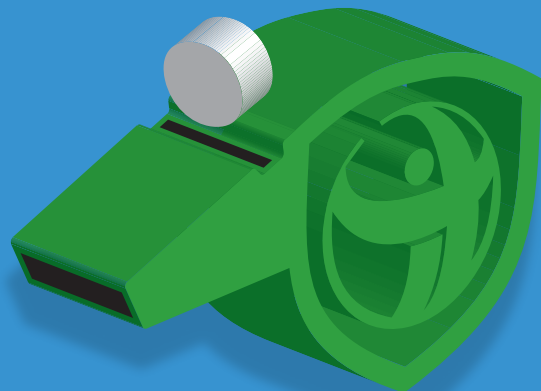
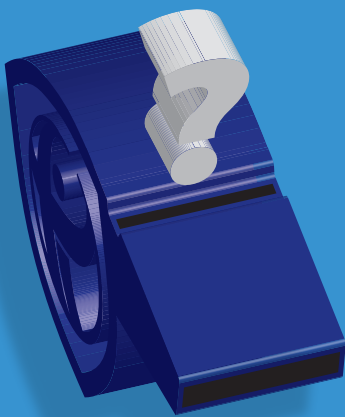


ZAŠTITA ZVIŽDAČA U BIH I SRBIJI: UPOREDNA ANALIZA



ZAŠTITA ZVIŽDAČA U BIH I SRBIJI: UPOREDNA ANALIZA

UVOD - POJAM I DRUŠTVENA VAŽNOST UZBUNJIVAČA (ZVIŽDAČA)

Određivanje pojma uzbunjivača (zviždača), pa samim tim i njihovog društvenog značaja, u najvećoj mjeri zavisi od zakonskih rješenja koja se primjenjuju u pojedinim zemljama. Saglasnost uglavnom postoji u vezi s tim da se pod ovim pojmom podrazumijevaju **pojedinci**, a ne i organizacije ili institucije koje prijavljuju određene nepravilnosti.

Bitan element definicije jeste to da je riječ o pojedincima koji **objelodanjuju informacije**, pri čemu se te informacije odnose na ponašanja, pojave i postupke koji su na neki način pogrešni ili štetni. S druge strane, u raznim sredinama i diskursima, mogu postojati razlike u vezi s tim da li će se kao uzbunjivači (zviždači) smatrati samo ona lica koja iznose informacije koje su inače nepoznate široj javnosti ili adresatima ili i oni koji ukazuju na štetnost neke pojave koristeći pritom informacije koje nisu u potpunosti nepoznate, ali su do njihovog oglašavanja bile ignorisane. Takođe, razlike se mogu javiti i u pogledu zabranjenosti teme uzbunjivanja, tako da će u jednom slučaju uzbunjivanjem biti smatrano samo ono objelodanjivanje koje se tiče kršenja utvrđenih pravila, a u drugom i slučajevi kada se ukazuje na pojavu u kojoj uzbunjivač vidi problem, iako nijedno pravilo nije povrijeđeno.

Dalje, razlike kod obuhvata pojma mogu se javiti i kada je riječ o **dopuštenosti objelodanjivanja**, pa će se uzbunjivanjem u jednom slučaju smatrati samo situacije kada uzbunjivač postupa bez odobrenja, bilo da saopštava informacije koje su označene nekim stepenom tajnosti (koje, u načelu, niko ne bi smio da saopšti), ili da konkretna osoba postupa van granica svojih ovlaštenja (iako bi iste te podatke možda mogao da objelodani neki drugi službenik ili pretpostavljeni).

Sljedeća oblast gdje se ovaj obuhvat ovog pojma može razlikovati tiče se **položaja uzbunjivača** (zviždača), te će se pod ovim pojmom podrazumijevati samo osobe koje su i same na neki način povezane s javnom institucijom, firmom ili organizacijom u kojoj je nastao problem na koji ukazuju (npr. zaposleni, akcionari, poslovni partneri, korisnici usluga) i koje po tom osnovu posjeduju informacije koje nisu dostupne svima, ili bilo ko ko izvrši objelodanjivanje, bez obzira na povezanost sa žarištem problema.

Uzbunjivanje se može dogoditi u **bilo kom sektoru**, ali se u svijetu javljaju razlike u pogledu toga da li će zakonske definicije obuhvatiti sve njih, ili se usmjeriti samo na javni sektor i na one informacije koje potiču iz drugih sektora, a koje su na neki način povezane s javnim sektorom i javnim interesom (na primjer, informacije o sprovođenju ugovora o javnim nabavkama od strane privatnih firmi, informacije o korišćenju državnih subvencija, informacije o poštovanju pravila koja je propisala država) ili i na slučajeve kada uzbunjivač ukazuje na kršenje internih kompanijskih pravila i standarda.

Razlike u razumijevanju ovog pojma mogu se javiti i u pogledu **načina objelodanjivanja**. Jasno je da će se uzbunjivanjem smatrati iznošenje informacija u javnost (npr. dostavljanje medijima), ali se razlike mogu javiti kada je riječ o obraćanju nekom užem krugu ljudi (npr. razgovori s kolegama), ili o korišćenju pravnih sredstava koja nisu prepoznata kao osnovni kanali uzbunjivanja (npr. ukazivanje na nepravilnosti koje se čini u okviru nekog drugog postupka, na primjer žalbe sudu višeg stepena).



“Zaštita zviždača u BiH i Srbiji: Uperedna analiza” kreirana je uz finansijsku podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), a koga implemetira Transparency International u BiH, zajedno sa partnerskom organizacijom Centri civilnih inicijativa.

Najzad, razlike u shvatanju pojma mogu se javiti u pogledu **namjera i motiva** koje uzbunjivač ima kada objelodanjuje informacije - dok će ovo pitanje u nekim sredinama biti irelevantno, u drugim će se smatrati uzbunjivačem samo ona osoba koja djeluje isključivo u javnom interesu, a ne i ljudi koji očigledno koriste objelodanjivanje kompromitujućeg materijala kako bi ojačali svoj položaj u sporu sa drugima.

Razlike u obuhvatu pojma i fokusu zakonodavca u određenim zemljama, istorijski i pravni kontekst u kojem se uređuje uzbunjivanje značajno su uticali i na odabir samog naziva koji će se koristiti za uzbunjivanje.

U zemljama bivše Jugoslavije nastalo je više pojmova koji označavaju isti pojam. Do prve varijante, koja je postala dominantna u Hrvatskoj, došlo se prevodom engleske riječi "**whistleblower**" sa "zviždač". Na istom tragu, a možda imajući u vidu i holandski izraz (klokkenuider - osoba koja udara u zvono) nastao je i prevod koji je prihvaćen u Srbiji, "uzbunjivač", gdje je "duvanje u pištaljku" ispravno protumačeno kao "poziv na uzbunu".

U principu, najveći izazov za "prevodioce" i druge koji su osmišljavali naziv bio je da se izbjegnu pojmovi koji već postoje u narodu, a koji imaju negativnu konotaciju (npr. potkizivač, cinkaroš). Tako se, na primjer, u Češkoj koristi pojam oznamovatel - izvjestilac, u Francuskoj i Italiji izrazi koji bi se mogli prevesti kao ukazivač ili prijavitelj itd.

Društveni značaj uzbunjivača se, uz sve navedene rezerve koje se tiču obuhvata ovog pojma u pojedinim zemljama, može prepoznati prije svega u direktnim koristima do kojih objelodanjivanje pojedinih informacija može da dovede. Te koristi se mogu ticati zaštite javnih sredstava od rasipanja, otkrivanja koruptivnih dogovora i omogućavanja da se krivci kazne, ali i u brojnim drugim oblastima, gdje su koristi još veće - na primjer, u tome da se riješi problem zagađenja životne sredine, da se upozore korisnici prehrambenih proizvoda ili nekog medicinskog suplementa na opasne sastojke i posljedice upotrebe. Koliko će takvih koristi biti, manje zavisi od samih uzbunjivača i kvaliteta informacija koje objelodanjuju, a daleko više od reakcije državnih organa, regulatornih agencija ili kompanija koje mogu da riješe problem na izvorištu. Brzina i odlučnost te reakcije je takođe zavisna od društvene klime u kojoj se uzbunjivanje vrši i od toga u kojoj mjeri svijest građana o opštem dobru i potrebi da institucije budu odgovorne utiče na donosioce odluka.

Posredno, uzbunjivanje nosi potencijal da ojača kulturu rada za opšte dobro, pa samim tim i da podstakne angažovanje građana na drugim poljima. U kojoj mjeri će taj potencijal biti ostvaren zavisi dosta i od odnosa koji društvo zauzme spram uzbunjivača, naročito onih koji su postali medijski najvidljiviji - hoće li oni biti u javnosti obilježeni kao heroji koji zaslužuju poštovanje zajednice i nagradu ili kao osobe koje će njihova okolina, bivši i budući poslodavci gledati podozrivo i tražiti im skrivene motive ili druge mane. Od tog odnosa zavisi i kakvi će se uzbunjivači javiti - ukoliko je kultura takva da se uzbunjivači i njihovi motivi sumnjiče, onda je realno očekivati da će biti više onih koji će posezati za objelodanjivanjem informacija samo kada time žele da ostvare neki lični interes ili da se nekome osvete, a ne zarad opšteg dobra, i obrnuto. Najzad, koliko će biti uzbunjivača i da li će oni iznositi informacije pravovremeno, najviše zavisi od toga da li će javnost zahtijevati da se svaka sumnja u nezakonitost ili opasnost po javni interes što prije ispita, ili će, što bi bilo pogrešno, fokus biti usmjeren na glasnika loših vijesti.

MEĐUNARODNI STANDARDI

Kada je riječ o međunarodnim standardima za zaštitu uzbunjivača, valja imati na umu da su oni istorijski razvijani u okviru raznih oblasti, što je imalo za posljedicu i različit pristup, kao i obuhvat uzbunjivanja koje će biti tretirano kroz dokumente.

U oblasti borbe protiv korupcije, u ovom pogledu je značajna Interamerička konvencija protiv korupcije iz 1966, a za naš kontinent Građanskopravna konvencija o korupciji koju je usvojio Savjet Evrope 2003. Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC), koja je stupila na snagu 2005, od naročitog je značaja jer ju je do sada ratifikovalo 186 država¹.

UNCAC, u članu 33, predviđa "zaštitu lica koja podnose prijave". Na osnovu ovog člana "svaka država ugovornica razmotriće mogućnost da u svom unutrašnjem pravnom sistemu predvidi odgovarajuće mjere pružanja zaštite od bilo kog neopravdanog postupka prema bilo kom licu koje nadležnim organima prijavi u dobroj namjeri i na razumnim osnovama bilo koje činjenice koje se odnose na krivična djela utvrđena u skladu s ovom konvencijom"². Konvencija jasno postavlja razliku između prijavljivanja korupcije i zaštite svjedoka (koja se tretira u članu 32. istog akta).

Kako se može vidjeti, ova odredba ne pokriva sve oblasti "uzbunjivanja", već samo neke - prijavljivanje nadležnim organima (a ne iznošenja u javnost) činjenica o krivičnim djelima korupcije (a ne, na primjer, i o drugim nezakonitim ili štetnim radnjama koje potencijalno mogu imati vezu s korupcijom). Pored toga, treba skrenuti pažnju i na suštinski pogrešan prevod engleskog izraza "in good faith" kao "u dobroj namjeri". Naime, taj izraz se ne odnosi dominantno na namjeru prilikom čina prijavljivanja činjenica nadležnom organu, već na savjesnost prijavitelja u vezi s tačnošću i potpunosti činjenica koje iznosi. U prevodu koji se može naći na sajtu Ministarstva pravde BiH³ koristi se izraz "u dobroj veri" (ekavicom!), koji bolje odražava suštinu pojma.

Bitno je napomenuti da je riječ o normi opcionog ("države će razmotriti"), a ne obavezujućeg karaktera. Dalje, traži se da mjere koje države uspostave budu "odgovarajuće", što se mora cijeniti u svakom konkretnom slučaju i u zavisnosti od kulture, društvenih odnosa i pravnog sistema svake zemlje.

Zaštita bi trebalo da se pruži od "svakog neopravdanog postupanja" - drugim riječima, ne samo od pravnih posljedica prijavljivanja korupcije (npr. otkaz ugovora o radu), već i od faktičkih (na primjer, šikaniranje od strane kolega i pretpostavljenih). Značajno je da UNCAC ima širi pristup kada je riječ o statusu uzbunjivača. Naime, zaštita se ne vezuje za radnopravni ili bilo koji drugi status, već je potencijalno mogu uživati javni službenici, zaposleni u privatnom sektoru, ali i bilo koji drugi građanin. UNCAC može izazvati nedoumice u pogledu toga da li će država da štiti samo one uzbunjivače koji se obrate neposredno nadležnom organu za gonjenje krivičnog djela (npr. tužilaštvu) ili i one koji se obrate nekoj drugoj službi.

Građanskopravna konvencija protiv korupcije⁴ u članu 9, naslovljenom kao "zaštita zaposlenih", navodi: "Sve strane će u svom domaćem pravu predvidjeti odgovarajuću zaštitu protiv bilo kakve neopravdane sankcije za zaposlene koji imaju osnovu za sumnju na korupciju i koji su prijavili u dobroj vjeri svoju sumnju odgovornim licima ili vlastima."

1 Predstavnicima BiH su potpisali ovu konvenciju 16.9.2005, a Predsjedništvo BiH donijelo je na 89. redovnoj sjednici 27.3.2006. odluku o ratifikaciji UNCAC. Deponovanje instrumenata o ratifikaciji kod generalnog sekretara UN izvršeno je 16.10.2006, kada je Konvencija i stupila na snagu, te je počela stvarati obaveze za BiH.

