



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Bosna i Hercegovina

P R A V I L O
Č R U T A N J A

IZAZOVI I PERSPEKTIVE UZBUNJIVANJA U BIH

Jun 2024. godine



“Pravilo ćutanja: Izazovi i perspektive uzbunjivanja u BiH” kreiran je u okviru projekta „Podrška građanima u borbi protiv korupcije” uz finansijsku podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), a koga implemetira Transparency International u BiH, zajedno sa partnerskim organizacijama Centri civilnih inicijativa i Centrom za razvoj medija i analize.

“Pravilo ćutanja: Izazovi i perspektive uzbunjivanja u BiH” omogućen je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je isključiva odgovornost Transparency International u BiH i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

PRAVILO ČUTANJA IZAZOVI I PERSPEKTIVE Uzbunjivanja u BiH

Jun 2024. godine

SADRŽAJ

UVOD	05
UZBUNJIVANJE I PREPREKE UZBUNJIVANJU	06
PRISUSTVO KORUPCIJE I UZBUNJIVANJE	08
ZAŠTO NEMA PRIJAVA KORUPCIJE?	09
ZAŠTITA UZBUNJIVAČA U BOSNI I HERCEGOVINI	11
UMJESTO ZAKLJUČKA	15

UVOD

Ova analiza se provodi u okviru projekta Podrška građanima u borbi protiv korupcije. Projekat provodi Udruženje za borbu protiv korupcije Transparency International u BiH, zajedno sa partnerskim organizacijama Centri civilnih inicijativa i Centar za razvoj medija i analize. Projekat ima za cilj osnažiti i promovisati ulogu civilnog društva, te je povezati s poslovnim sektorom, kako bi se zajedno obratili institucionalnim strukturama sa zahtjevima za snažno djelovanje protiv korupcije.

Analiza daje kratak pregled stanja uzbunjivanja u Bosni i Hercegovini, te pokušava dati odgovor na pitanje zašto je uzbunjivanje u javnom i privatnom sektoru u BiH još uvijek endemska pojava, uprkos percepciji građana, poslovne i akademske zajednice, te organizacija civilnog društva da je korupcija visoko rasprostranjena pojava u BiH. Pokušaćemo, na osnovu dostupnih informacija, te kratke analize zakonodavnog i institucionalnog okvira zaštite uzbunjivača, identifikovati prepreke uzbunjivanju. Važno je, u kontekstu ove analize, napomenuti da je uzbunjivanje samo jedan od segmenata integriteta javnog i privatnog sektora, te da, ma kako same javne politike zaštite uzbunjivača bile dizajnirane, uzbunjivanje neće postati dovoljno učestalo ukoliko ostali segmenti integriteta i odgovornosti ne zažive u BiH. Kako to nastojimo pojasniti analizom, dominantni obrasci ponašanja u javnom i privatnom sektoru osnovna su prepreka uzbunjivanju.

Uzbunjivanje ima značajnu ulogu u obezbjeđenju odgovornosti u javnom i privatnom sektoru, te na taj način osnažuje integritet javnog i privatnog sektora. Upravo su informacije obezbijedene od strane uzbunjivača *jedan od najčešćih načina na koji su prevare, korupcija i druga neprimjerena ponašanja uopšte identifikovani*.¹ Posebnu važnost uzbunjivanje ima u identifikaciji korupcije, koja je, po prirodi, tajna i često ju je veoma teško otkriti. Pitanje zaštite uzbunjivača ili zviždača posljednjih je godina aktuelna tema u BiH. Značaju ove teme, pored obaveza koje je BiH u okviru pristupanja Evropskoj uniji preuzela u oblasti vladavine prava, doprinosi i konstantno izražen jaz između percipiranog visokog nivoa korupcije u BiH i slabog, gotovo nikakvog, odgovora institucija.

1 UNDOC, 2015.

UZBUNJIVANJE I PREPREKE UZBUNJIVANJU

Za potrebe uvodnog dijela ove analize, uzbunjivanje ćemo definisati kao *razotkrivanje od strane članova organizacije (bivših ili sadašnjih), nezakonitih, nemoralnih ili nelegitimnih praksi pod kontrolom poslodavca, osobama ili organizacijama koje mogu reagovati u povodu ovih objava.*² Ovo je naravno, samo jedno od bezbroj određenja pojma uzbunjivanja, ali je kao primjer navedeno zbog toga što, kao što ćemo vidjeti, i samo definisanje toga šta je uzbunjivanje uveliko može uticati na podsticaje da se razotkriju sumnje u korupciju ili druge negativne pojave. Iz ovakvog određenja pojma jasno je da se zaštićeno uzbunjivanje ne podrazumijeva. Potrebno je dakle ispuniti određene uslove kako bi se razotkrivanje informacija smatralo zaštićenim. Ko, šta, na koji način, kome i dr. može otkriti, veoma je važno pitanje. Sve politike zaštite uzbunjivača, pojednostavljeno, usmjerene su ka tome da se zaposleni ili druga lica koja razotkriju sumnje u korupciju ili druga nezakonita ponašanja zaštite od mogućih štetnih posljedica uzbunjivanja. S jedne strane dakle, javni je interes da se ove sumnje iznesu na adekvatan način, ali je, s druge strane, potrebno zaštititi uzbunjivače. Pomiriti ova dva interesa nije uvijek lako. Takođe, olako shvatanje zaštićenog uzbunjivanja može dovesti do štete po samu organizaciju ili pojedince u vezi koji je sumnja iznesena, pa čak i usporiti određene veoma bitne funkcije unutar javnog sektora. Uzbunjivanje stoga mora biti ozbiljno, te se zasnivati na uvjerenost u istinitost tvrdnji. Sve politike zaštite uzbunjivača trebaju biti dobro izbalansirane između ovih legitimnih interesa.

