

Javna etika

Zaštita prijavitelja nepravilnosti

Izazovi i prilike za lokalne i regionalne organe vlasti

Kongres lokalnih i regionalnih organa
vlasti Vijeća Evrope

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Javna etika

Zaštita prijavitelja nepravilnosti

Izazovi i prilike za lokalne i regionalne organe vlasti

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Vijeća Evrope

Izdanje na francuskom jeziku:

La protection des lanceurs d'alerte

Perspectives et enjeux aux niveaux local et régional

Reprodukcija tekstova u ovoj publikaciji je dozvoljena pod uslovom da se citira puni naziv izvora, odnosno Vijeće Evrope. Ako su namijenjeni za upotrebu u komercijalne svrhe ili prijevod na neki od jezika koji nije službeni jezik Vijeća Evrope, molimo kontaktirajte publishing@coe.int.

Korice i izgled: Odjel za izradu dokumenata i publikacija (SPDP), Vijeće Evrope

Vijeće Evrope, decembar 2018.

Štampano u Vijeću Evrope

Sadržaj

PREDGOVOR	5
ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI	7
IZAZOVI I PRILIKE ZA LOKALNE I REGIONALNE ORGANE VLASTI OBRAZLOŽENJE	7
Uvod	10
Prijavljivanje nepravilnosti u lokalnoj i regionalnoj upravi	15
Pravna zaštita prijavitelja nepravilnosti u Evropi	20
Izazovi i prilike u lokalnoj i regionalnoj zaštiti prijavitelja nepravilnosti	53
REZOLUCIJA 444 (2019)	61
PREPORUKA 435 (2019)	67

Predgovor

Korupcija je problem koji je prisutan u cijeloj Evropi u svojim brojnim vidovima, kao što su manipulacija javnim nabavkama, sukobi interesa ili zloupotreba administrativnih resursa javne uprave u privatne ili političke svrhe. Premda lokalni i regionalni organi uživaju veće povjerenje, ni oni nisu imuni na korupciju.

Prijavitelji nepravilnosti često raspolažu informacijama koje samo oni mogu saznati te predstavljaju jedinstvenu dodatnu vrijednost u odnosu na institucionalne mehanizme zaštite. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope u svom izvještaju naglašava potrebu za usvajanjem zakona u oblasti zaštite prijavitelja nepravilnost te, prvenstveno, potrebu za njihovom primjenom na lokalnom i regionalnom nivou. Politikama u oblasti zaštite prijavitelja nepravilnosti nije dovoljno samo osigurati njihovu pravnu zaštitu nego i interne i anonimne kanale prijavljivanja.

Kongres također podstiče osnivanje posebnih nezavisnih institucija, kao što je lokalni i regionalni ombudsman, koje će nadgledati i vršiti obradu prijavljenih informacija.

Brošure iz edicije „Javna etika“ su dio programa aktivnosti Kongresa za sprečavanje korupcije i promociju javne etike na lokalnom i regionalnom nivou. Cilj je da se pruži skup praktičnih odgovora na izazove sa kojima se lokalni i regionalni organi suočavaju.

Zaštita prijavitelja nepravilnosti

Izazovi i prilike za lokalne i regionalne organe vlasti

Obrazloženje

CG36(2019)14final

3. April 2019.

Izjavitelj: Josan MEIJERS, Nizozemska (R, SOC)

Rezime

Prijavljivanje informacija od javnog značaja postaje sve važniji mehanizam zaštite demokratije i uprave na lokalnom i regionalnom nivou. Prijavitelji nepravilnosti u radu mogu poslužiti kao vid neposredne i prijeko potrebne kontrole u lokalnoj i regionalnoj upravi. Iako sve više zemalja usvaja propise u oblasti zaštite prijavitelja nepravilnosti, ta zaštita je na lokalnom i regionalnom nivou još uvijek nedovoljna.

U ovom izvještaju je dat pregled problematike u oblasti prijavljivanja nepravilnosti, pregled pravne zaštite prijavitelja nepravilnosti u državama članicama te analiza standarda međunarodnih organizacija uz osvrt na izazove i prilike sa kojima se lokalni i regionalni organi susreću u zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

Kongres u svojoj rezoluciji poziva lokalne i regionalne organe vlasti da uvedu i promovišu politiku prijavljivanja nepravilnosti, uključujući odgovarajuće interne i anonimne kanale prijavljivanja, te da osnuju posebne nezavisne institucije koje će biti zadužene za nadzor i obradu prijavljenih informacija.

Kongres u svojoj preporuci traži da se domaćim zakonodavstvom predvidi zaštita prijavitelja nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou te predlaže osnivanje agencija na državnom nivou koje će pratiti primjenu i djelotvornost propisa o prijavljivanju nepravilnosti.

UVOD

U ovom izvještaju je dat pregled postojećeg stanja u oblasti zaštite prijavitelja nepravilnosti u Evropi i prikaz nacionalnih zakonskih okvira uz osvrt na skorašnje pomake na planu pravne zaštite u Vijeću Evrope, razvoj situacije u Evropskoj uniji te druge relevantne transnacionalne propise i principe. U izvještaju se analiziraju izazovi i prilike u oblasti zaštite prijavitelja nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou te nadležnim organima ukazuje na potencijalne mjere koje mogu preduzeti po tom pitanju na nivou uprave.

Lokalni i regionalni nivou uprave su često najznačajnije instance na kojima pojedinci mogu prijaviti informacije od javnog značaja i time doprinijeti zaštiti interesa svoje zajednice. Značajni razlozi čine lokalne i regionalne nivoe uprave nezamjenjivim kada je riječ o prijavljivanju nepravilnosti. Prije svega, po pitanju brojnih važnih društvenih pitanja, lokalni i regionalni organi su najbliži građanima kada je riječ o pružanju javnih usluga, a posebno u ključnim oblastima kao što su stambena pitanja, zapošljavanje, obrazovanje i zdravstvena zaštita. Lokalna i regionalna uprava uživa veće povjerenje u odnosu na nacionalni nivo¹, a razlog za to leži u sposobnosti i kredibilnosti lokalne i regionalne uprave po pitanju ostvarivanja rezultata i odgovornog i transparentnog upravljanja.

1 Vidi Alina Mungui-Pippidi et al., Public Integrity and Trust in Europe, European Research Centre for Anti-Corruption and State Building, Hertie School of Governance, Berlin 2015, strana 12 (Dostupno online: http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_and_trust_in_Europe_-_final.pdf). Treba napomenuti da je u okviru ove studije utvrđeno da podnacionalna uprava uživa najveće i najstabilnije povjerenje u odnosu na sve nivoe uprave (uključujući nacionalni nivo i nivo EU).

Bez obzira na ovaj visoki stepen povjerenja, lokalni i regionalni organi nisu imuni na korupciju pa su prijavitelji nepravilnosti značajni i na ovom nivou. Izvještaji o borbi protiv korupcije² pokazuju da korupcija postaje učestao i uporan problem u Evropi te da ozbiljno ugrožava lokalnu i regionalnu upravu. Korupcija se javlja u brojnim vidovima, na primjer kroz javne nabavke, u vidu sukoba interesa, zloupotrebe resursa javne uprave u privatne ili političke svrhe itd.³ Jedan od ključnih načina otkrivanja i razotkrivanja ovih radnji jeste kroz prijave pojedinaca koji imaju pristup takvim informacijama i mogu prijaviti nezakonite radnje, međutim, bez neophodne pravne zaštite, cijena koja se za to plaća je izrazito visoka – odmazda, protuoptužbe i, u ekstremnim slučajevima, čak i prijetnje smrću.⁴

Prijavitelji nepravilnosti predstavljaju vid direktne i neophodne kontrole u lokalnoj i regionalnoj upravi. Oni imaju direktan pristup informacijama i uvid u aktivnosti svojih organizacija kojima se potencijalno krši zakon. Sve to prijaviteljima nepravilnosti daje jednu dodatnu vrijednost u odnosu na brojne druge institucionalne mehanizme kontrole. Tijelima za praćenje institucionalne odgovornosti i odgovarajućim procesima često nedostaje blagovremen pristup odgovarajućim informacijama, brzina i efikasnost u

2 Herwig van Staa, Governance Committee, Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels, Report CG31(2016)06prov, 23. avgust 2016. (Dostupno online: <http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Preventing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>).

3 Ibid.

4 Konkretni primjeri ovog posljednjeg se mogu naći u Mark Worth, Whistleblower Protection in Southeastern Europe: An Overview of Laws, Practices and Recent Initiatives, Regional Anti-Corruption Initiative, 2015.

razotkrivanju i rješavanju nezakonitih radnji u organizaciji. To je naročito slučaj tamo gdje javni službenici koriste režime zaštite informacija, kao što je poslovna tajna, za prikrivanje neprijatnih ili inkriminirajućih informacija. Zbog svega toga prijavitelji nepravilnosti nisu samo dopuna institucionalnim mehanizmima kontrole nego predstavljaju izrazitu prednost kada je riječ o osiguravanju odgovornosti, borbi protiv korupcije i zaštiti javnog interesa.

Prijavlivanje nepravilnosti također utiče pozitivno na efikasnost organizacije pošto se kroz prijave o povredama dužnosti promoviše organizaciono učenje i usavršavanje. Sistemi prijavljivanja nepravilnosti predstavljaju značajan element korporativnog upravljanja. Neka preduzeća, uključujući multinacionalne firme koje posluju u izrazito koruptivnom okruženju, su uvela sisteme za prijavljivanje nepravilnosti, uključujući dežurne telefonske linije i slične načine prijavljivanja kako bi se zaposlenima omogućilo prijavljivanje.⁵

Malo je studija ili izvještaja koji se posebno bave prijavljivanjem nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou. Važni izvještaji regionalnih i međunarodnih organizacija često ne obrađuju pitanje pravila i prakse prijavljivanja

5 Maira Martini. Best Practices and Challenges for Whistleblowing Systems in Multi-national Companies, Transparency International, 2015

http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co). Vidi također, Transparency International, Whistleblowing protection in Romania and Hungary,

https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf); Vidi također Smjernice Međunarodne trgovačke komore, Dostupno online: <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>).

nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou uprave.⁶ Mi još uvijek nemamo potpun uvid u situaciju na lokalnom i regionalnom nivou, kao ni u postojeće izazove i prilike. Ovaj izvještaj ima za cilj da doprinese popunjavanju tih praznina te da pruži uvodne smjernice o načinima unapređenja položaja prijavitelja nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou.

Ovaj izvještaj pokazuje da su pravila posebno posvećena zaštiti prijavitelja nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou popriličan izuzetak. Premda sve više zemalja usvaja propise u oblasti zaštite prijavitelja nepravilnosti, pravna zaštita je načelno nedovoljna, naročito na lokalnom i regionalnom nivou. Kada je riječ o državama članicama koje su također i članice Evropske unije ta pravna situacija će se promijeniti ako se usvoji Prijedlog direktive o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije. Ovaj prijedlog direktive predviđa obaveznu uvođenja internih mehanizama prijavljivanja i postupanja za regionalne organe u oblastima sa preko 10.000 stanovnika. U izvještaju se govori i o jednom dodatnom izazovu u lokalnom i regionalnom kontekstu, a to je rastući jaz između pravila kojima se garantuje zaštita u javnom i privatnom sektoru, pri čemu privatni sektor ostaje uglavnom neregulisan. U nekim slučajevima zaštita propisana na nacionalnom nivou nije praćena odgovarajućim podzakonskim aktima i odredbama na lokalnom i regionalnom nivou zbog čega izostaje zaštita prijavitelja nepravilnosti.

6 U nastavku izvještaja dat je pregled velikog broja izvještaja iz prethodnih godina, uključujući izvještaje u kontekstu Vijeća Evrope, izvještaje GRECO-a, Odbora za pravna pitanja i ljudska prava, ali i na nivou Evropske unije, kao što su odluke Evropskog parlamenta i procjene uticaja naručene od strane Evropske komisije. Sličan trend je primijetan u odgovarajućim izvještajima organizacije Transparency International i drugih neprofitnih organizacija.

Neki od skorašnjih prijedloga zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti više onemogućavaju nego što podstiču prijavljivanje informacija od javnog značaja i to zbog odredbi kojima se propisuju procedure za kanale prijavljivanja te kriteriji za ostvarivanje prava na zaštitu u svojstvu prijavitelja nepravilnosti. Ovaj vakuum uzrokovan propisima i/ili njihovim ograničenjima u praksi popunjavaju inicijative u okviru kojih se osiguravaju platforme i dežurne telefonske linije za sigurno i povjerljivo prijavljivanje nepravilnosti. Te inicijative često predvode NVO i drugi nedržavni akteri u saradnji sa lokalnim organima. U ovom izvještaju se također ukazuje na činjenicu da je prijavljivanje korupcije jedan od glavnih razloga za donošenje zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti što dovodi do ograničenosti nekih zakona po pitanju predmeta prijavljivanja.

Struktura izvještaja je sljedeća: U Dijelu 1 dat je pregled problematike vezane za prijavljivanje nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou uprave. Dio 2 obrađuje pravnu zaštitu prijavitelja nepravilnosti u Evropi uz detaljniji osvrt na jedanaest država članica Vijeća Evrope. U ovom dijelu se također analiziraju pravila i principi definisani od strane međunarodnih organizacija. Dio 3 posvećen je postojećim izazovima i prilikama u oblasti zaštite prijavitelja nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou.

PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI U LOKALNOJ I REGIONALNOJ UPRAVI

U protekloj deceniji ozbiljno se radilo na unapređenju zaštite prijavitelja nepravilnosti. Doneseni su dodatni nacionalni zakoni, postojeća zaštita je proširena, a na međunarodnom nivou su doneseni odgovarajući izvještaji i preporuke, uključujući izvještaj Vijeća Evrope pod nazivom „Zaštita prijavitelja nepravilnosti“ iz 2009. godine,⁷ seriju evaluacijskih izvještaja Grupe država za borbu protiv korupcije,⁸ kao i Izvještaj Specijalnog izvjestioca UN-a Generalnoj skupštini o zaštiti izvora i prijavljivanju nepravilnosti iz 2015.⁹ Evropska komisija je također pripremila Prijedlog direktive o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije¹⁰ koji je još u raspravi. Dakle, vrijednost i značaj prijavljivanja nepravilnosti su široko prepoznati kroz niz različitih pravnih instrumenata i politika.

