



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji



REGIONAL
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE



Analiza nedostataka u zakonima o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u Bosni i Hercegovini

*Odlomak iz 'Analiza nedostataka u zakonima o zaštiti osoba
koje prijavljuju korupciju na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji'*



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Zahvale

Analiza nedostataka u zakonima o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u Bosni i Hercegovini predstavlja odlomak iz šire publikacije pod nazivom 'Analiza nedostataka u zakonima o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji'. Proces izrade analize nedostataka bio je izrazito konsultativan, uz ulazne informacije i sugestije koje su došle od predstavnika javnih institucija. Sekretarijat RAI-a izražava svoju iskrenu zahvalnost i uvažavanje BiH Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, na tome što je dala vrijedan doprinos izradi analize nedostataka kada su u pitanju zakoni na državnom nivou u Bosni i Hercegovini.

Ovaj dokument izrađen je u sklopu projekta 'Prekinimo šutnju: Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji', koji finansira Europska unija. Projekat ima za cilj pomoći partnerima iz jurisdikcija koje su korisnici projekta da poboljšaju kanale prijavljivanja i mehanizme zaštite za prijavitelje korupcije; te da osnaže kapacitete civilnog društva da podrži prijavitelje; i poveća upoznatost javnosti sa važnošću prijavljivanja kada je pitanju borba protiv korupcije.

Autori: Tom Devine i Mark Worth

Izdavač: Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI)

Za izdavača: Desislava Gotskova – šefica Sekretarijata RAI-a

Urednica: Elmerina Ahmetaj Hrelja, menadžerica projekta – ekspertica za borbu protiv korupcije

Fra Anđela Zvizdovića 1, B/7, 71 000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina

Tel: +387 33 296 321; Fax: +387 33 296 329

E-mail: info@rai-see.org

Website: www.rai-see.org

IZJAVA O ODRICANJU ODGOVORNOSTI

Ova publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Europske unije. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost njenih autora i ne odražava nužno gledišta Europske unije.

Gledišta predstavljena u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno zvanični stav Regionalne antikorupcijske inicijative niti njenih zemalja članica.

Prevod: Tamara Ivanković

Dizajn i štampa: UrbanGRAF

August 2021.

©RAI 2021. Sva prava pridržana. Sadržaj ove publikacije se može koristiti u nekomercijalne svrhe, uz odavanje prikladnog priznanja RAI-u.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

SADRŽAJ

Uvod	7
Izvršni sažetak: Snage i slabosti zakona o zaštiti prijavitelja korupcije na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji	9
Bosna i Hercegovina	11
Aneks 1. Metodologija Analize nedostataka u zakonima o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji	37
Aneks 2: Preporuka Vijeća Europe	41
Aneks 3: Prava na slobodu govora u Direktivi Evropske unije za zaštitu osoba koje prijavljuju povredu prava Unije	45
Aneks 4: Glosar	47



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Uvod

Analiza nedostataka u zakonima o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u Bosni i Hercegovini predstavlja odlomak iz šire publikacije pod nazivom 'Analiza nedostataka u zakonima o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji' koju je objavio Sekretarijat RAI-a u augustu 2021., na engleskom jeziku, u okviru regionalnog projekta 'Prekinimo šutnju: Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji', koji finansira EU.

Ovaj izvadak iz te publikacije je izrađen u svrhu prevoda na bosanski/hrvatski/srpski jezik, sa ciljem da olakša nadležnim institucijama proces usvajanja i implementacije njenih preporuka. Uključuje sljedeće dijelove publikacije 'Analiza nedostataka u zakonima o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji':

1. Izvršni sažetak: Snage i slabosti zakona o zaštiti prijavitelja korupcije na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji;
2. Poglavlje o zakonima o zaštiti prijavitelja korupcije u Bosni i Hercegovini;
3. Metodologija analize nedostataka (Aneks 1);
4. Preporuka CM/Rec(2014)7 o zaštiti zviždača (Aneks 2);
5. Sažetak Direktive EU-a o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (Aneks 3);
6. Glosar (Aneks 4).

IZJAVA O ODRICANJU ODGOVORNOSTI: Ovo je nezvaničan prevod na bosanski/hrvatski/srpski jezik; te stoga nikakva zakonska prava ne mogu biti pridržana na osnovu ovog dokumenta. Autori se ne mogu smatrati odgovornim za bilo kakve greške u prevodu. Originalna publikacija na engleskom jeziku je glavna.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Izvršni sažetak: Snage i slabosti zakona o zaštiti prijavitelja korupcije na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

U sklopu projekta *'Prekinimo šutnju: Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji'*, devet zakona za zaštitu zviždača u sedam jurisdikcija uspoređeno je sa dva pretežno korištena pravna instrumenta u Europi: Preporuka Vijeća Europe iz 2014. o zaštiti zviždača¹ (u daljem tekstu: (Preporuka VE)) i Direktiva EU-a iz 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije² (u nastavku teksta: Direktiva EU-a).

Sedam jurisdikcija čiji zakoni su procijenjeni su: Albanija, Bosna i Hercegovina³ (BiH), Kosovo*, Moldavija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija.

Za ovu studiju, 21 ključni standard koji predstavlja osnovne elemente sistema zaštite zviždača sažet je iz Preporuke VE i Direktive EU-a (vidi Aneks 1). Ova procjena ispituje da li je i u kojoj mjeri svaki standard uključen u zakon svake od jurisdikcija. Procjena ne ispituje utjecaj implementacije zakona. Putem ove procjene, identificirani su opći i specifični nedostaci u zakonskim odredbama, te razvijene preporuke za poboljšanja za svaku od jurisdikcija.

Rezultati za svaku jurisdikciju su predstavljeni u odvojenim odjeljcima. Za svaku jurisdikciju, naveden je 21 standard zajedno sa povezanom analizom koja procjenjuje usklađenost. Ukoliko je određen standard značajno uključen ili nedostaje, to je jednostavno navedeno. Ukoliko je standard djelomično uključen ili nepravilno preslikan, dato je objašnjenje u pogledu toga koji elementi nedostaju ili su nepravilno preslikani. U nekim slučajevima, objašnjeni su potencijalni negativni efekti ovih nedostataka.

U zaključku za svaku od jurisdikcija, uključen je sažetak procjene - 1) da li zakon odražava punu stvarnu, djelomičnu ili neadekvatnu usklađenost sa standardima; te 2) sažetak preporuka za postizanje pune usklađenosti.

Svrha ove analize je da se pomogne jurisdikcijama da revidiraju i poboljšaju zakone koji se tiču zviždača, kako bi bili u skladu sa Direktivom EU-a. Međutim, do samih je jurisdikcija da evaluiraju da li su neophodni amandmani ili da će implementirati preporuke na neki drugi način, te da odluče o redoslijedu koraka. Implementacija preporuka može biti prilagođena specifičnim okolnostima svake od jurisdikcija.

Konsultacije sa dionicima u okviru agencija za borbu protiv korupcije i drugih institucija su urađene u svrhu verifikacije procjene propisa. Procjena će služiti kao osnova za dijaloge unutar jurisdikcija, sa svrhom zagovaranja provođenja preporuka, što bi dovelo do bolje zaštite prijavitelja korupcije među građanima.

Javne institucije iz jurisdikcija korisnici su dale svoj doprinos, koji je uključen u ovu analizu. S obzirom na važnost konsultacija sa dionicima, komunikacija sa javnim institucijama će se nastaviti u narednim fazama projekta.

¹ Preporuka CM/Rec(2014)7 o zaštiti zviždača, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

² Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog Parlamenta i Vijeća od 23. oktobra 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

³ Za Bosnu i Hercegovinu, urađena je procjena sva tri postojeća zakona o zaštiti zviždača: Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Brčko Distrikt i Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Republici Srpskoj.

* Ovaj naziv ne dovodi u pitanje pozicije po pitanju statusa, i u skladu je sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda (eng. ICJ) o proglašenju nezavisnosti Kosova.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Rezultati procjene su predstavljeni na način koji će olakšati razmatranje amandmana na zakone, ukoliko se jurisdikcije za to odluče. Ukupno gledano, dva zakona o zaštiti zviždača odražavaju značajnu usklađenost sa standardima - zakoni Kosova* i Srbije. Četiri odražavaju djelomičnu usklađenost sa standardima - zakoni Albanije, Crne Gore, Sjeverne Makedonije, te BiH entiteta Republika Srpska. Tri zakona za zaštitu zviždača imaju neadekvatnu usklađenost - zakon na državnom nivou u BiH, zakon Brčko Distrikta BiH, te zakon u Moldaviji.

U cjelini, oblasti u kojima zakoni konzistentno inkorporiraju 21 standard uključuju:

- opća izjava o pravima prijavitelja korupcije;
- široki djelokrug zaštite od svih vidova uznemiravanja koji bi mogli imati efekat obeshrabrivanja na sposobnost i spremnost zaposlenika i građana da prijave povredu;
- utvrđene kanale prijavljivanja;
- utvrđene osobe koje primaju i istražuju prijave i pritužbe o odmazdi;
- garanciju da će identitet prijavitelja ostati zaštićen.

U cjelini, oblasti u kojima zakoni višestruko nisu uspjeli adekvatno inkorporirati 21 standard su sljedeće:

- neuključivanje standarda "opravdan razlog za vjerovanje" za prijave;
- uključivanje "dobre vjere" ili drugih testova koji se tiču motiva prijavitelja, kao preduslova za zaštitu;
- propust da se zaštiti javna sloboda izražavanja (objavljivanje u javnosti);
- propust da se uključi da teret dokazivanja bude na poslodavcu koji bi trebao dokazati da radnje poduzete protiv zaposlenika nisu povezane sa prijavljivanjem korupcije;
- neadekvatan djelokrug zaštite za sve potencijalne prijavitelje sa značajnim dokazima;
- pomanjkanje jasnoće i pristupa zaštiti protiv odmazde;
- neadekvatna pomoć kroz pravna sredstva;
- ograničenja u pogledu vrste povrede koju je moguće prijaviti u skladu sa zakonom;
- neadekvatne kazne za odmazdu i druge radnje;
- propust da se osigura zaštita od građanskopravne i krivične odgovornosti;
- standardi za vjerodostojne kanale prijavljivanja koji omogućavaju prijaviteljima da kasnije poprate šta se dešava po pitanju prijave;
- nedostatak transparentnosti u pogledu rezultata zakona, kada je u pitanju utjecaj koji imaju prijave zviždača i efektivnost zaštite od odmazde.

Metodologija ove analize, sa kojom su se složili predstavnici javnih institucija iz jurisdikcija korisnica, data je u Aneksu 1; Preporuka Vijeća Europe nalazi se u Aneksu 2; pregled Direktive EU-a je u Aneksu 3; Glosar u Aneksu 4.

Bosna i Hercegovina

Ovaj odjeljak sadrži procjenu tri zakona o zaštiti zviždača u Bosni i Hercegovini⁴ (BiH): Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine; Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Brčko Distriktu; i Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Republici Srpskoj. U vrijeme pisanja ove procjene, zakon o zaštiti prijavitelja korupcije u Federaciji BiH (FBiH) nije bio usvojen, tako da su kanali prijavljivanja i mehanizmi zaštite za zaposlenike u entitetu FBiH ostali neregulirani, što samo po sebi predstavlja nedostatak.

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine (2013.)

1) Zakon se primjenjuje na sve uposlenike i radnike javnog i privatnog sektora, uključujući izvođače radova, pripravnike, volontere, zaposlenike u nepunom radnom vremenu, privremene zaposlenike, osobe koje se prijavljuju za posao, bivše zaposlenike i članove upravnih tijela.

Zakon se primjenjuje samo na osobe koje su zaposlene u institucijama na nivou BiH te u pravnim licima osnovanim od strane institucija BiH. Procjenjuje se da se tu radi o oko 22.000 osoba. Zakon se ne primjenjuje na bilo koji drugi dio javnog sektora, niti na bilo koji drugi dio privatnog sektora. U zakonu nije naznačeno da se primjenjuje na izvođače radova, pripravnike, volontere, osobe koje rade u nepunom radnom vremenu, privremeno zaposlene osobe, osobe koje se prijavljuju za posao, bivše zaposlenike i članove upravnih tijela.

Čak i kada su u pitanju osobe na koje se odnosi, postoje značajne rupe u zakonu. Zakon ne štiti eksplicitno one koji pomognu prijavitelju da podnese prijavu, niti one koji su s njim povezani. Međutim, često je potreban timski napor da bismo imali odgovorno prijavljivanje korupcije podržano vjerodostojnim dokazima. Ukoliko se zaštita pruža samo onoj osobi koja u konačnici podnese formalnu prijavu, ključni izvori podrške će presušiti. Nadalje, sve osobe za koje se sumnja da su prijavitelji korupcije biće izolirane na svom radnom mjestu. Ukoliko se zaštita ne osigura za cijeli tim, doći će do ozbiljnog efekta obeshrabrivanja, pada kvaliteta prijava i dodatne odmazde.

Zakon također ne štiti eksplicitno osobe koje se "spremaju da" prijave korupciju (rade istraživanje neophodno za prijavu koje odražava opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita), ili za koje se (pogrešno) "sumnja" da su prijavili korupciju. Ovaj propust omogućava preventivne napade i izoliranje, što dovodi do značajnog efekta obeshrabrivanja.

Vjerovatno najznačajniji propust koji se tiče opsega osigurane zaštite zaposlenika jeste propust da se eksplicitno zaštiti "prijava po dužnosti" - komuniciranje zaštićenih informacija kroz komandni lanac u okviru poslovne odgovornosti. Ovo je uveliko najznačajniji kontekst za komuniciranje zaštićenih informacija. Samo mali procenat prijava korupcija je posljedica nekog neslaganja. Svaka organizacija treba potpune, istinite informacije za odgovorne prosudbe i odluke, kao i za svoje institucionalne provjere i balansiranja, kako bi mogla efektivno djelovati. Zakon dozvoljava da osoba koja prijavljuje korupciju komunicira sa rukovodiocem na osnovu bojazni koje se tiču ovlaštene osobe u formalnom kanalu za prijavljivanje korupcije. Međutim, to služi kao alternativna opcija za podnošenje formalne prijave, a ne predstavlja radnu dužnost. Ova rupa u zakonu također mora biti otklonjena da bi se postigla usklađenost sa Direktivom EU-a.

Preporuka: Zakon bi trebalo proširiti tako da obuhvati sve građane u radnom kontekstu, a ne samo određene osobe zaposlene u institucijama. Trebao bi štititi od preventivnih napada one koji se spremaju podnijeti prijavu u skladu sa zakonom (provode istraživanje neophodno za prijavu koja će odražavati opravdan razlog

⁴ Ustav daje unutrašnju strukturu zemlje kao države koja se sastoji od dva entiteta, Federacija Bosna i Hercegovina i Republika Srpska, kao i Brčko Distrikta.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

za vjerovanje da je prijava istinita). Trebao bi štiti sve osobe koje su povezane sa osobom koja prijavljuje korupciju, ili pomažu u razradi prijave. Područje primjene bi trebalo pojasniti, kako bi obuhvatile sve prijave potkrijepljene opravdanim razlogom za vjerovanje da je prijava istinita, a koje prenose zaštićene informacije, bez obzira da li je komunikacija formalna, u skladu sa pravilima za pisane prijave; ili neformalna, kao što je protestiranje protiv povrede tokom sastanka. Ne bi trebalo biti sumnje da se zaštita odnosi i na komuniciranje informacija o povredi kroz vršenje radne dužnosti, kao što je prijavljivanje nadređenom, kao i kada prijava predstavlja navode ili odgovornost u okviru radnih zadataka.

2) Prijava korupcije se odnosi na korupciju; mito; kršenje javnog prava; kršenja ljudskih prava; finansijski kriminal i prevare; rizik za potrošače, javno zdravlje, sigurnost i okoliš; druge povrede i rizike koji prijete ili se tiču interesa javnosti.

Zakon se primjenjuje na "prijavljivanje svih djela korupcije". Korupcija se definira kao zloupotreba moći od strane državnog službenika ili zvaničnika u svrhu privatne koristi te osobe, ili domaće ili strane osobe ili pravnog lica. Uključuje podmićivanje, te "povredu zakona i drugih propisa" i "nepravilnosti u radu i prevare koje ukazuju na postojanje korupcije".