Tamo gdje je predviđena politikama, čak i dobro dizajnirana, zaštita uzbunjivača ne daje uvijek očekivane rezultate. Odluka da se ukaže na sumnje da se nešto dešava veoma često nije laka. Obimna literatura o politikama zaštite uzbunjivača prepoznaje nekoliko prepreka uzbunjivanju, odnosno zaštiti uzbunjivača:

Strah od posljedica po ličnost – Svakako, prva i najčešća bojazan uzbunjivača je da će, upravo zbog razotkrivanja informacija, biti izloženi štetnim posljedicama. Ove posljedice se mogu manifestovati kao prezir ili odbacivanje od strane kolega i stigmatizacija, zatim onemogućavanje ostvarivanja prava iz oblasti radnih odnosa i dr, pa sve do fizičke ugroženosti. Svijest da i bliske osobe mogu osjetiti štetne posljedice, takođe je veoma izražena.

Loša komunikacija politika zaštite uzbunjivača – Često su politike zaštite uzbunjivača, iako definisane, veoma loše komunicirane. Ova loša komunikacija može biti uzrok toga da zaposleni uopšte ne znaju za svoja prava, ili, iako znaju, ne znaju na koji način ih iskoristiti, aktivirati i slično.

Nepovjerenje u ishod zaštite – Čak i u situacijama u kojima je uzbunjivač informisan, nedostatak povjerenja u to da će mehanizmi zaštite biti pravilno primijenjeni predstavlja značajnu prepreku uzbunjivanju.

2 Marcia Miceli and Janet Near, "Organizational Dissidence: The Case of Whistleblowing" (1985) 4(1) Journal of Business Ethics 1, 4. The use of this definition is discussed in Marcia Miceli, Janet Near and Terry Dworkin, Whistle-Blowing in Organizations (Routledge, 2008) 6.

Nepovjerenje u ishod uzbunjivanja – Uzbunjivanje se vrši s ciljem da se otkriju sumnje u nezakonito, neetično i sl. ponašanje. Ukoliko kod uzbunjivača postoji sumnja da otkrivene informacije neće izazvati adekvatnu institucionalnu reakciju (npr. policije ili pravosuđa), to može predstavljati značajnu prepreku uzbunjivanju.

Definisanje uzbunjivanja – Suviše usko ili rigidno definisanje toga šta je zapravo zaštićeno uzbunjivanje, odnosno koja vrsta informacija se uopšte može objelodaniti (npr, da li samo usko shvaćena korupcija ili i druga nezakonita ili neetična ponašanja) može izazvati zbunjenost i strah kod uzbunjivača.

Strah od posljedica po organizaciju – Uzbunjivači mogu biti svjesni posljedica koje otkrivene informacije mogu imati po reputaciju i ugled same organizacije, te na taj način i po neke njihove interese (ekonomske, karijerne i sl.). Uprkos tome što u koruptivnim ili sličnim aktivnostima može učestvovati veoma mali broj zaposlenih, percepcija da će šteta biti prouzrokovana svima uvijek je prisutna.

Navedene prepreke uzbunjivanju predstavljaju neke od najčešće navođenih u literaturi i svakako su veoma prisutan odvrćajući faktor. Međutim, ovakvo razmišljanje o uzbunjivanju može dovesti do pogrešnog zaključka da je neprisutnost uzbunjivanja prosto posljedica nepostojećih ili loših politika zaštite. Bolji pristup podrazumijeva razumijevanje konteksta u okviru kojeg institucije funkcionišu i dominantnih obrazaca ponašanja. Svaka organizacija, a ovo posebno važi za organizacije javnog sektora, funkcionišu u okruženju koje karakteriše veći ili manji stepen *institucionalnog integriteta*. Institucionalni integritet se definiše kao *ispravno i koherentno funkcionisanje institucije zasnovano na javnom interesu kojim se ostvaruje svrha njenog postojanja*.³ Minimum institucionalnog integriteta predstavlja osnovni uslov, *conditio sine qua non*, za djelovanje bilo koje politike unutar organizacije, uključujući i politike zaštite uzbunjivača. Takođe, kompleksnost javnog sektora, te uspostavljeni sistem provjera i kontrola, internih i eksternih, takođe imaju izuzetno važnu ulogu na ponašanje unutar pojedinih organizacija u javnom sektoru.

Dakle, stvaranje okruženja koje stimuliše otvorenost i komunikaciju sumnji u bilo kakve negativne prakse doseže daleko van okvira politika zaštite uzbunjivača. Ukoliko ovi širi mehanizmi ne djeluju, ma kako dobro definisane bile politike zaštite uzbunjivača, one neće imati očekivani rezultat. Potrebno je obezbijediti transparentnost, integritet i odgovornost u cjelini javnog i privatnog sektora. Ostvarivanje ovih načela podrazumijeva dalekosežnije i teško predvidive promjene.

3 Grebe, E., M. Woermann, "Institutions of Integrity and the Integrity of Institutions: Integrity and ethics in the politics of developmental leadership", The Developmental Leadership Program, Paper 15, (2011).

PRISUSTVO KORUPCIJE I UZBUNJIVANJE

Nema sumnje da je korupcija široko rasprostranjena pojava u BiH. O tome godinama govore mnogobrojni izvještaji domaćih, inostranih i međunarodnih organizacije. Takođe, svijest o prisustvu korupcije prisutna je i među građanima BiH, poslovnom i akademskom zajednicom, te organizacijama civilnog društva. Prema Indeksu percepcije korupcije⁴ koji analizira percepciju korupcije u javnom sektoru, *BiH je najniže ocijenjena zemlja Zapadnog Balkana i značajno je u padu po stepenu percepcije korupcije, izgubivši sedam CPI bodova u posljednoj deceniji*. Dakle, ne samo da postoji svijest o sveprisutnoj korupciji, već postoji i negativan trend u poimanju prisustva i dinamike korupcije.