Iako se ovaj izvještaj bavi pitanjem postojanja pravne zaštite prijavitelja nepravilnosti te načinom na koji ta zaštita utiče na potencijalno prijavljivanje informacija od javnog značaja, bitno je pomenuti i neke druge faktore, od kojih su neki karakteristični za kontekst lokalne i regionalne uprave, koji su značajni i utiču na to da li će i na koji način informacije od

7 Pieter Omtzigt, Odbor za pravna pitanja i ljudska prava, Zaštita prijavitelja nepravilnosti, Izvještaj, dok. 12006, 29. septembar 2009. (Dostupno online: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en>).

8 Npr. vidi Sedmi opšti izvještaj o aktivnostima GRECO-a, 2006. (Dostupno online: <https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2014/01/seventh-general-activity-report.pdf>).

9 Specijalni izvjestilac UN Generalnoj skupštini o zaštiti izvora i prijavljivanju nepravilnosti, 2015. (Dostupno online: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>).

10 Vidi Prijedlog direktive i druge mjere predložene od strane Evropske komisije koji su dostupne online: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400

javnog značaja biti prijavljene. Postojanje pravne zaštite prijavitelja nepravilnosti je prvi korak u širem mozaiku faktora koji utiču na to da li će nepravilnosti biti prijavljene, da li će nadležni organi dalje postupati po tim prijavama te koje su moguće posljedice po prijavitelja nepravilnosti. Na primjer, društvena kultura i prihvatanje prijavljivanja nepravilnosti umjesto da se ono doživljava kao negativna pojava je jedan takav faktor koji utiče na to da li će se neko odlučiti da prijavi nezakonite radnje, a ako se odluči na to, da li će se suočiti sa negativnim posljedicama na radnom mjestu ili u zajednici.

Istraživanje posvećeno posebno zaštiti prijavitelja nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou je nedovoljno razvijeno, a studije u ovoj oblasti nisu brojne. Ipak, postoje određeni skorašnji doprinosi u okviru kojih je objašnjena struktura lokalne uprave i uticaj te strukture na zaštitu prijavitelja nepravilnosti. Zahvaljujući anketama i drugim metodama prikupljanja podataka dostupno je i više informacija o uticaju rukovodnih i organizacionih aspekata lokalne i regionalne uprave na prijavitelja nepravilnosti i kanale prijavljivanja.

Stepen centralizacije odnosno odvojenost između lokalne i centralne uprave je značajan faktor kada je riječ o prijavljivanju nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou. Na kanale prijavljivanja posebno može uticati stepen odvojenosti administracije i političara u lokalnoj upravi, kao što to pokazuju skorašnje studije u Norveškoj. Naime, izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj upravi iz 1992. godine administrativno i političko osoblje na nivou lokalne uprave u Norveškoj je odvojeno. Ove izmjene su imale za cilj povećanje transparentnosti i preciznije definisanje područja odgovornosti. U okviru analize 20 opština u Norveškoj po pitanju odnosa političara prema

prijavljivanju nepravilnosti, istraživanje je pokazalo da odvojenost između političkog i administrativnog nivoa utiče na to da li će nepravilnosti biti prijavljene i kako će se to odvijati.¹¹ Iako su ovi nalazi značajni i treba ih uzeti u obzir i kada je riječ o drugim lokalnim organima uprave, treba skrenuti pažnju na to da od specifičnosti svake zemlje također bitno zavisi primjenjivost sličnih pravila.

Organizacioni aspekti lokalne i regionalne uprave također utiču na spremnost pojedinaca da prijave informacije od javnog značaja. Na primjer, u UK, prema jednoj studiji u okviru koje su analizirane priče 1.000 prijavitelja nepravilnosti, lokalna uprava je među prvih šest djelatnosti po broju prijava nepravilnosti.¹² Pored toga, ljudi na različitim pozicijama u organizaciji obično biraju različite načine prijavljivanja sumnji. Na primjer, osobe na administrativnim pozicijama češće od drugih sumnje prijavljuju višem rukovodstvu.¹³ Međutim, ista studija je pokazala da što je prijavitelj nepravilnosti na višem položaju to je veća vjerovatnoća da će biti otpušten.

To je naročito slučaj kada je prijavitelj nepravilnosti na višoj poziciji u organizacionoj hijerarhiji. U slučajevima kada i ne budu odmah otpušteni, ti prijavitelji nepravilnosti ipak češće od drugih doživljavaju uznemiravanje ili blokadu resursa.¹⁴ Pored toga, alarmantni podaci u kontekstu UK pokazuju da se u 69% slučajeva prijavljivanja nepravilnosti u lokalnim

11 Marit Skivenes & Sissel C. Trygstad, Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities, Skandinavski politički studije tom 39, br. 3, 2016.

12 Public Concern at Work and University of Greenwich, Whistleblowing: The Inside Story – A Study of the experiences of 1.000 whistleblowers, 2013.

13 Ibid, strana 16.

14 Ibid, strana 22.

organima položaj prijavitelja nepravilnosti pogoršava nakon prvog pokušaja prijavljivanja nezakonitih radnji. Nakon drugog pokušaja taj procenat je 75%, dok nakon trećeg pokušaja prijavitelji nepravilnosti u lokalnim organima češće daju otkaz nego što je to slučaj u drugim sektorima.¹⁵ Broj onih koji su izjavili da ništa nije preduzeto po prijavama je veći u lokalnoj upravi, a u ovom sektoru su također češće zabilježena niska očekivanja po pitanju kvaliteta istrage u postupku prijavljivanja sumnji. Što se tiče ispitanika, 75% njih je izjavilo da ništa nije preduzeto prilikom njihovog prvog pokušaja prijavljivanja sumnji i nezakonitih radnji, a 79% da ništa nije preduzeto prilikom drugog pokušaja.

Ove brojke su zabrinjavajuće naročito imajući u vidu da je UK jedna od zemalja sa najdužim iskustvom u oblasti zakonodavstva za zaštitu prijavitelja nepravilnosti i velikim brojem NVO koje se bave ovom problematikom. Međutim nemoguće je uopšteno reći koliko su ovi podaci indikativni za druge prakse na lokalnom i regionalnom nivou te se stoga ne može tvrditi da su oni reprezentativni za prijavljivanje nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou u drugim zemljama. Na primjer, u Norveškoj više od polovine zaposlenih koji su se susreli sa nezakonitim radnjama to prvo prijavljuje svom neposredno nadređenom.¹⁶ Što se tiče djelotvornosti prijavljivanja nepravilnosti, 50–71% ispitanika je izjavilo da je povreda dužnosti u potpunosti riješena ili ispravljena. U studijama kojim su obuhvaćeni uzorci cjelokupne radne snage u Norveškoj više od osam na deset zaposlenih koji su prijavili nepravilnosti je

¹⁵ Ibid, strana 28.

¹⁶ Skivenes & Trygstad, Whistleblowing in Local Government, 2016, supra note 12, strana 271.

izjavilo da bi, ako treba, to učinili ponovo.¹⁷ Dakle, djelotvornost prijavljivanja i potencijalne negativne posljedice po prijavitelja zavise od kombinacije organizacionih, pravnih i strukturalnih faktora, a za uvid u ove razlike između zemalja neophodne su detaljnije empirijske studije.

Drugi bitan aspekt za lokalnu i regionalnu upravu je način prijavljivanja. Naročito u manjim upravama, prijaviteljima su neophodni sigurni načini prijavljivanja. U tom pogledu, u nedavnom Izvještaju nacijama o prevarama i zloupotrebama na radu, koji je pripremila Asocijacija ovlaštenih istraživača prevara, ustanovljeno je da više od polovine onih koji prijavljuju svoje sumnje to čine putem e-maila, a 14% od svih prijava je anonimno. Ovo je naročito značajno pomenuti pošto se u istom tom izvještaju navodi da su i u Zapadnoj i u Istočnoj Evropi dojave zaposlenih još uvijek glavni način otkrivanja prevara kako u javnom tako i u privatnom sektoru.¹⁸ U zaključku izvještaja naglašeno je da bi zbog eventualnih ograničenja ili restrikcija po pitanju prihvatanja anonimnih prijava organizacije mogle izgubiti priliku da za neki problem saznaju od pojedinaca koji, barem u početnim fazama prijavljivanja, nisu voljni da otkriju svoj identitet iz straha od odmazde i drugih negativnih posljedica.

17 Vidi Matthiesen S. B., Bjørkelo, B. & Nielsen, M. 2008. *Misconduct and Whistleblowing in Norwegian Working Life*. Bergen: University of Bergen Press; Trygstad, S. C. 2010. 'A Right to Blow the Whistle But Does It Help, and Is It Wise?', *Faforeport* 2010:18.

18 Association of Certified Fraud Examiners (2016) Report to the Nations On Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study, strana 24 (Dostupno online: <http://www.acfe.com/rtnn2016.aspx>).

2.1. Nacionalni pravni okviri

U jednom istraživanju koje je 2009. godine provela Parlamentarna skupština Vijeća Evrope zaključeno je da samo šest zemalja ima posebne propise o zaštiti prijavitelja nepravilnosti: Belgija, Francuska, Norveška, Holandija, Rumunija i UK.¹⁹ Danas, skoro deceniju kasnije, broj zemalja koje su donijele zakone o zaštiti prijavitelja nepravilnosti porastao je na 15.

Za potrebe ovog izvještaja analizirane su gotovo sve države članice Vijeća Evrope radi procjene važećih zakona i propisa o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.²⁰ Posebna pažnja je posvećena lokalnom i regionalnom nivou uprave i mjerama koje postoje na ovom nivou, ako ih ima. U više od polovine analiziranih zemalja postoji neki vid pravne zaštite prijavitelja nepravilnosti. Ta zaštita je predviđena posebnim zakonima o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, ali i zakonom o radu, zakonom o upravnom postupku ili zakonom o suzbijanju korupcije.

Svijest o značaju prijavljivanja nepravilnosti u Evropi je na višem nivou, a vode se i brojne zakonodavne debate u cilju poboljšanja zaštite prijavitelja nepravilnosti. Na primjer, od januara 2017. godine Švedska je proširila zaštitu prijavitelja nepravilnosti na privatni sektor, a u novembru iste godine Italija je usvojila zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti namijenjen zaposlenima u javnom sektoru i preduzećima koja kao

19 Paul Stepheson & Michael Levi, *The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosure in the public interest*, Izvještaj naručio Generalni sekretar Vijeća Evrope, CDCJ(2012)9FIN, 20. decembar 2012. godine, strana 12.

20 Zbog ograničenijih resursa analizom nisu obuhvaćene sljedeće zemlje: Andora, Jermenija, Azerbejdžan, Gruzija, Lihtenštajn, Monaco, San Marino.

podugovarači pružaju robu ili usluge u ime javne uprave. Rasprave za donošenje posebnih zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti također su trenutno u toku u Poljskoj i Grčkoj.

Međutim, ovo povećanje broja propisa o zaštiti prijavitelja nepravilnosti ne znači samo po sebi da su prijavitelji nepravilnosti u potpunosti zaštićeni imajući u vidu ograničenja po pitanju područja primjene i vrste zaštite. Zaštita u javnom i privatnom sektoru je i dalje fragmentarna, pri čemu privatni sektor često nije uopšte obuhvaćen propisima. Drugo, zaštićeno prijavljivanje je u mnogim zemljama ograničeno na korupciju i zloupotrebu moći ostavljajući čitav niz pitanja izvan domena zaštite. Ovo drugo također pokreće pitanja pravne sigurnosti i ograničavanja slobode izražavanja.

Veliki broj zemalja zakone o zaštiti prijavitelja nepravilnosti donosi u kontekstu pokušaja unapređenja svojih instrumenata u borbi protiv korupcije. U brojnim zakonskim okvirima se konkretno govori o prijavljivanju korupcije ili se, na primjer, predviđa da prijavitelji nepravilnosti prijave podnose organima za borbu protiv korupcije. U nekim zemljama zaštita je konkretno ograničena na prijavljivanje korupcije. Na primjer, prva pravna odredba namijenjena zaštititi prijavitelja nepravilnosti u Austriji ikada donesena u januaru 2012. godine kao dopuna Zakona o javnoj službi radi zaštite zaposlenih u javnoj službi koji prijavljuju određena krivična djela svojim rukovodiocima ili Federalnoj agenciji za sprečavanje korupcije. Ova mjera je donesena kao odgovor na preporuke Grupe država Vijeća Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO).²¹

21 Vidi Blueprint for Free Speech, Change of Direction, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Austria (Dostupno online: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Austria%20-%20english.pdf>).

U okviru GRECO-ove ocjene opštih mjera borbe protiv korupcije koje se odnose na administraciju i javne službenike više od polovine članica GRECO-a, uključujući i „stare i nove demokratije“, je dobilo preporuku da uvedu mehanizam zaštite prijavitelja nepravilnosti koji u dobroj vjeri prijavljuju sumnje na korupciju i zaštite od negativnih posljedica.²²

Samo šačica država članica Vijeća Evrope ima posebnu zaštitu za prijavitelje nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou. Vrlo mali broj zemalja posebno obrađuje ovu problematiku u svojim zakonima, a samo par zemalja predviđa kanale prijavljivanja nezakonitih radnji kao što su dežurne telefonske linije, i to: Belgija, Bugarska, Danska, Italija, Španija, Švicarska i UK.²³ Te kanale prijavljivanja informacija često uspostavljaju ili ih vode NVO koje se bave tom problematikom, a ne lokalni/regionalni organi. Prema tome, iz pravne perspektive, kanali prijavljivanja na lokalnom i regionalnom nivou ili nisu regulisani ili ne postoje konkretna pravila o zaštićenom prijavljivanju.