Tekst zakona bi mogao značiti da pokriva sve nezakonitosti. To bi eliminiralo restrikcije po pitanju tema. Međutim, tekst nije jasan po pitanju toga da li je nezakonitost relevantna jedino ukoliko se povreda tiče "rada i prevara koje ukazuju na postojanje korupcije". Nadalje, zakon čak ne štiti uvjerljivo ni prijavljivanja koja nisu povezana sa korupcijom nego sa rasipanjem, zloupotrebom ovlasti, lošim upravljanjem ili značajnom i konkretnom prijetnjom javnom zdravlju i sigurnosti, osim ukoliko su oni tehnički nezakoniti.

Nadalje, zakon je nepotpun čak i kada su pitanju teme koje jesu obrađene. Suprotno smjernicama Direktive EU-a, ne štiti eksplicitno radnje ili propuste koji se još uvijek nisu desili. Slično tome, zakon propušta konkretno navesti da prijavitelj korupcije koji ima opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita može biti zaštićen usprkos nedostatku dokaza.

Preporuka: Zakon bi trebao biti proširen tako da pored slučajeva korupcije također pruža zaštitu u slučaju svih izvještaja koji razotkrivaju bilo kakvu nezakonitost ili zloupotrebu ovlasti, kao i rasipanje, loše upravljanje ili prijetnje javnom zdravlju ili sigurnosti. Trebalo bi eksplicitno pojasniti da zakon pruža zaštitu u slučaju povrede koja se još uvijek nije desila, kao i bojazni koje su potkrijepljene opravdanim razlogom za vjerovanje da je prijava istinita, usprkos nedostatku dokaza.

3) Da bi se kvalificirala za zaštitu, osoba mora imati opravdano uvjerenje, sumnju ili razlog da vjeruje da su informacije iz prijave istinite. Osobe koje prijavljuju korupciju se neće podvrgavati testovima "dobre vjere" ili "motivacije". Osoba ne mora dokazati da se kršenje desilo, niti njihova prijava mora rezultirati istragom, krivičnim gonjenjem ili nekim drugim postupkom.

Zakon pruža zaštitu osobi koja ima informaciju o korupciji za koju on ili ona "smatraju da je istinita". Zakon ovo definira kao nešto što rade "u dobroj vjeri". Ova definicija tehnički eliminira bojazni da će se ispitivati motivacija osobe da prijavi korupciju. Međutim, jezik može biti zbunjujući, jer definicija nije dosljedna uobičajenim interpretacijama fraze 'u dobroj vjeri'.

Preporuka: Frazu "u dobroj vjeri" treba zamijeniti sa "opravdan razlog za vjerovanje da je informacija bila istinita u trenutku kada je podnesena prijava". "U dobroj vjeri" bi trebalo izbaciti, jer usprkos definiciji moguće ju je pogrešno tumačiti kao test motiva - da li je osoba imala ispravnu ili čistu namjeru da podnese prijavu.

4) Zaštita se ne gubi radi neistinitih prijava ukoliko je osoba iskreno pogriješila te imala opravdane razloge vjerovati da je informacija istinita. Pretpostavlja se da ljudi imaju opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita, osim ukoliko se ne dokaže da to nije tako.

Zakon ne navodi specifično da zaštita ostaje ukoliko je osoba greškom podnijela neistinitu prijavu - osoba nije bila svjesna da informacija nije istinita.

Preporuka: Zakoni bi trebali razjasniti da osoba koja prijavljuje korupciju uživa zaštitu i u slučaju pogrešne prijave koja je bila zasnovana na opravdanom razlogu za vjerovanje da je prijava istinita.

5) Moraju postojati jasni kanali podnošenja prijava, imenovane kontakt osobe, konkretno navedene procedure koje slijede na radnim mjestima u privatnom i javnom sektoru (interno prijavljivanje) i javnim institucijama (eksterno prijavljivanje). Osobe imaju bezuvjetno pravo da biraju između internih (na radnom mjestu) i eksternih (javne institucije) kanala kada rade pravno zaštićeno prijavljivanje.

Kada je u pitanju interno prijavljivanje, osobe zaposlene u institucijama BiH mogu podnijeti prijavu svojim nadređenim ili službenicima odgovornim za zakoniti rad institucije, ili službenicima koji obavljaju nadzor ili reviziju. Međutim, kao pravilo interno prijavljivanje mora ići preko odgovorne osobe u skladu sa internim podzakonskim aktima. Dostupna je i druga publika u slučaju da ne postoji procedura regulirana podzakonskim aktima, ili ukoliko postoji opravdana bojazan u vezi sa vjerodostojnošću odgovorne osobe. Direktori institucija mogu biti kažnjeni za prekršaje novčanom kaznom u iznosu od 10.000 do 20.000 KM, ukoliko ne donesu podzakonske akte za interno prijavljivanje.

Kada je u pitanju eksterno prijavljivanje, kanali uključuju krivične istrage i tužiteljstva, kao i Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK).

Osobe zaposlene u institucijama BiH nemaju bezuvjetno pravo da biraju između internih i eksternih kanala, za inicijalno prijavljivanje, kako se zahtijeva u Direktivi EU-a. Mada je to protivno kulturnoj tradiciji, javlja se značajan efekat obeshrabrivanja kada pokušavamo prisiliti osobe koje prijavljuju korupciju da nagađaju da li njihovo eksterno prijavljivanje agencijama za provedbu ispunjava uslove da bude izuzetak. Osoba uživa zaštitu u slučaju eksternog prijavljivanja samo ukoliko procedura internog prijavljivanja traje duže od 15 dana, ili je procedura sa nepravilnostima, ili osoba vjeruje da je rukovodilac ili osoba ovlaštena za primanje prijava povezana sa korupcijom.

Zakon daje APIK-u 30 dana da odluči o dodjeli statusa osobe koja prijavljuje korupciju. Na žalost, smjernice se tu zaustavljaju. Zakon ne objašnjava proces i procedure i pravila za istraživanje prijave navodne povrede. Ne postoje uspostavljeni eksterni kanali za podnošenje prijave. Niti postoji jedna opća agencija koja je ovlaštena da prima i istražuje prijave.

Preporuka: Zakon bi trebao dati ljudima bezuvjetno pravo da odaberu između internih i eksternih kanala, te uključiti konkretne procedure za praćenje i istraživanje prijava o navodnoj povredi i prijetnjama javnom zdravlju. Ukoliko ne postoji centralizirana agencija, radi konzistentnosti sa Direktivom EU-a zakon bi trebao pojasniti da se prijave mogu podnijeti agencijama nadležnim za navodnu povredu u skladu sa zakonskim postupcima, uključujući utvrđena pravosudna, regulatorna ili nadzorna tijela. Najbolja praksa bi bila upućivati prijavljivanja nadležnim institucijama kroz imenovanu specijaliziranu agenciju za provedbu zakona. Ovlaštene osobe bi trebale imati garantirane adekvatne resurse, obuku, strukturalnu neovisnost i biti bez konflikta interesa. Radi usklađivanja sa Direktivom EU-a, osobe koje prijavljuju korupciju moraju imati pravo da slobodno biraju između internih i eksternih prijavljivanja kada je u pitanju inicijalna prijava koju podnose.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

8) Zaštite i prava se odnose i na anonimne osobe koje prijavljuju korupciju koji naknadno budu identificirani - sa ili bez njihovog pristanka.

Zakon ne adresira konkretno anonimno prijavljivanje ili zaštitu identiteta i identifikacijskih podataka anonimnih osoba koje prijavljuju korupciju, ukoliko se isti otkriju. Anonimno prijavljivanje može uključivati vrijedne tragove ili dokaze, često u većem obimu nego drugi kanali. Osobe koje podnesu anonimnu prijavu ili izvrše javno razotkrivanje anonimno, trebaju biti zaštićene ukoliko se naknadno identificiraju ili ukoliko protiv njih bude odmazde.

Preporuka: Zakon bi trebalo modificirati kako bi se ispitali svi primljeni vjerodostojni dokazi, bez obzira da li su dobijeni anonimno ili ne, te zaštitili anonimni prijavitelji koji kasnije budu identificirani, sa ili bez njihovog pristanka.

9) Prijave će se istraživati brzo, a zaposlenici će biti informirani o istragama i aktivnostima poduzetim kao odgovor na njihovu prijavu u razumnom vremenskom okviru.

Zakon ne uključuje konkretno prijavitelje korupcije u proces istrage i postupanja po njihovim prijavama. Ne zahtijeva obavijesti ili izvještaje o statusu, niti pravovremeno djelovanje. Ovi propusti stvaraju efekat obeshrabrivanja zbog cinizma, to jeste pomanjkanja povjerenja u korist od prijavljivanja. Studije zaključuju da je veći efekat obeshrabrivanja kao posljedica cinizma⁵ nego straha od odmazde. Također, ne postoji obaveza da istraga okonča u roku od 3-6 mjeseci, kako to zahtijeva Direktiva EU-a.

Preporuka: Zakon bi trebao biti modificiran tako da osobe koje prijavljuju korupciju dobiju obavijest da se navodi iz njihove prijave istražuju, statusne izvještaje o statusu istrage, te priliku da pobiju poricanja njihovih navoda, kao i raspored za finalne aktivnosti. Izvještaj sa komentarima osobe koja prijavljuje korupciju trebao bi biti u službenoj evidenciji. Zakon bi trebao tražiti okončavanje istraga u roku od 3-6 mjeseci.

10) Prijavitelji korupcije će biti zaštićeni od svih vidova odmazde, uključujući ali ne ograničeno na otpuštanje, suspenziju, nazadovanje, premještanje u svrhu kazne, negativnu ocjenu rezultata rada ili preporuku za zapošljavanje, smanjenje plate, uznemiravanje, stavljanje na crnu listu, i psihijatrijsko ili medicinsko upućivanje.

Zakon konkretno navodi većinu ovih oblika odmazde. Definira "štetne radnje" kao nanošenje štete zaposlenom donošenjem rješenja o prestanku radnog odnosa, otkazom ugovora o radu, suspenzijom s radnog mjesta, postavljanjem na niže radno mjesto, proglašavanjem viškom, pokretanjem disciplinskog postupka, ucjenjivanjem ili davanjem negativne ocjene, stvaranjem neprijateljskog radnog okruženja, izostankom poslovnog angažmana. Sve druge relevantne pojedinosti su uključene zbog odredbi koje zabranjuju bilo kakve druge radnje koje stvaranju efekat obeshrabrivanja koji odvraća od prijavljivanja u skladu sa zakonom.

Preporuka: Nisu potrebne modifikacije. Zakon je usklađen sa ovim standardom.

⁵ Dva najčešće citirana razloga za neprijavljivanje korupcije su: 1) poteškoće da se bilo šta dokaže, i 2) čak i da su dokazi dostupni, oni koji su odgovorni nikada neće biti kažnjeni.

11) Teret dokazivanja je na poslodavcu koji treba dokazati da radnje poduzete protiv zaposlenika nisu povezane sa ili motivirane time što je zaposlenik podnio prijavu, razmatrao podnošenje prijave, ili pomogao nekoj osobi da podnese prijavu. Od zaposlenika se ne traži da naprave poveznicu između podnošenja prijave i radnji poduzetih protiv njih.

Zakon navodi da ukoliko direktor institucije tvrdi da bi ista radnja bila poduzeta protiv zaposlenika i u slučaju da nije podnio prijavu, onda je to dužan dokazati. Zakon ne navodi kakav je teret dokaza, ukoliko ikakav, na zaposleniku u smislu dokazivanja da je u pitanju odmazda. Standard iz Direktive EU-a za teret dokazivanja koji pada na zaposlenika jeste dokazati prima facie da je - 1) prijavio ili javno razotkrio povredu u skladu sa zakonom; i 2) pretrpio štetu. Ona traži da teret dokazivanja bude na poslodavcu koji treba da dokaže da prijavljivanje korupcije nije uticalo na tu odluku ni na koji način. Ove pojedinosti čine značajnu razliku, jer utvrđuju šta svaka od strana mora dokazati da bi prevagnula.

Preporuka: Radi konzistentnosti sa Direktivom EU-a, teret dokazivanja koji je na zaposleniku trebao bi biti da - 1) demonstrira da je prijavio ili javno razotkrio povredu u skladu sa zakonom; i 2) demonstrira da se nakon toga desila štetna radnja. Trebalo bi se tražiti od poslodavca da dokaže da prijavljivanje korupcije nije ni na koji način uticalo na odluku o radnjama poduzetim protiv osobe koja je prijavila korupciju.

12) Neće se pokretati pitanje kaznene, građanske ili upravne odgovornosti za osobe koje podnesu prijavu u skladu sa zakonom.

Zakon ne adresira konkretno ovo pitanje, osim što štiti osobe koje prijavljuju korupciju od kaznene odgovornosti za otkrivanje službenih tajni nadležnim vlastima. Ovakva zaštita od odgovornosti je osnovni zahtjev iz Direktive EU-a. Kaznena ili građanska odgovornost može imati puno veći efekat obeshrabrivanja nego uznemiravanje na radnom mjestu.

Preporuka: Trebalo bi dodati odredbu kojom se osigurava afirmativna odbrana od građanskopravne ili kaznene odgovornosti za sve prijave u slučajevima kada je osoba koja prijavljuje korupciju "imala opravdan razlog vjerovati da je prijavljivanje ili javno razotkrivanje takve informacije bilo neophodno radi otkrivanja povrede pokrivena zakonom."⁶

13) Osobe koje prijavljuju korupciju imaju pravo na efektivan pravni lijek i pravično suđenje, te presumpciju nevinosti, i prava na odbranu, uključujući pravo na saslušanje i pravo uvida u spis.

Zakon ne tretira posebno ovo pitanje mimo toga što sudovima daje ovlast da pravosnažnom presudom ukine štetnu mjeru. Pravo na pravično suđenje je temelj zaštite koju pruža Direktiva EU-a i svi legitimni zakoni o zaštiti zviždača.

Preporuka: Ukoliko prijavitelji ne dobiju administrativnu pomoć, zakon bi trebao biti razjašnjen na takav način da mogu tražiti od suda da ukloni sve direktne ili indirektne efekte odmazde.

⁶ Vidi član 21.7 Direktive EU-a



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

14) Ne može doći do odstupanja ili ograničavanja prava i pravnih sredstava putem bilo kakvog sporazuma ili uvjeta zapošljavanja, uključujući putem arbitražnog sporazuma postignutog prije spora. Ugovori o radu se ne mogu koristiti u svrhu sprečavanja zaposlenika da podnesu prijavu ili o prijavi diskutiraju.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem. Bez ove odredbe, zakon je ranjiv u smislu toga da bude nadjačan proturječnim zakonima ili organizacijskim zabranama istupanja. Potpisivanje klauzule o tajnosti obično je preduvjet za posao. Odredbe protiv "zabrane istupanja" su obavezne da bismo imali vjerodostojna prava, i zahtijevaju se Direktivom EU-a.

Preporuka: Ovaj zakon bi trebalo proširiti tako da uključi odredbu da bez izričitog ukidanja kroz novi zakon, njegova prava ne mogu biti poništena ili pod utjecajem bilo kakvog drugog pravila, politike, ili sporazuma.

15) Sankcije će se primjenjivati radi ometanja ili pokušaja ometanja prijavljivanja; odmazde ili prijetnje odmazdom osobama koje prijavljuju korupciju; ohrabrivanja ili toleriranja odmazde; provedbe neugodnih postupaka ili radnji protiv osobe koja prijavljuje korupciju; kao i kršenja povjerljivosti njihovog identiteta.

Zakon uključuje novčane kazne za prekršaje direktorima institucija koji ne postupe u skladu sa instrukcijama APIK-a u smislu izvršavanja korektivne mjere za odmazdu (10.000 KM - 20.000 KM); direktorima institucija koji ne donesu podzakonske akte za interno prijavljivanje (10.000 KM - 20.000 KM); i osobe koje svjesno lažno prijave korupciju (1.000 KM - 10.000 KM). Na žalost, ne uključuje odgovornost za ometanje prijavljivanja, odmazdu, neugodne pravne postupke, ili narušavanje povjerljivosti. To su konkretni zahtjevi u pogledu sankcija navedeni u Direktivi EU-a.

Preporuka: Zakon bi trebao uključiti sankcije za sve druge povrede navedene u Direktivi EU-a, uključujući ometanje prijavljivanja, odmazdu, neugodne pravne postupke, te povrede povjerljivosti.

16) Osobe oštećene ili pogođene prijavama za koje se pokazalo da su svjesno bile neistinite će imati pristup pravnim sredstvima.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem.

Preporuka: Zakon treba biti modificiran da uključi ovu odredbu.