S druge strane, prijave korupcije od strane zaposlenih u institucijama javnog sektora, ili drugih lica koja mogu posumnjati u korupciju, izuzetno su rijetke. Prema podacima Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), ovoj se Agenciji u 2022. i 2023. godini, zahtjevom za dodjeljivanje statusa zviždača u institucijama BiH, obratilo svega troje lica. Slični su podaci i za ostale upravne nivoe u BiH. Tako, prema Ministarstvu pravde Republike Srpske, u 2022. i 2023. godini u RS nije bilo prijava/postupaka interne zaštite lica koja su prijavila korupciju, dok su sudovi u RS u 2022. godini imali svega 3 slučaja u predmetima koji se odnose na primjenu Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju. Ured za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije u Brčko distriktu BiH naveo je da je ovaj ured u 2022. i 2023. godini zaprimio četiri zahtjeva za dodjelu statusa zviždača.⁵ Nešto više aktivnosti je bilo u Kantonu Sarajevo. Prema Izvještaju o napretku BiH za 2023. godinu Evropske komisije, Ured za borbu protiv korupcije KS u prvom kvartalu 2023. godine zaprimio je šest zahtjeva za zaštitu, te je po svim zahtjevima pozitivno odgovorio.⁶ Iako ovi podaci ne pokazuju neposredno koliko samih prijava korupcije bilo, veoma je indikativno odsustvo podnošenja prijava sumnji u korupciju.

4 Transparency International, "Indeks percepcije korupcije CPI 2023."

5 Izvor: Zvanični dopisi pomenutih institucija i European Commission „Bosnia and Herzegovina 2023 Report“ (2023).

6 Podaci se navode poređenja radi. Politike zaštite uzbunjivača u KS nisu predmet ove analize.

ZAŠTO NEMA PRIJAVA KORUPCIJE?

Na pitanje iz ovog naslova je moguće odgovoriti na dva načina. Prvi i najčešći odgovor je da u BiH ne postoje efektivne politike prijavljivanja i zaštite uzbunjivača. Međutim, ovakav odgovor je u najmanju ruku nedovoljan. Svakako, politike zaštite uzbunjivača veoma su važne, ali naprosto nisu dovoljne da bi se obezbijedilo stimulatívno okruženje za prijavljivanje. U gornjem dijelu ove analize naveli smo mnoge prepreke uzbunjivanju. Mnoge od njih, kao što je uočljivo, ne ulaze u užu domen zaštite zviždača, već su uzrokovane mnogo kompleksnijim obrascima ponašanja i nedostatku povjerenja u institucije i uopšte povjerenja u društvu.

Drugi, pravilniji, odgovor morao bi uzeti u obzir ove obrasce ponašanja. Prema mnogim analizama i istraživanjima, BiH se nalazi u stanju koje se naziva zarobljena država.⁷ Zarobljena država definiše se kao vrsta sistemske korupcije, u kojoj uske interesne grupe preuzimaju efektivnu kontrolu nad ključnim institucijama i procesima kreiranja i provođenja politika, isključujući značajne dijelove društva čijim bi interesima institucije trebalo da služe.⁸ U domaćem kontekstu, političke elite i njihov pristup moći osnovni su motor zarobljavanja države.⁹ Način funkcionisanja političkih partija, suštinski organizovanih kao klijentelističke i patronažne mreže, bez inkluzivnih i participativnih obrazaca donošenja odluka, dodatno doprinosi zarobljavanju institucija. Uspostavljanje minimuma odgovornosti i integriteta vlasti u takvom okruženju se ne pretpostavlja, o kvalitetu upravljanja da ne govorimo.

Povjerenje u sistem ovdje igra ključnu ulogu. Motiv za uzbunjivanje, prema domaćim politikama, nije i ne može biti materijalna korist.¹⁰ Osoba koja se odluči za uzbunjivanje dakle, za motiv ima zaštitu javnog interesa, sprečavanje nekakve zdravstvene opasnosti, štete po društvo i sl. Po prirodi, ovo podrazumijeva minimum povjerenja da će institucija, bilo ona u vezi čijeg se rada sumnja u nepravilnost, ili ona koja je nadležna da postupa po navodima iz prijave, adekvatno reagovati. Ako povjerenja nema, neće biti ni prijavljivanja. Takođe, uzbunjivači su u ovakvom okruženju demotivisani i iz razloga ličnih interesa, svjesni mogućih štetnih posljedica koje mogu imati, te bez povjerenja u propisane zaštitne mehanizme. Ovdje je na djelu dvostruki odvrćajući motiv. Uzbunjivač ne vjeruje da će se bilo šta promijeniti, niti vjeruje da će biti zaštićen. Povjerenje građana BiH u institucije na veoma je niskom nivou. Prema istaživanju javnog mnijenja Balkan barometar¹¹ u 2023. godini (slično kao i u prethodnim godinama), čak 36% ispitanih osjeća totalno nepovjerenje prema izvršnoj vlasti, dok je njih 41% skloni da ne vjeruje izvršnoj vlasti. Nisu puno bolji rezultati ni kada je u pitanju pravosuđe. 28% ispitanih osjeća totalno nepovjerenje prema

7 Npr. European Commission, „Bosnia and Herzegovina 2022 Report“ (2022) i Transparency International „Examining State Capture, Undue Influence on Law-Making and the Judiciary in the Western Balkans and Turkey“ (2020).

8 Liz David-Barret, „State capture and Inequality. Research Paper, Pathfinders, New York University Center on International Cooperation“ (2021).