2 Navedeno prema prevodu sa sajta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije <http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/medjunarodni-dokumenti-i-konvencije/default.aspx?id=174&langTag=bs-BA>

3 http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Medjunarodna_pravna_pomoc.pdf#page=220

4 Građanskopravna konvencija protiv korupcije (Civil Law Convention on Corruption, Strasbourg, 4.11.1999. godine, stupila je na snagu 1.11.2003. godine. U odnosu na BiH stupila je na snagu 1.11.2003. godine, a objavljena je u "Službenom glasniku BiH" broj: 36/2001. http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/medj_pravna_pomoc/medj_konvencije/default.aspx?id=909&langTag=bs-BA

U ovoj konvenciji je zaštita dijelom uža, a dijelom šira nego u slučaju UNCAC. Tako se zaštita garantuje samo zaposlenima, što navodi na pomisao da se i prijavljivanje odnosi na korupciju koja je na neki način opažena u vezi s radom. Zaštita se pruža od "neopravdanih sankcija", što je nešto uže od pojma koji se koristi u UNCAC - gdje se govori o "bilo kakvom postupanju", a ne samo o sankcijama koje može da primijeni država ili drugi poslodavac. Korupcija se može prijaviti ne samo "nadležnim organima", već i odgovornim licima. Kada je pak riječ o "dobroj vjeri", i pored toga što se odredba razlikuje, ishod bi mogao da bude isti - i u jednom i u drugom slučaju nije na onome ko prijavljuje da pruži potpuno uvjerenje o tome da je do korupcije došlo, dovoljna će biti i sumnja. Konvencija SE je fleksibilnija u pogledu onoga što se prijavljuje - to ne mora biti ukazivanje na (postojeće) krivično djelo, već i na neko ponašanje koje se na osnovu svojih bitnih obilježja može podvesti pod pojam korupcije, iako trenutno nije obuhvaćeno krivičnim zakonodavstvom. U tom smislu, od velike je koristi i to što je i definicija korupcije iz Konvencije SE veoma široka.

Direktiva o zaštiti uzbunjivača u Evropskoj uniji⁵ donesena je, između ostalog, zbog skandala koji su imali prekogranične posljedice. Drugi razlog bila je nejednaka zaštita uzbunjivača unutar zemalja članica. Potreba je prepoznata i u nalazima relevantnih istraživanja, prema kojima najčešći razlog za neprijavlivanje korupcije leži u strahu od odmazde. Direktiva se oslanja i na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava i slobodu izražavanja, preporuke Savjeta Evrope (o zaštiti uzbunjivača iz 2014. godine) i brojne druge dokumente.

Prema ovoj direktivi, zaštitu uživaju lica iz javnog i privatnog sektora, koja dođu do informacija o kršenju pravila u radnom okruženju. To uključuje sve vidove zapošljavanja, kandidate za posao, ali i dobavljače, članove upravljačkih tijela preduzeća, osobe koje rade pod nadzorom dobavljača i druga lica. Takođe, direktivom se, pored uzbunjivača, štite i lica koja su s njima povezana, na primjer oni koji pomažu uzbunjivačima u vezi s objelodanjivanjem informacija, njihove kolege i rođake koji trpe odmazdu, kao i pojedina pravna lica (firma u vlasništvu uzbunjivača ili preduzeće za koja uzbunjivač radi).

Uzbunjivanje koje uživa zaštitu bi trebalo da se odnosi na neku od oblasti EU politika koje su definirane u aktu, ako je riječ o povredama koje su nastale ili su izgledne, kao i o pokušajima prikrivanja. Uzbunjivanje može da se odnosi na kršenje propisa ili na radnje i propuste koji su u suprotnosti s ciljem i svrhom zbog kojih su ti propisi doneseni. Pokrivene su brojne oblasti u kojima može doći do povrede pravila i javnog interesa: Javne nabavke; Finansijske usluge, sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma; Bezbjednost i saobraznost proizvoda; Bezbjednost saobraćaja; Zaštita životne sredine; Zaštita od zračenja i nuklearna bezbjednost; Bezbjednost hrane i hrane za životinje, zdravlja i dobrobiti životinja; Javno zdravlje; Zaštita potrošača; Zaštita privatnosti i ličnih podataka, bezbjednost mrežnih i informacionih sistema; Povrede koje štete finansijskim interesima Unije; i povrede koje se odnose na pravila Unije o unutrašnjem tržištu (nadmetanje, državna pomoć, porez na dobit i drugo). Svaka država članica može da utvrdi i dodatne oblasti.

Da bi uzbunjivači uživali adekvatnu zaštitu, predviđa se uspostavljanje sigurnih kanala za uzbunjivanje (povjerljivo podnošenje prijava). Dužnost postupanja po anonimnim prijavama nije propisana, ali stoji obaveza da se zaštite i oni uzbunjivači čiji je identitet naknadno otkriven. Sve institucije i pravna lica iz javnog i privatnog sektora, ako imaju najmanje 50 zaposlenih. Ovlašćeni državni organi moraju da imaju posebno obučena lica za postupanje s primljenim prijavama. Primalac mora brižljivo da ispita prijavu i da pruži povratne informacije uzbunjivaču u razumnom roku (tri mjeseca, ili šest mjeseci u valjano opravdanim slučajevima), kao i o konačnom ishodu istraga, kada do toga dođe.

U pogledu savjesnosti postupanja, uzbunjivač bi trebalo da ima opravdane razloge da vjeruje da je informacija istinita u vrijeme podnošenja i da pripada nekoj od oblasti na koju se odnosi Direktiva. Uzbunjivači mogu da koriste interne kanale komunikacije ili da se obrate direktno ovlašćenim organima. Obraćanje javnosti takođe uživa zaštitu, ali samo ako nije preduzet odgovarajući

postupak nakon unutrašnjeg ili spoljnog uzbunjivanja, ili kada opravdano vjeruju da postoji neposredna i očigledna opasnost po javni interes (krizna situacija, mogućnost nastanka nepopravljive štete), kada postoji rizik od odmazde ili su izgledi da će povreda biti djelotvorno ispitana veoma mali, usljed posebnih okolnosti slučaja (na primjer uništavanje dokaza, dosluh između počinitelja i organa koji treba da ispita slučaj).

Zabranjen je bilo kakav vid odmazde prema uzbunjivačima, a kao primjeri za to se navode mjere poput otkaza, nazadovanja, promjene mjesta rada, uskraćivanje mogućnosti za osposobljavanje, izricanje kazni, zastrašivanje, izolacija na radnom mjestu, neprodužavanje ugovora o privremenom angažmanu, stavljanje firmi na crnu listu, raskid ugovora o nabavci, poništavanje dozvola i drugo.

Direktiva predviđa da se uzbunjivačima moraju pružiti besplatne i lako dostupne informacije i savjeti, finansijska i psihološka podrška i drugo. Direktiva predviđa obrnuti teret dokazivanja (pretpostavlja se da je šteta nastala kao posljedica uzbunjivanja) i mogućnost izricanja privremenih mjera, zaštitu od odgovornosti zbog kršenja klauzule o povjerljivosti, zaštitu od odgovornosti u pojedinim sudskim postupcima (kleveta, povreda autorskih prava, odavanje poslovnih tajni), kao i zaštitu od odgovornosti za nezakonito pribavljanje informacije, pod uslovom da to pribavljanje ne predstavlja krivično djelo.

Takođe, države članice treba da uvedu djelotvorne, srazmjerne i odvraćajuće kazne za one koji otežavaju prijavljivanje, vrše odmazdu, zloupotrebljavaju procesna ovlašćenja na štetu uzbunjivača, krše obavezu povjerljivosti identiteta uzbunjivača, ali i protiv lica koja podnose lažne prijave.

5 DIREKTIVA (EU) 2019/1937 Evropskog Parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=RO>

UPOREDNA ANALIZA ZAKONA IZ BOSNE I HERCEGOVINE I SRBIJE

Uvod

Imajući u vidu ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, zaštita uzbunjivača nije uređena jedinstveno, već kroz više zakona. Kada je riječ o centralnom nivou, relevantan propis je Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH (SLG BiH, broj 100/13). Na nivou Republike Srpske postoji Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 63/17). Na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine postoji, slično kao i na centralnom nivou, Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju⁶ ("Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" 25/18). U Republici Srbiji na snazi je Zakon o zaštiti uzbunjivača ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 128 od 26. novembra 2014.)

Ključna razlika između sva tri zakona koji trenutno postoje u Bosni i Hercegovini i onog iz Srbije ogleda se u obuhvatu. Dok se zakoni BiH fokusiraju samo na uzbunjivanje koje se tiče moguće korupcije, Zakon o zaštiti uzbunjivača u Republici Srbiji uređuje uzbunjivanje (pa posljedično i zaštitu uzbunjivača) **koje se može odnositi na bilo koju oblast**. Naime, u Srbiji je uzbunjivanje definisano kao "otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povjereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbjednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmjera". To je ujedno glavni nedostatak postojećeg zakonodavstva Bosne i Hercegovine, na svim nivoima vlasti, kada je riječ o uzbunjivanju. Usporedna analiza će se stoga fokusirati na ona pitanja koja su uporediva, odnosno na prijavljivanje korupcije i na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH, u Republici Srpskoj, Brčko distriktu s jedne, odnosno u Republici Srbiji sa druge strane.

Zakoni u BiH su doneseni u vremenskom rasponu između 2013. i 2018, i njihova rješenja su u velikom dijelu slična, mada postoje i značajne razlike.

Zakon koji se odnosi na institucije BiH i Brčko distrikt sadrže većim dijelom identične odredbe, pa će oni biti analizirani objedinjeno, uz naznaku razlika tamo gdje su one značajne. Iako se u naslovu zakona govori isključivo o "prijavlivanju korupcije" u samom tekstu se koristi opštiji naziv "uzbunjivač" (odnosno "zviždač", u zavisnosti od jezičke verzije). Nakon toga biće predstavljena rješenja iz relevantnog zakona Republike Srpske, a zatim i rješenja iz Republike Srbije koja se odnose na ista pitanja.

Obuhvat uzbunjivanja - šta se može prijaviti

Najkrupnija razlika između prva dva zakona odnosi se na obuhvat. Dok je na nivou Bosne i Hercegovine, zbog ustavnih ovlašćenja, bilo nemoguće urediti uzbunjivanje u privatnom sektoru, to je u Brčko distriktu (dalje: BD) učinjeno. Tako je zakonom BiH uređeno samo prijavljivanje korupcije koja se dogodila unutar institucija, a u BD i ona koja se odnosi na organe uprave, javna preduzeća, javne ustanove, fondove i druga pravna lica iz distrikta, ali i korupcije u bilo kojem drugom pravnom licu ili kod preduzetnika. Drugim riječima, ista pravila koja važe za javni sektor, u Brčko distriktu se na osnovu ovog zakona primjenjuju i na privatni sektor, udruženja i druga pravna lica.

U skladu s tim, u definiciji korupcije se kao mogući akteri u BD, za razliku od BiH, prepoznaju i "poslodavci i radnici" (a ne samo zaposleni u javnim institucijama). S druge strane, iz razloga koji nisu jasni, zakon BD isključuje iz pojma korupcije "povredu zakona, drugog propisa, kao i nepravilnosti u radu i prevare koje ukazuju na postojanje korupcije". Time se prijavljivanje korupcije koje podliježe zaštiti u BD bitno sužava i svodi na one oblike ponašanja koji su i inače prepoznati u krivičnom zakonodavstvu ("direktno ili indirektno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje

.....

⁶ <https://skupstinabd.ba/3-zakon/ba/Zakon%20o%20zas-titi%20lica%20koja%20prijavljuju%20korupciju/000%2025-18%20Zakon%20o%20zas-titi%20lica%20koja%20prijavljuju%20korupciju.pdf>

mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, čime se narušava odgovarajuće obavljanje bilo kakve dužnosti ili ponašanje očekivano od primaoca mita"). Na sličan način manjkav je i Zakon iz Republike Srpske, gdje je predmet mogućeg prijavljivanja "činjenje ili nečinjenje, 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".

Relevantna odredba zakona Republike Srbije ukazuje na mogući pravac za dalje reforme propisa koji važe unutar BiH. Ne samo da ta odredba štiti uzbunjivače koji djeluju u drugim oblastima pored korupcije, već pruža potpuniju zaštitu čak i kada je riječ o prijavljivanju štetnih radnji s koruptivnim elementom. Tako će u Srbiji uzbunjivači uživati pravnu zaštitu i kada dođe do povrede bilo kog preventivnog antikorupcijskog propisa (na primjer, kada se prijava odnosi na to da neka javna nabavka nije bila oglašena, da neki javni funkcioner obavlja dodatne poslove koje nije prijavio, da politička stranka nije prijavila sve prijavljene priloge i slično), bez obzira na to da li sam uzbunjivač ili organ kojem je izvršena prijava smatra da iza tog kršenja propisa stoji želja da se sakrije neki akt korupcije. Isto tako, uzbunjivač će uživati zaštitu i u slučaju kada ukazuje na mogućnost nastanka štete po javne resurse koja proizlazi iz nekog postupanja, čak i u slučaju da iza takve aktivnosti ne stoji ničija namjera ostvarivanja protivpravne imovinske koristi ili kršenja propisa. Na primjer, tu može biti riječ o situacijama kada ministar ili predsjednik opštine, u okviru svojih ovlašćenja i po propisanoj proceduri, zaključi ugovor koji je štetan zato što nije raspolagao potpunim informacijama.

Za razliku od sva tri zakona iz Bosne i Hercegovine, koji ne predviđaju ograničenja u pogledu vremena prijavljivanja korupcije u odnosu na doba kada se ona dogodila, zakon u Srbiji postavlja i subjektivan i objektivan rok. Uzbunjivanje će uživati zakonsku zaštitu jedino u slučajevima kada je korupcija (ili neka druga štetna radnja) prijavljena najkasnije godinu dana nakon što uzbunjivač sazna za nju i najkasnije deset godina od kada se korupcija dogodila. Čini se da je sa stanovišta zaštite javnog interesa postavljanje bilo kakvih rokova loša stvar, jer se tako smanjuje krug informacija s kojima će uzbunjivači upoznati nadležne organe i/ili javnost. S druge strane, postavljanje subjektivnog roka predstavlja svojevrsni element savjesnosti postupanja prijavitelja korupcije, zadržava zakonsku zaštitu samo za one koji ne kalkuliraju time hoće li prijavljivanjem korupcije ostvariti neku drugu korist za sebe ili nekome naškoditi, ne tempiraju prijavljivanje tako da njih zaštiti od nekih očekivanih štetnih posljedica koje bi nastupile iz sasvim drugog razloga i tome slično. Ukoliko je to bio razlog za postavljanje ovog roka, on bi trebalo da bude još kraći od postojećeg.