17) Imenovana agencija će promovirati sisteme zaštite prijavitelja korupcije kako bi nje govala pozitivan stav javnosti i olakšala prijavljivanje.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem, koje je ključno za upoznatost javnosti sa pravima. Zakoni o osobama koje prijavljuju korupciju su često neaktivni ili ozbiljno nedovoljno korišteni, djelomično zbog toga što javnost nije svjesna njihovog postojanja, a djelomično zbog toga što protivrječe uvriježenim kulturnim tradicijama. Ambiciozna kampanja edukacije javnosti je preduvjet za zakon da ostvari svoje ciljeve.

Preporuka: Zakon bi trebalo proširiti kako bi se obuhvatila posebna kampanja edukacije javnosti o prirodi prava osoba koje prijavljuju korupciju, te kako isti mogu biti od koristi za javnost.

18) Imenovana agencija će pružiti pomoć u pogledu prijavljivanja i zaštite od odmazde kroz besplatne informacije i savjete u vezi sa pravima, kanalima prijavljivanja, kontakt osobama, procedurama, korektivnim mjerama i zaštitom od odmazde.

APIK ima pravne ovlasti i odgovornost za primanje i istraživanje pritužbi zbog odmazde koje ulože osobe koje prijavljuju korupciju. Zakon ne spominje izričito pružanje pomoći ili savjeta zaposlenima.⁷ Nezanjanje u pogledu toga kako koristiti zakon može stvoriti značajan efekat obeshrabrivanja, kao i neznanje u pogledu njegovog postojanja.

Preporuka: Zakon bi trebalo modificirati tako da se prošire dužnosti APIK-a, ili da se kreira nova agencija, kako bi se davale smjernice osobama koje prijavljuju korupciju po pitanju prirode njihovih prava i toga kako ih u potpunosti ostvariti.

19) Pravna pomoć je dostupna u postupcima zaštite od odmazde, krivičnim postupcima, te prekograničnim građanskim postupcima.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem, što znači da mnoge nezaposlene osobe koje prijavljuju korupciju neće biti u mogućnosti da si priušte postupanje po svojim pravima, ili čak neovisan izvor koji će im dati savjet u odsustvu za to imenovanog državnog tijela.

Preporuka: Zakon bi trebalo modificirati tako da uključi pružanje pravne pomoći, kao i da tuženik pokrije trošak advokata u sudskom postupku u kojem osoba koja prijavljuje korupciju dobije odštetu.

20) Imenovana agencija će osigurati nadzor nad prijavama osoba koje prijavljuju korupciju i mehanizmima zaštite; identificirati i tražiti pravni lijek za sve nedostatke i neefikasnosti; te održavati i godišnje objavljivati anonimizirane podatke o broju i vrstama prijava podnesenih od strane osoba koje prijavljuju korupciju, zahtjevima i odobrenjima zaštite od štetnih mjera, razlozima zbog kojih je zaštita od odmazde uskraćena, te ishodima predmeta.

APIK i Upravna inspekcija Ministarstva pravde će nadgledati provedbu ovog zakona. To zahtijeva da APIK godišnje objavljuje listu institucija i pravnih lica u kojima je prijavljena korupcija, te informacije o štetnim radnjama i korektivnim akcijama. Mada je termin dužnost širok u smislu području primjene, potrebno ga je precizirati u pogledu konkretnih zahtjeva kada je u pitanju izvještavanje.

Preporuka: Zakon bi trebao konkretno navesti da zahtjevi u pogledu godišnjeg izvještavanja APIK-a uključuju podatke o broju i vrstama prijava podnesenih od strane osoba koje prijavljuju korupciju, zahtjevima i odobrenjima zaštite od štetnih mjera, razlozima zbog kojih je zaštita od odmazde uskraćena, te ishodima predmeta, kao i analizu svojih slabosti na osnovu dosadašnjeg iskustva.

⁷ APIK je imao niz napora u smislu informiranja javnosti, uključujući objavljivanje zakona o osobama koje prijavljuju korupciju na svom web sajtu; upravljaju linijom za prijavu korupcije; distribuiraju letke o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju i procedura, u saradnji sa Centrom za društvena istraživanja - Analitika; te omogućavaju građanima da putem elektronske pošte šalju svoje upite i komentare.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

21) Radiće se javna, transparentna revizija zakona i politika, kao i potrebne reforme, najmanje jednom svake tri godine.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem, koje je ključno jer je nerealno usavršavati zakone bez oslanjanja na lekcije naučene na osnovu njihove primjene.

Preporuka: Svake tri godine APIK bi trebao izvještavati o efektivnosti zakona u pogledu ispunjavanja njegovih ciljeva, te dati preporuke za poboljšavanje zakona.

SAŽETAK

Procjena zakona o prijaviteljima korupcije na nivou BiH je "neadekvatna usklađenost sa Direktivom EU-a i standardima VE". Jedini standard koji je na mjestu je pokrivenost protiv punog obima uznemiravanja na radnom mjestu. Postoji također nedovoljno precizno prebacivanje tereta dokazivanja na osobu koja je poduzela štetno djelovanje, ali to neće biti pouzdano dok se ne uključe pojedinosti iz Direktive EU-a. Zakon u principu poziva na transparentnost rezultata, ali ne sadrži pojedinosti. Nijedan drugi standard nije usklađen, a većina ih nije ni tretirana.

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Brčko Distrikt BiH (2018.)

1) Zakon se primjenjuje na sve uposlenike i radnike javnog i privatnog sektora, uključujući izvođače radova, pripravnike, volontere, zaposlenike u nepunom radnom vremenu, privremene zaposlenike, osobe koje se prijavljuju za posao, bivše zaposlenike i članove upravnih tijela.

Zakon definira osobe koje prijavljuju korupciju kao lica zaposlena u "organima javne uprave i institucijama, javnim preduzećima, ustanovama i drugim pravnim licima" koje je osnovao Brčko Distrikt, kao i "pravnom licu" i "poduzetniku". Ukoliko se "pravno lice" odnosi na preduzeća iz privatnog sektora, i ukoliko "poduzetnik" označava pojedinačne vlasnike preduzeća u privatnom sektoru, zakon bi to trebao jasnije navesti. Zakon bi trebao precizirati na koje, ukoliko uopće, zaposlenike privatnog sektora se zakon odnosi i koji od njih imaju pravo na zaštitu.

Zakon se primjenjuje na zaposlene "bez obzira na [njihov] radno-pravni status." Mada bi se ova odredba mogla interpretirati tako da uključuje sve kategorije zapošljavanja, zakon bi trebao precizirati da li se odnosi i na izvođače radova, pripravnike, volontere, zaposlenike u nepunom radnom vremenu, privremene zaposlenike, osobe koje se prijavljuju za posao, bivše zaposlenike i članove upravnih tijela.

Postoje značajne rupe u zaštiti čak onih zaposlenih koje zakon pokriva. Zakon ne štiti eksplicitno one koji pomognu prijavitelju da podnese prijavu, ili one koji su s njim povezani. Međutim, često je potreban timski rad da bismo imali odgovorno prijavljivanje korupcije uz vjerodostojne dokaze. Ukoliko se zaštita pruža samo onoj osobi koja u konačnici podnese formalnu prijavu, ključni izvori podrške će presušiti. Nadalje, sve osobe za koje se sumnja da su prijavitelji korupcije biće izolirane na svom radnom mjestu. Ukoliko se zaštita ne osigura za cijeli tim, doći će do ozbiljnog efekta obeshrabrivanja, pada kvaliteta prijave i dodatne odmazde.

Zakon također ne štiti eksplicitno one osobe koje se spremaju da prijave korupciju (rade istraživanje neophodno za prijavu koje odražava opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita), ili za koje se (pogrešno) "sumnja" da su prijavili korupciju. Ovaj propust omogućava preventivne napade koji stvaraju značajan efekat obeshrabrivanja.

Vjerovatno najznačajniji propust koji se tiče opsega osigurane zaštite zaposlenika jeste propust da se eksplicitno zaštiti "prijava po dužnosti" - komuniciranje zaštićenih informacija kroz komandni lanac u okviru poslovne odgovornosti. Ovo je najznačajniji kontekst za komuniciranje zaštićenih informacija, čiji slobodan protok kao suština institucionalnih provjera i balansiranja čini svrhu zakona. Ova rupa u zakonu također mora biti otklonjena da bi se postigla usklađenost sa Direktivom EU-a.

Preporuka: U zakonu bi trebalo pojasniti da pokriva sve kategorije zaposlenih navedene u Direktivi EU-a, bez obzira da li se radi o vladinom sektoru ili korporativnom, te bez obzira na formalnost ili aktuelni status. Trebao bi štititi od preventivnih napada koji uznemiravanju one koji se spremaju upustiti u podnošenje prijave u skladu sa zakonom (provode istraživanje neophodno za prijavu koja će reflektirati opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita). Trebao bi štititi sve osobe koje su povezane sa osobom koja prijavljuje korupciju, ili pomažu u razradi prijave. Područje primjene bi trebalo biti pojašnjeno, kako bi se obuhvatile sve prijave potkrijepljene opravdanim razlogom za vjerovanje da je ono što se prijavljuje istina, bez obzira da li je komunikacija formalna, u skladu sa pravilima za pisane prijave; ili neformalna, kao što je protestiranje protiv povrede tokom sastanka. Ne bi trebalo biti sumnje da se zaštita odnosi i na komuniciranje informacija o povredi kroz vršenje radne dužnosti, kao što je prijavljivanje nadređenom, kao i kada prijava predstavlja navode ili odgovornost u okviru radnih zadataka.



Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

2) Prijava korupcije se odnosi na korupciju; mito; kršenje javnog prava; kršenja ljudskih prava; finansijski kriminal i prevare; rizik za potrošače, javno zdravlje, sigurnost i okoliš; druge povrede i rizike koji prijete ili se tiču interesa javnosti.

Zakon se primjenjuje na prijavljivanje "korupcije", koju član 2(a) definira kao "svaka zloupotreba moći povjerena državnom službeniku, zaposleniku, savjetniku, izabranom ili imenovanom licu u zakonodavnoj, izvršnoj ili sudskoj vlasti Brčko Distrikta", uključujući javna preduzeća, ustanove i druga pravna lica koja je osnovao Distrikt, te poslodavcu i radniku" koja "može dovesti do privatne koristi tog lica". Ovo uključuje mito i nedopuštene prednosti.

Vrste povrede koju je moguće prijaviti u skladu sa zakonom ne uključuju sve preporučene kategorije kriminala, povrede dužnosti ili prijetnji javnom zdravlju. Zakon ne bi trebao biti ograničen samo na korupciju i mito. Dio problema može biti nedovoljno konkretnosti. Fraze "i poslodavcu i radniku" i "svaka zloupotreba moći" nisu jasne i trebalo bi ih posebno definirati. Naročito, uz modifikacije, tako da "zloupotreba moći" samo uključuje, radije nego da bude ograničena na, mito i lične koristi, da se termin može pojaviti vezano za javno zdravlje i sigurnost, okolišne ili bilo kakve šire bojazni. Ne bi trebalo biti konfuzije oko toga da li je to obuhvaćeno.

Čak i kada su pitanju teme koje jesu obrađene, djelokrug prijavljivanja u skladu sa zakonom je nepotpun. Suprotno smjernicama Direktive EU-a, zakon ne štiti eksplicitno djela ili propuste koji se još uvijek nisu desili. Slično tome, zakon propušta konkretno navesti da prijavitelj korupcije koji ima opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita može biti zaštićen usprkos nedostatku dokaza.

Na kraju, nije jasno u kojem opsegu - i da li uopće - se zakon primjenjuje na povrede počinjene od strane ili unutar pravnih lica iz privatnog sektora.

Preporuka: Opseg ovog zakona bi se trebao proširiti sa korupcije tako da u ovom standardu obuhvati sve kategorije povreda javnog interesa, bez obzira da li su počinjeni od strane javnih ili privatnih ustanova. Trebalo bi eksplicitno pojasniti da zakon pruža zaštitu u slučaju prijavljivanja povrede koja se još uvijek nije desila, kao i bojazni koje su potkrijepljene opravdanim razlogom za vjerovanje da je prijava istinita, usprkos nedostatku dokaza.

3) Da bi se kvalificirala za zaštitu, osoba mora imati opravdano uvjerenje, sumnju ili razlog da vjeruje da su informacije iz prijave istinite. Osobe koje prijavljuju korupciju se neće podvrgavati testovima "dobre vjere" ili "motivacije". Osoba ne mora dokazati da se kršenje desilo, niti njihova prijava mora rezultirati istragom, krivičnim gonjenjem ili nekim drugim postupkom.

Da bi se kvalificirala za zaštitu, zakon navodi da osoba mora imati "opravdane sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije u dobroj vjeri" za koje zaposleni "razumno vjeruje da predstavljaju korupciju."

Frazu "u dobroj vjeri" moguće je pogrešno tumačiti kao test motiva - da li je osoba imala ispravnu ili čistu namjeru da podnese prijavu. To znači da bi se moglo suditi motivima prijavitelja. Međutim, motivi nisu bitni osim kada je u pitanju vjerodostojnost prijavitelja kao svjedoka. Neki od najznačajnijih svjedoka u historiji su bili kriminalci koji su svjedočili pod imunitetom ili radi smanjivanja kazne. Dok su njihovi interesi bili čisto vlastiti interes, njihovi dokazi su bili ključni za krivično gonjenje organiziranog kriminala ili drugih teških kaznenih djela. Sve što bi trebalo biti relevantno je kvalitet dokaza. Nadalje, 'zloupotreba prava na prijavu' korupcije je nejasan, subjektivan termin koji izlaže cijeli život, namjere i stanje uma jedna osobe neprikladnom, nefer i zastrašujućem ispitivanju.

Preporuka: Testovi "dobre volje" zasnovani na motivima bi trebali biti uklonjeni. Jedini prag bi trebalo biti to da li je osoba imala opravdano uvjerenje, sumnju ili razlog da vjeruje da su prijavljene informacije istinite, što je objektivan standard.

4) Zaštita se ne gubi radi neistinitih prijava ukoliko je osoba iskreno pogriješila te imala opravdane razloge vjerovati da je informacija istinita. Pretpostavlja se da ljudi imaju opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita, osim ukoliko se ne dokaže da to nije tako.

Zakon ne navodi specifično da zaštita ostaje ukoliko je osoba greškom podnijela neistinitu prijavu - osoba nije bila svjesna da informacija nije istinita.

Preporuka: Zakoni bi trebali razjasniti da osoba koja prijavljuje korupciju uživa zaštitu i u slučaju pogrešne prijave koja je bila zasnovana na opravdanom razlogu za vjerovanje da je prijava istinita.

5) Moraju postojati jasni kanali podnošenja prijava, imenovane kontakt osobe, konkretno navedene procedure koje slijede na radnim mjestima u privatnom⁸ i javnom sektoru (interno prijavljivanje) i javnim institucijama (eksterno prijavljivanje). Osobe imaju bezuvjetno pravo da biraju između internih (na radnom mjestu) i eksternih (javne institucije) kanala kada rade pravno zaštićeno prijavljivanje.

Kada je u pitanju interno prijavljivanje, osobe zaposlene u institucijama Brčko Distrikta mogu podnijeti prijavu svojim nadređenim, pravnim službenicima, ili službenicima koji obavljaju nadzor ili reviziju, ali samo putem formalne prijave. Interno prijavljivanje mora biti urađeno u skladu sa internim podzakonskim aktima za koje se u zakonu navodi da moraju biti usvojeni u roku od 90 dana nakon stupanja zakona na snagu, i koji "moraju biti vidno istaknuti u prostorijama i na internet stranici svake javne institucije". Zakon navodi da isto važi za "pravna lica" i "poduzetnike". Ukoliko se ovo odnosi na preduzeća iz privatnog sektora i vlasnike kompanija, pojedinačno, zakon bi to trebao jasnije navesti.

Kada je u pitanju eksterno prijavljivanje, kanali uključuju organe za krivične istrage i tužiteljstva, kao i Ured Distrikta za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije. Zaposlenici nemaju bezuvjetno pravo da biraju između internih i eksternih kanala. Osoba uživa zaštitu u slučaju eksternog prijavljivanja samo ukoliko procedura internog prijavljivanja traje duže od 15 dana; procedura je sa nepravilnostima; osoba vjeruje da je rukovodilac ili osoba ovlaštena za primanje prijava povezana sa korupcijom; ili ukoliko postoji bliska opasnost ili povreda "od šireg društvenog značaja." Ovo nije u skladu sa Direktivom EU-a, koja daje zaposlenima izbor između internih i eksternih kanala. Mada je to protivno kulturnoj tradiciji, osobe koje prijavljuju korupciju će biti značajno obeshrabrene da to urade kada ih pokušavamo prisiliti da nagađaju da li njihovo eksterno prijavljivanje agencijama za provedbu ispunjava uslove da bude izuzetak.