9 Transparency International „Examining State Capture, Undue Influence on Law-Making and the Judiciary in the Western Balkans and Turkey“ (2020).

10 Politike uzbunjivanja u nekim zemljama podrazumijevaju i mogućnost novčanih nagrada za uzbunjivače.

11 Regional Cooperation Council, Balkan Barometer.

pravosuđu, dok je 38% sklono da ne vjeruje pravosuđu. Fenomenom zarobljenog pravosuđa bavile su se mnoge domaće i međunarodne organizacije uz zaključak da *postoji politička kontrola nad pravosuđem, te da je odsustvo procesuiranja političke korupcije pouzdan indikator političkih uticaja na pravosuđe.*¹²

Izbor menadžmenta u javnom sektoru,¹³ kako su to pokazale brojne analize,¹⁴ duboko je politizovan. Slabi regulatorni okvir i praksa izbora i imenovanja organa menadžmenta u javnom sektoru dodatno otežava politike odgovornosti i integriteta u javnom sektoru. Nisu obezbjeđeni kompetencije, te, šta je posebno važno, nezavisnost menadžmenta od političkih partija. Od ovakvo postavljenog menadžmenta teško je očekivati da provodi politike integriteta i odgovornosti. Ovakve prakse imenovanja kadrova se od strane menadžmenta u javnom sektoru dalje primjenjuju *ka dole*, kontaminirajući veći dio javnog sektora političkim imenovanjima i zapošljavanjem, te na taj način lišavajući veći dio javnog sektora osnovnog preduslova integriteta i odgovornosti.

Na kraju, ali veoma važno, regrutacija i napredovanje u javnom sektoru u BiH i sami su pod obimnom političkom kontrolom. Prema procjenama Transparency International u BiH, *do 90% poslova u javnom sektoru se distribuira putem klijentelističkih kriterijuma.*¹⁵ O politizaciji upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi u BiH govore i monitoring izvještaji SIGMA programa, zajedničke inicijative EU i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) za reformu javne uprave. Prema posljednjem monitoring izvještaju za BiH,¹⁶ *ostvaren je određeni napredak kada su u pitanju javne usluge i upravljanje ljudskim resursima, ali su i dalje prisutni ozbiljni problemi u vezi sa depolitizacijom javne uprave i integritetom.* Slične navode, kada su u pitanju javna preduzeća u BiH kao veoma izdašan poslodavac, iznosi i Međunarodni monetarni fond u svom izvještaju o javnim preduzećima u BiH.¹⁷ U ovakvom okruženju teško je očekivati iznošenje sumnji u korupciju, imajući u vidu da je većina radnih mjesta u javnom sektoru upravo predmetom koruptivnih obrazaca.

Zvuči pomalo paradoksalno, ali sveprisutna korupcija upravo je uzrok malog broja prijave korupcije. Kombinovano sa nepovjerenjem u institucije, ovo stvara začarani krug, odnosno krug pasivnosti prema korupciji ili bilo kojoj negativnoj pojavi u društvu. Lica koja saznaju za akte ili prakse nezakonitog ponašanja neće reagovati jer nisu uvjerena u ishod prijave, dok su svjesna mogućih štetnih posljedica. Kada govorimo o javnom sektoru, prijave su još manje izvjesne budući da je veliki dio zaposlenih u javnom sektoru taj status stekao upravo klijentelističkim i patronažnim, dakle koruptivnim praksama. U ovakvom okruženju, lojalnost političkom „patronu“ nadjačava ostale motive. U tom smislu potrebno je posmatrati i politike zaštite uzbunjivača, ali i druge politike odgovornosti i integriteta.

12 S. Blagovčanin, E. Hodžić, S. Sali Terzić, „Je li pravda u BiH zaista slijepa.“ Fond Otvoreno društvo BiH (2021).

13 Misli se na cjelinu javnog sektora, od javne uprave u užem smislu, preko javnih ustanova u oblasti zdravstva i obrazovanja, pa sve do javnih preduzeća.

14 Npr. OECD, „Monitoring report, The Principles of Public Administration, BiH“ (2022); Međunarodni monetarni fond, „Preduzeća u državnom vlasništvu u BiH: Ocjenjivanje učinka i nadzor“ (2018) i Transparency International u BiH, „Studija sistema nacionalnog integriteta, BiH 2023“ (2023).

15 S. Blagovčanin, „BiH – Zarobljena država i zarobljeno društvo.“ Transparency International u BiH (2024).

16 OECD, „Monitoring report, The Principles of Public Administration, BiH“ (2022).

17 Međunarodni monetarni fond, „Preduzeća u državnom vlasništvu u BiH: Ocjenjivanje učinka i nadzor“ (2018).

ZAŠTITA UZBUNJIVAČA U BOSNI I HERCEGOVINI

Postojeće politike zaštite uzbunjivača u BiH nastajale su postepeno, u opisanom okruženju zarobljenosti i nepovjerenja, uglavnom pod pritiskom međunarodnih aktera. Prvi usvojeni zakon je bio onaj na nivou BiH,¹⁸ zatim je svoj zakon usvojila RS,¹⁹ te Brčko distrikt BiH.²⁰ Federacija BiH još uvijek nema usvojen zakon, iako je Nacrt zakona o zaštiti prijavitelaca korupcije u FBiH usvojen od strane Predstavničkog doma Parlamenta FBiH još 2018. godine. U međuvremenu je ovaj nacrt povučen te je, prema zvaničnom dopisu Vlade FBiH,²¹ u toku izrada novog, poboljšanog, prednacrt zakona kojim će se urediti zaštita uzbunjivača u FBiH.