Obuhvat zakona - ko može biti uzbunjivač

Uzbunjivač je u BD, u skladu s obuhvatom zakona, i zaposleni u pravnom licu ili kod preduzetnika (pošto je obuhvaćen privatni sektor). Međutim, pozitivno je što je u BD mogući uzbunjivač i "svako drugo punoljetno lice bez obzira na radno-pravni status". Prema zakonu RS "svako lice ima pravo da, u dobroj namjeri, prijavi bilo koji oblik korupcije u javnom ili privatnom sektoru za koji sazna na neposredan način." Može se zaključiti da je najbolje od sva tri rješenja ono iz BD. Iako i prema Zakonu RS bilo ko može da djeluje kao uzbunjivač u načelu, pravo je bitno suženo time što se vezuje samo za osobe koje o korupciji imaju neposredna saznanja.

Zakon Srbije i ovdje ukazuje na neke moguće pravce za poboljšanje bosanskohercegovačkih, iako je riječ o odredbi koja je manjkava, a u nekim segmentima uža od definicija koje važe u BD i RS. Uzbunjivač u Srbiji je fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje "u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu". Naime, u Srbiji nije ni od kakvog značaja da li je uzbunjivač saznao za koruptivnu ili drugu štetnu radnju koju prijavljuje neposredno ili od drugog lica. S druge strane, u Srbiji je loše što se zaštita uslovljava postojanjem određene veze između uzbunjivača i organa ili pravnog lica kod kojeg je nastala prijavljena nepravilnost. Usljed toga će, na primjer, zaštitu uživati predstavnik firme koja je učestvovala u postupku javne nabavke i ukazuje na koruptivne aktivnosti konkurenata u tom postupku. Međutim, zaštitu od štetnih posljedica neće uživati novinar ili predstavnik nevladine

organizacije koji ukazuje na istu tu nepravilnost.

Status uzbunjivača

Naizgled, odredba Zakona BD je nešto uža od one iz Zakona BiH, jer je priznavanje statusa uzbunjivača dio definicije, što u Zakonu BiH nije slučaj (kao ni u Zakonu RS, koji uopšte ne poznaje proceduru za dodjeljivanje takvog statusa). Međutim, kada se pogledaju ostale odredbe Zakona iz BiH, može se zaključiti da je dobijanje statusa preduslov za pružanje zaštite uzbunjivačima, tako da ova razlika između zakona BiH i BD nema efekta na obuhvat.

Podnosioci prijave se u zakonima BiH i BD mogu obratiti antikorupcijskom tijelu (APIK za BiH, Ured za dodjeljivanje statusa uzbunjivača u BD) kako bi im bio priznat taj status. U Zakonu RS nije predviđena dodjela takvog statusa, već se uslovi za zaštitu utvrđuju u postupku pred sudom. Agencija, odnosno Ured će na osnovu prijave podnesene u dobroj vjeri, dodijeliti status uzbunjivača u roku od 30 dana od obraćanja, "bez obzira na to da li su štetne radnje (mjere) nastupile ili se samo sumnja da bi se one mogle desiti". U zakonima se ne pominje da li će status uzbunjivača biti priznat i u slučajevima kada nema naznaka da bi prema uzbunjivaču mogle biti preduzete neke štetne radnje. Prijavlivanje je "zaštićeno" od dana podnošenja prijave o korupciji (bez obzira na datum dobijanja statusa uzbunjivača). Agencija/Ured obavještavaju uzbunjivača o dodijeljenom statusu. Nije izričito propisan način obavještavanja niti mogućnost pravnog lijeka u slučaju da on bude uskraćen.

U Republici Srbiji ne postoji postupak u kojem se unaprijed priznaje status uzbunjivača - da li je neko ispunio zakonske uslove da se smatra uzbunjivačem utvrđuje se jedino u slučaju da traži zaštitu od štetne radnje. Nije oduvijek bilo tako, jer su prva zakonska rješenja za zaštitu uzbunjivača, koja su se nalazila u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije⁷, predviđala postupak za davanje ovog statusa i sistem zaštite nalik onom koji danas postoji na nivou BiH i BD. Utvrđivanje statusa uzbunjivača nosilo je sa sobom određene pogodnosti koje u aktuelnom sistemu možda izostaju - sama činjenica da je nekome priznat takav status mogla je djelovati preventivno protiv preduzimanja štetnih radnji. S druge strane, aktuelni sistem se čini ekonomičnijim - uzbunjivačima zakon garantuje zaštitu na osnovu određenih pravila, ona se proteže na cijeli period od momenta kada je uzbunjivanje učinjeno, a utvrđivanje da li je neko ispunio uslove da bude uzbunjivač nadležni organi utvrđuju samo kada je to neophodno radi zaštite uzbunjivačevih prava.

"Dobra vjera" i zloupotreba prijavljivanja

Kod pojma dobre vjere, koji je preduslov za uspješno uzbunjivanje u BiH i BD, postoje terminološke razlike. U BiH je dobra vjera "stav uzbunjivača" koji se zasniva na činjenicama i okolnostima "o kojima ima vlastita saznanja i koje smatra istinitim". U BD se akcenat stavlja na "vlastito saznanje", koje se takođe zasniva na činjenicama i okolnostima i koje uzbunjivač "smatra istinitim". Republika Srpska prepoznaje pojam sličnog značenja, ali svakako nesrećnije odabran - "dobra namjera". Kaže se da je prijava korupcije podnesena u dobroj namjeri ako "sadrži činjenice na osnovu kojih prijavilac sumnja da je pokušana ili izvršena korupcija, o kojima on ima vlastita saznanja i koje smatra istinitim, uz obavezu uzdržavanja od zloupotrebe prijavljivanja". Kako se može vidjeti, i ovdje se traži da prijava bude zasnovana na vlastitim saznanjima podnosioca, koje on smatra istinitim (kao u BiH i BD), ali se pored toga insistira i na poštovanju obaveze uzdržavanja od zloupotrebe prijavljivanja, što svakako može da odvraća dio potencijalnih uzbunjivača, a pritom je nepotrebno, jer zloupotrebe ne može da bude ako su ispunjeni drugi navedeni uslovi. Zloupotreba prava prijavljivanja se, prema ova dva zakona, sankcioniše u skladu s posebnim propisima.

.....

⁷ <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativneanalize/analiza%20godisnjeg%20izvestaja%20Agencija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20oktobar%202012.doc>

U zakonu RS su razrađena načela zaštite prijavioca korupcije (da ne smije imati štetne posljedice zbog prijave korupcije niti ukoliko se utvrdi da navodi prijave učinjeni u dobroj namjeri nisu tačni) i zabrane zloupotrebe prijavljivanja korupcije (dostava informacija za koje prijavilac 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).

U Zakonu Srbije se pojam "dobre vjere" ne koristi. Međutim, jedan od uslova da bi uzbunjivač uživao zaštitu jeste to da "bi u trenutku uzbunjivanja, na osnovu raspoloživih podataka, u istinitost informacije povjerovalo lice s prosječnim znanjem i iskustvom kao i uzbunjivač". Riječ je o sličnom konceptu, ali se čini da je rješenje iz Republike Srbije lakše primijeniti. Dok se prema sva tri zakona iz BiH savjesnost uzbunjivača cijeni prema subjektivnim mjerilima (da li je upravo prijavilac korupcije smatrao da su informacije koje objelodanjuje istinite), u zakonu iz Srbije bi sud trebalo da objektivizuje utvrđivanje ispunjenosti uslova (da li je istinitost informacije nešto u šta je mogla da povjeruje osoba s iskustvom i znanjima poput onih koje ima prijavitelj korupcije). Ipak, posljedice ovog koncepta mogu biti apsurdne - da zaštitu ne dobije neko ko je zaista vjerovao u istinitost informacije koju objelodanjuje i da je dobije onaj ko je znao da iznosi lažni podatak.

Kad je riječ o zabrani zloupotrebe uzbunjivanja, Zakon Srbije je takođe izričito zabranjuje. Vidovi zloupotrebe koji se prepoznaju su dostavljanje informacije iako uzbunjivač zna da ona nije istinita, ali i situacija kada uzbunjivač "pored zahtjeva za postupanje u vezi s informacijom kojom se vrši uzbunjivanje traži protivpravnu korist". Ovo je veoma loša odredba, kako sa normativne strane, tako i suštinski. Za početak, uzbunjivači mogu, ali i ne moraju, imati neki zahtjev (da organ postupi na određeni način). Dalje, to što će uzbunjivač da traži nešto na šta nema pravo, na primjer, neku nagradu (i što, usljed toga, neće ni dobiti), ne bi trebalo da utiče na njegovu zaštitu od štetnih posljedica zbog nesumnjivo učinjenog uzbunjivanja. Najzad, moguće su dileme i kada je riječ o tumačenju pojma protivpravnosti - da li će se kao takva smatrati samo ona korist čije sticanje je izričito zabranjeno ili i svaka ona na koju uzbunjivač ne polaže već utvrđeno pravo. Na primjer, nije zabranjeno da poslodavac, na zahtjev prijavitelja korupcije, njega premjesti na drugo radno mjesto, ali poslodavac nema ni obavezu da tako nešto učini.

Vrste zaštićenog prijavljivanja

Vrste zaštićenog prijavljivanja su iste u BiH i BD - to je prijavljivanje informacija nadležnim vlastima, prijavljivanje krivičnog djela korupcije, podnošenje tužbe, žalbe ili prigovora u vezi s korupcijom protiv odgovornog lica, svjedočenje u sudskom ili drugom postupku koji se vodi protiv odgovornog lica i saradivanje u postupku koji vode istražni organi. "Poseban oblik zaštićenog prijavljivanja" je onaj koji se odnosi na objavljivanje ili činjenje informacija javno dostupnim (pod određenim uslovima), o čemu će još biti riječi. Zakon Republike Srpske govori samo o inicijalnom prijavljivanju/objelodanjivanju korupcije, a ne posebno i o uzbunjivanju do koga bi moglo da dođe u drugim fazama postupka (npr. svjedočenje). Čini se, ipak, da bi iznošenje informacija o korupciji u tim fazama takođe moglo da se smatra (novim) činom uzbunjivanja, koji bi uživao zaštitu, ali bi bitnu prepreku u tom pogledu mogli predstavljati kratki subjektivni i objektivni rokovi koji su u tom zakonu (RS) propisani.

U Zakonu RS je bliže definisana i sama prijava, tako što se navodi da ona može biti pismeno ili usmeno obavještenje koje sadrži podatke o činjenju ili nečinjenju "odgovornog lica ili lica koje je radno angažovano", pri čemu to činjenje ili nečinjenje predstavlja zloupotrebu službenih ovlašćenja ili službenog položaja u privatne svrhe u cilju sticanja protivpravne imovinske ili bilo koje druge koristi za sebe ili drugoga. Prijava mora da sadrži opis činjenja ili nečinjenja, činjenice i okolnosti na osnovu kojih prijavilac zasniva svoje sumnje, kao i podatke o prijaviocu. S druge strane, zakon predviđa u drugim odredbama "pravo na zaštitu anonimnosti", što se u stvari svodi na zabranu da organ kojem je izvršena prijava ne dostavlja podatke o podnosiocu drugima, osim kada to prijavilac izričito dopusti. Ovo pravilo se, međutim, može kositi s odredbama drugih propisa, naročito kada je riječ o vođenju krivičnih postupaka.

U Srbiji je uzbunjivanje definisano kao "otkrivanje informacije", tako da u praksi informacija može biti sadržana u dopisu koji nosi i neki drugi naziv (zahtev, žalba, tužba, prijava, predstavka), ali ne

mora imati nikakav. "Informacija" sadrži podatke o predmetu uzbunjivanja (npr. kršenje propisa koji se tiču korupcije). Informacija, kaže se dalje, može da sadrži potpis uzbunjivača i podatke o uzbunjivaču. Ipak, poslodavac (unutrašnje uzbunjivanje) i ovlašćeni organ (spoljno uzbunjivanje) imaju dužnost da postupaju i "po anonimnim obavještenjima u vezi s informacijom u okviru svojih ovlašćenja". Ove odredbe iz Zakona Srbije svakako nisu primjer dobre normativne prakse jer se isti izraz "informacija" koristi čas kao sinonim za dokument (na primjer, prijavu korupcije), a čas u svom jezičkom značenju (na primjer, kao davanje podataka o korupciji).

Interno uzbunjivanje i interni akt

Kad je riječ o internom uzbunjivanju, prijava se, na osnovu zakona BiH i BD, može podnijeti nadležnom ili drugom licu koje je ovlašćeno da vrši nadzor lica protiv kojeg se podnosi prijava, odnosno za njegov zakonit rad, a u slučaju Zakona BiH i licu koje je ovlašćeno za zakoniti rad institucije u cjelini. U RS se interna prijava podnosi "odgovornom licu", to jest rukovodiocu organa, institucije ili poslovnog subjekta u kojem je pokušana ili izvršena korupcija, odnosno u kojem je došlo do povrede ili ugrožavanja prava prijavioca korupcije. Primjetne su konceptualne razlike. Dok se u BD i BiH naglašava mogućnost prijavljivanja licu koje je nadležno za primanje prijava, ili osobi koja vrši nadzor nad radom aktera u korupciji (a tek supsidijarno rukovodiocu institucije), u RS je adresat obraćanja uvijek rukovodilac.