Zakon ne uključuje konkretne odredbe za vođenje istraga. Ured Distrikta za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije ima potpunu diskreciju da u roku od 30 dana odluči da li će osobi dodijeliti status prijavitelja korupcije.

Preporuka: Radi usklađivanja sa Direktivom EU-a, zakon bi trebao ljudima dati bezuvjetno pravo da odaberu između internih i eksternih kanala, te uključiti konkretne procedure za praćenje i istraživanje prijava o navodnoj povredi i prijetnjama javnom zdravlju. Podzakonski akti za interne kanale bi trebali zahtijevati da jedinice imaju adekvatne resurse, obuku, strukturalnu neovisnost i odsustvo konflikta interesa.

⁸ Preduzeća sa brojem zaposlenih koji prelazi određeni prag.



Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

6) Osobe imaju opciju da prijave javno (npr. putem medija, NVO-a, javnih sastanaka, online izdanja) pod razumnim okolnostima koje ne stavljaju pretjerane restrikcije na tu osobu, i nemaju efekat blokiranja objavljivanja informacija koji zahtijeva istragu i korektivne mjere s ciljem zaštite javnog interesa. Ove okolnosti uključuju, ali nisu ograničene na:

- nedjelovanje tokom perioda dužeg od 6 mjeseci po pitanju internog prijavljivanja ili 3 mjeseca kada je u pitanju eksterno prijavljivanje;
- opravdan razlog za vjerovanje da postoji konflikt interesa ili uništavanje dokaza;
- opravdan razlog za vjerovanje da postoji bliska opasnost javnom zdravlju ili sigurnosti;
- odmazdu koja će vjerovatno uslijediti u slučaju korištenja institucionalnih kanala.

Zakon djelomično ispunjava ovaj standard. Osoba uživa zaštitu u slučaju javnog razotkrivanja:

- ukoliko sumnja da će biti izložen/a štetnim mjerama, ili
- ukoliko je podnijela prijavu ovlaštenoj osobi, a neće biti poduzeta adekvatna radnja, ili će dokazi biti prikriveni ili uništeni, ili
- ukoliko je podnijela prijavu ovlaštenoj osobi i adekvatna radnja nije poduzeta u predviđenom zakonskom roku - pod uvjetom da je osoba razmotrila moguću štetu koja može nastati kao rezultat javnog razotkrivanja.

U svjetlu prethodnih odredbi, zaključak je da zakon ne pruža dovoljno prilika za javno razotkrivanje.

Dodatno, od osoba se ne bi trebalo tražiti da razmatraju "moguću štetu" od javnog razotkrivanja. Svjedoci u krivičnim parnicama obično ne moraju ispunjavati ovaj zahtjev. Neke od bojazni su:

- Može li osoba predvidjeti efekte javnog razotkrivanja? Zašto bi osoba trebala biti odgovorna za bilo kakve moguće efekte?
- Nije realistično moguće utvrditi da li je osoba napravila to razmatranje, niti izmjeriti do koje mjere.
- Ko odlučuje da li je takvo razmatranje od strane neke osobe bilo dovoljno?
- Kako se "šteta" definira i mjeri? Ko ili šta bi bilo oštećeno javnim razotkrivanjem?

Preporuka: Zakon bi trebao biti proširen tako da dozvoli javno razotkrivanje kada povreda može predstavljati blisku ili očiglednu opasnost interesu javnosti, hitnu situaciju, rizik od nepopravljive štete, ili kada interna ili eksterna ovlaštena osoba može biti u tajnom sporazumu ili umiješana u navodnu povredu. Zakon bi samo trebao zahtijevati da prijavitelj ima opravdano razlog za vjerovanje po pitanju bilo kog od navedenih osnova koje dozvoljavaju javno razotkrivanje.

7) Prijavitelji imaju pravo na to da njihov identitet ostane neotkriven, kao i svi njihovi podaci koji mogu poslužiti u svrhu identifikacije, osim kada se toga odreknu u prethodnoj pismenoj saglasnosti ili ukoliko se to zahtijeva u sklopu zvanične istrage ili sudskih postupaka.

Zakon ne adresira konkretno tajnost i zaštitu identiteta i identifikacijskih podataka osoba koje prijavljuju korupciju. Ovo je osnovni zahtjev iz Direktive EU-a, te ključni uvjet za bilo kakav legitiman zakon o prijaviteljima. Za mnoge zaposlenike, izlaganje njihovog identiteta inherentno djeluje obeshrabrujuće.

Preporuka: Radi legitimnosti, zakon mora štititi tajnost identiteta kada se to traži. Odgovarajuća struktura treba tražiti pisani pristanak osobe koja prijavljuje korupciju prije bilo kakvog diskrezijskog objavljivanja identiteta ili identifikacijskih podataka. Ukoliko se objavljivanje potrebnih informacija traži po zakonu, kao što je putem sudskog naloga, osoba koja prijavljuje korupciju mora unaprijed dobiti pravovremeno obavještenje o tome.

8) Zaštite i prava se odnose i na anonimne osobe koje prijavljuju korupciju koji naknadno budu identificirani - sa ili bez njihovog pristanka.

Zakon ne adresira konkretno anonimno prijavljivanje ili zaštitu identiteta i identifikacijskih podataka anonimnih osoba koje prijavljuju korupciju, ukoliko se isti otkriju. Anonimno prijavljivanje može uključivati vrijedne tragove ili dokaze, često u većem obimu nego drugi kanali. Osobe koje podnesu anonimnu prijavu ili izvrše javno razotkrivanje anonimno, trebaju biti zaštićene ukoliko se naknadno identificiraju ili ukoliko protiv njih bude odmazde.

Preporuka: Zakon bi se trebao modificirati tako da slijedi sve vjerodostojne dokaze koji su pristigli, bez obzira da li su prijavljeni anonimno ili ne, te da štiti anonimne prijavitelje koji budu identificirani.

9) Prijave će se istraživati brzo, a zaposlenici će biti informirani o istragama i aktivnostima poduzetim kao odgovor na njihovu prijavu u razumnom vremenskom okviru.

Zakon ne tretira posebno istragu prijava povrede ili prijetnje javnoj sigurnosti. Kao rezultat toga, preskače glavnu svrhu zakona o prijaviteljima korupcije - da se napravi razlika kada je u pitanju korupcija i druge zloupotrebe ovlasti, a što je razlog zbog kojeg prijavitelji ulaze u rizik od odmazde kako bi je prijavili. Ovi propusti obeshrabruju prijavljivanje zbog cinizma, to jeste pomanjkanja povjerenja u korist od prijavljivanja. Studije zaključuju da veći efekat obeshrabrivanja nastaje kao posljedica cinizma nego straha od odmazde.

Preporuka: Zakon bi trebalo proširiti da se napravi struktura za istraživanje i korektivne akcije kada su u pitanju prijave, uz smisleno učestvovanje prijavitelja, kao što su statusni izvještaji, prilika da se opovrgne poricanje navodne povrede i transparentnosti tako što će se finalni izvještaj uključiti u službeni zapisnik.

10) Prijavitelji korupcije će biti zaštićeni od svih vidova odmazde, uključujući ali ne ograničeno na otpuštanje, suspenziju, nazadovanje, premještaj u svrhu kazne, negativnu ocjenu rezultata rada ili preporuku za zapošljavanje, smanjenje plate, uznemiravanje, stavljanje na crnu listu, i psihijatrijsko ili medicinsko upućivanje.

Zakon uključuje ove vidove odmazde na radnom mjestu. Definira "štetne radnje" kao nanošenje štete zaposlenom donošenjem rješenja o prestanku radnog odnosa, otkazom ugovora o radu, suspenzijom s radnog mjesta, postavljanjem na niže radno mjesto, proglašavanjem viškom, pokretanjem disciplinskog postupka, ucjenjivanjem ili davanjem negativne ocjene, stvaranjem neprijateljskog radnog okruženja, izostankom poslovnog angažmana, obeshrabrivanjem zaposlenika da ne napravi zaštićeno prijavljivanje, i/ili "radnje koje predstavljaju odmazdu".

Preporuka: Nikakve modifikacije nisu potrebne u vezi ovog pitanja. Zakon je usklađen sa ovim standardom.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

11) Teret dokazivanja je na poslodavcu koji treba dokazati da radnje poduzete protiv zaposlenika nisu povezane sa ili motivirane time što je zaposlenik podnio prijavu, razmatrao podnošenje prijave, ili pomogao nekoj osobi da podnese prijavu. Od zaposlenika se ne traži da naprave poveznicu između podnošenja prijave i radnji poduzetih protiv njih.

Zakon navodi da prijavitelj mora osigurati dokaz da je "vjerovatno" da postoji kauzalna poveznica između prijavljivanja korupcije ili toga da je postao žrtva zbog prijave i navodne odmazde. Zakon navodi da ukoliko direktor institucije tvrdi da bi ista radnja bila poduzeta protiv zaposlenika i u slučaju da nije podnio prijavu, onda je to dužan dokazati. Standard iz Direktive EU-a za teret dokazivanja koji pada na zaposlenika jeste dokazati prima facie da je - 1) prijavio ili javno razotkrio povredu u skladu sa zakonom; i 2) pretrpio štetu. Ona traži da teret dokazivanja bude na poslodavcu koji treba da dokaže da prijavljivanje korupcije nije uticalo na tu odluku ni na koji način. Ove pojedinosti čine značajnu razliku, jer utvrđuju šta svaka od strana mora dokazati da bi prevagnula.

Preporuka: Radi konzistentnosti sa Direktivom EU-a, teret dokazivanja koji je na zaposleniku trebao bi biti da - 1) demonstrira da je prijavio ili javno razotkrio povredu u skladu sa zakonom; i 2) demonstrira da se nakon toga desila štetna radnja. Trebalo bi se tražiti od poslodavca da dokaže da prijavljivanje korupcije nije ni na koji način uticalo na odluku o radnjama poduzetim protiv osobe koja je prijavila korupciju.

12) Neće se pokretati pitanje kaznene, građanske ili upravne odgovornosti za osobe koje podnesu prijavu u skladu sa zakonom.

Zakon navodi da se prijavitelji korupcije neće smatrati materijalno, krivično ili disciplinski odgovornim za otkrivanje poslovne tajne u slučaju prijavljivanja korupcije nadležnom autoritetu. Ovo međutim ne pokriva puni opseg prijetnje građanskopravnom i kaznenom odgovornošću, poput optužbi za klevetu ili krađu imovine poslodavca zbog posjedovanja dokaza koji dokazuju povredu. Ovakva zaštita od odgovornosti je osnovni zahtjev iz Direktive EU-a. Kaznena ili građanska odgovornost može imati puno veći efekat obeshrabrivanja nego uznemiravanje na radnom mjestu.

Preporuka: Trebalo bi dodati odredbu kojom se osigurava afirmativna odbrana od građanskopravne ili kaznene odgovornosti za sve prijave u slučajevima kada je osoba koja prijavljuje korupciju "imala opravdan razlog vjerovati da je prijavljivanje ili javno razotkrivanje takve informacije bilo neophodno radi otkrivanja povrede pokrivena zakonom."⁹

13) Osobe koje prijavljuju korupciju imaju pravo na efektivan pravni lijek i pravično suđenje, te presumpciju nevinosti, i prava na odbranu, uključujući pravo na saslušanje i pravo uvida u spis.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem. Zakon osigurava samo pomoć u vidu administrativne istrage, bez prava na pravično suđenje, uključujući diskreciju da se slučaj zatvori bez žalbe. Pravo na pravično suđenje je temelj zaštite koju pruža Direktiva EU-a i svi legitimni zakoni o zaštiti zviždača.

Preporuka: Ukoliko prijavitelji ne dobiju administrativnu pomoć, zakon bi trebao biti pojašnjen na takav način da mogu tražiti od suda da ukloni sve direktne ili indirektne efekte odmazde.

⁹ Vidi član 21.7 Direktive EU-a

14) Ne može doći do odstupanja ili ograničavanja prava i pravnih sredstava putem bilo kakvog sporazuma ili uvjeta zapošljavanja, uključujući putem arbitražnog sporazuma postignutog prije spora. Ugovori o radu se ne mogu koristiti u svrhu sprečavanja zaposlenika da podnesu prijavu ili o prijavi diskutiraju.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem. Bez ove odredbe, zakon je ranjiv u smislu toga da bude nadjačan proturječnim zakonima ili organizacijskim zabranama istupanja. Potpisivanje klauzule o tajnosti obično je preduvjet za posao. Odredbe protiv "zabrane istupanja" su obavezne da bismo imali vjerodostojna prava, i zahtijevaju se Direktivom EU-a.

Preporuka: Ovaj zakon zadovoljava osnovnu usklađenost, ali bi trebalo proširiti tako da uključi odredbu da bez izričitog ukidanja kroz novi zakon, njegova prava ne mogu biti poništena ili pod utjecajem bilo kakvog drugog pravila, politike, ili sporazuma.

15) Sankcije će se primjenjivati radi ometanja ili pokušaja ometanja prijavljivanja; odmazde ili prijetnje odmazdom osobama koje prijavljuju korupciju; ohrabrivanja ili toleriranja odmazde; provedbe neugodnih postupaka ili radnji protiv osobe koja prijavljuje korupciju; kao i kršenja povjerljivosti njihovog identiteta; te svjesno prijavljivanje i/ili javno razotkrivanje lažnih informacija.

Zakon uključuje novčane kazne za prekršaje direktorima institucija koji ne postupe u skladu sa instrukcijama Ureda Distrikta za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije u smislu izvršavanja korektivne mjere za odmazdu (1.000 KM - 3.000 KM); direktorima institucija koji ne donesu podzakonske akte za interno prijavljivanje (500 KM - 2.000 KM); i osobe koje svjesno lažno prijave korupciju (500 KM - 1.500 KM). Na žalost, ne uključuje odgovornost za ometanje prijavljivanja, odmazdu, neugodne pravne postupke, ili narušavanje povjerljivosti. To su konkretni zahtjevi u pogledu sankcija navedeni u Direktivi EU-a.

Preporuka: Zakon bi trebao uključiti sankcije za sve druge povrede navedene u Direktivi EU-a, uključujući ometanje prijavljivanja, odmazdu, neugodne pravne postupke, te povrede povjerljivosti.

16) Osobe oštećene ili pogođene prijavama za koje se pokazalo da su svjesno bile neistinite će imati pristup pravnim sredstvima.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem, ali Direktiva EU-a uklanja svu zaštitu u slučaju namjerno lažnih izjava.

Preporuka: Zakon bi se trebao modificirati tako da navede da ne pruža pravnu zaštitu od odgovornosti za svjesno lažne izjave.

17) Imenovana agencija će promovirati sisteme zaštite prijavitelja korupcije kako bi njegovala pozitivan stav javnosti i olakšala prijavljivanje.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem, koje je ključno za upoznatost javnosti sa pravima. Zakoni o osobama koje prijavljuju korupciju su često neaktivni ili ozbiljno nedovoljno korišteni, djelomično zbog toga što javnost nije svjesna njihovog postojanja, a djelomično zbog toga što protivrječe uvriježenim kulturnim tradicijama. Ambiciozna kampanja edukacije javnosti je preduvjet za zakon da ostvari svoje ciljeve.

Preporuka: Zakon bi trebalo proširiti kako bi se obuhvatila posebna kampanja edukacije javnosti o prirodi prava osoba koje prijavljuju korupciju, te kako isti mogu biti od koristi za javnost.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

18) Imenovana agencija će pružiti pomoć u pogledu prijavljivanja i zaštite od odmazde kroz besplatne informacije i savjete u vezi sa pravima, kanalima prijavljivanja, kontakt osobama, procedurama, korektivnim mjerama i zaštitom od odmazde.

Ured Distrikta za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije ima pravne ovlasti i odgovornost za primanje i istraživanje pritužbi zbog odmazde koje ulože osobe koje prijavljuju korupciju. Zakon ne spominje izričito pružanje pomoći ili savjeta zaposlenima. To znači da oni možda nisu svjesni postojanja svojih prava, ili kako da ih na pravi način ostvare. Neznanje u pogledu toga kako koristiti zakon može stvoriti značajan efekat obeshrabrivanja, kao i neznanje u pogledu toga da postoji.

Preporuka: Zakon bi trebalo modificirati tako da se prošire dužnosti Ureda Distrikta za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije, kako bi davali smjernice osobama koje prijavljuju korupciju po pitanju prirode njihovih prava i toga kako ih u potpunosti ostvariti.