Slično mnogim politikama, politike zaštite uzbunjivača u BiH su fragmentirane i međusobno neusklađene. Pomenuti zakoni tek su djelimično usklađeni sa Direktivom o zaštiti lica koja prijavljuju povrede prava Evropske unije (Direktiva)²² i standardima EU.²³ Polazeći od dosadašnje oskudne prakse primjene zakona, te ocjene usklađenosti zakona sa Direktivom i standardima EU, mogu se izdvojiti najznačajniji nedostaci ovih zakona:

Insistiranje na dobroj vjeri kao preduslovu zaštite uzbunjivača – Jedino se u Nacrtu zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u FBiH²⁴ kao uslov za zaštićeno prijavljivanje ne utvrđuje dobra vjera uzbunjivača. U ostala tri zakona, dobra vjera predstavlja uslov zaštićenog prijavljivanja. Bez obzira na to kako zakoni definišu dobru vjeru, samo postojanje ovakvog uslova dovodi do mogućeg ispitivanja motiva uzbunjivača u procesu eventualne zaštite. Motiv uzbunjivača ne bi trebao da ima bilo kakvu ulogu u samoj ocjeni navoda iz prijave i ocjeni uslova za pružanje zaštite uzbunjivaču. Ovo je posebno važno naglasiti u uslovima slabih institucija, neimunih na političke i druge uticaje. Upravo su najviše nedoumica u praksi posljednjih godina izazvale odredbe dobroj vjeri kao zakonskom uslovu zaštićenog uzbunjivanja.²⁵ Dobro rješenje predstavlja Nacrt zakona u FBiH koji napušta dobru vjeru kao uslov zaštićenog prijavljivanja, insistirajući isključivo na razumnom uvjerenju uzbunjivača u istinitost tvrdnji.

Zaštićeno prijavljivanje – Zakoni definišu zaštićeno prijavljivanje suviše usko, a posebno u RS gdje se zakonska definicija praktično odnosi krivična djela iz sfere korupcije. Ovakvo definisanje predstavlja odvrcajući i zbunjujući faktor, budući da nisu obuhvaćene mnoge druge negativne pojave koje se ne mogu podvesti pod korupciju ili krivična djela. Tako npr, mnoga djela koja mogu predstavljati opasnost po javno zdravlje nisu obuhvaćena ovakvom definicijom.²⁶ Takođe, ozbiljnost i kompleksnost krivičnih djela korupcije mogu izazvati strah kod uzbunjivača izazvan dugoročnim i

18 Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH (SLGL BiH", broj 100/13).

19 Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju („SLGL RS", broj 63/17).

20 Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju ("SLGL BD BiH", broj 25/18).

21 Broj 1672/2023 od 15.11.2023. godine.

22 Direktiva (EU) 2019/1937 od 23.10.2019. godine.

23 Tom Devine and Mark Worth, "Breaking the Silence: Enhancing the whistleblowing policies and culture in the Western Balkans and Moldova." : Regional Anti-Corruption Initiative (2021).

24 Za potrebe ove analize, obrađen je i Nacrt zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u FBiH.

25 Transparency International u BiH, „Zakonodavstvo i praksa zaštite uzbunjivača u BiH" (2020).

26 Posebno aktuelna tema nakon pojave i širenja virusa SARS-CoV-2.

neizvjesnim ishodom prijave. I ovdje Nacrt zakona u FBiH predstavlja pozitivnu novinu. Naime, ovaj akt i u samom nazivu upućuje na nepravilnosti čija je prijava predmet zaštite. U Nacrtu zakona nepravilnost se definiše kao *otkrivanje informacija o povredi prava koja se odnosi na sljedeća područja: javnu nabavku, finansijske usluge, proizvode i tržišta, sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, sigurnost i usklađenost proizvoda, sigurnost prometa, zaštitu okoline, zaštitu od zračenja i nuklearnu sigurnost, sigurnost hrane i hrane za životinje, zdravlje i dobrobit životinja, javno zdravlje, zaštitu potrošača, zaštitu privatnosti i ličnih podataka, te sigurnost mrežnih i informacijskih sistema, uključujući i informacije o korupciji, kršenju ljudskih prava, zloupotrebi službenih ovlaštenja ili službenog položaja.*²⁷

Kanali prijavljivanja – Svi pomenuti zakoni omogućavaju interno i eksterno prijavljivanje, s tim da zakon u RS i Nacrt zakona u FBiH ne uslovljavaju eksterno prijavljivanje načinom na koji se postupa s internom prijavom ili sumnjom u to da su ovlašćena lica povezana sa nepravilnostima koja su predmet prijave. Za razliku od ostalih zakona, zakon u RS ne sadrži odredbe o javnom objavljivanju, odnosno objavi informacija putem medija, ali sadrži odredbe o mogućnosti prijave organizacijama civilnog društva koje se bave ljudskim pravima ili borbom protiv korupcije.²⁸ U uslovi- ma opisanog nepovjerenja u institucije, obaveznost prethodno podnesene interne prijave,²⁹ kao i isključenje mogućnosti javnog objavljivanja informacija,³⁰ svakako predstavljaju otežavajuću okolnost.