U BiH i BD se interna prijava može podnijeti i licu ili organu koje obavlja poslove nadzora ili revizije u institucijama BiH (u cjelini) ili unutar samog organa iz BD. Ovakav vid prijavljivanja u stvari predstavlja eksterno uzbunjivanje, ali je konceptijski pogrešno lociran u zakonu BiH kao vid unutrašnjeg uzbunjivanja. To ipak ima i neke korisne posljedice po uzbunjivače, zato što je omogućeno da se jedan vid spoljašnjeg uzbunjivanja koristi već u prvom koraku, a zakoni BiH i BD uslovljavaju zaštitu određenim slijedom koraka (prvo se mora pokušati interno uzbunjivanje).

Interno uzbunjivanje se u BiH i BD vrši na način koji je uređen internim aktom. Taj akt u slučaju BD mora biti istaknut u prostorijama i na internet stranici organa. Prema Zakonu RS, u svakom organu koji zapošljava ili radno angažuje više od 15 osoba, rukovodilac mora da donese uputstvo o postupanju s prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju korupciju. U prva dva pomenuta zakona obaveza donošenja internog akta važi za sve, a ne samo za one organe i pravna lica koja upošljavaju određeni broj osoba. S druge strane, u Zakonu RS postupak prijavljivanja je nešto detaljnije uređen, pa je potreba za donošenjem internog akta nešto manja. Zakoni iz BiH i BD sadrže i dodatna pravila za slučaj da rukovodilac ne donese interni akt, kada taj akt nije objavljen po pravilima ili kada je lice kojem bi trebalo da se izvrši prijava na neki način povezano s koruptivnom radnjom - tada se obraćanje vrši neposredno rukovodiocu institucije.

U Republici Srbiji je, slično kao u RS, propisana dužnost donošenja internog akta "poslodavca", koja ne važi za sve obveznike zakona, već samo za one koji zapošljavaju određeni broj ljudi (najmanje deset). Taj unutrašnji opšti akt poslodavca mora da bude u skladu s podzakonskim aktom koji je donio ministar pravde. Akt mora da bude istaknut na vidnom mjestu i objavljen na internet stranici "ako postoje tehničke mogućnosti" i dostavljen svim zaposlenim i drugim radno angažovanim osobama. Takođe, "poslodavac" određuje lice koje je ovlašćeno "za prijem informacije i vođenje postupka u vezi s uzbunjivanjem". Pored navedenog, "poslodavac" je dužan da u okviru svojih ovlašćenja preduzme mjere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, da zaštiti uzbunjivača od štetne radnje, preduzme neophodne mjere radi obustavljanja štetne radnje i otklanjanja njenih posljedica. "Poslodavcu" je zabranjeno da preduzima mjere u cilju identifikovanja uzbunjivača koji je djelovao anonimno.

Po dobijenoj informaciji poslodavac postupa bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana. Uzbunjivača obavještava o ishodu postupka odmah po okončanju (najkasnije u roku od 15 dana). Kada uzbunjivač to zahtijeva, "poslodavac" je dužan da ga obavijesti o toku i radnjama preduzetim u postupku, da omogući uzbunjivaču da izvrši uvid u spise predmeta i da prisustvuje radnjama u postupku.

Eksterno uzbunjivanje

Prema zakonima BiH i BD, eksterno prijavljivanje je ono koje se vrši organu nadležnom za sprovođenje krivične istrage i gonjenje počinitelja, odnosno APIK/Uredu, kao i ono koje se vrši prema javnosti. Prema zakonima BiH i BD, eksterno prijavljivanje se može vršiti tek kada interno nije bilo uspješno - kada postupak po internom prijavljivanju traje duže od 15 dana, kada uzbunjivač smatra da je postupak po prijavi bio nepravilan ili kada uzbunjivač ima razloga da vjeruje da se ovlašćeno lice kojem se prema internom aktu podnosi prijava (ili rukovodilac institucije u zakonu BiH), direktno ili indirektno, dovodi u vezu s koruptivnom radnjom. U BD kao mogući dodatni razlog navodi se i postojanje neposredne opasnosti od preduzimanja štetnih radnji "ili se prijavljivanje nepravilnost od šireg društvenog značaja". Iz opisanog se vidi da zakon BD pruža znatno šire mogućnosti za obraćanje uzbunjivača spoljnim nadležnim organima ili javnosti od onog koji važi za centralne institucije BiH. Ovakva gradacija i postavljanje uslova u dva zakona imaju određeno opravdanje kada je riječ o mogućnosti da se uzbunjivač obrati neposredno javnosti. Međutim, postavljanje bilo kakvih uslova za zaštitu prije nego što se uzbunjivač obrati organima gonjenja je neprihvatljivo, i po svojoj prirodi u nesaglasju s javnim interesom i načelima krivičnog zakonodavstva. Naime, ovakve odredbe o zaštiti prijavitelja korupcije mogu uticati na to da se prijavljivanje takvih krivičnih djela odloži (dok se ne završi postupak internog uzbunjivanja), a cilj bi trebalo da bude upravo suprotno - da korupcija bude prijavljena što prije. Slično kao BiH i BD, i Zakon RS predviđa eksterno prijavljivanje korupcije koje se vrši kod policije i tužilaštva. Pored njih, kao veoma korisnu dopunu, Zakon prepoznaje kao adresate i organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv korupcije. Kao što smo već rekli, u Zakonu RS se obraćanje ovim tijelima može vršiti bez obzira na to da li je prije pokušano unutrašnje uzbunjivanje. Međutim, ovaj zakon ima krupnu manjkavost - on uopšte ne predviđa mogućnost obraćanja uzbunjivača javnosti, odnosno zaštitu ukoliko do takvog obraćanja dođe!

U Republici Srbiji se različito uređuje obraćanje uzbunjivača državnim organima i javnosti. Spoljašnjim uzbunjivanjem se smatra dostavljanje informacije "ovlašćenom organu", a u slučaju da se uzbunjivač obratio nekom drugom organu, ovaj će prosljediti informaciju nadležnom u roku od 15 dana i obavijestiti o tome uzbunjivača. Prije prosljeđivanja trebalo bi utvrditi da li postoji saglasnost uzbunjivača da se prosljede i njegovi lični podaci. I u slučaju spoljašnjeg uzbunjivanja, organ je dužan da pruži uzbunjivaču informacije o toku postupanja, preduzetim radnjama, da mu omogući uvid u spise predmeta i da prisustvuje radnjama u postupku, te da ga obavijesti o ishodu postupka "u skladu sa zakonom". Pozivanje na to da se obavještavanje uzbunjivača vrši "u skladu sa zakonom" otvara pitanje da li su prijavitelji korupcije (ukoliko je o njima riječ) dobili zaista neka nova prava ovim zakonom ili će imati samo ona prava koja bi imali i da zakon nije uopšte donesen, kao podnosioci krivičnih prijava.

Javno objelodanjivanje korupcije u Srbiji, u načelu, uživa zaštitu tek ako je prethodno izvršeno unutrašnje ili spoljašnje uzbunjivanje. Izuzetno, takva zaštita postoji u slučajevima neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbjednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmjera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza. Kada objelodanjuje podatke, uzbunjivač mora da "poštuje pretpostavku nevinosti okrivljenog, pravo na zaštitu podataka o ličnosti, kao i da ne ugrožava vođenje sudskog postupka", što ukazuje na to da bi ipak mogao da odgovara za povredu nekog od tih pravila, bez obzira na to što uživa generalnu zaštitu kao uzbunjivač (na primjer, mogao bi da bude tužen u parničnom postupku za naknadu štete zbog objelodanjivanja nećijih ličnih podataka).

Oslobađenje od odgovornosti za odavanje tajnih podataka

Zakoni BiH i BD predviđaju da se uzbunjivač neće smatrati materijalno, krivično ili disciplinski odgovornim za otkrivanje poslovne tajne u slučaju prijavljivanja korupcije "nadležnom autoritetu". Ova dva zakona ne kažu ništa u vezi s mogućom odgovornošću uzbunjivača zbog odavanja drugih vrsta tajnih podataka, usljed čega se može smatrati da će ona postojati kada se neovlašćeno iznose podaci koji su označeni nekim stepenom tajnosti od strane državnih organa, kao i u slučaju kada se u javnost (a ne nadležnim vlastima) objelodanjuju nećije poslovne tajne. Zakon Republike Srpske ostavlja prostor za različita tumačenja, budući da uopšte ne sadrži odredbe o uzbunjivanju

kod kojeg se koriste podaci označeni kao tajni. Imajući u vidu načela Zakona, trebalo bi smatrati da prijavitelj korupcije ima pravo da koristi i ovu vrstu informacija. Međutim, problem može nastati usljed toga što pokretanje eventualnog krivičnog postupka ili postupka za naknadu štete zbog odavanja povjerljivih podataka nije izlistano među štetnim posljedicama po prijavitelje korupcije u ovom zakonu. Drugim riječima, postojeće zakonsko rješenje u RS ignoriše problem koji bi realno mogao da nastane i bilo bi znatno bolje da je pravo uzbunjivača da koristi tajne podatke izričito navedeno, pa makar zaštita bila ograničena ili uslovljena.

Takvo je, na primjer, rješenje u Republici Srbiji. Uzbunjivač tamo smije da objelodani tajne podatke, ali ne bilo kome. Predviđeno je da se prvo obrati poslodavcu (ovlašćenom licu, odnosno rukovodiocu). Tek u sljedećem koraku, poslije 15 dana, moguće je obraćanje spoljnom organu, ali se ovaj korak može preskočiti kada se uzbunjivanje odnosi na rukovodioca "poslodavca" (npr. direktora preduzeća, ministra). Dijeljenje tajnih podataka s javnošću nije zaštićeno, "ako zakonom nije drugačije određeno" (misli se na situacije kada neki drugi zakon eventualno dopušta da se objelodani podatak koji je označen kao tajni).

Ko ima pravo na zaštitu pored uzbunjivača

Za razliku od BiH i BD, prema Zakonu Republike Srpske pravo na zaštitu pored prijavioca korupcije imaju i druga lica - oni koji su s njima povezani pa zato trpe štetne posljedice (na primjer, članovi porodice). Pored njih, Zakon štiti i "neuzbunjivače", osobe za koje se pogrešno smatra da su prijavile korupciju. Najzad, zakon prepoznaje kao moguće žrtve odmazde i službena lica koja su dostavila podatka o korupciji u vršenju svoje službene dužnosti. Ovo posljednje naglašavanje se čini nepotrebnim, budući da je riječ o osobama koje ni inače nisu isključene iz definicije uzbunjivača. Eventualno, njihova zaštita bi mogla biti potrebna za slučaj da je lice podnijelo krivičnu prijavu po službenoj dužnosti iako ta prijava nije plod sopstvenog uvjerenja i neposrednih saznanja o tome da je počinjeno koruptivno krivično djelo, već naloga pretpostavljenog ili plod zajedničkog rada unutar institucije.

Vrlo slična rješenja predviđena su i u Zakonu Republike Srbije. Pored navedenih osnova za zaštitu "neuzbunjivača", u ovom zakonu je prepoznat još jedan - da lice traži podatke u vezi s informacijom, ako učini vjerovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog traženja tih podataka. Dakle, ovdje je riječ o osobama koje ne prijavljuju korupciju, i koje možda o njoj nemaju ni saznanja, ali igrom slučaja ili namjerno traže podatke koji se odnose na istu stvar, ili pak na postupanje nadležnih organa po već prijavljenom slučaju korupcije.

Način pružanja zaštite

Način pružanja zaštite u BiH i BD je sljedeći: ako uzbunjivač obavijesti Agenciju/Ured da je prema njemu preduzeta neka od navedenih štetnih radnji, oni su dužni da zatraže od organa, institucije, odnosno poslodavca relevantnu dokumentaciju u roku od 15 dana. U slučaju uzbunjivanja u institucijama BiH, Upravna inspekcija Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine ispituje navode i utvrđuje činjenice, preduzima zakonom predviđene mjere, a zapisnik dostavlja Agenciji u istom roku. Ako se na osnovu dokumentacije dobijene od institucija i pravnih lica utvrdi da je prema uzbunjivaču preduzeta neka od štetnih radnji, a koja je u vezi s podnošenjem prijave, Agencija, odnosno Ured, donose instrukciju rukovodiocu kako bi se otklonila štetna posljedica nanesena uzbunjivaču. Ako, pak, rukovodilac tvrdi da bi ista štetna radnja bila preduzeta i u slučaju da nije bilo uzbunjivanja, onda to treba i da dokaže. Zakoni BiH i BD ne daju dalja pravila o tome na koji način rukovodilac može da dokazuje ove tvrdnje. Nakon dobijene instrukcije, rukovodilac je dužan da izvrši korektivnu mjeru u roku od tri dana. Korektivna mjera je ukidanje štetne mjere/radnje i povraćaj u prethodno stanje. Prema Zakonu BiH ta korektivna mjera može biti ukinuta pravosnažnom presudom nadležnog suda u radnom sporu. Ako se u toku postupka dokaže da uzbunjivač prilikom podnošenja prijave nije postupao u dobroj vjeri, Agencija, odnosno Ured, će obustaviti pružanje zaštite. Odluka o obustavi pružanja zaštite dostavlja se uzbunjivaču i rukovodiocu poslodavca. Takođe, ako postoje elementi krivičnog djela (lažna prijava), oni podnose i krivičnu prijavu.

U RS se prepoznaju razni nivoi zaštite. Interna zaštita se ostvaruje podnošenjem zahtjeva odgovornom licu (unutar institucije). Rok je svega 30 dana od dana saznanja za štetnu posljedicu, a najkasnije u roku od godinu dana od dana njenog nastanka. Odgovorno lice je obavezno da odluči o takvom zahtjevu u roku od 30 dana. Odgovorno lice mora da omogući podnošenje prijave na vidnom mjestu, koje je dostupno svakom radno angažovanom i građaninu, da primi prijavu, da bez odgađanja obezbijedi zaštitu ličnih podataka i anonimnost prijavioca, da postupi po prijavi (da počne da radi na otkrivanju, sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju štetnog činjenja ili nečinjenja koje je označeno kao korupcija, u roku od sedam dana od dana prijema prijave), da bez odlaganja otkloni štetne posljedice, obezbijedi zaštitu i ostvarivanje prava prijavioca korupcije, preduzme mjere za utvrđivanje odgovornosti učesnika u korupciji, da obavijeste prijavioca o mjerama i aktivnostima preduzetim po podnesenoj prijavi u roku od 15 dana od dostavljanja takvog zahtjeva, kao i u roku od osam dana od okončanja postupka, da prijavu bez odgađanja proslijedi nadležnom organu ukoliko sumnja na prijavljeno krivično djelo i drugo.