19) Pravna pomoć je dostupna u postupcima zaštite od odmazde, krivičnim postupcima, te prekograničnim građanskim postupcima.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem, što znači da mnoge nezaposlene osobe koje prijavljuju korupciju neće biti u mogućnosti da si priušte postupanje po svojim pravima, ili čak neovisan izvor koji će im dati savjet u odsustvu za to imenovanog državnog tijela.

Preporuka: Zakon bi trebalo modificirati tako da uključi pružanje pravne pomoći, kao i da tuženik pokrije trošak advokata u sudskom postupku u kojem osoba koja prijavljuje korupciju dobije odštetu.

20) Imenovana agencija će osigurati nadzor nad prijavama osoba koje prijavljuju korupciju i mehanizmima zaštite; identificirati i tražiti pravni lijek za sve nedostatke i neefikasnosti; te održavati i godišnje objavljivati anonimizirane podatke o broju i vrstama prijava podnesenih od strane osoba koje prijavljuju korupciju, zahtjevima i odobrenjima zaštite od štetnih mjera, razlozima zbog kojih je zaštita od odmazde uskraćena, te ishodima predmeta.

Upravna inspekcija Vlade Distrikta vrši nadzor provedbe zakona. "Izuzetno" navodi zakon, Pravosudna komisija će biti nadzor nad provođenjem ovog zakona. Zakon ne daje detalje o specifičnim ovlastima Upravne inspekcije i Pravosudne komisije. "Izuzetno" nije definirano. Potrebno je precizirati dužnost u pogledu konkretnih zahtjeva kada je u pitanju izvještavanje ovih agencija.

Zakon također zahtijeva da Ured Distrikta za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije godišnje objavljuje listu institucija i pravnih lica u kojima je prijavljena korupcija, te informacije o štetnim radnjama i korektivnim akcijama.

Preporuka: Jedno od tri nadzorna tijela bi trebalo biti odgovorno za sastavljanje godišnjeg izvještaja koji će konkretno uključiti podatke o broju i vrstama prijava podnesenih od strane osoba koje prijavljuju korupciju, zahtjevima i odobrenjima zaštite od štetnih mjera, razlozima zbog kojih je zaštita od odmazde uskraćena, te ishodima predmeta, kao i analizu slabosti kanala za prijavljivanje korupcije i mehanizama zaštite na osnovu svojih dosadašnjih iskustava. Izvještaji bi također trebali biti prošireni da uključe finansijske posljedice prijavljenih povreda, te povrat iz povezanih prijava prijavitelja.

21) Radiće se javna, transparentna revizija zakona i politika, kao i potrebne reforme, najmanje jednom svake tri godine.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem, koje je ključno jer je nerealno usavršavati zakone bez oslanjanja na lekcije naučene na osnovu njihove primjene.

Preporuka: Svake tri godine Ured Distrikta za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije bi trebao izvještavati o efektivnosti zakona u pogledu ispunjavanja njegovih ciljeva, te dati preporuke za poboljšavanje zakona.

SAŽETAK

Procjena zakona o osobama koje prijavljuju korupciju u Brčko Distriktu je "neadekvatna usklađenost sa Direktivom EU-a i standardima Vijeća Europe". Jedini standard koji je na mjestu je pokrivenost protiv punog obima uznemiravanja na radnom mjestu. Postoji također nedovoljno precizno prebacivanje tereta dokazivanja na osobu koja je poduzela štetno djelovanje, koje neće biti pouzdano dok se ne uključe pojedinosti iz Direktive EU-a. Zakon u principu poziva na transparentnost rezultata, ali ne sadrži pojedinosti u vezi toga o kojim podacima bi se trebalo izvještavati, te nije imenovana agencija sa ukupnim nadzorom i odgovornošću za javne izvještaje. Nijedan drugi standard nije usklađen, a većina ih nije ni tretirana.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Republika Srpska (2017.)

1) Zakon se primjenjuje na sve uposlenike i radnike javnog i privatnog sektora, uključujući izvođače radova, pripravnike, volontere, zaposlenike u nepunom radnom vremenu, privremene zaposlenike, osobe koje se prijavljuju za posao, bivše zaposlenike i članove upravnih tijela.

Bez izuzetka, zakon se odnosi na sva fizička i pravna lica koja prijavljuju "bilo koji oblik korupcije u javnom ili privatnom sektoru". Zakon definira radno angažiranje kao radni odnos, rad van radnog odnosa, obavljanje funkcije, volontiranje, kao i svaki drugi faktički rad za poslodavca. Međutim, nema indikacije da su opseg zakona i pravni lijekovi koje nudi ograničeni na uznemiravanje vezano za radno mjesto. Njegovi lijekovi obuhvataju odmazdu nad žrtvama korupcije koje prijave povrede. Na radnom mjestu, zakon također štiti one osobe koje prenesu zaštićene informacije u okviru svojih radnih dužnosti, mada ne štiti eksplicitno one koji se spremaju da prijave korupciju (rade istraživanje neophodno za prijavu koje odražava opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita). Taj propust stvara ranjivost spram preventivnih napada. U svakom kontekstu, štiti one koji su povezani sa prijaviteljem korupcije, ili je pogrešno identificiran kao takav.

Preporuka: Jedina modifikacija koja je potrebna je zaštititi one osobe koje su izložene odmazdi zbog percepcije da se spremaju da prijave korupciju (rade istraživanje neophodno za prijavu koje odražava opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita).

2) Prijava korupcije se odnosi na korupciju; mito; kršenje javnog prava; kršenja ljudskih prava; finansijski kriminal i prevare; rizik za potrošače, javno zdravlje, sigurnost i okoliš; druge povrede i rizike koji prijete ili se tiču interesa javnosti.

Zakon pokriva prijavljivanje "bilo kakvog vida korupcije u javnom ili privatnom sektoru za koji (osoba) sazna na neposredan način". "Korupcija" se definira kao zloupotreba službenih ovlaštenja ili službenog položaja u privatne svrhe, ili protupravno stjecanje imovinske ili bilo koje druge koristi za sebe ili drugoga. Zakon kaže da ova djela moraju biti "poduzeta od strane odgovornog lica ili lica koje je radno angažirano u javnom ili privatnom sektoru".

Zakon je ograničen na djela korupcije. To će izuzetno ograničiti mogućnost ljudi da prijave povrede i prijetnje javnom zdravlju, kao i mogućnost institucija da istražuju, ispravljaju i krivično gone prijestupe.

Čak i kada su pitanju teme koje jesu obrađene, djelokrug prijavljivanja u skladu sa zakonom je nepotpun. Suprotno smjernicama Direktive EU-a, zakon ne štiti eksplicitno djela ili propuste koji se još uvijek nisu desili. Slično tome, zakon propušta konkretno navesti da prijavitelj korupcije koji ima opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita može biti zaštićen usprkos nedostatku dokaza.

Na kraju, nije jasno u kojem opsegu - i da li uopće - se zakon primjenjuje na povrede počinjene od strane ili unutar pravnih lica iz privatnog sektora.

Preporuka: Opseg zakona bi trebao biti proširen sa korupcije tako da obuhvati u ovom standardu sve kategorije povreda koje su od javnog interesa. Trebalo bi eksplicitno pojasniti da zakon pruža zaštitu u slučaju prijavljivanja povreda koje se još uvijek nije desilo, kao i bojazni koje su potkrijepljene opravdanim razlogom za vjerovanje da je prijava istinita, usprkos nedostatku dokaza.

3) Da bi se kvalificirala za zaštitu, osoba mora imati opravdano uvjerenje, sumnju ili razlog da vjeruje da su informacije iz prijave istinite. Osobe koje prijavljuju korupciju se neće podvrgavati testovima "dobre vjere" ili "motivacije". Osoba ne mora dokazati da se kršenje desilo, niti njihova prijava mora rezultirati istragom, krivičnim gonjenjem ili nekim drugim postupkom.

Zakon navodi da osoba mora prijaviti korupciju "u dobroj namjeri" kako bi dobila zaštitu od odmazde. Ovo se definira kao osoba koja "sumnja da je pokušana ili izvršena korupcija, o kojima on/ona ima vlastita saznanja i koje smatra istinitim, uz obavezu uzdržavanja od zloupotrebe prijavljivanja".

U smislu borbe protiv korupcije, motivi prijavitelja su jedino relevantni zbog vjerodostojnosti. Doći će do iscrpljujućeg efekta obeshrabrivanja ukoliko prosudbe o njihovim motivima za davanje vjerodostojnih dokaza budu određivale da li će imati ikakva zakonska prava protiv odmazde. Da li osoba podnosi prijavu u dobroj ili čistoj namjeri ne bi trebalo biti osnova za odobravanje ili uskraćivanje pravne zaštite.

Preporuka: Jedini prag za dobijanje zaštite trebalo bi biti to da li je osoba imala opravdano uvjerenje, sumnju ili razlog da vjeruje da je informacija istinita u vrijeme podnošenja prijave. Da bi se izbjegle zabune i uvođenje nebitnih testova motivacije, fraza "u dobroj namjeri" trebala bi biti izbrisana. Ona nije u skladu sa Direktivom EU-a i preporukom Vijeća Europe.

4) Zaštita se ne gubi radi neistinitih prijava ukoliko je osoba iskreno pogriješila te imala opravdane razloge vjerovati da je informacija istinita. Pretpostavlja se da ljudi imaju opravdan razlog za vjerovanje da je prijava istinita, osim ukoliko se ne dokaže da to nije tako.

Zakon navodi da se zaštita ne gubi "niti ukoliko se utvrdi da navodi prijave učinjeni u dobroj namjeri nisu istiniti". Ova odredba u principu usvaja standard, ali uz standard dobre namjere umjesto testa opravdanih razloga da se vjeruje kada je u pitanju zaštićeni govor.

Preporuka: Zakon bi trebalo modificirati kako bi se pružila zaštita u slučaju prijava koje nisu istinite, ali su potkrijepljene opravdanim razlogom za vjerovanje da su istinite.

5) Moraju postojati jasni kanali podnošenja prijava, imenovane kontakt osobe, konkretno navedene procedure koje slijede na radnim mjestima u privatnom¹⁰ i javnom sektoru (interno prijavljivanje) i javnim institucijama (eksterno prijavljivanje). Osobe imaju bezuvjetno pravo da biraju između internih (na radnom mjestu) i eksternih (javne institucije) kanala kada rade pravno zaštićeno prijavljivanje.

Zakon dozvoljava interno i eksterno prijavljivanje - "odgovornim licima" unutar privatnih kompanija (interna prijava) i javnih institucija (eksterna prijava). Eksterni kanali prijavljivanja uključuju organe unutrašnjih poslova ili tužilaštvo. Imenovane odgovorne osobe imaju opsežne dužnosti u smislu zaštite prijavitelja u periodu dok se istražuju njihovi dokazi.

Nema restrikcija po pitanju prava prijavitelja da bira između internih i eksternih kanala, za inicijalno prijavljivanje, kako se zahtijeva u Direktivi EU-a. Međutim, Direktiva je također jasna da oni imaju izbor da li će inicijalnu prijavu uraditi interno (poslodavac) ili eksterno (vladine agencije za provedbu). Ovaj zakon se nije eksplicitno usklađen sa Direktivom EU-a

¹⁰ Preduzeća iznad određenog praga.



Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Preporuka: Zakon bi trebao biti pojašnjen kako bi se prijaviteljima osigurao bezuvjetan izbor između internih i eksternih opcija za inicijalne prijave. Trebao bi uključiti konkretne procedure za praćenje i istraživanje prijave o navodnoj povredi i prijetnjama javnom zdravlju. Odgovorne osobe bi trebale zahtijevati da jedinice imaju adekvatne resurse, obuku, strukturalnu neovisnost i odsustvo konflikta interesa.

6) Osobe imaju opciju da prijave javno (npr. putem medija, NVO-a, javnih sastanaka, online izdanja) pod razumnim okolnostima koje ne stavljaju pretjerane restrikcije na tu osobu, i nemaju efekat blokiranja objavljivanja informacija koji zahtijeva istragu i korektivne mjere s ciljem zaštite javnog interesa. Ove okolnosti uključuju, ali nisu ograničene na:

- nedjelovanje tokom perioda dužeg od 6 mjeseci po pitanju internog prijavljivanja ili 3 mjeseca kada je u pitanju eksterno prijavljivanje;
- opravdan razlog za vjerovanje da postoji konflikt interesa ili uništavanje dokaza;
- opravdan razlog za vjerovanje da postoji bliska opasnost javnom zdravlju ili sigurnosti;
- opravdan razlog za vjerovanje da će vjerovatno uslijediti odmazda u slučaju korištenja institucionalnih kanala.

Zakon dozvoljava prijavljivanje organizacijama civilnog društva "koje se bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv korupcije".

Odredba je manjkava na nekoliko načina:

- Zakon ne navodi da li i pod kojim okolnostima osoba može zaobići interne i eksterne kanale i izvršiti prijavu organizacijama civilnog društva - i ukoliko je to slučaj, pod kojim okolnostima.
- Zakon ne uključuje proces kojim se može utvrditi da li se određena organizacija civilnog društva bavi ljudskim pravima i borbom protiv korupcije.
- Nije jasno da li se mediji kvalificiraju kao organizacije civilnog društva koje su obuhvaćene zakonom.

Preporuka: Zakon bi trebalo izmijeniti kako bi se uskladio sa Direktivom EU-a i preporukom Vijeća Europe, tako što će se dozvoliti javna razotkrivanja bilo kojoj publici kada imamo nedjelovanje na interno ili eksterno prijavljivanje, ili kada prijavitelji imaju opravdane razloge vjerovati u postojanje konflikta interesa, uništavanje dokaza, odmazde, ili bliske prijetnje javnom zdravlju ili sigurnosti.

7) Prijavitelji imaju pravo na to da njihov identitet ostane neotkriven, kao i svi njihovi podaci koji mogu poslužiti u svrhu identifikacije, osim kada se toga odreknu u prethodnoj pismenoj saglasnosti ili ukoliko se to zahtijeva u sklopu zvanične istrage ili sudskih postupaka.

Zakon navodi da "anonimnost" i "lični podaci" prijavitelja trebaju biti zaštićeni, osim ukoliko se osoba izričito odrekne ove zaštite. Pretpostavlja se da to pokriva zahtjeve za povjerljivošću (identitet se štiti) a ne anonimnost (identitet nepoznat), ukoliko prijavitelji daju svoje lične podatke. Zakon je načelno usklađen sa zaštitom povjerljivosti. Međutim, specifične odredbe za provedbu nedostaju. Na primjer, ne štiti lične podatke koji se mogu pratiti i indirektno otkriti identitet prijavitelja; niti osigurava pravovremeno obavještenje unaprijed kada je otkrivanje ličnih podataka obavezno, recimo na osnovu sudskog naloga.

Preporuka: Zakon bi trebalo proširiti tako da se zaštita identiteta odnosi na sve lične podatke, kao i uključiti obavještanje unaprijed po pitanju objavljivanja identiteta.

8) Zaštite i prava se odnose i na anonimne prijavitelje koji naknadno budu identificirani - sa ili bez njihovog pristanka.

Mimo općenitog principa gore naznačenog, zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem. Anonimno prijavljivanje može uključivati vrijedne tragove ili dokaze, često u većem obimu nego drugi kanali. Osobe koje podnesu anonimnu prijavu ili izvrše javno razotkrivanje anonimno, trebaju biti zaštićene ukoliko se naknadno identificiraju ili ukoliko protiv njih bude odmazde.

Preporuka: Zakon bi trebao pojasniti da se odredbe odnose na anonimne prijavitelje, kako u smislu istraživanja prijava tako i osiguravanja prava kao zaštite od odmazde, ukoliko budu identificirani.

9) Prijave će se istraživati brzo, a zaposlenici će biti informirani o istragama i aktivnostima poduzetim kao odgovor na njihovu prijavu u razumnom vremenskom okviru.

Zakon navodi da "odgovorno lice" na radnom mjestu treba da radi na otkrivanju, sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju korupcije, te da zaštititi osobe koje interno prijavljuju korupciju.