Postupanje po prijavama – Jedan od izraženijih nedostataka zakona jesu odredbe o postupanju sa prijavama korupcije, tačnije rečeno, nepostojanje ovih odredbi u zakoni- ma na nivou BiH i BD BiH. Osnovna svrha politika zaštite uzbunjivača jeste stvaranje prednosti u oblasti borbe protiv korupcije, a šta je zapravo osnovni motiv za uzbunjivanje. Bez ozbiljnih organizacijskih i ličnih obaveza po prijavi korupcije, politike zaštite uzbunjivača uveliko gube smisao.³¹ Zakon u RS i Nacrt zakona u FBiH sadrže određene odredbe o obavezi postupanja po prijavi, te obavezi obavještanja uzbunjivača o rezultatima postupanja. Ove odredbe su u RS dodatno osnažene Modelom uputstva o prijavi korupcije i postupanju po prijavi korupcije, a koji se može preuzeti na stranici Ministarstva pravde RS.³² Ipak, odredbe pomenutih zakona i modela uputstva u RS još uvijek su nedostatne kako bi se obezbijedilo kredibilno postupanje po prijavi, a najviše iz razloga što nije obezbijedena nezavisnosti osoba koje postupaju po prijavama da samostalno postupaju, i odlučuju, što ne postoje odredbe o sukobu interesa u ovim postupcima, te iz drugih procesnih nedostataka.³³

27 Iako se i ovakvom definisanju mogu zamjeriti taksativan pristup pri definisanju nepravilnosti, te određene terminološke greške.

28 Nije međutim jasno šta organizacije civilnog društva deklariše kao organizacije koje se bave ljudskim pravima ili borbom protiv korupcije.

29 Tamo gdje je propisana.

30 Tamo gdje je isključena.

31 Ni Direktiva ne uređuje posebno pitanja načina postupanja po prijavama, ostavljajući državama članicama da to samostalno urede.

32 Uputstvo o prijavi korupcije i postupanju po prijavama korupcije obavezni su usvojiti svi poslodavci u javnom i privatnom sektoru sa sjedištem u RS, koji zapošljavaju 15 ili više radnika.

33 Postupanje po prijavama korupcije veoma je kompleksno, jer podrazumijeva provođenje postupaka koji nisu dio standardnih administrativnih procedura i bliži su istražnim i sličnim radnjama o kojima zaposleni u javnom i privatnom sektoru obično nemaju dovoljno znanja i iskustva.

Zaštićena lica – Pored samog uzbunjivača, štetne posljedice mogu snositi i druga lica koja su na neki način povezana s uzbunjivanjem, bilo da se radi o licima koja su lično povezana s uzbunjivačem (npr. članovi porodice), ili licima koja obavljaju određene provjere ili prikupljaju dokumentaciju o navodima uzbunjivanja i dr. Jedino zakon u RS i Nacrt Zakona u FBiH proširuje zaštitu i na lica koja nisu uzbunjivači,³⁴ dok zakoni na nivou BiH i BD BiH zaštitu obezbjeđuju samo uzbunjivaču. Ni jedan zakon ne sadrži odredbe o zaštiti lica koja „tek treba da uzbune“, odnosno lica koja se pripremaju za uzbunjivanje, odnosno prikupljaju dokaze, dokumentaciju i sl. Dakle, sam čin uzbunjivanja je uslov za sticanje zaštite.

Anonimnost uzbunjivača – Samo Nacrt zakona u FBiH nedvosmisleno omogućava i anonimno prijavljivanje, te s toga i zaštitu anonimnih uzbunjivača ukoliko se otkrije njihov identitet. Ovaj akt definiše da *prijava „može“ sadržavati svojeručni potpis i druge podatke o prijavitelju nepravilnosti*. Ostali zakoni ne omogućava anonimne prijave. Dalje, zakoni na nivou BiH i BD BiH ne sadrže čak ni odredbe o obaveznoj zaštiti identiteta uzbunjivača i drugih ličnih podataka. Svaka legitimna politika zaštite uzbunjivača mora sadržati ovakve odredbe, uključujući posebne procedure postupanja sa prijavom (npr. posebni protokoli, odvojeni zapisnici i sl.). Zakon u RS i Nacrt Zakona u FBiH sadrže dosta precizne odredbe o obavezi zaštite identiteta uzbunjivača. Međutim zakon u RS, kao što je rečeno, ne propisuje mogućnost anonimnog prijavljivanja, niti je moguće zaključiti da li uzbunjivači, ukoliko do anonimne prijave ipak dođe, uživaju prava na zaštitu ukoliko dođe do otkrivanja njihovog identiteta. Jasno je da će se prednost uvijek dati prijavljivanju kod kojeg je identitet uzbunjivača poznat, ali zakoni trebaju prepoznati i anonimno uzbunjivanje kao zaštićeno.

Model zaštite – Efektivna i efikasna zaštita od štetnih posljedica jedno je od najvažnijih pitanja zaštite uzbunjivača. Slično uporednim politikama zaštite uzbunjivača, i u BiH se izdvajaju dva modela zaštite i to interna, koju pruža poslodavac, i eksterna, koja se može organizovati na različite načine. Upravo je eksterna zaštita ta koja uveliko razlikuje sistem zaštite uzbunjivača kada se porede BiH i BD BiH s jedne strane, i RS i FBiH s druge. RS i FBiH³⁵ su usvojile model sudske eksterne zaštite, gdje se zaštita uzbunjivača pruža od strane sudova, po podnesenoj tužbi od strane uzbunjivača, ovog puta u ulozi tužioca. BiH i BD BiH su zakonima predvidjeli tzv. administrativnu zaštitu, a koja se provodi kroz dodjelu statusa uzbunjivača na njegov zahtjev, te kroz davanje instrukcija poslodavcima da otklone štetne posljedice eventualno nanesene uzbunjivaču. Nema sumnje da je sudska zaštita robusniji i uređeniji način zaštite, koju pruža organ u precizno propisanim procedurama donošenja sudskih odluka, te s mnogo većim autoritetom od administrativnih tijela poput npr. Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (APIK).

34 Zakoni obezbjeđuje zaštitu i licima koja su povezana s uzbunjivačem, licima za koje se pogrešno smatra da su prijavila korupciju, te licima koja u vršenju službene dužnosti dostavljaju podatke o korupciji (RS), odnosno povezane osobe, osobe pogrešno označene kao prijavitelji nepravilnosti ili pogrešno označene kao osobe povezane sa prijaviteljem nepravilnosti, osobe koje su u vršenju službene dužnosti dostavile informaciju, osobe koje traže podatke u svezi sa informacijom (FBiH).