Spoljna zaštita se pruža pred sudom. I ovdje je rok za podnošenje tužbe isti - 30 dana od dana saznanja za štetnu posljedicu, a najkasnije u roku od godinu dana od dana nastanka štetne posljedice. Kada je uzbunjivač prethodno koristio internu zaštitu, onda ima rok od 30 dana nakon odluke ili isteka roka za postupanje odgovornog lica da se obrati sudu. Za podnošenje tužbe se ne plaćaju sudski troškovi. Propisana su i proceduralna pitanja (odgovor na tužbu), kao i primjena pravila iz Zakona o parničnom postupku. Prvostepeni sud je dužan da donese odluku u roku od 90 dana, a u slučaju prekoračenja sudija mora da objasni razloge. Tužbeni zahtjev ima dva elementa - njime se traži utvrđivanje da je u vezi s korupcijom ili prijavom korupcije došlo do ugrožavanja ili povrede prava, a zatim i da sud poništi konkretan akt, zabrani vršenje ili ponavljanje radnje ili naloži preduzimanje drugih konkretnih mjera i radnji radi uklanjanja štetne posljedice, uspostavljanje prijašnjeg stanja, naknadu štete, objavljivanje presude donesene u postupku u sredstvima javnog informisanja, na teret tuženog. S druge strane, zakon ukazuje da tuženi ima pravo da protivtužbom traži od suda da utvrdi zloupotrebu prava i naknadu štete koju usljed toga trpi.

Tužilac treba da učini vjerovatnim da je štetna posljedica u uzročno-posljedičnoj vezi s korupcijom ili prijavom korupcije. S druge strane, tuženi mora da dokaže ne samo zakonitost, već i cjelishodnost i objektivnu opravdanost svog činjenja ili nečinjenja, odnosno da nije ni bilo štetnog postupanja. Zanimljivo je u vezi s ovom odredbom da je tužiocu data mogućnost da dokazuje da je štetna posljedica koju trpi ne samo uzrokovana njegovom prijavom korupcije, već i korupcijom kao takvom. To nije u skladu s ostalim odredbama zakona, ali bi moglo imati za pozitivnu posljedicu otvaranje puta za zaštitu interesa žrtava korupcije, bez obzira na to da li su prethodno djelovali kao uzbunjivači. Protiv sudske odluke dopuštena je žalba, drugostepeni sud mora da odluči u roku od 45 dana, a uvijek je dopuštena i revizija, bez obzira na vrijednost.

Još veći značaj za zaštitu uzbunjivača može imati pravo da se traži izricanje mjere obezbjeđenja. Iako su rokovi za odlučivanje suda kratki, oni mogu u praksi da budu predugi za prijavioca, tako da se privremenim mjerama može zatražiti odgađanje izvršenja akta odgovornog lica (npr. rješenja o otkazu), nalog odgovornom licu da zabrani i obezbijedi zabranu vršenja štetnog činjenja, da preduzme radnje radi otklanjanja štetnih posljedica i uspostavi prethodno stanje. Sud će ovakvu mjeru odrediti ako tražilac učini vjerovatnim da je zbog štetnih posljedica ugrožena egzistencija predlagača ili članova njegove porodice, da postoji opasnost da bi bez takve mjere moglo da se spriječi ili znatno oteža ostvarivanje prava predlagača obezbjeđenja ili mu nanijeti štetu na drugi način. Sud o ovom prijedlogu odlučuje u roku od osam dana, a žalba ne odlaže izvršenje rješenja. Ako je privremena mjera tražena prije podnošenja tužbe, onda će podnosilac morati da pokrene tužbu u roku koji mu sud odredi (ne duži od 30 dana).

U Republici Srbiji, pored mjera koje mora da primjenjuje "poslodavac", uvedena je zaštita koja se, slično kao i u RS, ostvaruje pred različitim sudovima. Koji će sud biti nadležan za konkretan slučaj zavisi od prirode štetne radnje (radni odnosi ili nešto drugo), kao i od toga da li je riječ o zaposlenom u javnoj upravi ili privatnom sektoru. Uslov za pružanje zaštite je tužba, koju uzbunjivač može podnijeti u dužim rokovima od onih koji su predviđeni u RS (šest mjeseci od saznanja za štetnu radnju, tri godine od njenog preduzimanja). Postupak je hitan, a revizija uvijek

dopuštena. Primjenjuju se pravila parničnog postupka, kada nije predviđeno drugačije. Zakon je uveo i pravilo da sudije koje rješavaju uzbunjivačke slučajeve moraju prethodno proći obuku u vezi s tim na Pravosudnoj akademiji, po programu Ministarstva pravde.

Bitna odlika srbijanskog zakona jeste to da se uzbunjivačkom tužbom ne može pobijati zakonitost pojedinačnog akta poslodavca kojim se rješava o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog po osnovu rada, već se ukazivanje na to da je akt poslodavca posljedica uzbunjivanja ističe u tužbi ili pripremnom ročištu u okviru radnog spora.

Teret dokazivanja da štetna radnja nije u vezi s uzbunjivanjem je na onome ko je štetnu radnju preduzeo, ukoliko tužilac "učini vjerovatnim" da štetna radnja jeste u vezi s uzbunjivanjem. Ovakva formulacija se čini još pogodnijom za uzbunjivača od one koja se koristi u zakonu RS ("uzročno-posljedična veza"). Naime, dovoljno je učiniti vjerovatnim da je štetna radnja u bilo kakvoj vezi s prethodnim uzbunjivanjem.

Sud u Srbiji nije ograničen samo onim što su stranke istakle, tako da može da primijeni i istražno načelo, odnosno da samostalno utvrdi činjenice koje stranke nisu iznijele, ako ocijeni da je to od značaja za ishod postupka. Iako je ovo rješenje primjerenije od onog iz Zakona RS, ostaje upitno koji bi mogao biti njegov krajnji dom. Naime, sud u uzbunjivačkim predmetima rješava samo o zaštiti prava konkretnog lica, i stoga neće imati razloga da, radi rješavanja tog postupka, utvrđuje da li se ista institucija ogriješila i o prava nekog drugog, a pogotovo ne da istražuje modalitete korupcije i njenog prikrivanja.

Još jedna povoljnost po uzbunjivače jeste to što sud može da donese presudu u njegovu korist i u slučaju kada se tuženi ne pojavi na ročištu, a uredno je pozvan.

Najvažniji vid zaštite u Srbiji je privremena mjera, a rješenja su slična onima iz zakona RS. Tom mjerom se može tražiti da sud odloži pravno dejstvo akta, zabrani vršenje štetne radnje i da naloži otklanjanje njenih posljedica.

Štetne radnje/posljedice

Štetne radnje koje zakoni BiH i BD prepoznaju odnose se isključivo na radnopravne posljedice ili druge posljedice na radnom mjestu. To su rješenje o prestanku radnog odnosa, otkaz ugovora o radu, suspenzija s radnog mjesta, postavljanje na niže radno mjesto, proglašavanje prekobrojnim, pokretanje disciplinskog postupka, ucjenjivanje ili davanje negativne ocjene, stvaranje neprijateljskog radnog okruženja, izostanak poslovnog angažmana, a sve to "kako bi zaposlenog odvratilo od zaštićenog prijavljivanja", ili kao "čin odmazde protiv zaposlenog koji je prijavio sumnju na korupciju". Kao počinitelj je uvijek prepoznat poslodavac. Ova zakonska definicija je izuzetno uska. Ona isključuje mogućnost da se kao nosilac štetne radnje prepoznaju, na primjer, drugi zaposleni u kolektivu, koji djeluju nevezano od volje poslodavca. Takođe, usljed ovakve odredbe, kao "mrtvo slovo na papiru" ostaje zaštita uzbunjivača, koja se na osnovu zakona BD garantuje i onim prijaviocima korupcije koji nisu zaposleni u instituciji u kojoj su uočili korupciju. Oni ne mogu ni trpjeti opisane oblike štete, a od drugih oblika, koje bi mogli trpjeti (na primjer, uskraćivanje usluga od strane organa vlasti), nisu zaštićeni.

U Zakonu RS štetne posljedice za prijavioca korupcije su izlistane, ali se odnose na znatno širi spektar oblasti. To su, između ostalog:

1) mobing, uznemiravanje ili prijetnje prijaviocu, bilo da dolaze od rukovodioca ili kolega, 2) stvaranje loših međuljudskih odnosa u radnom okruženju ili uslova u kojima je prijavioc u neravnopravnom položaju u odnosu na druga radno angažovana lica, 3) dovođenje prijavioca u nezakonit, nepovoljan, neravnopravan ili nepravičan položaj u vezi s ostvarivanjem njegovih prava koja se mogu odnositi na: a) obrazovanje (npr. upis u predškolske i školske ustanove, dodjela stipendije, smještaj u dom, ocjenjivanje); b) zdravstvenu zaštitu (liste čekanja, informacije u vezi sa zdravstvenim stanjem, operacija, rehabilitacija itd.); c) penzijsko i invalidsko osiguranje; d) socijalnu zaštitu (pomoć, smještaj u ustanovu, dodatak za njegu itd.); e) korišćenje usluga organa, javnih ustanova i ostalih pravnih subjekata (prioritetno rješavanje zahtjeva, dobijanje pomoći i podsticaja, nametanje ili izvršavanje obaveza, izdavanje dozvola, odobrenja ili saglasnosti itd.); f) radno

angažovanje (zapošljavanje, osposobljavanje, uslovi rada, nagrade itd.); g) javne nabavke (učesće, izbor); h) sport, nauku ili kulturu. Pored ovog detaljnog spiska, kao štetna radnja će biti smatran i svaki drugi oblik ugrožavanja ili povrede Ustavom i zakonom zagarantovanih prava, sloboda i interesa prijavioca, a koji je u uzročno-posljedičnoj vezi s korupcijom ili prijavom korupcije ili bilo kakvo stavljanje prijavioca u nepovoljniji položaj zbog prijave korupcije. Ovaj "inventar" štetnih radnji svakako je od koristi za uzbunjivače i za primjenu zakona, iako bilo koje nabiranje nosi sa sobom rizik od toga da nešto bude izostavljeno. U svakom slučaju, može se zaključiti da od tri postojeća zakona u BiH ovaj posljednji pruža znatno širu zaštitu uzbunjivačima od štetnih posljedica, naročito kada je riječ o prijaviocima korupcije koji ujedno nisu zaposleni u onoj instituciji ili pravnom licu u kojem je do korupcije došlo. Glavni izazov predstavlja dokazivanje uzročno-posljedične veze u slučajevima kada uzbunjivač prijavi korupciju u jednom organu, a trpi štetne posljedice od nekog drugog.

Zakon u Srbiji sadrži bolje rješenje, jer oblasti u kojima može doći do odmazde prema uzbunjivaču nisu unaprijed određene, tako da ostaje mogućnost da se obuhvati bilo koji slučaj preduzimanja "štetne radnje" (svako činjenje ili nečinjenje u vezi s uzbunjivanjem kojim se uzbunjivaču ili licu koje ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač ugrožava ili povređuje pravo, odnosno kojim se ta lica stavljaju u nepovoljniji položaj). Međutim, u članu koji se odnosi na zabranu stavljanja uzbunjivača u nepovoljniji položaj, zakonodavac se opredijelio da navede upravo razne vidove štetnih postupaka koji se odnose na radnopravni status. Iako ovo izlistavanje ne znači da zaštita neće biti pružena od drugih štetnih radnji, propuštena je prilika da se ukaže na druge, jednako štetne vidove odmazde, između ostalog, one koja se preduzima prema korisnicima usluga javnog sektora.

Praćenje i nadzor

Nadzor nad sprovođenjem zakona vrše Upravna inspekcija (za nivo BiH) i APIK, a u BD i druge nadležne inspekcije (za javna preduzeća i druga pravna lica). Ako upravni inspektor prilikom inspekcijanskog nadzora u organima javne uprave utvrdi postojanje prekršaja, izdaje prekršajni nalog. Takođe, Zakon BD predviđa i nadzor u pravosudnim institucijama koji sprovodi Pravosudna komisija BD. Slično postupaju i druge inspekcije u BD. U Republici Srpskoj nadzor vrši Republička uprava za inspekcijske poslove, kada je riječ o obavezama odgovornog lica u postupku interne i eksterne zaštite, i taj nadzor se vrši po prijavi ili po službenoj dužnosti. Ovlašćeni inspektori pokreću prekršajne postupke.

Praćenje primjene zakona u BiH i BD se obezbjeđuje tako što Agencija, odnosno Ured, svake godine treba da objavljuju posebnu godišnju listu sa spiskom institucija i pravnih lica u kojima je prijavljena korupcija, uz navođenje o vrstama nanesenih štetnih radnji prema uzbunjivačima i informacije o izvršenim korektivnim mjerama. U RS odgovorna lica i nadležni sudovi obavezni su da do kraja januara tekuće godine dostave izvještaj Ministarstvu pravde o broju i ishodu primljenih prijavi i postupaka za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, koji se vode i koji su okončani u protekloj poslovnoj godini. Ministarstvo pravde bi potom trebalo da ove podatke objavi na svojoj internet stranici i da ih dostavi Komisiji za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije Republike Srpske. Ta komisija podnosi izvještaj Narodnoj skupštini i Vladi Republike Srpske.