2.2. Pregled različitih nacionalnih okvira

U skladu sa Principima i Obrazloženjem Vijeća Evrope o zaštiti prijavitelja nepravilnosti pri utvrđivanju da li postojeći propisi pružaju neophodnu zaštitu izuzetno su bitni sljedeći elementi: (i) definicija prijavitelja nepravilnosti/prijavljivanja nepravilnosti; (ii) materijalno područje primjene zakona (iii)

22 Christophe Speckbacher, The Protection of Whistleblowers in Light of GRECO's work, 20. mart 2009. (Dostupno online: <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>).

23 Vidi Transparency International Italia, Milan Introduces Protection for Public Sector Whistleblowers, Council Votes Protection and Promotion of Whistleblowing in the public interest, 19. juni 2013. (Dostupno online: https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sector_whistleblowers%20).

lično područje primjene zakona; (iv) normativni okvir; (v) predviđeni kanali prijavljivanja i davanja informacija; (vi) da li se prijaviteljima nepravilnosti garantuje povjerljivost; (vii) predviđeno postupanje po prijavama; te konačno (viii) predviđene mjere zaštite od odmazde i drugih rizika na poslu. Cilj ovog dijela izvještaja je da se pruži detaljniji pregled nacionalnih okvira radi boljeg upoznavanja sa važećim zakonima, kao i razlikama između pravnih okvira u oblasti zaštite prijavitelja nepravilnosti. Izabrane zemlje oslikavaju različitosti po pitanju postojanja i vrste zaštite prijavitelja nepravilnosti, ali je također dat i širi kontekst zemlje u kojoj se zakon primjenjuje. Glavni elementi kao i pitanja specifična za svaku zemlju ponaosob predstavljeni su u nastavku.

2.2.1. Albanija

Albanija je usvojila Zakon o prijavljivanju nepravilnosti i zaštiti prijavitelja nepravilnosti u junu 2016. godine.²⁴ To je prvi opsežniji pokušaj da se osigura zaštita prijaviteljima nepravilnosti u privatnom i javnom sektoru. Primjena zakona je predviđena u dvije faze: prvo u javnom sektoru od 1. oktobra 2016. godine, potom u privatnom sektoru od 1. jula 2017. godine.

Zakon daje definicije prijavljivanja nepravilnosti i prijavitelja nepravilnosti koje su u skladu sa međunarodnim najboljim praksama. Međutim, definicija prijavljivanja nepravilnosti je uglavnom usmjerena na prijavljivanje korupcije i ne uključuje druge vrste nezakonitih radnji. Dakle, iako je lično područje primjene ovog zakona široko pošto obuhvata zaposlene i u javnom i u privatnom sektoru, uključujući i one koji više nisu

²⁴ Vidi originalni izvor zakona na albanskom, dostupno online: <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/06/ligj-nr.-60-dt.-2.6.2016.pdf>

u radnom odnosu, njegovo materijalno područje primjene je ograničeno pošto je usmjeren samo na korupciju. Kada je riječ o prijavljivanju, zakonom predviđa uvođenje internih i vanjskih kanala prijavljivanja. Privatni subjekti sa više od 100 zaposlenih i javni subjekti sa više od 80 zaposlenih dužni su da osnuju interne službe za prijavljivanje. Ove službe su također zadužene za provođenje istraga po prijavama. Prijavitelji nepravilnosti mogu podnijeti prijave direktno „Visokom inspektoratu za prijavu i provjeru imovine i sukoba interesa“. Ovaj vid prijavljivanja je naročito predviđen u slučajevima kada privatni ili javni subjekt ne pokrene istragu, kada postoje sumnje u nepristrasnost subjekta ili u mogućnost uništavanja dokaza.

Zaštita prijavitelja nepravilnosti u Albaniji je uvedena u kontekstu drugih zakonskih mjera u oblasti borbe protiv korupcije. Zapravo, zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti ima za cilj da se isprave određeni uočeni nedostaci u primjeni „Zakona o saradnji javnosti u borbi protiv korupcije“. Ovaj drugi zakon reguliše prijavljivanje i evidentiranje koruptivnih praksi kroz promociju javnog učešća u prijavljivanju i zaštitu osoba koje prijavljuju koruptivne prakse u javnim organima.

S obzirom na to da je zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti prilično nedavno usvojen nedostaju podaci o njegovoj primjeni, naročito na lokalnom i regionalnom nivou. Ipak, u poređenju sa lokalnim iskustvima u primjeni zakona o suzbijanju korupcije, koji također predviđa prijavljivanje korupcije i nezakonitih radnji, može se primijetiti da je primjena prijavljivanja prilično nezadovoljavajuća. Naročito vrijedi pomenuti činjenicu da jedinice lokalne uprave nisu usvojile većinu antikorupcijskih mjera koje proizilaze iz zakonodavnog okvira te da nemaju

dovoljno stručnih kapaciteta za vršenje svojih nadležnosti i provođenje važećih zakona.²⁵

Pored toga, primjena zakona i usvajanje neophodnih podzakonskih akata na lokalnom i regionalnom nivou su predstavljali problem u Albaniji, kao što se vidi iz izvještaja Evropske komisije o napretku.²⁶ Stoga, ovo pokreće pitanja u vezi sa realizacijom zaštite prijavitelja nepravilnosti, mada u slučaju ovog zakonodavnog akta nisu predviđene dodatne mjere za implementaciju. Jednako zabrinjavajući, kada je riječ o primjeni, je i društveni kontekst za prijavitelje nepravilnosti u Albaniji. Naime, prijavljivanje nepravilnosti načelno uživa nizak stepen društvene podrške i ova praksa još uvijek nije redovna i uobičajena. Anketa provedena za Zapadni Balkan, uključujući Albaniju, pokazuje da samo trećina od više od 7.000 anketiranih u cijeloj regiji smatra da je prijavljivanje nepravilnosti prihvatljivo, a jedan od šest ispitanika smatra da prijavitelje nepravilnosti treba kazniti za njihove postupke.²⁷ Ovakvi društveni stavovi prema prijavljivanju nepravilnosti povezani su sa slabom funkcijom provjere od strane pravosuđa i opštim niskim stepenom povjerenja u javne

25 Institut za demokratiju i medijaciju, Challenges of local government units in the fight against corruption: An Assessment of the Anti-Corruption System in 20 municipalities of Albania (Dostupno online: http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report_Challenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf).

26 Vidi Evropska komisija, Evropska susjedska politika i pregovori o proširenju, Ključni dokumenti – Albanija (Dostupno online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?field_file_theme_tid%5b0%5d=96&field_file_country_tid%5b0%5d=79).

27 Vijeće za regionalnu saradnju, Public Attitudes to Whistleblowing in Southeast Europe – Data Analysis of Opinion Survey About Whistleblowing and the Protection of Whistleblowers, Izvještaj, 12. april 2017. (Dostupno online: <http://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe–data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-protection-of-whistleblowers>).

institucije, naročito kada je riječ o borbi protiv korupcije visokog profila, po pitanju izricanja neophodnih sankcija.²⁸

	Namjenski zakon: Zakon br. 60/2006 o prijavljivanju nepravilnosti i zaštiti prijavitelja nepravilnosti
Zakoni koji garantuju zaštitu prijaviteljima nepravilnosti	Ostali relevantni zakoni ²⁹ : <ul style="list-style-type: none">▶ Zakon „o saradnji javnosti u borbi protiv korupcije“▶ Zakon o radu, koji je izmijenjen 2008. kako bi se propisala zaštita zaposlenih koji prijavljuju korupciju od neopravdanih sankcija;▶ Zakon o državnim službenicima, kojim se državnim službenicima daje pravo da ne izvrše protivpravni nalog, ali im se ne garantuje zaštita od odmazde ukoliko to i urade;▶ Zakon o sprečavanju sukoba interesa, koji omogućava prijavljivanje državnim regulatorima ili putem vanjskih kanala kao što su mediji; i▶ Zakon o upravnom postupku, koji omogućava svakome da se žali na bilo koji upravni akt, a državnim službenicima daje pravo da traže opoziv ili izmjenu nekog akta.

28 Konard-Adenauer-Stiftung e.V., Whistleblowers Protection in Albania: An Assessment of the Legislation and Practice, 15. novembar 2013. (Dostupno online: http://www.kas.de/wf/doc/kas_11294-1442-1-30.pdf?131119092415).

29 Arjan Dyrnishi, Elira Hroni, Egest Gjokutaj, Institut za demokratiju i madijaciju, Whistleblowers protection in Albania: An Assessment of the legislation and practice, novembar 2013. (Dostupno online: http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistleblowers_final_tetor-nentor_2013_anglisht.pdf).

2.2.2. Belgija

Pravna zaštita za prijavitelje nepravilnosti na saveznom nivou u Belgiji je stupila na snagu 4. aprila 2014.³⁰ Belgija je prva zemlja u kojoj je zaštita prijavitelja nepravilnosti na regionalnom nivou uvedena prije zaštite na nacionalnom nivou. Odredbe o zaštiti prijavitelja nepravilnosti postoje od 2004. godine u flamanskoj upravi gdje Ombudsman vrši funkciju eksternog kanala za komunikaciju i zaštite za one koji ne mogu podnijeti prijavu na radnom mjestu. Flamanski parlament je dodatno ojačao ove odredbe donošenjem uredbe iz 2012.³¹ Postupak zaštite prijavitelja nepravilnosti je također propisan u uredbi Ombudsmana iz 1998. koja je nedavno produžena 2014. godine.³²

Kada je riječ o kanalima prijavljivanja, zaposleni koji žele prijaviti nezakonite radnje se mogu obratiti različitim kanalima i ovlaštenim kontakt osobama, kao što su njihovi nadređeni, „Audit Vlaanderen“ (služba za internu reviziju flamanskih državnih organa) i „Spreekbuis“. Ovo drugo tijelo je centralna kontakt tačka koju su uspostavile flamanske vlasti, ali ona

30 Vidi originalni izvor ovog zakona (Dostupno online: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506).

31 Vidi originalni izvor ovog zakona (Dostupno online: http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html). Vidi također Evropska komisija, Izvještaj EU o suzbijanju korupcije za Belgiju za 2014. godinu (Dostupno online: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_belgium_chapter_en.pdf).

32 Kristien Verbraeken, The Flemish Government's central point of contact for integrity and wellbeing at work – Committing to Effective Whistleblower Protection, Organizacija za ekonomski razvoj i saradnju, 16. mart 2016. godine (Dostupno online: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4216061ec009.pdf?expires=1511899895&id=id&accname=ocid177380&checksum=9913F5A03417A3D7A4E0845D97C70204>).

djeluje kao nezavisna centralna tačka i bavi se pitanjima integriteta i dobrobiti zaposlenih. „Spreekbuis“ vode „obučeni profesionalci i stručnjaci koji znaju kako postupati sa izrazito emotivnim pozivima i porukama koje primaju“.³³ Pored „Spreekbuisa“, postoji i pozivni centar 1700 kojeg građani mogu pozvati da prijave postupanje flamanskih organa. Na primjer, u 2017. godini pozivni centar 1700 je primio 1.042.708 poziva, e-mailova i čet poruka.³⁴

2.2.3. Češka Republika

U Češkoj Republici na zaštitu prijavitelja nepravilnosti se gleda kao na bitan instrument u opštem programu borbe protiv korupcije zasnovanom na Državnoj politici suzbijanja korupcije i Planu djelovanja iz 2015. kao značajnim strateškim dokumentima. Zakonodavstvom je međutim predviđena samo djelimična zaštita pošto pokušaji donošenja posebnog zakona nisu bili uspješni. U periodu 2007-2010. Ministarstvo unutrašnjih poslova je, u saradnji sa organizacijom Transparency International Češka, iniciralo rad na uvođenju zaštite prijavitelja nepravilnosti. Međutim, saopšteno je sljedeće:

„Zbog poteškoća u pravljenju razlike između specijalizovane prirode savjeta neophodnih za neku liniju za prijavljivanje nepravilnosti i opštih pravnih usluga u okviru pravila javnih nabavki od ove usluge se u potpunosti odustalo.“³⁵

33 Ibid, strana 134.

34 Ibid, strana 137.

35 Anna Myers & Petr Leyer, Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, 2015, strana 30.

Godine 2014. osnovan je Državni odbor za borbu protiv korupcije zadužen za koordinaciju i pružanje savjetodavnih usluga po ovom pitanju. Od 2013. godine bilo je različitih prijedloga zakona i rasprava, a novi prijedlog je u pripremi od 2015.³⁶, međutim poseban zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti nije još donesen. Kada je riječ o javnom sektoru, Zakon o državnoj službi iz 2014. godine štiti zaposlene koji prijavljuju nezakonite radnje. Podzakonski akt je stupio na snagu 2015. godine i njime je propisana obaveza svakog ministarstva da postavi kutije u koje državni službenici koji žele prijaviti neke nezakonite radnje mogu ubaciti svoje prijave.³⁷

Pored Zakona o državnoj službi, odredbe koje nude barem neki vid djelimične zaštite mogu se naći i u Zakonu o radu, Zakonu o upravnom postupku i Krivičnom zakonu. Što se tiče Zakona o državnoj službi, on predviđa pravnu zaštitu i anonimnost državnim službenicima koji prijavljuju slučajeve korupcije ili nezakonite radnje svojih kolega iz državne službe. Međutim, državni službenici imaju i „obavezu ćutanja“ te nije jasno kako se ta obaveza uklapa sa zaštitom prijavitelja nepravilnosti i to je, između ostalog, i razlog zbog čega u praksi veoma mali broj državnih službenika prijavljuje nezakonite radnje³⁸, ili u slučaju kada i podnesu prijavu, kako je pokazala jedna skorašnja studija provedena u Češkoj Republici i još četiri zemlje, uključujući Poljsku, Slovačku, Mađarsku i Estoniju, zbog loše institucionalne podrške primorani su

36 Ibid.

37 Uredba Vlade br. 145/2015 Coll., o mjerama vezanim za prijavljivanje sumnji na nezakonito ponašanje u javnoj službi.

38 Frank Bold, Briefing on Implementation of Civil Service Act, Češka Republika, 1. oktobar 2015, strana 6 (Dostupno online: http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf)

tražiti druge načine prijavljivanja, štetnog, neetičkog ili nezakonitog ponašanja.³⁹

Ne postoji institucionalizovano tijelo zaduženo za postupanje po prijavama prijavitelja nepravilnosti na državnom nivou, kao ni na lokalnom i regionalnom nivou. Diskusije oko osnivanja institucionalizovanog tijela, sličnog onom u Holandiji, vođene su uporedo sa debatama o zakonodavstvu za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, ali najnovije istraživanje pokazuje da takvo tijelo još uvijek nije osnovano. U tom vakuumu, Transparency International Češka je 2005. godine osnovao Centar za pravno savjetovanje čija je svrha da pruža besplatne pravne savjete prijaviteljima nepravilnosti, ali i svjedocima koruptivnih praksi.