Specifično, odgovorne osobe na radnom mjestu imaju obavezu da:

- omogućiti podnošenje prijave na vidnom mjestu dostupnom svakoj radno angažiranoj osobi i građanima;
- primati prijavu korupcije;
- zaštititi lične podatke i anonimnost prijavitelja;
- postupi po prijavi, odnosno počne da radi na otkrivanju, sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju djela korupcije u roku od sedam dana od prijema prijave;
- otkloni štetne posljedice po osobe koje prijave korupciju i zaštititi njihova prava;
- obavijesti prijavitelja o mjerama poduzetim po podnesenoj prijavi u roku od 15 dana;
- obavijesti prijavitelja o ishodu postupka u roku od osam dana;
- proslijedi prijavu Ministarstvu pravde i drugim nadležnim organima, ukoliko sumnja da prijavljeno činenje ili nečinjenje ima obilježja krivičnog djela.

Odgovorne osobe koje rukovodi sa najmanje 15 zaposlenih trebaju donijeti uputstvo o postupanju sa prijavom korupcije i osigurati zaštitu osoba koje prijavljuju korupciju.

Na žalost, u zakonu nedostaje struktura koja bi osigurala legitimitet odgovornih osoba. Radi ilustracije -

- Ne postoji ovlaštenje za pristup informacijama od strane odgovorne osobe.
- Ne postoji strukturalna neovisnost za odgovornu osobu, ili bilo kakav zahtjev po pitanju toga da ta osoba ne bude u konfliktu interesa.
- Ne postoji zahtjev da odgovorna osoba podnosi izvještaje šefu institucije.
- Osim primanja obavijesti o rezultatima, prijavitelj nema pravo davanja pobijajućeg iskaza ili komentara na izvještaj odgovorne osobe.
- Ne postoji odredba da nalazi odgovorne osobe moraju biti javni podaci.

Preporuka: Dok odgovorne osobe imaju sveobuhvatan mandat, neophodne su strukturalne mjere zaštite kako bi prijavitelji imali povjerenja da s njima rade. Zakon bi trebalo modificirati tako da odgovorne osobe imaju neophodne ovlasti, strukturalnu neovisnost, kontrolu za konflikt interesa i pristup vodstvu. Prijavitelj bi trebao imati pravo da učestvuje u istrazi, a rezultati bi trebali biti dio službenog zapisnika.



Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

10) Prijavitelji korupcije će biti zaštićeni od svih vidova odmazde, uključujući ali ne ograničeno na otpuštanje, suspenziju, nazadovanje, premještaj u svrhu kazne, negativnu ocjenu rezultata rada ili preporuku za zapošljavanje, smanjenje plate, uznemiravanje, stavljanje na crnu listu, i psihijatrijsko ili medicinsko upućivanje.

Zakon definira odmazdu kao "štetne posljedice" koje ugrožavaju ili narušavaju prava prijavitelja, ili stavljaju prijavitelja u "nepovoljniji položaj". To uključuje:

- mobing, uznemiravanje ili prijetnje;
- stvaranje loših međuljudskih odnosa u radnom okruženju;
- dovođenje prijavitelja u nezakonit, nepovoljan, neravnopravan ili nepravičan položaj u vezi sa ostvarivanjem prava koja se mogu odnositi na:
 - obrazovanje;
 - zdravstvenu zaštitu;
 - penzijsko i invalidsko osiguranje;
 - socijalnu zaštitu;
 - korištenje javnih usluga;
 - radnom angažiranje:
 - stjecanje svojstva pripravnika ili volontera;
 - rad van radnog odnosa;
 - osposobljavanje ili stručno usavršavanje;
 - napredovanje ili ocjenjivanje na poslu;
 - stjecanje ili gubitak zvanja;
 - disciplinske mjere i kazne;
 - uslove rada;
 - prestanak radnog angažiranja;
 - platu i druge naknade po osnovu rada;
 - isplatu jubilarne nagrade ili otpremnine;
 - raspoređivanje ili premještaj na drugo radno mjesto ili mjesto rada;
 - javne nabavke;
 - sport, nauku ili kulturu;
- svaki drugi oblik ugrožavanja ili povrede Ustavom i zakonom zagarantiranih prava, sloboda i interesa prijavitelja.

Preporuka: Sveobuhvatan opseg ovog zakona ne zahtijeva modifikacije. U potpunosti je usklađen sa standardom.

11) Teret dokazivanja je na poslodavcu koji treba dokazati da radnje poduzete protiv zaposlenika nisu povezane sa ili motivirane time što je zaposlenik podnio prijavu, razmatrao podnošenje prijave, ili pomogao nekoj osobi da podnese prijavu. Od zaposlenika se ne traži da naprave poveznicu između podnošenja prijave i radnji poduzetih protiv njih.

Zakon navodi da kako bi se kvalificirali za zaštitu, štetne mjere poduzete protiv zaposlenika moraju biti "kauzalno povezane" sa zaposlenikovim podnošenjem prijave, te mora postojati "uzročno-posljedična veza". Druga odredba zahtijeva da tuženik dokaže da djelovanje protiv prijavitelja korupcije nije povezano s prijavom i nije osveta.

Ove odredbe stavljaju zaposlenike u značajno nepovoljniji položaj i ne mogu koegzistirati sa standardima iz Direktive EU-a i preporukom Vijeća Europe. Direktiva ne zahtijeva da zaposlenici dokažu kauzalnu vezu. Dovoljno je demonstrirati zaštićeno prijavljivanje i pretrpljenu štetu. Potom poslodavac mora dokazati da mjera nije povezana "ni na koji način" sa prijavljivanjem korupcije.

Preporuka: Radi konzistentnosti sa Direktivom EU-a, teret dokazivanja koji je na zaposleniku trebao bi biti da - 1) demonstrira da je prijavio ili javno razotkrio povredu u skladu sa zakonom; i 2) demonstrira da se nakon toga desila štetna radnja. Trebalo bi zahtijevati od poslodavca da dokaže da prijavljivanje korupcije nije utjecalo na odluku protiv prijavitelja ni na koji način.

12) Neće se pokretati pitanje kaznene, građanske ili upravne odgovornosti za osobe koje podnesu prijavu u skladu sa zakonom.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem, mada je ono nedvojbeno pokriveno sveobuhvatnom zabranom protiv "svakog drugog oblika ugrožavanja ili povrede Ustavom i zakonom zagaraniranih prava, sloboda i interesa". Ovakva zaštita od odgovornosti je osnovni zahtjev iz Direktive EU-a. Kaznena ili građanska odgovornost može imati puno veći efekat obeshrabrivanja nego uznemiravanje na radnom mjestu.

Preporuka: Trebalo bi dodati odredbu kojom se osigurava afirmativna odbrana od građanskopravne ili kaznene odgovornosti za sve prijave u slučajevima kada je prijavitelj "imao opravdan razlog vjerovati da je prijavljivanje ili javno razotkrivanje takve informacije bilo neophodno za otkrivanje povrede pokrivena zakonom."¹¹

13) Osobe koje prijavljuju korupciju imaju pravo na efektivan pravni lijek i pravično suđenje, te presumpciju nevinosti, i prava na odbranu, uključujući pravo na saslušanje i pravo uvida u spis.

Zakon stavlja odgovornost "interne zaštite" na radnom mjestu na odgovorne osobe imenovane od strane poslodavca, a odgovornost za "eksternu zaštitu" na sudove. Zaposlenici imaju pravo na kompenzaciju i pravo na zaštitu koje će se provesti hitno i bez odlaganja.

Odredbe sudske zaštite zahtijevaju da prijavitelj korupcije prethodno traži administrativnu zaštitu od odgovorne osobe, osim ukoliko vlasti ne poduzmu vlastite mjere po pitanju prijaviteljevog predmeta. Zakon navodi:

- Prije traženja sudske zaštite, zaposlenik mora prvo biti "nezadovoljan" sa odlukom odgovorne osobe koja odgovara na internu prijavu.
- "Tužilac" može zahtijevati eksternu (sudsku) zaštitu čak i kada nije prethodno tražio internu zaštitu.
- Tužba nije dopuštena ukoliko je u toku postupak interne zaštite.

Mada je iscrpljivanje korektivnih mjera uobičajen preduvjet za tužbu, ova struktura je pristrana i nejasna. Prijavitelj korupcije mora prvo predstaviti svoje argumente i dokaze zaposleniku institucije koja je navodno pokrenula odmazdu. To poslodavcu daje nepravednu prednost prije nego se i dođe do suda. Svi upravni postupci bi se trebali voditi u neutralnom okruženju, što nije okruženje pod kontrolom institucije koja navodno provodi odmazdu.

Zaštita koju zaposlenik može tražiti putem sudova, uključuje:

- poništavanje ili uklanjanje odmazde na radnom mjestu, uključujući vraćanje na prethodno stanje,
- naknadu materijalne i nematerijalne štete od tuženog, i
- objavljivanje presude donesene u tom postupku u medijima, na teret tuženog.

Preporuka: Zakon bi trebao biti modificiran tako da osigura korektivne mjere neovisno od institucije koja je navodno pokrenula odmazdu.

¹¹ Vidi član 21.7 Direktive EU-a



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

14) Ne može doći do odstupanja ili ograničavanja prava i pravnih sredstava putem bilo kakvog sporazuma ili uvjeta zapošljavanja, uključujući putem arbitražnog sporazuma postignutog prije spora. Ugovori o radu se ne mogu koristiti u svrhu sprečavanja zaposlenika da podnesu prijavu ili o prijavi diskutiraju.

Zakon zabranjuje sprečavanje podnošenja prijave, te proglašava nevažećim sve odredbe općih ili pojedinačnih akata koji sprečavaju podnošenje prijave.

Preporuka: Nisu potrebne modifikacije Zakon je usklađen sa ovim standardom.

15) Sankcije će se primjenjivati radi ometanja ili pokušaja ometanja prijavljivanja; odmazde ili prijetnje odmazdom osobama koje prijavljuju korupciju; ohrabrivanja ili toleriranja odmazde; provedbe neugodnih postupaka ili radnji protiv osobe koja prijavljuje korupciju; kao i kršenja povjerljivosti njihovog identiteta; te svjesno prijavljivanje i/ili javno razotkrivanje lažnih informacija.

Kada su u pitanju interne prijave, zakon predviđa prekršaje i novčane kazne u iznosu od 5.000 KM do 15.000 KM za odgovorne osobe ukoliko:

- odbiju da prime prijavu korupcije;
- ne postupi blagovremeno po prijavi korupcije;
- ne osigura zaštitu ličnih podataka;
- ne poduzme adekvatne mjere za osiguranje zaštite prava prijavitelja;
- ne poduzme adekvatno istraživanje dokaza o korupciji;
- ne obavijesti blagovremeno prijavitelja o ishodu podnesene prijave;
- ne donese uputstva o internom postupanju.

Kada su u pitanju eksterne prijave, zakon predviđa prekršaje i novčane kazne u iznosu od 5.000 KM do 15.000 KM za odgovorne osobe ukoliko ne poduzmu mjere za uklanjanje štetne posljedice u skladu sa presudom suda.

Zakon predviđa prekršaje i novčane kazne u iznosu od 5.000 KM do 15.000 KM za "zloupotrebu prijavljivanja korupcije".

Preporuka: Nisu potrebne modifikacije. Zakon je usklađen sa ovim standardom.

16) Osobe oštećene ili pogođene prijavama za koje se pokazalo da su svjesno bile neistinite će imati pristup pravnim sredstvima.

Zakon propisuje kazne za svjesno lažno prijavljivanje definirajući to kao "zloupotrebu prijavljivanja korupcije".

Preporuka: Nisu potrebne modifikacije. Zakon je usklađen sa ovim standardom.

17) Imenovana agencija će promovirati sisteme zaštite prijavitelja korupcije kako bi njegovala pozitivan stav javnosti i olakšala prijavljivanje.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem. Iskustvo je pokazalo da bez efektivnog komuniciranja sa javnošću i bez edukativnih kampanja, zakoni o zaštiti prijavitelja korupcije ostaju neiskorišteni i neaktivni. Agencija koja promovira vrijednosti prijavljivanja korupcije također može biti ključna za prevazilaženje ukorijenjenih kulturnih predrasuda i stereotipa.

Preporuka: Zakon bi trebalo proširiti na imenovanje agencije odgovorne za edukaciju javnosti i informiranje javnosti o važnosti i prednostima prava prijavitelja korupcije.

18) Imenovana agencija će pružiti pomoć u pogledu prijavljivanja i zaštite od odmazde kroz besplatne informacije i savjete u vezi sa pravima, kanalima prijavljivanja, kontakt osobama, procedurama, korektivnim mjerama i zaštitom od odmazde.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem. Ukoliko prijavitelji ne mogu dobiti smjernice u pogledu toga kako da efektivno ostvare svoja prava, malo je vjerovatno da će zakon napraviti neku razliku. Nadalje, mogu se nenamjerno izložiti opasnosti odgovornosti ili izgubiti zaštitu, jer ne razumiju njegove odredbe i ograničenja.

Preporuka: Zakon bi se trebao proširiti tako da imenovana agencija pruža smjernice po pitanju odredbi zakona i kako ih na pravilan način ostvarivati.

19) Pravna pomoć je dostupna u postupcima zaštite od odmazde, krivičnim postupcima, te prekograničnim građanskim postupcima.

Zakon navodi da ljudi imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć od "tijela odgovornog za pružanje te pomoći".

Preporuka: Nisu potrebne modifikacije. Zakon je usklađen sa ovim standardom.

20) Imenovana agencija će osigurati nadzor nad prijavama osoba koje prijavljuju korupciju i mehanizmima zaštite; identificirati i tražiti pravni lijek za sve nedostatke i neefikasnosti; te održavati i godišnje objavljivati anonimizirane podatke o broju i vrstama prijava podnesenih od strane osoba koje prijavljuju korupciju, zahtjevima i odobrenjima zaštite od štetnih mjera, razlozima zbog kojih je zaštita od odmazde uskraćena, te ishodima predmeta.

Republička uprava za inspekcijske poslove je odgovorna za nadzor uloge odgovorne osobe po provedbi internih i eksternih mjera zaštite.

Odgovorne osobe i sudovi obavezni su podnositi godišnje izvještaje Ministarstvu pravde po pitanju postupaka za zaštitu i broja te ishoda prijava korupcije. Ministarstvo pravde obavezno je objavljivati ove podatke na svom web sajtu i podnositi ih Komisiji za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije Republike Srpske. Komisija je obavezna podnositi godišnji izvještaj o postupcima zaštite i broju te ishodima prijava korupcije Narodnoj skupštini i Vladi.

Preporuka: Zakon bi trebao pojasniti da moraju biti podneseni i podaci o slučajevima odmazde i ishodima, pored podataka o prijavama korupcije.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

21) Radiće se javna, transparentna revizija zakona i politika, kao i potrebne reforme, najmanje jednom svake tri godine.

Zakon se ne bavi posebno ovim pitanjem, koje je ključno jer je nerealno usavršavati zakone bez oslanjanja na lekcije naučene na osnovu njihove primjene.

Preporuka: Zakon bi trebao obavezati Republičku upravu za inspekcijske poslove da svake tri godine podnosi izvještaj o efektivnosti zakona u pogledu ispunjavanja njegovih ciljeva, te dati preporuke za poboljšavanje zakona.

SAŽETAK

Zakon Republike Srpske je djelomično usklađen sa standardima za prava prijavitelja korupcije. Zakon sadrži više pozitivnih odlika, uključujući:

- zaštitu koja štiti ne samo zaposlenike nego sve osobe koje prijavljuju korupciju, koje su povezane za prijaviteljem, ili se za njih pogrešno smatra da su prijavitelji korupcije;
- zaštitu zbog prenošenja zaštićenih informacija u sklopu radnih dužnosti;
- zaštitu pogrešnih prijava;
- zaštitu od svih vidova odmazde, ne samo od uznemiravanja na radnom mjestu;
- zaštitu od politika neprijavlivanja koje bi oborile prava prijavitelja po osnovu zakona;
- korektivne mjere koje osiguravaju odštetu i vraćanje na prijašnje stanje;
- pružanje privremene pomoći i drugih zaštitnih mjera dok se predmet rješava;
- disciplinsku odgovornost za odmazdu ili neusklađenost;
- odgovornost za zloupotrebu prijavljivanja; i
- pravo na pravnu pomoć za prijavitelja korupcije.

Međutim, zakon nije usklađen sa standardima zbog propusta i slabosti, poput:

- propusta da se uključe povrede mimo korupcije;
- oslanjanje na standard dobre volje, kao preduvjeta za zaštitu;
- neadekvatne prilike za javnu slobodu izražavanja;
- nedostatak struktura za ovlasti i integritet odgovornih osoba;
- neadekvatan opseg i specifične kontrole za zaštitu identiteta;
- teret dokazivanja koji obavezuje prijavitelja korupcije da dokaze postojanje kauzalne veze između prijave i navodne odmazde;
- osiguravanje korektivnih mjera od strane institucije koja je navodno pokrenula odmazdu, umjesto od strane neovisnog upravnog tijela;
- nepostojanje imenovane agencije koja bi radila na promoviranju zakona ili pružala smjernice u pogledu njegove upotrebe; i
- nedostatak periodične revizije efektivnosti zakona i preporuka kako primijeniti naučene lekcije.