U Srbiji je zakonsko rješenje u pogledu nadzora i praćenja primjene zakona znatno lošije od sva tri bosanskohercegovačka zakona. Nadzor nad sprovođenjem zakona vrše "inspekcija rada, odnosno upravna inspekcija, u skladu sa zakonima koji uređuju njihova ovlašćenja". Ne samo da dužnosti ove dvije inspekcije nisu jasno odijeljene u samom zakonu, već su neki slučajevi ostali potpuno nepokriveni. To je naročito slučaj sa zaštitom uzbunjivača koji nisu zaposleni u javnim institucijama, već se javljaju kao uzbunjivači koji koriste njihove usluge. Sam zakon u Srbiji ne predviđa dužnost pripreme izvještaja, ni na nivou pojedinih obveznika zakona, ni na nacionalnom nivou. Ipak, takvi izvještaji se u praksi pripremaju, a osnov za to su planski dokumenti doneseni u oblasti borbe protiv korupcije, a ne ZZU ili neki drugi propis.

Sankcije

U sva tri zakona u Bosni i Hercegovini propisane su kazne koje pogađaju odgovorna lica (u javnim institucijama, u privatnom sektoru), ali ne i za pravna lica. Kada je riječ o zakonima BiH i BD, novčane kazne su predviđene za iste prekršaje, ali u drugačijem rasponu. U BiH je raspon od 10.000 do 20.000 KM, a u BD od jedne do tri hiljade KM za slučaj nepostupanja po korektivnoj mjeri. Za nedonošenje akata je propisana kazna u rasponu od 500 do 2.000 KM u BD, a u BiH od 10.000 do 20.000 KM za slučaj nedonošenja akata. Za lažno prijavljivanje korupcije predviđene su kazne od jedne hiljade do 10.000, odnosno od 500 do 1.500 KM. U BD je predviđena mogućnost pokretanja upravnog spora protiv akta Ureda. U pogledu ovih kazni, pored neuobičajeno velikih razlika kada je riječ o visini, primjetno je da se lažno prijavljivanje krivičnog djela korupcije kažnjava prekršajno, a da je takvo krivično djelo propisano već u krivičnom zakonodavstvu. Stoga se može postaviti pitanje uporednog postojanja prekršajne kazne uz krivično djelo s istim opisom izvršenja, kao i pitanje primjene pravila ne bis in idem, koje bi moglo ići u korist lažnom prijaviocu koji je kažnjen prekršajno.

U Republici Srpskoj su propisani prekršaji za odgovorna lica u vezi s postupkom interne zaštite u rasponu od pet hiljada do 15.000 KM, ali za nešto veći broj prekršaja. Kažnjava se odbijanje da se primi prijava, neblagovremeno postupanje po prijavi, propust da se obezbijedi zaštita ličnih podataka i anonimnost prijavioca, nepreduzimanje mjera za obezbjeđenje zaštite prava prijavioca korupcije, nepreduzimanje mjera za utvrđivanje disciplinske i materijalne odgovornosti lica koje je izvršilo korupciju, propust da se podnosilac prijave blagovremeno obavijesti o ishodu podnesene prijave, propust da se donese uputstvo o postupanju s prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju korupciju. Iste su kazne propisane i za odgovorna lica u postupku eksterne zaštite, kada ne postupe u skladu s rješenjem o izrečenoj mjeri obezbjeđenja i ne preduzmu mjere za uklanjanje štetne posljedice utvrđene presudom suda. Iste zakon predviđa i novčane kazne za prijavioca korupcije koji zna da informacije nisu istinite ili pak "podnosi prijavu kojom se traži imovinska korist kao nagrada ili naknada za dostavljanje informacija i dokaza o korupciji". Slično kao u slučaju prethodna dva opisana zakona mogu se javiti problemi u vezi s prekršajnim kažnjavanjem lažnog prijavljivanja, koje se goni i kao krivično djelo. U slučaju Zakona Republike Srpske, dodatne dileme može da izazove sankcionisanje podnošenja prijave "kojom se traži nagrada za prijavljivanje ili dostavljanje dokaza". Moguće je da je zakonodavac imao u vidu neke konkretne situacije kada je propisao ovu vrstu prekršaja i štetne pojave koje je želio da spriječi. Čini se u svakom slučaju neprimjerenim da se kažnjava osoba koja je objelodanila dokaze o korupciji, a uz to zatražila neku nagradu ili naknadu za sebe. Državni organi mogu takav zahtjev jednostavno da ignorišu ili da ukažu uzbunjivaču da na nju nema pravo i nema razloga da se uzbunjivač novčano kažnjava zato što je imao pogrešno uvjerenje da mu nagrada pripada. Sa druge strane, ukazivanje na to da uzbunjivač posjeduje neke dokaze o korupciji, ali da ne želi da ih saopšti prije nego što dobije nagradu za to, može se kazniti na druge načine, uključujući i krivičnu odgovornost zbog prikrivanja krivičnog djela i počinioaca, pa se prekršaj čini nepotrebnim.

U Srbiji su, takođe, propisani prekršaji za neke od vidova kršenja zakona. Kazne se kreću u rasponu od 50.000 do 500.000 dinara (832 do 8.324 KM u vrijeme izrade ove analize). Bitna razlika u odnosu na sva tri zakona iz BiH jeste to da se za prekršaj kažnjava "poslodavac" kao pravno lice. Za iste prekršaje se dodatno kažnjavaju i odgovorna lica u institucijama, u preduzećima i preduzetnici, a raspon tih kazni je od 10.000 do 200.000 dinara (166 do 3.330 KM). Između ostalog, kazne su propisane za propuštanje da se donese akt o unutrašnjem uzbunjivanju, da se taj akt objavi, propust da se uzbunjivač zaštiti od štetne radnje, da se zaposleni upoznaju s obavezama, da se odredi lice ovlašćeno za postupanje, da se uzbunjivač obavijesti o ishodu postupka, da mu se pruže obavještenja, uvid u spise predmeta i prisustvo radnjama u postupku. Tokom diskusije o ovom zakonu nisu bili prihvaćeni prijedlozi za uvođenje krivičnih djela.

Neke posebnosti zakona RS

Pored prikazanih odredaba, Zakon iz Republike Srpske uređuje još neka pitanja koja nisu pomenuta u ostala dva iz BiH. Na početku ovog zakona se ističe cilj njegovog donošenja. To je "suzbijanje korupcije i obezbjeđenje efikasnog mehanizma zaštite prava lica koja u dobroj namjeri prijavljuju

korupciju, od bilo kojeg oblika ugrožavanja ili povrede tih prava koja bi mogla biti u vezi s tom prijavom, te razvoj i učvršćivanje osjećaja društvene odgovornosti svakog lica da prijavi bilo koji oblik korupcije."

Dalje, kao "načelo društvene odgovornosti" definisano je "pravo svakog lica da u dobroj namjeri, prijavi bilo koji oblik korupcije u javnom ili privatnom sektoru za koji sazna na neposredan način". Ovdje je načelo koje ukazuje na poželjno ponašanje (da se korupcija prijavljuje) definisano u stvari kao pravo prijavioca. Naspram tog prava stoji obaveza formulisana kao načelo zabrane sprečavanja prijavljivanja korupcije, bilo da je riječ o faktičkom postupanju ili o odredbama opšteg ili pojedinačnog akta kojim se sprečava prijavljivanje korupcije, a za koje se kaže da "ne proizvode pravno dejstvo". Ovo načelo, međutim, nije operacionalizovano, tako da se akti koji eventualno sprečavaju prijavljivanje korupcije oglašavaju ništavnim samo ako se na njih ukaže u nekom konkretnom slučaju zaštite prava prijavioca korupcije ili, pak, na osnovu nalaza nadležne inspekcije.

Kada je riječ o veoma važnom pitanju, uporednoj primjeni drugih propisa, kao opšte pravilo Zakon u RS postavlja da se "prava i obaveze odgovornih lica i nadležnih organa uređena odredbama drugih propisa koji regulišu sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje prekršaja, krivičnih djela i povreda radnih dužnosti ne umanjuju odredbama ovog zakona". Ostaje nejasno zbog čega je ova odredba bila potrebna i šta se njom tačno ograničava, to jest koje bi se odredbe Zakona RS mogle tumačiti kao ograničavanje prava organa nadležnih za krivično i prekršajno gonjenje.

Pojedini problemi u Zakonu Republike Srbije

Iako je Zakon o zaštiti uzbunjivača Republike Srbije dobio laskave ocjene na međunarodnoj sceni, između ostalog i u publikacijama Transparency Internationala⁸, potreban je veliki oprez prije eventualnog preuzimanja rješenja iz tog zakona u zakonodavstvo Bosne i Hercegovine.

Među brojnim nedostacima koji su bili predmet detaljnih analiza, kako prilikom pisanja, tako i nakon donošenja zakona, su sljedeći:

1. Nesrazmjerno je velik značaj koji se u zakonu daje zaštiti uzbunjivača u odnosu na samo uzbunjivanje i postupanje po uzbunjivačkim prijavama, odnosno ostvarivanju ciljeva zbog kojih je zaštita uvedena.
2. Uzbunjivanje je definisano kao "otkrivanje informacija", a uzbunjivaču ne mora biti poznato da li je informacija koju dostavlja već poznata onima kojima se obraća - zaštitu treba da uživaju i oni koji su objavili informaciju za koju nisu znali da je već poznata.
3. Usljed toga što zakonitost nije dio definicije, postoje uporedo dvije kategorije uzbunjivača - oni koji uživaju i oni koji nemaju pravo na zakonsku zaštitu.
4. Iako je ZZU donio iskorak u odnosu na obim zaštite koji se nudi konvencijama, to nije učinjeno do kraja, pa se i dalje pravi razlika između lica koja su na neki način povezana s institucijom ili preduzećem u kojem je došlo do nepravilnosti i drugih osoba, za šta nema opravdanja.
5. Zakon svojstvo uzbunjivača priznaje samo fizičkim licima, iako na sličan način mogu da djeluju i udruženja i druga pravna lica, i da zbog toga trpe štetne posljedice.
6. Termin "poslodavac" je neadekvatan, jer uzbunjivanje ne mora biti vezano za radno angažovanje.
7. Za "postupanje po informaciji" može biti nadležno više organa, a nisu riješena sva bitna pitanja njihovog saznanja da je došlo do prijave i odgovornosti za postupanje.
8. Prepoznaje se kao štetna radnja povreda prava uzbunjivača, ali ne i ugrožavanje njihovih interesa koji nisu suprotni zakonu.
9. Nije potpuno jasno šta će biti dovoljno za ispunjavanje subjektivnog roka za uzbunjivanje (kada će se smatrati da je uzbunjivač saznao za informaciju koju dostavlja, da li tek onda kada ima sve elemente ili kad dođe do prvog).

8 <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>

10. Nejasno je kojoj svrsi služi postavljanje roka za uzbunjivanje.
11. "Objektivan" kriterijum za procjenu savjesnosti uzbunjuvača u pogledu njene istinitosti stvara više teškoća nego koristi.
12. Nejasno je šta tačno mora da ispuni uslov istinitosti - da li je to sumnja ili tvrdnja uzbunjuvača ili vjerodostojnost dokumenta koji objavljuje ili dostavlja.
13. Složeni zakonski mehanizam zaštite uzbunjuvača se pokreće i u situacijama kada se razotkrivaju bagatelni slučajevi kršenja pravila.
14. Nejasno je da li se "pravna lica" (koja ne mogu da budu uzbunjuvači) mogu smatrati povezanim licima koja imaju pravo na zaštitu "kao uzbunjuvači".
15. Sporno je na koji način bi u nekim slučajevima mogla biti pružena zaštita službenim licima koja vrše uzbunjivanje, naročito kada je riječ o javnim funkcionerima.
16. Zaštita lica koja traže informacije u vezi s uzbunjivanjem definisana je previše usko.
17. Zakon ne uređuje jasno situacije kada uzbunjuvač ili drugo lice koje uživa zaštitu, pored zaštićenog uzbunjivanja, povrijede odredbe drugog propisa.
18. "Nevoljni uzbunjuvači" (na primjer učesnici anonimnog istraživanja koje je kompromitovano) ne uživaju adekvatnu zaštitu.
19. Nije do kraja jasno u kojim situacijama se može odstupiti od zabrane prosljeđivanja podataka o uzbunjuvaču drugim organima, a davanje takve mogućnosti po bilo kojem osnovu predstavlja nedosljedno rješenje.
20. Pojam "istinitosti" informacije nije dovoljno precizno određen, kao ni pojam "traženja protivpravne koristi" koju uzbunjuvač traži (da li samo ono što je izričito zabranjeno ili ono na šta uzbunjuvač inače nema pravo).
21. Definicija ne sadrži kriterijume za određivanje "poslodavca" kojem uzbunjuvač treba da se obrati, pa to može biti nejasno u nekim situacijama.
22. Kod organa sa složenom strukturom može biti sporno da li je uzbunjivanje unutrašnje ili spoljašnje, pa samim tim i koja su prava uzbunjuvača i obaveze organa.
23. Pojam "javnosti" nije precizno određen u ZZU, a odredba o obavještavanju javnosti je cirkularna.
24. Nejasno je da li je "informacija" ono o čemu se uzbunjuje ili dokument kroz koji se vrši uzbunjivanje.
25. Pitanje potpisivanja dokumenta ili čuvanja anonimnosti nije dovoljno jasno uređeno.
26. Obavještavanje o povredi propisa koje se vrši na osnovu nekog drugog zakona, a ne ZZU takođe može predstavljati uzbunjivanje, ali nije dovoljno jasno uređeno, tako da može doći do problema u praksi.
27. Postupanje "u okviru ovlašćenja" - nedovoljno jasno uređena uporedna primjena ZZU i drugih zakona.
28. Postoji veliki rizik da uzbunjivanje ne bude prepoznato kada se vrši kao sporedno u nekom dužem dopisu ili drugom vidu obraćanja.
29. Zakon nije predvidio adekvatno obavještavanje drugih potencijalnih uzbunjuvača (osim zaposlenih) o njihovim pravima.
30. Dužnost organa "da postupi" po uzbunjuvačkoj prijavi može biti ispunjena postupanjem na bilo koji način - ZZU ne garantuje da će slučaj biti temeljno ispitan, niti donosi nova sredstva zaštite ukoliko to nije bio slučaj.
31. Ovlašćenje uzbunjuvača da traže informacije i prisustvuju radnjama u postupku nije ničim omeđeno, iako bi tome bilo mjesta (npr. kod pojedinih istražnih radnji).
32. Zakonsko rješenje prema kojem "ovlašćeno lice" svoj rad zaustavlja nakon što "predloži mjere" ne obezbjeđuje adekvatno rješavanje problema.
33. Neka bitna pitanja unutrašnjeg uzbunjivanja nisu riješena kroz podzakonski akt.
34. ZZU nije dovoljno iskorišćen da se riješe problemi koji su nastali u primjeni drugih propisa, za šta je postojala prilika.
35. Kod objelodanjivanja informacija javnosti ni u kojem slučaju ne postoji zaštita ako je riječ o tajnim podacima, iako oni možda i nemaju saznanja da je riječ o takvom dokumentu.
36. "Stavljanje uzbunjuvača u nepovoljniji položaj" nije dovoljno precizno određeno.
37. Zakon nije donio pravila o naknadi štete koja bi u nekim slučajevima bila primjerenija od povraćaja u pređašnje stanje (koje se dominantno primjenjuje na osnovu Zakona o obligacionim odnosima).
38. Nejasna podjela nadležnosti među organima zaduženim za nadzor i brojna pitanja za koja niko nije nadležan.