2.2.4. Estonija

Estonija nema namjensku zaštitu prijavitelja nepravilnosti, ali je ratifikovala međunarodne instrumente koji propisuju neki vid zaštite u slučaju prijavljivanja kao što su Krivičnopravna konvencija o korupciji i Građanskopravna konvencija. Estonija je također potpisnica Konvencije UN-a o suzbijanju korupcije, Konvencije OECD-a o borbi protiv podmićivanja.

Estonija je 2013. godine usvojila Zakon o suzbijanju korupcije kojim je predviđena zaštita zaposlenih u javnom sektoru koji prijavljuju korupciju.⁴⁰ Ovaj zakon obavezuje zaposlene u

39 Vidi Anna Myers & Petr Leyer, Concept Paper: Possible functions of a Whistle-blower Centre in the Czech Republic, Project to Strengthen anti-corruption and anti-money laundering systems in the Czech Republic (Dostupno online: <https://rm.coe.int/16806d11e5>). Vidi također Frankova, L and L. Petrokova (2014) About Us With Us: Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries. Oživení: Czech Republic.

40 Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection Laws (Available online: <https://blueprintforreespeech.net/whistleblowing-laws-map>).

javnom sektoru da prijave korupciju, neetičko ili nezakonito postupanje i propisuje niz disciplinskih mjera u slučaju neispunjavanja ove obaveze.⁴¹ Međutim, ovo je izgleda jedini vid zaštite, a privatni sektor nije obuhvaćen, iako je navedeno da će javni službenici koji prijavljuju slučajeve u privatnom sektoru imati pravo na zaštitu.⁴² Premda je Zakonom o ugovoru o radu zabranjeno nepravično otpuštanje, nije jasno da li se u slučaju prijavljivanja nepravilnosti može pozvati na ovaj vid zaštite.

U okviru nedavno provedenog istraživanja također je analizirana praksa prijavljivanja u Estoniji. Rezultati studije u okviru koje je intervjuisano 40 prijavitelja nepravilnosti su zabrinjavajući. Od ukupnog broja prijava u oko 80% slučajeva je provedena istraga, a samo 30% tih istraga je zaključeno ili rezultiralo nekom disciplinskom mjerom.⁴³ Drugi bitan aspekt je i činjenica da su svi intervjuisani prijavitelji nepravilnosti željeli ostati anonimni iz straha od negativnih posljedica u slučaju da njihov identitet bude otkriven. Taj strah je opravdan imajući u vidu da šira javnost u Estoniji ima negativan stav prema prijavljivanju nepravilnosti te da prevladava mišljenje da probleme treba rješavati u okviru organizacije ili institucije.⁴⁴ Zapravo, ovdje se ne radi samo o percepci-

41 Vidi Transparency International Estonija, Country Report, Whistleblower Protection Assessment Report on Estonia, 2009 (Dostupno online: http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency_estonia.pdf).

42 Blueprint for Free Speech, A Change of Direction, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Estonia (Dostupno online: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Estonia%20-%20english.pdf>).

43 Lenka Franková, About Us With Us, Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries, 2016 (Dostupno online: https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf).

44 Ibid, strana 15.

jama u društvu ili društvenom pritisku nego je prilično alarmantna činjenica da je, prema dostupnim podacima, jedan o prijavitelja nepravilnosti ostao bez posla.⁴⁵ Na primjer, u jednom lokalnom slučaju prijavljivanja nepravilnosti u vezi sa zloupotrebom imovine grada i javnim nabavkama u gradu Narva sva tri prijavitelja nepravilnosti su izgubila posao. Ustvari, čitav jedan odjel u lokalnoj upravi je rasformiran zbog prijavljivanja.

2.2.5. Francuska

Francuska ima novi zakon koji predviđa zaštitu prijavitelja nepravilnosti koji je usvojen krajem 2016. godine, a poznat je kao Sapin II.⁴⁶ Ne radi se o zakonu koji se bavi isključivo zaštitom prijavitelja nepravilnosti, ali su njime propisane vrste prijavljivanja i problematika koju prijavitelji nepravilnosti mogu prijavljivati. Treba napomenuti da je ovaj zakon donesen nakon međunarodnih kritika stava Francuske prema suzbijanju korupcije koji je doživljen kao „stav nemiješanja“.⁴⁷ Također je istaknuto da su, u vrijeme inicijalnih debata o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u Francuskoj 2005. godine, brojni sindikati zaštitu prijavitelja nepravilnosti doživljavali kao „egzogenu“ i kao sistem pod uticajem SAD-a preko Zakona Sarbanes Oxley (SOX, 2002) koji ide na štetu sindikata i pogoduje investitorima.⁴⁸

45 Ibid, strana 19.

46 Vidi originalni izvor zakona na francuskom jeziku, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616>

47 Vidi Susrut A. Carpenter, Patrick Hannon, George A. Stambulidis, New French Anti-Corruption Law: Companies Doing Business in France Must Beware, 22 November 2016 (Dostupno online: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bab97afd-83bb-40be-bdc7-39aaec08f797>).

48 Nicole-Marie Meyer, Christophe Speckbacher, Katharina Wegmann and Marc Le

Prije donošenja Zakona Sapin II odredbe o zaštiti prijavitelja nepravilnosti bile su rasute u različitim zakonima. Pravna zaštita garantovana je prijaviteljima nepravilnosti koji prijavljuju diskriminaciju, uznemiravanje, korupciju, ozbiljno ugrožavanje javnog zdravlja ili životne sredine, kao i u krivičnim stvarima⁴⁹. Dakle, cilj Zakona Sapin II je da se standardizuje raniji fragmentirani pravni okvir za zaštitu prijavitelja različitih vrsta nepravilnosti od javnog značaja. Međutim, područje primjene Zakona Sapin II nije sveobuhvatno i postoje zamjerke da njime nije obuhvaćeno prijavljivanje informacija medicinske prirode, zaštićenih informacija ili obavještajnih podataka/informacija koji se tiču državne sigurnosti. Ova zaštita tajnosti u pitanjima sigurnosti se ističe kao ozbiljan nedostatak ovog zakona, naročito pošto se njime kriminalizuje odmazda protiv prijavitelja nepravilnosti⁵⁰, ali istovremeno odavanje državnih tajni može predstavljati krivično djelo. Dakle, Zakonom Sapin II nisu riješene nejasnoće u vezi sa posljedicama i vidovima zaštite koji se garantuju prijaviteljima nepravilnosti.

Kada je riječ o području primjene zaštite, Zakonom Sapin II zaštita prijavitelja nepravilnosti je proširena na svaku „nepriistrasnu“ osobu koja u dobroj vjeri prijavi kršenje zakona svom poslodavcu ili nadležnim pravosudnim odnosno upravnim organima. Stručnjaci su također kritikovali kanale

Menestrel, Towards effective protection for whistleblowers; making whistleblowing work with and beyond the Council of Europe, Recommendation on the Protection of whistleblowers. How could France implement the Council of Europe's principles concerning the protection of whistleblowers?, *La Revue des droits de l'homme*, oktobar 2016.

49 Sophie Pélicier-Loevenruck, Decrypting the New Whistleblower Law in France, 24. maj 2017. (Dostupno online: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1d511e5e-ffe4-4543-93f7-61ed49e1b30f>).

50 Vidi supra note 49.

prijavljivanja pošto zakon propisuje da se kršenje zakona prvo prijavljuje direktno ili indirektno nadređenom, a u slučaju da se po prijavi ne postupi (ili u slučaju ozbiljne i neposredne opasnosti, odnosno rizika od nepopravljive štete), prijavu je moguće podnijeti pravosudnom ili upravnom organu, odnosno strukovnom udruženju; a u krajnjem slučaju, prijava se može podnijeti i medijima.

Ono što je značajno jeste da identitet prijavitelja nepravilnosti ostaje povjerljiv, a ta povjerljivosti je dodatno zaštićena odredbom kojom se propisuje da se otkrivanje identiteta bez pristanka kažnjava novčanom kaznom u iznosu do 30.000 EUR. Ovakav stepen zaštite povjerljivosti je opravdan imajući u vidu da za ostvarivanje prava na zaštitu osoba prvo mora nezakonite radnje ili kršenje prijaviti svom nadređenom. Za razliku od brojnih drugih zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Zakon Sapin II također predviđa kaznu zatvora u trajanju od godinu dana i novčanu kaznu u iznosu do 15.000 EUR u slučaju odmazde protiv prijavitelja nepravilnosti ili pokušaja sprečavanja podnošenja prijave.

Pored javnog sektora, Zakon Sapin II predviđa i zaštitu u privatnom sektoru te propisuje obavezu preduzeća da donesu interne propise za zaštitu prijavitelja nepravilnosti. Konkretno, preduzeća sa preko 500 zaposlenih i prometom od minimalno 100 miliona EUR moraju donijeti politike i procedure kojima se garantuje poštovanje ovog zakona. Uredbom br. 2017-564 iz aprila 2017. godine utvrđene su dodatne smjernice za primjenu zakona i njom je propisano da poslodavci moraju odrediti odgovarajući pravni instrument za prijavljivanje sumnji, ali ne postoji obaveza uvođenja dežurne telefonske linije ili druge vrste elektronskog načina prijavljivanja.

2.2.6. Njemačka

U Njemačkoj ne postoji opšti zakon kojim se garantuje zaštita prijavitelja nepravilnosti u svim sektorima. Prijedlozi zaštite iz 2013. godine su odbačeni pošto je vlada smatrala da su postojeći fragmentirani propisi dovoljni. Od tada nije bilo rasprava o eventualnom donošenju posebnog zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, iako organizacije civilnog društva i dalje rade na tome i pokušavaju da proguraju zakon kojim bi se ova problematika regulisala.

Drugim kompletom odredbi iz Ustavnog zakona Njemačke garantovana je sloboda savjesti, sloboda informisanja i izražavanja, pravo na žalbe, uključujući pravo na upućivanje zahtjeva ili pritužbi državnim agencijama te pravo na prijavljivanje krivičnih djela. Prema tome, osnovni pravni okvir u Njemačkoj definiše parametre koji osiguravaju opštu zaštitu u slučaju prijavljivanja.

Sekundarnim zakonodavstvom su također propisane neke odredbe koje predviđaju zaštitu. U julu 2016. godine donesen je novi zakon o Federalnom tijelu za finansijski nadzor u cilju zaštite prijavitelja nepravilnosti. Svako može putem online portala pružiti informacije o kršenju propisa koji su pod nadzorom Federalnog tijela za finansijski nadzor. Ono što je bitno jeste da se te informacije mogu dostaviti anonimno, a ako to nije slučaj, Federalno tijelo za finansijski nadzor ima obavezu zaštite identiteta osobe koja podnosi prijavu. Osobe koje podnose prijavu ovom finansijskom organu nisu zaštićene od odmazde, otpuštanja ili uznemiravanja. U stvari, glavna zaštita jeste povjerljivost identiteta prijavitelja čime se onemogućava da on bude izložen negativnim ličnim posljedicama.

Potreba za ovakvim zakonom javila se nakon nekoliko slučajeva novčanih kazni izrečenih njemačkim preduzećima i organima zbog nepostupanja po prijavama nepravilnosti. Naime, Deutsche Bank je morala platiti novčanu kaznu u iznosu od 52,6 miliona EUR Komisiji za vrijednosne papire i berzu SAD-a nakon što su bivši zaposlenici prijavili da je ova institucija investitore dovela u zabludu preuveličavajući vrijednost svog portfolija finansijskih derivata tokom finansijske krize. Slično tome, 2013. godine Gary DeDilectis je tužio Deutsche Bank u SAD zato što je dobio otkaz pošto je otkrio da je Deutsche Bank klijentima naplaćivala veće naknade bez prethodnog obavještenja.⁵¹

Drugi zakon koji predviđa neku vrstu zaštite je Zakon o zaštiti zaposlenja koji se ne bavi posebno prijaviteljima nepravilnosti, ali reguliše nepravično otpuštanje.⁵² Pored toga, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima, javni službenici su posebno zaštićeni kada prijavljuju nepravilnosti, ali samo kada se radi o korupciji.⁵³

Sudska praksa u Njemačkoj je također bitan izvor prava u oblasti zaštite prijavitelja nepravilnosti, iako ona nije u potpunosti dosljedna. Federalni ustavni sud je u jednoj odluci iz 2001. godine zaključio da otpuštanje zaposlenog predstavlja kršenje osnovne opšte slobode djelovanja i principa vladavine prava ukoliko se zaposleni otpušta zato što se pojavio

51 Ben Knight, Deutsche Welle, Germany sets up banking whistleblower portal, 4. januar 2017. (Dostupno online: <http://www.dw.com/en/germany-sets-up-banking-whistleblower-portal/a-37005663>).