35 Ukoliko naravno Nacrt zakona u FBiH bude usvojen u tekstu analizirane verzije.

Zaštita od građanske ili krivične odgovornosti – Iako zakoni sadrže određene odredbe o zaštiti uzbunjivača od građanske ili krivične odgovornosti za pojedine slučajeve,³⁶ ni jedan zakon ne sadrži odredbe koje na afirmativan i opšti način štite uzbunjivače od kasnijih građanskih ili krivičnih tužbi, naravno, pod uslovom da su otkrivene informacije zasnovane na uvjerenosti uzbunjivača u istinitost tvrdnji, odnosno potrebu otkrivanja informacija.

Promocija politika i podrška uzbunjivanju – Kako bi politike zaštite uzbunjivača bile stalno praćene, promovisane i unapređivane, potrebno je obezbijediti odgovarajući institucionalni okvir. Posvećene institucije trebaju upoznati javnost, medije i stručnu zajednicu o postojećim politikama zaštite uzbunjivača i svim prisutnim problemima, te takođe obezbijediti direktniju pomoć uzbunjivačima i institucijama. Izrada obrazaca, uputstava i mišljenja, te drugih obrazovnih materijala može se pokazati veoma korisnom. Upravo se nepoznavanje politika zaštite uzbunjivača identifikuje kao jedna od najznačajnijih prepreka uzbunjivanju, kako je to već navedeno u ovoj analizi. Niti jedan zakon u BiH međutim, ne identifikuje ovakvu instituciju.³⁷

Pravna pomoć uzbunjivačima – Pored štetnih posljedica uslijed uzbunjivanja, uzbunjivači se mogu naći i u situaciji snošenja administrativnih ili sudskih troškova vezanih za zaštitu svojih prava. Ovo je posebno odvrćajući faktor, a posebno ukoliko se uobziri mogućnost istovremenog nastanka štetne posljedice (npr. gubitak radnog mjesta) i potebe korišćenja usluga advokata i sl. Jedino zakon u RS uređuje ovo situaciju na način da je za besplatnu pravnu pomoć uzbunjivačima nadležan Centar za pružanje besplatne pravne pomoći RS.

Unapređenje institucionalnih kapaciteta – Pomenute institucije trebaju stalno unapređivati sopstvene kapacitete, a samim tim stvarati mogućnost da se kapaciteti za zaštitu uzbunjivača unaprijede u cjelini javnog i privatnog sektora. Do sada okončane aktivnosti na unapređenju institucionalnih kapaciteta uglavnom su inicirane i provedene u okviru međunarodno ili bilateralno podržanih projekata.³⁸ Strategije borbe protiv korupcije bi trebale sadržavati ovakve aktivnosti. Međutim, niti jedna strategija borbe protiv korupcije u ovom trenutku nije aktuelna, odnosno, period implementacije ranijih strategija na svim nivoima je istekao.

³⁶ Npr. zaštita od krivične, materijalne ili disciplinske odgovornosti u slučaju otkrivanja službene ili poslovne tajne.

³⁷ Iz izvještaja o radu APIK-a je vidljivo da je ova agencija u prethodnom periodu provela određene aktivnosti unapređenja politika, kao što su izrada novog obrasca za prijavu korupcije, uputstva za popunjavanje obrasca, te novog uputstva za službenike APIK-a o postupanju po prijavama korupcije.

³⁸ Npr, obuka zaposlenih u Centru za pružanje besplatne pravne pomoći RS, obuka zaposlenih u javnom i privatnom sektoru RS u vezi sa obezbjeđenjem uslova za bezbjedno prijavljivanje i dr.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Uspostavljanje integriteta i odgovornosti u javnom sektoru u BiH, čiji važan dio su i politike zaštite uzbunjivača, odvija se u okruženju visoko rasprostranjene korupcije i stalnog pogoršanja stepena vladavine prava. Nivo i karakter korupcije guraju BiH u grupu zarobljenih država i društava, te u krajnjem ishodu, neuspjelih država. Politizacija svih aspekata života, te duboko ukorijenjene patronažne i klijentelističke mreže postali su sveprisutan obrazac. Sve ovo za posljedicu ima inflaciju odgovornosti i skretanje odgovornosti u javnom sektoru. Menadžment i zaposleni u javnom sektoru, umjesto prema korisnicima usluga, odnosno građanima, lojalnost najčešće duguju partijskim patronima. Prirodno, ovakvo stanje slabi institucije i institucionalne mehanizme odgovornosti i kontrole, te ih čini nemoćnim ili, još preciznije, nevoljnim da djeluju u skladu sa javnim politikama, barem kako su ove politike proklamovane. Ovakvo stanje stvara i specifičnu refleksnu reakciju. Bilo kakav kritički stav prema pojedincu ili instituciji, smatra se i ugrožavanjem lične pozicije, te izaziva negativne reakcije prema onome ko stav ili informaciju iznosi.

