparency International u BiH i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

www.ti-bih.org