52 Kompletan tekst zakona (na njemačkom jeziku): <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/BJNR004990951.html>

53 Izvještaj o pravnoj situaciji u Njemačkoj (na njemačkom jeziku, dostupno online: <http://www.dgb.de/presse/++co++e6fb1f4c-8e05-11e5-bf89-52540023ef1a>).

u svojstvu svjedoka javnog tužioca i time nije uradio ništa drugo do ispunio svoju građansku dužnost.⁵⁴ Sud je nadalje zaključio da bi takvo otpuštanje također predstavljalo kršenje zakona i u slučaju dobrovoljnog obavještanja agencija za provođenje zakona, barem u slučaju ako je prijavitelj nepravilnosti postupao u dobroj volji sumnjajući u postojanje krivičnog djela koje je izvršio, na primjer, njegov poslodavac.⁵⁵ Međutim, eksperti ističu da je nekim kasnijim presudama iz 2003. i 2006. godine Federalni sud za sporove iz radnog odnosa zaključio da zaposleni mora prijavu prvo podnijeti interno i u slučaju propusta da se to prijavi prvo interno, u protivnom otpuštanje bi bilo zakonito, osim izuzetno, ako je interno pojašnjenje neosnovano. Dakle, ova posljednja odredba i načelo su nejasni i prijaviteljima nepravilnosti ne garantuju sigurnost. Situacija je takva da stav pravosuđa o tome kada je eksterno prijavljivanje prihvatljivo varira od slučaja do slučaja.

2.2.7. Mađarska

Mađarska ima poseban zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti donesen 2014.⁵⁶ Ovim zakonom zabranjuje se odmazda protiv prijavitelja nepravilnosti u privatnom i javnom sektoru koji prijavljuju neetičko ili nezakonito postupanje koje se odnosi na razmjenu javnog novca ili dobara. Ono što je

54 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 02. Juli 2001 - 1 BvR 2049/00 - Rn. (1-24) (Dostupno online: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702_1bvr204900.html).

55 Guido Strack, Whistleblowing in Germany; https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Germany.pdf

56 Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Hungary (Dostupno online: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf>).

važno jeste da se ovaj zakon primjenjuje na organe vlasti na državnom i lokalnom nivou te da se njime uvodi elektronski sistem prijavljivanja nepravilnosti kojeg vodi komesar za osnovna prava.⁵⁷ Kada je riječ o privatnom sektoru, preduzeća mogu uvesti interni sistem prijavljivanja, ali nisu obavezna da to i urade. Ako preduzeće ipak odluči da uvede sistem prijavljivanja nepravilnosti, onda to mora biti urađeno u skladu sa zahtjevima propisanim ovim zakonom. Nema podataka o tome da li preduzeća u Mađarskoj uvode ovaj sistem i, u slučaju da to čine, da li su ti sistemi zaista u skladu sa ovim zakonom.

Što se tiče postupka prijavljivanja, svaki zaposleni može putem sistema podnijeti prijavu bilo pod svojim imenom ili anonimno, međutim, poslodavci nisu dužni provoditi istragu po anonimnim prijavama.⁵⁸ Zaposleni koji podnosi prijavu mora eksplicitno izjaviti da pri podnošenju prijave postupa u dobroj vjeri. Postoji obaveza obavještanja zaposlenog koji je podnio prijavu o rezultatima istrage i mjerama preduzetim u cilju rješavanja prijavljenih nezakonitih radnji.

Međutim, djelotvornost ovog zakona u praksi bi se mogla dovesti u pitanje zbog društvenih stavova o prijavljivanju nepravilnosti. Prema podacima iz jedne studije koju je provela organizacija Transparency International Mađarska 70% Mađara ne bi prijavilo korupciju pošto prevladava uvjerenje

57 Zoltan Hegymegi-Barakonyi, New whistleblowing legislation in Hungary, 9. juni 2014. (Dostupno online: <https://globalcompliancenews.com/new-whistleblowing-regulation-in-hungary/>).

58 Tamás Balázs, Whistleblowing – legal situation in Hungary (Dostupno online: <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-hungary/>).

da ništa ne bi bilo preduzeto po tom pitanju, a prisutan je i strah od odmazde.⁵⁹

2.2.8. Nizozemska

Odredbe o zaštiti prijavitelja nepravilnosti su na snazi u javnom sektoru od 2009. Iako privatni sektor po tom pitanju nije regulisan zakonom, sindikati su zajedno sa poslodavcima donijeli Kodeks postupanja kojim se reguliše postupanje poslodavaca i zaposlenih.⁶⁰ Pored toga, u oktobru 2012. otvoren je Savjetodavni centar za prijavitelje nepravilnosti – (*Adviespunt Klokkenluiders*) – sa zadatkom da pruža nezavisne pravne savjete i služi kao stručno tijelo za donošenje politika, koji je osnovan uredbom sa privremenim dejstvom.

Evaluacija rada *Adviespunt Klokkenluidersa* je izvršena sredinom 2014. godine, a donesene su i izmjene zakona kojim se osniva Dom prijavitelja nepravilnosti (*Huis voor Klokkenluiders*), koji sada ima trajnu pravnu osnovu. Dom prijavitelja nepravilnosti ima tri glavne funkcije: pružanje savjeta, provođenje istraga i provođenje istraživanja.⁶¹ Ovo tijelo služi kao vrlo bitan primjer zemlje koja ulaže ozbiljne napore u cilju pružanja podrške prijaviteljima nepravilnosti, i to ne samo u vidu pravnih instrumenata nego i kroz posebna tijela koja imaju kapacitete i stručnost za ozbiljno bavljenje prijavljivanjem nepravilnosti. Međutim, Dom prijavitelja nepravilnosti je

59 Transparency International Mađarska, 'Hungarians say our country is corrupt, and the situation is getting worse, 8. juli 2013. (Dostupno online: <https://transparency.hu/en/news/a-magyarok-szerint-korrupt-az-orszagunk-es-a-helyzet-romlik/>).

60 Stichting Van de Arbeid (2010) Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies. Publikacija br.1/10, 3. mart 2010, Nizozemska (prevod ažuriran u avgustu 2012. godine, Dostupno na: http://www.stvda.nl/en/~/_media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829_en.ashx).

61 Vidi detaljnije na: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/>

u praksi ostao uglavnom neaktivan i nije poslužio kao predvodnik u garantovanju zaštite i podrške, što je bila njegova svrha.

Druga značajna karakteristika sistema prijavljivanja u Nizozemskoj je ta da on podstiče povjerljivost. Kada se neko obrati Domu prijavitelja nepravilnosti, on ne krši pravila lojalnosti svom poslodavcu, mada postoje određeni izuzeci kada je riječ o pitanjima državne sigurnosti i dužnosti čuvanja poslovne tajne.⁶² U izvještajima za 2015. godinu se, na primjer, navodi da je 85% prijavitelja nepravilnosti koji su podnijeli prijavu doživjelo negativne posljedice.⁶³

2.2.9. Norveška

Norveška ima jaku zaštitu prijavitelja nepravilnosti, sa jednom od najnaprednijih praksi prijavljivanja nepravilnosti i visokom djelotvornošću u postupanju po podnesenim prijavama.⁶⁴ Godine 2004. donesene su izmjene i dopune Ustava Norveške radi jačanja prava na slobodu izražavanja, uključujući pravo slobodnog obraćanja upravi. Svako legitimno ograničenje tog prava mora biti propisano zakonom i opravdano.

62 Anna Myers & Petr Leyer, Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, 2015, strana 19.

63 Advice and Referral Centre, Annual Report 'Honouring Courage' 2015 (Dostupno online: https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_JV.pdf).

64 Marit Skivenes, Sissel Trygstad, Explaining whistleblowing processes in the Norwegian labour market: Between individual power resources and institutional arrangements, *Economic and Industrial Democracy*, tom 38, izdanje 1, str. 119 – 143, 2015; Skivenes, M, Trygstad, SC (2010) When whistleblowing works: The Norwegian case. *Human Relations* 63(7): 1071–1097.

Na nivou sekundarnog zakonodavstva, Dio 2 Zakona o radnom okruženju (iz 2005, izmijenjen 2015)⁶⁵ garantuje zaštitu prijaviteljima nepravilnosti u javnom i privatnom sektoru od odmazde i predviđa kompenzaciju. Od marta 2017. godine zaštita prijavitelja nepravilnosti je dodatno unaprijeđena kroz Zakon o radnom okruženju pošto su zaštitom prijavitelja nepravilnosti obuhvaćeni i radnici po ugovoru.⁶⁶ Pored toga, preduzeća sa deset i više zaposlenih imaju obavezu pripreme obavještenja. Ovim zakonom je također predviđeno prošireno regulisanje povjerljivosti sa ciljem unapređenja sigurnosti pri obavještanju javnih organa. Neki eksperti, međutim, ističu par nedostataka u zaštiti prijavitelja nepravilnosti u Norveškoj, kao što je nepostojanje definicije „prijavljivanja nepravilnosti“ u zakonu te nespominjanje vanjskih kanala prijavljivanja. Ipak, empirijske studije pokazuju da Norveška načelno garantuje siguran ambijent za prijavljivanje te da bi prijavitelji nepravilnosti, ako treba, ponovo podnijeli prijave.

2.2.10. Poljska

Podrška zaštiti prijavitelja nepravilnosti je u porastu u Poljskoj, a u jednoj studiji iz 2016. godine koja je obuhvatila sindikate i poslodavce u privatnom i javnom sektoru zaključeno je da se na mehanizme prijavljivanja gleda pozitivno kao na djelotvoran način internog upravljanja rizikom.⁶⁷ Rasprave o zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u Poljskoj su u toku,

65 Blueprint for Free Speech, Norway – Whistleblower Protection (Dostupno online: <https://blueprintforfreespeech.net/document/norway>).

66 Pieter Wijnen, Strengthening protection of whistleblowers, 31. mart 2017. (Dostupno online: <http://norwaytoday.info/finance/strengthening-protection-whistleblowers/>).

67 G. Makowski, & M. Waszak, The Act on whistleblower protection: The need for and the prospects of its introduction in Poland, Stefan Batory Foundation: Warsaw, 2016, strana 4.

a u novembru 2017. godine ministar za specijalne službe je podnio prijedlog zakona. Poglavlje 9 ovog prijedloga zakona posvećeno je pravilima i postupcima zaštite prijavitelja nepravilnosti, a po prvi put u Poljskoj daje se i definicija prijavitelja nepravilnosti kao „svakoga ko vjerodostojno prijavljuje sumnje na krivično djelo ili djela“.

Međutim, aktivne NVO smatraju da je ovaj prijedlog vrlo problematičan pošto se status prijavitelja nepravilnosti ograničava samo na osobe koje prijavljuju sumnje na korupciju organima za provođenje zakona i, što je još važnije, što status prijavitelja nepravilnosti dodjeljuje tužilac. Ako tužilac odluči da osobi koja podnosi prijavu ne dodijeli taj status, zaštita se ne garantuje i nema prava na žalbu. Predloženi zakon također ima vrlo ograničeno materijalno područje primjene pošto se njime ne garantuje zaštita osobama koje razotkrivaju prijetnje koje nisu okvalifikovane kao krivična djela.

Eksperti također ističu da predloženi zakon „podriva povjerenje javnosti i agencijama za provođenje zakona omogućava nadzor poslodavaca što predstavlja kršenje principa društvenog suživota i prava na poslovanje“.⁶⁸ Brojne organizacije su kritikovale ovaj prijedlog. Transparency International istakao da predloženi zakon znatno ograničava zaštitu prijavitelja nepravilnosti kako u javnom tako i u privatnom sektoru.⁶⁹

68 Citizens Observatory, Main Challenges Regarding the Draft Law on 'Transparency' in the Public Life, 30. oktobar 2017, (Dostupno online: http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci_g%C5%82%C3%B3wne-problemy_EN_03112017.pdf).

69 Sekretarijat Transparency International, Prijedlog zakona o „transparentnosti“ u Poljskoj treba ponovo razmotriti i izmijeniti, 3. novembar 2017. (Dostupno online: https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised).

Međunarodna mreža prijavitelja nepravilnosti se direktno obratila vladi Poljske i istakla da ove odredbe nisu u skladu sa najboljim međunarodnim standardima, uključujući i najnoviju odluku Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (PSVE) i Preporuku za unapređenje zaštite prijavitelja nepravilnosti iz 2015. godine, praksu Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 10 Evropske povelje o ljudskim pravima te Preporuku CM/Rec(2014)7 Vijeća Evrope od 30. aprila 2014. o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

2.2.11. Švicarska

Švicarska ne garantuje posebnu zaštitu prijaviteljima nepravilnosti,⁷⁰ a okarakterisana je i kao „klizav teren“ za prijavitelje nepravilnosti⁷¹ pošto u njoj sjedište imaju brojne multinacionalne kompanije. Prijedlog iz 2013. godine dio je rasprava koje su u toku, ali do novembra 2017. godine zakon nije usvojen.⁷²

Od 2011. godine, članom 22a(5) „Federalnog zakona o osoblju“⁷³ garantuje se zaštita zaposlenima u federalnoj vladi od sankcionisanja na radu u slučaju prijavljivanja „nepravilnosti“, a članom 34c predviđena je kompenzacija u slučaju otpuštanja s posla. Federalni zakon o osoblju ne primjenjuje

70 Izvještaj OECD-a, Committing to Effective Whistleblower Protection, 16. mart 2016, strana 185 (Dostupno online: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>).

71 The Economist, Whistleblowing in Switzerland: Rough Terrain – Two court cases illustrate the struggles of employees who allege wrongdoing, 5. decembar 2015 (Dostupno online: <https://www.economist.com/news/business/21679456-two-court-cases-illustrate-struggles-employees-who-allege-wrongdoing-rough-terrain>).

72 Andreas D. Länzlinger & Roman Huber, Whistleblowing in Switzerland, 3. avgust 2017. (Dostupno online: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6d5174ef-67d7-4cc2-97da-0cf77c649912>).