39. Zakon ne daje mogućnost nagrađivanja uzbunjuvača u situacijama kada bi to bilo primjereno.
40. Mehanizmi za utvrđivanje odgovornosti nakon uzbunjuvačke prijave nisu razrađeni u ovom zakonu.
41. Neke veoma ozbiljne štetne radnje i kršenja ZZU nisu definisani ni kao krivično djelo, niti kao prekršaj.
42. Prekršioc zakona iz privatnog sektora i iz javnih preduzeća i ustanova su u lošijem položaju od onih iz državne i lokalne uprave (odgovornost pravnog lica za prekršaj).

Presjek prakse - uočeni nedostaci u praksi koji proizlaze iz zakonskog okvira

Mada je već prošlo dovoljno vremena da se u praksi pokažu rezultati primjene sva četiri zakona, podaci su i dalje šturi. Mnoge od spornih tačaka koje su istaknute u uporednoj pravnoj analizi propisa još uvijek nisu došle do izražaja.

Posljednji objavljeni izvještaj o radu APIK (u maju 2022) odnosi se na 2019. godinu⁹. Prema tom izvještaju, tokom 2019. godine Agencija je dobila tri zahtjeva za dodjelu statusa zaštićenog prijavioca korupcije u institucijama BiH, od čega je dva odbila. Zahtjev je prihvaćen u slučaju prijavioca iz Uprave za indirektno oporezivanje BiH, gdje je inspeksijskim nadzorom ustanovljeno nastupanje štetnih radnji prema zaštićenom prijaviocu. U druga dva slučaja zahtjevi su odbijeni, (Centralna banka BiH), "zbog neispunjavanja uslova u smislu dokazivanja dobre vjere od strane podnosioca". Agencija navodi da je vršila nadzor nad pružanjem zaštite u nekoliko ranijih slučajeva u kojima je status bio dodijeljen. Broj zahtjeva je bio sličan u svim godinama od početka primjene zakona do isteka 2019. (između dva i šest na godišnjem nivou), a broj dodijeljenih statusa je ukupno bio sedam za sve te godine.

Ured za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije Brčko distrikta ne posjeduje svoju internet stranicu, niti su podaci o zaštiti uzbunjivača u BD dostupni na drugom mjestu. Sudeći po medijskim izvještajima s početka 2020. godine, do tog momenta Uredu nije podnesen nijedan zahtjev za dodjelu statusa uzbunjivača.¹⁰

Na veb-sajtu Ministarstva pravde Republike Srpske nije bilo moguće naći informacije o sprovođenju ovog zakona, dok Komisija za sprovođenje antikorupcijske strategije ne posjeduje sopstvenu internet stranicu.

Prema podacima koje je APIK dostavio Transparency Internationalu BiH¹¹, od početka primjene zakona do 17.2.2020. godine ta institucija je dobila ukupno 24 zahtjeva za dodjelu statusa uzbunjivača. Kod čak 13 zahtjeva APIK nije dodijelio status uz obrazloženje da nije mogla biti potvrđena dobra vjera. Prema ocjenama TI BiH, APIK je izašao van okvira zakonske definicije dobre vjere, pa se prilikom odlučivanja o dodjeli statusa posvetio pitanjima kompleksnih međuljudskih odnosa u institucijama, pitanjima protoka vremena između prijave korupcije i podnošenja zahtjeva za dodjelu statusa, činjenici da li je podnosilac zahtjeva čekao okončanje drugih postupaka prije podnošenja zahtjeva, te sličnim drugim okolnostima koje nisu dio zakonske definicije tog pojma. Naime, APIK je utvrđivao da li postoji i prihvatljiva vremenska distanca između čina prijave korupcije i formalnog podnošenja zahtjeva APIK-u kako bi se utvrdilo postojanje odgovarajuće uzročno-posljedične veze. Kao što je u pravnoj analizi istaknuto, zakoni u BiH, za razliku od onog iz Srbije, ne postavljaju nikakva ograničenja u pogledu protoka vremena od nastanka korupcije do njenog prijavljivanja. Kao posebno problematičan se navodi primjer kada zaštita nije pružena ni službeniku protiv kojeg je poslodavac pokrenuo disciplinski postupak uz obrazloženje da se isti pokreće, između ostalog, zbog žalbe službenika upućene Instituciji ombudsmana BiH u vezi s navodnom korupcijom pri prijemu u radni odnos.

U primjeni se kao problematično pokazao i sam postupak, budući da nije bilo jasno da li je on upravni ili ne. Zakon za centralni nivo BiH ne propisuje gotovo nikakvu proceduru za dodjelu statusa uzbunjivača, niti propisuje nadležnost APIK-a da posebnim aktom 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. Za donošenje ovakvog podzakonskog akta očigledno nije postojao valjan pravni osnov, pa su i uslovi koji su propisani njime, kao i postupak odlučivanja, pravno ništavi. Između ostalog, TI BiH ispravno ukazuje da o

9 <http://www.apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/default.aspx?id=2251&langTag=bs-BA>

10 <https://www.otisak.ba/ima-li-zvzdaca-u-brcko-distriktu-bih/>

11 <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2020/09/Zakonodavstvo-i-praksa-zastite-uzbunjivaca-u-BiH.pdf>

pitanjima koja su uređena zakonom APIK ne može donositi odluke zaključkom. Sve to skupa unosi pravnu nesigurnost kod uzbunjivača, sužava njihova zakonska prava i negativno se odražava na ostvarivanje ciljeva zakona. Dodatan problem je to što prilikom obavještanja uzbunjivača o neprihvatanju dodjele statusa nije bilo obrazloženja.

U Republici Srpskoj podaci su takođe oskudni. Pokušaj TI BiH da sazna rezultate primjene iz februara 2020.¹² završio se bez uspjeha jer podaci za prethodnu godinu još nisu bili prikupljeni. Bez obzira na to što sva odgovorna lica i sudovi moraju da dostave Ministarstvu pravde RS svake godine izvještaje za prethodnu godinu, veliko je pitanje da li su oni uopšte bili podneseni. Drugi podaci ukazuju da je postojao jedan slučaj sudske zaštite uzbunjivača u RS u 2018. godini, gdje je sud usvojio tužbeni zahtjev, dok je u 2019. godini podnesena jedna tužba sudu, koja je prvostepeno odbačena.

Rješenjem Osnovnog suda u Banjoj Luci, broj 71 Rs 278022218 Mo od 5.4.2018. godine, sud je, po prijedlogu prijavioca korupcije, naložio odlaganje akta poslodavca u vezi s 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. 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 s 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 mogućnost 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.

Za razliku od Bosne i Hercegovine, gdje je izvještavanje zakonska obaveza, ali se ne poštuje (osim dijelom na centralnom nivou), u Srbiji, gdje ova obaveza nije ustanovljena zakonom, neki izvještaji ipak postoje. Objavljuje ih Ministarstvo pravde¹³, na osnovu obaveza koje su uspostavljene u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23 pregovora između Srbije i EU¹⁴. Problem s ovim izvještavanjem jeste to što ne postoje elementarni preduslovi da ono bude uspješno i sveobuhvatno - podnošenje izvještaja od strane pojedinačnih obveznika Ministarstvu pravde. Takođe, sama sadržina izvještaja, koji bi trebalo da budu objavljeni jednom godišnje, nije uređena. Usljed tih nedostataka, izvještaji koje priprema Ministarstvo pravde bili su kompilacija informacija koje su prikupljene iz različitih izvora, nejednakog kvaliteta i često bez zalaženja u ključna pitanja zaštite uzbunjivača. Izrada izvještaja bila je finansirana iz međunarodnih programa podrške.

Posljednji objavljeni izvještaj (u maju 2022) odnosi se na petogodišnji period 2015-2020. U tom periodu bila su riješena ukupno 842 sudska predmeta zaštite uzbunjivača. Od tog broja 37 pripada Vrhovnom kasacionom sudu (revizije), 277 apelacionim sudovima (drugostepene odluke), 418 višim sudovima, 42 osnovnim, 33 upravnom, dok je 35 predmeta rješavano pred prekršajnim sudovima (od čega 16 u drugom stepenu).

Najveći broj predmeta zabilježen je još 2016. godine, 235, dok je nakon toga bio između 124 i 160

12 <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2020/09/Zakonodavstvo-i-praksa-zastite-uzbunjivaca-u-BiH.pdf>

13 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/14518/izvestaji-o-primeni-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca.php>

14 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

na godišnjem nivou. U 2020. bilo je ukupno 65 novih sudskih predmeta zaštite uzbunjivača, dok su ostalo predstavljale odluke u višem stepenu ili prekršajni postupci zbog kršenja ovog zakona.

Efikasnost sudske zaštite je, globalno gledano, solidna. Naime, ukupno je u ovom periodu primljen 891 predmet, a u posljednjoj posmatranoj godini 117, od čega 58 inicijalnih, dok je na kraju 2020. bilo neriješeno 49 predmeta.

Kada je riječ o postupanju u postupcima po žalbi uzbunjivača, ukupno su bile tri preinačene odluke nižih sudova, 19 ukinutih i dva slučaja kada su te odluke bile djelimično preinačene ili ukinute. Iako je stepen potvrđivanja prvostepenih odluka relativno visok (između 68 i 100% na godišnjem nivou), sama činjenica da ih ima u ovom broju jasno ukazuje da namjera zakonodavca da omogući adekvatnu primjenu zakona kroz obavezne obuke sudija koji postupaju u ovim predmetima nije ostvarena u potpunosti. Na to posebno ukazuje činjenica da je u šestoj godini primjene Zakona broj ukinutih odluka bio procentualno najveći (28%) umjesto da se, što bi bilo očekivano, smanjuje. U izvještaju Ministarstva pravde ne iznosi se nijedan od ovih zaključaka, već isključivo statistički podaci.

Kada je riječ o samom uzbunjivanju, Ministarstvo pravde je prikupljalo podatke samo od drugih ministarstava, a ne i od brojnih drugih obveznika (npr. lokalne samouprave, javna preduzeća i javne ustanove, privatni sektor). Od početka primjene Zakona u ministarstvima su zabilježena ukupno 172 slučaja unutrašnjeg uzbunjivanja, a u posljednjoj godini 20. Daleko najveći broj tih slučajeva odnosi se na Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo odbrane (89, odnosno 56), dok u 12 ministarstva nije zabilježen nijedan slučaj unutrašnjeg uzbunjivanja.

Upravni inspektorat je kontrolisao primjenu zakona ukupno 26 puta, od čega svega četiri puta u posljednoj godini. S druge strane, navodi se da je Inspektorat za rad vršio u ovom periodu čak 45.935 "integrisanih inspekcijskih nadzora", od čega 4.158 u 2020. godini.

Upravni inspektorat uočio je u nekim situacijama da nisu bile poštovane neke odredbe zakona (nedonošenje akta, propust da se uzbunjavač obavijesti o ishodu postupka i o sprovedenim radnjama, ali se ne navodi u koliko slučajeva. Inspektorat za rad je, kako se kaže, kontrolisao dužnost obavještavanja zaposlenih i donošenje akta, a u 41 situaciji je postupao kao nadležni organ za spoljno uzbunjivanje i pokrenuo 18 postupaka.

Kada je riječ o spoljašnjem uzbunjivanju, Ministarstvo pravde konstatuje da se u pojedinim ministarstvima uopšte ne vode statistički podaci i da je potrebno da se ona uvede, ali da bi u nekim slučajevima to bilo nemoguće jer bi trebalo bilježiti svaku pritužbu na rad. To je dobra ilustracija veoma loše pripreme za primjenu ovog zakona. Naime, uzbunjavačima je zakon dao neka posebna prava koja drugi prijavioci štetnih radnji ne uživaju, pa bi bilo neophodno da svi organi nadležni za spoljno uzbunjivanje vode odgovarajuće evidencije kako bi mogli da prate u kojoj mjeri poštuju svoje zakonske obaveze. Bez ovakvog načina praćenja, nije moguće sagledati ni konačne efekte primjene zakona.

Taj problem je izražen i kada je riječ o prijavljivanju krivičnih djela s elementom korupcije. U okviru zvaničnih statistika koje objavljuje javno tužilaštvo može se vidjeti koliko je krivičnih prijava podneseno od strane policije i drugih državnih organa, a koliko od strane građana.¹⁵ Međutim, nisu sve prijave koje dolaze od građana uzbunjavačke, jer podnosioci ne spadaju uvijek u krug lica koja ispunjavaju uslov da se smatraju uzbunjavačima, a ova razlika se u statistikama ne pravi. Pored toga, u nekim slučajevima kada tužilaštvo pokreće postupak na sopstvenu inicijativu, osnov za to može biti informacija koju su dobili u nekom drugom obliku od građana, a ne u formi krivične prijave.