Aneks 1. Metodologija Analize nedostataka u zakonima o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Od 2013. zakoni o zaštiti prijavitelja korupcije ili zakonske odredbe su na snazi u Albaniji, Bosni i Hercegovini (BiH), Kosovu*, Moldaviji, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji. U skladu sa ovim zakonima i odredbama, zaposlenici iz svih navedenih jurisdikcija su prijavljivali krivična djela, korupciju, prijetnje javnom zdravlju i druge bojazni svojim nadređenim, javnim tijelima, nevladinim organizacijama, medijima i javnosti općenito.

Analiza nedostataka poredi zakone u sedam jurisdikcija sa preporukom Vijeća Europe o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju (u nastavku: (Preporuka VE) i Direktiva EU-a iz 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (u nastavku teksta: Direktiva EU-a). U ovu svrhu, 21 ključni standard je izvučen iz Preporuke VE i Direktive EU-a. Analiza nedostataka procjenjuje u kojoj je mjeri svaki standard uključen u zakone. Kroz ovu kvantitativnu procjenu, identificirani su opći i specifični nedostaci u zakonskim odredbama, te razrađene preporuke za poboljšanja u svakoj od jurisdikcija.

Rezultati Analize nedostataka i preporuke će osigurati temelj za popratna zagovaranja koje će se kasnije dešavati, kao i izgradnju kapaciteta i aktivnosti povećanja informiranosti u javnosti, a sve u okviru rada na poboljšanju politika i sistema koji se tiču prijavitelja korupcije u sedam jurisdikcija. Aktivnosti će uključiti predstavljanje rezultat i povezanih materijala kroz Sekretarijat RAI-a te druge događaje, obuke sa dionicima iz više okruženja, misije izgradnje kapaciteta, platformu za učenje u okviru Sekretarijata RAI-a, kampanje edukacije građana i učestvovanje nevladinih organizacija.

Ključni standardi za usporedbu:

- 1) Zakon se primjenjuje na sve zaposlenike i radnike javnog i privatnog sektora, uključujući izvođače radova, pripravnike, volontere, zaposlenike u nepunom radnom vremenu, privremene zaposlenike, osobe koje se prijavljuju za posao, bivše zaposlenike i članove upravnih tijela.
- 2) Prijava korupcije se odnosi na korupciju; mito; kršenje javnog prava; kršenja ljudskih prava; finansijski kriminal i prevare; rizik za potrošače, javno zdravlje, sigurnost i okoliš; druge povrede i rizike koji prijete ili se tiču interesa javnosti.
- 3) Da bi se kvalificirala za zaštitu, osoba mora imati opravdano uvjerenje, sumnju ili razlog da vjeruje da su informacije iz prijave istinite. Osobe koje prijavljuju korupciju se neće podvrgavati testovima "dobre vjere" ili "motivacije". Osoba ne mora dokazati da se kršenje desilo, niti njihova prijava mora rezultirati istragom, krivičnim gonjenjem ili nekim drugim postupkom.
- 4) Zaštita se ne gubi zbog neistinitih prijava ukoliko je osoba iskreno pogriješila te imala opravdane razloge vjerovati da je informacija bila istinita. Pretpostavlja se da osobe imaju opravdan razlog za vjerovanje, osim ukoliko se ne dokaže da to nije tako.
- 5) Moraju postojati jasni kanali za podnošenje prijava, imenovane kontakt osobe, konkretno navedene popratne procedure koje se kasnije odvijaju na radnim mjestima u privatnom i javnom sektoru (interno prijavljivanje) i javnim institucijama (eksterno prijavljivanje). Osobe imaju bezuvjetno pravo da biraju između internih (na radnom mjestu) i eksternih (javne institucije) kanala za pravno zaštićeno prijavljivanje.

* Ovaj naziv ne dovodi u pitanje pozicije po pitanju statusa, i u skladu je sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda (eng. ICJ) o proglašenju nezavisnosti Kosova.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

- 6) Osobe imaju opciju da prijave javno (npr. putem medija, NVO-a, javnih sastanaka, online izdanja) pod razumnim okolnostima koje ne stavljaju pretjerane restrikcije na tu osobu, i nemaju efekat blokiranja objavljivanja informacija koji zahtijeva istragu i korektivne mjere s ciljem zaštite javnog interesa. Ove okolnosti uključuju, ali nisu ograničene na:
 - a. nedjelovanje tokom perioda dužeg od 6 mjeseci po pitanju internog prijavljivanja ili 3 mjeseca kada je u pitanju eksterno prijavljivanje
 - b. opravdan razlog za vjerovanje da postoji konflikt interesa ili uništavanje dokaza
 - c. opravdan razlog za vjerovanje da postoji bliska opasnost za javno zdravlje ili sigurnost
 - d. odmazdu koja će vjerovatno uslijediti u slučaju korištenja institucionalnih kanala.
- 7) Prijavitelji imaju pravo na to da njihov identitet ostane neotkriven, kao i svi njihovi podaci koji mogu poslužiti u svrhu identifikacije, osim kada se toga odreknu u prethodnoj pismenoj saglasnosti ili ukoliko se to zahtijeva u sklopu zvanične istrage ili sudskih postupaka.
- 8) Zaštite i prava se odnose i na anonimne prijavitelje koji naknadno budu identificirani - sa ili bez njihovog pristanka.
- 9) Prijave će se istraživati brzo, a zaposlenici će biti informirani o istragama i aktivnostima poduzetim kao odgovor na njihovu prijavu u razumnom vremenskom okviru.
- 10) Prijavitelji korupcije će biti zaštićeni od svih vidova odmazde, uključujući ali ne ograničeno na otpuštanje, suspenziju, nazadovanje, premještaj u svrhu kazne, negativnu ocjenu rezultata rada ili preporuku za zapošljavanje, smanjenje plate, uznemiravanje, stavljanje na crnu listu, i psihijatrijsko ili medicinsko upućivanje.
- 11) Teret dokazivanja je na poslodavcu koji treba dokazati da radnje poduzete protiv zaposlenika nisu povezane sa ili motivirane time što je zaposlenik podnio prijavu, razmatrao podnošenje prijave, ili pomogao nekoj osobi da podnese prijavu. Od zaposlenika se ne traži da naprave poveznicu između podnošenja prijave i radnji poduzetih protiv njih.
- 12) Neće se pokretati pitanje kaznene, građanske ili upravne odgovornosti za osobe koje podnesu prijavu u skladu sa zakonom.
- 13) Osobe koje prijavljuju korupciju imaju pravo na efektivan pravni lijek i pravično suđenje, te presumpciju nevinosti, i prava na odbranu, uključujući pravo na saslušanje i pravo uvida u spis.
- 14) Ne može doći do odstupanja od ili ograničavanja prava i pravnih sredstava putem bilo kakvog sporazuma ili uvjeta zapošljavanja, uključujući arbitražne postupke prije spora. Ugovori o radu se ne mogu koristiti u svrhu sprečavanja zaposlenika da podnesu prijavu ili o prijavi diskutiraju.
- 15) Sankcije će se primjenjivati radi ometanja ili pokušaja ometanja prijavljivanja; odmazde ili prijetnje odmazdom osobama koje prijavljuju korupciju; ohrabrivanja ili toleriranja odmazde; provedbe neugodnih postupaka ili radnji protiv osobe koja prijavljuje korupciju; kao i kršenja povjerljivosti njihovog identiteta; te svjesno prijavljivanje i/ili javno razotkrivanje lažnih informacija.
- 16) Osobe oštećene ili pogođene prijavama za koje se pokazalo da su svjesno bile neistinite će imati pristup pravnim sredstvima.

- 17) Imenovana agencija će promovirati sisteme zaštite prijavitelja korupcije kako bi njegovala pozitivan stav javnosti i olakšala prijavljivanje.
- 18) Imenovana agencija će pružiti pomoć u pogledu prijavljivanja i zaštite od odmazde kroz besplatne informacije i savjete u vezi sa pravima, kanalima prijavljivanja, kontakt osobama, postupcima, korektivnim mjerama i zaštitom od odmazde.
- 19) Pravna pomoć je dostupna u postupcima zaštite od odmazde, krivičnim postupcima, te prekograničnim građanskim postupcima.
- 20) Imenovana agencija će osigurati nadzor nad prijavama osoba koje prijavljuju korupciju i mehanizmima zaštite; identificirati i tražiti pravni lijek za sve nedostatke i neefikasnosti; te održavati i godišnje objavljivati anonimizirane podatke o broju i vrstama prijava podnesenih od strane osoba koje prijavljuju korupciju, zahtjevima i odobrenjima zaštite od štetnih mjera, razlozima zbog kojih je zaštita od odmazde uskraćena, te ishodima predmeta.
- 21) Radiće se javna, transparentna revizija zakona i politika, kao i potrebne reforme, najmanje jednom svake tri godine.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Aneks 2: Preporuka Vijeća Europe

Preporuka [CM/Rec\(2014\)7](#) Odbora ministara zemljama članicama o zaštiti zviždača
(usvojena od strane Odbora ministara 30. aprila 2014. godine na 1198. sastanku zamjenika ministara)

Odbor ministara, u skladu s odredbama člana 15.b Statuta Vijeća Europe,

podsjećajući da je cilj Vijeća Europe postići veće jedinstvo među svojim članicama, između ostalog, u svrhu zaštite i ostvarivanja ideala i načela koja su njihovo zajedničko naslijeđe;

Uzimajući u obzir da promoviranje usvajanja zajedničkih pravila u pravnim pitanjima može doprinijeti postizanju gore spomenutog cilja;

potvrđujući da su sloboda izražavanja i pravo na traženje i primanje informacija temeljni za funkcioniranje istinske demokracije;

uvažavajući da pojedinci koji prijavljuju ili razotkrivaju informacije o prijetnjama ili šteti javnom interesu ("zviždači") mogu pridonijeti jačanju transparentnosti i demokratske odgovornosti;

uzimajući u obzir da će odgovarajuće postupanje poslodavaca i tijela javne vlasti prema razotkrivanjima u javnom interesu olakšati poduzimanje radnji za uklanjanje otkrivene prijetnje ili štete;

imajući na umu Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (ETS br. 5) i mjerodavnu sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava, posebno u vezi s članom 8 (poštivanje privatnog života) i članom 10 (sloboda izražavanja), kao i Konvencije o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka (ETS br. 108);

imajući na umu Program djelovanja Vijeća Europe protiv korupcije, Kaznenopravnu konvenciju o korupciji Vijeća Europe (ETS br. 173) i Građanskopravnu Konvenciju o korupciji Vijeća Europe (ETS br. 174), posebice član 22. Kaznenopravne Konvencije i član 9. Građanskopravne Konvencije, kao i aktivnosti Grupe država protiv korupcije (GRECO);

uzimajući u obzir Rezoluciju 1729 (2010.) Parlamentarne skupštine u kojoj Skupština poziva zemlje članice da preispitaju svoje zakonodavstvo u vezi sa zaštitom zviždača imajući u vidu niz temeljnih načela;

uzimajući u obzir zbornik najboljih praksi i temeljnih načela za zakonodavstvo o zaštiti zviždača, koji je pripremio OECD na zahtjev čelnika skupine G20 na samitu u Seulu u novembru 2010. godine;

imajući na umu da postoji potreba za poticanjem usvajanja nacionalnih okvira u zemljama članicama za zaštitu zviždača na temelju niza zajedničkih načela,

Preporučuje zemljama članicama da uspostave normativni, institucionalni i pravosudni okvir za zaštitu pojedinaca koji u kontekstu svog radnog odnosa prijavljuju ili razotkrivaju informacije o prijetnjama ili šteti javnom interesu. U tu svrhu, dodatak ovoj preporuci utvrđuje niz načela kojima će se zemlje članice voditi pri pregledu svojih državnih zakona ili pri uvođenju zakona i propisa ili donošenju izmjena koje su potrebne i primjerene u kontekstu njihovih pravnih sistema.

U mjeri u kojoj su radni odnosi uređeni kolektivnim ugovorima o radu, zemlje članice mogu ovu preporuku i načela sadržana u dodatku primijeniti u takvim ugovorima.



Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

NAČELA

Definicije

Za potrebe ove preporuke i njezinih načela:

- a. „Zviždač“ označava svaku osobu koja prijavi ili razotkrije informacije o prijetnji ili šteti javnom interesu u kontekstu svog radnog odnosa, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru;
- b. „Prijava ili razotkrivanje u javnom interesu“ znači prijavljivanje ili objavljivanje informacija o radnjama i propustima koji predstavljaju prijetnju ili štetu javnom interesu;
- c. „Prijava“ znači podnošenje prijave, bilo unutar organizacije ili preduzeća, ili tijelu izvan organizacije ili preduzeća;
- d. „Razotkrivanje“ znači činjenje informacija javnim

I. Materijalno područje primjene

1. Nacionalni normativni, institucionalni i pravosudni okvir, uključujući, prema potrebi, kolektivne ugovore o radu, trebaju biti osmišljeni i razvijeni tako da omogućavaju prijave u javnom interesu uspostavljanjem pravila za zaštitu prava i interesa zviždača.
2. Iako je na zemljama članicama da utvrde šta je predmet javnog interesa u svrhu provedbe ovih načela, zemlje članice trebale bi izričito odrediti djelokrug nacionalnog okvira, koji bi barem trebao uključivati kršenja zakona i ljudskih prava, kao i rizike po javno zdravlje, sigurnost i okoliš.

II. Lično područje primjene

3. Lični djelokrug nacionalnog okvira trebao bi obuhvatiti sve pojedince koji rade u javnom ili privatnom sektoru, bez obzira na prirodu njihovog radnog odnosa i jesu li plaćeni ili ne.
4. Nacionalni okvir trebao bi obuhvatiti i pojedince čiji je radni odnos završio i, eventualno, gdje tek treba započeti u slučajevima kada su informacije o prijetnji ili šteti javnom interesu pribavljene tokom procesa zapošljavanja ili tokom neke druge faze pregovaranja prije zaključivanja ugovora.
5. Posebna šema ili pravila, uključujući izmijenjena prava i obaveze, mogu se primjenjivati na informacije koje se odnose na nacionalnu sigurnost, odbranu, obavještajne podatke, javni red ili međunarodne odnose države.
6. Ova načela ne dovode u pitanje ustaljena i priznata pravila zaštite pravnih i drugih profesionalnih privilegija.

III. Normativni okvir

7. Normativni okvir trebao bi odražavati sveobuhvatan i koherentan pristup omogućavanju prijavljivanja i razotkrivanja informacija u javnom interesu.
8. Ograničenja i iznimke pravima i obavezama bilo koje osobe u vezi s prijavama i razotkrivanjima u javnom interesu ne smiju biti veća nego što je to potrebno i, u svakom slučaju, ne smiju biti takva da poništavaju ciljeve načela navedene u ovoj preporuci.
9. Zemlje članice trebale bi osigurati da postoji djelotvoran mehanizam ili mehanizmi za postupanje u skladu s prijavama i razotkrivanjem u javnom interesu.
10. Svaka osoba koja je pretrpjela posrednu ili neposrednu štetu prijavljivanjem ili objavljivanjem neistinitih ili zavaravajućih informacija, treba zadržati zaštitu i pravne lijekove koja su joj na raspolaganju prema pravilima općeg zakona.
11. Poslodavac se ne bi trebao moći osloniti na pravne ili ugovorne obaveze neke osobe kako bi spriječio tu osobu da prijavi ili razotkrije informacije u javnom interesu ili da bi je sankcionirao zbog toga.

IV. Kanali za prijavljivanje i razotkrivanje

12. Nacionalni okvir trebao bi njegovati okruženje koje potiče prijavljivanje ili razotkrivanje informacija na otvoren način. Pojedinci bi se trebali osjećati sigurno da slobodno iznose brigu za javni interes.
13. Treba uspostaviti jasne kanale za prijavljivanje i razotkrivanje informacija u javnom interesu i pristup njima treba olakšati odgovarajućim mjerama.
14. Kanali za prijavljivanje i razotkrivanje uključuju:
 - prijave unutar organizacije ili preduzeća (uključujući osobe koje su imenovane za prijem prijava u povjerenju);
 - prijave relevantnim regulatornim tijelima, agencijama za provođenje zakona i nadzornim tijelima;
 - razotkrivanje informacija javnosti, na primjer novinaru ili članu parlamenta.