73 Kompletan tekst zakona (na njemačkom jeziku, dostupno online: http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1_000.htm).

se na regionalnom ili lokalnom nivou. Od 2003. godine osoblje federalne uprave ima mogućnost da sumnje na nepravilnosti, uključujući one vezane za korupciju, prijavi nezavisnom državnom tijelu: Federalnom uredu za reviziju (FAO). FAO je vrhovno tijelo za finansijski nadzor u Švicarskoj koje je, premda službeno u sastavu Federalnog ministarstva finansija, nezavisno i radi isključivo u skladu sa Ustavom i zakonom.

Što se tiče kanala prijavljivanja, prijavitelji nepravilnosti mogu prijavu podnijeti tužilaštvu ili nadređenom ili FAO-u. Zakonom nije propisan redoslijed tako da zaposleni sami mogu odlučiti koji od ovih kanala će izabrati. Bitan aspekt za regionalnu upravu je to što se sistem prijavljivanja nepravilnosti u Švicarskoj smatra decentralizovanim. Različiti kantoni imaju svoja tijela za prijavljivanje, stručnjaci u oblasti borbe protiv korupcije ističu vrijednost tog sistema. Dakle, uspostavljanje centralizovanog tijela za prijavljivanje ne smatra se bitnim za zaštitu prijavitelja nepravilnosti u Švicarskoj.

2.2.11. Zajedničke karakteristike i nedostaci analiziranih nacionalnih zakona

Zakoni o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u većini analiziranih zemalja doneseni su zbog problema sa korupcijom te poziva međunarodne zajednice, naročito GRECO-a, na usvajanje mjera za rješavanje ovog pitanja. Argumentacija za zaštitu se posmatra kao uvođenje zaštićenog prijavljivanja kao mjere suzbijanja korupcije, a područje primjene zaštite je konkretno ograničeno na korupciju. Složena priroda prijavljivanja nepravilnosti, a posebno činjenica da se radi o praktičnoj manifestaciji slobode izražavanja, što je također prepoznato i sudskoj praksi ESLJP, često izostaje. To stvara zabrinutost u pogledu ograničenja koje postojeći zakoni

stvaraju po pitanju zaštite slobode izražavanja pri prijavljivanju nezakonitih radnji.

Iz pravne perspektive, u analiziranim zemljama je uglavnom zanemarena zaštita na lokalnom ili regionalnom nivou. Pored toga, zemlje nisu dovoljno radile na tome da se na lokalnom i regionalnom nivou donesu dodatni neophodni propisi ako je zaštita propisana na državnom nivou. Često izostaju neophodni podzakonski akti neophodni za primjenu državnih propisa pa je djelotvornost državnih propisa na lokalnom i regionalnom nivou upitna.

Neki od analiziranih zakona ne daju definiciju „prijavlivanja nepravilnosti“ i „prijavitelja nepravilnosti“. Kada je riječ o ličnom području primjene, većina zakona je ograničena na zaposlene u javnom sektoru, a što se tiče materijalnog područja primjene, glavni fokus - ako ne i jedini - je na korupciji. Kanali prijavljivanja također nisu jasno definisani u svim analiziranim zakonima, a neki od zakona propisuju obavezno interno prijavljivanje prije eksternog. Pored toga, postoje i nejasnoće u pogledu garantovanja povjerljivosti. Anonimno prijavljivanje se uglavnom ne podstiče, a u nekim slučajevima je moguće i odbiti postupanje po anonimnoj prijavi. U nekim slučajevima od prijavitelja nepravilnosti se traže da izjave da prijavu podnose u dobroj vjeri, kao na primjer u Mađarskoj.⁷⁴

74 Dóra Petrányi & Marton Domokos, Hungary New Whistleblowing Law, 18. novembar 2013. (Dostupno online: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>).

2.3. Vijeće Evrope: pravila, principi i sudska praksa

Vijeće Evrope je pripremlilo više pravnih instrumenata koji se bave problematikom prijavljivanja i zaštite prijavitelja nepravilnosti kako sa aspekta suzbijanja korupcije tako sa aspekta ljudskih prava. U ovom dijelu izvještaja želi se dati zajednička pravna analiza najvažnijih izvora Vijeća Evrope radi utvrđivanja stepena zaštite i uslova za prijavljivanje, a on objedinjuje različite izvore, kao što su konvencije, sudska praksa i izvještaji.

Dva glavna pravno obavezujuća instrumenta kojima se predviđa određeni stepen zaštite prijavitelja nepravilnosti, a države obavezuju da preduzmu mjere u cilju zaštite onih koji prijavljuju informacije od javnog značaja su Građanskopravna konvencija o korupciji i Krivičnopravna konvencija o korupciji. Kada je riječ o ovoj prvoj, član 9 ove konvencije propisuje da su sve države potpisnice dužne da u okviru domaćih zakona propišu odgovarajuću zaštitu od svih neopravdanih sankcija protiv zaposlenih koji osnovano sumnjaju u korupciju i koji tu sumnju u dobroj vjeri prijave nadležnim osobama ili organima". Premda Krivičnopravna konvencija nije strogo vezana za prijavljivanje nepravilnosti, član 22 konvencije propisuje da su države potpisnice dužne da usvoje mjere neophodne za pružanje djelotvorne i odgovarajuće zaštite onima koji prijavljuju krivična djela, kao što su aktivno ili pasivno podmićivanje u javnom i privatnom sektoru, trgovina uticajem, pranje novca, krivična djela u računovodstvu. Premda ove dvije konvencije ne garantuju robusnu ili sveobuhvatnu zaštitu, njima se ipak države pokreću na djelovanje i unapređuje zaštita.

U instrumente za suzbijanje korupcije koji imaju elemente zaštite prijavitelja nepravilnosti spada i Preporuka (2000)4 Odbora ministara o kodeksima ponašanja javnih službenika. U ovoj preporuci države se pozivaju da donesu kodekse ponašanja, a član 12 preporuke posebno obrađuje nezakonite hijerarhijske naloge, kršenje kodeksa, krivična djela u vezi sa javnim uslugama.

Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO) ima značajnu ulogu u evaluaciji država članica po pitanju poštovanja glavnih pravnih tekstova Vijeća Evrope. Neki od tih instrumenata su Odluka (97) 24 Odbora ministara o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, Krivičnopravna konvencija o korupciji (ETS br.173) i Preporuka Rec(2003)4 Odbora ministara o zajedničkim pravilima za suzbijanje korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja. GRECO je u svom evaluacijskom izvještaju za period 2000-2010. analizirao poštovanje zaštite prijavitelja nepravilnosti u svojim državama članicama.

U tom izvještaju GRECO navodi da nije dovoljno nacionalnim zakonima zabraniti kažnjavanje ili otpuštanje službenika koji prijavljuju nepravilnosti nego države moraju u obzir uzeti i „suptilnije vrste odmazde“ te službenicima garantovati zaštitu i od takvog postupanja. Pored toga, u izvještaju se, u skladu sa najboljim međunarodnim standardima, također naglašava da procedure prijavljivanja koje prijavitelji moraju poštovati mora odlikovati izvjesnost i jasnoća. Još jedan veoma bitan element izvještaja GRECO-a je pitanje diferencijacije i neophodnosti povjerljivosti i anonimnosti kada je riječ o prijavljivanju. U izvještaju se ističe činjenica da puko omogućavanje povjerljivog prijavljivanja ne bi bilo dovoljno da se prijavitelji

nepravilnosti potpuno zaštite od odmazde. Omogućavanje anonimnog prijavljivanja je od ključnog značaja naročito u slučajevima kada je na osnovu prijavljenih informacija moguće pretpostaviti identitet prijavitelja. Ovaj aspekt prijavljivanja je bitan za prijavitelje nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou gdje je lakše pretpostaviti identitet osobe koja je prijavila određene informacije.

Odbor za pravna pitanja i ljudska prava se također značajno angažovao na evaluaciji i unapređenju zaštite prijavitelja nepravilnosti 2009. i 2015.⁷⁵ Izvještaj iz 2009. godine je pokazao da koncept prijavljivanja nepravilnosti u to vrijeme nije bio dobro poznat te da ne postoji jedinstvena definicija „prijavitelja nepravilnosti“, a u nekim zemljama, kao što su Estonija, Poljska i Turska, ne postoji ekvivalent pojma na engleskom jeziku („*whistleblower*“). U to vrijeme samo je Rumunija usvojila zakonodavni akt sa konkretnom definicijom.⁷⁶

Pored spomenutih konvencija i izvještaja, praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) je veoma značajan izvor za analizu pravnih kretanja i zaštite. Za razliku od većine pravnih instrumenata u ovoj oblasti, sudska praksa problemu prijavljivanja nepravilnosti ne pristupa sa aspekta vrste informacija koje se prijavljuju nego se ključni značaj pridaje činjenici da prijavljivanje nepravilnosti predstavlja praktičnu manifestaciju slobode izražavanja zagwarantovane Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP). Pored toga, za razliku

75 Odbor za pravna pitanja i ljudska prava, The protection of “whistle-blowers”, 2009, PACE Doc. 12006. Report to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Improving the protection of whistle-blowers, 2015, PACE, Doc. 13791.

76 Ibid, Izvještaj, 2009, tačka 26.

od spomenutih izvještaja i odluka, sudska praksa je izvor obavezujućeg prava. Prema tome, rad ESLJP je izuzetno relevantan za zaštitu prijavitelja nepravilnosti.

U februaru 2008. godine Veliko vijeće ESLJP-a je donijelo presudu u predmetu br.14277/04, *Guja protiv Moldavije*. Sud je zaključio da bi, u slučaju prijavljivanja nezakonitog ponašanja ili nepravilnosti na radnom mjestu, državni službenik odnosno zaposleni u javnom sektoru trebao uživati zaštitu. Sud je prepoznao opasnost „efekta odvratanja“ koje sankcije protiv prijavitelja nepravilnosti mogu imati čime se dalje učutkuju svi oni koji bi nekada kasnije eventualno podnijeli prijavu. Značaj ovog predmeta je u tome što Sud tu po prvi put eksplicitno definiše određene faktore koji su bitni pri utvrđivanju eventualne povrede slobode izražavanja. Sud ističe sljedeće faktore:

- a. javni interes kojeg se prijavljene informacije tiču;
- b. autentičnost prijavljenih informacija;
- c. šteta, ako je ima, nanesena datom organu vlasti predmetnom prijavom nepravilnosti;
- d. motiv zaposlenog koji je podnio prijavu;
- e. da li su, u svjetlu obaveze diskrecije koju zaposleni ima prema poslodavcu, predmetne informacije javno objavljene kao krajnja mjera, nakon prijavljivanja nadređenom ili drugom nadležnom tijelu;
- f. težina izrečene sankcije.

Nakon presude izrečene 2008. godine u predmetu *Guja* protiv *Moldavije* ESLJP je odlučivao u nizu predmeta u kojima se javljalo pitanje prijavljivanja nepravilnosti.⁷⁷ Na primjer, u predmetu *Heinisch protiv Njemačke* Sud je primijenio kriterije koji su prethodno definisani i zaključio da je vanjsko prijavljivanje opravdano u slučaju kada su interne prijave nedjelotvorne.⁷⁸

2.4. Pravila i načela na međunarodnom nivou i na nivou Evropske Unije

Na međunarodnom nivou, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije je pravni instrument koji predviđa zaštitu osoba koje podnose prijavu. Članom 33 Konvencije propisano je da države potpisnice imaju obavezu da razmotre mogućnost da u domaći pravni sistem ugrade odgovarajuće mjere pružanja zaštite od neopravdanog postupanja svakome ko nadležnim organima u dobroj vjeri i osnovano prijavi činjenice koje se tiču krivičnih djela“.

U Evropskoj uniji je u skorije vrijeme pokrenut niz inicijativa vezanih za eventualno donošenje posebnog zakona EU o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. U maju 2016. godine Zeleni/EFA u Evropskom parlamentu predstavili su Nacrt direktive o zaštiti prijavitelja nepravilnosti zasnovan na članu 153 TFEU kako bi se zaštitom obuhvatili radnici i u javnom i u privatnom

77 19. februar 2009, predmet br. 4063/04, Marchenko protiv Ukrajine; Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) 26. februar 2009, predmet br. 29492/05, Kudeshkina protiv Rusije; ESLJP 21. juli 2011, predmet br. 28274/08, Heinisch protiv Njemačke; ESLJP 18. oktobar 2011, predmet br. 10247/09, Sosinowska protiv Poljske; ESLJP 8. januar 2013, predmet br. 40238/02, Bucur i Toma protiv Rumunije; ESLJP 21. oktobar 2014, predmet br. 73571/10, Matúz protiv Mađarske; ESLJP 22. oktobar 2009, predmet br. 69519/01, Pasko protiv Rusije.

78 Vidi tačku 71-92.

sektoru.⁷⁹ U junu 2016. godine na snagu je stupila Direktiva EU o poslovnim tajnama u kojoj je prijavljivanje nepravilnosti utvrđeno kao jedan od izuzetaka od primjene pravnog režima zaštite poslovnih tajni.⁸⁰ Evropska komisija je u svom Programu rada za 2017. godinu⁸¹ navela da bi zakonski akt o zaštiti prijavitelja nepravilnosti mogao eventualno biti predložen nakon preispitivanja pravnih pitanja vezanih za nadležnost EU u ovoj oblasti. U martu 2017. godine Komisija je pokrenula postupak javnih konsultacija o eventualnom donošenju zakonskog akta o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.⁸²

U aprilu 2018. godine Evropska komisija je predložila Direktivu o zaštiti osoba koje prijavljuju kršenje prava Unije⁸³ u kojoj su utvrđeni minimalni standardi za usklađivanje zaštite prijavitelja nepravilnosti u određenim područjima nadležnosti EU. U obrazloženju ovog prijedloga ističe se značaj prijavitelja nepravilnosti na lokalnom nivou, naročito kada je riječ o „prijavljivanju nezakonito odobrene [državne] pomoći i prijavljivanju slučajeva zloupotrebe sredstava [državne] pomoći“⁸⁴

79 Vidi Vigjilencia Abazi i Alberto Alemanno, Legal Elements of the Proposal, Draft Whistleblower Directive on Protection in the Public and Private Sector in the European Union, 4. maj 2016. (Dostupno online: https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf).