Znatno detaljniji podaci o izazovima u primjeni zakona mogu se naći u izvodima iz pojedinih

15 http://www.rjt.gov.rs/docs/rad_javnih_tuzilastava_2020_0421.pdf

sudskih odluka i u tekstovima koji su objavljeni na sajtu Pistaljka.rs. U publikaciji koja se odnosi na prve dvije godine primjene zakona¹⁶ navodi se nekoliko njih. Prije svega, najspornije je bilo pitanje nadležnosti za postupanje pojedinih sudova, jer su različiti sudovi nadležni za postupanje u radnim sporovima i u onim kada uzbunjavač traži zaštitu od nekih drugih štetnih radnji. U radu sudova kao sporno bilo je tretirano pitanje da li pojedine radnje poslodavca predstavljaju štetnu radnju protiv koje uzbunjavači imaju pravo na zaštitu (na primjer, pismeno upozorenje pred otkaz ugovora o radu), pravo na naknadu štete. Problemi su se javljali i kada je riječ o pasivnoj legitimaciji, u slučajevima kada uzbunjavač nije podnio tužbu protiv poslodavca, već protiv drugih lica.

Kao glavne probleme na osnovu rada sa strankama u "Pištaljci" su istakli sljedeće:

- Sudovi ponekad neosnovano odbijaju pravnu zaštitu uzbunjavačima koji su izvršili uzbunjivanje prije početka primjene Zakona;
- Uzbunjavači gube motivaciju da vode postupak pred višim sudom za naknadu štete i objavljivanje presude u vezi s uzbunjivanjem pošto moraju da čekaju okončanje posebnog postupka u slučaju kad se odmazda poslodavca sprovodi donošenjem pojedinačnog akta;
- Pojedini osnovni sudovi odbijaju da uzbunjavačima pruže pravnu zaštitu privremenom mjerom, opravdavajući svoj stav time da je šteta koja trpi uzbunjavač nadoknativa. Pošto se ovakva praksa ne primjećuje u radu viših sudova kada odlučuju o privremenoj mjeri, nameće se zaključak da je potrebna dodatna obuka za sudije osnovnih sudova koje u ovoj oblasti nemaju iskustvo sudija viših sudova;
- Neki osnovni sudovi odbijaju zahtjeve za određivanje privremene mjere poslije pokretanja radnog spora uz obrazloženje da je nadležan viši sud;
- Postoji problem s privremenom mjerom koja bi se predlagala u upravnom sporu jer Zakon o upravnim sporovima ne poznaje institut privremene mjere;
- Upravna inspekcija smatra da nije nadležna da vrši kontrolu primjene Zakona o zaštiti uzbunjavača, inspekcija rada izdaje upozorenja umjesto da pokreće prekršajne postupke;
- Uzbunjavači u načelu nemaju povjerenja u državne organe, čak ni u sudove, pa se rijetko odlučuju da traže pravnu zaštitu zbog faktičkih štetnih radnji preduzetih od strane poslodavca, to jest pokreću postupke samo kad više nemaju drugo rješenje;
- Dosadašnja sudska praksa pokazuje relativno nisko dosuđene iznose naknade nematerijalne štete u postupcima za zaštitu uzbunjavača.

U najčuvenijem slučaju uzbunjivanja koji se dogodio nakon početka primjene ovog zakona ona nije bila pružena, ili makar nije po tom osnovu¹⁷. U jesen 2019. godine, na osnovu dokumenata koje je uzbunjavač prosljedio istraživačkim novinarima, otkriveno je da je preduzeće povezano s ocem ministra unutrašnjih poslova ostvarilo značajnu dobit od posredovanja u izvozu oružja za javno preduzeće "Krušik" iz Valjeva. Umjesto da istražuje potencijalnu korupciju, tužilaštvo je otvorilo postupak protiv uzbunjavača. On je uhapšen, predstavnici vlasti nazivali su ga "špijunom" i njegove navode opisali kao podmuklu kampanju protiv državnog preduzeća i vojne industrije. Nedugo potom, Državna revizorska institucija (DRI) objavila je izvještaje o reviziji tri kompanije za proizvodnju oružja u javnom vlasništvu. Izvještaji o reviziji dokumentuju brojne nepravilnosti u poslovnim transakcijama između ove tri kompanije i kompanije GIM d.o.o., koju su istraživački novinari istakli ranije. Naime, kompanija GIM d.o.o. prodavala je oružje za ove kompanije po cijenama koje su drugačije od onih utvrđenih u ugovorima, nije tražila pismena odobrenja za izmjenu cijena i korišćenje dodatne posredničke kompanije i nije mogla da potvrdi sve svoje finansijske transakcije neophodnom dokumentacijom. Uprkos medijskim izvještajima iz decembra 2019. godine o tome da je Tužilaštvo za organizovani kriminal zahtijevalo od službi bezbjednosti da pokrenu istragu u vezi s preduzećem "Krušik" i ovom trgovinom oružja preko privatnih posredničkih firmi, i dalje nije poznato da li se takva istraga vodi niti kakvi su njeni rezultati.

"Afera Krušik" razotkrila je nekoliko bitnih problema koji se tiču poslovanja državnog preduzeća i povezanosti javnih funkcionera s privatnim kompanijama. Još više, kao problem se pokazala zašti-

16 https://pistaljka.rs/public/banners/glasna_pistaljka_publicacija.pdf

17 https://preugovor.org/upload/document/alarm_izvetaj.pdf

ta uzbunjivača Aleksandra Obradovića. Prema prvim informacijama, njemu navodno nije bila pružena zaštita kao uzbunjivaču zato što se, navodno, nije prvo obratio nadležnim organima, nego medijima. S druge strane, ukazano je da bi u ovom slučaju njegovo obraćanje državnim organima (policiji, tužilaštvu) moglo da bude rizično upravo zbog sumnji u povezanost ministra unutrašnjih poslova sa slučajem na koji se odnosi uzbunjivanje. Obradović je uhapšen, a iz pritvora je pušten tek nakon javnog revolta i protesta u oktobru 2019. Međutim, prijetnja krivičnim gonjenjem i dalje stoji. Problem je, međutim, to što bi Obradoviću uzbunjivačka zaštita mogla da bude uskraćena sve i da se prije komunikacije s novinarima obratio nadležnim državnim organima. Naime, na osnovu ZZU zaštita se ne pruža kada se uzbunjivanje vrši tajnim podacima, bez obzira na to da li uzbunjivaču prijeti nekakva opasnost ukoliko se takvom državnom organu obrati. Drugo je pitanje da li je tajnost konkretnih informacija uopšte trebalo da bude određena. U tom smislu, dodatni problem, prije nego rješenje, predstavljaju odredbe Zakona o tajnosti, prema kojem se ne smatra "tajnim podatkom onaj koji je označen kao tajna radi prikrivanja krivičnog djela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja organa javne vlasti". Čak i kada uzbunjivač ima razloga da vjeruje da je tajnost određena iz nedopuštenih razloga, on nema garancije da neće odgovarati za krivično djelo jer se tajnost štiti sve dok nadležni organ ne donese odluku o opozivu.

To dovodi do opštih zaključaka o zaštiti uzbunjivača u Srbiji - novi zakon je donio sistem koji uzbunjivače štiti na efikasniji način od postupanja njihovih poslodavaca i državnih organa u situacijama kada oni preduzimaju prema uzbunjivaču mjere koje su im zabranjene i inače, ili kada su im inače dopuštene, ali ih preduzimaju iz nedopuštenog razloga (kao reakciju na uzbunjivanje). Međutim, zakon nije zaštitio uzbunjivače od štetnih posljedica kada oni sami, u vjeri da djeluju na zaštitu javnog interesa, prekrše odredbe drugih propisa, a prije svega pravila o tajnosti podataka. Zakon je stvorio neke prilike da se dodatno izvrši pritisak na poslodavce i državne organe da ispituju prijavljene nepravilnosti, pa i korupciju, ali ne i garancije da će to biti i učinjeno. Bez obzira na to što je nesumnjivo značajan broj uzbunjivača dobio sudsku zaštitu, kao i na činjenicu da su u nekim slučajevima zahvaljujući njima otkrivene zloupotrebe¹⁸, usljed neadekvatnog praćenja nema dovoljno dokaza da je to rezultiralo povećanjem broja prijavljenih slučajeva korupcije. Naprotiv, tokom perioda primjene zakona taj broj se u nekim godinama čak i smanjivao ispod nivoa prije nego što je zakon donesen¹⁹.

18 <https://pistaljka.rs/home/read/937>

19 <https://preugovor.org/Infografici/1512/Statistika-gonjenja-korupcije-20122017.shtml>

PREPORUKE

Ključne preporuke za unapređenje zakonskog okvira u BiH su sljedeće (ističemo da smo na konkretne nedostatke pojedinih postojećih rješenja ukazali unutar analize)²⁰:

- Treba obezbijediti funkcionalnost praćenja primjene aktuelnih zakonskih rješenja objavljivanjem cjelovitih izvještaja o primjeni sva tri zakona, kao što je njima i predviđeno.
- Treba težiti ka tome da se izmjene propisa o zaštiti uzbunjivača unutar Bosne i Hercegovine vrše koordinisano u oba entiteta, Brčko distriktu i za centralne organe BiH, kako bi se svuda primijenile najbolje prakse i obezbijedila adekvatna zaštita uzbunjivača u slučajevima koji se tiču institucija sa raznih nivoa vlasti i entiteta. Izmjene treba preduzeti donošenjem novih zakona, pri čemu postojeći tek djelimično mogu poslužiti kao osnov za dalji rad (npr. pojedine odredbe o zaštiti u postojećem zakonu iz RS).
- Neophodno je obezbijediti posebnu pravnu zaštitu lica koja prijavljuju korupciju u Federaciji Bosne i Hercegovine.
- Uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača treba urediti cjelovito, a ne samo za oblast prijavljivanja korupcije. Ukoliko je potrebno, treba razmotriti da se za slučaj prijavljivanja korupcije zadrže ili razviju posebni mehanizmi koji su specifični samo za tu oblast, kao nadogradnja opštem zakonu.
- Uzbunjivanje (prijavlivanje korupcije) i zaštita onih koji to čine ne bi trebalo ni na koji način da budu vezani radnim ili nekim drugim statusom prijavioca.
- Zaštita ne treba da bude uslovljena sistemom prethodnog priznavanja statusa uzbunjivača od bilo koje institucije (zakoni BiH i BD).
- Koncept "dobre vjere" ("dobre namjere") treba napustiti i zamijeniti primjerenijim rješenjima koja bi se odnosila isključivo na uvjerenost u istinitost onog što se objelodanjuje, bez zalaženja u motive uzbunjivača, rok postupanja ili isticanje drugih zahtjeva od strane uzbunjivača (lica koje prijavljuje korupciju).
- Zaštita od štetnih radnji koje se preduzimaju prema uzbunjivaču ne treba da bude vezana za unaprijed određeni krug takvih posljedica.
- Zaštitu treba da pružaju nadležni sudovi, ali se može razmotriti sistem u kojem bi se proširila ovlašćenja nekog od specijalizovanih nezavisnih tijela kojima bi se uzbunjivač mogao obratiti radi privremene zaštite. U tom slučaju takvo tijelo bi trebalo da dobije i adekvatna ovlašćenja za određivanje takvih mjera. Može se razmotriti i određivanje posebnih tijela s ovlašćenjem za izricanje takvih mjera za slučajeve kada se prijavljuje korupcija.
- U zakonima treba da bude uređeno objelodanjivanje uzbunjivačkih informacija u javnosti, uz mogućnost da se u određenim situacijama na taj način iznesu i podaci koji su označeni kao tajni.
- Zakonsku zaštitu treba pružiti ne samo uzbunjivačima, već i svima onima koji zbog uzbunjivanja trpe štetne posljedice.
- Postupanje po uzbunjivačkim prijavama treba da se promoviše, uz ukazivanje na probleme koji su riješeni na taj način, kako bi se podstaklo uzbunjivanje u javnom interesu.

20 Vidjeti takođe: <http://www.apik.ba/izvjestaji/Analize/default.aspx?id=2378&langTag=bs-BA>

- Prilikom ispitivanja uzbunjivačkih prijava ne treba praviti razliku prema tome da li je uzbunjivanje izvršeno anonimno ili uz identifikaciju podnosioca.
- U vezi s pružanjem zaštite uzbunjivač bi trebalo da dokaže samo to da je štetna radnja preduzeta nakon izvršenog uzbunjivanja, dok bi na poslodavcu ili drugom licu trebalo da bude teret dokazivanja nepostojanja uzročno-posljedične veze, odnosno jednakog postupanja u istovrsnim situacijama.
- Treba urediti sistem praćenja, ne samo u pogledu pružanja zaštite prema uzbunjivačima, već i postupanju u slučajevima kada je uzbunjivanje izvršeno, bez obzira na to da li je postupak zaštite uopšte pokretan i da li je bilo odmazde prema uzbunjivaču.
- Treba jasno urediti odnos propisa o zaštiti uzbunjivača i uzbunjivanju sa svim drugim relevantnim zakonima, kako u pogledu primjene procesnih normi, tako i propisa koji uređuju tajnost podataka (u javnom i privatnom sektoru), propisa u oblasti zaštite podataka o ličnosti, radnopravnih propisa, ali i svih drugih zakona i podzakonskih akata koji uređuju prijavljivanje nepravilnosti koje mogu biti predmet uzbunjivanja.
- Treba razmotriti mogućnost nagrađivanja uzbunjivača, naročito u slučajevima kada oni svojim prijavama daju ključni doprinos ostvarivanju javnih prihoda ili očuvanju javnih resursa.



Transparency International u BiH

Sjedište

Adresa:

Krfska 64e, 78000 Banja Luka

Telefon:

+387 51 224 520

+387 51 224 521

Finansije:

+387 51 216 928

Fax:

+387 51 216-369

Email:

info@ti-bih.org

Ispostava

Adresa:

Mula Mustafe Bašeskije 9/1, 71 000 Sarajevo

Telefon:

+387 33 220 049

Fax:

+387 33 220 047



www.tibih.org

“Zaštita zviždača u BiH i Srbiji: Uporedna analiza” omogućena 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