Pojedinačne okolnosti svakog slučaja odrediti će koji je najprikladniji kanal za prijavu.

15. Poslodavce treba poticati na uvođenje internih procedura prijavljivanja.
16. Radnike i njihove predstavnike treba konsultirati o prijedlozima za uspostavu procedura internog prijavljivanja, ako je potrebno.
17. U pravilu, treba poticati unutarne prijavljivanje i prijavljivanje relevantnim regulatornim tijelima, agencijama za provedbu zakona i nadzornim tijelima.

V. Povjerljivost

18. Zviždači bi trebali imati pravo na zaštitu svog identiteta, pod uslovom garantiranja poštenog suđenja.

VI. Postupanje po prijavama i razotkrivanju

19. Prijave i razotkrivanje informacija u javnom interesu od strane zviždača trebaju biti odmah istražene, a poslodavac i odgovarajuće regulatorno tijelo, agencija za provedbu zakona ili nadzorno tijelo trebaju, prema potrebi, učinkovito i djelotvorno djelovati po rezultatima istrage.
20. Osoba koja je zaprimila prijavu treba, u pravilu, obavijestiti zviždača koji je dostavio internu prijavu o radnjama koje su poduzete kao odgovor na prijavu.

VII. Zaštita od odmazde

21. Zviždači bi trebali biti zaštićeni od odmazde bilo kojeg oblika, bilo posredno ili neposredno, od strane poslodavca i osoba koje rade za poslodavca ili djeluju u njegovo ime. Oblici takve odmazde mogu uključivati otpuštanje, suspenziju, degradiranje, gubitak mogućnosti napredovanja, represivnu preraspodjelu i smanjenja ili odbitke od plaća, uznemiravanje ili drugi represivni ili diskriminatorni tretman.
22. Zaštita se ne smije izgubiti samo na temelju toga da je pojedinac koji je prijavio ili razotkrio informaciju pogriješio u pogledu njene važnosti ili da se moguća prijetnja javnom interesu nije ostvarila, pod uslovom da je imao opravdane razloge za vjerovanje u njezinu istinitost.
23. Zviždač bi trebao imati pravo da u odgovarajućim građanskim, krivičnim ili upravnim postupcima istakne činjenicu da je prijava ili razotkrivanje informacije učinjeno u skladu s nacionalnim okvirom.
24. Tamo gdje je poslodavac uspostavio interni sistem prijavljivanja, a zviždač razotkrio informacije javnosti bez korištenja sistema, može se uzeti u obzir pri odlučivanju o pravnim lijekovima ili nivou zaštite koja se treba dati zviždaču.
25. U sudskim postupcima koji se odnose na štetu koju je zviždač pretrpio, a pod uslovom da zviždač pruži opravdane razloge za vjerovanje da je učinjena šteta bila odmazda zbog podnošenja prijave ili razotkrivanja, obaveza poslodavca je da utvrdi da učinjena šteta nije motivirana odmazdom.
26. Privremena pomoć do ishoda parničnog postupka trebale bi biti dostupne osobama koje su bile žrtve odmazde zbog toga što su načinile prijavu ili razotkrile informacije u javnom interesu, posebno u slučajevima gubitka zaposlenja.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

VIII. Savjet, podizanje svijesti i procjena

27. Nacionalni okvir treba intenzivno promovirati kako bi se razvili pozitivni stavovi opće i stručne javnosti, te olakšala objava informacija u slučajevima kada je u pitanju javni interes.
28. Treba razmotriti mogućnost besplatnog pristupa informacijama i povjerljivim savjetima za pojedince koji razmišljaju o podnošenju prijave ili objavljivanju informacija u javnom interesu. Potrebno je identificirati postojeće strukture koje mogu pružiti takve informacije i savjete, a pojedinci o njima je potrebno učiniti dostupnima široj javnosti. Ako je potrebno i gdje je to moguće, druge odgovarajuće strukture mogu biti ojačane za ispunjavanje ove uloge ili mogu biti napravljene nove.
29. Nacionalna tijela trebaju provoditi povremene ocjene učinkovitosti nacionalnog okvira.

Aneks 3: Prava slobode govora u Direktivi EU o zaštiti zviždača

Direktiva Evropske unije o osobama koje prijavljuju povredu prava Unije iz decembra 2019. uvela je novu eru najbolje prakse kada su u pitanju prava na slobodu govora za cijeli kontinent i postavila tempo za slobodu izražavanja na globalnoj razini. Indeks u nastavku daje sažetak napretka u ključnim odredbama, sa referencama na Uvod koji daje više detalja za tumačenje korištenih izraza.

Ko je zaštićen? Ova Direktiva pomaže većem broju osoba i institucija nego većina prethodnih zakona i politika o prijaviteljima korupcije. Pored zaposlenika, ona štiti i sindikate, organizacije civilnog društva ili osobe koje im pomažu ili su s njima povezane, kompanije u kojima rade, dioničare, dobavljače, konsultante i samozaposlene. Ona štiti one koji su povezani sa ili pomažu prijaviteljima korupcije. Iako direktiva potiče na korištenje formalnih institucionalnih kanala, nema ograničenja zasnovanih na kontekstu. (Članovi 4, 19) Uvodni tekst, stav 62, objašnjava da je govor zaštićen kada se komunicira kao dio radnih odgovornosti: "Ovom bi se Direktivom također trebala pružati zaštita u slučajevima u kojima se na temelju prava Unije ili nacionalnog prava od prijavitelja zahtijeva da prijavu podnesu nadležnim državnim tijelima, na primjer u sklopu svojih poslovnih dužnosti i odgovornosti ili zato što je povreda kazneno djelo".

Odsustvo "rupa u zakonu" kada je pitanju zabrana uznemiravanja na radnom mjestu: Osim za djelovanje nacionalne sigurnosti koje je uglavnom izvan nadležnosti EU, Direktiva zabranjuje sve radnje ili propuste koji uzrokuju štetu, bilo izravnu, neizravnu, prijetecu, poduzetu, preporučenu ili čak toleriranu (čime se usvaja načelo dužnosti rukovodstva da spriječi odmazdu). (Član 19)

Zaštita od građanske i krivične odgovornosti: Direktiva omogućava afirmativnu odbranu koja pobija krivičnu ili građansku odgovornost kada prijavitelji imaju „opravdane razloge vjerovati da su prijava ili javno objavljivanje informacija bili potrebni za otkrivanje povrede ove direktive“. Jedini izuzetak je tamo gdje je kazneno djelo bilo neovisno od prijave korupcije, poput provale i upada u prostorije organizacije. [Članovi 21(2-3), 21(7)]

Standard za zaštitu prijavitelja korupcije: Za ostvarivanje prava na zaštitu prijaviteljima je potreban samo opravdan razlog za vjerovanje da su njihove prijave istinite i relevantne. Mnogi drugi zakoni zahtijevaju od njih da imaju opravdan razlog za vjerovanje da je navodni prekršitelj zapravo kriv, a ne da samo imaju opravdan razlog za vjerovanje da prijavljuju samo dokaz o povredama. Realniji standard iz Direktive EU-a daje im značajnu prednost. [Član 6.1(a)]

Obavezni redoslijed prijavljivanja: Prije javnog razotkrivanja, prijavitelji moraju prijaviti interno instituciji u kojoj rade ili eksterno državnim tijelima. Odgoda po pitanju javne slobode izražavanja skraćene su na tri mjeseca, budući da prijavitelj može podnijeti eksternu (državnim tijelima) prijavu bez prethodnog internog prijavljivanja. Međutim, direktiva snažno potiče prijavitelje da prvo podnesu prijavu u organizaciji u kojoj rade, kako bi institucije prve imale priliku ispraviti vlastite nedostatke. (Članovi 7, 10, 15)

Interni kanali za prijavljivanje: To su kanali na radnom mjestu prijavitelja ili na mjestu gdje se dogodila navodna povreda, kada su u pitanju prijavitelji koji nisu u radnom odnosu, poput dioničara ili dobavljača. U uvodu se pojašnjava da interni kanali moraju biti bez sukoba interesa, sa obučanim osobljem, a treba ih voditi službenik koji izravno podnosi izvještaje šefu organizacije. To će povećati legitimitet i spriječiti moguća negiranja od strane rukovodstva. (Članovi 8, 9)

Eksterni kanali za prijavljivanje: Ovo su kanali kroz koje prijavitelj može podnijeti zaštićenu prijavu državnim tijelima nadležnim za istragu ili određivanje korektivne mjere u vezi s navodnim povredama; strukturni zahtjevi su isti kao i za interne kanale. (Članovi 11-13)



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Postupanje po prijavama: Prijavitelji imaju pravo na prijem svojih prijava, kasniji popratni sastanak po zahtjevu, kao i kasnije popratne smjernice unutar perioda od tri mjeseca, koji se, po potrebi, može produžiti na šest mjeseci. (Članovi 8-9, 11-13)

Povjerljivost: Direktiva je bez greške, štiti od objavljivanja identificirajućih informacija bez prethodno dobijenog pristanka, i zahtijeva raniju najavu ako otkrivanje identiteta nije diskrecijsko. [Članovi 16, 23.1(d)]

Anonimne prijave: Mada je obavezno popratno postupanje diskrecijsko, one se računaju kao prijave koje ispunjavaju uslove za zaštitu, ako se prijavitelj identifikira. Time se stvara suptilno, ali vrlo moćno oružje protiv slabosti kao što je rana izloženost prijavitelja kontaktu sa prekršiteljima i ranjivost u smislu odmazde, što je inherentno prijavljivanju koje ide po nivoima. [Član 6(3)]

Teret dokazivanja za zaposlenike - prima facie slučaj: Prijavitelji ispunjavaju svoj teret dokazivanja i postoji pretpostavka da može doći do odmazde, ukoliko dokažu da su podnijeli prijavu u skladu sa uslovima pružanja zaštite, te da su potom pretrpjeli štetu. Teret dokazivanja tada prelazi na poslodavca. Većina zakona zahtijeva da prijavitelji dokažu poveznicu, ili povezanost sa odmazdom, između zaštićene prijave i pretrpljene štete. Ovo prijaviteljima daje još jednu značajnu prednost. [Član 21(5)]

Obrnuti teret dokazivanja za poslodavce: Ako zaposlenik dokaže prima facie slučaj, teret dokazivanja prebacuje se na poslodavca koji treba dokazati da se navodna odmazda nije temeljila na prijavljivanju. U uvodu koji govori o tome kako primijeniti ovo načelo objašnjava se da poslodavac mora dokazati da navodna odmazda u slučaju „nije na bilo koji način povezana“ sa prijavom korupcije. [Član 21.5, Uvodni tekst (93)]

Pravo na pravično suđenje: Prijavitelji imaju pristup sudu radi ostvarivanja svojih prava. Iako bi neformalni pravni lijekovi trebali biti dostupni onima koji si ne mogu priuštiti odlazak na sud, ovo je najbolja praksa kada je u pitanju pravo na pravično suđenje s ciljem izvršenja sudskih presuda. Kao pravilo, sudovi su neovisniji od političkog pritiska nego upravna tijela. (Član 21.7)

Protiv zabrane istupanja: Direktiva je jasna da pravo na slobodu govora poništava bilo koja druga ograničenja i prijetnje iz sporazuma o neotkrivanju podataka, ugovora, utvrđenih poslovnih tajni, zakona o zaštiti podataka, kršenja autorskih prava ili sve šireg izbornika građanskih i kaznenih postupaka zbog kršenja ugovora ili da je prijavitelj prikupio dokaze krađom organizacijske imovine, čak i ako dokazi nisu povezani s radnim dužnostima prijavitelja. Jedini izuzeci su za odvojena kaznena djela poput provalne krađe. [Članovi 21(2-7)]

Mogućnost da se prava priušte: Direktiva omogućava pravnu pomoć u krivičnim i prekograničnim građanskim postupcima. [Član 20(c)]

Privremena pomoć: Uvodni tekst direktive ovo čini prioritetom za izvršenje, što je, iako generalizirano, najznačajniji princip ukoliko želim da zakon napravi promjenu. [Član 21(6), Uvodni tekst (93)]

Učinkovita pravna sredstva: Prijavitelji ne mogu „izgubiti tako što će pobijediti“ uz pravna sredstva koja daje Direktiva. Imaju pravo na otklanjanje nastale štete uz garantirani povratak na prethodno stanje i naknadu štete. [Član 21(8)]

Odgovornost: Direktiva nameće krivične, građanskopravne ili administrativne sankcije onima koji se upuste u odmazdu ili prekrše zahtjeve iz Direktive koji se tiču provedbe njenih odredbi, zaštite povjerljivosti ili sprečavanja odmazde. Sankcije za prijavljivanje korupcije ograničene su na svjesno davanje lažne izjave, sa zabranom sankcija koje bi stvorile efekat obeshrabrivanja. (Član 23)

Aneks 4: Glosar

Prijava po dužnosti: prenošenje zaštićenih informacija u sklopu radnih dužnosti.

Teret dokazivanja za zaposlenika: zahtjev da zaposlenik dokaže prima facie, ili pravno vjerodostojno, slučaj odmazde. U skladu sa Direktivom EU-a, to znači dokazati da je osoba prijavila ili javno razotkrila povredu (zaštićeni govor) i nakon toga pretrpjela štetu od strane poslodavca. Zaposlenik ne mora dokazati poveznicu između prijavljivanja i radnje poduzete od strane poslodavca - nego samo da je podnio prijavu i da se desila štetna radnja.

Obrnuti teret dokazivanja za poslodavce: Dokaz koji poslodavac mora predložiti da bi se uspješno odbranio od tvrdnji da provodi odmazdu, nakon što prijavitelj korupcije ispune za njih propisan teret dokazivanja. U skladu sa Direktivom EU-a, to zahtijeva da poslodavac dokaže da prijava korupcije nije ni na koji način povezana sa navodnom odmazdom.

Imenovani zvaničnik/odgovorna osoba: Osoba odgovorna za primanje i postupanje po prijavama prijavitelja korupcije kroz interne kanale uspostavljene od strane poslodavca.

Eksterna prijava: Prijava korupcije u državnom tijelu odgovornom za istraživanje i postupanje po pitanju navodnih povreda.

Interna prijava: Prijava korupcije imenovanoj osobi na radnom mjestu prijavitelja korupcije.

Javno razotkrivanje: Prijava korupcije publici iz nevladinog sektora, kao što su organizacije civilnog društva, sindikati ili mediji.

Opravljanje razlog za vjerovanje: Standard za osobe koje podnose prijavu kako bi bile zaštićene zakonom o zaštiti prijavitelja korupcije. U skladu sa najboljim praksama, to znači da je prijavitelj korupcije imao opravdane razloge vjerovati da su navodi iz njegove/njene prijave istiniti. Zaštita se ne gubi zbog neistinite prijave koja predstavlja iskrenu pogrešku.

Korektivne mjere: Sistem za uklanjanje direktnih ili indirektnih posljedica odmazde.

Pravni lijek/pravno sredstvo: Specifična kompenzacija naređena kao pomoć u sklopu mjera odgovora na odmazdu.

Odmazda: Štetne radnje kojima se prijeti ili koje su poduzete protiv prijavitelja korupcije od strane poslodavca kada se čini da ta osoba podnosi ili se sprema da podnese prijavu, ili povezane sa osobom koja prijavljuje moguću nezakonitost, korupciju, ili druge povrede ili radnje koja prijeti javnom interesu, kako je navedeno u Direktivi EU-a.

Prijavitelj korupcije/zviždač: Osoba pogođena radnjama institucije, najčešće i zaposlenik, a koja prenosi informacije, dokaze ili bojazni potkrijepljene opravdanim razlogom za vjerovanje da se radi o nezakonitosti, korupciji, ili drugim povredama ili radnjama koje prijeti javnom interesu, kako je navedeno u Direktivi EU-a.



Ovaj projekat finansira
Europska unija

Prekinimo šutnju:

Unapređenje politika i kulture prijavljivanja korupcije
od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji



Sekretarijat Regionalne antikorupcijske inicijative (RAI) je međuvladina regionalna organizacija koja se bavi isključivo pitanjima borbe protiv korupcije i sa svojom posvećenošću i profesionalizmom radi na polju prevencije i borbe protiv korupcije, pružajući zajedničku platformu za dijalog, razmjenu znanja i najboljih praksi u borbi protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi.

www.rai-see.org

Zajedno tražimo bolja rješenja.