80 Vidi član 5 Direktive EU o poslovnim tajnama (Dostupno online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L0943>).

81 Program rada Komisije za 2017, Delivering a Europe that protects, empowers and defends, COM(2016) 710 final, 26. novembar 2016, strana 12 (Dostupno online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf).

82 Javne konsultacije o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, 3. avgust 2017. (Dostupno online: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254).

83 Vidi prijedlog direktive i ostale mjere koje predlaže Evropska komisija, dostupno online: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400

84 Evropska komisija, Obrazloženje, strana 4 (Dostupno online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

Pored toga, u Obrazloženju se ističe značaj garantovanja poštovanja propisa u oblasti javnih nabavki pa bi samim tim i „obaveza uvođenja internih kanala prijavljivanja trebala važiti za sve javne pravne subjekte na lokalnom, regionalnom i državnom nivou, srazmjerno njihovoj veličini“⁸⁵

Ono što je bitno, kada je riječ o području primjene predložene direktive i obavezi uvođenja internog prijavljivanja i izvještaja o postupanju po prijavi, jeste da član 4(6) predviđa takvu obavezu za regionalne uprave i odjeljenja, kao i za opštine sa više od 10.000 stanovnika. Ako predložena direktiva bude usvojena te ako postojeća odredba ne bude mijenjana u fazi izmjena i dopuna zakonodavnog procesa, sve države članice EU, koje su također države članice Vijeća Evrope, biće obavezne da na lokalnom i regionalnom nivou uprave uvedu obavezne interne kanale i procedure prijavljivanja te izvještaje o postupanju po prijavama. Dakle, ako Direktiva bude usvojena to će biti najjača postojeća direktna obaveza za lokalne i regionalne uprave da garantuju kanale prijavljivanja nepravilnosti što bi imalo ogroman potencijal za garantovanje zaštite na lokalnom i regionalnom nivou. Što se tiče materijalnog područja primjene, Direktiva se primjenjuje na oblasti prava koje su u nadležnosti Evropske unije, konkretno na sljedeće oblasti: javne nabavke, finansijske usluge, sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma; sigurnost proizvoda; sigurnost transporta, zaštita životne sredine; nuklearna sigurnosti, sigurnost hrane i hrane za životinje, zdravlje i dobrobit životinja; javno zdravlje; zaštita potrošača; zaštita privatnosti i ličnih

85 Evropska komisija, Obrazloženje, strana 9 (Dostupno online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

podataka te zaštita mrežnih i informacionih sistema. Kao što se može vidjeti iz prethodnog nabranjanja, mnoge oblasti koje ova direktiva pokriva su pitanja od direktnog interesa i prerogativi lokalnih i regionalnih organa.

Što se tiče stepena zaštite u EU, naročito državnih službenika EU, izmijenjeni Pravilnik o osoblju iz 2014. godine propisuje zaštitu prijavitelja nepravilnosti i obavezuje institucije EU da usvoje propise u ovoj oblasti, ali bez davanja određenog roka. Na nivou EU postoji raznoliko šarenilo standarda za zaštitu prijavitelja nepravilnosti što direktno proističe iz činjenice da svaka institucija EU ima slobodu da usvaja vlastita pravila. Na primjer, dok se pravila Komisije odnose samo na „interne“ prijavitelje nepravilnosti, a zaštita eksternih prijavitelja nepravilnosti se tretira kao pitanje nacionalnih zakona, pravila Evropskog revizorskog suda se primjenjuju na interne prijavitelje nepravilnosti i također na „privredne subjekte koji učestvuju u postupcima nabavki, kao i podugovarače i njihovo osoblje“. Dakle, zaštita prijavitelja nepravilnosti na nivou institucija EU nije usklađena.

IZAZOVI I PRILIKE U LOKALNOJ I REGIONALNOJ ZAŠTITI PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI

Postoji čitav niz ozbiljnih izazova u pogledu zaštite prijavitelja nepravilnosti i kanala prijavljivanja. Na primjer, rizik od odmazde i djelotvorna primjena zakona u praksi se konzistentno ističu. Istovremeno, zbog opravdane zabrinutosti javnosti u vezi sa manipulacijom javnim mnijenjem kroz takozvane „lažne vijesti“, osobe optužene za povredu dužnosti lakše mogu te kritike odbaciti kao lažne. Ovaj dio Izvještaja posvećen je izazovima koji se tiču posebno stepena zaštite na

lokalnom i regionalnom nivou kako bi se definisale mjere koje bi se mogle i trebale preduzeti na ovom nivou uprave. Neki od spomenutih problema nisu nužno prisutni isključivo na lokalnom i regionalnom nivou, ali možda na tom nivou mogu imati ozbiljnije posljedice ili ih treba hitnije rješavati radi jačanja cjelokupnog pravnog okvira i prakse kojima se garantuje djelotvorno prijavljivanje i zaštita osoba koje prijavljuju svoje sumnje od javnog značaja.

Interno prijavljivanje: prema praksi ESLJP-a osobe su dužne da prijavu pokušaju podnijeti interno u organizaciji u kojoj rade i u kojoj se nezakonite radnje na koje sumnjaju dešavaju. Da bi imala pravo na zaštitu, osoba mora dokazati da je prije javnog razotkrivanja informacija pokušala podnijeti internu prijavu, pošto je Sud to utvrdio kao jedan od elemenata koje treba ispuniti da bi se ostvarilo pravo na zaštitu. Praksa također pokazuje da se prijave pretežno podnose interno. Na primjer, studija koju je provela organizacija Public Concern at Work u saradnji sa Univerzitetom Greenwich, koja je obuhvatila hiljadu slučajeva, pokazala je da ogromna većina podnosi prijave interno svom poslodavcu i da, premda se dešava da problem prijave dva puta, rijetko se na to odlučuju i treći put ukoliko ništa nije preduzeto.⁸⁶ Međutim, uvođenje zakonske obaveze internog prijavljivanja može predstavljati naročit izazov na lokalnom nivou zbog manje uprave. Tamo gdje se lokalna uprava sastoji od samo nekoliko odjeljenja pojedincima bi bilo problematično da prijavu prvo podnesu interno, a u slučaju da se po podnesenoj prijavi ništa ne preduzme,

⁸⁶ Public Concern at Work i Univerzitet Greenwich (2013). Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers. PCaW: London, U.K. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

podnositelju prijave bi bilo teško da nastavi da sarađuje i radi u takvom okruženju. Prema tome, treba razmisliti o osnivanju posebnih institucija za prijavljivanje koje neće biti u sastavu lokalne uprave.

Anonimno prijavljivanje: mogućnost anonimnog prijavljivanja je vrlo bitna na lokalnom i regionalnom nivou. Slično situaciji sa internim prijavljivanjem, čak i u slučaju kada se prijavitelji ne suočavaju sa ozbiljnim posljedicama, prijavljivanje nezakonitih radnji u manjoj radnoj zajednici može biti problematičnije. Obaveza otkrivanja identiteta pri podnošenju prijave, čak i ako je zaštita povjerljivosti predviđena, može djelovati destimulativno zbog značajnih posljedica koje mogu uslijediti, kao što su otpuštanje s posla, odmazda, neprijateljsko radno okruženje. Da pojasnimo, postoji razlika između povjerljivosti (kada je identitet prijavitelja poznat organu kojem se prijava podnosi) i anonimnosti (kada je identitet prijavitelja potpuno nepoznat). Međutim, nuđenje opcije anonimnosti na lokalnom i regionalnom nivou može biti teško pošto mnogi nacionalni zakoni ne predviđaju zaštitu za anonimno prijavljivanje. U slučaju kada ova opcija nije moguća na lokalnom i regionalnom nivou treba razmotriti uvođenje opcije „preventivne zaštite“ koja je, na primjer, predviđena zakonom u Bosni i Hercegovini i u okviru koje se zaštita pruža osobama izloženim odmazdi.⁸⁷

⁸⁷ Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Southeast Europe: An Overview of Laws, Practice and Recent Initiatives, the Regional Anti-Corruption Initiative, 2015, strana 13. Vidi također, „Priručnik za primjenu Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine“, Centar za odgovornu demokratiju–Luna, mart 2014.

Jačanje povjerenja: jasni postupci prijavljivanja jačaju povjerenje na radnom mjestu, kao i povjerenje u lokalnu i regionalnu upravu uopšteno. Odsustvo povjerenja i nepouzdanost kanala prijavljivanja često se navode kao razlozi za nepodnošenje prijave čak i u slučaju sumnji ili informacija o nezakonitim radnjama. Na primjer, nedavno provedeno istraživanje pokazuje da je u Albaniji i Sjevernoj Makedoniji prisutno nepovjerenje u zvanične kanale prijavljivanja. U cilju rješavanja ovih problema, lokalne i regionalne uprave bi mogle raditi na preduzimanju lokalnih mjera i inicijativa za povećanje mogućnosti sigurnog prijavljivanja.

Lokalno djelovanje: u mnogim državama članicama postoji više zakona i često nema pravne jasnoće u pogledu odredbi koje treba primijeniti. Na primjer, u nekim slučajevima zakon dopušta državnom službeniku da ne postupi po protivpravnom nalogu, ali mu ne garantuje zaštitu od odmazde.⁸⁸ Jedan od značajnijih koraka koje bi lokalni i regionalni organi mogli preduzeti jeste da revidiraju te zakone, u dijelu u kojem se oni odnose na lokalni/regionalni nivo, kako bi bili jasniji i dosljedniji te da definišu vidove zaštite koji bi postojali u tom kontekstu.

Drugi način rješavanja ovog izazova jeste kroz direktnije lokalno djelovanje. Pošto izmjena i dopuna zakona na nacionalnom nivou možda nije izvodljiva za lokalne i regionalne organe, oni mogu pokrenuti proaktivne inicijative za podsticanje prijavljivanja. To je, na primjer, moguće kroz uvođenje lokalnih dežurnih telefonskih linija. Opština Aerodrom, jedna od opština u Skoplju, Sjeverna Makedonija, je uvela sistem

88 Ibid.

integriteta koji je podrazumijevao svijest o prijavljivanju pa je Opština uvela dežurnu telefonsku liniju i internet portal za prijavljivanje povreda dužnosti.⁸⁹ Drugi primjer je lokalni projekat prijavljivanja nepravilnosti realizovan u Sofiji, Bugarska (koji je sufinansirala Evropska komisija) radi razotkrivanja korupcije u gradskoj upravi.⁹⁰ Slično tome, u Barseloni su španske vlasti zajedno sa NVO koje se bave ovom problematikom uspostavile platformu za prijavljivanje nepravilnosti koja omogućava anonimno prijavljivanje. Ova platforma pod nazivom „Kutija za pritužbe na korupciju“ omogućava zaposlenicima, ali i svim građanima da prijave korupciju istovremeno štiteći njihov identitet zahvaljujući sofisticiranim tehnološkim uređajima koji onemogućavaju identifikovanje osoba koje podnose prijave. U cjelini, ove dežurne telefonske linije i platforme bi, u kombinaciji sa anonimnim prijavljivanjem, mogle poslužiti kao vrijedan instrument za podsticanje prijavljivanja na lokalnom i regionalnom nivou pošto bi se time smanjila bojazan od potencijalnih negativnih pravnih i društvenih posljedica. To je naročito značajno u zemljama u kojima organi ne uživaju visok stepen povjerenja kada je riječ o njihovoj pouzdanosti u postupanju po prijavama nezakonitih radnji.

Područje primjene zaštite: lokalni i regionalni organi se sve više oslanjaju na javno-privatna partnerstva pa u zemljama u kojima privatni sektor nije obuhvaćen režimom zaštite, kao što je to slučaj u Rumuniji, zaposleni u privatnim preduzećima nisu zaštićeni u slučaju podnošenja prijave. Lokalni i regionalni

89 Ibid, strana 35.

90 RiskMonitor, RiskMonitor Launches a New Project on Corruption Prevention in Sofia Municipality, 12. juni 2013. (Dostupno online: <http://riskmonitor.bg/en/news/riskmonitor-launches-a-new-project-on-corruption-prevention-in-sofia-municipality>).

organi ovaj izazov ne mogu riješiti pravno kroz izmjenu zakona, ali možda kroz lokalne inicijative koje su u njihovoj nadležnosti mogu uspostaviti dežurne telefonske linije ili druge načine prijavljivanja. Međutim, ovakvim mjerama se ne bi mogao riješiti problem razlika u postupanju između sektora što može dovesti do stvaranja opšteg nepovoljnog ambijenta za prijavljivanje.

Zaštita na radnom mjestu: lokalni i regionalni organi imaju, u okviru svojih nadležnosti, brojna ovlaštenja koja mogu iskoristiti za unapređenje radne sredine kako bi zaposleni bili motivisani i imali povjerenja u mehanizme zaštite ukoliko žele da prijave sumnje na nezakonite radnje. Neki od glavnih izazova na radnom mjestu tiču se poznavanja važećih propisa i potpunog razumijevanja postupaka. Lokalni i regionalni organi imaju priliku da unaprijede prijavljivanje dajući jasne smjernice o konkretnim ograničenjima u pogledu vrste informacija koje je dozvoljeno otkrivati u javnom interesu. Na primjer, ti organi bi trebali donijeti detaljnije smjernice o poslovnim i službenim tajnama na koje se primjenjuju posebni režimi zaštite. Iako se pitanje čuvanja državnih tajni obično ne javlja na tim nivoima uprave, smjernice o zaštićenim informacijama, specifične za datu zemlju, bi trebale postojati. Drugi način unapređenja prijavljivanja na radnom mjestu jeste ponavljanje i formalizovanje zabrane „ućutkivanja“ ili bilo kog vida miješanja u pravo ili sposobnost prijavljivanja ili otkrivanja informacija od javnog značaja.