Dalje, i same politike uzbunjivanja u BiH, koje su usvojene i koje se primjenjuju u opisanom kontekstu, karakteriše niz nedostataka. Regulatorni i institucionalni okvir uzbunjivanja su još uvijek nedostadni ili čak nepostojeći na pojedinim upravnim nivoima. Zakoni pojedine institute bitne za uzbunjivanje uopšte ne regulišu ili ih nedovoljno regulišu, ostavljajući na taj način dosta nedoumica u vezi sa primjenom zakona u praksi. Institucionalni okvir još uvijek je nedovršen, te sa nedostatnim kapacitetima, a ovdje se misli kako na institucije čija je misija kreiranje, praćenje i unapređenje politika zaštite uzbunjivača, tako i na subjekte javnog i privatnog sektora koji politike treba da primjene. Sve ovo stvara okruženje nepovjerenja u mehanizme zaštite uzbunjivača, te nepovjerenja da će uzbunjivanje imati bilo kakve posljedice u pravcu odgovornijih i boljih institucija. Na ovaj način nestaje bilo kakav motiv za uzbunjivanje. Dodatno, veliki dio zaposlenih u javnom sektoru, bez sumnje glavna karika u bilo kako zamišljenom sistemu uzbunjivanja, nemaju osjećaj dužnosti da prijave sumnje u korupciju ili druge nepravilnosti, jer je njihova lojalnost, kako je rečeno, pogrešno orijentisana.

Preporuke

Mnoge analize akademske i stručne zajednice, te analize organizacija civilnog društva ukazale su na pogrešan pristup reformama u BiH, odnosno svim zemljama u tranziciji, a koji je iniciran uglavnom od strane međunarodnih organizacija. Ovaj pristup usmjeren je na unapređenja tehničke prirode, zanemarujući pri tom prisutne dinamike u političkom životu i duboko ukorijenjene obrasce ponašanja, a koji su zapravo osnovni uzrok problema. Čak i gdje je ostvaren napredak u tehničkim aspektima kao što su novi zakoni, institucije i mehanizmi, reforme neće nužno obuhvatiti prisutne političke dinamike, te će domašaj reformi biti veoma ograničen.³⁹ Prioritet reformi treba da bude preusmjeren ka uklanjanju dubljih uslova odsustva integriteta i odgovornosti u javnom sektoru, ne zanemarujuću naravno ni neophodna tehnička poboljšanja. Dok čekamo promjenu paradigme, pitanje daljih regulatornih i institucionalnih unapređenja u oblasti zaštite uzbunjivača ostaje aktuelno. U tom smislu, politike zaštite uzbunjivača u BiH potrebno je unaprijediti na sljedeći način:

Unapređenje regulatornog i institucionalnog okvira

1. Usvojiti zakon o zaštiti uzbunjivača u FBiH, u svemu usklađen sa Direktivom i dobrim praksama EU.
2. Usvojiti izmjene i dopune zakona o uzbunjivačima na nivou BiH, RS i BD BiH radi usklađivanja sa Direktivom i dobrim praksama EU, a posebno:
 - Proširivanje zaštićenog prijavljivanja na sve radnje za koje uzbunjivač smatra za povredu bilo kojeg javnog interesa, uključujući i same rizike od nastanka povrede javnog interesa (svi zakoni);
 - Brisanje dobre volje kao uslova zaštićenog prijavljivanja, uz insistiranje na uvjerenosti uzbunjivača u istinitost tvrdnji (svi zakoni);
 - Nedvosmisleno propisivanje da su i anonimni uzbunjivači zaštićeni (svi zakoni);
 - Omogućavanje neuslovljenog izbora uzbunjivača hoće li prijavu učiniti interno ili eksterno, te propisivanje jasnih uslova kada se objavljivanje može izvršiti javno (svi zakoni);
 - Propisivanje obaveznih protokola i administrativnih i drugih radnji koje su obavezne radi ispitivanja navoda iz prijave, te obaveza obavještanja uzbunjivača o rezultatima ovih radnji (zakoni BiH i BD BiH);
 - Propisivanje jasnog mandata i ovlašćenja osoba koje postupaju po prijavama, uz obezbjeđenje provođenja politika integriteta i sprečavanja sukoba interesa ovih osoba (svi zakoni);
 - Predviđanje sudskog modela eksterne zaštite uzbunjivača (zakoni BiH i BD BiH);

39 Transparency International "Examining State Capture, Undue Influence on Law-Making and the Judiciary in the Western Balkans and Turkey" (2020).

- Propisivanje da su, osim uzbunjivača, i lica koja su lično povezana s uzbunjivačem, lica koja su pogrešno identifikovana kao uzbunjivač, kao i lica koja po službenoj dužnosti postupaju u vezi sa prijavama, zaštićeni (zakoni BiH i BD BiH);
- Propisivanje da su i lica koja tek treba da uzbune zaštićena (svi zakoni);
- Propisivanje, osim u slučajevima zloupotrebe uzbunjivanja, opšte i nedvosmislene zaštite uzbunjivača od krivične, građanske i disciplinske odgovornosti (svi zakoni);
- Obezbjedeње besplatne pravne pomoći uzbunjivačima u vezi sa uzbunjivanjem i zaštitom prava uzbunjivača (zakoni BiH i BD BiH);
- Identifikovanje tijela/organa čiji je zadatak promocija i stalno praćenje i unapređenje politika uzbunjivanja (svi zakoni).

Unapređenje kapaciteta

1. Strategijama borbe protiv korupcije i pratećim akcionim planovima predvidjeti:
 - Izradu i provođenje planova obuke o politikama zaštite uzbunjivača za tijela/organe čiji je zadatak promocija i stalno praćenje i unapređenje politika uzbunjivanja;
 - Izradu i provođenje planova obuke o postupanju po prijavama i zaštiti uzbunjivača zaposlenih u javnom i privatnom sektoru;
 - Izradu i provođenje planova obuke o zaštiti prijavitelaca korupcije za nadležne sudove kao pružaoce eksterne zaštite;
 - Izradu i provođenje planova obuke o politikama zaštite uzbunjivača za Centar za pružanje besplatne pravne pomoći RS;
 - Izradu i provođenje planova obuke o politikama zaštite uzbunjivača za nadležne inspeksijske organe.



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