Postupanje po prijavama: jasne procedure za komunikaciju i postupanje po prijavama su ključne za uspjeh i djelotvornost prijavljivanja na lokalnom i regionalnom nivou. Premda je jednako značajno i na nacionalnom nivou, na lokalnom nivou

to može biti značajan faktor odvratanja pošto izostaje vjera u pravično rješenje. Lokalni i regionalni organi mogu čak doprinijeti i zaštiti na nacionalnom nivou uvođenjem procedura za postupanje po prijavama u kojima bi se jasno utvrdilo kada se po prijavi postupa ili ne postupa te podnosiocu prijave ostavila mogućnost da revidira ili dodatno komentariše podnesenu prijavu ostavljajući tako prostor za rješavanje svih navodnih povreda dužnosti ili ugrožavanja javnog interesa.

Lokalno naspram globalnog: jedan od značajnih izazova je i izazov vezan za kontekst. Brojna postojeća pitanja nemaju samo lokalni uticaj ili značaj već imaju šire implikacije. Na primjer, razotkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti vezanih za životnu sredinu može izazvati posljedice i u drugim susjednim zemljama. Stoga bi saradnja između različitih lokalnih i regionalnih organa mogla predstavljati jedan od načina garantovanja efikasnijeg prijavljivanja i postupanja.

Rezolucija 444 (2019)

**Zaštita prijavitelja
nepravilnosti**

**Izazovi i prilike za lokalne i
regionalne organe vlasti**

Raspravljano i usvojeno od strane
Kongresa 3. aprila 2019.

1. Svjestan pogubnog uticaja koji korupcija može imati na povjerenje javnosti i kvalitet i efikasnost uprave, Kongres je na svojoj 31. sjednici održanoj u oktobru 2016. godine usvojio program aktivnosti za borbu protiv korupcije i saglasio se da pripremi nekoliko tematskih izvještaja, uključujući izvještaj o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

2. Premda je u posljednje vrijeme došlo do značajnog pomaka u usvajanju zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, područje primjene većine donesenih zakona je ograničeno na državni nivo ostavljajući tako lokalne i regionalne organe sa malobrojnim mehanizmima za prijavljivanje sumnji na nezakonite radnje.

3. Prijavitelji nepravilnosti imaju jedinstvenu ulogu u lokalnoj i regionalnoj upravi. Na podnacionalnom nivou, onom najbližem građanima, potencijalno kršenje zakona se lakše otkriva nego na nacionalnom nivou. To također znači da su lokalni i regionalni organi vlasti podložniji različitim vidovima korupcije s obzirom na to da su nadležni za pružanje javnih usluga koje su sve učestalije zasnovane na javno-privatnim partnerstvima i podrazumijevaju prenos javnih sredstava na privatni sektor.

4. Pitanja anonimnosti i povjerljivosti mogu predstavljati naročit izazov na lokalnom nivou. S obzirom na to da se radi o manjim organima vlasti broj raspoloživih kanala za prijavljivanje sumnji na nezakonite radnje je ograničen. Međutim, usljed ograničenog područja primjene propisa, koji često ne prepoznaju anonimno prijavljivanje, osobe koje su u posjedu informacija koje bi mogle ugroziti javni interes često odustaju

od prijavljivanja takvih informacija u strahu od negativnih ličnih posljedica i potencijalne odmazde na radnom mjestu.

5. Kada je riječ o povjerljivosti, lokalni i regionalni organi bi samo u krajnjem slučaju trebali pribjegavati eksternom prijavljivanju kako bi se smanjila mogućnost otkrivanja identiteta prijavitelja nepravilnosti.

6. Zaštita prijavitelja nepravilnosti ne zavisi samo od propisa nego postoji potreba i za promjenom društvenih stavova prema prijavljivanju informacija koji su takvi da pojedince često odvraćaju od prijavljivanja ključnih informacija pošto postoji strah od potencijalnih negativnih posljedica koje bi mogle uslijediti. Neophodno je preduzeti mjere kako bi se javnost upoznala sa značajem uloge prijavitelja nepravilnosti u borbi protiv korupcije.

7. U svjetlu navedenog, Kongres, imajući u vidu:

a. Program mjera za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope, Krivičnopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 173) i Građanskopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174);

b. Odluku (97) 24 Odbora ministara o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije;

c. Preporuku CM/Rec (2014)7 Odbora ministara državama članicama o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u radu;

8. Poziva lokalne i regionalne organe vlasti država članica Vijeća Evrope da:

- a. donesu i promovišu politiku prijavljivanja nepravilnosti uz poštovanje 20 principa definisanih u pomenutoj Preporuci CM/Rec(2014)7;
- b. garantuju uvođenje odgovarajućih internih kanala prijavljivanja i mogućnost zaposlenima da se konsultuju sa povjerljivim savjetnicima u okviru svoje organizacije;
- c. osiguraju postojanje posebnih nezavisnih institucija koje će biti zadužene za nadzor i obradu prijavljenih informacija te postupati kao posljednja instanca za prijavljivanje ako zaposleni smatraju da svoje sumnje ne mogu prijaviti interno;
- d. vode računa da osobe koje žele prijaviti slučajeve povrede dužnosti ili nezakonite radnje na raspolaganju imaju kanale prijavljivanja u okviru kojih će im se omogućiti da ostanu anonimni ili ponuditi opcija „preventivne zaštite“ u slučaju odmazde;
- e. pružaju informacije o:
 - i. okolnostima pod kojim se sumnje na nezakonite radnje mogu prijaviti u samoj organizaciji i izvan nje;
 - ii. pravnoj zaštiti prijavitelja nepravilnosti;
- f. vode računa o tome da kanali prijavljivanja, kao što su dežurne telefonske linije, također stoje na raspolaganju i osobama koje rade u privatnom sektoru, a uključene su u pružanje javnih usluga na lokalnom i regionalnom nivou;
- g. vode računa o tome da osobe koje prijavljuju informacije od javnog značaja budu blagovremeno obaviještene o mjerama koje su preduzete po njihovim prijavama;

- h.* kod građana podstiču pozitivne stavove prema prijavljivanju nepravilnosti kroz promovisanje politika prijavljivanja nepravilnosti i objavljivanje informacija o postupanju po prijavama;
 - i.* vode računa o tome da osobama koje razmišljaju o prijavljivanju sumnji na nezakonite radnje na raspolaganju stoje usluge povjerljivog i besplatnog savjetovanja koje pružaju vanjska tijela, kao što su NVO i nacionalne asocijacije;
 - j.* uvedu periodično ocjenjivanje djelotvornosti pravila i propisa o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.
9. Poziva nacionalne asocijacije lokalnih i regionalnih organa vlasti da:
- a.* lokalnim i regionalnim organima pruže smjernice i pomoć u donošenju i primjeni politika prijavljivanja nepravilnosti;
 - b.* lokalnim i regionalnim organima pomognu u pripremi i realizaciji programa obuke namijenjenih službenicima i zaposlenima radi boljeg upoznavanja sa postojećim pravilima i procedurama i ulogom prijavljivanja nepravilnosti u borbi protiv korupcije;
 - c.* sarađuju sa državnim agencijama nadležnim za borbu protiv korupcije radi maksimalnog usklađivanja politika zaštite prijavitelja nepravilnosti.

Preporuka 435 (2019)

Zaštita prijavitelja nepravilnosti

Izazovi i prilike za lokalne i regionalne organe vlasti

Raspravljano i usvojeno od strane Kongresa 3. aprila 2019.

1. Uvjeren da korupcija ugrožava dobro upravljanje na lokalnom i regionalnom nivou i podriva osnovne demokratske vrijednosti, Kongres lokalnih i regionalnih organa je u svom programu aktivnosti za borbu protiv korupcije donesenom na 31. sjednici (oktobar 2016.) kao jedno od područja rada prepoznao i zaštitu prijavitelja nepravilnosti.

2. Pošto često raspolažu informacijama koje u nekim slučajevima nije moguće otkriti kroz druge mehanizme zaštite integriteta ili institucije, prijavitelji nepravilnosti predstavljaju jedinstvenu dodatnu vrijednost institucionalnim mehanizmima zaštite i mogu dati bitan doprinos borbi protiv korupcije promovirajući veću transparentnost i odgovornost u lokalnim i regionalnim organima.

3. Lokalni i regionalni organi, koji su nadležni za pružanje javnih usluga u brojnim sektorima, mogu biti podložniji riziku od korupcije s obzirom na to da raspolažu manjim brojem mehanizama zaštite u odnosu na nacionalni nivo. Iznošenje na vidjelo aktivnosti koje nisu u javnom interesu, putem prijavljivanja, predstavlja važno oružje u borbi protiv korupcije na ovom nivou i treba ga podsticati kroz odgovarajuće politike i pravne instrumente.

4. Premda su zakoni o zaštiti prijavitelja nepravilnosti već doneseni u velikom broju država članica, oni nisu uvijek praćeni djelotvornim mjerama za upravljanje prijavljivanjem nepravilnosti ili adekvatnim mjerama zaštite osoba koje se odluče da prijave slučajeve povrede dužnosti ili nezakonite radnje.

5. Istovremeno, zbog opravdane zabrinutosti javnosti u vezi sa manipulacijom javnim mnijenjem kroz takozvane „lažne

vijesti“, osobe optužene za povredu dužnosti lakše mogu te kritike odbaciti kao lažne.

6. Javni stavovi o prijavljivanju se uglavnom mijenjaju sporije nego zakoni. Podizanje svijesti o zaštiti prijavitelja nepravilnosti može uticati na povećanje broja prijava te tako poslužiti kao vrijedan instrument u borbi protiv korupcije.

7. U svjetlu ovih činjenica, Kongres, imajući u vidu:

a. Program mjera za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope, Krivičnopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 173) i Građanskopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174);

b. Odluku (97) 24 Odbora ministara o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije;

c. Preporuku CM/Rec (2014)7 Odbora ministara državama članicama o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u radu;

8. poziva Odbor ministara da podstakne vlade i parlamente država članica, a po potrebi i regione sa zakonodavnim ovlaštenjima, da:

a. vode računa da se nacionalnim zakonodavstvom predvidi zaštita prijavitelja nepravilnosti na lokalnom i regionalnom nivou, a naročito da se tim zakonodavstvom:

i. pored sumnji na nezakonite radnje vezane za korupciju, obuhvate i druga pitanja od šireg javnog interesa, kao što su ugrožavanje javnog zdravlja ili životne sredine;

- ii. predvidi mogućnost anonimnog prijavljivanja ili pružanja „preventivne zaštite“ osobama izloženim odmazdi;
 - iii. propiše obaveza informisanja o mjerama preduzetim po prijavama od javnog značaja;
- b. osnuju agencije na državnom nivou koje će biti zadužene za praćenje provođenja i djelotvornosti propisa u oblasti prijavljivanja nepravilnosti, kao i za organizovanje stručnih obuka za javne službenike;
 - c. vode računa da zaštitom prijavitelja nepravilnosti budu obuhvaćeni i oni čiji radni odnos je već prestao, kao i oni koji prijave informacije pribavljene u toku postupka zapošljavanja, a koji još nisu stupili na dužnost;
 - d. zaštitom prijavitelja nepravilnosti obuhvate i osobe koje rade u privatnom sektoru, a uključene su u pružanje javnih usluga na lokalnom i regionalnom nivou te njihove poslodavce podstaknu na vođenje internih procedura prijavljivanja;
 - e. organizuju nacionalne kampanje prijavljivanja nepravilnosti radi promovisanja njegovog jedinstvenog značaja u borbi protiv korupcije te informisanja o ovoj problematici i promjene stavova javnosti koji su u nekim zemljama takvi da ljude odvraćaju od prijavljivanja pitanja od javnog značaja;
 - f. podstiču inicijative u okviru kojih se nude dodatni kanali prijavljivanja i podrška prijaviteljima nepravilnosti;

- g.* vode računa da se eventualnim mjerama uvedenim radi onih koji šire laži ili „lažne vijesti“ ne učutkaju i osobe koje žele prijaviti opravdane sumnje te da se te mjere ne koriste kao instrument odmazde protiv njih;
- h.* osobama koje razmišljaju o prijavljivanju informacija od javnog značaja garantuju pristup informacijama i usluge povjerljivog savjetovanja;
- i.* uvedu periodično ocjenjivanje djelotvornosti nacionalnog okvira za praćene provođenja pravila i propisa o zaštiti prijavitelja nepravilnosti;
- j.* podrže nacionalne asocijacije lokalnih i regionalnih organa vlasti u njihovom radu na koordinaciji i usklađivanju zaštite prijavitelja nepravilnosti u organima koje predstavljaju.

Korupcija, u svojim brojim vidovima, ima destruktivan uticaj na povjerenje javnosti i kvalitet uprave u Evropi, uključujući lokalni i regionalni nivo. Pošto raspolažu informacijama do kojih samo oni mogu doći, prijavitelji nepravilnosti predstavljaju jedinstvenu dodatnu vrijednost u odnosu na institucionalne mehanizme kontrole.

Kongres lokalnih i regionalnih organa vlasti Vijeća Evrope je usvojio izvještaj o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u kojem se naglašava potreba za usvajanjem nacionalnih zakona kojim će se garantovati njihova zaštita te za praktičnom primjenom tih zakona na lokalnom i regionalnom nivou. To podrazumijeva uspostavljanje odgovarajućih internih i anonimnih kanala prijavljivanja, kao i osnivanje nezavisnih institucija, kao što je lokalni i regionalni ombudsman, koje će nadgledati i vršiti obradu prijavljenih informacija.

www.coe.int

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na kontinentu. Čini je 47 država članica, uključujući sve države članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Vijeća Evrope zadužena za unapređenje demokratije na lokalnom i regionalnom nivou u svih 47 država članica. Kongres čine dva doma – Dom lokalnih organa vlasti i Dom regija – i tri odbora, a u njegovom radu učestvuje 648 izabranih nositelja javnih funkcija iz više od 150.000 lokalnih i regionalnih organa vlasti.